

24.06.24**Empfehlungen
der Ausschüsse**

AIS - FS - Fz - Wi

zu **Punkt ...** der 1046. Sitzung des Bundesrates am 5. Juli 2024

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

Der **federführende Ausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik (AIS)**,
der **Ausschuss für Familie und Senioren (FS)** und
der **Finanzausschuss (Fz)**

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des
Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Fz 1. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat begrüßt die Ziele des Gesetzentwurfes. Mit dem Gesetzentwurf soll die gesetzliche Rente als tragende Säule der Alterssicherung langfristig im Hinblick auf das Rentenniveau stabil und im Hinblick auf die Ausgabenentwicklung finanzierbar gehalten sowie dafür Sorge getragen werden, dass die gesetzliche Rentenversicherung weiterhin auch für jüngere Generationen verlässlich bleibt. Hierfür soll das Rentenniveau langfristig bei 48 Prozent festgeschrieben und ein Generationenkapital eingeführt werden.

- AIS, FS 2. Der Bundesrat begrüßt das Ziel, dass die Verlässlichkeit der Alterssicherung für heutige und künftige Rentenbezieherinnen und Rentenbezieher durch ein angemessenes Verhältnis zwischen Rentenleistungen und Rentenversicherungsbeiträgen erhalten werden soll.
- AIS, FS 3. Der Bundesrat stellt fest, dass die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung als wichtigstes Element im deutschen Alterssicherungssystem mit Blick auf die Herausforderungen aufgrund des demografischen Wandels zukunftsfest gestaltet werden muss. Insofern ist eine Reform des Rechts der gesetzlichen Rentenversicherung unumgänglich. Der Bundesrat begrüßt, dass die Bundesregierung mit dem Gesetzentwurf das grundsätzlich bestehende Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in das System der gesetzlichen Rentenversicherung nachhaltig stärken will. Sicherheit im Alter ist ein Ausdruck von Leistungsgerechtigkeit und ein Beitrag zur gesellschaftlichen Stabilität.
- AIS, FS 4. Der Bundesrat stellt fest, dass die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung für die meisten Menschen in Deutschland die bedeutendste Einkommensquelle im Ruhestand darstellt und ein hohes Maß an Vertrauen innerhalb der Bevölkerung genießt. Ziel einer Rentenreform sollte daher sein, einschneidende Veränderungen auf alle Beteiligten zu verteilen, um die Finanzstabilität der gesetzlichen Rentenversicherung nicht zu gefährden und den Generationenvertrag nicht in Frage zu stellen. Weiterhin muss sichergestellt werden, dass sich sowohl die Lebensleistung der Versicherten im Zeitpunkt des Renteneintritts in einer angemessenen Rentenhöhe widerspiegelt als auch, dass die Belastungen für die erwerbstätigen Generationen auf einem angemessenen Niveau bleiben.
- AIS, FS 5. Vor diesem Hintergrund begrüßt der Bundesrat, dass mit dem vorliegenden Gesetzentwurf ein angemessenes Mindestsicherungsniveau von 48 Prozent auch über das Jahr 2025 hinaus festgeschrieben werden soll. Ebenso wird der Ansatz der Bundesregierung, mit der Bildung des Generationenkapitals einen teilweise kapitalgedeckten Baustein zur Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung zu schaffen, als Schritt in die richtige Richtung bewertet.

- AIS, FS 6.* Der Bundesrat betont, dass die gesetzliche Rente weiterhin für die meisten Menschen in Deutschland die bedeutendste Einkommensquelle im Ruhestand darstellt. In besonderem Maße gilt dies für die Menschen in den ostdeutschen Ländern, da hier aufgrund nach wie vor geringerer Löhne weniger finanzielle Mittel für eine Eigenvorsorge im Alter bleiben. Zudem ist das System der Betriebsrenten wesentlich weniger stark ausgeprägt als in den westdeutschen Ländern. Es ist deshalb von herausragender Bedeutung, bei der Reform der gesetzlichen Rentenversicherung dafür Sorge zu tragen, dass die gesetzliche Rente im Alter für den erarbeiteten Lebensstandard auskömmlich ist, um das Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung für die Rentenbezieherinnen und -bezieher und hier – aufgrund der verbleibenden geschlechtsspezifischen Unterschiede – insbesondere für Frauen zu minimieren.
- AIS, FS 7. Der Bundesrat bezweifelt, dass dieses Ziel mit den im vorliegenden Gesetzentwurf angedachten Reformen zu realisieren ist. Eine nachhaltige Sicherung der finanziellen Tragfähigkeit des gesetzlichen Rentenversicherungssystems wird zukünftig ebenso wenig erreicht wie auskömmliche Leistungen für die Rentenbezieherinnen und -bezieher.
- AIS, FS 8. Der Bundesrat kommt zu der Schlussfolgerung, dass der vorliegende Gesetzentwurf nicht ausreicht, die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung vor dem Hintergrund der demografischen Veränderung nachhaltig durch eine generationengerechte Lastenverteilung zu sichern. Es bedarf einer grundlegenden Rentenreform, welche die Interessen der Rentnerinnen und Rentner wahrt und die Erwerbstätigengeneration vor einer Überforderung schützt.

* Wird b. A. v. Ziffer 4 gegebenenfalls redaktionell angepasst.

- AIS, FS 9. Der Bundesrat stellt fest, dass die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung angesichts des demografischen Wandels in den nächsten Jahrzehnten deutlich steigen werden. Aktuell profitieren die Sozialversicherungssysteme noch von einer sehr hohen Zahl an sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen. Um das hohe Niveau an Einnahmen aus Beiträgen der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber und Versicherten beizubehalten, muss der (Wieder-)Einstieg in das Erwerbsleben gefördert, die Maßnahmen zur Vereinbarung der Erwerbstätigkeit mit der Betreuung von Kindern und der Pflege von Angehörigen weiter ausgebaut und eine Zuwanderung von Fachkräften aktiv betrieben werden.
- AIS, FS 10. Der Bundesrat hat jedoch Zweifel daran, dass allein die Aktivierung der sogenannten stillen Reserven durch Vermittlung von Arbeitssuchenden in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis und die Steigerung des Umfangs der Erwerbstätigkeit von Teilzeitbeschäftigten sowie durch Zuwanderung in den Arbeitsmarkt ausreichen werden, um eine nachhaltige und generationengerechte Finanzierung des Rentensystems sicherzustellen. Vielmehr besteht die große Sorge, dass eine Überforderung der jüngeren Generation durch einen stetigen Anstieg der Beiträge zur Finanzierung der Sozialversicherungssysteme eintreten wird. Zahlreiche aktuelle Studien zeigen, dass die jüngere Generation mit Sorge auf die mit dem demografischen Wandel verbundenen Belastungen und ihre Aussicht auf eine angemessene Absicherung im Alter blicken.
- AIS, FS 11. Die Prognose der Entwicklung der Zahl an sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten bis zur Mitte des Jahrhunderts und das Verhältnis zwischen Beitragszahlerinnen und -zahlern und Rentenbezieherinnen und -bezieher zeigt, dass das aktuelle Modell der überwiegenden Beitragsfinanzierung weiter an seine Grenzen stoßen wird. Es bedarf Überlegungen, wie auch die Sozialversicherungssysteme bei einer Aufrechterhaltung unseres Wohlstandes durch eine zunehmende Digitalisierung und Automatisierung bei einer Reduzierung der Arbeitskräfte über verlässliche Einnahmen verfügen können.

- AIS, FS 12. Der Bundesrat bedauert, dass mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht bereits alle anstehenden und notwendigen Reformen der Alterssicherung angegangen werden und damit ein umfassendes Reformpaket vorgelegt wird, welches eine Gesamtwürdigung ermöglicht. Neben der bereits seit Längerem angekündigten Integration neuer Selbstständiger in die gesetzliche Rentenversicherung mit Wahlfreiheit stehen in dieser Legislaturperiode mit der Überarbeitung der privaten Vorsorgemodelle sowie der beabsichtigten Stärkung der Betriebsrenten weitere Reformpakete aus, die aus Sicht des Bundesrates insgesamt hätten vorgelegt werden sollen. Für sich betrachtet ist der vorliegende Vorschlag unzureichend.
- AIS, FS 13. Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die Einführung einer gründerfreundlich ausgestalteten Altersvorsorgepflicht für alle Selbstständigen, die nicht bereits anderweitig obligatorisch abgesichert sind, mit dem vorliegenden Gesetzesvorhaben verbunden werden kann, damit die Einführung schnellstmöglich gelingt.

Begründung:

Im aktuellen Koalitionsvertrag der Bundesregierung für die Legislaturperiode 2021 bis 2025 ist vereinbart, für alle neuen Selbstständigen, die keinem obligatorischen Alterssicherungssystem unterliegen, eine Pflicht zur Altersvorsorge mit Wahlfreiheit einzuführen. Selbstständige sollen in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert sein, sofern sie nicht im Rahmen eines einfachen und unbürokratischen Opt-Out ein privates Vorsorgeprodukt wählen. Die Einführung einer Altersvorsorgepflicht für Selbstständige wird bereits seit längerem angestrebt und war auch in der vergangenen Legislaturperiode bereits vorgesehen. Eine Umsetzung ist bislang noch nicht erfolgt. Auch bei Selbstständigen muss sichergestellt sein, dass diese im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten verpflichtend für ihr Alter vorsorgen. Dies dient zum einen dem Schutz der Selbstständigen selbst, die die wirtschaftlichen Risiken ihrer Erwerbstätigkeit alleine tragen und denen teils durch niedrige und schwankende Einkommen eine regelmäßige und auskömmliche Altersvorsorge nur erschwert möglich ist. Altersarmut bei Selbstständigen kann so vorgebeugt werden.

Zum anderen gilt es zu vermeiden, dass Selbstständige aufgrund einer nicht ausreichenden Altersvorsorge während des aktiven Erwerbslebens im Alter auf Grundsicherung und damit auf Leistungen des Staates angewiesen sind. Das unternehmerische Risiko von Selbstständigen bezogen auf die Altersversorgung kann und darf nicht durch eine nicht ausreichende Altersvorsorge auf den Steuerzahler abgewälzt werden. Der Sozialbeirat hat in seinem Jahresgutachten 2023 die Bundesregierung erneut mit Nachdruck dazu aufgefordert, zeitnah die Altersvorsorgepflicht für Selbstständige gesetzlich auf den Weg zu bringen.

Auch die Kommission Verlässlicher Generationenvertrag hatte bereits in ihrem Gutachten aus dem Jahr 2020 festgestellt, dass ehemals Selbstständige im Alter überproportional bedürftig sind und nachdrücklich das Vorhaben aus dem seinerzeitigen Koalitionsvertrag Bund zur Einführung einer Altersvorsorgepflicht für Selbstständige unterstützt.

Vor diesem Hintergrund sollte daher nun schnellstmöglich eine entsprechende Pflicht zur Altersvorsorge, angepasst an die besonderen Erfordernisse von Selbstständigen, auf den Weg gebracht werden. Hierzu bietet sich das jetzige Gesetzesvorhaben als Anknüpfungspunkt an.

Fz 14. Der Bundesrat erneuert seine Forderung an die Bundesregierung, zeitnah einen Gesetzentwurf zur Stärkung der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge vorzulegen. Auf die aus seiner Sicht zentralen Eckpunkte hatte der Bundesrat bereits im Jahr 2021 hingewiesen (vergleiche BR-Drucksache 135/21 (Beschluss), Ziffer 2 dritter Absatz):

- Änderung der Produktvorgaben, um einen höheren Aktienanteil und so höhere Erträge zu ermöglichen
- Schaffung eines Standardprodukts, das Sparer bei verschiedenen Anbietern abschließen können. Dies ermöglicht eine Vergleichbarkeit insbesondere hinsichtlich der Kosten.
- Vereinfachung der staatlichen Förderung
- Erleichterter Zugang zum Produkt

Auch der Koalitionsvertrag (Bund) bestätigt den Reformbedarf. Die von der Bundesregierung dazu eingesetzte Fokusgruppe private Altersvorsorge hat ihre Arbeit bereits vor fast einem Jahr abgeschlossen; somit war hinreichend Zeit für einen Meinungsbildungsprozess innerhalb der Bundesregierung zu den Expertenempfehlungen.

AIS, FS 15. Der Bundesrat begrüßt, dass der Gesetzentwurf keine Regelungen enthält oder in Aussicht stellt, mit denen das Renteneintrittsalter generell angehoben werden soll. Denn ein höheres Renteneintrittsalter ist für alle Menschen, die nicht bis zur Regelaltersgrenze arbeiten können, mit einer Rentenkürzung gleichzusetzen. Jedoch hält der Bundesrat ein längeres Erwerbsleben durch eine größere Flexibilität bei den Ruhestandsverläufen, die die Vielfalt der Berufslaufbahnen

widerspiegeln, unterstützt durch Maßnahmen zur Förderung eines aktiven und gesunden Alterns sowie durch positive Anreize für eine längere Erwerbstätigkeit sowie eine weitere Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen, für wesentlich zur zukunftssicheren Gestaltung der gesetzlichen Rente.

- AIS, FS 16. Der Bundesrat stellt fest, dass die Höhe der gesetzlichen Rentenleistungen auch weiterhin an die Lohnentwicklung gekoppelt ist. Deshalb sind starke Gewerkschaften und eine hohe Tarifbindung für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ebenso wichtig wie für die Rentenbeziehenden.

- AIS, FS 17. Zu Artikel 1 Nummer 4 (§ 154 Absatz 2 Satz 1 Nummer 5 SGB VI)

Die mit Artikel 1 Nummer 4 vorgesehene Streichung des § 154 Absatz 2 Satz 1 Nummer 5 SGB VI ist aus Sicht des Bundesrates nicht nachvollziehbar. Auch bei Beibehaltung eines Sicherungsniveaus vor Steuern von 48 Prozent entfällt nicht die Grundlage zur Darstellung der Höhe des Gesamtversorgungsniveaus im Rentenversicherungsbericht. Die Betrachtung des auf die Entwicklung der gesetzlichen Rente beschränkten Nettorentenniveaus ist nicht hinreichend, da die Versorgungswirkungen der mit erheblichen staatlichen Mitteln geförderten privaten und betrieblichen Altersvorsorge damit nicht erfasst werden. Im Übrigen bewirkt der langfristig angelegte Umstieg auf die nachgelagerte Besteuerung von Alterseinkünften, dass sich die Nettoalterseinkünfte – bei identischer Bruttorente – je nach Jahr des Rentenzugangs unterscheiden. Der Einbezug der Privat-Rente in die Berechnungen zum Gesamtversorgungsniveau ist für einen aussagekräftigen Vergleich zwischen verschiedenen Rentenzugangsjahrgängen erforderlich. Deshalb sollte es nach Auffassung des Bundesrates bei einer Darstellung dieser Effekte im Alterssicherungsbericht jedenfalls einmal pro Legislaturperiode bleiben.

- AIS, FS 18. Gleichzeitig werden mit dem Gesetzentwurf die bisherige obere Haltelinie und der obere Korridor für den Beitragssatz aufgekündigt, so dass die Beitragssatzobergrenze von 20 Prozent künftig nicht mehr gilt. Das Ziel der doppelten Haltelinie, Verlässlichkeit und Stabilität der gesetzlichen Rentenversicherung zu stärken, wird damit aufgegeben, obwohl mit Einführung des Rentenversicherung-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetzes im Jahr 2019 auch

für die Zeit nach 2025 eine doppelte Haltelinie angestrebt wurde, um Beiträge und Rentenniveau langfristig abzusichern. Der Bundesrat sieht dies im Sinne der Generationengerechtigkeit ausdrücklich kritisch, zumal Alternativen hierzu im Gesetzentwurf in keiner Weise beleuchtet werden.

AIS, FS 19. ** Der Bundesrat sieht es im Sinne der Generationengerechtigkeit kritisch, dass der vorliegende Gesetzentwurf die Obergrenze für den Beitragssatz nach 2025 nicht weiter fortschreibt. Als Folge werden die Beitragssätze bis zum Ende des kommenden Jahrzehnts deutlich steigen.

Fz 20. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, zügig Maßnahmen zu verabschieden, die sicherstellen, dass der Beitragssatz nicht wie prognostiziert stark ansteigt und die Rente dauerhaft finanzierbar bleibt.

AIS, FS 21. Zu Artikel 1 Nummer 2 (§ 63 Absatz 7 SGB VI)
Nummer 4 (§ 154 SGB VI)

- a) Der Bundesrat begrüßt die Verlängerung der Haltelinie für das Rentenniveau von 48 Prozent bis zunächst 2039. Eine entsprechende Verlängerung der Haltelinie als Höchstsatz für den Beitragssatz erfolgt nicht.
- b) Der Bundesrat bittet zu prüfen, welche Maßnahmen ergriffen werden können, damit auch nach dem Auslaufen der Vorschlagspflicht gemäß § 154 Absatz 3 Satz 1 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VI) nach 2030 regelhaft eine mögliche drohende Überlastung der Beitragszahler frühzeitig identifiziert und dieser mit geeigneten Mitteln gegengesteuert wird.

** Wird redaktionell angepasst b. A. v. Ziffer 18.

Begründung:

Während die Haltelinie für das Rentenniveau in Höhe von 48 Prozent bis 2039 verlängert wird, läuft die Haltelinie für den Beitragssatz in Höhe von 20 Prozent bereits 2025 aus. Bis 2030 besteht zwar weiterhin noch eine Verpflichtung der Bundesregierung, den gesetzgebenden Körperschaften geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, wenn in der allgemeinen Rentenversicherung in der mittleren Variante der 15-jährigen Vorausberechnung des Rentenversicherungsberichtes der Beitragssatz bis zum Jahr 2030 22 Prozent überschreitet. Ende 2030 läuft auch diese Vorschlagspflicht aus. Die starken Jahrgänge der in den 1960er Jahren geborenen „Baby-Boomer“ werden insbesondere ab 2030 bis 2035 in den Ruhestand gehen. Eine Entlastung der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler durch das Generationenkapital ist wiederum frühestens ab 2036 zu erwarten. Ab 2030 erwartet die Bundesregierung unter Berücksichtigung der mit dem vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehenen Maßnahmen einen Beitragssatz in Höhe von 20,6 Prozent, ab 2035 in Höhe von 22,3 Prozent, ab 2040 in Höhe von 22,6 Prozent (ohne Generationenkapital) und ab 2045 in Höhe von 22,7 Prozent (ohne Generationenkapital). Unter Berücksichtigung des Generationenkapitals würde der Beitragssatz nach diesen Annahmen entsprechend niedriger ausfallen.

Da das Rentenniveau bis 2039 festgeschrieben ist, sollte geprüft werden, welche Maßnahmen ergriffen werden können, damit regelhaft eine mögliche Überlastung der Beitragszahler frühzeitig identifiziert und einer solchen entgegengesteuert wird.

AIS, FS 22. Zu Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe d (§ 154 Absatz 3 Satz 1 SGB VI)

Der Bundesrat stellt fest, dass der im Gesetz vorgesehene Prognosezeitraum von 15 Jahren im jährlich vorzulegenden Rentenversicherungsbericht im Hinblick auf mögliche Renten Anpassungen zu kurz bemessen ist. Ein Prognosezeitraum von 25 Jahren erscheint angemessen.

Begründung:

Eine Prognose der Entwicklungen der für die gesetzliche Rentenversicherung einschlägigen Plandaten ist auch auf längere Sicht möglich. Derartige Prognosen sind ein wichtiges Instrument einer vorausschauenden Lenkung der Alterssicherung der aktuell Beitragszahlenden aber auch der kommenden Generationen. Sie dienen der Ermittlung des zukünftigen Finanzbedarfs der gesetzlichen Rentenversicherung und der Bestimmung der Art und Höhe sowie des Zeitpunkts entsprechender Finanzierungsmaßnahmen. Eine verlässliche Planung muss sich daher sowohl im Interesse der Träger der gesetzlichen Rentenversicherung als auch der Leistungsempfängerinnen und -empfänger auf mehrere Dekaden erstrecken. Der aktuell gewählte Zeitraum von 15 Jahren ist vor diesem Hintergrund deutlich zu kurz bemessen.

23. Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 158 Absatz 1 SGB VI)

AIS, FS

Der Bundesrat begrüßt weiter die in Artikel 1 Nummer 6 vorgesehene Anhebung der Untergrenze der Nachhaltigkeitsrücklage auf 0,3 Monatsausgaben der Träger der allgemeinen Rentenversicherung. Dies dient als entscheidender Baustein zur Absicherung von Liquiditätsrisiken der gesetzlichen Rentenversicherung.

AIS, FS 24. *** Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 158 SGB VI)
Nummer 7 (§ 213 SGB VI)

- a) Der Bundesrat begrüßt die Anhebung der Mindestrücklage auf 0,3 Monatsausgaben. Mit dieser Maßnahme können Liquiditätsschwankungen nach unten besser aufgefangen werden.
- b) Der Bundesrat bittet um Prüfung, ob als weitere Maßnahme der Bundeszuschuss an die Rentenversicherung in elf gleichen Raten bis November des jeweiligen Jahres ausgezahlt werden kann.

Begründung:

Da sich Einnahmen und Ausgaben im Jahresverlauf nicht gleichmäßig entwickeln, unterliegt die unterjährige Liquidität der Rentenversicherung Schwankungen. In ihrem Bericht aus 2020 hat die Kommission Verlässlicher Generationenvertrag daher eine Kombination aus zwei Maßnahmen vorgeschlagen, um die unterjährige Liquidität der Rentenversicherung zu stärken und Liquiditätsschwankungen zu mindern.

Die vorgeschlagene erste Maßnahme wird mit der Erhöhung der Mindestrücklage auf 0,3 Monatsausgaben im vorliegenden Gesetzentwurf umgesetzt und wird vom Bundesrat begrüßt.

Die seitens der Kommission empfohlene zweite Maßnahme, nämlich ein Vorziehen der unterjährigen Zahlungen des Bundes, um saisonal bedingte Schwankungen der Beitragseinnahmen auszugleichen und möglicherweise dadurch eintretenden unterjährigen Liquiditätsengpässen entgegenzuwirken, soll als ergänzende Maßnahme zusätzlich geprüft werden.

Auch der Sozialbeirat hat in seinem Jahresgutachten 2023 beide Maßnahmen unterstützt und eine zeitnahe gesetzliche Umsetzung empfohlen.

*** Wird redaktionell angepasst b. A. v. Ziffer 23.

AIS, FS 25. Zu Artikel 1 Nummer 7 (§ 213 SGB VI)

Der Bundesrat begrüßt dem Grunde nach die mit Artikel 1 Nummer 7 vorgesehene Überarbeitung des § 213 SGB VI. Eine einfache und transparente Regelung der Zuschüsse des Bundes ist zwar überfällig und sinnvoll. Diese darf jedoch nicht primär dazu dienen, in den Jahren 2024 bis 2027 – wie im Gesetzentwurf dargestellt – zunächst Minderausgaben im Bundeshaushalt zu erzielen.

So kritisiert der Bundesrat, dass der Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss zwar selbst gegenüber bisherigem Recht unverändert bleibt und auch unverändert fortgeschrieben wird, jedoch anders als beim bis zum Jahr 2023 geltenden Recht die Minderungsbeträge gemäß § 287g SGB VI für die Jahre 2024 bis 2027 in Höhe von jeweils 1,2 Milliarden Euro bei der jährlichen Fortschreibung zu berücksichtigen sind.

AIS, FS 26. Zu Artikel 1 Nummer 7 (§ 213 Absatz 3 Satz 3 SGB VI)

Mit dem Gedanken der Transparenz ist nach Auffassung des Bundesrates zudem nicht vereinbar, dass gemäß § 213 Absatz 3 Satz 3 SGB VI mit dem zusätzlichen Bundeszuschuss zwar weiterhin die nicht beitragsgedeckten Leistungen – also gesamtgesellschaftlich gewünschte, sogenannte versicherungsfremde Leistungen – pauschal abgegolten werden sollen, nach wie vor jedoch ungeklärt ist, wie die beitragsgedeckten von den nicht beitragsgedeckten Leistungen im Einzelnen abzugrenzen sind (vergleiche die Darstellung zur „einfachen“ gegenüber der „erweiterten Abgrenzung“ im Jahresgutachten 2023/24 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung, Seite 294f.). Der Bundesrat hält daher ein gemeinsames Verständnis und eine gesetzliche Festlegung für notwendig, welche nicht beitragsgedeckten Leistungen konkret mit dem zusätzlichen Bundeszuschuss abgegolten werden sollen. In der Folge ist für sämtliche nicht beitragsgedeckten Leistungen – zum Beispiel Mütterrente oder Grundrentenzuschlag – konsequent auf eine hundertprozentige Steuerfinanzierung sämtlicher Kosten zu achten.

AIS, FS 27. Zu Artikel 1 Nummer 7 (§ 213 SGB VI)

- a) Der Bundesrat begrüßt, dass eine Vereinfachung der Berechnung der Bundeszuschüsse mit dem Ziel, eine Erhöhung der Transparenz zu bewirken, angestrebt werden soll.

- b) Der Bundesrat kritisiert, dass im Zuge der Vereinfachung weitere Kürzungen beim Bundeszuschuss erfolgen.

Begründung:

Mit dem vorliegenden Gesetzesvorhaben sollen die Berechnungsweise und die Fortschreibungsvorschriften für Bundeszuschüsse zwecks Erhöhung der Transparenz vereinfacht werden. Dieses Ziel wird dem Grunde nach begrüßt.

Die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf erfolgte Vereinfachung bei der Berechnung der Bundeszuschüsse führt dazu, dass die Bundeszuschüsse in den Jahren 2024 bis 2027 niedriger ausfallen und dadurch zunächst Einsparungen im Bundeshaushalt generiert werden. Ab 2028 fallen die Bundeszuschüsse dann zwar höher aus, die Erhöhung resultiert laut der vorliegenden Gesetzesbegründung aber aus den dann im Vergleich zu vorher höheren Beitragssätzen. Nach 2027 ist nicht mehr nachvollziehbar, in welcher Höhe sich die Minderung des Bundesschusses über die folgenden Jahre weiter fortschreibt.

2022 wurden vier Sonderzahlungen in Höhe von je 500 Millionen Euro für die Jahre 2022 bis 2025 nachträglich abgeschafft, der Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss wurde mit dem Haushaltsfinanzierungsgesetz 2023 für den Zeitraum 2024 bis 2027 um 600 Millionen Euro pro Jahr gekürzt und mit dem gerade erst verabschiedeten Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024 wurde eine weitere Kürzung des Erhöhungsbetrags zum zusätzlichen Bundeszuschuss um zusätzliche 600 Millionen Euro pro Jahr im Zeitraum 2024 bis 2027 vorgenommen.

Eine weitere Kürzung, die sich zudem als eine Folge der angestrebten Vereinfachung darstellt, wird abgelehnt.

- AIS, FS 28. Der Bundesrat merkt an, dass die durch das Haushaltsfinanzierungsgesetz 2023 und das Zweite Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024 erfolgten Kürzungen des Erhöhungsbetrages des zusätzlichen Bundeszuschusses mit dem Zweck des vorliegenden Gesetzentwurfs, das Vertrauen in die gesetzliche Rentenversicherung zu stärken, grundsätzlich unvereinbar sind.

- AIS, FS 29. Zu Artikel 2 (GenKapG)

Der Bundesrat begrüßt die Idee einer teilweisen Kapitaldeckung der gesetzlichen Rentenversicherung. Er stellt jedoch fest, dass das Generationenkapital auch nach eigenen, optimistischen Darstellungen der Bundesregierung nur einen marginalen Beitrag zur Entlastung der Erwerbstätigengeneration leisten kann. Zum einen kann durch den Aufbau einer teilweisen Kapitaldeckung in Ergänzung des Umlageverfahrens keine zeitnahe Finanzstabilisierung der gesetzlichen Rentenversicherung erreicht werden, zum anderen können die ab

2036 aus dem Generationenkapital generierten Erträge die mit der Festschreibung des Mindestrentenniveaus von 48 Prozent verbundenen höheren Rentenausgaben bei Weitem nicht ausgleichen.

- AIS, FS 30. Der Ansatz der Bundesregierung, mit der Bildung des Generationenkapitals einen teilweise kapitalgedeckten Baustein zur Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung zu schaffen, ist ein Schritt in die richtige Richtung. Allerdings geht die weit überwiegende Darlehensfinanzierung des Generationenkapitals zu Lasten künftiger Generationen und es fehlen Regelungen zur Rückführung der Darlehen. Der kapitalgedeckte Baustein ist der Höhe nach so aufzustocken und auszugestalten, dass hierdurch auch unter Berücksichtigung von Schwankungen an den Kapitalmärkten ein substanzieller und über die kommenden Legislaturperioden hinweg stabiler Beitrag zur Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung geleistet werden kann. In diesem Zusammenhang sollte auch geprüft werden, welche Auswirkungen die vorgesehene Übertragung bestehender Staatsbeteiligungen auf die Diversifikation des Portfolios der Stiftung Generationenkapital und damit auf die Stabilisierung der Rendite hat.

Begründung:

Mit der Stiftung Generationenkapital fügt die Bundesregierung erstmals einen kapitalgedeckten Baustein in die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung ein. Ausgehend von einer einmaligen Zuführung in Höhe von 15 Milliarden Euro sowie regelmäßigen Zuführungen in Höhe von 12 Milliarden Euro ab dem Jahr 2024, die in den Folgejahren um jeweils 3 Prozent erhöht werden, erscheint es unter den gegebenen Bedingungen an den Kapitalmärkten rechnerisch möglich, bis zum Jahr 2035 einen Kapitalstock von mindestens 200 Milliarden Euro aufzubauen.

Die jährliche Zuführung eines um jeweils 3 Prozent gegenüber dem Vorjahr erhöhten Betrages, beginnend mit 12 Milliarden Euro im Jahr 2024, erfolgt allerdings darlehensfinanziert und somit zu Lasten künftiger Generationen. Aus den Erträgen der Bewirtschaftung des Stiftungskapitals werden lediglich Zinsschulden beglichen. Für die Rückzahlung der Darlehensvaluta liegt bislang kein Plan vor. Hinzu kommt, dass bereits vergleichsweise geringe Abweichungen von der geplanten Höhe der jährlichen Zuführungen den Aufbau eines Stiftungskapitals in der vorgesehenen Höhe nachhaltig schädigen würden.

Auch, wenn bis zum Jahr 2035 ein Kapitalstock in einer Größenordnung zwischen 200 und 260 Milliarden Euro aufgebaut werden kann, erscheint es sehr zweifelhaft, dass die jährlichen Erträge aus dem Stiftungskapital einen Umfang erreichen, der den Sicherheitspuffer soweit überschreitet, dass ab dem Jahr

2036 regelmäßige Ausschüttungen an die gesetzliche Rentenversicherung vorgenommen werden dürfen.

Sollten die Erträge aus dem Generationenkapital den Sicherheitspuffer in der erforderlichen Höhe übersteigen, ist zu bezweifeln, dass diese einen signifikanten Beitrag zur Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung leisten werden. Der in § 7 Absatz 3 des Gesetzentwurfs geregelte Sicherheitspuffer kann bereits im ersten Jahr der beabsichtigten Zuführung an die gesetzliche Rentenversicherung eine Ausschüttung ausschließen, wenn das Stiftungskapital lediglich auf den von der Bundesregierung avisierten Betrag von 200 Milliarden Euro angewachsen ist. Um regelmäßige Ausschüttungen an die gesetzliche Rentenversicherung gewährleisten und einen substanziellen Beitrag zu deren Finanzierung leisten zu können, muss ein wesentlich höheres Stiftungskapital aufgebaut werden. Für eine Senkung des Beitragssatzes um einen Prozentpunkt ab dem Jahr 2038 wäre nach Berechnungen des Sachverständigenrates ein Kapitalstock von 454,6 Milliarden Euro erforderlich. Dieser könnte mit einer anfänglichen Einmalzahlung (229,6 Milliarden Euro im Jahr 2023) oder deutlich höheren als den vorgesehenen jährlichen Zahlungen (21,1 Milliarden Euro ab dem Jahr 2023) generiert werden.

Die Übertragung von Eigenmitteln des Bundes im Umfang von 15 Milliarden Euro müsste aus bestehenden Staatsbeteiligungen erfolgen. Im Anschluss an den Sachverständigenrat kommen insoweit insbesondere die Beteiligungen an der Deutschen Post AG, der Deutschen Telekom, Airbus und der Commerzbank in Betracht. Der Gesamtbörsenwert dieser Beteiligungen reicht für eine Übertragung von Eigenmitteln in der geplanten Höhe aus. Allerdings ist kritisch zu prüfen, ab welcher Höhe sich die Übertragung dieser Staatsbeteiligungen in das Generationenkapital nachteilig auf die Diversifikation des Portfolios und damit die Stabilisierung der Rendite auswirkt. Zudem werden die Dividendeneinnahmen aus den Staatsbeteiligungen dem Bundeshaushalt entzogen, haben zugleich aber nur einen sehr geringen Anteil an der Deckung der Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung.

- Fz 31. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, im Sinne der Nachhaltigkeit und des Klimaschutzes sicherzustellen, dass das Generationenkapital in Orientierung am 1,5-Grad-Ziel des Pariser Klimaschutzabkommens angelegt wird. Die notwendige grundsätzliche Ausrichtung der Anlagestrategie auf Nachhaltigkeit sollte nicht nachgelagerten Gremien oder Behörden überlassen werden. Der Gesetzgeber sollte das "magische Viereck" der Finanzanlage als Orientierung für die Anlagestrategie definieren (Nachhaltigkeit, Risiko, Liquidität und Rendite), so dass die Abwägung zwischen diesen Zielen möglich wird.

AIS, FS 32. Der Bundesrat stellt fest, dass die im Gesetzentwurf aufgezeigten Annahmen zu der Entwicklung des Generationenkapitals sehr optimistisch dargestellt wurden. Es bestehen erhebliche Zweifel, ob das geplante Fondsvermögen von mindestens 200 Milliarden Euro bis zum Jahr 2035 vorhanden sein wird und die anschließend angedachte jährliche Entnahme vom 10 Milliarden Euro realisierbar ist, ohne den Grundstock des Fonds anzugehen. Zu beachten bleibt, dass die Börsen derzeit gut dastehen, die Zinsen am Kapitalmarkt wesentlich höher als vor Jahren sind und der Anlagehorizont zeitlich kurz bemessen ist.

AIS, FS 33. Zu Artikel 2 (§ 5 GenKapG – Stiftungsvermögen)

Der Bundesrat fordert, dass es in jedem Fall ausgeschlossen sein muss, Beiträge der Versicherten für die Bildung des Generationenkapitals zu verwenden. Im Falle des Ausbleibens der erhofften Erträge muss zudem sichergestellt sein, dass dieser Ausfall durch den Bund kompensiert wird und nicht zu Lasten der Beitragszahlerinnen und -zahler sowie der Rentenbezieherinnen und -bezieher geht. Außerdem ist in geeigneter Weise auszuschließen, dass der Stiftung für die Dämpfung des Anstiegs des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung zugeflossene Erträge durch den Bund anderweitig, etwa für eine zukünftig notwendig werdende Haushaltskonsolidierung, verwendet werden.

AIS, FS 34. Zu Artikel 2 (§ 7 Absatz 4 GenKapG – Einvernehmen)

Die Regelungen zur Zusammenarbeit zwischen dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales sollten so gestaltet werden, dass ein fehlendes Einvernehmen zwischen den Ministerien zulässigen Ausschüttungen an die gesetzliche Rentenversicherung nicht entgegenstehen kann.

Begründung:

Die Regelungen über die Zusammenarbeit zwischen dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) sind mit dem Zweck der Stiftung Generationenkapital, mit den aus der Bewirtschaftung der ihr zugeführten Mittel erzielten Erträgen einen dauerhaften Beitrag zur Stabilisierung der Beitragssatzentwicklung der allgemeinen Rentenversicherung zu leisten, nicht durchgängig in Einklang zu bringen. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass das BMF im Einvernehmen mit dem BMAS über die Höhe der Ausschüttungen entscheidet. Diese Regelung kann dazu führen, dass Beträge, die den Sicherheitspuffer in der erforderlichen Höhe übersteigen, nicht an die gesetzliche Rentenversicherung ausgeschüttet werden, sofern le-

diglich kein entsprechendes Einvernehmen zwischen BMF und BMAS besteht. Dieses Ausschüttungshindernis entzieht der gesetzlichen Rentenversicherung die für die Stabilisierung der Beitragssatzentwicklung erforderlichen Mittel.

AIS, FS 35. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Das Rentenpaket II stärkt die gesetzliche Rentenversicherung als tragende erste Säule der Alterssicherung, indem es ein stabiles Rentenniveau von 48 Prozent auch langfristig über das Jahr 2025 fest schreibt. Der Bundesrat begrüßt, dass die gesetzliche Rentenversicherung und ihre Leistungen damit auch für die Rentnerinnen und Rentner und Beitragszahlerinnen und Beitragszahler eine verlässliche Größe und einen elementaren Baustein für eine auskömmliche Altersversorgung nach einem erfüllten Arbeitsleben darstellen. Der Bundesrat bekräftigt, dass das Renteneintrittsalter nicht über 67 Jahre steigen darf.
- b) Der demografische Wandel, der auch die gesetzliche Rentenversicherung vor große Herausforderungen stellt, fordert neue Ansätze und Lösungen in der Sozialpolitik. Mit dem Generationenkapital wird ein neuer, zusätzlicher Weg beschritten, der aber auch Risiken birgt. Die Erträge aus dem Generationenkapital sind darauf angelegt, langfristig dazu beizutragen, den Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung zu stabilisieren und insbesondere die jüngere Generation der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler zu entlasten. Daran wird sich der Erfolg des Generationenkapitals in Zukunft messen lassen müssen.
- c) Der Bundesrat weist darauf hin, dass für das Generationenkapital weder direkt noch indirekt Mittel aus der Umlagegemeinschaft der gesetzlichen Rentenversicherung verwendet werden sollen.
- d) Der Bundesrat betont, dass gute, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung die Voraussetzung für eine langfristige Stabilisierung der Gesetzlichen Rentenversicherung ist.

B

36. Der **Wirtschaftsausschuss**

empfiehlt dem Bundesrat, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben.