

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)

A. Problem

Gemäß § 158 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VI) – Gesetzliche Rentenversicherung – muss der Beitragssatz in der allgemeinen Rentenversicherung zum 1. Januar eines jeden Folgejahres per Rechtsverordnung angepasst werden, wenn die Höhe der Nachhaltigkeitsrücklage (vormals „Schwankungsreserve“) am 31. Dezember des Kalenderjahres bei Beibehaltung des bisherigen Beitragssatzes die Mindestrücklage in Höhe von 0,2 Monatsausgaben voraussichtlich unterschreiten (Anhebung des Beitragssatzes) bzw. die Höchsthaltigkeitsrücklage in Höhe von 1,5 Monatsausgaben überschreiten wird (Absenkung des Beitragssatzes).

Die jüngste Anpassung des Beitragssatzes in der gesetzlichen Rentenversicherung erfolgte zum 1. Januar 2018 mit der Absenkung von 18,7 auf 18,6 Prozent. Seitdem liegt der Beitragssatz auf dem niedrigsten Stand seit dem Jahr 1995. Zum 1. Januar 2019 hätte der Beitragssatz unter Anwendung des § 158 Absatz 1 SGB VI weiter abgesenkt werden müssen. Dies wurde durch die im Jahr 2018 im Rahmen des Gesetzes über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz) beschlossene Beitragssatzgarantie jedoch angesichts des prognostizierten Abschmelzens der Nachhaltigkeitsrücklage in den kommenden Jahren richtigerweise abgewendet.

Im Januar 2020 entsprach die Nachhaltigkeitsrücklage der gesetzlichen Rentenversicherung mit ca. 40,1 Mrd. Euro noch 1,7 Monatsausgaben. Seitdem ist sie, nicht zuletzt auch durch die aufgrund der Coronavirus-Krise etwas niedriger als ursprünglich geschätzten Einnahmen, auf 1,37 Monatsausgaben (ca. 33 Mrd. Euro, Stand Oktober 2021) abgesunken. Sie liegt somit unterhalb der Höchsthaltigkeitsrücklage. Laut dem Rentenversicherungsbericht 2021 wird der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung noch bis einschließlich 2023 konstant 18,6 Prozent betragen. Im Folgejahr würde die Mindestrücklage bei einem weiterhin konstanten Beitragssatz unterschritten werden, sodass der Beitragssatz im Jahr 2024 auf 19,5 Prozent angehoben und im Jahr 2025 bei 19,7 Prozent liegen wird. Ab 2024 ist davon auszugehen, dass die Nachhaltigkeitsrücklage am

jeweiligen Jahresende mittelfristig nur leicht bzw. minimal oberhalb der Mindestrücklage von 0,2 Monatsausgaben liegen wird.

Mit dem Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenreformgesetz 1999 – RRG 1999) wurde der Korridor der Nachhaltigkeitsrücklage auf zwischen 1 und 1,5 Monatsausgaben festgelegt. In der Zeit von 2002 bis 2004 wurden diese Grenzwerte mehrmals gesetzlich angepasst. Seit dem 1. August 2004 liegen die Grenzwerte des Korridors bei den heutigen Werten von 0,2 und 1,5 Monatsausgaben. Die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ (die sogenannte „Rentenkommission“) hat in ihrem im März 2020 vorgelegten Abschlussbericht eine geringfügige Anhebung der Untergrenze der Nachhaltigkeitsrücklage auf 0,3 Monatsausgaben empfohlen.

Die Untergrenze ist seit August 2004 so niedrig angesetzt, dass die Nachhaltigkeitsrücklage ihre Funktion des Ausgleichs unterjähriger Einkommensschwankungen selbst bei einer minimal schlechteren finanziellen Entwicklung als ursprünglich prognostiziert nicht mehr erfüllen kann. Im Jahr 2005 betrug die Nachhaltigkeitsrücklage am Jahresende lediglich 0,11 Monatsausgaben. In diesem Jahr konnte die unterjährige Zahlungsfähigkeit nur durch vorgezogene Bundeszuschüsse und gegen Ende des Jahres sogar nur durch die Liquiditätshilfe des Bundes gemäß § 214 SGB VI („Bundesgarantie“) sichergestellt werden. Die aufgrund der Coronavirus-Pandemie eingetübte Wirtschaftslage im Jahr 2020, die im Jahr 2019 nicht vorhersagbar war, konnte die Deutsche Rentenversicherung nur dank ihrer (noch) hohen Nachhaltigkeitsrücklage ohne Hilfen des Bundes überstehen.

Hätte nach Berechnungen der Deutschen Rentenversicherung Bund die Nachhaltigkeitsrücklage zu Beginn des Jahres 2020 nur 0,2 Monatsausgaben betragen, wären in den Monaten September und Oktober Liquiditätshilfen nötig gewesen, um die Zahlungsfähigkeit zu sichern. Doch selbst ohne konjunkturelle Einbrüche liegt in den meisten Jahren die Nachhaltigkeitsrücklage gegen Ende des einnahmeschwächsten Monats (in der Regel Oktober) um durchschnittlich rund 0,3 Monatsausgaben niedriger als während des einnahmestärksten Monats des entsprechenden Jahres (in der Regel Dezember).

Dies zeigt auf, dass die aktuelle Untergrenze der Nachhaltigkeitsrücklage strukturell zu niedrig angesetzt ist. Eine Mindestnachhaltigkeitsrücklage in Höhe von 0,2 Monatsausgaben wird – selbst bei einer wie bei der Festsetzung des Beitragsatzes prognostizierten wirtschaftlichen Entwicklung – in Zukunft regelmäßig dazu führen, dass unterjährig besondere Maßnahmen zur Liquiditätssicherung der gesetzlichen Rentenversicherung zu ergreifen sein werden. Die in Normaljahren vorkommende Schwankung der Nachhaltigkeitsrücklage von durchschnittlich rund 0,3 Monatsausgaben macht ferner deutlich, dass eine Anhebung der Mindestrücklage auf die von der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ geforderten 0,3 Monatsausgaben nicht ausreichen würde, um die unterjährige Zahlungsfähigkeit der Rentenversicherung verlässlich zu sichern.

B. Lösung

Durch die Anhebung der Untergrenze der Nachhaltigkeitsrücklage (Mindestrücklage) von derzeit 0,2 auf 0,4 Monatsausgaben ab dem 1. Januar 2023 wird garantiert, dass die gesetzliche Rentenversicherung unterjährige Schwankungen der Einnahmen und Ausgaben sowie konjunkturelle Einbrüche sicher mit eigenen Mitteln ausgleichen kann.

C. Alternativen

Anhebung der Mindestrücklage auf 0,3 Monatsausgaben entsprechend der Empfehlung der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ (sog. „Rentenkommission“).

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die Anhebung der Untergrenze der Nachhaltigkeitsrücklage auf 0,4 Monatsausgaben ab dem 1. Januar 2023 erfordert für das Jahr 2024 eine etwas stärkere Anhebung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung als nach geltendem Recht. Das Ausmaß der zusätzlichen Anhebung des Beitragssatzes kann zum aktuellen Zeitpunkt nicht exakt beziffert werden, da es von der Umsetzung der im Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP aufgeführten rentenpolitischen Vorhaben – wie beispielsweise der geplanten Wiedereinführung des Nachholfaktors – abhängt.

Der allgemeine Bundeszuschuss zur Rentenversicherung ist sowohl an die Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer gekoppelt als auch an die Entwicklung des Beitragssatzes. Jeder Anstieg des Beitragssatzes um 0,1 Prozentpunkt würde sich aktuell auf den Bundeszuschuss in Form einer Erhöhung um 248 Mio. Euro auswirken. Ferner wirkt sich eine Erhöhung des Beitragssatzes auch steigernd auf den Beitrag des Bundes für Kindererziehungszeiten aus (s. § 177 SGB VI).

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Die Anhebung der Untergrenze der Nachhaltigkeitsrücklage auf 0,4 Monatsausgaben hat zur Folge, dass im Jahr 2024 eine zum jetzigen Zeitpunkt nicht exakt quantifizierbare etwas stärkere Anhebung des Beitragssatzes als nach geltendem Recht notwendig werden wird.

Jede Anhebung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung um 0,1 Prozentpunkt würde sich zum aktuellen Zeitpunkt auf abhängig Beschäftigte mit durchschnittlichem Erwerbseinkommen (2021: 3.461,75 Euro pro Monat) in Form einer monatlichen Mehrbelastung in Höhe von 1,73 Euro auswirken.

Der stärker als prognostizierte Anstieg des Beitragssatzes im Jahr 2024 führt aufgrund des Beitragssatzfaktors in der Rentenanpassungsformel zu einer Dämpfung der Rentenanpassung im Jahr 2025. Allerdings wird aufgrund dieser zusätzlichen Erhöhung des Beitragssatzes im Jahr 2024 – anders als gegenwärtig prognostiziert – im Jahr 2025 voraussichtlich keine Erhöhung des Beitragssatzes notwendig sein, was sich wiederum rentensteigernd auf die Rentenanpassung 2026 auswirken wird.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Die Anhebung der Untergrenze der Nachhaltigkeitsrücklage auf 0,4 Monatsausgaben hat zur Folge, dass im Jahr 2024 eine zum jetzigen Zeitpunkt nicht exakt quantifizierbare etwas stärkere Anhebung des Beitragssatzes als nach geltendem Recht notwendig werden wird.

Jede Anhebung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung um 0,1 Prozentpunkt würde zum aktuellen Zeitpunkt einen zusätzlichen Erfüllungsaufwand in Höhe von 694 Mio. Euro bedeuten.

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

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch

In § 158 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Rentenversicherung – in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 2002 (BGBl. I S. 754, 1404, 3384), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird die Angabe „0,2fache“ durch die Angabe „0,4fache“ ersetzt.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2023 in Kraft.

Berlin, den 28. Oktober 2021

Amira Mohamed Ali, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Das erwartete schnelle Abschmelzen der Nachhaltigkeitsrücklage in den kommenden Jahren wird die Rentenversicherung vor Liquiditätsproblemen stellen, da die gegenwärtige Untergrenze von 0,2 Monatsausgaben zu niedrig angesetzt ist. Mit einer solch geringen Nachhaltigkeitsrücklage kann auch nur eine geringfügig schlechtere Einnahmeentwicklung als ursprünglich prognostiziert nicht ausgeglichen werden: Nicht vorhersehbare, spontan eintretende Verschlechterungen der Wirtschaftslage, wie es sie in jüngster Vergangenheit aufgrund der Coronavirus-Pandemie gab, können dann nicht mehr eigenständig aufgefangen werden. Ferner hat die Rentenversicherung bei einer Nachhaltigkeitsrücklage in Höhe von 0,2 Monatsausgaben selbst bei Erfüllung der Konjunkturprognose Schwierigkeiten, die in Normaljahren vor allem im Herbst auftretenden unterjährigen saisonalen Schwankungen der Beitragszuflüsse zu bewältigen. Die Zahlungsunfähigkeit der Rentenversicherung könnte in solchen Fällen nur durch vorgezogene Bundeszuschüsse und/oder Liquiditätshilfen nach § 214 SGB VI sichergestellt werden.

Die Notwendigkeit solcher Maßnahmen würde das Vertrauen der Bevölkerung in die gesetzliche Rentenversicherung unterminieren und wäre Wasser auf die Mühlen derer, die ein politisches Interesse an einer Schwächung der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung haben. Es gilt daher, die Liquidität der gesetzlichen Rentenversicherung auch bei saisonalen und nicht vorhersehbaren konjunkturellen Schwankungen durch eine höhere Mindestrücklage zu garantieren.

Die knapp zwanzigjährige Erfahrung mit der kapitalgedeckten Riester-Rente hat nicht nur angesichts viel zu hoher Verwaltungskosten und der andauernden Niedrig- bzw. Negativzinsphase deren gravierende Defizite offengelegt. Insgesamt zeigt sich: Die mit der Riester-Reform verknüpften Erwartungen an eine Kompensation der Sicherungslücke in der gesetzlichen Rentenversicherung durch die Leistungen aus der betrieblichen und privaten Altersvorsorge haben sich nicht erfüllt. Das Drei-Säulen- bzw. Drei-Schichten-Modell ist gescheitert. Gerade deshalb sollten sich aber die Versicherten in der Rentenversicherung auf ein Höchstmaß an Stabilität der ersten Säule bzw. der ersten Schicht verlassen können. Verlässlichkeit und Stabilität ist aber nur gegeben, wenn die Liquidität nicht regelmäßig durch vorgezogene Bundeszuschüsse und/oder Liquiditätshilfen sichergestellt werden muss.

Die Notwendigkeit, die Untergrenze der Nachhaltigkeitsrücklage anzuheben, wurde zuletzt wiederholt seitens der Deutschen Rentenversicherung Bund benannt. Ebenso haben sich die von der Bundesregierung eingesetzte „Kommission Verlässlicher Generationenvertrag“ („Rentenkommission“), der „Bundesfachausschuss Soziale Sicherung und Arbeitswelt“ der CDU sowie in der vergangenen Legislaturperiode die Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für eine Erhöhung der Mindestrücklage ausgesprochen.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Anhebung der Untergrenze der Nachhaltigkeitsrücklage (Mindestrücklage) von derzeit 0,2 auf 0,4 Monatsausgaben ab dem 1. Januar 2023.

III. Alternativen

Anhebung der Mindestrücklage auf 0,3 Monatsausgaben.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die sozialversicherungsrechtlichen Regelungen ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 12 des Grundgesetzes (GG).

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und mit den völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland geschlossen hat, vereinbar.

VI. Gesetzesfolgen

Die Anhebung der Untergrenze der Nachhaltigkeitsrücklage auf 0,4 Monatsausgaben hat zur Folge, dass im Jahr 2024 eine zum jetzigen Zeitpunkt nicht exakt quantifizierbare etwas stärkere Anhebung des Beitragssatzes als nach geltendem Recht notwendig werden wird.

VII. Befristung; Evaluation

Eine Befristung der Anhebung der Mindestrücklage ist nicht vorgesehen und kommt angesichts der Intention, die Liquidität der allgemeinen Rentenversicherung langfristig sicherzustellen, nicht in Betracht.

Die Anhebung der Mindestrücklage auf 0,4 Monatsausgaben soll im Jahr 2028, fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes, evaluiert werden. Dabei soll insbesondere die Notwendigkeit weiterer Anpassungen der Grenzwerte des Korridors der Nachhaltigkeitsrücklage untersucht werden.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch)

Die Änderung des § 158 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 SGB VI regelt die Anhebung der Untergrenze der Nachhaltigkeitsrücklage (Mindestrücklage) von 20 Prozent auf 40 Prozent der durchschnittlichen Ausgaben zu eigenen Lasten der Träger der allgemeinen Rentenversicherung eines Kalendermonats.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes zum 1. Januar 2023.

