

Stellungnahme des Sozialverbands VdK Deutschland e. V.

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

Sozialverband VdK Deutschland e. V.
Abteilung Sozialpolitik
Linienstraße 131
10115 Berlin

Telefon: 030 9210580-300
Telefax: 030 9210580-310
E-Mail: sozialpolitik@vdk.de

Berlin, 22.03.2024

Der Sozialverband VdK Deutschland e. V. (VdK) ist als Dachverband von 13 Landesverbänden mit über zwei Millionen Mitgliedern der größte Sozialverband in Deutschland. Die Sozialrechtsberatung und das Ehrenamt zeichnen den seit über 70 Jahren bestehenden Verband aus.

Zudem vertritt der VdK die sozialpolitischen Interessen seiner Mitglieder, insbesondere der Rentnerinnen und Rentner, Menschen mit Behinderung und chronischen Erkrankungen sowie Pflegebedürftigen und deren Angehörigen.

Der gemeinnützige Verein finanziert sich allein durch Mitgliedsbeiträge und ist parteipolitisch und konfessionell neutral.

1. Zu den Zielen des Referentenentwurfs und den Maßnahmen der Umsetzung

Ziel des Referentenentwurfs ist es, das Rentenniveau (Sicherungsniveau vor Steuern) der gesetzlichen Rente als tragender Säule der Alterssicherung bis Mitte 2040 bei 48 Prozent zu stabilisieren. Die aufgrund der Stabilisierung sowie des Renteneintritts der geburtenstarken Jahrgänge zu erwartenden Mehrausgaben sollen durch die Erschließung einer zusätzlichen Finanzierungsquelle – dem Generationenkapital - ab dem Jahr 2036 abgedeckt und so der ab 2028 beginnende Beitragssatzanstieg reduziert werden.

Die Haltelinie des Sicherungsniveaus vor Steuern auf 48 Prozent war bisher bis zum 1. Juli 2025 befristet und wird nun bis zur Rentenanpassung am 1. Juli 2039 verlängert, in den Grundsätzen des SGB VI verankert sowie als explizite Berichtspflicht in den jährlichen Rentenversicherungsbericht aufgenommen. Sobald die Haltelinie für das Sicherungsniveau vor Steuern zum ersten Mal greifen wird, folgt anschließend die Rentenanpassung nur noch eins zu eins der Lohnentwicklung. Die Kürzungsfaktoren werden somit in den Folgejahren ausgesetzt. Die Haltelinie für den Höchstbeitragssatz (Beitragssatzgarantie) von 20 Prozent wird nicht verlängert und läuft mit dem Jahr 2025 aus. Das stabilisierte Rentenniveau wird also in den kommenden Jahren gegenüber dem geltenden Recht über moderat ansteigende Beitragssätze (2040: + 1 Prozentpunkt) und Bundesmittel (2040: + 7,7 Milliarden Euro) finanziert. Zusätzlich legt die Bundesregierung im Jahr 2035 einen Bericht vor, wie das Rentenniveau über 2039 bzw. 2040 hinaus stabilisiert werden kann. Um unterjährige Einnahmeschwankungen der gesetzlichen Rente besser ausgleichen zu können, wird die Mindestnachhaltigkeitsrücklage von 0,2 auf 0,3 Monatsausgaben angehoben. Die bisher sehr intransparenten und kaum nachvollziehbaren Berechnungsweisen und Fortschreibungsregeln der Bundeszuschüsse werden aktualisiert, angeglichen und vereinfacht.

Der Einstieg in die ergänzende Kapitalmarktfinanzierung der gesetzlichen Rente erfolgt über die Einrichtung einer Stiftung „Generationenkapital“. Der Stiftung wird ab 2024 jährlich ein schuldenfinanziertes, aber „schuldenbremsenneutrales“ Darlehen von zunächst 12 Milliarden Euro zugeführt. Dieses wird pro Jahr um zusätzlich drei Prozent erhöht und bis 2028 durch die Übertragung von Eigenmitteln in Höhe von 15 Milliarden Euro ergänzt. Das Stiftungsvermögen wird am Kapitalmarkt global, renditeorientiert, langfristig und zu marktüblichen Bedingungen investiert. Sofern 2036 ein Stiftungskapital von 200 Milliarden Euro erreicht wird, sollen der Rentenversicherung nach Abzug der Verwaltungskosten und Erstattung der Zinsen für die Darlehen des Bundes Stiftungserträge in einem Umfang von durchschnittlich 10 Milliarden Euro pro Jahr zweckgebunden zufließen. Über die konkrete Höhe der Zuführung entscheiden

das BMAS und das BMF erstmals 2035. Die Bundesregierung erwartet nach den eigenen Berechnungen, den Anstieg des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rente so um 0,3 Prozentpunkte (2040) zu dämpfen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Rentenniveaustabilisierungsgesetz

Der Sozialverband VdK begrüßt die mit dem Referentenentwurf für die kommenden 15 Jahre geltende Neuausrichtung der gesetzlichen Rente auf ein klares Mindestleistungsziel. Die Rentenreformen der 2000er Jahre mit ihrer Fixierung auf die Begrenzung des Beitragssatzanstiegs haben die Akzeptanz und Legitimation der gesetzlichen Rentenversicherung bei immer mehr Menschen unnötig geschwächt. Statt das Leistungsniveau der gesetzlichen Rente dem Ziel eines niedrigen Beitragssatzes unterzuordnen, wird jetzt für einen zumindest 15-jährigen Zeitraum ein klares Leistungsziel für das Rentenniveau benannt und über die jährliche Rentenanpassung auch sachgerecht und einfach umgesetzt und nicht mehr den Beitragssatzzielen untergeordnet. Die Beitragssatzobergrenze von 22 Prozent bleibt abgeschwächt als Berichtspflicht bis 2030 erhalten. Der VdK begrüßt, dass der Rentenwert damit zunächst bis 2039 eng an die Lohnentwicklung gekoppelt wird und die Anwendung der Dämpfungsfaktoren im Jahr nach dem erstmaligen Unterschreiten der 48-Prozent-Grenze entfällt¹. Das wird Ende der 2020iger Jahre die Renten gegenüber dem geltenden Recht um über zwei Prozent und in den 40iger Jahren um sechs bis sieben Prozent erhöhen. Der VdK fordert, die Rentenanpassung nach Mindestsicherungsniveau ohne zeitliche Begrenzung festzuschreiben, um das Vertrauen in die gesetzliche Rente nachhaltig und dauerhaft zu stärken.

Dies erfordert aber nach Meinung des VdK auch eine Diskussion um die Höhe eines angemessenen Rentenniveaus und dessen solide Finanzierung. Wenn es bei der Absenkung des Rentenniveaus auf 45 Prozent (2037) vor Steuern geblieben wäre, hätten immer mehr Menschen keine lebensstandardsichernde und armutsfeste Rente mehr erhalten, obwohl sie jahrzehntelang in das Rentensystem eingezahlt haben. Die zentrale Funktion des Umlagesystems, den im Alter oder bei Erwerbsminderung wegfallenden Lohn zu ersetzen, wäre weiter geschwächt worden. Dieser weitere Verfallsprozess wird mit dem zweiten Rentenpaket gestoppt. Gezielte Maßnahmen zur Bekämpfung von Altersarmut infolge prekärer Beschäftigung, wie ein höherer gesetzlicher Mindestlohn oder die Grundrente, können aber auch bei einem Rentenniveau von 48 Prozent kaum sicherstellen, dass Versicherte nach einem langen Arbeitsleben eine Rente beziehen, die den ergänzenden Grundsicherungsbezug vermeidet. Ein langfristig stabiles und vor allem auskömmliches Sicherungsniveau sowie eine klare und nachvollziehbare Kopplung der Rentenanpassung an die Lohnentwicklung bilden die Basis um Rentnerinnen und Rentner angemessen an der Wohlstandsentwicklung zu beteiligen und vor Kaufkraftverlusten sowie vor Altersarmut zu schützen.

¹ Aufgrund der Pressemitteilung des BMAS zur Rentenanpassung 2024 ist zu erwarten, dass die Anpassung nach Mindestsicherungsniveau ab 2025 greift.

Der VdK fordert deshalb eine zeitlich unbegrenzte Anhebung des Rentenniveaus auf 53 Prozent als dauerhafte Rentengarantie und begründet dies wie folgt:

1. Im internationalen Vergleich ist das bundesdeutsche Sicherungsniveau der gesetzlichen Rente zu niedrig. Daten der OECD zeigen, dass Deutschland mit einer sogenannten Bruttoersatzrate von 43,9 Prozent knapp 7 Prozentpunkte unter dem OECD Durchschnitt (50,7 %) und ca. 30 Prozentpunkte hinter vergleichbaren Volkswirtschaften wie Österreich (74,1 Prozent), den Niederlanden oder Italien liegt.²

2. Die bisherigen Regeln zur Rentenanpassung schützen Rentnerinnen und Rentner aufgrund von Nullrunden, des Nachholfaktors, der Dämpfungsfaktoren, ausgebliebener Inflationsausgleichszahlungen und der zeitlich verzögerten Weitergabe von Lohnerhöhungen nicht ausreichend und nicht zeitnah vor Kaufkraftverlusten in Phasen hoher Inflation. Die Inflationsausgleichsprämien für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte werden aufgrund der Beitragsfreiheit in den kommenden beiden Jahren den Lohnfaktor und damit die Rentenanpassungen reduzieren, da die aktuelleren VGR-Löhne (mit Inflationsausgleichsprämien) durch die beitragspflichtigen Löhne nach unten korrigiert werden. Weiter wirken sich die Ausweitung der Mini- und Midijobs sowie deren Einkommensgrenzen und die Absenkung der Beitragsbemessungsgrenze im Jahr 2022 negativ auf die beitragspflichtigen Löhne und damit auf Rentenanpassung aus. Die aufgelaufenen Kaufkraftverluste sollen durch die Anhebung des Rentenniveaus ausgeglichen werden.

3. Das Versprechen des Drei-Säulenmodells durch staatlich geförderte private und attraktive Betriebsrenten, die Lücke beim Sicherungsniveau zu schließen, hat sich nicht erfüllt und ist für viele Versicherte nicht leistbar. Der Bestand an Riesterverträgen ist seit 2018 rückläufig und ging seit dem Höchststand aus dem Jahr 2017 von 16,6 Millionen bis zum dritten Quartal 2023 um über eine Million Sparerinnen und Sparer auf 15,6 Millionen zurück. Der Anteil der ruhenden Verträge (keine Beitragsleistung im Berichtszeitraum) wird vom BMAS derzeit auf gut ein Fünftel bis knapp ein Viertel geschätzt. Nach den Angaben des Alterssicherungsberichts hat sich der Anteil der Beschäftigten mit einer Riesterreente zwischen 2012 und 2020 von 35 auf 30 Prozent verringert. Der Anteil von Beschäftigten mit gleichzeitigen Ansprüchen auf eine Betriebsrente und eine Riesterreente lag 2020 nur bei 18 Prozent. Über ein Drittel sorgt gar nicht zusätzlich fürs Alter vor.

Finanziert werden soll das vom Sozialverband VdK geforderte höhere Rentenniveau durch fünf zusätzliche Einnahmequellen:

1. Alle Erwerbstätigen sollen schnellstmöglich in die gesetzliche Rente einzahlen. Neben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auch neue Beamtinnen und Beamte, Selbstständige, Politiker, Angehörige der freien Berufe und Vorstandsmitglieder von Aktiengesellschaften. Diese Erwerbstätigenversicherung würde nicht nur eine große Gerechtigkeitslücke schließen, sondern bis in die 2070er-Jahre auch eine Finanzierungslücke in der gesetzlichen Rente. Der Sachverständigenrat bestätigt diese positiven Einnahmeeffekte bis Mitte der 2070iger Jahre in seinem Jahresgutachten 2023/2024³.

² Bruttoersatzraten vergleichen idealtypisch den Anteil der Rente am Verdienst vor Rentenbeginn. Es wird dabei von einer durchgängigen Erwerbsbiographie ab 22 Jahren bis zur jeweiligen Regelaltersgrenze ausgegangen <https://data.oecd.org/pension/gross-pension-replacement-rates.htm>

³ SVR-Jahresgutachten 2023/2024, S. 308.



2. Hohe Einkommen sollten außerdem stärker an der Finanzierung der Rente beteiligt werden. Dafür muss die Beitragsbemessungsgrenze angehoben werden. Sie liegt derzeit bei 7550 Euro im Monat. Für jeden Euro darüber werden keine Beiträge zur Rente gezahlt. Das ist sozial nicht gerecht.

3. Der VdK fordert weiter, die Arbeitgeber überproportional an den steigenden Rentenbeiträgen zu beteiligen und sich dabei am österreichischen Rentensystem zu orientieren: Arbeitgeber und Beschäftigte zahlen in Österreich seit über 20 Jahren einen Beitragssatz in Höhe von 22,8 Prozent, der überproportional mit 12,55 Prozent von den Arbeitgebern getragen wird. Beschäftigte müssen nur 10,25 Prozent zahlen. In Deutschland müssen die Beschäftigten nicht nur 9,3 Prozent in die gesetzliche Rente zahlen, sondern sollen auch noch vier Prozent in eine Riesterreute und am besten noch zwei Prozent in eine Betriebsrente zahlen, damit im Alter der erreichte Lebensstandard gesichert sein kann.

4. Die Bundeszuschüsse als sachgerechte Finanzierung nicht-beitragsgedeckter Leistungen müssen dauerhaft erhöht werden. Ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt, aber auch an den Steuereinnahmen des Bundes ist in den vergangenen 20 Jahren zurückgegangen. Damit zieht sich der Bund immer mehr aus der Finanzierung des rentenrechtlichen Ausgleichs von Kinderziehungszeiten oder niedrigen Löhnen zurück. Nur eine Erhöhung der Bundeszuschüsse stellt sicher, dass sich alle Steuerzahler an der Finanzierung von gesamtgesellschaftlichen Aufgaben beteiligen, die dem sozialen Ausgleich dienen. Um die Steuereinnahmen zu erhöhen fordert der VdK die gerechte Besteuerung hoher Vermögen und von Erbschaften.

5. Die Rente wird immer noch zu drei Vierteln aus Beiträgen und damit aus den Löhnen der Versicherten finanziert. Die im Koalitionsvertrag angekündigten Maßnahmen zur Stärkung der Frauenerwerbstätigkeit, zur besseren Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt und von älteren Beschäftigten müssen nicht nur auf den Weg gebracht werden, sondern auch konsequent umgesetzt werden. Die Potentiale des Arbeitsmarktes und der Migration offensiv zu nutzen, sowie qualitativ hochwertige Betreuungs- und Bildungsinfrastrukturen aufzubauen, bleiben zentrale Ansatzpunkte, um die demographisch bedingten Herausforderungen der gesetzlichen Rente zu bewältigen. Deshalb brauchen wir stärkere Anstrengungen, damit Frauen einer Vollzeitbeschäftigung nachgehen können, damit Geflüchtete schneller in den Arbeitsmarkt integriert werden und gute Löhne auf dem Bau, in der Landwirtschaft und auch im Büro gezahlt werden. Der VdK fordert einen gesetzlichen Mindestlohn von mindestens 14 Euro.

Generationenkapitalgesetz

Der VdK begrüßt die Absicht der Bundesregierung, die Einnahmebasis der gesetzlichen Rentenversicherung zu verbreitern und so den durch die Rentenniveaustabilisierung und den demographischen Wandel bedingten Beitragssatzanstieg für die Versicherten zu begrenzen. Die Einführung einer schuldenfinanzierten Kapitalmarkt-Komponente ist dafür aber nur in einem sehr begrenzten Umfang geeignet. Negative Nebenwirkungen von renditeorientierten Kapitalanlagestrategien auf die Daseinsvorsorge und auf die Umwelt werden im Referentenentwurf ausgeblendet. Positiv bleibt nur anzumerken, dass für den direkten Aufbau des Generationenkapitals keine Rentenversicherungsbeiträge der Versicherten verwandt



werden. Aus dem Bruttolohn von Arbeitgebern und Beschäftigten paritätisch finanzierte Beiträge werden im bewährten Umlagesystem direkt zur Auszahlung der laufenden Renten verwandt und können nicht langfristig auf dem Kapitalmarkt angelegt werden ohne direkt das aktuelle Leistungsniveau der gesetzlichen Rente zu senken. Bei einem Scheitern des Generationenkapitals würden die Versicherten und ihre Arbeitgeber aber indirekt mit höheren Beiträgen belastet werden.

Schon im Vorfeld äußerten sich die Bundesbank (Monatsbericht 2023), der Sachverständigenrat (Jahresgutachten 2023/2024) und der Sozialbeirat (Gutachten 2022) skeptisch zu den Rendite- und damit Erfolgsaussichten des „Generationenkapitals“. Hohe Renditen ließen sich nur mit einem hohen Anlagerisiko erzielen und dies könne in der kurzen Anlagefrist bis 2036 zu erheblichen Schwankungen führen. Zusätzlich muss die Stiftung Generationenkapital die eigenen Verwaltungs- und die Zinskosten des Bundes für die Schuldenaufnahme finanzieren. Schwankende Börsenkurse und die Schuldenfinanzierung begrenzen damit die erwartbare Höhe und die Verlässlichkeit der Zuführungen an die gesetzliche Rente. Bleiben die Erträge hinter den Erwartungen zurück, ist nicht etwa vorgesehen, dass die Bundeszuschüsse erhöht werden würden, sondern Defizite wären dann alleine von den Versicherten über höhere Beiträge zu tragen.

Bezogen auf die ab 2036 angestrebten Zuwendungen an die allgemeine Rentenversicherung in Höhe von durchschnittlich 10 Milliarden Euro und die dadurch zu erreichende Beitragssatzentlastung von 0,3 Prozentpunkten zeigt sich, dass die Entlastungswirkung in der Summe **zu gering** ist, um die gesetzliche Rente dauerhaft wieder zur lebensstandardsichernden Säule der Altersvorsorge auszubauen. Für das Jahr 2045 stehen im Referentenentwurf 10 Milliarden Euro Ausschüttungen an die allgemeine Rentenversicherung immer noch 22,3 Milliarden Euro Zuführungen aus Darlehen des Bundes gegenüber. Die Zuführungen sind nach den Erwartungen des Gesetzgebers nach 20 Jahren Laufzeit also immer noch doppelt so hoch wie die Ausschüttungen. Zwar entscheiden die Ministerien jährlich über möglicherweise höhere Ausschüttungen, es hätte der Akzeptanz und Transparenz des Generationenkapitals aber nicht geschadet, hier auch optimistischere bzw. pessimistischere Szenarien und empirische gestützte Modellrechnungen vorzulegen.

Vor diesem Hintergrund kommen die ab 2036 zu erwartenden Erträge für den demographischen Wandel **zu spät** und hätten nach Aussagen der Bundesbank zumindest eines längeren Investitionshorizontes bedurft: „Obgleich im langfristigen Durchschnitt die Aktienrisikoprämie positiv ausfallen dürfte, kann diese im Zeitverlauf temporär auch negativ sein. Die Dauer einer Phase mit negativen Aktienrisikoprämien ist dabei insbesondere vom makroökonomischen Umfeld abhängig. Dann wären auch negative Nettoerträge und teilweise Kapitalverluste möglich. Die Gesamtkonstruktion und insbesondere die Ausschüttungspolitik sollten dem Rechnung tragen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Anlagehorizont bis zur ersten geplanten Entnahme in gut einem Jahrzehnt relativ kurz ist. Das erschwert die Risikoglättung in der frühen Auszahlungsphase.“ (Bundesbank, Monatsbericht November S. 82).

Zudem hat sich das makroökonomische Umfeld verändert und reduziert die dem Generationenkapital zugrundeliegenden Erwartungen auf eine hohe Renditedifferenz zwischen Staatsanleihen und risikobehafteten Wertpapieren (vgl. Referentenentwurf, Seite 25). In den vergangenen 30 Jahren sanken nach den Kreditaufnahmeberichten des Bundes zwar die Zinskostensätze auf Schulden des Bundes von 5,35 Prozent (1996) auf minus

0,12 Prozent im Jahr 2021, sie stiegen aber seitdem wieder auf aktuell 2,54 Prozent im Jahr 2023. Ob die Inflation langfristig auf zwei Prozent zurückgeht, ist offen. Auch die zu erwartenden Renditen auf den Aktienmärkten schwanken nach Angaben der Deutschen Bundesbank deutlich: „Beispielsweise schwankte die Aktienrisikoprämie zwischen -2,1% und 8,3 % über einen rollierenden Anlagezeitraum von 15 Jahren zwischen 1969 bis 2022.“ (Bundesbank, Monatsbericht November, S. 81). Auch das Portfolio des Referenzfonds KENFO (Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung) konnte sich negativen Entwicklungen nicht entziehen und erzielte im Jahr 2022 eine Jahresrendite von minus 12,2 Prozent und damit einen Wertverlust von drei Milliarden Euro. Ein Rückgang bzw. ein Schwanken der erwarteten Zins-Rendite-Differenz ist mittelfristig also wahrscheinlich oder zumindest nicht ausgeschlossen.

Mögliche negative Nebenwirkungen der konkreten Anlagepolitik und Investmentstrategie des Generationenkapitals werden im Gesetzentwurf nicht benannt und auch nicht konkret adressiert, da die Anlagerichtlinien erst zu einem späteren Zeitpunkt erarbeitet werden soll und auch keine direkte Verpflichtung auf soziale und ökologische Nachhaltigkeitskriterien (ESG-Kriterien) im Referententwurf vorgeschrieben ist, sondern nur als Soll-Norm in der Begründung auftaucht. Gesetzlich verankert ist demgegenüber aber ausdrücklich, dass die Mittel renditeorientiert und global-diversifiziert angelegt werden sollen.

Die aktuellen Veröffentlichungen des Referenzfonds KENFO⁴ an den eine teilweise oder vollständige Aufgabenübertragung im Gesetz ermöglicht wird, zeigen auf, dass aufgrund schwankender und negativer Renditen an den Aktien- und gleichzeitig an den sonst als „sicheren Häfen“ geltenden Anleihemärkten im Jahr 2022 ein Marktwertverlust von minus 12,2 Prozent und ein Rückgang der stillen Reserven von 3,5 Milliarden Euro auf 50 Millionen Euro realisiert werden musste. Als Reaktion darauf will der KENFO nach eigenen Aussagen zunehmend in sogenannte illiquide Anlagen umschichten und diese sollen bis 2028 ca. 30 Prozent des Portfolios ausmachen.

Unter illiquide Anlagen fallen Investitionen in den Anlageklassen Infrastruktur, Private Equity (Unternehmensbeteiligungen), Private Debt (Unternehmenskredite) sowie Immobilien. Die Kapitalanlagen des KENFO finanzieren also immer stärker und direkt Geschäftsmodelle, die den Renditedruck auf die Daseinsvorsorge in den Bereichen Gesundheit, Wohnen und Pflege erhöhen und oft steigende Mieten, eine schlechtere Betreuungsqualität bei höheren Pflegegebühren auslösen. Insbesondere die Anlagen in Private Equity Fonds also Unternehmensbeteiligungen lassen für das Generationenkapital große Bedenken aufkommen. Aktuelle Studien für die USA zeigen z. B., dass renditemaximierende Übernahmen von Altenheimen durch Private-Equity-Firmen die Mortalität von Pflegeheimbewohnerinnen und -bewohnern um 11 Prozent ansteigen haben lassen.⁵

Eine aktuelle Analyse des KENFO-Portfolios durch die Nichtregierungsorganisation Urgewald hat ergeben, dass Ende 2022 Investitionen von rund 771 Millionen Euro in Aktien und Anleihen von 107 fossilen Unternehmen getätigt wurden (Urgewald, KENFO: Wie der staatliche

⁴ Häufig gestellte Fragen (Download am 6. Februar 2024).

https://www.kenfo.de/fileadmin/user_upload/dokumente/kenfo_faq_de.pdf

⁵ Gupta, Atul, Sabrina T Howell, Constantine Yannelis, and Abhinav Gupta. 2023. "Owner Incentives and Performance in Healthcare: Private Equity Investment in Nursing Homes." The Review of Financial Studies. Für Deutschland: Michaela Evans, Christoph Scheuplein, Private-Equity-Investitionen im Pflegesektor: Relevanz, Dimensionen und Handlungserfordernisse, IAT Forschung aktuell 8/2019.

Atomfonds den Klimawandel anheizt. Februar 2024). Ein solches Geschäftsgebaren muss für das Generationenkapital ausgeschlossen werden.

Zusammengefasst bewertet der Sozialverband VdK die Einführung des Generationenkapitals als nicht zielführend, um die Finanzierungsbasis der gesetzlichen Rente in den kommenden Jahrzehnten stabil zu erweitern. Der Beitrag des Generationenkapitals ist in der Summe zu gering, kommt zu spät und ist nicht verlässlich prognostizierbar. Negative ökologische und soziale Rückwirkungen durch nicht nachhaltige Investitionsstrategien im Bereich der Daseinsvorsorge und ökologisch schädliche Investitionen sind gesetzlich nicht ausgeschlossen und auf Grund der hohen Renditeerwartungen an einen öffentlichen Fonds sogar wahrscheinlich. Deshalb lehnt der VdK das Generationenkapital ab und verweist auf alternative Finanzierungsquellen zur Stärkung der gesetzlichen Rente (S.4).

2. Zu den Regelungen im Einzelnen

Im Folgenden nimmt der Sozialverband VdK Deutschland zu ausgewählten Punkten Stellung.

2.1. Rentenniveaustabilisierungsgesetz

2.1.1. SGB VI § 63 Grundsätze

§ 63 bestimmt die Grundsätze zur Bestimmung der Höhe einer Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung. Absatz 7 wird neu gefasst. Die jährliche Rentenanpassung wird nicht mehr wie in der alten Fassung auf die Entwicklung der Löhne und des Beitragssatzes bezogen, sondern nur noch darauf, dass das Sicherungsniveau vor Steuern 48 Prozent nicht unterschreiten darf.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der Sozialverband VdK begrüßt die Aufnahme des Mindestsicherungsniveaus in die Grundsätze der Rentenberechnung und -höhe, fordert aber eine Anhebung des Rentenniveaus auf 53 Prozent. Schon bisher war der Verzicht auf die Nennung des Nachhaltigkeitsfaktors in der alten Fassung so gewertet worden, dass § 63 nur die Grundsätze und nicht die konkrete Ausführung bestimmt, die sich jetzt in den §§ 68, 255e ff und 154 Absatz 3 findet. Der VdK schlägt vor, zur klaren Zielbestimmung die Kopplung der Rentenanpassung an die Lohnentwicklung wieder in den Absatz 7 aufzunehmen, da ab dem ersten Jahr, nachdem der Rentenwert auf das Mindestsicherungsniveau festgesetzt wird, die Dämpfungsfaktoren bis 2039 ausgesetzt werden (vgl. § 255i SGB VI) und dann die Rentenanpassung nur noch der Lohnentwicklung bei Berücksichtigung der Sozialabgaben auf Löhne und Renten folgt.

2.1.2. SGB VI § 154 Rentenversicherungsbericht / Berichtspflichten

Die bisher schon im Rentenversicherungsbericht vorhandene 15jährige Vorausberechnung (Modellrechnung) des Sicherungsniveaus vor Steuern wird rechtlich explizit als Berichtspflicht verankert. Sofern in den Vorausberechnungen bis 2030 der Beitragssatz 22 Prozent übersteigt, müssen geeignete Maßnahmen zur zusätzlichen Stabilisierung vorgelegt werden. Nach den Vorausberechnungen aus dem Referentenentwurf wird diese Haltelinie für 2030 (20,6 Prozent) eingehalten, wird aber im darauffolgenden 15-Jahreszeitraum trotz Zuwendungen aus dem Generationenkapital geringfügig überschritten (2035: 22,3 Prozent / 2025: 22,7 Prozent).

Im Jahr 2035 muss ein weiterer Bericht vorgelegt werden, ob weitere Maßnahmen erforderlich sind, um das Sicherungsniveau auch über 2039 hinaus konstant zu halten.

Die Berichtspflichten zur Anhebung der Altersgrenzen sowie zum Gesamtversorgungsniveau sollen entfallen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der Sozialverband VdK begrüßt, dass in den Berichtspflichten ein klares, wenn auch nicht rechtlich bindendes Bekenntnis für die dauerhafte Stabilisierung des Rentenniveaus auch über das Jahr 2039 hinaus verankert wurde. Der VdK schlägt vor, die Berichtspflicht des Rentenversicherungsberichts zum Rentenniveau und der Entwicklung von Einnahmen, Ausgaben sowie dem Beitragssatz auf einen fünfundzwanzigjährigen Zeitraum zu verlängern und die zu erwartenden Erträge des Generationenkapitals mit unterschiedlichen Zins-Rendite-Differenzen zu modellieren, um bereits im kommenden Jahr bei allen bestehenden Unsicherheiten von langfristigen Modellrechnungen eine faktenbasierte und solide Debatte über die zukünftige Finanzierung der gesetzlichen Rente zu ermöglichen. Darüber hinaus fordert der Sozialverband VdK im Rentenversicherungsbericht modellhafte Vorausberechnungen für ein höheres Rentenniveau und dessen Auswirkungen auf die Rentenausgaben und den Beitragssatz

Der Sozialverband VdK schlägt außerdem vor, die bereits jetzt absehbare Überschreitung des Beitragssatzzieles von 22 Prozent in den Jahren nach 2030 zum Ausgangspunkt für weitere Schritte zur nachhaltigen Finanzierung des Mindestrentenniveaus zu nehmen und die Vorschläge des VdK (siehe oben S. 4/5) zu berücksichtigen. Durch eine vorzeitige und schrittweise, aber moderate Beitragssatzerhöhung, die überproportional von den Arbeitgebern zu tragen wäre und eine entsprechende Erhöhung der Bundeszuschüsse (Demographiezuschuss des Bundes) könnten selbst bei einem höheren Mindestrentenniveau harte Beitragssatzsprünge (wie im Referentenentwurf für 2028 um 1,4 Prozentpunkte) und die sich abzeichnenden politischen Debatten um vermeintlich zu hohe Sozialbeiträge vermieden werden und bereits jetzt damit begonnen werden, eine demographische Reserve aufzubauen (vgl. die entsprechende, aber wohl leerlaufende Begründung im Referentenentwurf zu § 287)

Der Wegfall der Berichtspflicht über die Anhebung der Altersgrenzen ist vertretbar, da sie sich auf die bereits entfallenen Altersrenten für Frauen und wegen Arbeitslosigkeit bezieht. Die aus § 154 Absatz 4 abgeleitete und thematisch nahe vierjährige Berichtspflicht über die Entwicklung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Vertretbarkeit der Anhebung der Regelaltersgrenze unter Berücksichtigung der Entwicklung der Arbeitsmarktlage sowie der wirtschaftlichen und sozialen Situation älterer Arbeitnehmer



sowie zur Altersrente für besonders langjährig Beschäftigte bleibt erhalten und muss sicherstellen, dass die beständigen Forderungen nach einer weiteren Anhebung der Regelaltersgrenze und einer Abschaffung der Altersrente für besonders langjährig Beschäftigte faktenbasiert zurückgewiesen werden können. Dazu muss dieser Bericht aber analog zu den Vorschlägen des Sozialbeirates in seinem Gutachten 2022 um genaue Analysen der Personengruppe erweitert werden, die die Regelaltersgrenze nicht erreichen, Personengruppen, die trotz erfüllter Voraussetzungen, vorgezogenen Altersrenten nicht in Anspruch nehmen sowie um die Bedeutung von Arbeitslosigkeit im Vorfeld des Rentenübergangs. Der Sozialbeirat betont, dass es zu vielen Älteren nicht gelingt, aus einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nahtlos in Rente zu wechseln und empfiehlt deshalb die Fokussierung auf das reine Rentenzugangsalter um das Alter bei Erwerbsaustritt je nach Berufsgruppen zu erweitern. Dieser Forderung schließt sich der Sozialverband VdK an.

Der VdK kritisiert den Wegfall der Berichtspflicht über die Höhe des Gesamtversorgungsniveaus das bisher für typische Rentner einzelner Zugangsjahrgänge unter Berücksichtigung ergänzender Altersvorsorge in Form einer Rente aus einem geförderten Altersvorsorgevertrag (Riesterrente) sowie einer weiteren Zusatzrente (z. B. Betriebsrente) aus der Anlage der Nettoeinkommenserhöhung aus den steuerfrei gestellten Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung und der steuerlichen Belastung ermittelt wird.

Dieses Netto-Gesamtversorgungsniveau war ein klarer Gradmesser für die Beitragsbelastung von Beschäftigten, um im Drei-Säulen-Modell eine auskömmliche Alterssicherung zu erzielen.

Die ausführlichen Modellfälle bezogen anders als das Sicherungsniveau vor Steuern auch die zunehmende Steuerbelastung durch den Übergang zur nachgelagerten Besteuerung mit ein.

Die Modellrechnungen aus dem Alterssicherungsbericht sollten also erhalten bleiben. Die Begründung der Bundesregierung, dass durch die Stabilisierung des Rentenniveaus bei 48 Prozent die Grundlage für das entzogen wäre, kann nicht überzeugen, da das Absinken des Rentenniveaus in den letzten 25 Jahren um 5 Prozentpunkte sowie die steigende Belastung mit Sozialbeiträgen und Steuern weiterhin von den Beschäftigten kompensiert werden muss.

2.1.3. SGB VI § 154a Definition des Sicherungsniveaus vor Steuern

Die bisher in § 154 Absatz 3a festgelegte Definition des Sicherungsniveaus vor Steuern wird aus dem § 154, der jetzt nur noch die Berichtspflichten regelt, in einen neuen Paragraphen 154a verschoben und lautet zusammengefasst wie folgt: Die Standardrente als Regelaltersrente aus der allgemeinen Rentenversicherung mit 45 Entgeltpunkten zum 1. Juli eines Jahres wird gemindert um die von Rentnern zu tragenden Sozialversicherungsbeiträge (verfügbare Standardrente) und ins Verhältnis gesetzt zum Durchschnittsentgelt, das um die Veränderung der Bruttolöhne je Arbeitnehmer fortgeschrieben und ebenfalls um die vom Arbeitnehmer zu tragenden Sozialversicherungsbeiträge reduziert wird.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der Sozialverband VdK begrüßt die an dieser und weiteren Stellen im Referentenentwurf vorgenommenen sprachlichen Vereinfachungen und Neusortierungen der Paragraphen nach inhaltlichen Schwerpunkten. Der neue Paragraph 154a beinhaltet die für die zukünftige

Rentenanpassung zentrale Definition des Sicherungsniveaus vor Steuern. Dazu wird die 2018 eingeführte Neudefinition des Sicherungsniveaus vor Steuern sachgerecht und ohne Auswirkungen auf deren Höhe sprachlich vereinfacht fortgeschrieben.

Der Sozialverband VdK stellt allerdings kritisch fest, dass sich durch die Fortschreibung des 1957 festgestellten Durchschnittsentgelts um die Bruttolohnsteigerungen je Arbeitnehmer, das rentenrechtlich relevante Durchschnittsentgelt immer weiter vom tatsächlichen durchschnittlichen Bruttolohn von Vollzeitbeschäftigten entfernt hat und zum Beispiel Strukturverschiebungen zu mehr Teilzeitarbeit nicht berücksichtigt werden.

Dies ist keine rein statistische Frage, sondern lässt das Sicherungsniveau vor Steuern seiner Funktion der Messung und zukünftig auch direkten Steuerung der Rentenanpassung immer weniger gerecht werden. Zwar erfüllt das Sicherungsniveau weiterhin das Ziel den zeitlichen Verlauf des Verhältnisses zwischen Renten- und Lohnentwicklung abzubilden, seine absolute Höhe hat aber kaum mehr Aussagekraft über die Frage ob eine aktuell immer seltener erreichte 45-jährige Vollzeitbeschäftigung zum jeweiligen Durchschnittslohn einen angemessenen Lohnersatz im Alter sichert (durchschnittliche Versicherungsjahre von neuen Altersrenten 2022: 39,2 Jahre). Zudem berücksichtigt das Sicherungsniveau vor Steuern definitionsgemäß nicht die unterschiedliche und vor allem zunehmende Steuerbelastung von Rentnerinnen und Rentnern. Der VdK fordert deshalb eine vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales angestoßene breite wissenschaftliche, politische und gesellschaftliche Debatte über eine Neudefinition des Rentenniveaus.

2.1.4. SGB VI § 158 und 287 h Anhebung der Mindestrücklage zu Lasten der Beitragszahlenden

Die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung werden im Umlageverfahren vorrangig durch die im selben Jahr von den aktiven Versicherten und ihren Arbeitgebern zu zahlenden Beiträge und die steuerfinanzierten Bundesmittel finanziert. Sich verändernde Einnahmen und Ausgaben werden idealtypisch durch den automatischen Mechanismus ausgeglichen, dass beim Unter- bzw. Überschreiten der Nachhaltigkeitsrücklage der Beitragssatz an- bzw. angehoben werden muss, der dann bisher wiederum vermittelt über den Beitragssatzfaktor zu einer sinkenden bzw. steigenden Rentenanpassung führt. Mit der Anhebung der Untergrenze (Mindestrücklage) von 0,2 auf 0,3 Monatsausgaben der allgemeinen Rentenversicherung, stärkt die Bundesregierung die unterjährige Liquidität und sichert damit die Zahlungsfähigkeit der Rentenversicherung bei unterjährig schwankenden Einnahmen und Ausgaben. Dies ist zukünftig von besonderer Bedeutung, da aufgrund des demographischen Wandels ein Absinken der Nachhaltigkeitsrücklage zu erwarten ist. Somit ist künftig der Beitragssatz der Rentenversicherung vom 1. Januar eines Jahres anzuheben, wenn bei Beibehaltung des bisherigen Beitragssatzes der Wert von 0,3 Monatsausgaben voraussichtlich unterschritten werden würde. In § 287 h wird für das Jahr in dem der Beitragssatz angehoben werden muss allerdings vom Gesetzgeber ausgeschlossen, dass sich die Bundeszuschüsse und die Beitragszahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten aufgrund des einmaligen Beitragssatzanstiegs entsprechend erhöhen. Die Lasten der einmaligen Anhebung tragen also alleine die Versicherten.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der Sozialverband VdK begrüßt die Anhebung der Mindestrücklage auf 0,3 Monatsausgaben als vertrauensstärkende Maßnahme für die Rentenversicherung, da so eine öffentliche Diskussion über Liquiditätsschwierigkeiten vermeiden werden kann. Da ab Ende der 2030er Jahre die Zuflüsse des Generationenkapitals entsprechend der Kapitalmarktentwicklung schwanken oder in bestimmten Jahren sogar ausbleiben könnten, empfiehlt der VdK aber eine Anhebung auf 0,5 Monatsausgaben, um die Liquidität zu sichern. Die Kosten für diese Maßnahme dürfen aber nicht alleine den Versicherten überwältigt werden. Die Einführung einer komplizierten Rechenregel um Rückwirkungen auf die Leistungen des Bundes auszuschließen reiht sich ein in die in den vergangenen Jahren zu beobachtende Tendenz, willkürlich Kürzungen bei den Bundeszuschüssen je nach Haushaltslage durchzusetzen. Sie widerspricht außerdem der im Referentenentwurf geäußerten Absicht die Bundesmittel einheitlicher und transparenter zu gestalten.

2.1.5. SGB VI § 213 Anpassung der Berechnungsweise der Bundeszuschüsse

Die Berechnungsschritte des allgemeinen und des zusätzlichen Bundeszuschusses sowie des Erhöhungsbetrages zum zusätzlichen Bundeszuschuss werden zukünftig vereinfacht und auf die Basis 2023 angewandt. Der allgemeine Bundeszuschuss (2023: 42,7 Mrd. Euro) folgt der Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer der zwei vorangegangenen Jahre sowie der Veränderungsrate des folgenden gegenüber dem aktuellen Kalenderjahr. Der zusätzliche Bundeszuschuss (2023: 14,6 Mrd. €), der pauschal die nicht beitragsgedeckten Leistungen abdecken soll, folgt (wie bisher) der Umsatzsteuerentwicklung (Mehrwertsteuer) und der Erhöhungsbetrag (15,4 Mrd. Euro) der Bruttolohnsumme.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der Sozialverband VdK begrüßt die Vereinfachung und Vereinheitlichung der Berechnungsregeln der Bundeszuschüsse. Der Sozialverband VdK verweist aber darauf, dass es durch die Fortschreibungsregeln zu einer erneuten, wenn auch relativ geringen Kürzung der Bundeszuschüsse bis 2027 in Höhe von 800 Millionen Euro kommt und kritisiert die Fortsetzung der Serie von „kleinen“ Kürzungen beim Bundeszuschuss, die sich auch bei den Beratungen zum Haushalt 2024 durchgesetzt hatte und die pauschale Abgeltung der vom Bund bisher nicht klar definierten und nicht eindeutig bezifferten und zum Teil auch nicht bezifferbaren nicht beitragsgedeckten Leistungen weiter unterläuft. Um angesichts des demographischen Wandels und der offenkundigen Schwäche des deutschen Rentensystems einen rentenrechtlichen Ausgleich für langjährig Geringverdienende, pflegende Angehörige aber auch Kindererziehende zu gewährleisten, fordert der Sozialverband VdK aber einen Ausbau nicht beitragsäquivalenter solidarischer Ausgleichselemente und statt einer pauschalen die vollumfängliche Finanzierung dieser Leistungen.

2.1.6. SGB VI §§ 255e bis 255i Mindestsicherungsniveau und Ausgleichsbedarf

Bereits mit dem 1.1.2019 wurde für das Sicherungsniveau vor Steuern eine Niveauschutzklausel in Höhe von mindestens 48 Prozent eingeführt. Seit 2022 wird die Haltelinie von 48 Prozent konsequenterweise als Mindestsicherungsniveau bezeichnet (§ 255e SGB VI). Das Mindestsicherungsniveau galt bisher für die Zeit vom 1. Juli 2019 bis 1. Juli 2025 (§ 255e SGB VI) und wird jetzt im Wesentlichen unverändert bis 2039 verlängert.

Dadurch wird zukünftig das Sicherungsniveau vor Steuern (Rentenniveau) zur direkten Steuerungsgröße für die Rentenanpassungen: Sobald der über die weiterhin gültige Anpassungsformel (§ 68 SGB VI) berechnete Rentenwert das Mindestrentenniveau von 48 Prozent erstmals unterschreitet und auf 48 Prozent erhöht wird, folgt der Rentenwert nur noch der Lohnentwicklung unter Berücksichtigung der Sozialabgaben. Die Dämpfungsfaktoren (§ 68 SGB VI) und damit die partielle Abkopplung der Renten von der Lohnentwicklung kommen nicht zur Anwendung.

Für Dritte in einer Stellungnahme kaum vernünftig darstellbar ist die Weitergeltung der Regelungen zum Aufbau des Ausgleichsbedarf bis zur erstmaligen Anwendung der Rentenanpassung nach Mindestrentenniveau. Die durch die Rentengarantie (Rentenwert darf nicht sinken) bei sinkenden Löhnen (Durchschnittsentgelten) unterbliebenen Rentenkürzungen werden bis dahin weiter im Ausgleichsbedarf erfasst und dann in den Folgejahren positive Rentenanpassungen solange halbiert, bis der Ausgleichsbedarf abgebaut ist. Der Abbau des Ausgleichsbedarfs erfolgt aber unter Berücksichtigung des Mindestrentenniveaus.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der Sozialverband VdK begrüßt die für die kommenden 15 Jahre geltende Neuausrichtung der gesetzlichen Rente auf ein klares Mindestleistungsziel sowie dessen Umsetzung über die jährliche Rentenanpassung und wiederholt seine Forderung nach einer Anhebung des Mindestrentenniveaus auf 53 Prozent und damit auf den Stand vor der sukzessiven Einführung der Dämpfungsfaktoren. Der VdK begrüßt weiter, dass seine langjährige Forderung nach dem Wegfall der Dämpfungsfaktoren ab dem erstmaligen Unterschreiten der 48-Prozent-Grenze erfüllt wird und ab dann (bis 2039/2040) die Renten eins zu eins den Löhnen folgen werden. Der VdK fordert, das Mindestrentenniveau ohne zeitliche Begrenzung festzuschreiben, um das Vertrauen in die gesetzliche Rente nachhaltig und dauerhaft zu stärken. Der VdK kritisiert, dass die Rentenanpassung nach Mindestsicherungsniveau (§ 255i) faktisch zwar der Regelfall werden wird, aber technisch noch weitere Berechnungsschritte vorgeschaltet werden, die die Nachvollziehbarkeit der Rentenanpassung(sverordnung) unnötig komplizieren und kaum nachvollziehbar machen werden. Die Regelungen zur Berechnung und zum Abbau des Ausgleichsbedarfs sollten komplett und vollumfänglich gestrichen werden. Sie finden nach § 255h Absatz 6 mit dem Einsetzen der Rentenanpassung nach Mindestsicherungsniveau keine Anwendung mehr. Mit der Bekanntgabe der Rentenanpassung nach Mindestrentenniveau zum 1. Juli 2024 sollte das Gesetz entsprechend angepasst werden.

2.1.7. SGB VI § 287: Mindestbeitragssatz von 18,6 Prozent bis 2036

Die bisher bis 2025 befristete Beitragssatzuntergrenze von 18,6 Prozent wird bis 2036 verlängert. In der Begründung entwickelt die Bundesregierung das Szenario einer sehr guten wirtschaftlichen Entwicklung, die dann vermittelt über eine positive Einnahmeentwicklung zu einem Überschreiten der Höchsthaltigkeitsrücklage und damit einer Beitragssatzsenkung nach § 158 führen würde und will die potentiellen „zusätzlichen“ Einnahmen aus der nicht realisierten Beitragssatzkürzung zur Entlastung der zukünftigen Beitragszahlenden nutzen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK begrüßt die Verlängerung der Beitragssatzuntergrenze, bemängelt aber, dass die damit explizit verbundene Zielstellung des Aufbaus einer Demographiereserve nicht erreicht werden wird und empfiehlt dringend moderate Beitragssatzerhöhungen in den kommenden Jahren vorzuziehen und zwar einseitig zu Lasten der Arbeitgeber, um den im Referentenentwurf prognostizierten harten Beitragssatzsprung im Jahr 2028 von 18,6 auf 20,0 Prozent abzufedern und entsprechende Reserven zur Bewältigung des demographischen Wandels aufzubauen.

2.2. Generationenkapitalgesetz

2.2.1. §§ 1-4: Errichtung und Organisation von Stiftung, Kuratorium und Vorstand

Der Referentenentwurf regelt die rechtsfähige Stiftung Generationenkapital des öffentlichen Rechts und bestimmt als alleinigen Zweck die langfristige Stabilisierung der Beitragssatzentwicklung der allgemeinen Rentenversicherung und als Aufgabe die Anlage der zugeführten Mittel.

Das vier- bis sechsköpfige Kuratorium wird vom Bundesministerium für Finanzen und vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales bestellt und beschließt in grundsätzlichen Fragen sowie über eine Satzung. Sofern - wie beabsichtigt - eine teilweise oder vollständige Übertragung der Aufgaben an den KENFO stattfinden soll, ist ein zusätzliches Mitglied durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz zu bestimmen. Beratende Funktion können die Bundesbank und ein einzurichtender Anlageausschuss einnehmen.

Der Vorstand besteht aus drei Mitgliedern, die auch dem KENFO angehören können und bereitet die Beschlüsse des Kuratoriums vor und führt diese aus.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der Sozialverband VdK bewertet den organisatorischen Aufbau der Stiftung Generationenkapital als sachgerecht. Der Sozialverband VdK kritisiert, dass weder im Satzungsziel noch in den Beratungsstrukturen soziale und nachhaltige Kriterien für die Kapitalanlage verankert wurden und nur als eine mögliche Qualifikation für die Mitglieder des Anlageausschusses benannt werden.

2.2.2. §§ 5 – 7: Stiftungsvermögen, Anlage und Verwendung der Mittel

Ab dem Jahr 2024 werden aus dem Bundeshaushalt Darlehen in Höhe von 12 Milliarden an die Stiftung überführt. Der Betrag des jährlichen Darlehens steigt ab 2025 um jeweils 3 Prozent. Die Zinskosten für die Kreditaufnahme werden dem Bund von der Stiftung im Folgejahr erstattet. Da so das Finanzvermögen des Bundes nicht verändert wird, fällt die Kreditaufnahme nicht unter die „Schuldenbremse“ nach Artikel 115 Grundgesetz.

Bis zum Jahr 2028 werden vom Bund zudem Eigenmittel in Form von Barmitteln und Beteiligungen des Bundes in Höhe von insgesamt 15 Milliarden Euro zugeführt. Nur die Erträge dürfen zur Deckung der laufenden Kosten verwandt werden. So soll bis 2036 ein Volumen von 200 Milliarden erreicht werden.

Die Anlage der zugeführten Mittel erfolgt renditeorientiert und global-diversifiziert zu marktüblichen Bedingungen und kann durch eine von den beteiligten Ministerien erlassene Anlagerichtlinie reguliert werden.

Die Erträge des Generationenkapitals werden ab 2036 nach Abzug der laufenden Kosten und der Zinskosten des Darlehens zur Stabilisierung des Beitragssatzes der allgemeinen Rentenversicherung an die Deutsche Rentenversicherung ausgeschüttet. 2029 berichtet die Stiftung ob ab 2026 die Zielgröße der jährlichen Ausschüttungen von 10 Milliarden erreicht werden kann. Daraus erstellen die beteiligten Ministerien einen Bericht an den Bundestag, der auch vorschlägt, ob und in welcher Höhe über 2025 hinaus Zuführungen an die Stiftungen erfolgen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK kritisiert scharf, dass die Anlage des Generationenkapitals nicht von Beginn an klaren und transparenten sozial-ökologischen Nachhaltigkeitskriterien unterworfen wird. Mögliche negative Nebenwirkungen der Anlageentscheidungen und der Investmentstrategie des Generationenkapitals werden im Gesetzentwurf nicht benannt und auch nicht konkret adressiert, da die Anlagerichtlinien erst zu einem späteren Zeitpunkt erarbeitet werden kann und die Verpflichtung auf soziale und ökologische Nachhaltigkeitskriterien (ESG-Kriterien) nicht im Referentenentwurf vorgeschrieben ist, sondern nur als Soll-Norm in der Begründung auftaucht. Gesetzlich verankert ist aber ausdrücklich, dass die Mittel renditeorientiert und global-diversifiziert angelegt werden sollen.

Bezogen auf die ab 2036 angestrebten Ausschüttungen an die allgemeine Rentenversicherung in Höhe von durchschnittlich 10 Milliarden Euro und die dadurch zu erreichende Beitragssatzentlastung von 0,3 Prozentpunkten zeigt sich, dass die Entlastungswirkung in der Summe zu gering ist, um die gesetzliche Rente dauerhaft wieder zur lebensstandardsichernden Säule der Altersvorsorge auszubauen. Für das Jahr 2045 stehen im Referentenentwurf den 10 Milliarden Euro Ausschüttungen an die allgemeine Rentenversicherung immer noch 22,3 Milliarden Euro Zuführungen aus Darlehen des Bundes gegenüber. Die Zuführungen sind nach den Erwartungen des Gesetzgebers nach 20 Jahren Laufzeit also immer noch doppelt so hoch wie die Ausschüttungen. Zwar entscheiden die Ministerien jährlich über möglicherweise höhere Ausschüttungen, es hätte der Akzeptanz und Transparenz des Generationenkapitals aber nicht geschadet, hier empirisch begründete Modellrechnungen mit optimistischen bzw. pessimistischen Szenarien vorzulegen.

Aus diesen Gründen lehnt der Sozialverband VdK die Einrichtung des Generationenkapitals zur Stabilisierung des Rentenbeitragssatz als nicht zielführend ab.

2.2.3. §§ 15 und Artikel 3: Übertragung der Aufgaben an den KENFO

Der Referentenentwurf ermöglicht befristet bis 2026 - aber verlängerbar - die Übertragung der Aufgaben der Stiftung an den Entsorgungsfonds KENFO, um den zügigen Aufbau und die global diversifizierte Kapitalanlage des Stiftungsvermögens zu ermöglichen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Unklar bleibt, ob eine Übertragung an den KENFO zeitlich und sachlich begrenzt oder vollständig stattfinden soll. Eine vollständige und dauerhafte Übertragung wird gesetzlich zwar

detailliert als Kann-Vorschriften vorbereitet, aber bisher ist Presseveröffentlichungen nur zu entnehmen, dass der KENFO in der Anfangsphase die Aufbauarbeit des Generationenkapitals übernehmen soll. Der VdK kritisiert diese Unklarheit insbesondere vor dem Hintergrund, dass die bisherige Anlage und Geschäftspolitik des KENFO bezogen auf die Einhaltung von sogenannten ESG-Kriterien hinter den Erwartungen zurückbleibt. Der Sozialverband VdK spricht sich deshalb gegen die Möglichkeit einer dauerhaften Übertragung der Verwaltung des Stiftungsvermögens an den KENFO aus.