

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zu
20/398

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

Mindestrücklage anheben und Beitragsfestlegung neu gestalten

16.06.2022

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

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Sozialpolitik

Ingo Schäfer
Referatsleiter

ingo.schaefer@dgb.de

Telefon: 030 240 60 263

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

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

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

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



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

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

Dabei war der Schritt auf 0,2 Monatsausgaben bereits der dritte seit 2002, der einen kurzfristig niedrigeren Beitragssatz durch eine Absenkung der Mindest- wie auch der Höchstrücklage ermöglichte und die Liquidität reduzierte, indem die Differenz aus der Rücklage finanziert wurde. So war bereits 2002 die Höchstrücklage von 1,5 auf 1,2 Monatsausgaben und die Mindestrücklage von 1,0 auf 0,8 Monatsausgaben abgesenkt worden. Zu diesem Zeitpunkt sollte der Beitragssatz außerdem noch so festgelegt werden, dass er für drei Kalenderjahre die Ausgaben voraussichtlich deckt. Zu 2003 wurde dann die Höchstrücklage auf 0,7 und die Mindestrücklage auf 0,5 Monatsausgaben abgesenkt. Und der Beitragssatz sollte nur noch so festgesetzt werden, dass die Ausgaben des Jahres gedeckt waren, für das der Beitragssatz festgelegt wurde. Die Absenkung auf 0,2 Monatsausgaben schöpfte dann die Möglichkeiten, die Rücklage für politisch gewollte kurzfristige Beitragssatzdämpfungen zu nutzen, endgültig aus. Eine geringere Rücklage und kürzere Perspektive der Beitragssatzfestsetzung war nicht mehr sinnvoll denkbar. Professor Dr. Eckart Bomsdorf führte in seiner Stellungnahme dazu aus (Ausschussdrucksache 15(13)337neu): „Die Senkung der Schwankungsreserve ist ein unsystematisches Mittel, das sich nicht zur Stabilisierung oder sogar zur Sanierung der Rentenfinanzen eignet, wie auch die Entwicklung der vergangenen 24 Monate gezeigt hat. Schwankungsreserven können ihren Zweck nicht erfüllen, wenn ihre Untergrenze ständig herabgesetzt wird.“

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



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

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

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

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

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

Will die Bundesregierung eine frühere Anhebung des Beitragssatzes durch eine höhere Mindestrücklage vermeiden, könnte sie die Kürzung des Bundeszuschusses um rund 2 Mrd. Euro rückgängig machen und diese für die Rücklagenbildung verwenden. Durch das Gesetz zu Rentenanpassung 2022 (Drucksache 20/1680) fällt der Beitragssatz in 2024 außerdem um geschätzte 0,7 Prozentpunkte geringer aus. Dadurch spart der Bund weitere gut zwei Milliarden Euro an Bundesmitteln (Zuschüsse und Beiträge). Würde der Bund auch diese Mittel zur Verfügung stellen,



wäre eine Mindestrücklage von 0,4 Monatsausgaben in 2024 voraussichtlich ohne Beitragssatzerhöhung möglich. Ansonsten wäre eine Anhebung des Beitragssatzes von 0,1 Prozentpunkt voraussichtlich ausreichend.

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