



Stellungnahme

der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft – ver.di

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums der Finanzen vom 4.3.2024

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

Berlin, den 20. März 2024

Gliederung

I. Zusammenfassung und Fazit	2
II. Ziel des Gesetzesvorhabens	3
III. Stabilisierung des Rentenniveaus vor Steuern bei 48 % und weitere Maßnahmen die GRV betreffend	4
IV. Aufbau eines Generationenkapitals	7
1. Grundsätzliches zum Aufbau eines Generationenkapitals	7
2. Bewertung der Maßnahmen im Einzelnen	8

I. Zusammenfassung und Fazit

Der Referentenentwurf für das Rentenpaket II sieht im Wesentlichen vor, das Rentenniveau (Sicherungsniveau vor Steuern) in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) bei 48 Prozent längerfristig bis zum 30.6.2040 zu sichern und mit dem „Projekt Generationenkapital“ in die teilweise Kapitaldeckung in der GRV einzusteigen.

Die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di begrüßt die **Stabilisierung des Sicherungsniveaus bei 48 Prozent** als einen wichtigen, aber längst nicht ausreichenden Schritt zur Stärkung der GRV. Soll die gesetzliche Rente als tragende Säule der Alterssicherung für die heutigen und künftigen Rentner*innen verlässlich ein auskömmliches und nahezu lebensstandardsicherndes Leistungsniveau garantieren, ist ein Rentenniveau vor Steuern von mind. 53 Prozent erforderlich.

Zu kritisieren ist, dass das Rentenpaket II das Thema Armut im Alter in keiner Weise aufgreift. Um Altersarmut wirksam zu begegnen sind deutlich verbesserte Mindestsicherungselemente in der GRV zwingend erforderlich. Höhere Beitragssätze und Steuerzuschüsse sind dabei ebenso wie eine faire Besteuerung von Vermögenden zur Finanzierung einer angemessenen Alterssicherung in der GRV unumgänglich.

Den Einstieg in die Kapitaldeckung in der GRV hingegen lehnt ver.di entschieden ab, da das „Modell Generationenkapital“ ein gefährlicher, unverantwortlicher und sozialpolitisch nicht erforderlicher fundamentaler Irrweg ist. Auch wenn mit diesem Gesetzesvorhaben (noch) keine Beitragsmittel in einen Kapitalstock fließen, ist zu befürchten, dass, wenn erst einmal die Struktur eines Generationenkapitals aufgebaut ist, auch Beitragsmittel – nach schwedischem Vorbild – in den Fonds fließen, zumal bereits jetzt absehbar ist, dass die vorgesehenen Mittel bei weitem nicht ausreichen werden, um, wie vorgesehen, ab dem Jahr 2036 Erträge von durchschnittlich 10 Mrd. Euro jährlich an die GRV auszuschießen. Ein politisch anders zusammengesetzter Bundestag kann mit seiner Mehrheit problemlos Änderungen in einem förmlichen Gesetz beschließen. Würden Beitragsmittel in einen kapitalgedeckten Fonds fließen, hätte dies beträchtliche Leistungskürzungen zur Folge. Nicht nur die Rentenausgaben würden absinken, sondern auch die damit zusammenhängenden Bundeszuschüsse. Der Schaden für die GRV wäre immens. **Die Einführung eines Generationenkapitals ist der Einstieg in eine grundsätzliche Neuausrichtung der GRV und hat einen fundamentalen Umbau zur Folge, der zu Leistungsabbau und Schwächung der GRV führen kann.**

Nicht nur der grundsätzliche Strukturwandel, der mit dem Generationenkapital vorgenommen werden soll, ist abzulehnen. Auch das mit diesem Referentenentwurf vorgestellte **„Modell Generationenkapital“ zeigt gravierende Schwächen**. Es bindet eine große Menge an Kapital in einem Fonds, von dem nicht absehbar ist, ob er tatsächlich die erwartete Summe erwirtschaftet. Sollten beispielsweise die Zinsen für die Kreditaufnahme, also die Zinsen auf Bundesanleihen, steigen, sinkt der erwartete Gewinn deutlich. Auch ist nicht garantiert, dass der Fonds die erforderlichen 7 Prozent Verzinsung erwirtschaftet. Erst nach rund 10 Jahren besteht Klarheit, ob und welcher Beitrag zur Beitragssatzstabilität erreicht werden konnte. Das Generationenkapital entpuppt sich als „Blindflug“ oder „Wette auf die Zukunft“ ohne heute garantierten Nutzen für die Versicherten. Selbst wenn die Rechnung im Jahr 2026 „aufgeht“ und die anvisierten 10 Mrd. Euro an die GRV überwiesen werden können, sind damit **kaum nennenswerte Beitragssatzsenkungen** zu erreichen. Im Jahr 2040 würde es nur zu einer Beitragssatzentlastung von 0,3 Beitragssatzpunkten kommen; im Jahr 2045 zu einer Entlastung von 0,4 Beitragssatzpunkten.

In heutigen Werten gerechnet würde dies bei einem Monatsentgelt von 2.500 Euro zu einer Beitragsentlastung jeweils für Arbeitnehmer*innen und Arbeitgeber*innen von 3,75 Euro bezogen auf das Jahr 2040 und jeweils 5 Euro bezogen auf das Jahr 2045 führen. Insofern stehen bereits Aufwand und möglicher Ertrag bei dem „Modell Generationenkapital“ in keinem nachvollziehbaren und erklärbaren Verhältnis.

Eine **Finanzierung auf Pump**, weitreichende verpflichtende Kosten und der daraus resultierende Druck, eine hohe Rendite zu erwirtschaften, erzeugt zudem das Risiko in **riskante Anlagen** zu investieren, zumal auch keine gesetzliche Verpflichtung besteht, nachhaltig, umweltbewusst und sozial ethisch vertretbare Anlagen zu wählen. **Eine Anlage ohne ESG-Kriterien und ohne Aufsichtsregime lehnt ver.di ab.**

II. Ziel des Gesetzesvorhabens

Im **Koalitionsvertrag** hatten sich SPD, Grüne und FDP darauf verständigt, die gesetzliche Rente zu stärken, ein Mindestrentenniveau vor Steuern von 48 Prozent dauerhaft zu sichern und „zur langfristigen Stabilisierung von Rentenniveau und Rentenbeitragssatz in eine teilweise Kapitaldeckung der gesetzlichen Rentenversicherung einzusteigen. Diese teilweise Kapitaldeckung soll als dauerhafter Fonds von einer unabhängigen öffentlich-rechtlichen Stelle professionell verwaltet werden und global anlegen.“ Dazu sollte in einem ersten Schritt der Deutschen Rentenversicherung im Jahr 2022 aus Haushaltsmitteln ein Kapitalstock von 10 Milliarden Euro zugeführt werden. Dieses Vorhaben wurde anfangs unter dem Begriff Aktienrente diskutiert und vom Begriff Generationenkapital abgelöst.¹

Nach einigen Verzögerungen wurde am 5.3.2024 der gemeinsam von den Ministerien für Arbeit und Soziales (BMAS) und dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) erarbeitete, innerhalb der Bundesregierung noch nicht abgestimmte Referentenentwurf, der am 24.4.2024 im Bundeskabinett behandelt werden soll, vorgestellt. Dazu wird nachfolgend Stellung genommen.

Der vorgestellte Referentenentwurf beinhaltet neben der **Stabilisierung des Rentenniveaus** vor Steuern in Höhe von 48 Prozent bis zum 30.6.2040 den **Aufbau eines Generationenkapitals** als „zusätzliche Komponente zur langfristigen und ergänzenden Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung“ (GRV). Weiterhin ist vorgesehen, die **Untergrenze der Nachhaltigkeitsrücklage** auf 0,3 Monatsausgaben anzuheben und die

¹ Koalitionsvertrag 2021-2025 von SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“, Zeilen 2392 ff.

gesetzlichen Regelungen zu den **Bundeszuschüssen** zu vereinfachen und transparenter zu gestalten.

III. Stabilisierung des Rentenniveaus vor Steuern bei 48 Prozent und weitere Maßnahmen, die GRV betreffend

Eine der beiden tragenden Maßnahmen des Rentenpakets II ist die Verlängerung und Festschreibung des Rentenniveaus vor Steuern auf 48 Prozent bis zum 30.6.2040. Daneben sind weitere Regelungen zu den Bundeszuschüssen und zur Anhebung der Mindestnachhaltigkeitsrücklage auf 0,3 Monatsausgaben geplant.

Verlängerung und Festschreibung des Rentenniveaus vor Steuern auf 48 Prozent bis zum 30.6.2040

Aktuell liegt das Rentenniveau bzw. Sicherungsniveau (vor Steuern) bei rund 48 Prozent. Die gesetzliche „Haltlinie Rentenniveau“ garantiert nur noch bis 2025 die Stabilität dieses Niveaus. Danach würde das Rentenniveau vor Steuern nach geltendem Recht ohne weitere Maßnahmen bis 2030 auf 46,9 Prozent und bis 2045 weiter auf 44,9 Prozent absinken und würde damit um drei Prozentpunkte niedriger liegen als heute. Durch die Verlängerung der Haltlinie auf 48 Prozent „fällt eine Rente im Jahr 2040 von z. B. 1.500 Euro um nahezu 100 Euro höher aus. Das sind gut 6 Prozent mehr Rente als ohne dieses Rentenpaket.“²

Während im Koalitionsvertrag noch vereinbart wurde, das „Mindestrentenniveau vor Steuern von 48 Prozent **dauerhaft zu sichern**“, sieht der Entwurf eine zweistufige Sicherung vor:

- In einem ersten Schritt wird die Haltlinie bis zur Rentenanpassung im Jahr 2039 mit Wirkung bis zum 30.6.2040 verlängert und ein **Sicherungsniveau von 48 Prozent festgeschrieben** (§ 63 Abs.7 SGB VI).
- Im Jahr 2035 muss die Bundesregierung in einem zweiten Schritt dem Bundestag einen Bericht darüber vorlegen, „ob und welche Maßnahmen erforderlich sind, um das Sicherungsniveau vor Steuern **über das Jahr 2039 hinaus** bei 48 Prozent konstant zu halten“ (§ 154 Abs. 3 SGB VI).
- Weiterhin bleibt die Beitragssatzobergrenze bis 2030 bei 22 Prozent festgelegt. Danach muss die Bundesregierung dem Gesetzgeber geeignete Maßnahmen vorschlagen, wenn diese Grenze überschritten werden sollte, was nach Berechnungen des BMF nicht der Fall sein wird. Beitragssatzsteigerungen bis 22 Prozent bis zum Jahr 2030 ziehen keine Maßnahmen nach sich und gelten damit als akzeptiert.

ver.di Position: *Es ist erfreulich und ein erster wichtiger und richtiger Schritt, die Haltlinie auf 48 Prozent bis zum 30.6.2040 zu sichern. Eine **echte dauerhafte Sicherung bedeutet das jedoch nicht**. Auch reicht ein Sicherungsniveau vor Steuern von 48 Prozent keinesfalls aus, um eine lebensstandardsichernde Rente zu erreichen. ver.di fordert ein Rentenniveau von mind. 53 Prozent und **deutlich verbesserte Mindestsicherungselemente** in der GRV, um Altersarmut wirksam begegnen zu können. **Höhere Beitragssätze und Steuerzuschüsse sind dabei unumgänglich**. Um letztere sozial gerecht finanzieren zu können, müssen Reiche endlich stärker an der Finanzierung des Gemeinwesens durch eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes, die Wiedereinführung der Vermögenssteuer und eine reformierte Erbschaftsteuer beteiligt*

² Bundesfinanzministerium - Fragen und Antworten zum Entwurf des Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetzes

werden. Dazu gehört auch ein deutlich höherer Mindestlohn, um eine Rente über dem Mindestniveau der sozialen Absicherung zu erreichen.

Auswirkungen auf den Beitragssatz

Beitragssatz und Rentenniveau sind zwei Seiten einer Medaille. Sinkt oder steigt das Niveau – unabhängig von den Gründen – hat dies grundsätzlich Auswirkungen auf den Beitragssatz. Soll das Niveau steigen und wird an den weiteren Stellschrauben wie den Zahlungen des Bundes an die GRV oder dem Renteneintrittsalter nichts verändert, steigt auch der Beitragssatz und damit die Beiträge zur GRV. Dabei entspricht aktuell einem Beitragssatzpunkt ein Wert von rd. 18 Mrd. Euro; einem Niveaupunkt rund die Hälfte, also rund 9 Mrd. Euro.

Der Beitragssatz liegt seit Jahren auf dem **sehr niedrigen Niveau von 18,6 Prozent und wird bis 2027 stabil bleiben**. Um das künftige Rentenniveau bei 48 Prozent stabil zu halten, sind auch höhere Beiträge zur Rentenversicherung erforderlich. Zwar wird der Beitragssatz längerfristig aufgrund des demografischen Wandels steigen, aber bei weitem nicht so stark, wie noch vor einiger Zeit erwartet. Grund dafür ist, dass die künftige demografische Entwicklung mittlerweile nicht zuletzt wegen der höheren Zuwanderung deutlich günstiger eingeschätzt wird.

Die Sicherung der Haltelinie des Rentenniveaus bei 48 Prozent **bringt höhere Leistungen für die Rentner*innen** und erfordert **deshalb auch höhere Beitragssätze** sowie höhere Zahlungen des Bundes. Bis zum Jahr 2030 ist nur ein geringfügig höherer Beitragssatz erforderlich, langfristig bis zum Jahr 2045 steigt der Beitragssatz um knapp einen Prozentpunkt an. **Die Beitragssatzobergrenze von 22 Prozent bis 2030 bleibt auch künftig deutlich unterschritten und liegt ab den 2030er Jahren, wenn das Verhältnis der älteren Bevölkerung zur Bevölkerung im Erwerbsalter (Altersquotient) seinen Höchststand erreicht hat, nur geringfügig über diesem Wert.**

Künftige Rentenanpassungen, Dämpfungsfaktoren & Rentengarantie

Künftige Rentenanpassungen erfolgen nach dem Mindestsicherungsniveau von 48 Prozent. Dabei wird die Rentenanpassung so festgelegt, dass der dann geltende aktuelle Rentenwert exakt dem Mindestsicherungsniveau von 48 Prozent entspricht. Die sogenannten **Dämpfungsfaktoren** (Nachhaltigkeitsfaktor sowie Beitragssatzfaktor) **kommen dann nicht mehr zur Anwendung**.

Wie bisher auch, sorgt die sogenannte **Rentengarantie** dafür, dass es **zu keiner negativen Anpassung** und damit zu einem Absenken der bisherigen Bruttorente kommt. Sollten sinkende Bruttolöhne zu einer rechnerischen Absenkung führen, bleiben die Renten konstant (Nullrunde), d. h. sie werden nicht abgesenkt; allerdings wird die unterbliebene Anpassung später sukzessive **nachgeholt** bzw. mit Rentensteigerungen verrechnet.

ver.di Position: *ver.di kritisiert den Nachholfaktor und fordert – wie bereits in der Vergangenheit – dessen Abschaffung. ver.di tritt für Rentenanpassungen entsprechend der Lohn- und Gehaltsentwicklung, zumindest in Höhe der Inflation, ein.*

Anhebung der Untergrenze der Nachhaltigkeitsrücklage

Mit der geplanten Anhebung der Untergrenze der Nachhaltigkeitsrücklage von aktuell 0,2 auf künftig 0,3 Monatsausgaben wird eine langjährige Forderung von ver.di und der Selbstverwaltung in der Rentenversicherung von 0,4 Monatsausgaben nur zum Teil umgesetzt.

Da die Einnahmen in der GRV unterjährig schwanken und die Nachhaltigkeitsrücklage in den kommenden Jahren bis zur Untergrenze abschmilzt, besteht die Gefahr, dass es zu Liquiditätsengpässen kommt. Auch wenn der Bund verpflichtet ist, kurzfristig ein Darlehen zu gewähren und die Rentenversicherung dadurch niemals zahlungsunfähig werden kann, kann dies zu einem Vertrauensverlust für die Bevölkerung führen, der mit der Neuregelung abgeschwächt, aber nicht ausgeräumt wird.

ver.di Position: *Auch wenn die Neuregelung eine Verbesserung darstellt, wäre eine Anhebung auf 0,4 Monatsausgaben ein mutigerer und vertrauensbildender Schritt gewesen.*

Zuschüsse des Bundes an die Rentenversicherung (Bundeszuschüsse)

Die Zahlungen des Bundes, die sogenannten Bundesmittel, setzten sich im Jahr 2023 zusammen aus den drei Bundeszuschüssen, die zusammen 74,8 Prozent der Bundesmittel ausmachten, und den Zahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten (15,4 Prozent), einem Zuschuss zur knappschaftlichen Rentenversicherung (4,6 Prozent) und Erstattungen für Rentenzahlungen, die sich aus den Zusatz- und Sondersversorgungssystemen der DDR ableiten (5,2 Prozent).

Die drei Bundeszuschüsse an die allgemeine Rentenversicherung betragen im Jahr 2023 insgesamt 84,3 Mrd. Euro und damit 22,4 Prozent der Einnahmen von 375,8 Mrd. Euro. Diese Quote blieb in den letzten 10 Jahren stabil. Die drei Bundeszuschüsse (BZ) (§ 213 SGB VI) sind:

- den **allgemeinen BZ** (in Höhe von 54,2 Prozent), der neben der Veränderungsrate der Lohnentwicklung künftig mit der Veränderung des tatsächlichen Beitragssatzes fortgeschrieben werden soll und etwas höher ausfallen soll, wenn sich der Beitragssatz ab 2027 erhöht und in den Jahren 2024 und 2025 um je 480 Mio. Euro erhöht wird,
- der **zusätzliche BZ** (in Höhe von 14,6 Prozent), der mit der Veränderungsrate des erwarteten Umsatzsteueraufkommens des folgenden Jahres im Vergleich zum laufenden Jahr fortgeschrieben wird;
- der **Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen BZ** (in Höhe von 15,4 Prozent), der mit der Veränderungsrate der Bruttolöhne und -gehälter fortgeschrieben wird.

Durch das 2. Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024, das am 22.3.2024 im Bundesrat beraten werden soll, ist eine Minderung des Erhöhungsbetrages zum zusätzlichen BZ für die Jahre 2024 bis 2027 von je 1,2 Mrd. Euro vorgesehen, was ver.di stark kritisiert hat.

Mit dem vorliegenden Referentenentwurf soll nun erneut in die Systematik der BZ eingegriffen werden. Dabei geht es um die **Funktion der BZ, die bisher im Gesetz nicht eindeutig definiert** und nur beim zusätzlichen BZ genannt ist. Er dient demnach der „der pauschalen Abgeltung nicht beitragsgedeckter Leistungen“ (§ 213 Abs. 3 SGB VI). Diese Definition wurde im Referentenentwurf für die Neufassung des § 213 SGB VI gestrichen.

Nach einer Abschätzung der Deutschen Rentenversicherung Bund haben alle Bundeszuschüsse zusammen im Jahr 2020 nicht ausgereicht, um damit die nicht beitragsgedeckten Leistungen (oft auch als versicherungsfremde oder gesamtgesellschaftliche Leistungen bezeichnet) vollständig zu finanzieren. Die Finanzierungslücke wurde in jenem Jahr auf 37 Mrd. Euro geschätzt³.

³ Alexander Gunkel zur Finanzentwicklung in der gesetzlichen Rentenversicherung, Presseseminar der Deutschen Rentenversicherung Bund am 8. und 9. 11.2023, DRV-Schriften, Band 129, S. 10.

Mit der Streichung der Zweckhaftigkeit sind künftig politische Eingriffe bzw. Reduzierungen von BZ, deren Höhe bereits heute von konservativer Seite stark kritisiert wird, leichter zu rechtfertigen.

ver.di Position: ver.di kritisiert die Streichung des Zwecks und sieht darin ein Einfallstor für weitere Einsparungen. Insgesamt **fordert ver.di höhere Bundeszuschüsse**, um damit ein Anheben des Rentenniveaus und mehr sozialen Ausgleich in der GRV zu finanzieren.

IV. Aufbau eines Generationenkapitals

1. Grundsätzliches zum Aufbau eines Generationenkapitals

Mit dem Generationenkapital will insbesondere das FDP geführte BMF Vorsorge für den Renteneintritt der geburtenstarken Babyboomer-Jahrgänge treffen und die Finanzierung der gesetzlichen Rente unterstützen.

Dazu soll eine **öffentlich-rechtliche Stiftung „Generationenkapital“** gegründet werden, deren Zweck es ist, Erträge aus dem eingebrachten Vermögen zu erzielen, um damit dauerhaft einen über den Kapitalmarkt generierten Zahlungsstrom zur Beitragssatzstabilisierung in der GRV zu leisten. Dazu sollen in die Stiftung zum einen **Eigenmittel** in Form von **Darlehen des Bundes** („Finanzierung auf Pump“) von jährlich 12 Mrd. Euro ab 2024 und ab 2025 jährlich steigend um 3 Prozent eingebracht werden. Zum anderen sind Eigenmittel in Form von Vermögenswerten aus **Beteiligungen des Bundes** in Höhe von 15 Mrd. bis zum Jahr 2028 vorgesehen. Bis zum Jahr 2036 soll das Stiftungsvermögen auf 200 Mrd. Euro ansteigen (§ 5 GenKapG).

Dazu soll das Kapital **„renditeorientiert und global-diversifiziert zu marktüblichen Bedingungen“** angelegt werden (§ 6 GenKapG). Die laufenden **Kosten** der Stiftung, die Verwaltung des Vermögens sowie die Zinsaufwände aus dem Darlehen sollen dabei aus den Erträgen des aufgenommenen Kapitals (nicht aus den Eigenbeteiligungen des Bundes) erwirtschaftet werden.

Ab dem **Jahr 2036** soll aus den Erträgen (nicht aus dem Kapitalstock) jährlich ein Betrag von rund 10 Mrd. Euro entnommen werden und der GRV zweckgebunden zugeführt werden, um den Beitragssatz weniger ansteigen zu lassen. Diese **Ausschüttung** darf jedoch nur erfolgen, wenn so viel Kapital erwirtschaftet wurde, dass ein zehnzehntiger **Sicherheitspuffer**, der die „Substanz des Stiftungsvermögens bzw. die Rückzahlbarkeit von Darlehen des Bundes gewährleistet werden soll“, eingehalten wurde. Eine **Überprüfungsklausel** sieht dazu vor, dass im Jahr 2029 die Stiftung an das BMF und das BMAS berichtet, „ob und inwiefern der mit dem Stiftungsvermögen beabsichtigte Beitrag zur langfristigen Stabilisierung der Beitragssatzentwicklung der allgemeinen Rentenversicherung durch durchschnittlich jährliche Ausschüttungen in Höhe von 10 Milliarden Euro ab dem Jahr 2036 voraussichtlich erreicht werden kann“ (§ 7 Abs. 6 GenKapG).

Durch Rechtsverordnung soll die Übertragung von Aufgaben und Vermögen der Stiftung „Generationenkapital“ an den im Jahr 2017 aufgelegten „Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung“ (**KENFO**), einem Fonds, der bisher die Zwischen- und Endlagerung radioaktiver Abfälle aus der gewerblichen Nutzung der Kernenergie finanziert, erfolgen. In den KENFO hatten private Kraftwerksbetreiber 24 Mrd. Euro eingezahlt.

2. Bewertung der Maßnahmen im Einzelnen

Die Finanzierung des Generationenkapitals - Kapitalaufbau auf Pump

Der Hauptteil des Generationenkapitals erfolgt durch **verzinsliche Darlehen**, die der Bund der Stiftung gewährt, also ein Kapitalaufbau auf Pump. Dazu sollen ab 2024 schuldenfinanziert jährlich 12 Mrd. Euro, ab 2025 ansteigend jährlich um jeweils weitere 3 Prozent, eingebracht werden. Die Erträge kommen dabei aus der Renditedifferenz zwischen den höher verzinsten Anlagen des Geldes am Kapitalmarkt und den niedriger verzinsten Bundeswertpapieren. Am 4.3.2024 betrug die Umlaufrendite deutscher Staatsanleihen, also die gewichtete durchschnittliche Rendite, 2,52 Prozent. Diese müssen also zumindest erwirtschaftet werden, da die Stiftung verpflichtet ist, dem Bund **die entstehenden Zinskosten für die Darlehensaufnahme** (also rund 2,5 Prozent) in voller Höhe zu erstatten. Daneben müssen (ausschließlich) aus den Erträgen der Darlehen die weiteren Kosten, nämlich die **laufenden Kosten der Stiftung** und die **Kosten für die Vermögensanlage**, die im Entwurf nicht näher beziffert werden, gezahlt werden.

Ergänzend zur Kreditfinanzierung sollen zur Kapitalunterlegung bis 2028 **Eigenmittel aus Bundesbeteiligungen** im Wert von 15 Mrd. Euro an die Stiftung übertragen werden. Welche Bundesbeteiligungen in welcher Höhe eingebracht werden sollen, wird nicht genannt. Der Bund hält aktuell unmittelbare Beteiligungen an 117 Unternehmen. Bei der Deutschen Post beispielsweise ist der Bund mit 16,5 Prozent noch der größte Anteilseigner, nachdem die KfW bereits am 6.2.2024 vier Prozent der Aktien zur Sanierung der Bahn verkauft hat; der Bundesbestand bei der Telekom liegt bei 30,5 Prozent der Aktien. Zu den Bundesbeteiligungen gehört ebenso die Kreditanstalt für Wiederaufbau KfW sowie andere dem Bund zurechenbare Vermögensträger. Die **Vermögensvermehrung bei den Bundesbeteiligungen** soll aus den Aktienkurssteigerungen erreicht werden.

ver.di Position: *Um diese Vermögensmehrung der eingebrachten Beteiligungen des Bundes zu erreichen, ist erfahrungsgemäß davon auszugehen, dass alles dafür getan wird, um Aktienkurssteigerungen zu erreichen und insbesondere Leistungen wie Lohnsteigerungen oder Verbesserungen der Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten in den Hintergrund treten. Ausrichtungen der Unternehmen zum Nachteil der Beschäftigten lehnt ver.di ab. Insbesondere bei der Post AG hat der Aktienverkauf zu massiven Kursverlusten geführt und große Unsicherheit nicht nur bei den Investoren, sondern vor allem bei den rund 200.000 Beschäftigten in Deutschland ausgelöst. Da die Deutsche Post AG weiterhin den Auftrag hat, den grundgesetzlich geschützten postalischen Universaldienst sicherzustellen und es hier um kritische Infrastruktur geht, lehnen wir eine Topfbewirtschaftung mit Aktien der Post AG ab.*

Damit – wie beabsichtigt – das Vermögen bis zum Jahr 2026 ein **Volumen von 200 Mrd. Euro** erreicht, **muss eine Rendite von 7 Prozent erwirtschaftet werden**. Neben den zu erstattenden Zinskosten von 2,5 Prozent und einem unterstellten Ertrag der Anlagen von 4,5 Prozent sind die nicht bezifferten Kosten zu berücksichtigen. **Um 7 Prozent Rendite zu erwirtschaften ist eine vollständige Anlage in Aktien erforderlich**. Eine Risikosteuerung und damit eine Risikominderung z.B. mit festverzinslichen Papieren findet nicht statt. Die relativ kurze Laufzeit bis zur ersten geplanten Ausschüttung 2036 birgt ebenfalls Risiken.

Der Entwurf sieht zudem einen **Sicherheitspuffer** als Voraussetzung für die Ausschüttung vor. „Erträge dürfen im Folgejahr nur ausgeschüttet werden, wenn der Buchwert der eingebrachten Eigenmittel und der Wert der bestehenden Verbindlichkeiten aus Darlehen einschließlich des 10-prozentigen Sicherheitspuffers nicht unterschritten wird.“

Das Modell „Mit Schulden Gewinne erzielen“, das bislang als ein Geschäftsmodell galt, das v.a. von Hedgefonds betrieben wird, funktioniert auch nur, so lange die Anlageerträge höher sind als die Kosten der Kreditaufnahme, und weil der deutsche Staat seine gute Bonität für die Schuldenaufnahme (2,5 Prozent für 30-jährige Staatsanleihen) einsetzt, also die Finanzierungsbedingungen des Bundes günstig sind. Auch ist es nur mit ideologischen Vorbehalten erklärbar, wenn Schulden für Investitionen in die Infrastruktur abgelehnt werden, während nun Schulden für den Kauf spekulativer Finanzprodukte als Zukunftsinvestitionen gerechtfertigt werden.

Es gibt keine Garantie, dass das Generationenkapital funktioniert – außer Spesen nichts gewesen?

Für das Jahr **2029 ist eine erste Überprüfung** vorgesehen, ob die Stiftung ihren Zweck mit den zur Verfügung stehenden Mitteln vor dem Hintergrund der eingetretenen Kapitalmarktentwicklung voraussichtlich erreichen wird. Dazu soll die Stiftung dem BMF und BMAS einen Bericht vorlegen, ob im Jahr 2036 ein Vermögen von 200 Mrd. Euro erreicht wird und ob ab dem Jahr 2036 Ausschüttungen an die Deutsche Rentenversicherung Bund von durchschnittlich 10 Milliarden Euro jährlich möglich sind. Sollten diese Ziele perspektivisch nicht erreicht werden, müssen in einem zusätzlichen Bericht an den Deutschen Bundestag durch das BMF und das BMAS Gegenmaßnahmen vorgeschlagen werden. Mit dem Bericht soll auch geprüft werden, in welchem Umfang die kreditfinanzierten Zuführungen nach 2045 fortgesetzt werden sollen.

BMF und BMAS **entscheiden erstmals für das Haushaltsjahr 2035 über die Höhe der Ausschüttung**. Erst dann wird klar sein, ob das Modell eines Generationenkapitals funktioniert oder nicht.

ver.di-Position: *Das Modell Generationenkapital bindet eine große Menge an Kapital in einem Fonds, von dem nicht absehbar ist, ob er tatsächlich die erwartete Summe erwirtschaftet und geht von heute nicht abwägbaren Annahmen aus. Sollten beispielsweise die Zinsen für die Kreditaufnahme, also die Zinsen auf Bundesanleihen, steigen, sinkt der erwartete Gewinn deutlich. Erst nach rund 10 Jahren besteht Klarheit, ob überhaupt ein Beitrag zur Beitragssatzstabilität erreicht werden konnte. Echte Reformen zur Stärkung der GRV bleiben in dieser Zeit unangetastet. Das Generationenkapital entpuppt sich letztlich als eine „Wette auf die Zukunft“ ohne einen heute garantierten Nutzen für die Versicherten. Die bewährte umlagefinanzierte GRV muss erhalten bleiben, ein Ein- und Umstieg in die Kapitaldeckung lehnt ver.di ab. Kapitaldeckung sollte nur dort erfolgen, wo sie – wie etwa in der 2. Säule der Altersvorsorge, der betrieblichen Altersvorsorge (bAV) – sinnvoll und alternativlos ist.*

Nur minimale Entlastung beim Beitragssatz

Ein **Vergleich der Maßnahmen mit und ohne Generationenkapital** unter Beibehaltung eines Rentenniveaus vor Steuern von 48 Prozent zeigt, dass die Entlastungswirkungen zum einen erst weit in der Zukunft zum Tragen kommen (könnten) und zum anderen auch dann nur geringfügig sind. Im Jahr 2040 würde es bei der geplanten Ausschüttung an die GRV von jährlich 10 Mrd. Euro, die keinesfalls sicher ist, zu einer **Beitragssatzentlastung von gerade einmal 0,3 Beitragssatzpunkten** kommen; im Jahr 2045 zu einer **Entlastung von 0,4 Beitragssatzpunkten**.

In heutigen Werten gerechnet würde dies bei einem Monatsentgelt von 2.500 Euro zu einer Beitragsentlastung jeweils für Arbeitnehmer*innen und Arbeitgeber*innen von 3,75 Euro bezogen auf das Jahr 2040 und jeweils 5 Euro bezogen auf das Jahr 2045 führen.

	2024	2025	2026	2027	2028	2030	2035	2040	2045
(1) geltendes Recht									
Beitragssatz in %	18,6	18,6	18,6	18,6	19,7	20,2	21,2	21,3	21,3
Sicherungsniveau in %	48,0	48,0	48,0	47,8	48,0	46,9	45,3	44,9	44,9
Rentenausgaben in Mrd. Euro	372,4	392,9	412,3	433,8	453,6	482,0	566,9	653,6	754,7
(2) mit Maßnahmen ohne Generationenkapital									
Beitragssatz in %	18,6	18,6	18,6	18,6	20,0	20,6	22,3	22,6	22,7
Sicherungsniveau in %	48,0	48,0	48,0	48,0	48,0	48,0	48,0	48,0	48,0
Rentenausgaben in Mrd. Euro	372,4	392,9	412,3	434,6	453,9	491,1	595,1	693,2	799,7
(3) mit Maßnahmen mit Generationenkapital									
Beitragssatz in %	18,6	18,6	18,6	18,6	20,0	20,6	22,3	22,3	22,3
Sicherungsniveau in %	48,0	48,0	48,0	48,0	48,0	48,0	48,0	48,0	48,0
Rentenausgaben in Mrd. Euro	372,4	392,9	412,3	434,6	453,9	491,1	595,1	694,5	802,0

* Ergebnisse zur besseren Übersichtlichkeit auf eine Nachkommastelle gerundet, hierdurch ggf. Abweichungen bei Summen

Quelle: Referentenentwurf, S. 3.

ver.di Position: *Ein unverhältnismäßiger Aufwand für eine minimale Entlastung!*

Risikoreiche Anlagen sind nicht ausgeschlossen – keine verpflichtenden Anlagekriterien

Um die erforderliche Rendite zu erwirtschaften, muss gegebenenfalls in riskante Anlagen investiert werden. Dieser Druck wird v.a. dann entstehen, wenn sich zeigen sollte, dass sich erwartete Renditen nicht einstellen. Eine Festlegung von **Anlagekriterien**, wie den bei Kapitalanlagen zwischenzeitlich üblichen ESG Nachhaltigkeitskriterien (für **Environment** (Umwelt), **Social** (Soziales) und **Governance** (Unternehmensführung)) sieht das Gesetz nicht vor. Es besteht lediglich eine Kann-Bestimmung zum Erlassen einer Anlagerichtlinie.

Da das Kapital „renditeorientiert und global-diversifiziert zu marktüblichen Bedingungen“ angelegt werden soll, ist nicht ausgeschlossen, dass „windige und unseriöse“ gewinnversprechende Anlagenmöglichkeiten im Ausland genutzt werden. Aktuell investiert der KENFO nur 39 Prozent in europäischen Anlagen, mehr als 60 Prozent außerhalb Europas. In der Vergangenheit wurde der KENFO auch dafür kritisiert, dass sich unter seinen rd. 9.000 Einzelwerten auch Investments befinden, die als wenig klima- und umweltfreundlich gelten. So besaß der KENFO Ende 2021 z. B. Anteile an Ölkonzernen wie BP, Shell und auch an der russischen Lukoil. Auch wurden Millionen Euro in aserbajdschanische Staatsanleihen angelegt. Neben in Private Equity, also in Beteiligungen an Unternehmen, die nicht an der Börse notiert sind, investierte der KENFO auch in Immobilien und Aktien der Deutsche Wohnen und Vonovia, die weiterhin als relativ sichere Anlagen gelten. Maßnahmen wie z.B. Mietpreisdeckelungen führen jedoch zu Wertverlusten; steigende Mieten hingegen zu einem steigenden Generationenkapital.

Ein Aufsichtsregime ist für die Stiftung und damit für den Fonds, den KENFO derzeit ebenfalls nicht vorgesehen.

ver.di Position: *Eine Finanzierung über Kredite, weitreichende verpflichtende Kosten und der daraus resultierende Druck, eine hohe Rendite zu erwirtschaften, erzeugt das Risiko in riskante Anlagen zu investieren, zumal auch keine gesetzliche Verpflichtung besteht, nachhaltig, umweltbewusst und sozial ethisch vertretbare Anlagen zu wählen. Den Einstig in die Kapitaldeckung in der GRV lehnt ver.di entschieden ab.*

Verfassungsfestigkeit der Darlehensaufnahme

Als Vorteil der Konstruktion über ein Darlehen wird insbesondere vom BMF ausgeführt, dass die Darlehensaufnahme nicht unter die Schuldenbremse fallen würde, da es sich um finanzielle Transaktionen im Sinne von § 3 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel-115-Gesetz – G 115) handelt, die das Finanzvermögen des Bundes nicht verändern und nicht auf die Einhaltung der Kreditgrenzen des Artikel 115 des Grundgesetzes angerechnet werden.

Aus der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN kamen grundlegende rechtliche Bedenken. Der rentenpolitische Sprecher berief sich dabei auf ein Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags⁴. Das Gutachten führt aus, dass Kreditaufnahmen des Bundes grundsätzlich der Schuldenbremse unterfallen, Kreditaufnahmen rechtlich selbstständiger Sondervermögen jedoch nicht. Diese können jedoch dem Bund zugerechnet werden, soweit damit die Schuldenbremse umgangen werden soll. Das Gutachten legt jedoch dar, dass die Frage der Zurechnung „nicht als abschließend geklärt angesehen werden kann, zumal hierzu bisher keine Rechtsprechung des BVerfG [Bundesverfassungsgerichts] vorliegt, aus welcher sich allgemein gültige, verbindliche Vorgaben ableiten ließen.“⁵ Auch zu der Frage, ob es sich beim Generationenkapital um eine finanzielle Transaktion handelt, ist die Folgewirkung auf die Schuldenbremse nicht eindeutig geklärt.

ver.di-Position: *Eine gerichtliche Auseinandersetzung um die Frage, ob die Schuldenbremse durch das Generationenkapital umgangen wird, obliegt letztendlich dem BVerfG und dauert viele Jahre. Welche Rechtsfolgen für das Generationenkapital daraus erwachsen, ist höchst ungewiss. Eine Alterssicherung unter derart unsicheren Bedingungen aufzubauen, ist fahrlässig und in keiner Weise verantwortungsvoll. Ohnehin ist es nur mit ideologischen Vorbehalten erklärbar, wenn Schulden für Investitionen in die Infrastruktur abgelehnt werden, während nun Schulden für den Kauf spekulativer Finanzprodukte als Zukunftsinvestitionen gerechtfertigt werden.*

Wer haftet letztendlich für das Experiment Generationenkapital?

Nach dem aktuellen Entwurf werden keine Beiträge der Versicherten in das Generationenkapital eingezahlt. Sollte aber die im **Jahr 2029 geplante Überprüfung** zu dem Ergebnis kommen, dass die Ertragsziele nicht erreicht werden können, sollen **Gegenmaßnahmen** vorgeschlagen werden. Diese könnten dann ohne weiteres je nach Zusammensetzung von Bundesregierung und Bundestag dazu führen, dass **Beitragsmittel in das Generationenkapital** fließen, das Modell, das die FDP von Anfang an im Auge hatte und das Generationenkapital, so wie es jetzt vorgestellt wurde, nur als ersten Schritt bezeichnet hat.

ver.di Position: *Es ist zu befürchten, dass, wenn erst einmal die Struktur eines Generationenkapitals aufgebaut ist, auch Beitragsmittel – nach schwedischem Vorbild – in den Fonds fließen. Auch wenn dies zum jetzigen Zeitpunkt ausgeschlossen wird, kann ein in anderer Gewichtung zusammengesetzter Bundestag Änderungen in einem förmlichen Gesetz beschließen. Wenn auch nur 2 Prozent der Rentenversicherungsbeiträge (Pflichtbeiträge aus Erwerbstätigkeit von 258 Mrd. Euro im Jahr 2023), also rd. 5,2 Mrd. Euro in einen Fonds fließen würden und damit nicht für Rentenleistungen zur Verfügung stünden, müssten die Rentenausgaben (rd. 325 Mrd. Euro) entsprechend gekürzt werden. Nicht nur die*

⁴ Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags, Sondervermögen für Sozialversicherungsträger, WD 4-3000-033/23.

⁵ Gutachten des WD, 3.5., S. 13.

Rentenausgaben würden absinken, sondern auch die damit zusammenhängenden Bundeszuschüsse. Der Schaden für die GRV wäre immens.

Die Einführung eines Generationenkapitals – wenn auch nicht in diesem ersten Schritt – beinhaltet die Gefahr einer grundsätzlichen Neuausrichtung und eines fundamentalen Umbaus der GRV und droht zu Leistungsabbau und Schwächung der GRV zu führen. Deshalb hält ver.di das Modell Generationenkapital für gefährlich, unverantwortlich, sozialpolitisch nicht erforderlich und für einen fundamentalen Irrweg.