

# DSi kompakt

## Zweckentfremdung der Rentenrücklage – und wie sie künftig verhindert werden könnte

von Damian Fichte

In der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) gilt gemäß § 158 Abs. 1 SGB VI eine Regel zur Anpassung des Beitragssatzes. Unterschreitet die Nachhaltigkeitsrücklage den Mindestwert von 0,2 Monatsausgaben der GRV, muss der Beitragssatz erhöht werden. Übersteigt sie hingegen den Höchstwert von 1,5 Monatsausgaben, muss der Beitragssatz reduziert werden.

Diese gesetzliche Regel kam in den vergangenen beiden Jahren zum Einsatz, als aufgrund hoher Rücklagenmittel der Beitragssatz zweimal in Folge gesenkt wurde. Nun soll sie jedoch außer Kraft gesetzt werden. So plant die Bundesregierung, die Reserven der GRV zweckwidrig zur Finanzierung wahltaktisch motivierter Leistungsausweitungen einzusetzen. Damit droht ein erneuter Griff in die Rentenkasse, wie dies in der Vergangenheit bereits mehrmals geschehen ist.

### Politische Zugriffe auf die Rücklage der GRV in der Vergangenheit

Politische Zugriffe auf die Rücklage der GRV wurden in der Vergangenheit meist zu Leistungsausweitungen aus wahltaktischen Gründen vorgenommen. Es kam aber auch zu Mittelverschiebungen zugunsten des Bundes oder anderen Sozialversicherungszweige (vgl. *KBI* (2012a), S. 5 ff). Einige Beispiele sollen dies verdeutlichen.

Anfang der 1970er Jahre lag die Rücklage der GRV bei rund zehn Monatsausgaben bzw. umgerechnet rund 20 Mrd. Euro – für die damalige Zeit eine erhebliche Summe. Zudem wurden außerordentlich optimistische Prognosen zum Konjunkturverlauf sowie zur Entwicklung der Einnahmen und Überschüsse der GRV aufgestellt. Im Jahr 1972 prognostizierte die Bundesregierung, dass die kumulierten Überschüsse der GRV bis zum Jahr 1985 insgesamt 200 Mrd. DM bzw. rund 100 Mrd. Euro betragen würden. Dies weckte bei der Politik Begehrlichkeiten und führte zu einem „Wettlauf um die Verteilung der Rentenüberschüsse“ (vgl. *Bökenkamp* (2010), S. 55). Das Ergebnis war die Umsetzung von Maßnahmen in der GRV, aus denen erhebliche Mehrausgaben resultierten und die den schnellen Abbau der vorhandenen Rücklage förderten. Dazu gehörten die Erhöhung des Rentenniveaus durch das Vorziehen des Rentenanpassungszeitpunkts, die Einführung der flexiblen Altersgrenze ohne Rentenabschläge, die Aufnahme Selbständiger und Hausfrauen in die GRV zu günstigen Bedingungen sowie die Einführung der Rente nach Mindesteinkommen (vgl. *Hockerts* (1992), S. 903 ff.).

1981 kürzte der Bund seinen Zuschuss an die GRV, um so Mittel freizusetzen, die er zum Ausgleich der Defizite in der Arbeitslosenversicherung (ALV) vorsah. 1981 und 1982 wurden Rücklagenmittel der GRV indirekt und gewissermaßen verdeckt zur Finanzierung des Ausgabenanstiegs in der ALV verwendet, indem simultane Beitragssatzänderungen in diesen beiden Sozialversicherungszweigen durchgeführt wurden. Der Beitragssatz zur GRV wurde von 18,5 auf 18 Prozent gesenkt und die Mindereinnahmen der GRV aus der vorhandenen Rücklage finanziert.

Der Beitragssatz zur ALV wurde gleichzeitig in zwei Schritten von 3,0 auf 4,6 Prozent erhöht. Über den Umweg der Beitragssatzänderungen wurden die Rücklagenmittel zwischen den beiden Sozialversicherungshaushalten verschoben. 1991 erfolgte auf die gleiche Art und Weise ein erneuter Zugriff auf die Rücklagenmittel der GRV, um die deutlich erhöhten Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik nach der deutschen Wiedervereinigung zu finanzieren. Der Beitragssatz zur GRV wurde von 18,7 auf 17,7 Prozent reduziert, während der Beitragssatz zur ALV von 4,3 auf 6,8 Prozent stieg. (Vgl. *Trampusch* (2003), S. 18 ff.)

Als die GRV seit Ende 2006 über eine höhere Rücklage als zum Ausgleich unterjähriger Einnahmeschwankungen erforderlich verfügte, kassierte die Bundesregierung bereits beschlossene Änderungen, die zu einer Reduzierung des Rentenniveaus beitragen sollten, um den Rentnern eine höhere Rentenanpassung zu gewähren. So wurde z. B. für die Jahre 2007 bis 2010 der sogenannte Nachholfaktor<sup>1</sup> und zusätzlich für die Jahre 2007 und 2008 der sogenannte „Riester-Faktor“<sup>2</sup> ausgesetzt, was zu höheren Rentenanpassungen in den Jahren 2008 und 2009 führte. 2009 wurde schließlich aus wahltaktischen Gründen eine Regelung eingeführt, nach der Rentenkürzungen ausgeschlossen sind, auch wenn die Bruttolöhne und -gehälter sinken. Damit wurde eine regeltechnisch gebotene Rentenkürzung zum 1. Juli 2010 verhindert. (Vgl. *Krieger/Stöwhase* (2009), S. 40 f.; *Moog/Müller/Raffelhüschen* (2009))

#### **Plünderung der Rücklage 2014**

Auch Ende 2013 liegt die Rücklage der GRV erneut über ihrem oberen Sollwert von 1,5 Monatsausgaben. Nach geltender Rechtslage wäre der Beitragssatz somit von 18,9 auf 18,3 Prozent zu reduzieren. Dies will die Bundesregierung jedoch verhindern, um Mittel zur Finanzierung neuer Ausgaben zurückzuhalten. Daher soll der Beitragssatz ab 2014 weiterhin bei 18,9 Prozent liegen (vgl. *Fraktionen der CDU/CSU und SPD* (2013)).

Da der Beitragssatz konstant bleibt, wird den Bürgern suggeriert, dass die ausgabenintensiven Leistungsausweitungen zu keinen Mehrbelastungen führen. Die Zusatzausgaben sollen nämlich in den ersten Jahren aus den vorhandenen Rücklagenmitteln finanziert werden. Die Bundesregierung leistet damit einer Fiskalillusion Vorschub, um Akzeptanz für ihre Rentenpläne zu erhalten.

Die Rücklage der GRV dürfte allenfalls bis 2017 ausreichen, um die neuen Ausgaben zu decken. Spätestens dann würde sie ihren Mindestsollwert unterschreiten. Als Folge würde eine Beitragssatzerhöhung erforderlich werden.

#### **Geplante Leistungsausweitungen**

Die neue Regierungskoalition plant zum 1. Juli 2014 eine stärkere Berücksichtigung der Kindererziehungszeiten für Geburten vor 1992, einen abschlagsfreien Renteneintritt mit Vollendung des 63. Lebensjahrs für langjährig Versicherte und eine Erhöhung der Erwerbsminderungsrenten (vgl. *CDU/CSU/SPD* (2013), S 71 ff.). Zur Finanzierung dieser Maßnahmen werden nach Berechnungen des Bundesministeriums der Finanzen zunächst rund zehn Milliarden Euro jährlich benö-

<sup>1</sup> Im Jahr 2004 wurde eine Schutzklausel installiert, die verhindert, dass der aktuelle Rentenwert trotz positiver Lohn- und Gehaltsentwicklung infolge des „Riester-Faktors“, des Nachhaltigkeitsfaktors oder einer Veränderung des Beitragssatzes zur GRV sinkt. Die durch die Schutzklauselwirkung ausgebliebenen Rentenminderungen sollen mit künftigen Rentenerhöhungen verrechnet werden. Diese Verrechnung und damit eine Dämpfung der Rentenerhöhungen zwischen 2007 und 2010 wurde jedoch auf frühestens 2011 verschoben.

<sup>2</sup> Beim „Riester-Faktor“ handelt es sich um die im Jahr 2002 in die Rentenanpassungsformel aufgenommene Veränderung des Altersvorsorgeanteils. Der Faktor sollte ursprünglich bis zum Jahr 2009 um jährlich 0,5 Prozentpunkte auf schließlich 4 Prozent ansteigen. Damit soll die private Altersvorsorge im Rahmen der „Riester-Rente“ bei den Rentenanpassungen in der GRV berücksichtigt werden. Vgl. § 255e SGB VI.

tigt (vgl. *Schrinner/Flauger/Siegmund* (2013)). Danach ist mit weiter steigenden Mehrausgaben zu rechnen. Während es sich bei der vergleichsweise kostengünstigen Erhöhung der Erwerbsminderungsrenten (Ausgaben von ca. 0,6 Mrd. Euro p. a.) um eine durchaus sinnvolle Änderung handelt,<sup>3</sup> sind die anderen Maßnahmen und ihre Finanzierung aus Beitragsmitteln kritisch zu sehen.

Ein abschlagsfreier Renteneintritt mit Vollendung des 63. Lebensjahrs konterkariert die in der Vergangenheit umgesetzten Maßnahmen zur Reduzierung der Rentenbezugsdauer, die zur Stabilisierung der Finanzlage der GRV beigetragen haben. Zudem handelt es sich bei dieser Regelung um eine versicherungsfremde Leistung der GRV. Versicherte, die davon profitieren, erhalten nämlich eine höhere Leistung als andere Versicherte, weil – unter Annahme einer gleichen Lebenserwartung – die Altersrente länger bezogen werden kann. Dieser höheren Leistung sind jedoch keine höheren Beitragszahlungen vorausgegangen, wodurch das Äquivalenzprinzip unterlaufen wird. Aufgrund des versicherungsfremden Charakters müsste die Leistung sachgerecht aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Staates und nicht aus den Beitragsmitteln der GRV finanziert werden. (Vgl. *KBI* (2011), S. 33.)

Die Anrechnung von Kindererziehungszeiten wird hingegen vom Institut und anderen Sachverständigen als eine versicherungsgemäße Leistung beurteilt (vgl. *KBI* (2011), S. 71 ff.; *Eekhoff/Henman* (2002), S. 283 f.; implizit auch *Sinn/Werding* (2000), S. 15 f.). Andere Experten charakterisieren sie jedoch als versicherungsfremd (vgl. bspw. *Ruland* (1995), S. 33 f.; *SVR Wirtschaft* (2005), Tz. 552; *Raffelhüschen/Moog/Vatter* (2011), S. 22). Auch die Bundesregierung bzw. der Gesetzgeber haben sich diesem Urteil angeschlossen (vgl. *Bundesregierung* (2004), S. 574). So werden gemäß § 177 SGB VI die Beitragszahlungen während der Kindererziehung zurzeit vom Bund getragen. Bestandsrenten aus Kindererziehungszeiten sollen hingegen durch den Bundeszuschuss gemäß § 213 Abs. 3 SGB VI finanziert werden. Nach dieser Systematik müsste der Bund auch die Kosten der nun beabsichtigten Ausweitung der Kindererziehungszeiten für Geburten vor 1992 übernehmen (siehe auch *Sozialbeirat* (2013), S. 17 ff.). Doch auch hier sei angemerkt, dass diese Leistungsausweitung für die langfristige Tragfähigkeit der GRV – vor allem bei Berücksichtigung demografischer Herausforderungen – kontraproduktiv wäre. Den aktuellen und künftigen Beitragszahlergenerationen würden unnötig hohe Zusatzlasten auferlegt. Zudem werden auch diejenigen Rentner belastet, die nicht von den Leistungsausweitungen profitieren, da ein höherer Beitragssatz künftige Rentenanpassungen dämpft. (Vgl. *Sozialbeirat* (2013), S. 16 f.)<sup>4</sup>

Die geplanten Leistungsausweitungen zeugen von einer kurzsichtigen Rentenpolitik zugunsten einer kleinen Begünstigtengruppe, jedoch zulasten aller Beitragszahler und nachkommender Generationen. Die damit verbundenen Mehrausgaben drohen die implizite Staatsverschuldung weiter zu erhöhen. Es wäre daher empfehlenswert, auf die Einführung der neuen Leistungen zu verzichten.

---

<sup>3</sup> Im Erwerbsminderungsfall werden den Versicherten Entgeltpunkte, die sie theoretisch bis zum 60. Lebensjahr erworben hätten, zugeschrieben. Die Zeit zwischen dem Zeitpunkt der Erwerbsminderung und dem 60. Lebensjahr wird als Zurechnungszeit bezeichnet. Obwohl die Regelaltersgrenze in der GRV schrittweise vom 65. auf das 67. Lebensjahr erhöht wird, wurde bisher keine Anhebung der Zurechnungszeit umgesetzt. Um den bestehenden Abstand zu Altersrenten aber zu bewahren, ist es folgerichtig, die Zurechnungszeit bei der Erwerbsminderungsrente analog zur Anhebung der Regelaltersgrenze zu erhöhen. Aus systematischen Gründen erscheint die geplante Maßnahme deshalb sachgerecht. (Vgl. auch *Rische* (2010), S. 8 f.)

<sup>4</sup> Gleichwohl existiert im Rentenrecht eine Gerechtigkeitslücke, weil die Kindererziehungszeiten abhängig vom Geburtszeitpunkt der Kinder gewährt werden, sodass für Geburten seit dem 1. Januar 1992 drei Kindererziehungsjahre anerkannt werden, während für Geburten vor diesem Stichtag nur ein Jahr rentenrechtlich berücksichtigt wird. Sofern es als notwendig erachtet wird, diese Gerechtigkeitslücke zu schließen, sollte dies nicht dadurch erfolgen, dass den Beitragszahlern neue Lasten auferlegt werden. Vielmehr wäre eine aufkommensneutrale Lösung durch entsprechende Ausgabenreduzierungen empfehlenswerter.

### Erforderliche Vorgaben zur Zweckbindung der Rücklage

Die wiederholten Zugriffe auf die Rücklage der GRV, aber auch anderer Sozialversicherungszweige, stellen ein erhebliches Problem dar, das dauerhaft gelöst werden sollte. Die Relevanz ergibt sich zum einen aus der Größenordnung der Reserven, die derzeit in der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung eine Höhe von insgesamt ca. 65 Milliarden Euro erreichen. Hinzu kommt die Absicht der Bundesregierung, eine langfristige Reserve in der Pflegeversicherung aufzubauen, die „künftige Beitragssteigerungen abmildern soll“ (CDU/CSU/SPD (2013), S. 86). Zum anderen gefährden Zweckentfremdungen von Beitragsmitteln das Vertrauen der Bürger in die GRV und die Akzeptanz renten- bzw. sozialversicherungsrechtlicher Regelungen. Daher sollten verschärfte gesetzliche Vorkehrungen getroffen werden, um die Reserven der Sozialversicherung vor willkürlichen Zugriffen zu schützen und somit den Beitragszahlern Rechts- und Planungssicherheit zu geben.

Die Rücklage der GRV erfüllt sachgerecht zwei Funktionen: Erstens soll sie unterjährige Einnahme- und Ausgabeschwankungen ausgleichen. Hierzu ist ein Mindestwert von 0,2 Monatsausgaben festgelegt. Zweitens soll die Rücklage zur Beitragssatzstabilisierung im Konjunkturverlauf eingesetzt werden. Hierfür ist ein Höchstwert von 1,5 Monatsausgaben fixiert. Beide Aufgaben sind erforderlich und sinnvoll. (Vgl. KBI (2012a), S. 2 ff.). Sie sollten daher gesetzlich fixiert werden.<sup>5</sup> Ergänzend sollte per Gesetz geregelt werden, dass die Verwendung von Rücklagen zur Finanzierung von Mehrausgaben aufgrund struktureller Leistungsänderungen oder anderer Zweckentfremdungen ausdrücklich unzulässig ist.<sup>6</sup> Des Weiteren sollte sichergestellt werden, dass überschüssige Reserven für Beitragssatzsenkungen zu verwenden sind. Andernfalls würde diese gesetzliche Regelung ins Leere laufen. Zudem sollte die Bemessung des Bundeszuschusses nach den Ausgaben für versicherungsfremde Leistungen gesetzlich verankert sowie der Begriff der versicherungsfremden Leistung verbindlich definiert werden (vgl. KBI (2011), S. 83 f.). Letztere Vorgabe könnte verhindern, dass Leistungen wie die „Rente mit 63“ aus Beitragsmitteln finanziert werden.

Die beiden vorgeschlagenen Vorkehrungen wären zwar nur einfachgesetzliche Maßnahmen, die ebenso wie die derzeitige Beitragssatzanpassungsregelung von der Bundesregierung grundsätzlich geändert werden können. Im Unterschied zur geltenden Gesetzeslage wären solche Änderungen jedoch schwieriger. Sollte die Bundesregierung nämlich auf die Rücklage zugreifen wollen, müsste sie zudem deren Zweckbindung unmittelbar aufheben. Die neuen gesetzlichen Regeln würden für die Politik somit höhere Hürden für Zugriffe auf die Reserven darstellen und bei beabsichtigten Änderungen einen stärkeren Rechtfertigungsdruck entfalten. Um die Schranken für eine Zweckentfremdung der Rücklagen noch weiter zu erhöhen, könnte erwogen werden, dem Schutz der Sozialversicherungsrücklagen Verfassungsrang zu gewähren.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Zur Bemessung der Rücklage sollten die Ausgaben für versicherungsgemäße Leistungen als Grundlage gelten (vgl. KBI (2012a), S. 12 f.). Da versicherungsfremde Leistungen durch Bundeszuweisungen zu finanzieren sind, ist dieser Teil der Ausgaben von konjunkturellen Schwankungen der Beitragseinnahmen nicht betroffen. Konjunkturanfällig ist lediglich der Teil der Einnahmen, der sachgerecht zur Finanzierung versicherungsgemäßer Leistungen dient, also die Beiträge der Versicherten. Da eine gesetzliche Zweckbindung des Bundeszuschusses jedoch noch nicht fixiert ist, kann übergangsweise die Differenz zwischen beitragsfinanzierten Ausgaben und Bundesmitteln als Bemessungsgrundlage dienen.

<sup>6</sup> Eine solche gesetzliche Regelung müsste im Detail so ausgestaltet sein, dass Schlupflöcher für einen zweckwidrigen Zugriff auf die Reserven weitestmöglich ausgeschlossen werden.

<sup>7</sup> Die gesetzlichen Vorkehrungen zum Schutz der Rücklagen sollten nicht nur auf die GRV beschränkt werden, sondern auf alle Sozialversicherungszweige ausgeweitet werden (vgl. auch Fichte (2012), S. 332 ff.). Hier ist vor allem die Gesetzliche Krankenversicherung zu nennen, bei der es weder eine Zweckbindung der Rücklage beim Gesundheitsfonds noch eine Obergrenze gibt (vgl. auch KBI (2012b)). Theoretisch kann der Gesundheitsfonds somit auf Kosten der Beitragszahler unbegrenzt Rücklagen bilden. Es bedarf daher einer fixen Obergrenze und einer Regel zur Beitragssatzanpassung wie sie derzeit in der GRV besteht. Gleiches gilt auch für die Pflege- und Arbeitslosenversicherung (vgl. KBI (2012a), S. 20 ff.).

## Literatur

*Bökenkamp, G. (2010): Das Ende des Wirtschaftswunders – Geschichte der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik in der Bundesrepublik 1969-1998, Stuttgart.*

*Bundesregierung (2004): Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der nicht beitragsgedeckten Leistungen und der Bundesleistungen an die Rentenversicherung vom 13. August 2004, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft Nr. 10/2004, S. 569-585.*

*CDU, CSU und SPD (2013): Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode.*

*Eekhoff, J. und Henman, B. (2002): Familiengeld und Kindergeld als Instrumente der Familienförderung, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 51. Jahrgang, Heft 3/2002, S. 269-286.*

*Fichte, D. (2012): Regelgebundene Verwendung der Sozialversicherungsrücklagen, in: Wirtschaftsdienst, 92. Jahrgang, Heft 5/2012, S. 332-338.*

*Fraktionen der CDU/CSU und SPD (2013): Entwurf eines Gesetzes zur Festsetzung der Beitragsätze in der gesetzlichen Rentenversicherung für das Jahr 2014, Bundestagsdrucksache 18/187 vom 16.12.2013.*

*Hockerts, H. G. (1992): Vom Nutzen und Nachteil parlamentarischer Parteienkonkurrenz, Die Rentenreform 1972 – ein Lehrstück, in: K. D. Bracher et al. (Hrsg.), Staat und Parteien, Berlin, S. 903-934.*

*Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI\*) (2011): Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung und ihre sachgerechte Finanzierung, Schriftenreihe, Heft Nr. 107, Berlin.*

*Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI\*) (2012a): Rücklagen in der gesetzlichen Sozialversicherung, Sonderinformation Nr. 65, Berlin.*

*Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI\*) (2012b): Gesetzliche Krankenversicherung: Änderungsbedarf bei Vorgaben zur Reservebildung, KBI kompakt Nr. 11, Berlin.*

*Krieger, T. und Stöwhase, S. (2009): Diskretionäre rentenpolitische Maßnahmen und die Entwicklung des Rentenwerts in Deutschland von 2003-2008, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 58. Jahrgang, Heft 1/2009, S. 36-54.*

*Moog, S., Müller, C. und Raffelhüschen, B. (2009): Tricksen an der Rentenformel – Rentenpolitik zu Lasten der Beitrags- und Steuerzahler, Freiburg.*

*Raffelhüschen, B., Moog, S. und Vatter, J. (2011): Fehlfinanzierung in der deutschen Sozialversicherung, Freiburg.*

*Rische, H. (2010): Die Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos – Handlungsbedarf und Reformoptionen, in: RVaktuell, Heft 1/2010, S. 2-9.*

*Ruland, F.* (1995): Versicherungsfremde Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung, , in: Deutsche Rentenversicherung, Heft Nr. 1/1995, S. 28-38.

*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR Wirtschaft)* (2005): Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen, Jahresgutachten 2005/06, Wiesbaden.

*Schrinner, A., Flauger, J. und Sigmund, T.* (2013): Der Preis der Freundschaft, in: Handelsblatt vom 26.11.2013.

*Sinn, H.-W. und Werding, M.* (2000): Rentenniveausenkung und Teilkapitaldeckung, in: ifo-Schnelldienst, 53. Jahrgang, Nr. 18/2000, S. 12-25.

*Sozialbeirat* (2013): Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2013, Berlin.

*Trampusch, C.* (2003): Ein Bündnis für die nachhaltige Finanzierung der Sozialversicherungssysteme: Interessenvermittlung in der bundesdeutschen Arbeits- und Rentenpolitik, Discussion Paper 03/1 des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung.

\*) Das Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI) heißt seit dem 12.06.2013 DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V.

**Herausgeber:**

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V.

Französische Straße 9-12, 10117 Berlin

Telefon: 030-25 93 96-32, Fax: 030-25 93 96-13

E-Mail: [dsi@steuerzahlerinstitut.de](mailto:dsi@steuerzahlerinstitut.de)

Web: [www.steuerzahlerinstitut.de](http://www.steuerzahlerinstitut.de)