



POSTANSCHRIFT Bundesministerium der Justiz, 11015 Berlin

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

11017 Berlin

- ausschließlich per E-Mail -

HAUSANSCHRIFT Bundesministerium der Justiz  
Mohrenstraße 37, 10117 Berlin

TEL +49 (0)30 18 580 8250

E-MAIL nkr@bmj.bund.de

WEB www.normenkontrollrat.bund.de

DATUM Berlin, 3. Mai 2024

## Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKRG

### Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (NKR-Nr. 7069)

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Regelungsentwurf mit folgendem Ergebnis geprüft:

#### I Zusammenfassung

<b>Bürgerinnen und Bürger</b>	keine Auswirkungen
<b>Wirtschaft</b>	keine Auswirkungen
<b>Verwaltung</b> <b>Bund</b> Jährlicher Erfüllungsaufwand: Einmaliger Erfüllungsaufwand:	teilweise dargestellt mit rund 564 000 Euro nicht dargestellt
<b>Weitere Kosten</b>	Für Arbeitnehmende und Arbeitgebende erhöhen sich ab 2028 die jährlichen Beitragsätze zur Rentenversicherung.

Insgesamt	<p>Die Erhöhung der Beitragszahlungen ist nicht nachvollziehbar transparent dargestellt.</p> <p>Die Beitragsbelastung wird ab 2028 sukzessive ansteigen und sich bis 2045 auf hohem Niveau einpendeln.</p> <p>Bewertet man die Steigerungen des Beitragssatzes mit dem gegenwärtigen Preisniveau, werden Arbeitnehmende und Arbeitgebende real</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ab dem Jahr 2028 mit 4,4 Mrd. Euro,</li> <li>- ab dem Jahr 2030 mit 5,9 Mrd. Euro,</li> <li>- ab dem Jahr 2035 mit 16,2 Mrd. Euro und</li> <li>- ab dem Jahr 2040 mit 14,7 Mrd. Euro</li> </ul> <p>jährlich wiederkehrend belastet.</p>
<b>Digitaltauglichkeit (Digitalcheck)</b>	<p>Das Ressort hat Möglichkeiten zum digitalen Vollzug der Neuregelung nur unzureichend ausgeschöpft.</p> <p>Der NKR weist demgegenüber auf folgenden Aspekt der Digitaltauglichkeit hin: Hinsichtlich der regelmäßigen Informations- und Berichtspflichten der Stiftung „Generationenkapital“ an das BMF und das BMAS besteht Potenzial für einen digitalen Austausch, welches genutzt werden sollte.</p>
<b>Evaluierung</b>	<p>Das Ressort verweist auf den bestehenden jährlichen Rentenversicherungsbericht, auf die geplante Berichtspflicht der Bundesregierung im Jahr 2029 zur Entwicklung des Generationenkapitals sowie im Jahr 2035 zur Sicherung des Rentenniveaus von 48 Prozent ab dem Jahr 2040.</p>
<b>Nutzen des Vorhabens</b>	<p>Das Ressort hat den Nutzen des Vorhabens im Vorblatt des Regelungsentwurfs wie folgt beschrieben:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesetzliche Rente als tragende Säule der Alterssicherung langfristig stabilisieren</li> <li>• Verlässlichkeit der gesetzlichen Rentenversicherung</li> </ul>

**Regelungsfolgen**

Die Darstellung der Regelungsfolgen ist nicht in jeder Hinsicht nachvollziehbar und methodengerecht.

Der NKR hat im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags zu beanstanden, dass die Kosten für die Errichtung und den laufenden Betrieb der öffentlichen Stiftung „Generationenkapital“ nicht als Erfüllungsaufwand für die Verwaltung quantifiziert worden sind.

Das Regelungsvorhaben stellt nur teilweise nachvollziehbar und transparent dar, in welcher Höhe Arbeitnehmende und Arbeitgebende durch die geplante Erhöhung der Beiträge zur Rentenversicherung belastet werden. Durch die Fortschreibung der Sicherung des Rentenniveaus von 48 Prozent bis 2040, werden sich die Beitragssätze zur Rentenversicherung ab 2028 sukzessive zusätzlich um einen weiteren Prozentpunkt erhöhen. In der Folge werden Arbeitnehmende und Arbeitgebende ab 2028 mit jährlich wiederkehrenden Kosten belastet, die nach den Berechnungen des NKR von 4,4 Mrd. Euro jährlich im Jahr 2028 auf 14,7 Mrd. Euro im Jahr 2040 ansteigen werden.

**Digitaltauglichkeit**

Das Ressort hat die Möglichkeiten zum digitalen Vollzug der Neuregelung (Digitaltauglichkeit) nur unzureichend ausgeschöpft. Aus Sicht des NKR besteht hinsichtlich der regelmäßigen (monatlichen, vierteljährlichen) Informations- und Berichtspflichten der Stiftung „Generationenkapital“ an das BMF und BMAS Potenzial für einen digitalen Austausch, für die das Regelungsvorhaben keine Vorkehrungen trifft.

**II Regelungsvorhaben**

Gesetzlich normiert wird die dauerhafte Sicherung des Rentenniveaus von 48 Prozent sowie der Aufbau eines Generationenkapitals.

Der Entwurf beinhaltet im Wesentlichen Folgendes:

- Die Haltelinie für das Rentenniveau von 48 Prozent wird bis 30. Juni 2040 verlängert.
- Gründung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung „Generationenkapital“ mit dem Zweck, Erträge aus der Bewirtschaftung des Stiftungsvermögens zu erzielen, um damit dauerhaft die Beitragssatzstabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV) zu erweitern.
- Ermöglichung der Übertragung von Aufgaben der Stiftung an den Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung (KENFO).
- Vereinfachung der Regelungen für die Bundeszuschüsse an die RV.
- Anhebung der Mindestnachhaltigkeitsrücklage auf 0,3 Monatsausgaben.

**III Bewertung****III.1 Erfüllungsaufwand****Bürgerinnen und Bürger**

Das Regelungsvorhaben hat keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger.

Das Regelungsvorhaben hat keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft.

### **Verwaltung (Bund)**

Nach Darstellung des Ressorts verursacht das Regelungsvorhaben methodengerecht und nachvollziehbar jährlichen Erfüllungsaufwand für die Verwaltung in Höhe von 564 000 Euro für ministerielle Aufgaben im Zusammenhang mit der Stiftung „Generationenkapital“, durch drei Planstellen im Bundesministerium der Finanzen und zwei Planstellen im Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Nach Angaben des Ressorts entstehen durch die zu errichtende Stiftung darüber hinaus laufende Kosten für die Vorstandsgehälter, andere Personalkosten, laufende Kosten für die Stiftungsarbeit und Betriebskosten, ohne dass diese methodisch korrekt als Erfüllungsaufwand quantifiziert werden.

Das Ressort geht auf Basis einer Kostenschätzung des KENFO, der die Aufgaben der Stiftung bis Ende 2026 übernehmen soll, davon aus, dass übergangsweise bis 2026 die zu verrechnenden Kosten in einer Spannweite von 16,2 Mio. Euro bis 24,2 Mio. Euro liegen werden. Dabei werden zu den Verwaltungskosten in der Anfangsphase auch Aufbaukosten für die Stiftung erwartet.

Aus Sicht des NKR entsteht durch die Gründung und die laufende Stiftungsarbeit sowohl einmaliger als auch laufender, über das Jahr 2026 hinausgehender Aufwand zur Erfüllung des Stiftungszwecks, der methodengerecht als Erfüllungsaufwand für die Verwaltung zu beziffern ist.

Dabei gilt es, Transparenz über die Entstehung und die Höhe der Kosten herzustellen, unabhängig davon, wie diese Ausgaben finanziert werden.

### **III.2 Weitere Kosten**

Nach Angaben des Ressorts kommt es durch die Verlängerung der Haltelinie für das Rentenniveau von 48 Prozent langfristig „durch den höheren Beitragssatz zur Rentenversicherung zu einer Dämpfung des verfügbaren Einkommens der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und zu einer höheren Beitragsbelastung der Arbeitgeber.“

Allein die Darstellung, wie sich die Beitragssätze zur Rentenversicherung als Folge der Verlängerung der Haltelinie für das Rentenniveau ab dem Jahr 2028 verändern (nämlich langfristig um einen Prozent-Punkt von 21,3 auf 22,3 Prozent ansteigen), stellt aus Sicht des NKR keine hinreichende Transparenz über die tatsächlichen Kostenbelastungen der Beitragszahlenden her. Eine nachvollziehbare Kostentransparenz wird auch nicht dadurch erreicht, dass das Ressort darauf hinweist, dass aktuell der Wert eines Beitragssatzpunktes in der gesetzlichen RV rund 19,2 Mrd.

Euro beträgt, wovon rund 14,7 Mrd. Euro auf Pflichtbeiträge aus Beschäftigung entfallen, die jeweils zur Hälfte von Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden zu tragen sind.

Aus Sicht des NKR methodengerecht und nachvollziehbar wäre es, die zusätzlichen Kosten für Arbeitnehmende und Arbeitgebende in Form höherer Beitragszahlungen über die Jahre hinweg zu ermitteln und im Regelungsvorhaben transparent darzustellen.

Nach Berechnungen des NKR auf Grundlage der Angaben im Regelungsentwurf wird sich die Beitragsbelastung von Arbeitnehmenden und Arbeitgebern sukzessive als Folge der Fortschreibung der Haltelinie für das Rentenniveau auf 48 Prozent, und unter Berücksichtigung von Ausschüttungen aus dem Generationenkapital, wie folgt real entwickeln:

Jahr	Anstieg des Beitrags-satzes zur RV	Erhöhung der Beitragszahlungen durch Arbeitnehmende und Arbeitgebende (jährlich wiederkehrend)
ab 2028	+ 0,3 Prozent-Punkte	+ 4,4 Mrd. Euro
ab 2030	+ 0,4 Prozent-Punkte	+ 5,9 Mrd. Euro
ab 2035	+ 1,1 Prozent-Punkte	+ 16,2 Mrd. Euro
ab 2040	+ 1,0 Prozent-Punkte	+ 14,7 Mrd. Euro

### III.3 Digitaltauglichkeit

Die geplante Stiftung „Generationenkapital“ berichtet dem BMAS und dem BMF monatlich über die Entwicklung der Anlagetätigkeit. Der Stiftungsvorstand soll dem Kuratorium sowie der Rechtsaufsicht vierteljährlich einen ausführlichen Bericht zur aktuellen Geschäftsentwicklung und zur Wertentwicklung des Stiftungsvermögens vorlegen. Aus Sicht des NKR hätten im Regelungsvorhaben für diese regelmäßigen Informations- und Berichtspflichten Vorkehrungen für eine digitale Kommunikation getroffen werden können, auch – und gerade weil – Näheres in der Satzung der Stiftung festzulegen ist.

### III.4 Evaluierung

Das Ressort wird das Regelungsvorhaben nicht gesondert evaluieren. Es verweist auf die bereits geregelten Berichtspflichten, insbesondere

- zur finanziellen Entwicklung der Rentenversicherung im jährlichen Rentenversicherungsbericht,

- der beabsichtigten Berichtspflicht der Bundesregierung im Jahr 2029 zur Entwicklung des Generationenkapitals sowie
- der geplanten Berichtspflicht der Bundesregierung im Jahr 2035 zur Sicherung des Rentenniveaus von 48 Prozent ab dem Jahr 2040.

#### **IV Ergebnis**

##### **Regelungsfolgen**

Die Darstellung der Regelungsfolgen ist nicht in jeder Hinsicht nachvollziehbar und methodengerecht.

Der NKR hat im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags zu beanstanden, dass die Kosten für die Errichtung und den laufenden Betrieb der öffentlichen Stiftung „Generationenkapital“ nicht als Erfüllungsaufwand für die Verwaltung quantifiziert worden sind.

Das Regelungsvorhaben stellt nur teilweise nachvollziehbar und transparent dar, in welcher Höhe Arbeitnehmende und Arbeitgebende durch die geplante Erhöhung der Beiträge zur Rentenversicherung belastet werden. Durch die Fortschreibung der Sicherung des Rentenniveaus von 48 Prozent bis 2040, werden sich die Beitragssätze zur Rentenversicherung ab 2028 sukzessive zusätzlich um einen weiteren Prozentpunkt erhöhen. In der Folge werden Arbeitnehmende und Arbeitgebende ab 2028 mit jährlich wiederkehrenden Kosten belastet, die nach den Berechnungen des NKR von 4,4 Mrd. Euro jährlich im Jahr 2028 auf 14,7 Mrd. Euro im Jahr 2040 ansteigen werden.

##### **Digitaltauglichkeit**

Das Ressort hat die Möglichkeiten zum digitalen Vollzug der Neuregelung (Digitaltauglichkeit) nur unzureichend ausgeschöpft. Aus Sicht des NKR besteht hinsichtlich der regelmäßigen (monatlichen, vierteljährlichen) Informations- und Berichtspflichten der Stiftung „Generationenkapital“ an das BMF und BMAS Potenzial für einen digitalen Austausch, für die das Regelungsvorhaben keine Vorkehrungen trifft.



Lutz Goebel  
Vorsitzender



Dr. Reinhard Göhner  
Berichterstatter

