



Haushaltsausschuss
Ausschussdrucksache

6468

20. Wahlperiode

Bundesrechnungshof

Bundesrechnungshof · Adenauerallee 81 · 53113 Bonn

10. September 2024

Nur per E-Mail

Zeichen: IX 2 - 0002195

Herrn
Prof. Dr. Helge Braun, MdB
Vorsitzender
des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages

0228 99 721-1920

poststelle@brh.bund.de
www.bundesrechnungshof.de
Zentrale: 0228 99 721-0

nachrichtlich:

Herrn
Martin Gerster, MdB
Vorsitzender
des Rechnungsprüfungsausschusses
des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages

Herrn
Björn Wolf
Büroleiter
beim Haushaltsausschuss
des Deutschen Bundestages

Herrn
Dr. Alexander Troche
Sekretariatsleiter
beim Rechnungsprüfungsausschuss
des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

haushaltsausschuss@bundestag.de
HHA-Drucksachen@bundestag.de
rechnungspruefungsausschuss@bundestag.de
Zb1-Bundesrechnungshof@bmas.bund.de
Zb@bmas.bund.de
Registrierung-Berlin@bmas.bund.de

Bundesrechnungshof
Adenauerallee 81
53113 Bonn

Außenstelle
Friedrichstraße 130 B
10117 Berlin

Außenstelle
Dortustraße 30 – 33
14467 Potsdam

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung

Auswirkungen des Rentenpakets II

Anlage: - 1 -

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

zur Vorbereitung der parlamentarischen Beratungen zum Bundeshaushalt 2025 im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages übersenden wir Ihnen den beigefügten Bericht zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, hier: Auswirkungen des Rentenpakets II.

Hinweise des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zum Entwurf des Berichts haben wir berücksichtigt.

Wir weisen darauf hin, dass wir beabsichtigen, den Bericht nach Abschluss der parlamentarischen Beratungen zu veröffentlichen.

Für Ihre Fragen oder ein Gespräch stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Weber



Weinert



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung

Auswirkungen des Rentenpakets II

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Eine Weitergabe an Dritte ist erst möglich, wenn der Bericht vom Parlament abschließend beraten wurde. Die Entscheidung über eine Weitergabe bleibt dem Bundesrechnungshof vorbehalten.

Gz.: IX 2 - 0002195

10. September 2024

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.
Eine Veröffentlichung ist nicht zulässig.

Rentenpaket II belastet Beitragszahlende und den Bund in ungekanntem Ausmaß

Das Rentenpaket II belastet die Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung. Bis zum Jahr 2045 gibt sie über 500 Mrd. Euro mehr aus. Der Beitragssatz steigt deshalb von 18,6 % auf 22,3 %. Das finanzielle Engagement des Bundes für die gesetzliche Rentenversicherung wächst durch das Rentenpaket II bis zum Jahr 2045 enorm.

Worum geht es?

Das sogenannte Rentenpaket II sieht vor, das Rentenniveau dauerhaft auf 48 % konstant zu halten. Zusätzlich wird die Stiftung Generationenkapital errichtet. Der Bund will diese bis zum Jahr 2045 mit 381 Mrd. Euro ausstatten, die sie renditeträchtig am Kapitalmarkt anlegen soll. Ab dem Jahr 2036 soll sie jährlich 10 Mrd. Euro an die allgemeine Rentenversicherung (Rentenversicherung) ausschütten, um damit den Beitragssatz um bis zu 0,4 Prozentpunkte zu stabilisieren. Durch das Rentenpaket II werden sich die Rentenausgaben bis zum Jahr 2045 um über 500 Mrd. Euro erhöhen. Dies müssen zum einen die Beitragszahlenden mit höheren Beiträgen, zum anderen der Bund mit höheren Bundeszuschüssen finanzieren. So muss der Bund bis zum Jahr 2045 über 100 Mrd. Euro mehr an die Rentenversicherung zahlen. Das Rentenpaket II belastet künftige Generationen. Es besteht zudem die Gefahr einer Überlastung des Bundes.

Was ist zu tun?

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales sollte transparent darlegen, welche Risiken durch das konstante Rentenniveau und die Stiftung Generationenkapital bestehen, wie sich zusätzliche Lasten auf die Generationen verteilen und welche Auswirkungen das Rentenpaket II mittel- und langfristig auf den Bundeshaushalt hat. Es sollte aufzeigen, wie mittel- und langfristig eine Überlastung des Bundeshaushaltes durch den Finanzbedarf der Rentenversicherung verhindert werden soll.

Was ist das Ziel?

Die Rentenversicherung muss angesichts der demografischen Entwicklung nachhaltig finanziert sein. Dabei gilt es, eine faire Lastenverteilung zwischen Rentenbeziehenden, Beitragszahlenden und Bund sowie zwischen den Generationen zu erreichen. Eine Überlastung des Bundes sollte verhindert werden.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	6
1	Vorbemerkung und Anlass des Berichts	9
2	Die Finanzlage der allgemeinen Rentenversicherung	9
2.1	Ausgaben der allgemeinen Rentenversicherung steigen	9
2.1.1	Rentenausgaben	9
2.1.2	Die Rentenanpassungen 2023 und 2024	10
2.2	Einnahmen der allgemeinen Rentenversicherung weiterhin robust	12
2.2.1	Beitragseinnahmen	12
2.2.2	Bundeszuschüsse	12
2.3	Nachhaltigkeitsrücklage und Beitragssatz bleiben stabil	13
3	Änderung der Regeln zu den Bundeszuschüssen durch das Rentenpaket II	14
3.1	Regeln zur Berechnung der Bundeszuschüsse werden einfacher	14
3.2	Die Minderungsbeträge wirken weiter	16
3.2.1	Berücksichtigung des Minderungsbetrags bei der Fortschreibung des Bundeszuschusses	16
3.2.2	Finanzielle Auswirkungen der Minderungsbeträge bis zum Jahr 2023	17
3.2.3	Abschaffung der Minderungsbeträge	17
4	Finanzielle Auswirkungen des Rentenpakets II	23
4.1	Konstantes Rentenniveau lässt Rentenausgaben und Beitragssatz stark steigen	24
4.2	Geringe Entlastung durch das Generationenkapital	26
4.3	Das finanzielle Engagement des Bundes für die Rentenversicherung steigt enorm	28
4.4	Das Rentenpaket II ist nicht nachhaltig	31

4.4.1	Generationengerechtigkeit als Nachhaltigkeitskriterium	31
4.4.2	Rentenpaket II begünstigt vor allem die Baby-Boomer	31
5	Stellungnahme des BMAS zum Berichtsentwurf	35
6	Abschließende Würdigung	36

Table Briefings

Abkürzungsverzeichnis

B

BHO *Bundeshaushaltsordnung*

BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

R

RPA *Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

S

SGB VI *Sechstes Buch Sozialgesetzbuch*

U

UN *Vereinte Nationen*

Table Briefings

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof befasst sich in einer Berichtsreihe mit der finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung (allgemeine und knappschaftliche Rentenversicherung). Er legt seine Prüfungsergebnisse und Empfehlungen zu Themen dar, die die finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung unmittelbar betreffen. In diesem Bericht ist dies das sogenannte Rentenpaket II, das der Deutsche Bundestag noch im Jahr 2024 beschließen soll. Es sieht u. a. vor, das Rentenniveau auf 48 % festzuschreiben und die Stiftung Generationenkapital zu errichten.

0.1 Die finanzielle Lage der allgemeinen Rentenversicherung (Rentenversicherung) war in den Jahren 2023 und 2024 von kräftigen Lohnsteigerungen in einem inflationären Umfeld und von deutlichen Rentenerhöhungen geprägt. Die **Beitragseinnahmen** stiegen im ersten Halbjahr 2024 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 5,4 %. Vor allem die Rentenerhöhungen zum 1. Juli 2023 ließen die **Rentenausgaben** bis Juni 2024 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 5,3 % steigen.

Im Jahr 2023 verzeichnete die Rentenversicherung einen Überschuss von knapp 1,5 Mrd. Euro. Entsprechend blieb die **Nachhaltigkeitsrücklage** stabil. Der **Beitragsatz** blieb konstant bei 18,6 %.

Das **Rentenniveau**, also die verfügbare Durchschnittsrente in Relation zum verfügbaren Durchschnittslohn, liegt im Jahr 2024 bei 48,0 %. Erstmals griff zum 1. Juli 2024 die Haltelinie von 48 %.

Die Zahlungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung im Jahr 2024 belaufen sich laut Bundeshaushaltsplan auf 116,3 Mrd. Euro. Den größten Anteil daran haben die **Bundeszuschüsse** an die allgemeine Rentenversicherung. Sie steigen – unter Berücksichtigung eines neuen Minderungsbetrages von 1,2 Mrd. Euro – von 84,3 Mrd. Euro im Jahr 2023 auf 87,7 Mrd. Euro im Jahr 2024. Der Anstieg ist zum einen auf die jährliche – gesetzlich vorgesehene – Fortschreibung der Bundeszuschüsse zurückzuführen. Zum anderen erhöht der Gesetzgeber mit den Leistungsausweitungen seit dem Jahr 2014 (z. B. „Mütterrente“, „Rente mit 63“ oder „Grundrente“) die Bundeszuschüsse schrittweise (Tnr. 2).

0.2 Der Gesetzgeber hat im Rentenpaket II auch die Regelungen zu den Bundeszuschüssen vereinfacht. Er ist damit einer Forderung des Bundesrechnungshofes nachgekommen. Mit dem Rentenpaket II streicht der Gesetzgeber **Minderungsbeträge** beim allgemeinen Bundeszuschuss und beim Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss. Die Minderungsbeträge sind bei der Fortschreibung des jeweiligen Bundeszuschusses nicht mehr zu berücksichtigen. Trotz Abschaffung bleibt ihre mindernde Wirkung auf den jeweiligen Bundeszuschuss erhalten und verstärkt sich im Zeitverlauf. Im Fünfjahreszeitraum von 2024 bis 2028 werden die Bundeszuschüsse deshalb voraussichtlich um etwa 4,5 Mrd. Euro geringer sein. Diese finanziellen Auswirkungen

hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) nicht transparent dargelegt (Tnr. 3).

- 0.3 Das Rentenpaket II setzt die Rentenanpassungsformel in ihrer bisherigen Form aus. Diese hätte dazu geführt, dass das Rentenniveau allmählich auf 44,9 % im Jahr 2045 gesunken wäre, um so die Finanzlage der Rentenversicherung zu stabilisieren. Das Rentenpaket II gewährleistet dagegen ein **konstantes Rentenniveau** von weiterhin 48 % bis zum 30. Juni 2040 und führt bis zum Jahr 2045 zu höheren Rentenausgaben von über 500 Mrd. Euro. Dadurch steigt der Beitragssatz deutlich stärker von heute 18,6 auf 22,7 % im Jahr 2045 und nicht auf 21,3 %, wie nach derzeitigem Recht. Im Gesetzentwurf wird dieser Beitragssatzanstieg als vertretbar bezeichnet. Der Bundesrechnungshof teilt diese Einschätzung nicht. Die höheren Beitragssätze haben deutliche Mehrbelastungen für Beschäftigte sowie höhere Arbeitskosten für Unternehmen zur Folge (Tnr. 4.1).
- 0.4 Gemäß Rentenpaket II soll die **Stiftung Generationenkapital** finanzielle Mittel vom Bund erhalten, die sie renditeträchtig am Kapitalmarkt anlegen soll. Der Bund gewährt der Stiftung jährlich Darlehen, die er selbst durch neue Schulden finanzieren muss. Der Darlehensbetrag beläuft sich zunächst auf 12 Mrd. Euro im Jahr 2024 und steigt dann jährlich um 3 %. Bis zum Jahr 2045 wird der Bund der Stiftung Darlehen in Höhe von 366 Mrd. Euro gewährt haben. Zusätzlich stellt der Bund der Stiftung Eigenkapital von 15 Mrd. Euro bereit. Ab dem Jahr 2036 soll die Stiftung aus ihren Erträgen jährlich 10 Mrd. Euro an die Rentenversicherung ausschütten. Dies soll den beschriebenen Beitragssatzanstieg bis zum Jahr 2045 um 0,4 Prozentpunkte auf 22,3 % bremsen (Tnr. 4.2).
- 0.5 Die **Ausschüttungen** der Stiftung Generationenkapital stellen scheinbar eine neue Finanzierungsquelle der Rentenversicherung dar. Tatsächlich handelt es sich dabei aber letztlich um einen weiteren Bundeszuschuss. Dabei ist keinesfalls sicher, dass er wie vorgesehen ausgezahlt werden kann. Denn dafür muss die am Kapitalmarkt erzielte Rendite des Generationenkapitals um ca. 3 Prozentpunkte höher sein als der Zinssatz, den der Bund für seine Kredite aufwenden muss. Selbst dann kann die geplante Ausschüttung aus dem Generationenkapital den Beitragssatzanstieg in der Rentenversicherung nur wenig bremsen. Es ist fraglich, ob diese begrenzte Wirkung auf den Beitragssatz den Aufwand und die Risiken, die mit dem Generationenkapital einhergehen, rechtfertigen kann (Tnr. 4.2).
- 0.6 Durch das Rentenpaket II steigt das **finanzielle Engagement des Bundes für die Rentenversicherung** noch einmal deutlich an. Die Bundeszuschüsse und Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten fallen durch das Rentenpaket II bis zum Jahr 2045 um 107 Mrd. Euro höher aus. Zudem verschuldet sich der Bund bis zum Jahr 2045 zusätzlich mit 366 Mrd. Euro, um die Stiftung Generationenkapital mit Kapital auszustatten. Die Ausschüttungen an die Rentenversicherung als faktisch neuer Bundeszuschuss summieren sich bis zum Jahr 2045 auf 100 Mrd. Euro. Dieses große zusätzliche finanzielle Engagement des Bundes birgt erhebliche Risiken. Der

Bundesrechnungshof warnt erneut vor einer finanziellen Überlastung des Bundes durch den Finanzbedarf der Rentenversicherung (Tnr. 4.3).

- 0.7 Nach dem Leitbild der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung ist die **Generationsgerechtigkeit** ein wesentliches Kriterium für Nachhaltigkeit. Das Rentenpaket II begünstigt vor allem die heutigen Rentnerinnen- und Rentnerjahrgänge und die sogenannten Baby-Boomer-Jahrgänge. Jüngere und künftige Geburtsjahrgänge werden durch das Rentenpaket II belastet. Aber nicht nur die höheren Rentenversicherungsbeiträge, sondern auch die zusätzlichen Zahlungen des Bundes müssen vornehmlich die jüngeren und künftigen Generationen finanzieren. Das Rentenpaket II genügt somit nicht dem Kriterium der Generationengerechtigkeit und ist in diesem Sinne als nicht nachhaltig zu bewerten (Tnr. 4.4).
- 0.8 Das **BMAS** hat die Ansicht vertreten, dass die Auffassungen des Bundesrechnungshofes vor allem fiskalisch motiviert und die finanziellen Auswirkungen überspitzt dargestellt seien. Es hat den Beitragssatzanstieg auf über 22 % und den Anstieg der Leistungen des Bundes infolge des Rentenpakets II weiterhin für vertretbar gehalten. In einem stetigen Absinken des Rentenniveaus hat das BMAS gerade keine generationengerechte Maßnahme gesehen, da ein solches Absinken auch die jüngeren und künftigen Generationen negativ treffe. Die Annahmen für die Renditeerwartungen des Generationenkapitals hat das BMAS als eher konservativ eingeschätzt. So läge die für das Generationenkapital angenommene Rendite deutlich unter der durchschnittlichen, historisch beobachtbaren Aktienrendite. Vor diesem Hintergrund sei auch die angenommene Ausschüttung von 10 Mrd. Euro ab dem Jahr 2036 eine eher vorsichtige Annahme (Tnr. 5).
- 0.9 Der **Bundesrechnungshof** stellt die finanziellen Auswirkungen des Rentenpakets II nicht überspitzt dar. Er macht vielmehr die große finanzielle Bedeutung des Rentenpakets II und dessen Auswirkungen transparent. Eine Beitragssatzerhöhung auf über 22 % als vertretbar zu bezeichnen, hält der Bundesrechnungshof weiterhin für unangebracht. Hinsichtlich der Generationengerechtigkeit argumentiert das BMAS einseitig mit der Leistungsseite, also höheren Rentenleistungen, von denen auch die jüngeren und künftigen Generationen profitieren würden. Es stellt in diesem Zusammenhang jedoch nicht klar, dass vor allem die jüngeren und künftigen Generationen dies durch höhere Beiträge und Steuern finanzieren müssen. Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass auch höhere Ausschüttungen aus dem Generationenkapital an die Rentenversicherung möglich sind. Die damit einhergehende stärkere Entlastung der jüngeren und künftigen Generationen sieht er positiv. Er sieht aber auch weiterhin ein Anlagerisiko und weitere Risiken, die mit dem Generationenkapital einhergehen. Der Gesetzgeber sollte die Risiken und den möglichen Ertrag des Generationenkapitals kennen, um abgewogen entscheiden zu können (Tnr. 6).

1 Vorbemerkung und Anlass des Berichts

Fast ein Viertel der im Bundeshaushalt vorgesehenen Ausgaben fließt in die gesetzliche Rentenversicherung.¹ Im Jahr 2024 werden dies 116,3 Mrd. Euro sein.² Damit ist die finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung für die Finanzen des Bundes von herausragender Bedeutung.

Der Bundesrechnungshof berichtet deshalb fortlaufend über die derzeitige und die künftig zu erwartende finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung.³ Er legt zudem seine Prüfungsergebnisse und Empfehlungen zu Themen dar, die die finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung unmittelbar betreffen. Dies ist in diesem Bericht der Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz), das sogenannte Rentenpaket II.⁴

2 Die Finanzlage der allgemeinen Rentenversicherung

2.1 Ausgaben der allgemeinen Rentenversicherung steigen

2.1.1 Rentenausgaben

Die Ausgaben der allgemeinen Rentenversicherung⁵ beliefen sich im Jahr 2023 auf 374,33 Mrd. Euro. Der größte Ausgabenposten sind dabei die Rentenausgaben. Sie lagen im

¹ Das Volumen des Bundeshaushalts liegt inklusive Nachtragshaushalt im Jahr 2024 bei 488,9 Mrd. Euro.

² Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2024, Einzelplan 11, Kapitel 1102, Titelgruppe 1.

³ Der Bundesrechnungshof hat sieben Berichte nach § 88 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages oder dem BMAS vorgelegt. Er berichtete zu den folgenden Themen: „Leistungsbegrenzungen und Leistungsausweitungen seit dem Jahr 2000“, „Handlungsoptionen und Handlungsspielräume“, „Auswirkungen der Corona-Pandemie“, „Rentengarantie und Notwendigkeit eines Nachholfaktors“, „Finanzen der allgemeinen Rentenversicherung und Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes“, „Auswirkungen des Rentenanpassungs- und Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserungsgesetzes (Rentenpaket I)“ und „Geplante Abschaffung der Rentenanpassungsformel in ihrer bisherigen Form“. Sie sind auf der Homepage des Bundesrechnungshofes www.bundesrechnungshof.de abrufbar.

⁴ Bundestagsdrucksache 20/11898.

⁵ Die gesetzliche Rentenversicherung besteht aus der allgemeinen und der knappschaftlichen Rentenversicherung. Auf die allgemeine Rentenversicherung entfallen rund 95 % der gesamten Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung.

Jahr 2023 bei 325,03 Mrd. Euro.⁶ Sie hängen von der Entwicklung der **Anzahl der Renten** und der Entwicklung der **Rentenhöhe** ab. Letztere wird von der jährlichen Rentenanpassung bestimmt. Zudem können auch Leistungsausweitungen die Rentenausgaben steigern.

Die **Anzahl der Renten** lag im Juni 2024 bei 25,12 Millionen Renten und ist damit im Vergleich zum Juni 2023 leicht um 0,58 % gestiegen. Die Summe der **Rentenzahlbeträge** im ersten Halbjahr 2024 war um 5,3 % höher als im gleichen Vorjahreszeitraum. Dies lag vor allem an der Rentenanpassung zum 1. Juli 2023. Die Renten waren in Westdeutschland um 4,39 % gestiegen. Die Rentenanpassung Ost lag bei 5,86 %. Dies führte dazu, dass erstmalig im Jahr 2023 der aktuelle Rentenwert (West) und der aktuelle Rentenwert Ost mit 37,60 Euro gleich groß waren. Die Rentenangleichung wurde damit ein Jahr früher erreicht als geplant.⁷ Ab der Rentenanpassung 2024 werden die Renten in den beiden Rechtskreisen mit der gleichen Rate angepasst. Der Anstieg der Rentenausgaben im zweiten Halbjahr 2024 wird vor allem auf die Rentenanpassung zum 1. Juli 2024 von 4,57 % zurückzuführen sein.

2.1.2 Die Rentenanpassungen 2023 und 2024

Die derzeit noch gültige Rentenanpassungsformel bestimmt, wie sich die Rentenhöhe jährlich entwickelt.⁸ Sie lautet vereinfacht ausgedrückt:⁹

Rentanpassungsfaktor = Lohnfaktor x Beitragssatzfaktor x Nachhaltigkeitsfaktor

Die Renten entwickeln sich grundsätzlich wie die Löhne der Beschäftigten (**Lohnfaktor**). Die Steigerungen der Renten fallen geringer als die Lohnsteigerungen aus, wenn

⁶ Die in diesem Bericht verwendeten Zahlen bis Juni 2024 sind der Homepage der Deutschen Rentenversicherung entnommen: https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Experten/Zahlen-und-Fakten/Kennzahlen-zur-Finanzentwicklung/kennzahlen-zur-finanzentwicklung_node.html; zuletzt abgerufen am 24. Juli 2024.

⁷ Nach den für das Beitrittsgebiet vorgesehenen Rentenanpassungsmechanismen hätte wegen der starken Lohnsteigerungen in Ostdeutschland der aktuelle Rentenwert Ost mit 37,82 Euro sogar über dem aktuellen Rentenwert (37,60 Euro) gelegen. Somit griff § 255a Absatz 2 Satz 7 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI), nach dem der aktuelle Rentenwert Ost den zum 1. Juli festgestellten aktuellen Rentenwert nicht übersteigen darf. Der aktuelle Rentenwert Ost wird dann in der Höhe des aktuellen Rentenwerts festgelegt.

⁸ Die Rentenanpassungsformel schreibt den aktuellen Rentenwert fort. Der aktuelle Rentenwert ist diejenige Monatsrente, die man für einen Entgeltpunkt erhält. Seit dem 1. Juli 2024 beträgt er 39,32 Euro in den alten Bundesländern und im Beitrittsgebiet. Mit Entgeltpunkten werden die Rentenansprüche gemessen. Einen Entgeltpunkt erwirbt man, wenn man ein Jahr lang Beiträge nach Maßgabe des Durchschnittsentgelts in die Rentenversicherung einzahlt. Das Durchschnittsentgelt ist der Anlage 1 des SGB VI zu entnehmen. Es wird jährlich mit der Lohnentwicklung fortgeschrieben. Hat man z. B. 40 Jahre lang stets den Durchschnittsbeitrag entrichtet und damit in jedem Jahr einen Entgeltpunkt erworben, beträgt die Brutto-Monatsrente: $40 * 39,32 \text{ Euro} = 1 572,80 \text{ Euro}$.

⁹ Vgl. hierzu auch den Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung – hier: Handlungsoptionen und Handlungsspielräume in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 17. September 2020, Gz.: IX 2 - 2020 - 0860.

- der Beitragssatz zur Rentenversicherung gestiegen ist (**Beitragssatzfaktor**)¹⁰ und/oder
- sich das zahlenmäßige Verhältnis von Rentnerinnen und Rentnern zu Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern (sog. Rentnerquotient) erhöht hat (**Nachhaltigkeitsfaktor**)¹¹.

Im Jahr 2024 ergab sich aus der Rentenanpassungsformel bei einer Lohnerhöhung von 4,72 % (Lohnfaktor: 1,0472) eine Rentenerhöhung von 4,55 % (Rentenanpassungsfaktor: 1,0455).¹²

Das **Rentenniveau** (sog. Sicherungsniveau vor Steuern)¹³ wäre bei dieser Rentenanpassungsrate kleiner als 48 % gewesen. Damit griff zum 1. Juli 2024 erstmals die Rentenniveau-Haltelinie von 48 % gemäß § 154 Absatz 3 Satz 1 SGB VI. Der aktuelle Rentenwert war deshalb erstmalig nach der Berechnungsvorschrift des § 255e SGB VI zu bestimmen. Danach wird der aktuelle Rentenwert gerade so festgelegt, dass ein Rentenniveau von genau 48,0 % realisiert wird (**Rentenanpassung nach Mindestrentenniveau**). Das im Frühjahr 2022 beschlossene Rentenanpassungs- und Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserungsgesetz (sog. Rentenpaket I)¹⁴ sieht vor, dass bis zum Jahr 2025 die Rentenanpassung nach Mindestrentenniveau durchzuführen ist, sobald die Haltelinie einmal gegriffen hat (§ 255i SGB VI i. V. m. § 255e SGB VI).¹⁵ Damit werden die Renten in den Jahren 2024 und 2025 nach Mindestrentenniveau angepasst. Das Rentenpaket II sieht vor, diese Anpassungsvorschrift bis zum 1. Juli 2039 zu verlängern. Damit wird erreicht, dass das Rentenniveau mindestens bis zum 30. Juni 2040 bei 48 % konstant bleibt.

Aus der Berechnungsvorschrift des § 255e SGB VI ergibt sich für die Rentenanpassung zum 1. Juli 2024 ein aktueller Rentenwert von 39,32 Euro. Bei ihm beträgt das Rentenniveau genau 48,0 %. Die Renten stiegen somit zum 1. Juli 2024 um 4,57 %.

¹⁰ Der Beitragssatzfaktor ist dann kleiner als eins.

¹¹ Der Nachhaltigkeitsfaktor ist dann kleiner als eins.

¹² Der Lohnfaktor war 1,0472. Der Beitragssatzfaktor lag bei 1,0000, da sich der Beitragssatz nicht verändert hat. Der Nachhaltigkeitsfaktor belief sich auf 0,9984, da die Anzahl der Rentnerinnen und Rentner relativ zur Anzahl der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler leicht gestiegen war. Der Rentenanpassungsfaktor berechnete sich dann gemäß Rentenanpassungsformel wie folgt: $1,0455 = 1,0472 * 1,0000 * 0,9984$.

¹³ Das Sicherungsniveau vor Steuern gemäß § 154 Absatz 3a SGB VI beschreibt die Relation der verfügbaren Standardrente zum verfügbaren Durchschnittsentgelt der Beschäftigten. Die Standardrente erhält eine versicherte Person, die 45 Jahre Beiträge nach Maßgabe des Durchschnittsentgelts gezahlt und damit 45 Entgeltpunkte erworben hat. Die verfügbare Standardrente ergibt sich aus der „Brutto-Standardrente“ nach Abzug der Beiträge für Kranken- und Pflegeversicherung. Das Durchschnittsentgelt der gesetzlichen Rentenversicherung ist der Anlage 1 des SGB VI zu entnehmen. Das verfügbare Durchschnittsentgelt ergibt sich nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge.

¹⁴ Gesetz vom 28. Juni 2022, BGBl. I 2022, Nummer 22 vom 30. Juni 2022.

¹⁵ Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung – Auswirkungen des Rentenanpassungs- und Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserungsgesetzes (Rentenpaket I) vom 19. September 2022, Gz.: IX 2 - 0000881.

2.2 Einnahmen der allgemeinen Rentenversicherung weiterhin robust

2.2.1 Beitragseinnahmen

Die Einnahmen der Rentenversicherung beliefen sich im Jahr 2023 auf 375,8 Mrd. Euro. Die wichtigsten Einnahmekategorien sind die Beitragseinnahmen und die Bundeszuschüsse. Die **Beitragseinnahmen** setzen sich hauptsächlich aus den Beiträgen der Versicherten, deren Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie aus den **Beitragszahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten** zusammen. Zusammengenommen betragen sie 289,11 Mrd. Euro im Jahr 2023. Davon waren 17,26 Mrd. Euro Beitragszahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten.¹⁶ Bis Juni 2024 sind die Beitragseinnahmen im Vergleich zum gleichen Vorjahreszeitraum um rund 5,4 % gestiegen. Die Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten sind für das Jahr 2024 mit 18,14 Mrd. Euro¹⁷ veranschlagt, was einem Anstieg von 5,1 % entspricht.¹⁸

2.2.2 Bundeszuschüsse

Die drei **Bundeszuschüsse** (allgemeiner Bundeszuschuss¹⁹, zusätzlicher Bundeszuschuss und Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss) machten im Jahr 2023 insgesamt 84,26 Mrd. Euro aus. Damit deckten sie einen Anteil von 22,4 % an den Ausgaben der Rentenversicherung. Für das Jahr 2024 sind im Bundeshaushaltsplan ohne Berücksichtigung des Rentenpakets II 87,71 Mrd. Euro veranschlagt,²⁰ was einem Anstieg um 4,1 % entspricht.

Der Anstieg ist auf die jeweiligen gesetzlichen Fortschreibungsregeln für die drei Bundeszuschüsse zurückzuführen. Zudem sahen die Gesetze zu den Leistungsausweitungen der vergangenen Jahre (z. B. „Mütterrente“, „Rente mit 63“, Angleichung der Ostrenten an das Westniveau oder „Grundrente“) Erhöhungen des allgemeinen Bundeszuschusses vor. Im Jahr 2024 liegt diese Erhöhung bei 480 Mio. Euro für den allgemeinen Bundeszuschuss (West). Hinzu kommt eine Erhöhung des allgemeinen Bundeszuschusses im Beitrittsgebiet um etwa 120 Mio. Euro. Dagegen bremsen das Haushaltsfinanzierungsgesetz 2023²¹ und das zweite Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024²² den Anstieg der Bundeszuschüsse. Sie sehen

¹⁶ Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2023, Einzelplan 11, Kapitel 1102, Titel 636 84.

¹⁷ Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2024, Einzelplan 11, Kapitel 1102, Titel 636 84.

¹⁸ Die Beitragszahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten werden gemäß der Lohnentwicklung, der Entwicklung der Anzahl der Kinder unter drei Jahren und gemäß der Beitragssatzentwicklung fortgeschrieben.

¹⁹ Er setzt sich zusammen aus dem Zuschuss des Bundes an die allgemeine Rentenversicherung West und dem Zuschuss des Bundes im Beitrittsgebiet.

²⁰ Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2024, Einzelplan 11, Kapitel 1102, Titel 636 81, 636 82, 636 83.

²¹ Artikel 6 des Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2023 vom 22. Dezember 2023, BGBl. I 2023, Nummer 406 vom 28. Dezember 2023.

²² Artikel 6 des Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024 vom 27. März 2024, BGBl. I 2024, Nummer 107 vom 27. März 2024.

vor, in den Jahren 2024 bis 2027 den Erhöhungsbetrag des zusätzlichen Bundeszuschusses zu mindern, im Jahr 2024 um 1,2 Mrd. Euro. Begründet wurde dies mit der „derzeit guten Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung“.²³

Der am 17. Juli 2024 im Bundeskabinett beschlossene Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2025 soll zur Entlastung des Bundeshaushaltes den Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss noch weiter mindern,²⁴ sodass der Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss im Jahr 2024 um 1,2 Mrd. Euro, im Jahr 2025 um 2,2 Mrd. Euro, im Jahr 2026 um 1,9 Mrd. Euro und im Jahr 2027 um 1,5 Mrd. Euro geringer ausfällt. Insgesamt sind damit die Bundeszuschüsse in den Jahren 2024 bis 2027 um 6,8 Mrd. Euro niedriger als bisher geplant.

2.3 Nachhaltigkeitsrücklage und Beitragssatz bleiben stabil

Die **Nachhaltigkeitsrücklage** soll Einnahme- und Ausgabeschwankungen ausgleichen. Sie soll den Beitragssatzverlauf glätten sowie die Liquidität der Rentenversicherung sichern. Aus ihr werden Defizite gedeckt. Überschüsse werden der Nachhaltigkeitsrücklage zugeführt.

Im Jahr 2023 überstiegen die Einnahmen der Rentenversicherung die Ausgaben um 1,47 Mrd. Euro. Zum Jahresende 2023 belief sich die Nachhaltigkeitsrücklage auf 44,96 Mrd. Euro. Dies entsprach 1,69 Monatsausgaben der allgemeinen Rentenversicherung. Im Juni 2024 lag die Nachhaltigkeitsrücklage bei rund 44,88 Mrd. Euro (1,58 Monatsausgaben).

Der **Beitragssatz** der Rentenversicherung wird für das jeweils folgende Jahr so festgelegt, dass die Nachhaltigkeitsrücklage bei diesem Beitragssatz 1,5 Monatsausgaben nicht überschreitet und 0,2 Monatsausgaben nicht unterschreitet. Somit wird der Beitragssatz gesenkt, wenn bei gleichbleibendem Beitragssatz die Nachhaltigkeitsrücklage 1,5 Monatsausgaben überschreiten würde. Er wird erhöht, wenn die Nachhaltigkeitsrücklage ansonsten 0,2 Monatsausgaben (Mindestnachhaltigkeitsrücklage) unterschreiten würde. Bis zum Jahr 2025 besteht jedoch eine Beitragssatzuntergrenze, wonach der Beitragssatz nicht unter 18,6 % sinken darf. Ebenfalls bis zum Jahr 2025 gilt eine Beitragssatzobergrenze von 20 % (Beitragssatz-Haltelinie). Droht der Beitragssatz über 20 % zu steigen, erhöht der Bund den zusätzlichen Bundeszuschuss in dem Maße, wie es für einen Beitragssatz von 20 %

²³ Vgl. Kabinettvorlage des Bundesministeriums der Finanzen zum Regierungsentwurf des Bundeshaushaltsplans 2024 und zum Finanzplan des Bundes bis 2027, Kabinettsache, Datenblatt-Nummer 20/08088, 3. Juli 2023, Anschreiben, S. 11. Die Gesetzesbegründung zum Haushaltsfinanzierungsgesetz 2023 enthält den Hinweis auf die gute Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung nicht mehr, Bundestagsdrucksache 20/8298.

²⁴ Artikel 3 des Entwurfes eines Haushaltsbegleitgesetzes 2025, Bundesratsdrucksache 371/24, 16. August 2024, S. 3. Laut Haushaltsaufstellung 2025 beeinträchtigt diese Konsolidierungsmaßnahme die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung nicht entscheidend.

notwendig ist (Beitragssatzgarantie).²⁵ In den Jahren 2023 und 2024 blieb der Beitragssatz unverändert bei 18,6 %. Ab dem Jahr 2028 wird ein Beitragssatzanstieg erwartet.²⁶ Bis dahin wird die Nachhaltigkeitsrücklage allmählich auf das Mindestniveau abgeschmolzen, um den Beitragssatz bei 18,6 % konstant zu halten.

Das **Rentenpaket II** sieht vor, die Mindestnachhaltigkeitsrücklage auf 0,3 Monatsausgaben zu erhöhen. Damit sollen unterjährige Liquiditätsengpässe vermieden werden.

3 Änderung der Regeln zu den Bundeszuschüssen durch das Rentenpaket II

3.1 Regeln zur Berechnung der Bundeszuschüsse werden einfacher

Der Bundesrechnungshof hatte zuletzt in seiner Bemerkung „Gesetzliche Rentenversicherung: Entrümpelung der Vorschriften zu den Bundeszuschüssen überfällig“ aus dem Jahr 2021 kritisiert, dass die Regelungen zu den drei Bundeszuschüssen in § 213 SGB VI (allgemeiner Bundeszuschuss (West und Ost²⁷), zusätzlicher Bundeszuschuss und Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss) teilweise veraltet und insgesamt zu kompliziert sind.²⁸ Die Verrechnungsregel für den Minderungsbetrag von 340 Mio. Euro beim allgemeinen Bundeszuschuss ist nicht umsetzbar, weil dem BMAS die dazu erforderlichen Daten nicht vorliegen. Der Minderungsbetrag beim Erhöhungsbetrag des zusätzlichen Bundeszuschusses von 409 Mio. Euro wurde zusammen mit der Grundsicherung im Alter eingeführt. Er ist spätestens seit dem Jahr 2009 überholt, weil seitdem die Finanzierung der Grundsicherung im Alter neu geregelt ist.

Der Bundesrechnungshof hatte deshalb u. a. empfohlen, die Regelungen zu den Bundeszuschüssen zu vereinfachen, veraltete Regelungen zu streichen und die Minderungsbeträge abzuschaffen.²⁹ Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (RPA) nahm die Bemerkung zur Kenntnis. Er forderte das BMAS auf, die Regelungen zu den Bundeszuschüssen an die allgemeine Rentenversicherung grundlegend zu überprüfen. Dazu gehöre u. a., die veralteten Regelungen zu streichen und die Regelungen

²⁵ Nach den Ergebnissen des aktuellen Rentenversicherungsberichts der Bundesregierung aus dem Jahr 2023 ist eine Erhöhung des zusätzlichen Bundeszuschusses aufgrund der Beitragssatzgarantie bis zum Jahr 2025 nicht notwendig; Bundestagsdrucksache 20/9400.

²⁶ Ohne Rentenpaket II steigt der Beitragssatz im Jahr 2028 auf 19,7 %, mit Rentenpaket II auf 20,0 %. Vgl. Bundestagsdrucksache 20/11898, erste Tabelle, S. 3.

²⁷ Die Berechnung des Bundeszuschusses Ost ist bis zum Jahr 2025 in § 287e SGB VI geregelt.

²⁸ Bundestagsdrucksache 20/180, Nummer 13.

²⁹ Bundestagsdrucksache 20/180, Nummer 13.

zu den Minderungsbeträgen zu überprüfen.³⁰ Das BMAS sagte zu, mit dem Rentenpaket II die Forderungen des RPA umzusetzen.³¹

Das **Rentenpaket II** fasst nun § 213 SGB VI neu. Alte und überholte Regelungen fallen weg. Die drei Bundeszuschüsse und ihre Fortschreibungsregeln bleiben grundsätzlich erhalten. So werden der allgemeine Bundeszuschuss gemäß der Beitragssatzentwicklung und der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer, der zusätzliche Bundeszuschuss gemäß der Umsatzsteuerentwicklung und der Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss gemäß der Entwicklung der Summe der Bruttolöhne und -gehälter fortgeschrieben. Ausgehend vom jeweiligen Bundeszuschuss im Jahr 2023 wird die Fortschreibungsregel angewandt. Insgesamt werden die Fortschreibungsregeln jedoch vereinfacht. So ist bei der Fortschreibung des allgemeinen Bundeszuschusses nicht mehr der fiktive Beitragssatz³² zu verwenden, sondern der tatsächliche Beitragssatz. Zudem werden die beiden Minderungsbeträge in § 213 SGB VI in dem Sinne abgeschafft, dass sie bei der jährlichen Fortschreibung der Bundeszuschüsse nicht mehr zu berücksichtigen sind.

Die Gesetzesbegründung zum Rentenpaket II weist darauf hin, dass die Beträge der einzelnen Bundeszuschüsse für das Jahr 2024 nach neuem Recht etwas geringer ausfallen, als im Bundeshaushalt 2024 vorgesehen.³³ Der Grund hierfür ist im Wesentlichen die Abschaffung der beiden Minderungsbeträge in § 213 SGB VI. So fallen nach den Berechnungen des Bundesrechnungshofes nur durch die Abschaffung der Minderungsbeträge die Bundeszuschüsse im Jahr 2024 um insgesamt über 130 Mio. Euro geringer aus, als wenn die Minderungsbeträge beibehalten worden wären.³⁴ Dies entspricht den Angaben im Gesetzentwurf, der für das Jahr 2024 um gerundet 0,1 Mrd. Euro geringere Bundeszuschüsse ausweist.³⁵ Mitte des

³⁰ Protokoll der 3. Sitzung des RPA am 18. Februar 2022, Protokoll Nummer 20, TOP 11 b, S. 23.

³¹ Bericht des BMAS zu dem Beschluss des RPA vom 18. Februar 2022, TOP 11 b: „Gesetzliche Rentenversicherung: Entrümpelung der Vorschriften zu den Bundeszuschüssen überfällig“, Ausschussdrucksache 20. WP-187.

³² Der fiktive Beitragssatz ist der Beitragssatz, den es gäbe, wenn es den zusätzlichen Bundeszuschuss nicht gäbe.

³³ Vgl. Bundestagsdrucksache 20/11898, S. 33.

³⁴ Der Grund hierfür ist der besondere Fortschreibungsmechanismus, bei dem der Minderungsbetrag zunächst zum jeweiligen Bundeszuschuss des Vorjahres addiert und die Summe fortgeschrieben wird. Danach wird der Minderungsbetrag vom fortgeschriebenen Bundeszuschuss wieder abgezogen. Dieses Verfahren („Korrekturmechanismus“) gewährleistete, dass der jeweilige Bundeszuschuss in jedem Jahr um 340 Mio. Euro bzw. 409 Mio. Euro niedriger war als er gewesen wäre, wenn es den Minderungsbetrag nie gegeben hätte. Auf Grundlage des Datenstandes Mitte des Jahres 2023 ist nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes der allgemeine Bundeszuschuss West wegen der Abschaffung des Minderungsbetrages von 340 Mio. Euro und der dazugehörigen Abschaffung des „Korrekturmechanismus“ im Jahr 2024 um 15,3 Mio. Euro und der allgemeine Bundeszuschuss Ost um 94,5 Mio. Euro geringer. Der Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss ist durch die Abschaffung des Minderungsbetrages von 409 Mio. Euro um 26,3 Mio. Euro niedriger.

³⁵ Vgl. Bundestagsdrucksache 20/11898, Tabelle 2, S. 3, 27.

Jahres 2024 konkretisierte das BMAS, dass die Bundeszuschüsse mit Rentenpaket II um 131,5 Mio. Euro geringer sind als im ursprünglichen Haushaltsansatz für das Jahr 2024.³⁶

Würdigung

Mit der Neufassung des § 213 SGB VI werden die Forderungen des Bundesrechnungshofes, die Regelungen zu den Bundeszuschüssen zu vereinfachen und die Minderungsbeträge zu streichen, weitgehend umgesetzt. Bei der Fortschreibung des allgemeinen Bundeszuschusses ist nicht mehr der fiktive, sondern der tatsächliche Beitragssatz zu verwenden. Dies vereinfacht die Regeln zu den Bundeszuschüssen und macht sie transparenter. Eine Forderung des Bundesrechnungshofes ist damit erfüllt.

3.2 Die Minderungsbeträge wirken weiter

3.2.1 Berücksichtigung des Minderungsbetrags bei der Fortschreibung des Bundeszuschusses

Die Minderungsbeträge wurden in jedem Jahr bei der Fortschreibung des jeweiligen Bundeszuschusses berücksichtigt. Dabei kam ein spezieller „**Korrekturmechanismus**“ zum Tragen.³⁷ Er sorgte dafür, dass die mindernde Wirkung auf den jeweiligen Bundeszuschuss im Zeitverlauf nominal konstant bei 340 Mio. Euro bzw. 409 Mio. Euro blieb. Der Minderungsbetrag wurde wegen des „Korrekturmechanismus“ also nicht fortgeschrieben und veränderte sich deshalb im Zeitverlauf nicht. Ohne „Korrekturmechanismus“ wäre der Minderungsbetrag auch dynamisiert worden, sodass die mindernde Wirkung zugenommen hätte (Erläuterung, siehe Kasten). So wäre beispielsweise beim Minderungsbetrag von 340 Mio. Euro und der Fortschreibungsrate des Jahres 2023 für den allgemeinen Bundeszuschuss von 3,48 % die mindernde Wirkung im Jahr 2023 auf 352 Mio. Euro gestiegen. Beim Minderungsbetrag von 409 Mio. Euro und der Fortschreibungsrate 2023 von 3,77 % hätte sich im Jahr 2023 ein Zuwachs auf 424 Mio. Euro ergeben. Der „Korrekturmechanismus“ verhinderte den jeweiligen Zuwachs der mindernden Wirkung und hielt sie bei 340 Mio. Euro bzw. 409 Mio. Euro konstant.

³⁶ Vgl. E-Mail des BMAS vom 21. Mai 2024, Zb1, Aktualisierte Anmeldung Rentenzuschüsse; E-Mail des BMAS vom 29. Mai 2024, Zb1, Rentenschätzung nach Steuerschätzung. Auch im Bericht des BMAS an den RPA zur Bemerkung des Bundesrechnungshofes führt das BMAS aus: „Durch die Streichung der Minderungsbeträge bei der Fortschreibung fallen die Bundeszuschüsse kurzfristig (ab 2024) geringfügig niedriger aus.“ Vgl. Bericht des BMAS zu dem Beschluss des RPA „Gesetzliche Rentenversicherung; Entrümpelung der Vorschriften zu den Bundeszuschüssen überfällig“, Ausschussdrucksache 20. WP-288.

³⁷ Der „**Korrekturmechanismus**“ ist wie folgt ausgestaltet: Der Minderungsbetrag wird zunächst zum jeweiligen Bundeszuschuss des Vorjahres addiert und die Summe fortgeschrieben. Danach wird der Minderungsbetrag vom fortgeschriebenen Bundeszuschuss wieder abgezogen. Das Ergebnis ist der Bundeszuschuss des betrachteten Jahres. Vgl. Erläuterung im Kasten.

3.2.2 Finanzielle Auswirkungen der Minderungsbeträge bis zum Jahr 2023

Den Minderungsbetrag von 409 Mio. Euro führte der Gesetzgeber zum 1. Januar 2003 ein, den jährlichen Minderungsbetrag von 340 Mio. Euro zum 1. Juli 2006. Damit war der allgemeine Bundeszuschuss wegen des Minderungsbetrages von 340 Mio. Euro bis Ende des Jahres 2023 aufsummiert um 5,95 Mrd. Euro niedriger als er ohne Minderungsbetrag gewesen wäre. Der Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss war insgesamt um 8,59 Mrd. Euro geringer. Damit entlasteten die Minderungsbeträge den Bundeshaushalt in 21 Jahren um 14,54 Mrd. Euro.

3.2.3 Abschaffung der Minderungsbeträge

Mit dem Rentenpaket II werden die Minderungsbeträge von 340 Mio. Euro und 409 Mio. Euro aus dem Gesetz gestrichen. Mit dem Haushaltsfinanzierungsgesetz 2023 führte der Gesetzgeber befristet für die Jahre 2024 bis 2027 einen neuen Minderungsbetrag ein³⁸, der mit dem Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2025 für die Jahre 2025 bis 2027 zum zweiten Mal erhöht werden soll. Der neue Minderungsbetrag soll im Jahr 2028 wieder abgeschafft werden.

Wie im Kasten dargestellt gibt es grundsätzlich zwei Varianten, die Minderungsbeträge abzuschaffen:

- **Variante 1:** Die Minderungsbeträge werden bei der Fortschreibung nicht mehr berücksichtigt. Ausgangspunkt für die Fortschreibung ist der um den Minderungsbetrag reduzierte Bundeszuschuss des vergangenen Jahres.
- **Variante 2:** Die Minderungsbeträge werden bei der Fortschreibung nicht mehr berücksichtigt. Ausgangspunkt für die Fortschreibung ist der um den Minderungsbetrag reduzierte Bundeszuschuss des vergangenen Jahres, zu dem der Minderungsbetrag wieder addiert wird.

Das Rentenpaket II schafft die Minderungsbeträge von 340 Mio. Euro und 409 Mio. Euro nach der **Variante 1** ab. Die beiden Minderungsbeträge sind nun nicht mehr im Gesetz enthalten und damit bei der Fortschreibung des jeweiligen Bundeszuschusses nicht mehr zu berücksichtigen. Dies bedeutet aber nicht, dass die Minderungsbeträge den jeweiligen Bundeszuschuss nicht mehr mindern. Sie mindern die beiden Bundeszuschüsse weiterhin, weil der Ausgangspunkt für die Fortschreibung der geminderte Bundeszuschuss des vergangenen Jahres ist. Da zudem der „Korrekturmechanismus“ entfällt, wird die mindernde Wirkung nun – anders als zuvor – genauso wie der jeweilige Bundeszuschuss fortgeschrieben und damit dynamisiert. Somit verstärkt sich im Zeitverlauf die mindernde Wirkung auf den jeweiligen Bundeszuschuss (Erläuterung, siehe Kasten).

³⁸ § 287g SGB VI.

Beim Minderungsbetrag von 340 Mio. Euro steigt bei einer Fortschreibungsrate von 4,50 % im Jahr 2024 trotz Abschaffung die mindernde Wirkung auf 355 Mio. Euro und im Jahr 2025 bei einer Fortschreibungsrate von 6,06 % auf 377 Mio. Euro. Bis zum Jahr 2028 erhöht sich die mindernde Wirkung auf voraussichtlich 412 Mio. Euro.³⁹ Beim Minderungsbetrag von 409 Mio. Euro ergibt sich im Jahr der Abschaffung 2024 ein Anstieg der mindernden Wirkung auf 435 Mio. Euro, im Jahr 2025 auf 466 Mio. Euro⁴⁰ und bis zum Jahr 2028 auf voraussichtlich 509 Mio. Euro.⁴¹ Insgesamt summiert sich die mindernde Wirkung der beiden abgeschafften Minderungsbeträge in den Jahren 2024 bis 2028 auf geschätzt über 4,5 Mrd. Euro.⁴²

Die mindernde Wirkung wäre nicht dauerhaft gewesen, wenn die Minderungsbeträge nach der **Variante 2** abgeschafft worden wären. Dazu hätte für die Fortschreibung im Jahr 2024 der jeweilige Bundeszuschuss des Jahres 2023 um den Minderungsbetrag erhöht werden müssen. Das Ergebnis hätte dann als Grundlage für die Berechnung des jeweiligen Bundeszuschusses im Jahr 2024 gedient. Zur Berechnung des allgemeinen Bundeszuschusses West für das Jahr 2024 hätte der Bundeszuschuss West des Jahres 2023 von 42 679 Mio. Euro um 340 Mio. Euro erhöht werden müssen. Ausgangspunkt für die Fortschreibung des Jahres 2024 wären 43 019 Mio. Euro gewesen, also der Bundeszuschuss, den es im Jahr 2023 ohne Einführung eines Minderungsbetrages gegeben hätte. Die mindernde Wirkung wäre mit einer Abschaffung nach Variante 2 ab dem Jahr 2024 beendet gewesen (Erläuterung, siehe Kasten).

Würdigung

Nur weil die Minderungsbeträge nicht mehr im Gesetz enthalten sind, ist ihre mindernde Wirkung mit dem Rentenpaket II nicht abgeschafft worden. Die mindernde Wirkung bleibt dauerhaft erhalten und verstärkt sich von Jahr zu Jahr. Allein in den Jahren 2024 bis 2028 sind die Bundeszuschüsse so voraussichtlich um über 4,5 Mrd. Euro geringer. Das BMAS ist aufgefordert, diese finanziellen Auswirkungen der „Abschaffung“ der beiden Minderungsbeträge transparent darzulegen.

Die dauerhafte mindernde Wirkung hätte vermieden werden können, wenn das Rentenpaket II vorgesehen hätte, dass der jeweilige Bundeszuschuss im Jahr 2024 zuzüglich

³⁹ Unterstellt ist dabei eine Fortschreibungsrate von 3 % p.a. in den Jahren 2026 bis 2028.

⁴⁰ Die Fortschreibungsrate beträgt 6,43 % im Jahr 2024 und im Jahr 2025 7,09 %.

⁴¹ Unterstellt ist dabei eine Fortschreibungsrate von 3 % p.a. in den Jahren 2026 bis 2028.

⁴² Dabei ist auch die **mindernde Wirkung auf den allgemeinen Bundeszuschuss Ost** in den Jahren 2024 und 2025 berücksichtigt. Ab dem Jahr 2026 gibt es einen gesamtdeutschen allgemeinen Bundeszuschuss. Die mindernde Wirkung auf den Bundeszuschuss Ost berechnet sich, indem man den Anteil der mindernden Wirkung auf den Bundeszuschuss West an den Rentenausgaben West berechnet und diesen Prozentsatz mit den Rentenausgaben Ost multipliziert. Im Jahr 2024 ist die mindernde Wirkung auf den Bundeszuschuss West 355 Mio. Euro. Die Rentenausgaben West betragen 271 459 Mio. Euro. Der Prozentsatz ist also 0,13077 %. Multipliziert mit den Rentenausgaben Ost von 72 200 Mio. Euro ergibt sich eine mindernde Wirkung auf den Bundeszuschuss Ost im Jahr 2024 von rund 94 Mio. Euro. Im Jahr 2025 ist die mindernde Wirkung rund 99 Mio. Euro.

340 Mio. Euro bzw. 409 Mio. Euro fortgeschrieben wird (Variante 2). Dann hätte der fortzuschreibende Bundeszuschuss ab dem Jahr 2024 jeweils die Höhe gehabt, die er ohne Einführung eines Minderungsbetrag gehabt hätte. In diesem Fall wären nicht nur die Minderungsbeträge aus dem Gesetz entfernt, sondern auch ihre mindernde Wirkung wäre abgeschafft worden. Das BMAS hat sich anders entschieden. Da die Minderungsbeträge von 340 Mio. Euro und von 409 Mio. Euro nicht befristet waren, kann die fortdauernde mindernde Wirkung aber als vom Gesetzgeber akzeptiert angesehen werden. Sie ist somit folgerichtig.

Bei dem neuen und mittlerweile zweimal erhöhten Minderungsbetrag des Erhöhungsbetrages zum zusätzlichen Bundeszuschuss ist die Sachlage anders. Denn er ist bis zum Jahr 2027 befristet. Somit ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber nur für diesen Zeitraum eine mindernde Wirkung gewollt hat. Entsprechend wäre bei der Abschaffung dieses neuen Minderungsbetrages anders zu verfahren als bei der Abschaffung der beiden anderen Minderungsbeträge. Im Jahr 2028 müsste der Minderungsbetrag des Jahres 2027 von 1,5 Mrd. Euro⁴³ bei der Abschaffung nach Variante 2 wieder zum Erhöhungsbetrag des zusätzlichen Bundeszuschusses des Vorjahres addiert werden, damit der für das Jahr 2028 fortzuschreibende Bundeszuschuss das Niveau ohne Minderungsbetrag hat. Die mindernde Wirkung entfiel dann ab dem Jahr 2028.

Minderungsbetrag: mindernde Wirkung, „Korrekturmechanismus“ und Abschaffung

Mindernde Wirkung

Für die Wirkung der Minderungsbeträge ist entscheidend, dass der jeweilige Bundeszuschuss jährlich fortgeschrieben wird. Das heißt, der Bundeszuschuss eines Jahres wird bestimmt, indem der Bundeszuschuss des vergangenen Jahres um einen bestimmten Prozentsatz erhöht wird.

Beispiel für die Fortschreibung:

Der Bundeszuschuss im Jahr 0 beträgt 100 Euro. Im Jahr 1 ist die Fortschreibungsrate 10 %. Der Bundeszuschuss im Jahr 1 ist:

$$100 \text{ Euro} + 0,1 * 100 \text{ Euro} = 110 \text{ Euro.}$$

Diese Fortschreibungssystematik führt dazu, dass ein Minderungsbetrag nur einmal vom Bundeszuschuss abgezogen werden muss, um den Bundeszuschuss dauerhaft zu mindern.

Beispiel für die dauerhaft mindernde Wirkung:

Der fortgeschriebene Bundeszuschuss des Jahres 0 beträgt 100 Euro. Im Jahr 0 wird aber ein Minderungsbetrag von 40 Euro eingeführt. Der Bundeszuschuss nach Abzug des Minderungsbetrages beträgt: 100 Euro - 40 Euro = 60 Euro.

⁴³ § 287g SGB VI in der Fassung Artikel 3 des Entwurfes eines Haushaltsbegleitgesetzes 2025.

Im Jahr 1 wird der Bundeszuschuss des vergangenen Jahres 0 mit der Rate von 10 % fortgeschrieben: Der Bundeszuschuss im Jahr 1 beträgt: $60 \text{ Euro} + 0,1 * 60 \text{ Euro} = 66 \text{ Euro}$.

Wäre der Minderungsbetrag im Jahr 0 nicht eingeführt worden, wäre im Jahr 1 der Bundeszuschuss von 100 Euro mit 10 % fortgeschrieben worden. Der Bundeszuschuss im Jahr 1 wäre ohne Einführung des Minderungsbetrages 110 Euro gewesen.

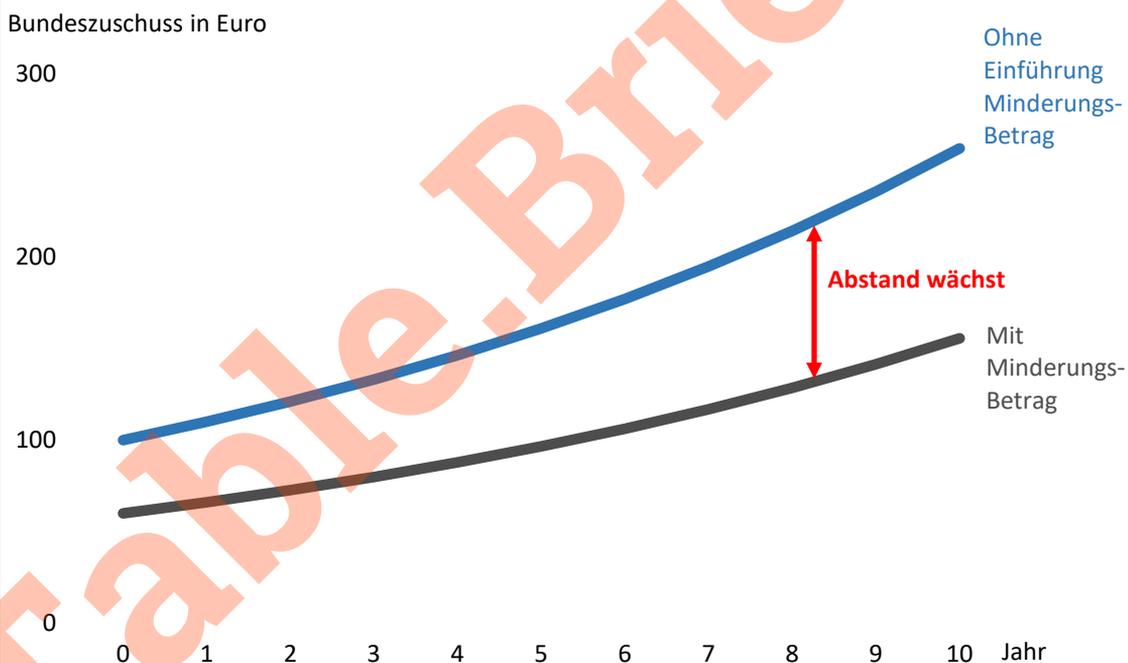
Der Bundeszuschuss im Jahr 1 mit Minderungsbetrag ist damit um 44 Euro ($= 110 - 66$) geringer, als wenn der Minderungsbetrag nicht eingeführt worden wäre.

Die mindernde Wirkung bleibt also im Jahr 1 erhalten. Sie ist sogar von 40 Euro auf 44 Euro gestiegen. Die mindernde Wirkung des Minderungsbetrages wird im Zeitverlauf somit größer (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1

Mindernde Wirkung nimmt ohne „Korrekturmechanismus“ im Zeitverlauf zu

Der Abstand zwischen dem Bundeszuschuss ohne Minderungsbetrag und dem Bundeszuschuss mit Minderungsbetrag wird von Jahr zu Jahr größer.



Grafik: Bundesrechnungshof.

„Korrekturmechanismus“

Um zu verhindern, dass die mindernde Wirkung des Minderungsbetrages durch die Fortschreibung im Zeitverlauf steigt, wird ein „Korrekturmechanismus“ eingeführt. Er soll erreichen, dass die mindernde Wirkung dauerhaft nominal konstant bleibt.

Im Beispiel soll die mindernde Wirkung im Zeitverlauf bei 40 Euro bleiben. Dies wird erreicht, indem zum Bundeszuschuss des vergangenen Jahres der Minderungsbetrag addiert, die Summe fortgeschrieben und dann der Minderungsbetrag wieder abgezogen wird.

Beispiel für den „Korrekturmechanismus“:

Der Bundeszuschuss mit Minderungsbetrag im Jahr 0 ist 60 Euro. Zu ihm wird für die Fortschreibung im Jahr 1 zunächst der Minderungsbetrag addiert:

$$60 \text{ Euro} + 40 \text{ Euro} = 100 \text{ Euro.}$$

Diese 100 Euro werden mit der Rate von 10 % fortgeschrieben:

$$100 \text{ Euro} + 0,1 * 100 \text{ Euro} = 110 \text{ Euro.}$$

Davon wird der Minderungsbetrag wieder abgezogen:

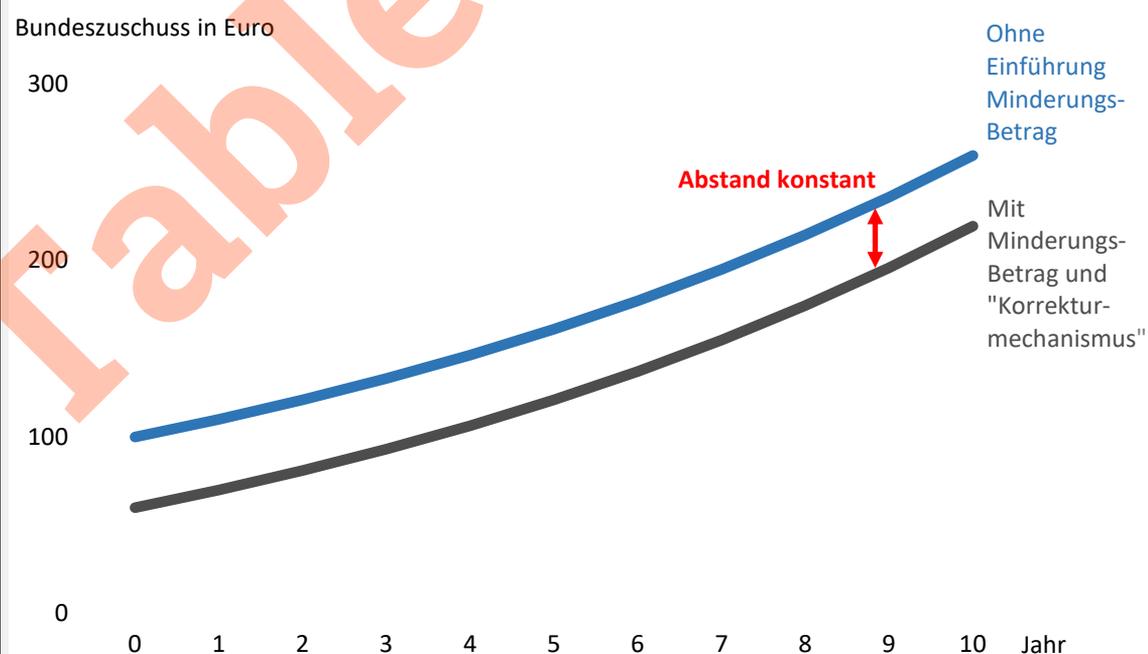
$$110 \text{ Euro} - 40 \text{ Euro} = 70 \text{ Euro.}$$

Der Bundeszuschuss des Jahres 1 beträgt damit 70 Euro. Er ist um 40 Euro geringer als der Bundeszuschuss ohne Einführung eines Minderungsbetrages, der im Jahr 1 bei 110 Euro liegen würde. Die mindernde Wirkung des Bundeszuschusses bleibt also auch im Jahr 1 und in allen Folgejahren bei 40 Euro (vgl. Abbildung 2). Damit dies in jedem Jahr gewährleistet ist, muss der „Korrekturmechanismus“ und damit die Berücksichtigung des Minderungsbetrags bei der Fortschreibung des Bundeszuschusses im Gesetz verankert sein.

Abbildung 2

Mindernde Wirkung bleibt mit „Korrekturmechanismus“ im Zeitverlauf konstant

Der Abstand zwischen Bundeszuschuss ohne Minderungsbetrag und Bundeszuschuss mit Minderungsbetrag bleibt mit dem „Korrekturmechanismus“ in jedem Jahr gleich.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Abschaffung

Der Minderungsbetrag kann auf zwei Arten abgeschafft werden.

Variante 1: Der „Korrekturmechanismus“ und damit der Minderungsbetrag werden aus dem Gesetz gestrichen. Der Bundeszuschuss des vergangenen Jahres wird fortgeschrieben, der Minderungsbetrag wird bei der Fortschreibung nicht berücksichtigt. Diese Art der Abschaffung führt dazu, dass die mindernde Wirkung erhalten bleibt und im Zeitverlauf steigt.

Variante 2: Der „Korrekturmechanismus“ und damit der Minderungsbetrag werden aus dem Gesetz gestrichen. Der Bundeszuschuss des vergangenen Jahres wird im Jahr der Abschaffung um den Minderungsbetrag erhöht und das Ergebnis fortgeschrieben. Der Minderungsbetrag wird bei der Fortschreibung nicht berücksichtigt. Diese Art der Abschaffung führt dazu, dass die mindernde Wirkung im Jahr der Abschaffung beendet wird.

Beispiele für die Abschaffung des Minderungsbetrages:

Der Bundeszuschuss des vergangenen Jahres 1 mit Minderungsbetrag ist 70 Euro. Ohne Einführung eines Minderungsbetrages läge er bei 110 Euro. Die mindernde Wirkung ist 40 Euro. Im Jahr 2 wird der Minderungsbetrag abgeschafft.

Variante 1: Der Bundeszuschuss des vergangenen Jahres beträgt 70 Euro. Er wird mit der Rate von 10 % fortgeschrieben:

$$70 \text{ Euro} + 0,1 * 70 \text{ Euro} = 77 \text{ Euro.}$$

Ohne Einführung eines Minderungsbetrages läge der Bundeszuschuss im Jahr 2 bei:

$$110 \text{ Euro} + 0,1 * 110 \text{ Euro} = 121 \text{ Euro.}$$

Die mindernde Wirkung bleibt also im Jahr 2 erhalten und liegt bei 44 Euro (= 121 - 77). Sie ist damit von 40 Euro auf 44 Euro gewachsen.

Variante 2: Der Bundeszuschuss des vergangenen Jahres beträgt 70 Euro. Zu ihm wird der Minderungsbetrag von 40 Euro hinzuaddiert, um zum Ausgangswert für die Fortschreibung zu gelangen: 70 Euro + 40 Euro = 110 Euro.

Dieser Betrag wird mit der Rate von 10 % fortgeschrieben:

$$110 \text{ Euro} + 0,1 * 110 \text{ Euro} = 121 \text{ Euro.}$$

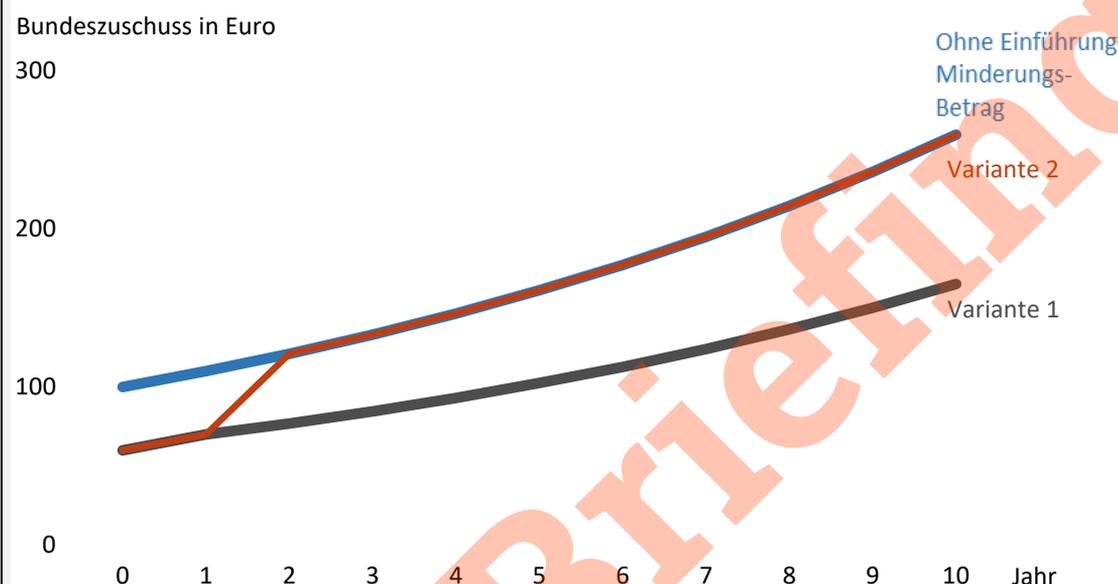
Der Bundeszuschuss ist also im Jahr 2 (Jahr der Abschaffung) mit 121 Euro genauso hoch wie der Bundeszuschuss ohne Einführung des Minderungsbetrages. Die mindernde Wirkung ist ab dem Jahr 2 nicht mehr vorhanden.

Bei Variante 1 wird nur der „Korrekturmechanismus“ abgeschafft, aber nicht die mindernde Wirkung. Weil der „Korrekturmechanismus“ wegfällt, nimmt die mindernde Wirkung im Zeitverlauf zu. Bei Variante 2 werden der „Korrekturmechanismus“ und die mindernde Wirkung abgeschafft (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3

Mindernde Wirkung kann trotz Abschaffung der Minderungsbeiträge erhalten bleiben

Bei Variante 1 bleibt die mindernde Wirkung trotz der Abschaffung erhalten und wird im Zeitverlauf größer, weil der „Korrekturmechanismus“ abgeschafft wurde. Bei Variante 2 hat der Bundeszuschuss nach der Abschaffung des Minderungsbeitrages den gleichen Wert wie im Fall ohne Einführung eines Minderungsbeitrages.



Grafik: Bundesrechnungshof.

4 Finanzielle Auswirkungen des Rentenpakets II

Das Bundeskabinett hat am 29. Mai 2024 den Entwurf des Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetzes beschlossen.⁴⁴ Dieses **Rentenpaket II** enthält als wichtigste Neuregelungen,

- das Rentenniveau auf 48 % festzuschreiben und
- das sog. Generationenkapital zur Beitragssatzstabilisierung einzuführen.

⁴⁴ Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz), Bundstagsdrucksache 20/11898.

4.1 Konstantes Rentenniveau lässt Rentenausgaben und Beitragssatz stark steigen

Das Rentenpaket II sieht vor, die Haltelinie für das Rentenniveau von 48 % bis zum Jahr 2039 mit Wirkung bis 30. Juni 2040 zu verlängern. Dazu wird die bisherige Rentenanpassungsformel mit ihren Dämpfungsfaktoren für diesen Zeitraum ausgesetzt. Mit ihr wäre das Rentenniveau allmählich auf voraussichtlich 44,9 % im Jahr 2045 gesunken. Diese aus den Dämpfungsfaktoren resultierende Senkung des Rentenniveaus hatte die Aufgabe, die Finanzlage der Rentenversicherung zu stabilisieren.

Um das Rentenniveau konstant zu halten, müssen die Renten stärker steigen als im derzeitigen Recht vorgesehen. Vor allem sind die Rentenanpassungsraten bei konstantem Rentenniveau in den 2030er Jahren höher (vgl. Abbildung 4). Bis zum Jahr 2045 ergeben sich so bei einem konstanten Rentenniveau um 6 % höhere Renten als nachzeitigem Recht.⁴⁵ Dies hat entsprechend höhere Rentenausgaben zur Folge. Im Jahr 2030 muss die Rentenversicherung rund 9 Mrd. Euro mehr ausgeben. Die **zusätzlichen Rentenausgaben** steigen dann bis auf 45 Mrd. Euro im Jahr 2045 (vgl. Tabelle 1). Aufsummiert bis zum Jahr 2035 lassen sich höhere Rentenausgaben von 118 Mrd. Euro und bis zum Jahr 2045 von 507 Mrd. Euro berechnen. Damit stiegen die Rentenausgaben im Durchschnitt um rund 25 Mrd. Euro jährlich.

Tabelle 1

Zusätzliche Rentenausgaben durch das Rentenpaket II und Beitragssatz mit und ohne Rentenpaket II

		2030	2035	2040	2045
Zusätzliche jährliche Rentenausgaben (konstantes Rentenniveau ohne Generationenkapital)	<i>Mrd. Euro</i>	9,1	28,2	39,6	45,0
Beitragssatz					
nachzeitigem Recht	%	20,2	21,2	21,3	21,3
bei konstantem Rentenniveau ohne Generationenkapital	%	20,6	22,3	22,6	22,7
bei konstantem Rentenniveau mit Generationenkapital (Rentenpaket II)	%	20,6	22,3	22,3	22,3

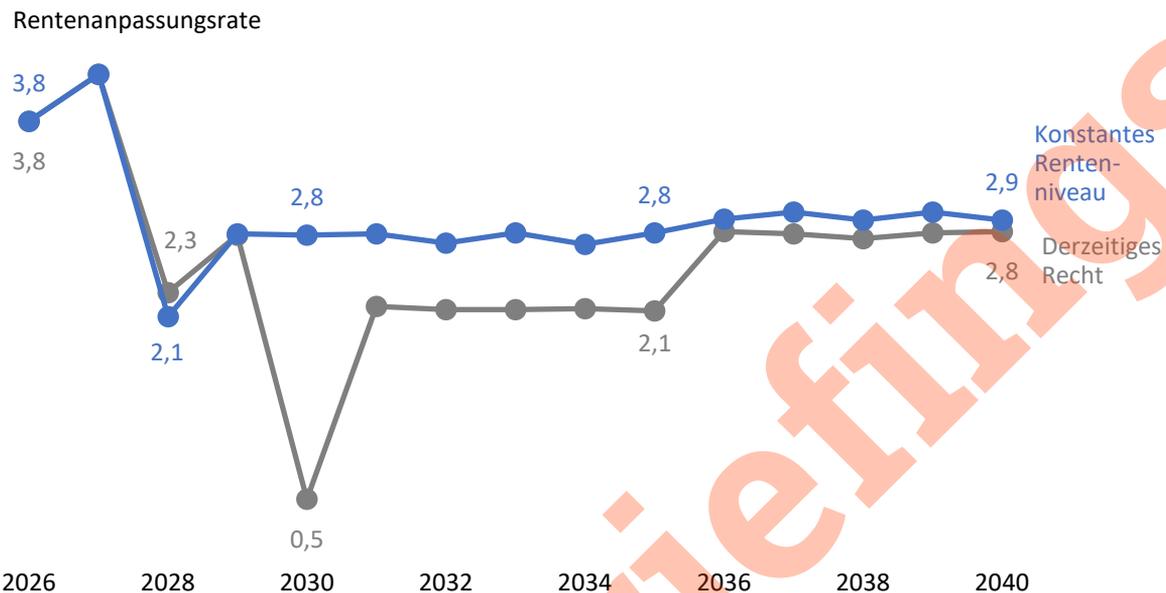
Quelle: Bundestagsdrucksache 20/11898, erste Tabelle, S. 3.

⁴⁵ Grundlage für die Berechnung der Rentenanpassungsraten sind die Angaben im Gesetzentwurf zu den Beitragssätzen und zum Rentenniveau in den jeweiligen Szenarien. Vgl. Bundestagsdrucksache 20/11898.

Abbildung 4

Konstantes Rentenniveau erfordert höhere Rentenanpassungsraten

Vor allem in den 2030er Jahren liegen die Rentenanpassungsraten höher als nach derzeitigem Recht.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: eigene Berechnungen. Berechnung ohne Generationenkapital.

Die höheren Rentenausgaben haben einen höheren **Beitragssatz** zur Folge. Ab dem Jahr 2028 fällt der Beitragssatz höher aus als ohne konstantes Rentenniveau. Er wird im Jahr 2028 bei 20,0 % liegen im Vergleich zu 19,7 % nach derzeitigem Recht. Der Beitragssatzunterschied steigt bis zum Jahr 2045 auf 1,4 Prozentpunkte: Der Beitragssatz wird dann bei 22,7 % liegen statt bei 21,3 % (vgl. Tabelle 1).⁴⁶ Diese höheren Beitragssätze werden im Gesetzentwurf als „vertretbar“ angesehen.⁴⁷

Würdigung

Das Rentenpaket II hat enorme Ausgabensteigerungen der Rentenversicherung zur Folge. Sie stellen sogar die höheren Ausgaben aufgrund der Leistungsausweitungen des vergangenen Jahrzehnts in den Schatten. Im Durchschnitt gibt die Rentenversicherung in den nächsten 20 Jahren für das konstante Rentenniveau 25 Mrd. Euro jährlich mehr aus. Das BMAS hält den höheren Beitragssatz für „vertretbar“. Der Bundesrechnungshof teilt diese Einschätzung nicht. Das BMAS verkennt, dass schon nach derzeitigem Recht bis zum Jahr 2045 der Beitragssatz um 2,7 Prozentpunkte steigen würde. Mit den Mehrausgaben aufgrund des

⁴⁶ Vgl. Bundestagsdrucksache 20/11898, erste Tabelle, S. 3, 27.

⁴⁷ Vgl. Bundestagsdrucksache 20/11898, S. 27.

konstanten Rentenniveaus steigt der Beitragssatz um über 4 Prozentpunkte bis zum Jahr 2045. Arbeitgeberinnen, Arbeitgeber und Beschäftigte werden also mit einem um mehr als einem Fünftel höherem Beitragssatz belastet. Eine deutlich andere Bewertung ergibt sich auch dann nicht, wenn man die durch das Generationenkapital erhoffte Beitragssatzdämpfung von maximal 0,4 Prozentpunkten bis zum Jahr 2045 berücksichtigt.

4.2 Geringe Entlastung durch das Generationenkapital

Das Rentenpaket II sieht vor, eine Stiftung Generationenkapital in der Rechtsform einer bundesunmittelbaren Stiftung des öffentlichen Rechts zu errichten. Die Stiftung soll künftig dauerhaft einen Beitrag zur langfristigen Stabilisierung der Beitragssatzentwicklung der Rentenversicherung leisten. Dazu soll sie die ihr vom Bund zugeführten Mittel renditeorientiert anlegen und aus den erwirtschafteten Erträgen zweckgebunden Mittel an die Rentenversicherung ausschütten.⁴⁸

Ab dem Jahr 2024 führt der Bund dem Generationenkapital Fremdkapital in Form von Darlehen zu. Beginnend mit 12 Mrd. Euro im Jahr 2024 steigt der Betrag in den Folgejahren jährlich um 3 %. Damit wird der Bund im Jahr 2045 rund 22,3 Mrd. Euro an Darlehen zuführen.⁴⁹ Im Jahr 2035 werden in Summe 170 Mrd. Euro an Darlehen in die Stiftung geflossen sein, im Jahr 2045 rund 366 Mrd. Euro.

Die laufenden Kosten der Stiftung und der Verwaltung des Stiftungsvermögens einschließlich der Zinsaufwände aus Darlehen des Bundes an die Stiftung sind grundsätzlich aus den Erträgen des Stiftungsvermögens zu begleichen.

Zusätzlich zum Fremdkapital in Form von Darlehen soll die Stiftung vom Bund Eigenkapital erhalten: 15 Mrd. Euro bis zum Jahr 2028. Diese können (aus dem Bundeshaushalt) in Form von Barmitteln oder in Form von übertragenen Vermögenswerten des Bundes der Stiftung zufließen.⁵⁰

Vom Bund zugeführte Darlehen und Eigenkapital sollen 200 Mrd. Euro bis zum Jahr 2036 erreichen. Ab diesem Jahr soll die Stiftung durchschnittlich 10 Mrd. Euro jährlich an die Rentenversicherung ausschütten. Bedingung für eine Ausschüttung ist, dass der Wert der Kapitalanlagen die Summe aus Eigenkapital und Darlehen des Bundes um 10 % übersteigt (10 %-Bedingung).⁵¹

⁴⁸ Vgl. Bundestagsdrucksache 20/11898, S. 2, 23, 24.

⁴⁹ Vgl. Bundestagsdrucksache 20/11898, Tabelle S. 4, zweite Tabelle S. 28.

⁵⁰ Vgl. Bundestagsdrucksache 20/11898, S. 38.

⁵¹ Die konkrete Höhe der Ausschüttung hängt von der tatsächlichen Ertragsentwicklung des Generationenkapitals ab. Vgl. § 7 Absatz 5 des Entwurfes des Generationenkapitalgesetzes, Bundestagsdrucksache 20/11898; Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages, 71. Sitzung vom 13. März 2024, Protokoll-Nummer 20/71, S. 16.

Laut den Angaben in der Gesetzesbegründung führen die Ausschüttungen von 10 Mrd. Euro verglichen mit der Situation eines konstanten Rentenniveaus ohne Generationenkapital im Jahr 2040 zu einem um 0,3 Prozentpunkte und im Jahr 2045 zu einem um 0,4 Prozentpunkte niedrigeren Beitragssatz von dann 22,3 %.⁵²

Das BMAS gibt an, dass für diesen Effekt auf den Beitragssatz eine Renditedifferenz zwischen Anlagerendite und Kostensatz für die Aufwendungen der Stiftung (insbesondere die Darlehenszinsen) von 3 Prozentpunkten erforderlich ist.⁵³

Das Generationenkapital könnte gemäß einer Beispielrechnung des Bundesrechnungshofes bei einer Kapitalmarktrendite von 5,2 % p.a. und einem angenommenen Kostensatz von 2,5 % p.a. (laufende Kosten und Zinskosten für die Darlehen) bis zum Jahr 2036 ein Kapitalvolumen von über 200 Mrd. Euro erreichen: Die Summe der zugeführten Darlehen und Eigenkapital läge im Jahr 2035 bei rund 185 Mrd. Euro und im Jahr 2036 bei rund 202 Mrd. Euro. Einschließlich kumulierter Erträge hätte das Generationenkapital im Jahr 2035 ein Volumen von 228 Mrd. Euro und im Jahr 2036 von 243 Mrd. Euro (nach erster Ausschüttung von 10 Mrd. Euro).

Bei der Beispielrechnung mit einer Kapitalmarktrendite von 5,2 % p.a. und einem Kostensatz von 2,5 % p.a. würde gerade noch die 10 %-Bedingung für eine Ausschüttung eingehalten. Der Wert der Kapitalanlagen überstiege also die Summe aus zugeführtem Eigenkapital und Darlehen des Bundes ab dem Jahr 2036 um mindestens 10 %.⁵⁴ Liegt die Kapitalmarktrendite bei einem Kostensatz von 2,5 % p.a. niedriger als 5,2 % p.a., kann in dieser Beispielrechnung die 10 %-Bedingung für eine Ausschüttung in den 2040er-Jahren nicht erfüllt werden.⁵⁵

Würdigung

Eine teilweise Kapitaldeckung der Rentenversicherung kann vorteilhaft sein, weil sie grundsätzlich dazu geeignet ist, jüngere und künftige Generationen von Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern zu entlasten.⁵⁶ Da das Generationenkapital fast ausschließlich mit Krediten

⁵² Vgl. Bundestagsdrucksache 20/11898, erste Tabelle, S. 3, 27.

⁵³ Vgl. Bundestagsdrucksache 20/11898, S. 40.

⁵⁴ Unterstellt wurde dabei, dass die 15 Mrd. Euro Eigenkapital in den Jahren 2025 bis 2028 in Teilbeträgen von jeweils 3,75 Mrd. Euro zufließen und das Eigenkapital mit der vollen Kapitalmarktrendite den Ertrag steigert.

⁵⁵ Angenommen wird, dass Eigenkapital und Fremdkapital ab dem Jahr 2024 am Kapitalmarkt angelegt werden und dort eine Bruttorendite von 5,2 % p.a. erzielen. Der Kostensatz von 2,5 % wird jährlich auf die Summe des Fremdkapitals bezogen und die so errechneten Kosten von den Bruttoerträgen abgezogen. Diese Nettoerträge werden wieder angelegt und ebenfalls mit 5,2 % verzinst. Ab dem Jahr 2036 werden in jedem Jahr 10 Mrd. Euro an die Rentenversicherung ausgeschüttet. Das Kapitalvermögen, bestehend aus Eigenkapital, Fremdkapital und kumulierten Erträgen, reduziert sich entsprechend.

⁵⁶ Vgl. hierzu auch den Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages und Ausschuss für Gesundheit des Deutschen Bundestages – Demografische Entwicklung: Finanzrisiken des Bundes aus seiner Beteiligung an der Finanzierung der Sozialversicherungen vom 23. Mai 2022, Gz.: IX 4 - 2020 - 0523.

des Bundes finanziert wird, stehen richtigerweise nur die Netto-Erträge (Bruttokapitalerträge abzüglich Darlehenskosten) und nicht das vom Bund in die Stiftung eingebrachte Kapital für eine Entlastung künftiger Beitragszahlerinnen und Beitragszahler zur Verfügung. Entsprechend sind das Ausschüttungsvolumen und damit die möglichen Beitragssatzsenkungen von höchstens 0,4 Prozentpunkten relativ gering.

Künftige Beitragszahlerinnen und Beitragszahler könnten nur dann stärker entlastet werden, wenn das Generationenkapital nicht kreditfinanziert wäre, sondern es die heutigen, älteren Generationen finanzieren müssten (wie z. B. beim Pflegevorsorgefonds⁵⁷). In diesem Fall wäre ein Vermögenstransfer von den älteren zu den jüngeren und künftigen Generationen möglich. Jüngere und künftige Generationen könnten zum einen durch die Bruttoerträge des Fonds und zum anderen durch die Auszahlung des Fondsvermögens entlastet werden, jedoch nur solange, bis das Fondsvermögen aufgebraucht ist.

Die Ausschüttungen aus dem Generationenkapital stellen scheinbar eine neue Finanzierungsquelle der Rentenversicherung dar. Tatsächlich handelt es sich dabei aber letztlich um einen weiteren Bundeszuschuss. Dieser neue Bundeszuschuss wird ermöglicht, indem der Bund das Risiko einer Anlage am Kapitalmarkt eingeht und darauf vertraut, dass die Stiftung Generationenkapital mit der Anlage von hauptsächlich kreditfinanzierten Bundesmitteln eine hohe Rendite am Kapitalmarkt erzielt. Der neue Bundeszuschuss ist somit keinesfalls eine sichere Einnahme für die Rentenversicherung. Schon eine geringfügig niedrigere Renditedifferenz als die notwendige Renditedifferenz von rund 3 Prozentpunkten kann dazu führen, dass keine Ausschüttungen an die Rentenversicherung stattfinden. Es ist fraglich, ob die Wirkungen auf den Beitragssatz von maximal 0,4 Prozentpunkte die mit dem weitgehend kreditfinanzierten Generationenkapital verbundenen Risiken rechtfertigen können.

4.3 Das finanzielle Engagement des Bundes für die Rentenversicherung steigt enorm

Durch das Rentenpaket II erhöht sich das finanzielle Engagement des Bundes deutlich (vgl. Tabelle 2):

- Weil der Beitragssatz zur Rentenversicherung durch das Rentenpaket II stärker steigt als nach derzeitigem Recht, zahlt der Bund bis zum Jahr 2045 höhere **Bundeszuschüsse** von rund 84 Mrd. Euro und zusätzliche Beiträge für Kindererziehungszeiten von 23 Mrd. Euro. Damit erhöhen sich die Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung durch das Rentenpaket II bis zum Jahr 2045 um zusätzlich 107 Mrd. Euro (durchschnittlich über 5 Mrd. Euro jährlich).

⁵⁷ Der Pflegevorsorgefonds (Vorsorgefonds der sozialen Pflegeversicherung) wird von der Deutschen Bundesbank verwaltet und dient der langfristigen Beitragssatzstabilisierung in der SPV.

- Zudem stattet der Bund die **Stiftung Generationenkapital** mit **Eigenkapital** von 15 Mrd. Euro aus und vergibt bis zum Jahr 2045 an die Stiftung 366 Mrd. Euro an **Darlehen**, die er selbst über zusätzliche Darlehensaufnahmen finanziert.
- Ab dem Jahr 2036 erhöht der Bund faktisch seinen Bundeszuschuss um jährlich 10 Mrd. Euro, wenn er über die Stiftung Generationenkapital **Ausschüttungen** an die Rentenversicherung leistet. Bis zum Jahr 2045 wären dies weitere 100 Mrd. Euro.

Tabelle 2

Zusätzliches finanzielles Engagement des Bundes für die allgemeine Rentenversicherung – kumulierte Werte bis zum Jahr 2045

	Bundeszuschüsse und Beiträge für Kindererziehungszeiten	Kreditfinanzierte Darlehen an die Stiftung	Eigenkapital für die Stiftung	Ausschüttungen/ „neuer Bundeszuschuss“
<i>Mrd. Euro</i>				
bis 2025	-0,3	24,4	0,0	0,0
bis 2030	3,6	91,9	15,0	0,0
bis 2035	29,5	170,3	15,0	0,0
bis 2040	66,2	261,1	15,0	50,0
bis 2045	106,7	366,4	15,0	100,0

Quelle für Berechnungen in der Tabelle: Bundestagsdrucksache 20/11898.

Das große und mit dem Rentenpaket II noch einmal deutlich steigende finanzielle Engagement des Bundes für die Rentenversicherung birgt hohe Risiken für den Bund. Diese **Risiken** sind z. B.:

- Bei Kapitalverlust der Stiftung haftet letztlich der Bund und damit heutige und künftige Steuerzahlerinnen und -zahler. Sie müssen die Zins- und Tilgungslast für die kreditfinanzierten Darlehen tragen.
- Der Bund verschuldet sich für die Rentenversicherung bis zum Jahr 2045 mit weiteren 366 Mrd. Euro. Dies kann seine Kreditwürdigkeit negativ beeinflussen. Ein schlechteres Rating hätte höhere Zinsausgaben des Bundes für seine gesamten Schulden zur Folge. Die finanziellen Effekte wären bedeutend.
- Da die Darlehen an die Stiftung durch zusätzliche Schulden des Bundes finanziert werden, steigt der Schuldenstand Deutschlands. Vorgaben der Europäischen Union zur Höhe des Schuldenstandes werden aktuell bereits nicht eingehalten. Künftig könnten die Grenzwerte durch das Generationenkapital weiter überschritten werden. In der letzten Konsequenz könnte dies zu Strafzahlungen führen.
- Die höheren Bundeszuschüsse und Beitragszahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten schränken die finanziellen Spielräume im Bundeshaushalt und damit die politischen Gestaltungsmöglichkeiten weiter ein.

Würdigung

Mit einem konstanten Rentenniveau entfällt eine Stellschraube, um die finanzielle Lage der Rentenversicherung zu beeinflussen. Das Rentenpaket II sieht vor, stärker an den Stellschrauben „Beitragsatz“ und „Bundeszuschüsse“ zu drehen, um die Rentenfinanzen im Gleichgewicht zu halten. Gleichzeitig verzichtet der Gesetzgeber auf Maßnahmen, die die Rentenversicherung finanziell entlasten würden, indem er beispielsweise das Renteneintrittsalter erhöhen könnte.

Das zusätzliche finanzielle Engagement des Bundes durch das Rentenpaket II beschränkt sich aber nicht auf höhere direkte Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung. Zusätzlich verschuldet sich der Bund bis zum Jahr 2045 mit 366 Mrd. Euro, um die Stiftung Generationenkapital mit finanziellen Mitteln auszustatten. Die Erträge, die aus diesen Mitteln erzielt werden, stellt der Bund abzüglich der zu zahlenden Zinsen ebenfalls der Rentenversicherung in Form von jährlichen Ausschüttungen zur Verfügung. Um diese Erträge zu erzielen, geht er Risiken ein.

Zwar sind die Darlehen an die Stiftung nicht mit Bundeszuschüssen gleichzusetzen. Denn sie bauen Vermögen des Bundes bei der Stiftung Generationenkapital auf. Für dieses Vermögen besteht jedoch stets das Risiko des Wertverlusts. Die Kredite des Bundes, mit denen er die Darlehen an die Stiftung finanziert hat, bleiben jedoch auch bei einem Wertverlust des Stiftungskapitals bestehen. Für sie muss der Bund Zinsen und Tilgungen leisten, unabhängig davon, wie erfolgreich die Stiftung Generationenkapital am Kapitalmarkt agiert.

Das derzeitige finanzielle Engagement des Bundes für die gesetzliche Rentenversicherung ist bereits enorm und es wird mit dem Rentenpaket II noch einmal deutlich zunehmen. Der Bundesrechnungshof warnt erneut vor einer finanziellen Überlastung des Bundes aufgrund des Finanzbedarfs der Rentenversicherung.

Die Vorboten dieser Überlastung zeigen sich bereits jetzt. Um seinen Haushaltsproblemen zu begegnen, reduziert der Bund in den Jahren 2024 bis 2027 seine Bundeszuschüsse an die Rentenversicherung. Er schafft Minderungsbeträge nur scheinbar ab – tatsächlich ist aber ihre mindernde Wirkung dauerhaft und sie erhöht sich sogar im Zeitverlauf – und führt einen neuen Minderungsbetrag ein, den er je nach Haushaltslage weiter erhöhen kann. Dieser neue und mehrfach erhöhte Minderungsbetrag ist ein Zeichen dafür, dass der Haushaltsgesetzgeber schon jetzt den Beitrag des Bundes zur Finanzierung der Rentenversicherung als zu hoch ansieht. Umso unverständlicher ist es, dass er gleichzeitig mit dem Rentenpaket II diesen Finanzierungsbeitrag noch weiter erhöht. Das derzeitige „Fahren auf Sicht“ kann ohnehin nur kurz- und mittelfristig den Bundeshaushalt – auf Kosten der Rentenversicherung und damit der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler – entlasten. Denn die geringeren Einnahmen der Rentenversicherung aus Bundeszuschüssen führen dazu, dass der Beitragsatz stärker und ggf. früher steigt. Dies wiederum hat schneller und stärker steigende Bundeszuschüsse und Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten zur Folge. Damit sind die Haushaltsprobleme und die Überlastung des Bundes durch den Finanzbedarf der Rentenversicherung nicht aufgehoben, sondern nur aufgeschoben. Die Kürzung der Bundeszuschüsse

ändert nichts am Finanzbedarf der Rentenversicherung. Mit dem Rentenpaket II wird dieser Finanzbedarf weiter vergrößert. Zur Wahrheit gehört, dass die Leistungsseite nicht ausgeschlossen werden darf, wenn die Rentenversicherung langfristig und verlässlich finanziert sein soll. Das Rentenpaket II zeigt jedoch in die entgegengesetzte Richtung.

4.4 Das Rentenpaket II ist nicht nachhaltig

4.4.1 Generationengerechtigkeit als Nachhaltigkeitskriterium

Nach dem Leitbild der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung⁵⁸ ist die Generationengerechtigkeit ein wesentliches Kriterium für Nachhaltigkeit. Dem Leitprinzip der nachhaltigen Entwicklung zu folgen, bedeutet für die Bundesregierung, darauf hinzuwirken, mit ihrer Politik gleichermaßen den Bedürfnissen der heutigen sowie künftiger Generationen gerecht zu werden.⁵⁹ Sie verweist darauf, dass jede Generation ihre Aufgaben lösen müsse und sie nicht den kommenden Generationen aufbürden dürfe. Dagegen verstoße, wer eine Wirtschafts- und Sozialpolitik auf Pump mache und künftigen Generationen steigende Staatsschulden hinterlasse.⁶⁰

4.4.2 Rentenpaket II begünstigt vor allem die Baby-Boomer

Das Rentenpaket II begünstigt Rentnerinnen und Rentner, weil ihre Renten im Vergleich zum derzeitigen Recht höher ausfallen. Diese höheren Renten finanzieren die jeweiligen Beitragszahlenden sowie der Bund und damit die Steuerzahlenden. Die Frage, ob bestimmte Generationen vom Rentenpaket II belastet oder entlastet werden, ist auf den ersten Blick nicht eindeutig zu beantworten. Versicherte der Rentenversicherung durchlaufen während ihres Lebens erst die Beitragsphase und dann die Rentenphase. Als Steuerzahlende sind sie in beiden Phasen, z. B. je nach zu versteuerndem Einkommen, unterschiedlich belastet. Je nachdem, wie sich die Änderungen durch das Rentenpaket II (höhere Renten, höhere Beiträge, höhere Steuern) zeitlich in diese individuellen Lebensphasen „einfügen“, ist eine Person unterschiedlich vom Rentenpaket II betroffen. Versicherte, die schon in der Rentenphase sind, erhalten durchweg höhere Renten. Beiträge müssen sie nicht mehr zahlen und ihre Steuerlast dürfte im Vergleich zur Erwerbsphase gering sein. Sie werden durchweg vom Rentenpaket II begünstigt. Versicherte, die gerade erst in das Erwerbsleben eintreten, müssen über ihre gesamte Erwerbsphase höhere Beiträge und höhere Steuern zahlen als ohne

⁵⁸ Mit der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie folgte die Bundesregierung dem Aufruf der Vereinten Nationen (UN), die von der UN vorgegebenen Leitprinzipien der nachhaltigen Entwicklung in allen Politikbereichen anzuwenden. Bundestagsdrucksache 19/27530, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021.

⁵⁹ Bundestagsdrucksache 19/27530, S. 14.

⁶⁰ Vgl. Die Bundesregierung, Leitbild der Nachhaltigkeitsstrategie, 1. Generationengerechtigkeit; <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/nachhaltigkeitspolitik/eine-strategie-begleitet-uns/leitbild-der-nachhaltigkeitsstrategie-392374>, zuletzt abgerufen 3. Juni 2024.

Rentenpaket II. Der Vorteil der höheren Rente kommt ihnen erst nach Jahrzehnten zugute. Es ist unklar, ob sich für diese Personen aus Mehrbelastung und Begünstigung insgesamt ein Vorteil oder ein Nachteil ergibt.

Etwas Klarheit ergibt sich, wenn man die durch das Rentenpaket II erzeugte Veränderung der impliziten Rendite der Rentenversicherung betrachtet. Diese Renditeveränderung kann Auskunft darüber geben, ob ein bestimmter Geburtsjahrgang durch das Rentenpaket II belastet oder entlastet wird. Berücksichtigt werden dabei die Beiträge, die versicherte Personen während ihres gesamten Lebens leisten müssen und die Rentenbeträge, die sie erhalten. Steuerzahlungen bleiben außen vor.

Die **implizite Rendite** ist eine Maßzahl, mit der alle Beiträge, die eine Person in ihrem Leben an die Rentenversicherung gezahlt hat und alle Rentenzahlungen, die eine Person erhalten hat, zusammengefasst werden. Sie gibt vereinfacht ausgedrückt an, wie sehr sich die Beitragszahlungen in die Rentenversicherung „gelohnt haben“. Sie ist der Zinssatz, mit dem die Beiträge bzw. das mit den Beiträgen fiktiv angesammelte Kapital einer versicherten Person jährlich (fiktiv) verzinst werden müsste, um aus dem Kapital und den Zinserträgen ihre Rentenzahlungen aus der Rentenversicherung zu generieren.⁶¹ Mathematisch ist es der interne Zinsfuß⁶² einer Zahlungsreihe bestehend aus den jährlichen Beitragszahlungen (Ausgaben) und den jährlichen Rentenzahlungen (Einnahmen) über das ganze Leben einer versicherten Person gesehen.

Diese implizite Rendite kann man für jede einzelne versicherte Person oder für bestimmte Versichertentypen berechnen. Zum Beispiel kann man eine typisierte Person eines bestimmten Geburtsjahrgangs betrachten, die im Alter von 20 Jahren erwerbstätig wird und in jedem Jahr Beiträge gemäß dem Durchschnittsentgelt der Rentenversicherung zahlt. Sie geht zum gesetzlichen Renteneintrittsalter in Rente und bezieht die Rente bei einer durchschnittlichen Lebenserwartung bis zum Tod. Bei diesen Annahmen ergibt sich für die Frauen je nach Geburtsjahrgang eine implizite Rendite zwischen 3,0 und 3,5 % und für die Männer zwischen 2,5 und 3,0 %.

Um zu wissen, ob und wie stark das Rentenpaket II diese Versichertentypen eines Geburtsjahrgangs belastet oder entlastet, kann die durch das Rentenpaket II verursachte

⁶¹ Beim Konzept der impliziten Rendite wird also so getan, als ob die gesetzliche Rentenversicherung eine kapitalgedeckte Versicherung wäre, bei der ein Versicherter mit seinen Beiträgen einen Kapitalstock aufbaut, der nach Renteneintritt allmählich abgebaut wird, um eine lebenslange Rente zu zahlen. Umso höher die Rendite, umso höher ist die Rente, die gezahlt werden kann.

⁶² Der interne Zinsfuß ist der Zinssatz, mit dem eine Zahlungsreihe diskontiert werden muss, damit der Kapitalwert der Zahlungsreihe null ist. Der Barwert der Einzahlungen ist gleich dem Barwert der Auszahlungen.

Veränderung der impliziten Rendite betrachtet werden.⁶³ Steigt die Rendite (positive Werte), dann bedeutet dies eine Entlastung durch das Rentenpaket II. Sinkt die Rendite (negative Werte), dann zeigt dies eine Belastung an.

Abbildung 5 stellt die Veränderung der impliziten Rendite für die typisierten Versicherten der Geburtsjahrgänge 1940 bis 2023 im Vergleich zum derzeitigen Recht dar. Berücksichtigt man nur das **konstante Rentenniveau ohne die Wirkungen des Generationenkapitals** (blaue Linie), zeigt sich, dass die älteren und mittleren Geburtsjahrgänge Renditezuwächse (Werte größer null) verzeichnen können. Diese Jahrgänge profitieren also von einem konstanten Rentenniveau, am stärksten der Geburtsjahrgang 1967. Er ist nur wenig von den höheren Beiträgen betroffen, profitiert aber in seiner ganzen Rentenphase von den höheren Rentenanpassungen. Jüngere Geburtsjahrgänge sind zunehmend von den höheren Beitragszahlungen belastet. Für sie hat das konstante Rentenniveau eine niedrigere Rendite zur Folge. Im Fall negativer Werte werden die Versicherten im Vergleich zur Beibehaltung des derzeitigen Rechts belastet. Im Szenario eines konstanten Rentenniveaus ohne Generationenkapital (blaue Linie in Abbildung 5) ist dies ab dem Geburtsjahrgang 2009 der Fall.

Berücksichtigt man die durch die Ausschüttungen aus dem Generationenkapital bewirkten niedrigeren Beitragssätze, ist der Renditegewinn durch das Rentenpaket II für einige Jahrgänge größer (graue Linie in Abbildung 5). Dies liegt zum einen daran, dass die erforderlichen Beiträge der Versicherten geringer sind. Zum anderen sind die Rentenanpassungen nach § 255e SGB VI im Szenario **mit Generationenkapital** wegen der geringeren Beitragssätze etwas höher. Aber auch hier ist das Rentenpaket II für die ganz jungen Jahrgänge nachteilig. Ab dem Geburtsjahrgang 2020 ist die Rendite mit dem Rentenpaket II kleiner, als wenn das derzeitige Recht beibehalten worden wäre.

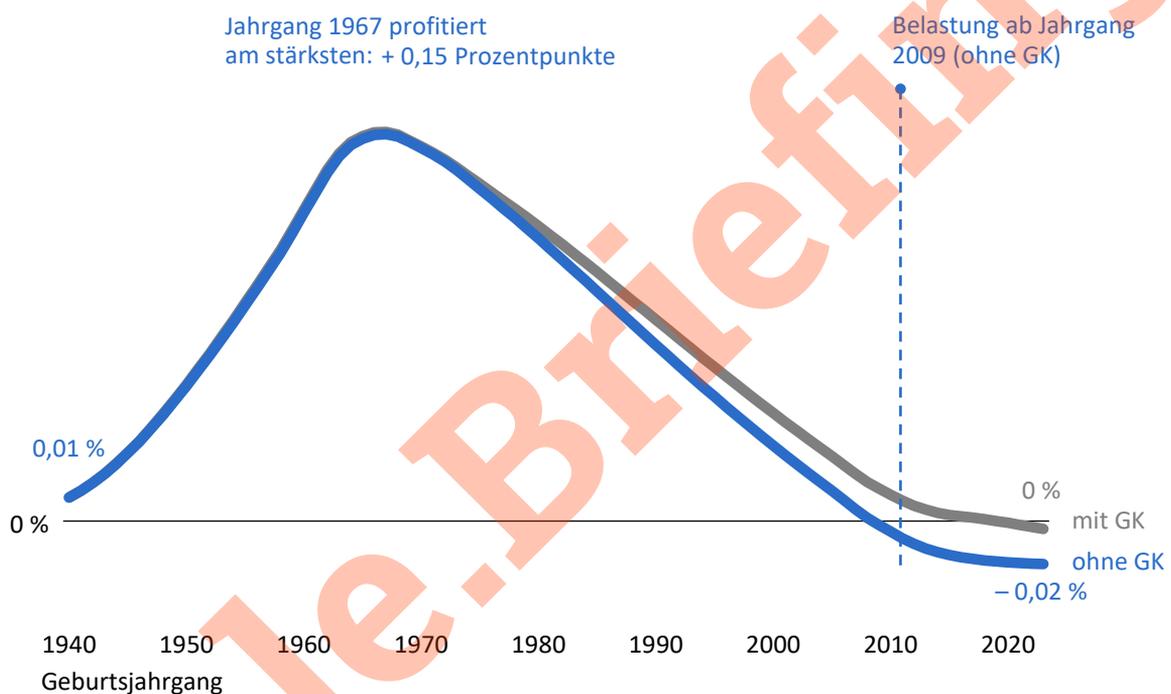
⁶³ Den Berechnungen für die Abbildung 5 liegen folgende Annahmen zugrunde: Das Durchschnittsentgelt entwickelt sich bis zum Jahr 2037 wie im Rentenversicherungsbericht 2023 angegeben. Danach steigt es um 3 % p.a. Die Beitragssätze in den drei Szenarien („derzeitiges Recht“, „konstantes Rentenniveau ohne Generationenkapital“, „konstantes Rentenniveau mit Generationenkapital“) entwickeln sich bis zum Jahr 2045 wie im Gesetzentwurf zum Rentenpaket II dargestellt. Danach bleiben sie in den Szenarien „derzeitiges Recht“ und „konstantes Rentenniveau ohne Generationenkapital“ konstant. Für das Szenario mit Generationenkapital wird unterstellt, dass die durch die Ausschüttungen aus dem Generationenkapital bewirkte Beitragssatzdifferenz zum Szenario ohne Generationenkapital im Zeitverlauf sinkt: von 0,4 Prozentpunkte im Jahr 2045 auf 0,1 Prozentpunkte ab dem Jahr 2070, sodass der Beitragssatz 22,6 % ab dem Jahr 2070 beträgt. Der aktuelle Rentenwert wird bis zum Jahr 2045 aus dem im Gesetzentwurf für die drei Szenarien angegebenen Rentenniveau berechnet. Da im Gesetzentwurf ab dem Jahr 2030 nur Angaben in 5-Jahresschritten vorliegen, wurden die Werte dazwischen interpoliert. Bis zum Jahr 2050 bleiben die Rentenniveaus auf dem Niveau des Jahres 2045 konstant. Da nach dem Rentenpaket II ab dem Jahr 2040 wieder die alte Rentenanpassungsformel gilt, wird angenommen, dass in allen drei Szenarien das Rentenniveau vom Jahr 2050 bis zum Jahr 2070 um zwei Prozentpunkte sinkt, weil in dieser Zeit der Nachhaltigkeitsfaktor rentendämpfend wirkt. Diese Annahme orientiert sich an einer Studie des Leibniz-Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), das mit seinem Rentenmodell eine Rentenniveausenkung um zwei Prozentpunkte in den Jahren 2050 bis 2070 berechnet, wobei der Beitragssatz konstant bleibt. Vgl. IWH, Kosten der Maßnahmen aus dem Rentenpaket II vom März 2024 und Finanzierungsoptionen, Halle, 17. Mai 2024, S. 7, Tabelle 1. Verzichtet man auf die Annahme sinkender Rentenniveaus und lässt sie ab dem Jahr 2045 konstant, ergeben sich qualitativ und quantitativ nahezu identische Ergebnisse wie in Abbildung 5. Anders als die absolute Höhe der Renditen reagiert die Veränderung der Renditen aufgrund von Politikmaßnahmen kaum auf Annahmeänderungen.

Dabei bildet die Veränderung der Rendite nur die Be- und Entlastungen der betroffenen Personen als Beitragszahlerinnen und Beitragszahler sowie als Rentnerinnen und Rentner ab. Die zusätzlichen Belastungen durch die individuelle Steuerlast sind noch nicht erfasst.

Abbildung 5

Rentenpaket II begünstigt ältere und mittlere Jahrgänge

Die implizite Rendite ist eine Maßzahl, die vereinfacht ausdrückt, wie sehr sich die Beitragszahlungen in die Rentenversicherung für eine typisierte Person eines Jahrgangs „gelohnt haben“. Durch Einführung des konstanten Rentenniveaus im Rahmen des Rentenpakets II ändert sich die implizite Rendite. Vor allem ältere und mittlere Jahrgänge profitieren - am stärksten der Jahrgang 1967. Geburtsjahrgänge ab 2009 werden belastet. Das Generationenkapital (GK) kann die Nachteile für die jungen Jahrgänge etwas abschwächen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: eigene Berechnungen.

Würdigung

Das Rentenpaket II begünstigt genauso wie die Leistungsausweitungen seit dem Jahr 2014 insbesondere die aktuellen Rentnerinnen und Rentner und die Baby-Boomer-Generation. Ihre Rendite aus der Rentenversicherung (ohne Berücksichtigung von Steuerzahlungen) ist mit dem Rentenpaket II höher als nach derzeitigem Recht. Anders sieht es für die jungen und künftigen Generationen aus. Das konstante Rentenniveau ohne Berücksichtigung des Generationenkapitals benachteiligt die jungen und künftigen Geburtsjahrgänge im Vergleich zum derzeitigen Recht, da ihre Rendite sinkt. Das Generationenkapital kann diese Nachteile für die jüngeren und künftigen Jahrgänge nur etwas abschwächen.

Junge und künftige Generationen werden nicht nur als Versicherte der Rentenversicherung vom Rentenpaket II belastet. Sie müssen zudem auch den Großteil der durch das Rentenpaket II verursachten höheren Bundeszuschüsse und Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten mit höheren Steuern oder höheren Schulden auffangen und finanzieren. Bei einer solchen Gesamtbetrachtung ist das Ergebnis eindeutig: Das Rentenpaket II begünstigt die älteren und mittleren Generationen und belastet die jungen und künftigen Generationen.

Indem das Rentenpaket II künftige Generationen belastet, ist die Generationengerechtigkeit als ein wesentliches Kriterium der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung nicht gewährleistet. Das Rentenpaket II ist in diesem Sinne als nicht nachhaltig zu bewerten.

5 Stellungnahme des BMAS zum Berichtsentwurf

Das BMAS hat mit Schreiben vom 20. August 2024 zum Berichtsentwurf wie folgt Stellung genommen:

Finanzielle Auswirkungen des Rentenpakets II

Das BMAS hält den Beitragssatzanstieg und den Anstieg der Leistungen des Bundes in Folge des Rentenpaketes II weiterhin für vertretbar. Der Beitragssatz läge im Jahr 2045 bei 22,3 % und damit nur 0,3 Prozentpunkte über der gemäß § 154 Absatz 3 SGB VI bis zum Jahr 2030 geltenden Obergrenze von 22 %.

Das BMAS ist der Ansicht, dass die vom Bundesrechnungshof vertretenen Auffassungen fiskalisch motiviert seien. Er habe die finanziellen Auswirkungen des Rentenpakets II überspitzt dargestellt, „z. B. über die Kumulation von Finanzwirkungen über viele Jahrzehnte“, die zwangsläufig zu extrem hohen Werten führen, die ohne einordnende Vergleichswerte nicht sachgerecht interpretierbar seien.

Transparenz und Abschaffung der Minderungsbeiträge

Das BMAS betont, dass es die in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien niedergelegten Regeln zur Gesetzesfolgenabschätzung beachtet habe. Insbesondere hätte es, wie vom Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung bestätigt, die finanziellen Auswirkungen im Gesetzentwurf transparent dargestellt. Diese Transparenz gelte insbesondere auch für die Regelungen zur Abschaffung der Minderungsbeiträge beim Bundeszuschuss, die im Übrigen dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes entsprächen (Gz.: IX 2 - 2019 - 0527 vom 18. Januar 2021).

Generationengerechtigkeit

Das BMAS sieht in einem stetigen Absinken des Rentenniveaus gerade keine generationengerechte Maßnahme. Ein solches Absinken würde alle Generationen – auch die jüngeren und künftigen – treffen und das Vertrauen in die und die Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung nachhaltig schwächen. Der Bundesrechnungshof lasse insoweit auch die wichtige Frage offen, mit welchem Aufwand die genannten jungen und kommenden Generationen bei einem Absinken des Rentenniveaus für ihre Altersabsicherung vorsorgen sollen.

Generationenkapital

Das BMAS betont, dass die für das Generationenkapital angenommene Renditedifferenz von 3 Prozentpunkten zwischen Aktien und Anleihen im Rahmen langfristiger historischer Werte liege. Für die Verzinsung zehnjähriger Bundesanleihen habe das BMAS einen langfristigen mittleren Zins von 3 % p.a. unterstellt. Die historisch beobachtbare Aktienrendite sei für die vergangenen 30 Jahre durchschnittlich 7,9 % p.a. Damit liege die für das Generationenkapital angenommene Aktienrendite deutlich unter der historisch beobachtbaren Rendite. Die Annahmen für die Renditeerwartungen des Generationenkapitals seien somit als konservativ einzuschätzen.

Das BMAS weist darauf hin, dass vor diesem Hintergrund die angenommene Ausschüttung von 10 Mrd. Euro ab dem Jahr 2036 eine vorsichtige Annahme sei. Würden tatsächlich bis zum Jahr 2045 kumuliert 366 Mrd. Euro an Zuführungen geleistet, wären im Jahr 2045 voraussichtlich auch deutlich höhere Ausschüttungen möglich, ohne die Vermögenssubstanz der Stiftung zu gefährden. Entsprechend könne die dämpfende Wirkung auf den Beitragssatz höher ausfallen.

6 Abschließende Würdigung

Finanzielle Auswirkungen

Die Beitragssatzgrenze des § 154 Absatz 3 SGB VI von 22 % als Maß dafür zu verwenden, ob die Beitragssatzerhöhungen vertretbar sind, hält der Bundesrechnungshof für unangebracht. Nach § 154 Absatz 3 SGB VI hat die Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, wenn der Beitragssatz 22 % überschreitet. Die Beitragssatzgrenze des § 154 Absatz 3 SGB VI zeigt also, dass der Gesetzgeber einen höheren Beitragssatz als 22 % weder einfach hinnimmt noch für vertretbar hält. Die mit dem Rentenpaket II verbundene Überschreitung dieser Grenze um 0,7 Prozentpunkte ohne Generationenkapital und um 0,3 Prozentpunkte mit Generationenkapital ist somit gerade der Beweis dafür, dass ein nicht mehr vertretbares Niveau erreicht ist.

Die durch das Rentenpaket II erzeugten höheren Bundeszuschüsse und höheren Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten von durchschnittlich über 5 Mrd. Euro jährlich und kumuliert von 107 Mrd. Euro bis zum Jahr 2045 hält das BMAS ebenfalls für vertretbar. Dagegen spricht, dass schon heute der Haushaltsgesetzgeber die Höhe der Bundeszuschüsse offenbar nicht mehr für vertretbar hält, sonst hätte er nicht geplant, sie in den Jahren 2024 bis 2027 um insgesamt 6,8 Mrd. Euro zu kürzen.

Der Bundesrechnungshof stimmt dem BMAS zu, dass er seine Auffassungen zum Rentenpaket II vor allem aufgrund der fiskalischen Effekte gebildet hat. Deshalb hat der Bundesrechnungshof die fiskalischen Effekte anhand einiger Kennzahlen komprimiert dargestellt. Er hat aber die Werte der finanziellen Auswirkungen nicht über viele Jahrzehnte, sondern nur über 22 Jahre bis zum Jahr 2045 kumuliert. Er hat zudem nicht nur die kumulierten Werte dargestellt, sondern auch zusätzlich die durchschnittlichen jährlichen Werte. Im Falle der zusätzlichen Rentenausgaben sind es durchschnittlich 25 Mrd. Euro jährlich oder kumuliert bis zum Jahr 2045 über 500 Mrd. Euro. Sowohl die jährlichen Werte als auch die kumulierten Werte machen die große finanzielle Bedeutung des Rentenpakets II deutlich. Diese aufzuzeigen, hält der Bundesrechnungshof für sachgerecht.

Transparenz und Abschaffung der Minderungsbeträge

Das BMAS hat im Gesetzentwurf die finanziellen Effekte des Rentenpakets II grundsätzlich transparent dargestellt. Bei der Abschaffung der Minderungsbeträge hat es jedoch nicht alle Wirkungen transparent gemacht. Es hätte darlegen müssen, dass die Minderungsbeträge bei der Fortschreibung der Bundeszuschüsse zwar abgeschafft werden, die mindernde Wirkung auf die Bundeszuschüsse aber dauerhaft erhalten bleibt. Die Abschaffung der Minderungsbeträge hält der Bundesrechnungshof – auch in ihrer Wirkung – für richtig. Sie macht die Regelungen zu den Bundeszuschüssen deutlich einfacher.

Generationengerechtigkeit

Das BMAS argumentiert bei der Generationengerechtigkeit einseitig mit der Leistungsseite, also den höheren Renten, von denen auch die jungen und künftigen Generationen profitieren. Es erwähnt nicht, dass vor allem die jungen und künftigen Generationen diese höheren Renten durch höhere Beiträge finanzieren müssen. Die vom Bundesrechnungshof verwendete Messgröße der Veränderung der impliziten Rendite berücksichtigt dagegen sowohl die Beitragszahlungen der einzelnen Geburtsjahrgänge, als auch die Rentenzahlungen, die sie erhalten. Das Ergebnis dieser Gesamtschau ist eindeutig: Die älteren Generationen werden begünstigt, die jüngeren und künftigen Generationen werden durch das Rentenpaket II belastet. Die jüngeren und künftigen Generationen müssen durch ihre Beiträge die Entlastung der älteren Jahrgänge mit höheren Beiträgen mitfinanzieren. Zudem müssen sie auch noch die durch das Rentenpaket II verursachten höheren Bundeszuschüsse und höhere Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten sowie den Schuldendienst für die höheren Schulden des Bundes mit höheren Steuern tragen.

Indem die jungen Generationen durch das Rentenpaket II mit höheren Beiträgen belastet sind, verbleiben ihnen auch weniger finanzielle Mittel, um für das Alter vorzusorgen. Oder umgekehrt ausgedrückt: Die geringeren Beitragssätze bei einem allmählich sinkenden Rentenniveau ließen den jungen Generationen mehr Spielraum, um für das Alter vorzusorgen und mögliche Versorgungslücken zu schließen.

Das BMAS ist der Auffassung, dass höhere Renten für mehr Vertrauen in die Rentenversicherung sorgen. Auch hier berücksichtigt es nicht, dass damit einhergehende höhere Beitragszahlungen das Vertrauen schwächen können, weil jüngere Versicherte den Eindruck haben können, dass sich die Rentenversicherung angesichts der hohen Beiträge für sie nicht lohnt.

Generationenkapital

Der Bundesrechnungshof bestätigt die Tatsache, dass mit einer Anlage in Aktien im langfristigen Durchschnitt eine höhere Rendite erzielt werden kann als mit einer Anlage in Anleihen. Diesen Renditeunterschied will sich die Stiftung Generationenkapital zunutze machen. Tatsache ist aber auch, dass mit der Anlage in Aktien höhere Risiken verbunden sind. Mit der höheren Rendite wird auch dieses höhere Risiko „vergütet“. Der Bundesrechnungshof hat auf dieses Anlagerisiko und weitere Risiken hingewiesen, die mit dem Generationenkapital einhergehen. Er stellt dabei nicht in Abrede, dass mit dem Generationenkapital auch höhere Ausschüttungen an die Rentenversicherung als die bisher avisierten 10 Mrd. Euro jährlich verbunden sein können. Die damit einhergehende größere Entlastung junger und künftiger Generationen sieht der Bundesrechnungshof positiv. Aber auch ein Wertverlust des Generationenkapitals ist möglich. In diesem Fall werden die jungen und künftigen Generationen mehr belastet, weil sie durch höhere Steuern die Schulden bedienen müssen, die der Bund für das Generationenkapital aufgenommen hat. Auch dies hat der Bundesrechnungshof deutlich gemacht.

Insgesamt bleibt der Bundesrechnungshof damit bei seinen Feststellungen und Bewertungen zu den Auswirkungen des Rentenpakets II.

Ahrendt

Dr. Weber

Weinert

Beglaubigt: Schadow, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.