BUNDES
RECHNUNGS
HOF

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO
an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung

Steigende finanzielle Belastung des Bundeshaushaltes durch Rentenreformen

1. Oktober 2026

Geschäftszeichen: IX 2 - 0003558

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf www.bundesrechnungshof.de veröffentlicht.

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Auf einen Blick

Unwucht im Gesamtgefüge der Vorschläge der Alterssicherungskommission vermeiden

Die Lösungsvorschläge der Alterssicherungskommission (Kommission) fordern Zugeständnisse aller Beteiligten im System der gesetzlichen Rentenversicherung. Den Empfehlungen der Kommission liegt die Prämisse zugrunde, die Belastungen des Bundes nicht zu begrenzen, um Belastungsbegrenzungen für Beitragszahlerinnen und Beitragszahler und für Rentnerinnen und Rentner möglich zu machen. Verzichtet man auf einzelne kostendämpfende Maßnahmen, gerät das Gesamtgefüge auseinander. In diesem Fall ist der Blick auf den bereits jetzt finanzwirtschaftlich unter erheblichem Druck stehenden Bundeshaushalt zu richten, weil dieser dann noch höher belastet werden müsste.

→ Worum geht es?

Der Gesetzgeber hat mit dem Rentenpaket 2025 Leistungsausweitungen beschlossen (mit der Mütterrente III und dem bis zum Jahr 2031 konstanten Sicherungsniveau vor Steuern). Dies führt zu deutlichen finanziellen Belastungen des Bundes, weil er die Leistungsausweitungen allein finanzieren muss. Die Empfehlungen der Alterssicherungskommission, deren Umsetzung angekündigt ist, führen zu Belastungen aller Beteiligten. Werden einige Belastungen zurückgenommen, ist das Augenmerk darauf zu richten, dass der Bundeshaushalt nicht noch weiter zu einseitig in Anspruch genommen wird.

→ Was ist zu tun?

Werden die Vorschläge der Alterssicherungskommission verändert, müssen die negativen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt stärker in den Blick genommen werden.

→ Was ist das Ziel?

Die gesetzliche Rentenversicherung muss nachhaltig finanziert sein. Die finanziellen Lasten der demografischen Entwicklung müssen gleichmäßig auf Beitragszahlerinnen und Beitragszahler, auf Rentnerinnen und Rentner sowie auf den Bund verteilt werden.

Inhaltsverzeichnis

0 Zusammenfassung 6

1 Vorbemerkungen 11

2 Die Finanzlage der allgemeinen Rentenversicherung ist angespannt 12

2.1 Finanzierung der Rentenversicherung im Umlageverfahren 12

2.2 Ausgaben steigen kräftig 12

2.3 Einnahmen noch recht robust 14

2.4 Vorläufige Würdigung und Empfehlung 18

3 Rentenreformen belasten den Bundeshaushalt 19

3.1 Rentenpaket 2025 19

3.2 Empfehlungen der Alterssicherungskommission 23

3.3 Vorläufige Würdigung und Empfehlung 29

4 Stellungnahme BMAS 30

5 Abschließende Würdigung und Empfehlung 31

Abkürzungsverzeichnis

B

BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

K

Kommission *Alterssicherungskommission*

R

Rechnungsprüfungsausschuss *Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

S

SGB VI *Sechstes Buch Sozialgesetzbuch*

0 Zusammenfassung

0.1

Die finanzielle Lage der allgemeinen Rentenversicherung (Rentenversicherung) ist weiterhin von kräftigen Ausgabensteigerungen geprägt. Im Jahr 2025 stiegen die Ausgaben um 6,0 %. Im Jahr 2026 setzt sich diese Entwicklung fort: Vor allem die Rentenerhöhungen zum 1. Juli 2025, aber auch die gestiegene Anzahl der Renten ließen die Summe der Rentenzahlbeträge bis Juni 2026 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 4,4 % steigen. Die Beitragseinnahmen stiegen im gleichen Zeitraum um 3,7 %.

Im Jahr 2025 verzeichnete die Rentenversicherung ein Defizit von 3,9 Mrd. Euro. Entsprechend sank die Nachhaltigkeitsrücklage. Diese Entwicklung setzt sich im Jahr 2026 fort. Der Beitragssatz bleibt noch konstant bei 18,6 %. Für das Jahr 2028 wird ein Anstieg auf 19,9 % erwartet.

Die Zahlungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung (inklusive knappschaftliche Rentenversicherung) sind für das Jahr 2026 mit 127,4 Mrd. Euro veranschlagt. Die wichtigsten Zahlungen an die allgemeine Rentenversicherung – Bundeszuschüsse, Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten und Erstattungen – belaufen sich auf 117,6 Mrd. Euro. Den größten Anteil daran haben die Bundeszuschüsse. Sie steigen um 4,7% auf 97,6 Mrd. Euro im Jahr 2026. Der Anstieg ist auf die jährliche – gesetzlich vorgesehene – Fortschreibung der Bundeszuschüsse zurückzuführen. Gebremst wird der Anstieg der Bundeszuschüsse durch einen Minderungsbetrag von 1,2 Mrd. Euro, der im Jahr 2027 auf 2,2 Mrd. Euro steigen soll.

Erstmalig muss der Bund im Jahr 2026 Erstattungen für das bis zum Jahr 2031 konstante Sicherungsniveau vor Steuern leisten. Hierfür fallen im Jahr 2026 rund 0,4 Mrd. Euro und im Jahr 2027 rund 1,3 Mrd. Euro an. Ursprünglich war eine Erstattung erst für das Jahr 2029 erwartet worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) legte nicht dar, warum die Erstattungen früher anfallen. Auch die Höhe der Erstattungen und ihre Berechnungen begründete das BMAS nicht ausreichend. Vielmehr bleibt dies für Parlament und Öffentlichkeit intransparent. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, frühzeitig und vollständig Transparenz hinsichtlich Höhe und Berechnung des Erstattungsbetrages für das konstante Sicherungsniveau vor Steuern zu schaffen. (Nummer 2)

0.2

*Das im Jahr 2025 beschlossene **Rentenpaket 2025** sieht im Wesentlichen zwei Leistungsausweitungen vor: die Mütterrente III und das bis zum Jahr 2031 konstante Sicherungsniveau vor Steuern. Mit der Mütterrente III werden ab dem Jahr 2027 für vor dem Jahr 1992*

geborene Kinder nicht mehr zweieinhalb Jahre Kindererziehung, sondern drei Jahre rentenerhöhend berücksichtigt. Die Mehrausgaben hierfür belaufen sich im Jahr 2028 auf rund 10 Mrd. Euro (Doppelzahlung für die Jahre 2027 und 2028) und in den Folgejahren auf rund 5 Mrd. Euro bis zum Jahr 2031. Bis zum Jahr 2040 werden sie sich auf 65 Mrd. Euro kumulieren. Das bis zum Jahr 2031 konstante Sicherungsniveau vor Steuern wird bis zum Jahr 2040 rund 145 Mrd. Euro kosten. Die Mehrausgaben von 210 Mrd. Euro bis zum Jahr 2040 für die beiden Leistungsausweitungen muss der Bund erstatten. (Nummer 3.1)

0.3

*Durch das Rentenpaket 2025 wird die finanzielle Belastung des Bundes durch die Rentenversicherung deutlich steigen. Der Bundesrechnungshof misst diese Belastung mit der Steuereinnahmenquote (**Belastungsindikator**). Sie gibt an, welchen Anteil der Steuereinnahmen des Bundes die Rentenversicherung rechnerisch absorbiert. Auch ohne Rentenpaket 2025 wäre der Belastungsindikator hauptsächlich wegen der demografisch bedingt zunehmenden Zahl an Rentnerinnen und Rentnern deutlich von 28 % im Jahr 2024 auf rund 33 % ab Anfang der 2030er-Jahre gestiegen. Mit dem Rentenpaket 2025 fällt der Anstieg noch deutlicher aus: bis auf 37 % Anfang der 2030er-Jahre, d. h. rund 37 % der Steuereinnahmen werden dann in die Rentenversicherung fließen. (Nummer 3.1)*

0.4

*Die Empfehlungen der **Kommission** könnten ebenfalls zu Mehrausgaben für den Bund führen. Zugrunde liegt dem die Prämisse, dass die Belastung des Bundes nicht begrenzt werden soll, um Belastungsbegrenzungen für die Beitragszahlerinnen und Beitragszahler und vor allem für die Rentnerinnen und Rentner möglich zu machen. So will die Kommission den rentennahen Jahrgängen beim Rentenzugang ein Sicherungsniveau vor Steuern von 48 % garantieren, weil diese Geburtsjahrgänge noch nicht oder nur wenig von der neu zu schaffenden Kapitalrente profitieren können. Dazu soll es ab dem Jahr 2032 für die Rentenzugänge einen **Niveauzuschlag** bei der Rentenberechnung geben. Dies könnte Mehrausgaben für den Bund in Milliardenhöhe verursachen. (Nummer 3.2.2)*

0.5

*Zudem empfiehlt die Kommission, dass perspektivisch die **versicherungsfremden Leistungen** vollständig vom Bund erstattet werden sollen. Versicherungsfremde Leistungen – auch nicht beitragsgedeckte Leistungen genannt – sind Leistungen, die die Rentenversicherung erbringt, die aber gesamtgesellschaftlich erwünscht sind und deshalb in die Finanzierungsverantwortung des Bundes fallen. Sie sollen deshalb laut Gesetz durch die Bundeszuschüsse pauschal abgegolten werden. Die Abgrenzung und die Berechnung der Höhe der*

versicherungsfremden Leistungen ist umstritten. Etabliert hat sich eine enge und eine erweiterte Abgrenzung. Der Bundesrechnungshof hält die Bundeszuschüsse derzeit für auskömmlich, weil sie innerhalb der Bandbreite zwischen der engen und der erweiterten Abgrenzung liegen. Legt man die erweiterte Abgrenzung zugrunde, sind die Bundeszuschüsse um rund 40 Mrd. Euro geringer als die versicherungsfremden Leistungen. Im Extremfall könnten die Ausgaben des Bundes in dieser Größenordnung steigen. (Nummer 3.2.3)

0.6

*Werden die Empfehlungen der Kommission umgesetzt, könnten sie den **Belastungsindikator** noch weiter erhöhen. Die Steuereinnahmenquote könnte nach überschlägigen Berechnungen des Bundesrechnungshofes im Extremfall Ende der 2030er-Jahre auf 46 % ansteigen. Somit würde nahezu die Hälfte der Steuereinnahmen des Bundes durch die Rentenversicherung absorbiert. (Nummer 3.2.4)*

0.7

*Der Belastungsindikator deutet auf eine **zu hohe Belastung des Bundes** durch die Zahlungen an die Rentenversicherung hin. Diese wird schon heute ohne die Auswirkungen des Rentenpakets 2025 und die Umsetzung der Kommissionsvorschläge indirekt anhand der bereits in Kraft gesetzten und für die Zukunft erhöhten Minderungsbeträge bei den Bundeszuschüssen deutlich. (Nummer 3.3)*

0.8

*Das BMAS hat in seiner Stellungnahme betont, dass die Kritik des Bundesrechnungshofes zur finanziellen Belastung des Bundes durch das Rentenpaket 2025 das Ziel **einer angemessenen Leistungsfähigkeit** der Rentenversicherung vernachlässige. Zudem sei zu berücksichtigen, dass die alleinige Finanzierung der Leistungsausweitungen des Rentenpakets 2025 durch den Bund einen Beitragssatzanstieg verhindere. Dies trage zu einer **angemessenen Lastenverteilung** bei. Auch habe die Kumulation der **Nominalwerte** der Zahlungen des Bundes über viele Jahre ohne einen entsprechenden Bezug (z. B. zu den Rentenausgaben) wenig Aussagekraft.*

*Die Darstellung der Steuereinnahmenquote lasse außer Acht, dass auch die **Entwicklung der Steuereinnahmen** die Steuereinnahmenquote und damit die Belastung des Bundes beeinflusse. Das BMAS hat zudem ausgeführt, dass die **Ausgabenseite** unbeleuchtet bleibe, wenn beim Bezugspunkt der Gesamtsteuereinnahmen des Bundes der Fokus nur auf die Finanzierungsbasis gelegt werde.*

*Die bereits in Kraft getretenen und für die Zukunft erhöhten **Minderungsbeträge** bei den Bundeszuschüssen würden außerdem keine qualitative Einschätzung der Belastung des Bundes rechtfertigen.*

*Zu den bereits ab dem Jahr 2026 anfallenden **Erstattungsbeträgen** für das konstante Sicherungsniveau vor Steuern hat sich das BMAS nicht geäußert. Ebenso zu den Empfehlungen der Kommission. Hier wolle es nicht der konkreten Ausgestaltung der gesetzgeberischen Umsetzung vorgreifen. (Nummer 4)*

0.9

*Der Bundesrechnungshof hat das Ziel einer **angemessenen Leistungsfähigkeit** der Rentenversicherung im Blick. Deshalb hat er bereits in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass die Leistungsfähigkeit der Rentenversicherung mit dem Sicherungsniveau vor Steuern nicht korrekt gemessen wird. Dieses erfasst die Leistungsausweitungen seit dem Jahr 2014 nicht und zeigt deshalb eine zu geringe Leistungsfähigkeit an. Deshalb können die Leistungsausweitungen des Rentenpakets 2025 nicht mit einem zu geringen Leistungsniveau gerechtfertigt werden. Weil der Bund die Leistungsausweitungen des Rentenpaktes 2025 alleine durch Erstattungen finanziert, werden tatsächlich Beitragssatzsteigerungen verhindert. Dies führt jedoch nicht zu einer **angemessenen Lastenverteilung**, sondern zu einer ungleichmäßigen Lastenverteilung. Die fehlende Belastungsbegrenzung beim Bund bleibt deshalb der Hauptkritikpunkt des Bundesrechnungshofes.*

*Der Bundesrechnungshof hat der beschränkten Aussagekraft der **Nominalwerte** der Zahlungen des Bundes Rechnung getragen, indem er mit der Steuereinnahmenquote die jährlichen Zahlungen des Bundes ins Verhältnis zu den Steuereinnahmen setzt. Die Steuereinnahmenquote hat eine große Aussagekraft, weil sie die Belastung des Bundes misst. Die Aussage, die er daraus ableitet, ist eine zu hohe Belastung des Bundeshaushaltes durch die Zahlungen an die Rentenversicherung. Dabei ist es unerheblich, ob die Belastung aus der Entwicklung der Zahlungen des Bundes oder aus der **Entwicklung der Steuereinnahmen** resultiert. Die Steuereinnahmenquote behält ihre Aussagekraft. Mit der Steuereinnahmenquote legt er bewusst sein Augenmerk auf die Finanzierungsseite. Die **Ausgabenseite** der Rentenversicherung und damit die Leistungsausweitungen (z. B. des Rentenpakets 2025) sieht er aufgrund entsprechender Entscheidungen des Gesetzgebers als vorgegeben an.*

*Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Bewertung, dass die Beteiligung der Rentenversicherung an der Haushaltskonsolidierung des Bundes durch **Minderungsbeträge** bei den Bundeszuschüssen bereits jetzt auf eine zu hohe finanzielle Belastung des Bundes durch die Rentenversicherung hinweist.*

*Das BMAS lässt Parlament und Öffentlichkeit weiterhin im Unklaren, wie und warum schon ab dem Jahr 2026 **Erstattungsbeträge** für das konstante Sicherungsniveau vor Steuern anfallen.*

Insgesamt empfiehlt der Bundesrechnungshof weiterhin, die Belastung des Bundes genauso wie die für die anderen Akteure im Finanzierungssystem der Rentenversicherung zu begrenzen. (Nummer 5)

1 Vorbemerkungen

Fast ein Viertel der im Bundeshaushalt vorgesehenen Ausgaben fließt aktuell in die gesetzliche Rentenversicherung. Im Bundeshaushaltsplan für das Jahr 2026 sind hierfür 127,4 Mrd. Euro und im Entwurf des Bundeshaushaltes 2027 132,0 Mrd. Euro veranschlagt.[1] Damit ist die finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung für die Finanzen des Bundes von herausragender Bedeutung.

Der Bundesrechnungshof legt deshalb in einer Berichtsreihe die jeweils aktuelle Finanzlage der allgemeinen Rentenversicherung[2] (Rentenversicherung) dar und stellt Prüfungsergebnisse und Empfehlungen zu Themen vor, die die finanzielle Entwicklung der Rentenversicherung und damit den Bundeshaushalt unmittelbar betreffen.[3] Schwerpunkt dieses Berichts ist die finanzielle Belastung des Bundeshaushaltes aufgrund von bereits beschlossenen und anstehenden Rentenreformen.

Eine neue Rentenreform steht derzeit im Mittelpunkt der politischen Diskussion. Die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission hat am 23. Juni 2026 einen Bericht mit 33 Empfehlungen vorgelegt, die nun in Reformgesetzen umgesetzt werden sollen. Die Empfehlungen enthalten weitere Belastungen für den Bundeshaushalt. Zusammen mit den Beschlüssen des Rentenpakets 2025 steigen die Risiken für den Bundeshaushalt bzw. die finanzielle Belastung des Bundes dadurch erheblich.

Das BMAS hat am 22. September 2026 zum Berichtsentwurf Stellung genommen. Die Stellungnahme hat der Bundesrechnungshof in diesem Bericht berücksichtigt.

[1] Das Volumen des Bundeshaushalts im Jahr 2026 soll laut Bundeshaushaltsplan 524,5 Mrd. Euro betragen. Vgl. Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2026, Gesamtplan – Teil I: Haushaltsübersicht, B. Ausgaben; Einzelplan 11, Kapitel 1102 Titelgruppe 1.

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

[3] Der Bundesrechnungshof hat zwölf Berichte nach § 88 Absatz 2 BHO dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) 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)“, „Geplante Abschaffung der Rentenanpassungsformel in ihrer bisherigen Form“, „Auswirkungen der neuen Rentenanpassungsformel“, „Ausgewählte rentenpolitische Vorhaben 2025“, „Schriftliche Stellungnahme für die Beratungen der Alterssicherungskommission“, „Sicherungsniveau vor Steuern als Mess- und Zielgröße in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht geeignet“ und „Belastung des Bundeshaushaltes durch die Zahlungen an die gesetzliche Rentenversicherung - Indikatoren für das finanzielle Engagement und die Belastung des Bundes“. Die Beratungsberichte sind auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht. Zudem nahm er schriftlich Stellung zum Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz) zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 14. Oktober 2024, Ausschussdrucksache 20(11)522.

2 Die Finanzlage der allgemeinen Rentenversicherung ist angespannt

2.1 Finanzierung der Rentenversicherung im Umlageverfahren

Die Rentenversicherung ist im Umlageverfahren organisiert. Dies bedeutet, dass grundsätzlich die Ausgaben eines Kalenderjahres (im Wesentlichen Rentenzahlungen) durch die Einnahmen (überwiegend Versicherungsbeiträge und Zuschüsse des Bundes) desselben Kalenderjahres gedeckt werden. Bis auf die sogenannte Nachhaltigkeitsrücklage wird innerhalb der Rentenversicherung kein Kapitalstock gebildet. Die Nachhaltigkeitsrücklage soll Einnahme- und Ausgabeschwankungen ausgleichen und unterjährig die Liquidität der Rentenversicherung sichern.

Die Finanzierung im Umlagesystem hat zur Folge, dass Rentenreformen an vier Stellschrauben ansetzen können:

→ Beitragssatz,
→ Leistungsniveau,
→ Rentnerquotient (zahlenmäßiges Verhältnis von Rentnerinnen und Rentnern zu Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern),
→ Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung.

Daraus ergibt sich zudem, dass die finanziellen Lasten der Rentenversicherung von drei Akteuren getragen werden: von den Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern, von den Rentnerinnen und Rentnern sowie vom Bund und damit letztlich von den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern.

2.2 Ausgaben steigen kräftig

Die Ausgaben der Rentenversicherung sind im Jahr 2025 um 6,0 % auf 421,3 Mrd. Euro gestiegen. Der größte Ausgabenposten sind dabei die Rentenausgaben, die um 5,5 % auf 363,3 Mrd. Euro zunahmen.[4] Sie hängen von der Entwicklung der Anzahl der Renten und der Entwicklung der Rentenhöhe ab. Letztere wird überwiegend von der jährlichen Rentenanpassung bestimmt. In zunehmendem Maße steigern aber auch Leistungsausweitungen die Rentenausgaben.

[4] Die in Nummer 2 dieses Berichts verwendeten Zahlen sind, soweit nicht anders beschrieben, der Internetseite der Deutschen Rentenversicherung entnommen oder können aus den dort genannten Zahlen abgeleitet werden (abgerufen am 2. September 2026).

Die **Anzahl der ausgezahlten Renten** lag im Juli 2026 bei 25,5 Millionen und ist damit im Vergleich zum Juli 2025 leicht um 0,9 % gestiegen. Die Summe der Rentenzahlbeträge in den ersten sechs Monaten des Jahres 2026 war um 4,4 % höher als im gleichen Vorjahreszeitraum. Dies lag vor allem an der Rentenanpassung zum 1. Juli 2025. Die Renten waren um 3,74 % gestiegen. Der weitere Anstieg der Rentenausgaben im Jahr 2026 wird zudem von der Rentenanpassung von 4,24 % zum 1. Juli 2026 geprägt sein.

Mit dem Gesetz zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zur vollständigen Gleichstellung der Kindererziehungszeiten (Rentenpaket 2025)[5] wurde die jährliche **Rentenanpassung** nach der Berechnungsvorschrift des § 255e Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI) bis zum 1. Juli 2031 verlängert. Danach wird der aktuelle Rentenwert gerade so festgelegt, dass das Mindestrentenniveau von 48 % realisiert wird (Rentenanpassung nach Mindestrentenniveau). Bei dieser „neuen Rentenanpassungsformel“[6] ist somit die Definition des Rentenniveaus, also des Sicherungsniveaus vor Steuern, für die Rentenanpassung sehr bedeutend. Das Sicherungsniveau vor Steuern ist der Quotient aus der verfügbaren Standardrente und dem verfügbaren Durchschnittsentgelt. Die Standardrente ist die theoretische monatliche Bruttorente für eine versicherte Person, wenn sie 45 Jahre lang das Durchschnittsentgelt verdient und darauf Beiträge gezahlt hat.[7] Werden von der Standardrente die Beiträge für die gesetzliche Krankenversicherung und für die soziale Pflegeversicherung abgezogen, ergibt sich die verfügbare Standardrente. Das verfügbare Durchschnittsentgelt berechnet sich aus dem verfügbaren Durchschnittsentgelt des Vorjahres unter Berücksichtigung der Lohnentwicklung und unter Berücksichtigung der Änderung der Belastung der Beschäftigten mit Beiträgen zu den Zweigen der Sozialversicherung. Da die Belastung der Beschäftigten und der Rentnerinnen und Rentner mit Sozialversicherungsbeiträgen für die Höhe des Rentenniveaus wichtig sind, sind sie bis zum Jahr 2031 auch wichtig für die Höhe der Rentenanpassung.

[5] Gesetz vom 22. Dezember 2025, BGBl. I 2025, Nummer 362 vom 23. Dezember 2025.

[6] Vgl. hierzu den Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMAS zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung – Auswirkungen der neuen Rentenanpassungsformel vom 23. Mai 2025, Gz.: IX 2 - 0003011.

[7] Der Standardrentner hat mit seinen Beiträgen 45 Entgeltpunkte erworben. Die Rentenansprüche werden in Entgeltpunkten gemessen. Einen Entgeltpunkt erwirbt eine versicherte Person, wenn sie in einem Jahr ein beitragspflichtiges Einkommen in Höhe des Durchschnittsentgelts verdient und darauf Beiträge zahlt. Hat eine Person ein höheres oder ein geringeres Einkommen als das Durchschnittsentgelt, erhöht sich bzw. sinkt die Anzahl der in diesem Jahr erworbenen Entgeltpunkte proportional.

2.3 Einnahmen noch recht robust

2.3.1 Beitragseinnahmen

Die Einnahmen der Rentenversicherung sind im Jahr 2025 um 5,2 % gestiegen und betrugen 417,4 Mrd. Euro. Die wichtigsten Einnahmekategorien sind die Beitragseinnahmen und die Bundeszuschüsse. Die Beitragseinnahmen setzen sich hauptsächlich aus den Beiträgen der Versicherten, deren Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern sowie aus den Beitragszahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten zusammen. Zusammengenommen betrugen sie 321 Mrd. Euro im Jahr 2025. Sie waren damit um 5,1 % höher als im Jahr 2024. Von den Beitragseinnahmen im Jahr 2025 waren 19,2 Mrd. Euro Beitragszahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten.[8] In den ersten sechs Monaten des Jahres 2026 sind die Beitragseinnahmen im Vergleich zum gleichen Vorjahreszeitraum um rund 3,7 % gestiegen. Die Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten sind im Bundeshaushaltsplan für das Jahr 2026 mit 19,7 Mrd. Euro[9] veranschlagt, was einem Anstieg von 2,5 % entspricht.[10]

2.3.2 Zahlungen des Bundes

Bundeszuschüsse ab dem Jahr 2026 neu geregelt

Die Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung bestehen hauptsächlich aus den Bundeszuschüssen und den oben genannten Beiträgen für Kindererziehungszeiten.[11] Ab dem Jahr 2026 kommen als bedeutende Zahlungen des Bundes die Erstattungen für das bis zum Jahr 2031 konstante Sicherungsniveau vor Steuern und ab dem Jahr 2028 die Erstattungen für die Mütterrente III hinzu.

Für die drei Bundeszuschüsse (allgemeiner Bundeszuschuss, zusätzlicher Bundeszuschuss und Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss) sind für das Jahr 2026 insgesamt 97,6 Mrd. Euro veranschlagt.[12] Sie sind damit um 4,7 % höher als im Vorjahr, in dem sie 93,2 Mrd. Euro betrugen und einen Anteil von 23,4 % der Ausgaben der Rentenversicherung deckten. Für das Jahr 2027 sind im Entwurf des Bundeshaushaltsplans 100,8 Mrd. Euro vorgesehen,[13] was einem weiteren Anstieg um 3,3 % entspricht.

[8] Vgl. Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2025, Einzelplan 11, Kapitel 1102 Titel 636 84.
[9] Vgl. Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2026, Einzelplan 11, Kapitel 1102 Titel 636 84.
[10] Die Beitragszahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten werden gemäß der Lohnentwicklung, der Entwicklung der Anzahl der Kinder unter drei Jahren und gemäß der Beitragssatzentwicklung fortgeschrieben.
[11] Hinzu kommen die zweckgebundenen Beiträge und Erstattungen des Bundes (z. B. Beiträge des Bundes für Beschäftigte in Werkstätten für behinderte Menschen und Inklusionsbetrieben, Erstattung von Aufwendungen der Deutschen Rentenversicherung Bund aufgrund der Überführung von Zusatzversorgungssystemen in die Rentenversicherung nach den Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz, AAÜG).
[12] Vgl. Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2026, Einzelplan 11, Kapitel 1102 Titel 636 81, 636 83.
[13] Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2027, Bundestagsdrucksache 21/7300, Einzelplan 11, Kapitel 1102 Titel 636 81, 636 83.

Der Anstieg ist auf die jeweiligen gesetzlichen Fortschreibungsregeln für die Bundeszuschüsse zurückzuführen. 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.

Der Gesetzgeber fasste mit dem Rentenpaket 2025 die Regeln zu den Bundeszuschüssen ab dem Jahr 2026 neu.[14] Alte und überholte Regelungen sind weggefallen. Die Bundeszuschüsse[15] und ihre Fortschreibungsregeln sind grundsätzlich erhalten geblieben. Insgesamt wurden die Fortschreibungsregeln jedoch vereinfacht. So ist bei der Fortschreibung des allgemeinen Bundeszuschusses nicht mehr der fiktive Beitragssatz[16], sondern der tatsächliche Beitragssatz anzuwenden. Zudem wurden die beiden Minderungsbeträge von 340 Mio. Euro beim allgemeinen Bundeszuschuss und von 409 Mio. Euro beim Erhöhungsbetrag des zusätzlichen Bundeszuschusses abgeschafft.[17] Gleichzeitig wurde jedoch ein neuer Minderungsbetrag von zunächst 1,2 Mrd. Euro beim Erhöhungsbetrag des zusätzlichen Bundeszuschusses für die Jahre 2024 bis 2027 geschaffen.[18] Er bremst den Anstieg der Bundeszuschüsse etwas.

Erstattungen für das konstante Sicherungsniveau vor Steuern kommen früher und sind höher

Das Ende des Jahres 2025 beschlossene Rentenpaket 2025 sieht vor, das Sicherungsniveau vor Steuern bis zum Jahr 2031 bei 48 % konstant zu halten. Die Rentenanpassungsformel mit ihren Dämpfungsfaktoren Beitragssatzfaktor und Nachhaltigkeitsfaktor bleibt bis dahin ausgesetzt. Die Mehrausgaben hierfür erstattet der Bund. Der

[14] Vgl. Bundestagsdrucksache 21/1929, S. 20, 31 ff.

[15] Bis Ende des Jahres 2025 wurde zwischen dem allgemeinen Bundeszuschuss West und Ost differenziert. Die Berechnungsvorschrift des allgemeinen Bundeszuschuss Ost nach § 287e SGB VI wurde durch Artikel 1 Nummer 14 i. V. m. Artikel 2 Satz 1 des Rentenpaket 2025 zum 1. Januar 2026 gestrichen.

[16] Der fiktive Beitragssatz ist der Beitragssatz, den es gäbe, wenn es den zusätzlichen Bundeszuschuss nicht gäbe.

[17] Zurückzuführen war dies auch auf die Bemerkung des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes 2021 „Gesetzliche Rentenversicherung: Entrümpelung der Vorschriften zu den Bundeszuschüssen überfällig“. Vgl. Bundestagsdrucksache 20/180, Nummer 13. Darin kritisierte der Bundesrechnungshof, dass die Regelungen zu den drei Bundeszuschüssen in § 213 SGB VI teilweise veraltet, teilweise nicht umsetzbar und insgesamt zu kompliziert seien. Er hatte u. a. empfohlen, die Minderungsbeträge abzuschaffen. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) forderte das BMAS u. a. auf, die Regelungen zu den Minderungsbeträgen zu überprüfen. Das BMAS sagte zu, die Forderungen des Rechnungsprüfungsausschusses umzusetzen. Die Regelungen der Minderungsbeträge beim allgemeinen Bundeszuschuss und zur Verringerung des Erhöhungsbetrages sind mit dem Rentenpaket 2025 weggefallen.

[18] Vgl. § 287g SGB VI. Mit dem Haushaltsfinanzierungsgesetz 2023 wurde zunächst ein Minderungsbetrag in Höhe von jährlich 600 Mio. Euro eingeführt; Gesetz vom 22. Dezember 2023 BGBl. I 2023, Nummer 406 vom 28. Dezember 2023. Begründet wurde die Erhöhung mit der „derzeit guten Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung“. 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 enthielt den Hinweis auf die gute Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung nicht mehr, Bundestagsdrucksache 20/8298. Mit dem zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024 wurde der Minderungsbetrag dann jährlich auf 1,2 Mrd. Euro erhöht, sodass der Erhöhungsbetrag in den Jahren 2024 bis 2027 insgesamt um 4,8 Mrd. Euro niedriger ist; Gesetz vom 27. März 2024 BGBl. I 2024, Nummer 107 vom 27. März 2024.

Erstattungsbetrag berechnet sich, indem der jahresdurchschnittliche aktuelle Rentenwert[19], der zu einem Sicherungsniveau vor Steuern von 48 % führt, mit dem jahresdurchschnittlichen aktuellen Rentenwert verglichen wird, der sich bei Anwendung der Rentenanpassungsformel ergeben hätte. Die prozentuale Abweichung zwischen den beiden Werten wird dann mit denjenigen Rentenausgaben multipliziert, die vom aktuellen Rentenwert abhängen. Das Ergebnis ist der Erstattungsbetrag des jeweiligen Jahres. Laut Gesetzentwurf sollte sich erst im Jahr 2029 ein Erstattungsbetrag ergeben.[20] Der später veröffentlichte Rentenversicherungsbericht 2025 wies einen Erstattungsbetrag für das Jahr 2027 von einmalig 0,1 Mrd. Euro aus. Erst ab dem Jahr 2029 sollten die Erstattungen jährlich anfallen.[21]

Am 16. März 2026 legte das BMAS die **Rentenwertbestimmungsverordnung**[22] vor, in der die Rentensteigerungsrate für das Jahr 2026 bestimmt und damit der ab 1. Juli 2026 gültige aktuelle Rentenwert festgelegt werden. In dieser Rentenwertbestimmungsverordnung berechnete das BMAS den Vergleichswert nicht, obwohl die nötigen Daten hierfür vorlagen. Damit wurde nicht bekannt, dass sich schon zum 1. Juli 2026 eine Differenz zwischen dem aktuellen Rentenwert und dem Vergleichswert ergeben hat und somit bereits für das Jahr 2026 ein Erstattungsbetrag fällig werden würde.

Wie der Bundesrechnungshof feststellte, war dem BMAS bereits im Mai 2026 bekannt, dass es schon im Jahr 2026 zu einem Erstattungsbetrag von rund 0,4 Mrd. Euro und im Jahr 2027 zu einem Erstattungsbetrag von rund 1,3 Mrd. Euro kommen wird. Parlament und Öffentlichkeit wurden erst im Juli 2026 mit der Vorlage eines Entwurfs des Bundeshaushaltsplans 2027 darüber informiert, dass bereits für das Jahr 2027 ein Erstattungsbetrag von 1,3 Mrd. Euro veranschlagt ist.[23] Wie es zu diesen Beträgen kam, blieb offen. Der maßgebliche Vergleichswert wurde nicht genannt, genauso wenig wie die maßgeblichen Rentenausgaben für die Berechnung der Erstattungen. Dies war auch nicht den im August übersandten haushaltsbegründenden Unterlagen zu entnehmen. Dass schon im Jahr 2026 ein Erstattungsbetrag fällig wird, war aus dem Entwurf des Bundeshaushaltsplans 2027 nicht zu erkennen.

Insgesamt stellt der Bundesrechnungshof fest, dass offiziell für die Jahre 2026 und 2027 weder über den jeweiligen Vergleichswert und seine Berechnung, noch über die maßgeblichen Rentenausgaben, mit denen die prozentuale Abweichung der

[19] Da der aktuelle Rentenwert zum 1. Juli eines Jahres angepasst wird und die Erstattungen für ein Kalenderjahr berechnet werden müssen, ist es erforderlich, den Durchschnitt aus dem aktuellen Rentenwert bis zum 30. Juni und den aktuellen Rentenwert ab 1. Juli zu bilden.

[20] Vgl. Bundestagsdrucksache 21/1929, S. 3.

[21] Vgl. Bundestagsdrucksache 21/3080, Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren (nachfolgend: Rentenversicherungsbericht 2025).

[22] Vgl. Verordnung zur Bestimmung des Rentenwerts in der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Bestimmung weiterer Werte zum 1. Juli 2026 (Rentenwertbestimmungsverordnung 2026 – RWBestV 2026) vom 16. Juni 2026, BGBl. I 2026, Nummer 178 vom 18. Juni 2026.

[23] Vgl. Bundestagsdrucksache 21/7300, Einzelplan 11, Kapitel 1102 neuer Titel: 636 87, Erstattung der Mehraufwendungen für das Mindestsicherungsniveau.

Rentenwerte zu multiplizieren ist, informiert wurde. Auch wurde nicht begründet, warum es entgegen den Erwartungen nicht erst im Jahr 2029, sondern schon im Jahr 2026 zu den Erstattungen gekommen ist.

Minderungsbetrag wird um 1 Mrd. Euro erhöht

Mit der Aufstellung des Bundeshaushaltsplanes 2027 wurde auch bekannt, dass mit dem Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2027 der Minderungsbetrag zum Erhöhungsbetrag des zusätzlichen Bundeszuschusses im Jahr 2027 um 1 Mrd. auf 2,2 Mrd. Euro erhöht werden soll. Damit soll die gesetzliche Rentenversicherung einen Konsolidierungsbeitrag für den Bundeshaushalt leisten.[24] Ursprünglich nannte der Bundesminister der Finanzen einen Konsolidierungsbeitrag von 4 Mrd. Euro. Die Eckwerte für den Einzelplan 11 sahen noch 3,3 Mrd. Euro vor.[25]

2.3.3 Nachhaltigkeitsrücklage schrumpft weiter, Beitragssatz bleibt noch stabil

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

Im Jahr 2025 überstiegen die Ausgaben der Rentenversicherung die Einnahmen um 3,9 Mrd. Euro. Zum Jahresende 2025 belief sich die Nachhaltigkeitsrücklage auf 41,3 Mrd. Euro. Dies entsprach 1,38 Monatsausgaben der Rentenversicherung. Zum Jahresende 2024 hatte die Nachhaltigkeitsrücklage noch bei 43,9 Mrd. Euro (1,55 Monatsausgaben) gelegen. Im Juli 2026 betrug sie 34 Mrd. Euro (1,11 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 0,3 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 0,3 Monatsausgaben (Mindestnachhaltigkeitsrücklage) unterschreiten würde.

[24] Im Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2027 heißt es allgemein: „Um Freiheit, Frieden und Wohlstand in unserem Land langfristig zu sichern, setzt die Bundesregierung weiterhin auf Investitionen, Strukturreformen und Konsolidierung. Diese finanzpolitischen Prioritäten prägen nach den Bundeshaushalten 2025 und 2026 auch den Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2027 und den Finanzplan des Bundes bis 2030. Eine weitere Minderung des Erhöhungsbetrages des zusätzlichen Bundeszuschusses führt zu einer Entlastung des Bundeshaushalts im Jahr 2027.“ Vgl. Bundestagsdrucksache 21/7860, S. 1, 26.

[25] Vgl. Kabinettsvorlage zu den Eckwerten des Regierungsentwurfs zum Bundeshaushalt 2027 und des Finanzplans des Bundes 2026 bis 2030 vom 28. April 2026, Kabinettsache Datenblatt-Nummer 21/08073, Anlage 4, Einzelplan 11 – BMAS.

Im Jahr 2026 liegt der Beitragssatz weiter bei 18,6 %. Die Nachhaltigkeitsrücklage wird jedoch allmählich auf ihr Mindestniveau schrumpfen. Für das Jahr 2028 wird dann ein Anstieg des Beitragssatzes auf 19,9 % erwartet.

2.4 Vorläufige Würdigung und Empfehlung

Die **finanzielle Lage** der Rentenversicherung ist angespannt. Nach den Überschüssen der vergangenen Jahre, musste sie – trotz gewachsener Einnahmen – im Jahr 2025 erneut ein Defizit verzeichnen. Diese Entwicklung setzt sich im Jahr 2026 fort. Die Nachhaltigkeitsrücklage baut sich deshalb allmählich ab. Beitragssatzsteigerungen stehen bevor. Die Ausgaben des Bundes für die Rentenversicherung steigen weiter.

Der Bundesrechnungshof bemängelt die Intransparenz bei den **Erstattungsbeträgen** für das konstante Sicherungsniveau vor Steuern. Weder die überraschend erforderliche Zahlung von 0,4 Mrd. Euro im Jahr 2026, noch die zumindest in dieser Höhe nicht vorgesehene Erstattung für das Jahr 2027 von 1,3 Mrd. Euro wurde gegenüber dem Parlament begründet. Das BMAS hätte darlegen müssen, wie und warum diese Zahlungen zustande gekommen sind. Dazu hätte es den Vergleichswert und seine Berechnung, also vor allem die Höhe des Nachhaltigkeitsfaktors, offenlegen müssen. Auch die Höhe der vom aktuellen Rentenwert abhängigen Rentenzahlungen inklusive ihrer Berechnung hätte das BMAS darlegen müssen. Dies wäre zumindest in den haushaltsbegründenden Unterlagen zum Haushalt 2027 möglich gewesen. Für das Jahr 2026 hätte das BMAS schon bei der Ressortabstimmung zur Rentenwertbestimmungsverordnung im März 2026 den Vergleichswert und den anfallenden Erstattungsbetrag offenlegen können. Denn zu diesem Zeitpunkt waren die Werte schon bekannt. Stattdessen sind Parlament und Öffentlichkeit monatelang nicht informiert worden.

Der **Bundesrechnungshof hat empfohlen**, frühzeitig und vollständig Transparenz hinsichtlich Höhe und Berechnung des Erstattungsbetrages für das konstante Sicherungsniveau vor Steuern zu schaffen.

Die erneute Erhöhung des **Minderungsbetrages** um 1 Mrd. Euro als Konsolidierungsbeitrag für den Bundeshaushalt ist ein deutliches Zeichen, dass die Belastung des Bundes mit Zahlungen an die Rentenversicherung bereits heute zu hoch ist. Dennoch hat der Gesetzgeber mit dem Rentenpaket 2025 weitere Leistungsausweitungen beschlossen, die der Bund allein finanzieren muss.

3 Rentenreformen belasten den Bundeshaushalt

3.1 Rentenpaket 2025

3.1.1 Regelungen des Rentenpakets 2025: Mütterrente III und konstantes Sicherungsniveau vor Steuern bis zum Jahr 2031

Mütterrente III

Für vor dem Jahr 1992 geborene Kinder wurden bisher zweieinhalb Jahre Kindererziehungszeit mit 2,5 Entgeltpunkten rentenerhöhend berücksichtigt. Mit dem Rentenpaket 2025 werden genauso wie für die ab dem Jahr 1992 geborenen Kinder die ersten drei Jahre der Kindererziehung ab dem Jahr 2027 mit drei Entgeltpunkten bewertet. Die sich daraus ergebende Rentenerhöhung wird als Mütterrente III bezeichnet. Sie wird für das Jahr 2027 erst im Jahr 2028 ausgezahlt.[26]

Die Ausgaben für die Mütterrente III wird der Bund vollständig erstatten. Die Ausgaben für den Bund werden laut Gesetzentwurf im Jahr 2028 – wegen der Doppelauszahlung für die Jahre 2027 und 2028 – rund 10 Mrd. Euro und in den Folgejahren bis zum Jahr 2031 jährlich rund 5 Mrd. Euro betragen. Im Zeitverlauf werden die Ausgaben des Bundes langsam sinken.[27] Der Bundeshaushalt wird bis zum Jahr 2031 mit insgesamt rund 25 Mrd. Euro und bis zum Jahr 2040 mit rund 65 Mrd. Euro zusätzlich belastet.[28]

Bis zum Jahr 2031 konstantes Sicherungsniveau vor Steuern

In der bisherigen Rentenanpassungsformel sollen die beiden sogenannten Dämpfungsfaktoren dafür sorgen, dass die Rentensteigerung etwas hinter der Lohnsteigerung zurückbleibt, wenn der Beitragssatz zur Rentenversicherung gestiegen ist (Beitragssatzfaktor) und/oder der Rentnerquotient, also das zahlenmäßige Verhältnis von Rentnerinnen und Rentnern zu Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern, zugenommen hat (Nachhaltigkeitsfaktor). Wegen der demografischen Entwicklung hätten diese beiden Faktoren in den kommenden Jahren voraussichtlich dazu geführt, dass die

[26] Vgl. Bundestagsdrucksache 21/1929, S. 3, 19.

[27] Bis zum Jahr 2035 sinken sie auf 4,6 Mrd. Euro und bis zum Jahr 2040 auf 4 Mrd. Euro; vgl. Bundestagsdrucksache 21/1929, S. 3.

[28] Die Tabellen im Gesetzentwurf weisen die Werte bis zum Jahr 2040 aus. Ab dem Jahr 2031 werden die Werte in einem Vier-Jahresabstand und dann in einem Fünf-Jahresabstand ausgewiesen. Die Jahre dazwischen wurden linear approximiert. Mithin können die tatsächlichen Werte etwas von diesen berechneten Werten abweichen. Vgl. Bundestagsdrucksache 21/1929.

Rentensteigerungen geringer als die Lohnsteigerungen gewesen wären und somit das Sicherungsniveau vor Steuern allmählich gesunken wäre.

Dies wurde mit dem Rentenpaket 2025 verhindert, indem das Sicherungsniveau vor Steuern bis zum Jahr 2031 bei 48 % konstant gehalten wird. Die Rentenanpassungsformel mit den Dämpfungsfaktoren bleibt weiter ausgesetzt und die Rentenanpassung nach Mindestrentenniveau wurde bis zum Jahr 2031 verlängert. Somit steigen die Renten grundsätzlich stärker als dies bei der bisherigen Rentenanpassungsformel der Fall gewesen wäre. Auf Grundlage der Zahlenangaben im Gesetzentwurf zum Rentenpaket 2025 wären im Jahr 2031 bei einem konstanten Rentenniveau bzw. bei der neuen Rentenanpassungsformel die Rentenausgaben um rund 2 % höher als bei der bisherigen Rentenanpassungsformel.[29] Damit würde auch der Beitragssatz stärker steigen als mit der bisherigen Rentenanpassungsformel. Dies verhinderte der Gesetzgeber jedoch dadurch, dass der Bund die mit dem konstanten Rentenniveau einhergehenden höheren Rentenausgaben bis zum Jahr 2031 von insgesamt rund 24 Mrd. Euro erstatten soll.[30]

Zum 1. Juli 2032 soll die bisherige Rentenanpassungsformel mit ihren Dämpfungsfaktoren wieder gelten. Deshalb wird das Rentenniveau ab dem Jahr 2032 allmählich sinken. Es wird jedoch dauerhaft auf einem höheren Pfad verlaufen. Die Rentenausgaben werden dauerhaft höher sein und damit werden auch die Erstattungen des Bundes dauerhaft sein. Sie werden im Jahr 2040 voraussichtlich rund 15 Mrd. Euro betragen.[31] Bis zum Jahr 2040 muss der Bund insgesamt Erstattungen von voraussichtlich rund 145 Mrd. Euro für das bis zum Jahr 2031 konstante Sicherungsniveau vor Steuern leisten, dies entspricht durchschnittlich rund 10 Mrd. Euro pro Jahr.[32]

3.1.2 Belastungsindikator des Bundes erreicht wegen des Rentenpakets 2025 ungekannte Höhe

Um die Belastung des Bundes mit Zahlungen an die Rentenversicherung zu messen, verwendet der Bundesrechnungshof die **Steuereinnahmenquote** als Belastungsindikator.[33] Die Steuereinnahmenquote sagt aus, welcher Anteil der Steuereinnahmen des Bundes rechnerisch für die Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung verwendet wird.

[29] Diese und die nachfolgend bis zum Jahr 2031 in diesem Bericht angegebenen Werte hat der Bundesrechnungshof aus den Angaben in der Bundestagsdrucksache 21/1929 berechnet.
[30] Vgl. Bundestagsdrucksache 21/1929. S. 3.
[31] Ebenda.
[32] Die Tabellen im Gesetzentwurf weisen die Werte bis zum Jahr 2040 aus. Ab dem Jahr 2031 werden die Werte in einem Vier-Jahresabstand und dann in einem Fünf-Jahresabstand ausgewiesen. Die Jahre dazwischen wurden linear approximiert. Mithin können die tatsächlichen Werte etwas von diesen berechneten Werten abweichen. Vgl. Bundestagsdrucksache 21/1929.
[33] Vgl. hierzu den Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMAS, Belastung des Bundeshaushaltes durch die Zahlungen an die gesetzliche Rentenversicherung – Indikatoren für das finanzielle Engagement und die Belastung des Bundes vom 22. Juni 2026, Gz.: IX 2 - 0003559.

Dabei berechnet der Bundesrechnungshof die Steuereinnahmenquote mit den wichtigsten Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung: Bundeszuschüsse, Beitragszahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten sowie die Erstattungen für das bis zum Jahr 2031 konstante Sicherungsniveau vor Steuern und ab dem Jahr 2028 die Erstattungen für die Mütterrente III im Verhältnis zu den Steuereinnahmen.[34] Diese Zahlungen belaufen sich im Jahr 2026 auf 117,6 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1). Für die folgenden Jahre ist ein deutlicher Anstieg um 31 % auf fast 155 Mrd. Euro im Jahr 2030 zu erwarten. Zurückzuführen ist dieser Anstieg vor allem auf das Rentenpaket 2025, also die Erstattungen der Ausgaben für die Mütterrente III und für das konstante Sicherungsniveau vor Steuern. Allein diese Erstattungen machen im Jahr 2030 rund 15 Mrd. Euro aus.

Tabelle 1

Ausgewählte Zahlungen des Bundes an die allgemeine Rentenversicherung in den Jahren 2026 bis 2030

	2026	2027	2028	2029	2030
	in Mrd. Euro				
Bundeszuschüsse	97,6	100,8	110,6	115,2	118,6
Beiträge für Kindererziehungszeiten	19,7	19,6	20,6	20,9	21,1
Erstattungen für konstantes Sicherungsniveau	0,4[a]	1,3	0,5	3,8	9,8
Erstattungen für Mütterrente III	-	-	10,0	5,1	5,1
Zahlungen des Bundes gesamt	117,6	121,7	141,7	145,0	154,6
Zuwachsrate zum Vorjahr (*in %*)		3,5	16,4	2,3	6,6
Nachrichtlich: Steuereinnahmen des Bundes gemäß Steuerschätzung	382,1	394,6	405,4	414,7	433,9

Erläuterung: [a] Feststellung des Bundesrechnungshofes.

Quelle: Bundestagsdrucksache 21/7301.

[34] Die Steuereinnahmen bis zum Jahr 2030 sind dem Finanzplan des Bundes entnommen. vgl. Bundestagsdrucksache 21/7301, Finanzplan des Bundes 2026 bis 2030, S. 57 ff. Die Entwicklung der Steuereinnahmen zur Berechnung der Steuereinnahmenquote bis zum Jahr 2030 beruht damit auf „offiziellen Zahlen“ .Für die Folgejahre werden die Steuereinnahmen mit einer Zuwachsrate von 3 % fortgeschrieben. Eine höhere oder niedrigere angenommene Zuwachsrate der Steuereinnahmen würde die absolute Höhe der Steuereinnahmenquote verändern. Bei einer Zuwachsrate von 2 % wäre die Steuereinnahmenquote um etwa 3 Prozentpunkte höher, bei einer Zuwachsrate von 4 % um etwa 3 Prozentpunkte niedriger. Die Änderung ab dem Jahr 2031 würde also höher oder niedriger ausfallen. Die Steuereinnahmenquote mit Reformen würde weiterhin auf einem deutlich höheren Pfad liegen. An der qualitativen Aussage würde sich wenig ändern.

Die Steuereinnahmenquote und damit die Belastung des Bundes wäre auch **ohne das Rentenpaket 2025** in den nächsten Jahren deutlich angestiegen. Grund hierfür ist vor allem die demografische Entwicklung. Die geburtenstarken Jahrgänge der Babyboomer gehen in Rente. Weniger Beitragszahlerinnen und Beitragszahler müssen mehr Renten finanzieren. Der Beitragssatz steigt deshalb, wodurch die Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung stärker zunehmen als die Steuereinnahmen. Die Steuereinnahmenquote wird sich deshalb auf fast 33 % in den 2030er-Jahren erhöhen (vgl. Abbildung 1).

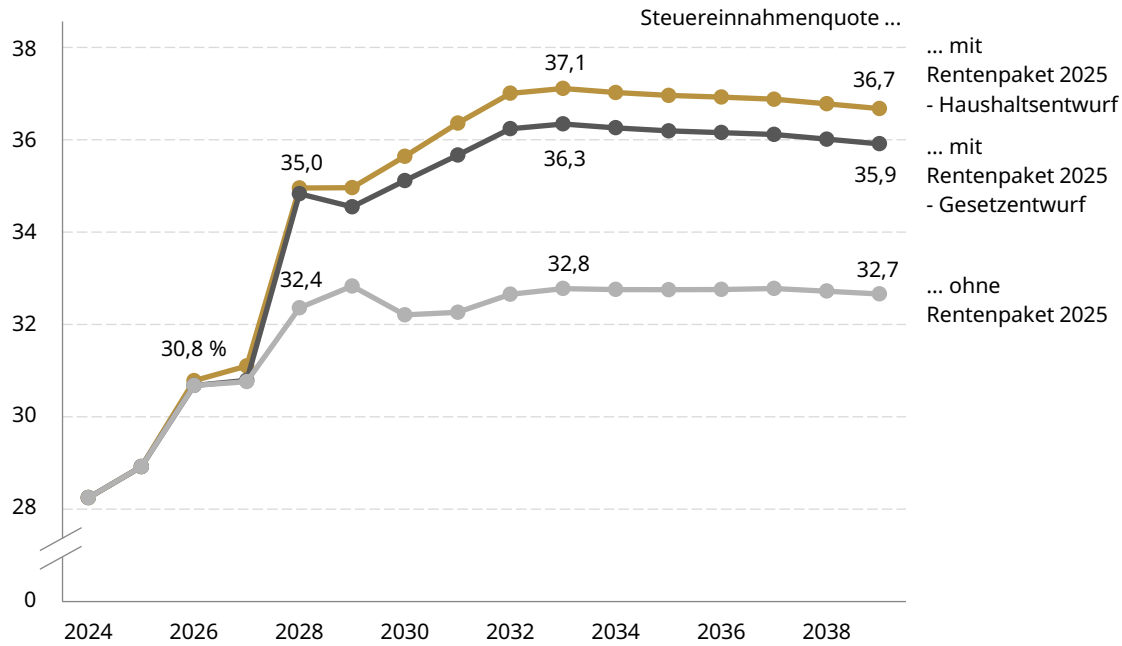
Mit dem Rentenpaket 2025 wird die Belastung des Bundes noch stärker zunehmen. Der **Gesetzentwurf** zum Rentenpaket 2025 sah noch vor, dass ab dem Jahr 2028 Erstattungen für die Mütterrente und erst ab dem Jahr 2029 Erstattungen für das bis zum Jahr 2031 konstante Sicherungsniveau vor Steuern anfallen. In den 2030er-Jahren würde die Rentenversicherung rund 36 % der Steuereinnahmen des Bundes beanspruchen müssen (vgl. Abbildung 1).

Jedoch haben sich die Schätzungen zu den finanziellen Auswirkungen des Rentenpakets 2025 im Gesetzentwurf als zu optimistisch erwiesen. So fallen die zusätzlichen Ausgaben des Bundes für die Maßnahmen des Rentenpakets 2025 schon früher an: 0,4 Mrd. Euro im Jahr 2026 und laut Planungen für den Bundeshaushalt im Jahr 2027 1,3 Mrd. Euro. Die Mehrausgaben des Bundes durch das Rentenpaket 2025 liegen somit von Anfang an auf einem höheren Niveau. Ab den 2030er-Jahren wird der Bund mehr als 37 % seiner Steuereinnahmen für die Zahlungen an die Rentenversicherung aufwenden müssen (vgl. Abbildung 1). Der Belastungsindikator ist dann höher als je zuvor.

Abbildung 1

Belastungsindikator zeigt nie dagewesene Belastung an

Die Steuereinnahmenquote wird wegen des Rentenpakets 2025 eine Rekordhöhe erreichen: Rund 37 % der Steuereinnahmen fließen in die Rentenversicherung.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundestagsdrucksache 21/1929; Bundestagsdrucksache 21/3080; Bundestagsdrucksache 21/7301.

3.2 Empfehlungen der Alterssicherungskommission

An das Rentenpaket 2025 sollen die Reformgesetze auf Grundlage der Empfehlungen der Kommission[35] anschließen.[36]

3.2.1 Prämisse der Kommission: Keine Belastungsbegrenzung für den Bund, aber für Beitragszahler und Rentner

Die Kommission spricht sich in ihrer Empfehlung 17 dafür aus, die Bundesmittel nicht zu begrenzen: „Durch eine Anpassung des Bundeszuschusses wäre es in den kommenden Jahren möglich, das Trilemma von Beitragssatz, Rentenniveau und Bundeszuschuss in die Richtung von niedrigeren Beitragssätzen und einem höheren

[35] Empfehlungen der Alterssicherungskommission, Herausgeber: Alterssicherungskommission, c/o BMAS, Stand: Juni 2026 (nachfolgend: Kommissionsbericht).

[36] Vgl. hierzu die Ergebnisse des Koalitionsausschusses vom 1. Juli 2026: Ein Programm für Aufschwung und Beschäftigung, S. 3.

Rentenniveau zu verändern. Sachgerecht und transparent könne der Bundesanteil zur Finanzierung dadurch ansteigen."[37]

Der Bundeshaushalt soll also stärker belastet werden, um die Belastungen der Rentnerinnen und Rentner sowie der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler zu begrenzen.

3.2.2 Niveauzuschlag bei Rentenzugang für rentennahe Jahrgänge durch einen Übergangsfaktor

Ab dem Jahr 2032 gilt wieder die bis dahin ausgesetzte Rentenanpassungsformel mit ihren Dämpfungsfaktoren Beitragssatzfaktor und Nachhaltigkeitsfaktor. Es ist davon auszugehen, dass Nachhaltigkeitsfaktor und Beitragssatzfaktor rentendämpfend wirken werden und deshalb das **Sicherungsniveau vor Steuern allmählich sinken wird**. Die Reduktion könnte ggf. stärker ausfallen, da die Kommission auch die Erhöhung des Faktors Alpha im Nachhaltigkeitsfaktor von 0,25 auf 0,33 empfiehlt.[38] Dies bedeutet, dass ein Anstieg des Rentnerquotienten sich nicht mehr zu einem Viertel, sondern zu einem Drittel in einer geringeren Rentensteigerungsrate niederschlägt.

Die Empfehlungen der Kommission sehen zudem den Aufbau einer **gesetzlichen Kapitalrente** vor.[39] So soll für jede Beitragszahlerin bzw. jeden Beitragszahler ein individueller Kapitalstock aufgebaut werden, der bei Renteneintritt als kapitalgedeckte Rente ausgezahlt wird und damit die gesetzliche Rente aus dem Umlagesystem erhöht.

Die rentennahen Jahrgänge, also diejenigen Versicherten, die in den 2030er-Jahren in Rente gehen, können jedoch nur wenig von der Kapitalrente profitieren, weil die Ansparzeit kurz ist. Die Kommission will jedoch ein angemessenes Niveau auch für rentennahe Jahrgänge sichern, „für die die Erträge aus der gesetzlichen Kapitalrente wegen einer geringen Ansparzeit noch nicht ausreichen, um das Rentenniveau im Rentenzugang auf dem derzeitigen Stand zu halten".[40] Hierfür werde eine Übergangslösung benötigt.

Die Kommission empfiehlt deshalb die Einführung eines **Übergangsfaktors** bei der Rentenberechnung.[41] Dieser soll für die Rentenneuzugänge ab dem Jahr 2032 sicherstellen, dass diejenigen, die vor allem durch eine kurze Ansparzeit noch nicht in ausreichendem Maß von der gesetzlichen Kapitalrente profitieren können, einen **Niveauzuschlag** erhalten. Damit werde gewährleistet, dass das Sicherungsniveau vor Steuern (inkl. gesetzlicher Kapitalrente) für die Rentenneuzugänge künftig mindestens so hoch

[37] Vgl. Kommissionsbericht, S. 44.
[38] Vgl. Kommissionsbericht, Empfehlung 14.
[39] Vgl. Kommissionsbericht, Empfehlung 28.
[40] Vgl. Kommissionsbericht, S. 39.
[41] Vgl. Kommissionsbericht, Empfehlung 15. Der Übergangsfaktor könnte in die Rentenformel integriert werden. Er muss für den jeweiligen Rentenzugangsjahrgang so gesetzt werden, dass sich mit der berechneten Bruttorente das Zielrentenniveau beim Renteneintritt ergibt.

wie heute ausfällt. Der Übergangsfaktor soll sukzessive abgeschmolzen werden, wenn die gesetzliche Kapitalrente das Sicherungsniveau erhöht.

Die Ausgaben für den Niveauzuschlag sollen aus Steuermitteln finanziert werden. Die **Mehrausgaben für den Bund**[42] steigen dabei von Jahr zu Jahr, weil zunächst der Übergangsfaktor steigt, weil die Renten steigen und weil in jedem Jahr ein weiterer Rentenzugangsjahrgang hinzukommt. Der Übergangsfaktor wird laut Kommission Mitte der 2040er-Jahre auf null sinken. Das Ausgabevolumen wird ein Maximum erreichen. Danach wird es allmählich zurückgehen. Erst wenn alle begünstigten Rentenzugangsjahrgänge verstorben sein werden, also in 40 bis 50 Jahren, muss der Bund keine Ausgaben mehr für den Niveauzuschlag leisten.

3.2.3 Vollständige Erstattung der Ausgaben für versicherungsfremde Leistungen

Versicherungsfremde Leistungen (auch nicht betragsgedeckte Leistungen genannt) sind Leistungen, die die Rentenversicherung zwar erbringt, die aber zum Aufgabenbereich des Gesamtstaates gehören und in diesem Sinne keine Versicherungsleistungen darstellen. Hierzu zählen z. B. die Mütterrente I und II oder die Grundrente. Da versicherungsfremde Leistungen gesamtgesellschaftliche Aufgaben erfüllen, werden sie gemeinhin in die Finanzierungsverantwortung des Bundes gestellt. Eine Funktion der Bundeszuschüsse besteht daher darin, die versicherungsfremden Leistungen pauschal abzugelten. Deshalb ist die Frage naheliegend, ob die Höhe der Bundeszuschüsse auskömmlich ist, um die versicherungsfremden Leistungen abzugelten. Wäre dies nicht der Fall, würde die Versichertengemeinschaft Leistungen finanzieren, die gesamtstaatliche Aufgaben erfüllen.

Der **Bundesrechnungshof** befasste sich deshalb in einer Prüfung mit der Abgrenzung und der Höhe der versicherungsfremden Leistungen sowie mit der Frage, ob die Bundeszuschüsse ausreichen, um die versicherungsfremden Leistungen pauschal abzugelten.[43]

Welche Leistungen versicherungsfremd sind und wie sie von den Versicherungsleistungen abzugrenzen sind, ist umstritten. Etabliert hat sich deshalb eine enge und eine

[42] Die Mehrausgaben für den Bund ließen sich wie folgt berechnen: Mehrausgaben für den Bund für einen Rentenzugangsjahrgang = Rentenvolumen für den Zugangsjahrgang x (Übergangsfaktor – 1) / Übergangsfaktor x (1 + dem von der Rentenversicherung zu tragenden Anteil zur gesetzlichen Krankenversicherung). Jährliche Mehrausgaben für den Bund = Summe der Mehrausgaben für die betroffenen Rentenzugangsjahrgänge.

[43] Vgl. hierzu auch die Bemerkung des Bundesrechnungshofes. Bundestagsdrucksache 20/9700, Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes 2023, Gesetzliche Rentenversicherung: Transparenz bei den versicherungsfremden Leistungen schaffen, Nummer 9.

erweiterte Abgrenzung, die auch das BMAS verwendet.[44] Jedoch herrscht nicht bei jeder dort berücksichtigten Leistung Einigkeit darüber, ob sie versicherungsfremd ist (wie z. B. bei den Hinterbliebenenrenten). Auch ist bei einzelnen Leistungen die tatsächliche Höhe umstritten, wie z. B. die Summe der versicherungsfremden Leistungen aufgrund der Höherwertung der im Beitrittsgebiet gezahlten Arbeitsentgelte.

Legt man trotz dieser Unklarheiten die **enge Abgrenzung** der versicherungsfremden Leistungen zugrunde, sind auf Basis der aktuellsten verfügbaren Zahlen für das Jahr 2023 die Bundeszuschüsse mit 84,3 Mrd. Euro höher als die versicherungsfremden Leistungen mit 68,2 Mrd. Euro. Bei der **erweiterten Abgrenzung** sind die versicherungsfremden Leistungen mit 124,1 Mrd. um rund 40 Mrd. Euro höher als die Bundeszuschüsse.[45] Die **Bundeszuschüsse liegen also innerhalb einer Bandbreite zwischen enger und erweiterter Abgrenzung** (vgl. Abbildung 2).

Wegen der Unklarheiten hinsichtlich der Abgrenzung und der Höhe der einzelnen Leistungen hat der Bundesrechnungshof die Auffassung für vertretbar gehalten, dass die Höhe der versicherungsfremden Leistungen genauso wie die Bundeszuschüsse zwischen der Höhe der engen Abgrenzung und der Höhe der erweiterten Abgrenzung liegt. Somit gibt es aus der Sicht des Bundesrechnungshofes derzeit keinen Anlass, die Bundeszuschüsse als nicht auskömmlich zu erachten. Die **Bundeszuschüsse erfüllen ihre Aufgabe, die versicherungsfremden Leistungen pauschal abzugelten**. Es gibt somit keinen Grund, die Höhe der Bundeszuschüsse aufgrund der Höhe der versicherungsfremden Leistungen zu verändern.

Der Bundesrechnungshof hat betont, dass die Abgrenzungsprobleme und die Probleme bei der Abschätzung der Höhe der versicherungsfremden Leistungen nicht gelöst sein müssen, um diese Aussage zu treffen. Diese Probleme sind gerade der Grund dafür, dass die pauschale Abgeltung über die Bundeszuschüsse und nicht eine rechnerisch ermittelte „Eins-zu-eins-Erstattung“ das richtige Instrument ist, den Bund an der Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen zu beteiligen.[46]

[44] Einem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschuss folgend, hat das BMAS in Zusammenarbeit mit der Deutschen Rentenversicherung Bund einen Bericht über die nicht beitragsgedeckten Leistungen der Rentenversicherung erstellt und dem Haushaltsausschuss am 27. Februar 2025 übermittelt. In dem Bericht werden die nicht beitragsgedeckten Leistungen in der engen und erweiterten Abgrenzung für das Jahr 2023 dargestellt und begründet. Vgl. Bundestagsdrucksache 21/1419, S. 3.

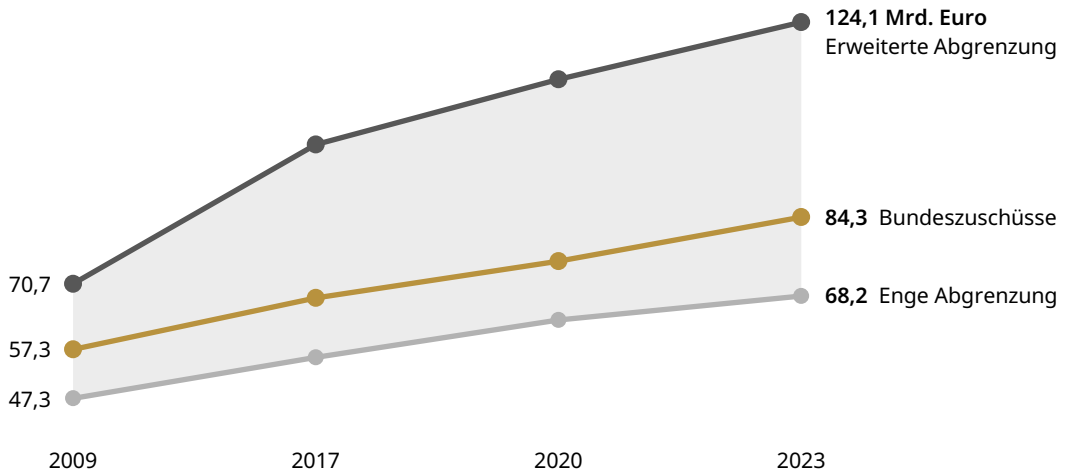
[45] Vgl. Deutsche Rentenversicherung Bund: Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse 2023, November 2024. Die Werte stimmen mit denjenigen überein, die das BMAS in seinem Bericht an den Haushaltsausschuss angegeben hat.

[46] Vgl. hierzu die Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes für die Beratungen der Alterssicherungskommission vom 12. März 2026, Gz.: IX 2 - 0003854 (nachfolgend: Stellungnahme des Bundesrechnungshofes für die Kommission).

Abbildung 2

Bundeszuschüsse liegen innerhalb der Bandbreite aus enger und erweiterter Abgrenzung

Die Bundeszuschüsse sind höher als die versicherungsfremden Leistungen in der engen Abgrenzung und niedriger als die versicherungsfremden Leistungen in der erweiterten Abgrenzung.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund: Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse 2023, November 2024.

Die **Kommission** dagegen empfiehlt, **eindeutig abzugrenzen und zu quantifizieren**, welche nicht beitragsgedeckten Leistungen dem Versicherungscharakter der Rentenversicherung zuzuordnen sind und somit von den Versicherten getragen werden, und welche rein gesamtgesellschaftliche Aufgaben darstellen und über Steuermittel finanziert werden müssen. So legt die Kommission dar, dass die Differenz zwischen versicherungsfremden Leistungen und Bundeszuschüssen von bis zu 40 Mrd. Euro[47] (vgl. Abbildung 2) einer vollständigen Finanzierung aus Steuermitteln bedürfe.[48]

Sie empfiehlt entsprechend, dass Leistungen, die eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe erfüllen, **perspektivisch vollständig über Bundesmittel erstattet werden** sollen. Demgemäß seien künftige Erweiterungen bestehender oder die Einführung neuer versicherungsfremder Leistungen durch eine entsprechende Erhöhung der Bundesmittel für die Rentenversicherung auszugleichen, um die finanzielle Belastung der Versichertengemeinschaft zu vermeiden.

[47] Differenz zwischen versicherungsfremden Leistungen in der erweiterten Abgrenzung und Bundeszuschüssen, Vgl. Abbildung 2.
[48] Vgl. Kommissionsbericht, S. 43.

3.2.4 Steuereinnahmenquote weist auf zu hohe Belastung hin

Würden die zusätzlichen Ausgaben des Bundes für die vollständige Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen in der erweiterten Abgrenzung und die Ausgaben für den Niveauzuschlag berücksichtigt, wird die Steuereinnahmenquote und damit die Belastung des Bundes noch einmal deutlich steigen.

Die **Ausgaben für den Niveauzuschlag** bauen sich nach überschlägigen Berechnungen des Bundesrechnungshofes ab dem Jahr 2032 langsam auf, bis sie im Jahr 2039 rund 2,1 Mrd. Euro betragen.[49] Nimmt man z. B. an, dass die **versicherungsfremden Leistungen** schrittweise, beginnend im Jahr 2030 in der erweiterten Abgrenzung vom Bund übernommen werden, wären im Jahr 2039 zusätzlich rund 48 Mrd. Euro zu zahlen.[50] Die Steuereinnahmenquote würde dann einen Wert von fast 46 % erreichen (vgl. Abbildung 3). Damit würde die Rentenversicherung nahezu die Hälfte der Steuereinnahmen des Bundes absorbieren.

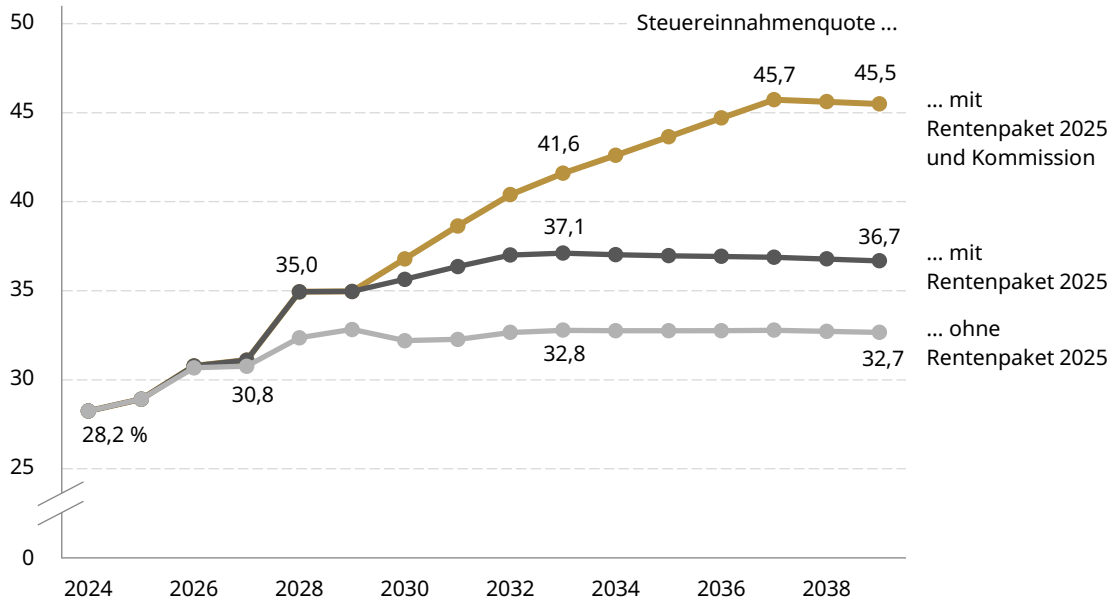
[49] Die Ausgaben für den Niveauzuschlag sind dabei wie folgt berücksichtigt: Die Mehrausgaben für den Bund ließen sich wie folgt berechnen: Mehrausgaben für den Bund für einen Rentenzugangsjahrgang = Rentenvolumen für den Zugangsjahrgang x (Übergangsfaktor – 1) / Übergangsfaktor x (1 + dem von der Rentenversicherung zu tragenden Anteil zur gesetzlichen Krankenversicherung). Jährliche Mehrausgaben für den Bund = Summe der Mehrausgaben für die betroffenen Rentenzugangsjahrgänge. Dabei berechnet sich der Übergangsfaktor aus dem Volumen der Rentenausgaben für des Zielrentenniveau zum Renteneintritt abzüglich der gesetzlichen Kapitalrente im Verhältnis zum Rentenvolumen ohne Niveauzuschlag. Für die gesetzliche Kapitalrente wird nach der Berücksichtigung von Kosten eine Rendite für die angelegten Beträge von 2,5 % p.a. und eine Verrentung über 20 Jahre unterstellt.

[50] Die Ausgaben für die versicherungsfremden Leistungen sind dabei wie folgt berücksichtigt: Die derzeitige Differenz zwischen den versicherungsfremden Leistungen in der erweiterten Abgrenzung von 40 Mrd. Euro wird beginnend im Jahr 2030 in Schritten von jeweils 5 Mrd. Euro ausgeglichen, sodass im Jahr 2037 die vollständige Finanzierung erreicht ist. Dabei wird eine Zuwachsrate von 2 % berücksichtigt, um den Rentensteigerungen und der zunehmenden Anzahl von Renten Rechnung zu tragen. Im Jahr 2039 ergeben sich so zusätzliche Zahlungen des Bundes von 47,8 Mrd. Euro.

Abbildung 3

Belastungsindikator zeigt zu hohe Belastung an

Die Steuereinnahmenquote wird wegen des Rentenpakets 2025 und bei Umsetzung der Empfehlungen der Kommission fast 46 % erreichen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundestagsdrucksache 21/1929; Bundestagsdrucksache 21/3080; Bundestagsdrucksache 21/7301.

3.3 Vorläufige Würdigung und Empfehlung

Mit dem **Rentenpaket 2025** hat der Bund sich bis zum Jahr 2040 zu weiteren Zahlungen von 145 Mrd. Euro für das konstante Sicherungsniveau vor Steuern und 65 Mrd. Euro für die Mütterrente III verpflichtet. Die Folge ist, dass die Rentenversicherung über 37 % der Steuereinnahmen des Bundes absorbieren und die Belastung des Bundes erheblich steigen wird. Selbst wenn nur das bereits beschlossene Rentenpaket 2025 berücksichtigt wird, zeigt der Belastungsindikator des Bundesrechnungshofes dringenden Handlungsbedarf an, die Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung zu begrenzen.

Die **Empfehlungen der Kommission** sollen nach dem Willen des Koalitionsausschusses umgesetzt werden. Sie stehen unter der **Prämisse**, dass es für den Bund keine Belastungsbegrenzung geben darf, um Belastungsbegrenzungen für Beitragszahlerinnen und Beitragszahler sowie für Rentnerrinnen und Rentner zu ermöglichen. Entsprechend werden Lasten auf den Bund verschoben. Die Folge könnte ein weiterer Anstieg der finanziellen Belastung des Bundes sein.

So empfiehlt die Kommission, die **versicherungsfremden Leistungen** im Extremfall in der erweiterten Abgrenzung eins zu eins vom Bund finanzieren zu lassen und für die Zugangsrentner einen **Niveauzuschlag** zu gewähren, den der Bund finanzieren soll. Die Rentnerinnen und Rentner sollen nicht durch ein sinkendes Sicherungsniveau vor Steuern belastet werden und die Beitragszahlerinnen und Beitragszahler sollen dies nicht durch höhere Beitragssätze finanzieren müssen. Der Bund muss somit die Belastungsbegrenzungen der beiden anderen Akteure finanzieren.

Die Konsequenz ist ein noch stärkerer Anstieg der Belastung des Bundes, die zunächst nicht in den Vordergrund tritt, weil es für die Belastung des Bundes, anders als für die beiden anderen Akteure mit dem Beitragssatz und dem Sicherungsniveau vor Steuern, **keinen Messwert** gibt.

Der Bundesrechnungshof macht dagegen mit seinem **Belastungsindikator Steuereinnahmenquote** die Belastung des Bundes transparent und messbar. Bei Umsetzung der Vorschläge der Kommission könnte im Extremfall in den 2030er-Jahren die Steuereinnahmenquote fast 46 % betragen. Das heißt, der Bund müsste die Hälfte seiner Steuereinnahmen für die Rentenversicherung aufwenden. Der Belastungsindikator deutet damit auf eine zu hohe Belastung des Bundes durch die Zahlungen an die Rentenversicherung hin.

Schon heute – ohne die Wirkungen des Rentenpakets 2025 und der Empfehlungen der Kommission – ist die hohe Belastung spürbar. Denn der Gesetzgeber versucht durch Minderungsbeträge und ihrer Erhöhung der Belastung entgegen zu wirken.

Die Reformvorschläge der Alterssicherungskommission erfordern Zugeständnisse aller Beteiligten. Die Ausführungen zeigen, dass dabei auch der Bundeshaushalt in erheblichem Ausmaß belastet wird. Werden einzelne Vorschläge zugunsten einiger Akteure zurückgenommen, und wird der Bundeshaushalt dabei nicht in den Blick genommen, besteht die Gefahr einer noch weiteren, übermäßigen Belastung des Bundeshaushalts.

4 Stellungnahme BMAS

Das BMAS hat in seiner Stellungnahme vom 22. September 2026 darauf hingewiesen, dass die Kritik des Bundesrechnungshofes an den finanziellen Belastungen des Bundes durch das Rentenpaket 2025 das Ziel einer **angemessenen Leistungsfähigkeit** der Rentenversicherung vernachlässige. Weiterhin müsse bei den Kosten für die Stabilisierung des Sicherungsniveaus vor Steuern erneut betont werden, dass durch den vollständigen Ausgleich der Mehraufwendungen für die Stabilisierung des Rentenniveaus

aus Steuermitteln ein weiterer Anstieg des Beitragssatzes verhindert und damit eine **angemessenere Lastenverteilung** erreicht werde. Zudem ergebe die vom Bundesrechnungshof vorgenommene **Kumulation der Zahlungen des Bundes** über viele Jahre hohe Werte, die ohne einen Bezug (beispielsweise zu den Rentenausgaben im gleichen Zeitraum) wenig Aussagekraft hätten.

Das BMAS hat kritisiert, dass die Darstellung der Steuereinnahmenquote nicht auf die **Entwicklung der Steuereinnahmen** eingehe, sodass unklar sei, ob der nominale Anstieg der Bundeszuschüsse oder vorrangig eine gedämpfte Entwicklung der Steuereinnahmen die Änderungen des gewählten Indikators bestimmen.

Mit dem Bezugspunkt zu den Gesamtsteuereinnahmen des Bundes werde der Fokus nur auf die Finanzierungsbasis gelegt. Die **Ausgabenseite** bliebe hingegen unbeleuchtet.

Das BMAS hat betont, dass die bereits in Kraft getretenen und für die Zukunft erhöhten **Minderungsbeträge** bei den Bundeszuschüssen keine qualitative Einschätzung der Belastung für den Bund rechtfertigen.

Zu den schon ab dem Jahr 2026 anfallenden **Erstattungsbeträgen** für das konstante Sicherungsniveau vor Steuern hat das BMAS darauf hingewiesen, dass zum Zeitpunkt der Finanzschätzung im Herbst 2025, die im Rentenversicherungsbericht 2025 veröffentlicht worden sei, bereits im Jahr 2027 rund 100 Mio. Euro an Erstattungen vorgesehen gewesen seien. Auf dieser Basis sei dann auch der Bundeshaushalt für das Jahr 2026 beschlossen worden.

Zu den Empfehlungen der Kommission hat sich das BMAS in seiner Stellungnahme nicht geäußert. Es könne der konkreten Ausgestaltung der gesetzgeberischen Umsetzung der Kommissionsempfehlungen sowie deren Wirkungen derzeit nicht vorgegriffen werden.

5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat das Ziel einer **angemessenen Leistungsfähigkeit** der Rentenversicherung im Blick. Deshalb hat er darauf hingewiesen – zuletzt in der Stellungnahme des Bundesrechnungshofes für die Kommission[51] –, dass die

[51] Vgl. Stellungnahme des Bundesrechnungshofes für die Kommission.

Leistungsfähigkeit der Rentenversicherung mit dem Sicherungsniveau vor Steuern nicht korrekt gemessen wird. Das Sicherungsniveau vor Steuern erfasst die Leistungsausweitungen seit dem Jahr 2014 nicht und zeigt deshalb eine zu geringe Leistungsfähigkeit an. Gerade deshalb ist die Kritik an den Belastungen durch das Rentenpaket 2025 berechtigt, weil es nicht mit einer zu geringen Leistungsfähigkeit der Rentenversicherung begründet werden kann.

Indem der Bund die Leistungsausweitungen des Rentenpaktes 2025 durch Erstattungen alleine finanziert, werden tatsächlich Beitragssatzsteigerungen verhindert. Jedoch führt dies nicht zu einer **angemessenen Lastenverteilung**, sondern zu einer verstärkten Unwucht in der Lastenverteilung. Die fehlende Belastungsbegrenzung beim Bund ist deshalb der Hauptkritikpunkt des Bundesrechnungshofes.

Der Bundesrechnungshof stimmt mit dem BMAS überein, dass **die Kumulation der Zahlungen des Bundes** über mehrere Jahre relativ wenig Aussagekraft hat. Deshalb hat der Bundesrechnungshof die jährlichen Zahlungen des Bundes ins Verhältnis zu den Steuereinnahmen gesetzt, um die Aussagekraft der Werte zu erhöhen und die Belastung des Bundes zu messen. Die Aussage, die er daraus ableitet, ist eine zu hohe Belastung des Bundeshaushaltes durch die Zahlungen an die Rentenversicherung.

Die Steuereinnahmenquote und damit die Belastung des Bundes wird – wie das BMAS anmerkt – von der Entwicklung der Zahlungen des Bundes und von der **Entwicklung der Steuereinnahmen** bestimmt. Für die gemessene Belastung des Bundes ist es jedoch irrelevant, ob der Anstieg der Belastung des Bundes von einer schwachen Entwicklung der Steuereinahmen oder von einem starken Anstieg der Zahlungen des Bundes herrührt. Die Wirkung, dass andere wichtige Ausgaben wie z. B. öffentliche Investitionen verdrängt werden, ist dieselbe.

Mit der Steuereinnahmenquote legt der Bundesrechnungshof bewusst sein Augenmerk auf die Finanzierungsseite. Die **Ausgabenseite** der Rentenversicherung und damit die Leistungsausweitungen (z. B. des Rentenpakets 2025) sieht er als durch Entscheidungen des Gesetzgebers vorgegeben an.

Mit der Einführung und der Erhöhung der **Minderungsbeträge** bei den Bundezuschüssen soll die Rentenversicherung einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten. Dass eine Konsolidierung erforderlich ist und dass die Zahlungen an die Rentenversicherung deshalb reduziert werden, weist auf eine zu hohe finanzielle Belastung des Bundes durch die Rentenversicherung hin.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, die Belastung des Bundes in den Blick zu nehmen und sie zu begrenzen.

Dr. Weber Weinert

Beglaubigt: Simone Seltzsam, Tarifbeschäftigte
Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.