



# Bericht

an den  
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Renten-  
versicherung – hier: Leistungsbegrenzungen und Leis-  
tungsausweitungen seit dem Jahr 2000

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne  
des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der  
Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht  
([www.bundesrechnungshof.de](http://www.bundesrechnungshof.de)).

Gz.: IX 2 – 2019 – 0958

Potsdam, den 2. September 2020

## Inhaltsverzeichnis

|       |                                                                                                          |    |
|-------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 0     | Zusammenfassung                                                                                          | 4  |
| 1     | Vorbemerkungen und Anlass des Berichts                                                                   | 6  |
| 2     | Ausgaben, Einnahmen und Wirkungsmechanismen in der gesetzlichen Rentenversicherung                       | 6  |
| 2.1   | Ausgaben                                                                                                 | 6  |
| 2.2   | Einnahmen                                                                                                | 7  |
| 2.3   | Wirkungsmechanismen                                                                                      | 7  |
| 3     | Begrenzung der Ausgaben - Maßnahmen zur langfristigen Stabilisierung der gesetzlichen Rentenversicherung | 9  |
| 3.1   | Beitragssatzfaktor und Riester-Rente                                                                     | 9  |
| 3.2   | Nachhaltigkeitsfaktor                                                                                    | 10 |
| 3.3   | Rente mit 67                                                                                             | 10 |
| 3.4   | Finanzielle Auswirkungen                                                                                 | 10 |
| 4     | Ausweitung der Ausgaben – Maßnahmen zur Anerkennung von Lebensleistungen und Vermeidung von Altersarmut  | 13 |
| 4.1   | Mütterrente I und II                                                                                     | 14 |
| 4.1.1 | Inhalt der Regelung                                                                                      | 14 |
| 4.1.2 | Begünstigter Personenkreis und Zielerfüllung                                                             | 15 |
| 4.1.3 | Mehrausgaben                                                                                             | 15 |
| 4.2   | Verlängerung der Zurechnungszeit I, II und III                                                           | 16 |
| 4.2.1 | Inhalt der Regelungen                                                                                    | 16 |
| 4.2.2 | Begünstigter Personenkreis und Zielerfüllung                                                             | 18 |
| 4.2.3 | Mehrausgaben                                                                                             | 18 |
| 4.3   | „Rente mit 63“                                                                                           | 19 |
| 4.3.1 | Inhalt der Regelung                                                                                      | 19 |

|       |                                               |    |
|-------|-----------------------------------------------|----|
| 4.3.2 | Begünstigter Personenkreis und Zielerfüllung  | 20 |
| 4.3.3 | Mehrausgaben                                  | 22 |
| 4.4   | Doppelte Haltelinie und Beitragssatzgarantie  | 22 |
| 4.4.1 | Inhalt der Regelung                           | 22 |
| 4.4.2 | Begünstigter Personenkreis und Zielerfüllung  | 23 |
| 4.4.3 | Mehrausgaben und ihre Finanzierung            | 23 |
| 4.5   | Angleichung der Rentensysteme Ost-West        | 24 |
| 4.5.1 | Inhalt der Regelung                           | 24 |
| 4.5.2 | Begünstigter Personenkreis und Zielerfüllung  | 25 |
| 4.5.3 | Mehrausgaben                                  | 25 |
| 4.6   | Die Grundrente                                | 26 |
| 4.6.1 | Inhalt der Regelung                           | 26 |
| 4.6.2 | Begünstigter Personenkreis und Zielerfüllung  | 28 |
| 4.6.3 | Mehrausgaben                                  | 30 |
| 5     | Zusammenfassung der finanziellen Auswirkungen | 30 |
| 5.1   | Mehrausgaben                                  | 30 |
| 5.2   | Auswirkungen auf die Höhe der Bundeszuschüsse | 33 |

## 0 Zusammenfassung

Aufgrund der hohen Zahlungen des Bundes für die Sozialversicherungen wird der demografische Wandel den Bundeshaushalt mittelfristig maßgeblich beeinflussen. Er wird insbesondere zu steigenden Ausgaben des Bundes für die Alterssicherung im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung führen. Vor diesem Hintergrund berichtet der Bundesrechnungshof über die finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung. In diesem Teil fasst er die wichtigsten Maßnahmen der letzten 20 Jahre in der gesetzlichen Rentenversicherung zusammen und stellt ihre inhaltlichen und finanziellen Auswirkungen dar.

- 0.1 In den Jahren 2001 bis 2007 reformierte der Gesetzgeber vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung die Rentenversicherung grundlegend. Ziel war es, das Rentensystem langfristig zu stabilisieren. Leistungseinschränkungen sollten die gesetzliche Rentenversicherung finanziell entlasten. Die wichtigsten Maßnahmen bestanden zum einen in einer neuen Rentenanpassungsformel (Beitragssatzfaktor und Nachhaltigkeitsfaktor), die die Rentensteigerungen im Vergleich zur Lohnentwicklung dämpft und damit das Rentenniveau senkt. Zum anderen wird seitdem das gesetzliche Renteneintrittsalter allmählich auf 67 Jahre erhöht (Rente mit 67).
- 0.2 Demgegenüber beschloss der Gesetzgeber seit dem Jahr 2014 eine Reihe von Leistungsausweitungen. Dies waren zum einen höhere Leistungen für bestimmte Personengruppen (Mütterrente I + II, „Rente mit 63“, Erhöhung der Erwerbsminderungsrenten, Grundrente). Diese sollten die Lebensleistung dieser Personen honorieren und sie vor Altersarmut schützen. Zum anderen brachten Änderungen des Rentensystems, wie die Angleichung der Rentensysteme in Ost und West sowie die Rentenniveauuntergrenze von 48 %, deutliche Leistungsausweitungen mit sich.
- 0.3 Aktuell sind im Bundeshaushalt über 100 Mrd. Euro an Mitteln für das System der gesetzlichen Rentenversicherung vorgesehen. Derzeit ist das Rentensystem so angelegt, dass zukünftig – wegen entsprechender gesetzlicher Regelungen zur Erhöhung der Zahlungen des Bundes –

weitgehend automatisch weiter steigende Mittel des Bundes in die Rentenversicherung fließen. Dies birgt beträchtliche Haushaltsrisiken für den Bund. Diese Risiken verstärken sich durch die sogenannte „doppelte Haltelinie“ (Rentenniveauuntergrenze von 48 % und Beitragssatzobergrenze von 20 %). Greifen beide Haltelinien, finanziert zukünftig ausschließlich der Bund mit Mitteln der Steuerzahlenden die Mehrausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung.

## 1 Vorbemerkungen und Anlass des Berichts

Der Bundesrechnungshof hat in seinem Bericht zu den finanzwirtschaftlichen Entwicklungen vom 22. Oktober 2019 auf den demografischen Wandel hingewiesen, der den Bundeshaushalt mittelfristig maßgeblich beeinflussen wird.<sup>1</sup> Er machte insbesondere auf steigende Ausgaben für die Alterssicherung im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung bis zum Jahr 2023 aufmerksam. Er äußerte weiter Bedenken, dass ab dem Jahr 2025 für die Rentenversicherung und den Bundeshaushalt mit zusätzlichen Belastungen zu rechnen ist.

An diesen Bericht knüpft der Bundesrechnungshof nun an.<sup>2</sup> Er zeigt – seiner Beratungsfunktion folgend – die wichtigsten seit dem Jahr 2000 vom Gesetzgeber im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung ergriffenen Maßnahmen und ihre Auswirkungen komprimiert auf.<sup>3</sup> Der Bundesrechnungshof möchte mit dem Bericht ein Hilfsmittel etablieren, um

- anstehende Haushaltsberatungen zu unterstützen,
- Möglichkeiten und Wirkungen künftiger gesetzlicher Maßnahmen besser ausloten und
- die Empfehlungen der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ besser einordnen zu können.

## 2 Ausgaben, Einnahmen und Wirkungsmechanismen in der gesetzlichen Rentenversicherung

### 2.1 Ausgaben

Die Hauptaufgabe der gesetzlichen Rentenversicherung besteht darin, Renten an die Versicherten zu zahlen, wenn bestimmte Lebensrisiken eingetreten sind. Entsprechend gewährt die gesetzliche Rentenversicherung zum Beispiel Altersrenten, Erwerbsminderungsrenten, Witwen- und Witwer- sowie Waisenrenten. Im Jahr 2019 zahlte die gesetzliche Rentenversicherung 25,8 Millionen Renten mit einem finanziellen Gesamtvolumen von 291,4 Mrd. Euro aus.

---

<sup>1</sup> Vgl. Bericht nach § 99 BHO über die Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes – Zeit der anstrengungslosen Konsolidierung geht zu Ende.

<sup>2</sup> Der Bericht gibt im Wesentlichen den Erkenntnisstand vor der „Corona-Krise“ wieder. Über die Auswirkungen der „Corona-Krise“ auf die gesetzliche Rentenversicherung berichtet der Bundesrechnungshof gesondert.

<sup>3</sup> Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat mit Schreiben vom 6. Februar 2020 zum Entwurf dieses Berichts Stellung genommen (Az. Zb1-04530/372). Die Stellungnahme ist in diesem Bericht berücksichtigt.

Die Höhe der Rente bestimmt sich grundsätzlich nach dem Einkommen des Versicherten, auf das Beiträge entrichtet wurden. Je höher das in einem Jahr verbeitragte Einkommen eines Versicherten ist, desto höher ist die Zahl der sogenannten Entgeltpunkte, die mit den jährlichen Beitragszahlungen erworben werden (Äquivalenzprinzip). Die Summe der im Erwerbsleben gesammelten Entgeltpunkte ist maßgeblich für die monatliche Rentenhöhe (Rentenformel).

## 2.2 Einnahmen

Die Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung bestehen hauptsächlich aus Beitragseinnahmen und Zuschüssen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung. Die Beiträge der versicherungspflichtig Beschäftigten ergeben sich, indem man den Beitragssatz mit dem Bruttoarbeitsentgelt multipliziert. Der **Beitragssatz** beträgt im Jahr 2020 in der allgemeinen Rentenversicherung 18,6 %.<sup>4</sup> Er wird regelgebunden angepasst, um die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung zu sichern.

Die Beitragseinnahmen beliefen sich im Jahr 2019 auf 248 Mrd. Euro. Die Zahlungen des Bundes im Jahr 2019 an die gesetzliche Rentenversicherung machten 97,9 Mrd. Euro aus.<sup>5</sup> Im Jahr 2020 wird erstmals die Grenze von 100 Mrd. Euro überschritten.

Durch das Umlageverfahren decken die Einnahmen eines Jahres die Ausgaben im gleichen Jahr. Bis auf die sogenannte Nachhaltigkeitsrücklage wird kein Kapitalstock gebildet. Die Nachhaltigkeitsrücklage soll Einnahmen- und Ausgabenschwankungen ausgleichen und die Liquidität der allgemeinen Rentenversicherung sichern. Sie belief sich Ende des Jahres 2019 auf rund 40,5 Mrd. Euro.

## 2.3 Wirkungsmechanismen

Die sogenannte **Renten Anpassungsformel** bestimmt, wie sich die gesetzlichen Renten entwickeln. Sie schafft eine Verbindung zwischen der

---

<sup>4</sup> Der Beitragssatz in der knappschaftlichen Rentenversicherung beträgt im Jahr 2020 24,7 %.

<sup>5</sup> Unter „Zahlungen des Bundes“ fallen u. a. der allgemeine und der zusätzliche Bundeszuschuss nach § 213 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI), die Beitragszahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten, die Bundesbeteiligung (Defizitdeckung) an der knappschaftlichen Rentenversicherung und die Zahlungen nach dem Gesetz zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- oder Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebietes (AAÜG).

Einnahmenseite und der Ausgabenseite der gesetzlichen Rentenversicherung und ist für die Lastenverteilung auf Rentnerinnen und Rentner<sup>6</sup>, Beitragszahlende und Steuerzahlende maßgeblich. Sie lautet vereinfacht:

$$\text{Rentenanpassungsfaktor} = \text{Lohnfaktor} * \text{Beitragsatzfaktor} * \text{Nachhaltigkeitsfaktor}$$

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

- der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung gestiegen ist (Beitragsatzfaktor)<sup>7</sup> oder
- sich das zahlenmäßige Verhältnis von Rentnerinnen und Rentnern zu Beitragszahlenden (Rentnerquotient) erhöht hat (Nachhaltigkeitsfaktor)<sup>8</sup>.

Bleiben die Rentenerhöhungen hinter den Lohnsteigerungen zurück, sinkt das **Rentenniveau**.<sup>9</sup>

Die Mechanismen innerhalb des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung sorgen dafür, dass an der Finanzierung von z. B. Leistungsausweitungen Rentnerinnen und Rentner, Beitragszahlende und Steuerzahlende beteiligt sind. So führen Mehrausgaben aufgrund von Leistungsausweitungen tendenziell zu einem höheren Beitragssatz und damit zur Beteiligung der Beitragszahlenden. Ein höherer Beitragssatz führt zu einem höheren Bundeszuschuss,<sup>10</sup> womit der Bund, und damit letztlich die Steuerzahlenden, die Mehrausgaben mitfinanzieren. Beitragssatzerhöhungen führen über die Rentenanpassungsformel aber auch zu geringeren Rentenanpassungen, sodass auch alle Rentnerinnen und Rentner an der Finanzierung beteiligt werden.

<sup>6</sup> Im weiteren Bericht wird teilweise zur besseren Lesbarkeit auf die Darstellung der verschiedenen Geschlechtsformen verzichtet (gemeint sind Rentnerinnen und Rentner, Beitragszahlerinnen und Beitragszahler, Steuerzahlerinnen und Steuerzahler usw.).

<sup>7</sup> Der Beitragssatzfaktor ist dann kleiner als eins.

<sup>8</sup> Der Nachhaltigkeitsfaktor ist dann kleiner als eins.

<sup>9</sup> Das Rentenniveau beschreibt grundsätzlich die Relation einer Rente nach 45 Jahren Beitragszahlungen aufgrund des Durchschnittseinkommens (entspricht 45 Entgelt-punkten) zum durchschnittlichen Arbeitsentgelt der Beschäftigten.

<sup>10</sup> Gemäß § 213 Absatz 2 SGB VI wird der allgemeine Bundeszuschuss gemäß der Lohnentwicklung und der Beitragssatzentwicklung fortgeschrieben.

### 3 Begrenzung der Ausgaben - Maßnahmen zur langfristigen Stabilisierung der gesetzlichen Rentenversicherung

In den Jahren 2001 bis 2007 ergriff der Gesetzgeber verschiedene Maßnahmen, die auf eine langfristige finanzielle Stabilisierung der gesetzlichen Rentenversicherung abzielten. Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung verabschiedete er damals folgende Gesetze:

- das Altersvermögensgesetz<sup>11</sup> und Altersvermögensergänzungsgesetz<sup>12</sup> (Einführung des Beitragssatzfaktors und der Riester-Rente) im Jahr 2001 (Nummer 3.1),
- das RV-Nachhaltigkeitsgesetz<sup>13</sup> (Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors) im Jahr 2004 (Nummer 3.2),
- das RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz<sup>14</sup> („Rente mit 67“) im Jahr 2007 (Nummer 3.3).

#### 3.1 Beitragssatzfaktor und Riester-Rente

Mit dem Altersvermögensgesetz und dem Altersvermögensergänzungsgesetz aus dem Jahr 2001 vollzog die Rentenpolitik einen Richtungswechsel. Zum einen war sie nicht mehr hauptsächlich auf die Höhe des Rentenniveaus ausgerichtet, sondern hatte nun auch mehr die Beitragssatzentwicklung im Blick. So sollte der Anstieg des Beitragssatzes gedämpft werden, indem das Rentenniveau durch eine neue Rentenanpassungsformel mit dem Beitragssatzfaktor (auch „Riester-Faktor“ genannt) als zentrales Element allmählich gesenkt wird (siehe Nummer 2.3). Zum anderen machten die Gesetze klar, dass die gesetzliche Rente allein im Alter nicht ausreichen werde, um den Lebensstandard zu sichern. Sie sollte deshalb durch eine zusätzliche private oder betriebliche Altersvorsorge ergänzt werden. Dazu führte der Gesetzgeber mit dem Altersvermögensgesetz die geförderte private Altersvorsorge (Riester-Rente) ein. Darüber hinaus schuf er die sogenannte Entgeltumwandlung als neuen Durchführungsweg in der betrieblichen Altersvorsorge.

---

<sup>11</sup> Bundesgesetzblatt Jahrgang 2001, Teil 1, Nummer 31, 29. Juni 2001.

<sup>12</sup> Bundesgesetzblatt Jahrgang 2001, Teil 1, Nummer 13, 26. März 2001.

<sup>13</sup> Bundesgesetzblatt Jahrgang 2004, Teil 1, Nummer 38, 26. Juli 2004.

<sup>14</sup> Bundesgesetzblatt Jahrgang 2007, Teil 1, Nummer 16, 30. April 2007.

### 3.2 Nachhaltigkeitsfaktor

Durch die Reform des Jahres 2001 konnte die langfristige Stabilität des Rentensystems vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung nicht gesichert werden. Im Jahr 2003 unterbreitete die von der Bundesregierung eingesetzte sogenannte Nachhaltigkeitskommission (Rürup-Kommission) Vorschläge für eine grundlegende Rentenreform. Im Jahr 2004 setzte der Gesetzgeber mit dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz einen der zentralen Vorschläge der Kommission um: die Schaffung eines Nachhaltigkeitsfaktors in der Rentenanpassungsformel. Ein Anstieg des zahlenmäßigen Verhältnisses von Rentnerinnen und Rentnern zu Beitragszahlenden (Rentnerquotient) führt im Vergleich zur Entwicklung der Bruttolöhne zu einer geringeren Rentensteigerung. Er sollte der demografischen Entwicklung Rechnung tragen und die Rentenbezieher über geringere Rentensteigerungen an den Lasten der demografischen Entwicklung beteiligen.

### 3.3 Rente mit 67

Mit dem Altersgrenzenanpassungsgesetz realisierte der Gesetzgeber im Jahr 2007 den zweiten zentralen Vorschlag der Rürup-Kommission. Er beschloss, das gesetzliche Renteneintrittsalter schrittweise von 65 Jahren auf 67 Jahre zu erhöhen. Ab dem Geburtsjahrgang 1947 erhöht sich die Regelaltersgrenze um einen Monat, bis sie für den Geburtsjahrgang 1958 bei 66 Jahren liegt. Danach steigt die Regelaltersgrenze in Zweimonatsschritten. Ab dem Geburtsjahrgang 1964 liegt die Regelaltersgrenze dann bei 67 Jahren.

Eine höhere Regelaltersgrenze führt zu einer finanziellen Entlastung der gesetzlichen Rentenversicherung, wenn die Versicherten entsprechend später in Rente gehen oder wenn sie bei einem Renteneintritt vor der Regelaltersgrenze nun höhere Rentenabschläge in Kauf nehmen.

### 3.4 Finanzielle Auswirkungen

Der **Nachhaltigkeitsfaktor** wurde im Jahr 2005 erstmalig angewendet.<sup>15</sup> Bis zum Jahr 2019 wirkte er sechsmal rentendämpfend (Wert kleiner als 1) und

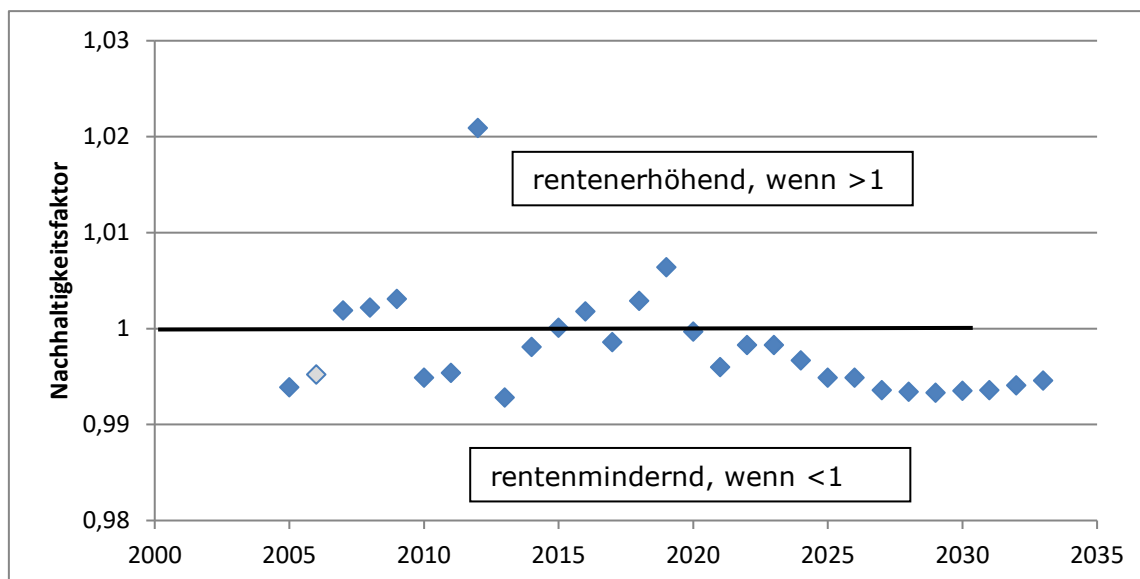
---

<sup>15</sup> Allerdings wirkte im Jahr 2005 die sogenannte Schutzklausel des § 255e SGB VI, die eine Rentensenkung verbot, sodass der rentendämpfende Effekt des Nachhaltigkeitsfaktors in diesem Jahr nicht voll zum Tragen kam. Die Dämpfungswirkung wurde jedoch später mit dem sogenannten Nachholfaktor nachgeholt.

achtmal rentenerhöhend (Wert größer als 1).<sup>16</sup> Insgesamt hat der Nachhaltigkeitsfaktor bis zum Jahr 2019 nicht rentendämpfend gewirkt, sondern zu stärkeren Rentensteigerungen von rund 1,6 Prozentpunkten geführt.<sup>17</sup> Dies entspricht Mehrausgaben im Jahr 2019 von rund 5,1 Mrd. Euro.<sup>18</sup> Seine ausga- bendämpfende Wirkung wird der Nachhaltigkeitsfaktor erst in der Zukunft – vor allem ab dem Jahr 2025 – entfalten. Dann sorgt die demografische Entwicklung für eine deutliche Erhöhung des Rentnerquotienten (vgl. Abbildung 1).<sup>19</sup>

### **Abbildung 1**

**Nachhaltigkeitsfaktor<sup>20</sup>**



Eigene Darstellung; Quelle für Werte ab dem Jahr 2020: Rentenversicherungsbericht 2019, Übersicht B 18.

<sup>16</sup> Im Jahr 2006 wurde die Rentenanpassung ausgesetzt („Nullrunde“). Der Nachhaltigkeitsfaktor hätte im Jahr 2006 mit einem Wert von 0,9952 rentendämpfend gewirkt.

<sup>17</sup> Die höhere Erwerbsneigung von Frauen und Älteren sowie der Beschäftigungsanstieg in den letzten Jahren führten zu einer Zunahme der Anzahl der Beitragszahlenden mit einem entsprechenden Effekt auf den Rentnerquotienten und den Nachhaltigkeitsfaktor. Zudem wirkte sich der Anstieg des tatsächlichen Renteneintrittsalters – auch als Folge der „Rente mit 67“ – dämpfend auf die Entwicklung des Rentnerquotienten aus.

<sup>18</sup> Eine Rentensteigerung um 1 Prozentpunkt verursacht nach einer „Faustformel“ derzeit für die gesetzliche Rentenversicherung Mehrausgaben von rund 3,08 Mrd. Euro inklusive Ausgaben für die Krankenversicherung der Rentner (KVdR). Vgl. Deutsche Rentenversicherung (2019): Rentenversicherung in Zahlen, Stand 29. Mai 2019, S. 10.

<sup>19</sup> In den Jahren 2020 bis 2030 wird der Nachhaltigkeitsfaktor für sich genommen die Rentensteigerungen um 4,6 Prozentpunkte dämpfen, was ausgedrückt in heutigen Werten Minderausgaben von rund 14 Mrd. Euro jährlich entspricht. Bis zum Jahr 2033 beträgt der Dämpfungseffekt 6,3 Prozentpunkte bzw. 19,5 Mrd. Euro.

<sup>20</sup> Projektionen ab dem Jahr 2020 entnommen aus dem Rentenversicherungsbericht 2019, Bundestagsdrucksache 19/15630, 3. Dezember 2019, Übersicht B 18.

Durch den **Beitragssatzfaktor** dagegen sind ab dem Jahr 2003 die Renten um knapp 4,4 Prozentpunkte weniger stark gestiegen als ohne Beitragssatzfaktor.<sup>21</sup> Dies führte rechnerisch zu Minderausgaben für die gesetzliche Rentenversicherung von über 13,4 Mrd. Euro im Jahr 2019.

Nimmt man die Wirkungen des Beitragssatzfaktors und des Nachhaltigkeitsfaktors zusammen, sind die Renten in den Jahren 2003 bis 2019 um knapp 2,7 Prozentpunkte weniger stark gestiegen, als wenn sich die Rentenanpassung nur an der Lohnentwicklung – ausgedrückt durch den Lohnfaktor – orientiert hätte. Dies entspricht Minderausgaben von rund 8,2 Mrd. Euro im Jahr 2019.

Die **Rente mit 67** kann empirischen Studien zufolge den Beitragssatzanstieg bis zum Jahr 2030 um 0,3 bis 0,8 Prozentpunkte dämpfen.<sup>22</sup> Dieser moderate Entlastungseffekt ist in den gegenläufigen Effekten begründet, die die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters im System der gesetzlichen

---

<sup>21</sup> Die Entwicklung des Beitragssatzes der gesetzlichen Rentenversicherung wirkte sich dabei wegen mehrmaliger Beitragssatzsenkungen eher rentenerhöhend aus. Die sogenannte Riester-Treppe dagegen sorgte für geringere Rentensteigerungen. Bis zur Rentenanpassung 2013 war in dem Beitragssatzfaktor auch die „Riester-Treppe“ relevant. Mit ihr wurden in pauschalierter Form die allmählich ansteigenden Aufwendungen der Beschäftigten für die private Altersvorsorge von 0,5 auf 4 % des Bruttolohns (Altersvorsorgeanteil) abgebildet. Dieser höhere Altersvorsorgeaufwand der Beschäftigten sollte sich bei den Rentnern in niedrigeren Rentenzuwachsraten niederschlagen. Vgl. dazu auch Steffen, J. (2013): Die Anpassung der Renten in den Jahren 2003 bis 2013 – Zugleich eine Wirkungsanalyse der Riester-Treppe, Portal Sozialpolitik, Berlin, April 2013.

<sup>22</sup> Einen Überblick über die Studien, die den Beitragssatzeffekt quantifizierten, geben Bucher-Koenen, T. und Wilke, C. B. (2009): Zur Anhebung der Altersgrenzen, in: Sozialer Fortschritt 4, S. 69-79. Buslei et al. (2017) errechnen mit einem Simulationsmodell je nach Beschäftigungseffekt zwischen 0,3 und 0,4 Beitragssatzpunkte. Vgl. Buslei, H., Haan, P. und Kempner, D. (2017): Rente mit 67: Beitragssatz wird stabilisiert – egal ob tatsächlich länger gearbeitet wird, in: DIW Wochenbericht, Nummer 3, 2017. S. 60-67, hier S. 64.

Rentenversicherung hervorruft.<sup>23</sup> Ein um einen Prozentpunkt höherer Beitragsatz entspricht derzeit in etwa Einnahmen von 15,3 Mrd. Euro, wobei 13,1 Mrd. Euro auf höhere Beitragseinnahmen und 2,2 Mrd. Euro auf einen höheren Bundeszuschuss entfallen.<sup>24</sup> Ein Entlastungseffekt aufgrund der Rente mit 67 von z. B. 0,5 Beitragssatzpunkten würde damit derzeit Minderausgaben von rund 7,7 Mrd. Euro entsprechen.

#### 4 Ausweitung der Ausgaben – Maßnahmen zur Anerkennung von Lebensleistungen und Vermeidung von Altersarmut

Ab dem Jahr 2014 zielten die gesetzgeberischen Maßnahmen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung vor allem darauf ab, die Lebensleistung der Versicherten durch höhere Leistungen der Rentenversicherung anzuerkennen. Außerdem wollte man einer Ausweitung der Altersarmut entgegenwirken. Hierzu wurden folgende Gesetze verabschiedet:

- das RV-Leistungsverbesserungsgesetz<sup>25</sup> (Mütterrente I, „Rente mit 63“, Verlängerung der Zurechnungszeit I),
- das Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz<sup>26</sup> (Angleichung der Rentensysteme Ost-West),

---

<sup>23</sup> Bei einer Anhebung der Regelaltersgrenzen können Versicherte in einem Extrem den Renteneintritt entsprechend der Anhebung der Regelaltersgrenze hinausschieben oder im anderen Extrem zum vorher geplanten Zeitpunkt in Rente gehen und dann höhere Abschläge in Kauf nehmen. Beide Verhaltensweisen entlasten die Rentenversicherung, weil im ersten Fall die Rente weniger lang gezahlt werden muss und ggf. zusätzliche Beitragseinnahmen realisiert werden können. Im anderen Fall sind die Rentenzahlungen wegen der höheren Abschläge geringer. In beiden Fällen gibt es jedoch auch gegenläufige Effekte: Im ersten Extremfall führt die längere Beitragszahlung zu höheren Rentenansprüchen und die höhere Beschäftigungsquote der Älteren über den Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenanpassungsformel zu höheren Rentensteigerungen. Im zweiten Extremfall führen geringere Rentenzahlungen zu tendenziell geringeren Beitragssätzen, die sich über den Beitragssatzfaktor rentenerhöhend auswirken. Wegen der gegenläufigen finanziellen Effekte durch die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters sind die Beitragssatzeffekte moderat. Vgl. dazu ausführlich: Gasche, M. (2011): Ist die Rente mit 67 ein Rentenkürzungsprogramm? Auf die Sichtweise kommt es an! in: Wirtschaftsdienst, Heft 1, 2011, S. 53-60 oder Buslei et al. (2017), a. a. O.

<sup>24</sup> Vgl. Deutsche Rentenversicherung: Rentenversicherung in Zahlen 2019, S. 10. Schätzung der Deutschen Rentenversicherung Bund für Mai 2019.

<sup>25</sup> Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2014, Teil I, Nummer 27, S. 787, 26. Juni 2014.

<sup>26</sup> Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2017, Teil I, Nummer 49, S. 2575, 24. Juli 2017.

- das EM-Leistungsverbesserungsgesetz<sup>27</sup> (Verlängerung der Zurechnungszeit II),
- das RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz<sup>28</sup> (Mütterrente II, Verlängerung der Zurechnungszeit III, „doppelte Haltelinie“ und Beitragssatzgarantie) sowie
- das Gesetz zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz)<sup>29</sup>.

#### 4.1 Mütterrente I und II

##### 4.1.1 Inhalt der Regelung

Bis zum 1. Juli 2014 wurde für vor dem Jahr 1992 geborene Kinder ein Jahr Kindererziehungszeit angerechnet und mit einem Entgeltpunkt bewertet. Für ab dem Jahr 1992 geborene Kinder wurden drei Jahre als Kindererziehungszeit angerechnet und entsprechend mit drei Entgeltpunkten bewertet. Mit dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz<sup>30</sup> führte der Gesetzgeber die sogenannte „Mütterrente“ ein. Danach erhielten Mütter<sup>31</sup> oder ggf. Väter<sup>32</sup>, deren Kinder vor dem Jahr 1992 geboren wurden, ein weiteres Jahr Kindererziehungszeit und damit einen zusätzlichen Entgeltpunkt je Kind. Für Berechtigte, die bereits eine Rente bezogen, erhöhte sich die Rente somit ab dem 1. Juli 2014 um rund 30 Euro je Kind. Für Versicherte, die noch keine Rente bezogen, verlängerte sich die Kindererziehungszeit um ein Jahr je Kind. Die Rentenansprüche steigen entsprechend um einen Entgeltpunkt.

Das RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz wertete ab dem 1. Januar 2019 die Kindererziehung für vor dem Jahr 1992 geborene Kinder um einen weiteren halben Entgeltpunkt auf (Mütterrente II).

<sup>27</sup> Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2017, Teil I, Nummer 48, S. 2509, 21. Juli 2017.

<sup>28</sup> Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2018, Teil I, Nummer 40, S. 2016, 4. Dezember 2018.

<sup>29</sup> Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2020, Teil I, Nummer 38, S. 1879 ff., 18. August 2020.

<sup>30</sup> Vgl. Bundestagsdrucksache 18/909, 25. März 2014.

<sup>31</sup> Im Folgenden wird vereinfacht „Mutter“ verwendet, um das Elternteil zu benennen, bei dem die Kindererziehungszeit berücksichtigt wurde.

<sup>32</sup> Die Kindererziehungszeit kann nur bei einem Elternteil berücksichtigt werden (§ 56 Absatz 2 SGB VI).

Kindererziehungszeiten für vor dem Jahr 1992 geborene Kinder werden somit mit insgesamt 2,5 Entgeltpunkten bewertet.

#### 4.1.2 Begünstigter Personenkreis und Zielerfüllung

Das Ziel der Mütterrente bestand vor allem darin, die Lebensleistung von Frauen stärker anzuerkennen, die vor dem Jahr 1992 Kinder erzogen haben. Zudem sollte der Altersarmut von Frauen begegnet werden, die Kinder erzogen haben.

Begünstigt sind alle Personen mit Kindererziehungszeiten für vor dem Jahr 1992 geborene Kinder. Zumeist sind dies Frauen, unabhängig von ihrem Alterseinkommen.

Die Mütterrente ist grundsätzlich dazu geeignet, die Gefahr von Altersarmut zu verringern. Da die Rente um einen pauschalen Eurobetrag erhöht wird, werden Bezieherinnen und Bezieher geringer Renten relativ stärker begünstigt. Entsprechend zeigt eine empirische Studie zur Mütterrente I, dass die Mütterrente I das Haushaltsnettoeinkommen in den untersten beiden Einkommensdezilen um nahezu 5 % erhöht.<sup>33</sup> In den oberen Dezilen ergibt sich jedoch nur eine Erhöhung um rund 1 %.

Da die Anzahl der Kinder relativ gleichmäßig über die Einkommensgruppen verteilt ist<sup>34</sup>, werden alle Einkommensgruppen begünstigt, unabhängig vom individuellen Versorgungsniveau. Neben den von Altersarmut bedrohten Menschen profitieren somit auch Personen, die einer zusätzlichen Leistung nicht bedürfen.

#### 4.1.3 Mehrausgaben

Zum 31. Dezember 2014 bekamen 9,52 Millionen Personen Leistungen für vor dem Jahr 1992 geborene Kinder.<sup>35</sup> Die Bundesregierung bezifferte im Gesetzentwurf für das RV-Leistungsverbesserungsgesetz die zusätzlichen Ausgaben für die Mütterrente I für das Jahr 2015 auf 6,7 Mrd. Euro. Die jährlichen

---

<sup>33</sup> Vgl. Bach S., Buslei, H., Coppola, M., Haan, P und Rausch, J. (2014): Verteilungswirkungen der „Mütterrente“, Munich Center for the Economics of Aging (MEA), Discussion Paper 285-14, S. 7, Tabelle 1. Allerdings profitieren Grundsicherungsbezieher nur dann, wenn sie durch die Mütterrente aus der Grundsicherung hinauswachsen. Etwa 3 % der Frauen ab dem Alter von 65 Jahren verbleiben in der Grundsicherung und profitieren nicht. Vgl. Bach et al. (2014), a. a. O., S. 8.

<sup>34</sup> Vgl. Bach et al. (2014), a. a. O., S. 7.

<sup>35</sup> Vgl. Keck et al. (2015): a. a. O., S. 249.

Mehrausgaben aufgrund der Mütterrente I betragen nach Angaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) mittlerweile über 7 Mrd. Euro. Im Jahr 2030 werden sie bei 8,4 Mrd. Euro liegen. Die Mütterrente II verursachte im Jahr 2019 Mehrausgaben von 3,6 Mrd. Euro. Somit schlagen die Mütterrente I und II derzeit mit fast 11 Mrd. Euro jährlich zu Buche.

## 4.2 Verlängerung der Zurechnungszeit I, II und III

### 4.2.1 Inhalt der Regelungen

Für Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner ist das Risiko der (Alters-) Armut besonders hoch. Um dem zu begegnen, begann der Gesetzgeber im Jahr 2014 die sogenannte Zurechnungszeit zu verlängern. Diese spielt bei der Bemessung von Erwerbsminderungsrenten eine zentrale Rolle.

Denn die Rente ergibt sich aus

- den bis zum Eintritt der Erwerbsminderung erworbenen Rentenansprüchen (ausgedrückt in Entgeltpunkten) und
- den Rentenansprüchen aus der Bewertung der Zurechnungszeit.

Die **Zurechnungszeit** ist dabei die Zeit zwischen dem Eintritt der Erwerbsminderung und einem bestimmten Alter des Versicherten („Zurechnungsalter“). Das Zurechnungsalter lag bis zum 30. Juni 2014 bei 60 Jahren. Die Zurechnungszeit wird mit den durchschnittlich bis zum Eintritt der Erwerbsminderung erworbenen Entgeltpunkten bewertet. Es wird bei der Rentenberechnung somit unterstellt, dass die erwerbsgeminderte Person in der Zurechnungszeit im Durchschnitt die gleichen Rentenansprüche erworben hat wie vor der Erwerbsminderung. Wer nicht mehr vollschichtig arbeiten kann, soll mithin so gestellt werden, als hätte er bis zum Zurechnungsalter mit seinem bisherigen durchschnittlichen Einkommen weiter gearbeitet. Die Zurechnungszeit ersetzt damit Beitragszahlungen, die aufgrund der Erwerbsminderung entfallen.

Die Länge der Zurechnungszeit und damit die Höhe der Erwerbsminderungsrente wird somit maßgeblich vom gesetzlich festgelegten Zurechnungsalter bestimmt. Je höher das Zurechnungsalter, desto höher fällt die Erwerbsminderungsrente aus. Der Gesetzgeber hat seit dem Jahr 2014 die Zurechnungszeit dreimal verlängert bzw. das Zurechnungsalter dreimal erhöht.

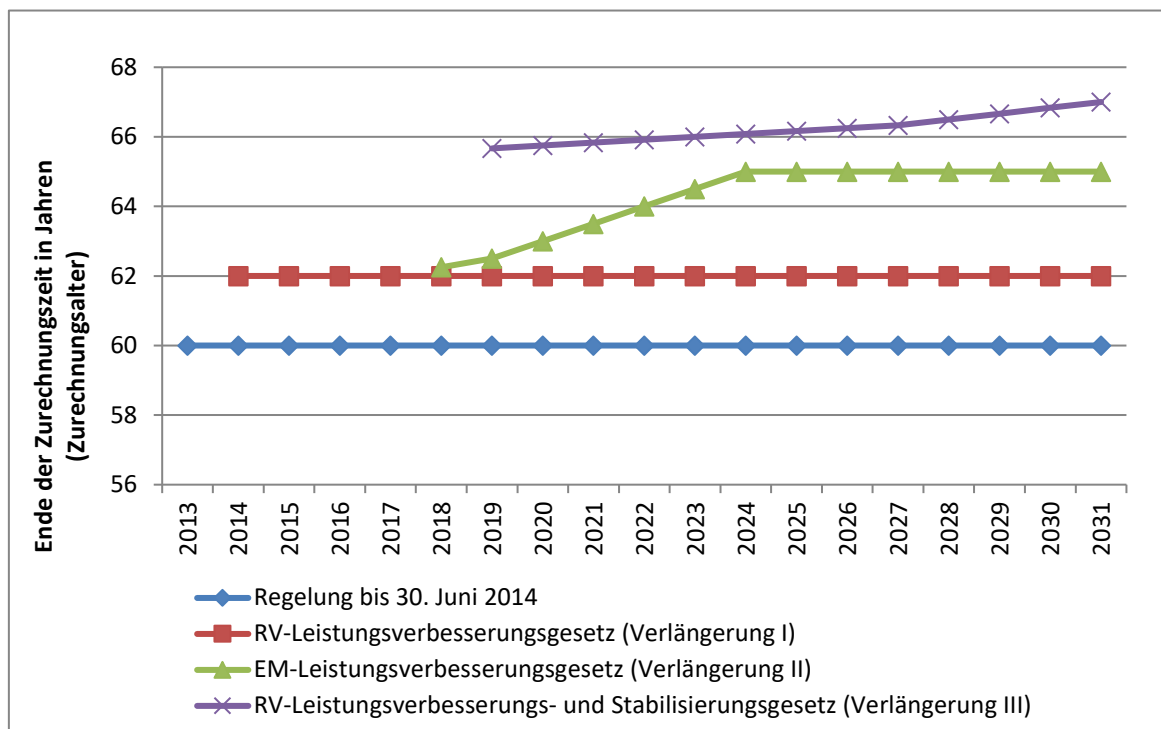
Die **Verlängerung der Zurechnungszeit I** trat am 1. Juli 2014 in Kraft. Das Zurechnungsalter wurde mit dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz um zwei Jahre von 60 Jahre auf 62 Jahre erhöht.

Mit dem EM-Leistungsverbesserungsgesetz wurde im Jahr 2017 eine weitere schrittweise Verlängerung der Zurechnungszeit um letztlich weitere drei Jahre auf 65 Jahre beschlossen (**Verlängerung der Zurechnungszeit II**).

Das RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz sieht vor, ab dem Jahr 2019 die Zurechnungszeit in einem Schritt um 41 Monate zu verlängern. Das Zurechnungsalter wird somit von 62 Jahren und drei Monaten auf 65 Jahre und acht Monate erhöht. Das Zurechnungsalter soll dann gemäß der Entwicklung der Regelaltersgrenze jährlich – zunächst in Monatsschritten und ab dem Jahr 2027 in Zweimonatsschritten – bis auf 67 Jahre im Jahr 2031 weiter steigen (**Verlängerung der Zurechnungszeit III**) (vgl. Abbildung 2).

## **Abbildung 2**

### **Verlängerungen der Zurechnungszeit seit dem Jahr 2014**



Quelle: eigene Darstellung. Die Linien zeigen die Entwicklung des Zurechnungsalters, wenn es die weitere Verlängerung der Zurechnungszeit nicht gegeben hätte.

#### 4.2.2 Begünstigter Personenkreis und Zielerfüllung

Das Ziel der Verlängerung der Zurechnungszeit war die Bekämpfung der Altersarmut. Die Verlängerung der Zurechnungszeit wirkt sich erhöhend auf die Erwerbsminderungsrente aus. Allerdings profitieren von den jeweiligen Verlängerungen nur die Zugangsrentnerinnen und -rentner. Die Renten der Bestandsrentnerinnen und -rentner steigen hingegen nicht.

Laut einer empirischen Studie zur Verlängerung der Zurechnungszeit I um zwei Jahre von 60 auf 62 Jahre steigen die Erwerbsminderungsrenten im Rentenzugang durchschnittlich um 4,5 %.<sup>36</sup> Dabei profitieren am stärksten die Berechtigten, die vor Vollendung ihres 60. Lebensjahres in Erwerbsminderungsrente gehen. Und das unabhängig von dem genauen Renteneintrittsalter, da sie die vollen zwei zusätzlichen Jahre Zurechnungszeit erhalten. Keinen Nutzen aus der Verlängerung der Zurechnungszeit I ziehen die Berechtigten, die nach Vollendung des 62. Lebensjahres in Erwerbsminderungsrente eintreten.

#### 4.2.3 Mehrausgaben

Die jährlichen Mehrausgaben durch die drei Verlängerungen der Zurechnungszeit steigen laut Angaben des BMAS von 0,1 Mrd. Euro im Jahr 2014 über 0,8 Mrd. Euro im Jahr 2019 bis auf 3,7 Mrd. Euro im Jahr 2025 an. Bis zum Jahr 2025 kumulieren sich damit die Mehrausgaben auf rund 17 Mrd. Euro. Sie werden in den Folgejahren weiter anwachsen.

Die Verlängerung der Zurechnungszeit führt nicht nur zu höheren Erwerbsminderungsrenten, sondern wirkt sich auch auf die Renten wegen Todes aus. Hier kann die Verlängerung der Zurechnungszeit zu **höheren Witwen- und Witwerrenten, Waisenrenten und Erziehungsrenten** führen. Aus den Gesetzesentwürfen geht nicht hervor, in welchem Ausmaß dieser Personenkreis begünstigt wird. Laut Angaben des BMAS entfallen rund 15 % der Mehrausgaben auf die Renten wegen Todes. Somit fließen von den 17 Mrd. Euro Mehrausgaben in den Jahren 2014 bis 2025 rund 2,6 Mrd. Euro an andere Empfänger als die Bezieherinnen und Bezieher von Erwerbsminderungsrenten.

---

<sup>36</sup> Vgl. Gasche, M. und Härtl, K. (2013): Verminderung der (Alters-)Armut von Erwerbsminderungsrentnern durch Verlängerung der Zurechnungszeit und Günstigerprüfung? Simulationen mit dem FDZ-Biografiedatensatz, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 4, Dezember 2013, S. 245-271, hier S. 261/262.

### 4.3 „Rente mit 63“

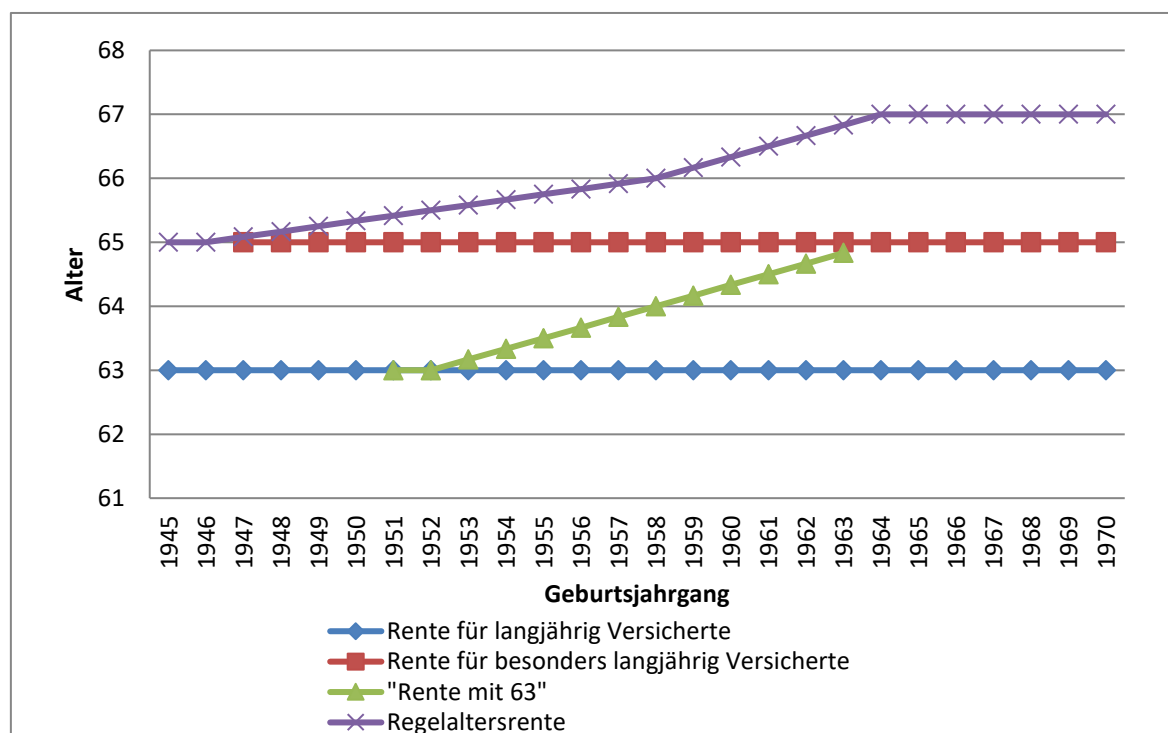
#### 4.3.1 Inhalt der Regelung

Mit dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz führte der Gesetzgeber ab dem 1. Juli 2014 die sogenannte „Rente mit 63“ ein. Sie ist eine Übergangsregelung zur „Rente für besonders langjährig Versicherte“. Diese besteht seit dem Jahr 2012 und gewährt einen abschlagsfreien Rentenbezug mit 65 Jahren, sofern eine Wartezeit von 45 Jahren erfüllt ist.<sup>37</sup>

Die „Rente mit 63“ ermöglichte den Geburtsjahrgängen 1951 und 1952 bereits mit Vollendung des 63. Lebensjahres abschlagsfrei in Rente zu gehen. Für die Geburtsjahrgänge ab 1953 erhöht sich das Mindestalter jeweils um zwei Monate, sodass ab dem Jahrgang 1964 erst wieder mit 65 Jahren ein abschlagsfreier Rentenbezug möglich ist (vgl. Abbildung 3).<sup>38</sup>

### **Abbildung 3**

#### **Altersgrenzen für bestimmte Rentenarten nach Geburtsjahrgängen**



Quelle: eigene Darstellung.

<sup>37</sup> Sie wurde mit dem Altersgrenzenanpassungsgesetz („Rente mit 67“) als Ausnahmeregelung eingeführt.

<sup>38</sup> Somit ist die Bezeichnung „Rente mit 63“ irreführend, da der abschlagsfreie Renteneintritt schon im Alter von genau 63 Jahren lediglich die Jahrgänge 1951 und 1952 betrifft.

Zusätzlich hat der Gesetzgeber die Anspruchsvoraussetzungen für die Rente für besonders langjährig Versicherte gelockert, indem bei der Rentenberechnung nun auch folgende Zeiten berücksichtigt werden:

- Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld (bis auf die letzten beiden Jahre vor Rentenbeginn<sup>39</sup>),
- Zeiten des Bezugs anderer Entgeltsersatzleistungen (z. B. Übergangsgeld, Insolvenzgeld oder Kurzarbeitergeld) und
- Zeiten mit freiwilligen Beiträgen, wenn die Person mindestens 18 Jahre mit Pflichtbeiträgen für eine versicherte Beschäftigung oder Tätigkeit zurückgelegt hat.

Nicht berücksichtigt werden dagegen weiterhin Zeiten des Bezugs von Arbeitslosenhilfe und von Arbeitslosengeld II.

#### 4.3.2 Begünstigter Personenkreis und Zielerfüllung

Das Ziel der „Rente mit 63“ war, die Lebensleistung der besonders langjährig Versicherten durch eine höhere Leistung der Rentenversicherung anzuerkennen. Außerdem wollte man hierdurch auch einen Ausgleich für schlechtere Arbeitsbedingungen bestimmter älterer Geburtsjahrgänge schaffen.

Die „Rente mit 63“ können Versicherte der Geburtsjahrgänge 1949<sup>40</sup> bis 1963 in Anspruch nehmen, wenn sie die Wartezeit von 45 Jahren erfüllen.

Eine empirische Studie zeigt, dass besonders langjährig Versicherte (Wartezeit von 45 Jahren erfüllt) im Vergleich zu langjährig Versicherten (Wartezeit von 35 Jahren erfüllt, aber nicht die von 45 Jahren) einen größeren Teil der Versicherungszeit sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren. Sie wiesen kürzere Zeiten einer schulischen und längere Zeiten einer beruflichen Ausbildung

---

<sup>39</sup> Zeiten des Arbeitslosengeldbezugs in den letzten beiden Jahren vor Rentenbeginn werden nicht gezählt, es sei denn, die Arbeitslosigkeit war durch Insolvenz oder vollständige Geschäftsaufgabe des Arbeitgebers bedingt (§ 51 Absatz 3a SGB VI).

<sup>40</sup> Da die Regelung zum 1. Juli 2014 in Kraft trat, wurden auch die Versicherten des Jahrgangs 1949 begünstigt, die zu diesem Zeitpunkt das 65. Lebensjahr noch nicht vollendet hatten und die Anspruchsvoraussetzungen erfüllten.

auf. Außerdem waren sie kürzere Zeit arbeitslos, bekamen kürzere Kindererziehungszeiten angerechnet und bezogen weniger lang Krankengeld.<sup>41</sup>

Beim Rentenzugang in die Altersrente für besonders langjährig Versicherte lag der Männeranteil im Jahr 2016 bei 56 %.<sup>42</sup> Die durchschnittliche Höhe der Rente für besonders langjährig Versicherte ist mit 1 215 Euro deutlich höher als die Höhe einer vorgezogenen Altersrente mit 897 Euro.<sup>43</sup> Dies liegt an der größeren Anzahl von Versicherungsjahren, aber auch – aufgrund des im Durchschnitt höheren Einkommens – an der pro Beitragsjahr höheren Anzahl an Entgeltpunkten. So haben Versicherte, die die Wartezeit von 45 Jahren erfüllten, durchschnittlich pro Beitragsjahr 0,98 Entgeltpunkte erworben. Diejenigen, die die 45 Jahre Wartezeit nicht erfüllten, kamen dagegen auf eine durchschnittliche Entgeltpunktzahl von 0,85 Entgeltpunkten.<sup>44</sup>

Im Jahr 2013 nahmen rund 16 000 Personen die Rente für besonders langjährig Versicherte in Anspruch. Nach der Einführung der „Rente mit 63“ stieg die Anzahl auf rund 274 000 Personen im Jahr 2015. In den Jahren 2016 und 2017 entschieden sich rund 225 000 bzw. 237 000 Personen für diese Rente.<sup>45</sup> Seit dem Jahr 2015 hat die Rente für besonders langjährig Versicherte mit Abstand den größten Anteil am Rentenzugang in eine vorgezogene Altersrente.

Der Gesetzgeber hielt den abschlagsfreien Renteneintritt vor dem vollendeten 65. Lebensjahr für bestimmte Jahrgänge deshalb für geboten, weil diese Jahrgänge von der fortschreitenden Verbesserung der Arbeitsbedingungen wenig oder gar nicht profitiert hätten.<sup>46</sup>

Die Deutsche Rentenversicherung Bund stellte fest, dass die überwiegende Mehrheit (81 %) der Anspruchsberechtigten der Rente für besonders

---

<sup>41</sup> Vgl. Börsch-Supan, A., Coppola, M. und Rausch, J. (2015): Die „Rente mit 63“: Wer sind die Begünstigten?, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 16 (3), S. 264-288, hier: S. 273-275.

<sup>42</sup> Vgl. Keck, W. und Krickl, T. (2018), a. a. O., S. 82.

<sup>43</sup> Vgl. Keck, W. und Krickl, T. (2018), a. a. O., S. 85. Börsch-Supan et al. (2015) zeigen, dass für besonders langjährig Versicherte (Wartezeit mindestens 45 Jahre) die Summe der Entgeltpunkte signifikant höher ist als bei den langjährig Versicherten (Erfüllung einer Wartezeit von 35 Jahren, aber nicht von 45 Jahren). Vgl. Börsch-Supan et al. (2015), a. a. O., S. 278.

<sup>44</sup> Vgl. Keck, W. und Krickl, T. (2018): „Rente mit 63“ – wer profitiert?, RVaktuell, 4/2018, S. 86.

<sup>45</sup> Vgl. Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.): Rentenversicherung in Zeitreihen, Oktober 2018, DRV Schriften Band 22, S. 62.

<sup>46</sup> Vgl. Bundestagsdrucksache 18/909, S. 13.

langjährig Versicherte entweder aus einer versicherungspflichtigen Beschäftigung oder einer versicherungspflichtigen selbstständigen Tätigkeit in die Altersrente für besonders langjährig Versicherte gewechselt ist. Nur rund ein Fünftel der Zugänge wies vor Rentenbeginn keine Erwerbstätigkeit auf.<sup>47</sup> Börsch-Supan et al. (2015) zeigen, dass die Versicherten mit einer Wartezeit von 45 Jahren im Alter zwischen 50 und 59 Jahren kürzere Zeiten mit Krankengeldbezug aufweisen als Versicherte, die die Wartezeit von 35 Jahren, aber nicht die von 45 Jahren erfüllen. Die Studie findet keine Evidenz dafür, dass Personen, die eine besonders lange Erwerbsbiographie haben, am Ende des Erwerbslebens häufiger krank sind.<sup>48</sup>

#### 4.3.3 Mehrausgaben

Im Gesetzentwurf des RV-Leistungsverbesserungsgesetzes bezifferte die Bundesregierung die Belastungen für die Rentenversicherung durch die „Rente mit 63“ auf zunächst 1,9 Mrd. Euro im Jahr 2015. Sie steigen auf 3,1 Mrd. Euro im Jahr 2030.<sup>49</sup> Da die „Rente mit 63“ im Wesentlichen nur eine Übergangsregelung darstellt, läuft der Ausgabeneffekt allmählich aus. Trotzdem wird die Maßnahme noch über das Jahr 2050 hinaus zu zusätzlichen Ausgaben führen. Denn die abschlagsfreie (höhere) Rente wird über die gesamte Rentenlaufzeit gezahlt.<sup>50</sup>

### 4.4 Doppelte Haltelinie und Beitragssatzgarantie

#### 4.4.1 Inhalt der Regelung

Der Gesetzgeber führte mit dem RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz ab dem Jahr 2019 die sogenannte **doppelte Haltelinie** ein. So soll

- zum einen das Rentenniveau (Sicherungsniveau vor Steuern gemäß § 154 Absatz 3a SGB VI) 48 % bis zum Jahr 2025 nicht unterschreiten und

<sup>47</sup> Vgl. Keck, W. und Krickl, T. (2018), a. a. O. S. 80/81.

<sup>48</sup> Vgl. Börsch-Supan et al. (2015), a. a. O., S. 274/275.

<sup>49</sup> Vgl. Bundestagsdrucksache 18/909, S. 3. Börsch-Supan et al. (2015) schätzen die jährlichen Mehrausgaben auf durchschnittlich 2,5 Mrd. Euro jährlich bis zum Jahr 2030. Vgl. Börsch-Supan et al. (2015), a. a. O., S. 286.

<sup>50</sup> Im Jahr 2028 kann der letzte bevorzugte Jahrgang 1963 die Begünstigungen der „Rente mit 63“ in Anspruch nehmen.

- zum anderen der Beitragssatz im gleichen Zeitraum nicht über 20 % steigen.

Droht das Rentenniveau 48 % zu unterschreiten, wird die Rentenanpassung abweichend vom Ergebnis der Berechnung aus der Rentenanpassungsformel so festgesetzt, dass ein Rentenniveau von 48 % eingehalten wird. Die Rentenanpassung fällt entsprechend höher aus als durch die Rentenanpassungsformel vorgegeben (siehe Nummer 2.3). Dies macht höhere Rentenausgaben erforderlich.

Die Höhe des Beitragssatzes von maximal 20 % wird durch zusätzliche Bundesmittel gewährleistet. Hierzu wird der Bund in den Jahren 2022 bis 2025 sogenannte Sonderzahlungen von jeweils 0,5 Mrd. Euro (§ 287a SGB VI) leisten. Zudem gibt er bis zum Jahr 2025 eine Beitragssatzgarantie (§ 287 SGB VI): Droht ein Beitragssatz von über 20 %, ist der zusätzliche Bundeszuschuss nach § 213 Absatz 3 SGB VI so zu erhöhen, dass die Nachhaltigkeitsrücklage ausreicht, um den Beitragssatz auf höchstens 20 % festsetzen zu können. Dabei gilt die Beitragssatzgarantie uneingeschränkt, „... so dass auch bei unvorhersehbaren Entwicklungen die Beitragssatzobergrenze eingehalten wird“.<sup>51</sup>

#### 4.4.2 Begünstigter Personenkreis und Zielerfüllung

Mit der doppelten Haltelinie wollte der Gesetzgeber das Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung stabilisieren und Überbelastungen der Beitragszahlenden verhindern.

Wird das Rentenniveau stabilisiert, bedeutet dies höhere Renten für Rentenzugänge und höhere Bestandsrenten als ohne diese Haltelinie. Von der Beitragssatzgarantie profitieren alle Beitragszahlenden. Jedoch muss der Bund die zusätzlichen Mittel für die Bundeszuschüsse finanzieren, beispielsweise über Steuereinnahmen. Da Rentnerinnen und Rentner sowie Beitragszahlende in der Regel auch Steuerzahlende sind, werden sie indirekt belastet.

#### 4.4.3 Mehrausgaben und ihre Finanzierung

Die Bundesregierung ging bei Erstellung des Gesetzentwurfs im Jahr 2018 noch davon aus, dass die Beitragssatzgarantie erstmals im Jahr 2025 greifen

---

<sup>51</sup> Vgl. Entwurf eines RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetzes, S. 2, 18 und 37.

wird. Sie erwartete, dass dann zusätzliche Bundesmittel in Höhe von 4,9 Mrd. Euro notwendig wären. Schätzungen des BMAS gingen jedoch davon aus, dass die Halteline von 20 % für den Beitragssatz und damit die Beitragssatzgarantie bis einschließlich zum Jahr 2025 nicht zum Tragen kommen.<sup>52</sup>

Jedoch würde bei Anwendung der Rentenanpassungsformel laut Rentenversicherungsbericht 2019 ab dem Jahr 2021 das Rentenniveau unter 48 % sinken. Damit greift die Haltelinie von 48 %. Abweichend von der Vorgabe der Rentenanpassungsformel ist deshalb ab dem Jahr 2021 die Rentenanpassungsrate um gerade so viel höher, dass das Mindestrentenniveau von 48 % gehalten wird. Da die Rentenanpassungsrate durch die Haltelinie höher liegt, fallen die Rentenausgaben höher aus. Diese Mehrausgaben für die Gewährleistung des Mindestrentenniveaus ab dem Jahr 2021 quantifiziert der Rentenversicherungsbericht 2019 nicht.

Die Mehrausgaben aufgrund der Haltelinie von 48 % müssen durch höhere Beitragszahlungen und höhere Bundeszuschüsse finanziert werden. Sollte auch für den Beitragssatz die Haltelinie von 20 % greifen, müsste allein der Bund das konstante Rentenniveau mit zusätzlichen Bundesmitteln finanzieren.

## 4.5 Angleichung der Rentensysteme Ost-West

### 4.5.1 Inhalt der Regelung

Nach wie vor gibt es in den alten Bundesländern und im Beitrittsgebiet Unterschiede im Rentenrecht. Es gelten zahlreiche Sonderregelungen für das Beitrittsgebiet. So weichen etwa der aktuelle Rentenwert und die Beitragsbemessungsgrenzen in den beiden Rechtskreisen voneinander ab. Außerdem werden derzeit noch die im Beitrittsgebiet erzielten Einkommen höher bewertet.

Dadurch sollen Unterschiede in der Einkommenshöhe zwischen den alten Bundesländern und dem Beitrittsgebiet ausgeglichen werden. Dies führt aktuell

---

<sup>52</sup> Vgl. Rentenversicherungsbericht 2019, Bundestagsdrucksache 19/15630, Übersicht B 8.

dazu, dass man mit der gleichen Einkommenshöhe im Beitrittsgebiet höhere Rentenansprüche als in den alten Bundesländern erwirbt.<sup>53</sup>

Die Rentenanpassung wird für beide Rechtskreise getrennt vorgenommen. Für die Rentenerhöhung in den alten Bundesländern ist die dortige Lohnentwicklung relevant. Für die Rentenerhöhung Ost ist die Lohnentwicklung im Beitrittsgebiet maßgebend.

Eine Angleichung der Systeme sollte ursprünglich „von selbst“ stattfinden, wenn sich die Einkommen und damit auch die aktuellen Rentenwerte angeglichen haben. Weil eine solche vollkommene Angleichung jedoch nicht eingetreten ist, beschloss der Gesetzgeber im Jahr 2016 das „Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz“. Danach wird beginnend im Jahr 2018 der aktuelle Rentenwert Ost bis zum Jahr 2025 schrittweise an den aktuellen Rentenwert West angeglichen. Zeitgleich werden die Beitragsbemessungsgrenze entsprechend erhöht und die Höherbewertung der Einkommen im Beitrittsgebiet abgebaut.

#### 4.5.2 Begünstigter Personenkreis und Zielerfüllung

Ziel war es, die Rentensysteme in Westdeutschland und im Beitrittsgebiet anzugleichen. Das Ziel ist mit diesen Maßnahmen grundsätzlich erreichbar.

Mit der Erhöhung des aktuellen Rentenwertes Ost werden vor allem die Bestandsrentnerinnen und -rentner im Beitrittsgebiet und die rentennahen Jahrgänge mit im Beitrittsgebiet erworbenen Rentenansprüchen begünstigt. Sie erhalten höhere Rentensteigerungen bzw. eine Aufwertung ihrer Rentenansprüche.

#### 4.5.3 Mehrausgaben

Mehrausgaben entstehen vor allem dadurch, dass die Rentenanpassungen im Beitrittsgebiet höher ausfallen als ohne diese Maßnahme. Sie betragen laut

---

<sup>53</sup> Dies liegt daran, dass der Höherwertungsfaktor größer ist als die Relation des aktuellen Rentenwerts zum aktuellen Rentenwert Ost. So belief sich der Höherwertungsfaktor beispielsweise im Jahr 2017 laut Anlage 10 des SGB VI auf 1,1374. Das Verhältnis des aktuellen Rentenwerts zum aktuellen Rentenwert Ost betrug ab 1. Juli 2017 1,0451 (= 31,03 Euro/29,69 Euro). Haben zwei Versicherte aus den alten Bundesländern und aus dem Beitrittsgebiet im Jahr 2017 jeweils genau das Durchschnittsentgelt verdient, erwarb der Versicherte aus den alten Bundesländern mit seinen Beiträgen des Jahres 2017 Rentenansprüche im Wert von 31,03 Euro monatlich und der Versicherte aus dem Beitrittsgebiet von 33,77 Euro monatlich.

Gesetzentwurf in den Jahren 2018 bis 2025 insgesamt 19,6 Mrd. Euro. In den Folgejahren werden es 3,9 Mrd. Euro jährlich sein.<sup>54</sup>

## 4.6 Die Grundrente

### 4.6.1 Inhalt der Regelung

Die jüngste Leistungsausweitung in der gesetzlichen Rentenversicherung ist die sogenannte Grundrente. Das Grundrentengesetz<sup>55</sup> sieht vor, dass ab dem Jahr 2021 niedrige Renten, die auf mindestens 33 Jahren mit sogenannten Grundrentenzeiten (u. a. Pflichtbeitragszeiten, Kindererziehungszeiten oder Pflegezeiten)<sup>56</sup> beruhen, einen Zuschlag an Entgeltpunkten erhalten können. Dabei wird der volle Zuschlag erst ab 35 Jahren mit Grundrentenzeiten gewährt. Im „Übergangsbereich“ von 33 bis 35 Jahren an Grundrentenzeiten ist der Zuschlag geringer.

Für den Anspruch auf einen Zuschlag sind die durchschnittlich pro Jahr erzielten Entgeltpunkte (EP) maßgeblich. Liegt dieser Durchschnittswert zwischen 0,3 und 0,8 EP, wird ein Zuschlag an Entgeltpunkten (Grundrenten-Zuschlag) gewährt. Dabei wird die durchschnittliche Entgeltpunktzahl grundsätzlich verdoppelt. Sie darf nach der Erhöhung jedoch höchstens 0,8 EP betragen.<sup>57</sup>

Der maximale Grundrenten-Zuschlag an Entgeltpunkten bei 35 Jahren mit Grundrentenzeiten beträgt 12,25 EP oder 419 Euro monatlich.<sup>58</sup> Er tritt bei 0,4 durchschnittlich erworbenen Entgeltpunkten ein.<sup>59</sup> Die monatliche Bruttorente beträgt dann einschließlich Grundrenten-Zuschlag 897 Euro (entspricht 26,25 EP) (vgl. Tabelle 1). Haben Versicherte in den 35 Jahren im Durchschnitt eine größere Entgeltpunktzahl als 0,4 EP erworben, ist der Zuschlag geringer, da der Zuschlag gekappt wird, um den Höchstwert von 0,8 EP nicht

<sup>54</sup> Vgl. Bundestagsdrucksache 18/11923, S. 4. Dabei handelt es sich um Mehrausgaben im Vergleich zu einer Entwicklung ohne weitere Angleichung der Entgelte Ost an die Entgelte West. Sie stellen somit die maximal zu erwartende Ausgabenwirkung dar.

<sup>55</sup> Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2020, Teil I, Nummer 38, S. 1879 ff., 18. August 2020.

<sup>56</sup> Pflichtbeitragszeiten oder Anrechnungszeiten wegen des Bezugs von Arbeitslosengeld gehören nicht zu den Grundrentenzeiten.

<sup>57</sup> Zudem wird der Zuschlag um 12,5 % gekürzt.

<sup>58</sup> Berechnet mit dem derzeitigen aktuellen Rentenwert von 34,19 Euro.

<sup>59</sup> Dies bedeutet, dass der Versicherte während seines Erwerbslebens im Durchschnitt 40 % des Durchschnittsentgelts der gesetzlichen Rentenversicherung verdient hat. Das Durchschnittsentgelt beträgt im Jahr 2019 38 901 Euro. 40 % entsprechen einem Bruttoarbeitsentgelt von 15 560 Euro jährlich bzw. 1 297 Euro monatlich.

zu überschreiten. Bei einem EP-Durchschnitt von 0,8 EP beträgt der Zuschlag entsprechend 0 Euro.

Das Grundrentengesetz sieht eine Einkommensanrechnung auf die Grundrente vor. Damit will der Gesetzgeber die Zielgenauigkeit der Grundrente stärken. Einkommen, das über einen Freibetrag in Höhe von 1 250 Euro monatlich für Alleinstehende und 1 950 Euro für Eheleute oder Lebenspartner hinausgeht, führt zu einer Reduktion des Grundrenten-Zuschlags. Dabei werden 60 % des den Freibetrag übersteigenden Einkommens angerechnet. Überschreitet das anrechenbare Einkommen 1 600 Euro bei Alleinstehenden und 2 300 Euro bei Ehepaaren wird das den Freibetrag übersteigende Einkommen zu 100 % auf den Grundrenten-Zuschlag angerechnet.

Eine weitergehende Bedürftigkeitsprüfung findet nicht statt. Auch werden die Einkommen von mit den Grundrentenbeziehern zusammenlebenden Personen nicht berücksichtigt.

**Tabelle 1**

| <b>Grundrenten-Zuschlag (in Euro monatlich)*</b>                                                    |                   |          |          |          |          |          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| EP- Durchschnitt                                                                                    | Grundrentenzeiten |          |          |          |          |          |
|                                                                                                     | 32 Jahre          | 33 Jahre | 34 Jahre | 35 Jahre | 36 Jahre | 40 Jahre |
| 0,1                                                                                                 | 0                 | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        |
| 0,2                                                                                                 | 0                 | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        |
| 0,29                                                                                                | 0                 | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        |
| 0,3                                                                                                 | 0                 | 100      | 305      | 314      | 314      | 314      |
| 0,4                                                                                                 | 0                 | 1        | 204      | 419      | 419      | 419      |
| 0,5                                                                                                 | 0                 | 0        | 103      | 314      | 314      | 314      |
| 0,6                                                                                                 | 0                 | 0        | 1        | 209      | 209      | 209      |
| 0,7                                                                                                 | 0                 | 0        | 0        | 105      | 105      | 105      |
| 0,8                                                                                                 | 0                 | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        |
| 0,9                                                                                                 | 0                 | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        |
| 1,0                                                                                                 | 0                 | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        |
| <b>Bruttorente insgesamt - nach Berücksichtigung des Grundrenten-Zuschlags (in Euro monatlich)*</b> |                   |          |          |          |          |          |
| EP- Durchschnitt                                                                                    | Grundrentenzeiten |          |          |          |          |          |
|                                                                                                     | 32 Jahre          | 33 Jahre | 34 Jahre | 35 Jahre | 36 Jahre | 40 Jahre |
| 0,1                                                                                                 | 109               | 113      | 116      | 120      | 123      | 137      |
| 0,2                                                                                                 | 219               | 226      | 232      | 239      | 246      | 274      |
| 0,29                                                                                                | 317               | 327      | 337      | 347      | 357      | 397      |
| 0,3                                                                                                 | 328               | 438      | 654      | 673      | 683      | 724      |
| 0,4                                                                                                 | 438               | 452      | 669      | 897      | 911      | 966      |
| 0,5                                                                                                 | 547               | 564      | 684      | 912      | 930      | 998      |
| 0,6                                                                                                 | 656               | 677      | 698      | 927      | 948      | 1030     |
| 0,7                                                                                                 | 766               | 790      | 814      | 942      | 966      | 1062     |
| 0,8                                                                                                 | 875               | 903      | 930      | 957      | 985      | 1094     |
| 0,9                                                                                                 | 985               | 1015     | 1046     | 1077     | 1108     | 1231     |
| 1,0                                                                                                 | 1094              | 1128     | 1162     | 1197     | 1231     | 1368     |

\*berechnet mit dem ab 1. Juli 2020 gültigen aktuellen Rentenwert von 34,19 Euro.

Annahmen: Rente nicht mit Abschlägen versehen. Bruttorentenbetrag ohne Grundrente beruht auf Entgeltpunkten aus Grundrentenzeiten. Grundrentenzeiten sind gleich den Grundrentenbewertungszeiten. Farblich markierte Zellen: Renten mit Zuschlag (Grundrente).

#### 4.6.2 Begünstigter Personenkreis und Zielerfüllung

Das Ziel der Grundrente besteht darin, die Lebensleistung von Versicherten anzuerkennen, die langjährig Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung aus unterdurchschnittlichen Einkommen gezahlt haben. Sie sollen eine angemessene Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung erhalten.<sup>60</sup> Zudem

<sup>60</sup> Vgl. Bundesratsdrucksache 85/20, S. 14.

soll die Grundrente drohender Altersarmut durch höhere Einkommen von Rentnerinnen und Rentnern entgegenwirken.<sup>61</sup>

Die Grundrente soll sowohl die neu zugehenden Rentnerinnen und Rentner als auch die Bestandsrentnerinnen und -rentner begünstigen. Im Einführungsjahr 2021 erwartet der Gesetzgeber 1,3 Millionen Grundrentenbezieher, davon rund 70 % Frauen. Insgesamt werden rund 5 % der Versichertenrenten über eine Grundrente aufgestockt, wobei der Anteil bei den Männern rund 3 % und bei den Frauen rund 7 % beträgt.<sup>62</sup>

Der Grundrentenbezug kann nicht in jedem Fall vermeiden, dass die Berechtigten zusätzlich auf die Grundsicherung im Alter angewiesen sind.<sup>63</sup> Andererseits kann die Ausgestaltung der Einkommensanrechnung nicht verhindern, dass Personen Grundrente erhalten, obwohl sie dieser Fürsorgeleistung aufgrund ihrer eigenen Einkommens- und Vermögensverhältnisse oder der ihres Partners nicht bedürfen.<sup>64</sup> Schließlich ist der Beitrag der Grundrente zur Bekämpfung der Altersarmut begrenzt, da nur ein Bruchteil der Bezieherinnen und Bezieher der Grundsicherung im Alter die erforderlichen Jahre an Grundrentenzeiten aufweisen.<sup>65</sup>

Wenn Personen nicht von der Leistung begünstigt werden, weil sie die Anspruchsvoraussetzungen gerade nicht erfüllen, treten „Gerechtigkeitsprobleme“ auf. Dies ist dann der Fall, wenn eine Person die Mindestzahl an Jahren mit Grundrentenzeiten (33 Jahre bzw. 35 Jahre für den vollen Zuschlag) gerade nicht erfüllt oder wenn eine Person die Mindestzahl an durchschnittlich erzielten Entgeltpunkten (0,3 EP) gerade nicht erreicht. Zudem erhalten Versicherte, die mit eigenen Beiträgen ihre Rentenansprüche (z. B. von 0,8 Durchschnitts-EP) erworben haben, kaum mehr Rente als Versicherte, die nur die Hälfte an Beiträgen gezahlt haben (0,4 Durchschnitts-EP), deren Rente aber durch den Grundrenten-Zuschlag nahezu verdoppelt wird (vgl. Tabelle 1). Eine Ungleichbehandlung ergibt sich auch zwischen Ehepaaren und nichtehelichen

---

<sup>61</sup> Vgl. Bundesratsdrucksache 85/1/20, Ausschussempfehlungen, S. 1.

<sup>62</sup> Vgl. Bundesratsdrucksache 85/20, S. 5.

<sup>63</sup> Vgl. Bundesratsdrucksache 85/20, S. 19.

<sup>64</sup> Vgl. Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV): Stellungnahme zum Grundrentengesetz vom 20. Januar 2020.

<sup>65</sup> Vgl. Bundesratsdrucksache 85/1/20, Ausschussempfehlungen, S. 1.

Lebensgemeinschaften, da bei Letzteren das Partnereinkommen nicht bei der Einkommensanrechnung berücksichtigt wird.

#### 4.6.3 Mehrausgaben

Die jährlichen Mehrausgaben sollen im Einführungsjahr 2021 bei 1,3 Mrd. Euro liegen und unter Berücksichtigung künftiger Rentenanpassungen bis zum Jahr 2025 auf über 1,6 Mrd. Euro ansteigen.<sup>66</sup>

## 5 Zusammenfassung der finanziellen Auswirkungen

### 5.1 Mehrausgaben

Zusammengefasst verursachten die gesetzgeberischen Maßnahmen (Nummer 4) jährliche Mehrausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung von zunächst 4,1 Mrd. Euro im Jahr 2014. Sie steigen allmählich an auf über 14,7 Mrd. Euro im Jahr 2019 und auf 23,7 Mrd. Euro im Jahr 2025 (vgl. Abbildung 4). Im Jahr 2030 werden die zusätzlichen Ausgaben über 27 Mrd. Euro betragen.

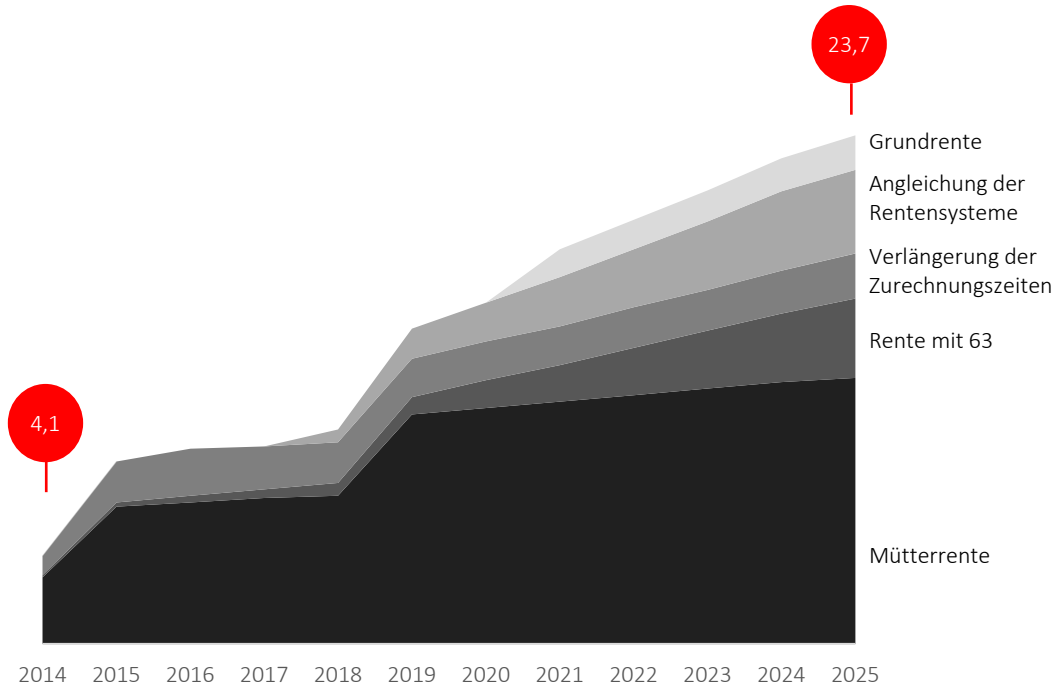
Kumuliert bis zum Jahr 2025 erzeugen die Maßnahmen Mehrausgaben von fast 177 Mrd. Euro. Dies entspricht rund 5 % der gesamten Rentenausgaben für diesen Zeitraum.<sup>67</sup> Den größten Anteil daran hat die Mütterrente mit über 111 Mrd. Euro. Die Verlängerung der Zurechnungszeit schlägt mit rund 17 Mrd. Euro zu Buche, die „Rente mit 63“ mit über 22 Mrd. Euro. Hinzu kommen Mehrausgaben für die Grundrente von über 7 Mrd. Euro kumuliert bis zum Jahr 2025 (vgl. Tabelle 2).

<sup>66</sup> Vgl. Bundesratsdrucksache 85/20, S. 5.

<sup>67</sup> Nach Angaben des BMAS in seiner Stellungnahme betragen die kumulierten Rentenausgaben für den genannten Zeitraum 3,4 Billionen Euro.

**Abbildung 4****So entwickeln sich die jährlichen Mehrausgaben  
der gesetzlichen Rentenversicherung**

Mehrausgaben steigen von 4,1 Mrd. Euro im Jahr 2014 auf 23,7 Mrd. Euro im Jahr 2025



**Tabelle 2****Mehrausgaben durch die Leistungsausweitungen seit dem Jahr 2014**

|                                                  | 2014       | 2015       | 2016       | 2017       | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024        | 2025        | kumuliert bis 2025 |
|--------------------------------------------------|------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------|
| Mütterrente I                                    | 3,1        | 6,4        | 6,6        | 6,8        | 6,9         | 7,1         | 7,3         | 7,5         | 7,7         | 7,9         | 8,1         | 8,3         | 83,7               |
| Mütterrente II                                   | 0,0        | 0,0        | 0,0        | 0,0        | 0,0         | 3,6         | 3,7         | 3,8         | 3,9         | 4,0         | 4,1         | 4,1         | 27,2               |
| <b>Mütterrente I+II</b>                          | <b>3,1</b> | <b>6,4</b> | <b>6,6</b> | <b>6,8</b> | <b>6,9</b>  | <b>10,7</b> | <b>11,0</b> | <b>11,3</b> | <b>11,6</b> | <b>11,9</b> | <b>12,2</b> | <b>12,4</b> | <b>110,9</b>       |
| Verlängerung der Zurechnungszeit I               | 0,1        | 0,2        | 0,3        | 0,4        | 0,6         | 0,7         | 0,9         | 1,1         | 1,2         | 1,4         | 1,6         | 1,8         | 10,3               |
| Verlängerung der Zurechnungszeit II              | 0,0        | 0,0        | 0,0        | 0,0        | 0,0         | 0,0         | 0,1         | 0,1         | 0,3         | 0,4         | 0,6         | 0,8         | 2,3                |
| Verlängerung der Zurechnungszeit III             | 0,0        | 0,0        | 0,0        | 0,0        | 0,0         | 0,1         | 0,3         | 0,5         | 0,7         | 0,9         | 1,0         | 1,1         | 4,6                |
| <b>Verlängerung der Zurechnungszeit I+II+III</b> | <b>0,1</b> | <b>0,2</b> | <b>0,3</b> | <b>0,4</b> | <b>0,6</b>  | <b>0,8</b>  | <b>1,3</b>  | <b>1,7</b>  | <b>2,2</b>  | <b>2,7</b>  | <b>3,2</b>  | <b>3,7</b>  | <b>17,2</b>        |
| <b>Rente mit 63</b>                              | <b>0,9</b> | <b>1,9</b> | <b>2,2</b> | <b>2,0</b> | <b>1,9</b>  | <b>1,8</b>  | <b>1,8</b>  | <b>1,8</b>  | <b>1,9</b>  | <b>1,9</b>  | <b>2,0</b>  | <b>2,1</b>  | <b>22,2</b>        |
| <b>Angleichung der Rentensysteme</b>             | <b>0</b>   | <b>0</b>   | <b>0</b>   | <b>0</b>   | <b>0,6</b>  | <b>1,4</b>  | <b>1,8</b>  | <b>2,3</b>  | <b>2,7</b>  | <b>3,2</b>  | <b>3,7</b>  | <b>3,9</b>  | <b>19,6</b>        |
| <b>Grundrente</b>                                |            |            |            |            |             |             |             | <b>1,3</b>  | <b>1,4</b>  | <b>1,4</b>  | <b>1,5</b>  | <b>1,6</b>  | <b>7,3</b>         |
| <b>Summe aller Maßnahmen</b>                     | <b>4,1</b> | <b>8,5</b> | <b>9,1</b> | <b>9,2</b> | <b>10,0</b> | <b>14,7</b> | <b>15,9</b> | <b>18,4</b> | <b>19,8</b> | <b>21,1</b> | <b>22,6</b> | <b>23,7</b> | <b>177,2</b>       |

Quelle für die Mehrausgaben der Mütterrente und der Verlängerungen der Zurechnungszeit: BMAS, Werte mit den Rentenanpassungsraten im mittleren Szenario aus dem Rentenversicherungsbericht 2018 dynamisiert, ohne Zuschuss der Rentenversicherung zur Krankenversicherung der Rentner. Aktuelle Werte für die „Rente mit 63“ und die Angleichung der Rentensysteme stellte das BMAS nicht zur Verfügung. Die Werte sind deshalb aus den jeweiligen Gesetzentwürfen entnommen und somit nicht dynamisiert.<sup>68</sup>

Abweichungen in den Summen durch Rundungen. Beträge in Mrd. Euro.

Finanziert werden die Mehrausgaben grundsätzlich

- von den Beitragszahlenden über höhere Beitragssätze,
- von den Steuerzahlenden über höhere Bundeszuschüsse und
- von allen Rentnerinnen und Rentnern aufgrund geringerer Rentenanpassungen.

Rentenbeziehende und Beitragszahlende sind jedoch nur solange an der Finanzierung beteiligt, bis die Haltelinie von 48 % des Rentenniveaus und die Beitragssatz-Haltelinie von 20 % greifen. Danach finanziert nur noch der Bund aus Mitteln der Steuerzahlenden die Mehrausgaben.

<sup>68</sup> Die Summe aus den dynamisierten und den nicht dynamisierten Werten stellt somit eher eine vorsichtige Einschätzung der gesamten Mehrausgaben dar.

## 5.2 Auswirkungen auf die Höhe der Bundeszuschüsse

Mit dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz, das u. a. die Mütterrente I, die „Rente mit 63“ und die Verlängerung der Zurechnungszeit I enthielt, erhöht sich der allgemeine Bundeszuschuss in den Jahren 2019 bis 2022 um jeweils 500 Mio. Euro.<sup>69</sup> Der jährliche Bundeszuschuss ist damit ab dem Jahr 2022 um insgesamt 2 Mrd. Euro höher.

Das Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz (Angleichung der Rentensysteme in Ost und West) sah eine weitere schrittweise Erhöhung des allgemeinen Bundeszuschusses vor.<sup>70</sup> Insgesamt erhöht sich der jährliche Bundeszuschuss bis zum Jahr 2025 um weitere 2 Mrd. Euro.

Auch das RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz (Mütterrente II, Verlängerung der Zurechnungszeit III und doppelte Haltelinie) sieht höhere Zahlungen des Bundes vor. So sind in § 287a SGB VI Sonderzahlungen des Bundes für die Jahre 2022 bis 2025 von jeweils 500 Mio. Euro geplant.<sup>71</sup> Insgesamt sind dies 2 Mrd. Euro.<sup>72</sup> Hinzu kommen die zusätzlichen Ausgaben des Bundes, wenn die Beitragssatzgarantie greift. Der jährliche Bundeszuschuss steigt somit bis zum Jahr 2025 um insgesamt rund 4 Mrd. Euro. Zusätzlich stehen über 2 Mrd. Euro aus den Sonderzahlungen des Bundes aufgrund des RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetzes und ggf. Mittel für die Beitragssatzgarantie zur Verfügung.

Im Grundrentengesetz ist eine Erhöhung des Bundeszuschusses im Jahr 2021 um 1,4 Mrd. Euro vorgesehen. Der Bundeszuschuss steigt in den Folgejahren gemäß den Fortschreibungsregeln des § 213 SGB VI bis auf 1,65 Mrd. Euro im Jahr 2025 an.<sup>73</sup> Die Grundrente soll damit zumindest bis zum Jahr 2025 ausschließlich steuerfinanziert sein. Die Ausgaben für die Grundrente werden

---

<sup>69</sup> Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2014, Teil I, Nummer 27, S. 788, 26. Juni 2014.

<sup>70</sup> Danach steigt der Bundeszuschuss in den Jahren 2019 bis 2021 um jeweils 400 Mio. Euro, im Jahr 2022 um 560 Mio. Euro und in den Jahren 2023 bis 2025 um jeweils 480 Mio. Euro (vgl. Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2017, Teil I, Nummer 49, S. 2575, 24. Juli 2017).

<sup>71</sup> Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2018, Teil I, Nummer 40, S. 2019, 4. Dezember 2018.

<sup>72</sup> Da die Sonderzahlungen den Fortschreibungsregeln des allgemeinen Bundeszuschusses (§ 213 Absatz 2 Sätze 1 bis 3 SGB VI) unterliegen, fallen die jährlichen Beträge und der Gesamtbetrag etwas höher aus: Jahr 2023: 0,53 Mrd. Euro, Jahr 2024: 0,57 Mrd. Euro und Jahr 2025: 0,58 Mrd. Euro, sodass der Gesamtbetrag 2,18 Mrd. Euro ausmacht. Vgl. Bundesratsdrucksache 425/18, S. 5.

<sup>73</sup> Vgl. Bundesratsdrucksache 85/20, S. 5.

langfristig deutlich steigen. Es besteht die Gefahr, dass der Bund gezwungen ist, die vollständige Finanzierung über Bundeszuschüsse auch über das Jahr 2025 hinaus beizubehalten.

Auch die doppelte Haltelinie und die mit ihr einhergehende Beitragssatzgarantie bergen auf längere Sicht erhebliche Risiken für den Bundeshaushalt.<sup>74</sup> Denn die doppelte Haltelinie setzt den grundsätzlichen Finanzierungsmechanismus der gesetzlichen Rentenversicherung außer Kraft. Dieser beteiligt Beitragszahlende, Steuerzahlende und Rentenbezieherinnen und -bezieher an der Finanzierung von steigenden Ausgaben. Greifen beide Haltelinien, finanziert ausschließlich der Bund aus Mitteln der Steuerzahlenden die Mehrausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung. Der Bund trägt so das demografische Risiko, das aus einem Anstieg des zahlenmäßigen Verhältnisses von Rentnerinnen und Rentnern zu Beitragszahlenden resultiert. Er übernimmt zusätzlich auch das konjunkturelle Risiko, indem er die über der Haltelinie liegenden Beitragssatzsteigerungen abfängt, die bei einer schlechteren konjunkturellen Lage aus geringeren Beitragseinnahmen resultieren würden.

Ahrendt

Dr. Weber

Weinert

---

<sup>74</sup> Nach den Vereinbarungen im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD ist eine Vorgabe für die Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“, dass auch für die Zeit nach dem Jahr 2025 eine doppelte Haltelinie angestrebt werden soll, die Beiträge und Niveau langfristig absichert. Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 2018, S. 92.