



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung

Auswirkungen des Rentenanpassungs- und
Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserungsgesetzes
(Rentenpaket I)

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

Gz.: IX 2 - 0000881

19. September 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Rentenpaket I entlastet Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung

Das Rentenpaket I entlastet mit der Reaktivierung des Nachholfaktors und der neuen Berechnung des Nachhaltigkeitsfaktors die gesetzliche Rentenversicherung. Sie gibt trotz ebenfalls beschlossener Mehrausgaben bis zum Jahr 2026 insgesamt rund 18 Mrd. Euro weniger aus. Der Bund spart 5 Mrd. Euro. Dies entlastet jüngere Generationen.

Worum geht es?

Im Jahr 2022 zahlt der Bund über 108 Mrd. Euro an die gesetzliche Rentenversicherung. Ihre finanzielle Entwicklung ist somit für den Bundeshaushalt von herausragender Bedeutung. Deshalb äußert sich der Bundesrechnungshof regelmäßig zu Themen, die die finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung betreffen. In diesem Bericht ist dies das sogenannte Rentenpaket I, das der Deutsche Bundestag im ersten Halbjahr 2022 beschlossen hat.

Was ist zu tun?

Da die Rentengarantie einseitig jüngere Generationen belastet, ist der Nachholfaktor notwendig. Er sorgt dafür, dass die Rentenanpassungsformel wirken kann. Denn die Rentenanpassungsformel stellt eine ausgewogene Lastenverteilung zwischen Rentenbeziehenden, Beitragszahlenden und dem Bund, also den Steuerzahlenden her. Ihr Mechanismus sollte erhalten bleiben. Außerdem sollte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales die Gesetzesfolgenabschätzung für die gesetzliche Rentenversicherung für einen längeren Zeitraum und nicht nur für fünf Jahre vornehmen.

Was ist das Ziel?

Die gesetzliche Rentenversicherung muss vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung nachhaltig finanziert sein. Dabei gilt es, eine faire Lastenverteilung zwischen Rentenbeziehenden, Beitragszahlenden und Bund sowie zwischen den Generationen zu erreichen. Eine Überbelastung des Bundes sollte verhindert werden. Gesetzgeberische Maßnahmen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung sollten diesen Vorgaben folgen.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkung und Anlass des Berichts	6
2	Die finanzielle Entwicklung in der allgemeinen Rentenversicherung im Jahr 2022	6
2.1	Ausgaben	6
2.2	Einnahmen	8
2.3	Nachhaltigkeitsrücklage und Beitragssatz	9
3	Das Rentenpaket I	9
3.1	Neuregelungen im Rentenpaket I	9
3.1.1	Reaktivierung des Nachholfaktors	10
3.1.2	Beseitigung des Statistikeffekts	11
3.1.3	Neue Berechnung des Nachhaltigkeitsfaktors	12
3.1.4	Aussetzen der Rentenanpassungsformel	13
3.1.5	Abschaffung der Sonderzahlungen des Bundes	14
3.1.6	Erhöhung der Erwerbsminderungsrenten im Rentenbestand	14
3.1.7	Finanzielle Effekte des Rentenpakets I	16
3.2	Würdigung	17
4	Ausblick auf das Rentenpaket II	19
5	Stellungnahme des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zum Berichtsentwurf	20
6	Abschließende Würdigung	20

0 Zusammenfassung

Aufgrund der gravierenden Auswirkungen auf den Bundeshaushalt befasst sich der Bundesrechnungshof in einer Berichtsreihe mit der finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung. Er legt seine Prüfungsergebnisse und Empfehlungen zu Themen dar, die die finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung unmittelbar betreffen. In diesem Bericht ist dies das sogenannte Rentenpaket I, das der Gesetzgeber im ersten Halbjahr des Jahres 2022 beschlossen hat. Es sieht u. a. vor, den Nachholfaktor zu reaktivieren, den Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenanpassungsformel anders zu berechnen und die Erwerbsminderungsrenten (EM-Renten) im Rentenbestand zu erhöhen.

- 0.1 Die finanzielle Lage der allgemeinen Rentenversicherung war in den Jahren 2021 und 2022 weiter durch die Corona-Pandemie und seit Beginn des Jahres 2022 durch die wirtschaftlichen Folgen des Ukraine-Krieges geprägt. Trotz der immer noch verbreiteten Kurzarbeit zeigten sich die **Beitragseinnahmen** im ersten Halbjahr 2022 robust. Vor allem die Rentenerhöhung zum 1. Juli 2022 um 5,35 % in Westdeutschland und 6,12 % in Ostdeutschland führte zu einem Ausgabenanstieg. Im Jahr 2021 verzeichnete die allgemeine Rentenversicherung einen Überschuss von rund 1 Mrd. Euro. Entsprechend blieb die **Nachhaltigkeitsrücklage** stabil. Der **Beitragssatz** musste nicht erhöht werden. Er blieb in den Jahren 2021 und 2022 konstant bei 18,6 %.

Das um den Statistikeffekt bereinigte **Rentenniveau**, also die verfügbare Durchschnittsrente in Relation zum verfügbaren Durchschnittslohn, ist im Jahr 2022 von 48,4 auf 48,1 % leicht gesunken. Dies lag vor allem daran, dass zur Rentenanpassung 2022 der Nachholfaktor reaktiviert wurde. Durch ihn wurden die im Jahr 2021 wegen der Rentengarantie unterbliebenen Rentensenkungen dadurch ausgeglichen, dass die Rentenerhöhung des Jahres 2022 etwas geringer ausfiel.

Die **Bundeszuschüsse** an die allgemeine Rentenversicherung steigen von 78,9 Mrd. Euro im Jahr 2021 auf 81,0 Mrd. Euro im Jahr 2022. Der Anstieg ist zum einen auf die jährliche – gesetzlich vorgesehene – Fortschreibung der Bundeszuschüsse zurückzuführen. Zum anderen erhöhte der Gesetzgeber mit den Leistungsausweitungen in der gesetzlichen Rentenversicherung seit dem Jahr 2014 (z. B. Mütterrente, Rente mit 63 oder Grundrente) die Bundeszuschüsse schrittweise. Insgesamt belaufen sich die Zahlungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung im Jahr 2022 laut Bundeshaushaltsplan 2022 auf 108,3 Mrd. Euro (Tnr. 2).

- 0.2 Der Gesetzgeber hat mit dem **Rentenpaket I** den Nachholfaktor unter Beachtung bestimmter „Vorfahrtsregeln“ reaktiviert, den Statistikeffekt im Rentenniveau beseitigt und den Nachhaltigkeitsfaktor anders berechnet. Die Reaktivierung des Nachholfaktors begünstigt die jüngeren Generationen der Beitragszahlenden. Die Beseitigung des Statistikeffekts ist dagegen vorteilhaft für die Rentenbeziehenden, da so Rentenanpassungen höher ausfallen können. Die Maßnahmen zusammengefasst sorgen somit für einen Ausgleich zwischen älteren und jüngeren Generationen (Tnr. 3.1).

- 0.3 Das Rentenpaket I sieht vor, die **Rentenanpassungsformel auszusetzen**, sobald die Rentenniveau-Haltelinie von 48 % einmal gegriffen hat. Die Renten werden dann so angepasst, dass das Mindestrentenniveau von 48 % erhalten bleibt. Damit entfällt ein wirksames Instrument zur Stabilisierung der Rentenfinanzen in einer alternden Gesellschaft – zunächst nur vorübergehend bis zum Jahr 2025. Die Rentenanpassungsformel steuert das Rentenniveau. Mit einem festgeschriebenen Rentenniveau geht eine Stellschraube des Rentensystems verloren. Umso stärker müsste man an den verbleibenden Stellschrauben (Beitragssatz, Bundeszuschuss und zahlenmäßiges Verhältnis von Rentenbeziehenden zu Beitragszahlenden) drehen, sodass die Beitragszahlenden, der Bund und damit die Steuerzahlenden stärker belastet würden. Die Haltelinie wird voraussichtlich erstmalig im Jahr 2023 greifen. In der Folge würde in den Jahren 2024 und 2025 die Rentenanpassungsformel ausgesetzt (Tnr. 3.1.4).
- 0.4 Die pauschale **Erhöhung der EM-Renten** im Rentenbestand am 1. Juli 2024 beseitigt eine Ungleichbehandlung: Dann erhalten nicht nur die Zugangsrentenbeziehenden, sondern auch die Bestandsrentenbeziehenden höhere EM-Renten. Jedoch werden nicht nur die EM-Renten erhöht, sondern auch die Hinterbliebenenrenten. Während bei den Beziehenden von EM-Renten ein Armutsproblem identifiziert wurde, ist dies bei den Beziehenden von Hinterbliebenenrenten nicht der Fall. Die Mehrausgaben für die Rentenerhöhungen bezifferte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) im Gesetzentwurf auf 2,6 Mrd. Euro jährlich (Tnr. 3.1.6).
- 0.5 Die für die Jahre 2022 bis 2025 geplanten **Sonderzahlungen des Bundes** von insgesamt über 2 Mrd. Euro hat der Gesetzgeber abgeschafft. Sie sollten bis zum Jahr 2025 ausschließlich dazu dienen, die Beitragssatzobergrenze von 20 % einzuhalten. Da nicht erwartet wird, dass der Beitragssatz bis zum Jahr 2025 die 20 %-Marke überschreitet, sind die Sonderzahlungen obsolet (Tnr. 3.1.5).
- 0.6 Zusammengenommen führen die Maßnahmen des Rentenpakets I laut Gesetzentwurf zu **Minderausgaben** der allgemeinen Rentenversicherung von 18 Mrd. Euro bis zum Jahr 2026. Entsprechend muss der Beitragssatz in diesem Zeitraum erst später und nicht so stark erhöht werden. Dies entlastet auch den Bund, da die Erhöhung der Bundeszuschüsse und der Beitragszahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten u. a. von der Beitragssatzentwicklung abhängen. Zusammen mit den entfallenen Sonderzahlungen gibt der Bund bis zum Jahr 2026 über 5 Mrd. Euro weniger aus (Tnr. 3.1.7).
- 0.7 Obwohl sich die Maßnahmen des Rentenpakets I über Jahrzehnte finanziell auf die allgemeine Rentenversicherung auswirken werden, stellt der Gesetzentwurf zum Rentenpaket I die finanziellen Folgen nur für die nächsten fünf Jahre bis zum Jahr 2026 dar. Hilfreich wäre es, die **finanziellen Effekte langfristig** darzustellen. Die Gesetzesfolgen ließen sich dann besser abschätzen (Tnr. 3.1.7).

1 Vorbemerkung und Anlass des Berichts

Mehr als ein Fünftel der im Bundeshaushalt vorgesehenen Ausgaben fließt in die gesetzliche Rentenversicherung.¹ Im Jahr 2022 werden dies über 108 Mrd. Euro sein. Damit ist die finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung für die Finanzen des Bundes von herausragender Bedeutung.

Der Bundesrechnungshof berichtet deshalb fortlaufend über die derzeitige und die künftig zu erwartende finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung.² Er legt zudem seine Prüfungsergebnisse und Empfehlungen zu Themen dar, die die finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung unmittelbar betreffen. Dies ist in diesem Bericht das im ersten Halbjahr 2022 beschlossene Gesetz zur Rentenanpassung 2022 und zur Verbesserung von Leistungen für den Erwerbsminderungsrentenbestand (Rentenanpassungs- und Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserungsgesetz)³ – sogenanntes Rentenpaket I. Für das zweite Halbjahr 2022 wird das Rentenpaket II erwartet.

2 Die finanzielle Entwicklung in der allgemeinen Rentenversicherung im Jahr 2022

2.1 Ausgaben

Der größte Ausgabenposten der allgemeinen Rentenversicherung⁴ sind die Rentenausgaben. Sie beliefen sich im Jahr 2021 auf 296,0 Mrd. Euro. Ihre Entwicklung hängt von der Entwicklung der **Anzahl der Renten** und der **Entwicklung der Rentenhöhe** ab. Letztere wird von der jährlichen Rentenanpassung bestimmt. Zudem können auch Leistungsausweitungen die Rentenausgaben steigern.

¹ Das Volumen des Bundeshaushalts liegt bei 495,79 Mrd. Euro im Jahr 2022.

² Der Bundesrechnungshof hat bereits fünf Berichte nach § 88 Absatz 2 BHO zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung vorgelegt. Dort berichtete er zu den folgenden Themen: „**Leistungsausweitungen und Leistungsbegrenzungen seit dem Jahr 2000**“, „**Handlungsoptionen und Handlungsspielräume**“, „**Auswirkungen der Corona-Pandemie**“, „**Rentengarantie und Notwendigkeit eines Nachholfaktors**“ und „**Finanzen der allgemeinen Rentenversicherung und Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes**“. Sie sind auf der Homepage des Bundesrechnungshofes www.bundesrechnungshof.de abrufbar.

³ Gesetz vom 28. Juni 2022, BGBl. I 2022, Nummer 22 vom 30. Juni 2022, S. 975.

⁴ Die gesetzliche Rentenversicherung besteht aus der allgemeinen und der knappschaftlichen Rentenversicherung. Auf die allgemeine Rentenversicherung entfallen rund 95 % der gesamten Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung.

Die **Anzahl der Renten** lag im Juli 2022 bei 25,024 Millionen Renten⁵ und war damit um rund 0,15 % oder 37 879 Renten höher als zur gleichen Zeit im Jahr 2021. Die Summe der **Rentenzahlbeträge** im Zeitraum Januar bis Juli 2022 war um 1,64 % höher als im gleichen Vorjahreszeitraum. Da die Renten zum 1. Juli 2022 erhöht wurden, beschleunigte sich der Anstieg erst im zweiten Halbjahr 2022. Entsprechend waren die Rentenzahlbeträge im Monat Juli 2022 rund 6 % höher als im Monat Juli 2021.

Die Rentenanpassungsformel bestimmt, wie sich die Rentenhöhe jährlich entwickelt.⁶ Sie lautet vereinfacht ausgedrückt:⁷

Rentenanpassungsfaktor = Lohnfaktor x Beitragssatzfaktor x Nachhaltigkeitsfaktor

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

- der Beitragssatz zur allgemeinen Rentenversicherung gestiegen ist (**Beitragssatzfaktor**)⁸ und/oder
- sich das zahlenmäßige Verhältnis von Rentenbeziehenden zu Beitragszahlenden (Rentnerquotient) erhöht hat (**Nachhaltigkeitsfaktor**)⁹.

Aufgrund des **Rentenpakets I** galten für die Rentenanpassung zum 1. Juli 2022 geänderte Berechnungsregeln: Zum einen wurde der **Nachhaltigkeitsfaktor anders berechnet**. Zum anderen **reaktivierte der Gesetzgeber den Nachholfaktor** (Tnr. 3.1). Im Jahr 2022 ergab sich aus der Rentenanpassungsformel eine Rentenerhöhung von 6,6 % (Rentenanpassungsfaktor: 1,0660).¹⁰ Zusätzlich musste der reaktivierte Nachholfaktor beachtet werden. Er berücksichtigte die im Jahr 2021 wegen der Rentengarantie (Schutzklausel des § 68a Sechstes Buch

⁵ Die in diesem Bericht verwendeten Zahlen bis Juni bzw. Juli 2022 sind der Homepage der Deutschen Rentenversicherung entnommen: https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Experten/Zahlen-und-Fakten/Kennzahlen-zur-Finanzentwicklung/kennzahlen-zur-finanzentwicklung_node.html.

⁶ Die Rentenanpassungsformel schreibt den aktuellen Rentenwert fort. Der aktuelle Rentenwert ist diejenige Monatsrente, die man für einen Entgeltpunkt erhält. Seit dem 1. Juli 2022 beträgt er 36,02 Euro in den alten Bundesländern und 35,52 Euro im Beitrittsgebiet. Mit Entgeltpunkten werden die Rentenansprüche gemessen. Einen Entgeltpunkt erwirbt man, wenn man ein Jahr lang Beiträge nach Maßgabe des Durchschnittsentgelts in die gesetzliche Rentenversicherung einahlt. Das Durchschnittsentgelt ist der Anlage 1 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch VI (SGB VI) zu entnehmen. Es wird jährlich mit der Lohnentwicklung fortgeschrieben. Hat man z. B. 40 Jahre lang stets den Durchschnittsbeitrag entrichtet und damit in jedem Jahr einen Entgeltpunkt erworben, beträgt die Brutto-Monatsrente in Westdeutschland: $40 \cdot 36,02 \text{ Euro} = 1440,80 \text{ Euro}$.

⁷ Vgl. hierzu auch Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung – hier: Handlungsoptionen und Handlungsspielräume in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 17. September 2020, Gz.: IX 2 - 2020 - 0860.

⁸ Der Beitragssatzfaktor ist dann kleiner als eins.

⁹ Der Nachhaltigkeitsfaktor ist dann kleiner als eins.

¹⁰ Der Lohnfaktor war 1,0580. Der Beitragssatzfaktor lag bei 1,0000, da sich der Beitragssatz nicht verändert hat. Der Nachhaltigkeitsfaktor belief sich auf 1,0076, da die Anzahl der Rentenbeziehenden relativ zur Anzahl der Beitragszahlenden gesunken war. Der Rentenanpassungsfaktor berechnete sich dann gemäß Rentenanpassungsformel wie folgt: $1,0660 = 1,0580 \cdot 1,0000 \cdot 1,0076$.

Sozialgesetzbuch – SGB VI) unterbliebenen Rentensenkungen von -1,17 %. Deshalb kam es zu einer Rentenanpassung West von 5,35 %.¹¹ Die Rentenanpassung Ost lag bei 6,12 %.

Das Rentenniveau¹² wurde zum 1. Juli 2022 um den Statistikeffekt bereinigt. Es liegt nun bei 48,1 % und damit über der Rentenniveau-Haltelinie von 48,0 %.

2.2 Einnahmen

Die wichtigsten Einnahmekategorien der allgemeinen Rentenversicherung sind die Beitragseinnahmen und die Bundeszuschüsse. Die **Beitragseinnahmen** setzen sich aus den Beiträgen der Versicherten, deren Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie aus den **Beitragszahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten** zusammen. Zusammengenommen betrugen sie 262,1 Mrd. Euro im Jahr 2021. Davon waren 16,9 Mrd. Euro Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten. Bis Juli 2022 sind die Beitragseinnahmen im Vergleich zum gleichen Vorjahreszeitraum um 5,0 % gestiegen. Die Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten sind dagegen im Jahr 2022 um rund 98 Mio. Euro gesunken.¹³

Die drei **Bundeszuschüsse** (allgemeiner Bundeszuschuss¹⁴, zusätzlicher Bundeszuschuss und Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss) machten im Jahr 2021 insgesamt 78,9 Mrd. Euro aus. Für das Jahr 2022 sind im Bundeshaushalt 81,0 Mrd. Euro veranschlagt, was einem Anstieg um 2,7 % entspricht. Der Anstieg ist zum einen auf die verschiedenen Fortschreibungsregeln der drei Bundeszuschüsse zurückzuführen. Zum anderen sahen die Gesetze zu den Leistungsausweitungen der vergangenen Jahre (z. B. Mütterrente, Rente mit 63, Angleichung der Ostrenten an das Westniveau oder Grundrente) Erhöhungen des allgemeinen Bundeszuschusses vor. Im Jahr 2022 lag dieser Erhöhungsbetrag bei 560 Mio. Euro für den allgemeinen Bundeszuschuss West. Hinzu kommt eine Erhöhung des allgemeinen Bundeszuschusses im Beitrittsgebiet um etwa 140 Mio. Euro. Bis zum Ende des aktuellen Finanzplanungszeitraums im Jahr 2026 steigen die Bundeszuschüsse voraussichtlich auf 98,6 Mrd. Euro.¹⁵

¹¹ $1,0535 = 1,0660 * 0,9883$.

¹² Maßgebliches Rentenniveau ist das sogenannte Sicherungsniveau vor Steuern gemäß § 154 Absatz 3a SGB VI. Es beschreibt die Relation der verfügbaren Standardrente zum verfügbaren Durchschnittsentgelt der Beschäftigten. Die Standardrente erhält eine versicherte Person, die 45 Jahre Beiträge nach Maßgabe des Durchschnittsentgelts gezahlt und damit 45 Entgeltpunkte erworben hat. Die verfügbare Standardrente ergibt sich aus der „Brutto-Standardrente“ nach Abzug der Beiträge für Kranken- und Pflegeversicherung. Das Durchschnittsentgelt der gesetzlichen Rentenversicherung ist der Anlage 1 des SGB VI zu entnehmen. Das verfügbare Durchschnittsentgelt ergibt sich nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge.

¹³ Die Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten werden gemäß der Lohnentwicklung, der Entwicklung der Anzahl der Kinder unter drei Jahren und gemäß der Beitragssatzentwicklung fortgeschrieben. Die Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten sind leicht gesunken, weil sowohl die relevante Lohngröße als auch die Anzahl der Kinder unter drei Jahren leicht gesunken waren.

¹⁴ Er setzt sich zusammen aus dem Zuschuss des Bundes an die allgemeine Rentenversicherung West und dem Zuschuss des Bundes im Beitrittsgebiet.

¹⁵ Vgl. Finanzbericht 2022; Bundestagsdrucksache 20/3101, S. 20.

2.3 Nachhaltigkeitsrücklage und Beitragssatz

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

Zum Jahresende 2021 belief sich die Nachhaltigkeitsrücklage auf 38,99 Mrd. Euro. Dies entsprach 1,62 Monatsausgaben der allgemeinen Rentenversicherung. Im Juli 2022 lag die Nachhaltigkeitsrücklage bei rund 40,99 Mrd. Euro (1,63 Monatsausgaben).

Der **Beitragssatz** der allgemeinen Rentenversicherung wird für das jeweils folgende Jahr so festgelegt, dass die Nachhaltigkeitsrücklage bei diesem Beitragssatz 1,5 Monatsausgaben nicht überschreitet und 0,2 Monatsausgaben nicht unterschreitet. Somit wird der Beitragssatz gesenkt, wenn bei gleichbleibendem Beitragssatz die Nachhaltigkeitsrücklage 1,5 Monatsausgaben überschreiten würde. Er wird erhöht, wenn die Nachhaltigkeitsrücklage ansonsten 0,2 Monatsausgaben unterschreiten würde. Bis zum Jahr 2025 besteht jedoch eine Beitragssatzuntergrenze, wonach der Beitragssatz nicht unter 18,6 % sinken darf. Ebenfalls bis zum Jahr 2025 gilt eine Beitragssatzobergrenze von 20 % (Beitragssatz-Haltelinie). Droht der Beitragssatz über 20 % zu steigen, erhöht der Bund den zusätzlichen Bundeszuschuss in dem Maße, wie es für einen Beitragssatz von 20 % notwendig ist (Beitragssatzgarantie).¹⁶ In den Jahren 2021 und 2022 blieb der Beitragssatz unverändert bei 18,6 %.

3 Das Rentenpaket I

3.1 Neuregelungen im Rentenpaket I

Der Deutsche Bundestag hat am 28. Juni 2022 das Gesetz zur Rentenanpassung 2022 und zur Verbesserung von Leistungen für den Erwerbsminderungsrentenbestand (Rentenanpassungs- und Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserungsgesetz) beschlossen. Dieses Gesetzesvorhaben wird als **Rentenpaket I** bezeichnet. Für das zweite Halbjahr 2022 ist ein Rentenpaket II geplant.

¹⁶ Nach den Ergebnissen des aktuellen Rentenversicherungsberichts 2021 ist eine Erhöhung des zusätzlichen Bundeszuschusses aufgrund der Beitragssatzgarantie für das Szenario mit mittlerer Lohn- und Beschäftigungsentwicklung bis zum Jahr 2025 nicht notwendig. Steigen die Löhne jedoch nicht so stark an und ist die Entwicklung der Beschäftigung ungünstiger als im mittleren Szenario des Rentenversicherungsberichts vorgegeben, können in den Jahren 2024 und 2025 zusätzliche Zahlungen des Bundes von 1,4 Mrd. bzw. 3,8 Mrd. Euro erforderlich sein, um einen Beitragssatz von 20 % zu halten. Vgl. Bundestagsdrucksache 20/184, S. 28.

Das **Rentenpaket I** sieht u. a. vor:¹⁷

- die **Reaktivierung des Nachholfaktors** zur Rentenanpassung 2022 unter Beachtung des Mindestrentenniveaus von 48 %,
- die **Beseitigung des Statistikeffekts im Rentenniveau**,
- eine **neue Berechnungsweise des Nachhaltigkeitsfaktors**,
- die „Rentenanpassung nach Mindestrentenniveau von 48 %“ bis zum Jahr 2025, sobald die Rentenniveau-Haltelinie einmal gegriffen hat (**Aussetzung der Rentenanpassungsformel**),
- die **Abschaffung der Sonderzahlungen des Bundes** und
- die **Erhöhung der Erwerbsminderungsrenten (EM-Renten) und der Renten wegen Todes** im Rentenbestand ab 1. Juli 2024.

3.1.1 Reaktivierung des Nachholfaktors

Die für die Rentenanpassung im Jahr 2021 relevante Lohngröße war auch als Folge der Corona-Pandemie stark gesunken. Es wirkte die Rentengarantie: Anstatt zu einer Rentensenkung – wie von der Rentenanpassungsformel vorgegeben – kam es zu einer Nullanpassung. In der Folge stieg das Rentenniveau. Auch die Rentenausgaben waren nun höher als ohne Rentengarantie. Die höheren Rentenausgaben hätten dazu geführt, dass der Beitragssatz tendenziell früher angestiegen wäre und sich der Bundeszuschuss stärker erhöht hätte, weil er von der Beitragssatzentwicklung abhängt.

Die Rentengarantie milderte die Auswirkungen der Corona-Pandemie für die Rentenbeziehenden. Für die Beitragszahlenden sowie für den Bund und damit für die Steuerzahlenden waren die Auswirkungen jedoch umso stärker. Auf sie wurden die Lasten einseitig verschoben.¹⁸ Die Rentengarantie war damit nachteilig für die jüngeren Generationen.

Bis zum Jahr 2018 wurden die durch die Rentengarantie unterbliebenen Rentensenkungen bei den folgenden Rentenanpassungen nachgeholt und damit diese Lastverschiebung begrenzt. Dazu erhöhten sich die Renten in den Folgejahren etwas weniger, bis der Nachholbedarf abgebaut war.¹⁹ Den dafür erforderlichen Nachholfaktor setzte der Gesetzgeber jedoch mit der Einführung des Mindestrentenniveaus von 48 % (Rentenniveau-Haltelinie) für die Jahre 2019 bis 2025 aus. Er begründete dies damit, dass das Nachholen in Konflikt mit dem

¹⁷ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Rentenanpassung 2022 und zur Verbesserung von Leistungen für den Erwerbsminderungsrentenbestand (Rentenanpassungs- und Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserungsgesetz), Bundestagsdrucksache 20/1680, 6. Mai 2022.

¹⁸ Steigt der Beitragssatz um 0,1 Prozentpunkte, erhöht sich die Belastung der Beitragszahlenden (Beschäftigte und deren Arbeitgeber) um rund 1,5 Mrd. Euro. Der allgemeine Bundeszuschuss steigt um rund 0,25 Mrd. Euro, wenn der Beitragssatz um 0,1 Prozentpunkte zunimmt. Vgl. https://www.deutsche-renten-versicherung.de/DRV/DE/Experten/Zahlen-und-Fakten/Kennzahlen-zur-Finanzentwicklung/kennzahlen-zur-finanzentwicklung_node.html.

¹⁹ Voraussetzung hierfür war, dass die Rentenanpassungsrate, die sich aus Rentenanpassungsformel ergab, größer als null war, weil z. B. die Löhne gestiegen waren.

Ziel eines Mindestrentenniveaus geraten könnte. Mit derselben Begründung lehnte der Deutsche Bundestag im Jahr 2020 einen Antrag zur Reaktivierung des Nachholfaktors ab.²⁰

Der Bundesrechnungshof wies im Juli 2021 daraufhin, dass eine Reaktivierung des Nachholfaktors ab dem Jahr 2022 umsetzbar wäre, ohne die rentenpolitischen Ziele wie das Mindestrentenniveau (Rentenniveau-Haltelinie) zu gefährden. Dafür zeigte er entsprechende „Vorfahrtsregeln“ für das Nachholen auf. So dürften z. B. unterbliebene Rentensenkungen nur soweit nachgeholt werden, dass die Rentenniveau-Haltelinie nicht verletzt wird. Der Bundesrechnungshof hatte deshalb empfohlen, den Nachholfaktor in modifizierter Form unter Beachtung bestimmter „Vorfahrtsregeln“ zu reaktivieren.²¹

Mit dem **Rentenpaket I** hat der Gesetzgeber den Nachholfaktor unter Beachtung der Rentenniveau-Haltelinie wieder eingeführt. Der Nachholbedarf wird in der Höhe der unterbliebenen Rentensenkungen festgelegt. In den Folgejahren wird die Rentenanpassungsrate halbiert und der Nachholbedarf entsprechend vermindert, bis er abgebaut ist. Würde durch das Nachholen die Rentenniveau-Haltelinie verletzt, wird nur soweit nachgeholt, bis die Haltelinie erreicht ist.

Der aufgrund der Rentengarantie entstandene Nachholbedarf von -1,17 % konnte schon bei der Rentenanpassung des Jahres 2022 vollständig abgebaut werden. Die allgemeine Rentenversicherung wird dadurch weniger ausgeben. Da wegen der Minderausgaben der Beitragsatz nicht so stark erhöht werden muss, sind auch die Bundeszuschüsse geringer. Denn die Höhe des allgemeinen Bundeszuschusses ist an die Beitragssatzentwicklung gekoppelt. Insgesamt entlastet der Nachholfaktor nun die Beitragszahlenden und die Steuerzahlenden, also die jüngeren Generationen.

3.1.2 Beseitigung des Statistikeffekts

Bei der Rentenanpassung im Jahr 2021 spielte eine Revision in der Statistik zu den beitragspflichtigen Löhnen eine bedeutende Rolle. Denn diese Statistikrevision machte allein zwei Prozentpunkte der negativen Lohnentwicklung aus (Statistikeffekt). Ohne Statistikeffekt wäre das Rentenniveau im Jahr 2021 von 48,2 auf 48,4 % gestiegen. Mit Statistikeffekt erhöhte es sich aber auf 49,4 %. Damit waren 1 Prozentpunkt der Rentenniveausteigerung des Jahres 2021 auf den Statistikeffekt zurückzuführen und 0,2 Prozentpunkte auf die Rentengarantie.

²⁰ Vgl. Bundestagsdrucksache 19/24536. Ablehnung des Antrags von allen im Bundestag vertretenen Fraktionen, außer der FDP-Fraktion.

²¹ Vgl. Tnr. 3 des Berichtes des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung – Rentengarantie und Notwendigkeit eines Nachholfaktors vom 20. Juli 2021, Gz.: IX 2 - 2021 - 0053 und Bemerkung des Bundesrechnungshofes „Gesetzliche Rentenversicherung: Rentenanpassung 2021 kann sowohl jüngere als auch ältere Generationen benachteiligen“ in Bemerkungen 2021 – Ergänzungsband – Nummer 45, Bundestagsdrucksache 20/1250.

Da im Jahr 2021 die Rentengarantie griff, wirkte sich der Statistikeffekt im Jahr 2021 nicht auf die Rentenhöhe aus. Dies hätte sich jedoch zukünftig ändern können. Denn durch den Statistikeffekt wäre das Rentenniveau dauerhaft höher gewesen. Mit dem höheren Rentenniveau wäre es unwahrscheinlicher gewesen, dass die Rentenniveau-Haltelinie greift. Ein Greifen der Rentenniveau-Haltelinie bedeutet immer, dass die Rentenanpassungen höher ausfallen. Der Statistikeffekt hätte somit in den kommenden Jahren zu geringeren Rentensteigerungen führen können. Er war deshalb nachteilig für die Rentenbeziehenden bzw. für die älteren Generationen. Der Bundesrechnungshof hatte empfohlen, den Wert des Rentenniveaus um den Statistikeffekt zu bereinigen.²²

Mit dem **Rentenpaket I** beseitigte der Gesetzgeber den Statistikeffekt. Der Wert des Rentenniveaus wird nun ohne diese statistischen Verzerrungen ausgewiesen und ist nunmehr rund einen Prozentpunkt geringer. Im Jahr 2022 liegt er bei 48,1 %.

3.1.3 Neue Berechnung des Nachhaltigkeitsfaktors

Der Bundesrechnungshof hatte gegenüber dem BMAS angemerkt, dass die Verwendung des vorläufigen Durchschnittsentgelts zur Berechnung des Nachhaltigkeitsfaktors zu einem stark schwankenden Nachhaltigkeitsfaktor und damit zu stark schwankenden Rentenanpassungsraten führen kann. Er hatte empfohlen, die Berechnung des Nachhaltigkeitsfaktors so zu reformieren, dass stark schwankende Rentenanpassungsraten verhindert werden.²³

Die Berechnung des Nachhaltigkeitsfaktors mit dem vorläufigen Durchschnittsentgelt schaffte der Gesetzgeber mit dem **Rentenpaket I** ab. Stattdessen wird nun ein „vorausgeschätztes“ Durchschnittsentgelt berechnet. Dieses schwankt nicht mehr so stark wie das vorläufige Durchschnittsentgelt. Damit variiert die Zahl der Äquivalenzbeitragszahler nicht so stark, was sich in einem weniger schwankenden Rentnerquotienten²⁴ und dann in einem weniger schwankenden Nachhaltigkeitsfaktor niederschlägt.

Folge der neuen Berechnung ist, dass der Nachhaltigkeitsfaktor im Jahr 2022 deutlich höher ausgefallen ist. Er führte für sich genommen zu einer Rentenerhöhung von 0,76 %. Nach der alten Berechnungsweise hätte der Erhöhungseffekt 0,16 % betragen.

²² Vgl. Tnr. 3 des Berichtes des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung – Rentengarantie und Notwendigkeit eines Nachholfaktors vom 20. Juli 2021, Gz.: IX 2 - 2021 - 0053 und Bemerkung „Gesetzliche Rentenversicherung: Rentenanpassung 2021 kann sowohl jüngere als auch ältere Generationen benachteiligen“ in Bemerkungen 2021 – Ergänzungsband – Nummer 45, Bundestagsdrucksache 20/1250.

²³ Vgl. Tnr. 4 des Berichtes des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung – Rentengarantie und Notwendigkeit eines Nachholfaktors vom 20. Juli 2021, Gz.: IX 2 - 2021 - 0053.

²⁴ Der maßgebliche Rentnerquotient misst das Verhältnis der Zahl der Äquivalenzrentner zur Zahl der Äquivalenzbeitragszahler.

Noch stärkere Auswirkungen wird die neue Berechnung des Nachhaltigkeitsfaktors bei der Rentenanpassung des Jahres 2023 haben. Denn dann wären bei der alten Berechnungsweise mit dem vorläufigen Durchschnittsentgelt die starken Schwankungen des Nachhaltigkeitsfaktors aufgetreten:²⁵ So hätte die Rentenanpassungsrate laut der Darstellung im Gesetzentwurf zum **Rentenpaket I** im Jahr 2023 ohne die gesetzgeberischen Maßnahmen 5,4 % betragen. Mit den Maßnahmen und damit mit dem neu berechneten Nachhaltigkeitsfaktor würde sie jedoch bei 2,9 % liegen.²⁶ Die Differenz von 2,5 Prozentpunkten ist auf den unterschiedlichen Nachhaltigkeitsfaktor zurückzuführen.

Somit war im Jahr 2022 durch die neue Berechnung des Nachhaltigkeitsfaktors die Rentenanpassungsrate um rund 0,6 Prozentpunkte höher und wird voraussichtlich im Jahr 2023 um 2,5 Prozentpunkte geringer sein.²⁷

3.1.4 Aussetzen der Rentenanpassungsformel

Wenn einmal die Rentenniveau-Haltelinie gegriffen hat, werden die Renten genau so angepasst, dass ein Mindestrentenniveau von 48 % realisiert wird (Rentenanpassung nach Mindestrentenniveau).²⁸ Mit dieser Regelung im **Rentenpaket I** wird die Rentenanpassungsformel ausgesetzt. Die Renten werden dann grundsätzlich gemäß der Lohnentwicklung erhöht. Dies soll solange gelten, wie die Rentenniveau-Haltelinie gilt, also bis zum Jahr 2025.

Aus dem Gesetzentwurf geht hervor, dass die Rentenniveau-Haltelinie voraussichtlich im Jahr 2023 greifen wird. Damit würde die Rentenanpassungsformel in den Jahren 2024 und 2025 ausgesetzt. Laut Gesetzentwurf wird durch diese Maßnahme die Rentenanpassungsmethodik deutlich vereinfacht und transparenter.²⁹

Die Rentenanpassungsraten betragen laut Gesetzentwurf bei der Rentenanpassung nach Mindestrentenniveau bzw. bei ausgesetzter Rentenanpassungsformel 1,5 % im Jahr 2024 und 2,1 % im Jahr 2025. Bei der alten Rentenanpassungssystematik hätten die Rentenanpassungsraten 0,0 % im Jahr 2024 und 1,1 % im Jahr 2025 betragen.³⁰

²⁵ Im Rentenversicherungsbericht 2021 wurde beispielsweise für den Nachhaltigkeitsfaktor im Jahr 2023 ein Wert von 1,0188 angegeben, für das Jahr 2024 von 0,9789 (vgl. Bundestagsdrucksache 20/184, S. 43, Übersicht B 17). Damit hätte der Nachhaltigkeitsfaktor für sich genommen die Renten im Jahr 2023 um rund 1,9 % erhöht und im Jahr darauf um 2,1 % gesenkt.

²⁶ Vgl. Bundestagsdrucksache 20/1680, S. 4.

²⁷ Da laut Gesetzentwurf in den Jahren 2024 und 2025 voraussichtlich eine Rentenanpassung nach Mindestrentenniveau stattfinden wird (vgl. Tnr. 3.1.4), wird der Nachhaltigkeitsfaktor für die Rentenanpassungsraten der Jahre 2024 und 2025 irrelevant sein.

²⁸ Auch hier gilt die Rentengarantie: Wenn z. B. die Löhne gesunken sind, kann sich aus der Anpassung nach Mindestrentenniveau ein aktueller Rentenwert ergeben, der niedriger ist als der bisher geltende aktuelle Rentenwert. Der aktuelle Rentenwert würde aber wegen der Rentengarantie nicht gesenkt, sondern bliebe konstant. In diesem Fall würde das Rentenniveau wegen der Rentengarantie über 48 % steigen, da die Löhne gesunken wären, die Höhe der Renten aber unverändert bleiben würde.

²⁹ Vgl. Bundestagsdrucksache 20/1680, S. 29.

³⁰ Vgl. Bundestagsdrucksache 20/1680, S. 4, Tabelle.

3.1.5 Abschaffung der Sonderzahlungen des Bundes

Die Sonderzahlungen des Bundes führte der Gesetzgeber mit dem RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz³¹ zusammen mit der Beitragssatzgarantie ein, um einen Beitragssatz von nicht mehr als 20 % zu gewährleisten (Beitragssatz-Halteline). Dazu sollte der Bund in den Jahren 2022 bis 2025 Sonderzahlungen von jeweils 0,5 Mrd. Euro an die allgemeine Rentenversicherung leisten. Sollte auch dann noch ein Beitragssatz über 20 % drohen, erhöht sich der zusätzliche Bundeszuschuss in dem Maße, wie es für einen Beitragssatz von 20 % erforderlich ist (Beitragssatzgarantie). Die Sonderzahlungen sollten ausschließlich dazu verwendet werden, die Beitragssatzobergrenze von 20 % einzuhalten.³² Es blieb offen, was mit den Sonderzahlungen von dann insgesamt über 2 Mrd. Euro zu geschehen hat, wenn bis zum Jahr 2025 die Sonderzahlungen nicht gebraucht werden, um den Beitragssatz bei höchstens 20 % zu halten, die Sonderzahlungen also nicht notwendig waren.

Mit dem **Rentenpaket I** sind die Sonderzahlungen abgeschafft worden,³³ weil die Beitragssatz-Haltelinie von 20 % nach den Angaben im Gesetzentwurf bis zum Jahr 2025 nicht verletzt werden wird. Die Beitragssatzgarantie bleibt dagegen uneingeschränkt bestehen.

3.1.6 Erhöhung der Erwerbsminderungsrenten im Rentenbestand

Für Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner ist das Risiko der (Alters-)Armut besonders hoch. Deshalb hat der Gesetzgeber seit dem Jahr 2014 die EM-Renten deutlich erhöht, indem er dreimal die Zurechnungszeit zur Berechnung der EM-Rente verlängert hat.

Für die Höhe einer EM-Rente sind maßgeblich:

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

³¹ Gesetz vom 28. November 2018, BGBl. I 2018, Nummer 40, S. 2016.

³² Vgl. Bundestagsdrucksache 19/4668, S. 22. In der Gesetzesbegründung zum RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz heißt es, dass diese an die allgemeine Rentenversicherung gezahlten zusätzlichen Mittel erst eingesetzt werden, wenn der Beitragssatz zur allgemeinen Rentenversicherung bei 20 % stabilisiert werden muss. Vgl. Bundestagsdrucksache 19/4668, S. 4 und 38. Gesetzlich umgesetzt wurde diese Vorgabe in § 287 Absatz 3 SGB VI. Danach dürfen bei der Festsetzung des Beitragssatzes nach § 158 SGB VI die Sonderzahlungen in der Nachhaltigkeitsrücklage nicht berücksichtigt werden, wenn keine Gefahr besteht, dass die Beitragssatzobergrenze überschritten wird.

³³ Die Regelung gilt mit Wirkung vom 1. Januar 2023. Für das Jahr 2022 sind die Sonderzahlungen bereits mit dem Haushaltsgesetz 2022 mit Wirkung vom 1. Januar 2022 um 0,5 Mrd. Euro auf null Euro vermindert worden. Siehe § 12 Absatz 3a des Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2022 (Haushaltsgesetz 2022) vom 22. Juni 2022. Da dieses Gesetz erst im Juni 2022 beschlossen wurde, sind bereits Zahlungen an die allgemeine Rentenversicherung geflossen. Deshalb muss eine Rückabwicklung durch das Bundesamt für Soziale Sicherung gemäß § 213 Absatz 6 SGB VI stattfinden.

Die Zurechnungszeit ist dabei die Zeit zwischen dem Eintritt der Erwerbsminderung und einem bestimmten Alter der versicherten Person (Zurechnungsalter). 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 hätte wie vor der Erwerbsminderung.

Das Zurechnungsalter lag bis zum 30. Juni 2014 bei 60 Jahren. Zum 1. Juli 2014 stieg es um zwei Jahre auf 62 Jahre (RV-Leistungsverbesserungsgesetz³⁴). Mit dem EM-Leistungsverbesserungsgesetz³⁵ und dem RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz wurden weitere schrittweise Erhöhungen bis auf letztlich 67 Jahre beschlossen. Im Jahr 2022 beträgt das Zurechnungsalter für Rentenzugänge 65 Jahre und 11 Monate. Das Zurechnungsalter von 67 Jahren wird für Rentenzugänge ab dem Jahr 2031 gelten.

Die Verlängerung der Zurechnungszeit betrifft die EM-Renten, aber auch die Renten wegen Todes, da auch für deren Höhe die Zurechnungszeit relevant ist. Die Verlängerung der Zurechnungszeit galt immer nur für die Zugangsrentnerinnen und -rentner und nicht für die Bestandsrentnerinnen und -rentner.

Das **Rentenpaket I** sieht vor, die EM-Renten und die Renten wegen Todes im Rentenbestand zu erhöhen: Zu einer am 30. Juni 2024 laufenden Rente wegen Erwerbsminderung oder einer Rente wegen Todes, die in der Zeit vom 1. Januar 2001 bis zum 31. Dezember 2018 begonnen hat, wird ein Zuschlag gezahlt. Gleiches gilt für eine Rente wegen Alters oder wegen Todes, die sich unmittelbar an eine Rente wegen Erwerbsminderung, die innerhalb des Zeitraums vom 1. Januar 2001 bis zum 31. Dezember 2018 begonnen hatte, angeschlossen hat.

Die Zuschläge betragen dabei:

- 7,5 % für Rentenzugänge in der Zeit vom 1. Januar 2001 bis 30. Juni 2014 und
- 4,5 % für Rentenzugänge in der Zeit vom 1. Juli 2014 bis 31. Dezember 2018.

Damit werden die Rentenerhöhungen durch die mehrmalige Verlängerung der Zurechnungszeit, die bisher nur für die Zugangsrenten galten, in pauschaler Form auch für die Bestandsrentnerinnen und -rentner gewährt.

Die Maßnahme soll ab dem 1. Juli 2024 gelten und in der vollen Jahreswirkung zunächst 2,6 Mrd. Euro Mehrausgaben verursachen.

³⁴ Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz), BGBl. I Nummer 27 vom 26. Juni 2014, S. 787 ff.

³⁵ Gesetz zur Verbesserung der Leistungen bei Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit und zur Änderung anderer Gesetze (EM-Leistungsverbesserungsgesetz); BGBl. I Nummer 48 vom 21. Juli 2017.

3.1.7 Finanzielle Effekte des Rentenpakets I

Der Gesetzentwurf stellt die finanziellen Effekte des Rentenpakets I nur in ihrer Gesamtheit bis zum Jahr 2026 dar.³⁶ Die Maßnahmen im Rentenpaket I wirken sich auf die **Ausgaben** der allgemeinen Rentenversicherung teilweise gegensätzlich aus. Während z. B. die Reaktivierung des Nachholfaktors bis zum Jahr 2026 zu Minderausgaben führt, haben die Aussetzung der Rentenanpassungsformel sowie die Erhöhung der EM-Renten und der Renten wegen Todes bis zum Jahr 2026 höhere Ausgaben zur Folge. Insgesamt gibt die allgemeine Rentenversicherung bis zum Jahr 2026 durch das Rentenpaket I 18 Mrd. Euro weniger aus (vgl. Tabelle, S. 17).

Dies wirkt sich auf den **Beitragssatz** aus. Er muss nicht schon im Jahr 2024 erhöht werden, sondern voraussichtlich erst im Jahr 2025 auf 19,5 % und im Jahr 2026 auf 19,7 %. Er liegt dann noch um 0,1 Prozentpunkte unter dem Beitragssatz ohne Rentenpaket I (vgl. Tabelle, S. 17).

Auch der Bund wird entlastet: Zum einen fallen die Sonderzahlungen weg. Zum anderen steigen wegen des geringeren Beitragssatzanstiegs der allgemeine Bundeszuschuss und die Beitragszahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten nicht so stark. Insgesamt sind die **Zahlungen des Bundes** an die allgemeine Rentenversicherung bis zum Jahr 2026 um rund 5 Mrd. Euro geringer (vgl. Tabelle, S. 17).

³⁶ Vgl. Bundestagsdrucksache 20/1680, insbesondere Tabellen S. 4 und 5.

Tabelle

Finanzielle Effekte der Maßnahmen des Rentenpakets I im Vergleich zur Situation ohne diese Maßnahmen in den Jahren 2022 bis 2026

	2022	2023	2024	2025	2026	Finanzielle Effekte 2022 bis 2026
	<i>In Mrd. Euro</i>					
Rentenausgaben mit Rentenpaket I	332,8	351,1	364,7	377,7	390,0	
Rentenausgaben ohne Rentenpaket I	333,8	357,5	371,9	379,2	391,9	
Veränderung der Rentenausgaben	-1,0	-6,4	-7,2	-1,5	-1,9	-18,0
allgemeiner Bundeszuschuss			-1,9	-0,5	-0,3	-2,7
Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten			-0,7	-0,2	-0,1	-1,0
Sonderzahlungen des Bundes		-0,5	-0,5	-0,6		-1,6
Veränderung der Zahlungen des Bundes an die allgemeine Rentenversicherung insgesamt		-0,5	-3,1	-1,3	-0,4	-5,3
	<i>in Prozentpunkten</i>					
Beitragsatzeffekt			-0,7	-0,2	-0,1	
	<i>in %</i>					
Rentenniveau (Sicherungsniveau vor Steuern)	48,1	48,0	48,0	48,0	47,3	

Quelle: Bundestagsdrucksache 20/1680, insbesondere die Tabellen auf den S. 4 und 5, eigene Berechnungen.
Negative Werte: Minderausgaben.

3.2 Würdigung

Die allgemeine Rentenversicherung gibt durch das Rentenpaket I bis zum Jahr 2026 18 Mrd. Euro weniger aus. Der Bund muss bis zum Jahr 2026 rund 5 Mrd. Euro weniger an die allgemeine Rentenversicherung zahlen. Beitragszahlende und Steuerzahlende und damit die jüngeren Generationen werden dadurch entlastet.

Der Statistikeffekt blähte das Rentenniveau auf, ohne dass damit höhere Renten verbunden waren. Das Versorgungsniveau der Rentenbeziehenden erschien durch den Statistikeffekt besser, als es tatsächlich war. Die **Abschaffung des Statistikeffekts** im Rentenniveau kann dagegen künftig zu höheren Rentenanpassungen führen, was den Rentenbeziehenden zugutekommt. Somit schaffen die Maßnahmen einen Ausgleich zwischen den Generationen.

Für diesen Ausgleich hätte es allerdings der **Aussetzung der Rentenanpassungsformel** nicht bedurft. Die Rentenanpassung mag dadurch einfacher und transparenter sein. Allerdings ist eine Aufgabe der Rentenanpassungsformel auch, die finanzielle Stabilität des Rentenversicherungssystems zu gewährleisten: Sie reduziert das Rentenniveau, wenn die Relation von Rentenbeziehenden zu Beitragszahlenden zugenommen hat und/oder der Beitragssatz gestiegen ist. Zudem steht das Aussetzen der Rentenanpassungsformel im Widerspruch zur Reaktivierung des Nachholfaktors. Letzteres gewährleistet ja gerade, dass die Rentenanpassungsformel voll wirken kann, nachdem die Rentengarantie gegriffen hat.

Der pauschale Zuschlag zur **Erhöhung der EM-Renten des Rentenbestandes** gilt wie schon bei der Verlängerung der Zurechnungszeit beim Rentenzugang auch für die Renten wegen Todes. Anders als bei den Beziehenden der EM-Renten wurde allerdings für die Beziehenden der Renten wegen Todes kein bedeutsames Armutsproblem festgestellt. Hilfreich wäre eine Darstellung im Gesetzentwurf gewesen, welcher Teil der Mehrausgaben von 2,6 Mrd. Euro jährlich auf die Renten wegen Todes entfällt.³⁷

Aus heutiger Sicht ist der Zweck der **Sonderzahlungen des Bundes** entfallen, einen Beitragssatz über 20 % zu verhindern. Die Rentenversicherungsträger hätten die Geldbeträge zumindest im Jahr 2022 ohnehin nur zu einem negativen Zins angelegt. Mithin stellte sich insgesamt die Frage, ob die Mittel von über 2 Mrd. Euro an anderer Stelle nicht besser eingesetzt wären. Zudem war auch unklar, was mit den Sonderzahlungen zu geschehen hat, wenn die Haltelinie bis zum Jahr 2025 nicht gegriffen hätte, wenn die Sonderzahlungen also nicht verwendet worden wären.

Der Gesetzentwurf zum Rentenpaket I weist die finanziellen Auswirkungen des Gesetzes nur bis zum Jahr 2026 aus, obwohl die Maßnahmen teilweise sehr langfristige Effekte auf die finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung haben. Der Bundesrechnungshof empfiehlt deshalb erneut, die finanziellen Effekte von rentenpolitischen Maßnahmen in den jeweiligen Gesetzentwürfen langfristig darzustellen.³⁸ Die **Gesetzesfolgen** ließen sich dann besser abschätzen.

³⁷ Der Bundesrechnungshof hatte für das RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz überschlägig berechnet, dass rund ein Viertel der Mehrausgaben aufgrund der Verlängerung der Zurechnungszeit auf die Renten wegen Todes entfallen könnte.

³⁸ Vgl. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, an den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages und an den Ausschuss für Gesundheit des Deutschen Bundestages über die Demografische Entwicklung: Finanzrisiken des Bundes aus seiner Beteiligung an der Finanzierung der Sozialversicherungen vom 23. Mai 2022, Gz.: IX 4 – 2020 - 0523. Vgl. auch Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über die Grundbedingungen zur Sicherung nachhaltiger Staatsfinanzen, Gz.: I 3 (I 7) - 2019 - 0823, 23. August 2022.

4 Ausblick auf das Rentenpaket II

Der Bundesarbeitsminister hat angekündigt, dass es noch im Jahr 2022 ein **Rentenpaket II** geben wird.³⁹ Dort soll das Mindestrentenniveau von 48 % dauerhaft, d. h. über das Jahr 2025 hinaus festgeschrieben werden. Dazu könnte die Rentenanpassungsformel in ihrer bisherigen Form abgeschafft werden. Zudem steht noch der im Koalitionsvertrag angekündigte Einstieg in die Teilkapitaldeckung der gesetzlichen Rentenversicherung aus. Im Koalitionsvertrag war angekündigt, dass der Bund dafür anfänglich 10 Mrd. Euro an die gesetzliche Rentenversicherung zahlt.⁴⁰

Schon das Rentenpaket I sieht die Aussetzung der Rentenanpassungsformel bis zum Jahr 2025 vor, sobald die Haltelinie einmal gegriffen hat. Das Rentenpaket II könnte nun mit der dauerhaften Festschreibung des Mindestrentenniveaus die endgültige **Abschaffung der Rentenanpassungsformel** besiegeln. Damit ginge ein Instrument zur langfristigen und nachhaltigen Finanzierung der Rentenversicherung verloren. Die graduelle Reduktion des Rentenniveaus vor allem durch den Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenanpassungsformel sollte helfen, die Rentenfinanzen vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung zu stabilisieren. Verzichtet man auf diese Stellschraube, müsste an den anderen Stellschrauben Beitragssatz, Bundeszuschuss und Rentnerquotient umso stärker gedreht werden. Der Bundesrechnungshof sieht hier die Gefahr einer finanziellen Überlastung des Bundes.⁴¹

Die **teilweise Kapitaldeckung** in der gesetzlichen Rentenversicherung könnte künftige Generationen entlasten. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass das Kapital von den heutigen Generationen (z. B. durch Steuern oder Beiträge) aufgebracht wird. Wird z. B. das Kapital über zusätzliche Schulden aufgebracht, würde sich nichts an den Lasten der künftigen Generationen ändern. Es gäbe nur einen Unterschied: Die künftigen Generationen müssten anstatt der impliziten Schulden des Rentenversicherungssystems die expliziten Bundesschulden zurückzahlen.

Wenn ein nennenswerter Kapitalstock aufgebaut werden soll, muss der Gesetzgeber regeln, wie, von wem und in welcher Höhe der Kapitalstock weiter gespeist werden soll. 10 Mrd. Euro sind – selbst wenn sie jeweils über mehrere Jahre flössen – zu wenig, um eine deutliche Entlastung der jüngeren und künftigen Generationen zu erreichen.

³⁹ Vgl. z. B. <https://www.spd.de/aktuelles/detail/news/sicherheit-im-alter/19/04/2022/>.

⁴⁰ Vgl. Koalitionsvertrag 2021 bis 2025 zwischen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP: MEHR FORTSCHRITT WAGEN – BÜNDNIS FÜR FREIHEIT, GERECHTIGKEIT UND NACHHALTIGKEIT.

⁴¹ Vgl. dazu auch Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über die Grundbedingungen zur Sicherung nachhaltiger Staatsfinanzen, Gz.: I 3 (I 7) - 2019 - 0823, 23. August 2022.

5 Stellungnahme des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zum Berichtsentwurf

Das BMAS hat es in seiner Stellungnahme vom 5. September 2022 für unzutreffend erachtet, dass die **Rentengarantie** die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Rentenbeziehenden zwar gemildert habe, für Beitragszahlende und den Bund die Auswirkungen aber umso stärker gewesen seien. Denn weder musste der Beitragssatz angehoben werden – die Beitragszahlenden also nicht mehr Beiträge bezahlen –, noch musste der Bund höhere Bundeszuschüsse gewähren. Wie eine „umso stärkere Belastung“ entstehen sollte, sei insoweit nicht nachvollziehbar.

Das BMAS hat erläutert, dass keinesfalls unklar gewesen sei, was mit den **Sonderzahlungen des Bundes** geschehen wäre, wenn die Beitragssatz-Haltelinie bis zum Jahr 2025 nicht gegriffen hätte. So regelt § 287a SGB VI eine bedingungslose Zahlung der Sonderzahlungen des Bundes an die allgemeine Rentenversicherung.

Die Kritik des Bundesrechnungshofes, dass der Gesetzentwurf zum Rentenpaket I die finanziellen Folgen nur für fünf Jahre bis zum Jahr 2026 darstelle, hat das BMAS zurückgewiesen. Die **Gesetzesfolgenabschätzung** sei gemäß § 44 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung (GGO) durchgeführt worden.

Abschließend hat das BMAS geäußert, dass es für die Ausführungen des Bundesrechnungshofes zum **Rentenpaket II** derzeit noch keine Grundlage gebe. Richtig sei, dass mit dem Rentenpaket II die Verabredungen des Koalitionsvertrages für ein langfristiges Mindestsicherungsniveau von 48 % und der Einstieg in eine teilweise Kapitaldeckung in der gesetzlichen Rentenversicherung umgesetzt werden sollen.

6 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof kann die Äußerung des BMAS nicht nachvollziehen, dass durch die **Rentengarantie** keine höheren Belastungen für Beitragszahlende und Steuerzahlende entstehen. Durch die Rentengarantie sind die Renten nicht gesunken, wie von der Renten Anpassungsformel vorgegeben. Also gab die gesetzliche Rentenversicherung mehr aus als ohne Rentengarantie. Diese Mehrausgaben müssen finanziert werden. Dies geschieht über den eigenen Finanzierungsmechanismus der allgemeinen Rentenversicherung: Zunächst mindern höheren Ausgaben die Nachhaltigkeitsrücklage. Diese wird schneller aufgebraucht. Es kommt früher zu Beitragssatzsteigerungen oder sie fallen höher aus. Diese wiederum erhöhen den Bundeszuschuss stärker. Damit sind sowohl Beitragszahlende als auch der Bund und damit die Steuerzahlenden durch die Rentengarantie belastet. Die Tatsache, dass der Beitragssatz und der Bundeszuschuss im ersten Jahr nach dem Wirken der Rentengarantie nicht erhöht werden mussten, bedeutet nicht, dass es diese Mehrbelastungen nicht gibt. Sie treten vielmehr zeitverzögert auf. Damit dies nicht geschieht, war es wichtig, den Nachholfak-

tor zu reaktivieren. Die Lastverschiebungen auf die jüngeren Generationen werden so begrenzt.

Der Bundesrechnungshof stimmt mit dem BMAS überein, dass gemäß § 287a SGB VI die **Sonderzahlungen des Bundes** bedingungslos an die allgemeine Rentenversicherung geflossen wären. Allerdings war die Verwendung der Geldbeträge an Bedingungen geknüpft. Die Gesetzesbegründung zum RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz stellte an mehreren Stellen klar, dass die Sonderzahlungen nur verwendet werden dürfen, um einen Anstieg des Beitragssatzes über 20 % zu verhindern. Gesetzlich fixiert ist dies in § 287 Absatz 3 SGB VI. Danach dürfen die geleisteten Sonderzahlungen des Bundes bei der Bestimmung des Beitragssatzes nicht berücksichtigt werden, wenn keine Gefahr besteht, dass der Beitragssatz über 20 % steigt. Somit hatten die Sonderzahlungen einen ganz bestimmten Zweck und waren nicht bedingungslos. Der Gesetzgeber hatte nicht geregelt, was mit den Sonderzahlungen zu geschehen hat, wenn die Bedingung bzw. der Zweck nicht eintreten.

Die GGO sieht vor, die finanziellen Effekte eines Gesetzes für den Bundeshaushalt für den Zeitraum der mehrjährigen Finanzplanung des Bundes darzustellen. Allerdings verbietet die GGO nicht, für die **Gesetzesfolgenabschätzung** eine längere Frist zu wählen, insbesondere wenn es um die finanziellen Auswirkungen auf die gesetzliche Rentenversicherung geht. Im Gegenteil: Gemäß § 44 Absatz 1 GGO ist darzustellen, ob die Wirkungen des Vorhabens einer nachhaltigen Entwicklung entsprechen, insbesondere welche langfristigen Wirkungen das Vorhaben hat. Deshalb empfiehlt der Bundesrechnungshof weiterhin, bei Gesetzesvorhaben für die gesetzliche Rentenversicherung die Gesetzesfolgen langfristig abzuschätzen.

Das BMAS bestätigt, dass im **Rentenpaket II** die Verabredungen des Koalitionsvertrages umgesetzt werden sollen, zum einen das Mindestrentenniveau langfristig festzuschreiben und zum anderen in die teilweise Kapitaldeckung einzusteigen. Der Bundesrechnungshof regt deshalb an, seine Ausführungen zum Rentenpaket II entsprechend zu beachten.

Ahrendt

Dr. Weber

Weinert