



Bericht

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Absatz 2 BHO

zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung

Finanzen der allgemeinen Rentenversicherung und
Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes

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 - 0000769

Potsdam, den 22. März 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkung und Anlass des Berichts	7
2	Die finanzielle Entwicklung in der allgemeinen Rentenversicherung	8
2.1	Ausgaben	8
2.1.1	Rentenausgaben	8
2.1.2	Leistungen zur Teilhabe	10
2.1.3	Verwaltungsausgaben	11
2.2	Einnahmen	11
2.2.1	Beitragseinnahmen	11
2.2.2	Bundeszuschüsse	13
2.3	Nachhaltigkeitsrücklage	13
2.4	Beitragssatz	14
2.5	Voraussichtliche zukünftige Entwicklung	14
3	Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes	16
3.1	Regelungen zu den Bundeszuschüssen	16
3.1.1	Feststellungen	16
3.1.2	Würdigung und Empfehlung – Notwendigkeit der Vereinfachung und der Transparenz	18
3.1.3	Stellungnahme des BMAS im Prüfungsverfahren	20
3.1.4	Bemerkungsverfahren	21
3.2	Rentenanpassung 2021: Rentengarantie und Statistikeffekt	22
3.2.1	Auswirkungen der Rentengarantie	22
3.2.2	Auswirkungen des Statistikeffekts	22
3.2.3	Reaktivierung des Nachholfaktors und Beseitigung des Statistikeffekts	23
3.2.4	Würdigung und Empfehlung – Ausgleich zwischen den Generationen durch Nachholfaktor und Beseitigung des Statistikeffekts	23

3.2.5	Stellungnahme des BMAS im Prüfungsverfahren und der Koalitionsvertrag	24
4	Stellungnahme des BMAS zum Berichtsentwurf	25
5	Abschließende Würdigung	25

0 Zusammenfassung

- 0.1 Die finanzielle Lage der allgemeinen Rentenversicherung war in den Jahren 2020 und 2021 durch die Corona-Pandemie geprägt. Durch die zeitweise weit verbreitete Kurzarbeit und eine erhöhte Arbeitslosigkeit stiegen die Beitragseinnahmen weniger stark als vor der Krise erwartet. Die Ausgabenseite der allgemeinen Rentenversicherung blieb dagegen durch die Corona-Pandemie weitgehend unbeeinflusst. Entsprechend verzeichnete die allgemeine Rentenversicherung in den Jahren 2020 und 2021 Defizite, die zu einem Abbau der Nachhaltigkeitsrücklage führten. Der Beitragssatz musste jedoch noch nicht erhöht werden. Er blieb konstant bei 18,6 %.

Das Rentenniveau, also die verfügbare Durchschnittsrente in Relation zu den verfügbaren Durchschnittslöhnen, ist im Jahr 2021 von 48,2 % auf 49,4 % gestiegen. Dies lag zum einen an einem Statistikeffekt, zum anderen an der sogenannten Rentengarantie. Denn obwohl die für die Berechnung des Rentenniveaus maßgebliche Lohngröße u. a. wegen der Corona-Pandemie gesunken ist, sanken die Renten nicht. Sie blieben wegen der Rentengarantie konstant, sodass das Rentenniveau stieg. Insgesamt ist 1 Prozentpunkt der Rentenniveausteigerung des Jahres 2021 auf einen Statistikeffekt zurückzuführen und 0,2 Prozentpunkte auf die Rentengarantie.

Die Bundeszuschüsse an die allgemeine Rentenversicherung beliefen sich im Jahr 2020 auf 75,3 Mrd. Euro und im Jahr 2021 auf 78,9 Mrd. Euro. Der Anstieg ist auf die jährliche gesetzlich vorgesehene Fortschreibung der Bundeszuschüsse und darauf zurückzuführen, dass der Gesetzgeber mit den Leistungsausweitungen in der gesetzlichen Rentenversicherung seit dem Jahr 2014 (z. B. Mütterrente, Rente mit 63 oder Grundrente) die Bundeszuschüsse erhöhte. Insgesamt belaufen sich die Zahlungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung im Jahr 2021 laut Bundeshaushaltsplan 2021 auf 106,2 Mrd. Euro (Tnr. 2).

- 0.2 In den kommenden Jahren wird sich immer mehr die demografische Entwicklung in den Finanzen der allgemeinen Rentenversicherung niederschlagen. Die „Babyboomer“, also die in den Jahren 1955 bis 1970 Geborenen, erreichen allmählich das Rentenalter, sodass die Anzahl der Renten und die Anzahl der Rentenbeziehenden kräftig steigen. Die Anzahl der Beitragszahlenden stagniert dagegen bzw. geht langfristig zurück. Dadurch schrumpft die Nachhaltigkeitsrücklage weiter und ab dem Jahr 2024 werden Beitragssatzsteigerungen erforderlich sein. Nach den derzeitigen Projektionen der Bundesregierung wird bis zum Jahr 2025 die Beitragssatz-Haltelinie von 20 % nicht erreicht. Bis zum Jahr 2035 wird der Beitragssatz voraussichtlich jedoch auf 22,4 % ansteigen.

Das Rentenniveau wird wegen der „Dämpfungsmechanismen“ in der Rentenanpassungsformel sinken. Die Rentenniveau-Haltelinie von 48 % wird jedoch voraussichtlich bis zum Jahr 2025 nicht erreicht. Bis zum Jahr 2035 wird das Rentenniveau voraussichtlich unter 46 % sinken.

Die Bundeszuschüsse werden bis zum Jahr 2035 auf über 132 Mrd. Euro ansteigen. In Relation zu den Ausgaben der allgemeinen Rentenversicherung steigen sie von 22,6 % im Jahr 2020 auf 23,6 % im Jahr 2035 (Tnr. 2.5).

- 0.3 Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Regelungen zur Berechnung der Bundeszuschüsse kompliziert und teilweise veraltet sind. Die jährlichen Berechnungen der Bundeszuschüsse sind intransparent und oft nicht nachvollziehbar.

Bei der jährlichen Berechnung der Bundeszuschüsse sind zwei Minderungsbeträge von 340 Mio. Euro und 409 Mio. Euro zu berücksichtigen. Eine Verrechnungsregel beim Minderungsbetrag von 340 Mio. Euro hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) noch nie umgesetzt. Es ist dazu auch nicht in der Lage, weil es über die dafür notwendigen Daten nicht verfügt. Das BMAS versäumte es über Jahre, auf diesen Gesetzesmangel hinzuweisen und Vorschläge zu unterbreiten, wie das Gesetz weiterentwickelt werden könnte. Zudem überprüfte das BMAS nicht wie vorgesehen die Höhe des Minderungsbetrages von 409 Mio. Euro. Auch hier hätte das BMAS Vorschläge unterbreiten können, wie die gesetzliche Regelung weiterentwickelt werden könnte.

Hinzu kommt, dass die Minderungsbeträge die Bundeszuschüsse faktisch nicht mindern, sondern erhöhen. Im Jahr 2021 waren die Bundeszuschüsse aufgrund der Minderungsbeträge um über 120 Mio. Euro höher, als wenn die Minderungsbeträge nicht berücksichtigt worden wären.

Die Bundeszuschüsse waren Gegenstand einer Bemerkung des Bundesrechnungshofes. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat das BMAS aufgefordert, die Regelungen zu den Bundeszuschüssen grundlegend zu überprüfen. Dazu gehöre, die veralteten Regelungen zu streichen und die Minderungsbeträge zu überprüfen (Tnr. 3.1).

- 0.4 Der Bund hat sich mit der sogenannten Beitragssatzgarantie für die Jahre 2019 bis 2025 verpflichtet, den Beitragssatz in der allgemeinen Rentenversicherung nicht über 20 % steigen zu lassen. Dazu soll er in den Jahren 2022 bis 2025 jeweils 0,5 Mrd. Euro als Sonderzahlung an die allgemeine Rentenversicherung leisten. Sollte dies nicht ausreichen, erhöht er den zusätzlichen Bundeszuschuss, damit ein Beitragssatz von 20 % gehalten werden kann. Die Beitragssatzgarantie gilt dabei „uneingeschränkt“.

Mit der Beitragssatzgarantie geht der Bund ein hohes finanzielles Risiko in unbekannter Höhe ein. Es besteht die Gefahr, dass der Bund wegen der Zahlungsverpflichtungen an die gesetzliche Rentenversicherung übermäßig belastet wird (Tnr. 3.1).

- 0.5 Die Bundeszuschüsse dienen u. a. zur pauschalen Abdeckung der sogenannten versicherungsfremden Leistungen. Dies sind Leistungen, die die gesetzliche Rentenversicherung zwar erbringt, die aber in die Finanzierungsverantwortung des Gesamtstaates fallen. Dabei ist nicht eindeutig festgelegt, welche Leistungen versicherungsfremd sind und wie hoch sie sind. Es gibt unterschiedliche Definitionen und Abgrenzungen.

Wegen der unterschiedlichen Abgrenzungen und der unterschiedlichen Möglichkeiten, die Höhe der versicherungsfremden Leistungen zu bestimmen, gibt es derzeit keine Anhaltspunkte dafür, dass die Höhe der versicherungsfremden Leistungen im Missverhältnis zur Höhe der Bundeszuschüsse steht. Der Bundesrechnungshof hat dem BMAS empfohlen, darzulegen, welche Leistungen versicherungsfremd sind, und sie regelmäßig zu quantifizieren. Das erhöht die Transparenz und zeigt, welche gesamtgesellschaftlichen Aufgaben die gesetzliche Rentenversicherung erfüllt und welche Ausgaben dies verursacht (Tnr. 3.1).

- 0.6 Im Jahr 2021 wirkte die sogenannte Rentengarantie. Das heißt, die Renten wurden nicht gesenkt, obwohl gemäß Rentenanpassungsformel eine Rentensenkung hätte stattfinden müssen. Denn die für die Rentenanpassung relevante Lohngröße war u. a. aufgrund der Corona-Pandemie gesunken. Durch die Rentengarantie sind die Rentenausgaben und das Rentenniveau höher. Dadurch könnte der Beitragssatz früher steigen und die Bundeszuschüsse wären dann höher, weil deren Höhe u. a. von der Höhe des Beitragssatzes abhängt. Die Lasten der Corona-Pandemie werden daher einseitig auf die Beitragszahlenden und den Bund und somit auf die Steuerzahlenden verschoben. Damit belastet die Rentengarantie eher jüngere Generationen.

Bis zum Jahr 2018 sorgte der sogenannte Nachholfaktor dafür, dass aufgrund der Rentengarantie unterbliebene Rentensenkungen nachgeholt wurden. Dies geschah, indem die Rentenerhöhungen in den Folgejahren etwas niedriger ausfielen. Der Gesetzgeber setzte jedoch den Nachholfaktor für die Jahre 2019 bis 2025 aus.

Zudem wirkte sich bei der Rentenanpassung des Jahres 2021 ein Statistikeffekt aus. Deswegen ist nun das Rentenniveau dauerhaft um einen Prozentpunkt höher. Eine Besserstellung der Rentenbeziehenden ist damit jedoch nicht verbunden. Im Gegenteil: Weil es wegen des höheren Rentenniveaus weniger wahrscheinlich ist, dass die Rentenniveau-Haltelinie greift, können die Rentenerhöhungen zukünftig durch den Statistikeffekt niedriger ausfallen. Das ist nachteilig für die Rentenbeziehenden, also für die eher älteren Generationen.

Dieser Nachteil für die Rentenbeziehenden bzw. für die älteren Generationen könnte entfallen, wenn das BMAS den Statistikeffekt aus dem Rentenniveau herausrechnen würde. Reaktivierte der Gesetzgeber zudem den Nachholfaktor, müsste die gesetzliche Rentenversicherung nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes kumuliert bis zum Jahr 2025 rund 9 Mrd. Euro weniger auszahlen. Auch die Bundeszuschüsse wären niedriger. Dabei kann der Nachholfaktor so angewendet werden, dass andere rentenpolitische Ziele wie die Rentenniveau-Haltelinie nicht gefährdet sind. Die jüngeren Generationen wären entlastet.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMAS deshalb empfohlen, den Nachholfaktor ab dem Jahr 2022 in modifizierter Form wieder einzuführen und das Rentenniveau um den Statistikeffekt zu bereinigen. Diese beiden Maßnahmen könnten einen Ausgleich zwischen den Generationen schaffen (Tnr. 3.2).

1 Vorbemerkung und Anlass des Berichts

Mehr als ein Fünftel der im Bundeshaushalt vorgesehenen Ausgaben fließt in die gesetzliche Rentenversicherung. Im Jahr 2021 waren dies über 106 Mrd. Euro. Damit ist die finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung für die Finanzen des Bundes von herausragender Bedeutung.

Der Bundesrechnungshof berichtet deshalb über die derzeitige und die zukünftig zu erwartende finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung.¹ Er legt zudem seine Prüfungsergebnisse und Empfehlungen zu Themen dar, die die finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung unmittelbar betreffen. Dies sind in diesem Bericht die Zuschüsse des Bundes an die allgemeine Rentenversicherung, die Höhe der versicherungsfremden Leistungen und die Auswirkungen eines Statistikeffekts und der Rentengarantie bei der Rentenanpassung des Jahres 2021.

¹ Der Bundesrechnungshof hat bereits vier 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**“ (<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/2020/finanzielle-entwicklung-der-gesetzlichen-rentenversicherung-leistungsbegrenzungen-und-leistungsausweitungen-seit-dem-jahr-2000>), „**Handlungsoptionen und Handlungsspielräume**“ (<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/2020/finanzielle-entwicklung-der-gesetzlichen-rentenversicherung-handlungsoptionen-und-handlungsspielraeume-in-der-gesetzlichen-rentenversicherung>), „**Auswirkungen der Corona-Pandemie**“ (<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/2020/finanzielle-entwicklung-der-gesetzlichen-rentenversicherung-auswirkungen-der-corona-pandemie>) und „**Rentengarantie und Notwendigkeit eines Nachholfaktors**“ (<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/2021/finanzielle-entwicklung-der-gesetzlichen-rentenversicherung-rentengarantie-und-notwendigkeit-eines-nachholfaktors>).

2 Die finanzielle Entwicklung in der allgemeinen Rentenversicherung

2.1 Ausgaben

Die Ausgaben der allgemeinen Rentenversicherung² beliefen sich laut Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung³ im Jahr 2020 auf 332,7 Mrd. Euro. Im Jahr 2021 stiegen sie auf 341,6 Mrd. Euro an. Die wichtigsten Ausgabenkategorien im Jahr 2020 waren:⁴

- Rentenausgaben: 289,0 Mrd. Euro,
- Ausgaben für die Krankenversicherung der Rentner (KVdR): 21,9 Mrd. Euro,
- Ausgaben für Teilhabeleistungen („Reha-Leistungen“): 6,8 Mrd. Euro und
- Verwaltungsausgaben: 4,1 Mrd. Euro.

2.1.1 Rentenausgaben

Die Rentenausgaben beliefen sich auf 289,0 Mrd. Euro im Jahr 2020 und auf 296,2 Mrd. Euro im Jahr 2021. Sie hängen von der Anzahl der Renten und der Rentenhöhe ab. Letztere wird von der jährlichen Rentenanpassung bestimmt. Zudem hat die Grundrente zum Ausgabenanstieg beigetragen. So wird seit dem Jahr 2021 bestimmten Rentenbeziehenden mit geringen Rentenansprüchen ein sogenannter Grundrentenzuschlag gewährt.⁵ Die Mehrausgaben hierfür schätzte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) auf 1,3 Mrd. Euro.⁶

² Die gesetzliche Rentenversicherung setzt sich aus der allgemeinen Rentenversicherung und der knappschaftlichen Rentenversicherung zusammen. Betrachtet wird hier nur die allgemeine Rentenversicherung, auf die rund 95 % der Rentenausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung entfallen.

³ Sollte keine andere Quelle zitiert sein, sind die Zahlen in Tnr. 2 dem Rentenversicherungsbericht 2021 entnommen oder aus den dort angegebenen Zahlen berechnet worden. Vgl. Bundestagsdrucksache 20/184, Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren, vom 1. Dezember 2021 (Rentenversicherungsbericht 2021).

⁴ Hinzu kommen der Wanderungsausgleich von 2,9 Mrd. Euro und der Wanderversicherungsausgleich von 7,9 Mrd. Euro, die an die knappschaftliche Rentenversicherung fließen, sowie Beitragserstattungen und sonstige Ausgaben.

⁵ Gesetz zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz) vom 18. August 2020, BGBl. Teil I 2020, S. 1879.

⁶ Vgl. Bundestagsdrucksache 19/18473, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz) vom 20. April 2020, S. 5.

2.1.1.1 Anzahl der Renten

In der allgemeinen Rentenversicherung gab es im Jahr 2020 rund 24,4 Millionen Renten.⁷ Die größte Rentenart sind die Altersrenten mit 17,8 Millionen Renten. Die Zahl der Hinterbliebenenrenten belief sich auf 4,8 Millionen und die Zahl der Erwerbsminderungsrenten auf 1,7 Millionen Renten (vgl. Tabelle 1). Im Vergleich zum Jahr 2019 stieg die Zahl der Renten um rund hunderttausend an.

Tabelle 1

Anzahl der Renten in der allgemeinen Rentenversicherung

Rentenart	2019			2020		
	Männer	Frauen	gesamt	Männer	Frauen	gesamt
Altersrenten	7.687.611	10.033.352	17.720.963	7.730.445	10.114.687	17.845.132
Erwerbsminderungsrenten	795.134	920.182	1.715.316	784.698	921.421	1.706.119
Hinterbliebenenrenten	666.463	4.183.149	4.849.612	679.954	4.154.053	4.834.007
Renten insgesamt	9.149.208	15.136.683	24.285.891	9.195.097	15.190.161	24.385.258

Quelle: Rentenversicherungsbericht 2021, Tabellenanhang, Übersicht 4, S. 62 (Männer) und S. 63 (Frauen), ohne Waisenrenten.

2.1.1.2 Rentenanpassung und Rentenniveau

Für die Höhe der Rentenausgaben ist entscheidend, wie stark die Renten jährlich erhöht werden. Die Rentenanpassungsformel bestimmt, wie sich die Renten jährlich entwickeln.⁸ Sie lautet vereinfacht ausgedrückt:⁹

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

⁷ Zuzüglich knappschaftlicher Rentenversicherung wurden in der gesetzlichen Rentenversicherung am 1. Juli 2020 rund 25,6 Millionen Renten (darunter rund 20,1 Millionen Versichertenrenten und rund 5,5 Millionen Hinterbliebenenrenten) an rund 21,2 Millionen Rentnerinnen und Rentner gezahlt. Vgl. Rentenversicherungsbericht 2021, S. 13, Tabellenanhang, Übersichten 4 und 5, S. 62 ff., 68 ff.

⁸ Die Rentenanpassungsformel schreibt den aktuellen Rentenwert fort. Der aktuelle Rentenwert ist diejenige Monatsrente, die man für einen Entgeltpunkt erhält. Seit dem 1. Juli 2021 beträgt er 34,19 Euro in den alten Bundesländern und 33,47 Euro im Beitrittsgebiet (vgl. Rentenversicherungsbericht 2021, Übersicht C 1, S. 49). Mit Entgeltpunkten werden die Rentenansprüche gemessen. Einen Entgeltpunkt erwirbt man, wenn man ein Jahr lang Beiträge nach Maßgabe des Durchschnittsentgelts in die gesetzliche Rentenversicherung einzahlt. Das Durchschnittsentgelt ist der Anlage 1 des SGB VI zu entnehmen. Es wird jährlich mit der Lohnentwicklung fortgeschrieben. Hat man z. B. 40 Jahre lang stets den Durchschnittsbeitrag entrichtet und damit in jedem Jahr einen Entgeltpunkt erworben, beträgt die Monatsrente in Westdeutschland: $40 * 34,19 \text{ Euro} = 1367,60 \text{ Euro}$.

⁹ 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.

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)¹⁰ und/oder
- sich das zahlenmäßige Verhältnis von Rentenbeziehenden zu Beitragszahlenden (Rentnerquotient) erhöht hat (Nachhaltigkeitsfaktor)¹¹.

Im Jahr 2021 ergab sich aus der Rentenanpassungsformel eine Rentensenkung von 3,24 % (Rentenanpassungsfaktor: 0,9676).¹² Eine Rentensenkung war jedoch aufgrund der Schutzklausel des § 68a Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI) ausgeschlossen (sog. Rentengarantie). Deshalb kam es zu einer sogenannten Nullanpassung, d. h. die Rentenhöhe blieb unverändert.

Das Rentenniveau, also das Verhältnis der verfügbaren Standardrente zum verfügbaren Durchschnittsentgelt,¹³ stieg auf 49,4 %, da das Durchschnittsentgelt im Jahr 2020 gesunken war und die Renten konstant blieben.

Im Jahr 2022 wird, berechnet aus den Angaben im Rentenversicherungsbericht 2021, die relevante Lohngröße in den alten Bundesländern voraussichtlich um rund 5,2 % zunehmen. Die Renten würden ebenfalls um rund 5,2 % steigen. Das Rentenniveau würde bei 49,4 % konstant bleiben. Das Rentenniveau läge damit über der Rentenniveau-Haltelinie von 48,0 %.

2.1.2 Leistungen zur Teilhabe

Eine Aufgabe der gesetzlichen Rentenversicherung besteht darin, Maßnahmen zur Erhaltung, Besserung und Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit zu finanzieren. Diese Leistungen zur Teilhabe beliefen sich im Jahr 2020 in der allgemeinen Rentenversicherung auf 6,75 Mrd. Euro. Im Jahr 2021 lagen sie bei 7,04 Mrd. Euro.¹⁴

¹⁰ Der Beitragssatzfaktor ist dann kleiner als eins.

¹¹ Der Nachhaltigkeitsfaktor ist dann kleiner als eins.

¹² Der Lohnfaktor war 0,9766, da die relevante Lohngröße gesunken ist. Der Beitragssatzfaktor lag bei 1,0000, da sich der Beitragssatz nicht verändert hat. Der Nachhaltigkeitsfaktor belief sich auf 0,9908, da die Anzahl der Rentenbeziehenden relativ zu den Beitragszahlenden gestiegen war. Der Rentenanpassungsfaktor berechnete sich dann gemäß Rentenanpassungsformel wie folgt: $0,9676 = 0,9766 \cdot 1,0000 \cdot 0,9908$.

¹³ 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 ein Versicherter, der 45 Jahre Beiträge nach Maßgabe des Durchschnittsentgelts gezahlt und damit 45 Entgeltpunkte erworben hat. Die verfügbare Standardrente ergibt sich aus der „Brutto-Standardrente“ nach Abzug der Beiträge für Kranken- und Pflegeversicherung. Das Durchschnittsentgelt der gesetzlichen Rentenversicherung ist der Anlage 1 des SGB VI zu entnehmen. Das verfügbare Durchschnittsentgelt ergibt sich nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge.

¹⁴ Vgl. Rentenversicherungsbericht 2021, Tabellenanhang, Übersicht 14, S. 93, Übersicht B 1, S. 23.

2.1.3 Verwaltungsausgaben

Die von den Rentenversicherungsträgern verursachten sogenannten Verwaltungs- und Verfahrenskosten lagen im Jahr 2020 bei 4,07 Mrd. Euro. Für das Jahr 2021 wurde ein Anstieg auf 4,30 Mrd. Euro erwartet.¹⁵ Hier dürfte die Einführung der Grundrente mit dem dafür benötigten Verwaltungsaufwand eine Rolle spielen. Die Verwaltungsausgaben machten im Jahr 2020 rund 1,22 % der Gesamtausgaben der allgemeinen Rentenversicherung aus. Im Jahr 2021 waren es 1,26 %.

2.2 Einnahmen

Die Einnahmen der allgemeinen Rentenversicherung stiegen von 328,8 Mrd. Euro im Jahr 2020 auf 341,1 Mrd. Euro im Jahr 2021 an. Die wichtigsten Einnahmekategorien der allgemeinen Rentenversicherung waren im Jahr 2020:

- die Beiträge der Versicherten (236,0 Mrd. Euro),
- die Beitragszahlung des Bundes für Kindererziehungszeiten (16,2 Mrd. Euro) und
- die Bundeszuschüsse (75,3 Mrd. Euro).

2.2.1 Beitragseinnahmen

Die Beitragseinnahmen der Jahre 2020 und 2021 waren durch die Corona-Pandemie beeinflusst. Die Beiträge der Versicherten beliefen sich im Jahr 2020 auf 236,0 Mrd. Euro. Sie stiegen im Jahr 2021 auf 244,0 Mrd. Euro.¹⁶ Für die Entwicklung der Beitragseinnahmen ist die Anzahl der Beitragszahlenden entscheidend und die Entwicklung der beitragspflichtigen Einkommen je Beitragszahlenden.

2.2.1.1 Anzahl der Beitragszahlenden

Die Anzahl der Beitragszahlenden ist weniger von der Corona-Pandemie abhängig, da auch für Kurzarbeitende und für Beziehende von Arbeitslosengeld grundsätzlich Beiträge entrichtet werden. Die Anzahl der Beitragszahlenden könnte jedoch negativ beeinflusst worden sein, weil z. B. geringfügige Beschäftigungen durch die Krise weggefallen sind oder Personen

¹⁵ Vgl. Rentenversicherungsbericht 2021, Tabellenanhang, Übersicht 14, S. 93, Übersicht B 1, S. 23.

¹⁶ Zuzüglich der Beiträge für Kindererziehungszeiten belaufen sich die Beiträge auf rd. 260,9 Mrd. Euro; vgl. Rentenversicherungsbericht 2021, S. 23, Übersicht B 1. Für die Beitragszahlung für Kindererziehungszeiten waren im Haushalt des Jahres 2021 16,9 Mrd. Euro angesetzt. Vgl. Bundeshaushaltsplan 2021, Einzelplan 11, Kapitel 1102, Titel 636 84.

arbeitslos wurden, die dann Grundsicherung für Arbeitssuchende empfangen. Für Letztere werden keine Beiträge entrichtet.¹⁷

Die Anzahl der Beitragszahlenden lag Ende des Jahres 2019 bei rund 36,3 Millionen. Personen.¹⁸ Im Jahr 2020 ist sie auf 36,1 Millionen Personen gesunken.¹⁹

2.2.1.2 Entwicklung der Entgelte

Die Corona-Pandemie wirkte sich stärker auf die Entgelte der Beitragszahlenden aus. Für die Finanzen der allgemeinen Rentenversicherung ist die Entwicklung von zwei Lohngrößen von besonderer Bedeutung. Dies ist die Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer und die Entwicklung der beitragspflichtigen Entgelte. Beide Größen sind für die Rentenanpassung und damit für die Rentenausgaben bedeutend (vgl. Tnr. 2.1.1.2). Die beitragspflichtigen Entgelte sind zudem für die Entwicklung der Beitragseinnahmen maßgeblich. Sie sind im Jahr 2020 nur um 1,7 % gestiegen.²⁰ Zurückzuführen ist dies vor allem auf die enorme Ausweitung der Kurzarbeit, die grundsätzlich nur mit 80 % des ursprünglichen Lohns in die Beitragsgrundlage bzw. in die Berechnung der beitragspflichtigen Entgelte einfließt.

Die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer sanken im Jahr 2020 sogar leicht um 0,1 %.²¹ Der Unterschied zur Entwicklung der beitragspflichtigen Entgelte ist vor allem darauf zurückzuführen, dass Kurzarbeit bei den beiden Größen unterschiedlich behandelt wird. Zur Berechnung der Größe Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer geht die Kurzarbeit mit dem tatsächlich für die verkürzte Arbeitszeit gezahlten Bruttolohn ein. Das beitragspflichtige Entgelt bei Kurzarbeit ist dagegen 80 % des Bruttolohns bei „normaler“ Arbeitszeit.

2.2.1.3 Beitragszahlung des Bundes für Kindererziehungszeiten

Seit dem 1. Juni 1999 leistet der Bund eine pauschalierte Beitragszahlung für die Kindererziehungszeiten. Der Bund zahlt die Beiträge für die ersten drei Jahre der Kindererziehung. Die Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten erhöhen sich jährlich gemäß der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer, der Entwicklung des Beitragssatzes und der Entwicklung der Anzahl der Kinder unter drei Jahren.

Im Jahr 2020 zahlte der Bund 16,2 Mrd. Euro und im Jahr 2021 leistete er 16,9 Mrd. Euro.²²

¹⁷ Vgl. hierzu auch Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung - hier: Auswirkungen der Corona-Pandemie vom 7. Oktober 2020, Gz.: IX 2 - 2020 - 0873.

¹⁸ Vgl. DRV Bund: Statistik der Deutschen Rentenversicherung - Versicherte 2019, Band 220, Januar 2021, Tabelle 1.00 G.

¹⁹ Vgl. DRV Bund: Statistik der Deutschen Rentenversicherung - Versicherte 2020, Band 223, Januar 2022, Tabelle 1.00 G.

²⁰ Vgl. Rentenversicherungsbericht 2021, Übersicht B 13, S. 35.

²¹ Vgl. Rentenversicherungsbericht 2021, Übersicht B 12, S. 34.

²² Vgl. Bundeshaushaltsplan 2021, Einzelplan 11, Kapitel 1102, Titel 636 84.

2.2.2 Bundeszuschüsse

Der Bund zahlt gemäß §§ 213 und 287e SGB VI Zuschüsse an die allgemeine Rentenversicherung. Sie beliefen sich im Jahr 2020 auf 75,3 Mrd. Euro und betrugen im Jahr 2021 insgesamt 78,9 Mrd. Euro. Die Bundeszuschüsse bestehen aus:

- dem allgemeinen Bundeszuschuss (51,4 Mrd. Euro),
- dem zusätzlichen Bundeszuschuss (12,5 Mrd. Euro) und
- dem Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss (15,0 Mrd. Euro).

Das BMAS berechnet sie jährlich nach gesetzlichen Vorschriften. So hat jeder Bundeszuschuss seine eigene Fortschreibungsregel: Der allgemeine Bundeszuschuss wird gemäß der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer und der Beitragssatzentwicklung fortgeschrieben. Der zusätzliche Bundeszuschuss wird gemäß der Entwicklung der Steuern vom Umsatz angepasst und der Erhöhungsbetrag gemäß der Entwicklung der Summe der Bruttolöhne und -gehälter.

Der Anstieg der Bundeszuschüsse im Jahr 2021 um rund 3,6 Mrd. Euro ist zum einen auf diese Fortschreibungsregeln 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 2021 lag dieser Erhöhungsbetrag bei 2 Mrd. Euro.²³

2.3 Nachhaltigkeitsrücklage

Der Kapitalstock der allgemeinen Rentenversicherung wird als Nachhaltigkeitsrücklage bezeichnet. Sie soll Einnahme- und Ausgabeschwankungen ausgleichen und damit zur Beitragssatzglättung beitragen sowie die Liquidität der Rentenversicherung sichern. Aus ihr werden Defizite gedeckt. Überschüsse werden der Nachhaltigkeitsrücklage zugeführt.

Zum Jahresende 2020 belief sich die Nachhaltigkeitsrücklage auf 37,1 Mrd. Euro. Dies entspricht 1,57 Monatsausgaben der Rentenversicherung. Am Ende des Jahres 2021 soll die Nachhaltigkeitsrücklage laut Rentenversicherungsbericht 2021 37,2 Mrd. Euro (1,55 Monatsausgaben) betragen. Vor der Corona-Pandemie Ende des Jahres 2019 lag sie noch bei 40,5 Mrd. Euro bzw. 1,8 Monatsausgaben.²⁴

²³ Dabei erhöht sich der allgemeine Bundeszuschuss (West) gemäß § 213 Absatz 2 Satz 4 SGB VI im Jahr 2021 um 1,5 Mrd. Euro. Hinzu kommt eine Erhöhung des allgemeinen Bundeszuschusses Ost gemäß der Berechnungsvorschrift des § 287e Absatz 2 SGB VI um 0,5 Mrd. Euro.

²⁴ Vgl. Rentenversicherungsbericht 2021, S. 21, Tabellenanhang, Übersicht 14.

2.4 Beitragssatz

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.²⁵ Er wird erhöht, wenn die Nachhaltigkeitsrücklage ansonsten 0,2 Monatsausgaben unterschreiten würde.

In den Jahren 2020 und 2021 blieb der Beitragssatz unverändert bei 18,6 %, wenngleich für die Erhaltung dieser Beitragssatzstabilität im Jahr 2020 die Nachhaltigkeitsrücklage schrumpfte.

2.5 Voraussichtliche zukünftige Entwicklung²⁶

Bis zum Jahr 2019 erzielte die allgemeine Rentenversicherung Überschüsse und baute damit die Nachhaltigkeitsrücklage auf einen Rekordwert von über 40 Mrd. Euro aus. Ab dem Jahr 2020 waren Defizite zu verzeichnen, die die Nachhaltigkeitsrücklage allmählich abschmelzen. Im Jahr 2024 ist voraussichtlich eine Beitragssatzerhöhung auf 19,5 % und im Jahr 2025 auf 19,7 % erforderlich, da ansonsten eine Nachhaltigkeitsrücklage über 0,2 Monatsausgaben nicht mehr gewährleistet wäre. Gleichzeitig greift bis zum Jahr 2025 die Beitragssatz-Haltelinie von 20 % voraussichtlich nicht. Danach ist jedoch zu erwarten, dass der Beitragssatz bis auf 22,4 % im Jahr 2035 ansteigt (vgl. Tabelle 2). Zurückzuführen ist dies auf die wegen der demografischen Entwicklung kräftig steigende Zahl der Renten, während die Anzahl der Beitragszahlenden sogar leicht sinken wird. Die Zahl der Renten wird ansteigen, weil

- in den 2020er Jahren die sogenannten Babyboomer-Jahrgänge 1955 bis 1970 allmählich das Rentenalter erreichen und
- die Lebenserwartung der Rentenbeziehenden und damit die Rentenbezugszeiten weiter zunehmen werden.

Das Rentenniveau bleibt bis zum Jahr 2025 sowohl mit als auch ohne Statistikeffekt²⁷ über der Rentenniveau-Haltelinie von 48 %. Es wird jedoch allmählich bis auf 45,8 % im Jahr 2035

²⁵ Bis zum Jahr 2025 besteht jedoch gemäß § 287 SGB VI eine Beitragssatzuntergrenze, wonach der Beitragssatz nicht unter 18,6 % sinken darf.

²⁶ Die nachfolgend dargestellte voraussichtliche Entwicklung ergibt sich laut Rentenversicherungsbericht 2021, wenn der rentenrechtliche Status quo des Herbstes 2021 zugrunde gelegt wird. Etwaige Gesetzesänderungen aufgrund des Koalitionsvertrages zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP sind hier nicht berücksichtigt.

²⁷ Bei der Rentenanpassung des Jahres 2021 führte eine Revision der Statistik der beitragspflichtigen Entgelte dazu, dass das Rentenniveau um rund einen Prozentpunkt höher ausfiel. Da die folgenden Berechnungen des Rentenniveaus auf diesem höheren Wert aufsetzen, ist das Rentenniveau mit Statistikeffekt dauerhaft um rund einen Prozentpunkt höher, als wenn man das Rentenniveau um den Statistikeffekt bereinigen würde (vgl. Tabelle 2).

sinken. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Beitragssatzsteigerungen und die zunehmende Zahl der Rentenbeziehenden über den Beitragssatzfaktor und den Nachhaltigkeitsfaktor dämpfend auf die zukünftigen Rentensteigerungen wirken. Diese bleiben etwas hinter den Lohnsteigerungen zurück, sodass das Rentenniveau sinkt.

Die Bundeszuschüsse erhöhen sich ebenfalls von 75,3 Mrd. Euro im Jahr 2020 auf 132,4 Mrd. Euro im Jahr 2035. Gemessen an den Ausgaben der allgemeinen Rentenversicherung ist dies ein Anstieg von 22,6 % auf 23,6 %.

Tabelle 2:

Entwicklung der maßgeblichen finanziellen Größen der allgemeinen Rentenversicherung bis zum Jahr 2035

Jahr	Ausgaben	Einnahmen	Bundeszuschüsse		Nachhaltigkeitsrücklage		Beitragssatz	Renten-niveau
	<i>in Mio. Euro</i>	<i>in Mio. Euro</i>	<i>in Mio. Euro</i>	<i>in % der Ausgaben</i>	<i>in Mio. Euro</i>	<i>in Monatsausgaben</i>	<i>in %</i>	<i>in %</i>
2020	332.660	328.773	75.302	22,64	37.139	1,57	18,6	48,2
2021	341.603	341.061	78.862	23,09	37.240	1,55	18,6	49,4 (48,3)
2022	356.609	350.025	80.387	22,54	31.119	1,23	18,6	49,4 (48,3)
2023	379.586	361.556	83.807	22,08	13.490	0,50	18,6	50,4 (49,4)
2024	394.109	388.165	89.837	22,79	8.318	0,30	19,5	50,0 (49,0)
2025	402.346	402.362	93.504	23,24	9.149	0,32	19,7	49,2 (48,2)
2026	416.700	414.100	96.500	23,16	7.100		19,8	49,1 (48,1)
2027	433.300	431.600	100.500	23,19	6.200		20,2	48,8 (47,8)
2028	448.400	448.500	104.600	23,33	7.200		20,6	48,4 (47,3)
2029	463.100	462.000	108.100	23,34	6.900		20,8	47,9 (46,9)
2030	478.700	479.100	112.100	23,42	8.300		21,2	47,6 (46,6)
2031	495.300	493.200	115.800	23,38	7.200		21,4	47,2 (46,2)
2032	512.100	512.300	120.200	23,47	8.500		21,8	46,8 (45,9)
2033	528.500	528.000	124.100	23,48	9.200		22,0	46,4 (45,4)
2034	544.800	542.100	127.800	23,46	7.700		22,1	46,0 (45,0)
2035	561.900	562.000	132.400	23,56	9.100		22,4	45,8 (44,9)

Erläuterung:

Zahlen in Klammern: Rentenniveau nach Bereinigung um den Statistikeffekt resultierend aus der Revision der Statistik der beitragspflichtigen Löhne.

Quelle: Rentenversicherungsbericht 2021, Übersichten B 1, B 7, B 8, B 9 und B 10 in der mittleren Lohnvariante, S. 23, 29, 30, 31, 32; Rentenversicherungsbericht 2020, Übersicht B 10, S. 32.

3 Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes

3.1 Regelungen zu den Bundeszuschüssen

3.1.1 Feststellungen

Komplizierte Regelungen, kaum nachvollziehbare Berechnungen und fehlende Umsetzung

Es gibt drei Bundeszuschüsse mit jeweils eigenen Fortschreibungsregeln (Tnr. 2.2.2). Die Ermittlung der Fortschreibungsfaktoren wird teilweise nicht offengelegt. Einige Vorschriften sind veraltet und deshalb nicht mehr anzuwenden.

Bei der Berechnung des allgemeinen Bundeszuschusses und des Erhöhungsbetrages zum zusätzlichen Bundeszuschuss sind Minderungsbeträge in Höhe von 340 Mio. Euro und 409 Mio. Euro zu berücksichtigen. Der Minderungsbetrag von 340 Mio. Euro sollte zusätzliche Einnahmen der Rentenversicherung aufgrund der im Jahr 2006 begrenzten Sozialversicherungsfreiheit von Sonn-, Feiertags- und Nachtzuschlägen und der erhöhten Pauschalabgaben für geringfügig Beschäftigte kompensieren. Gesetzlich vorgesehen war, dass das BMAS die tatsächlichen Mehreinnahmen der Rentenversicherung jährlich ermittelt und Abweichungen vom pauschalierten Betrag von 340 Mio. Euro mit dem Bundeszuschuss verrechnet (Verrechnungsregel). Eine Verrechnung fand jedoch nie statt, weil die notwendigen Daten zu den Mehreinnahmen nicht vorhanden waren.

Den Minderungsbetrag von 409 Mio. Euro führte der Gesetzgeber mit der Grundsicherung im Alter und Erwerbsminderung im Jahr 2003 ein. Der Bund wollte den Ländern die Mehraufwendungen ihrer Kommunen mit einem Festbetrag von 409 Mio. Euro erstatten. Um dies zu finanzieren, minderte der Gesetzgeber den Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss in gleicher Höhe. Laut Gesetzesbegründung sollten die tatsächlichen Aufwendungen der Kommunen regelmäßig ermittelt und der Festbetrag ggf. angepasst werden (Überprüfungsregel). Dies fand ebenfalls nie statt.

Darüber hinaus führen die Minderungsbeträge – anders als ihre Bezeichnung suggeriert – nicht zu geringeren, sondern zu höheren Bundeszuschüssen. Dies liegt an der – nach dem Wortlaut des Gesetzes vertretbaren – Art und Weise, wie das BMAS die Minderungsbeträge bei der Berechnung der Bundeszuschüsse berücksichtigt. Im Jahr 2021 wären die Bundeszuschüsse um über 120 Mio. Euro geringer gewesen, wären die Minderungsbeträge nicht berücksichtigt worden.

Versicherungsfremde Leistungen

Ein Zweck der Bundeszuschüsse²⁸ besteht darin, die nicht beitragsgedeckten Leistungen pauschal abzugelten. Unter nicht beitragsgedeckten bzw. versicherungsfremden Leistungen versteht man gemeinhin solche Leistungen, die die gesetzliche Rentenversicherung zwar erbringt, die aber zum Aufgabenbereich des Gesamtstaates gehören und in diesem Sinne keine Versicherungsleistungen darstellen. Welche Leistungen dies konkret sind, ist indes umstritten. Etabliert haben sich die Definition des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) aus dem Jahr 1995 und die erweiterte Definition aus dem Jahr 2004.²⁹ Nach der Definition des VDR sind insbesondere folgende Leistungen versicherungsfremd:

- Kriegsfolgeleistungen,
- Leistungen nach dem Fremdrentengesetz,
- Leistungen zur Honorierung der Kindererziehung,
- der Wanderungsausgleich an die knappschaftliche Rentenversicherung und
- Leistungen zur sozialen Sicherung von Geringverdienern (z. B. der Grundrentenzuschlag)

In der erweiterten Definition kommen hinzu:

- der West-Ost-Transfer bzw. ein Teil der im Beitrittsgebiet erworbenen Rentenansprüche und
- ein Teil der Zahlungen für Hinterbliebenenrenten.

Insbesondere die beiden letztgenannten Positionen sind in ihrer Größenordnung umstritten. So können z. B. die in Ostdeutschland erworbenen Rentenansprüche, die aus der Höherwertung der Ostentgelte entstehen³⁰, als versicherungsfremd eingestuft werden. Ob zur Bemessung dieser versicherungsfremden Leistungen nur die seit der Deutschen Einheit erworbenen Rentenansprüche oder auch die in der Deutschen Demokratischen Republik erworbenen Rentenansprüche zu berücksichtigen sind, ist umstritten. Der Unterschied dürfte im zweistelligen Milliardenbereich liegen. Genaue Berechnungen dazu liegen jedoch nicht vor.

²⁸ Der andere Zweck besteht darin, die Funktions- und Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung zu gewährleisten (Garantenfunktion).

²⁹ Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der nicht beitragsgedeckten Leistungen und der Bundesleistungen an die Rentenversicherung vom 13. August 2004, Haushaltsausschuss, Ausschussdrucksache 1799, 15. Wahlperiode, veröffentlicht in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 10, Oktober 2004, S. 569 - 585.

³⁰ Die Höherwertung sollte Unterschiede in der Lohn- und Gehaltsstruktur zwischen den alten Bundesländern und dem Beitrittsgebiet ausgleichen. Durch die Höherwertung der Ostentgelte erwerben Beschäftigte im Beitrittsgebiet mit einem gleichhohen Arbeitsentgelt bzw. mit einem gleichhohen Beitrag höhere Rentenansprüche als Beschäftigte in den alten Bundesländern. Der Betrag, um den der Rentenanspruch der Beschäftigten im Beitrittsgebiet höher ist, ist versicherungsfremd. Ihm liegen keine Beitragszahlungen zugrunde.

Zuletzt hat die Deutsche Rentenversicherung (DRV) Bund für das Jahr 2017 die versicherungsfremden Leistungen quantifiziert. Nach der VDR-Definition beliefen sich die versicherungsfremden Leistungen im Jahr 2017 auf 55,7 Mrd. Euro. Gemäß der erweiterten Definition machten sie 99,1 Mrd. Euro aus.³¹ Zum Vergleich: Die Bundeszuschüsse im Jahr 2017 betrugen 67,8 Mrd. Euro.³²

Unbekannte Risiken für den Bundeshaushalt durch die Beitragssatzgarantie

Mit dem RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz führte der Gesetzgeber für die Jahre 2019 bis 2025 die sogenannte „doppelte Haltelinie“ ein. Danach darf in dieser Zeit das Rentenniveau nicht unter 48 % sinken (Rentenniveau-Haltelinie) und der Beitragssatz nicht über 20 % steigen (Beitragssatz-Haltelinie). Gewährleisten soll dies der Bund durch die sogenannte Beitragssatzgarantie. Dazu soll 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. Dabei gilt laut Gesetzesbegründung diese Beitragssatzgarantie bis zum Jahr 2025 *„uneingeschränkt, so dass auch bei unvorhersehbaren Entwicklungen die Beitragssatzobergrenze eingehalten wird“*.³³

Nach den Ergebnissen des Rentenversicherungsberichts 2021 ist eine Erhöhung des zusätzlichen Bundeszuschusses aufgrund der Beitragssatzgarantie für das mittlere Projektionsszenario nicht notwendig. Denn der Beitragssatz steigt danach im Jahr 2024 auf 19,5 % und im Jahr 2025 auf 19,7 % an. Damit wird die Haltelinie von 20 % bis zum Jahr 2025 noch nicht erreicht. 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. Euro bzw. 3,8 Mrd. Euro erforderlich sein, um einen Beitragssatz von 20 % zu halten.³⁴

3.1.2 Würdigung und Empfehlung – Notwendigkeit der Vereinfachung und der Transparenz

Die **Regelungen zu den Bundeszuschüssen** sind zu kompliziert und – wie an den Mindestbeträgen deutlich wird – teilweise für das BMAS nicht umsetzbar. Wie die Höhe der Bundeszuschüsse jährlich zustande kommt, ist intransparent und für kaum jemanden nachvollziehbar. Damit sind auch die Verpflichtungen des Bundes in ihrer Höhe schwer nachvollziehbar. Die Regelungen zu den Bundeszuschüssen müssen entrümpelt und vereinfacht werden. Die gesetzlichen Regelungen müssen verständlich und vor allem handhabbar sein.

³¹ Deutsche Rentenversicherung Bund: Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse 2017, April 2019.

³² Vgl. Bundestagsdrucksache 19/140, Rentenversicherungsbericht 2017, Übersicht B 1, S. 32.

³³ Vgl. Bundestagsdrucksache 19/4668, S. 2 und S. 38.

³⁴ Vgl. Rentenversicherungsbericht 2021, S. 28.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Regelungen zu den Bundeszuschüssen grundlegend zu überarbeiten und zu vereinfachen, insbesondere

- veraltete und nicht umsetzbare Regelungen zu streichen,
- die Minderungsbeträge abzuschaffen und
- die drei Bundeszuschüsse zu einem Bundeszuschuss zusammenzufassen.

Um weder Beitragszahlende noch den Bund zusätzlich zu belasten, könnte der neue einheitliche Bundeszuschuss zu Beginn gerade so hoch sein, wie die drei Bundeszuschüsse gewesen wären.

Mit der **Beitragssatzgarantie** ist der Bund ein finanzielles Risiko in unbekannter und prinzipiell unbegrenzter³⁵ Höhe eingegangen. Denn die Beitragssatzgarantie gilt „uneingeschränkt“. Die möglichen finanziellen Auswirkungen der Beitragssatzgarantie hat das BMAS in der Gesetzgebung zum RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz jedoch nicht ausreichend offengelegt. Es hätte darlegen müssen, welche Mehrausgaben mit der Beitragssatzgarantie verbunden sind, sollte die wirtschaftliche Entwicklung schlechter verlaufen. Damit hätte das Parlament die für seine Entscheidung notwendigen Informationen gehabt. Tatsächlich aber hat das BMAS in der Gesetzesbegründung das Risiko durch die Beitragssatzgarantie nicht vollständig und nicht transparent dargestellt.

Dass die aufgrund der Beitragssatzgarantie möglicherweise anfallenden höheren Bundeszuschüsse jährlich im Rentenversicherungsbericht ausgewiesen werden, ändert nichts an dem großen und unbekannten Risiko, das der Bund mit der Beitragssatzgarantie trägt. Die Folgen der Corona-Pandemie haben gezeigt, dass eine deutlich schlechtere wirtschaftliche Entwicklung, als in den Rentenversicherungsberichten dargestellt, schnell eintreten kann und dass damit auch die finanziellen Risiken nicht nur theoretischer Natur sind.

Die Beitragssatzgarantie sichert die doppelte Haltelinie ab, mit der der Gesetzgeber die Belastungen der Rentenbeziehenden (Rentenniveau-Haltelinie) und der Beitragszahlenden (Beitragssatz-Haltelinie) begrenzt. Die Beitragssatzgarantie schützt damit Rentenbeziehende und Beitragszahlende vor einer Überbelastung zum Nachteil des Bundes und der Steuerzahlenden. Es kommt damit zu einer ungleichen Lastenverteilung mit der Gefahr einer Überbelastung des Bundes. Werden die höheren Bundeszuschüsse durch zusätzliche Schulden aufgebracht, sind junge und zukünftige Generationen noch mehr belastet. Das verschärft die ungleichmäßige Lastenverteilung zwischen den Generationen.

³⁵ Die Beitragssatzgarantie kommt ab einem Beitragssatz von 20 % einer Defizithaftung des Bundes gleich, die grundsätzlich in der Höhe nicht begrenzt ist. Faktisch ergibt sich in jedem Jahr eine Begrenzung aus dem Unterschiedsbetrag zwischen den Ausgaben der allgemeinen Rentenversicherung und den Einnahmen bei einem Beitragssatz von 20 %.

Die Bundeszuschüsse sollen u. a. **versicherungsfremde Leistungen** pauschal abdecken. Jedoch ist nicht verbindlich festgelegt, was versicherungsfremde Leistungen sind und welche Höhe sie haben. Berücksichtigt man die Bandbreite in der Abgrenzung und der Bestimmung der Höhe der versicherungsfremden Leistungen, kann der Bundesrechnungshof derzeit nicht feststellen, dass die Höhe der versicherungsfremden Leistungen in einem Missverhältnis zur Höhe der Bundeszuschüsse steht. Dennoch sollte das BMAS alle sozialpolitisch motivierten Leistungen, die nicht als Versicherungsleistungen einzuordnen sind, regelmäßig quantifizieren und veröffentlichen. So könnte das BMAS die versicherungsfremden Leistungen in der engen Abgrenzung des VDR aus dem Jahr 1995 und in der erweiterten Abgrenzung aus dem Jahr 2004 regelmäßig, z. B. im Rentenversicherungsbericht oder im Alterssicherungsbericht, ausweisen und quantifizieren. Damit würde es Transparenz schaffen und zeigen, welche Leistungen die gesetzliche Rentenversicherung zwar erbringt, die aber gesamtgesellschaftliche Aufgaben erfüllen.

3.1.3 Stellungnahme des BMAS im Prüfungsverfahren

Das BMAS hat die Notwendigkeit einer **Vereinfachung** der geltenden Regelungen zu den Bundeszuschüssen nicht gesehen. Es handele sich um geltendes Recht. Veränderungen der Berechnungsvorschriften der Bundeszuschüsse würden entweder den Bundeshaushalt oder die Beitragszahlenden belasten. Es sei nicht zielführend, nur aus Gründen einer Vereinfachung und einer angeblich fehlenden „Transparenz“, die Höhe der geleisteten Bundesmittel an die Rentenversicherung in die eine oder andere Richtung zu verändern.

Dennoch hat das BMAS zugesagt, bei künftigen Gesetzgebungsvorhaben zu prüfen, ob Rechtsvereinfachungen möglich sind. Dabei werde es prüfen, ob veraltete und nicht anwendbare Regelungen entfallen können.

Das BMAS hat die Forderung, wegen der größeren Transparenz die **versicherungsfremden Leistungen** auszuweisen, aus folgenden Gründen für nicht weiterführend gehalten:

- Die Auskömmlichkeit der Bundeszuschüsse werde sich vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und der damit einhergehenden finanziellen Lasten für die gesetzliche Rentenversicherung künftig immer mehr daran bemessen, ob und wie die Funktions- und Leistungsfähigkeit der Rentenversicherung erhalten werden kann.
- Mangels einer eindeutigen Definition sei es nicht möglich, die nicht beitragsgedeckten Leistungen aufzulisten.
- Die Diskussion um die nicht beitragsgedeckten Leistungen werde häufig nicht aus Gründen der Transparenz geführt, sondern – je nach Interessenlage – um die Forderung nach höheren oder niedrigeren Bundeszuschüssen zu begründen.

Das BMAS hat es für zulässig gehalten, nicht darzulegen, welche Leistungen versicherungsfremd sind. Denn laut einem Urteil des Bundessozialgerichts aus dem Jahr 1998 gäbe es

verfassungsrechtlich keinen Maßstab für die Unterscheidung, was (Finanzierungs-)Aufgabe der Gesamtgesellschaft ist und was vom Gesetzgeber zulässigerweise der Sozialversicherung als eigene Aufgabe zur Finanzierung durch Beiträge zugewiesen wird.

Es sei die Aufgabe des Gesetzgebers über die Art der Finanzierung von Leistungen zu entscheiden. Der Gesetzgeber beschließe demzufolge transparent sowohl den Leistungskatalog der gesetzlichen Rentenversicherung als auch die Art der Finanzierung der Leistungen. Er bestimme damit, in welchem Umfang die Beitragszahlenden und die Steuerzahlenden zur Finanzierung der Leistungen herangezogen werden.

Dass die **Beitragssatzgarantie** ein Risiko für den Bund in unbekannter und prinzipiell unbegrenzter Höhe in sich berge, sei eine falsche Behauptung. Die jährlichen Leistungen des Bundes würden nach den gesetzlichen Regelungen in Abstimmung zwischen dem BMAS und dem Bundesministerium der Finanzen berechnet. Von unbekannten und im Prinzip unbegrenzten Zahlungsrisiken für den Bund auszugehen, sei abwegig. Die Bundesregierung Sorge umfänglich für Transparenz und lege in jedem Jahr einen Rentenversicherungsbericht vor, in dem sie detailliert über die Entwicklung der Rentenversicherung einschließlich der Entwicklung der Zahlungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung berichte.

3.1.4 Bemerkungsverfahren

Die Regelungen zu den Bundeszuschüssen waren Gegenstand der Bemerkung des Bundesrechnungshofes „Gesetzliche Rentenversicherung: Entrümpelung der Vorschriften zu den Bundeszuschüssen überfällig“.³⁶ Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) nahm die Bemerkung zur Kenntnis und forderte mit Beschluss vom 18. Februar 2022 das BMAS auf, die Regelungen zu den Bundeszuschüssen an die allgemeine Rentenversicherung grundlegend zu überprüfen. Dazu gehöre u. a., die veralteten Regelungen zu streichen und die Regelungen zu den Minderungsbeträgen zu überprüfen. Das BMAS hat dem Rechnungsprüfungsausschuss bis zum 30. Juni 2023 über die ergriffenen Maßnahmen und die damit erreichten Ziele zu berichten.³⁷

Im Bemerkungsverfahren hatte das BMAS noch darauf hingewiesen, dass eine Abschaffung der Minderungsbeträge zu Einnahmeverlusten in dreistelliger Millionenhöhe führen würde. Hierfür müssten dann die Beitragszahlenden eintreten. Zu der von ihm nicht angewendeten Verrechnungsregel und Überprüfungsregel äußerte sich das BMAS nicht konkret. Es führte nur allgemein aus, dass die Minderungsbeträge aus unterschiedlichen Gründen eingeführt worden seien, welche sich im Laufe der Zeit verändert hätten. Der Gesetzgeber hätte damit bestimmt, in welchem Umfang sich der Bund an den Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung beteiligt.

³⁶ Vgl. Bundestagsdrucksache 20/180, Nr. 13, S. 153 ff.

³⁷ Vgl. TOP 11b der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 18. Februar 2022.

3.2 Rentenanpassung 2021: Rentengarantie und Statistikeffekt³⁸

3.2.1 Auswirkungen der Rentengarantie

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 (Tnr. 2.1.1.2). In der Folge stieg das Rentenniveau. Auch die Rentenausgaben sind nun höher als ohne Rentengarantie. Dies wiederum führt dazu, dass der Beitragssatz tendenziell früher ansteigt und der Bundeszuschuss ebenfalls höher ausfällt, weil er von der Beitragssatzentwicklung abhängt.

Durch die Rentengarantie werden die Auswirkungen der Corona-Pandemie für die Rentenbeziehenden gemildert. Für die Beitragszahlenden und den Bund und damit für die Steuerzahlenden sind die Auswirkungen jedoch umso stärker. Auf sie werden die Lasten verschoben. Die Rentengarantie ist damit nachteilig für die eher jüngeren Generationen.

Bis zum Jahr 2018 wurden die durch die Rentengarantie unterbliebenen Rentensenkungen bei den folgenden Rentenanpassungen nachgeholt und damit diese Lastverschiebung begrenzt. Die Renten erhöhten sich in den Folgejahren etwas weniger, bis der Nachholbedarf abgebaut war. 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 Ziel eines Mindestrentenniveaus geraten könnte. Mit derselben Begründung lehnte der Deutsche Bundestag im Jahr 2020 einen Antrag zur Reaktivierung des Nachholfaktors ab.³⁹

3.2.2 Auswirkungen 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. Ohne diesen Statistikeffekt wäre das Rentenniveau wegen der Rentengarantie nicht von 48,2 % auf 49,4 %, sondern auf 48,4 % gestiegen. Damit ist 1 Prozentpunkt der Rentenniveausteigerung des Jahres 2021 auf den Statistikeffekt zurückzuführen und 0,2 Prozentpunkte auf die Rentengarantie.

³⁸ Vgl. dazu Bericht 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.

³⁹ Vgl. Bundestagsdrucksache 19/24536. Ablehnung des Antrags von allen im Bundestag vertretenen Fraktionen, außer der FDP-Fraktion.

Da im Jahr 2021 die Rentengarantie griff, wirkte sich der Statistikeffekt im Jahr 2021 nicht auf die Rentenhöhe aus. Dies kann sich jedoch zukünftig ändern. Denn durch den Statistikeffekt ist das Rentenniveau dauerhaft höher. Mit dem höheren Rentenniveau ist es unwahrscheinlicher, dass die Rentenniveau-Haltelinie greift. Ein Greifen der Rentenniveau-Haltelinie bedeutet immer, dass die Rentenanpassungen höher ausfallen. Der Statistikeffekt kann somit in den kommenden Jahren zu geringeren Rentensteigerungen führen. Er ist deshalb nachteilig für die Rentenbeziehenden bzw. für die eher älteren Generationen.

3.2.3 Reaktivierung des Nachholfaktors und Beseitigung des Statistikeffekts

Der Bundesrechnungshof hat gezeigt, dass eine Reaktivierung des Nachholfaktors ab dem Jahr 2022 umsetzbar ist, ohne die rentenpolitischen Ziele wie das Mindestrentenniveau (Rentenniveau-Haltelinie) zu gefährden. Dazu müssen „Vorfahrtsregeln“ für das Nachholen aufgestellt werden, die diese rentenpolitischen Ziele gewährleisten. So ist der Nachholbedarf z. B. so festzulegen, dass die Rentenniveau-Haltelinie nicht verletzt wird und dass der Statistikeffekt aus der Rentenanpassung 2021 keinen Nachholbedarf darstellt.⁴⁰ Im Unterschied dazu sah der im Deutschen Bundestag abgelehnte Antrag zur Reaktivierung des Nachholfaktors keine vergleichbaren „Vorfahrtsregeln“ vor.

Wendet man den Nachholfaktor mit diesen „Vorfahrtsregeln“ an, können die unterbliebenen Rentensenkungen zumindest teilweise nachgeholt werden. Wird zusätzlich das Rentenniveau um den Statistikeffekt bereinigt, wären nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes die Rentenausgaben kumuliert bis zum Jahr 2025 um rund 9 Mrd. Euro geringer. Der Beitragssatz würde tendenziell weniger stark steigen, sodass auch die Bundeszuschüsse niedriger wären.

3.2.4 Würdigung und Empfehlung – Ausgleich zwischen den Generationen durch Nachholfaktor und Beseitigung des Statistikeffekts

Die Rentenanpassung des Jahres 2021 belastet durch die Rentengarantie die jüngeren Generationen. Gleichzeitig birgt sie wegen des Statistikeffektes die Gefahr, dass die älteren Generationen dauerhaft schlechter gestellt werden.

Der Statistikeffekt bläht das Rentenniveau auf, ohne dass damit höhere Renten verbunden wären. Das Versorgungsniveau der Rentenbeziehenden erscheint durch den Statistikeffekt besser, als es tatsächlich ist. Rentenbeziehende und Öffentlichkeit werden durch den

⁴⁰ Vgl. dazu Bericht 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.

höheren Wert getäuscht. Der Statistikeffekt kann sich sogar substantiell nachteilig für die Rentenbeziehenden auswirken. So kann er niedrigere Rentenerhöhungen zur Folge haben und damit ein schlechteres Versorgungsniveau.

Die Rentengarantie führt zu höheren Rentenausgaben, höheren Beitragssätzen und höheren Bundeszuschüssen. Dies ist verbunden mit einer Lastenumverteilung von den Rentenbeziehenden zu den Beitragszahlenden und den Steuerzahlenden, also tendenziell eine Lastenumverteilung von den älteren zu den jüngeren Generationen.

Die Bereinigung des Rentenniveaus um den Statistikeffekt könnte die Rentenbeziehenden und damit die älteren Generationen begünstigen. Die gleichzeitige Reaktivierung des Nachholfaktors unter Beachtung der oben dargestellten „Vorfahrtsregeln“ könnte die Belastung der jüngeren Generationen bis zum Jahr 2025 um fast 9 Mrd. Euro reduzieren. Die Lasten der Pandemie würden dadurch gleichmäßiger auf Rentenbeziehende, Beitragszahlende und Bundeshaushalt verteilt. Ein Ausgleich zwischen den Generationen wäre erreicht.

3.2.5 Stellungnahme des BMAS im Prüfungsverfahren und der Koalitionsvertrag

Das BMAS stimmt zu, dass die Rentengarantie mit einer Belastung der Beitragszahlenden und der Steuerzahlenden verbunden ist. Dies gelte auch im Falle des Nachholens, da auch dort vorübergehend durch die Rentengarantie die Rentenausgaben höher ausfallen.

Außerdem sieht das BMAS, wie auch der Bundesrechnungshof, dass ein bloßes Wiedereinschalten des Nachholfaktors nicht möglich ist. Die zwischen der Haltelinie von 48 % für das Rentenniveau und dem Nachholfaktor resultierenden Regelungskonflikte müssten durch gesetzlich zu verankernde „Vorfahrtsregeln“ gelöst werden.

Das BMAS ist sich der Wirkungen der Rentengarantie und der Bedeutung des Statistikeffektes auf die Rentenanpassung bewusst. Es betont, dass die Bundesregierung insbesondere im Rentenversicherungsbericht 2020 und in der Rentenanpassungsverordnung 2021 das Rentenniveau auch ohne Statistikeffekt ausgewiesen habe. Hierdurch wolle es die weitere Entwicklung im Blick behalten, insbesondere zum Effekt der Statistikrevision der beitragspflichtigen Entgelte.

Das BMAS weist schließlich darauf hin, dass der Deutsche Bundestag ein Wiedereinsetzen des Nachholfaktors abgelehnt hatte.

Der inzwischen geschlossene Koalitionsvertrag für die Jahre 2021 bis 2025 der Regierungsparteien SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP sieht vor, dass sowohl das Rentenniveau um den Statistikeffekt bereinigt als auch der Nachholfaktor unter Beachtung der geltenden Rentenniveau Haltelinie reaktiviert wird.

4 Stellungnahme des BMAS zum Berichtsentwurf

Das BMAS nahm am 15. Dezember 2021 zum Berichtsentwurf Stellung und führte ergänzend zu den oben dargestellten Positionen aus, dass aus Sicht des BMAS von der **Beitragssatzgarantie** keine unbegrenzten Risiken für den Haushalt des Bundes ausgingen. Gerade die Bewältigung der Corona-Pandemie zeige, dass der Gesetzgeber verantwortungsvoll mit der Krise umgehe und einerseits die Finanzierung der Sozialversicherung sicherstelle, andererseits aber auch den Haushalt des Bundes nicht überlaste. Der Rentenversicherungsbericht des Jahres 2021 zeige gegenüber dem Rentenversicherungsbericht 2020 für jetzt und die Zukunft keinen unverhältnismäßig veränderten Anstieg der Leistungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung.

Zudem weist das BMAS darauf hin, dass der Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP vorsehe, den sogenannten **Nachholfaktor** rechtzeitig vor der Rentenanpassung 2022 unter Beachtung der Haltelinie wieder einzusetzen. Darüber hinaus solle der **statistische Revisionseffekt** auf das Rentenniveau bereinigt werden, um die intendierte Wirkung der Haltelinie für das Rentenniveau von mindestens 48 % sicherzustellen.

5 Abschließende Würdigung

Der Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP sieht zwar vor, das Rentenniveau um den Statistikeffekt zu bereinigen und den Nachholfaktor unter Beachtung der Haltelinie für das Rentenniveau zu reaktivieren. Aber erst ein Gesetz wird zeigen, ob und vor allem wie das BMAS die Ankündigungen des Koalitionsvertrages umsetzt. Insbesondere wird es darauf ankommen, wie der Nachholfaktor ausgestaltet ist. Davon hängt ab, ob es gelingt, den vom Bundesrechnungshof geforderten Ausgleich zwischen den Generationen zu erreichen.

Das BMAS verstößt seit Jahren gegen das Gesetz, weil es beim Minderungsbetrag von 340 Mio. Euro die Verrechnungsregel noch nie angewendet hat. Dass es dies gar nicht kann, weil es die dafür notwendigen Daten nicht gibt, hätte das BMAS längst darlegen müssen. Es versäumte, Vorschläge zu unterbreiten, wie dieser Gesetzesmangel behoben und das Gesetz weiterentwickelt werden könnte. Auch beim Minderungsbetrag von 409 Mio. Euro hätte das BMAS darlegen müssen, warum es die in der Gesetzesbegründung vorgesehene Überprüfung und Anpassung des Festbetrags nicht umsetzte. Auch hier fehlte ein Vorschlag, wie das Gesetz angepasst werden könnte. Stattdessen ließ das BMAS die beiden **Minderungsbeträge** unverändert und berücksichtigt sie jährlich so, dass sie die Bundeszuschüsse nicht – wie ihre Bezeichnung suggeriert – mindern, sondern erhöhen. Dies ist irreführend. Insgesamt sollten die Minderungsbeträge überprüft werden.

Bei den **versicherungsfremden Leistungen** sieht der Bundesrechnungshof vor allem einen Mangel an Transparenz. Dies zeigen auch die immer wiederkehrenden Anfragen der

Abgeordneten des Deutschen Bundestages zur Höhe der versicherungsfremden Leistungen. Das BMAS sollte deshalb dem Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit und des Parlaments nachkommen und darlegen, welche Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung als versicherungsfremd angesehen werden könnten und wie hoch die Ausgaben dafür sind. Der Bundesrechnungshof hält es deshalb für erforderlich, die Höhe der versicherungsfremden Leistungen zumindest in einer gewissen Bandbreite darzustellen. Zum Beispiel könnte das BMAS die versicherungsfremden Leistungen regelmäßig im Rentenversicherungsbericht oder im Alterssicherungsbericht in der engen Abgrenzung des VDR und in der erweiterten Abgrenzung ausweisen und quantifizieren.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Feststellung, dass die **Beitragssatzgarantie** ein großes finanzielles Risiko für den Bund in unbekannter Höhe darstellt. Das BMAS hat das Parlament in der Gesetzesbegründung nicht ausreichend über dieses Risiko informiert. Sobald die Beitragssatzgarantie greift, kommt es zu einer ungleichen Lastverteilung zum Nachteil des Bundes und damit der Steuerzahlenden mit der Gefahr einer Überbelastung des Bundes. Für die möglicherweise deutliche Erhöhung des zusätzlichen Bundeszuschusses aufgrund der Beitragssatzgarantie bedarf es derzeit keiner gesonderten Zustimmung des Parlaments. Sie wäre nur ein Posten von vielen im Bundeshaushalt und wäre damit für die Parlamentarier erneut nicht unmittelbar ersichtlich.

Der Automatismus zwischen dem Greifen der Beitragssatzgarantie und der Erhöhung des zusätzlichen Bundeszuschusses sollte durchbrochen werden. So sollte das Parlament gesondert über die Erhöhung des zusätzlichen Bundeszuschusses aufgrund der Beitragssatzgarantie entscheiden können. Dies ließe sich z. B. durch eine gesetzliche Regelung realisieren, nach der die Bundesregierung dem Gesetzgeber geeignete Maßnahmen vorschlagen muss, um einen Anstieg des Beitragssatzes auf über 20 % zu verhindern. Dann könnte der Gesetzgeber neben der Erhöhung des Bundeszuschusses aufgrund der Beitragssatzgarantie auch andere Maßnahmen und Finanzierungsmöglichkeiten erwägen, die ggf. auch mit einer anderen – gleichmäßigeren – Lastverteilung verbunden wären.

Ahrendt

Dr. Weber

Weinert