

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

Finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung - ausgewählte rentenpolitische Vorhaben



22. Juli 2025

Geschäftszeichen: IX 2 - 0001543

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).

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Koalitionsvertrag setzt Rentenfinanzen und Bundeshaushalt unter Druck

Die Bundesregierung plant weitere Leistungsausweitungen in der gesetzlichen Rentenversicherung. Sie werden den Bundeshaushalt über Jahrzehnte belasten.

→ Worum geht es?

Der Gesetzentwurf zum sogenannten Rentenpaket 2025 sieht vor, das seit dem 1. Juli 2024 gültige konstante Rentenniveau bis zum Jahr 2031 beizubehalten. Die Mehrausgaben hierfür soll der Bund „erstatten“. Zudem enthält der Gesetzentwurf auch die sogenannte Mütterrente III, die rund 5 Mrd. Euro jährlich kosten soll. Auch sie soll der Bund durch eine jährliche „Erstattung“ alleine finanzieren. Konstantes Rentenniveau und Mütterrente III würden bis zum Jahr 2031 insgesamt rund 45 Mrd. Euro und bis zum Jahr 2040 rund 210 Mrd. Euro Mehrausgaben für den Bund verursachen.

Die im aktuellen Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vorgesehene neue Rentenkommission hätte nur dann einen Mehrwert, wenn ihre Ergebnisse über die der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ aus dem Jahr 2020 hinausgingen. Dazu bedarf es eines klar definierten Auftrags für die Rentenkommission.

→ Was ist zu tun?

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) muss im Gesetzentwurf für Parlament und Öffentlichkeit transparent darlegen, von welchen Größen die Rentenanpassung abhängt. Die einseitige hohe Belastung des Bundes durch die Leistungsausweitungen sollte überdacht werden. Zudem muss die Notwendigkeit der im Koalitionsvertrag vorgesehenen weiteren Rentenkommission begründet werden.

→ Was ist das Ziel?

Die gesetzliche Rentenversicherung muss nachhaltig finanziert werden. Finanzielle Lasten müssen fair auf Beitragszahlerinnen und Beitragszahler, auf den Bund, aber auch auf die Rentnerinnen und Rentner sowie zwischen den Generationen verteilt werden. Einseitige Belastungen gilt es genauso zu vermeiden wie kostspielige Begünstigungen einzelner Personengruppen.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	6
1	Vorbemerkungen	10
2	Die Finanzlage der allgemeinen Rentenversicherung	11
2.1	Finanzierung der Rentenversicherung im Umlageverfahren.....	11
2.2	Ausgaben steigen.....	11
2.3	Einnahmen noch robust.....	13
2.4	Nachhaltigkeitsrücklage schrumpft, Beitragssatz bleibt noch stabil	15
2.5	Vorläufige Würdigung	16
3	Ausgewählte rentenpolitische Vorhaben.....	16
3.1	Konstantes Rentenniveau: höhere Rentenausgaben und Risiken für den Bundeshaushalt.....	16
3.2	Mütterrente III: teure Gleichstellung der Kindererziehung.....	23
3.3	Neue Rentenkommission kann auf vorhandenen Ergebnissen aufsetzen	25
4	Stellungnahme des BMAS zum Berichtsentwurf.....	28
5	Abschließende Würdigung.....	29

Abkürzungsverzeichnis

A

AV *Arbeitslosenversicherung*

B

BHO *Bundeshaushaltsordnung*

BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

G

GKV *Gesetzliche Krankenversicherung*

S

SGB VI *Sechstes Buch Sozialgesetzbuch*

SPV *Soziale Pflegeversicherung*

SV *Sozialversicherung*

0 Zusammenfassung

0.1

Die finanzielle Lage der allgemeinen Rentenversicherung (Rentenversicherung) ist weiterhin von kräftigen Einnahmen- und Ausgabensteigerungen geprägt. Die Beitragseinnahmen stiegen bis Mai 2025 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 5,34 %. Vor allem die Rentenerhöhungen zum 1. Juli 2024, aber auch die gestiegene Anzahl der Renten ließen die Summe der Rentenzahlbeträge bis Mai 2025 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 5,75 % steigen.

Im Jahr 2024 verzeichnete die Rentenversicherung ein Defizit von 0,8 Mrd. Euro. Entsprechend sank die Nachhaltigkeitsrücklage. Diese Entwicklung setzt sich im Jahr 2025 fort. Der Beitragssatz bleibt noch konstant bei 18,6 %.

Seit dem 1. Juli 2024 gilt eine neue Rentenanpassungsformel, die sogenannte Rentenanpassung nach Mindestrentenniveau. Dabei werden die Renten jährlich so angepasst, dass das Rentenniveau, also die verfügbare Standardrente in Relation zum verfügbaren Durchschnittsentgelt, bei 48 % konstant bleibt.

Die Zahlungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung sind für das Jahr 2025 im Entwurf des Bundeshaushaltsplans mit 122,5 Mrd. Euro veranschlagt. Den größten Anteil daran haben die Bundeszuschüsse an die Rentenversicherung. Sie steigen von 87,78 Mrd. Euro im Jahr 2024 auf 93,15 Mrd. Euro im Jahr 2025. Der Anstieg ist zum einen auf die jährliche – gesetzlich vorgesehene – Fortschreibung der Bundeszuschüsse zurückzuführen. Zum anderen erhöhten sich im Jahr 2025 die Bundeszuschüsse noch einmal aufgrund der Gesetze zu den Leistungsausweitungen seit dem Jahr 2014 (z. B. „Mütterrente I und II“, „Rente mit 63“ oder „Grundrente“) um 0,6 Mrd. Euro (Textnummer 2).

0.2

*Das Rentenpaket 2025 sieht vor, das konstante Rentenniveau von 48 % und damit die **neue Rentenanpassungsformel** bis zum Jahr 2031 beizubehalten. Die bisherige Rentenanpassungsformel, die zu einem allmählich sinkenden Rentenniveau geführt hätte, bliebe damit weiter ausgesetzt. Die Mehrausgaben aufgrund des konstanten Rentenniveaus soll der Bund „erstatten“. Sie betragen bis zum Jahr 2031 aufsummiert rund 25 Mrd. Euro. Weil durch die Maßnahme auch über das Jahr 2031 hinaus die Renten und die Rentenausgaben höher sind, wird der Bund dauerhaft belastet. Bis zum Jahr 2040 sind es rund 150 Mrd. Euro. Dies entspricht durchschnittlich rund 10 Mrd. Euro pro Jahr. Die angespannte Lage des Bundeshaushalts wird dadurch weiter verschärft (Textnummer 3.1.1).*

0.3

Bei einem konstanten Rentenniveau bzw. bei der neuen Rentenanpassungsformel hängt die Höhe der jährlichen Rentensteigerungen nicht nur von der Lohnentwicklung, sondern auch von der **Beitragssatzentwicklung** in der Rentenversicherung, der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV), der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) und der Arbeitslosenversicherung (AV) ab. Das BMAS sollte diese Zusammenhänge für Parlament und Öffentlichkeit transparent machen (Textnummer 3.1.2).

0.4

Die bisherige und grundsätzlich auch die neue Rentenanpassungsformel können die **Funktion eines automatischen Stabilisators** und **eine Lastenverteilungsfunktion** wahrnehmen. Steigt der Beitragssatz beispielsweise wegen geringerer Einnahmen, dann schlägt sich dies direkt in einer geringeren Rentenerhöhung nieder. Dies stabilisiert automatisch die finanzielle Lage der Rentenversicherung. Führt eine Ausgabensteigerung in der Rentenversicherung zu einem höheren Beitragssatz, dann erhöhen sich zum einen die Bundeszuschüsse und die Zahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten. Zum anderen kommt es zu geringeren Rentensteigerungen. Durch diesen Mechanismus teilen sich die Beitragszahlerinnen und Beitragszahler (über den höheren Beitragssatz), der Bund (über die höheren Zahlungen des Bundes) und die Rentnerinnen und Rentner (über die geringeren Rentenerhöhungen) die finanziellen Lasten. Mit der neuen Rentenanpassungsformel wird die Wirkung als automatischer Stabilisator abgeschwächt. Die Verteilung der finanziellen Lasten wird zugunsten der Rentnerinnen und Rentner stärker auf die Beitragszahlerinnen und Beitragszahler sowie den Bund verlagert. Die im Rentenpaket 2025 vorgesehenen „Erstattungen“ für das konstante Rentenniveau verhindern Beitragssatzsteigerungen aufgrund dieser Maßnahme. Damit wird sowohl die automatische Stabilisierung als auch der Lastenverteilungsmechanismus außer Kraft gesetzt. Der Bund trägt die finanziellen Lasten dieser Maßnahme alleine (Textnummern 3.1.3 und 3.1.4).

0.5

Das konstante Rentenniveau bzw. die neue Rentenanpassungsformel muss nicht mit drastischen Mehrausgaben für die Rentenversicherung und den Bund verbunden sein. Dafür müsste die neue Rentenanpassungsformel etwas modifiziert werden. Im Zentrum der Argumentation steht dabei das Rentenniveau. Dies ist der Quotient aus verfügbarer Standardrente und verfügbarem Durchschnittsentgelt. Die Standardrente erhält eine versicherte Person, wenn sie 45 Jahre das Durchschnittsentgelt verdient und darauf Beiträge gezahlt hat. Argumentiert wird, dass die Standardrente an die Realität angepasst werden muss, die der Gesetzgeber geschaffen hat. Durch die Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 Jahren auf

67 Jahre „muss“ auch der Standardrentner zwei Jahre länger „arbeiten“. Entsprechend wäre die Definition des Standardrentners zu ändern. Dies soll nachbilden, dass die Versicherten durch eine Verlängerung ihrer Lebensarbeitszeit selbst für eine höhere Rente sorgen und damit der Senkung des Rentenniveaus eigeninitiativ entgegenwirken können. Hebt man die Beitragsjahre des Standardrentners in mehreren Schritten von 45 auf 47 an, würden in dieser Anpassungsphase die Rentensteigerungen etwas geringer ausfallen. Das Rentenniveau bliebe jedoch bei 48 %. Die **Umdefinition der Standardrente** böte die Möglichkeit, die Forderung nach einem konstanten Rentenniveau und das Erfordernis stabiler Rentenfinanzen sowie stabiler Bundesfinanzen miteinander zu vereinbaren (Textnummer 3.1.5).

0.6

Das Rentenpaket 2025 sieht zudem vor, dass auch für vor dem Jahr 1992 geborene Kinder drei Jahre Kindererziehung und nicht – wie nach derzeitiger Rechtslage – nur zweieinhalb Jahre rentenerhöhend berücksichtigt werden (sog. **Mütterrente III**). Die Mehrausgaben von anfänglich 5 Mrd. Euro jährlich soll der Bund „erstatten“, weil es sich um eine gesamtgesellschaftlich gewünschte, also um eine versicherungsfremde Leistung handelt. Die mit der Mütterrente III realisierte rentenrechtliche Gleichstellung der Kindererziehungszeiten unabhängig vom Geburtsjahr des Kindes erhöht die Risiken für den Bundeshaushalt. Bis zum Jahr 2031 muss der Bund 20 Mrd. Euro und bis zum Jahr 2040 rund 60 Mrd. Euro hierfür aufwenden (Textnummer 3.2).

0.7

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD sieht eine **neue Rentenkommission** vor. Dabei sind die Ergebnisse der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ vom März 2020 noch aktuell und ihre Vorschläge noch nicht umgesetzt. Eine neue Kommission sollte auf der Arbeit der Vorgängerkommission aufbauen. Damit ihre Ergebnisse über das hinausgehen, was die vorherige Kommission präsentiert hat, muss das BMAS bzw. die Bundesregierung einen klaren Auftrag für die neue Kommission formulieren und definieren. Noch einmal auf die Vor- und Nachteile, z. B. der Einbeziehung der Beamtinnen und Beamten oder einer Anhebung der Regelaltersgrenze, hinzuweisen und andere streitige Fragen erneut nur wiederzugeben, würde keinen zusätzlichen Nutzen bringen (Textnummer 3.3).

0.8

Das BMAS hat in seiner Stellungnahme betont, dass die Entscheidung über die konkrete Umsetzung der Verlängerung des Rentenniveaus von 48 % und die Ausgestaltung der Rentenanpassungsformel wie schon in der Vergangenheit dem Gesetzgeber obliege. Der Bundesrechnungshof stimmt dem ausdrücklich zu. Die transparente Darstellung der Auswirkungen des

konstanten Rentenniveaus bzw. der neuen Rentenanpassungsformel, wie z. B. die Abhängigkeit der Rentenanpassung von der Beitragssatzentwicklung in den vier Sozialversicherungszweigen, und die transparente Darstellung der Annahmen zu diesen Beitragssatzentwicklungen in den Vorausberechnungen sind jedoch Aufgaben des BMAS.

Für das BMAS sind Mehrausgaben für das konstante Rentenniveau folgerichtig. Das BMAS hat die Umdefinition der Standardrente zur Begrenzung der Mehrausgaben abgelehnt, da es zu einer Abkoppelung der Renten von den Löhnen führen würde.

Der Bundesrechnungshof sieht in den Mehrausgaben durch die beiden Leistungsausweitungen (konstantes Rentenniveau und Mütterrente III) große Risiken für den Bundeshaushalt, aber auch Risiken für die Rentenversicherung. Denn ihre finanzielle Lage wird immer mehr von der Lage des Bundeshaushalts abhängen. Die Umdefinition der Standardrente wäre eine Möglichkeit, den Ausgabenanstieg und damit die Risiken zu begrenzen. Eine Abkopplung der Rente von den Löhnen gibt es auch ohne Umdefinition. Denn bei der neuen Rentenanpassungsformel hängen die Rentensteigerungen nicht nur von der Lohnentwicklung ab, sondern auch von der Entwicklung der Beitragssätze in den vier Sozialversicherungszweigen.

Das BMAS hat in der Mütterrente III, wie auch der Bundesrechnungshof, eine nicht beitragsgedeckte, also versicherungsfremde Leistung gesehen. Sie fällt deshalb in die Finanzierungsverantwortung des Bundes. Das BMAS hat deshalb den Ausgleich der Mehraufwendungen durch den Bund für geboten gehalten. Für den Bundesrechnungshof ist der im Rentenpaket 2025 gewählte vollständige Ausgleich über eine „Erstattung“ durch den Bund jedoch nicht zwingend. Er könnte die Finanzierung – wie bei der Mütterrente I und II – auch über höhere Bundeszuschüsse gewährleisten, deren Zweck u. a. darin besteht, die versicherungsfremden Leistungen pauschal abzugelten (Textnummern 4 und 5).

1 Vorbemerkungen

Fast ein Viertel der im Bundeshaushalt vorgesehenen Ausgaben fließt in die gesetzliche Rentenversicherung. Im Bundeshaushaltsplan für das Jahr 2025 sind hierfür 122,5 Mrd. Euro veranschlagt.¹ Damit ist die finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung für die Finanzen des Bundes von herausragender Bedeutung.

Der Bundesrechnungshof legt deshalb in einer Berichtsreihe Prüfungsergebnisse und Empfehlungen zu Themen dar, die die finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung und damit den Bundeshaushalt unmittelbar betreffen.² Gegenstand dieses Berichts sind die aktuelle finanzielle Lage der allgemeinen Rentenversicherung³ und ausgewählte rentenpolitische Vorhaben, die im neuen Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD⁴ enthalten sind. Erste Vorhaben sollen im zwischenzeitlich vorliegenden Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zur vollständigen Gleichstellung der Kindererziehungszeiten (nachfolgend: **Rentenpaket 2025**) umgesetzt werden.⁵ Diese sind für die finanzielle Entwicklung der Rentenversicherung von wesentlicher Bedeutung.

¹ Das Volumen des Bundeshaushalts im Jahr 2025 soll laut Bundeshaushaltsplan 503 Mrd. Euro betragen. Vgl. Bundestagsdrucksache 21/500, Gesetzentwurf der Bundesregierung über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2025 (Haushaltsgesetz 2025 – HG 2025) vom 26. Juni 2025, Einzelplan 11, Kapitel 1102, Titelgruppe 01.

² Der Bundesrechnungshof hat acht Berichte nach § 88 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages oder dem BMAS vorgelegt. Er berichtete zu den folgenden Themen: „Leistungsbegrenzungen und Leistungsausweitungen seit dem Jahr 2000“, „Handlungsoptionen und Handlungsspielräume“, „Auswirkungen der Corona-Pandemie“, „Rentengarantie und Notwendigkeit eines Nachholfaktors“, „Finanzen der allgemeinen Rentenversicherung und Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes“, „Auswirkungen des Rentenanpassungs- und Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserungsgesetzes (Rentenpaket I)“, „Geplante Abschaffung der Rentenanpassungsformel in ihrer bisherigen Form“ und „Auswirkungen der neuen Rentenanpassungsformel“. Die Beratungsberichte sind auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht. Zudem hat der Bundesrechnungshof dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages einen Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung „Auswirkungen des Rentenpakets II“ vorgelegt. Auch hat er eine schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 14. Oktober 2024, Ausschussdrucksache 20(11)522 verfasst. Darüber hinaus hat der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) in einem Gutachten zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zur vollständigen Gleichstellung der Kindererziehungszeiten am 9. Juli 2025 Stellung genommen (nachfolgend: BWV-Gutachten).

³ Die gesetzliche Rentenversicherung besteht aus der allgemeinen und der knappschaftlichen Rentenversicherung. Auf die allgemeine Rentenversicherung entfallen rund 95 % der gesamten Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung.

⁴ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD – Verantwortung für Deutschland, 21. Legislaturperiode (nachfolgend: Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD).

⁵ Vgl. Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zur vollständigen Gleichstellung der Kindererziehungszeiten, Bearbeitungsstand 24. Juni 2025 (nachfolgend: RefE-Rentenpaket 2025).

2 Die Finanzlage der allgemeinen Rentenversicherung

2.1 Finanzierung der Rentenversicherung im Umlageverfahren

Die Rentenversicherung ist im Umlageverfahren organisiert. Dies bedeutet, dass grundsätzlich die Ausgaben eines Kalenderjahres (im Wesentlichen Rentenzahlungen) durch die Einnahmen (überwiegend Beiträge und Zuschüsse des Bundes) des gleichen Kalenderjahres gedeckt werden.⁶ Bis auf die sogenannte Nachhaltigkeitsrücklage wird innerhalb der Rentenversicherung kein Kapitalstock gebildet. Die Nachhaltigkeitsrücklage soll Einnahme- und Ausgabeschwankungen ausgleichen und unterjährig die Liquidität der allgemeinen Rentenversicherung sichern.

2.2 Ausgaben steigen

Die Ausgaben der Rentenversicherung sind im Jahr 2024 um 6,16 % auf 397,38 Mrd. Euro gestiegen. Der größte Ausgabenposten sind dabei die Rentenausgaben, die um 5,94 % auf 344,35 Mrd. Euro zunahmen.⁷ Sie hängen von der Entwicklung der **Anzahl der Renten** und der Entwicklung der **Rentenhöhe** ab. Letztere wird überwiegend von der jährlichen Rentenanpassung bestimmt. Zudem können auch Leistungsausweitungen die Rentenausgaben steigern.

Die **Anzahl der Renten** lag im Mai 2025 bei 25,29 Millionen Renten und ist damit im Vergleich zum Mai 2024 leicht um 0,54 % gestiegen.⁸ Die Summe der **Rentenzahlbeiträge** in den ersten fünf Monaten des Jahres 2025 war um 5,75 % höher als im gleichen Vorjahreszeitraum. Dies lag vor allem an der Rentenanpassung zum 1. Juli 2024. Die Renten waren um 4,57 % gestiegen. Zu dieser Rentenanpassung wurden die Renten in Westdeutschland und im Beitrittsgebiet erstmalig mit der gleichen Rate angepasst. Der weitere Anstieg der Rentenausgaben im Jahr 2025 wird zudem von der Rentenanpassung zum 1. Juli 2025 von 3,74 % geprägt sein.

⁶ Vgl. § 153 Absatz 1 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI).

⁷ Vgl. Rechnungsergebnis der Deutschen Rentenversicherung für das Jahr 2024 bzw. 2023.

⁸ Die in Textnummer 2 dieses Berichts verwendeten Zahlen sind, soweit nicht anders beschrieben, der Homepage der Deutschen Rentenversicherung entnommen oder können aus den dort genannten Zahlen abgeleitet werden (abgerufen am 7. Juli 2025).

Neue Rentenanpassungsformel seit 1. Juli 2024

Zur Rentenanpassung am 1. Juli 2024 hätte sich nach Anwendung der bisherigen Rentenanpassungsformel mit den beiden sogenannten Dämpfungsfaktoren „Beitragssatzfaktor“ und „Nachhaltigkeitsfaktor“ ein Rentenniveau kleiner als 48 % ergeben. Damit griff erstmals die Rentenniveau-Haltelinie von 48 % gemäß § 154 Absatz 3 Satz 1 SGB VI. Der aktuelle Rentenwert war deshalb erstmalig nach der Berechnungsvorschrift des § 255e SGB VI zu bestimmen. Danach wird der aktuelle Rentenwert gerade so festgelegt, dass das Mindestrentenniveau von 48 % realisiert wird (**Rentenanpassung nach Mindestrentenniveau**). Das im Frühjahr 2022 beschlossene Rentenanpassungs- und Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserungsgesetz (sog. Rentenpaket I)⁹ regelt, dass bis zum Jahr 2025 die Rentenanpassung nach Mindestrentenniveau durchzuführen ist, sobald die Haltelinie einmal gegriffen hat.¹⁰ Folglich werden die Renten in den Jahren 2024 und 2025 nach Mindestrentenniveau angepasst.

Es gilt also seit dem 1. Juli 2024 eine neue Rentenanpassungsformel. Dabei ist die **Definition des Rentenniveaus** nun für die Rentenanpassung sehr bedeutend. Das Rentenniveau (Sicherungsniveau vor Steuern) ist der Quotient aus der verfügbaren Standardrente und dem verfügbaren Durchschnittsentgelt. Die Standardrente ist die monatliche Bruttorente für eine versicherte Person, wenn sie 45 Jahre das Durchschnittsentgelt verdient und darauf Beiträge gezahlt hat.¹¹ Werden von der Standardrente die Beiträge für die GKV und für die SPV abgezogen, ergibt sich die **verfügbare Standardrente**. Das **verfügbare Durchschnittsentgelt** berechnet sich aus dem verfügbaren Durchschnittsentgelt des Vorjahres unter Berücksichtigung der Lohnentwicklung und unter Berücksichtigung der Änderung der Belastung der Beschäftigten mit Beiträgen zu den Zweigen der Sozialversicherung (SV). Da die Belastung der Beschäftigten und der Rentnerinnen und Rentner mit Sozialversicherungsbeiträgen für die Höhe des Rentenniveaus wichtig sind, sind sie auch wichtig für die Höhe der Rentenanpassung.

⁹ Gesetz vom 28. Juni 2022, BGBl. I 2022, Nummer 22 vom 30. Juni 2022, Seite 975.

¹⁰ Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung – Auswirkungen des Rentenanpassungs- und Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserungsgesetzes (Rentenpaket I) vom 19. September 2022, Gz.: IX 2 - 0000881.

¹¹ Der Standardrentner hat mit seinen Beiträgen 45 Entgeltpunkte erworben. Die Rentenansprüche werden in Entgeltpunkten gemessen. Einen Entgeltpunkt erwirbt eine versicherte Person, wenn sie in einem Jahr ein beitragspflichtiges Einkommen in Höhe des Durchschnittsentgelts verdient und darauf Beiträge zahlt. Hat eine Person ein höheres oder ein geringeres Einkommen als das Durchschnittsentgelt, erhöht sich bzw. sinkt die Anzahl der in diesem Jahr erworbenen Entgeltpunkte proportional.

2.3 Einnahmen noch robust

2.3.1 Beitragseinnahmen

Die Einnahmen der Rentenversicherung sind im Jahr 2024 um 5,54 % gestiegen und betrugen 396,60 Mrd. Euro.¹² Die wichtigsten Einnahmekategorien sind die Beitragseinnahmen und die Bundeszuschüsse. Die **Beitragseinnahmen** setzen sich hauptsächlich aus den Beiträgen der Versicherten, deren Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie aus den **Beitragszahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten** zusammen. Zusammengenommen betrugen sie 305,34 Mrd. Euro im Jahr 2024.¹³ Sie waren damit um 5,61 % höher als im Jahr 2023. Von den Beitragseinnahmen im Jahr 2024 waren 18,14 Mrd. Euro Beitragszahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten.¹⁴ In den ersten fünf Monaten des Jahres 2025 sind die Beitragseinnahmen im Vergleich zum gleichen Vorjahreszeitraum um rund 5,34 % gestiegen. Die Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten sind im Entwurf des Bundeshaushaltsplans für das Jahr 2025 mit 19,20 Mrd. Euro¹⁵ veranschlagt, was einem Anstieg von 5,83 % entspricht.¹⁶

2.3.2 Bundeszuschüsse

Die drei **Bundeszuschüsse** (allgemeiner Bundeszuschuss¹⁷, zusätzlicher Bundeszuschuss und Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss) betrugen im Jahr 2024 insgesamt 87,78 Mrd. Euro.¹⁸ Damit deckten sie einen Anteil von 22,09 % an den Ausgaben der Rentenversicherung. Für das Jahr 2025 sind im Entwurf des Bundeshaushaltsplans 93,15 Mrd. Euro vorgesehen,¹⁹ was einem Anstieg um 6,20 % entspricht.

Der Anstieg ist auf die jeweiligen gesetzlichen Fortschreibungsregeln für die Bundeszuschüsse zurückzuführen. So werden der allgemeine Bundeszuschuss gemäß der Beitragssatzentwicklung und der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer, der zusätzliche Bundeszuschuss gemäß der Umsatzsteuerentwicklung und der Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss gemäß der Entwicklung der Summe der Bruttolöhne und -gehälter fortgeschrieben. Zudem sahen die Gesetze zu den Leistungsausweitungen der vergangenen Jahre (z. B. „Mütterrente I und II“, „Rente mit 63“, Angleichung der Ostrenten an das Westniveau oder „Grundrente“) Erhöhungen des allgemeinen Bundeszuschusses vor. Im Jahr 2025 liegt diese Erhöhung bei 480 Mio.

¹² Vgl. Rechnungsergebnis der Deutschen Rentenversicherung für das Jahr 2024.

¹³ Vgl. Rechnungsergebnis der Deutschen Rentenversicherung für das Jahr 2024.

¹⁴ Vgl. Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2024, Einzelplan 11, Kapitel 1102, Titel 636 84.

¹⁵ Vgl. Bundestagsdrucksache 21/500, Einzelplan 11, Kapitel 1102, Titel 636 84.

¹⁶ Die Beitragszahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten werden gemäß der Lohnentwicklung, der Entwicklung der Anzahl der Kinder unter drei Jahren und gemäß der Beitragssatzentwicklung fortgeschrieben.

¹⁷ Er setzt sich zusammen aus dem Zuschuss des Bundes an die allgemeine Rentenversicherung West und dem Zuschuss des Bundes im Beitrittsgebiet.

¹⁸ Vgl. Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2024, Einzelplan 11, Kapitel 1102, Titel 636 81, 636 82, 636 83.

¹⁹ Vgl. Bundestagsdrucksache 21/500 Einzelplan 11, Kapitel 1102, Titel 636 81, 636 82, 636 83.

Euro für den allgemeinen Bundeszuschuss (West).²⁰ Hinzu kommt eine Erhöhung des allgemeinen Bundeszuschusses im Beitrittsgebiet um etwa 120 Mio. Euro. Dagegen bremsen das Haushaltsfinanzierungsgesetz 2023²¹ und das zweite Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024²² den Anstieg der Bundeszuschüsse. Sie sehen vor, in den Jahren 2024 bis 2027 den Erhöhungsbetrag des zusätzlichen Bundeszuschusses jeweils um 1,2 Mrd. Euro zu mindern, sodass der Erhöhungsbetrag insgesamt um 4,8 Mrd. Euro niedriger ist. Begründet wurde dies mit der „derzeit guten Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung“.²³

Der am 17. Juli 2024 im Bundeskabinett beschlossene Entwurf eines **Haushaltsbegleitgesetzes 2025** sollte zur Entlastung des Bundeshaushalts den Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss noch weiter mindern.²⁴ Insgesamt wären damit die Bundeszuschüsse in den Jahren 2024 bis 2027 nicht um 4,8 Mrd. Euro, sondern um 6,8 Mrd. Euro niedriger gewesen als geplant.

Im Rentenpaket 2025 sollen die Regeln zu den Bundeszuschüssen ab dem Jahr 2026 neu gefasst werden.²⁵ Die Änderungen entsprechen denen, die schon im Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (sog. **Rentenpaket II**)²⁶ vorgesehen waren. Alte und überholte Regelungen sollen wegfallen. Die Bundeszuschüsse²⁷ und ihre Fortschreibungsregeln sollen grundsätzlich erhalten bleiben. Insgesamt sollen die Fortschreibungsregeln jedoch vereinfacht werden. So wäre bei der Fortschreibung des allgemeinen Bundeszuschusses nicht mehr der fiktive Beitragssatz²⁸ anzuwenden, sondern der tatsächliche Beitragssatz. Zudem ist vorgesehen, die beiden

²⁰ Vgl. § 213 Absatz 2 Satz 4 SGB VI.

²¹ Vgl. § 287g SGB VI; Artikel 6 des Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2023 vom 22. Dezember 2023, BGBl. I 2023, Nummer 406 vom 28. Dezember 2023.

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

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

²⁴ Der Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss wäre im Jahr 2024 um 1,2 Mrd. Euro, im Jahr 2025 um 2,2 Mrd. Euro, im Jahr 2026 um 1,9 Mrd. Euro und im Jahr 2027 um 1,5 Mrd. Euro geringer ausgefallen. Vgl. Artikel 3 des Entwurfes eines Haushaltsbegleitgesetzes 2025, Bundestagsdrucksache 20/12772, Seiten 9, 14. Laut Haushaltsaufstellung 2025 (Große Linie des BMAS – Haushalt 2025) beeinträchtigt diese Konsolidierungsmaßnahme im Hinblick auf die gute Finanzlage die gesetzliche Rentenversicherung nicht entscheidend.

²⁵ Vgl. RefE-Rentenpaket 2025, Seiten 7, 8, 16, 24, 25.

²⁶ Vgl. Bundestagsdrucksache 20/11898. Der Gesetzesentwurf zum Rentenpaket II wurde zwar am 29. Mai 2024 im Bundeskabinett, aber nicht im Deutschen Bundestag beschlossen.

²⁷ Bis Ende des Jahres 2025 wird zwischen dem allgemeinen Bundeszuschuss West und Ost differenziert. Die Berechnungsvorschrift des allgemeinen Bundeszuschuss Ost nach § 287e SGB VI wird durch Artikel 1 Nummer 14, Artikel 2 Satz 1 in der Fassung des RefE-Rentenpaket 2025 zum 1. Januar 2026 gestrichen. Ab dem 1. Januar 2026 wird es dann nur noch den allgemeinen Bundeszuschuss geben.

²⁸ Der fiktive Beitragssatz ist der Beitragssatz, den es gäbe, wenn es den zusätzlichen Bundeszuschuss nicht gäbe.

Minderungsbeträge von 340 Mio. Euro beim allgemeinen Bundeszuschuss und von 409 Mio. Euro beim Erhöhungsbetrag des zusätzlichen Bundeszuschusses abzuschaffen.²⁹

Der Entwurf des Haushaltsbegleitgesetz 2025 wurde im Deutschen Bundestag nicht beschlossen. Somit ist der derzeitige Gesetzesstand, dass die beiden alten Minderungsbeträge von 340 Mio. Euro und 409 Mio. Euro im Jahr 2025 noch erhalten bleiben und der neue Minderungsbetrag in den Jahren 2024 bis 2027 in seiner ursprünglichen Höhe von 1,2 Mrd. Euro³⁰ anzusetzen ist.

2.4 Nachhaltigkeitsrücklage schrumpft, Beitragssatz bleibt noch stabil

Die **Nachhaltigkeitsrücklage** soll Einnahme- und Ausgabenschwankungen ausgleichen (siehe Textnummer 2.1). Sie soll den Beitragssatzverlauf glätten sowie die Liquidität der Rentenversicherung sichern. Aus ihr werden Defizite gedeckt. Überschüsse werden der Nachhaltigkeitsrücklage zugeführt.

Im Jahr 2024 überstiegen die Ausgaben der Rentenversicherung die Einnahmen um 0,8 Mrd. Euro. Zum Jahresende 2024 belief sich die Nachhaltigkeitsrücklage auf 43,85 Mrd. Euro. Dies entsprach 1,55 Monatsausgaben der allgemeinen Rentenversicherung. Zum Jahresende 2023 hatte die Nachhaltigkeitsrücklage noch bei 44,96 Mrd. Euro (1,69 Monatsausgaben) gelegen. Im Mai 2025 betrug sie 41,21 Mrd. Euro (1,38 Monatsausgaben).

Der **Beitragssatz** der Rentenversicherung wird für das jeweils folgende Jahr so festgelegt, dass die Nachhaltigkeitsrücklage bei diesem Beitragssatz 1,5 Monatsausgaben nicht überschreitet und 0,2 Monatsausgaben nicht unterschreitet. Somit wird der Beitragssatz gesenkt, wenn bei gleichbleibendem Beitragssatz die Nachhaltigkeitsrücklage 1,5 Monatsausgaben überschreiten würde. Er wird erhöht, wenn die Nachhaltigkeitsrücklage ansonsten 0,2 Monatsausgaben (Mindestnachhaltigkeitsrücklage) unterschreiten würde. Im Rentenpaket 2025 ist vorgesehen, die

²⁹ Zurückzuführen war dies auch auf die Bemerkung des Bundesrechnungshofes „Gesetzliche Rentenversicherung: Entwürpung der Vorschriften zu den Bundeszuschüssen überfällig“ aus dem Jahr 2021. Darin kritisierte der Bundesrechnungshof, dass die Regelungen zu den drei Bundeszuschüssen in § 213 SGB VI teilweise veraltet und insgesamt zu kompliziert sind (Bundestagsdrucksache 20/180, Nummer 13). Die Verrechnungsregel für den Minderungsbetrag von 340 Mio. Euro beim allgemeinen Bundeszuschuss ist nicht umsetzbar, weil dem BMAS die dazu erforderlichen Daten nicht vorliegen. Der Minderungsbetrag beim Erhöhungsbetrag des zusätzlichen Bundeszuschusses von 409 Mio. Euro wurde zusammen mit der Grundsicherung im Alter eingeführt. Er ist spätestens seit dem Jahr 2009 überholt, weil seitdem die Finanzierung der Grundsicherung im Alter neu geregelt ist. Der Bundesrechnungshof hatte u. a. empfohlen, die Minderungsbeträge abzuschaffen. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages forderte das BMAS auf, u. a. die Regelungen zu den Minderungsbeträgen zu überprüfen. Am 26. Juni 2024 informierte das BMAS, dass mit dem Rentenpaket II u. a. die Minderungsbeträge für die Fortschreibung des allgemeinen Bundeszuschusses und des Erhöhungsbetrags zum zusätzlichen Bundeszuschuss gestrichen werden sollten.

³⁰ Vgl. § 287g SGB VI in der Fassung des Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024.

Mindestnachhaltigkeitsrücklage von 0,2 auf 0,3 Monatsausgaben anzuheben, sodass eine Anhebung des Beitragssatzes ggf. früher stattfindet.³¹ Die höhere Mindestnachhaltigkeitsrücklage soll unterjährig die Liquidität der Rentenversicherung sichern.

Bis zum Jahr 2025 besteht 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). Für die Jahre 2024 und 2025 blieb der Beitragssatz unverändert bei 18,6 %. Unter Berücksichtigung der Anhebung der Mindestnachhaltigkeitsrücklage wird ab dem Jahr 2027 ein Beitragssatzanstieg erwartet.³² Bis dahin wird die Nachhaltigkeitsrücklage allmählich auf die Mindesthöhe abgeschmolzen.

2.5 Vorläufige Würdigung

Die finanzielle Lage der Rentenversicherung spannt sich allmählich an. Nach den Überschüssen der vergangenen Jahre, musste sie – trotz kräftig gewachsener Einnahmen – im Jahr 2024 ein Defizit verzeichnen. Diese Entwicklung setzt sich im Jahr 2025 fort. Die Nachhaltigkeitsrücklage baut sich deshalb allmählich ab. Beitragssatzsteigerungen stehen bevor. Die Ausgaben des Bundes für die Rentenversicherung steigen weiter. Die Einführung eines neuen Minderungsbetrags für die Jahre 2024 bis 2027 ist ein deutlicher Hinweis darauf, dass der Bundeshaushalt mit seiner Beteiligung an der Finanzierung der Rentenversicherung an seine Grenzen stößt. Deshalb wird die Rentenpolitik der neuen Bundesregierung auch für den Bundeshaushalt von großer Bedeutung sein.

3 Ausgewählte rentenpolitische Vorhaben

3.1 Konstantes Rentenniveau: höhere Rentenausgaben und Risiken für den Bundeshaushalt

Der Gesetzentwurf zum Rentenpaket 2025 sieht vor, das Rentenniveau bei 48 % bis zum Jahr 2031 konstant zu halten. Die damit verbundenen Mehrausgaben soll der Bund über eine neue „Erstattung“ finanzieren.³³ Außerdem soll die Bundesregierung im Jahr 2029 einen Bericht über die Entwicklung des Beitragssatzes und der

³¹ Vgl. RefE-Rentenpaket 2025, Seiten 16, 23, 24.

³² Vgl. RefE-Rentenpaket 2025, Seiten 3 und 18.

³³ Vgl. RefE-Rentenpaket 2025, Seiten 1, 3, 19.

Bundeszuschüsse vorlegen. Ziel dieses Berichts ist es, zu prüfen, ob und welche Maßnahmen erforderlich sind, um das Rentenniveau von 48 % über das Jahr 2031 hinaus beizubehalten.³⁴

3.1.1 Ein konstantes Rentenniveau führt zu höheren Rentensteigerungen, zu höheren Rentenausgaben und zu einem höheren Beitragssatz

In der bisherigen Rentenanpassungsformel sind mit dem Beitragssatzfaktor und dem Nachhaltigkeitsfaktor zwei sogenannte Dämpfungsfaktoren enthalten. Sie sollen dafür sorgen, dass die Rentensteigerung etwas hinter der Lohnsteigerung zurückbleibt, wenn der Beitragssatz zur Rentenversicherung gestiegen ist (**Beitragssatzfaktor**) und/oder der Rentnerquotient, also das zahlenmäßige Verhältnis von Rentnerinnen und Rentnern zu Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern, zugenommen hat (**Nachhaltigkeitsfaktor**). Diese beiden Faktoren hätten in den kommenden Jahren voraussichtlich dazu geführt, dass die Rentensteigerungen geringer als die Lohnsteigerungen gewesen wären und somit das Rentenniveau allmählich gesunken wäre.

Um das Rentenniveau im Vergleich dazu konstant zu halten, müssen die Renten grundsätzlich stärker steigen als bei der bisherigen Rentenanpassungsformel. Auf Grundlage der Zahlenangaben im Gesetzentwurf zum Rentenpaket 2025 wären im Jahr 2031 bei einem **konstanten Rentenniveau** bzw. bei der neuen Rentenanpassungsformel die Rentenausgaben um 2,2 % höher als bei der bisherigen Rentenanpassungsformel.³⁵ Damit würde auch der Beitragssatz stärker steigen als mit der bisherigen Rentenanpassungsformel. Dies soll jedoch verhindert werden, da der Bundeshaushalt die mit dem konstanten Rentenniveau einhergehenden **höheren Rentenausgaben** bis zum Jahr 2031 von insgesamt 24,7 Mrd. Euro „erstatten“³⁶ soll.³⁷

Zum 1. Juli 2032 soll die bisherige Rentenanpassungsformel mit ihren Dämpfungsfaktoren wieder gelten. Deshalb wird das Rentenniveau ab dem Jahr 2032 allmählich sinken.³⁸ Es wird jedoch dauerhaft auf einem höheren Pfad verlaufen. Die Rentenausgaben werden dauerhaft höher sein und damit werden auch die „Erstattungen“ des Bundes dauerhaft sein. Sie werden im Jahr 2040 voraussichtlich 15,4 Mrd. Euro betragen.³⁹ Bis zum Jahr 2040 muss der Bund „Erstattungen“ von voraussichtlich rund 150

³⁴ Vgl. RefE-Rentenpaket 2025, Seiten 1, 15, 23.

³⁵ Diese und die nachfolgend bis zum Jahr 2031 in diesem Bericht angegebenen Werte hat der Bundesrechnungshof aus den Angaben im RefE-Rentenpaket 2025 berechnet.

³⁶ Tatsächlich handelt es sich bei diesen Zahlungen des Bundes nicht um Erstattungen, wie sie bisher üblich sind. Ein Beispiel hierfür ist die Erstattung der Aufwendungen nach dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz, bei der die Rentenversicherung im Auftrag des Bundes die Leistungen an die Berechtigten auszahlt. Ausführlicher dazu BWV-Gutachten, Textnummer 5. Darin wird auch eine systemgerechte Finanzierungsalternative über eine pauschale Erhöhung der Bundeszuschüsse aufgezeigt.

³⁷ Vgl. RefE-Rentenpaket 2025, Seite 3 und Seite 19.

³⁸ Vgl. RefE-Rentenpaket 2025, Seite 3 und Seite 18.

³⁹ Vgl. RefE-Rentenpaket 2025, Seite 3 und Seite 19.

Mrd. Euro für das bis zum Jahr 2031 konstante Rentenniveau von 48 % leisten, dies entspricht durchschnittlich rund 10 Mrd. Euro pro Jahr.⁴⁰

3.1.2 Beim konstanten Rentenniveau beeinflussen Beitragssatzänderungen in den Sozialversicherungszweigen die Rentensteigerung

Nach der neuen Rentenanpassungsformel hängt die jährliche Rentenanpassung neben der Lohnentwicklung auch von der jeweiligen Entwicklung der Beitragssätze in den Sozialversicherungszweigen ab. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das Rentenniveau konstant bleiben soll und sich das Rentenniveau als Quotient aus der verfügbaren Standardrente und dem verfügbaren Durchschnittsentgelt ergibt, vom Durchschnittsentgelt und der Standardrente also die Belastung mit Sozialversicherungsbeiträgen abzuziehen ist.

Genauso wie bei der bisherigen Rentenanpassungsformel führen auch bei der neuen Rentenanpassungsformel Beitragssatzerhöhungen in der Rentenversicherung zu einer geringeren Rentenanpassung. Werden durch einen höheren Beitragssatz in der Rentenversicherung die Beschäftigten stärker belastet, wird dies für die Rentnerinnen und Rentner durch eine geringere Rentensteigerung nachvollzogen.⁴¹ Allerdings wirkt eine Beitragssatzänderung in der neuen Rentenanpassungsformel nur in etwa halb so stark auf die Rentenanpassungsrate wie der Beitragssatzfaktor der bisherigen Rentenanpassungsformel.⁴²

Beitragssatzerhöhungen in der AV und GKV führen zu geringeren Rentensteigerungen. Ein höherer Beitragssatz in der SPV dagegen lässt die Renten stärker steigen.⁴³

Da die Mehraufwendungen für das bis zum Jahr 2031 konstante Rentenniveau laut Gesetzentwurf vom Bund „erstattet“ werden sollen, werden Beitragssatzsteigerungen aufgrund dieser Mehraufwendungen verhindert. Entsprechend greift der

⁴⁰ Die Tabellen im Gesetzentwurf weisen die Werte bis zum Jahr 2040 aus. Ab dem Jahr 2031 werden die Werte in einem Vier-Jahresabstand und dann in einem Fünf-Jahresabstand ausgewiesen. Die Jahre dazwischen wurden linear approximiert. Mithin können die tatsächlichen Werte etwas von diesen berechneten Werten abweichen.

⁴¹ Steigt der Beitragssatz zur Rentenversicherung, steigt die Abgabenbelastung der Beschäftigten. Dies führt – wenn sonst alles unverändert bleibt – zu einem geringeren Anstieg des verfügbaren Durchschnittsentgelts. Soll das Rentenniveau (= verfügbare Standardrente/verfügbares Durchschnittsentgelt) konstant bleiben, muss die verfügbare Standardrente im gleichen Ausmaß weniger steigen wie das verfügbare Durchschnittsentgelt. Die Rentensteigerung wird also gedämpft.

⁴² Die geringere Wirkung ist vor allem darauf zurückzuführen, dass in der neuen Rentenanpassungsformel der Beitragssatzanstieg nur zur Hälfte berücksichtigt wird, weil die Beschäftigten sich die Beitragszahlung mit ihren Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern hälftig teilen. Im Beitragssatzfaktor der bisherigen Rentenanpassungsformel wirke sich dagegen die gesamte Beitragssatzerhöhung aus.

⁴³ Vgl. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMAS zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung – Geplante Abschaffung der Rentenanpassungsformel in ihrer bisherigen Form vom 3. Februar 2023, Gz.: IX 2 - 0001821 sowie Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMAS zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung – Auswirkungen der neuen Rentenanpassungsformel vom 23. Mai 2025, Gz.: IX 2 - 0003011.

Dämpfungsmechanismus in der neuen Rentenanpassungsformel nicht. Die Rentensteigerungen fallen dadurch höher aus.

3.1.3 Beim konstanten Rentenniveau ist die automatische Stabilisierung schwächer

Die bisherige Rentenanpassungsformel stellt einen Mechanismus dar, der die Rentenfianzen **automatisch stabilisiert**. Stiege der Beitragssatz und/oder der Rentnerquotient käme es über den Beitragssatzfaktor und/oder den Nachhaltigkeitsfaktor zu einer geringeren Rentenanpassung und damit zu geringeren Rentenausgaben. Dies würde die Rentenversicherung auf der Ausgabenseite entlasten und die finanzielle Lage automatisch stabilisieren.

Die neue Rentenanpassungsformel kann nur noch in abgeschwächter Form als automatischer Stabilisator wirken. In der Formel ist zwar immer noch der Beitragssatz zur Rentenversicherung enthalten, sodass eine Veränderung des Beitragssatzes direkt auf die Rentenanpassung und damit auf die Rentenausgaben wirkt. Jedoch ist die Wirkung nur noch halb so stark. Eine Veränderung des Rentnerquotienten hat gar keine direkte Wirkung mehr auf die Rentensteigerung.

Durch die im Rentenpaket 2025 vorgesehenen „Erstattungen“ der Mehrausgaben für das bis zum Jahr 2031 konstante Rentenniveau werden Beitragssatzsteigerungen aufgrund dieser Maßnahmen verhindert. Damit entfällt der dämpfende Effekt auf die Rentensteigerungen und den Anstieg der Rentenausgaben. Die Wirkung als automatischer Stabilisator entfällt ebenfalls.

3.1.4 Beim konstanten Rentenniveau verschieben sich Lasten auf Beitragszahlerinnen und Beitragszahler sowie den Bund

Neben der Steuerung der Rentenausgaben und des Rentenniveaus kommt der Rentenanpassungsformel noch eine **Lastenverteilungsfunktion** zu. Wenn zusätzliche Ausgaben der Rentenversicherung zu einem höheren Beitragssatz führen, reduziert dies die Rentensteigerungen. Beitragssatzsteigerungen führen zudem dazu, dass der allgemeine Bundeszuschuss und die Beitragszahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten höher sind.

Zusätzliche Ausgaben finanzieren damit die Beitragszahlerinnen und Beitragszahler über den höheren Beitragssatz, die Rentnerinnen und Rentner über die geringeren Rentensteigerungen und die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler über die höheren Zahlungen des Bundes.

Bei der neuen Rentenanpassungsformel ändert sich die Lastenverteilung. Da Beitragssatzerhöhungen in der Rentenversicherung nicht mehr so stark die

Rentenanpassungsrate beeinflussen, werden Rentnerinnen und Rentner weniger an den Lasten höherer Ausgaben beteiligt. Die Lasten werden auf die Beitragszahlerinnen und Beitragszahler sowie den Bund verschoben. Trugen bei der bisherigen Rentenanpassungsformel die Beitragszahlerinnen und Beitragszahler gemäß den Berechnungen des Bundesrechnungshofes noch 63 % der Finanzierungslast, sind es bei der neuen Rentenanpassungsformel 71 %. Der Bund muss anstatt 16 nun 18 % tragen. Für Rentnerinnen und Rentner reduziert sich die Finanzierungslast von vorher 21 auf 11 % der Mehrausgaben.⁴⁴

Die im Rentenpaket 2025 vorgesehenen „Erstattungen“ der Mehrausgaben für das konstante Rentenniveau verhindern eine Beitragssatzerhöhung aufgrund dieser Maßnahme. Damit kommt der Dämpfungsmechanismus in der neuen Rentenanpassungsformel nicht zum Tragen. Weder die Beitragszahlerinnen und Beitragszahler, noch die Rentnerinnen und Rentner werden an der Finanzierung der Mehrausgaben aufgrund des konstanten Rentenniveaus beteiligt. Der Bund trägt die Last alleine.

3.1.5 Ein konstantes Rentenniveau sollte der Realität folgen, die der Gesetzgeber geschaffen hat

Ein konstantes Rentenniveau von 48 % kann auch mit geringeren Rentensteigerungen und damit mit geringeren Rentenausgaben und Beitragssätzen einhergehen, als dies z. B. nun im Rentenpaket 2025 angedacht ist. Dazu müsste die neue Rentenanpassungsformel der Realität angepasst werden, die der Gesetzgeber geschaffen hat. Durch die Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 Jahren auf 67 Jahre „muss“ auch der Standardrentner zwei Jahre länger „arbeiten“. In der Konsequenz müsste die Definition des Standardrentners und damit der Standardrente geändert werden, sodass sich eine Standardrente nicht nach 45 Jahren, sondern erst nach 47 Jahren durchschnittlichen Einkommens und damit durchschnittlicher Beitragszahlung ergibt. Damit könnte der vom Gesetzgeber gewünschte rentenerhöhende Effekt durch die Verlängerung der Lebensarbeitszeit auf die Standardrente übertragen werden.⁴⁵

⁴⁴ Die Lastenverteilung auf die drei Gruppen kann überschlägig bestimmt werden. Eine Beitragssatzerhöhung von einem %-Punkt erzeugt höhere Beitragszahlungen (ohne Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten) von 15,2 Mrd. Euro. Für den Bund erhöhen sich der allgemeine Bundeszuschuss und die Beiträge für Kindererziehungszeiten um rund 3,9 Mrd. Euro. Die Rentnerinnen und Rentner müssen über den Beitragssatzfaktor in der bisherigen Rentenanpassungsformel eine geringere Rentenerhöhung von 1,3 %-Punkten hinnehmen, was Rentenausgaben von jährlich rund 4,9 Mrd. Euro einspart. Insgesamt führt also eine Beitragssatzerhöhung von einem %-Punkt zu einem finanziellen Gesamteffekt aus Mehreinnahmen und Minderausgaben von 24 Mrd. Euro für die Rentenversicherung. Steigen die Ausgaben der Rentenversicherung z. B. um 10 Mrd. Euro, muss der Beitragssatz um $10/24 = 0,4$ %-Punkte erhöht werden, um dieses finanzielle Volumen durch Mehreinnahmen und Minderausgaben aufzubringen. Die Beitragszahlerinnen und Beitragszahler tragen über den höheren Beitragssatz 6,3 Mrd. Euro (63 %), die Rentnerinnen und Rentner über geringere Rentensteigerungen 2,1 Mrd. Euro (21 %) und der Bund 1,6 Mrd. Euro (16 %). Sofern die höheren Ausgaben auch mit einem höheren Rentnerquotienten einhergingen, würde sich bei der bisherigen Rentenanpassungsformel über den Nachhaltigkeitsfaktor die Beteiligung der Rentnerinnen und Rentner erhöhen.

⁴⁵ Ähnlich argumentierte die sog. Rürup-Kommission. Vgl. Bericht der Kommission, Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, Seite 107. Der Standardrentner hätte so die geringeren Rentensteigerungen durch die damals vorgeschlagene bisherige Rentenanpassungsformel mit Nachhaltigkeitsfaktor zu 75 % kompensieren können.

Auch in der Anhörung zum Rentenpaket II im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages wurde diese Umdefinition der Standardrente bzw. des Standardrentners thematisiert.⁴⁶ In den Koalitionsverhandlungen zwischen CDU/CSU und SPD hat die CDU/CSU in der Arbeitsgruppe für Arbeit und Soziales vorgeschlagen, die Definition der Standardrente an die laufende Anhebung der gesetzlichen Regelaltersgrenze perspektivisch auf 47 Beitragsjahre bis zum Jahr 2031 anzupassen.⁴⁷

Da das Rentenniveau aus der verfügbaren Standardrente berechnet wird, hätte die Umdefinition der Standardrente einen direkten Effekt auf das Rentenniveau und – wenn die Rentenanpassung ein konstantes Rentenniveau herbeiführen soll – auch auf die Höhe der Rentensteigerungen.⁴⁸

Führte man die Umdefinition der Standardrente von 45 Beitragsjahren auf 47 Beitragsjahre allmählich, beispielsweise in jährlichen Zweimonatsschritten durch, erhielte man in der Anpassungsphase von zwölf Jahren einen Dämpfungseffekt auf die jährliche Rentenanpassungsrate von etwa 0,36 %-Punkten. Insgesamt würde dies in den zwölf Jahren die Rentensteigerungen um insgesamt rund 4,3 %-Punkte dämpfen.⁴⁹ Das Rentenniveau wäre aber über den gesamten Zeitraum bei 48 % konstant.⁵⁰

3.1.6 Vorläufige Würdigung und Empfehlung

Durch das Vorhaben, das konstante Rentenniveau und damit die neue Rentenanpassungsformel bis zum Jahr 2031 weiter gelten zu lassen, blieben auch die seit dem 1. Juli 2024 vorhandenen und teilweise problematischen Auswirkungen der neuen Rentenanpassungsformel grundsätzlich weiter bestehen.

Ein konstantes Rentenniveau würde schon ohne die Erstattungsregelung die **Haushaltsrisiken** für den Bund deutlich erhöhen, da mit ihm mittel- und langfristig der Beitragssatz und damit die Bundeszuschüsse sowie die Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten deutlich steigen würden. Die nun im Rentenpaket 2025 vorgesehene „Erstattung“ erhöht das Risiko für den Bundeshaushalt zusätzlich. Die Zahlungen fallen

⁴⁶ Vgl. 87. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen zum Rentenpaket II am 14. Oktober 2024, Wortprotokoll, 87. Sitzung, Protokoll Nummer 20/87, Seite 18.

⁴⁷ Vgl. Arbeitsgruppe 05/Arbeit und Soziales, Stand 24. März 2025, 16:30 Uhr, Zeilen 244 bis 245.

⁴⁸ Steigt die Anzahl der Beitragsjahre bzw. Entgeltpunkte für die Standardrente an, erhöht sich die verfügbare Standardrente. Damit das Rentenniveau (Quotient aus verfügbarer Standardrente und verfügbarem Durchschnittsentgelt) konstant bleibt, muss die Rentenanpassung, also die Erhöhung der (Brutto-)Standardrente, etwas geringer ausfallen als die Erhöhung des verfügbaren Durchschnittsentgelts.

⁴⁹ Es ergäbe sich in etwa der gleiche Dämpfungseffekt, wenn das Rentenniveau von 48 auf 46 % sänke. Durch die Umdefinition der Standardrente bzw. die Verlängerung der Lebensarbeitszeit um zwei Jahre würde somit eine Senkung des Rentenniveaus von 48 auf 46 % kompensiert. Das Rentenniveau des Standardrentners mit am Ende der Anpassungsphase 47 Entgeltpunkten bliebe bei 48 %.

⁵⁰ Dazu ausführlicher der Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMAS zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung – Auswirkungen der neuen Rentenanpassungsformel, vom 23. Mai 2025, Gz.: IX 2 - 0003011.

jedoch im Wesentlichen erst in der nächsten Legislaturperiode an. Somit verschiebt die Bundesregierung die Lasten und die Verantwortung.

Der im Rentenpaket 2025 für das Jahr 2029 vorgesehene **Bericht über die Entwicklung des Beitragssatzes und der Bundeszuschüsse** ist zu begrüßen. Jedoch verschiebt die neue Bundesregierung den Bericht und damit auch hier die Verantwortung für die dann möglicherweise erforderlichen und einschneidenden Maßnahmen in das Jahr 2029, also faktisch in die nächste Legislaturperiode.

Das BMAS sollte für Parlament und Öffentlichkeit transparent machen, dass bei einem konstanten Rentenniveau die Rentensteigerungen nicht nur von der Lohnentwicklung, sondern auch von **Beitragssatzänderungen** in der Rentenversicherung, in der GKV, in der SPV und in der AV abhängen.

Zudem sollte es transparent darlegen, dass durch die „Erstattung“ der Mehraufwendungen Beitragssatzsteigerungen und damit die Dämpfungswirkungen der neuen Rentenanpassungsformel verhindert werden. Die Rentenanpassungen und damit die Rentenausgaben fallen also höher aus.

Der Bundesrechnungshof sieht die mit einem konstanten Rentenniveau bzw. der neuen Rentenanpassungsformel einhergehende **Verschiebung der Lasten** von den Rentnerinnen und Rentnern hin zu den Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern sowie zum Bund kritisch. Das Gleiche gilt für die Tatsache, dass die neue Rentenanpassungsformel die Funktion als **automatischer Stabilisator** nur noch begrenzt wahrnehmen kann. Die Resilienz des Rentenversicherungssystems wird dadurch geschwächt.

Durch die „Erstattung“ der Mehrausgaben aufgrund des konstanten Rentenniveaus wird auch dieser abgeschwächte Mechanismus noch ausgehebelt. Die Lasten des konstanten Rentenniveaus trägt alleine der Bund. Eine erforderliche faire Lastenverteilung zwischen den Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern, den Rentnerinnen und Rentnern sowie dem Bund rückt in weite Ferne.

Die **Umdefinition der Standardrente** böte die Möglichkeit, die Forderung nach einem konstanten Rentenniveau und das Erfordernis stabiler Rentenfinanzen sowie stabiler Bundesfinanzen miteinander zu vereinbaren. Dabei ist die Rentendämpfung bei konstantem Rentenniveau von 48 % durch Umdefinition der Standardrente inhaltlich begründet: Die Erhöhung der Anzahl der Beitragsjahre für den Standardrentner von 45 auf 47 soll nachbilden, dass die Versicherten durch eine Verlängerung ihrer Lebensarbeitszeit selbst für eine höhere Rente sorgen und damit der Senkung des Rentenniveaus eigeninitiativ entgegenwirken können. Das BMAS muss jedoch bei einer Umdefinition der Standardrente transparent darstellen, dass damit ein „Dämpfungsfaktor“ in die neue Rentenanpassungsformel integriert würde, und darlegen, wie hoch diese Dämpfung ausfiele.

3.2 Mütterrente III: teure Gleichstellung der Kindererziehung

3.2.1 Drei Jahre Kindererziehungszeit unabhängig vom Geburtsjahr

Nach dem Rentenpaket 2025 sollen die ersten drei Jahre der Kindererziehung ab dem Jahr 2028⁵¹ mit drei Entgeltpunkten⁵² – unabhängig vom Geburtsjahr der Kinder – bewertet werden. Die Mehrausgaben soll der Bund „erstatten“.⁵³

Die Erziehung von Kindern wird in der Rentenversicherung u. a. durch die Anrechnung von Kindererziehungszeiten honoriert. Dies soll die eigenständige soziale Sicherung von Frauen verbessern.⁵⁴

Für **ab dem Jahr 1992** geborene Kinder werden die ersten drei Jahre der Kindererziehung mit drei Entgeltpunkten bewertet.⁵⁵ Ein Elternteil – zumeist ist es die Mutter – wird also so gestellt, als hätte er in den ersten drei Jahren der Kindererziehung das Durchschnittsentgelt verdient und nach dessen Maßgabe Beiträge entrichtet.

Für **vor dem Jahr 1992** geborene Kinder wurde bis zum 30. Juni 2014 ein Jahr Kindererziehung rentensteigernd berücksichtigt und mit einem Entgeltpunkt bewertet. Zum 1. Juli 2014 erhöhte sich die Anrechnung um ein weiteres Jahr und um einen Entgeltpunkt auf zwei Entgeltpunkte (sog. Mütterrente I).⁵⁶ Zum 1. Januar 2019 stieg die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten um ein weiteres halbes Jahr, das mit 0,5 Entgeltpunkten bewertet wird (sog. Mütterrente II).⁵⁷

Mit der sogenannten Mütterrente gewährt die Rentenversicherung eine Leistung, ohne dass in der Kindererziehungszeit dafür Beiträge entrichtet wurden. Die Familienförderung ist Aufgabe der gesamten Gesellschaft und nicht Versicherungszweck der gesetzlichen Rentenversicherung.⁵⁸ Somit kann die Mütterrente als versicherungsfremd

⁵¹ Vgl. Artikel 2 Satz 2 in der Fassung des RefE-Rentenpaket 2025. Nach den Beschlüssen im Koalitionsausschuss vom 2. Juli 2025 soll die Mütterrente III bereits zum 1. Januar 2027 umgesetzt werden.

⁵² Eine versicherte Person erwirbt einen Entgeltpunkt, wenn sie in einem Jahr das Durchschnittsentgelt verdient und darauf Beiträge zahlt.

⁵³ Laut Koalitionsvertrag sollen die Mehrausgaben aus Steuermitteln „erstattet“ werden, weil sie eine gesamtgesellschaftliche Leistung abbilden. Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Zeilen 635 bis 638.

⁵⁴ Vgl. Bundestagsdrucksache 10/2677, Seiten 28 ff.

⁵⁵ Vgl. §§ 56 Absätze 1 und 5, 70 Absatz 2 SGB VI.

⁵⁶ Artikel 1 des Gesetzes über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz) vom 23. Juni 2014, BGBl. I, Nummer 27 vom 26. Juni 2014, Seite 787.

⁵⁷ Artikel 1 des Gesetzes über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetzes) vom 28. November 2018, BGBl. I, Nummer 40 vom 4. Dezember 2028, Seite 2016; §§ 249 Absatz 1, 70 Absatz 2 und 307d SGB VI.

⁵⁸ Vgl. Bundestagsdrucksache 10/2677, Seite 30.

eingeordnet werden.⁵⁹ Der Bund zahlt zur pauschalen Abgeltung der versicherungsfremden Leistungen Bundeszuschüsse. Entsprechend beteiligte sich der Bund an der Finanzierung der Mütterrente I und II, indem der allgemeine Bundeszuschuss erhöht wurde.⁶⁰ Der höhere Bundeszuschuss deckt jedoch die Mehrausgaben nicht vollständig ab.⁶¹

Die Ausgaben für die Mütterrente III hingegen soll der Bund laut Gesetzentwurf zum Rentenpaket 2025 vollständig „erstatte“.⁶² Sie würden laut Gesetzentwurf bis zum Jahr 2031 jährlich 5 Mrd. Euro betragen und im Zeitverlauf langsam sinken.⁶³ Der Bundeshaushalt würde in dieser Höhe jährlich zusätzlich belastet werden.⁶⁴ Bis zum Jahr 2031 müsste der Bund 20 Mrd. Euro und bis zum Jahr 2040 rund 60 Mrd. Euro hierfür aufwenden.⁶⁵

3.2.2 Vorläufige Würdigung

Die angekündigte Mütterrente III wäre eine weitere Leistungsausweitung in der Rentenversicherung für eine bestimmte Personengruppe. Sie bedeutet eine rentenrechtliche Gleichstellung der Kindererziehung unabhängig vom Geburtsjahr des Kindes. Sie ist jedoch mit 5 Mrd. Euro jährlich äußerst kostspielig.

Zusammen mit dem konstanten Rentenniveau summieren sich die zusätzlichen Belastungen des Bundes bis zum Jahr 2031 auf rund 45 Mrd. Euro und bis zum Jahr 2040 auf

⁵⁹ Dies haben der Bundesrechnungshof in seinem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zu den versicherungsfremden Leistungen der allgemeinen Rentenversicherung vom 16. Dezember 2024 und das BMAS in seinem Bericht über die nicht beitragsgedeckten Leistungen der Rentenversicherung an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 29. Februar 2025 genauso gesehen.

⁶⁰ Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung RV-Leistungsverbesserungsgesetz), Bundestagsdrucksache 18/909, Seiten 17, 22.

⁶¹ Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung: „Leistungsbegrenzungen und Leistungsausweitungen seit dem Jahr 2000“, vom 2. September 2020, Gz.: IX 2 - 2019 - 0958, [abrufbar auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes](#).

⁶² Vgl. § 291c SGB VI in der Fassung des RefE-Rentenpaket 2025. Laut Gesetzesbegründung wird der Erstattungsbetrag berechnet, indem die von der Deutschen Rentenversicherung Bund Ende jedes Jahres ermittelte Anzahl der durch die zusätzlichen sechs Monate Kindererziehungszeit gewährten Entgeltpunkte mit zwölf (Monaten) sowie mit dem jahresdurchschnittlichen aktuellen Rentenwert multipliziert wird und zusätzlich die korrespondierenden Aufwendungen für die Krankenversicherung der Rentner addiert werden (Vgl. RefE-Rentenpaket 2025, Seiten 27, 28). Diese Berechnungsvorschrift für die „Erstattung“ berücksichtigt nicht, dass durch etwaige Anrechnungsvorschriften im SGB VI wie z. B. die Einkommensanrechnung von Versichertenrenten auf Renten wegen Todes nach § 97 SGB VI die Renten wegen Todes geringer und damit auch die Mehraufwendungen der Rentenversicherung netto geringer sein können. Die berechneten „Erstattungen“ des Bundes wären systematisch zu hoch.

⁶³ Laut Gesetzentwurf betragen die „Erstattungen“ der Mehrausgaben durch den Bund in den Jahren 2028 bis 2031 jeweils 5 Mrd. Euro. Bis zum Jahr 2035 sinken sie auf 4,6 Mrd. Euro und bis zum Jahr 2040 auf 4 Mrd. Euro; vgl. RefE-Rentenpaket 2025, Seite 3 und Seite 19.

⁶⁴ Da ein Zweck der Bundeszuschüsse darin besteht, die versicherungsfremden Leistungen pauschal abzugelten, gäbe es im bestehenden Finanzierungssystem mit einer pauschalen Erhöhung der Bundeszuschüsse eine systemkonforme Alternative zu der im Rentenpaket 2025 vorgesehenen „Erstattung“. Dazu auch BWV-Gutachten, Textnummer 5.

⁶⁵ Die Tabellen im Gesetzentwurf weisen die Werte bis zum Jahr 2040 aus. Ab dem Jahr 2031 werden die Werte in einem Vier-Jahresabstand und dann in einem Fünf-Jahresabstand ausgewiesen. Die Jahre dazwischen wurden linear approximiert. Mithin können die tatsächlichen Werte etwas von diesen berechneten Werten abweichen.

rund 210 Mrd. Euro.⁶⁶ Der Bundesrechnungshof warnt erneut vor den **Risiken für den Bundeshaushalt**, die mit den neuen Leistungsausweitungen verbunden sind. Die Rentenversicherung steht ohnehin wegen der demografischen Entwicklung in den nächsten 15 Jahren vor großen finanziellen Herausforderungen. Leistungsausweitungen wirken über Jahrzehnte und verschärfen die finanziellen Risiken für die Rentenversicherung und den Bund.

3.3 Neue Rentenkommission kann auf vorhandenen Ergebnissen aufsetzen

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD sieht vor, eine neue Rentenkommission zu schaffen. Bisher ist der Auftrag der Kommission eng gefasst: Sie soll bis zur Mitte der Legislatur eine neue Kenngröße für ein Gesamtversorgungsniveau über alle drei Rentensäulen prüfen.⁶⁷ Allerdings ergibt sich aus der öffentlichen Diskussion, dass auch ein weiter gefasster Auftrag der Kommission möglich ist.⁶⁸

3.3.1 Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“: kaum beachtet, aber beachtenswert

Schon die Koalition der 19. Legislaturperiode aus CDU, CSU und SPD setzte die **Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“** ein. Ihr Auftrag bestand darin, sich mit den Herausforderungen der nachhaltigen Sicherung und Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung und der beiden weiteren Rentensäulen (betriebliche Altersvorsorge und private Altersvorsorge) ab dem Jahr 2025 zu befassen. Sie sollte eine Empfehlung für einen verlässlichen Generationenvertrag vorlegen und die Stellschrauben der Rentenversicherung in ein langfristiges Gleichgewicht bringen. Dabei gab es die ausdrückliche Vorgabe, dass eine **doppelte Haltelinie** angestrebt werde, die **Beiträge und Rentenniveau** langfristig absichert. Außerdem sollte die Kommission einen Vorschlag unterbreiten, welche **Mindestrücklage** nötig ist, um die ganzjährige Liquidität der Rentenversicherung zu sichern.⁶⁹

Die Kommission legte im März 2020 ihre Ergebnisse vor.⁷⁰ Sie fasste im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung u. a. die folgenden Beschlüsse:

⁶⁶ Die Mehrausgaben von 210 Mrd. Euro bis zum Jahr 2040 setzten sich aus den Aufwendungen aufgrund des konstanten Rentenniveaus von rund 150 Mrd. Euro und den Mehraufwendungen für die Mütterrente III von rund 60 Mrd. Euro zusammen.

⁶⁷ Vgl. Koalitionsvertrag CDU, CSU und SPD, Zeilen 593 bis 595.

⁶⁸ Vgl. Pressemitteilung des BMAS vom 10. Mai 2025: „Eine Frage der Gerechtigkeit“ (abgerufen am 27. Mai 2025).

⁶⁹ Vgl. Koalitionsvertrag CDU, CSU und SPD; Ein Neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, (19. Legislaturperiode), Seite 92, Zeilen 4237 bis 4248.

⁷⁰ Vgl. Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (2020): Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, Band I – Empfehlungen, 30. März 2020 (nachfolgend: Bericht der Kommission, Band I; abgerufen am 24. Mai 2025).

- Die **Haltelinien für den Beitragssatz und das Rentenniveau (doppelte Haltelinie)** sollten beibehalten werden. Einen Wert für die Haltelinien gab die Kommission nicht vor, sondern legte jeweils einen Korridor fest: Beitragssatzobergrenze 20 bis 24 %, Rentenniveauuntergrenze 49 bis 44 %. Konkrete Vorschläge für die Werte der Beitragssatzobergrenze und der Rentenniveauuntergrenze sollte der neu zu schaffende **Alterssicherungsbeirat** machen.⁷¹ Verbindliche Haltelinien sollten ab dem Jahr 2026 für sieben Jahre festgeschrieben werden.
- Die **Mindestnachhaltigkeitsrücklage** der Rentenversicherung sollte von 0,2 Monatsausgaben auf 0,3 Monatsausgaben erhöht werden.⁷² Der im Bundeskabinett, aber nicht im Deutschen Bundestag beschlossene Entwurf des Rentenpakets II hatte diesen Vorschlag aufgegriffen, genauso wie der nun vorgelegte Gesetzentwurf zum Rentenpaket 2025.⁷³
- Als **Kennzahl für die Überforderung** der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler schlug die Kommission den Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz vor, als Kennzahl für die Überforderung der Rentnerinnen und Rentner das Verhältnis der verfügbaren Standardrente zum Grundsicherungsbedarf. Die beiden Kennzahlen sollten im Rentenversicherungsbericht ausgewiesen werden. Wann ein kritisches Niveau dieser Kennzahlen, also eine Überforderung erreicht wird, sagte die Kommission nicht.⁷⁴
- Die Kommission befürwortete die schon im Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode vorgesehene **Altersvorsorgepflicht**⁷⁵ für bisher nicht obligatorisch abgesicherte **Selbstständige**.⁷⁶ Auch der Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode⁷⁷ sah eine **Altersvorsorgepflicht** für nicht obligatorisch abgesicherte **Selbstständige** vor, genauso wie der Koalitionsvertrag für die aktuelle Legislaturperiode.⁷⁸
- Auch eine **Einbeziehung der Beamtinnen und Beamten** in die gesetzliche Rentenversicherung hatte die Kommission diskutiert. Die Maßnahme würde die gesetzliche Rentenversicherung kurz- und mittelfristig entlasten. Langfristig stünden dem aber Mehrbelastungen gegenüber, die die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung voraussichtlich erschweren würden.⁷⁹ Zudem müsste für die Beamtinnen und Beamten (dem Alimentationsprinzip folgend) eine zusätzliche Altersvorsorge aufgebaut werden. Denn derzeit deckt die Beamtenversorgung beide Säulen der Altersvorsorge ab. Dies würde öffentliche Arbeitgeber und Dienstherren doppelt belasten, weil sie die Beiträge der gesetzlichen Rentenversicherung und die zusätzliche Vorsorge finanzieren müssten. Die Kommission stellte fest, dass es Argumente gibt, die Beamtinnen und Beamten in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen. Für den Aspekt der nachhaltigen

⁷¹ Vgl. Bericht der Kommission, Band I, Seiten 17, 18, 66 ff., 75.

⁷² Vgl. Bericht der Kommission, Band I, Seiten 21, 22, 94 ff.

⁷³ Vgl. Bundestagsdrucksache 20/11898, Seiten 11, 28, 36.

⁷⁴ Vgl. Bericht der Kommission, Band I, Seiten 19, 69 ff.

⁷⁵ Vgl. Koalitionsvertrag CDU, CSU und SPD (19. Legislaturperiode), Seite 93, Zeilen 4290 bis 4299.

⁷⁶ Vgl. Bericht der Kommission, Band I, Seite 22, 101 ff.

⁷⁷ Vgl. Koalitionsvertrag SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP; Mehr Fortschritt wagen; Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit (20. Legislaturperiode), Seite 75, Zeilen 2469 bis 2477.

⁷⁸ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Zeilen 632 bis 635. Der Bundesrechnungshof prüft derzeit die Einbeziehung von weiteren Selbstständigen in die gesetzliche Rentenversicherung. Er wird sich zu einem späteren Zeitpunkt dazu äußern.

⁷⁹ Vgl. Bericht der Kommission, Band I, Seiten 103, 104.

Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung gelte dies jedoch voraussichtlich eher nicht.⁸⁰

- Die Kommission diskutierte eine **Anhebung der Regelaltersgrenze**, kam aber zu dem Schluss, dass derzeit nicht über eine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze über 67 Jahre hinaus entschieden werden sollte. Vielmehr sollte der neu zu schaffende **Alterssicherungsbeirat im Jahr 2026** eine Einschätzung abgeben, ob eine Anhebung der Altersgrenzen erforderlich und vertretbar ist.⁸¹
- Bei der Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Rentenversicherung (**Bundeszuschüsse**) sah die Kommission keinen Änderungsbedarf. Insbesondere sollte die Regelung der sogenannten Beitragssatzgarantie des § 287a SGB VI offenbar dauerhaft beibehalten werden. Diese Regelung gewährleistet, derzeit befristet bis zum Jahr 2025, die Beitragssatzobergrenze von 20 %, indem der zusätzliche Bundeszuschuss entsprechend erhöht wird.

3.3.2 Vorläufige Würdigung und Empfehlung

Die Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ lieferte kein Konzept, einen verlässlichen Generationenvertrag zu gestalten und die langfristige Finanzierbarkeit der Rentenversicherung zu gewährleisten. Vielmehr vermied sie klare Positionen, verlagerte Entscheidungen in die Zukunft und auf andere Gremien. Damit schaffte sie keine Orientierung – weder für die Bundesregierung noch für die Bevölkerung.

Dennoch war die Kommission nicht gänzlich erfolglos. Einige der Vorschläge wurden im Rentenpaket 2025 (Erhöhung der **Mindestrücklage** auf 0,3 Monatsausgaben)⁸² oder in den folgenden Koalitionsverträgen (Einbeziehung von **Selbstständigen** in die gesetzliche Rentenversicherung) aufgegriffen. Auch die Kennzahlen für die Überforderung waren ein Schritt in die richtige Richtung. Kritisch ist jedoch, dass sie dabei nicht auch die Überforderung des Bundes und damit der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler im Blick hatte. Indem die Kommission die Entfristung der Beitragssatzgarantie vorsah, nahm sie eine Verlagerung der Risiken und der finanziellen Lasten auf den Bund in Kauf, sobald die beiden **Haltelinien** erreicht gewesen wären.

Zudem diskutierte die Kommission andere bekannte Reformvorschläge, konnte sich jedoch nicht auf eine gemeinsame Position einigen. Damit spiegelte sie die unterschiedlichen und weitgehend unvereinbaren Positionen in Politik und Gesellschaft zu diesen Themen wider. Beispiele hierfür sind die Einbeziehung der Beamten in die gesetzliche Rentenversicherung oder die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters. Hier konnte die Kommission nur auf Vor- und Nachteile hinweisen.

⁸⁰ Vgl. Bericht der Kommission, Band I, Seiten 22, 104.

⁸¹ Vgl. Bericht der Kommission, Band I, Seiten 75, 91 ff.

⁸² Vgl. RefE-Rentenpaket 2025, Seiten 16, 23, 24.

Eine **neue Rentenkommission** wird ähnlichen Herausforderungen bzw. ähnlichen gesellschaftlichen Gegebenheiten gegenüberstehen wie die Vorgängerkommission. Sie kann auf den Ergebnissen der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ aufbauen. Grundsätzlich kann sie die Chancen auf eine strukturelle Reform der gesetzlichen Rentenversicherung erhöhen. Dafür ist jedoch erforderlich, dass die Bundesregierung einen klaren Auftrag für die neue Rentenkommission formuliert, sodass die Ergebnisse über das hinausgehen, was die Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ präsentiert hat. Noch einmal auf Vor- und Nachteile, z. B. der Einbeziehung der Beamtinnen und Beamten oder der Anhebung der Regelaltersgrenze, hinzuweisen und andere streitige Fragen erneut lediglich wiederzugeben, würde keinen zusätzlichen Nutzen bringen.

Ein anderer Weg wäre, für die neue Rentenkommission andere Themenfelder vorzusehen, die die vorherige Kommission ausgelassen hat. Ein Thema wäre – wie bisher im Koalitionsvertrag vorgesehen – eine Kennzahl für ein säulenübergreifendes Rentenniveau zu erarbeiten. Ein anderes Thema wäre ein konstantes Rentenniveau und stabile Rentenfinanzen in Einklang zu bringen, z. B. durch die erwähnte Umdefinition des Standardrentners (Textnummer 3.1.5).

4 Stellungnahme des BMAS zum Berichtsentwurf

Das BMAS hat am 4. Juli 2025 zum Berichtsentwurf Stellung genommen. Es hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die Entscheidung über die konkrete Umsetzung der Verlängerung des Rentenniveaus von 48 % und die Ausgestaltung der Rentenanpassungsformel wie schon in der Vergangenheit dem **Gesetzgeber** obliege.

Aus Sicht des BMAS hat sich der Bundesrechnungshof dafür ausgesprochen, die Beitragszahlerinnen und Beitragszahler zu entlasten und die Rentnerinnen und Rentner zu belasten. Der Bundesrechnungshof übersehe dabei, dass die Zusage eines ausreichenden Rentenniveaus zentral sei, um das **Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung** zu erhalten.

Das BMAS hat eingeräumt, dass die Verlängerung des konstanten Rentenniveaus bis zum Jahr 2031 **Mehrausgaben** und Belastungen der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler verursacht. Diese Aussage sei jedoch unvollständig. Es sei gerade der Kern der Anpassung nach dem Mindestsicherungsniveau, dass das Rentenniveau nicht weiter abgesenkt wird und die Renten somit stärker angepasst werden als dies nach der

Anpassungsformel mit den Dämpfungsfaktoren der Fall sein würde. Hierdurch ergäben sich zwangsläufig höhere Ausgaben.

Die **Umdefinition der Standardrente** würde aus der Sicht des BMAS dem Ziel zuwiderlaufen, die **Abkopplung der Renten von den Löhnen** zu verhindern, weil es faktisch dadurch eben doch zu einem systematischen Zurückbleiben der Renten hinter den Löhnen käme.

Das BMAS hat darauf hingewiesen, dass es der Forderung des Bundesrechnungshofes, die Auswirkungen der Verlängerung des konstanten Rentenniveaus **transparent** darzulegen, wie bei allen rentenrechtlichen Änderungen, im Referenten- bzw. Gesetzentwurf nachkäme.

Bei der **Mütterrente III** handele es sich um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die folgerichtig nicht von den Beitrags-, sondern von den Steuerzahlerinnen und -zahlern zu finanzieren sei. Aus diesem Grund sei der Ausgleich der Mehraufwendungen für die Mütterrente III aus dem Bundeshaushalt geboten.

Das BMAS hat klargestellt, dass die im aktuellen Rentenrecht bestehende Ungleichbehandlung von vor dem Jahr 1992 bzw. nach dem Jahr 1991 geborenen Kindern sachlich schwer zu rechtfertigen sei, zumal die Mütter und Väter von vor dem Jahr 1992 geborenen Kindern aufgrund der damals nur begrenzt vorhandenen Kinderbetreuungsmöglichkeiten häufig ihre Erwerbstätigkeit einschränken oder aufgeben und damit Nachteile in ihrer Alterssicherung hinnehmen mussten.

Das BMAS hat bestätigt, dass durch eine **Rentenkommission** bis zur Mitte der Legislatur eine neue Kenngröße für ein Gesamtversorgungsniveau über alle drei Rentensäulen geprüft werden soll. In Bezug auf die im Berichtsentwurf enthaltenen Hinweise zur Rentenkommission hat es mitgeteilt, dass bisher weder Festlegungen zur Ausgestaltung der Rentenkommission noch ein detaillierter Zeitplan feststünden. Der Start der Rentenkommission sei für das erste Halbjahr 2026 angedacht. Die Ergebnisse wären dann, wie im Koalitionsvertrag festgehalten, bis zur Mitte der Legislatur vorzulegen. Auf die Äußerungen im Bericht könne das BMAS deshalb zum jetzigen Zeitpunkt nicht näher eingehen.

5 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof stimmt dem BMAS zu, dass die Entscheidung über die konkrete Umsetzung der Verlängerung des konstanten Rentenniveaus bzw. der

Ausgestaltung der Rentenanpassungsformel dem **Gesetzgeber** obliegt. Die transparente Darstellung der Auswirkungen des konstanten Rentenniveaus bzw. der neuen Rentenanpassungsformel, wie z. B. die Abhängigkeit der Rentenanpassung von der Beitragssatzentwicklung in den vier Sozialversicherungszweigen und die Annahmen zur Höhe dieser Beitragssatzentwicklungen bei den Vorausberechnungen, sind jedoch dem BMAS zuzuordnen. Hier gibt es nach wie vor Nachholbedarf, um dem Informationsbedürfnis des Parlamentes im Gesetzgebungsverfahren gerecht werden zu können.

Der Bundesrechnungshof spricht sich nicht dafür aus, die Rentnerinnen und Rentner zu belasten. Er zeigt vielmehr die Belastungen und Entlastungen auf, die mit der bisherigen und der neuen Rentenanpassungsformel verbunden sind. Er weist darauf hin, dass die mit einem konstanten Rentenniveau einhergehende neue Lastenverteilung problematisch sein könnte. Darüber hinaus wird **Vertrauen in die Rentenversicherung** nicht nur durch das Versprechen eines bestimmten Rentenniveaus und weiteren Leistungsausweitungen erzeugt. Genauso wichtig für das Vertrauen ist es, glaubhaft zu vermitteln, dass dieses Rentenniveau und die höheren Rentenausgaben auch dauerhaft finanziert werden können.

Der Bundesrechnungshof hält die mit dem konstanten Rentenniveau verbundenen **Mehrausgaben** für sehr problematisch. Diese Mehrausgaben können die „Finanziers der Rentenversicherung“ an ihre Belastungsgrenzen führen, gerade weil wegen der demografischen Entwicklung ohnehin große Ausgabensteigerungen anstehen.

Der Bundesrechnungshof sieht deshalb die **Umdefinition der Standardrente** als eine Möglichkeit an, den Ausgabenanstieg zu begrenzen und trotzdem ein Rentenniveau von 48 % zu gewährleisten.

Eine **Abkopplung der Rente von den Löhnen** findet bei einem konstanten Rentenniveau auch ohne die Umdefinition der Standardrente statt. Denn die Rentenanpassung hängt bei der neuen Rentenanpassungsformel eben nicht nur von der Lohnentwicklung ab, sondern auch von der Beitragssatzentwicklung in den vier Sozialversicherungszweigen.

Zu diesen Effekten von Beitragssatzänderungen in den vier Sozialversicherungszweigen hat sich das BMAS auch in der Gesetzesbegründung zum Rentenpaket 2025 nicht geäußert. Insofern legt es die Auswirkungen der Verlängerung des konstanten Rentenniveaus im Gesetzentwurf nicht vollständig **transparent** dar und genügt damit nicht den Anforderungen an die Darstellung der finanziellen Auswirkungen bei einer Gesetzesfolgenabschätzung.⁸³

Das BMAS betont, dass die **Mütterrente III** als versicherungsfremde Leistung in die Finanzierungsverantwortung des Bundes falle und deshalb der Ausgleich der Mehraufwendungen durch den Bund geboten sei. Jedoch muss aus Sicht des

⁸³ Vgl. § 44 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien.

Bundesrechnungshofes der Bund seine Finanzierungsverantwortung nicht unbedingt über eine „Erstattung“ wahrnehmen, wie es im Rentenpaket 2025 nun vorgesehen ist. Er kann die Finanzierung auch als systemkonforme Alternative über eine pauschale Erhöhung der Bundeszuschüsse gewährleisten, deren Zweck u. a. darin besteht, die versicherungsfremden Leistungen pauschal abzugelten.⁸⁴

Dr. Weber

Weinert

Beglaubigt: Hupertz, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

⁸⁴ Dazu auch BWV-Gutachten, Textnummer 5.