

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO
an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Belastung des Bundeshaushaltes durch die Zahlungen an die gesetzliche Rentenversicherung

Indikatoren für das finanzielle Engagement und die Belastung des Bundes



Geschäftszeichen: IX 2 - 0003559

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

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Belastung des Bundes durch die Ausgaben für die gesetzliche Rentenversicherung erreicht ungekanntes Ausmaß

Der Belastungsindikator des Bundesrechnungshofes zeigt eine noch nie dagewesene Belastung des Bundeshaushaltes durch Zahlungen an die gesetzliche Rentenversicherung an.

→ Worum geht es?

Die Zahlungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung steigen stetig. Der Bundesrechnungshof hat mehrfach vor einer zu hohen Belastung des Bundeshaushaltes gewarnt. Das Rentenpaket 2025 beschleunigt den Anstieg. Gleichzeitig wird in der öffentlichen Diskussion auf bestimmte Kennzahlen verwiesen, die kaum gestiegen sind und scheinbar höhere Zahlungen des Bundes rechtfertigen. Diese Kennzahlen, wie die Zahlungen des Bundes relativ zum Bruttoinlandsprodukt (BIP), sind jedoch wenig geeignet, die Belastung des Bundes anzuzeigen. Der besser geeignete Belastungsindikator „Zahlungen des Bundes relativ zu den Steuereinnahmen“ (Steuereinnahmenquote) weist eine seit dem Jahr 2024 stetig steigende Belastung des Bundes auf ein noch nie dagewesenes Niveau aus. Der finanzielle Spielraum des Bundes wird kleiner. Notwendige Investitionen könnten unterbleiben oder Schulden zulasten künftiger Generationen weiter erhöht werden.

→ Was ist zu tun?

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) sollte die Belastung des Bundes durch Zahlungen an die Rentenversicherung beachten und transparent machen, z. B. bei Gesetzesvorhaben. Die Belastung des Bundes sollte es mit einer geeigneten Kennzahl, wie der Steuereinnahmenquote messen. Bei den anstehenden Rentenreformen müssen auch die Finanzen des Bundes berücksichtigt werden. Die Kosten dieser Reformen dürfen angesichts der bereits hohen Belastung nicht wieder nur zulasten des Bundes gehen.

→ Was ist das Ziel?

Die Rentenversicherung muss nachhaltig finanziert sein. Es gilt, eine ausgewogene Lastenverteilung zwischen Rentnerinnen und Rentnern, Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern sowie dem Bund und zwischen den Generationen zu finden. Dazu muss die tatsächliche Belastung des Bundes mit einer geeigneten Kennzahl gemessen werden.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	6
1	Anlass des Berichtes	10
2	Zahlungen des Bundes.....	11
2.1	Zahlungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung	11
2.2	Determinanten der Zahlungen des Bundes.....	12
2.3	Perspektiven auf die Zahlungen des Bundes und Beurteilungskriterien.....	13
3	Quoten als Indikatoren für das Engagement und für die Belastung des Bundes.....	15
3.1	BIP-Quote: Zahlungen des Bundes relativ zum nominalen BIP	15
3.2	Rentenausgabenquote: Zahlungen des Bundes relativ zu den Rentenausgaben	18
3.3	Einnahmenquote: Zahlungen des Bundes relativ zu den Gesamteinnahmen der Rentenversicherung.....	20
3.4	Bundeshaushaltsquote: Zahlungen des Bundes relativ zum (Ausgabe-)Volumen des Bundeshaushaltes	22
3.5	Steuereinnahmenquote: Zahlungen des Bundes relativ zu den Steuereinnahmen des Bundes	24
3.6	Ergebnis: Belastungsindikator und Indikator für das Engagement des Bundes	26
3.7	Vorläufige Würdigung und Empfehlung.....	30
4	Steigende Belastung des Bundeshaushaltes durch die Rentenversicherung: Reformen erforderlich	32
4.1	Künftige Entwicklung des Belastungsindikators	32
4.2	Vorläufige Würdigung und Empfehlung.....	35
5	Stellungnahme des BMAS	35
6	Abschließende Würdigung.....	36

Abkürzungsverzeichnis

A

AAÜG *Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz*

B

BHO *Bundeshaushaltsordnung*

BIP *Bruttoinlandsprodukt*

BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

K

KEZ *Kindererziehungszeiten*

S

SGB VI *Sechstes Buch Sozialgesetzbuch*

0 Zusammenfassung

0.1

Die Ausgaben des Bundes für die Rentenversicherung steigen jährlich. Sie werden im Jahr 2026 rund 127 Mrd. Euro betragen. Der Bundesrechnungshof hat mehrfach vor einer zu hohen Belastung des Bundeshaushaltes aufgrund der Zahlungen an die Rentenversicherung gewarnt. Gleichzeitig werden in der rentenpolitischen Diskussion immer wieder bestimmte Quoten wie die Zahlungen des Bundes relativ zum BIP (BIP-Quote) angeführt. Diese Quoten seien in den letzten Jahren gesunken. Daraus wird abgeleitet, dass der Bund noch mehr an die Rentenversicherung zahlen kann. (Nummer 1)

0.2

Bei den genannten Aussagen geht es um die Frage, wie das Ausmaß der Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung zu bewerten ist. Die Antwort hängt von der Perspektive ab: Ob aus der Sicht der Rentenversicherung oder aus der Sicht des Bundes argumentiert wird. Aus der Perspektive der Rentenversicherung ist wichtig, wie stark der Bund zur Finanzierung der Rentenversicherung beiträgt und wie sich dies verändert. Für die Rentenversicherung kommt es also auf das finanzielle Engagement des Bundes an. Aus der Perspektive des Bundes ist die finanzielle Belastung maßgeblich. Es geht darum, wie die Zahlungen an die Rentenversicherung seine Finanzkraft beanspruchen und seine finanziellen Spielräume einschränken, wie stark er also belastet ist. Je nach Perspektive kann das Ausmaß der Zahlungen des Bundes unterschiedlich bewertet werden. So kann aus der Sicht der Rentenversicherung das Engagement des Bundes gesunken und gleichzeitig aus der Sicht des Bundes seine Belastung gestiegen sein. (Nummer 2.3)

0.3

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, welche Quoten einerseits das Engagement und andererseits die Belastung des Bundes am besten abbilden können. Mehrere Quoten erweisen sich als eher ungeeignet. So kann die BIP-Quote sowohl das Engagement als auch die Belastung des Bundes nur begrenzt abbilden, weil das BIP keinen direkten inhaltlichen Zusammenhang zu den Rentenfinanzen und den Bundesfinanzen hat. Zudem wird die BIP-Quote stark von den Schwankungen der BIP-Entwicklung beeinflusst, die aber weder mit einem veränderten Engagement noch mit einer veränderten Belastung des Bundes einhergehen müssen. Eine Quote, die die Zahlungen des Bundes ins Verhältnis zum Ausgabevolumen des Bundeshaushaltes setzt, kann das Engagement des Bundes nicht abbilden, weil nur die

Bundesfinanzen betrachtet werden. Auch die Belastung des Bundes kann diese Quote nur bedingt abbilden. Dies liegt daran, dass das Haushaltsvolumen Sondereinflüssen unterliegt, wie beispielsweise höheren Ausgaben aufgrund der Finanzkrise oder der Corona-Krise. Diese reduzieren die Quote, bedeuten aber nicht zwangsläufig eine gesunkene Belastung des Bundes durch die Zahlungen an die Rentenversicherung. Die Einnahmenquote, also die Zahlungen des Bundes relativ zu den Einnahmen der Rentenversicherung, ist ebenfalls wenig geeignet. Sie kann nichts über die Belastung des Bundes aussagen und nur bedingt etwas über das Engagement des Bundes. Dies liegt daran, dass diese Quote auch von der Veränderung der Beitragseinnahmen abhängt. (Nummer 3)

0.4

Der Bundesrechnungshof kommt zu dem Ergebnis, dass die Rentenausgabenquote, also die Zahlungen des Bundes relativ zu den Rentenausgaben, das **Engagement des Bundes** am besten abbilden kann. Sie wird aus einer Einnahmegröße der Rentenversicherung (Zahlungen des Bundes) und aus einer Ausgabengröße (Rentenausgaben) gebildet. Bei der Rentenausgabenquote ist somit die Perspektive der Rentenversicherung maßgebend. Die Quote sagt aus, welcher Anteil der Rentenausgaben durch die Zahlungen des Bundes finanziert wird. Steigt die Quote, übernimmt der Bund einen größeren Finanzierungsanteil. Sein Engagement steigt. Die Quote ist als **Indikator für das Engagement des Bundes** geeignet. (Nummern 3.2, 3.6 und 3.7)

0.5

Die **Belastung des Bundes** kann am besten durch die Steuereinnahmenquote gemessen werden. Sie gibt an, welcher Anteil der Steuereinnahmen rechnerisch für die Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung ausgegeben wird. Steigt die Quote, wird ein größerer Teil der Steuern für die Rente beansprucht. Die Spielräume des Bundes für andere Ausgaben werden kleiner. Der Bund ist durch die Rentenversicherung stärker belastet. Bei der Steuereinnahmenquote wird aus der Perspektive des Bundes argumentiert. Für ihre Berechnung werden die Zahlungen des Bundes als Ausgabengröße und die Steuereinnahmen als Einnahmegröße des Bundeshaushalts herangezogen. Der Bundesrechnungshof wird zukünftig die Steuereinnahmenquote als **Belastungsindikator** verwenden, um die Belastung des Bundes durch Zahlungen an die Rentenversicherung zu messen und zu würdigen. Er empfiehlt dem BMAS, die bestehende und künftige Belastung des Bundes z. B. bei Gesetzesvorhaben in den Blick zu nehmen und transparent zu machen. Dies verbessert die Informationsqualität für anstehende rentenrechtliche Reformvorhaben. (Nummern 3.5 bis 3.7)

0.6

Der Indikator für das Engagement und der Belastungsindikator sind nach der Finanzkrise ab dem Jahr 2011 bis zum Beginn der Corona-Krise im Jahr 2020 tendenziell gesunken. Nach der Corona-Krise entwickelten sich die beiden Indikatoren unterschiedlich. Der Belastungsindikator ist im Jahr 2025 angestiegen und liegt über dem Vorkrisenniveau. Der Indikator für das Engagement ist nach der Krise weiter leicht gesunken und liegt derzeit unterhalb des Vorkrisenniveaus. Somit war es nicht verfehlt, trotz gesunkenen Engagements des Bundes vor einer zu hohen Belastung des Bundes zu warnen. (Nummern 3.6 und 3.7)

0.7

Der Gesetzgeber hat im Jahr 2025 das sogenannte Rentenpaket 2025 beschlossen. Es sieht ein konstantes Sicherungsniveau vor Steuern bis zum Jahr 2031 und die Mütterrente III vor. Die Mehrausgaben für diese Leistungsausweitungen von insgesamt 185 Mrd. Euro bis zum Jahr 2039 soll der Bund erstatten. Schon ohne Rentenpaket 2025 würde die Belastung des Bundes vom Jahr 2025 bis zum Jahr 2031 deutlich zunehmen. Die Steuereinnahmenquote (Belastungsindikator) würde ohne Rentenpaket 2025 von rund 29 % auf rund 32 % steigen. Mit Rentenpaket 2025 ist die Steuereinnahmenquote rund 3 Prozentpunkte höher. Es ergibt sich ein Anstieg auf rund 35 % im Jahr 2031. Das bedeutet, dass im Jahr 2031 rechnerisch über ein Drittel der Steuereinnahmen des Bundes für die Rentenversicherung ausgegeben werden. Die Belastung steigt in den Folgejahren weiter an. Im Jahr 2033 erreicht sie mit rund 36 % ein noch nie dagewesenes Ausmaß. Bis zum Ende des Projektionszeitraums im Jahr 2039 verharrt sie bei über 35 %. Diese bevorstehende zunehmende Belastung des Bundeshaushaltes weist auf einen Handlungsbedarf hin. Bei den anstehenden Reformen in der Rentenversicherung müssen nicht nur die Finanzen der Rentenversicherung in den Blick genommen werden, sondern auch die des Bundes. Rentenreformen sollten nicht weiter nur zulasten des Bundes beschlossen werden. (Nummer 4)

0.8

*Das **BMAS** stimmt mit dem Bundesrechnungshof überein, dass die Rentenausgabenquote ein geeigneter Indikator für das Engagement des Bundes ist. Anders als der Bundesrechnungshof hält es aber auch die **BIP-Quote** für einen geeigneten Indikator. Das BIP liefere einen universell vergleichbaren Bezugsrahmen und gewährleiste eine internationale Vergleichbarkeit. Nur mit Bezug auf das BIP könnten Aussagen über die relative Finanzkraft getroffen werden. Für eine adäquate Einordnung der Bundesmittel für die Rentenversicherung sei es notwendig, die Werte in Relation zur gesamtwirtschaftlichen Leistung zu setzen. Nur so werde die Dimension der Beteiligung an der für die Gesamtgesellschaft relevanten Leistung der Rentenversicherung erkennbar.*

Das BMAS hält die **Steuereinnahmenquote** als Maß für die Belastung des Bundes für ungeeignet. So hänge die Entwicklung der Steuereinnahmen von einer Vielzahl von Faktoren ab, die in keinerlei Zusammenhang mit der gesetzlichen Rentenversicherung stünden. Es zeige sich zudem eine sehr starke konjunkturelle Abhängigkeit, die eine deutliche Volatilität des Indikators zur Folge habe. Auch hätten z. B. Anpassungen am Steuersystem oder Verschiebungen bei der Aufteilung des Steueraufkommens zwischen Bund und Ländern einen direkten Einfluss auf die Quote und würden einer sinnvollen Interpretation eines solchen Indikators im Zeitverlauf in Bezug auf die Rente entgegenstehen. (Nummer 5)

0.9

Da der Bundesrechnungshof weder zum Ziel hatte, eine internationale Vergleichbarkeit zu gewährleisten, noch „die Dimension der Beteiligung an der für die Gesamtgesellschaft relevanten Leistung der Rentenversicherung“ dazulegen, sind die vom BMAS vorgebrachten Vorteile der **BIP-Quote** hier nicht relevant. Das Ziel des Bundesrechnungshofes besteht vor allem darin, die Belastung des Bundes durch die Zahlungen an die Rentenversicherung zu messen. Eine Kennzahl soll darstellen, wie stark die Finanzkraft des Bundes durch die Zahlungen an die Rentenversicherung beansprucht wird. Die Finanzkraft kann indes direkt und damit am besten durch die Steuereinnahmen wiedergegeben werden. Der Zusammenhang zwischen BIP und Finanzkraft ist dagegen nur indirekt. Die Stärke des Zusammenhangs hängt z. B. vom Steuersystem und der Verteilung der Steuereinnahmen auf die Gebietskörperschaften ab. Wegen des direkten Zusammenhangs zwischen Steuereinnahmen und Finanzkraft eignet sich die **Steuereinnahmenquote** besser als Indikator für die Belastung des Bundes als die BIP-Quote.

Dass die Steuereinnahmen und damit die Steuereinnahmenquote von Einflussfaktoren wie Änderungen im Steuersystem, der Steuerverteilung auf die Gebietskörperschaften oder der konjunkturellen Entwicklung abhängen, sind keine Mängel des Indikators Steuereinnahmenquote. Im Gegenteil: Dies sind Indizien, die die gute Indikatoreigenschaft der Steuereinnahmenquote rechtfertigen. Denn all diese Faktoren beeinflussen die Steuereinnahmen, also die Finanzkraft des Bundes. Bei unveränderten Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung ändert sich das Ausmaß, in dem diese Finanzkraft beansprucht wird. Folglich ändert sich die Belastung des Bundes.

Insgesamt hat das BMAS keine stichhaltigen Argumente gegen die Steuereinnahmenquote als Indikator für die Belastung des Bundes geliefert. Der Bundesrechnungshof wird deshalb künftig die Steuereinnahmenquote als Indikator für die Belastung des Bundes verwenden. Dies schafft Transparenz und eine klare Informationslage. (Nummer 6)

1 Anlass des Berichtes

Die Zahlungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung steigen stetig. Für das Jahr 2026 sind rund 127 Mrd. Euro veranschlagt.¹ Den weitaus größten Teil der Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung machen die Bundeszuschüsse und die Beitragszahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten aus. Rentenpolitische Maßnahmen der Vergangenheit, wie die Mütterrenten I und II, die Rente mit 63, die Grundrente oder die Angleichungen der Rentensysteme in Ost und West, gingen mit Erhöhungen der Bundeszuschüsse einher. Maßnahmen, wie die doppelte Haltelinie und die sogenannte Beitragssatzgarantie, zielten ebenfalls darauf ab, ggf. die Zahlungen des Bundes zu erhöhen. Aktuell sieht das sogenannte Rentenpaket 2025² vor, die Mehrausgaben für das bis zum Jahr 2031 konstante Sicherungsniveau vor Steuern und für die Mütterrente III vollständig vom Bund erstatten zu lassen.³

Der Bundesrechnungshof hat u. a. in seinen Berichten an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages und an das BMAS mehrfach das Ausmaß der Zahlungen des Bundes kritisiert.⁴ Er hat anlässlich rentenpolitischer Vorhaben vor einer zu hohen finanziellen Belastung bzw. vor einer Überlastung des Bundes gewarnt.

Gleichzeitig gibt es in der rentenpolitischen Diskussion⁵ das Argument, dass sich das finanzielle Engagement des Bundes für die Rentenversicherung nicht erhöht habe bzw. sogar gesunken sei. Belegt wird dies durch bestimmte Kennzahlen bzw. Quoten. So haben sich in den letzten Jahren die Bundeszuschüsse relativ zum BIP, relativ zum Volumen des Bundeshaushaltes und relativ zu den Einnahmen der Rentenversicherung

¹ Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2026, Einzelplan 11, Kapitel 1102, Titelgruppe 1.

² Gesetz zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zur vollständigen Gleichstellung der Kindererziehungszeiten vom 22. Dezember 2025, BGBl. I 2025, Nummer 362 vom 23. Dezember 2025 (nachfolgend: Rentenpaket 2025).

³ Vgl. Gesetzentwurf zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zur vollständigen Gleichstellung der Kindererziehungszeiten, Bundestagsdrucksache 21/1929, S. 2, 19, 20.

⁴ Der Bundesrechnungshof hat elf 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“, „Auswirkungen der neuen Rentenanpassungsformel“, „Finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung – ausgewählte rentenpolitische Vorhaben 2025“, „Schriftliche Stellungnahme für die Beratungen der Alterssicherungskommission“ und „Sicherungsniveau vor Steuern als Mess- und Zielgröße in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht geeignet“. Die Beratungsberichte sind auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht. Zudem hat der Bundesrechnungshof eine schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz) zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 14. Oktober 2024, Ausschussdrucksache 20(11)522 verfasst.

⁵ Vgl. Bundestagsdrucksache 20/15008, 21. Februar 2025, Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 17. Februar 2025 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, Fragen 61 ff. sowie Präsentation der Deutsche Rentenversicherung Bund anlässlich eines Pressefachseminars am 22. Mai 2025 in Berlin.

nicht erhöht bzw. sind teilweise etwas gesunken. Aus diesem Argument wird geschlossen, dass der Bund durchaus noch höhere Zahlungen an die Rentenversicherung leisten kann und soll.

Letztlich geht es bei den genannten Aussagen um die Frage, wie das Ausmaß der Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung zu bewerten ist. Mit diesem Bericht kommt der Bundesrechnungshof seiner Beratungsfunktion nach und konkretisiert, nach welchen Kriterien die Belastung des Bundes zu identifizieren ist bzw. wie sie sinnvoll gemessen werden kann.

Das BMAS hat am 22. Mai 2026 zum Berichtsentwurf Stellung genommen. Die Stellungnahme ist im vorliegenden Bericht berücksichtigt.

2 Zahlungen des Bundes

2.1 Zahlungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung

Die wesentlichen Zahlungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung sind:

- allgemeiner Bundeszuschuss,
- zusätzlicher Bundeszuschuss,
- Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss,
- Beitragszahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten und
- Defizitdeckung für die knappschaftliche Rentenversicherung.⁶

Diese fünf Zahlungen machen im Jahr 2026 rund 122 Mrd. Euro und damit etwa 96 % der im Bundeshaushalt veranschlagten gesamten Zahlungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung aus.⁷

Zunächst gab es nur den allgemeinen Bundeszuschuss. Im April 1998 wurde der zusätzliche Bundeszuschuss und ab dem Jahr 2000 der Erhöhungsbetrag zum

⁶ Zusätzlich erstattet der Bund der Rentenversicherung Aufwendungen für Leistungen, die Rentenversicherungsträger für den Bund erbringen und die keine der Rentenversicherung zuzuordnenden Leistungen sind. Beispiele hierfür sind die Erstattung der Aufwendungen nach dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG), bei der die Rentenversicherung im Auftrag des Bundes die Leistungen an die Berechtigten auszahlt (rund 3,6 Mrd. Euro im Jahr 2026) oder Zuschüsse zu den Beiträgen zur Rentenversicherung der in Werkstätten und Inklusionsbetrieben beschäftigten behinderten Menschen (rund 1,7 Mrd. Euro im Jahr 2026).

⁷ Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2026, Einzelplan 11, Kapitel 1102, Titelgruppe 1.

zusätzlichen Bundeszuschuss in mehreren Schritten eingeführt.⁸ Die Beitragszahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten gibt es seit 1. Juni 1999.

In der Diskussion um das Ausmaß der Zahlungen des Bundes geht es meist nur um die Zahlungen an die allgemeine Rentenversicherung. Deshalb werden nachfolgend die drei Bundeszuschüsse (zusammengefasst) und die Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten betrachtet.

2.2 Determinanten der Zahlungen des Bundes

Die genannten Zahlungen des Bundes werden jährlich fortgeschrieben. Die Fortschreibung ist gesetzlich geregelt. Für die einzelnen Zahlungen sind folgende Größen für die **Fortschreibung** relevant:

- Allgemeiner Bundeszuschuss: Entwicklung des Beitragssatzes plus Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer,
- Zusätzlicher Bundeszuschuss: Entwicklung der Einnahmen aus der Umsatzsteuer,
- Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss: Entwicklung der Summe der Bruttolöhne und -gehälter,
- Beitragszahlung für Kindererziehungszeiten: Entwicklung des Beitragssatzes plus Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer plus Entwicklung der Anzahl der Kinder unter drei Jahren.

Die Höhe der Zahlungen des Bundes wird nicht nur von der Höhe der regelgebundenen jährlichen Fortschreibung bestimmt, sondern auch von **diskretionären Maßnahmen**. So wurde der allgemeine Bundeszuschuss ab dem Jahr 2019 im Zuge der Leistungsausweitungen in der Rentenversicherung (z. B. Mütterrente I und II, Angleichung der Rentensysteme Ost und West oder Grundrente) zusätzlich zur jährlichen Fortschreibung erhöht.⁹ Diskretionäre Maßnahmen, die die Bundeszuschüsse senkten, waren z. B. die Einführung von Minderungsbeträgen in den Jahren 2003, 2006 und 2024.¹⁰ Schließlich kann auch eine gesetzlich verankerte Garantie des Bundes, wie die bis zum Jahr 2025 geltende **Beitragssatzgarantie**, für die Höhe der Zahlungen des Bundes relevant sein. Danach sollte der zusätzliche Bundeszuschuss ggf. so erhöht werden, dass

⁸ § 213 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI) in der Fassung bis zum 31. Dezember 2025. Mit dem Rentenpaket 2025 sind die Regeln zu den Bundeszuschüssen ab dem Jahr 2026 neu gefasst worden.

⁹ Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 23. Juni 2014, BGBl. I 2014, Nummer 27 vom 26. Juni 2014, S. 787 (RV-Leistungsverbesserungsgesetz); Gesetz über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 28. November 2018, BGBl. I 2018, Nummer 40 vom 4. Dezember 2018, S. 2016 (nachfolgend: RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz); Gesetz über den Abschluss der Rentenüberleitung vom 17. Juli 2017, BGBl. I 2017, Nummer 49 vom 24. Juli 2017, S. 2575 (Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz); Gesetz zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen vom 12. August 2020, BGBl. I 2020, Nummer 38 vom 18. August 2020, S. 1879 (Grundrentengesetz).

¹⁰ § 287g SGB VI in der Fassung des Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024 vom 27. März 2024, BGBl. I 2024, Nummer 107 vom 27. März 2024. In den Jahren 2024 bis 2027 wird der Erhöhungsbetrag des zusätzlichen Bundeszuschusses jeweils um 1,2 Mrd. Euro gemindert.

ein Beitragssatz von 20 % gehalten wird.¹¹ Im Zusammenhang mit der Beitragssatzgarantie waren für die Jahre 2022 bis 2025 auch sogenannte **Sonderzahlungen** vorgesehen, die jedoch abgeschafft wurden, bevor sie zur Auszahlung kamen.¹²

2.3 Perspektiven auf die Zahlungen des Bundes und Beurteilungskriterien

Unterschiedliche Aussagen zum Ausmaß der Zahlungen des Bundes sind größtenteils darauf zurückzuführen, dass aus unterschiedlichen **Perspektiven** argumentiert wird. Nimmt man die Perspektive der Rentenversicherung ein und stellt fest, dass die Zahlungen des Bundes relativ zu einer Vergleichsgröße, z. B. dem BIP oder den Rentenausgaben gesunken sind, könnte man ein verringertes finanzielles Engagement des Bundes konstatieren. Die naheliegende Schlussfolgerung wäre, höhere Zahlungen des Bundes zu fordern, damit sich der Bund finanziell wieder stärker einbringt. Die weitergehende Schlussfolgerung, dass der Bund sich die höheren Zahlungen leisten könne und müsse, ist dagegen nicht angebracht. Denn bei dieser Schlussfolgerung wird die Perspektive gewechselt und implizit unterstellt, dass der Bund auch die Fähigkeit besitzt, die höheren Zahlungen zu leisten, dass er also nicht zu stark belastet ist. Über die Belastung des Bundes sagen die herangezogenen Kennzahlen jedoch nur wenig aus. Deshalb ist maßgeblich, aus welcher Perspektive argumentiert wird, um das Ausmaß der Zahlungen des Bundes zu beurteilen. Zudem ist bei der Argumentation darauf zu achten, bei einer Perspektive zu bleiben, sie also nicht zu wechseln.

Das Ausmaß der Zahlungen des Bundes kann somit entsprechend der gewählten Perspektive anhand zweier Kriterien beurteilt werden (vgl. Abbildung 1):

- **Finanzielles Engagement des Bundes** für die Rentenversicherung und
- **Belastung des Bundes** durch die Rentenversicherung.

Dabei ist beim Kriterium des **finanziellen Engagements** die Sichtweise der Rentenversicherung maßgeblich. Im Zentrum stehen die Wirkungen der Zahlungen des Bundes auf die Rentenfinanzen. Für die Rentenversicherung ist wichtig, wie stark sich der Bund mit seinen Zahlungen an der Finanzierung der Rentenversicherung beteiligt und wie sich dies im Zeitverlauf verändert.

Beim Kriterium der **Belastung** ist die Sichtweise des Bundes relevant. Es kommt auf die Finanzen des Bundes an. Wichtig ist dabei, wie die Zahlungen an die

¹¹ RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz.

¹² § 287a SGB VI ist durch das Gesetz zur Rentenanpassung 2022 und zur Verbesserung von Leistungen für den Erwerbsminderungsrentenbestand vom 28. Juni 2022, BGBl. I 2022, Nummer 22 vom 30. Juni 2022, S. 975 (Rentenanpassungs- und Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserungsgesetz) aufgehoben worden. Begründet wurde die Aufhebung mit der guten Entwicklung der Rentenfinanzen. Vgl. Bundestagsdrucksache 20/1680, S. 30.

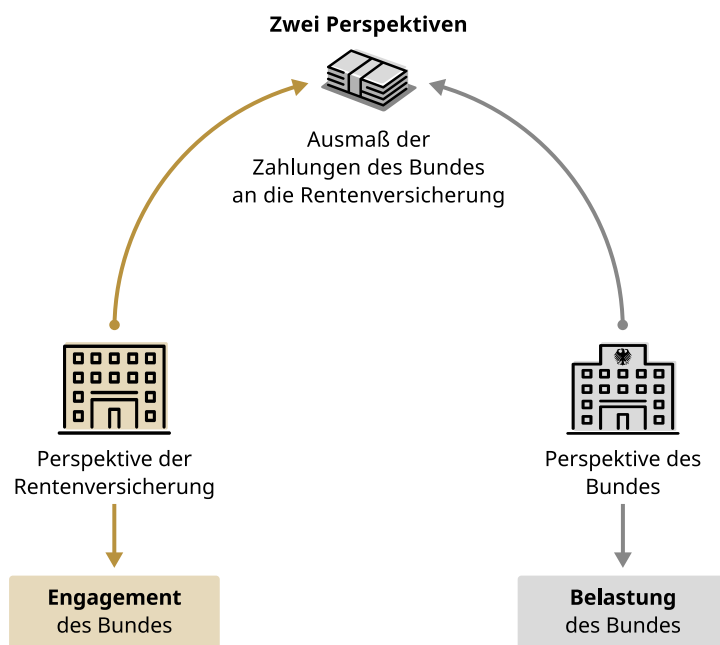
Rentenversicherung die Finanzkraft des Bundes beanspruchen und damit den Bund finanziell einschränken, also belasten.

Beide Kriterien müssen nicht zur gleichen Aussage führen. So kann ein geringeres Engagement des Bundes gleichzeitig mit einer höheren Belastung des Bundes auftreten. Oder umgekehrt: Ein größeres Engagement kann mit einer geringeren Belastung des Bundes einhergehen.

Abbildung 1

Ausmaß der Zahlungen des Bundes: Auf die Perspektive kommt es an

Um das Ausmaß der Zahlungen des Bundes zu beurteilen, gibt es die Perspektive der Rentenversicherung und die Perspektive des Bundes. Aus der Perspektive der Rentenversicherung kann das Engagement des Bundes, aus der Perspektive des Bundes die Belastung des Bundes betrachtet werden.



Grafik: Bundesrechnungshof.

3 Quoten als Indikatoren für das Engagement und für die Belastung des Bundes

Bestimmte Quoten spielen derzeit in der rentenpolitischen Diskussion eine große Rolle. Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob diese Quoten geeignet sind, eine Aussage über das Engagement des Bundes oder die Belastung des Bundes treffen zu können.¹³

3.1 BIP-Quote: Zahlungen des Bundes relativ zum nominalen BIP

3.1.1 Inhaltliche Aussage

Um die Höhe bestimmter finanzieller Größen einzuordnen, wird oft die nominale finanzielle Größe ins Verhältnis zum nominalen BIP gesetzt (z. B. Defizitquote, Schuldenstandsquote, Staatsquote, Steuerquote oder Sozialleistungsquote).

Die BIP-Quote¹⁴, also die Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung relativ zum BIP, beschreibt, welchem Anteil der Wirtschaftsleistung die Zahlungen des Bundes entsprechen.¹⁵ Der inhaltliche Zusammenhang zwischen BIP und den Rentenfinanzen bzw. den Bundesfinanzen ist dabei lose bzw. indirekt.

Bei den **Bundesfinanzen** besteht implizit die Vorstellung, dass die mit dem BIP gemessene Wirtschaftskraft die Finanzkraft des Staates beeinflusst bzw. widerspiegelt. Nach dieser Vorstellung drückt die BIP-Quote aus, in welchem Ausmaß die Finanzkraft des Bundes für die Rentenversicherung aufgewendet wird. Doch von der BIP-Entwicklung direkt auf die Finanzkraft des Staates bzw. des Bundes zu schließen, ist problematisch. Zugriff auf die Wirtschaftskraft erhält der Staat nur, indem er Abgaben erhebt, wie z. B. Steuern.¹⁶ Damit hängt die Finanzkraft z. B. vom zugrundeliegenden Steuer- und Abgabensystem ab und davon, wie die Steuereinnahmen auf die Gebietskörperschaften

¹³ Andere Quoten, wie z. B. die Lohnsummenquote: Zahlungen des Bundes relativ zur Summe der beitragspflichtigen Einkommen (Lohnsumme) bleiben außen vor, weil sie in der rentenpolitischen Diskussion derzeit keine Rolle spielen.

¹⁴ Nachfolgend werden die Quoten nach der Größe im Nenner benannt, weil im Zähler immer die Zahlungen des Bundes stehen.

¹⁵ Die BIP-Quote beschreibt nicht den Anteil, den die Zahlungen des Bundes am BIP haben. Denn die Zahlungen des Bundes sind nicht Bestandteil des BIP. Bei den Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung handelt es sich vielmehr um einen Finanztransfer innerhalb des Staatssektors. Relevant für das BIP werden die Zahlungen nur indirekt, indem z. B. die Rentnerinnen und Rentner ihre Renten für Konsumgüter ausgeben.

¹⁶ In der sog. Verteilungsrechnung erfasst das BIP die Gesamtheit der Einkommen, die durch die Produktion von Waren und Dienstleistungen innerhalb des Landes in einem Jahr entstanden sind. Entsprechend wäre eine andere Interpretation der BIP-Quote: Die Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung relativ zum BIP beschreiben, welcher Anteil der Einkommen, die aus der Produktion von Waren und Dienstleistungen entstanden sind, z. B. durch Steuern eingezogen werden müssten, um die Ausgaben des Bundes für die Rentenversicherung zu finanzieren.

verteilt werden. Zwischen BIP und Finanzkraft besteht also nur ein indirekter Zusammenhang. Eine Veränderung der BIP-Quote kann deshalb nicht unmittelbar etwas über eine geänderte Belastung des Bundes aussagen.

Bezüglich der **Rentenfinanzen** ergibt sich ein Zusammenhang mit der BIP-Entwicklung nur auf der Einnahmeseite der Rentenversicherung. Die wirtschaftliche Entwicklung beeinflusst die Lohnentwicklung, die Beschäftigungssituation und die Arbeitslosigkeit. Dies wirkt sich auf die Beitragseinnahmen der Rentenversicherung aus. Doch bedeutet eine Änderung des BIP nicht zwingend, dass damit auch die Beitragseinnahmen im gleichen Ausmaß oder das Engagement des Bundes für die Rentenversicherung beeinflusst werden, weil sich die BIP-Entwicklung nicht oder nicht so stark z. B. auf Löhne, Beschäftigung oder Arbeitslosigkeit auswirkt.

Die BIP-Entwicklung beeinflusst zudem die Zahlungen des Bundes und damit indirekt die BIP-Quote. Wie sich **Schwankungen des BIP** (konjunkturelle Schwankungen) auf die Höhe der Zahlungen des Bundes auswirken, hängt von den zyklischen Eigenschaften der Zahlungen des Bundes ab: Je nachdem, in welche Richtung sich die Zahlungen des Bundes im Vergleich zu den Schwankungen des BIP entwickeln, können sie

- prozyklisch (gleichlaufend mit dem BIP),
- antizyklisch (entgegengesetzt laufend zum BIP) oder
- azyklisch (kein Zusammenhang mit der BIP-Entwicklung) sein.

Wegen der unterschiedlichen Fortschreibungsregeln haben die einzelnen Zahlungen des Bundes unterschiedliche zyklische Eigenschaften: Die Fortschreibungen mit den Bruttolöhnen und -gehältern je Arbeitnehmer (allgemeiner Bundeszuschuss und Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten) und mit der Summe der Bruttolöhne und -gehälter (Erhöhungsbetrag) wirken prozyklisch. Das Gleiche gilt für die Fortschreibung mit der Entwicklung der Umsatzsteuereinnahmen (zusätzlicher Bundeszuschuss), wenn z. B. eine schwache Entwicklung des BIP auch auf einen schwachen Konsum zurückzuführen ist. Die Fortschreibung mit der Beitragssatzentwicklung (allgemeiner Bundeszuschuss, Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten) wirkt dagegen tendenziell antizyklisch, wenn die Beitragssatzerhöhung die Folge einer schwachen Entwicklung der Beitragseinnahmen ist. Die Fortschreibung der Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten mit der Entwicklung der Anzahl der Kinder unter drei Jahren ist dagegen azyklisch.

Da die Zahlungen des Bundes von verschiedenen Größen abhängen, die teilweise der BIP-Entwicklung entgegenlaufen, also antizyklisch sind, oder von der BIP-Entwicklung unabhängig (azyklisch) sind, schwankt die Entwicklung der Zahlungen des Bundes tendenziell weniger stark als die BIP-Entwicklung. Die Zahlungen des Bundes sind also weniger konjunkturabhängig.

Da die Entwicklung der Zahlungen des Bundes weniger schwankt als die BIP-Entwicklung, wird die BIP-Quote in einem Abschwung steigen und in einem Aufschwung sinken. Diese Veränderungen der Quote sagen jedoch zunächst nichts über ein verändertes Engagement des Bundes für die Rentenversicherung oder über eine veränderte Belastung des Bundes durch die Rentenversicherung aus.

Insgesamt stellt der Bundesrechnungshof fest, dass die BIP-Quote als **Indikator für das Engagement oder die Belastung des Bundes** kaum geeignet ist.

3.1.2 Entwicklung im Zeitverlauf und Interpretation

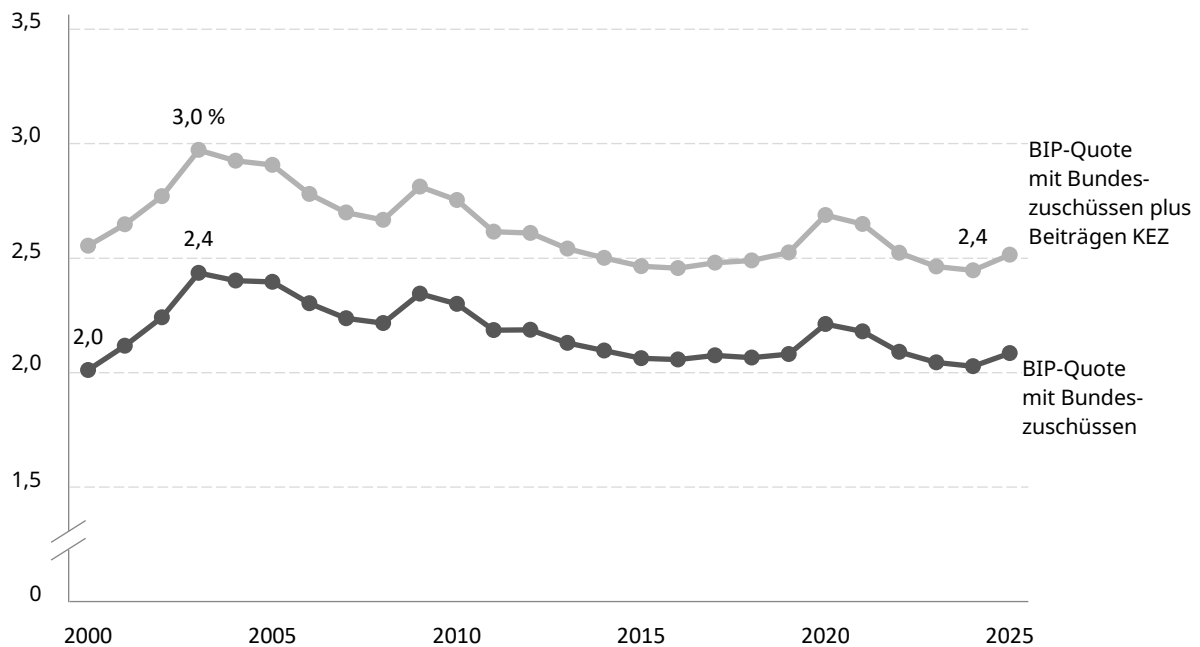
Abbildung 2 zeigt zwei BIP-Quoten im Zeitverlauf der Jahre 2000 bis 2025:¹⁷ Die Bundeszuschüsse relativ zum BIP (BIP-Quote mit Bundeszuschüssen) und die Bundeszuschüsse plus die Beitragszahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten (KEZ) relativ zum BIP (BIP-Quote mit Bundeszuschüssen plus Beiträgen KEZ). Beide Kurven haben einen ähnlichen Verlauf, allerdings auf unterschiedlichem Niveau. Der Verlauf wird stark durch die konjunkturelle Entwicklung geprägt. Die schlechte wirtschaftliche Entwicklung zu Beginn der 2000er-Jahre, die Konjunkturerinbrüche durch die Finanzkrise in den Jahren 2008/2009 und durch die Corona-Krise in den Jahren 2020/2021 schlagen sich in einem Anstieg der Quote nieder. Dies bedeutet, dass in diesen Phasen die Zahlungen des Bundes stärker gestiegen sind als das BIP. Die gute Wirtschaftsentwicklung in den 2010er-Jahren führte entsprechend zu einem Rückgang der BIP-Quote. Die beschriebenen Entwicklungen der Quote können damit begründet werden, dass die Bundeszuschüsse und die Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten weniger konjunktur- bzw. krisenabhängig sind. Dies wiederum liegt an den Fortschreibungsfaktoren, die teilweise stabilisierend wirken oder konjunkturunabhängig sind. Letztlich zeichnen die Kurvenverläufe die BIP-Entwicklung (entgegengesetzt) nach. Es kann nicht unmittelbar geschlussfolgert werden, dass z. B. mit einer ansteigenden Quote aufgrund der schwachen BIP-Entwicklung ein höheres Engagement oder eine höhere Belastung des Bundes einhergeht. Dies liegt vor allem daran, dass der Zusammenhang zwischen BIP und der Finanzkraft des Bundes und den Rentenfinanzen indirekt ist. Es ist unklar, ob und wie stark sich in den unterschiedlichen Konjunkturphasen die BIP-Entwicklung auf die Finanzkraft des Bundes und auf die Rentenfinanzen auswirken.

¹⁷ Wenn nachfolgend keine andere Quelle angegeben ist, sind alle Grundzahlen bis zum Jahr 2024 für die folgenden Abbildungen entnommen aus: Deutsche Rentenversicherung: Rentenversicherung in Zeitreihen, DRV-Schriften, Band 22, Oktober 2025. Ab dem Jahr 2025 sind die Grundzahlen aus dem 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, Rentenversicherungsbericht 2025 (Bundestagsdrucksache 21/3080, nachfolgend: Rentenversicherungsbericht 2025) bzw. aus den Bundeshaushaltsplänen für die Jahre 2025 und 2026 entnommen.

Abbildung 2

BIP-Quote hat sich nur wenig verändert

Die Bundeszuschüsse relativ zum BIP und die Bundeszuschüsse plus Beiträge für Kindererziehungszeiten (KEZ) relativ zum BIP schwanken in den Jahren 2000 bis 2025 zwischen 2 und 2,4 % bzw. zwischen 2,4 und 3,0 %.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quellen für Berechnungsgrundlagen: Deutsche Rentenversicherung, Statistisches Bundesamt.

3.2 Rentenausgabenquote: Zahlungen des Bundes relativ zu den Rentenausgaben

3.2.1 Inhaltliche Aussage

Die Zahlungen des Bundes relativ zu den Rentenausgaben sagen aus, in welchem Ausmaß der Bund rechnerisch die Rentenausgaben finanziert. Eine konstante Quote sagt entsprechend, dass der Bund die Entwicklung der Rentenausgaben mit seinen Bundeszuschüssen nachvollzieht und damit die finanzielle Stabilität der Rentenversicherung sichert.

Die Rentenausgabenquote stellt einen direkten Zusammenhang zu den **Rentenfinanzen** her. Steigen bei gleichbleibenden Rentenausgaben die Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung, finanziert er einen größeren Teil der Rentenausgaben. Sein finanzielles Engagement steigt somit. Steigen die Rentenausgaben und bleiben die

Zahlungen des Bundes unverändert, sinkt die Quote. Dies kann als rückläufiges Engagement des Bundes gewertet werden. Die Veränderung beider für die Quote relevanten Größen wirkt sich also direkt auf die zu messende Größe – das Engagement – aus. Die Rentenausgabenquote kann deshalb als geeigneter Indikator für das finanzielle **Engagement des Bundes** für die Rentenversicherung gesehen werden.

Da die Referenzgröße „Rentenausgaben“ nicht direkt mit den **Bundesfinanzen** zusammenhängt, kann die Rentenausgabenquote über die **Belastung des Bundes** nichts aussagen. So ist das finanzielle Engagement des Bundes für die Rentenversicherung unverändert, wenn die Rentenausgabenquote konstant bleibt. Keinesfalls kann jedoch aus einer konstanten Rentenausgabenquote geschlossen werden, dass sich an der Belastung des Bundes nichts geändert hat. Bleibt die Quote beispielsweise konstant, nachdem sich die Rentenausgaben verdoppelt haben, bedeutet dies, dass sich auch die Zahlungen des Bundes verdoppelt haben müssen. Dies kann kaum als eine konstante Belastung des Bundes gewertet werden. Eine konstante oder sogar eine sinkende Rentenausgabenquote kann somit durchaus mit einer höheren Belastung des Bundes einhergehen.

3.2.2 Entwicklung im Zeitverlauf und Interpretation

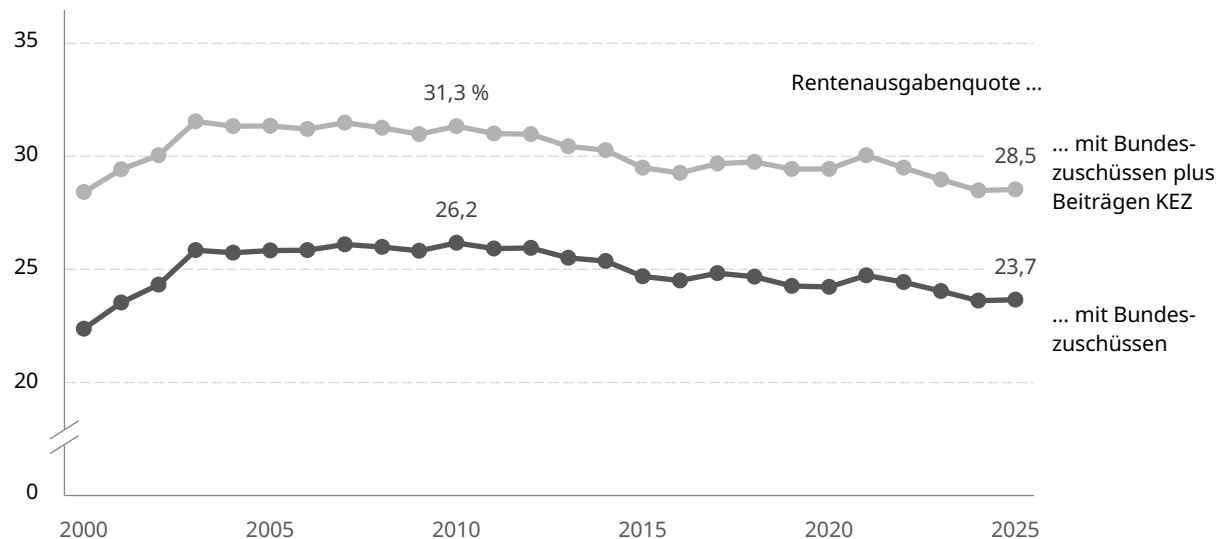
Die Bundeszuschüsse relativ zu den Rentenausgaben lagen im Jahr 2025 bei rund 23,7 %. Mit Beiträgen für Kindererziehungszeiten liegt diese Quote bei 28,5 % (vgl. Abbildung 3).

Mit Beginn der 2010er-Jahre ist die Quote ausgehend von rund 26 bzw. 31 % allmählich gesunken. Dies bedeutet, dass die Rentenausgaben stärker gestiegen sind als die betrachteten Zahlungen des Bundes. Somit finanziert der Bund einen kleineren Teil der Rentenausgaben. Ein Grund hierfür dürften u. a. die Leistungsausweitungen in der Rentenversicherung seit dem Jahr 2014 sein. Zu deren Finanzierung erhöhte der Gesetzgeber zwar ab dem Jahr 2019 den allgemeinen Bundeszuschuss. Diese Erhöhung reichte jedoch nicht aus, um den Finanzierungsanteil des Bundes an den Rentenausgaben konstant zu halten. Auch der Fortschreibungsmechanismus des allgemeinen Bundeszuschusses und der Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten könnte dabei eine Rolle gespielt haben. So haben Beitragssatzsenkungen in den Jahren 2012 bis 2018 von 19,6 auf 18,6 % den Anstieg dieser Zahlungen des Bundes gedämpft. Auch deshalb ist das Engagement des Bundes insgesamt etwas gesunken.

Abbildung 3

Rentenausgabenquote ist leicht gesunken

Die Bundeszuschüsse und die Bundeszuschüsse plus Beiträge für Kindererziehungszeiten (KEZ) sind seit 2011 nicht so stark gestiegen wie die Rentenausgaben. Deshalb ist die Rentenausgabenquote seit 2011 tendenziell gesunken.



Erläuterung: Zur Ermittlung der Rentenausgabenquote wurden die Rentenausgaben zuzüglich Beitragszahlungen zur Krankenversicherung der Rentner verwendet.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle für Berechnungsgrundlagen: Deutsche Rentenversicherung.

3.3 Einnahmenquote: Zahlungen des Bundes relativ zu den Gesamteinnahmen der Rentenversicherung

3.3.1 Inhaltliche Aussage

Die Einnahmenquote sagt aus, welcher Anteil der Gesamteinnahmen der Rentenversicherung aus den betrachteten Zahlungen des Bundes stammt.

Die Quote stellt einen direkten Zusammenhang mit den **Rentenfinanzen** her. Eine Veränderung der Quote bedeutet, dass sich der Anteil des Bundes an den Einnahmen der Rentenversicherung verändert hat. Dies kann darauf hindeuten, dass sich das finanzielle **Engagement des Bundes** ebenfalls verändert hat. Es kann aber auch darauf zurückzuführen sein, dass die andere bedeutende Einnahmequelle der Rentenversicherung – die Beiträge – sich stärker oder schwächer entwickelt haben. Beispielsweise könnten sowohl die Zahlungen des Bundes als auch die Beitragseinnahmen sinken. Sanken dabei die Beiträge etwas stärker, stiege die Quote. Sie würde ein erhöhtes

Engagement des Bundes anzeigen, obwohl die Zahlungen des Bundes gesunken sind. Weil die Quote nur die Einnahmeseite der Rentenversicherung in den Blick nimmt, ist die Aussagekraft hinsichtlich des finanziellen Engagements begrenzt. Die Quote ist also für eine umfassende Bewertung des finanziellen Engagements zu einseitig.

Die Referenzgröße „Einnahmen der Rentenversicherung“ enthält die Zahlungen des Bundes. Somit besteht auch ein Zusammenhang mit den **Bundesfinanzen**. Ob sich die **Belastung des Bundes** verändert, wenn sich die Zahlungen des Bundes verändern, kann aus der Quote jedoch nicht abgeleitet werden. Ändert sich die Quote, weil sich die Beitragseinnahmen geändert haben, dann besteht kein Zusammenhang zu den Bundesfinanzen. Über die Belastung des Bundes kann die Quote somit kaum etwas aussagen.

3.3.2 Entwicklung im Zeitverlauf und Interpretation

Derzeit trägt der Bund mit seinen Bundeszuschüssen und mit den Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten rund 27 % zu den Einnahmen der Rentenversicherung bei. Zum Rückgang der Quote ab dem Jahr 2011 (vgl. Abbildung 4) dürfte zum einen die oben erwähnte gedämpfte Entwicklung des allgemeinen Bundeszuschusses wegen der Beitragssatzsenkungen beigetragen haben. Zum anderen dürfte die gute Beschäftigungsentwicklung und der damit einhergehende starke Anstieg der Beitragseinnahmen (trotz Beitragssatzsenkungen) maßgeblich gewesen sein. Später kommt hinzu, dass im Jahr 2019 eine Beitragssatzuntergrenze von 18,6 % eingeführt wurde, die Beitragssatzsenkungen verhindert hat.¹⁸ Dies hat einerseits den Anstieg der Beitragseinnahmen begünstigt. Andererseits hat es aber auch eine gedämpfte Entwicklung der Bundeszuschüsse verhindert. Denn eine Beitragssatzsenkung hätte sich bremsend auf die Entwicklung des allgemeinen Bundeszuschusses ausgewirkt. Während der Corona-Krise ist die Quote gestiegen, weil sich die Beitragseinnahmen wegen der geringen Lohnsteigerungen schwach entwickelt haben. Ein erhöhtes **Engagement des Bundes** kann daraus jedoch nicht abgeleitet werden.

Der **Rückgang der Quote im Jahr 2006** ist auf einen Einmaleffekt zurückzuführen. Ab Januar 2006 wurde der Termin für die Abführung der Beiträge durch die Arbeitgeber von der Mitte des Folgemonats auf den drittletzten Bankarbeitstag des laufenden Monats vorverlegt. Auf diese Weise erhielt die Rentenversicherung im Jahr 2006 nicht zwölf sondern 13 Monatsbeiträge.¹⁹ Durch diese höheren Beitragseinnahmen sank im Jahr 2006 die Einnahmenquote. Auch dies hat nichts mit einem geänderten Engagement des Bundes zu tun.

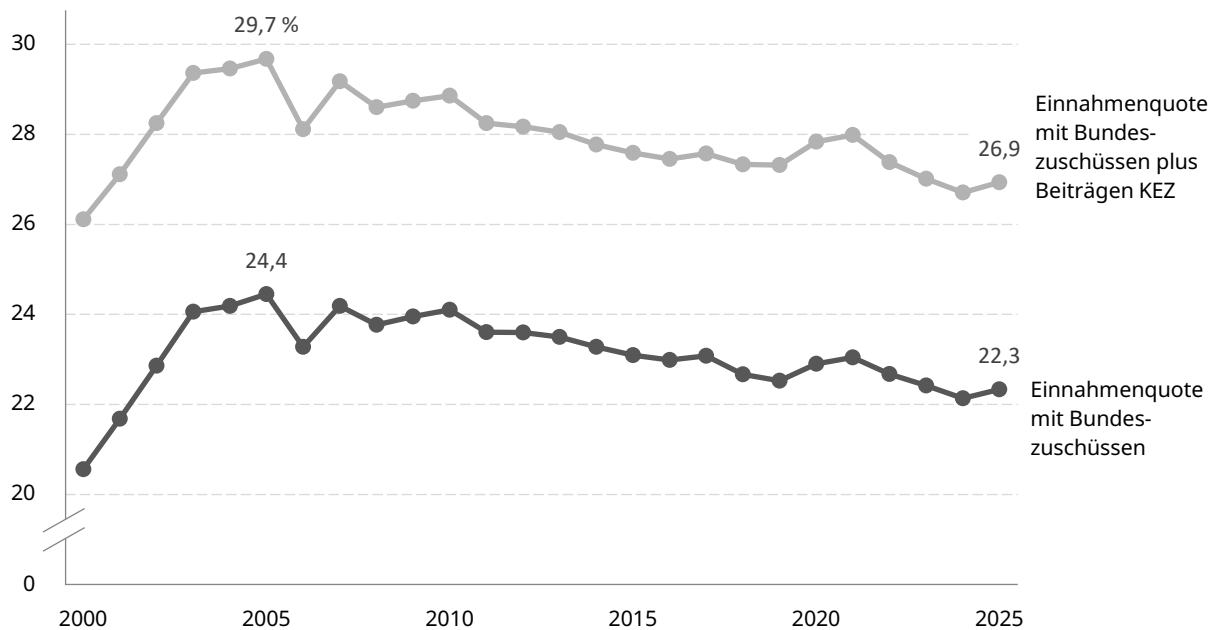
¹⁸ RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz.

¹⁹ Die Beiträge für Dezember 2005 wurden noch Mitte Januar 2006 entrichtet. Die Beiträge für Januar 2006 wurden Ende Januar 2006 gezahlt. Somit nahm die Rentenversicherung im Januar 2006 zwei Monatsbeiträge ein. Vgl. Gesetz zur Änderung des Vierten und Sechsten Buches Sozialgesetzbuch vom 3. August 2005, BGBl I 2005, Nummer 47 vom 10. August 2005, S. 2269.

Abbildung 4

Einnahmenquote ist tendenziell gesunken

Die Bundeszuschüsse relativ zu den Einnahmen der Rentenversicherung und die Bundeszuschüsse plus Beiträge für Kindererziehungszeiten (KEZ) relativ zu den Einnahmen sind seit dem Jahr 2005 tendenziell gesunken.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle für Berechnungsgrundlagen: Deutsche Rentenversicherung.

3.4 Bundeshaushaltsquote: Zahlungen des Bundes relativ zum (Ausgabe-)Volumen des Bundeshaushaltes

3.4.1 Inhaltliche Aussage

Die Quote gibt an, welcher Anteil der Ausgaben im Bundeshaushalt für die Rentenversicherung verwendet wird.

Der Zusammenhang mit den **Bundesfinanzen** ist unmittelbar. Grundsätzlich kann die Quote etwas darüber aussagen, wie stark die Bundesausgaben durch die Rentenversicherung gebunden sind und auch wie stark der Bundeshaushalt durch die Zahlungen an die Rentenversicherung belastet ist. Die Änderung der Quote sagt dann, wie sich die Spielräume für andere Ausgaben im Haushalt entwickelt haben und wie sich die **Belastung des Bundes** geändert hat.

Jedoch ist die Aussagekraft der Quote deutlich eingeschränkt, weil das Ausgabevolumen des Bundeshaushaltes von vielen Faktoren beeinflusst wird. Zum Beispiel kann das Volumen der Ausgaben durch (schuldenfinanzierte) Mehrausgaben erhöht werden, wie z. B. während der Finanzkrise oder der Corona-Krise. Zudem können Ausgaben des Bundes auch außerhalb des Kernhaushaltes getätigt werden (z. B. durch Sondervermögen). Die im Haushalt dargestellten Ausgaben entsprechen dann nicht den „normalen“ oder tatsächlichen Ausgaben des Bundes. Veränderungen der Quote hängen damit stark von solchen **Sondereinflüssen** ab und weniger von Ereignissen, die etwas mit der Rentenversicherung zu tun haben.

Um die Aussagekraft zu erhöhen, müssten die Ausgaben im Bundeshaushalt um Sondereinflüsse bereinigt werden. Dies ist aber kaum möglich, da diese – sowohl sachlich, als auch zeitlich – nicht scharf von „normalen Ereignissen“ getrennt werden können.

Insgesamt kann die Bundeshaushaltsquote grundsätzlich etwas über die Belastung des Bundes aussagen. Aufgrund von Sondereinflüssen ist die Aussagekraft der Quote zur Belastung des Bundes aber eher gering. Als Indikator für die Belastung des Bundes ist sie weniger geeignet.

Zum **Engagement des Bundes** für die Rentenversicherung kann die Quote keine Erkenntnisse liefern, da Größen des Bundeshaushaltes im Vordergrund stehen.

3.4.2 Entwicklung im Zeitverlauf und Interpretation

Die Quote ist immer dann niedrig, wenn der Bundeshaushalt durch (schuldenfinanzierte) Ausgaben in Sondersituationen „aufgebläht“ war:²⁰ während der Finanzkrise in den Jahren 2008 bis 2010 und ganz besonders in den Jahren der Corona-Krise 2020 bis 2022 (vgl. Abbildung 5). Von der Veränderung der Quote in diesen Jahren kann deshalb nicht auf ein verändertes **Engagement des Bundes** für die Rentenversicherung geschlossen werden. Auch bedeutet der Rückgang der Quote in diesen Jahren nicht, dass die **Belastung des Bundes** gesunken wäre. Eher im Gegenteil: In diesen Krisenjahren war der Finanzbedarf für andere Zwecke so hoch, dass die Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung in diesen Zeiten sogar besonders schwer gewogen haben könnten, weil vielleicht auf andere wünschenswerte Ausgaben (z. B. in Infrastruktur) verzichtet werden musste. Sondereinflüsse werden auch in den nächsten Jahren die Quote stark beeinflussen, weil sich z. B. das Ausgabenvolumen des Bundeshaushaltes wegen der Ausnahme für Verteidigungsausgaben²¹ bei der Schuldenbremse erhöhen wird. Gleichzeitig werden andere Ausgaben aus dem Kernhaushalt in das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität verlagert.

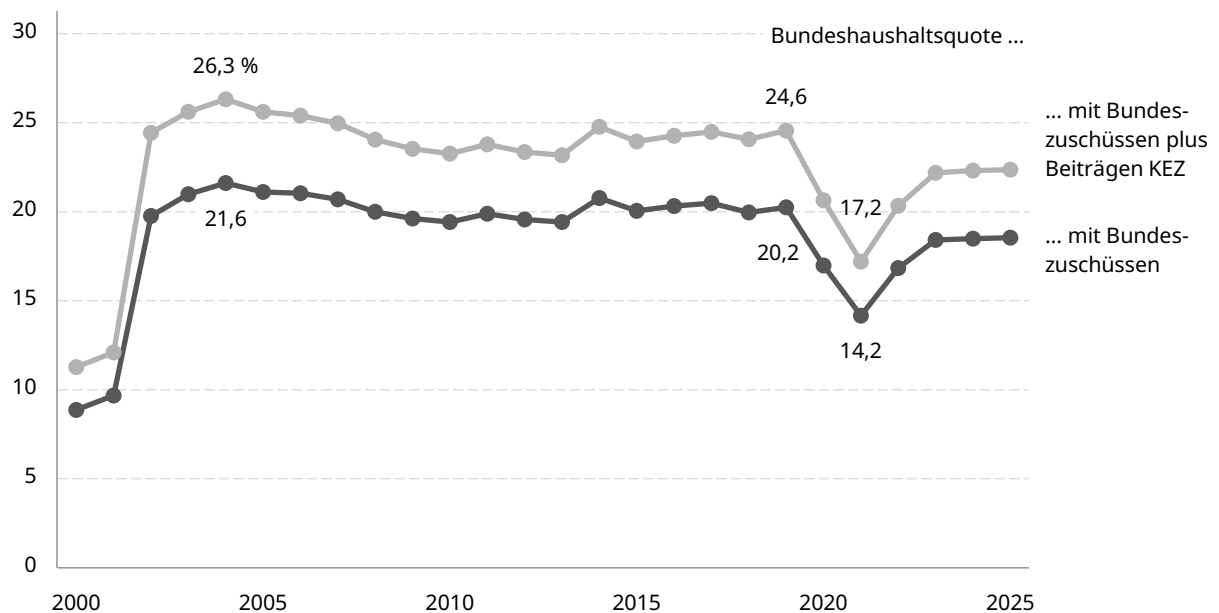
²⁰ Ausnahme sind die niedrigen Werte Anfang der 2000er-Jahre. Hier war für die Höhe der Quote hauptsächlich maßgebend, dass der Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss schrittweise eingeführt wurde.

²¹ Einschließlich Ausgaben des Bundes für den Zivil- und Bevölkerungsschutz sowie für die Nachrichtendienste, für den Schutz der informationstechnischen Systeme und für die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten.

Abbildung 5

Bundeshaushaltsquote schwankt und hängt von Sondereinflüssen ab

Die Bundeszuschüsse relativ zum Volumen des Bundeshaushaltes und die Bundeszuschüsse plus Beiträge für Kindererziehungszeiten (KEZ) relativ zum Volumen des Bundeshaushaltes schwanken im Zeitverlauf deutlich. In der Corona-Krise der Jahre 2020 bis 2022 ist die Quote stark gesunken, weil die Ausgaben des Bundes zur Bewältigung der Krise besonders hoch waren.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle für Berechnungsgrundlagen: Deutsche Rentenversicherung. Quelle für die Jahre 2004 bis 2023: Bundestagsdrucksache 20/15008, S. 54 und die dort angegebenen Quellen. Haushaltsrechnungen der jeweiligen Jahre.

3.5 Steuereinnahmenquote: Zahlungen des Bundes relativ zu den Steuereinnahmen des Bundes

3.5.1 Inhaltliche Aussage

Die Quote sagt aus, welcher Anteil der Steuereinnahmen rechnerisch für die Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung verwendet wird.

Beide für die Quote relevanten Größen betreffen die **Bundesfinanzen**. Die Steuereinnahmen spiegeln grundsätzlich die Einnahmekraft des Staates bzw. des Bundes wider. Wird ein größerer Teil der Steuermittel für die Rentenversicherung verwendet, dann deutet dies auf eine stärkere **Belastung des Bundes** durch die Rentenversicherung hin.

Es bedeutet auch, dass ein geringerer Teil für andere Ausgabenzwecke verwendet werden kann und die Steuereinnahmen stärker gebunden sind.

Sowohl ein Anstieg der Zahlungen des Bundes als auch ein Rückgang der Steuereinnahmen zeigen eine höhere Belastung des Bundes an. Im ersten Fall deshalb, weil die Ausgaben steigen und im zweiten Fall, weil weniger Mittel zur Finanzierung der Ausgaben zur Verfügung stehen. Die Änderung von einer der beiden Größen wirkt sich damit unmittelbar und inhaltlich begründbar auf die zu messende Größe „Belastung“ aus. Deshalb eignet sich die Steuereinnahmenquote gut als „**Belastungsindikator**“.

Zwar können die Steuereinnahmen Sondereinflüssen unterliegen. Aber genau diese Sondereinflüsse können die Finanzkraft und damit die Fähigkeit des Bundes, die Ausgaben für die Rentenversicherung zu finanzieren, erhöhen oder senken und sich damit direkt auf die Belastung des Bundes auswirken. Die Sondereinflüsse stören somit grundsätzlich nicht die Indikatoreigenschaft.

Über das **Engagement des Bundes** für die Rentenversicherung kann die Steuereinnahmenquote nichts aussagen, weil die **Rentenfinanzen** nicht im Mittelpunkt stehen.

3.5.2 Entwicklung im Zeitverlauf und Interpretation

Der Anteil der Steuereinnahmen, der in Form von Bundeszuschüssen an die Rentenversicherung fließt, beträgt derzeit rund 24 %. Mit den Beiträgen für Kindererziehungszeiten liegt die Quote bei rund 29 %. Im Zeitverlauf ab dem Jahr 2000 schwankt die Quote relativ stark (vgl. Abbildung 6). Dies ist hauptsächlich in den schwankenden Zuwachsraten der Steuereinnahmen begründet. So drückt sich der Einbruch der Steuereinnahmen während der Finanzkrise und während der Corona-Krise in einem starken Anstieg der Quote aus. Der Bund war wegen gesunkener Steuereinnahmen und weiter steigenden Ausgaben für die Rentenversicherung stärker belastet. Diese Belastung wurde nach der Finanzkrise jedoch schnell wieder zurückgeführt. Nach der Corona-Krise blieb die Steuereinnahmenquote und damit die **Belastung des Bundes** dagegen auf einem höheren Niveau als vor der Krise. Im Jahr 2025 ist die Belastung weiter angestiegen.

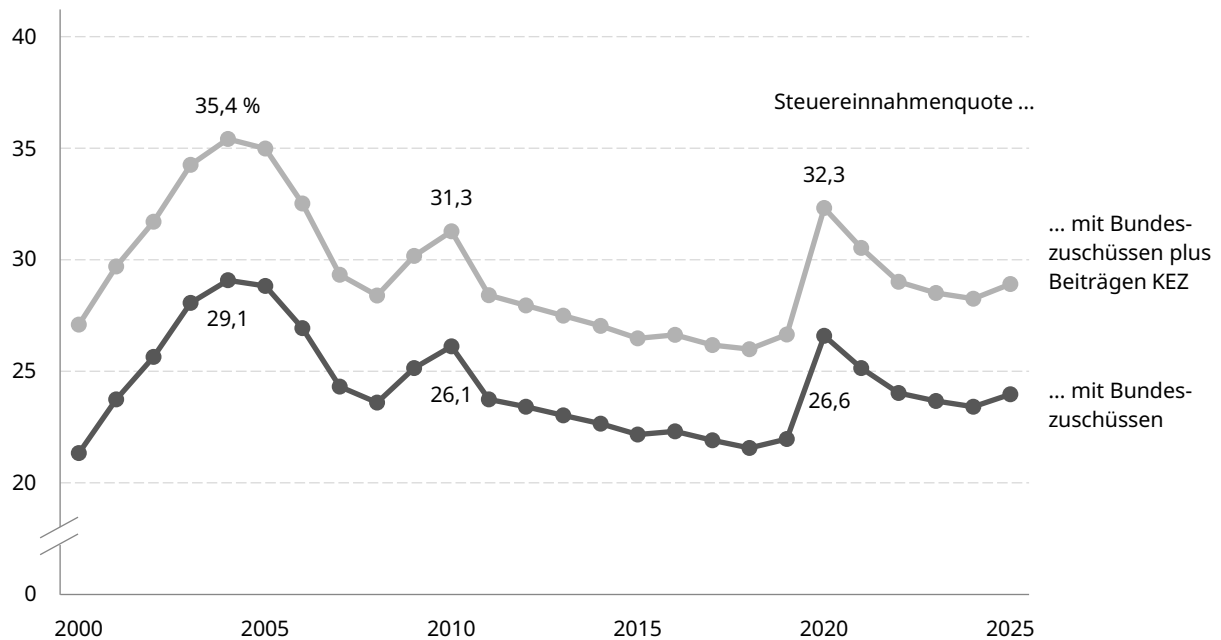
Die hohe Quote zu Beginn der 2000er-Jahre ist nicht nur auf die Einführung des Erhöhungsbetrages zum zusätzlichen Bundeszuschuss zurückzuführen, sondern auch auf die schwache Entwicklung der Steuereinnahmen in dieser Zeit der Wachstumsschwäche. Die Belastung des Bundes durch die Ausgaben für die Rentenversicherung war – in der Spitze mit über 35 % der Steuereinnahmen – entsprechend hoch.

Die Phase der guten wirtschaftlichen Entwicklung und der steigenden Steuereinnahmen in den Jahren 2010 bis 2019 führte dazu, dass die Quote stetig sank. Dies kann als sinkende Belastung des Bundes durch die Rentenversicherung interpretiert werden.

Abbildung 6

Steuereinnahmenquote schwankt

Die Bundeszuschüsse relativ zu den Steuereinnahmen des Bundes und die Bundeszuschüsse plus Beiträge für Kindererziehungszeiten (KEZ) relativ zu den Steuereinnahmen schwanken zwischen den Jahren 2000 und 2025. Insbesondere die Wirtschaftskrise zu Beginn der 2000er-Jahre, die Finanzkrise in den Jahren 2009/2010 und die Corona-Krise in den Jahren 2020 bis 2022 ließen die Quote und damit die Belastung des Bundes ansteigen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle für Berechnungsgrundlagen: Deutsche Rentenversicherung. Quelle für Steuereinnahmen des Bundes: Bundesministerium der Finanzen (BMF).

3.6 Ergebnis: Belastungsindikator und Indikator für das Engagement des Bundes

Nicht alle betrachteten Quoten sind dazu geeignet, eine Aussage über das **Engagement des Bundes** für die Rentenversicherung oder die **Belastung des Bundes** durch die Rentenversicherung zu treffen. Die Quoten haben ihre Vor- und Nachteile.

Wägt man diese gegeneinander ab, kann man zu folgendem Ergebnis kommen:

Das Engagement des Bundes für die Rentenversicherung kann am besten durch die Rentenausgabenquote gemessen werden.

Die Belastung des Bundes durch die Rentenversicherung kann am besten durch die Steuereinnahmenquote gemessen werden.

Diese beiden Größen sind als **Indikator für das Engagement** bzw. als **Belastungsindikator** am besten geeignet, weil sie die beiden Perspektiven zielgenau abbilden können (vgl. Abbildung 7).

Beide in der jeweiligen Quote betrachteten Größen sind in der jeweiligen Haushaltsrechnung enthalten. Bei der **Steuereinnahmenquote** wird die Perspektive des Bundes eingenommen. Die Zahlungen des Bundes erscheinen im Bundeshaushalt auf der Ausgabenseite, die Steuereinnahmen auf der Einnahmenseite. Bei der **Rentenausgabenquote** wird die Perspektive der Rentenversicherung eingenommen. Die Zahlungen des Bundes wären in einem (fiktiven) „zusammengefassten Haushalt“ der Rentenversicherung²² eine Einnahmegröße, die Rentenausgaben wären eine Ausgabengröße.

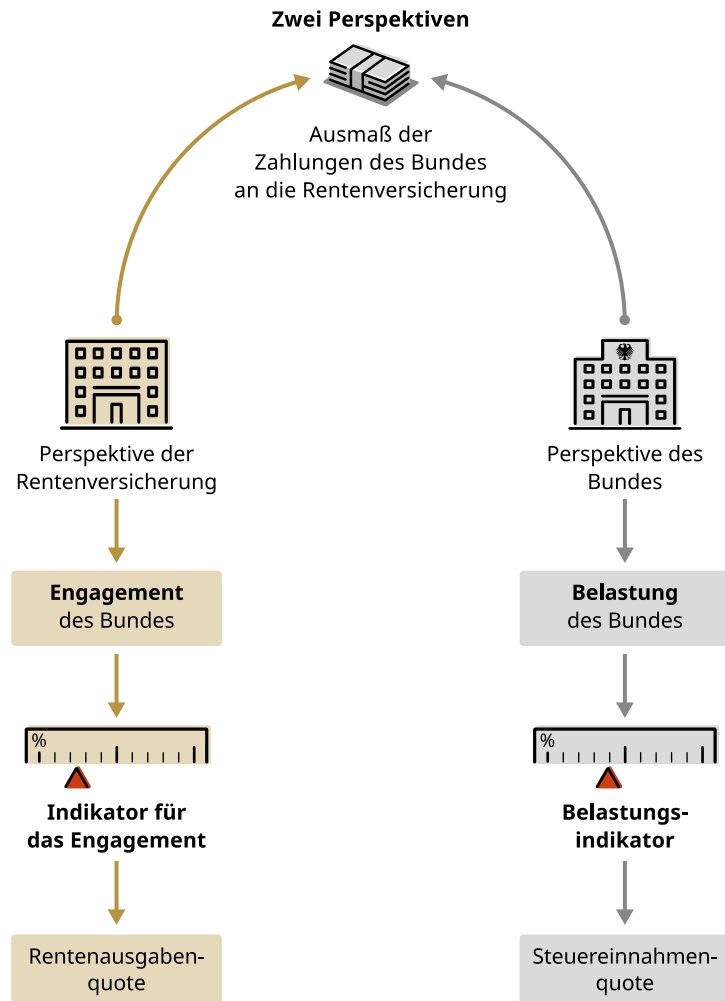
Die Veränderung beider Größen, aus denen die jeweilige Quote gebildet wird, beeinflusst für sich genommen unmittelbar die zu messende Größe „Engagement“ bzw. „Belastung“. Sondereinflüsse können so die Indikatoreigenschaft grundsätzlich nicht einschränken.

²² Tatsächlich gibt es keinen zusammengefassten Haushalt der Rentenversicherung. Die 16 Rentenversicherungsträger haben vielmehr jeweils einen eigenen Haushalt.

Abbildung 7

Indikator für das Engagement und Belastungsindikator

Die zwei Perspektiven auf das Ausmaß der Zahlungen des Bundes führen zu einem Indikator für das Engagement und zu einem Belastungsindikator



Grafik: Bundesrechnungshof.

Wendet man die beiden Indikatoren an, kann man folgende Ergebnisse ableiten: Beide Indikatoren haben einen unterschiedlichen Verlauf (vgl. Abbildung 8). Gemeinsam haben sie einen Anstieg zu Beginn der 2000er-Jahre, was u. a. auf die Einführung des Erhöhungsbetrages zum zusätzlichen Bundeszuschuss zurückzuführen ist. Nach der Finanzkrise ab dem Jahr 2011 sinkt der Belastungsindikator wegen „sprudelnder“ Steuereinnahmen fast kontinuierlich bis zum Beginn der Corona-Krise im Jahr 2020. In diese Phase der starken Einnahmensteigerungen des Staates fielen auch die Leistungsausweitungen in der Rentenversicherung. Trotzdem sank der Indikator für das Engagement des Bundes in dieser Zeit nicht kontinuierlich. Nach der Corona-Krise sank die

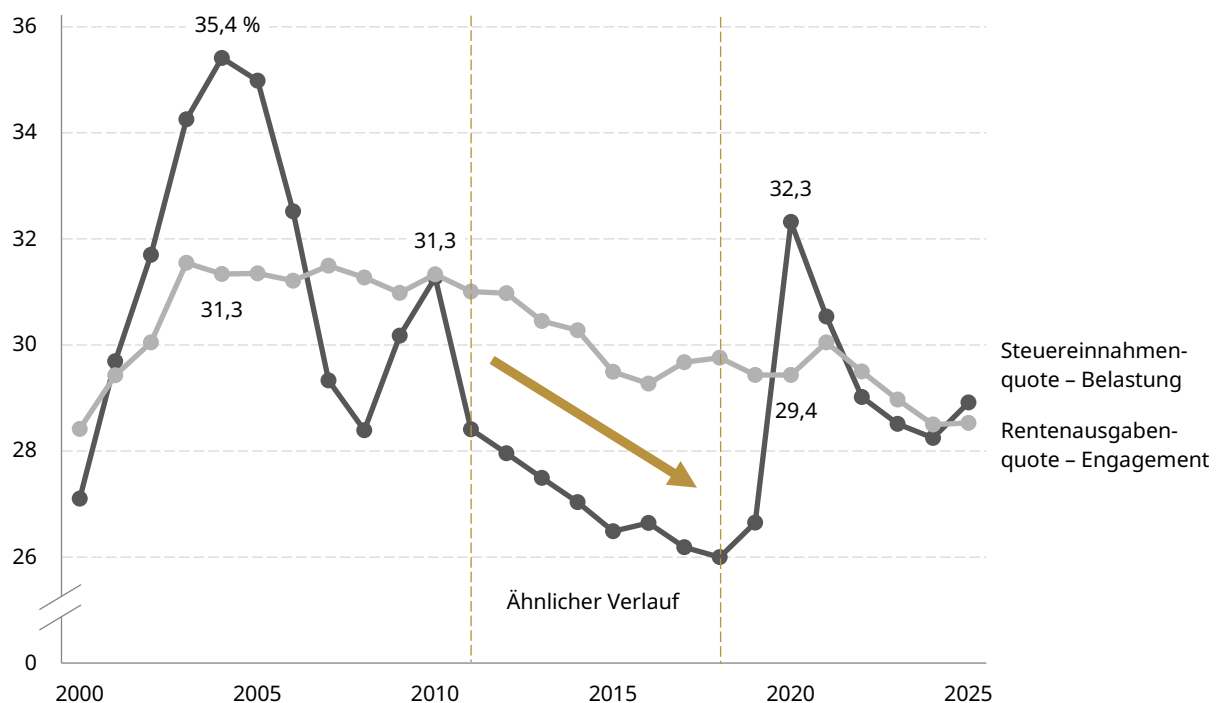
Rentenausgabenquote wieder unter ihr Vorkrisenniveau, während der Belastungsindikator deutlich über dem Vorkrisenniveau liegt und wieder ansteigt (vgl. Abbildung 8).²³

Da bei beiden Indikatoren Sondereinflüsse die Indikatoreigenschaft grundsätzlich nicht stören und weil bei Projektionen in die Zukunft unerwartete Sondereinflüsse ohnehin nicht berücksichtigt werden können, eignen sich die beiden Indikatoren als „Frühindikatoren“ für die künftige Entwicklung.

Abbildung 8

Belastungsindikator und Indikator für das Engagement verlaufen unterschiedlich

Der Belastungsindikator Steuereinnahmenquote und die Rentenausgabenquote als Indikator für das Engagement des Bundes verlaufen in den Jahren 2000 bis 2025 unterschiedlich. Sie haben aber zwischen den Jahren 2011 und 2018 einen ähnlichen Verlauf.



Erläuterung: Die Zahlungen des Bundes bestehen aus den Bundeszuschüssen und den Beitragszahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle für Berechnungsgrundlagen: Deutsche Rentenversicherung, BMF und Bundeshaushaltsplan 2025, Rentenversicherungsbericht 2025.

²³ Wichtig ist, stets nur den Verlauf der jeweiligen Kurve bzw. der jeweiligen Werte zu betrachten und ggf. zu vergleichen. Ein Vergleich der absoluten Werte der Quoten ist nicht aussagekräftig.

Ausgehend vom Belastungsindikator und vom Indikator für das Engagement des Bundes kann man einen **Indikator für die Finanzierungsfähigkeit** des Bundes ableiten. Dazu dividiert man die Rentenausgabenquote durch die Steuereinnahmenquote. Das Ergebnis ist die Quote Steuereinnahmen durch Rentenausgaben. Die Quote sagt aus, zu welchem Anteil der Bund mit seinen Steuereinnahmen potenziell die Rentenausgaben finanzieren könnte. Sinkt die Quote, heißt dies, dass die Rentenausgaben stärker gestiegen sind als die Steuereinnahmen. Die Fähigkeit des Bundes sinkt, die Rentenausgaben zu finanzieren. Es ist somit möglich, anhand des Indikators der Finanzierungsfähigkeit ähnliche Aussagen und Schlussfolgerungen zu ziehen wie mit dem Belastungsindikator.

3.7 Vorläufige Würdigung und Empfehlung

Um das Ausmaß des finanziellen Aufwandes des Bundes für die Rentenversicherung zu bewerten, ist zwischen dem Engagement des Bundes für die Rentenversicherung und der Belastung des Bundes durch die Rentenversicherung zu unterscheiden. Für diese Kriterien sind unterschiedliche **Perspektiven** relevant. In der rentenpolitischen Diskussion sollte nach diesen Perspektiven unterschieden werden. Scheinbare Widersprüche in der Argumentation können so aufgelöst werden. So mag das finanzielle Engagement des Bundes für die Rentenversicherung in den letzten Jahren aus der Perspektive der Rentenversicherung etwas zurückgegangen sein. Dies kann – muss aber nicht – bedeuten, dass aus der Perspektive des Bundes auch die Belastung des Bundes durch die Rentenversicherung gesunken ist. Entsprechend wäre es verfehlt, aus einem gesunkenen Engagement zu folgern, dass der Bund die Zahlungen für die Rentenversicherung erhöhen kann, er also in der Lage ist, mehr Geld für die Rentenversicherung aufzubringen.

Als **Indikatoren** für das Engagement des Bundes einerseits und die Belastung des Bundes andererseits eignen sich am besten die **Rentenausgabenquote** und die **Steuereinnahmenquote**. Diese beiden Quoten können jeweils die beiden Perspektiven auf das Ausmaß der Zahlungen des Bundes am besten abbilden.

Bei der Steuereinnahmenquote wird aus der Sicht des Bundes argumentiert und entsprechend für diesen **Belastungsindikator** mit den Zahlungen des Bundes eine Ausgabengröße und mit den Steuereinnahmen eine Einnahmengröße im Bundeshaushalt herangezogen.

Bei der Rentenausgabenquote ist die Perspektive der Rentenversicherung maßgebend. Entsprechend wird die Quote bzw. der **Indikator für das Engagement** aus einer Einnahmengröße der Rentenversicherung (Zahlungen des Bundes) und aus einer Ausgabengröße (Rentenausgaben) gebildet.

Bei der Rentenausgabenquote (**Indikator für das Engagement**) und der Steuereinnahmenquote (**Belastungsindikator**) haben beide Größen, die jeweils die Quote bilden, einen plausiblen inhaltlichen Zusammenhang zu dem zu messenden Kriterium „Engagement des Bundes“ bzw. „Belastung des Bundes“. Bei anderen in Frage kommenden Quoten ist dies nicht der Fall. Vielmehr ist dort für die Referenzgröße – dem Nenner der Quote – kein oder nur ein indirekter inhaltlicher Zusammenhang zum Engagement bzw. der Belastung des Bundes vorhanden. Sondereinflüsse auf diese Größen können bei diesen Quoten die Indikatoreigenschaften beeinträchtigen.

Insbesondere die **BIP-Quote** ist wegen des indirekten Zusammenhangs der Referenzgröße BIP zu den Rentenfinanzen und den Bundesfinanzen als Indikator für das Engagement und als Indikator für die Belastung des Bundes nur wenig geeignet. Zudem können Schwankungen in der BIP-Entwicklung die Quote beeinflussen, ohne dass dies etwas mit dem Engagement oder der Belastung des Bundes zu tun hat. Die Entwicklung der BIP-Quote sollte nicht herangezogen werden, um z. B. höhere Ausgaben des Bundes für die Rentenversicherung zu rechtfertigen.

Der Belastungsindikator und der Indikator für das Engagement weisen darauf hin, dass nach der Finanzkrise bis zur Corona-Krise sowohl das Engagement als auch die Belastung des Bundes tendenziell etwas gesunken sind. Während das Engagement des Bundes nach der Corona-Krise wieder auf das Vorkrisenniveau zurückging, blieb die Belastung des Bundes höher als vor der Krise. Im Jahr 2025 ist die Belastung weiter gestiegen. Somit war es nicht verfehlt, trotz gesunkenen Engagements des Bundes vor einer bevorstehenden zu hohen Belastung des Bundes zu warnen.

Die genannten Indikatoren sind für **vorausschauende Betrachtungen** geeignet. So könnten bei geplanten Rentenreformen die künftige Entwicklung der Rentenausgabenquote und der Steuereinnahmenquote betrachtet werden, um angemessene Finanzierungsentscheidungen zu treffen. Mit dem Belastungsindikator könnten Risiken für den Bundeshaushalt erkannt und Maßnahmen rechtzeitig ergriffen werden. Bestimmte **Gesetzesvorhaben** könnten entsprechend ausgestaltet werden.

Der Bundesrechnungshof wird künftig den „**Belastungsindikator**“ verwenden, um die Belastung des Bundes durch Zahlungen an die Rentenversicherung zu messen und zu würdigen. Er hat dem BMAS empfohlen, die bestehende und künftige Belastung des Bundes regelmäßig in den Blick zu nehmen und anhand des Belastungsindikators zu messen und auszuweisen. Dies schafft Transparenz und eine bessere Informationslage.

4 Steigende Belastung des Bundeshaushaltes durch die Rentenversicherung: Reformen erforderlich

4.1 Künftige Entwicklung des Belastungsindikators

Ein Anwendungsbeispiel für die Aussagekraft des Belastungsindikators sind die Auswirkungen des Rentenpakets 2025. Es sieht im Wesentlichen vor, das Sicherungsniveau vor Steuern bis zum Jahr 2031 bei 48 % konstant zu halten und die Mütterrente III einzuführen. Die Mehrausgaben der Rentenversicherung für diese beiden Leistungsausweitungen soll der Bund erstatten. Kumuliert bis zum Jahr 2031 sind dies für das konstante Sicherungsniveau vor Steuern rund 20 Mrd. Euro.²⁴ Da auch über das Jahr 2031 das Sicherungsniveau vor Steuern höher sein wird als ohne Rentenpaket 2025, fallen auch nach dem Jahr 2031 Erstattungen des Bundes an. Insgesamt kostet das bis zum Jahr 2031 konstante Sicherungsniveau vor Steuern den Bund bis zum Jahr 2039 rund 122 Mrd. Euro. Für die Mütterrente III muss der Bund bis zum Jahr 2039 insgesamt 63 Mrd. Euro aufwenden.²⁵ Das gesamte Rentenpaket 2025 verursacht für den Bund bis zum Jahr 2039 damit höhere Ausgaben von 185 Mrd. Euro.

Um den Belastungsindikator bis zum Jahr 2039 zu berechnen, werden die im jeweiligen Jahr erwarteten Zahlungen des Bundes²⁶ ins Verhältnis zu den erwarteten Steuereinnahmen gesetzt. Im Rentenversicherungsbericht 2025 werden die Bundeszuschüsse und die Erstattungen aufgrund des Rentenpakets 2025 bis zum Jahr 2039 ausgewiesen. Die Beiträge für Kindererziehungszeiten sind bis zum Jahr 2029 im Rentenversicherungsbericht 2025 enthalten. Sie werden ab dem Jahr 2030 mit der Entwicklung der Beitragseinnahmen fortgeschrieben.²⁷ Für die Entwicklung der Steuereinnahmen werden in den Jahren 2026 bis 2030 die Angaben aus der Steuerschätzung vom Herbst 2025 verwendet. Ab dem Jahr 2031 werden die Steuereinnahmen mit einer Zuwachsrate von 3 % pro Jahr fortgeschrieben.²⁸

²⁴ Dieses Ausgabenvolumen und der Zeitpunkt des Beginns der Erstattungen sind mittlerweile überholt. Nach dem Gesetzentwurf zum Rentenpaket 2025 sollten die Erstattungen für das bis zum Jahr 2031 konstante Sicherungsniveau vor Steuern erst im Jahr 2029 beginnen (Bundestagsdrucksache 21/1929, S. 3, 22). Nun fallen schon für das Jahr 2026 Erstattungen von 0,4 Mrd. Euro an. Für das Jahr 2027 könnten hierfür über 1,3 Mrd. Euro notwendig sein. Das Rentenpaket 2025 wird somit höhere Ausgaben verursachen als noch im Gesetzentwurf angegeben wurde.

²⁵ Vgl. Rentenversicherungsbericht 2025.

²⁶ Die Zahlungen des Bundes bestehen aus den Bundeszuschüssen, den Beitragszahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten sowie den Erstattungen für die Mütterrente III und für das konstante Sicherungsniveau vor Steuern.

²⁷ Die Entwicklung der Beitragseinnahmen bis zum Jahr 2039 kann dem Rentenversicherungsbericht 2025 entnommen werden.

²⁸ Um die Folgen abweichender Zuwachsraten abzubilden, wurde in einer unteren Variante eine Zuwachsrate von 2 % und in einer oberen Variante eine Zuwachsrate von 4 % pro Jahr unterstellt. Die Steuereinnahmenquote ist in der unteren Variante in etwa um 3 Prozentpunkte höher. In der oberen Variante ist sie um etwa 3 Prozentpunkte niedriger.

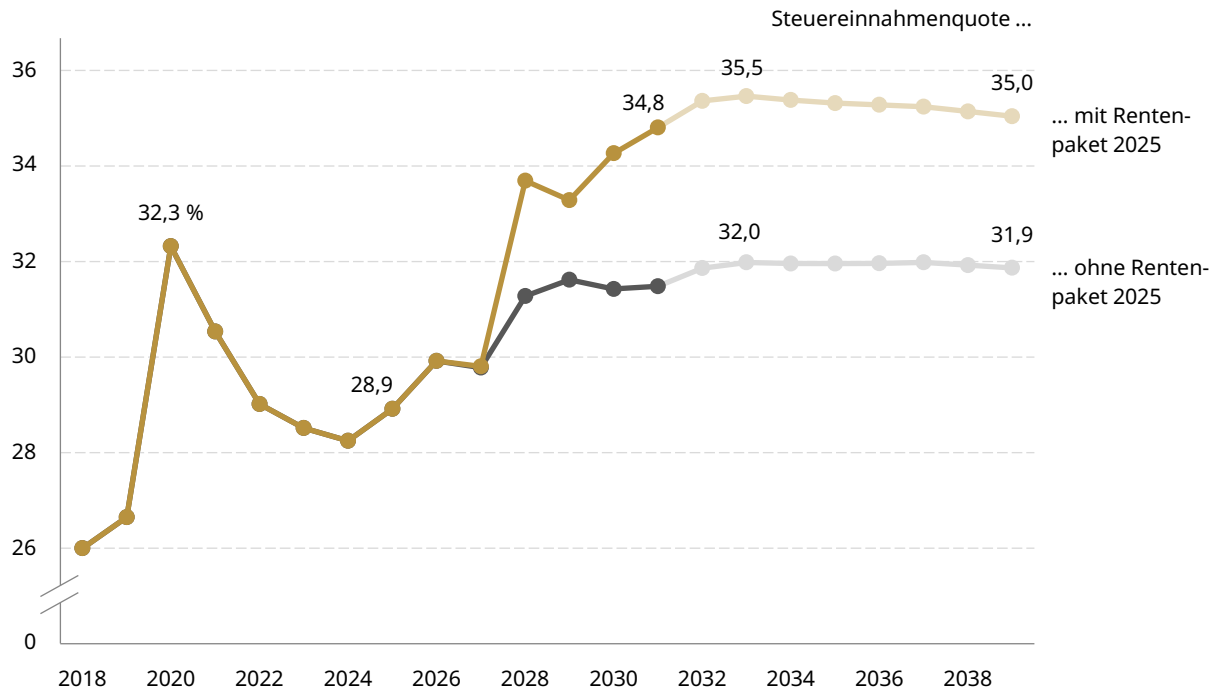
Abbildung 9 stellt den Belastungsindikator für die Bundeszuschüsse plus Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten dar. Der Belastungsindikator steigt mit dem Rentenpaket 2025 in den Jahren 2025 bis 2031 von 28,9 % um rund 5 Prozentpunkte auf 34,8 %. Damit fließen rechnerisch im Jahr 2031 über ein Drittel der Steuereinnahmen des Bundes in die Rentenversicherung. Der Spielraum im Bundeshaushalt für andere Ausgabenvorhaben wird im Zeitverlauf immer stärker eingeschränkt. Ohne Rentenpaket 2025 würde der Belastungsindikator in dem Zeitraum auch ansteigen. Er wäre aber um rund 3 Prozentpunkte geringer.²⁹

²⁹ Da die Erstattungen für das bis zum Jahr 2031 konstante Sicherungsniveau vor Steuern höher sein werden als noch im Gesetzentwurf erwartet, wird im Szenario mit Rentenpaket 2025 der Belastungsindikator noch stärker steigen und damit die Differenz zum Szenario ohne Rentenpaket 2025 höher als 3 Prozentpunkte ausfallen.

Abbildung 9

Rentenpaket 2025 belastet Bund in ungekanntem Ausmaß

Die Steuereinnahmenquote steigt mit den im Rentenpaket 2025 vorgesehenen Erstattungen auf über 35 % an. Die Belastung ist deutlich höher als zur Zeit der Corona-Krise in den Jahren 2020 bis 2022.



Erläuterung: Die Zahlungen des Bundes bestehen aus den Bundeszuschüssen und den Beitragszahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten. In der Variante mit Rentenpaket 2025 kommen zusätzlich die Erstattungen für die Mütterrente III und für das konstante Sicherungsniveau vor Steuern hinzu.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quellen: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von Daten der Deutschen Rentenversicherung, Bundeshaushaltsplänen 2025 und 2026, BMF, Steuerschätzung vom Oktober 2025, Rentenversicherungsbericht 2025.

Das Maximum der Belastung mit dem Rentenpaket 2025 ist im Jahr 2033 mit 35,5 % erreicht. Danach bleibt sie in etwa auf diesem Niveau konstant. Die Belastung des Bundes steigt somit auf ein nie dagewesenes Niveau. Sie ist noch höher als zur Zeit der Corona-Krise, als die Steuereinnahmen einbrachen, und auch höher als im Jahr 2004, als die Wirtschaftsschwäche die Einnahmekraft des Staates beeinträchtigte.

Berücksichtigt man auch die Defizitdeckung für die knappschaftliche Rentenversicherung, die Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG)-Zahlungen und die Beiträge des Bundes für in Werkstätten und Inklusionsbetrieben beschäftigte behinderte Menschen, ergäbe sich eine Steuereinnahmenquote von rund 38 % in den

2030er-Jahren.³⁰ Und dies ohne eine Betrachtung der Haushaltsbelastungen durch die Pensionszahlungen des Bundes.

4.2 Vorläufige Würdigung und Empfehlung

Schon ohne Rentenpaket 2025 würde die Belastung des Bundes in den nächsten Jahren deutlich ansteigen. Mit Rentenpaket 2025 wird die Lage noch ernster. Die Rentenversicherung absorbiert mehr als ein Drittel der Steuereinnahmen des Bundes. Der Belastungsindikator zeigt an, dass Maßnahmen ergriffen werden müssen, die die Belastung des Bundes begrenzen. Wenn die „Versteinerung“ des Bundeshaushalts³¹ nicht weiter voranschreiten und der Handlungs- und Finanzierungsspielraum für andere politische Projekte nicht weiter eingeschränkt werden sollen, muss gegengesteuert werden.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMAS empfohlen, bei den anstehenden Reformvorhaben bzw. bei der Umsetzung der Vorschläge der Alterssicherungskommission die Belastung des Bundes zu berücksichtigen und sie mit einem geeigneten Indikator wie der Steuereinnahmenquote zu messen. Die BIP-Quote sollte dafür nicht herangezogen werden. Geeignete Maßnahmen innerhalb eines Reformpaketes sollten die Belastung des Bundes bzw. den Anstieg der Steuereinnahmenquote begrenzen.

5 Stellungnahme des BMAS

Das BMAS hat in seiner Stellungnahme dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass es sich bei der Rentenausgabenquote um einen geeigneten Indikator für das finanzielle **Engagement des Bundes** für die Rentenversicherung handele.

Anders als der Bundesrechnungshof hat das BMAS auch die **BIP-Quote** für einen geeigneten Indikator gehalten. So liefere das BIP einen universell vergleichbaren Bezugsrahmen und gewährleiste eine internationale Vergleichbarkeit. Nur mit Bezug auf das BIP könnten Aussagen über die relative Finanzkraft getroffen werden. Für eine adäquate Einordnung der Bundesmittel an die Rentenversicherung sei es notwendig, die Werte in Relation zur gesamtwirtschaftlichen Leistung zu setzen. Nur so werde die

³⁰ Hierbei wurde unterstellt, dass sich die AAÜG-Zahlungen mit der Rentenanpassungsrate und die Beiträge des Bundes für in Werkstätten und Inklusionsbetrieben beschäftigte behinderte Menschen wie die im Rentenversicherungsbericht 2025 ausgewiesenen Beitragseinnahmen entwickeln. Die Defizitdeckung für die knappschaftliche Rentenversicherung wurde konstant gehalten.

³¹ Vgl. z. B. Stellungnahme des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung an das BMF zur Aufstellung des Bundeshaushalts 2025 und der Finanzplanung bis 2028: Risiken und Fluchten beenden – Rahmenbedingungen für eine durchgreifende Konsolidierung des Bundeshaushalts vom 16. April 2024, Gz. I 2 - 0002340.

Dimension der Beteiligung an der für die Gesamtgesellschaft relevanten Leistung der Rentenversicherung erkennbar.

Das BMAS hat die Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht teilen können, dass der Anteil der Bundeszuschüsse an den **Steuereinnahmen des Bundes (Steuereinnahmenquote)** ein geeignetes Maß für die **Belastung des Bundes** sei. So hänge die Entwicklung der Steuereinnahmen von einer Vielzahl von Faktoren ab, die in keinerlei Zusammenhang mit der gesetzlichen Rentenversicherung stünden. Es zeige sich zudem eine sehr starke konjunkturelle Abhängigkeit, die eine deutliche Volatilität des Indikators zur Folge habe. Auch seien Anpassungen am Steuersystem oder Verschiebungen bei der Aufteilung des Steueraufkommens zwischen Bund und Ländern nur zwei Beispiele, die einen direkten Einfluss auf die Quote haben würden und einer sinnvollen Interpretation eines solchen Indikators im Zeitverlauf in Bezug auf die Rente entgegenstünden.

Das BMAS hat weiter ausgeführt, dass die als Belastungsindikator bezeichnete Steuereinnahmenquote für prospektive Betrachtungen wenig geeignet sei. Dies zeige sich an der Berechnung des Bundesrechnungshofes bis zum Jahr 2039 im Zusammenhang mit der Ausgabenentwicklung aufgrund des Rentenpakets 2025. Das Ergebnis hänge ganz entscheidend davon ab, welche Annahmen für die Entwicklung der Steuereinnahmen getroffen werden. So setze der Bundesrechnungshof für die künftige Entwicklung der Steuereinnahmen eine jährliche Wachstumsrate von 3 % an. Bei einer niedrigeren Rate wäre die Belastung höher, bei einer höheren niedriger. Das Ergebnis werde also alleine durch diese Annahme getrieben. Anders als bei der Relation von Bundesmitteln zu Ausgaben bzw. Einnahmen gäbe es bei den Steuereinnahmen keine mit den Berechnungen des Rentenpaketes konsistente Entwicklung, da es hier keinen systemischen Zusammenhang gäbe.

6 Abschließende Würdigung

Ziel des Bundesrechnungshofes war es, eine geeignete Bezugsgröße für die Zahlungen des Bundes zu finden, um das Ausmaß der Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung einordnen und bewerten zu können.

Zur Bewertung des **Engagements des Bundes** für die Rentenversicherung hat er die **Rentenausgaben** als die geeignete Bezugsgröße und die Rentenausgabenquote als geeigneten Indikator gesehen. Dem hat auch das BMAS zugestimmt. Um die **Belastung des Bundes** zu messen, hat der Bundesrechnungshof als Bezugsgröße die Steuereinnahmen und damit als Belastungsindikator die Steuereinnahmenquote für geeignet gehalten.

Das BIP als Bezugsgröße und damit die **BIP-Quote** hat er vor dem Hintergrund seiner Zielsetzung als weniger geeignet bewertet. Denn Ziel des Bundesrechnungshofes war es nicht, einen internationalen Vergleich zu gewährleisten oder „die Dimension der für die Gesamtgesellschaft relevanten Leistungen der Rentenversicherung“ darzustellen. Das Ziel des Bundesrechnungshofes bestand vielmehr vor allem darin, die Belastung des Bundes durch die Zahlungen an die Rentenversicherung zu messen.

Die Belastung des Bundes durch die Zahlungen der Rentenversicherung ist umso größer, je stärker die Finanzkraft des Bundes durch diese Zahlungen beansprucht wird. Die Finanzkraft des Bundes wird direkt durch die Steuereinnahmen abgebildet. Der Zusammenhang zwischen BIP und Finanzkraft ist dagegen nur indirekt. Die Stärke des Zusammenhangs hängt z. B. vom Steuersystem und der Verteilung der Steuereinnahmen auf die Gebietskörperschaften ab. Wegen des nur indirekten Zusammenhangs ist das BIP als Bezugsgröße weniger geeignet. Die Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung und somit auch die Bundeszuschüsse werden nicht aus dem BIP, sondern aus den Steuereinnahmen des Bundes finanziert. Deshalb sind die Steuereinnahmen die bessere Bezugsgröße. Folglich eignet sich die **Steuereinnahmenquote** besser als Indikator für die Belastung des Bundes als die BIP-Quote.

Der Bundesrechnungshof stimmt dem BMAS zu, dass viele Faktoren die Steuereinnahmen beeinflussen, die nicht mit der Rentenversicherung in Zusammenhang stehen. Änderungen der Steuereinnahmen sollen und müssen jedoch nicht in einem Zusammenhang zur Rentenversicherung stehen, um die Steuereinnahmenquote als Belastungsindikator zu qualifizieren. Indem diese Faktoren die Steuereinnahmen beeinflussen, verändern sie unmittelbar die Finanzkraft des Bundes. In der Folge variiert auch das Ausmaß, in dem die Zahlungen des Bundes die Finanzkraft beanspruchen, also die Belastung. Die Abhängigkeit von diesen Faktoren beeinträchtigt also die Indikatoreigenschaft der Steuereinnahmenquote nicht. Im Gegenteil: Sie ist dafür die Voraussetzung.

Auch die konjunkturelle Abhängigkeit und die daraus entstehende Volatilität der Steuereinnahmenquote zeigt gerade die Güte des Indikators. Wenn die Konjunktur die Steuereinnahmen beeinflusst, wirkt sich das auf die Finanzkraft und die Belastung des Bundes durch die Zahlungen an die Rentenversicherung unmittelbar aus.

Änderungen der Steuereinnahmenquote aufgrund von Anpassungen am Steuersystem oder Verschiebungen bei der Aufteilung des Steueraufkommens zwischen Bund und Ländern untermauern ebenfalls die gute Eignung des Indikators. Beide Beispiele verändern die Steuereinnahmen und damit die Finanzkraft des Bundes unmittelbar und führen bei unveränderten Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung zu einer veränderten Belastung des Bundes. Es ergibt sich also eine sinnvolle Interpretation des Indikators. Das BIP würde dagegen bei diesen beiden Beispielen nicht direkt verändert werden und die BIP-Quote keine veränderte Belastung des Bundes anzeigen, obwohl faktisch das Gegenteil der Fall wäre.

Das BMAS hat kritisiert, dass die Projektion der Steuereinnahmenquote in die Zukunft von den zugrundeliegenden Annahmen abhängt. Jedoch ist das Ergebnis jeder Projektion von den zugrundeliegenden Annahmen abhängig, auch das der Projektionen des BMAS im jährlichen Rentenversicherungsbericht oder im Gesetzentwurf zum Rentenpaket 2025. Gerade deshalb hat der Bundesrechnungshof auf die veränderte absolute Höhe der Steuereinnahmenquote hingewiesen, wenn man die Annahme für die Zuwachsrates der Steuereinnahmen ändert. Die Annahmeabhängigkeit von Projektionen ist stets unvermeidbar. Eine Kritik an den Projektionen wäre nur dann gerechtfertigt, wenn die zugrundeliegende Annahme unplausibel wäre. Das BMAS hat jedoch die 3 %-Annahme für die Entwicklung der Steuereinnahmen ab dem Jahr 2031 nicht in Frage gestellt.

Auch der Hinweis des BMAS auf mangelnde Konsistenz der Annahmen zur Steuereinnahmenentwicklung zu den Berechnungen des BMAS zum Rentenpaket 2025 ist so nicht haltbar. Bis zum Jahr 2030 verwendet der Bundesrechnungshof Zahlen aus der Steuerschätzung der Bundesregierung. Es ist anzunehmen und auch zu erwarten, dass die Berechnungen des BMAS zum Rentenpaket 2025 mit den Zahlen aus der Steuerschätzung konsistent sind. Zudem gibt es einen systematischen Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Steuereinnahmen und den Berechnungen des BMAS für das Rentenpaket 2025. Denn die Höhe des zusätzlichen Bundeszuschusses hängt von der Entwicklung der Umsatzsteuereinnahmen ab. Somit müssen auch für die Berechnungen zum Rentenpaket 2025 Annahmen zur Entwicklung der Steuereinnahmen getroffen worden sein. Schließlich ist für den im Fokus stehenden Vergleich der beiden Varianten mit und ohne Rentenpaket 2025 und die daraus abgeleitete Differenz der Steuereinnahmenquoten die Annahme zur Zuwachsrates der Steuereinnahmen weitgehend irrelevant. Denn beiden Varianten liegt die gleiche Annahme zur Zuwachsrates der Steuereinnahmen zugrunde.

Insgesamt konnte das BMAS zum einen die Einschätzung des Bundesrechnungshofes nicht entkräften, dass die BIP-Quote ein weniger geeigneter Indikator für das Engagement und die Belastung des Bundes ist. Das BMAS lieferte zum anderen keine stichhaltigen Argumente, warum die Steuereinnahmenquote als Indikator für die Belastung des Bundes nicht geeignet sein soll.

Deshalb empfiehlt der Bundesrechnungshof erneut, die **Steuereinnahmenquote** künftig als Belastungsindikator zu verwenden, um die Belastung des Bundes durch die Zahlungen an die Rentenversicherung zu messen und zu würdigen. Dies schafft Transparenz und eine klare Informationslage.

Dr. Weber

Weinert

Beglaubigt: Puzius, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.