

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

Sicherungsniveau vor Steuern als Mess- und Zielgröße in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht geeignet



19. März 2026

Geschäftszeichen: IX 2 - 0003845

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.

Das Sicherungsniveau vor Steuern kann das tatsächliche Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung nicht abbilden

Das Sicherungsniveau vor Steuern eignet sich nicht dazu, das tatsächliche Leistungsniveau der allgemeinen Rentenversicherung (Rentenversicherung) zu messen. Deshalb ist es als Ziel- und Steuerungsgröße ungeeignet. Zur Beurteilung anstehender Reformen sollte eine geeignete Messgröße für das Leistungsniveau zur Verfügung stehen.

→ Worum geht es?

Das Rentenniveau in Form des sogenannten Sicherungsniveaus vor Steuern wird verwendet, um das Leistungsniveau der Rentenversicherung zu messen. Mit Einführung der sogenannten Haltelinie von 48 % im Jahr 2019 ist es zusätzlich zu einer strengen Zielgröße geworden. Seit dem Jahr 2024 und bis zum Jahr 2031 werden die Renten so angepasst, dass ein Sicherungsniveau vor Steuern von genau 48 % erreicht wird. Somit ist das Sicherungsniveau vor Steuern nun auch eine Steuerungsgröße für die Rentenausgaben. Jedoch kann das Sicherungsniveau vor Steuern das tatsächliche Leistungsniveau der Rentenversicherung nicht messen. Es kann z. B. die Leistungsausweitungen seit dem Jahr 2014 nicht abbilden, weil es auf der fiktiven – für einen durchschnittlichen Rentenversicherten nicht repräsentativen – Person des Standardrentners beruht. Die unzutreffende Messung des Leistungsniveaus könnte zu falschen Schlussfolgerungen geführt haben und führen.

→ Was ist zu tun?

Das Sicherungsniveau vor Steuern sollte als Messgröße für das Leistungsniveau der Rentenversicherung und als Ziel- und Steuerungsgröße für die Rentenausgaben nicht mehr herangezogen werden. Besser wäre, das Leistungsniveau anhand einer Größe zu messen, die die gesamten Rentenleistungen der Rentenversicherung realistisch abbildet. Gerade für die Formulierung und Beurteilung von Reformvorschlägen ist es bedeutend, geeignete Messgrößen und Beurteilungsmaßstäbe zu haben.

→ Was ist das Ziel?

Die Rentenversicherung muss mit Reformmaßnahmen finanziell stabilisiert werden. Hierfür sollten geeignete Mess- und Zielgrößen verwendet werden.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	6
1	Vorbemerkungen	10
2	Sicherungsniveau vor Steuern misst das Leistungsniveau nur für die fiktive Person des Standardrentners.....	10
2.1	Definition des Sicherungsniveaus vor Steuern	10
2.2	Das Sicherungsniveau vor Steuern ist keine Ersatzrate	13
2.3	Sicherungsniveau vor Steuern als Messgröße für das Leistungsniveau der Rentenversicherung.....	14
2.4	Leistungsausweitungen seit dem Jahr 2014 wirken sich nicht auf das Sicherungsniveau vor Steuern aus.....	16
2.5	Sicherungsniveau vor Steuern als Ziel- und Steuerungsgröße für die Rentenpolitik.....	17
2.6	Würdigung.....	19
3	Alternative Messgrößen für das Leistungsniveau	21
3.1	Sicherungsniveau vor Steuern mit einzelnen Leistungsausweitungen	21
3.2	Sicherungsniveau vor Steuern mit Anhebung der Regelaltersgrenze.....	24
3.3	Durchschnittliches Rentenniveau als Messgröße für das Leistungsniveau	26
3.4	Würdigung.....	31
4	Schlussfolgerungen und vorläufige Empfehlungen.....	32
5	Stellungnahme des BMAS	33
6	Abschließende Würdigung und Empfehlung.....	34

Abkürzungsverzeichnis

A

AV *Arbeitslosenversicherung*

B

BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

G

GKV *Gesetzliche Krankenversicherung*

K

KVdR *Krankenversicherung der Rentner*

N

NQ *Nettoquote Standardrente*

S

SGB VI *Sechstes Buch Sozialgesetzbuch*

SPV *Soziale Pflegeversicherung*

SV *Sozialversicherung*

0 Zusammenfassung

0.1

Das Leistungsniveau der Rentenversicherung wird derzeit anhand des Sicherungsniveaus vor Steuern gemessen. Dieses ist seit der Nachhaltigkeitsreform im Jahr 2004 von 53 auf 48 % im Jahr 2025 gesunken. Seit Mitte der 2010er-Jahre liegt es etwa auf dem Niveau von 48 %. Der Gesetzgeber hat mit der Einführung der sogenannten Haltelinie von 48 % dem Sicherungsniveau vor Steuern nicht nur die Funktion als Messgröße, sondern auch die Funktion als strenge Zielgröße zugewiesen: Seit dem Jahr 2019 darf das Sicherungsniveau vor Steuern nicht unter das Niveau von 48 % sinken. Seit 1. Juli 2024 ist es auch eine Steuerungsgröße, weil die jährliche Rentensteigerung seitdem gerade so festgelegt wird, dass das Sicherungsniveau vor Steuern von 48 % erhalten bleibt. Das Gesetz zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zur vollständigen Gleichstellung der Kindererziehungszeiten (Rentenpaket 2025) gibt vor, diese sogenannte Rentenanpassung nach Mindestrentenniveau bis zum Jahr 2031 beizubehalten (Nummer 2).

0.2

Das Sicherungsniveau vor Steuern wird berechnet, indem die verfügbare Standardrente ins Verhältnis zum verfügbaren Durchschnittsentgelt gesetzt wird. Die Standardrente erhält eine versicherte Person (Standardrentner), die 45 Jahre das jeweilige Durchschnittsentgelt der Rentenversicherung verdient und darauf Beiträge zur Rentenversicherung entrichtet hat. Die Standardrente und damit das Sicherungsniveau vor Steuern beruhen nur auf Beschäftigungszeiten. Andere rentenrechtliche Zeiten, wie z. B. Kindererziehungszeiten, Zurechnungszeiten oder Anrechnungszeiten, spielen keine Rolle. Auch Zu- oder Abschläge sind nicht berücksichtigt, weil der Standardrentner eine Regelaltersrente bezieht. Die vom Standardrentner erworbenen Entgeltpunkte werden mit dem aktuellen Rentenwert (West) bewertet. Er hat also nur Beitragszeiten in Westdeutschland. Die Standardrente bildet somit viele Leistungen der Rentenversicherung und viele Versicherungskonstellationen nicht ab. Der Standardrentner ist deshalb nicht repräsentativ für einen durchschnittlichen Versicherten in der Rentenversicherung. Damit ist das Sicherungsniveau vor Steuern nicht geeignet, das tatsächliche Leistungsniveau der Rentenversicherung zu messen (Nummern 2.1 und 2.3).

0.3

Das Sicherungsniveau vor Steuern darf nicht als Ersatzrate in dem Sinne interpretiert werden, dass es angibt, wie hoch die gesetzliche Rente einer versicherten Person im Vergleich zu

ihrem letzten Erwerbseinkommen ausfällt. Von der Höhe des Sicherungsniveaus vor Steuern kann nicht auf eine individuelle Rentenhöhe geschlossen werden. Somit hat die Höhe des Sicherungsniveaus vor Steuern keine Aussagekraft bezüglich einer individuellen Rentenleistung. Zudem bezieht sich das Sicherungsniveau vor Steuern nur auf die erste Säule der Alterssicherung, also auf die gesetzliche Rente. Seit der Rentenreform des Jahres 2001 (Riester-Reform) soll die gesetzliche Rente den Lebensstandard im Alter nicht mehr alleine sichern. Vielmehr sind hierfür die Leistungen aus allen drei Säulen der Alterssicherung (gesetzliche Rente, Betriebsrente und private Alterseinkommen) heranzuziehen (Nummer 2.2).

0.4

In den Jahren 2014 bis 2024 sind zahlreiche Leistungsausweitungen in der Rentenversicherung in Kraft getreten (z. B. Mütterrente I und II, mehrmalige Verlängerung der Zurechnungszeit für Erwerbsminderungsrenten und Hinterbliebenenrenten, „Rente mit 63“, Angleichung der Ostrenten an das Westniveau oder Grundrente). Sie verursachen jährlich Mehrausgaben, im Jahr 2025 waren es geschätzt insgesamt 25 Mrd. Euro. Da die fiktive Person des Standardrentners von den Leistungsausweitungen nicht profitiert, schlagen sich diese Leistungsausweitungen nicht in der Standardrente und auch nicht im Sicherungsniveau vor Steuern nieder. Dies führte dazu, dass durch die Leistungsausweitungen das tatsächliche Leistungsniveau der Rentenversicherung zwar gestiegen war, das Sicherungsniveau vor Steuern jedoch ein konstantes bzw. sogar leicht sinkendes Leistungsniveau anzeigte.

Insgesamt kommt der Bundesrechnungshof zu dem Ergebnis, dass eine Größe, die das Leistungsniveau der Rentenversicherung nicht realistisch abbildet, die Höhe der jährlichen Rentenanpassung und damit maßgeblich die Rentenausgaben bestimmt (Nummern 2.3, 2.4 und 2.6).

0.5

Berücksichtigte man einzelne Leistungsausweitungen seit dem Jahr 2014, wie die Mütterrenten I und II oder die Verlängerung der Zurechnungszeit für Erwerbsminderungsrenten pauschal in der Standardrente als Rentensteigerungen, läge das Sicherungsniveau vor Steuern weit über der Haltelinie von 48 %. Doch derartige plakative Berechnungen reichen nicht aus, um die gesamten Leistungsausweitungen realistisch abzubilden. Vielmehr bedarf es einer Größe, die das gesamte Leistungsspektrum der Rentenversicherung erfasst. Dies ist zum Beispiel das durchschnittliche Rentenniveau. Es setzt die aus den tatsächlichen Rentenausgaben ermittelte durchschnittliche Rente ins Verhältnis zum durchschnittlichen Entgelt der Beschäftigten bzw. der Beitragszahlerinnen und -zahler. Damit bildet das durchschnittliche Rentenniveau das Leistungsniveau der Rentenversicherung ab. Dieses durchschnittliche

Rentenniveau weist eine deutliche Erhöhung seit dem Jahr 2014 auf und zeigt die Leistungsausweitungen an (Nummer 3).

0.6

Die Messgröße Sicherungsniveau vor Steuern hat zum einen Reformen wie die Mütterrente I und II oder die höheren Erwerbsminderungsrenten nicht gewürdigt. Zum anderen wurde dem höheren und gestiegenen tatsächlichen Leistungsniveau seit dem Jahr 2014 zu wenig Beachtung beigemessen. Der Blick blieb auf das Sicherungsniveau vor Steuern gerichtet, das ein eher sinkendes Leistungsniveau anzeigte. Ziel war deswegen, das Sicherungsniveau vor Steuern zu stabilisieren, mit der Begründung, die Rentnerinnen und Rentner nicht zu stark zu belasten. Es folgten die rentenrechtlichen Anpassungen, das Sicherungsniveau vor Steuern nicht nur als Messgröße, sondern auch als strenge Zielgröße und später als Steuerungsgröße zu verwenden. Dies könnte dazu geführt haben, dass die Rentenerhöhungen und damit die Rentenausgaben höher ausgefallen sind, als wenn eine aussagefähige Messgröße für das Leistungsniveau verwendet worden wäre.

Würde man das Leistungsniveau der Rentenversicherung richtig messen und dessen Anstieg wahrnehmen, könnten möglicherweise überfällige Reformen zur Stabilisierung der Rentenfinanzen leichter realisiert werden. Deshalb empfiehlt der Bundesrechnungshof, das Sicherungsniveau vor Steuern als Messgröße für das Leistungsniveau der Rentenversicherung und als Ziel- und Steuerungsgröße nicht mehr heranzuziehen.

Gerade für die angekündigten und anstehenden grundlegenden Reformen in der Rentenversicherung ist es erforderlich, eine geeignete Messgröße und einen geeigneten Beurteilungsmaßstab zu haben. Diese Größe sollte das gesamte Leistungsspektrum der Rentenversicherung erfassen. Ein durchschnittliches Rentenniveau ist hierfür ein Beispiel (Nummer 4).

0.7

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat in seiner Stellungnahme u. a. erläutert, dass das Sicherungsniveau vor Steuern eine modellhaft berechnete standardisierte Kenngröße sei, die die Entwicklung des Leistungsniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung im Zeitablauf abbilde. Gleichwohl sei es nicht Zielsetzung dieser Größe, Leistungsausweitungen zu berücksichtigen. Das Sicherungsniveau vor Steuern zeige anhand eines normierten Standardfalls, wie sich die Gegenleistung für auf die versicherten Entgelte gezahlten Beiträge entwickle.

Der Bundesrechnungshof kritisiert den vom BMAS verwendeten sehr engen Leistungsbegriff. Leistungen sind danach nur Rentenansprüche, die aus den „auf die versicherten Entgelte gezahlten Beiträgen“ stammen, wie die Rentenansprüche des Standardrentners. Für das

Leistungsniveau ist aber nicht entscheidend, wie die Rentenansprüche entstanden sind, sondern in welchem Umfang Renten tatsächlich gezahlt werden. Das BMAS bestätigt somit implizit die Aussage, dass das Sicherungsniveau vor Steuern das tatsächliche Leistungsniveau nicht messen kann bzw. messen soll.

Das BMAS hat außerdem darauf hingewiesen, dass das durchschnittliche Rentenniveau z. B. unberücksichtigt lasse, dass eine höhere durchschnittliche Rentenleistung auch unabhängig von Leistungsausweitungen aus mehr Beitragsjahren resultieren könne.

Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass auch das durchschnittliche Rentenniveau Schwächen hat. Es ist jedoch ein Beispiel für eine bessere Messgröße als das Sicherungsniveau vor Steuern, weil es die Gesamtheit der tatsächlichen Rentenzahlungen einbezieht und damit auch die mit erheblichen Mehrausgaben verbundenen Leistungsausweitungen abbilden kann. Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass sich die Alterssicherungskommission – wie vom BMAS in seiner Stellungnahme dargelegt – auch mit der Zielstellung, Definition und Funktion des Rentenniveaus beschäftigen wird (Nummern 5 und 6).

1 Vorbemerkungen

Das Sicherungsniveau vor Steuern von 48 % steht derzeit im Zentrum der politischen Diskussion. Das sogenannte Rentenpaket 2025¹ sieht vor, das Sicherungsniveau vor Steuern bis zum Jahr 2031 auf 48 % zu stabilisieren. Die daraus entstehenden Mehrausgaben soll der Bund erstatten.² Auch nach dem Jahr 2031 wird das Sicherungsniveau vor Steuern höher liegen als ohne diese Reform und damit Mehrausgaben für den Bund verursachen.³

Das Sicherungsniveau vor Steuern hat in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen. Die jährliche Rentenanpassung wird seit dem 1. Juli 2024 so vorgenommen, dass ein Sicherungsniveau vor Steuern von genau 48 % realisiert wird. Die Rentenpolitik wird an der Höhe des Sicherungsniveaus vor Steuern ausgerichtet und beurteilt.

Der Bundesrechnungshof kommt mit diesem Bericht seiner Beratungsfunktion nach und zeigt, dass das Sicherungsniveau vor Steuern als Messgröße für das Leistungsniveau der Rentenversicherung und als Ziel- und Steuerungsgröße nicht geeignet ist. Dieser Größe kommt damit eine Bedeutung zu, die nicht gerechtfertigt ist.

Die Stellungnahme des BMAS vom 6. März 2026 zum Berichtsentwurf hat der Bundesrechnungshof berücksichtigt.

2 Sicherungsniveau vor Steuern misst das Leistungsniveau nur für die fiktive Person des Standardrentners

2.1 Definition des Sicherungsniveaus vor Steuern

Das Leistungsniveau der Rentenversicherung wird traditionell anhand der Kennzahl des Rentenniveaus dargestellt. Es gibt zahlreiche Definitionen des Rentenniveaus. Grundsätzlich wird dabei eine Rentengröße in Relation zu einer Lohngröße gesetzt. Gängig sind das Bruttorentenniveau als Relation einer Bruttorente zum

¹ 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).

² Vgl. Bundestagsdrucksache 21/1929, S. 2, 19, 20.

³ Vgl. Bundestagsdrucksache 21/1929, S. 3, 19, 22.

Bruttolohneinkommen oder das Nettorentenniveau, das die entsprechenden Nettogrößen in Relation setzt. Bis zur Nachhaltigkeitsreform im Jahr 2004⁴ war das Nettorentenniveau die Messgröße für das Leistungsniveau der Rentenversicherung. Ab dem Jahr 2005 trat an dessen Stelle das Sicherungsniveau vor Steuern. Es berücksichtigt die Belastung der Rentnerinnen und Rentner und der Beschäftigten mit Sozialversicherungsbeiträgen, aber nicht mehr die Belastung mit Einkommensteuerzahlungen.⁵

Im Zentrum steht dabei als Rentengröße die **Standardrente** (vormals Eckrente genannt) und als Lohngröße das Durchschnittsentgelt der Rentenversicherung gemäß Anlage 1 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI). Die Standardrente ist die monatliche (Brutto-)Regelaltersrente für eine versicherte Person (Standardrentner), wenn sie 45 Jahre das Durchschnittsentgelt verdient und darauf Beiträge zur Rentenversicherung gezahlt hat.⁶ Sie hat damit 45 Entgeltpunkte erworben. Ein Entgeltpunkt wird mit dem aktuellen Rentenwert bewertet. Der aktuelle Rentenwert ist die Monatsrente in Euro, die für einen Entgeltpunkt gezahlt wird. Die monatliche Standardrente berechnet sich also, indem der aktuelle Rentenwert mit 45 multipliziert wird.⁷

Das **Durchschnittsentgelt** gemäß Anlage 1 SGB VI wurde ursprünglich aus dem Bruttoarbeitsentgelt der Versicherten abgeleitet. Es wird seit Ende der 1950er-Jahre gemäß der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer fortgeschrieben.⁸ Diese Größe enthält auch die Beamtengehälter und Einkommen über der Beitragsbemessungsgrenze. Für die Fortschreibung werden somit auch Einkommen berücksichtigt, die in der Rentenversicherung nicht beitragspflichtig sind.⁹ Unter anderem aus diesem Grund spiegelt das Durchschnittsentgelt der Rentenversicherung nicht das Durchschnittseinkommen der rentenversicherungspflichtigen Beschäftigten oder das durchschnittliche versicherungspflichtige Entgelt wider.

Die Standardrente relativ zum Durchschnittsentgelt ergibt das **(Standard-)Bruttorentenniveau**.

Im Mittelpunkt der derzeitigen rentenpolitischen Diskussionen steht das **Sicherungsniveau vor Steuern**. Es ist der Quotient aus der verfügbaren Standardrente und dem verfügbaren Durchschnittsentgelt:

⁴ Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung vom 21. Juli 2004, BGBl. I 2004, Nummer 38 vom 26. Juli 2004, S. 1791 (nachfolgend: RV-Nachhaltigkeitsgesetz).

⁵ Die Einkommensteuerbelastung blieb unberücksichtigt, weil nach der Reform der Rentenbesteuerung durch das Alterseinkünftegesetz die Steuerbelastung der Rentnerinnen und Rentner abhängig vom Renteneintrittsjahr variiert, also keine einheitliche „Steuerquote“ zur Berechnung der Nettorente berücksichtigt werden kann. Vgl. Gesetz zur Neuordnung der einkommensteuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen vom 5. Juli 2004, BGBl. I 2004, Nummer 33 vom 9. Juli 2004, S. 1427 (Alterseinkünftegesetz).

⁶ § 154a SGB VI.

⁷ Der aktuelle Rentenwert beträgt seit dem 1. Juli 2025 40,79 Euro. Die monatliche Standardrente beläuft sich somit auf $40,79 \text{ Euro} \times 45 = 1.835,55 \text{ Euro}$.

⁸ Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer sind gemäß § 68 Absatz 2 Satz 1 SGB VI die durch das Statistische Bundesamt ermittelten Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer ohne Personen in Arbeitsgelegenheiten mit Entschädigungen für Mehraufwendungen jeweils nach der Systematik der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

⁹ Vgl. Körner in: beck-online. GROSSKOMMENTAR (Kasseler Kommentar), Stand: 15. November 2024, § 68 SGB VI, Randnummer 13.

$$\text{Sicherungsniveau vor Steuern} = \frac{\text{verfügbare Standardrente}}{\text{verfügbares Durchschnittsentgelt}} = \frac{\text{aktueller Rentenwert} \times 45 \times 12 \times \text{NQ Standardrente}}{\text{verfügbares Durchschnittsentgelt}}$$

Werden von der Standardrente die von den Rentnerinnen und Rentnern zu zahlenden Beiträge für die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) und für die Soziale Pflegeversicherung (SPV) abgezogen, ergibt sich die **verfügbare Standardrente**. Die Nettoquote der Standardrente (NQ Standardrente) spiegelt dabei die Belastung der Rentnerinnen und Rentner mit Beiträgen zur Krankenversicherung der Rentner (KVdR) bzw. GKV und SPV wider.¹⁰

Das **verfügbare Durchschnittsentgelt** berechnete sich ursprünglich aus dem Durchschnittsentgelt gemäß Anlage 1 SGB VI unter Berücksichtigung der Belastung der Beschäftigten mit Beiträgen zu den Zweigen der Sozialversicherung: Rentenversicherung, GKV, SPV und Arbeitslosenversicherung (AV).

Der Gesetzgeber reformierte im Jahr 2019 mit dem RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz¹¹ die Berechnungsregel für das verfügbare Durchschnittsentgelt. So wird das verfügbare Durchschnittsentgelt nicht mehr direkt aus dem Durchschnittsentgelt nach Anlage 1 SGB VI abgeleitet. Vielmehr wird das verfügbare Durchschnittsentgelt eines Jahres seitdem berechnet, indem das verfügbare Durchschnittsentgelt des Vorjahres mit dem Lohnfaktor aus der Rentenanpassungsformel fortgeschrieben und dabei die Änderung der Belastung der Beschäftigten mit Beiträgen zur Rentenversicherung, GKV, SPV und AV (Änderung der sogenannten Nettoquote)¹² berücksichtigt wird. Um das Sicherungsniveau vor Steuern für das Jahr 2019 zu bestimmen, wurde das verfügbare Durchschnittsentgelt des Vorjahres 2018 auf 32 064 Euro festgelegt.¹³

Es werden also nicht mehr nur die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer gemäß der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für die Fortschreibung des verfügbaren Durchschnittsentgelts zugrunde gelegt. Denn im Lohnfaktor ist neben der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer auch die Entwicklung der beitragspflichtigen Entgelte enthalten.¹⁴ Seit dem Jahr 2019 entspricht somit das für die Berechnung des Sicherungsniveaus vor Steuern maßgebliche verfügbare

¹⁰ Sie berechnet sich wie folgt: $\text{NQ Standardrente} = (1 - \text{GKV-Beitragssatz}/2 - \text{SPV-Beitragssatz})$. Die verfügbare Standardrente berechnet sich, indem man die Standardrente mit der Nettoquote der Standardrente multipliziert: $\text{verfügbare Standardrente} = \text{Standardrente} \times \text{NQ Standardrente} = \text{aktueller Rentenwert} \times 45 \times (1 - \text{Beitragssatz GKV}/2 - \text{Beitragssatz SPV})$.

¹¹ 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).

¹² Die Nettoquote für das Durchschnittsentgelt berechnet sich wie folgt: $\text{NQ} = (1 - \text{Beitragssatz GKV}/2 - \text{Beitragssatz SPV}/2 - \text{Beitragssatz Rentenversicherung}/2 - \text{Beitragssatz AV}/2)$.

¹³ Diesem Ausgangswert liegt kein tatsächlich ermitteltes Durchschnittsentgelt der rentenversicherungspflichtig Beschäftigten zugrunde. Vgl. Bundestagsdrucksache 19/4668, S. 34.

¹⁴ Im Lohnfaktor ist neben der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer über den sog. Beta-Faktor auch die Entwicklung der beitragspflichtigen Entgelte enthalten. Dadurch orientiert sich die Fortschreibung des verfügbaren Durchschnittsentgelts stärker als bisher an der Einkommensentwicklung von gesetzlich Rentenversicherten. Vgl. Knorr in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB VI, 4. Auflage, Stand: Oktober 2025, § 154 SGB VI, Randnummer 70.

Durchschnittsentgelt nicht mehr dem verfügbaren Durchschnittsentgelt, das der Standardrentner fiktiv im Erwerbsleben erzielt.

Für das Jahr 2021 griff der Gesetzgeber erneut in die Fortschreibung des verfügbaren Durchschnittsentgelts ein und setzte es auf 33 992,16 Euro neu fest, um einen Statistikeffekt zu beseitigen.¹⁵

2.2 Das Sicherungsniveau vor Steuern ist keine Ersatzrate

Allgemein wird eine **Ersatzrate** als Relation der Rente zum zuletzt verdienten individuellen Einkommen definiert und gibt demnach Auskunft über die individuelle Einkommenssituation im Ruhestand im Verhältnis zur Einkommenssituation während des Erwerbslebens.¹⁶ In der öffentlichen Diskussion wird das Sicherungsniveau vor Steuern oft als Ersatzrate interpretiert. Jedoch ist es faktisch nur für den Standardrentner eine Ersatzrate.¹⁷ Für die einzelne versicherte Person hängt die Rentenhöhe von ihrer Einkommenssituation bzw. von ihren Beitragszahlungen und anderen Gegebenheiten (Ausbildung, Arbeitslosigkeit, Krankheit, Selbstständigkeit oder Kindererziehung) über das gesamte Erwerbsleben ab, sodass die individuelle Ersatzrate von der Höhe des Sicherungsniveaus vor Steuern immer abweichen wird. Das Sicherungsniveau vor Steuern kann damit für die einzelne versicherte Person nichts über deren individuelles Leistungsniveau aussagen.

Bei der Einordnung der Höhe des Sicherungsniveaus vor Steuern und der Höhe anderer Rentenniveaugrößen ist zudem bedeutend, dass sie sich nur auf die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung und nicht auf die gesamte Altersversorgung beziehen. Seit den Reformgesetzen des Jahres 2001 (Altersvermögensgesetz und

¹⁵ Der Statistikeffekt trat auf, weil die Deutsche Rentenversicherung Bund die Statistik für die beitragspflichtigen Entgelte wegen der Einführung der Flexirente revidiert hatte. Seit der Einführung der Flexirente werden auch für beschäftigte Rentnerinnen und Rentner Rentenversicherungsbeiträge abgeführt. Deren Einkommen zählt deshalb zu den beitragspflichtigen Entgelten. Dies wirkte sich auf den Lohnfaktor aus. Mit der Neufestlegung des verfügbaren Durchschnittsentgelts wurde der Einfluss dieser Statistikrevision auf den Lohnfaktor und damit auf das verfügbare Durchschnittsentgelt bereinigt. Vgl. 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, nachfolgend: Rentenpaket I). Vgl. auch die Berichte des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMAS zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung: Rentengarantie und Notwendigkeit eines Nachholfaktors vom 1. Dezember 2021, Geschäftszeichen IX 2 - 2021 - 0053 und an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung: Auswirkungen des Rentenanpassungs- und Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserungsgesetzes (Rentenpaket I) vom 19. September 2022, Geschäftszeichen IX 2 - 0000881.

¹⁶ Vgl. Kluth und Gasche: Ersatzraten in der Gesetzlichen Rentenversicherung, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 2015, Band 235/6, S. 353 ff.

¹⁷ Dies ist genau genommen auch nur bis zum Jahr 2018 der Fall. Ab dem Jahr 2019 wird das verfügbare Durchschnittsentgelt nicht mehr aus dem Durchschnittsentgelt nach Anlage 1 SGB VI abgeleitet, sondern das für das Jahr 2018 festgesetzte verfügbare Durchschnittsentgelt in jedem Jahr mit dem Lohnfaktor und nicht mehr mit den der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer fortgeschrieben. Seitdem unterscheiden sich somit das verfügbare Durchschnittsentgelt des Standardrentners und das für die Berechnung des Sicherungsniveaus vor Steuern maßgebliche Durchschnittsentgelt.

Altersvermögensergänzungsgesetz¹⁸, sogenannte Riester-Reform) soll die gesetzliche Rente nicht mehr allein lebensstandardsichernd sein. Vielmehr sollen die **drei Säulen** aus gesetzlicher Rente, betrieblicher und privater Altersvorsorge zusammen den Lebensstandard der Ruheständlerinnen und Ruheständler sichern (Paradigmenwechsel). Deshalb fördert der Bund seitdem die zweite und dritte Säule der Altersvorsorge z. B. mit Zulagen oder Steuervergünstigungen.

2.3 Sicherungsniveau vor Steuern als Messgröße für das Leistungsniveau der Rentenversicherung

Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und der deshalb absehbaren Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung regelte der Gesetzgeber zu Beginn der 2000er-Jahre die jährliche Rentenanpassung so, dass sie im Zeitverlauf etwas hinter den Lohnsteigerungen zurückblieb. Konkret sollten der sogenannte Beitragssatzfaktor¹⁹ und der Nachhaltigkeitsfaktor²⁰ die Rentensteigerungen dämpfen, wenn sich der Beitragssatz der Rentenversicherung erhöht hat und/oder das zahlenmäßige Verhältnis von Rentnerinnen und Rentnern zu Beitragszahlerinnen und -zahlern (Rentnerquotient) gestiegen ist (bisherige Rentenanpassungsformel). Dies sollte den Anstieg der Rentenausgaben und damit den Beitragssatzanstieg in der Rentenversicherung bremsen. Das Sicherungsniveau vor Steuern sollte entsprechend sinken.

Tatsächlich ist das Sicherungsniveau vor Steuern in den Jahren 2005 bis zum Jahr 2014 um rund 5 %-Punkte von 53 auf 48 % gesunken (vgl. Abbildung 1).²¹ Der Grund hierfür ist vor allem die Wirkung des Beitragssatzfaktors in der Rentenanpassungsformel. Seit dem Jahr 2015 sinkt das Sicherungsniveau vor Steuern nicht mehr, sondern bewegt sich um das Niveau von 48 %. Zurückzuführen ist dies u. a. darauf, dass in der Mitte der 2010er-Jahre die Beschäftigung gestiegen war und deshalb der Nachhaltigkeitsfaktor kaum rentendämpfend wirkte.²² Zudem sank der Beitragssatz auf 18,6 %. Der Beitragssatzfaktor wirkte sich somit in dieser Zeit eher rentensteigernd aus. Im Jahr 2024 griff erstmals die mit dem RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz eingeführte sogenannte Rentenniveau-Haltelinie von 48 %. Dies führte dazu, dass das

¹⁸ Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens vom 26. Juni 2001, BGBl. I 2001, Nummer 31 vom 29. Juni 2001, 1310 (Altersvermögensgesetz); Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens vom 21. März 2001, BGBl. I 2001, Nummer 13 vom 26. März 2001, S. 403 (nachfolgend: Altersvermögensergänzungsgesetz).

¹⁹ Der Beitragssatzfaktor ist im Jahr 2001 eingeführt worden. Vgl. Altersvermögensergänzungsgesetz.

²⁰ RV-Nachhaltigkeitsgesetz.

²¹ Der Anstieg im Jahr 2009 ist auf die Rentengarantie zurückzuführen, die in der Finanzkrise verhinderte, dass die Renten, genauso wie die Löhne, sanken. Entsprechend stieg das Sicherungsniveau vor Steuern an.

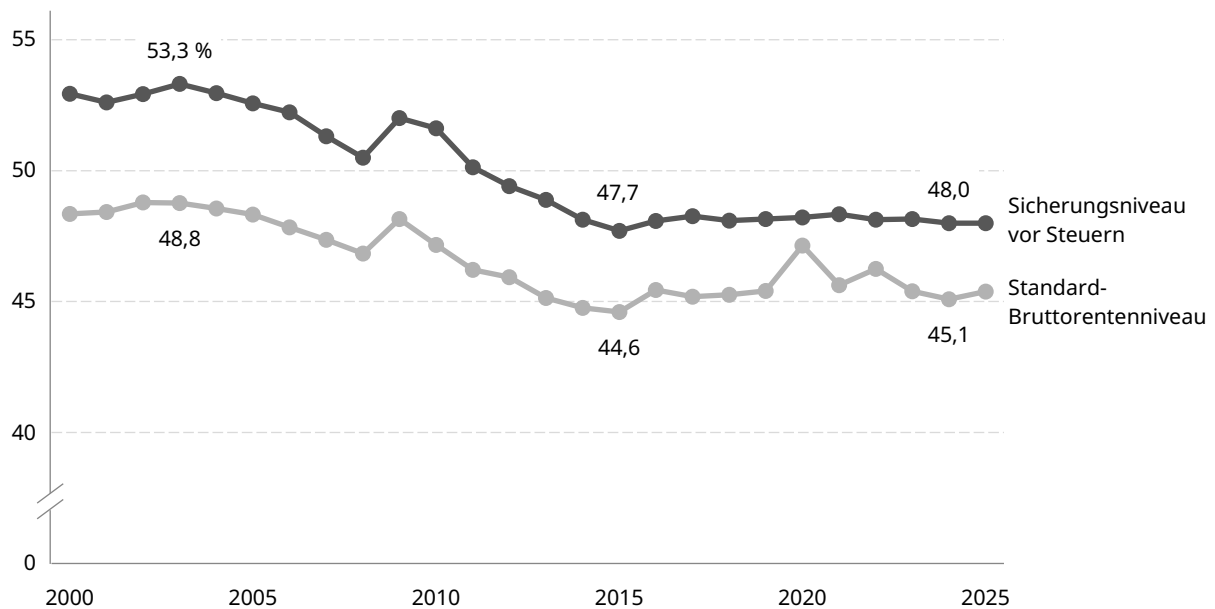
²² In den Jahren 2005 bis 2024 hat der Nachhaltigkeitsfaktor zehnmal rentenerhöhend und zehnmal rentendämpfend gewirkt. Insgesamt hat er die Renten in dieser Zeit nicht gesenkt, sondern leicht erhöht: um 0,5 %. Vgl. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMAS zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung – Auswirkungen der neuen Rentenanpassungsformel vom 23. Mai 2025, Geschäftszeichen IX 2 - 0003011.

Sicherungs niveau vor Steuern nicht knapp unter 48 % sank, sondern genau bei 48 % gehalten wurde.²³

Abbildung 1

Sicherungs niveau vor Steuern ist seit 2015 nahezu konstant

Bis zum Jahr 2015 sind das Sicherungs niveau vor Steuern und das Standard-Bruttorentenniveau tendenziell gesunken. Danach wirkten sich die positive Beschäftigungsentwicklung und der sinkende Beitragssatz der Rentenversicherung positiv auf die Rentenerhöhungen und damit auf das Sicherungs niveau vor Steuern sowie das Standard-Bruttorentenniveau aus.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von: Deutsche Rentenversicherung Bund: Rentenversicherung in Zeitreihen, Oktober 2025.

Das Standard-Bruttorentenniveau hat einen ähnlichen Verlauf wie das Sicherungs niveau vor Steuern (vgl. Abbildung 1), allerdings auf niedrigerem Niveau. Dies liegt

²³ Der Gesetzgeber führte mit dem RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz ab dem Jahr 2019 u. a. eine Rentenniveau-Haltelinie ein. Danach sollte das Sicherungs niveau vor Steuern bis zum Jahr 2025 die Haltelinie von 48 % nicht unterschreiten. Das Rentenpaket I regelte im Jahr 2022, dass bis zum Jahr 2025 die bisherige Rentenanpassungsformel ausgesetzt wird, wenn einmal die Rentenniveau-Haltelinie von 48 % gegriffen hat. Die Renten werden dann so angepasst, dass das Rentenniveau von 48 % realisiert wird (Rentenanpassung nach Mindestrentenniveau, §§ 255i, 255e SGB VI). In den Jahren 2024 und 2025 wurde somit die Rentenanpassung nach Mindestrentenniveau durchgeführt.

daran, dass die nur im Sicherungsniveau vor Steuern berücksichtigte relative Beitragsbelastung für die Beschäftigten höher ist als für die Rentnerinnen und Rentner.²⁴

2.4 Leistungsausweitungen seit dem Jahr 2014 wirken sich nicht auf das Sicherungsniveau vor Steuern aus

Der Beginn der 2000er-Jahre war von Reformen geprägt, die die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung begrenzt haben,²⁵ wie die Einführung des Beitragssatzfaktors im Jahr 2001²⁶ und des Nachhaltigkeitsfaktors im Jahr 2004²⁷ oder die schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze in der Rentenversicherung im Jahr 2007 von 65 auf 67 Jahre.²⁸

In den 2010er-Jahren standen dagegen **Leistungsausweitungen** für bestimmte Personengruppen im Vordergrund. Dies waren:

- Die Mütterrente I im Jahr 2014 und die Mütterrente II im Jahr 2019.²⁹
- Die abschlagsfreie Rente für Personen mit 45 Versicherungsjahren ab dem Alter von 65 Jahren und eine Sonderregelung für bestimmte Geburtsjahrgänge, die teilweise schon im Alter von 63 Jahren abschlagsfrei in die Rente gehen konnten („Rente mit 63“).³⁰
- Für Zugangsrenten die mehrmalige Verlängerung der Zurechnungszeit zur Berechnung der Erwerbsminderungsrenten und der Renten wegen Todes.³¹
- Die Angleichung des aktuellen Rentenwerts Ost an das Westniveau.³²
- Die Einführung der sogenannten Grundrente. Sie wird bei langjähriger Versicherung mit geringem versicherungspflichtigen Einkommen gezahlt.³³

²⁴ Bis zum Jahr 2018 verlaufen die Kurven des Sicherungsniveaus vor Steuern und des Standard-Bruttorentenniveaus in etwa parallel. Ab dem Jahr 2019 unterscheiden sich die Kurvenverläufe. Dies ist darauf zurückzuführen, dass ab dem Jahr 2019 das verfügbare Durchschnittsentgelt mit dem Lohnfaktor der Rentenanpassungsformel fortgeschrieben wird. Das für das Standard-Bruttorentenniveau maßgebliche Durchschnittsentgelt wird aber weiter mit der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer fortgeschrieben.

²⁵ Vgl. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung – hier: Leistungsbegrenzungen und Leistungsausweitungen seit dem Jahr 2000 vom 2. September 2020, Geschäftszeichen IX 2 - 2019 - 0958.

²⁶ Altersvermögensergänzungsgesetz.

²⁷ RV-Nachhaltigkeitgesetz.

²⁸ Gesetz zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung vom 20. April 2007, BGBl. I 2007, Nummer 16 vom 30. April 2007, S. 554 (nachfolgend: RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz).

²⁹ Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 23. Juni 2014, BGBl. I 2014, Nummer 27 vom 26. Juni 2014, S. 787 (nachfolgend: RV-Leistungsverbesserungsgesetz); RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz.

³⁰ RV-Leistungsverbesserungsgesetz.

³¹ RV-Leistungsverbesserungsgesetz; Gesetz zur Verbesserung der Leistungen bei Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit und zur Änderung anderer Gesetze vom 17. Juli 2017, BGBl. I 2017, Nummer 48 vom 21. Juli 2017, S. 2509 (nachfolgend: EM-Leistungsverbesserungsgesetz); RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz.

³² Gesetz über den Abschluss der Rentenüberleitung vom 17. Juli 2017, BGBl. I 2017, Nummer 49 vom 24. Juli 2017, S. 2575 (Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz).

³³ 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).

→ Die Erhöhung der Erwerbsminderungsrenten und der Renten wegen Todes im Rentenbestand.³⁴

Diese Leistungsausweitungen verursachen seit dem Jahr 2014 jährlich Mehrausgaben für die Rentenversicherung. Für die Jahre 2014 bis 2025 summieren sie sich grob geschätzt auf 180 Mrd. Euro.³⁵ Allein für das Jahr 2025 waren es geschätzte 25 Mrd. Euro.³⁶ Keine dieser Leistungsausweitungen schlägt sich jedoch im Sicherungsniveau vor Steuern nieder, weil der definierte Standardrentner nicht zu den durch diese Leistungsausweitungen begünstigten Personengruppen gehört.³⁷

2.5 Sicherungsniveau vor Steuern als Ziel- und Steuerungsgröße für die Rentenpolitik

Der Gesetzgeber führte mit dem RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz ab dem Jahr 2019 u. a. eine **Rentenniveau-Haltelinie** ein. Danach sollte das Sicherungsniveau vor Steuern bis zum Jahr 2025 die Untergrenze von 48 % nicht unterschreiten. Das Sicherungsniveau vor Steuern wurde damit zu einer strengen **Zielgröße**.³⁸

Das sogenannte Rentenpaket I regelte im Jahr 2022, dass bis zum Jahr 2025 die Rentenanpassungsformel mit Beitragssatzfaktor und Nachhaltigkeitsfaktor ausgesetzt wird, wenn einmal die Rentenniveau-Haltelinie von 48 % gegriffen hat.³⁹ Die Renten werden dann so angepasst, dass ein Sicherungsniveau vor Steuern von genau 48 % realisiert

³⁴ Rentenpaket I; Gesetz über die Auszahlung der Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserung vom 30. Mai 2024, BGBl. I 2024, Nummer 173 vom 4. Juni 2024 (EM-Bestandsrentenverbesserungsauszahlungsgesetz).

³⁵ Grundlage für die Schätzung der Mehrausgaben für die Leistungsausweitungen Mütterrente I und II, Grundrente und Verbesserungen für die Erwerbsminderungsrenten und die Hinterbliebenenrenten im Rentenbestand sind Daten der Deutschen Rentenversicherung Bund. Zu den weiteren Leistungsausweitungen liegen keine aktuellen Zahlen vor. Aus diesem Grund wurde auf die Zahlen aus dem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung - hier: Leistungsbegrenzungen und Leistungsausweitungen seit dem Jahr 2000 vom 2. September 2020, Geschäftszeichen IX 2 - 2019 - 0958 zurückgegriffen.

³⁶ Rechnet man die Ausgaben für die KVdR hinzu, sind es im Jahr 2025 rund 27 Mrd. Euro.

³⁷ Die Leistungsausweitungen haben sich im Gegenteil negativ auf die Höhe des Sicherungsniveaus vor Steuern ausgewirkt. So haben die höheren Rentenausgaben tendenziell zu einem höheren Beitragssatz als ohne Leistungsausweitungen geführt, was sich über den Beitragssatzfaktor in der Rentenanpassungsformel dämpfend auf die Rentenerhöhung auswirkte. Zudem war der Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenanpassungsformel tendenziell geringer, weil die spezielle Berechnung des Rentnerquotienten zu einer höheren Anzahl der Äquivalenzrentner führte. Auch dies dämpfte die Rentensteigerungen und damit die Höhe des Sicherungsniveaus vor Steuern.

³⁸ Schon seit dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz aus dem Jahr 2004 war das Sicherungsniveau vor Steuern grundsätzlich eine Zielgröße. So musste die Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften geeignete Maßnahmen vorschlagen, wenn das Sicherungsniveau vor Steuern in der mittleren Variante der Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts bis zum Jahr 2020 46 % oder bis zum Jahr 2030 43 % unterschreitet. Aber erst mit dem RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz ist die Zieleinhaltung in dem Sinne streng, dass ein deutlich höheres Rentenniveau angestrebt wurde und ein drohendes Unterschreiten der Grenze sofort und automatisch eine Maßnahme auslöste, die das Niveau von 48 % gewährleistete. Ein Unterschreiten der Grenze ist seitdem nicht mehr möglich.

³⁹ Vgl. dazu Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung: Auswirkungen des Rentenanpassungs- und Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserungsgesetzes (Rentenpaket I) vom 19. September 2022, Geschäftszeichen: IX 2 - 0000881.

wird (**Renten Anpassung nach Mindestrentenniveau**). Zur Renten Anpassung am 1. Juli 2024 hätte sich nach Anwendung der bisherigen Renten Anpassungsformel ein Sicherungsniveau vor Steuern knapp unter 48 % ergeben. Damit griff erstmals die Rentenniveau-Haltelinie von 48 %. Der aktuelle Rentenwert wurde deshalb erstmalig gemäß Renten Anpassung nach Mindestrentenniveau gerade so festgelegt, dass ein Sicherungsniveau vor Steuern von 48 % erreicht wird. Damit war auch im Jahr 2025 die Renten Anpassung nach Mindestrentenniveau durchzuführen.⁴⁰

Das Sicherungsniveau vor Steuern ist somit seit dem 1. Juli 2024 nicht nur eine Zielgröße, sondern auch eine **Steuerungsgröße**, weil mit ihm die jährliche Renten Anpassung und damit auch die Rentenausgaben bestimmt bzw. gesteuert werden. Die neue Renten Anpassungsformel wird dabei direkt aus der Definition des Sicherungsniveaus vor Steuern abgeleitet. Es wird derjenige aktuelle Rentenwert bestimmt, der ein Sicherungsniveau vor Steuern von 48 % gewährleistet.⁴¹

Die aus dem Sicherungsniveau vor Steuern abgeleitete **neue Renten Anpassungsformel** bleibt bis zum Jahr 2031 erhalten, weil das Rentenpaket 2025 vorsieht, die Renten Anpassung nach Mindestrentenniveau bis zum Jahr 2031 durchzuführen.

Ein Nebeneffekt der neuen Renten Anpassungsformel besteht darin, dass die Beitragsatzentwicklungen in den vier Sozialversicherungszweigen Rentenversicherung, AV, GKV und SPV die Höhe der jährlichen Renten Anpassung mitbestimmen. Die Belastung der Beschäftigten sowie der Rentnerinnen und Rentner mit **Sozialversicherungsbeiträgen** ist für die Höhe des Sicherungsniveaus vor Steuern bedeutend und damit auch für die Höhe der jährlichen Renten Anpassung.

Genauso wie bei der bisherigen Renten Anpassungsformel führen auch bei der neuen Renten Anpassungsformel Beitragssatzerhöhungen in der Rentenversicherung zu einer geringeren Renten Anpassung.⁴² Werden durch einen höheren Beitragssatz in der Rentenversicherung die Beschäftigten stärker belastet, wird dies für die Rentnerinnen und

⁴⁰ §§ 255i, 255e SGB VI.

⁴¹ Mathematisch ergibt sich der gesuchte Wert, indem man die Gleichung für das Sicherungsniveau vor Steuern (vgl. Textnummer 2.1) nach dem aktuellen Rentenwert auflöst und für das Sicherungsniveau vor Steuern 48 %, also 0,48 einsetzt: aktueller Rentenwert = $\frac{0,48 \times \text{verfügbares Durchschnittsentgelt}}{\text{Nettoquote der Standardrente} \times 45 \times 12}$

⁴² 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 Sicherungsniveau vor Steuern (= verfügbare Standardrente/verfügbares Durchschnittsentgelt) konstant bleiben, muss die verfügbare Standardrente im gleichen Ausmaß weniger steigen wie das verfügbare Durchschnittsentgelt. Die Rentensteigerung wird also gedämpft. Allerdings wirkt eine Beitragssatzänderung in der neuen Renten Anpassungsformel nur in etwa halb so stark auf die Renten Anpassungsrate wie der Beitragssatzfaktor der bisherigen Renten Anpassungsformel. Die geringere Wirkung ist vor allem darauf zurückzuführen, dass in der neuen Renten Anpassungsformel der Beitragssatzanstieg nur zur Hälfte berücksichtigt wird, weil die Beschäftigten sich die Beitragszahlung mit ihren Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern hälftig teilen. Im Beitragssatzfaktor der bisherigen Renten Anpassungsformel wirkt sich dagegen die gesamte Beitragssatzerhöhung aus.

Rentner durch eine geringere Rentensteigerung nachvollzogen.⁴³ Beitragssatzerhöhungen in der AV und GKV führen zu geringeren Rentensteigerungen. Ein höherer Beitragssatz in der SPV dagegen lässt die Renten stärker steigen.⁴⁴

2.6 Würdigung

Für das Sicherungsniveau vor Steuern ist die **fiktive Person des Standardrentners** maßgeblich. Diese Person war 45 Jahre in Westdeutschland erwerbstätig und erhält die zentrale Leistung der Rentenversicherung, nämlich die Altersrente. Diese ist nicht mit Abschlägen oder Zuschlägen versehen, also eine Regelaltersrente. 45 Jahre das Durchschnittsentgelt zu verdienen, ist eine Erwerbsbiografie, die nicht der Lebenswirklichkeit entspricht. Auch dass der Standardrentner nur über Beschäftigungszeiten und über keine anderen rentenrechtlichen Zeiten wie Anrechnungszeiten oder Kindererziehungszeiten verfügt, ist realitätsfern. Der Standardrentner weist somit eine Erwerbs- und Versicherungsbiografie auf, die in der Realität praktisch nicht vorkommt. Der Standardrentner kann schon allein deshalb nicht repräsentativ für eine durchschnittliche rentenversicherte Person sein. Damit ist aber auch die Standardrente nicht repräsentativ für die durchschnittliche Rente.

Auch die maßgebliche Lohngröße zur Berechnung des Sicherungsniveaus vor Steuern, das **Durchschnittsentgelt**, ist nicht repräsentativ für den Durchschnittslohn der Beschäftigten, weil es nicht mit der Lohnentwicklung der rentenversicherungspflichtig Beschäftigten, sondern mit der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer fortgeschrieben wird. Dort sind auch Beamtengehälter und Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze enthalten. Das Durchschnittsentgelt und das grundsätzlich daraus abgeleitete verfügbare Durchschnittsentgelt können das Einkommen eines durchschnittlichen rentenversicherungspflichtigen Beschäftigten nicht abbilden. Dies gilt auch nach der Änderung der Fortschreibungsregel für das verfügbare Durchschnittsentgelt seit dem Jahr 2019.

Beide Größen, aus denen das Sicherungsniveau vor Steuern berechnet wird, bilden letztlich die Realitäten der Rentenversicherung und der Einkommenssituation der Beschäftigten nicht ab. Deshalb kann der Quotient aus beiden Größen letztlich nichts aussagen – weder, wenn seine Höhe, noch wenn seine Entwicklung im Zeitverlauf betrachtet wird.

⁴³ Da die Mehraufwendungen für das bis zum Jahr 2031 konstante Rentenniveau laut Rentenpaket 2025 „erstattet“ werden sollen, werden Beitragssatzsteigerungen aufgrund dieser Mehraufwendungen verhindert. Entsprechend greift der Dämpfungsmechanismus über einen gestiegenen Beitragssatz der Rentenversicherung in der neuen Rentenanpassungsformel nicht. Die Rentensteigerungen fallen dadurch höher aus.

⁴⁴ 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, Geschäftszeichen 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, Geschäftszeichen IX 2 - 0003011.

Eine inhaltliche Aussage ist auch deshalb kaum möglich, weil das Sicherungsniveau vor Steuern weder Bruttogrößen noch gängige Nettogrößen heranzieht. Von der Standardrente und vom Durchschnittsentgelt wird nur die durchschnittliche Beitragsbelastung abgezogen. Steuerzahlungen werden nicht berücksichtigt. Die beiden Größen „verfügbare Standardrente“ und „verfügbares Durchschnittsentgelt“ sind Größen, die in der Lebenswirklichkeit der Menschen nicht relevant sind. Damit ist für die Bürgerinnen und Bürger kaum zu verstehen, was das Sicherungsniveau vor Steuern genau ist und vor allem, welche Bedeutung dieses für sie hat. Die Folge sind Fehlinterpretationen in der öffentlichen Diskussion, etwa dass das Niveau von 48 % in dem Sinne eine **Ersatzrate** darstellt, dass 48 % des letzten Gehalts einer versicherten Person als Rente ausgezahlt werden. Das ist aber nicht der Fall. Das Sicherungsniveau vor Steuern stellt nur für den Standardrentner eine Ersatzrate dar. Den Standardrentner gibt es aber nur fiktiv. Das Sicherungsniveau vor Steuern darf deshalb nicht auf individueller Ebene angewendet werden. Das Niveau von 48 % sagt für einzelne Versicherte nichts über deren individuelles Versorgungsniveau im Alter aus. Dies auch deshalb nicht, weil nur das Alterseinkommen aus der gesetzlichen Rente betrachtet wird und andere Alterseinkommensquellen der zweiten und dritten Säule unberücksichtigt bleiben.

Die **Leistungsausweitungen** in der Rentenversicherung seit dem Jahr 2014 begünstigen bestimmte Personengruppen. Sie führten für diese Gruppen zu Leistungsverbesserungen und insgesamt zu einem höheren Leistungsniveau der Rentenversicherung. Diese Leistungsverbesserungen, die in den vergangenen zwölf Jahren zu Mehrausgaben von rund 180 Mrd. Euro geführt haben, schlugen sich jedoch nicht in der Messgröße Sicherungsniveau vor Steuern nieder, weil sie darin nicht erfasst werden. Für den darin betrachteten Standardrentner gab es nämlich keine Leistungsausweitungen. Damit wird deutlich, dass das Sicherungsniveau vor Steuern als Messgröße für das tatsächliche Leistungsniveau der Rentenversicherung ungeeignet ist.

Die Messgröße des Sicherungsniveaus vor Steuern zeigte ab dem Jahr 2014 kein höheres, sondern ein gleichbleibendes bzw. eher ein sinkendes Leistungsniveau an. Die Messung des Leistungsniveaus durch das Sicherungsniveau vor Steuern führte somit zu einem unzutreffenden Eindruck über das Leistungsniveau der Rentenversicherung. Die Verbesserungen durch die Leistungsausweitungen für eine Vielzahl von Rentnerinnen und Rentnern wurden nicht abgebildet. Vielmehr wurde aus dem gesunkenen und dem erwarteten weiter sinkenden Sicherungsniveau vor Steuern ein Handlungsbedarf abgeleitet. Dies begünstigte, dass die ungeeignete Größe noch bedeutender wurde, indem sie zunächst mit der Schaffung der Rentenniveau-Haltelinie zur strengen **Zielgröße** und später mit der Rentenanpassung nach Mindestrentenniveau sogar zusätzlich zu einem **Instrument** wurde, **das die Rentenanpassung steuert**. Damit bestimmt eine Größe, die nichts mit der Lebenswirklichkeit zu tun hat und das Leistungsniveau der Rentenversicherung nicht realistisch abbildet, die Höhe der jährlichen Rentenanpassung und damit maßgeblich die Rentenausgaben.

Eine Nebenwirkung der Verwendung des Sicherungsniveaus vor Steuern als Ziel- und Steuerungsgröße ist, dass nicht mehr nur die Beitragssatzentwicklung in der Rentenversicherung die Rentenanpassung beeinflusst, sondern nun auch die Entwicklung der Beitragssätze in der AV, der GKV und der SPV. Vor allem die AV hat aber mit den Finanzen der Rentenversicherung und deren Leistungsniveau direkt nichts zu tun.

3 Alternative Messgrößen für das Leistungsniveau

3.1 Sicherungsniveau vor Steuern mit einzelnen Leistungsausweitungen

Das Sicherungsniveau vor Steuern versagt als Messgröße des Leistungsniveaus, weil es die Leistungsausweitungen seit dem Jahr 2014 nicht abbildet. Nachfolgend zeigt der Bundesrechnungshof bewusst plakativ anhand der Beispiele Mütterrente I + II und der Erhöhung der Zurechnungszeit für Erwerbsminderungsrenten, wie sich die Leistungsausweitungen im Sicherungsniveau vor Steuern niederschlagen würden, wenn man sie in der Standardrente als Rentenerhöhung berücksichtigen würde. Es wird also berechnet, wie sich die Standardrente erhöhen würde, wenn der Standardrentner dieselbe Rentenerhöhung bekäme wie die Bezieherinnen und Bezieher der Mütterrenten bzw. wie die Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner und wie sich dies auf das Sicherungsniveau vor Steuern auswirken würde.⁴⁵

Mütterrente

Für ab dem Jahr 1992 geborene Kinder werden die ersten drei Jahre der Kindererziehung (Kindererziehungszeit) mit drei Entgeltpunkten bewertet. 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.⁴⁶

⁴⁵ Für den Standardrentner wird dabei die gleiche Rentenerhöhung ausgedrückt in Entgeltpunkten berücksichtigt, wie sie für die Bezieherinnen und Bezieher der Mütterrente I + II und der Erwerbsminderungsrenten stattgefunden hat. Es wird also im jeweiligen Beispiel nur eine entsprechende Rentenerhöhung für die Standardrente angenommen. Die Definition des Standardrentners bleibt für diese bewusst plakative Berechnung grundsätzlich unverändert. Somit wird u. a. nicht berücksichtigt, dass von den Mütterrenten und von den höheren Erwerbsminderungsrenten nur Teilgruppen der Rentnerinnen und Rentner profitieren.

⁴⁶ § 56 SGB VI.

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 (**Mütterrente I**). Zum 1. Januar 2019 stieg die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten um ein weiteres halbes Jahr, das mit 0,5 Entgeltpunkten bewertet wird (**Mütterrente II**).⁴⁷ Ab dem Jahr 2027⁴⁸ werden die ersten drei Jahre der Kindererziehung mit drei Entgeltpunkten – unabhängig vom Geburtsjahr der Kinder – bewertet. Die **Mütterrente III** erhöht die Renten für vor dem Jahr 1992 geborene Kinder also um weitere 0,5 Entgeltpunkte.

Eine empirische Untersuchung der Wirkungen der Mütterrente I ergab, dass die begünstigten Personen im Durchschnitt 2,2 Kinder hatten, also grundsätzlich durchschnittlich mit der Mütterrente I 2,2 Entgeltpunkte zusätzlich bekamen. Der Rentenzahlungsbetrag für Personen mit Kindern abzüglich der Rentenanpassung erhöhte sich um rund 10 %.⁴⁹

Abbildung 2 zeigt beispielhaft, wie sich das Sicherungsniveau vor Steuern verändern würde, wenn die Standardrente ab dem Jahr 2014 um 2,2 Entgeltpunkte und ab dem Jahr 2019 um weitere 1,1 Entgeltpunkte erhöht werden würde (Sicherungsniveau vor Steuern mit Mütterrente I und II). Das Sicherungsniveau vor Steuern läge deutlich über 48 %.

Verlängerung der Zurechnungszeit für Erwerbsminderungsrenten

Um dem erhöhten Armutsrisiko für Erwerbsminderungsrentnerinnen und -rentner zu begegnen, begann der Gesetzgeber im Jahr 2014 die sogenannte Zurechnungszeit zu verlängern.⁵⁰

Die Höhe der Erwerbsminderungsrente ergibt sich aus den bis zum Eintritt der Erwerbsminderung erworbenen Rentenansprüchen (ausgedrückt in Entgeltpunkten) und den Rentenansprüchen aus der Bewertung der Zurechnungszeit. Die Zurechnungszeit wird mit den durchschnittlich bis zum Eintritt der Erwerbsminderung erworbenen Entgeltpunkten bewertet. Die **Zurechnungszeit** ist dabei die Zeit zwischen dem Eintritt der Erwerbsminderung und einem bestimmten Alter der Versicherten („Zurechnungsalter“). Dieses lag bis zum 30. Juni 2014 bei 60 Jahren. Es wird bei der Rentenberechnung somit unterstellt, dass die erwerbsgeminderte Person in der Zurechnungszeit im Durchschnitt die gleichen Rentenansprüche erworben hat wie vor der

⁴⁷ § 249 SGB VI.

⁴⁸ Die Mütterrente III für das Jahr 2027 wird erst im Jahr 2028 ausbezahlt. Vgl. Rentenpaket 2025, Bundestagsdrucksache 21/1929, S. 19, 37.

⁴⁹ Der Rentenzahlungsbetrag ist im Jahr 2014 um 12,1 % gestiegen. Davon waren in etwa 2 %-Punkte auf die Rentenanpassung zurückzuführen. Damit hat sich der Rentenzahlungsbetrag durch die Mütterrente I in etwa um 10 % erhöht. Vgl. Keck, Krickl und Kruse: Die empirischen Auswirkungen der „Mütterrente“, RVaktuell, 11/12/2015, S. 250 und Abbildung 2, S. 251.

⁵⁰ RV-Leistungsverbesserungsgesetz.

Erwerbsminderung. Die Zurechnungszeit ersetzt damit Beitragszahlungen, die aufgrund der Erwerbsminderung entfallen.

Der Gesetzgeber hat seit dem Jahr 2014 die Zurechnungszeit für die Zugangsrentnerinnen und -rentner dreimal verlängert bzw. das Zurechnungsalter dreimal erhöht: Zunächst von 60 Jahre auf 62 Jahre ab dem 1. Juli 2014, danach schrittweise bis auf 67 Jahre für Rentenzugänge des Jahres 2031.⁵¹ Insgesamt wird sich die Zurechnungszeit also um sieben Jahre verlängern.

Laut einer empirischen Studie zur Verlängerung des Zurechnungsalters um zwei Jahre von 60 auf 62 Jahre stiegen die Erwerbsminderungsrenten im Rentenzugang durchschnittlich um 4,5 %, was 1,3 Entgeltpunkten entspricht.⁵² Wenn dies auf die gesamte schrittweise Verlängerung der Zurechnungszeit um letztlich sieben Jahre hochgerechnet wird, erhöhen sich damit die Zugangsrenten im Jahr 2014 um zunächst durchschnittlich 1,3 Entgeltpunkte. Die Zugangsrenten steigen dann schrittweise weiter an, bis sie ab dem Jahr 2031 um 4,55 Entgeltpunkte höher sind als ohne Verlängerung der Zurechnungszeit. Überträgt man diese Rentensteigerung plakativ auf die Standardrente, würde sich ein deutlicher Anstieg des Sicherungsniveaus vor Steuern ergeben (vgl. Abbildung 2).

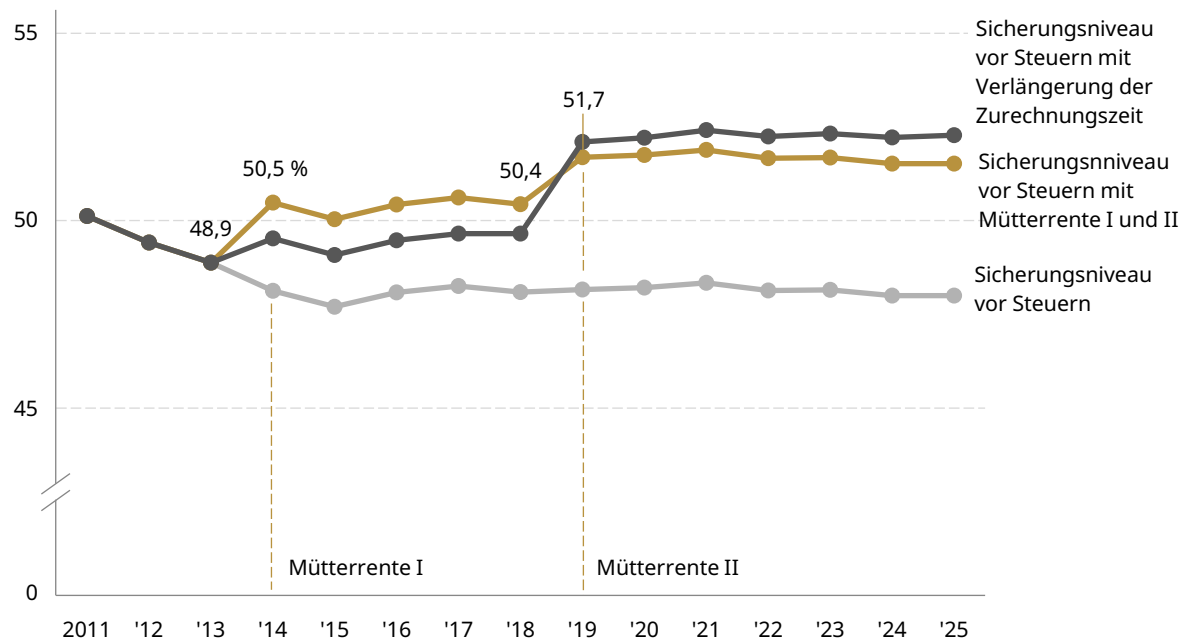
⁵¹ Im Jahr 2017 beschloss der Gesetzgeber eine weitere schrittweise Verlängerung der Zurechnungszeit um letztlich weitere drei Jahre auf 65 Jahre (EM-Leistungsverbesserungsgesetz). Noch bevor diese umgesetzt war, verlängerte sich mit dem RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz ab dem Jahr 2019 die Zurechnungszeit in einem Schritt um 41 Monate. Danach steigt das Zurechnungsalter gemäß der Entwicklung der Regelaltersgrenze jährlich – zunächst in Monatsschritten und ab dem Jahr 2027 in Zweimonatsschritten – bis auf 67 Jahre im Jahr 2031. Da die Zurechnungszeit auch für die Berechnung der Hinterbliebenenrenten angewendet wird, ergab sich auch für die Bezieherinnen und Bezieher dieser Renten eine Leistungserhöhung. Zum 1. Juli 2024 erhöhte der Gesetzgeber mit dem Rentenpaket I auch die **Erwerbsminderungsrenten und Hinterbliebenenrenten im Bestand**: um 7,5 % für Renten, die seit 1. Januar 2001 im Bestand sind und um 4,5 % für Renten, die in der Zeit vom 1. Juli 2014 bis 31. Dezember 2018 begonnen haben.

⁵² Vgl. Gasche und Härtl: Verminderung der (Alters-)Armut von Erwerbsminderungsrentnern durch Verlängerung der Zurechnungszeit und Günstigerprüfung? Simulationen mit dem FDZ-Biografiedatensatz, Deutsche Rentenversicherung, Heft 4, Dezember 2013, S. 245-271.

Abbildung 2

Die Berücksichtigung der Leistungsausweitungen würde die Standardrente und das Sicherungsniveau vor Steuern erhöhen

Wenn die Mütterrente in der Standardrente erfasst wäre, würde ab dem Jahr 2014 (Mütterrente I) und ab dem Jahr 2019 (Mütterrente II) das Sicherungsniveau vor Steuern steigen. Gleiches gilt, wenn die Standardrente im gleichen Ausmaß stiege, wie die Erwerbsminderungsrenten aufgrund der Verlängerung der Zurechnungszeit gestiegen sind.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: eigene Berechnungen auf Grundlage von: Deutsche Rentenversicherung Bund: Rentenversicherung in Zeitreihen, Oktober 2025.

3.2 Sicherungsniveau vor Steuern mit Anhebung der Regelaltersgrenze

Auch die Erhöhung der Altersgrenzen (sog. Rente mit 67) ist bisher nicht in der Standardrente abgebildet. Im Jahr 2007 beschloss der Gesetzgeber die Regelaltersgrenze beginnend im Jahr 2012 von 65 auf 67 Jahre schrittweise zu erhöhen.⁵³ Ab dem Geburtsjahrgang 1947 erhöhte sich die Regelaltersgrenze um einen Monat, bis für den Jahrgang 1958 die Regelaltersgrenze von 66 Jahren erreicht war. Danach steigt die Regelaltersgrenze in Zweimonatsschritten.⁵⁴ Ab dem Geburtsjahrgang 1964 liegt sie dann bei 67 Jahren.

⁵³ RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz.

⁵⁴ §§ 35, 235 SGB VI.

Dieser Anstieg der Regelaltersgrenze sollte nicht nur die Finanzen der Rentenversicherung entlasten. Er sollte auch einen Anreiz geben, länger erwerbstätig zu sein. Mit der längeren Beitragszeit erwerben Versicherte zusätzliche Rentenansprüche, mit denen sie ihr persönliches Versorgungsniveau erhöhen können.

Tatsächlich hat sich die Erwerbstätigenquote in der Altersklasse der 60- bis 64-Jährigen in den Jahren 2010 bis 2024 von 41,1 auf 66,8 % erhöht.⁵⁵ Die Anzahl der Erwerbstätigen im Alter von 65 bis 69 Jahren hat sich im Zeitraum der Jahre 2010 bis 2024 nahezu verdreifacht von 0,398 auf 1,123 Millionen Personen.⁵⁶ Das durchschnittliche Rentenzugangsalter ist in diesem Zeitraum von 63,5 Jahre auf 64,7 Jahre gestiegen.⁵⁷

Die mit einer Ausweitung der Lebensarbeitszeit verbundenen höheren Rentenansprüche schlagen sich bislang nicht in der Höhe der Standardrente nieder. Sie könnten jedoch berücksichtigt werden, wenn auch der Standardrentner die Anhebung der Regelaltersrente bzw. die Erhöhung des Renteneintrittsalters nachvollziehen würde. Wenn auch der (fiktive) Standardrentner entsprechend der Anhebung der Regelaltersgrenze zwei Jahre länger beschäftigt wäre, würde die Zahl seiner Entgeltpunkte von 45 auf 47 steigen.⁵⁸ Entsprechend würde die Standardrente und damit auch das Sicherungsniveau vor Steuern höher ausfallen.

Abbildung 3 zeigt das Sicherungsniveau vor Steuern, wenn die schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze und die zusätzlichen Beschäftigungsmonate mit den zusätzlichen Entgeltpunkten ab dem Jahr 2012 auf die Standardrente angewendet werden würden. Das Sicherungsniveau vor Steuern läge im Jahr 2025 über 49 % und damit deutlich über der Haltelinie (vgl. Abbildung 3).

⁵⁵ Vgl. Bundestagsdrucksache 21/3080, 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 (nachfolgend: Rentenversicherungsbericht 2025), Übersicht C2.1.

⁵⁶ Vgl. Rentenversicherungsbericht 2025, Übersicht C2.2.

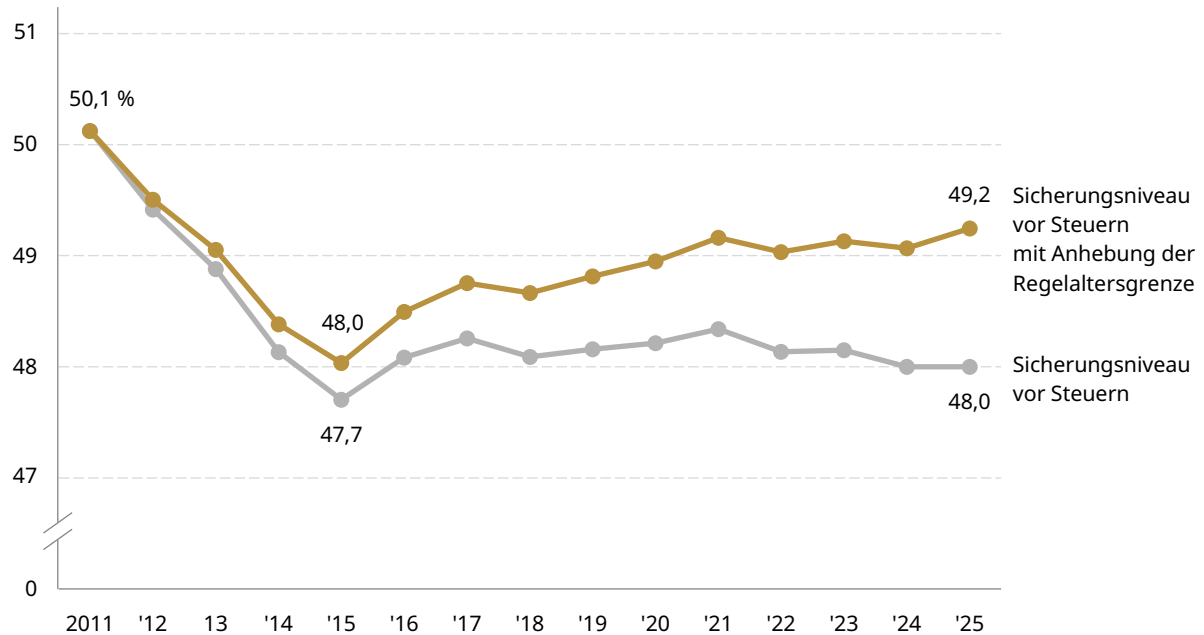
⁵⁷ Vgl. Rentenversicherungsbericht 2025, Übersicht C1.1.

⁵⁸ Schon im Jahr 2003 plädierte die sog. Rürup-Kommission dafür, die Definition des Standardrentners und damit der Standardrente zu ändern. Der Kommission ging es darum, den rentenerhöhenden Effekt durch die Verlängerung der Lebensarbeitszeit auf die Standardrente zu übertragen. Vgl. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme – Bericht der Kommission, Rürup-Kommission, Berlin, August 2003, S. 107.

Abbildung 3

Höheres Renteneintrittsalter für den Standardrentner schlägt sich in einem steigenden Sicherungsniveau vor Steuern nieder

Wäre die Lebensarbeitszeit des Standardrentners ab dem Jahr 2012 schrittweise wie die Regelaltersgrenze angestiegen, würde das Sicherungsniveau vor Steuern über 49 % liegen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von: Deutsche Rentenversicherung Bund: Rentenversicherung in Zeitreihen, Oktober 2025.

3.3 Durchschnittliches Rentenniveau als Messgröße für das Leistungsniveau

Es ist zwar möglich, die Auswirkungen von einzelnen Leistungsausweitungen auf das Sicherungsniveau vor Steuern plakativ darzustellen. Um die Auswirkungen aller Leistungsausweitungen auf das Leistungsniveau der Rentenversicherung zu erfassen, ist das Sicherungsniveau vor Steuern mit dem zugrundeliegenden Konzept des Standardrentners jedoch ungeeignet. Vielmehr ist eine Rentenniveaugröße notwendig, die alle Rentenleistungen der Rentenversicherung abbildet. Das wäre zum Beispiel ein **durchschnittliches Rentenniveau**, das eine tatsächliche Durchschnittsrente ins Verhältnis zu einem tatsächlichen Durchschnittseinkommen setzt.

Eine **Durchschnittsrente**, die alle Rentenarten erfasst, ergibt sich, indem sämtliche Rentenausgaben durch die Anzahl der Rentnerinnen und Rentner dividiert werden. Diese Durchschnittsrente gibt dann die durchschnittliche Rentenleistung der Rentenversicherung wieder. Sie würde z. B. im Jahr 2024 bei 16 115 Euro brutto liegen. Da

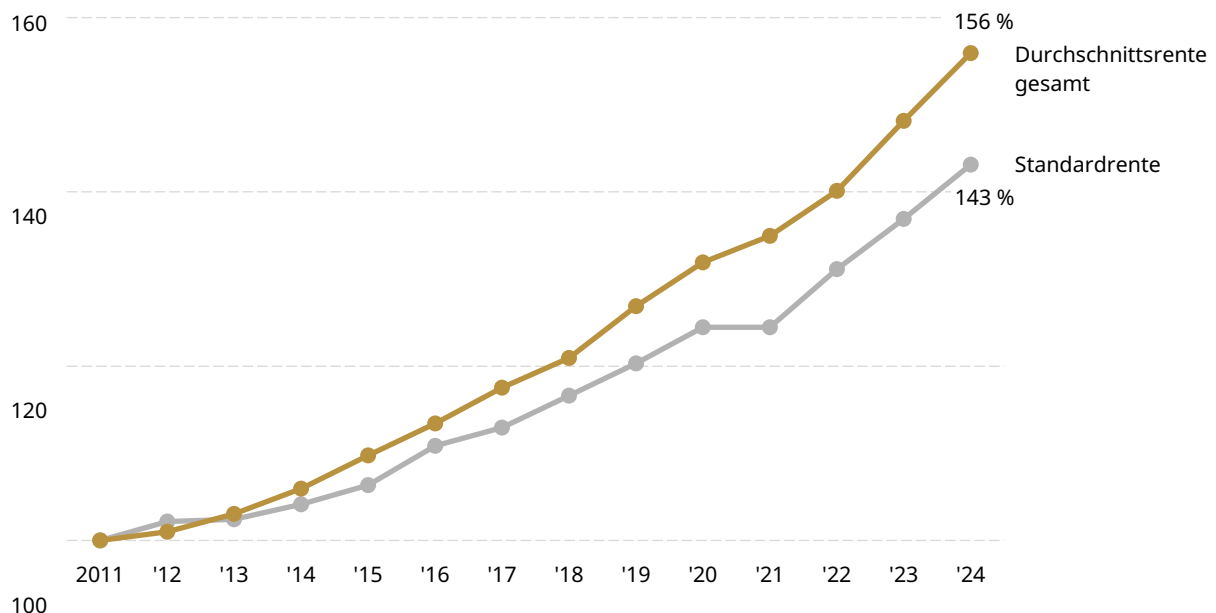
auch die Ausgaben der Rentenversicherung für die KVdR zu den Leistungen der Rentenversicherung gezählt werden können, kann die Durchschnittsrente auch inklusive dieser Ausgaben angegeben werden. Sie läge dann bei 17 395 Euro im Jahr 2024.

In den Jahren 2011 bis 2024 ist die Durchschnittsrente (ohne KVdR) mit insgesamt 56 %⁵⁹ stärker gestiegen als die Standardrente, die um 43 % zunahm (vgl. Abbildung 4). Ein wesentlicher Grund hierfür sind die Leistungsausweitungen, die sich in der Durchschnittsrente aber nicht in der Standardrente niederschlagen.

Abbildung 4

Die Durchschnittsrente steigt stärker als die Standardrente

Weil sich die Leistungsausweitungen in einer höheren Durchschnittsrente niederschlagen, steigt diese ausgehend von 100 % im Jahr 2011 auf 156 % im Jahr 2024 und damit stärker als die Standardrente, die auf 143 % zunahm.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage von: Deutsche Rentenversicherung Bund: Rentenversicherung in Zeitreihen, Oktober 2025; Rentenversicherungsberichte 2002 bis 2025.

Aus der Höhe der berechneten Durchschnittsrenten darf nicht auf ein niedriges Leistungsniveau oder ein generell geringes Alterseinkommen geschlossen werden.⁶⁰ In dem durchschnittlichen Rentenbetrag sind niedrige Regelaltersrenten,⁶¹ Renten wegen teilweiser Erwerbsminderung und auch Hinterbliebenenrenten mit relativ geringen

⁵⁹ Mit Berücksichtigung der KVdR-Beiträge ist die Durchschnittsrente um 57 % gestiegen.

⁶⁰ Vgl. Rentenversicherungsbericht 2025, S. 12, 13.

⁶¹ Ein Rentenanspruch für die Regelaltersrente entsteht bereits nach einer Wartezeit von fünf Jahren.

Zahlbeträgen enthalten. Diese niedrigen Renten reduzieren den Durchschnitt. Die Bezieherinnen und Bezieher dieser Renten haben in der Regel aber neben diesen Renten noch andere Einkommen aus Beschäftigung oder aus anderen Sicherungssystemen⁶², sodass diese niedrigen Renten nur unterstützend zum Lebensunterhalt beitragen. So können niedrige Regelaltersrenten aus kurzen Zeiten der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung resultieren, wie z. B. bei Beamtinnen und Beamten oder bei Mitgliedern in berufsständischen Versorgungswerken. Diese Regelaltersrenten treten bei diesen Personen zur hauptsächlichen Altersversorgung, z. B. der Pension, hinzu.

Betrachtet man nur die Renten, die mutmaßlich im Alter die Haupteinkommensquelle darstellen, z. B. Altersrenten mit mehr als 35 Versicherungsjahren⁶³, liegt der durchschnittliche Bruttozahlbetrag dieser Renten im Jahr 2024 einschließlich KVdR bei 21 780 Euro.

Die **Lohngröße**, zu der die durchschnittliche Rentenzahlung ins Verhältnis gesetzt wird, sollte die Einkommen abbilden, die der Beitragszahlung in die Rentenversicherung tatsächlich zugrunde liegen. Die Summe der beitragspflichtigen Einkommen ergibt sich rechnerisch, wenn die Beitragseinnahmen ohne Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten durch den Beitragssatz dividiert werden. Diese Einkommenssumme müsste also in einem Jahr mit dem allgemeinen Beitragssatz verbeitragt, also multipliziert werden, um die Beitragseinnahmen dieses Jahres zu erzielen. Dividiert durch die Anzahl der Beschäftigten ergibt sich das **durchschnittliche beitragspflichtige Entgelt** je Beschäftigten. Für das Jahr 2024 beträgt dieses rechnerisch ermittelte beitragspflichtige Durchschnittseinkommen brutto 47 190 Euro. Wird die Summe der beitragspflichtigen Einkommen durch die im Vergleich zu den Beschäftigten höhere Anzahl der Beitragszahlerinnen und -zahler dividiert, ergibt sich ein Durchschnittseinkommen von 41 890 Euro im Jahr 2024.⁶⁴

In Abbildung 5 sind für die Jahre 2000 bis 2024 die Durchschnittsrenten (mit und ohne KVdR) ins Verhältnis zum durchschnittlichen beitragspflichtigen Entgelt (berechnet mit der Anzahl der Beschäftigten oder mit der Anzahl an Beitragszahlerinnen und -zahlern⁶⁵) im jeweiligen Jahr gesetzt worden. Die Abbildung zeigt den zeitlichen Verlauf für drei dieser unterschiedlichen durchschnittlichen Rentenniveaus. Die Kurvenverläufe aller drei Varianten haben gemeinsam, dass sie ab der Mitte der 2010er-Jahre deutlich ansteigen. Sie zeigen damit einen Anstieg des Leistungsniveaus für den Zeitraum an, in dem die o. g. Leistungsausweitungen stattgefunden haben. Im gleichen Zeitraum hat sich das Sicherungsniveau vor Steuern dagegen kaum verändert.

⁶² Vgl. Rentenversicherungsbericht 2025, S. 12.

⁶³ Beitrags- und beitragsfreie Zeiten, ohne Berücksichtigungszeiten.

⁶⁴ Die höhere Zahl an Beitragszahlerinnen und -zahlern ergibt sich z. B. dadurch, dass Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld nicht zu den Beschäftigten zählen, aber zu den Beitragszahlerinnen und -zahlern.

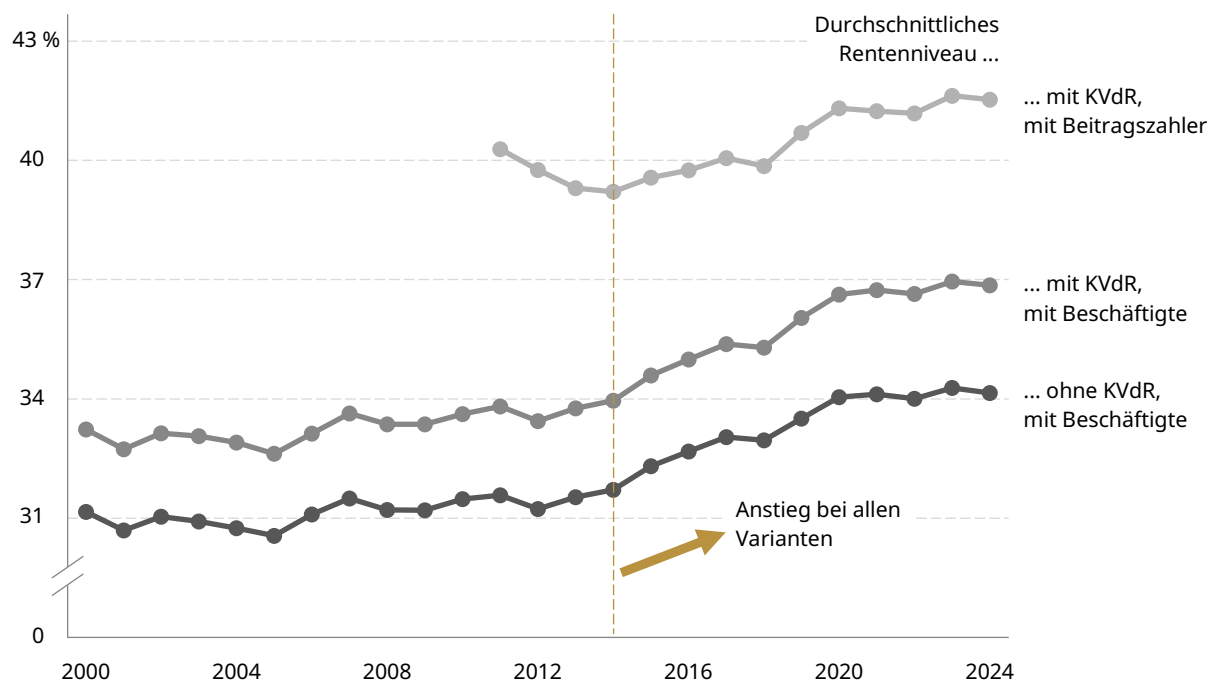
⁶⁵ Für das Durchschnittsentgelt, berechnet aus den Beitragszahlerinnen und -zahlern, können nur Werte ab dem Jahr 2011 dargestellt werden. Werte für die Beitragszahlerinnen und -zahler vor dem Jahr 2011 sind nicht vergleichbar, da bis zum Jahr 2010 für die Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld II Rentenversicherungsbeiträge gezahlt wurden und sie deshalb bei den Beitragszahlerinnen und -zahlern erfasst wurden.

Hätten die Leistungsausweitungen ab dem Jahr 2014 nicht stattgefunden, wäre das durchschnittliche Rentenniveau auch kaum gestiegen (vgl. Abbildung 6). Insgesamt ist festzustellen, dass das durchschnittliche Rentenniveau die Leistungsausweitungen besser abbilden kann als das Sicherungsniveau vor Steuern.

Abbildung 5

Durchschnittliche Rentenniveaus mit Berücksichtigung der Leistungsausweitungen steigen ab dem Jahr 2014 deutlich an

Die unterschiedlichen Varianten, das durchschnittliche Rentenniveau zu bestimmen, unterscheiden sich nur in der Höhe jedoch nicht im Verlauf. Alle Varianten zeigen einen Anstieg des Leistungsniveaus ab Mitte der 2010-Jahre an.

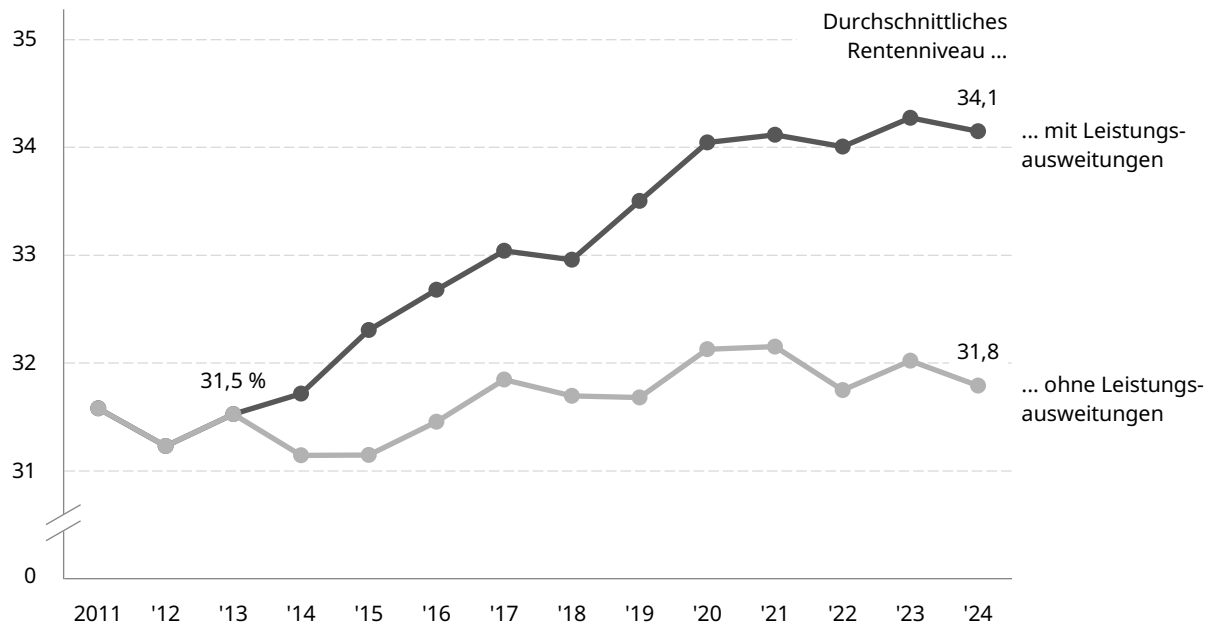


Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von: Deutsche Rentenversicherung Bund: Rentenversicherung in Zeitreihen, Oktober 2025, sowie Statistik der Deutschen Rentenversicherung, Versicherte 2004/2005 bis 2023; Rentenversicherungsberichte 2002 bis 2025.

Abbildung 6

Ohne die Leistungsausweitungen wäre das durchschnittliche Rentenniveau nahezu konstant geblieben

Das durchschnittliche Rentenniveau mit Berücksichtigung der Leistungsausweitungen steigt ab dem Jahr 2014 deutlich an. Ohne diese Berücksichtigung wäre es ab dem Jahr 2017 nahezu konstant geblieben.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von: Deutsche Rentenversicherung Bund: Rentenversicherung in Zeitreihen, Oktober 2025, sowie Statistik der Deutschen Rentenversicherung, Versicherte 2004/2005 bis 2023, Rentenversicherungsberichte 2002 bis 2025.

Das durchschnittliche Rentenniveau bietet eine Möglichkeit, das tatsächliche Leistungsniveau der Rentenversicherung abzubilden. Es stellt aber genauso wie das Sicherungsniveau vor Steuern **keine Ersatzrate** dar. Aus der Höhe des durchschnittlichen Rentenniveaus kann also eine Person nicht die Höhe ihrer individuellen Altersversorgung ableiten. Die geringe Aussagekraft ist auch darin begründet, dass die genannten niedrigen „Nebenrenteneinkommen“ wie Hinterbliebenenrenten, Renten wegen teilweiser Erwerbsminderung oder niedrige Regelaltersrenten (z. B. für Beamtinnen und Beamte oder für Personen in verkammerten Berufen), das durchschnittliche Rentenniveau reduzieren.

3.4 Würdigung

Das Sicherungsniveau vor Steuern ist nicht geeignet, das tatsächliche Leistungsniveau der Rentenversicherung zu messen, weil es zahlreiche Leistungen der Rentenversicherung wegen der zugrundeliegenden fiktiven Person des Standardrentners nicht erfasst. Um zumindest plakativ die Wirkungen einzelner **Leistungsausweitungen** wie den Mütterrenten I und II oder die Erhöhung der Erwerbsminderungsrenten aufgrund der Verlängerung der Zurechnungszeit zu zeigen, lassen sich zwar die bisher nicht berücksichtigten Leistungen pauschal dem Standardrentner bzw. der Standardrente zuschlagen. Das Sicherungsniveau vor Steuern fiel höher aus und läge über dem Niveau der Haltelinie. Es ist jedoch nicht möglich, alle Leistungen der Rentenversicherung in der Standardrente abzubilden.

Selbst eine Anpassung der Definition des Standardrentners und damit des Sicherungsniveaus vor Steuern an die vom Gesetzgeber geschaffenen Realitäten ist bisher unterblieben. So hat die Definition des Standardrentners die schrittweise **Anhebung der Regelaltersgrenze** von 65 auf 67 Jahre und die damit verbundene Verlängerung der Beitragszeit nicht nachvollzogen. Die Anpassung der Standardrente würde dazu führen, dass das Sicherungsniveau vor Steuern deutlich über der Haltelinie läge. Eine Rentenanpassung nach Mindestrentenniveau würde nicht greifen bzw. wäre überflüssig.

Ein **durchschnittliches Rentenniveau** kann das Leistungsniveau der Rentenversicherung und seine Entwicklung besser messen als das Sicherungsniveau vor Steuern. Das durchschnittliche Rentenniveau ist seit dem Jahr 2014 angestiegen und macht die Wirkungen der Leistungsausweitungen der letzten Jahre transparent. Die Leistungskürzungen für alle Versicherten, durch etwas hinter der Lohnentwicklung zurückgebliebene Rentenanpassungen, sind von den Leistungsausweitungen für bestimmte Personengruppen überkompensiert worden. Von einem konstanten Leistungsniveau oder gar Leistungskürzungen, wie es das Sicherungsniveau vor Steuern anzeigt, kann insgesamt keine Rede sein.

Auch das durchschnittliche Rentenniveau darf nicht als individuelle **Ersatzrate** interpretiert werden. So werden bei der Durchschnittsberechnung auch Kleinstrenten und Renten berücksichtigt, aus denen der Lebensunterhalt nicht hauptsächlich bestritten werden muss. Somit darf das durchschnittliche Rentenniveau nicht als Messgröße für das individuelle Alterseinkommen im Verhältnis zum Einkommen der Beschäftigten gesehen werden.

4 Schlussfolgerungen und vorläufige Empfehlungen

Das Sicherungsniveau vor Steuern ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes als Messgröße für das Leistungsniveau der Rentenversicherung ungeeignet. Tatsächlich war das durchschnittliche Leistungsniveau wegen der Leistungsausweitungen seit dem Jahr 2014 gestiegen. Das Sicherungsniveau vor Steuern zeigte aber eher ein konstantes oder leicht sinkendes Leistungsniveau an. Dies erzeugte erneuten Handlungsdruck. Angestrebt wurde deshalb, ein weiteres Sinken des Leistungsniveaus – gemessen anhand des Sicherungsniveaus vor Steuern – zu verhindern. Dies führte zur Einführung der Haltelinie und der Rentenanpassung nach Mindestrentenniveau bis zum Jahr 2031.

Die unzutreffende Messung des tatsächlichen Leistungsniveaus könnte also die rentenrechtlichen Anpassungen begünstigt haben, aus der Messgröße zusätzlich eine Ziel- und Steuerungsgröße zu machen, die nun die Höhe der Rentenanpassungen bis zum Jahr 2031 bestimmt. Rentenanpassungen und damit die Rentenausgaben könnten möglicherweise höher ausgefallen sein und künftig ausfallen, als wenn eine aussagefähige Messgröße für das Leistungsniveau verwendet würde.

Würde man das Leistungsniveau der Rentenversicherung richtig messen und dessen Anstieg wahrnehmen, könnten möglicherweise überfällige Reformen zur Stabilisierung der Rentenfinanzen leichter realisiert werden. Das Sicherungsniveau vor Steuern sollte deshalb aus der Sicht des Bundesrechnungshofes weder zur Begründung für Reformen verwendet werden, noch dazu dienen, Reformmaßnahmen zu beurteilen. Es sollte künftig weder als Messgröße, noch als Ziel- und Steuerungsgröße eine Rolle spielen.

Vielmehr sollte zur Messung des Leistungsniveaus und zur Beurteilung von Reformmaßnahmen eine Größe herangezogen werden, die das gesamte Leistungsspektrum erfasst. Beispielfhaft hat der Bundesrechnungshof ein durchschnittliches Rentenniveau dargestellt.

Die Abkehr vom Sicherungsniveau vor Steuern als Mess-, Ziel- und Steuerungsgröße muss schnell stattfinden. Denn für die Rentenversicherung sind grundlegende Reformen avisiert und dafür ist eine Alterssicherungskommission eingesetzt worden, die bis Mitte des Jahres 2026 Vorschläge vorlegen soll. Zur Bewertung der Reformvorschläge sollte eine geeignete Messgröße für das Leistungsniveau und ein geeigneter Beurteilungsmaßstab vorhanden sein.

5 Stellungnahme des BMAS

Das BMAS hat in seiner Stellungnahme erläutert, dass das **Sicherungsniveau vor Steuern** eine modellhaft berechnete standardisierte Kenngröße sei, die die Entwicklung des Leistungsniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung im Zeitablauf abbilde. Vereinfacht ausgedrückt werde mit dem Sicherungsniveau vor Steuern anhand eines normierten Standardfalls gezeigt, wie sich die Renten im Zeitablauf im Verhältnis zu den Löhnen entwickeln. Dabei ginge es insbesondere auch darum darzustellen, wie sich die Gegenleistung für die auf die versicherten Entgelte gezahlten Beiträge im Zeitablauf entwickelt haben, d. h. welche Leistungen – in Relation zum Lohn bei vergleichbarer Erwerbsbiografie – die heute Jüngeren im Vergleich zu den heute rentennahen Jahrgängen bzw. zu den vor Jahren in Rente gegangenen Kohorten erhalten werden.

Das BMAS hat darauf hingewiesen, dass es nicht die Zielstellung des Sicherungsniveaus vor Steuern sei, die Leistungsausweitungen zu berücksichtigen. Das Sicherungsniveau vor Steuern solle vielmehr – wie bereits erläutert – anhand eines normierten Standardfalls zeigen, wie sich die Renten und Rentenansprüche im Zeitablauf im Verhältnis zu den Löhnen unter Berücksichtigung der Entwicklung der Sozialabgaben auf Löhne und Renten entwickeln.

Bei einem **durchschnittlichen Rentenniveau** müsse beachtet werden, dass es von einer Vielzahl unterschiedlicher Faktoren beeinflusst sei. So wirke sich z. B. die höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Menschen auf die durchschnittliche Rentenhöhe aus. Ebenso würde die Einführung einer Rentenversicherungspflicht von Selbständigen entsprechende Effekte nach sich ziehen. Das durchschnittliche Rentenniveau würde unberücksichtigt lassen, dass eine höhere durchschnittliche Rentenleistung auch unabhängig von Leistungsausweitungen daraus resultieren kann, dass mehr Beitragsjahre und Beitragszahlungen erfolgt seien.

Zur schrittweisen Anpassung der Erwerbsbiografie des Standardrentners aufgrund der Anhebung der Regelaltersgrenze bzw. zur **Erhöhung der Entgeltpunkte für die Standardrente von 45 auf 47** hat das BMAS angemerkt: Würde die Standardrente (und damit auch das Sicherungsniveau vor Steuern) mit 47 anstatt mit 45 Jahren Durchschnittsverdienst berechnet, so wären sowohl die Standardrente als auch das Sicherungsniveau vor Steuern um etwa 4,5 Prozent höher. Dieser Effekt wäre nicht darauf zurückzuführen, dass die Rentenversicherung für jeden Beitragseuro eine höhere Leistung erbringt. Im Gegenteil, der Anstieg wäre ausschließlich dadurch begründet, dass der – eben im Vergleich zur heutigen Definition dann nicht mehr – normierte Standardfall eine höhere Vorleistung in Form zwei zusätzlicher Beitragsjahre erbracht hätte. Es sei aber gerade Ausdruck des Äquivalenzprinzips in der gesetzlichen Rentenversicherung, dass sich mehr und höhere Beitragszahlungen entsprechend auch

rentenerhöhend auswirken. Durch die Berücksichtigung der schrittweisen Anhebung der Altersgrenze würde die Zielstellung der Kenngröße Rentenniveau (d. h. die Darstellung der Entwicklung des Leistungsniveaus im Zeitablauf) nicht mehr erreicht.

Im Ergebnis hält das BMAS fest, dass die Zielstellung und damit die Definition und Funktion des Rentenniveaus eine zentrale Frage für die Ausgestaltung der gesetzlichen Rentenversicherung sei. Daher werde sich die im Dezember 2025 von der Bundesregierung eingesetzte **Alterssicherungskommission** auch mit diesem Thema befassen.

6 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Das BMAS weist darauf hin, dass es nicht die Zielstellung des Sicherungsniveaus vor Steuern sei, Leistungsausweitungen zu berücksichtigen. Gleichzeitig legt es dar, dass das Sicherungsniveau vor Steuern die „Entwicklung des Leistungsniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung im Zeitablauf abbilde“. Der in den beiden Aussagen vorhandene Widerspruch lässt sich nur durch den vom BMAS verwendeten engen Leistungsbegriff auflösen: Unter Leistung versteht das BMAS die Rentenansprüche, die sich aus den „auf die versicherten Entgelte gezahlten Beiträge“ ergeben, wie es beim Standardrentner der Fall ist. Rentenansprüche die nicht auf verbeitragtem Entgelt beruhen, sind im Umkehrschluss keine Leistungen. Für das Leistungsniveau ist aber nicht entscheidend, wie die Rentenansprüche entstanden sind, sondern in welchem Umfang Renten tatsächlich gezahlt werden. Das BMAS bestätigt somit implizit die Aussage, dass das Sicherungsniveau vor Steuern das tatsächliche Leistungsniveau nicht messen kann bzw. messen soll.

Selbst wenn das Sicherungsniveau vor Steuern keine Messgröße für das tatsächliche Leistungsniveau darstellen sollte, änderte dies nichts daran, dass es seit jeher als Messgröße für das tatsächliche Leistungsniveau interpretiert wird. Wenn es aus der Sicht des BMAS keine umfängliche Messgröße darstellt, hätte das BMAS dies schon in der Vergangenheit darstellen und auf die weit verbreitete Fehlinterpretation hinweisen müssen. Dies vor allem, weil sich Reformvorschläge und Reformmaßnahmen (zuletzt das Rentenpaket 2025) schon seit Jahren an der Höhe des Sicherungsniveaus vor Steuern orientieren. Das BMAS hätte bei seinen Gesetzesvorhaben das Sicherungsniveau vor Steuern nicht ins Zentrum von rentenrechtlichen Änderungen rücken dürfen (Haltelinie von 48 %, Rentenanpassung nach Mindestrentenniveau bis zum Jahr 2031), die das Leistungsniveau der Rentenversicherung stabilisieren sollten. Denn das Sicherungsniveau vor Steuern kann das tatsächliche Leistungsniveau nicht messen.

Die **Erhöhung der für eine Standardrente erforderlichen Entgeltpunkte von 45 auf 47 Jahre** würde nicht gegen das Äquivalenzprinzip verstoßen. Genau das Gegenteil ist der Fall. Es wäre vielmehr der Ausdruck des Äquivalenzprinzips, weil mehr Beitragsjahre und damit höhere Beitragszahlungen zu einer höheren Rente und damit zu einem höheren Sicherungsniveau vor Steuern führen würden. Die Erhöhung der Entgeltpunkte von 45 auf 47 würde abbilden, dass die Versicherten selbst für höhere Renten und damit auch ein höheres Leistungsniveau sorgen können, wenn sie ihre Erwerbszeit und damit Beitragszeit verlängern.

Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass auch ein **durchschnittliches Rentenniveau** als Messgröße Schwächen aufweist. Jedoch kann das durchschnittliche Rentenniveau die Leistungsausweitungen seit dem Jahr 2014 abbilden und damit die tatsächliche Entwicklung des Leistungsniveaus im Zeitverlauf besser darstellen als das Sicherungsniveau vor Steuern. Der Bundesrechnungshof hat das durchschnittliche Rentenniveau als ein Beispiel für eine bessere Messgröße gesehen. Er begrüßt, dass sich die **Alterssicherungskommission** mit der Zielstellung und damit mit der Definition und Funktion des Rentenniveaus beschäftigen wird.

Der Bundesrechnungshof sieht sich insgesamt bestätigt, dass das Sicherungsniveau vor Steuern das tatsächliche Leistungsniveau nicht messen kann. Eine geeignete Messgröße für das tatsächliche Leistungsniveau ist aber notwendig, um Reformen und Belastungen durch Reformen einschätzen zu können.

Dr. Weber

Weinert

Beglaubigt: Petra Schmid, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.