

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

Schriftliche Stellungnahme für die Beratungen der Alterssicherungskommission



12. März 2026

Geschäftszeichen: IX 2 - 0003854

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.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	4
1	Ausgangssituation: Leistungsausweitungen vergrößern den Reformbedarf	7
2	Kosten können nicht wegreformiert werden – jede Reform führt zu Belastungen	9
3	Ausgewogene Lastenverteilung braucht geeignete Messgrößen für die Belastung	13
3.1	Sicherungsniveau vor Steuern kann das Leistungsniveau der Rentenversicherung nicht messen.....	13
3.2	Finanzielle Belastung des Bundes muss richtig gemessen werden.....	19
4	Höhe der versicherungsfremden Leistungen rechtfertigt nicht, Bundeszuschüsse noch stärker zu erhöhen	24

0 Zusammenfassung

0.1

Die Leistungsausweitungen seit dem Jahr 2014 haben die finanziellen Probleme der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenversicherung) verschärft und den Reformbedarf vergrößert. Z. B. haben die Mütterrente I und II, die Rente mit 63, die Grundrente, die Angleichung des aktuellen Rentenwerts Ost an das Westniveau oder die Erhöhung der Erwerbsminderungsrenten und der Hinterbliebenenrenten bis zum Jahr 2025 zu Mehrausgaben der Rentenversicherung von insgesamt 180 Mrd. Euro geführt. Bis zum Jahr 2040 werden diese Leistungsausweitungen mit weiteren 300 Mrd. Euro zu Buche schlagen. Das Rentenpaket 2025 sieht neue Leistungsausweitungen vor: dass bis zum Jahr 2031 konstante Sicherungsniveau vor Steuern und die Mütterrente III. Sie werden in den Jahren 2028 bis 2040 zusätzlich über 200 Mrd. Euro kosten. Insgesamt sind damit durch die Leistungsausweitungen seit dem Jahr 2014 Mehrausgaben der Rentenversicherung bis zum Jahr 2040 von mindestens 500 Mrd. Euro zu erwarten (Nummer 1).

0.2

Alle Reformvorhaben, die die finanzielle Lage der Rentenversicherung verbessern sollen, werden zu Belastungen bestimmter Akteure bzw. Personengruppen führen. Reformvorhaben müssen immer an den vier Stellschrauben „Beitragssatz“, „Leistungsniveau“, „Rentnerquotient“ (zahlenmäßiges Verhältnis von Rentnerinnen und Rentnern zu Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern) oder „Zahlungen des Bundes“ ansetzen. Ein höherer Beitragssatz belastet die Beitragszahlerinnen und Beitragszahler. Die Reduktion des Leistungsniveaus, etwa durch „Dämpfungsfaktoren“ in der Rentenanpassungsformel oder eine Inflationsanpassung der Renten, belastet die Rentnerinnen und Rentner. Die Verbesserung des Rentnerquotienten durch die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters belastet ebenfalls die betroffenen Versicherten. Sie haben je nach Verhaltensreaktion wegen höherer Abschläge geringere Renten oder eine längere Beitragsphase mit einer kürzeren Rentenbezugszeit. Die Ausweitung des Versichertenkreises, etwa um Selbstständige oder Beamtinnen und Beamte, belastet diese Personengruppen bzw. die öffentlichen Arbeitgeber. Wird der Bund herangezogen, um die Rentenversicherung mitzufinanzieren, sind aktuelle und bei Schuldenfinanzierung auch künftige Steuerzahlerinnen und Steuerzahler belastet (Nummer 2).

0.3

Die finanziellen Belastungen der Akteure bzw. Personengruppen z. B. durch hohe Beitragsätze können negative Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft haben, so dass die Belastbarkeit an ihre Grenzen stößt. Ein Reformpaket für die Rentenversicherung muss die Belastungen deshalb ausgewogen auf Rentnerinnen und Rentner, Beitragszahlerinnen und Beitragszahler und den Bund, sowie zwischen den Generationen verteilen. Um dieses Ziel zu erreichen, muss die Belastung dieser Akteure bzw. Personengruppen richtig gemessen werden. Insbesondere für das Leistungsniveau der Rentenversicherung und für die Belastung des Bundes fehlt es an geeigneten Messgrößen (Nummer 3).

0.4

Die Belastung der Rentnerinnen und Rentner kann an der Veränderung des Leistungsniveaus der Rentenversicherung abgelesen werden. Das Leistungsniveau wird derzeit durch das Sicherungsniveau vor Steuern gemessen. Dieses wird berechnet, indem die verfügbare Standardrente ins Verhältnis zum verfügbaren Durchschnittsentgelt gesetzt wird. Beide Größen, und damit auch das Sicherungsniveau vor Steuern, haben mit der Lebenswirklichkeit der Rentenversicherten wenig zu tun. Das Sicherungsniveau vor Steuern kann das Leistungsniveau der Rentenversicherung nicht abbilden, weil es die Leistungsausweitungen seit dem Jahr 2014 nicht erfasst. Trotzdem ist diese grundsätzlich ungeeignete Größe mit der Einführung der Haltelinie von 48 % zu einer strengen Zielgröße geworden. Seit dem 1. Juli 2024 werden die Renten so angepasst, dass ein Sicherungsniveau vor Steuern von 48 % gewährleistet wird (Rentenanpassung nach Mindestrentenniveau). Mit der Größe „Sicherungsniveau vor Steuern“ werden also die Rentensteigerungen und damit die Rentenausgaben maßgeblich gesteuert. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, das Leistungsniveau der Rentenversicherung nicht weiter mit dem Sicherungsniveau vor Steuern zu messen. Es sollte nicht länger als Zielgröße und Steuerungsgröße dienen. Das Leistungsniveau sollte mit einer Größe gemessen werden, die alle Rentenleistungen der Rentenversicherung erfasst (Nummer 3.1).

0.5

Die Belastung des Bundes sollte durch eine geeignete Kennzahl gemessen werden. Die oft verwendete BIP-Quote, also Zahlungen des Bundes relativ zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP), ist wenig geeignet, die Belastung des Bundes abzubilden. Dagegen kann die Steuereinnahmenquote, also Zahlungen des Bundes relativ zu den Steuereinnahmen des Bundes, die Belastung des Bundes besser messen. Denn sie gibt an, welcher Anteil der Steuereinnahmen rechnerisch durch die Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung absorbiert wird. Der Belastungsindikator „Steuereinnahmequote“ zeigt heute schon eine starke

Zunahme der Belastung des Bundes an. Reformmaßnahmen sollten auch die Belastung des Bundes im Blick haben und diese begrenzen (Nummer 3.2).

0.6

Die Höhe der versicherungsfremden Leistungen bietet keinen Anlass, die Bundeszuschüsse zur Rentenversicherung stärker zu erhöhen. Die Höhe der Bundeszuschüsse liegt innerhalb einer Bandbreite, gebildet aus einer engen und einer erweiterten Abgrenzung der versicherungsfremden Leistungen. Damit kann die Funktion der Bundeszuschüsse, die versicherungsfremden Leistungen pauschal abzugelten, als erfüllt angesehen werden (Nummer 4).

1 Ausgangssituation: Leistungsausweitungen vergrößern den Reformbedarf

Die finanzielle Lage der Rentenversicherung wird zunehmend von der demografischen Entwicklung geprägt. Die Baby-Boomer-Jahrgänge erreichen das Rentenalter, die Geburtenrate ist niedrig und die Lebenserwartung und damit die Rentenbezugszeit steigen. Die Relation der Anzahl von Rentnerinnen und Rentnern zur Anzahl von Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern (Rentnerquotient) wird sich noch weiter zuungunsten der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler verändern. Beitragssatzerhöhungen sind zu erwarten. Dies auch dann, wenn nach derzeitiger Rechtslage ab dem Jahr 2032 die Rentenanpassungsformel mit ihren „Dämpfungsfaktoren“ wieder angewendet wird, so dass die Rentensteigerungen etwas hinter der Lohnentwicklung zurückbleiben. Projektionen rechnen mit einer Beitragssatzsteigerung von derzeit 18,6 auf 21,4 % im Jahr 2040.¹ Dabei muss hinsichtlich der Beitragsbelastung für Beschäftigte und deren Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber nicht nur der Beitragssatz der Rentenversicherung in den Blick genommen werden, sondern die gesamte Beitragsbelastung. Auch in der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung sind deutliche Beitragssatzsteigerungen zu erwarten, wenn dort nicht mit geeigneten Maßnahmen gegengesteuert wird.

Die finanzielle Lage der Rentenversicherung wäre besser gewesen, wenn es die Leistungsausweitungen seit dem Jahr 2014 nicht oder zumindest nicht in diesem Ausmaß gegeben hätte. Dies waren:

- Die Mütterrente I im Jahr 2014 und die Mütterrente II im Jahr 2019.²
- 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“).³
- Für Zugangsrenten die mehrmalige Verlängerung der Zurechnungszeit zur Berechnung der Erwerbsminderungsrenten und der Renten wegen Todes.⁴

¹ Vgl. Bundestagsdrucksache 21/1929, Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zur vollständigen Gleichstellung der Kindererziehungszeiten (nachfolgend: Rentenpaket 2025), S. 3, 22.

² 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); 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).

³ RV-Leistungsverbesserungsgesetz.

⁴ 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 (EM-Leistungsverbesserungsgesetz); RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz.

- Die Angleichung des aktuellen Rentenwerts Ost an das Westniveau.⁵
- Die Einführung der sogenannten Grundrente. Sie wird bei langjähriger Versicherung mit geringem versicherungspflichtigen Einkommen gezahlt.⁶
- Die Erhöhung der Erwerbsminderungsrenten und der Renten wegen Todes im Rentenbestand.⁷

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.⁸ Allein für das Jahr 2025 waren es geschätzte 25 Mrd. Euro.⁹ Die finanziellen Auswirkungen werden noch mehrere Jahrzehnte vorhanden sein. Bis zum Jahr 2040 kommen grob geschätzt mindestens weitere 300 Mrd. Euro hinzu.

Der Gesetzgeber hat im vergangenen Jahr mit dem Gesetz zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zur vollständigen Gleichstellung der Kindererziehungszeiten (Rentenpaket 2025)¹⁰ weitere Leistungsausweitungen beschlossen: die Mütterrente III und ein bis zum Jahr 2031 konstantes Sicherungsniveau vor Steuern. Diese Maßnahmen werden bis zum Jahr 2040 mit weiteren finanziellen Lasten von insgesamt mehr als 200 Mrd. Euro zu Buche schlagen.¹¹

Somit verschärfen zusätzliche Ausgaben für Leistungsausweitungen von mehr als 500 Mrd. Euro bis zum Jahr 2040, also über 30 Mrd. Euro jährlich, die finanziellen Probleme der Rentenversicherung und vergrößern den Reformbedarf.

⁵ Gesetz über den Abschluss der Rentenüberleitung vom 17. Juli 2017, BGBl. I 2017, Nummer 49 vom 24. Juli 2017, S. 2575 (Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz).

⁶ 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).

⁷ 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); Gesetz über die Auszahlung der Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserung vom 30. Mai 2024, BGBl. I 2024, Nummer 173 vom 4. Juni 2024 (EM-Bestandsrentenverbesserungsauszahlungsgesetz).

⁸ 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 Bundeshaushaltsordnung (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.

⁹ Rechnet man die Ausgaben für die Krankenversicherung der Rentner (KVdR) hinzu, sind es im Jahr 2025 rund 27 Mrd. Euro.

¹⁰ Gesetz zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zur vollständigen Gleichstellung der Kindererziehungszeiten vom 22. Dezember 2025, BGBl. I 2025, Nummer 362 vom 23. Dezember 2025 (Rentenpaket 2025).

¹¹ Vgl. Bundestagsdrucksache 21/1929.

2 Kosten können nicht wegreformiert werden – jede Reform führt zu Belastungen

Die Bundesregierung hat am 17. Dezember 2025 die Alterssicherungskommission eingesetzt. Sie soll u. a. Reformvorschläge erarbeiten, wie die finanzielle Lage der Rentenversicherung verbessert und wie das Alterssicherungssystem nachhaltig fortentwickelt werden kann.

Welche Reformen konkret beschlossen werden, ist eine politische Entscheidung. Jede Maßnahme, die die finanzielle Lage der Rentenversicherung verbessert, führt zu Belastungen: entweder in Form von geringeren Leistungen oder von höheren Zahlungen an die Rentenversicherung.

Will man am beitragsorientierten, grundsätzlich am Äquivalenzprinzip ausgerichteten Umlagesystem festhalten, gibt es für Reformvorhaben vier Stellschrauben:¹²

- Beitragssatz,
- Leistungsniveau,
- Rentnerquotient und
- Zahlungen des Bundes.

Alle Reformvorschläge setzen an mindestens einer dieser Stellschrauben an. Wenn an den Stellschrauben gedreht wird, gibt es immer einen oder mehrere Akteure bzw. Personengruppen, die finanziell belastet werden.

Stellschraube Beitragssatz

Das Drehen an der Stellschraube Beitragssatz führt zur höheren Belastung der Beschäftigten und ihrer Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber. Höhere Beitragssätze verringern die Kaufkraft der Beschäftigten und erhöhen die Kosten der Unternehmen, die dadurch ggf. weniger wettbewerbsfähig sind. Dies kann Arbeitsplätze gefährden. Deshalb muss ein Ziel oder eine Leitplanke für Reformvorhaben sein, dass die Beitragsbelastung in Grenzen gehalten wird, zumal auch in den anderen Sozialversicherungszweigen Beitragssatzerhöhungen anstehen.

¹² Vgl. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung – hier: Handlungsoptionen und Handlungsspielräume in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 17. September 2020, Geschäftszeichen IX 2 - 2020 - 0860 und Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages und den Ausschuss für Gesundheit des Deutschen Bundestages, Demografische Entwicklung: Finanzrisiken des Bundes aus seiner Beteiligung an der Finanzierung der Sozialversicherungen vom 23. Mai 2022, Geschäftszeichen IX 4 - 2020 - 0523.

Ein höherer Beitragssatz erhöht gleichzeitig die Belastung des Bundes, weil der allgemeine Bundeszuschuss und die Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten u. a. gemäß der Beitragssatzentwicklung fortgeschrieben werden.

Stellschraube Leistungsniveau

Die Rentenreformen Anfang der 2000er-Jahre (Riester-Reform und Nachhaltigkeitsreform)¹³ zielten darauf ab, das Leistungsniveau der Rentenversicherung zu reduzieren, indem durch „**Dämpfungsfaktoren**“ (Beitragssatzfaktor und Nachhaltigkeitsfaktor) die Rentenanpassungen etwas hinter der Lohnentwicklung zurückblieben. Diese Maßnahmen belasteten alle Rentnerinnen und Rentner.

Auch aktuelle Reformvorschläge setzen am allgemeinen Leistungsniveau an. So z. B. der Vorschlag, die Renten nicht mehr orientiert an der Lohnentwicklung, sondern gemäß der **Inflationsrate** anzupassen. Dies würde Rentnerinnen und Rentner belasten. Sie wären nicht mehr grundsätzlich am Produktivitätsfortschritt beteiligt. Es würde ihnen stattdessen (nur noch) Kaufkraftsicherheit gewährt.

Reformvorhaben könnten auch zum Ziel haben, die Leistungsausweitungen für bestimmte Personengruppen (teilweise) zurückzunehmen (Mütterrenten, Grundrente oder „Rente mit 63“). Hier wären nicht alle Rentnerinnen und Rentner belastet, sondern nur bestimmte Gruppen. Gleiches gilt für Reformvorschläge, die z. B. bei den **Hinterbliebenenrenten** ansetzten (Erhöhung des Mindestalters für die große Witwen- und Witwerrente (derzeit 47 Jahre) oder Reduktion der „Ersatzrate“ (derzeit 55 %)).

Auch die Belastung durch ein reduziertes Leistungsniveau muss in Grenzen gehalten werden, weil die Rentenversicherung den Rentnerinnen und Rentnern ein angemessenes Einkommen beim Wegfall des Erwerbseinkommen wegen Alters gewähren sollte.

Stellschraube Rentnerquotient

Viele Reformvorschläge wollen das zahlenmäßige Verhältnis zwischen Anzahl der Rentnerinnen und Rentner einerseits und Anzahl der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler andererseits (Rentnerquotient) verbessern. Die **Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters** ist hierfür ein Beispiel. Diese Maßnahme verkürzt die Rentenbezugszeit oder erhöht die Abschläge. Über die gesamte Rentenbezugszeit gesehen erhalten Rentnerinnen und Rentner im Durchschnitt ein geringeres

¹³ 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, S. 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 (Altersvermögensergänzungsgesetz); Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung vom 21. Juli 2004, BGBl. I 2004, Nummer 38 vom 26. Juli 2004, S. 1791 (RV-Nachhaltigkeitsgesetz).

Renteneinkommen. Verlängern sie ihre Erwerbszeit, können sie zwar (höhere) Abschläge vermeiden und mit ihren Beiträgen höhere Rentenansprüche erwerben. Sie sind aber auch mit den zusätzlichen Beiträgen belastet. Das Renteneintrittsalter wird nicht schlagartig erhöht werden können, sondern wird – wie die Rente mit 67¹⁴ – mit einer Vorlaufzeit und schrittweise eingeführt werden müssen. Damit wird die Wirkung verzögert und zeitlich gestreckt. Es besteht die Gefahr, dass die Maßnahme in der besonders kritischen Phase bis zum Jahr 2040 nur wenig wirkt.¹⁵

Auch die Vorschläge für eine **Erwerbstätigenversicherung** setzen an der Stellschraube Rentnerquotient an. Nach diesen Vorschlägen sollen Beamtinnen und Beamte sowie Selbstständige in die Rentenversicherung einbezogen werden und mit ihren Beiträgen die Einnahmen der Rentenversicherung erhöhen. Belastet sind damit die Selbstständigen sowie die Beamtinnen und Beamten und ihre öffentlichen Arbeitgeber. Jedoch ist der Entlastungseffekt für die Rentenversicherung nur vorübergehend, weil die neu einbezogenen Personen später Leistungen wie Erwerbsminderungsrenten und Altersrenten beziehen und somit die Ausgaben der Rentenversicherung erhöhen. Im Falle der Beamtinnen und Beamten würde es langfristig mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem höheren Beitragssatz kommen als ohne Einbeziehung, weil dieser Personenkreis eine überdurchschnittlich hohe Lebenserwartung hat und deshalb länger Rente bezöge.¹⁶ Zudem werden die zusätzlichen Erwerbstätigengruppen aus rechtlichen und praktischen Gründen nicht vollständig und nicht sofort einbezogen werden können. Werden nur die neuen Selbstständigen und die neuen Beamtinnen und Beamten einbezogen, wird der Entlastungseffekt am Anfang gering sein und im Zeitverlauf erst allmählich eintreten.

Auch hier kann die Belastbarkeit an ihre Grenzen stoßen. So könnte die finanzielle Belastung aufgrund der Beiträge zur Rentenversicherung die Ausübung der selbstständigen Tätigkeit gefährden. Sie könnte auch dafür sorgen, dass Selbstständige weniger oder nicht mehr privat vorsorgen. Die Haushalte der öffentlichen Arbeitgeber würden ebenfalls einer Belastungsprobe unterzogen, weil Pensionen weitergezahlt werden müssten und zusätzlich Beiträge zur Rentenversicherung in den Haushalten zu Buche schlagen würden.

¹⁴ 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 (RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz).

¹⁵ Der Entlastungseffekt für die Rentenversicherung bzw. der erzeugte Beitragssatzeffekt einer Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters ist u. a. auch deshalb begrenzt, weil die Maßnahme über die Renten Anpassungsformel zu höheren Renten Anpassungen führt. Vgl. dazu und zu den anderen vielschichtigen, teilweise gegenläufigen, finanziellen Effekten z. B. Gasche, M.: Ist die Rente mit 67 ein Rentenkürzungsprogramm? Auf die Sichtweise kommt es an!, Wirtschaftsdienst, 1, 2011, S. 53 ff.

¹⁶ Vgl. dazu Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages und den Ausschuss für Gesundheit des Deutschen Bundestages, Demografische Entwicklung: Finanzrisiken des Bundes aus seiner Beteiligung an der Finanzierung der Sozialversicherungen vom 23. Mai 2022, Geschäftszeichen IX 4 - 2020 - 0523.

Stellschraube Zahlungen des Bundes

Der Bund unterstützt die Rentenversicherung durch unterschiedliche Zahlungen. Dies sind u. a.:

- Bundeszuschüsse (allgemeiner Bundeszuschuss, zusätzlicher Bundeszuschuss und Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss),
- Beitragszahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten,
- Defizitdeckung der knappschaftlichen Rentenversicherung¹⁷ und
- sogenannte Erstattungen für die Mehrausgaben, die ab dem Jahr 2028 für die Mütterrente III und das bis zum Jahr 2031 konstante Sicherungsniveau vor Steuern entstehen.

Die Funktion der Bundeszuschüsse besteht darin, zum einen die finanzielle Stabilität der Rentenversicherung zu bewahren (Garantenfunktion) und zum anderen die versicherungsfremden Leistungen pauschal abzugelten. Die Bundeszuschüsse und die Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten werden jährlich regelgebunden fortgeschrieben.¹⁸

Seit Ende der 1990er-Jahre wurde der Bund stärker in die Finanzierung der Rentenversicherung einbezogen. Der zusätzliche Bundeszuschuss und der Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss wurden in dieser Zeit eingeführt. Die Leistungsausweitungen ab dem Jahr 2014 gingen mit Erhöhungen des allgemeinen Bundeszuschusses zusätzlich zur jährlichen Fortschreibung einher. Die Mehrausgaben für die Leistungsausweitungen des Rentenpakets 2025 muss der Bund ab dem Jahr 2028 vollständig erstatten.¹⁹

Auch die Zahlungen des Bundes müssen aufgebracht werden. Sie führen also zu Belastungen. Diese tragen die aktuellen Steuerzahlerinnen und Steuerzahler. Wird ein Teil der Bundesausgaben durch Schulden finanziert, tragen die Lasten auch künftige Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, die den Schuldendienst (Zins und Tilgung) leisten müssen.

Auch der Belastung des Bundes sind Grenzen gesetzt. Wenn die Zahlungen an die Rentenversicherung einen großen Teil der (Steuer-)Einnahmen des Bundes absorbieren, so dass für andere wichtige und zukunftsorientierte Vorhaben keine ausreichenden Mittel

¹⁷ Zusätzlich erstattet der Bund der Rentenversicherung Aufwendungen für Leistungen, die die Rentenversicherung für den Bund erbringt, die aber 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 (3,6 Mrd. Euro im Jahr 2025) oder Zuschüsse zu den Beiträgen zur Rentenversicherung der in Werkstätten und Inklusionsbetrieben beschäftigten behinderten Menschen (1,6 Mrd. Euro im Jahr 2025). Für die Defizitdeckung der knappschaftlichen Rentenversicherung waren rund 4,8 Mrd. Euro im Jahr 2025 veranschlagt. Vgl. Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2025, Einzelplan 11, Kapitel 1102 Titel 636 12, 636 16, 636 85.

¹⁸ Vgl. §§ 213, 177 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch.

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

zur Verfügung stehen (**Versteinerung des Haushalts**)²⁰, sollten Maßnahmen zur Verringerung der Belastung ergriffen werden.

3 Ausgewogene Lastenverteilung braucht geeignete Messgrößen für die Belastung

Da der Belastung der einzelnen Akteure bzw. Personengruppen Grenzen gesetzt sind bzw. Grenzen gesetzt werden sollten, sollten Reformmaßnahmen so gestaltet werden, dass sie die Lasten auf mehrere Schultern verteilen. Es gilt, eine ausgewogene Lastenverteilung zwischen Rentnerinnen und Rentnern, Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern und dem Bund sowie zwischen den Generationen zu erreichen.

Will man eine solche Lastenverteilung gewährleisten, sind Kennzahlen erforderlich, die diese Belastung messen. Vor allem für das Leistungsniveau der Rentenversicherung und für die Belastung des Bundes sollten geeignetere Messgrößen herangezogen werden.

3.1 Sicherungsniveau vor Steuern kann das Leistungsniveau der Rentenversicherung nicht messen

Das Leistungsniveau der Rentenversicherung wird derzeit anhand des Sicherungsniveaus vor Steuern gemessen. Dieses ist seit der Nachhaltigkeitsreform im Jahr 2005 von 53 auf 48 % im Jahr 2025 gesunken. Seit Mitte der 2010er-Jahre liegt es etwa auf dem Niveau von 48 % (vgl. Abbildung 1). 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.²¹ Die Haltelinie griff erstmalig zur Rentenanpassung am 1. Juli 2024.

²⁰ Vgl. z. B. Stellungnahme des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung an das Bundesministerium der Finanzen 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, Geschäftszeichen I 2 - 0002340.

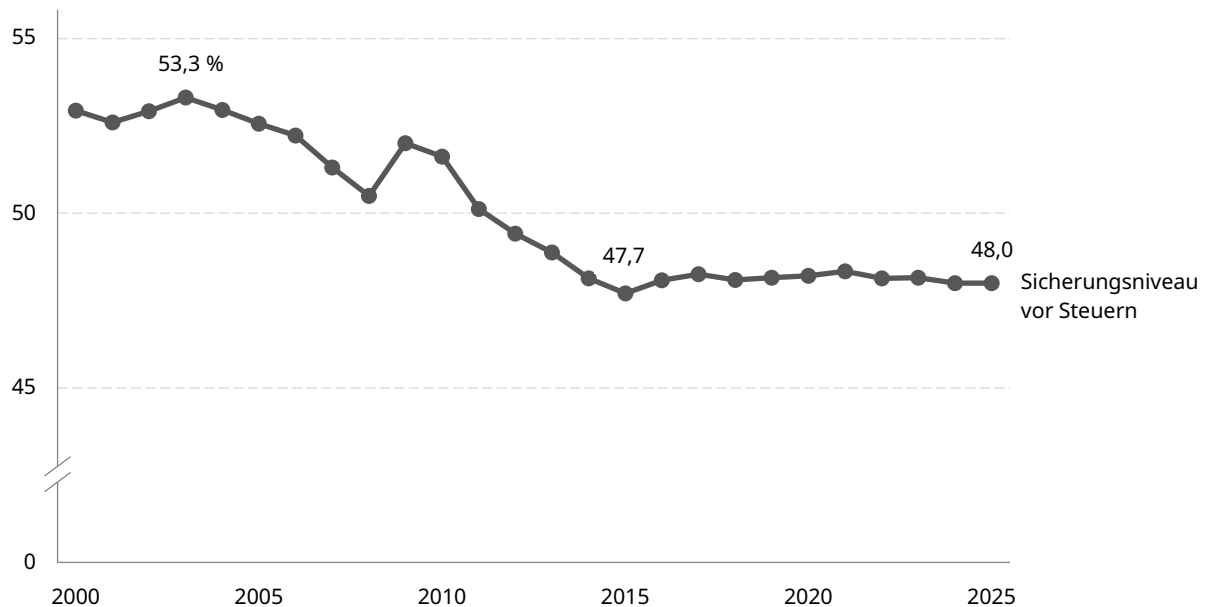
²¹ Vgl. RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz. Schon seit dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz aus dem Jahr 2004 war das Sicherungsniveau vor Steuern grundsätzlich eine Zielgröße. So musste die Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften geeignete Maßnahmen vorschlagen, wenn das Sicherungsniveau vor Steuern in der mittleren Variante der Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts bis zum Jahr 2020 den Wert von 46 % oder bis zum Jahr 2030 den Wert von 43 % unterschreitet. Aber erst mit dem RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz war 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 war seitdem nicht mehr möglich.

Seitdem ist das Sicherungsniveau vor Steuern auch eine Steuerungsgröße, weil die jährliche Rentensteigerung nun gerade so festgelegt wird, dass das Sicherungsniveau vor Steuern von 48 % erhalten bleibt.²² Das Rentenpaket 2025 sieht vor, diese sogenannte Rentenanpassung nach Mindestrentenniveau bis zum Jahr 2031 beizubehalten.

Abbildung 1

Sicherungsniveau vor Steuern ist seit dem Jahr 2015 nahezu konstant

Bis zum Jahr 2015 ist das Sicherungsniveau vor Steuern von 53 auf knapp 48 % gesunken. Danach veränderte es sich kaum noch. Es lag bis zum Jahr 2025 etwa bei 48 %.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund: Rentenversicherung in Zeitreihen, Oktober 2025.

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

²² Vgl. Rentenpaket I und 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.

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.

Dies zeigt sich insbesondere an den **Leistungsausweitungen** seit dem Jahr 2014 (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.²³ 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. Entsprechend hat das Sicherungsniveau vor Steuern die Belastung der Rentnerinnen und Rentner überzeichnet, weil es ein zunächst sinkendes und später ein konstantes Leistungsniveau anzeigte, während das tatsächliche Leistungsniveau gestiegen war.

Insgesamt kommt der Bundesrechnungshof zu dem Ergebnis, dass eine Größe, die wenig mit der Lebenswirklichkeit zu tun hat und das Leistungsniveau der Rentenversicherung nicht realistisch abbildet, die Höhe der jährlichen Rentenanpassung und damit maßgeblich die Rentenausgaben bestimmt.

Um das Leistungsniveau besser und richtig zu messen, 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 Einkommen der Beschäftigten bzw. der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler. 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 (vgl. Abbildung 2).

²³ 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.

In Abbildung 2 sind für die Jahre 2000 bis 2024 beispielhaft die Verläufe dreier durchschnittlicher Rentenniveaus dargestellt. Die durchschnittlichen Rentenniveaus ergeben sich, indem eine Durchschnittsrente ins Verhältnis zu einem durchschnittlichen beitragspflichtigen Entgelt gesetzt wird. Die Durchschnittsrenten werden berechnet, indem die Rentenausgaben (mit und ohne Krankenversicherung der Rentner; KVdR) durch die Anzahl der Rentnerinnen und Rentner dividiert werden. Das durchschnittliche beitragspflichtige Entgelt ergibt sich, indem die Summe der beitragspflichtigen Einkommen²⁴ im jeweiligen Jahr durch die Anzahl der Beschäftigten oder durch die Anzahl an Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern²⁵ dividiert wird. Die Kurvenverläufe aller drei beispielhaft abgebildeten 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 oben dargestellten Leistungsausweitungen stattgefunden haben. Im gleichen Zeitraum hat sich das Sicherungsniveau vor Steuern dagegen kaum verändert.

Hätten die Leistungsausweitungen ab dem Jahr 2014 nicht stattgefunden, wäre das durchschnittliche Rentenniveau ähnlich wie das Sicherungsniveau vor Steuern kaum gestiegen (vgl. Abbildung 3). Insgesamt ist festzustellen, dass das durchschnittliche Rentenniveau die tatsächlichen Rentenleistungen und damit das Leistungsniveau realistischer abbilden kann als das Sicherungsniveau vor Steuern.

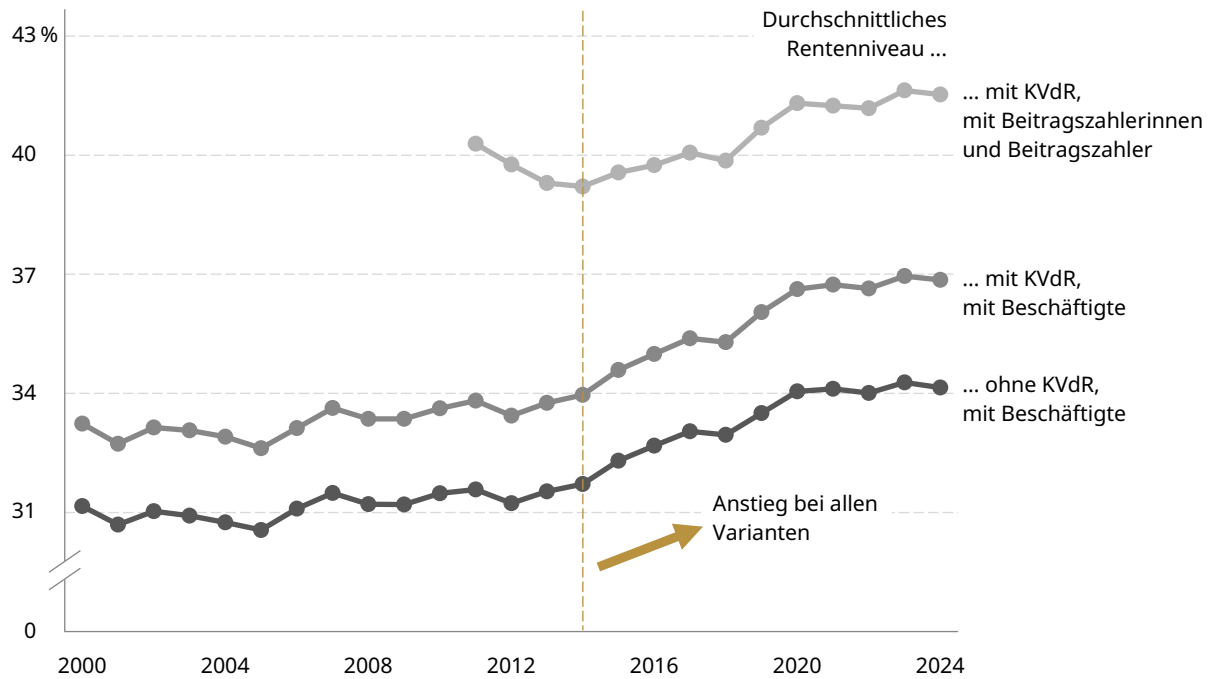
²⁴ Die Summe der beitragspflichtigen Einkommen ergibt sich rechnerisch, wenn die Beitragseinnahmen ohne Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten durch den Beitragssatz dividiert werden. Diese Einkommenssumme müsste also in einem Jahr mit dem allgemeinen Beitragssatz verbeitragt (multipliziert werden), um die Beitragseinnahmen dieses Jahres zu erzielen. Dividiert durch die Anzahl der Beschäftigten oder die Anzahl der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler ergibt sich das durchschnittliche beitragspflichtige Entgelt.

²⁵ Für das durchschnittliche Entgelt, berechnet mit den Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern, können nur Werte ab dem Jahr 2011 dargestellt werden. Werte für die Beitragszahlerinnen und Beitragszahler 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 Beitragszahlern erfasst wurden.

Abbildung 2

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

Die drei beispielhaft ausgewählten 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 2010er-Jahre an.

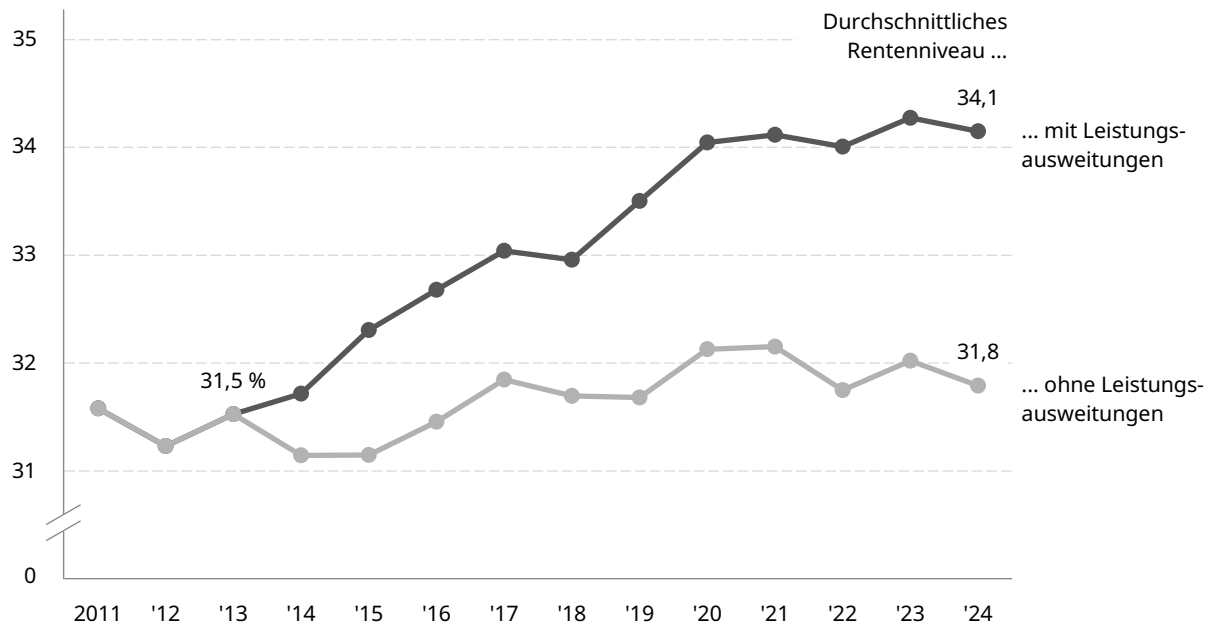


Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von: Deutsche Rentenversicherung Bund: Rentenversicherung in Zeitreihen, Oktober 2025 sowie Statistik der Deutschen Rentenversicherung, Versicherte 2004/2005 bis 2023; Rentenversicherungsberichte 2002 bis 2025.

Abbildung 3

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.

Die Messgröße Sicherungsniveau vor Steuern hat zum einen Reformen wie die Mütterrente I und II oder die höheren Erwerbsminderungsrenten nicht gewürdigt. Zum anderen wurde das ansteigende und damit höhere tatsächliche Leistungsniveau seit dem Jahr 2014 nicht sichtbar gemacht. 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 dürfte 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.

3.2 Finanzielle Belastung des Bundes muss richtig gemessen werden

Die Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung steigen stetig. Sie sind im Bundeshaushalt für das Jahr 2025 mit rund 123 Mrd. Euro veranschlagt worden.²⁶ Der Bundesrechnungshof hat u. a. in seinen Berichten an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages und an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) mehrfach das Ausmaß der Zahlungen des Bundes kritisiert.²⁷ Er hat in der Vergangenheit anlässlich rentenpolitischer Vorhaben vor einer zu hohen finanziellen Belastung bzw. vor einer Überlastung des Bundes gewarnt.

Gleichzeitig gibt es in der rentenpolitischen Diskussion²⁸ 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 betrachtet relativ zum Bruttoinlandsprodukt (BIP), relativ zum Volumen des Bundeshaushaltes und relativ zu den Einnahmen der Rentenversicherung nicht erhöht bzw. sind teilweise etwas gesunken. Aus

²⁶ Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2025, Einzelplan 11, Kapitel 1102, Titelgruppe 01.

²⁷ Der Bundesrechnungshof hat neun Berichte nach § 88 Absatz 2 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“ und „Finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung – ausgewählte rentenpolitische Vorhaben“. Die Beratungsberichte sind auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht. Zudem hat der Bundesrechnungshof eine schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 14. Oktober 2024, Ausschussdrucksache 20(11)522 verfasst.

²⁸ Im Deutschen Bundestag: Bundestagdrucksache 20/15008, 21. Februar 2025, Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 17. Februar 2025 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, Fragen 61 ff.; [Präsentation Deutsche Rentenversicherung Bund](#).

diesem Argument wird verschiedentlich geschlussfolgert, dass der Bund noch mehr 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. Die Antwort hängt von der Perspektive ab, also davon, ob aus der Sicht der Rentenversicherung oder aus der Sicht des Bundes argumentiert wird.

Aus der **Perspektive der Rentenversicherung** stehen die **Rentenfinanzen** im Mittelpunkt. Hier 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** stehen die **Bundesfinanzen** im Mittelpunkt. Für den Bund ist seine finanzielle **Belastung** maßgeblich. Es geht darum, wie stark der Bund durch die Zahlungen an die Rentenversicherung belastet ist und wie stark hierdurch seine finanziellen Spielräume eingeschränkt werden.

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 die Belastung gestiegen sein.

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, welche Kennzahl das Engagement des Bundes für die Rentenversicherung und vor allem welche Kennzahl die Belastung des Bundes durch Zahlungen an die Rentenversicherung am besten messen kann.

Er kommt zu dem Ergebnis, dass sich als Indikator für das Engagement des Bundes am besten die **Rentenausgabenquote** (Zahlungen des Bundes in Relation zu den Rentenausgaben) eignet. 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. Bei der Rentenausgabenquote geht es um die Rentenfinanzen. 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.

Als Indikator für die Belastung des Bundes ist die **Steuereinnahmequote**, also die Zahlungen des Bundes relativ zu den Steuereinnahmen des Bundes, am besten geeignet. 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.

Entsprechend stehen die Bundesfinanzen im Mittelpunkt: Zur Berechnung der Quote werden die Zahlungen des Bundes als Ausgabengröße und die Steuereinnahmen als Einnahmegröße des Bundeshaushalts herangezogen. Der Bundesrechnungshof wird zukünftig die **Steuereinnahmequote als Belastungsindikator** verwenden, um die Belastung des Bundes durch Zahlungen an die Rentenversicherung zu messen und zu würdigen.

Andere Quoten sind nicht oder weniger geeignet. Die **BIP-Quote** (Zahlungen des Bundes in Relation zum BIP) kann 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 Schwankungen der BIP-Entwicklung beeinflusst, was aber weder mit einem veränderten Engagement noch mit einer veränderten Belastung des Bundes einhergehen muss.

Eine Quote, die die Zahlungen des Bundes ins Verhältnis zum Ausgabevolumen des Bundeshaushalts setzt, kann die Belastung des Bundes nur bedingt abbilden. Dies liegt daran, dass das Haushaltsvolumen Sondereinflüssen unterliegt, wie beispielsweise in der Vergangenheit höheren Ausgaben aufgrund der Finanzkrise oder der Corona-Krise. Diese reduzieren die Quote, bedeuten aber nicht zwangsläufig eine gesunkene Belastung des Bundes. Auch das Engagement des Bundes kann diese Quote nicht abbilden, weil nur die Bundesfinanzen betrachtet werden.

Bei den bevorstehenden Rentenreformen könnte 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. Die **Gesetzesvorhaben** könnten entsprechend ausgestaltet werden.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die bestehende und künftige Belastung des Bundes z. B. bei Gesetzesvorhaben in den Blick zu nehmen und mit der Steuereinnahmenquote transparent zu machen. Dies verbessert die Informationsqualität für anstehende rentenrechtliche Reformvorhaben. Für wenig geeignet hält der Bundesrechnungshof die BIP-Quote als Indikator für die Belastung des Bundes. Mit ihr sollte eine Erhöhung der Zahlungen des Bundes nicht gerechtfertigt werden.

Ein Anwendungsbeispiel für den Belastungsindikator sind die Auswirkungen des **Rentenpakets 2025**. Es sieht im Wesentlichen vor, dass das Sicherungsniveau vor Steuern bis zum Jahr 2031 bei 48 % konstant gehalten und die Mütterrente III eingeführt wird. Die Mehrausgaben der Rentenversicherung für diese beiden Leistungsausweitungen soll der Bund erstatten. Das gesamte Rentenpaket 2025 kostet den Bund bis zum Jahr 2040 mehr als 200 Mrd. Euro.

Abbildung 4 stellt den Belastungsindikator für die Bundeszuschüsse plus Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten dar.²⁹ Der Belastungsindikator lag im Jahr 2025 bei 28,9 %. Das heißt: Rechnerisch gab der Bund fast 29 % seiner Steuereinnahmen für Bundeszuschüsse und Beiträge für Kindererziehungszeiten aus. Die Quote steigt unter Berücksichtigung der Erstattungen für die Mütterrente III³⁰ und für das konstante Sicherungsniveau vor Steuern in den Jahren 2025 bis 2028 um rund 5 Prozentpunkte auf 33,7 %.³¹ Damit fließen rechnerisch im Jahr 2028 schon über ein Drittel der Steuereinnahmen des Bundes in die Rentenversicherung. Der Spielraum des Bundeshaushalts für andere Ausgabenvorhaben wird im Zeitverlauf immer stärker eingeschränkt. Das Maximum der Belastung ist im Jahr 2033 mit 35,5 % erreicht. Danach bleibt die Belastung in etwa auf diesem Niveau konstant. Ohne Rentenpaket 2025 würde der Belastungsindikator auch ansteigen. Er wäre aber um rund 3 Prozentpunkte geringer.

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.

Die gesamten Zahlungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung, also Bundeszuschüsse, Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten, Defizitdeckung für die knappschaftliche Rentenversicherung, Zahlungen nach dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG) und Beiträge des Bundes für in Werkstätten und Inklusionsbetrieben beschäftigte behinderte Menschen implizieren eine Steuereinnahmenquote von 38 % in den 2030er-Jahren.³²

²⁹ Ab dem Jahr 2028 sind die Erstattungen für die Mütterrente III und für das bis zum Jahr 2031 konstante Sicherungsniveau vor Steuern enthalten.

³⁰ Die Mütterrente III wird ab dem Jahr 2027 gewährt. Die Zahlungen für das Jahr 2027 finden jedoch erst im Jahr 2028 statt. Somit schlagen für den Bund im Jahr 2028 die Erstattungen für die Mütterrente III doppelt zu Buche. Deshalb weist in Abbildung 4 die Kurve für die Steuereinnahmequote mit Rentenpaket 2025 im Jahr 2028 einen „Zacken“ auf.

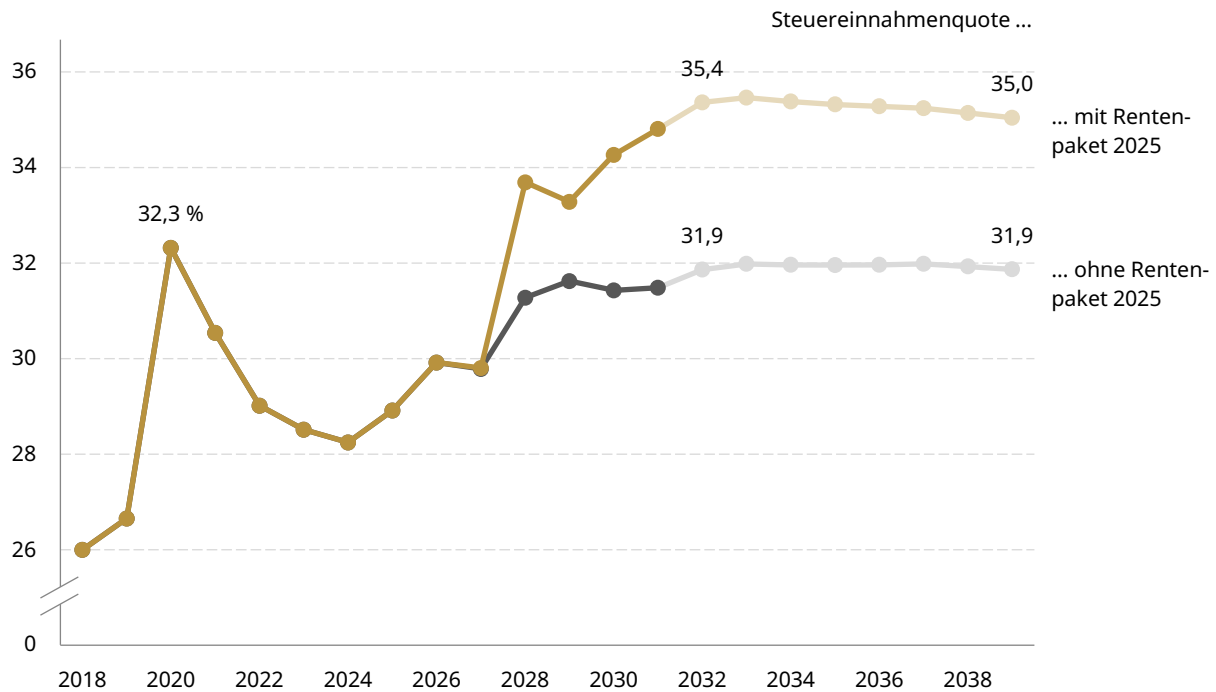
³¹ Die Werte für die Bundeszuschüsse bis zum Jahr 2039, für die Beiträge für Kindererziehungszeiten bis zum Jahr 2029 und für die Erstattungen bis zum Jahr 2039 wurden dem Rentenversicherungsbericht 2025 entnommen. Die Beitragszahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten werden ab dem Jahr 2030 mit der Entwicklung der Beitragseinnahmen fortgeschrieben. Die Werte für Steuereinnahmen ab dem Jahr 2026 stammen aus der Steuerschätzung vom Herbst 2025. Ab dem Jahr 2031 werden sie mit einer Rate von 3 % p. a. fortgeschrieben.

³² Hierbei wurde unterstellt, dass sich die AAÜG-Zahlungen wie die Rentenanpassungen und die Beiträge des Bundes für in Werkstätten und Inklusionsbetrieben beschäftigte behinderte Menschen wie die Beitragseinnahmen aus dem Rentenversicherungsbericht 2025 entwickeln. Die Defizitdeckung für die knappschaftliche Rentenversicherung wurde konstant gehalten.

Abbildung 4

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 2020 bis 2022.



Erläuterung: 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.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von: Daten der Deutschen Rentenversicherung, Bundeshaushaltspläne 2025 und 2026, Bundesministerium der Finanzen, Steuerschätzung vom Oktober 2025, Rentenversicherungsbericht 2025.

Schon ohne Rentenpaket 2025 würde die Belastung des Bundes in den nächsten Jahren deutlich ansteigen. Mit dem Rentenpaket 2025 wird die Lage noch ernster. Die Rentenversicherung absorbiert mehr als ein Drittel der Steuereinnahmen des Bundes. Der Belastungsindikator zeigt dringenden Handlungsbedarf an. Wenn die Versteinerung des Bundeshaushalts nicht weiter voranschreiten und der Handlungs- und Finanzierungsspielraum für andere politische Projekte nicht weiter begrenzt werden soll, muss gegengesteuert werden.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, bei den anstehenden Reformvorhaben bzw. bei den Vorschlägen der Alterssicherungskommission die Belastung des Bundes zu berücksichtigen und sie mit einem geeigneten Indikator wie der Steuereinnahmenquote zu

messen. Geeignete Maßnahmen innerhalb eines Reformpaketes sollten die Belastung des Bundes bzw. den Anstieg der Steuereinnahmenquote begrenzen.

4 Höhe der versicherungsfremden Leistungen rechtfertigt nicht, Bundeszuschüsse noch stärker zu erhöhen

Der Bundesrechnungshof hat zudem festgestellt, dass auch die Höhe der nicht beitragsgedeckten Leistungen – auch versicherungsfremde Leistungen genannt – höhere Bundeszuschüsse nicht rechtfertigen kann.

Versicherungsfremde Leistungen sind Leistungen, die die Rentenversicherung zwar erbringt, die aber zum Aufgabenbereich des Gesamtstaates gehören und in diesem Sinne keine Versicherungsleistungen darstellen. Hierzu zählen z. B. die Mütterrente I und II oder die Grundrente. Da versicherungsfremde Leistungen gesamtgesellschaftliche Aufgaben erfüllen, werden sie gemeinhin in die Finanzierungsverantwortung des Bundes gestellt. Eine Funktion der Bundeszuschüsse besteht entsprechend darin, die versicherungsfremden Leistungen pauschal abzugelten. Deshalb ist die Frage naheliegend, ob die Höhe der Bundeszuschüsse auskömmlich ist, um die versicherungsfremden Leistungen abzugelten. Wäre dies nicht der Fall, würde die Versichertengemeinschaft Leistungen finanzieren, die gesamtstaatliche Aufgaben erfüllen.

In einer Prüfung befasste sich der Bundesrechnungshof deshalb mit der Abgrenzung und der Höhe der versicherungsfremden Leistungen sowie mit der Frage, ob die Bundeszuschüsse ausreichen, um die versicherungsfremden Leistungen pauschal abzugelten.³³

Welche Leistungen versicherungsfremd sind und wie sie von den Versicherungsleistungen abzugrenzen sind, ist umstritten. Etabliert hat sich deshalb eine enge und eine erweiterte Abgrenzung, die auch vom BMAS verwendet wird.³⁴ Jedoch herrscht nicht bei jeder dort berücksichtigten Leistung Einigkeit darüber, ob sie versicherungsfremd ist (wie z. B. bei den Hinterbliebenenrenten oder beim Wanderungsausgleich). Auch ist bei

³³ Bundestagsdrucksache 20/9700, Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes 2023, Gesetzliche Rentenversicherung: Transparenz bei den versicherungsfremden Leistungen schaffen, Nummer 9.

³⁴ Einem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses des Deutschen Bundestages folgend, hat das BMAS in Zusammenarbeit mit der Deutschen Rentenversicherung Bund einen Bericht zu den nicht beitragsgedeckten Leistungen erstellt und dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 27. Februar 2025 übermittelt. In dem Bericht werden die nicht beitragsgedeckten Leistungen in der engen und erweiterten Abgrenzung für das Jahr 2023 dargestellt und begründet. Vgl. Bundestagsdrucksache 21/1419, S. 3.

einzelnen Leistungen die tatsächliche Höhe umstritten, wie z. B. die Summe der versicherungsfremden Leistungen aufgrund der Höherwertung der im Beitrittsgebiet gezahlten Arbeitsentgelte.

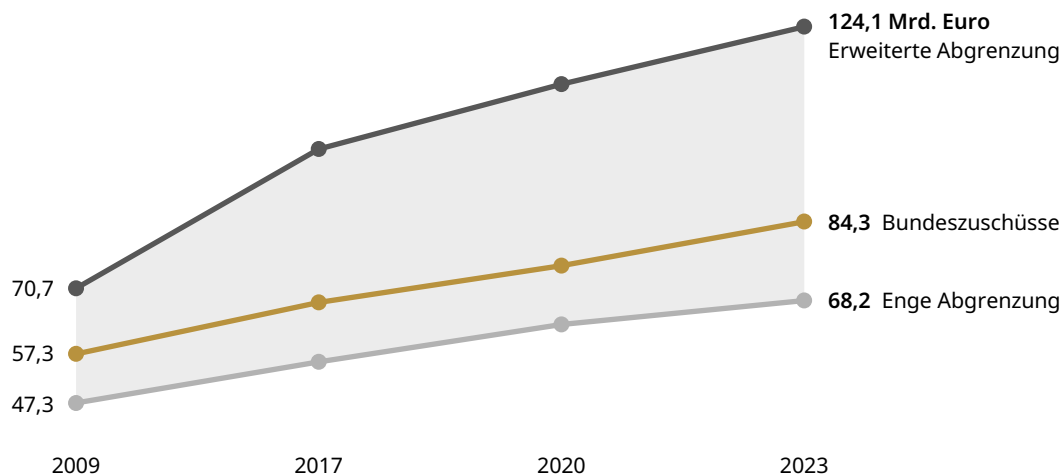
Legt man trotz dieser Unklarheiten die **enge Abgrenzung** der versicherungsfremden Leistungen zugrunde, sind auf Basis der aktuellsten verfügbaren Zahlen für das Jahr 2023 die Bundeszuschüsse mit 84,3 Mrd. Euro höher als die versicherungsfremden Leistungen mit 68,2 Mrd. Euro in der engen Abgrenzung. Bei der **erweiterten Abgrenzung** sind die versicherungsfremden Leistungen mit 124,1 Mrd. Euro höher als die Bundeszuschüsse.³⁵

Die Bundeszuschüsse liegen also innerhalb einer Bandbreite zwischen enger und erweiterter Abgrenzung (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5

Bundeszuschüsse liegen innerhalb der Bandbreite aus enger und erweiterter Abgrenzung

Die Bundeszuschüsse sind höher als die versicherungsfremden Leistungen in der engen Abgrenzung und niedriger als die versicherungsfremden Leistungen in der erweiterten Abgrenzung.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund: Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse 2023, November 2024.

³⁵ Vgl. Deutsche Rentenversicherung Bund: Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse 2023, November 2024. Die Werte stimmen mit denjenigen überein, die das BMAS in seinem Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages angegeben hat.

Wegen der Unklarheiten hinsichtlich der Abgrenzung und der Höhe der einzelnen Leistungen ist die Auffassung vertretbar, dass die Höhe der versicherungsfremden Leistungen genauso wie die Bundeszuschüsse zwischen der Höhe der engen Abgrenzung und der Höhe der erweiterten Abgrenzung liegt. Somit gäbe es derzeit keinen Anlass, die Bundeszuschüsse als nicht auskömmlich zu erachten. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes erfüllen die Bundeszuschüsse ihre Aufgabe, die versicherungsfremden Leistungen pauschal abzugelten. Es gibt somit keinen Anlass, die Höhe der Bundeszuschüsse aufgrund der Höhe der versicherungsfremden Leistungen zu verändern.

Die Abgrenzungsprobleme und die Probleme bei der Abschätzung der Höhe der versicherungsfremden Leistungen müssen nicht gelöst sein, um diese Aussage zu treffen. Diese Probleme sind gerade der Grund dafür, dass die pauschale Abgeltung über die Bundeszuschüsse und nicht eine rechnerisch ermittelte „Eins-zu-eins-Erstattung“ das richtige Instrument ist, den Bund an der Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen zu beteiligen.

Dr. Weber

Weinert

Beglaubigt: Petra Schmid, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.