Bundesrechnungshof

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales

zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung

Geplante Abschaffung der Rentenanpassungsformel in ihrer bisherigen Form

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

Gz.: IX 2 - 0001821 3. Februar 2023

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Änderung der Rentenanpassungsformel reißt Finanzierungslücke in die Rentenkasse

Mit dem vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) geplanten dauerhaften Mindestrentenniveau von 48 % ab dem Jahr 2026 entfiele die „Stellschraube Rentenniveau“ für eine nachhaltige Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung. Die damit einhergehende Abschaffung der Rentenanpassungsformel in ihrer bisherigen Form erzeugt in den Jahren 2026 bis 2036 voraussichtlich eine Finanzierungslücke von ca. 235 Mrd. Euro. Diese Lücke müssten Beitragszahlende sowie der Bund und damit die Steuerzahlenden schließen.

Worum geht es?

Die demografische Entwicklung stellt die gesetzliche Rentenversicherung vor große Herausforderungen. Die graduelle Reduktion des Rentenniveaus durch den Beitragssatzfaktor und den Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenanpassungsformel hilft, die Rentenfinanzen vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung zu stabilisieren. Mit dem geplanten dauerhaft konstanten Mindestrentenniveau würde diese Stellschraube zur Stabilisierung der Rentenfinanzen künftig entfallen.

Was ist zu tun?

Das BMAS muss transparent darlegen, welche finanziellen Konsequenzen die Abschaffung der Rentenanpassungsformel in ihrer bisherigen Form hätte, welche Finanzierungslücke entstünde und wie diese durch andere Maßnahmen geschlossen werden könnte.

Was ist das Ziel?

Die finanzielle Stabilität der gesetzlichen Rentenversicherung muss auch in den nächsten Jahrzehnten gewährleistet sein, wenn sich die Auswirkungen der demografischen Entwicklung deutlich zeigen. Dabei gilt es, die demografischen Lasten fair zwischen Beitragszahlenden, Rentenbeziehenden und den Steuerzahlenden sowie zwischen den Generationen zu verteilen.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkungen	7
2	Bedeutung der Stellschraube Rentenniveau und der Rentenanpassungsformel	8
3	Geplante Neuregelung: dauerhaftes Mindestrentenniveau von 48 %	10
3.1	Neue Regeln für die Rentenanpassung	10
3.2	Neue Determinanten der Rentenanpassung	11
3.3	Finanzielle Effekte – Auswirkungen auf die Rentenausgaben, den Beitragssatz und den Bundeszuschuss	12
4	Würdigung	14
5	Stellungnahme des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales	15
6	Abschließende Würdigung	16

Abkürzungsverzeichnis

B

BHO *Bundeshaushaltsordnung*
BIP *Bruttoinlandsprodukt*
BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

G

GKV *Gesetzliche Krankenversicherung*

K

KVdR *Krankenversicherung der Rentner*

M

Mrd. *Milliarden*

S

SGB VI *Sechstes Buch Sozialgesetzbuch*
SPV *Soziale Pflegeversicherung*

0 Zusammenfassung

Aufgrund der gravierenden Auswirkungen auf den Bundeshaushalt befasst sich der Bundesrechnungshof in einer Berichtsreihe mit der finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung. Er legt seine Prüfungsergebnisse und Empfehlungen zu Themen dar, die die finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung unmittelbar betreffen. In diesem Bericht ist dies die geplante Abschaffung der Rentenanpassungsformel in ihrer bisherigen Form, indem ein Mindestrentenniveau von 48 % dauerhaft festgeschrieben wird.

0.1 Durch die demografische Entwicklung wird die Zahl der Rentenbeziehenden stark ansteigen und damit werden die Rentenausgaben erheblich zunehmen. Die Zahl der Beitragszahlenden wird dagegen eher stagnieren, so dass höhere Beitragssätze erforderlich sind, um die gestiegenen Ausgaben zu finanzieren. Um dieser absehbaren Entwicklung Rechnung zu tragen, gestaltete der Gesetzgeber bereits im Jahr 2004 die jährliche Rentenanpassung so, dass ein höherer Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung und eine Zunahme der Anzahl der Rentenbeziehenden im Vergleich zur Anzahl der Beitragszahlenden die Rentenanpassung dämpft (**Rentenanpassungsformel**). Die Renten steigen dann etwas weniger als die Löhne der Beschäftigten. Folglich sinkt das Rentenniveau. Die graduelle Reduktion des Rentenniveaus bremst den Anstieg der Rentenausgaben und den Beitragssatzanstieg. Die Rentenanpassungsformel trägt also zu einer nachhaltigen Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung bei (Tnr. 2).

0.2 Der Rentenversicherungsbericht 2022 zeigt, dass die gesetzliche Rentenversicherung aufgrund der bisherigen Dämpfungsmechanismen in der Rentenanpassungsformel im Zeitraum der Jahre 2026 bis 2036 rund **235 Milliarden** (Mrd.) **Euro weniger** ausgeben wird, verglichen mit einer Situation, in der es diese Dämpfungsmechanismen nicht gäbe. Umgerechnet in Beitragssatzpunkten wird so ein Beitragssatzanstieg von ca. zwei Prozentpunkten verhindert (Tnr. 3.3).

0.3 Die Bundesregierung plant nun, im sogenannten Rentenpaket II ab dem Jahr 2026 ein Mindestrentenniveau von 48 % dauerhaft festzulegen (**Rentenanpassung nach Mindestrentenniveau**). Dadurch würde die Rentenanpassungsformel in ihrer bisherigen Form mit ihren Dämpfungsmechanismen abgeschafft. Die durch die bisherige Rentenanpassungsformel erzeugte finanzielle Entlastung über ein graduell sinkendes Rentenniveau entfiele. Eine bedeutsame Stellschraube für die nachhaltige Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung ginge verloren. Die Folgen wären eine höhere finanzielle Belastung der Beitragszahlenden und des Bundes, dessen Bundeszuschüsse deutlich stärker stiegen. Allein im Zeitraum der Jahre 2026 bis 2036 müssten Beitragszahlende und Bund durchschnittlich jährlich über 20 Mrd. Euro mehr aufbringen (Tnrn. 3.1 und 3.3).

0.4 Wenn die gleiche finanzielle Entlastung, die mit der Rentenanpassungsformel einhergeht, etwa durch eine **Teilkapitaldeckung** der gesetzlichen Rentenversicherung (Aktienrente) erreicht werden sollte, müsste bei einer Kapitalrendite von z. B. 5 % der

Kapitalstock im Jahr 2026 17,5 Mrd. Euro betragen und dann bis auf 876 Mrd. Euro im Jahr 2036 anwachsen. Dann könnten die Erträge des Kapitalstocks die rund 44 Mrd. Euro finanzieren, die die gesetzliche Rentenversicherung im Jahr 2036 durch die Abschaffung der Rentenanpassungsformel mehr ausgeben muss (Tnr. 3.3).

0.5 Mit einer Rentenanpassung nach Mindestrentenniveau würde die **Lastenverteilung zugunsten der Rentenbeziehenden** und zum Nachteil der Beitragszahlenden und des Bundes verändert. So führt ein höherer Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung zwar immer noch im Vergleich zur Lohnentwicklung zu etwas geringeren Rentensteigerungen. Der Effekt ist jedoch geringer. Zudem führt z. B. ein höherer Beitragssatz in der Sozialen Pflegeversicherung bei der Rentenanpassung nach Mindestrentenniveau zu höheren Rentensteigerungen und damit dazu, dass die Beitragszahlenden und der Bund auch die höheren Beiträge für die Pflegeversicherung mitfinanzieren. Lasten der Rentenbeziehenden werden auf die Beitragszahlenden und den Bund verschoben (Tnr. 3.2).

0.6 Der Bundesrechnungshof hat das BMAS gebeten, in der Gesetzesbegründung zum Rentenpaket II detailliert die Risiken zu beschreiben, die mit der Abschaffung der Rentenanpassungsformel in ihrer bisherigen Form angesichts der demografischen Entwicklung verbunden sind. Außerdem sollte es die Finanzierungslücke, die Beitragssatzeffekte und die Auswirkungen auf den Bundeshaushalt für die nächsten Jahrzehnte darstellen sowie Lösungen aufzeigen, wie die Finanzierungslücke geschlossen werden könnte (Tnr. 4).

0.7 Das BMAS hat erwidert, dass im Koalitionsvertrag verabredet sei, die gesetzliche Rente zu stärken und das Mindestrentenniveau von 48 % dauerhaft zu sichern. Zur geplanten gesetzgeberischen Umsetzung hat sich das BMAS nicht geäußert. Die Berechnungen des Bundesrechnungshofes zu den finanziellen Auswirkungen einer Abschaffung der Rentenanpassungsformel in ihrer bisherigen Form hat es nicht kommentiert. Ursächlich hierfür sei, dass es derzeit keine gesetzlichen Regelungen zu der geplanten Verlängerung der Haltelinie über das Jahr 2025 hinaus gebe. Das BMAS hat schließlich darauf hingewiesen, dass es bei der Gesetzesbegründung die in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien festgelegte Gesetzesfolgenabschätzung beachten werde (Tnr. 5).

0.8 Das Koalitionsvorhaben eines dauerhaften Mindestrentenniveaus von 48 % wird auf jeden Fall eine enorme Finanzierungslücke in der gesetzlichen Rentenversicherung zur Folge haben. Dies gilt unabhängig davon, wie die Regelung zum Mindestrentenniveau im Detail ausgestaltet wird.

Der Bundesrechnungshof hält es für dringend erforderlich, im Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung des Koalitionsvorhabens die dadurch entstehende Finanzierungslücke für die nächsten Jahrzehnte isoliert darzustellen und darzulegen, wie sie geschlossen werden soll. Dies ist wichtig, um das Parlament und die Öffentlichkeit ausreichend und transparent über die finanzielle Tragweite dieser Maßnahme zu informieren (Tnr. 6).

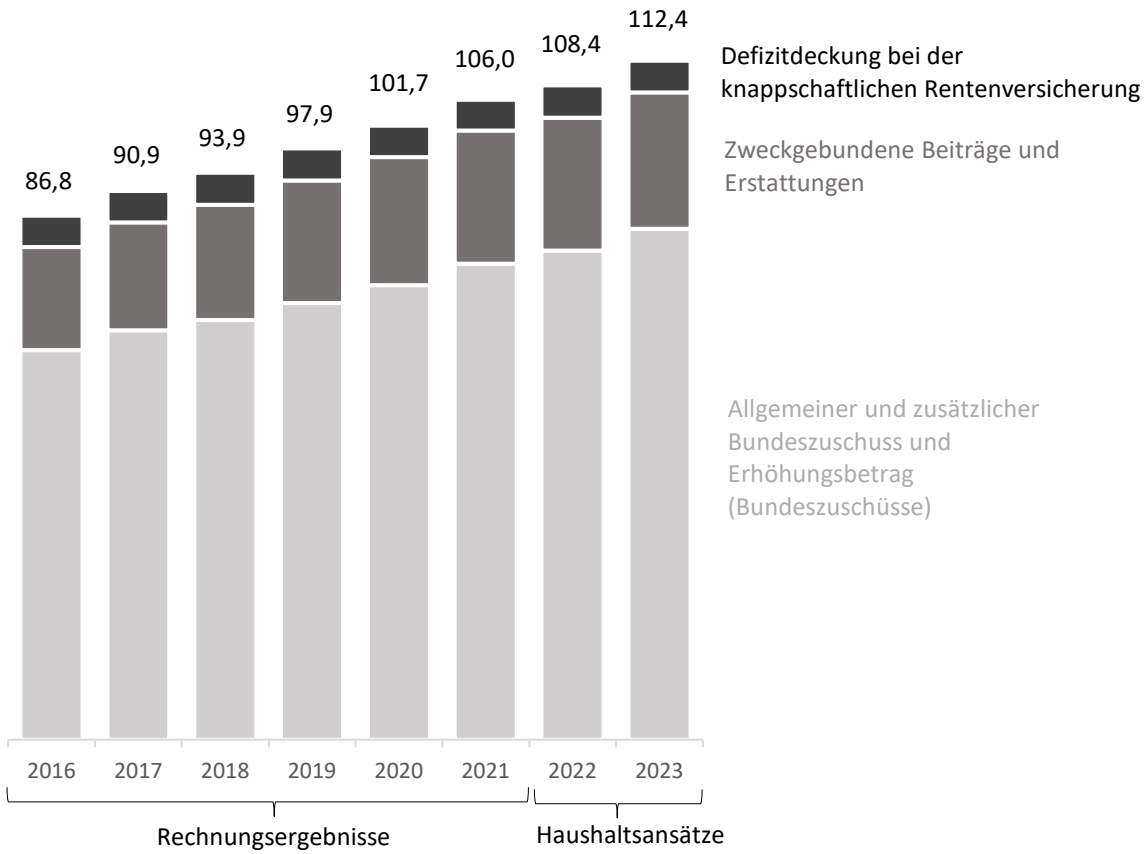
1 Vorbemerkungen

Mehr als ein Fünftel der im Bundeshaushalt vorgesehenen Ausgaben fließt alljährlich in die gesetzliche Rentenversicherung.[1] Im Jahr 2023 werden dies über 112 Mrd. Euro sein. Damit ist die finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung für die Finanzen des Bundes von herausragender Bedeutung. Die Entwicklung der vergangenen Jahre stellt Abbildung 1 dar.

Abbildung 1

Ausgaben des Bundes für die gesetzliche Rentenversicherung steigen kontinuierlich.

In den Jahren 2016 bis 2023 erhöhten sich die jährlichen Zahlungen des Bundes an die Haushalte der Rentenversicherungsträger von 86,8 Mrd. auf 112,4 Mrd. Euro.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltsrechnung (Rechnungsergebnisse) des Bundes für die Haushaltsjahre 2016 bis 2021; Haushaltspläne für die Jahre 2022 und 2023.

[1] Das Volumen des Bundeshaushalts liegt im Jahr 2023 bei 476,29 Mrd. Euro.

Der Bundesrechnungshof berichtet deshalb fortlaufend über die derzeitige und die künftig zu erwartende finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung.[2] Er legt zudem seine Prüfungsergebnisse und Empfehlungen zu Themen dar, die die finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung unmittelbar betreffen.

In diesem Bericht setzt er sich mit der geplanten Einführung eines dauerhaften Mindestrentenniveaus von 48 % auseinander. Sie hätte zur Folge, dass die Rentenanpassungsformel in ihrer bisherigen Form abgeschafft wird. Jedoch sollte gerade diese Rentenanpassungsformel helfen, die finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung trotz der großen demografischen Herausforderungen in den kommenden Jahrzehnten zu stabilisieren.

2 Bedeutung der Stellschraube Rentenniveau und der Rentenanpassungsformel

Die demografische Entwicklung, geprägt durch den Rückgang der Geburtenrate, der verlängerten Lebenserwartung und durch die allmählich ins Rentenalter eintretende Babyboomer-Generation, stellt die gesetzliche Rentenversicherung vor große Herausforderungen. Um die finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung an die demografische Entwicklung anzupassen, gibt es grundsätzlich **vier Stellschrauben**[3]:

- Beitragssatz,
- Bundeszuschüsse,
- Rentnerquotient[4] (Relation der Anzahl der Rentenbeziehenden zur Anzahl der Beitragszahlenden),
- Rentenniveau.

---

[2] Der Bundesrechnungshof hat bereits mehrere Berichte nach § 88 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung vorgelegt. Dort berichtete er zu den folgenden Themen: **„Leistungsausweitungen und Leistungsbegrenzungen seit dem Jahr 2000“, „Handlungsoptionen und Handlungsspielräume“, „Auswirkungen der Corona-Pandemie“, „Rentengarantie und Notwendigkeit eines Nachholfaktors“, „Finanzen der allgemeinen Rentenversicherung und Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes“** und **„Auswirkungen des Rentenanpassungs- und Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserungsgesetzes (Rentenpaket I)“**. Sie sind auf der Homepage des Bundesrechnungshofes www.bundesrechnungshof.de abrufbar.

[3] Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des deutschen Bundestages zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung – Handlungsoptionen und Handlungsspielräume in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 17. September 2020, Geschäftszeichen: IX 2 - 2020 - 0860.

[4] Der Rentnerquotient kann gesteuert werden z. B. durch: Veränderung des gesetzlichen Renteneintrittsalters, Erhöhung der Erwerbsquoten von Älteren und Frauen oder Einbeziehung der Selbstständigen in die gesetzliche Rentenversicherung.

Das Rentenniveau (sogenanntes Sicherungsniveau vor Steuern gemäß § 154 Absatz 3a Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI) beschreibt die Relation der verfügbaren Standardrente zum verfügbaren Durchschnittsentgelt:[5]

$$Rentenniveau = \frac{verfügbare\ Standardrente}{verfügbares\ Durchschnittsentgelt}$$

Das Rentenniveau wird hauptsächlich durch die Lohnentwicklung und durch die Rentenanpassungsformel beeinflusst.[6] Letztere bestimmt die Höhe der jährlichen Rentenanpassung und setzt sich aus folgenden Faktoren zusammen:[7]

Rentenanpassungsfaktor = Lohnfaktor x Beitragssatzfaktor x Nachhaltigkeitsfaktor

Die Renten entwickeln sich grundsätzlich wie die Löhne der Beschäftigten (**Lohnfaktor**). Die Steigerungen der Renten fallen geringer als die Lohnsteigerungen aus, wenn

- der Beitragssatz zur allgemeinen Rentenversicherung[8] gestiegen ist (**Beitragssatzfaktor**)[9] und/oder
- sich das zahlenmäßige Verhältnis von Rentenbeziehenden zu Beitragszahlenden (Rentnerquotient) erhöht hat (**Nachhaltigkeitsfaktor**)[10].

Durch den aufgrund der demografischen Entwicklung erwarteten Beitragssatzanstieg und Anstieg des Rentnerquotienten werden sowohl der Beitragssatzfaktor als auch der Nachhaltigkeitsfaktor in den nächsten Jahren dämpfend auf die Rentensteigerungen wirken. Das damit einhergehende geringere Rentenniveau sollte zur finanziellen Stabilisierung der Rentenversicherung beitragen.

---

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

6 Die Rentenanpassungsformel schreibt den aktuellen Rentenwert fort. Der aktuelle Rentenwert ist diejenige Monatsrente, die man für einen Entgeltpunkt erhält. Seit dem 1. Juli 2022 beträgt der aktuelle Rentenwert 36,02 Euro in den alten Bundesländern und 35,52 Euro im Beitrittsgebiet. Mit Entgeltpunkten werden die Rentenansprüche gemessen. Einen Entgeltpunkt erwirbt man, wenn man ein Jahr lang Beiträge nach Maßgabe des Durchschnittsentgelts in die gesetzliche Rentenversicherung einzahlt. Das Durchschnittsentgelt ist der Anlage 1 des SGB VI zu entnehmen. Es wird jährlich mit der Lohnentwicklung fortgeschrieben. Hat man z. B. 40 Jahre lang stets den Durchschnittsbeitrag entrichtet und damit in jedem Jahr einen Entgeltpunkt erworben, beträgt die Brutto-Monatsrente in Westdeutschland: 40*36,02 Euro = 1440,80 Euro.

7 Vgl. hierzu auch Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung – Handlungsoptionen und Handlungsspielräume in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 17. September 2020, Geschäftszeichen: IX 2 - 2020 - 0860.

8 Die gesetzliche Rentenversicherung besteht aus der allgemeinen Rentenversicherung und der knappschaftlichen Rentenversicherung. Die Ausgaben der allgemeinen Rentenversicherung machen rund 95 % der Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung aus.

9 Der Beitragssatzfaktor ist dann kleiner als eins.

10 Der Nachhaltigkeitsfaktor ist dann kleiner als eins.

Neben der Steuerung des Rentenniveaus kommt der Rentenanpassungsformel noch eine **Lastenverteilungsfunktion** zu. Wenn zusätzliche Ausgaben der Rentenversicherung zu einem höheren Beitragssatz führen, reduziert dies den Beitragssatzfaktor in der Rentenanpassungsformel, so dass die Rentensteigerungen geringer ausfallen.[11] Beitragssatzsteigerungen führen zudem dazu, dass der allgemeine Bundeszuschuss und die Beitragszahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten höher ausfallen. Die zusätzlichen Ausgaben finanzieren damit die Beitragszahlenden über den höheren Beitragssatz, die Rentenbeziehenden über die geringeren Rentensteigerungen und die Steuerzahlenden über die höheren Zahlungen des Bundes.

Die Wirkung der Rentenanpassungsformel schränkte der Gesetzgeber jedoch durch bestimmte Regelungen ein. So verhindert die sogenannte **Rentengarantie**, dass die Rentenanpassungsformel zu Rentensenkungen führt. Zudem gibt es in den Jahren 2019 bis 2025 eine **Rentenniveau-Haltelinie**, die verhindert, dass das Rentenniveau unter 48 % fällt. Die Rentenanpassungsrate ist dann abweichend von der Vorgabe der Rentenanpassungsformel höher, damit das Mindestsicherungsniveau von 48 % gehalten wird. Das im Frühjahr 2022 beschlossene Rentenpaket I[12] sieht vor, dass die Rentenanpassungsformel bis zum Jahr 2025 ausgesetzt wird, sobald die Haltelinie einmal gegriffen hat (§ 255i SGB VI). Die Renten werden danach in jedem Jahr so angepasst, dass das Niveau von 48 % gerade erreicht wird (**Rentenanpassung nach Mindestrentenniveau** gemäß § 255e Absatz 2 SGB VI).[13]

3 Geplante Neuregelung: dauerhaftes Mindestrentenniveau von 48 %

3.1 Neue Regeln für die Rentenanpassung

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) plant, ab dem Jahr 2026 dauerhaft ein Mindestrentenniveau von 48 % festzuschreiben. Dieses soll voraussichtlich erreicht werden, indem die Renten in jedem Jahr in dem Maße angehoben werden, wie es für ein Rentenniveau von 48 % erforderlich ist (Rentenanpassung nach Mindestrentenniveau).[14] Die

[11] Wenn gleichzeitig die Anzahl der Rentenbeziehenden im Vergleich zur Anzahl der Beitragszahlenden gestiegen ist, kommt es zusätzlich über einen geringeren Nachhaltigkeitsfaktor zu geringeren Rentensteigerungen.

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

[13] Der aktuelle Rentenwert berechnet sich dann gemäß § 255e Absatz 2 SGB VI wie folgt:
Aktueller Rentenwert = (0,48 x verfügbares Durchschnittsentgelt)/(Nettoquote Rente x 45 x 12). Die „Nettoquote Rente“ gibt dabei die Belastung der Standardrente mit Beiträgen zur Gesetzlichen Krankenversicherung und zur Sozialen Pflegeversicherung an. Sie wird wie folgt berechnet:
Nettoquote = (100 % - Beitragssatz zur Sozialen Pflegeversicherung – Anteil der Rentenbeziehenden am Beitragssatz zur Gesetzlichen Krankenversicherung).

[14] Damit würde die Rentenanpassung nach Mindestrentenniveau gemäß § 255e Absatz 2 SGB VI dauerhaft gelten.

Rentenanpassungsformel in der derzeitigen Form, insbesondere der Beitragssatzfaktor und der Nachhaltigkeitsfaktor spielen dann bei der jährlichen Rentenanpassung keine Rolle mehr.

3.2 Neue Determinanten der Rentenanpassung

Neben der Lohnentwicklung beeinflusst nun auch die Beitragssatzentwicklung in den anderen Sozialversicherungszweigen die Rentenanpassung. Denn die beiden Bestimmungsgrößen für das Rentenniveau – die verfügbare Standardrente und das verfügbare Durchschnittsentgelt – werden berechnet, indem die Belastung mit den Sozialversicherungsbeiträgen von der jeweiligen Bruttogröße abgezogen wird.

Ein höherer Beitragssatz in der allgemeinen Rentenversicherung wirkt nur auf das verfügbare Durchschnittsentgelt. Rechnerisch steigt dadurch das Rentenniveau, weil das verfügbare Durchschnittsentgelt kleiner wird. Wenn das Rentenniveau aber konstant bei 48 % gehalten wird, es also nicht über 48 % steigen darf, führt ein höherer Beitragssatz in der allgemeinen Rentenversicherung zu einer gedämpften Rentenanpassung. Allerdings ist diese Dämpfung geringer als die Dämpfung, die durch den Beitragssatzfaktor in der Rentenanpassungsformel erzeugt worden wäre.[15]

Ein höherer Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung hätte die gleiche dämpfende Wirkung auf die Rentenanpassung, falls ein stets konstantes Rentenniveau von 48 % realisiert werden soll.

Steigt der Beitragssatz zur Sozialen Pflegeversicherung (SPV), wirkt sich dies sowohl auf das verfügbare Durchschnittsentgelt, als auch auf die verfügbare Standardrente aus. Beide Werte sinken. Da die Rentenbeziehenden aber den vollen Beitragssatz zur SPV tragen müssen und die Beschäftigten nur den hälftigen Beitragssatz, sind die Auswirkungen einer Änderung des Beitragssatzes zur SPV auf die verfügbare Standardrente größer. Somit reduziert ein höherer Beitragssatz zur SPV das Rentenniveau. Die Rentenanpassung müsste entsprechend höher ausfallen als die Lohnentwicklung, um wieder ein Rentenniveau von 48 % zu erreichen.

Ein höherer Beitragssatz zur Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) wirkt sich auf beide Größen zur Bestimmung des Rentenniveaus aus. Die Rentenanpassung fällt etwas geringer aus, als durch die Lohnentwicklung vorgegeben. Dieser Effekt ist jedoch gering.

[15] Die Erhöhung des Beitragssatzes von 18,6 % auf 18,7 % hätte einen Beitragssatzfaktor im folgenden Jahr von 0,9987 zur Folge. Der Beitragssatzfaktor reduziert also die Rentenanpassungsrate für sich genommen um 0,13 Prozentpunkte. Bei einer Rentenanpassung nach Mindestrentenniveau würde der Dämpfungseffekt etwa 0,07 Prozentpunkte betragen.

3.3 Finanzielle Effekte – Auswirkungen auf die Rentenausgaben, den Beitragssatz und den Bundeszuschuss

Die geplante Rentenanpassung nach Mindestrentenniveau wirkt sich ab dem Jahr 2026 auf die Rentenfinanzen aus. Wie der Rentenversicherungsbericht 2022[16] zeigt, würden mit der derzeitigen Rentenanpassungsformel sowohl der Nachhaltigkeitsfaktor als auch der Beitragssatzfaktor die Rentenanpassung in den Jahren 2026 bis 2036 dämpfen, so dass das Rentenniveau bis zum Jahr 2036 auf 44,9 % sinkt. Diese ausgabendämpfende Wirkung der Rentenanpassungsformel fiele mit der geplanten Neuregelung weg. Dies würde sich in höheren Rentenausgaben und in deren Folge in höheren Beitragssätzen und höheren Bundezuschüssen niederschlagen.

Aus dem Rentenversicherungsbericht 2022 ergibt sich, dass der Beitragssatzfaktor und der Nachhaltigkeitsfaktor zusammen genommen beginnend im Jahr 2026 die Rentenanpassungsrate um bis zu 8 %-Punkte im Jahr 2036 dämpfen.[17] Im Jahr 2036 sind die Rentenausgaben[18], überschlägig berechnet, wegen dieser beiden Faktoren um rund 44 Mrd. Euro geringer (Tabelle 1). Bezogen auf die rechnerische Beitragsgrundlage[19] sind dies rund 2 %-Punkte. Etwa in diesem Ausmaß ist der Beitragssatz rechnerisch also geringer, als wenn es die beiden Faktoren nicht gäbe.[20] Derzeit hat ein um einen Prozentpunkt höherer Beitragssatz eine Erhöhung des allgemeinen Bundeszuschusses zur allgemeinen Rentenversicherung um 2,5 Mrd. Euro zur Folge.[21]

Insgesamt gibt die allgemeine Rentenversicherung wegen der Wirkung der beiden Faktoren in den Jahren 2026 bis 2036 rund 235 Mrd. Euro weniger aus (vgl. Tabelle 1). Wollte man diesen finanziellen Effekt z. B. durch den Aufbau eines Kapitalstocks erreichen, dessen Erträge der gesetzlichen Rentenversicherung zugeführt werden, müsste ein solcher

---

16 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 gemäß § 154 Absatz 1 und 3 SGB VI (Rentenversicherungsbericht 2022) vom 1. Dezember 2022 (Bundestagsdrucksache 20/4825).

17 Berechnet werden die finanziellen Effekte, die der Beitragssatzfaktor und der Nachhaltigkeitsfaktor „für sich genommen“ (ohne Berücksichtigung des Lohnfaktors) auf die Rentenpassungsrate haben.

18 Rentenausgaben der allgemeinen Rentenversicherung zuzüglich Ausgaben für die Krankenversicherung der Rentner (KVdR).

19 Die rechnerische Beitragsgrundlage ist diejenige Einkommenssumme, die – belegt mit dem jeweiligen Beitragssatz – genau die jeweiligen Beitragseinnahmen generieren würde. Sie wird berechnet, indem man die Beitragseinnahmen eines Jahres durch den jeweiligen Beitragssatz dividiert.

20 Der tatsächliche Beitragssatzeffekt kann abweichen, da Beitragssatzänderungen in Abhängigkeit von der Größe der Nachhaltigkeitsrücklage verzögert eintreten können und weil bei dieser einfachen Berechnung Rückwirkungseffekte z. B. auf den Bundeszuschuss nicht berücksichtigt sind.

21 Vgl. https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Experten/Zahlen-und-Fakten/Kennzahlen-zur-Finanzentwicklung/kennzahlen-zur-finanzentwicklung_node.html.

Kapitalstock bei einer angenommenen Netto-Rendite von jährlich 5 % von 17,5 Mrd. Euro im Jahr 2026 auf 875,7 Mrd. Euro im Jahr 2036 anwachsen.[22]

Tabelle 1

Auswirkungen des Beitragssatzfaktors und des Nachhaltigkeitsfaktors auf die Rentenanpassung und die Rentenausgaben in den Jahren 2026 bis 2036.

Jahr	Beitragssatzfaktor	Nachhaltigkeitsfaktor	Gesamteffekt	jährlich *in %-Punkten*	Rentenausgaben[23]	Gesamteffekt kumuliert	Minderausgaben *in Mio. Euro*[24]	*in %* der Beitragsgrundlage[25] (Beitragssatzeffekt)
t	A	B	C=A*B	D=1-C	E	$F_t=F_{t-1}*C_t$	G=-(1-(F_t+F_{t-1})/2)*E	H
2026	1,0000	0,9957	0,9957	*-0,43*	332 159	0,9957	-875	*-0,05*
2027	1,0000	0,9963	0,9963	*-0,37*	350 918	0,9920	-2 595	*-0,15*
2028	0,9910	0,9961	0,9871	*-1,29*	369 206	0,9793	-6 278	*-0,35*
2029	0,9922	0,9954	0,9876	*-1,24*	388 931	0,9671	-12 066	*-0,66*
2030	0,9987	0,9948	0,9935	*-0,65*	406 994	0,9609	-16 734	*-0,89*
2031	0,9974	0,9945	0,9919	*-0,81*	422 417	0,9531	-20 708	*-1,08*
2032	0,9947	0,9944	0,9891	*-1,09*	437 018	0,9427	-25 896	*-1,32*
2033	0,9987	0,9950	0,9937	*-0,63*	450 216	0,9368	-30 922	*-1,54*
2034	0,9973	0,9955	0,9928	*-0,72*	464 911	0,9301	-35 276	*-1,72*
2035	0,9973	0,9963	0,9936	*-0,64*	481 385	0,9241	-39 816	*-1,89*
2036	0,9987	0,9970	0,9957	*-0,43*	497 203	0,9202	-43 784	*-2,02*
2026-2036	0,9665	0,9521	0,9202	*-7,98*			-234 949	

Quelle für Grundzahlen: Mittleres Szenario des Rentenversicherungsberichts 2022, eigene Berechnungen.

[22] Den erforderlichen Kapitalstock von 875,7 Mrd. Euro erhält man, indem man den finanziellen Effekt der Dämpfungsfaktoren im Jahr 2036 von 43,784 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1) durch 0,05 (angenommene Netto-Rendite) dividiert. Verzinst man den Betrag von 875,7 Mrd. Euro mit 5 %, ergibt sich ein Zinsertrag von 43,8 Mrd. Euro.

[23] Rentenausgaben der allgemeinen Rentenversicherung zuzüglich Ausgaben für die KVdR. Die Rentenausgaben plus KVdR-Ausgaben im Jahr 2026 sind dem Rentenversicherungsbericht 2022 entnommen. Die Rentenausgaben der Jahre 2027 bis 2036 werden geschätzt, indem die im Rentenversicherungsbericht 2022 angegebenen Gesamtausgaben des jeweiligen Jahres mit 0,936 multipliziert werden. Dies entspricht dem durchschnittlichen Anteil der Rentenausgaben zuzüglich KVdR-Ausgaben an den Gesamtausgaben in den Jahren 2020 bis 2026. In dieser Zeit liegt der Anteil in einer engen Spanne zwischen 0,9342 und 0,9365.

[24] Bei den Berechnungen wurde berücksichtigt, dass die Rentenanpassungen zum 1. Juli eines Jahres stattfinden.

[25] Die Beitragsgrundlage wird berechnet, indem die Beitragseinnahmen laut Rentenversicherungsbericht 2022 im jeweiligen Jahr durch den Beitragssatz des Jahres dividiert werden. Der rechnerische Beitragssatzeffekt ergibt sich, indem die Minderausgaben der Spalte G in Tabelle 1 durch die Beitragsgrundlage dividiert werden.

Diese Ergebnisse bestätigte bereits der Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO „Demografische Entwicklung: Finanzrisiken des Bundes aus seiner Beteiligung an der Finanzierung der Sozialversicherungen“.[26] Er zeigte auf, dass ein dauerhaftes Mindestrentenniveau von 48 % im Jahr 2060 zu einem um 2,3 Prozentpunkte höheren Beitragssatz führen würde (26,6 % anstatt 24,3 %). Da die Höhe des allgemeinen Bundeszuschusses und die Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten u. a. von der Beitragssatzentwicklung abhängen, sind auch die Zahlungen des Bundes um 0,2 Prozentpunkte des Bruttoinlandsprodukts (BIP) höher (4,2 % des BIP statt 4,0 %).

4 Würdigung

Mit dem geplanten dauerhaften Mindestrentenniveau von 48 % wäre die Abschaffung der Rentenanpassungsformel in ihrer bisherigen Form und damit ein Paradigmenwechsel in der gesetzlichen Rentenversicherung besiegelt. Das Rentenniveau als **Stellschraube** zur Anpassung des Rentensystems an die demografische Entwicklung ginge verloren. Aufgabe der graduellen Reduktion des Rentenniveaus durch den Beitragssatzfaktor und durch den Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenanpassungsformel ist es, die Rentenfinanzen vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung zu stabilisieren. Wie die Zahlen des Rentenversicherungsberichts 2022 zeigen, würde dies auch gut gelingen. Denn die gesetzliche Rentenversicherung müsste nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes in den Jahren 2026 bis 2036 wegen dieser beiden Faktoren in der Rentenanpassungsformel rund 235 Mrd. Euro weniger ausgegeben. Auch der Beitragssatzanstieg würde dadurch deutlich gebremst. Der geplante Verzicht auf die Stellschraube Rentenniveau ist ein Rückschritt auf dem Weg zur nachhaltigen Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung und bedeutet, dass an den anderen Stellschrauben Beitragssatz, Bundeszuschuss und Rentnerquotient umso stärker gedreht werden muss. Allein im Jahr 2036 müssten zusätzlich rund 44 Mrd. Euro von den Beitragszahlenden und dem Bund, also den Steuerzahlenden, aufgebracht werden. Der Bundesrechnungshof sieht hier die Gefahr einer finanziellen Überlastung des Bundes.[27]

Zudem hatte die Rentenanpassungsformel eine wichtige **Lastenverteilungsfunktion**, die dazu führte, dass Mehrausgaben von Beitragszahlenden, Rentenbeziehenden und dem Bund finanziert wurden. Denn Beitragssatzsteigerungen aufgrund der höheren Ausgaben hatten geringere Rentensteigerungen und höhere Bundeszuschüsse zur Folge. Mit der nun geplanten Rentenanpassung nach Mindestrentenniveau führen Beitragssatzsteigerungen auch zu geringeren Rentensteigerungen. Der Effekt ist jedoch deutlich abgeschwächt. Die Rentenbeziehenden werden also in einem geringeren Umfang an der Finanzierung der Mehrausgaben

[26] Vgl. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zur „Demografische Entwicklung: Finanzrisiken des Bundes aus seiner Beteiligung an der Finanzierung der Sozialversicherungen“ vom 23. Mai 2022, Geschäftszeichen: IX 4 - 2020 - 0523.

[27] Vgl. dazu auch Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über die Grundbedingungen zur Sicherung nachhaltiger Staatsfinanzen vom 23. August 2022, Geschäftszeichen: I 3 (I 7) - 2019 - 0823.

beteiligt. In der Folge sind die Finanzierungsanteile der Beitragszahlenden und des Bundes größer.

Mit der Rentenanpassung nach Mindestrentenniveau beeinflusst die **Beitragssatzentwicklung in den anderen Sozialversicherungszweigen** die Rentenanpassungsrate. Beitragssatzsteigerungen in der SPV z. B. reduzieren tendenziell das Rentenniveau. Entsprechend fällt die Rentenanpassung höher aus, um das Rentenniveau von 48 % zu halten. Somit finanzieren die Beitragszahlenden in der gesetzlichen Rentenversicherung und der Bund für die Rentenbeziehenden die Beitragserhöhung in der SPV mit. Auch hier werden die Rentenbeziehenden im Vergleich zur bisherigen Rentenanpassungssystematik weniger an den höheren Beitragslasten beteiligt.

Mit einem Gesetz, das die Rentenanpassungsformel in ihrer bisherigen Form abschafft, entfällt eine wirksame Möglichkeit, die Rentenfinanzen zu stabilisieren. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMAS in der Gesetzesbegründung ausführlich darlegt,

- welche Risiken angesichts der demografischen Entwicklung damit verbunden sind, die Rentenanpassungsformel in ihrer bisherigen Form abzuschaffen,
- wie groß die Finanzierungslücke, die Beitragssatzeffekte und die Auswirkungen auf den Bundeshaushalt in den nächsten Jahrzehnten sein werden und
- welche realistischen Lösungsmöglichkeiten vorhanden sind, um die Finanzierungslücke zu schließen bzw. zu vermeiden.

5 Stellungnahme des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

Das BMAS hat am 25. Januar 2023 zum Berichtsentwurf Stellung genommen. Es hat darauf hingewiesen, dass die Koalitionäre in ihrem Koalitionsvertrag verabredet hätten, die gesetzliche Rente zu stärken und das Mindestrentenniveau von 48 Prozent dauerhaft zu sichern. Das BMAS begrüße die Verabredung der Koalitionäre und halte insbesondere die Einführung eines langfristigen Mindestsicherungsniveaus von 48 Prozent für einen wichtigen Baustein für die Akzeptanz und die Verlässlichkeit der gesetzlichen Rentenversicherung.

Die Berechnungen des Bundesrechnungshofes zu den finanziellen Auswirkungen einer Abschaffung der Rentenanpassungsformel in ihrer bisherigen Form kommentierte das BMAS nicht, da es derzeit keine gesetzlichen Regelungen zu der geplanten Verlängerung der Haltelinie über das Jahr 2025 hinaus gebe. Das BMAS könne deswegen auch nicht beurteilen, ob die Berechnungen des BRH nur annähernd mit den noch zu erstellenden Finanzwirkungen des geplanten Vorhabens kompatibel sein werden.

Bei der Gesetzesbegründung werde das BMAS die in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien festgelegte Gesetzesfolgenabschätzung beachten.

6 Abschließende Würdigung

Ein dauerhaftes Mindestrentenniveau von 48 % im Vergleich zur derzeit gesetzlich angelegten allmählichen Reduktion des Rentenniveaus auf 44,9 % im Jahr 2036 wird auf jeden Fall eine enorme Finanzierungslücke zur Folge haben. Dies gilt unabhängig davon, wie die Regelung zum Mindestrentenniveau im Detail ausgestaltet wird.

Der Bundesrechnungshof hat Anforderungen an die Begründung eines Gesetzes gestellt, in dem die Dämpfungsfaktoren in der Rentenanpassungsformel abgeschafft werden. So muss das BMAS die dadurch entstehende Finanzierungslücke für die nächsten Jahrzehnte isoliert darstellen und darlegen, wie sie geschlossen werden soll. Dies ist wichtig, um Parlament und Öffentlichkeit ausreichend und transparent über die finanzielle Tragweite dieser Maßnahme zu informieren.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMAS seine Forderungen im Gesetzgebungsverfahren berücksichtigt. Er wird das Thema weiterverfolgen und sich ggf. erneut dazu äußern.

Ahrendt Dr. Weber Weinert

Beglaubigt: Hupertz, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.