

# Deutsche Rentenversicherung

HERAUSGEBER DEUTSCHE RENTENVERSICHERUNG BUND (ZEITSCHRIFT SEIT 1929)

## Finanzwirkungen der Maßnahmen des Rentenpakets II<sup>1</sup>

*Dr. Imke Brüggemann-Borck, Dr. Ludwig Gauckler, Nico Hofmann, Benjamin Jursch, Albert Lohmann, Octavio Morales und Morten Schuth, Berlin*

*Das am 29. Mai 2024 vom Bundeskabinett verabschiedete Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz sieht zahlreiche Änderungen in der Ausgestaltung der gesetzlichen Rentenversicherung vor, die sich vor allem unmittelbar auf deren Finanzierung auswirken. Neben der Verlängerung der Haltelinie von 48 Prozent für das Rentenniveau und der Einführung einer kapitalgedeckten Komponente zur Stabilisierung des Beitragsatzes in der Rentenversicherung sollen die Fortschreibungsregeln der Bundeszuschüsse verändert und die Mindestrücklage der allgemeinen Rentenversicherung von 0,2 auf 0,3 Monatsausgaben angehoben werden. In diesem Beitrag werden die Finanzwirkungen der einzelnen Maßnahmen mit Bezug auf die Rentenversicherung dokumentiert und erläutert. Die Ausführungen ergänzen die summarische Darstellung der erwarteten Auswirkungen auf die Finanzierung der Rentenversicherung im Gesetzentwurf.*

### 1. Zielsetzungen des Entwurfs und Ausgangslage

Mit dem vom Bundeskabinett am 29. Mai 2024 verabschiedeten Entwurf für ein Gesetz zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz, im Folgenden auch „Rentenpaket II“ genannt)<sup>2</sup> setzt sich der 2018 mit dem Rentenversicherung-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz (RV-LVStabG)<sup>3</sup> eingeschlagene politische Kurs, die gesetzliche Rentenversicherung als tragende Säule der Alterssicherung stärken zu wollen, fort.<sup>4</sup>

Im RV-LVStabG wurde unter anderem festgelegt, dass das Sicherungsniveau vor Steuern (im Folgenden auch: Rentenniveau) bis zum Jahr 2025 nicht unter 48 Prozent sinken darf. Um dies sicherzustellen, wurde die Rentenanpassungsformel nach § 68 Abs. 5 SGB VI um eine Niveauschutzklausel ergänzt, die zur Anwendung kommt, wenn das sich gemäß

<sup>1</sup> Die Autorin und die Autoren bedanken sich bei Paul Rink für seine Unterstützung bei der Recherche und bei Anne Langelüddeke, Christian Rieckhoff und Dr. Mehran Seyed Hosseini für hilfreiche Kommentare.

<sup>2</sup> BT-Drs. 20/11898.

<sup>3</sup> BGBl. I 2018, Nr. 40, S. 2016.

<sup>4</sup> Jess, Heinrich/Kasten, Tanja/Lohmann, Albert und Schuth, Morten (2019): Die Finanzwirkungen des RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetzes – Konsequenzen der aktuellen Rentenreform für Beitragszahler, Rentner und Steuerzahler, Deutsche Rentenversicherung 2/2019, S. 102–131.

Anpassungsformel ergebende Rentenniveau das Mindestsicherungs niveau von 48 Prozent unterschreitet.<sup>5</sup> In diesem Fall wird die bis dahin gültige Anpassungsformel außer Kraft gesetzt und der aktuelle Rentenwert wird so festgelegt, dass das Mindestsicherungs niveau von 48 Prozent erreicht wird.<sup>6</sup> Neben dieser Haltelinie für das Rentenniveau wurde eine Obergrenze für den Beitragssatz in der Rentenversicherung eingeführt, um sicherzustellen, dass der Beitragssatz bis zum Jahr 2025 nicht über 20 Prozent steigt.<sup>7</sup> Zugleich wurde für den Zeitraum ab 2020 bis zum Jahr 2025 ein Mindestbeitragssatz von 18,6 Prozent festgelegt.<sup>8</sup>

Das Rentenpaket II knüpft ab dem Jahr 2025 mit einer Folge regelung für das Mindestsicherungs niveau<sup>9</sup> an das RV-LVStabG an. Zusätzlich ist vorgesehen, eine neue kapitalgedeckte Finanzierungskomponente einzuführen, um den zukünftig erwarteten Beitragssatzanstieg, der durch die Verlängerung der Niveauhaltelinie verstärkt wird, abzumildern.<sup>10</sup> Das Ziel der Bundesregierung ist es „[...] die gesetzliche Rentenversicherung als tragende Säule der Alterssicherung langfristig im Hinblick auf das Rentenniveau stabil und im Hinblick auf die Ausgabenentwicklung finanzierbar zu halten und dafür zu sorgen, dass die gesetzliche Rentenversicherung weiterhin auch für jüngere Generationen verlässlich bleibt“<sup>11</sup>.

Das Rentenpaket II umfasst im Wesentlichen vier Maßnahmen, deren Finanzwirkungen in den folgenden Abschnitten ausführlich dargestellt werden:

- 1) Verlängerung der Haltelinie für das Rentenniveau von 48 Prozent über 2025 hinaus bis 2039,
- 2) Anhebung der Untergrenze der Nachhaltigkeitsrücklage von 0,2 auf 0,3 Monatsausgaben,
- 3) Änderung der Fortschreibungsvorschriften für die Bundeszuschüsse,
- 4) Errichtung einer Stiftung „Generationenkapital“ und Aufbau eines Kapitalstocks, aus dessen Nettoerträgen ab dem Jahr 2036 jährlich ein Finanzie-

rungsbeitrag an die allgemeine Rentenversicherung in Höhe von durchschnittlich 10 Milliarden Euro geleistet werden soll.

Die mit dem RV-LVStabG eingeführte Beitragssatzobergrenze bis 2025 wird mit dem Rentenpaket II nicht verlängert. Die untere Begrenzung des Beitragssatzes bei 18,6 Prozent soll dagegen bis 2036 fortgeführt werden.

Der folgende Abschnitt betrachtet die finanziellen Auswirkungen der Verlängerung der Haltelinie für das Rentenniveau, die Wirkungsweise der Rentenanpassungsformel nach Mindestsicherungs niveau und die bisherige Rentenanpassungsformel. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf der Wirkung von Dämpfungsfaktoren nach alter und neuer Rechtslage. Abschnitt 3 stellt die Auswirkungen der Anhebung der Mindest rücklage dar und Abschnitt 4 erläutert die Finanzwirkungen der vorgesehenen neuen Regeln zur Fortschreibung der Bundeszuschüsse. In Abschnitt 5 werden die institutionelle Ausgestaltung des Generationenkapitals erläutert und die Finanzwirkungen der geplanten Zuführungen an die gesetzliche Rentenversicherung beschrieben. Abschnitt 6 führt die finanziellen Auswirkungen der einzelnen Maßnahmen des Gesetzes zusammen. Im Abschnitt 7 werden die Ergebnisse zusammengefasst und eingeordnet.

## 2. Verlängerung der Haltelinie für das Rentenniveau

Ein wesentlicher Bestandteil des Rentenpakets II ist die Verlängerung der unteren Halte-

5 § 255e Absatz 1 SGB VI.

6 § 255e Absatz 2 SGB VI.

7 § 287 Absatz 1 SGB VI.

8 § 287 Absatz 1 SGB VI. Seit Einführung der Untergrenze für den Beitragssatz im Jahr 2019 liegt die Nachhaltigkeitsrücklage über der Obergrenze von 1,5 Monatsausgaben. Am 31.12.2023 lag die Nachhaltigkeitsrücklage bei 1,70 Monatsausgaben.

9 § 255e SGB VI-E; „-E“ kennzeichnet Normen aus dem Gesetzentwurf vom 29.05.2024, BT-Drs. 20/11898.

10 § 7 Absatz 2 Generationenkapitalgesetz-Entwurf, GenKapG-E.

11 Vgl. Gesetzentwurf vom 29.05.2024, BT-Drs. 20/11898, S. 1.

linie von 48 Prozent für das Rentenniveau bis zum Jahr 2039.<sup>12</sup> Bislang galt diese Haltelinie befristet bis zum Jahr 2025.

Darüber hinaus wird im Rentenpaket II festgelegt, dass das Rentenniveau generell, also über das Jahr 2039 hinaus, den Wert von 48 Prozent nicht unterschreiten soll.<sup>13</sup> Die Bundesregierung wird in diesem Zusammenhang dazu verpflichtet, „im Jahr 2035 einen Bericht darüber vorzulegen, ob und welche Maßnahmen erforderlich sind, um das Sicherungsniveau vor Steuern über das Jahr 2039 hinaus bei 48 Prozent konstant zu halten.“<sup>14</sup>

In diesem Abschnitt werden zunächst die nach dem bisherigen Recht ab 2026 wieder geltende Rentenanpassungsformel und die nach dem Rentenpaket II geplante, stattdessen geltende Rentenanpassung nach Maßgabe der Haltelinie von 48 Prozent beschrieben. Diese wird auch als Rentenanpassung nach Mindestsicherungsniveau bezeichnet. Anschließend werden die Unterschiede zwischen beiden Mechanismen vor allem im Hinblick auf die Wirkung der jeweiligen Anpassungsfaktoren erläutert. Abschließend werden die finanziellen Auswirkungen der Verlängerung der Haltelinie in einer Modellrechnung aufgezeigt.

## 2.1 Die bisherige Rentenanpassungsformel (§ 68 SGB VI)

Die jährliche Anpassung der Renten erfolgt über eine Anpassung des aktuellen Rentenwertes (*ARW*), der den monatlichen Wert eines persönlichen Entgeltpunktes in Euro angibt. Bis zum Jahr 2023 erfolgte die Anpassung des aktuellen Rentenwertes mit der Rentenanpassungsformel nach § 68 SGB VI. Nachdem in den Jahren 2024 und 2025 die Haltelinie für das Rentenniveau greift, erfolgt nach bisherigem Rechtsstand, also ohne Rentenpaket II, die Rentenanpassung ab dem Jahr 2026 wieder mit der Rentenanpassungsformel nach § 68 SGB VI.

Die Rentenanpassungsformel berechnet den aktuellen Rentenwert eines Jahres, indem

der aktuelle Rentenwert des Vorjahres mit drei Faktoren multipliziert wird, siehe auch Tabelle 1.

Der erste der Faktoren, mit denen der aktuelle Rentenwert des Vorjahres in der Rentenanpassungsformel multipliziert wird, ist der Lohnfaktor (*LF*). Er gibt die Veränderung des Bruttodurchschnittsentgelts im Vorjahr gegenüber dem Vorvorjahr wieder.<sup>15</sup> Sind die Bruttodurchschnittsentgelte im Vorjahr zum Beispiel um 3 Prozent gestiegen, so beträgt der Lohnfaktor 1,03 und erhöht für sich genommen den aktuellen Rentenwert um 3 Prozent.

Der zweite Faktor in der Rentenanpassungsformel ist der Beitragssatzfaktor (*BSF*). Mit ihm werden Veränderungen des Beitragssatzes zur Rentenversicherung und Veränderungen des Altersvorsorgeanteils zur privaten Altersvorsorge im Vorjahr gegenüber dem Vorvorjahr berücksichtigt. Hierzu wird jeweils der Beitragssatz zur Rentenversicherung und der Altersvorsorgeanteil von 100 Prozent subtrahiert und die Veränderung dieser Differenz als Beitragssatzfaktor berücksichtigt. Der Altersvorsorgeanteil stieg zwischen 2002 und 2012 von 0 auf 4 Prozent und ist seitdem konstant.

Der dritte Faktor der Rentenanpassungsformel ist der Nachhaltigkeitsfaktor (*NHF*). Mit ihm werden Veränderungen des Rentner-

<sup>12</sup> § 255e SGB VI-E, BT-Drs. 20/11898.

<sup>13</sup> § 63 Absatz 7 SGB VI-E, BT-Drs. 20/11898.

<sup>14</sup> § 154 Absatz 3 SGB VI-E, BT-Drs. 20/11898.

<sup>15</sup> Dabei werden Bruttodurchschnittsentgelte nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Vorjahr und im Vorvorjahr verwendet. Eine Besonderheit ist, dass das Bruttodurchschnittsentgelt des Vorvorjahres im Nenner noch korrigiert wird und deshalb in Tabelle 1 zur Unterscheidung mit einem Sternchen gekennzeichnet ist (*DE<sup>\*</sup>*). Korrigiert wird um den Unterschied der Veränderungen der Bruttodurchschnittsentgelte nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und der tatsächlich in der Rentenversicherung beitragspflichtigen Bruttodurchschnittsentgelte jeweils im Vorvorjahr. Auf diese Weise ist bis zum Vorvorjahr grundsätzlich die Veränderung der tatsächlich in der Rentenversicherung beitragspflichtigen Bruttodurchschnittsentgelte für die Rentenanpassung maßgeblich. Lediglich im Vorjahr wird auf die Veränderung der Bruttodurchschnittsentgelte nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zurückgegriffen, da die tatsächlich beitragspflichtigen Entgelte für diesen Zeitraum zum Zeitpunkt der Anpassung noch nicht vorliegen. In den Entgelten nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen sind zum Beispiel Beamte und Entgeltbestandteile oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze enthalten.

**Tabelle 1:** Rentenanpassung nach Rentenanpassungsformel im Jahr  $t$ 

<b>Rentenanpassung</b>	$ARW_t = LF_t \cdot BSF_t \cdot NHF_t \cdot ARW_{t-1}$
<b>Lohnfaktor</b>	$LF_t = \frac{DE_{t-1}}{DE_{t-2}^*}$ mit Bruttodurchschnittsentgelten $DE_{t-1}$ und $DE_{t-2}^*$
<b>Beitragssatzfaktor</b>	$BSF_t = \frac{1 - AVA_{t-1} - b_{t-1}^{RV}}{1 - AVA_{t-2} - b_{t-2}^{RV}}$ mit Beitragssätzen $b_{t-1}^{RV}$ und $b_{t-2}^{RV}$ zur RV und Altersvorsorgeanteilen $AVA_{t-1}$ und $AVA_{t-2}$
<b>Nachhaltigkeitsfaktor</b>	$NHF_t = 1 + \alpha \cdot \left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}}\right)$ mit $\alpha = \frac{1}{4}$ und Rentnerquotienten $RQ_{t-1}$ und $RQ_{t-2}$

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an § 68 SGB VI.

quotienten im Vorjahr gegenüber dem Vorvorjahr berücksichtigt. Der Rentnerquotient ist ein Maß für das zahlenmäßige Verhältnis von Rentenbeziehenden zu Beitragszahlenden. Für seine Berechnung werden die standardisierten Größen Äquivalenzrentner und Äquivalenzbeitragszahler verwendet. Die Anzahl der Äquivalenzrentner erhält man, indem die Rentenausgaben durch eine Standardrente mit 45 Entgeltpunkten geteilt werden. Für die Anzahl der Äquivalenzbeitragszahler werden die Beitragseinnahmen durch den Durchschnittsbeitrag dividiert. Der Rentnerquotient verändert sich also nicht nur bei Veränderungen des zahlenmäßigen Verhältnisses von Rentenbeziehenden zu Beitragszahlenden, sondern auch bei Veränderungen der durchschnittlichen Anwartschaften zum Beispiel aufgrund von Leistungsausweitungen oder -einschränkungen. Gewichtet wird die Veränderung des Rentnerquotienten im Nachhaltigkeitsfaktor mit dem Faktor  $\alpha = \frac{1}{4}$ . Flankiert wird die Rentenanpassungsformel von einer Schutzklausel<sup>16</sup>, die Rentenkürzungen durch negative Rentenanpassungen ausschließt und unterbliebene Kürzungen mit folgenden Erhöhungen verrechnet („Ausgleichsbedarf“).

Zusammenfassend folgen die Renten bei der Rentenanpassungsformel über den Lohn-

faktor im Grundsatz der Entwicklung der durchschnittlichen Bruttoehne. Über den Beitragssatz- und den Nachhaltigkeitsfaktor erfolgt jedoch bei einer für die Finanzen der Rentenversicherung ungünstigen Entwicklung eine Dämpfung der Rentenanpassung (und umgekehrt bei einer günstigen Entwicklung eine Erhöhung). Ob eine Entwicklung ungünstig ist, wird bei der Rentenanpassungsformel über Veränderungen des Beitragssatzes zur Rentenversicherung oder des Rentnerquotienten gemessen. Die konkreten qualitativen und quantitativen Dämpfungswirkungen werden in Abschnitt 2.3 besprochen. In Abschnitt 2.4 werden die historischen Ausprägungen aufgezeigt.

## 2.2 Die neue Rentenanpassung nach Mindestsicherungs niveau

Die Rentenanpassung nach Mindestsicherungs niveau ist bereits seit dem Jahr 2022 in § 255i SGB VI in Verbindung mit § 255e SGB VI geregelt. Dabei folgt die Rentenanpassung dem Grundsatz, dass das Rentenniveau konstant bei 48 Prozent gehalten wird. Die Nettorenten nach Sozialabgaben

<sup>16</sup> § 68a SGB VI.

und vor Steuern folgen dann der Entwicklung der durchschnittlichen Nettolöhne nach Sozialabgaben und vor Steuern. Besondere Berücksichtigung erfahren insofern, neben der Lohnentwicklung, die Entwicklungen der Sozialabgaben auf Löhne und auf Renten.

Bereits unter dem derzeitigen Rechtsstand, also ohne Rentenpaket II, greift befristet bis zum Jahr 2025 die Rentenanpassung nach Mindestsicherungsniveau nach dem erstmaligen Erreichen der Haltelinie für das Rentenniveau von 48 Prozent. Mit der Rentenanpassungsformel wäre die Haltelinie erstmalig 2024 unterschritten worden, sodass die Rentenanpassungen 2024 und 2025 nach Mindestsicherungsniveau erfolgen. Mit dem Rentenpaket II soll die Geltungsdauer über den 1. Juli 2025 hinaus bis zum Ablauf des 1. Juli 2039 verlängert werden.

Bei der Rentenanpassung nach Mindestsicherungsniveau lässt sich der aktuelle Rentenwert eines Jahres berechnen, indem der Rentenwert des Vorjahres mit dem Lohnfaktor (*LF*) sowie dem Nettoquotenfaktor (*NQF*) multipliziert wird, siehe auch Tabelle 2.

Beim Lohnfaktor handelt es sich um den in Abschnitt 2.1 beschriebenen Faktor aus der bisherigen Rentenanpassungsformel. Auch bei der Rentenanpassung nach Mindestsicherungsniveau beeinflusst die Entwicklung der Bruttodurchschnittsentgelte über den Lohnfaktor maßgeblich den aktuellen Rentenwert.

Der zweite Faktor zur Bestimmung des aktuellen Rentenwertes ist der Nettoquotenfaktor. Dieser ergibt sich aus der Division der Veränderung der Nettoquote (*NQ*) des Durchschnittsentgelts und der Veränderung der Nettoquote der Standardrente, jeweils im laufenden Jahr gegenüber dem Vorjahr. Zur Bestimmung der Nettoquoten des Durchschnittsentgelts und der Standardrente werden die jeweils zu tragenden Sozialversicherungsbeitragssätze des entsprechenden Kalenderjahres vom Wert 100 Prozent subtrahiert. Beim Durchschnittsentgelt sind dies die hälftigen Beitragssätze zur Rentenversicherung (*RV*), zur Krankenversicherung einschließlich durchschnittlichem Zusatzbei-

tragssatz (*KV*), zur Arbeitslosenversicherung (*AV*) und zur Pflegeversicherung (*PV*). Bei der Standardrente sind dies der hälftige Beitragssatz zur Krankenversicherung einschließlich durchschnittlichem Zusatzbeitragssatz und der volle Beitragssatz zur Pflegeversicherung. Der Nettoquotenfaktor spiegelt über die Veränderung der Nettoquoten die sich verändernden Lastenverteilungen aufgrund sich ändernder Beitragssätze zu den Sozialversicherungen wider. Dabei entspricht ein Nettoquotenfaktor größer als eins einer zunehmenden Belastung von Rentenbeziehenden gegenüber Beitragszahlenden.

Die Schutzklausel nach § 68a SGB VI, wonach der aktuelle Rentenwert nicht sinken darf, gilt auch bei der Rentenanpassung nach Mindestsicherungsniveau. Eine Verrechnung der unterbliebenen Kürzung mit folgenden Erhöhungen ist nun aber weder nötig noch möglich, da sonst das Mindestsicherungsniveau von 48 Prozent unter Umständen nicht eingehalten werden würde.<sup>17</sup> Die in Tabelle 2 dargestellte rekursive Formel der Rentenanpassung nach Mindestsicherungsniveau ist (bis auf mögliche Rundungsunterschiede) äquivalent zur gesetzlichen Definition, die in Tabelle 3 skizziert ist. Die dort dargelegten Definitionen für die verfügbare Standardrente<sup>18</sup> und das verfügbare Durchschnittsentgelt<sup>19</sup> sowie der Umstand, dass das Rentenniveau als Verhältniswert dieser beiden Größen für das jeweils betreffende Kalenderjahr definiert ist, ergeben für die Rentenanpassung nach Mindestsicherungsniveau die unten stehende Formel. Der aktuelle Rentenwert wird demnach ermittelt, „indem das verfügbare Durchschnittsentgelt nach § 154a Absatz 3 Satz 1<sup>20</sup> des laufenden Jahres mit 48 Prozent multipliziert wird und durch das Produkt aus 45 und 12 und der

17 § 255h Absatz 2 SGB VI-E, BT-Drs. 20/11898.

18 Definition gemäß § 154 Absatz 3a Satz 2 ff. SGB VI, neu: § 154a Absatz 2 SGB VI-E, BT-Drs. 20/11898.

19 Definition gemäß § 154 Absatz 3a Satz 5 SGB VI, neu: § 154a Absatz 3 SGB VI-E, BT-Drs. 20/11898.

20 Siehe Fußnote 19.

**Tabelle 2:** Rentenanpassung nach Mindestsicherungs niveau im Jahr  $t$  als Rekursion

<b>Rentanpassung</b>	$ARW_t = LF_t \cdot NQF_t \cdot ARW_{t-1}$	
<b>Lohnfaktor</b>	$LF_t = \frac{DE_{t-1}}{DE_{t-2}^*}$ mit Bruttodurchschnittsentgelten $DE_{t-1}$ und $DE_{t-2}^*$	
<b>Beitragsätze</b>	Rentenversicherung	$b_t^{RV}$
	Krankenversicherung	$b_t^{KV}$
	Arbeitslosenversicherung	$b_t^{AV}$
	Pflegeversicherung	$b_t^{PV}$
<b>Nettoquoten</b>	Durchschnittsentgelt	$NQ_t^{DE} = 1 - \frac{b_t^{RV} + b_t^{KV} + b_t^{AV} + b_t^{PV}}{2}$
	Standardrente	$NQ_t^{SR} = 1 - \frac{b_t^{KV}}{2} - b_t^{PV}$
<b>Nettoquotenfaktor</b>	$NQF_t = \frac{NQ_t^{DE}}{NQ_{t-1}^{DE}} \Big/ \frac{NQ_t^{SR}}{NQ_{t-1}^{SR}}$	

Quelle: eigene Darstellung.

**Tabelle 3:** Rentenanpassung nach Mindestsicherungs niveau im Jahr  $t$  in Formeln

<b>Rentanpassung</b>	$ARW_t = \frac{0,48 \cdot vDE_t}{NQ_t^{SR} \cdot 45 \cdot 12}$ (mit Aufrundung auf volle Eurocent), damit $\frac{vSR_t}{vDE_t} = 48\%$	
<b>verfügbare Größen</b>	verfügbare Standardrente	$vSR_t = NQ_t^{SR} \cdot 45 \cdot 12 \cdot ARW_t$ mit dem aktuellen Rentenwert $ARW_t$
	verfügbares Durchschnittsentgelt	$vDE_t = \frac{NQ_t^{DE}}{NQ_{t-1}^{DE}} \cdot LF_t \cdot vDE_{t-1}$

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an § 255e SGB VI-E.

Nettoquote der Standardrente für das laufende Kalenderjahr dividiert wird“.<sup>21</sup>

Bei einer festgelegten Haltelinie für das Rentenniveau von 48 Prozent steigt der aktuelle Rentenwert mit dem aktuellen, verfügbaren Durchschnittsentgelt von Beitragszahlen-

den. Allerdings wird der Anstieg bei einer steigenden Nettoquote der Standardrente für das laufende Jahr gedämpft.

21 § 255e Absatz 2 SGB VI-E, BT-Drs. 20/11898.

Hieraus ergeben sich neue Abhängigkeiten von weiteren Sozialversicherungszweigen, die im folgenden Abschnitt diskutiert werden.

### 2.3 Dämpfung der Rentenanpassung nach alter und neuer Rechtslage

Sowohl bei der bisherigen Rentenanpassungsformel nach § 68 SGB VI als auch bei der Rentenanpassung nach Mindestsicherungsniveau folgen die Renten grundsätzlich zeitversetzt den Entwicklungen der Bruttolöhne. Zusätzlich beeinflussen jeweils unterschiedliche Dämpfungsfaktoren<sup>22</sup> mit unterschiedlichen Wirkstärken die beiden Anpassungsmechanismen.

Bei der bisherigen Rentenanpassungsformel erfolgt die Dämpfung über den Beitragssatz- und den Nachhaltigkeitsfaktor. Mit dem Beitragssatzfaktor werden Veränderungen des Beitragssatzes zur Rentenversicherung im Vorjahr gegenüber dem Vorvorjahr berücksichtigt. Steigt der Beitragssatz zur Rentenversicherung, dämpft der Beitragssatzfaktor die Rentenanpassung. Mehrbelastungen für die Beschäftigten werden dadurch auch an Rentenbeziehende weitergegeben.

Der Nachhaltigkeitsfaktor berücksichtigt über den Rentnerquotienten Veränderungen im zahlenmäßigen Verhältnis von Rentenbeziehenden und Beitragszahlenden. Steigt die Anzahl der Äquivalenzrentner gegenüber den Äquivalenzbeitragszahlern, beispielsweise aufgrund demografischer Entwicklungen oder durch Leistungsausweitungen, dann dämpft der Nachhaltigkeitsfaktor die Rentenanpassung. Im Umkehrschluss würde sich der Nachhaltigkeitsfaktor bei einer für die Finanzen der Rentenversicherung günstigen Entwicklung, etwa bei einer Senkung des Rentnerquotienten aufgrund einer günstigen Arbeitsmarktentwicklung, steigernd auf die Rentenanpassungen auswirken. An dieser Stelle sei anzumerken, dass Veränderungen des Rentnerquotienten nur zu 25 Prozent bei Rentenanpassungen berücksichtigt werden.<sup>23</sup> Dies erfolgt in der Renten-

anpassungsformel durch den Faktor  $\alpha$ , der die Wirkstärke des Nachhaltigkeitsfaktors bestimmt.

Bei der Rentenanpassung nach Mindestsicherungsniveau haben Beitragssatz- und Nachhaltigkeitsfaktor keine Auswirkungen auf die Höhe der Rentenanpassung. Diese wird maßgeblich vom Lohnfaktor bestimmt und ausschließlich über den Nettoquotenfaktor gedämpft.

Tabelle 4 veranschaulicht die Dämpfungsfaktoren der bisherigen Rentenanpassungsformel und der Rentenanpassung nach Mindestsicherungsniveau sowie die sich aus dem Nettoquotenfaktor ergebenden neuen Abhängigkeiten der Rentenanpassung von weiteren Sozialversicherungszweigen. Insbesondere haben Beitragssatzanstiege bei der Rentenversicherung, der Krankenversicherung sowie der Arbeitslosenversicherung größeren Einfluss auf die Nettoquote des Durchschnittsentgelts im Vergleich zu der Nettoquote der Standardrente. Steigende Sozialabgaben in diesen Bereichen führen, isoliert betrachtet, jeweils zu einem sinkenden Nettoquotenfaktor und dämpfen die Rentenanpassung. Steigende Beiträge zur Pflegeversicherung haben die entgegengesetzte Wirkung. Isoliert betrachtet erhöhen sie den Nettoquotenfaktor und verstärken die Erhöhung des aktuellen Rentenwertes. Dieser Zusammenhang ergibt sich, weil Rentenbeziehende den Beitrag zur Pflegeversicherung vollständig tragen, Arbeitnehmende dagegen nur zur Hälfte. Infolge eines Beitragssatzanstieges zur Pflegeversicherung würde das verfügbare Durchschnittsentgelt im Zähler der Rentenanpassungsformel in Tabelle 3 weniger stark sinken als die Nettoquote der Standardrente im Nenner der Formel. Der aktuelle Rentenwert müsste deutlicher ansteigen als unter der Annahme konstanter Beitragssätze zur Pflegeversicherung.

<sup>22</sup> Umgekehrt können die Faktoren die Rentenanpassung auch erhöhen (siehe Abschnitt 2.4). In den kommenden Jahren ist aber von einer Dämpfungswirkung auszugehen.

<sup>23</sup> § 68 Absatz 4 Satz 7 SGB VI.

**Tabelle 4:** Übersicht über Dämpfungsfaktoren bei der Rentenanpassung

	<b>Dämpfungsfaktoren</b>	<b>Dämpfung der Anpassung bei ...</b>
<b>Rentenanpassungsformel</b>	Beitragssatzfaktor	... steigendem Beitragssatz zur RV
	Nachhaltigkeitsfaktor	... steigendem Rentnerquotienten
<b>Rentenanpassung nach Mindestsicherungsniveau</b>	Nettoquotenfaktor	... steigendem Beitragssatz zur RV
		... steigendem Beitragssatz zur KV
		... steigendem Beitragssatz zur AV
		... sinkendem Beitragssatz zur PV

Quelle: eigene Darstellung.

Bei der Anpassung nach Mindestsicherungsniveau hat ein steigender Rentnerquotient keine direkte Dämpfungswirkung bei der Anpassung des aktuellen Rentenwertes. Infolge eines Anstiegs im Verhältnis von Äquivalenzzrentnern gegenüber Äquivalenzbeitragszahlern hätte ein steigender Rentnerquotient nunmehr lediglich eine indirekte Dämpfungswirkung über einen steigenden Beitragssatz zur Rentenversicherung.

An dieser Stelle sei anzumerken, dass ein steigender Rentnerquotient im Zuge demografischer Entwicklungen durch die damit einhergehenden Belastungen auch zu steigenden Beitragssätzen zur Pflegeversicherung führen könnte. Dieser Effekt würde bei der Rentenanpassung nach Mindestsicherungsniveau die indirekte Dämpfung der Rentenanpassung über den Rentenversicherungsbeitragssatz (im Folgenden auch RV-Beitragssatz oder auch Beitragssatz) teilweise kompensieren.

Bei der Rentenanpassung nach Mindestsicherungsniveau unterscheiden sich die Dämpfungsfaktoren nicht nur aus qualitativer, sondern auch aus quantitativer Perspektive gegenüber der bisherigen Rentenanpassungsformel. Die quantitativen Effekte von Veränderungen der Beitragssätze zur Sozialversicherung und des Rentnerquo-

tienten auf den aktuellen Rentenwert sind in Tabelle 5 illustriert. Beim Rentnerquotienten werden sowohl die isolierte Wirkung (ohne Berücksichtigung der Rückwirkungen eines Anstiegs des Rentnerquotienten auf die Beitragssätze zur Sozialversicherung) als auch die nicht isolierte Gesamtwirkung (einschließlich der Rückwirkungen auf den Beitragssatz zur Rentenversicherung) ausgewiesen.

Betrachtet werden die Veränderungen des aktuellen Rentenwertes bei einem Anstieg der Beitragssätze zu den Sozialversicherungszweigen sowie des Rentnerquotienten um jeweils 4 Prozent (nicht Prozentpunkte). Die bisherige Rentenanpassungsformel ist unabhängig von Beitragssatzanpassungen der Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung sowie Pflegeversicherung. Gleichwohl dämpft ein Anstieg des Beitragssatzes zur Rentenversicherung um 4 Prozent die Anpassung des aktuellen Rentenwertes über den Beitragssatzfaktor um etwa 1 Prozent. Ein vierprozentiger Anstieg des Rentnerquotienten würde die Rentenanpassung nach § 68 SGB VI über den Nachhaltigkeitsfaktor gleichfalls um etwa 1 Prozent dämpfen. Betrachtet man die Gesamtwirkung inklusive der Rückwirkungen auf den Beitragssatz zur Rentenversicherung, würde die Renten-

**Tabelle 5:** Quantitative Auswirkungen von Veränderungen der Beitragssätze zur Sozialversicherung und des Rentnerquotienten auf den aktuellen Rentenwert

	Veränderung des aktuellen Rentenwertes bei einem Anstieg um 4 Prozent des ...					
	... Beitragssatzes zur ...				... Rentnerquotienten	
	... RV	... KV	... AV	... PV	isoliert	nicht isoliert
<b>Renten-anpassungsformel</b>	-1,0 %	-	-	-	-1,0 %	circa -1,6 %
<b>Renten-anpassung nach Mindest-sicherungs-niveau</b>	-0,5 %	-0,0 %	-0,1 %	+0,1 %	-	circa -0,4 %

Quelle: eigene Berechnungen.

anpassung sogar um circa 1,6 Prozent gedämpft werden.<sup>24</sup>

Bei der Rentenanpassung nach Mindestsicherungs-niveau ist die Dämpfung durch die Beitragssatzwirkung über den Nettoquoten-faktor nur etwa halb so hoch wie in der bis-herigen Rentenanpassungsformel. Ein vier-prozentiger Anstieg des RV-Beitragssatzes dämpft die Rentenanpassung nunmehr um etwa 0,5 Prozent. Grund hierfür ist, dass der Beitragssatz zur Rentenversicherung voll in den Beitragssatzfaktor der Rentenanpas-sungsformel eingeht, aber nur zur Hälfte in den Nettoquotenfaktor der Rentenanpas-sung nach Mindestsicherungs-niveau. Aller-dings tritt die Dämpfungswirkung bei der Rentenanpassung nach Mindestsicherungs-niveau ein Jahr früher auf als bei der Renten-anpassungsformel, da hier Beitragssatzver-änderungen im aktuellen Jahr und nicht im Vorjahr berücksichtigt werden.

Die neuen Abhängigkeiten von den weiteren Sozialversicherungszweigen sind aus quan-titativer Perspektive eher gering. Die isolierte Betrachtung eines Anstiegs der Kranken-versicherung sowie der Arbeitslosenversiche-rung um jeweils 4 Prozent dämpfen die Ren-tenanpassung kaum. Auch die Erhöhung des aktuellen Rentenwertes durch Anstiege des

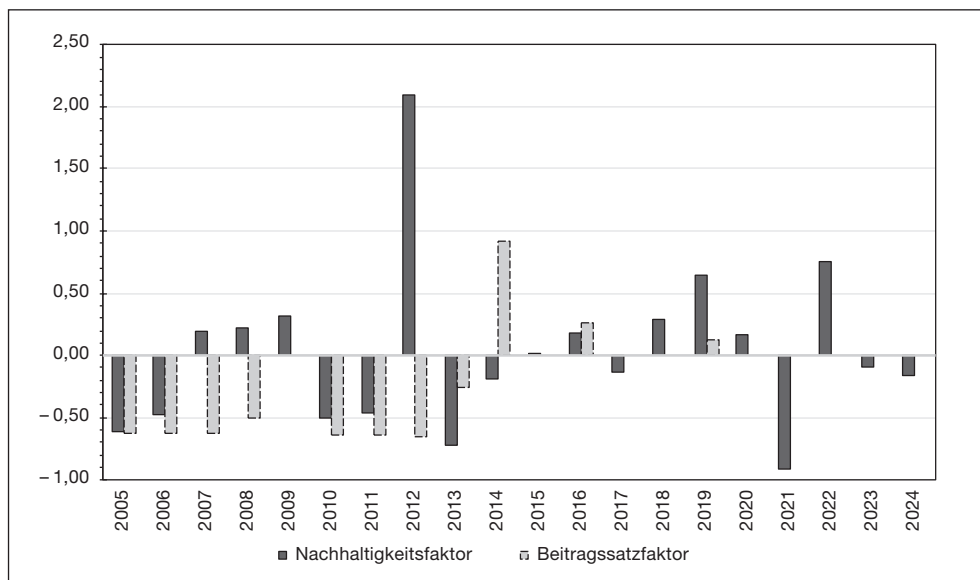
Pflegeversicherungsbeitragssatzes ist be-grenzt.

Insgesamt ergeben sich aufgrund der Halte-linie neue, aber in quantitativer Perspekti-ve geringere Dämpfungswirkungen bei der Rentenanpassung. Daraus folgen höhere Rentenanpassungen und neue Belastungs-verteilungen. Die Beitragszahlenden werden gegenüber den Rentenbeziehenden zuneh-mend stärker belastet.

## 2.4 Wirkungsgeschichte von Nach-haltigkeits- und Beitragssatzfaktor

Obwohl die Dämpfungsfaktoren zur Ver-langsamung des Rentenanstiegs eingeführt wurden, können sie aufgrund ihrer Ausge-staltung sowohl verlangsamen als auch be-schleunigen auf die Rentenanpassung wir-ken. In diesem Abschnitt werden neben den jährlichen Ausprägungen auch die kumulierte Wirkung der Dämpfungsfaktoren gemäß der bisherigen Rentenanpassungsformel in den vergangenen 20 Jahren erläutert.

<sup>24</sup> Siehe Abschnitt 5.3 in Gauckler, Ludwig und Hofmann, Nico (2024): Verteilungsaspekte von Rentenanpassungsmechanismen, Deutsche Rentenversicherung 1/2024, S. 49–68.

**Abbildung 1:** Historische Wirkung von Nachhaltigkeits- und Beitragssatzfaktor in Prozent

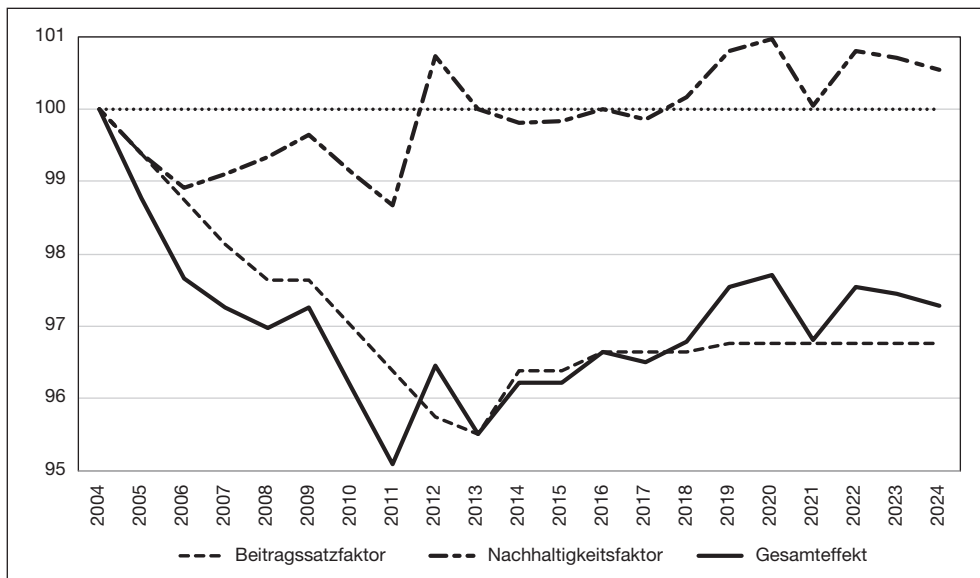
Anmerkung: Dämpfung wird dem Jahr ihrer Berechnung zugeordnet. Die Wirkung tritt aufgrund von Anpassungsaussetzungen zum Teil später ein.

Quelle: Rentenversicherung in Zeitreihen 2023; Rentenwertbestimmungsverordnung 2024.

Abbildung 1 zeigt die Ausprägung der Dämpfungsfaktoren von 2005 bis 2024. Der Beitragssatzfaktor war in den ersten Jahren nach Einführung der Rentenanpassungsformel im Jahr 2001 insbesondere von der sogenannten Riester-Treppe für den Altersvorsorgeanteil beeinflusst, die dafür sorgte, dass sich die Berücksichtigung der Aufwendungen für die private Altersvorsorge dämpfend auf die Rentenanpassung auswirken. Obwohl die Rentenanpassungsformel explizit darauf ausgerichtet ist, die Rentenanpassung abzuschwächen und Extremfälle durch die Schutzklauseln zu vermeiden, wurde die Rentenanpassung auch durch politische Entscheidungen beeinflusst. Da die Renten in den Jahren 2008 und 2009 als Folge des durch die Finanzkrise geringen Einkommenswachstums nur schwach gestiegen wären, entschied sich die Bundesregierung dazu, die geplante Erhöhung des Altersvorsorge-

anteils in den beiden Jahren auszusetzen und in den Folgejahren bis 2012 nachzuholen. Die Dämpfungswirkung des Altersvorsorgeanteils wurde somit verschoben. Da der Altersvorsorgeanteil seit 2012 konstant bei 4 Prozent liegt, wird der Beitragssatzfaktor seit 2014 nur durch den Beitragssatz beeinflusst, welcher seither selten angepasst wurde. Im beobachteten Zeitraum stieg der Beitragssatz lediglich im Jahr 2007, sodass der Beitragssatz nur im Jahr 2008 dämpfend auf die Rentenerhöhung wirkte. In den Jahren 2012, 2013, 2015 und 2018 sank der Beitragssatz sogar, was sich wiederum verstärkend auf die Rentenerhöhung des jeweiligen Folgejahres auswirkte. Wie der Beitragssatzfaktor wirkte auch der Nachhaltigkeitsfaktor sowohl positiv als auch negativ auf die Rentenanpassung. Auffällig ist der deutlich positive Einfluss im Jahr 2012. Dies lag einerseits an einer positiven

**Abbildung 2:** Historische, kumulierte Wirkung von Nachhaltigkeits- und Beitragssatzfaktor (Index, 2004 = 100)



Anmerkung: Dämpfung wird dem Jahr der Berechnung zugeordnet. Die Wirkung tritt aufgrund von Anpassungsaussetzungen zum Teil später ein.

Quelle: Rentenversicherung in Zeitreihen 2023; Rentenwertbestimmungsverordnung 2024.

Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt. Andererseits basierten die der Berechnung des Nachhaltigkeitsfaktors zugrunde liegenden Werte zum Teil auf vorläufigen Werten, welche im Nachgang der Finanzkrise zu hohen Ausschlägen führten und den Nachhaltigkeitsfaktor stark ansteigen ließen.<sup>25</sup> Eine anpassungserhöhende Wirkung entwickelte der Nachhaltigkeitsfaktor in den folgenden Jahren durch eine positive Beschäftigungsentwicklung, sodass die Anzahl der Äquivalenzbeitragszahler stärker wuchs als die Anzahl der Äquivalenzrentner. Zuletzt wirkte der Nachhaltigkeitsfaktor vor allem im Jahr 2021 dämpfend. Dies war auf die negativen Auswirkungen der Coronapandemie auf die Beschäftigung und die damals<sup>26</sup> der Berechnung zugrunde liegenden, zum Teil vorläufigen Werte für das Durchschnittsentgelt zurückzuführen.

Abbildung 2 zeigt die kumulierte Wirkung des Beitragssatzfaktors und Nachhaltigkeitsfaktors einzeln und gemeinsam für die Jahre 2005 bis 2024, wobei die Werte auf die Höhe des Rentenwertes im Jahr 2004 indiziert sind. Demnach hatte nur der Beitragssatzfaktor seit dessen Einführung eine anhaltend dämpfende Wirkung. Dem entgegen steht die positive Entwicklung des Nachhaltigkeitsfaktors seit 2012. Zusammengenommen hatten beide Dämpfungsfaktoren langfristig einen kumulierten dämpfenden Effekt von über 2 Prozent.

25 Für Details siehe *Steffen, Johannes* (2013): Die Anpassung der Renten in den Jahren 2003 bis 2013. Zugleich eine Wirkungsanalyse der „Riester“-Treppe, Portal Sozialpolitik, Berlin.

26 Ab der Rentenanpassung 2022 wurden die vorläufigen Werte durch zwar immer noch vorläufige, aber genauere Werte ersetzt.

## 2.5 Finanzwirkungen der neuen Renten Anpassung nach Mindestsicherungsniveau

Die in Abschnitt 2.3 beschriebenen unterschiedlichen Dämpfungswirkungen bei der neuen Renten Anpassung nach Mindestsicherungsniveau und der bisherigen Renten Anpassungsformel sollen nun in einer konkreten Vorausberechnung für die allgemeine Rentenversicherung veranschaulicht werden (Stand Februar 2024). Verglichen werden eine Rechnung basierend auf dem aktuell geltenden Recht (Stand Februar 2024), also mit einer Rückkehr zur Renten Anpassungsformel ab 2026, und eine Rechnung, in der stattdessen wie im Rentenpaket II vorgesehen die Renten bis 2039 nach Mindestsicherungsniveau angepasst werden. Nicht berücksichtigt werden die anderen Maßnahmen des Rentenpakets II, um die isolierte Wirkung der Verlängerung der Haltelinie zu verdeutlichen.

Generell ist zu erwarten, dass die geringere Dämpfungswirkung der Renten Anpassung nach Mindestsicherungsniveau zu höheren Anpassungen und damit zu höheren Rentenausgaben und höheren Ausgaben für die Krankenversicherung der Rentenbeziehenden führen wird. Dies wird über einen höheren Beitragssatz finanziert, der zu höheren Beitragseinnahmen und teilweise auch höheren Bundeszuschüssen führt.

Die vorausberechnete Entwicklung von Beitragssatz und Rentenniveau ist in Abbildung 3 dargestellt. Im geltenden Recht sinkt das Sicherungsniveau voraussichtlich bis Ende der 2030er-Jahre von aktuell rund 48 Prozent auf 44,9 Prozent. Danach verbleibt es bis zum Jahr 2045 auf diesem Niveau. Mit einer Verlängerung der Haltelinie verbleibt das Rentenniveau hingegen konstant bei 48 Prozent. Dies gilt bis zum Jahr 2045, also auch über das Jahr 2039 hinaus, bis zu dem die Verlängerung der Haltelinie nach dem Rentenpaket II befristet ist. Die Konstanz von Beitragssatz und Rentenniveau in den Jahren 2038 bis 2045 ist maßgeblich darauf zurückzuführen, dass in

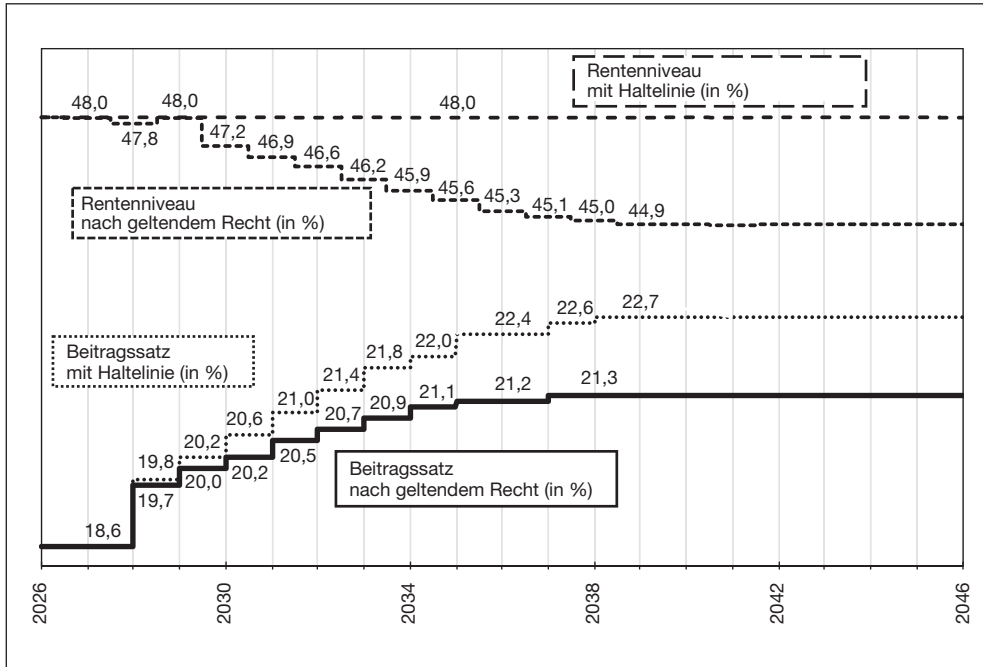
diesem Zeitraum aktuell keine nennenswerte Entwicklung – weder Rückgang noch Zunahme – der für die Finanzen relevanten demografischen Kennzahlen erwartet wird.

Finanziert wird das höhere Rentenniveau bei einer Verlängerung der Haltelinie über einen höheren Beitragssatz. Dieser steigt bei einer Verlängerung der Haltelinie für das Rentenniveau im Zeitraum bis Ende der 2030er-Jahre stärker an als ohne Verlängerung der Haltelinie und verbleibt dann bis 2045 bei 22,7 Prozent und damit 1,4 Prozentpunkte höher als ohne Verlängerung der Haltelinie, siehe Abbildung 3. Man erkennt die Faustformel, nach der ein um einen Prozentpunkt höheres Rentenniveau mit einem um rund einen halben Prozentpunkt höheren Beitragssatz finanziert wird.

In den vergangenen Jahren wurden parallel zu den Untergrenzen für das Rentenniveau auch Obergrenzen für die Beitragssätze gesetzlich festgelegt („doppelte Haltelinie“). Im Gegensatz zur Haltelinie für das Rentenniveau sollen diese Beitragssatzobergrenzen mit dem Rentenpaket II nicht verlängert werden. Dies betrifft sowohl die zusammen mit der Haltelinie für das Rentenniveau eingeführte, bis zum Jahr 2025 befristete obere Haltelinie für den Beitragssatz von 20 Prozent als auch die bis zum Jahr 2030 geltende weichere Obergrenze von 22 Prozent für den Beitragssatz. Die Obergrenze von 22 Prozent kann mit einer Verlängerung der Haltelinie in der Modellrechnung nicht über das Jahr 2034 hinaus eingehalten werden, siehe ebenfalls Abbildung 3.

Die voraussichtlichen Dämpfungswirkungen von Beitragssatz- und Nachhaltigkeitsfaktor in der Renten Anpassungsformel beziehungsweise des Nettoquotenfaktors bei Anpassung nach Mindestsicherungsniveau sind in Tabelle 6 dargestellt. Generell wird die Renten Anpassung bei der Anpassung nach Mindestsicherungsniveau, wie im Abschnitt 2.3 erläutert, weniger stark gedämpft. Auch der unterschiedliche Zeitverzug der Dämpfung wird in der Tabelle sichtbar: Der voraussichtliche Beitragssatzanstieg im Jahr 2028 dämpft bei Anpassung nach Mindest-

**Abbildung 3:** Beitragssatz und Rentenniveau im geltenden Recht und mit Verlängerung der Haltelinie für das Rentenniveau



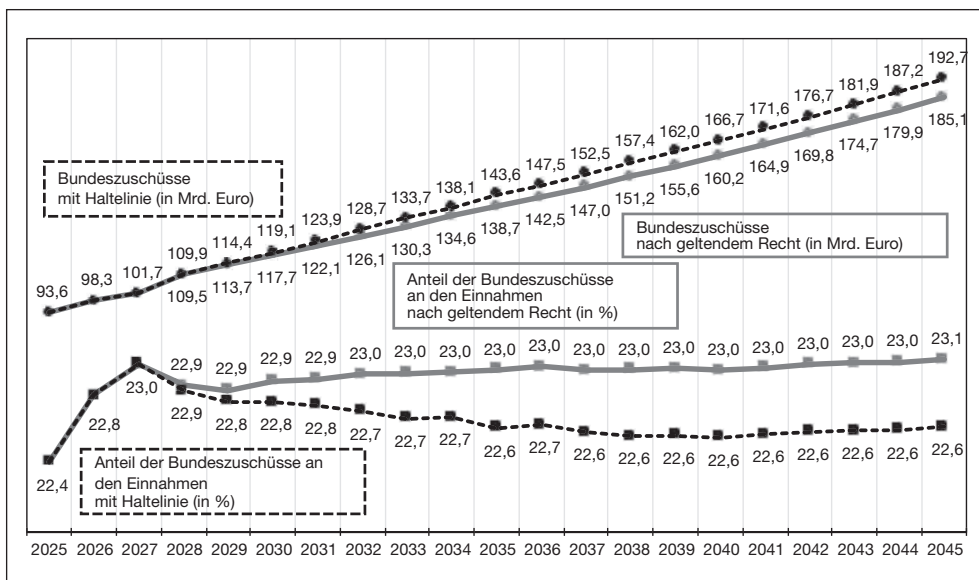
Quelle: eigene Berechnungen (Stand: Februar 2024).

**Tabelle 6:** Wirkung der Dämpfungsfaktoren auf den aktuellen Rentenwert in Prozent

	2026	2027	2028	2029	2030	Ø 2031 bis 2035	Ø 2036 bis 2040	Ø 2041 bis 2045
<b>Rentenanpassungsformel</b>	0,0	-0,3	-0,4	-1,8	-0,9	-0,8	-0,2	0,0
davon:								
Beitragssatzfaktor	0,0	0,0	0,0	-1,4	-0,4	-0,3	-0,1	0,0
Nachhaltigkeitsfaktor	0,0	-0,3	-0,4	-0,4	-0,5	-0,5	-0,1	0,0
<b>Rentenanpassung nach Mindestsicherungsniveau</b>	0,0	0,0	-0,8	-0,2	-0,3	-0,2	0,0	-

Quelle: eigene Berechnungen (Stand: Februar 2024).

**Abbildung 4:** Bundeszuschüsse und Anteil der Bundeszuschüsse an den Einnahmen im geltenden Recht und bei Verlängerung der Haltelinie für das Rentenniveau



Quelle: eigene Berechnungen (Stand: Februar 2024).

sicherungsniveau bereits im Jahr 2028, während die knapp doppelt so hohe Dämpfung im geltenden Recht über den Beitragssatzfaktor in der Rentenanpassungsformel erst ein Jahr später wirkt.

Neben den beschriebenen Auswirkungen auf Beitragszahlende und Rentenbeziehende über Beitragssatz und Rentenniveau wirkt sich eine Verlängerung der Haltelinie auch auf die finanzielle Beteiligung des Bundes an der Rentenversicherung aus, siehe Abbildung 4. Da der Beitragssatz bei einer Verlängerung der Haltelinie voraussichtlich stärker ansteigen wird, wird auch der allgemeine Bundeszuschuss (ebenso wie die Beitragseinnahmen) höher ausfallen als im geltenden Recht. Grund hierfür ist, dass dessen Fortschreibung an die Entwicklung des Beitragssatzes gekoppelt ist. Da jedoch der zusätzliche Bundeszuschuss und der Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss unabhängig vom Beitragssatz sind,

geht der Anteil der gesamten Bundeszuschüsse an den Einnahmen der Rentenversicherung bei einer Verlängerung der Haltelinie im Vergleich zum geltenden Recht zurück. Im Jahr 2045 läge er bei 22,6 Prozent statt wie im geltenden Recht bei 23,1 Prozent.

Mit einer Verlängerung der Haltelinie für das Rentenniveau fände somit einerseits eine Belastungsverschiebung zwischen Beitragszahlenden und Rentenbeziehenden zulasten der Beitragszahlenden und andererseits eine Belastungsverschiebung zwischen Beitragszahlenden und Bund zulasten der Beitragszahlenden statt.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Für eine allgemeinere Analyse siehe Gauckler, Ludwig und Hofmann, Nico (2024): Verteilungsaspekte von Rentenanpassungsmechanismen, Deutsche Rentenversicherung 1/2024, S. 49–68.

### 3. Anhebung Mindestrücklage auf 0,3 Monatsausgaben

Mit dem Rentenpaket II soll die Untergrenze der Nachhaltigkeitsrücklage (Mindestrücklage) der gesetzlichen Rentenversicherung auf 0,3 Monatsausgaben der allgemeinen Rentenversicherung zu eigenen Lasten (im Folgenden: Monatsausgaben) angehoben werden. Bisher liegt die Untergrenze bei 0,2 Monatsausgaben. Die Deutsche Rentenversicherung fordert seit Langem eine verbesserte Vorsorge gegen Liquiditätsrisiken der Rentenversicherung.<sup>28</sup>

Setzte man das Rentenpaket II ohne die Anhebung der Mindestrücklage um, würde der Beitragssatz bei ansonsten gleichbleibenden Bedingungen voraussichtlich im Jahr 2028 einmalig 0,2 Prozentpunkte geringer ausfallen (Stand Februar 2024). Langfristige Auswirkungen sind hingegen nicht zu erwarten. Da sowohl der allgemeine Bundeszuschuss als auch die Beiträge für Kindererziehungszeiten an die Veränderung des Beitragssatzes gekoppelt sind, würden diese Mittel nach den geltenden Fortschreibungsregeln entsprechend höher ausfallen. Dies wird allerdings im ersten Jahr des Wirksamwerdens durch eine neue Sonderregel bei der Fortschreibung der Bundesmittel ausgeschlossen.

Im Folgenden werden die Finanzwirkungen der Anhebung der Mindestrücklage erläutert. Dabei wird auch aufgezeigt, dass die Anhebung der Mindestrücklage auf 0,3 Monatsausgaben einen entscheidenden Baustein zur Sicherung der unterjährigen Liquidität der gesetzlichen Rentenversicherung aus eigenen Mitteln darstellen würde. Zusätzlich ist ein optimierter, regelmäßiger Zahlungsrhythmus der Bundesmittel in elf statt zwölf Raten erforderlich, um unterjährige saisonale und konjunkturelle Schwankungen der Beitragseinnahmen insbesondere im Monat Oktober sicher ausgleichen zu können.<sup>29</sup>

### 3.1 Funktion und Abgrenzung der Nachhaltigkeitsrücklage

Die Nachhaltigkeitsrücklage der allgemeinen Rentenversicherung soll kurz- und mittelfristige Schwankungen bei den Einnahmen und Ausgaben ausgleichen. Dazu gehören sowohl saisonale Schwankungen bei den Einnahmen, die einem typischen unterjährigen Muster folgen, als auch unerwartete konjunkturell bedingte Schwankungen der Beschäftigung oder Lohnentwicklung, die mittelfristig zu Schwankungen der Beitragseinnahmen führen.

Nach den gesetzlichen Vorschriften darf die Nachhaltigkeitsrücklage in einem Korridor zwischen 0,2 und 1,5 Monatsausgaben schwanken.<sup>30</sup> Mit dem Rentenpaket II soll die Mindestrücklage auf 0,3 Monatsausgaben angehoben, die Höchstnachhaltigkeitsrücklage dagegen nicht verändert werden.<sup>31</sup>

Um eine Monatsausgabe zu bestimmen, werden von den Gesamtausgaben eines Jahres der allgemeine Bundeszuschuss sowie die Erstattungen und empfangenen Ausgleichszahlungen in dem jeweiligen Jahr abgezogen.<sup>32</sup> Das Resultat wird durch zwölf geteilt. Im Jahr 2024 beträgt eine durchschnittliche Monatsausgabe voraussichtlich rund 28,3 Milliarden Euro (Stand Februar 2024).

Der Beitragssatz bleibt von Jahr zu Jahr unverändert, wenn die Nachhaltigkeitsrücklage voraussichtlich im Korridor bleibt. Droht die

28 So unter anderem in einem Beschluss der Bundesvertreterversammlung vom 2. Juli 2015. Siehe auch *Reimann, Axel* (2015): Eine Anhebung der Mindestnachhaltigkeitsrücklage stärkt das Vertrauen in die gesetzliche Rentenversicherung, *RVaktuell* 1/2015, S. 2-7.

29 Die Anhebung der Mindestrücklage auf 0,3 Monatsausgaben in Verbindung mit einem optimierten Zahlungsrhythmus für die Vorschüsse der Bundesmittel entspricht einer Empfehlung im Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, vgl. Band I – Empfehlungen, 23. März 2020, S. 93.

30 § 158 SGB VI.

31 § 158 SGB VI-E, BT-Drs. 20/11898.

32 Bei den Erstattungen handelt es sich im Wesentlichen um Erstattungen von Trägern der Versorgungslast „für Aufwendungen [...] aufgrund von Rentenanwartschaften, die durch Entscheidung des Familiengerichts begründet worden sind“ (§ 225 SGB VI). Bei den Ausgleichszahlungen handelt es sich um Zahlungen von der knappschaftlichen Rentenversicherung im Wanderversicherungsausgleich, das heißt für knappschaftliche Rententeile, die die allgemeine Rentenversicherung auszahlt.

Untergrenze von 0,3 Monatsausgaben am Ende des Folgejahres unterschritten zu werden, dann ist der Beitragssatz anzuheben, sodass die Mindestrücklage voraussichtlich nicht unterschritten wird.<sup>33</sup> Umgekehrt ist der Beitragssatz zu reduzieren, wenn die Rücklage voraussichtlich 1,5 Monatsausgaben überschreitet. Bei dem derzeitigen Beitragssatz von 18,6 Prozent sind Senkungen jedoch ausgeschlossen. Im RV-LVStabG wurde der Beitragssatz im Jahr 2019 bei 18,6 Prozent festgesetzt und er darf danach bis zum Jahr 2025 abweichend von § 158 SGB VI diesen Wert nicht unterschreiten.<sup>34</sup> Mit dem Rentenpaket II soll die bestehende Untergrenze von 18,6 Prozent für den Beitragssatz über das Jahr 2025 hinaus bis zum Jahr 2036 verlängert werden.<sup>35</sup>

Nicht vollständig mit der Nachhaltigkeitsrücklage gleichzusetzen sind die liquiden Mittel der Rentenversicherung. Zu den liquiden Mitteln zählen alle zu einem Stichtag bei der Deutschen Rentenversicherung vorhandenen Mittel (zum Beispiel Kassenbestände, Bankguthaben sowie Termineinlagen). Nicht zur Nachhaltigkeitsrücklage zählen dabei liquide Mittel, die entweder zum Verwaltungsvermögen gehören, bisher keinem Sachkonto zugeordnet werden konnten (Verwahrungen) oder denen Forderungen von anderer Seite gegenüberstehen (zum Beispiel Mittel der Versorgungsrücklage).

Die Höhe der liquiden Mittel und der Mittel der Nachhaltigkeitsrücklage zu einem bestimmten Zeitpunkt wird durch die Termine der Beitragseingänge, der Vorauszahlungen für Bundeszuschüsse, der Rentenzahlungen und der Zahlungen an den Gesundheitsfonds und die Pflegeversicherung bestimmt. Zu den liquiden Mitteln zählen unter anderem auch Beiträge für die Krankenversicherung und Pflegeversicherung der Rentner, die bei nachschüssig gezahlten Renten erst jeweils im Folgemonat fällig sind.

In der Regel sind die liquiden Mittel aus den genannten Gründen etwas höher als die Mittel der Nachhaltigkeitsrücklage. Im Jahr 2023 lag die Differenz bei durchschnittlich rund 0,12 Monatsausgaben.

### 3.2 Das Risiko für Liquiditätsengpässe ist zukünftig erhöht

Die Abbildung 5 zeigt die Nachhaltigkeitsrücklage der gesetzlichen Rentenversicherung zum Jahresende in Monatsausgaben im Zeitraum von 2005 bis 2023 und in der Vorausberechnung für die Jahre 2024 bis 2045 sowie die gesetzliche Mindestrücklage und Höchstnachhaltigkeitsrücklage in dem jeweiligen Jahr. Zum 31.12.2023 lag die Nachhaltigkeitsrücklage bei 1,70 Monatsausgaben. Bis zum Jahr 2028 würde die Rücklage bis auf die neue Untergrenze von 0,3 Monatsausgaben abgeschmolzen und planmäßig zur Stabilisierung des Beitragssatzes eingesetzt. Im weiteren Verlauf bis 2035 würde die Rücklage demnach ungefähr auf dem Niveau der Mindestrücklage von 0,3 Monatsausgaben liegen. Bis zum Jahr 2045 wäre kein wesentlicher Aufbau der Rücklage zu erwarten (Stand Februar 2024).

### 3.3 Unterjähriger Verlauf der Liquidität

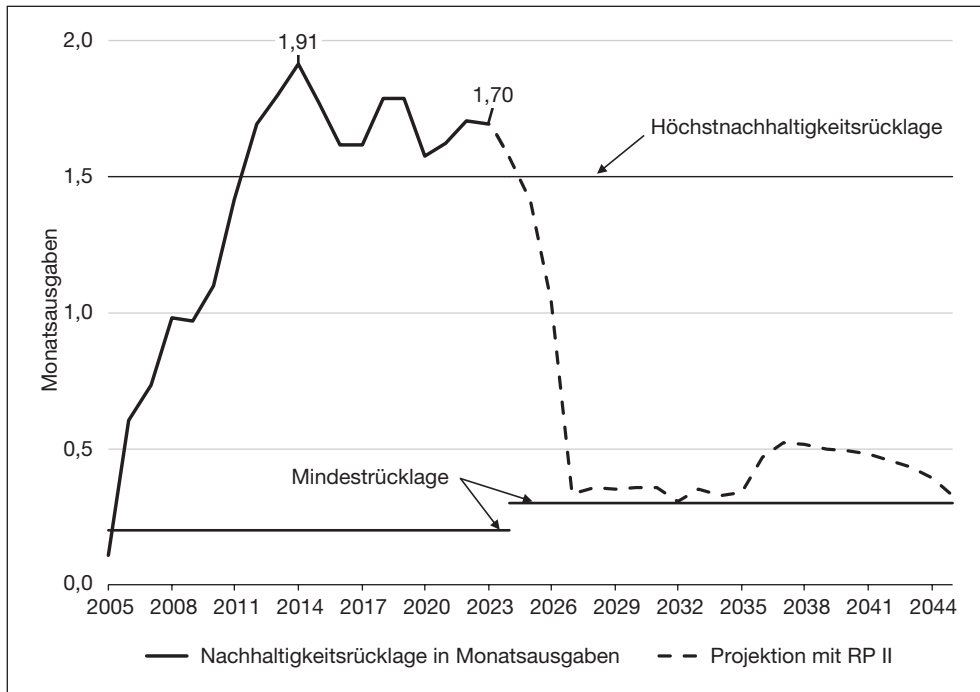
Abbildung 6 zeigt die regelmäßig wiederkehrenden unterjährigen Schwankungen der Liquidität. Die Nulllinie als Basis bezieht sich auf den langfristigen Trend in der Entwicklung der Liquidität. Die Kurve beschreibt, wie sich die unterjährige Liquidität am Monatsende in den Jahren 2006 bis 2023 im Durchschnitt vom langfristigen Trend unterschieden hat. Im Januar liegt sie durchschnittlich um 0,03 Monatsausgaben über dem Trend, im Oktober liegt sie im Durchschnitt um 0,10 Monatsausgaben darunter. Am Jahresende, wenn die Jahressonderzahlungen an die Beschäftigten zu erhöhten Beitragseingängen führen, ist die Liquidität mit einer durchschnittlichen Trendabweichung um 0,13 Monatsausgaben am höchsten. Im liquiditätsschwächsten Monat Oktober ist die durchschnittliche Liquidität somit

33 § 158 Absatz 2 SGB VI-E, BT-Drs. 20/11898.

34 § 287 SGB VI.

35 § 287 SGB VI-E, BT-Drs. 20/11898.

**Abbildung 5:** Nachhaltigkeitsrücklage in Monatsausgaben zum 31.12. in den Jahren 2005 bis 2023 und Projektion 2024 bis 2045



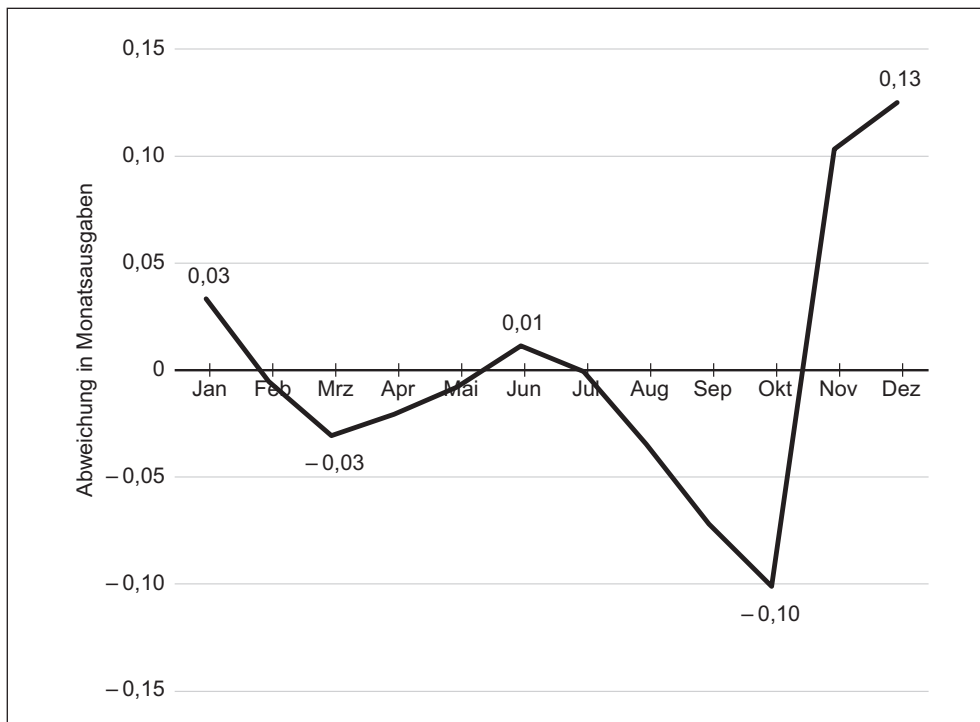
Quelle: Rentenversicherung in Zeitreihen 2023; eigene Berechnungen (Stand: Februar 2024).

um rund 0,23 Monatsausgaben geringer als die durchschnittliche Liquidität im stärksten Monat Dezember. An den regelmäßigen Schwankungen lässt sich bereits ablesen, dass die bisherige gesetzliche Mindestrücklage in Höhe von 0,2 Monatsausgaben zum Jahresende zu niedrig ist. Selbst in solchen Jahren, in denen eine Mindestrücklage von 0,2 Monatsausgaben am Jahresende gerade noch eingehalten würde, wäre eine unterjährige Inanspruchnahme von besonderen Maßnahmen der Liquiditätssicherung sehr wahrscheinlich (siehe Infokasten).<sup>36</sup> Abbildung 7 stellt den Abstand zwischen der Liquidität im jeweils schwächsten Kalendermonat und der Nachhaltigkeitsrücklage am Jahresende seit 2006 dar. Unter der Annahme, dass am jeweiligen Jahresende nur eine

Nachhaltigkeitsrücklage von 0,3 Monatsausgaben vorhanden gewesen wäre, zeigt die Abbildung, ob und wenn ja in welchem Umfang liquide Mittel im jeweils schwächsten Kalendermonat des Jahres gefehlt hätten. In den Jahren 2006, 2008, 2011 und 2012 hätten die vorhandenen liquiden Mittel zur Zahlung der fälligen Renten nicht ausgereicht.

<sup>36</sup> Ab dem Jahr 2036 sind jährliche Auszahlungen aus den Nettoerträgen des Generationenkapitals an die Deutsche Rentenversicherung Bund vorgesehen (§ 7 Absatz 2 GenKapG-E, BT-Drs. 20/11898, siehe auch Abschnitt 5). Zahltermin und Zahlungsrhythmus sind in dem Gesetzentwurf allerdings nicht geregelt. Unterjährige Liquiditätsprobleme der allgemeinen Rentenversicherung könnten dann auftreten, wenn die Mittel erst am Jahresende in einer Rate ausgezahlt würden. Daher erscheint eine zusätzliche Regelung erforderlich, die eine Ausschüttung der Mittel in einer Rate zu Jahresbeginn oder einen regelmäßigen unterjährigen Zahlungsrhythmus wie bei den Bundesmitteln vorsieht.

**Abbildung 6:** Mittlere Abweichung der Liquidität in Monatsausgaben zum Monatsende vom langfristigen Trend, Januar 2006 bis Dezember 2023



Quelle: eigene Berechnungen.

In den Jahren seit 2013 hätten die liquiden Mittel auch in den schwächsten Monaten in jedem Jahr ausgereicht.

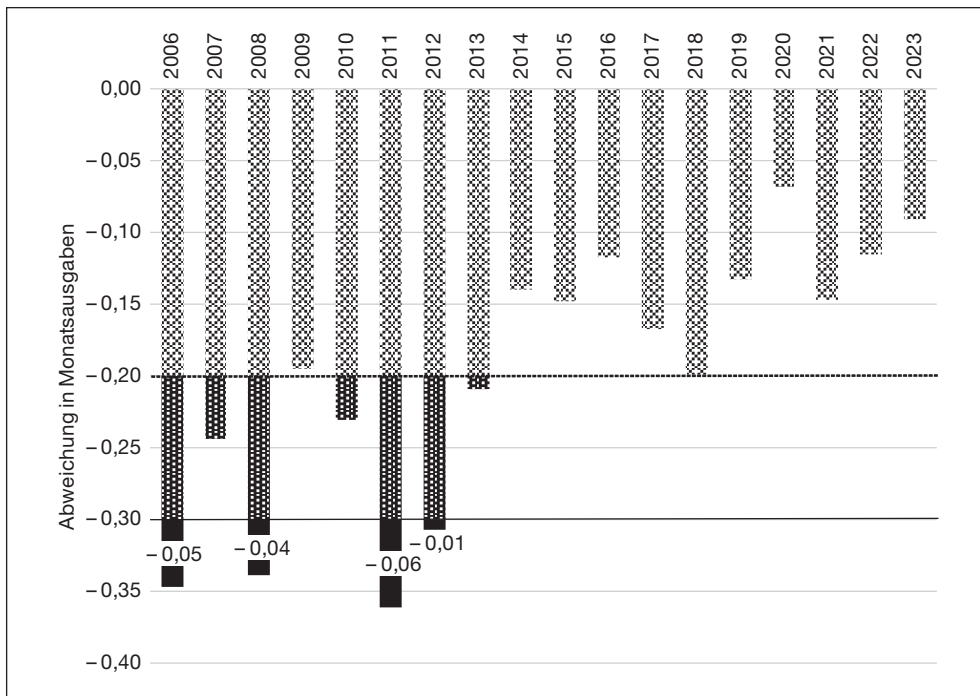
Durch die Anhebung der Mindestrücklage von 0,2 auf 0,3 Monatsausgaben würde die Inanspruchnahme besonderer liquiditätssichernder Maßnahmen demnach deutlich unwahrscheinlicher werden.

Die Berechnungen gehen allerdings davon aus, dass die Nachhaltigkeitsrücklage am Jahresende bei genau 0,3 Monatsausgaben liegt. In der Praxis sind die Vorausberechnungen am Ende des Vorjahres, wenn der Beitragssatz festzulegen ist, mit Unsicherheit behaftet. Bei unerwarteten Wirtschaftseinbrüchen können größere Abweichungen von der Projektion nicht ausgeschlossen

werden. Beispielsweise lag die Projektion für das Jahr 2020 vom Oktober 2019 um mehr als 0,2 Monatsausgaben über dem Ergebnis für das Jahr 2020. In Jahren, in denen die Nachhaltigkeitsrücklage am Jahresende auf dem Niveau der Mindestrücklage von 0,3 Monatsausgaben liegt, müsste in liquiditätsschwachen Monaten auf vorgezogene Bundesmittel und die Liquiditätshilfe des Bundes zurückgegriffen werden.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Um unterjährige saisonale und konjunkturelle Schwankungen der Beitragseinnahmen insbesondere im Monat Oktober sicher ausgleichen zu können, ist zusätzlich ein optimierter regelmäßiger Zahlungsrhythmus der Bundesmittel in elf statt zwölf Raten erforderlich, wie ihn auch die Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ empfohlen hat (vgl. Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag Band I, S. 93).

**Abbildung 7:** Abweichung der Liquidität im schwächsten Kalendermonat von der Nachhaltigkeitsrücklage am Jahresende



Quelle: eigene Berechnungen (Stand: Februar 2024).

### 3.4 Finanzwirkungen der Anhebung auf 0,3 Monatsausgaben

Die geplante Anhebung der Mindestrücklage auf 0,3 Monatsausgaben wird in dem Jahr finanzwirksam, in dem die Nachhaltigkeitsrücklage in der Vorausberechnung bei gleichbleibendem Beitragssatz am Ende des Jahres die neue Untergrenze zu unterschreiten droht.

Grundsätzlich sind sowohl der allgemeine Bundeszuschuss als auch die Beiträge für Kindererziehungszeiten an die Veränderung des Beitragssatzes gekoppelt. Nach den bisher geltenden Fortschreibungsregeln würden diese Mittel entsprechend höher ausfallen. Allerdings sieht das Rentenpaket II für die Festsetzung des allgemeinen

Bundeszuschusses und der Beiträge für Kindererziehungszeiten eine einmalige Sonderregel vor. Danach würde in dem Jahr, in dem sich die Anhebung der Mindestrücklage erstmalig auf den Beitragssatz auswirkt, der Beitragssatzeffekt auf den allgemeinen Bundeszuschuss und die Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten herausgerechnet werden.<sup>38</sup> Dadurch fielen diese Bundesmittel einmalig niedriger und die finanzielle Belastung der Beitragszahlenden und Rentenbeziehenden einmalig höher aus.

Nach den aktuellen Ergebnissen führt die Anhebung der Mindestrücklage im Jahr 2028 zu einem um 0,2 Prozentpunkte höheren Beitragssatz (Stand Februar 2024). Für

38 § 287h SGB VI-E, BT-Drs. 20/11898.

**Infokasten:** Absicherung von Liquiditätsrisiken

Reichen in der allgemeinen Rentenversicherung die liquiden Mittel der Nachhaltigkeitsrücklage nicht aus, die Zahlungsverpflichtungen zu erfüllen, stehen zwei abgestufte Liquiditätssichernde Maßnahmen zur Verfügung:

## a) Vorziehen von Bundesmitteln

Die Bundesmittel (Bundeszuschüsse und Beiträge für Kindererziehungszeiten) werden vom Bund in monatlichen Raten geleistet. Die gesetzliche Grundlage dafür bildet das jeweilige Haushaltsgesetz des Bundes. In der Summe entsprechen die Raten knapp einem Drittel einer Monatsausgabe. Die letzte Rate der Bundeszuschüsse für das laufende Jahr steht dabei im November an, im Dezember wird bereits der Vorschuss für Januar gezahlt. Die Bundesmittel für das laufende Jahr – bei den Bundeszuschüssen also solche, die bis Ende November gezahlt werden, nicht jedoch die Dezemberrate – können bei Bedarf im Jahresverlauf vorgezogen werden.

## b) Liquiditätshilfe des Bundes (Bundesgarantie)

Sollte das Vorziehen von Bundesmitteln nicht ausreichen, leistet der Bund im Rahmen der Bundesgarantie nach § 214 SGB VI vorübergehend eine Liquiditätshilfe in Form eines zinslosen Darlehens. Diese Mittel sind zurückzuzahlen, „sobald und soweit sie im laufenden Kalenderjahr [...] nicht mehr benötigt werden“ (Absatz 2 der Vorschrift), spätestens bis Ende des Folgejahres. Um die Rückzahlung und das Einhalten der Mindestrücklage zu gewährleisten, ist der Beitragssatz anzuheben.<sup>39</sup>

die Festsetzung des allgemeinen Bundeszuschusses und die Beiträge für Kindererziehungszeiten ist in dem Jahr nach den neuen Regelungen aber nicht der RV-Beitragssatz, sondern ein um 0,2 Prozentpunkte niedriger rechnerischer Beitragssatz maßgeblich. Dadurch wird im Jahr 2028, in dem sich die Anhebung der Mindestrücklage auf den Beitragssatz auswirkt, der Beitragssatzeffekt auf den allgemeinen Bundeszuschuss und die Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten herausgerechnet. Somit fallen diese Bundesmittel einmalig um insgesamt rund 0,5 Milliarden Euro niedriger aus (Stand Februar 2024).

bei den Fortschreibungsvorschriften für die Bundeszuschüsse vor. Dies soll der Transparenz der Berechnungen dienen. Die Bundeszuschüsse sind Teil der Bundesmittel<sup>40</sup>, mit denen sich der Bund an der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung beteiligt. Die Bundesmittel betragen im Jahr 2023 rund 112,5 Milliarden Euro. Den größten Posten mit rund 75 Prozent der Bundesmittel bilden die drei Bundeszuschüsse: Der allgemeine Bundeszuschuss (54,2 Milliarden Euro), der zusätzliche Bundeszuschuss (14,6 Milliarden Euro) und der Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss (15,4 Milliarden Euro).

#### 4. Fortschreibungsvorschriften für die Bundeszuschüsse

Neben der Haltelinie für das Rentenniveau und der Anhebung der Mindestrücklage sieht das Rentenpaket II auch Änderungen

<sup>39</sup> Siehe Stellungnahme der Deutschen Rentenversicherung Bund anlässlich der öffentlichen Anhörung vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 20. Juni 2022 zu einem Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Mindestrücklagengesetz), BT-Drs. 20/398.

<sup>40</sup> Für eine detaillierte Darstellung siehe Rentenupdate 2023/01, [https://rentenupdate.dr-v-bund.de/DE/1\\_Archiv/Archiv/2023/01\\_Bundesmittel\\_und\\_zuschuesse.html](https://rentenupdate.dr-v-bund.de/DE/1_Archiv/Archiv/2023/01_Bundesmittel_und_zuschuesse.html) (abgerufen am 24.07.2024).

In diesem Abschnitt werden die Änderungen durch das Rentenpaket II bei den Fortschreibungsvorschriften für die Bundeszuschüsse und deren Finanzwirkungen betrachtet. Im Blickpunkt stehen dabei insbesondere die Auswirkungen auf die Höhe der Bundeszuschüsse und auf den Beitragssatz. Im folgenden Unterabschnitt wird auf die finanzwirksamen Änderungen im Gesetzentwurf eingegangen. Anschließend werden die finanziellen Auswirkungen anhand von Modellrechnungen untersucht. Abschließend wird ein eigener Vorschlag zur Vereinfachung der Fortschreibungsvorschriften für die Bundeszuschüsse vorgestellt. Der Vorschlag geht insoweit über Änderungen durch das Rentenpaket II hinaus, als er eine Vereinheitlichung der Berechnungsvorschriften für alle drei Bundeszuschüsse vorsieht, die zu einer spürbaren Vereinfachung der Regelungen und zu deutlich mehr Transparenz führen würde.

#### 4.1 Finanzwirksame Änderungen

Von den Änderungen im Rentenpaket II sind vor allem der allgemeine Bundeszuschuss und der Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss betroffen, für die nach §§ 213 und 287e SGB VI jeweils eigene Berechnungsvorschriften gelten.<sup>41</sup> Finanzwirksame Anpassungen der Berechnungsvorschriften, die sich durch die Neuregelungen im § 213 SGB VI-E ergeben, werden im Folgenden getrennt für den allgemeinen Bundeszuschuss und den Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss dargestellt.<sup>42</sup>

##### 4.1.1 Allgemeiner Bundeszuschuss

Bei der Fortschreibung des allgemeinen Bundeszuschusses wird erstens der Mindestbetrag, der den allgemeinen Bundeszuschuss in jedem Jahr um 340 Millionen Euro pauschal vermindert, zukünftig auch bei der Fortschreibung berücksichtigt.<sup>43</sup> Dieser Minderungsbetrag wurde im Jahr 2006

aus rein fiskalischen Gründen eingeführt, als die Sozialversicherungsfreiheit von Sonn-, Feiertags- und Nachtzuschlägen begrenzt und die Pauschalabgaben für geringfügig Beschäftigte erhöht wurden. Seit dem Jahr 2007 beläuft er sich auf 340 Millionen Euro pro Jahr. Bei der Fortschreibung des allgemeinen Bundeszuschusses wurde dieser Minderungsbetrag seitdem jedoch nicht berücksichtigt. Mit der vorgesehenen Neuregelung wird der allgemeine Bundeszuschuss nach Abzug des Minderungsbetrags fortgeschrieben, während bisher der allgemeine Bundeszuschuss in jedem Jahr vor Abzug dieses Minderungsbetrags fortgeschrieben und anschließend um den Minderungsbetrag gekürzt wurde.

Besonders hervorzuheben ist dabei der Effekt auf den allgemeinen Bundeszuschuss Ost<sup>44</sup>. Der Bundeszuschuss Ost wird, bis zur Zusammenfassung mit dem allgemeinen Bundeszuschuss West zum gesamtdeutschen allgemeinen Bundeszuschuss im Jahr 2026, anders berechnet als der allgemeine Bundeszuschuss West. Hierfür werden die Rentenausgaben Ost mit einem Faktor multipliziert, der sich ergibt, wenn man zum allgemeinen Bundeszuschuss West den Mindestbetrag von 340 Millionen Euro addiert und das Ergebnis ins Verhältnis zu den Rentenausgaben West setzt. Der Minderungsbetrag von 340 Millionen Euro würde zukünftig bei der Berechnung des Bundeszuschusses Ost nicht berücksichtigt werden, wodurch im Zähler dann nur noch der allgemeine Bundeszuschuss West stehen würde. Da der allgemeine Bundeszuschuss Ost des Jahres 2025 zusammen mit dem allgemeinen Bundeszuschuss West die Basis für die gesamtdeutsche Fortschreibung ab dem Jahr 2026

<sup>41</sup> Änderungen ohne spürbare finanzielle Auswirkungen in der Rentenversicherung gibt es zudem bei kleineren Positionen der Bundesmittel, siehe §§ 287d SGB VI-E und 291b SGB VI-E, BT-Drs. 20/11898.

<sup>42</sup> Anpassungen des § 213 SGB VI, die lediglich redaktioneller Art sind, werden hier nicht betrachtet.

<sup>43</sup> Der bisherige § 213 Absatz 2a SGB VI entfällt und damit die Regelung, dass der Minderungsbetrag bei der Fortschreibung nicht zu berücksichtigen ist.

<sup>44</sup> Bundeszuschuss im Beitrittsgebiet nach § 287e SGB VI.

bildet, würde sich dies nicht nur in den Jahren 2024 und 2025, sondern dauerhaft auf die Höhe des allgemeinen Bundeszuschusses auswirken.

Zweitens würde die Fortschreibung des allgemeinen Bundeszuschusses künftig auf der Grundlage des tatsächlichen Beitragssatzes und nicht mehr auf Basis eines fiktiven Beitragssatzes, der sich ohne Berücksichtigung des zusätzlichen Bundeszuschusses und des Erhöhungsbetrags ergeben hätte, erfolgen. Der fiktive Beitragssatz wurde verwendet, weil die Einführung des zusätzlichen Bundeszuschusses und des Erhöhungsbetrags zum zusätzlichen Bundeszuschuss nicht dazu führen sollte, dass der allgemeine Bundeszuschuss aufgrund des deshalb niedrigeren Beitragssatzes niedriger ausfällt.

#### 4.1.2 Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss

Beim Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss würde ebenso wie beim allgemeinen Bundeszuschuss die fiskalisch motivierte, seit 2003 bestehende Minderung um 409 Millionen Euro zukünftig auch bei der Fortschreibung berücksichtigt.<sup>45</sup>

## 4.2 Finanzwirkungen

Nachdem im vorangegangenen Abschnitt die geplanten Änderungen bei der Fortschreibung der Bundeszuschüsse dargestellt wurden, beschäftigt sich dieser Abschnitt mit den finanziellen Auswirkungen der drei beabsichtigten Änderungen. Diese werden mithilfe von Modellrechnungen untersucht (Stand Februar 2024).

Für die Modellrechnungen werden im ersten Schritt alle im Rentenpaket II geplanten Maßnahmen implementiert. Diese Rechnung stellt die Referenzrechnung dar. Im zweiten Schritt werden die finanzwirksamen Änderungen im § 213 SGB VI-E einzeln abgeschaltet und betrachtet, wie sich die Än-

derungen jeweils auswirken. Die Ergebnisse sind im Folgenden nach dem allgemeinen Bundeszuschuss, dem Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss und dem Beitragssatz gruppiert, damit die Effekte der drei Fortschreibungsänderungen verglichen werden können.

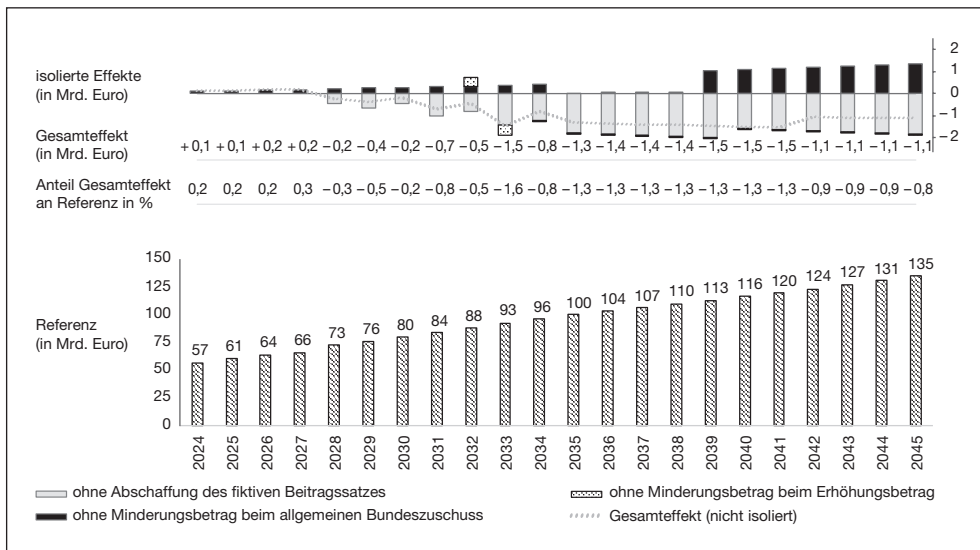
### 4.2.1 Allgemeiner Bundeszuschuss

Die Ergebnisse der Modellrechnungen für den allgemeinen Bundeszuschuss sind in Abbildung 8 dargestellt. Die schraffierten Säulen im unteren Teil der Abbildung stellen die voraussichtliche jährliche Höhe des allgemeinen Bundeszuschusses in den Jahren 2024 bis 2025 in Milliarden Euro dar, wenn alle Maßnahmen des Rentenpakets II in Kraft sind. Der allgemeine Bundeszuschuss hat im Jahr 2024 eine Höhe von rund 57 Milliarden Euro. Er wird mit der Entwicklung des RV-Beitragssatzes und der Bruttolöhne und -gehälter pro Kopf fortgeschrieben und würde mit den neuen Regelungen im Jahr 2045 rund 135 Milliarden Euro erreichen.

Im oberen Bereich der Grafik sieht man die Veränderung des allgemeinen Bundeszuschusses in Milliarden Euro, wenn eine einzelne Maßnahme nicht implementiert wird, im Vergleich zu einem vollständig implementierten Rentenpaket II. Dazwischen ist der Gesamteffekt der drei Maßnahmen in Milliarden Euro und dessen Anteil am allgemeinen Bundeszuschuss in Prozent eingefügt. Wichtig für die Interpretation der Veränderungsbeträge im oberen Bereich ist, dass die Referenz das komplette Rentenpaket II ist und die einzelnen Maßnahmen ausgeschaltet werden. Somit lässt sich eine negative Veränderung, beispielsweise um eine Milliarde Euro, so interpretieren, dass ohne die Maßnahme der allgemeine Bundeszuschuss um eine Milliarde Euro niedriger ausfiele. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass die Maßnahme zu einem um eine Milliarde Euro höheren Zuschuss führen würde.

<sup>45</sup> § 213 Absatz 5 SGB VI entfällt.

**Abbildung 8:** Effekte der Änderungen auf den allgemeinen Bundeszuschuss



Anmerkung: Aufgrund von Wechselwirkungen der einzelnen Maßnahmen ergibt sich der Gesamteffekt nicht aus der Summe der isolierten Effekte.

Quelle: eigene Berechnungen (Stand: Februar 2024).

Die hellgrauen Säulen in Abbildung 8 repräsentieren die Effekte auf den allgemeinen Bundeszuschuss, wenn der fiktive Beitragssatz nicht abgeschafft werden würde. Ohne die Abschaffung sähe man im Jahr 2028 den ersten Effekt auf die Höhe des allgemeinen Bundeszuschusses. Dieser würde im Jahr 2028 rund 0,5 Milliarden Euro niedriger ausfallen. Dass man erst im Jahr 2028 eine Veränderung sieht, liegt daran, dass der Beitragssatz erstmalig im Jahr 2028 ansteigt, von 18,6 auf 20,0 Prozent. Bei diesem Effekt ist die Differenz zwischen dem tatsächlichen und dem fiktiven Beitragssatz wichtig. Bei einer konstanten Differenz zwischen dem tatsächlichen und dem fiktiven Beitragssatz in Höhe von 2,2 Prozentpunkten ergibt sich mit dem fiktiven Beitragssatz folgender Veränderungsfaktor des Beitragssatzes von 2027 auf 2028:  $(20,0 + 2,2) / (18,6 + 2,2) = 1,067$ . Wird der Faktor stattdessen mit den RV-Beitragssätzen berech-

net, beträgt er  $20,0 / 18,6 = 1,075$ . Durch den höheren Nenner im Fall des fiktiven Beitragssatzes fällt die relative Steigerung von 20,8 auf 22,2 Prozent geringer aus als von 18,6 auf 20,0 Prozent. Da der Veränderungsfaktor ohne fiktiven Beitragssatz höher ausfiele, würde diese Veränderung ab 2028 zu einem höheren allgemeinen Bundeszuschuss von anfänglich 0,5 Milliarden Euro führen, ansteigend auf 1,8 Milliarden Euro im Jahr 2045. Die schwarzen Säulen sind das Ergebnis, wenn der Minderungsbetrag beim allgemeinen Bundeszuschuss auch zukünftig nicht in der Fortschreibung berücksichtigt werden würde. Mit dem Rentenpaket II würde der Bundeszuschuss hingegen nach Abzug des Minderungsbetrags fortgeschrieben. Durch den niedrigeren Ausgangswert fiel der allgemeine Bundeszuschuss dann niedriger aus, im Jahr 2024 zum Beispiel um rund 13 Millionen Euro. Auch der allgemeine Bundeszuschuss Ost würde niedriger

ausfallen, da sich dessen Höhe nach dem Rentenpaket II am allgemeinen Bundeszuschuss West nach Abzug des Minderungsbetrags und nicht mehr wie bisher vor Abzug des Minderungsbetrags orientiert. Dies führt zum Beispiel im Jahr 2024 zu einer Reduktion des allgemeinen Bundeszuschusses Ost um rund 95 Millionen Euro (Stand Februar 2024).

Zuletzt wird für die gepunkteten Säulen im oberen Bereich angenommen, dass der Minderungsbetrag beim Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss weiterhin nicht in der Fortschreibung berücksichtigt würde. Diese Änderung hätte nur in den Jahren 2032 und 2033 spürbare Auswirkungen auf den allgemeinen Bundeszuschuss. Interessant ist die Entwicklung des Gesamteffekts relativ zum allgemeinen Bundeszuschuss, die in der Mitte von Abbildung 8 dargestellt ist. Dieser Anteil ist nicht konstant. Erstens ändert er im Jahr 2028 sein Vorzeichen, denn bis zum Jahr 2027 wirkt sich nur die Dynamisierung der Minderungsbeträge aus, während ab 2028 der gegenläufige Effekt der Abschaffung des fiktiven Beitragssatzes dominiert. Zweitens steigt der Absolutbetrag der relativen Änderung. Im Jahr 2024 macht der Gesamteffekt der Maßnahmen nur 0,2 Prozent des allgemeinen Bundeszuschusses aus. Der absolute Anteil steigt jedoch über die Zeit und erreicht seinen Höhepunkt im Jahr 2033 bei 1,6 Prozent. Im weiteren Verlauf sinkt er zuerst auf 1,3 Prozent und dann auf 0,9 Prozent ab dem Jahr 2042.

#### 4.2.2 Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss

Im nächsten Schritt werden die Effekte auf den Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss betrachtet. Im Gegensatz zu der vorangegangenen Abbildung sind in der Abbildung 9 lediglich die Referenzrechnung und als Variante die Rechnung ohne Berücksichtigung des Minderungsbetrags des Erhöhungsbetrags bei der Fortschreibung dargestellt. Die anderen beiden An-

derungen (Abschaffung fiktiver Beitragssatz und Berücksichtigung des Minderungsbetrags des allgemeinen Bundeszuschusses bei der Fortschreibung) haben keinen Effekt auf den Erhöhungsbetrag.

Der untere Bereich der Abbildung zeigt die absolute Entwicklung des Erhöhungsbetrags zum zusätzlichen Bundeszuschuss von rund 15 Milliarden Euro im Jahr 2024 auf rund 31 Milliarden Euro im Jahr 2045.

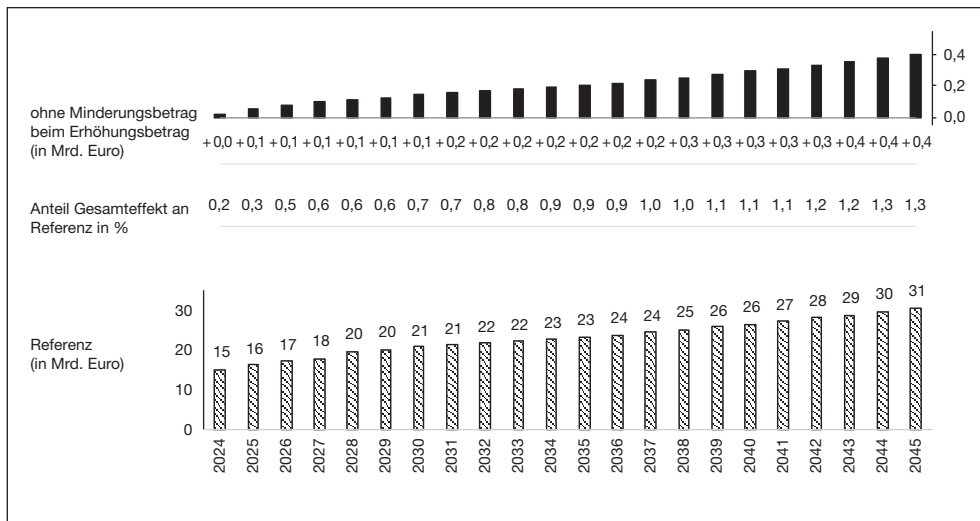
Die schwarzen Säulen im oberen Bereich stellen die Differenz zur Referenzrechnung in Milliarden Euro dar. Wie beim allgemeinen Bundeszuschuss führt die Abschaffung des Minderungsbetrags im Vergleich zur Referenzrechnung zu einem permanent niedrigeren Erhöhungsbetrag. Das liegt daran, dass der Minderungsbetrag mit dem Rentenpaket II für die Fortschreibung berücksichtigt werden würde. Somit errechnet sich mit demselben Veränderungsfaktor des Erhöhungsbetrags ein niedrigerer neuer Erhöhungsbetrag.

#### 4.2.3 Beitragssatz

Nachdem die direkten Effekte auf die Bundeszuschüsse aufgezeigt wurden, wird nun der indirekte Effekt auf den Beitragssatz behandelt. Der Beitragssatz gehört zu den wichtigsten Kennzahlen in der gesetzlichen Rentenversicherung. Er bestimmt, wie hoch der Anteil am Entgelt ist, den die Beitragszahlenden an die Rentenversicherung abführen müssen.

Die Effekte der drei Maßnahmen auf den Beitragssatz sind in Abbildung 10 zusammengefasst. Die schraffierten Säulen im unteren Bereich der Abbildung zeigen den Beitragssatzverlauf von 2024 bis 2045 mit allen Maßnahmen des Rentenpakets II. Der Beitragssatz würde von 18,6 Prozent im Jahr 2024 auf 22,3 Prozent im Jahr 2045 steigen. Die gestapelten Säulen im oberen Bereich repräsentieren die Veränderung aufgrund der einzelnen Maßnahmen in Prozentpunkten. Zur Interpretation: Ist der Balken in der Grafik positiv, dann bedeutet das, dass der Bei-

**Abbildung 9:** Effekte der Änderungen auf den Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss



Quelle: eigene Berechnungen (Stand: Februar 2024).

tragssatz ohne die Maßnahme höher ausfällt und somit die Maßnahme zu einer Reduktion des Beitragssatzes beiträgt und andersherum. Zusätzlich ist der Gesamteffekt der drei betrachteten Maßnahmen in Prozentpunkten dargestellt.

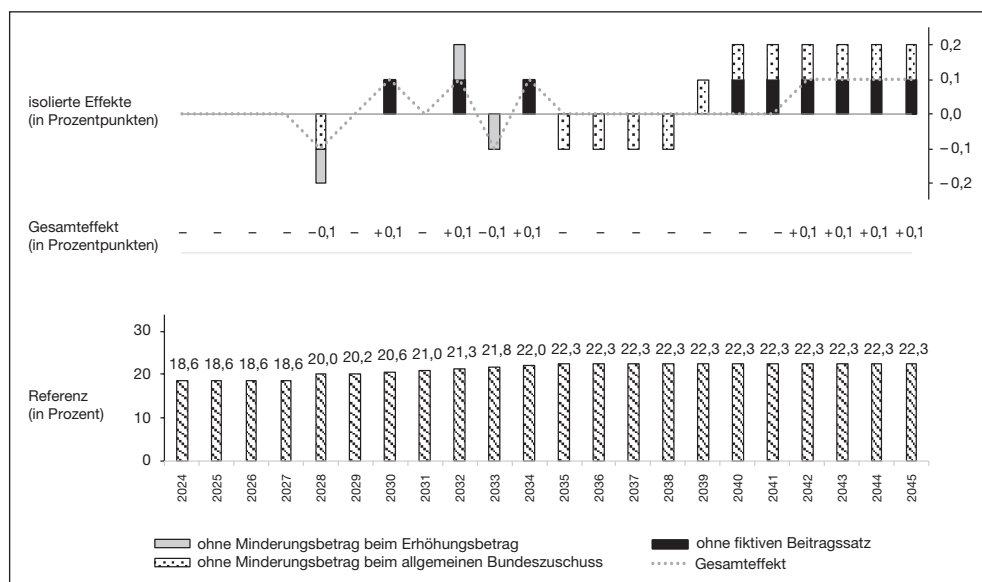
Der Effekt der Abschaffung des fiktiven Beitragssatzes wird durch die schwarzen Balken dargestellt. Bei Verwendung des fiktiven Beitragssatzes zur Berechnung des allgemeinen Bundeszuschusses wächst dieser langsamer, was dazu führen würde, dass die Untergrenze der Nachhaltigkeitsrücklage schneller erreicht wird. Um zu verhindern, dass die Rücklage unter die Mindestrücklage von 0,3 Monatsausgaben sinkt, würde der Beitragssatz in den Jahren 2030, 2032, 2034 und ab 2040 jeweils um 0,1 Prozentpunkte höher ausfallen. Demzufolge führt die Abschaffung des fiktiven Beitragssatzes tendenziell zu einem etwas niedrigeren Beitragssatz.

Der Effekt der Berücksichtigung des Minderungsbetrags in der Fortschreibung des all-

gemeinen Bundeszuschusses auf den Beitragssatz kann an den gepunkteten Säulen abgelesen werden. Bisher wurde der Minderungsbeitrag nicht in der Fortschreibung berücksichtigt.

Die Berücksichtigung des Minderungsbeitrags des Erhöhungsbetrags zum zusätzlichen Bundeszuschuss in der Fortschreibung, dargestellt in hellgrauen Säulen, führt im Jahr 2028 zu einem um 0,1 Prozentpunkte höheren Beitragssatz. Langfristig sind keine wesentlichen Auswirkungen zu erwarten.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass auch die Effekte auf das Rentenniveau untersucht wurden. Da das Rentenniveau bis einschließlich 2039 bei 48 Prozent fixiert wäre, hätten Änderungen der Fortschreibungsvorschriften für die Bundeszuschüsse auf jenes bis dahin keinen Effekt. Ab 2039 zeigen die langfristigen Vorausberechnungen keine spürbaren Auswirkungen der hier beschriebenen Maßnahmen auf das Rentenniveau.

**Abbildung 10:** Effekte der Veränderung auf den Beitragssatz

Quelle: eigene Berechnungen (Stand: Februar 2024).

#### 4.2.4 Gesamteffekt

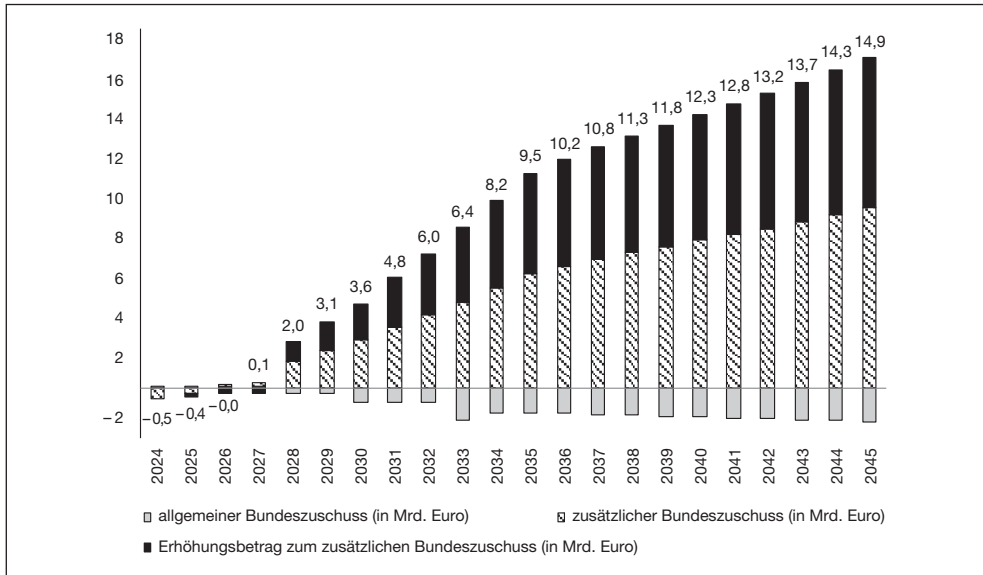
Die vorgesehene Dynamisierung der Minderungsbeiträge beim allgemeinen Bundeszuschuss und beim Erhöhungsbeitrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss dominieren bis zum Jahr 2027 gegenüber den übrigen die Bundeszuschüsse betreffenden Maßnahmen, sodass die Summe der Bundeszuschüsse zunächst weniger ansteigen würde. Ab dem Jahr 2028 hingegen setzte dann der positive Effekt der Abschaffung des fiktiven Beitragssatzes ein, der zur Folge hätte, dass durch das Rentenpaket II die Summe der Bundeszuschüsse im modellierten Zeitraum um durchschnittlich knapp eine Milliarde Euro pro Jahr höher ausfallen würde. Die Änderungen an den Fortschreibungsregelungen für die Bundeszuschüsse hätten kurzfristig keinen, mittelfristig einen leicht negativen und langfristig einen leicht positiven Effekt auf den Beitragssatzverlauf bis 2045.

#### 4.3 Alternativvorschlag zur Vereinfachung der Fortschreibungsregeln der Bundeszuschüsse

Nach dem Gesetzentwurf zum Rentenpaket II sollen „die Fortschreibungsvorschriften für Bundeszuschüsse zur Erhöhung der Transparenz der Berechnungsweise vereinfacht werden“.<sup>46</sup> Die Berücksichtigung der Minderungsbeiträge bei der Fortschreibung und der Wegfall des fiktiven Beitragssatzes sind ein guter Ansatz, um die Fortschreibung der Bundeszuschüsse zu vereinfachen und für mehr Transparenz zu sorgen. Deutlich weitergehende Vereinfachungen wären jedoch denkbar. Als Anstoß für weitere Überlegungen werden für die folgende Rechnung (Abbildungen 11 und 12) die Fortschreibungsfaktoren der einzelnen Bundeszuschüsse ab dem Jahr 2024 vereinheitlicht. Dafür werden der allgemeine Bundes-

46 BT-Drs. 20/11898, S. 2.

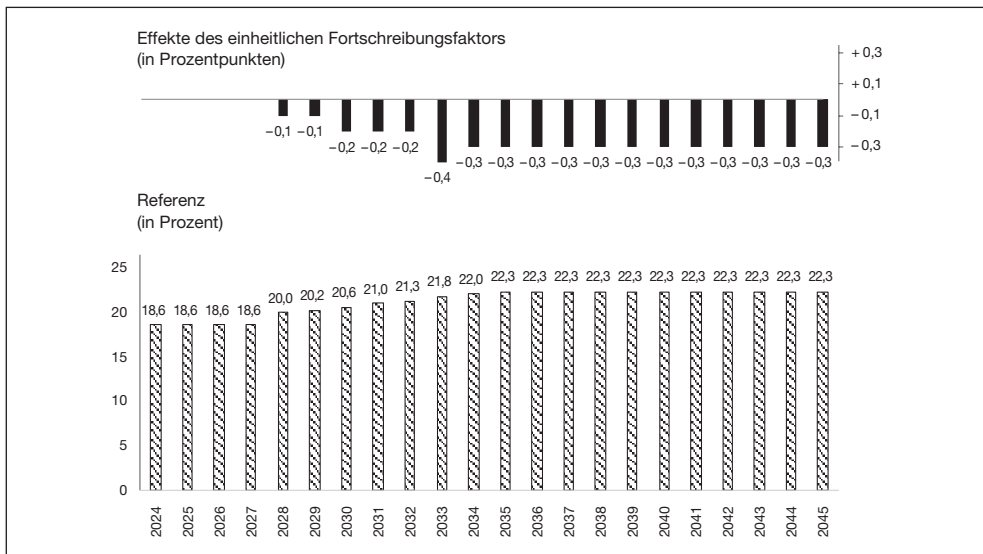
**Abbildung 11:** Effekte eines einheitlichen Fortschreibungsfaktors auf die Bundeszuschüsse



Anmerkung: Die Zahlen an den Säulen repräsentieren den Gesamteffekt im jeweiligen Jahr.

Quelle: eigene Berechnungen (Stand: Februar 2024).

**Abbildung 12:** Effekte eines einheitlichen Fortschreibungsfaktors auf den Beitragssatz



Quelle: eigene Berechnungen (Stand: Februar 2024).

zuschuss, der zusätzliche Bundeszuschuss und der Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss ab dem Jahr 2024 mit dem Fortschreibungsfaktor für den allgemeinen Bundeszuschuss berechnet, also mit der Veränderung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung und der Veränderung der durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter pro Kopf.

Die Veränderungen der Bundeszuschüsse in Milliarden Euro im Vergleich zur Referenzrechnung sind in der Abbildung 11 dargestellt. Die hellgrauen Säulen zeigen die Veränderung des allgemeinen Bundeszuschusses, die schraffierten Säulen die Veränderung des zusätzlichen Bundeszuschusses und die schwarzen Säulen die Veränderung des Erhöhungsbetrags zum zusätzlichen Bundeszuschuss. Die Zahl über oder unter den gestapelten Säulen stellt die Summe der Effekte auf alle drei Bundeszuschüsse im jeweiligen Jahr dar. Auf den zusätzlichen Bundeszuschuss hätte die Vereinheitlichung der Fortschreibungsregeln ab 2026 einen positiven Effekt, der von 0,1 Milliarden Euro im Jahr 2026 auf 9,1 Milliarden Euro im Jahr 2045 anwächst. Einen großen Effekt hätte die Vereinfachung der Fortschreibung auch auf den Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss. Dieser fiel in den Jahren 2025 bis 2027 jährlich um rund 0,2 Milliarden Euro geringer aus, langfristig jedoch stiege er stärker. Im Jahr 2045 wäre der Erhöhungsbetrag rund 7,5 Milliarden Euro höher als in der Referenzrechnung. Durch den höheren zusätzlichen Bundeszuschuss und den höheren Erhöhungsbetrag könnte der Beitragssatz niedriger ausfallen (siehe auch Abbildung 12), was dazu führen würde, dass der allgemeine Bundeszuschuss ab dem Jahr 2028 jedes Jahr geringer wäre, im Jahr 2028 um rund 0,3 Milliarden Euro und 2045 um rund 1,7 Milliarden Euro. Insgesamt würden die Bundeszuschüsse langfristig dennoch höher ausfallen.

In Abbildung 12 sind die Effekte eines einheitlichen Fortschreibungsfaktors auf den Beitragssatz visualisiert. Im oberen Bereich der Abbildung sind die Effekte auf den Bei-

tragssatz in Prozentpunkten dargestellt. Als Referenz dient eine Rechnung mit dem Rentenpaket II, so wie es im Gesetzentwurf spezifiziert wurde. Der entsprechende Beitragssatzverlauf ist im unteren Bereich der Abbildung dargestellt. Die Vereinheitlichung des Fortschreibungsfaktors würde ab dem Jahr 2028 zu niedrigeren Beitragssätzen führen. Der Beitragssatz fiel in diesem Jahr um 0,1 Prozentpunkte niedriger aus. Langfristig würde diese Veränderung zu einem 0,3 Prozentpunkte niedrigeren Beitragssatz führen. Auf das Rentenniveau hat diese Vereinfachung keine Auswirkungen, weswegen hierfür auf eine grafische Darstellung verzichtet wurde.

## 5. Generationenkapital

Das Konzept des Generationenkapitals soll als neuer Ansatz eingeführt werden, um den durch die geplante Verlängerung der Halbtelinie des Rentenniveaus und den demografischen Wandel bedingten Anstieg des Beitragssatzes in der allgemeinen Rentenversicherung abzufedern. Um die finanzielle Nachhaltigkeit des Rentensystems zu fördern, plant der Bund, Renditen am Kapitalmarkt zu erzielen und diese Erträge in die Rentenversicherung einzuspeisen. Das eingesetzte Kapital soll aus Eigenmitteln und Darlehen vom Kapitalmarkt stammen, die voraussichtlich zu vergleichsweise niedrigen Zinsen aufgenommen werden könnten.

In diesem Abschnitt wird das Generationenkapital zunächst beschrieben und in das bestehende Drei-Säulen-Modell der Alterssicherung eingeordnet. Anschließend wird die Finanzwirkung des Generationenkapitals analysiert. Außerdem werden die erforderlichen Mindestrenditen, um die gewünschte Entlastung des Beitragssatzes zu erreichen, betrachtet.

### 5.1 Beschreibung und Einordnung

Das Ziel des Generationenkapitals besteht in der Zuführung von Kapitalmarkterträgen

in die allgemeine Rentenversicherung, um insbesondere die finanzielle Belastung des demografischen Wandels auf die erwerbstätigen Versicherten zu reduzieren. Zu diesem Zweck sollen Eigenmittel des Bundes sowie durch den Bund am Kapitalmarkt aufgenommene Darlehen in eine neu zu gründende, unabhängige, öffentlich-rechtliche Stiftung fließen.<sup>47</sup> Bis zum Jahr 2028 sollen 15 Milliarden Euro Eigenkapital an die Stiftung übertragen und bis zum Jahr 2035 ein Stiftungsvermögen von insgesamt 200 Milliarden Euro aufgebaut werden. Die Zuführungen in das Umlageverfahren der gesetzlichen Rentenversicherung sollen ab dem Jahr 2036 dann „durchschnittlich“ 10 Milliarden Euro im Jahr betragen.<sup>48</sup>

Die Strategie des Generationenkapitals basiert auf einer renditeorientierten und global diversifizierten Anlage. So soll eine maximale Rendite bei gleichzeitiger Risikostreuung erzielt werden. Zudem ist vorgesehen, dass die Kosten der Stiftung und die an den Bund zu erstattenden Darlehenszinsen durch eigene Mittel beziehungsweise Erträge aufgebracht werden. Um eine langfristige Stabilität des Systems zu gewährleisten, dürfen Ausschüttungen nur aus den erwirtschafteten Gewinnen erfolgen und nicht aus den Eigenmitteln und zugeführten Darlehen des Stiftungskapitals. Zusätzlich soll langfristig ein Sicherheitspuffer in Höhe von 10 Prozent der Eigenmittel und der zugeführten Darlehen gebildet werden.

Das System der Alterssicherung in Deutschland beruht auf dem sogenannten Drei-Säulen-Modell. Die gesetzliche Alterssicherung bildet die erste Säule, bestehend insbesondere aus der gesetzlichen Rentenversicherung, aber auch anderen wie der berufsständischen Versorgung. Die zweite Säule besteht aus der betrieblichen Altersversorgung. Darunter fällt unter anderem die Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes. Die dritte Säule umfasst die private Altersvorsorge, beispielsweise private Lebens- beziehungsweise Rentenversicherungen oder sonstige Vermögensbildung für das Alter. Das Generationenkapital kann dem Drei-Säulen-Modell nicht direkt zuge-

ordnet werden. Es soll mit den vorgesehenen Ausschüttungen jedoch direkt die allgemeine Rentenversicherung unterstützen, die ihrerseits zur ersten Säule gehört.

## 5.2 Finanzwirkung

Die Zuführungen von Finanzmitteln aus Erträgen der Stiftung Generationenkapital in das Umlageverfahren der gesetzlichen Rentenversicherung sollen im Jahr 2036 beginnen. Demnach könnte sich erst ab diesem Zeitpunkt eine Finanzwirkung in der allgemeinen Rentenversicherung entfalten. Die vorgesehene Höhe der Ausschüttungen von „durchschnittlich“ 10 Milliarden Euro pro Jahr<sup>49</sup> entspricht nur etwa 1,8 Prozent der für das Jahr 2036 vorausgeschätzten Rentenausgaben<sup>50</sup>, ihrem anteilmäßig größten Ausgabenposten. Da die Ausschüttungshöhe grundsätzlich jedes Jahr nominal konstant bleiben soll, die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung jedoch erwartbar ansteigen werden, würde der anteilige Finanzierungsbeitrag aus dem Generationenkapital für die allgemeine Rentenversicherung im Zeitablauf tendenziell abnehmen.<sup>51</sup> Im Zeitraum ab 2036 bis 2045 wäre mit einem im Mittel um 0,3 Prozentpunkte niedrigeren Beitragssatz im Vergleich zur Finanzwirkung des Rentenpakets II ohne Generationenkapital zu rechnen. Als Folge ergäben sich erhöhende Rückwirkungen auf die Rentenanpassung und damit auch auf die Rentenausgaben sowie mindernde auf die jeweils vom Beitragssatz abhängigen Bundeszuschüsse und die Beiträge des Bundes

<sup>47</sup> Die Stiftung soll durch den Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung (KENFO) bis zum Ende des Jahres 2026 aufgebaut werden.

<sup>48</sup> So die Formulierung in § 8 Absatz 1 GenKapG-E, BT-Drs. 20/11898. Nach § 7 Absatz 5 GenKapG-E entscheidet das Bundesministerium der Finanzen im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und nach Anhörung des Vorstands der Stiftung jährlich über die Höhe der Ausschüttung.

<sup>49</sup> Siehe Fußnote 48.

<sup>50</sup> Unter Berücksichtigung der Maßnahmen im Rentenpaket II.

<sup>51</sup> In Form einer Berichtspflicht an den Bundestag ist im Jahr 2029 eine Prüfung vorgesehen, ob die Zielgrößen für die Ausschüttungen an die gesetzliche Rentenversicherung voraussichtlich erreicht werden können. Ob dabei auch eine jährlich ansteigende Ausschüttungshöhe in Erwägung gezogen werden könnte, ist dem Gesetzentwurf nicht zu entnehmen.

für Kindererziehungszeiten (siehe Tabelle 7). Laut Finanzprojektion würden die Ausschüttungen aus dem Generationenkapital den für das Jahr 2040 durch das Rentenpaket II ohne Generationenkapital verursachten Beitragsanstieg von geschätzt 1,3 Prozentpunkten auf einen Prozentpunkt dämpfen, also um etwa ein Viertel.

### 5.3 Einschätzung der Mindestrenditen

Um die im Generationenkapitalgesetz genannten Transfers von 10 Milliarden Euro jährlich ab 2036 zu gewährleisten, muss das Generationenkapital über den Anlagehorizont hinweg durchschnittlich eine positive Nettorendite<sup>52</sup> erzielen. Die Höhe dieser Rendite wird durch unterschiedliche Kenngrößen determiniert, die bislang noch nicht eindeutig feststehen. Neben den offensichtlichen Bruttorenditen (Ertrag aus Anlage) und Anleihezinsen (Preis für Darlehen) gehören dazu unter anderem die Zeitpunkte der Einbindung des Eigenkapitals oder wie streng der Puffer in Höhe von 10 Prozent eingehalten wird. Unter Annahme einer stetigen Einzahlung des Eigenkapitals bis 2028 von jährlich 3 Milliarden Euro und einer strengen Einhaltung des Sicherheitspuffers wären Nettorenditen von 3,5 Prozent jährlich notwendig. Ohne dessen strenge Einhaltung würde bereits eine jährliche Nettorendite von 2,7 Prozent ausreichen.<sup>53</sup>

Da bisher noch unklar ist, wie sich die Darlehenszinsen entwickeln, ist auch offen, welche Bruttorenditen erzielt werden müssten. Die Darlehenszinsen sind neben dem von der Zentralbank beeinflussten Zinsniveau unter anderem auch von der Laufzeit der emittierten Bundesanleihen abhängig. Die Unsicherheit über die Erfüllung der Ziele des Generationenkapitals spiegelt sich auch in der Literatur wider. So finden sich Stimmen, die die Ziele als realistisch erreichbar<sup>54</sup> oder unrealistisch betrachten<sup>55</sup>. Aus Sicht der gesetzlichen Rentenversicherung ist entscheidend, dass weder mögliche Verluste aus einer Kapitalanlage noch Zuwendungen zum

Generationenkapital aus Beiträgen im Umlageverfahren finanziert werden.

## 6. Finanzwirkungen insgesamt

In den vorangestellten Abschnitten wurden die isolierten Effekte der einzelnen Maßnahmen des Rentenpakets II auf die Finanzen der Rentenversicherung beleuchtet. Daran anschließend wird nun der aggregierte Effekt aller Maßnahmen auf den Beitragssatz, das Rentenniveau und die Bundeszuschüsse betrachtet. Als Hinweis: Die y-Achsen der folgenden Grafiken beginnen aus Gründen der besseren Lesbarkeit nicht bei null.

In Abbildung 13 ist die Entwicklung des Rentenniveaus in Prozent von 2024 bis 2045 dargestellt. Die grau schraffierten Säulen stellen den Verlauf des Rentenniveaus ohne Rentenpaket II dar. Ausgehend von einem Rentenniveau von 48 Prozent im Jahr 2025 geht das Rentenniveau ohne das Rentenpaket II bis zum Jahr 2045 auf 44,9 Prozent zurück. Das Rentenpaket II würde mit der Verlängerung der Haltelinie bis 2039 dafür sorgen, dass am Ende der Fortschreibungsperiode das Rentenniveau bei 48 Prozent und somit 3,1 Prozentpunkte über dem Rentenniveau ohne Rentenpaket II läge.

Die Festschreibung des Rentenniveaus bei 48 Prozent würde hauptsächlich über einen höheren Beitragssatz finanziert. Abbildung 14 zeigt den Beitragssatzverlauf, der sich aus allen Maßnahmen im Rentenpaket II ergibt. In der Abbildung sieht man den bis

<sup>52</sup> Unter der Nettorendite wird hier die Bruttorendite der Kapitalanlagen abzüglich der Aufwendungen für Darlehenszinsen und Verwaltungskosten verstanden.

<sup>53</sup> Laut Gesetzentwurf liegt dem Ausschüttungsziel von jährlich 10 Milliarden Euro die Annahme einer geometrischen Renditedifferenz von rund 3 Prozent unter Einhaltung des „Sicherheitspuffers“ zugrunde, BT-Drs. 20/11898, S. 40.

<sup>54</sup> Schätzlein, Uwe (2024): Generationenkapital gleich Zockerkapital? – die implizite Ziel-Performance des Referentenentwurfs, Wirtschaftsdienst 104(5), S. 343–349.

<sup>55</sup> DAV und IVS (2024): Stellungnahme der DAV und des IVS zum Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenniveaustabilisierung- und Generationenkapitalgesetz).

**Tabelle 7:** Finanzwirkungen der geplanten Ausschüttungen aus dem Generationenkapital<sup>56</sup>

Jahr	Beitragssatz	Rentenausgaben	Bundeszuschüsse	Bundesbeiträge für Kindererziehungszeiten
	Prozentpunkte	Milliarden Euro	Milliarden Euro	Milliarden Euro
bis 2035	0,0	0,0	0,0	0,0
2036	-0,1	+0,2	-0,5	-0,1
2037	-0,3	+0,8	-1,4	-0,4
2038	-0,3	+1,1	-1,5	-0,4
2039	-0,3	+1,1	-1,5	-0,5
2040	-0,3	+1,2	-1,6	-0,5
2041	-0,3	+1,3	-1,6	-0,5
2042	-0,3	+1,4	-1,7	-0,5
2043	-0,3	+1,5	-1,7	-0,5
2044	-0,4	+1,6	-2,3	-0,7
2045	-0,4	+2,2	-2,4	-0,7

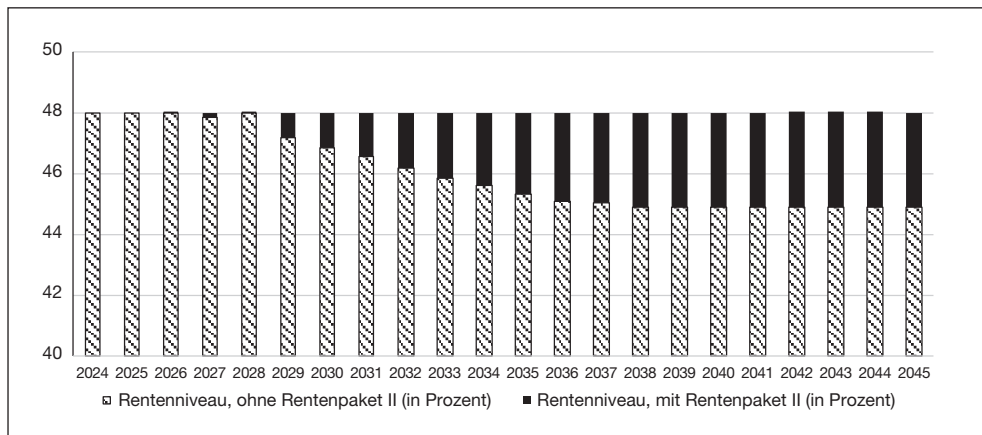
Quelle: eigene Berechnungen (Stand: Februar 2024).

voraussichtlich 2027 stabilen Beitragssatz von 18,6 Prozent. Ohne das Rentenpaket II wird er im Jahr 2028 um 1,1 Prozentpunkte ansteigen, mit dem Rentenpaket II wären es 1,4 Prozentpunkte. Das Rentenpaket II würde den Berechnungen zufolge ab 2037 zu einem konstant um 1,0 Prozentpunkte höheren Beitragssatz führen. Steigernd auf den Beitragssatz würde sich die Verlängerung der Haltelinie von 48 Prozent für das Rentenniveau auswirken. Die Anhebung der Mindestrücklage auf 0,3 Monatsausgaben würde im Jahr 2028 einmalig zu einem höheren Beitragssatz führen. Die Effekte der veränderten Fortschreibungsregelungen für die Bundeszuschüsse wirkten zunächst tendenziell beitragsatzsteigernd, langfristig jedoch beitragsatzdämpfend. Ab 2036 würde die Mittelzuführung aus dem Generationenkapital zu einer

Beitragssatzentlastung von durchschnittlich 0,3 Prozentpunkten führen (Vorausberechnung bis 2045). Die Entwicklung der Bundeszuschüsse ist in Abbildung 15 dargestellt. Auch ohne die geplanten Maßnahmen wird die Summe der Bundeszuschüsse von knapp unter 90 Milliarden Euro im Jahr 2024 auf fast 190 Milliarden Euro im Jahr 2045 steigen. Ab dem Jahr 2028 würden die Bundeszuschüsse mit dem Rentenpaket II höher ausfallen. In Abbildung 15 ist zudem der Anteil der Bundeszuschüsse an den Einnahmen der allgemeinen Rentenversicherung über die

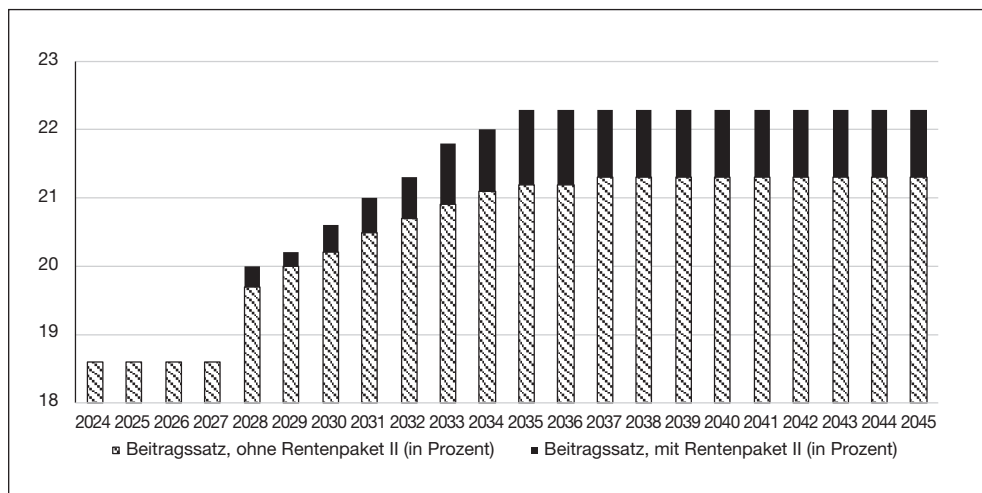
<sup>56</sup> Annahmegemäß erfolgen aus dem Generationenkapital beginnend ab 2036 konstante Ausschüttungen in Höhe von 10 Milliarden Euro pro Jahr an die allgemeine Rentenversicherung. Als Referenz wurde die Finanzprojektion mit Rentenpaket II, aber ohne Generationenkapital zugrunde gelegt.

**Abbildung 13:** Rentenniveau im Vergleich in Prozent



Quelle: eigene Berechnungen (Stand: Februar 2024).

**Abbildung 14:** Beitragssatzentwicklung im Vergleich in Prozent



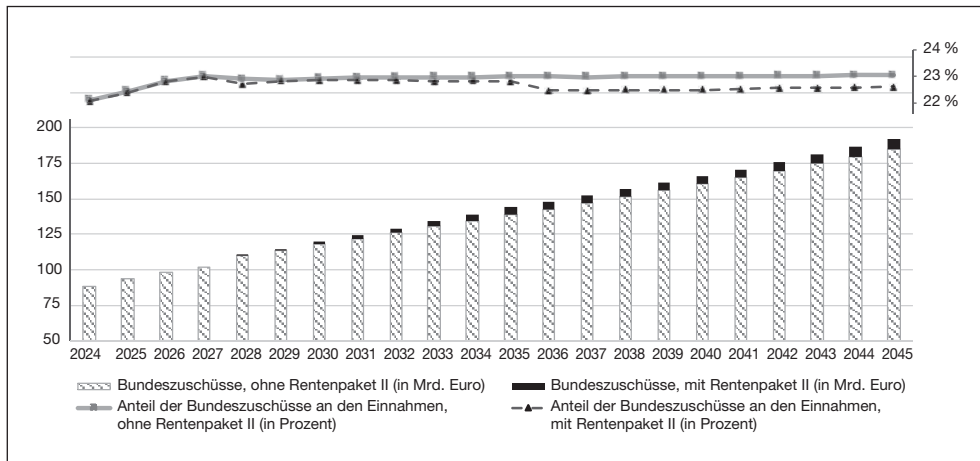
Quelle: eigene Berechnungen (Stand: Februar 2024).

Zeit hinweg dargestellt. Langfristig fiel der Anteil der Bundeszuschüsse an den Einnahmen der allgemeinen Rentenversicherung um rund 0,5 Prozentpunkte niedriger aus als ohne Rentenpaket II.

## 7. Zusammenfassung und Einordnung

Der vom Bundeskabinett am 29. Mai 2024 verabschiedete Entwurf für ein Gesetz zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum

**Abbildung 15:** Entwicklung der Bundeszuschüsse im Vergleich



Quelle: eigene Berechnungen (Stand: Februar 2024).

Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung setzt den eingeschlagenen politischen Kurs, die gesetzliche Rentenversicherung als erste Säule der Alterssicherung stärken zu wollen, fort. Dafür soll die Haltelinie für das Rentenniveau von 48 Prozent bis 2039 verlängert werden. Weiter soll eine kapitalgedeckte Komponente („Generationenkapital“) zur Finanzierung der allgemeinen Rentenversicherung hinzugefügt werden, die ab 2036 durchschnittlich zusätzliche 10 Milliarden Euro pro Jahr an Einnahmen generieren soll. Für eine zusätzliche Stabilisierung soll die Anhebung der Untergrenze der Nachhaltigkeitsrücklage von 0,2 auf 0,3 Monatsausgaben sorgen. Die Änderung der Fortschreibungsvorschriften für die Bundeszuschüsse bezweckt dagegen hauptsächlich, deren Transparenz zu verbessern. Eine Verlängerung der Rentenniveaulinie bei 48 Prozent erhöht das Vertrauen in die gesetzliche Rentenversicherung. Die Rentenbeziehenden werden langfristig an der Einkommensentwicklung der Beschäftigten vollständig teilhaben. Eine Verlängerung der Haltelinie sorgt jedoch für Veränderungen bei der Belastungsverteilung

zwischen den Beitragszahlenden und den Rentenbeziehenden sowie zwischen den Beitragszahlenden und dem Bund. In beiden Fällen findet die Veränderung zulasten der Beitragszahlenden statt.<sup>57</sup> Das zeigt sich unter anderem darin, dass mit der Verlängerung der Haltelinie im Vergleich zur Referenzrechnung der Beitragssatz stärker ansteigt, sodass die Differenz ab dem Ende der 2030er-Jahre bei 1,4 Prozentpunkten liegen würde. Hier wäre zu überlegen, ob die Weiterführung einer „doppelten Haltelinie“ sinnvoll ist. Diese würde sowohl dafür sorgen, dass Rentenbeziehende über das Rentenniveau weiter vom Lohnwachstum profitieren, als auch dafür, dass die Beitragszahlenden durch eine Beitragssatzobergrenze nicht unbegrenzt stark belastet werden.

Die Einführung des Generationenkapitals ist ein neuer Ansatz, um den Anstieg des Beitragssatzes in der allgemeinen Rentenversicherung abzufedern. Hauptsächlich auf

<sup>57</sup> Die Belastungsverlagerung erfolgt hier in der Querschnittsbetrachtung. Zusätzlich „belastete“ Beitragszahlende könnten aber in Zukunft als Rentenbeziehende von einem höheren Rentenniveau profitieren.

Grundlage von Bundesdarlehen sollen Mittel am Kapitalmarkt investiert werden mit dem Ziel, ab 2036 durchschnittlich 10 Milliarden Euro pro Jahr dem Umlageverfahren der allgemeinen Rentenversicherung zuführen zu können. Sollten die Mittel so zur Verfügung gestellt werden wie im Gesetzentwurf angenommen, dann würden diese im Zeitraum zwischen 2036 und 2045 für einen im Durchschnitt um 0,3 Prozentpunkte niedrigeren Beitragssatz sorgen. Gleichzeitig würden die Rentenausgaben höher und die Bundeszuschüsse, im Vergleich zur Referenzrechnung, niedriger ausfallen. Da es sich bei dem deutschen Rentensystem um ein dynamisches System handelt und die durchschnittliche Zuführung von 10 Milliarden Euro pro Jahr aus dem Generationenkapital unverändert bliebe, würde die Dämpfung des Beitragssatzanstiegs langfristig immer geringer.

Die Anhebung der Mindestrücklage auf 0,3 Monatsausgaben könnte zukünftig wesentlich zur Sicherung der unterjährigen Liquidität der gesetzlichen Rentenversicherung beitragen. Die Beitragseinnahmen folgen einem saisonalen Muster. Eine Nachhaltigkeitsrücklage von 0,2 Monatsausgaben ist nicht immer ausreichend, um diese unterjährigen Schwankungen auszugleichen und damit die Renten aus eigenen Mitteln auszahlen zu können. Durch die Anhebung der Mindestrücklage von 0,2 auf 0,3 Monatsausgaben wäre die Inanspruchnahme besonderer Liquiditätssichernder Maßnahmen deutlich unwahrscheinlicher. Diese Maßnahme würde einmalig im Jahr 2028 zu einem 0,2 Prozentpunkte höheren Beitragssatz führen. Zusätzlich ist ein optimierter, regelmäßiger Zahlungsrythmus der Bundesmittel in elf statt zwölf Raten erforderlich. Unterjährige saisonale und konjunkturelle Schwankungen der Beitragseinnahmen insbesondere im Monat Oktober könnten damit ausgeglichen werden.

Nicht zur Stabilisierung, sondern zur Erhöhung der Transparenz trügen die Änderungen in den Fortschreibungsvorschriften der Bundeszuschüsse bei. Derzeit gibt es drei separate Bundeszuschüsse, die mit unter-

schiedlichen Fortschreibungsvorschriften berechnet werden. Wegfallen soll nun bei der Berechnung des allgemeinen Bundeszuschusses der fiktive Beitragssatz, und die Minderungsbeträge bei dem allgemeinen Bundeszuschuss und dem Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss sollen zukünftig dynamisiert werden. Diese Änderungen führten mittelfristig zu niedrigeren und langfristig zu höheren Bundeszuschüssen und sorgten mittelfristig für einen zeitweise höheren und langfristig für einen etwas niedrigeren Beitragssatz. Die im Rentenpaket II vorgeschlagenen Änderungen sind ein Schritt in die richtige Richtung, um die Transparenz zu erhöhen. Eine weitere deutliche Vereinfachung der Fortschreibungsvorschriften könnte erreicht werden, indem die drei Bundeszuschüsse zu einem zusammengefasst und einheitlich fortgeschrieben würden. Außerdem sollten die Minderungsbeträge ganz abgeschafft werden, da sie sachlich nicht zu rechtfertigen sind.

Es bleibt abzuwarten, ob und inwieweit im Laufe des anstehenden parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens noch Änderungen an dem vom Bundeskabinett vorgelegten Gesetzentwurf vorgenommen werden. Das Rentenpaket II in der Fassung des vorliegenden Gesetzentwurfs enthält Maßnahmen, die die gesetzliche Rentenversicherung als erste Säule der Alterssicherung stärken. Mit den geplanten Maßnahmen würden allerdings vor allem die Beitragszahlenden und, in geringerem Ausmaß, der Bund zukünftig stärker belastet.

*Anschrift der Verfasserin und der Verfasser:*

Dr. Imke Brüggemann-Borck  
Dr. Ludwig Gauckler  
Nico Hofmann  
Benjamin Jursch  
Albert Lohmann  
Octavio Morales  
Morten Schuth  
Deutsche Rentenversicherung Bund  
Abteilung Forschung und Entwicklung  
Ruhrstraße 2  
10709 Berlin