

Ausschussdrucksache **20(11)522**

Schriftliche Stellungnahme Bundesrechnungshof

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 14. Oktober 2024 zum

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz)
BT-Drucksache 20/11898
- b) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, René Springer, Jürgen Pohl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Für eine sichere Rente unserer Kinder – Junior-Spardepot
BT-Drucksache 20/11847
- c) Antrag der Abgeordneten Dr. Sahra Wagenknecht, Ali Al-Dailami, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Gruppe BSW
Von Österreich lernen – Eine gute Rente für alle
BT-Drucksache 20/10735

Siehe Anlage



Öffentliche Anhörung

des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 14. Oktober 2024

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes
zum Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz) (Bundestagsdrucksache 20/11898) und zum Antrag der Fraktion der AfD „Für eine sichere Rente unserer Kinder – Junior-Spardepot“ (Bundestagsdrucksache 20/11847)

0 Zusammenfassung

Zum Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz), dem sogenannten **Rentenpaket II** nimmt der Bundesrechnungshof zusammengefasst wie folgt Stellung:

- 0.1 Das Rentenpaket II setzt die Rentenanpassungsformel in ihrer bisherigen Form aus. Diese hätte dazu geführt, dass das Rentenniveau allmählich auf 44,9 % im Jahr 2045 gesunken wäre, um so die Finanzlage der Rentenversicherung zu stabilisieren. Das Rentenpaket II gewährleistet dagegen ein **konstantes Rentenniveau** von weiterhin 48 % bis zum 30. Juni 2040 und führt bis zum Jahr 2045 zu höheren Rentenausgaben von über 500 Mrd. Euro. Dadurch steigt der Beitragssatz deutlich stärker von heute 18,6 auf 22,7 % im Jahr 2045 und nicht auf 21,3 %, wie nach derzeitigem Recht. Im Gesetzentwurf wird dieser Beitragssatzanstieg als vertretbar bezeichnet. Der Bundesrechnungshof teilt diese Einschätzung nicht. Die höheren Beitragssätze haben deutliche Mehrbelastungen für Beschäftigte sowie höhere Arbeitskosten für Unternehmen zur Folge.
- 0.2 Gemäß Rentenpaket II soll die Stiftung **Generationenkapital** finanzielle Mittel vom Bund erhalten, die sie renditeträchtig am Kapitalmarkt anlegen soll. Der Bund gewährt der Stiftung jährlich Darlehen, die er selbst durch neue Schulden finanzieren muss. Zunächst führt der Bund im Jahr 2024 der Stiftung 12 Mrd. Euro an Darlehen zu. Die Zuführung in Form von Darlehen steigt dann jährlich um 3 %. Bis zum Jahr 2045 wird der Bund der Stiftung Darlehen in Höhe von 366 Mrd. Euro gewährt haben. Zusätzlich stellt der Bund der Stiftung Eigenkapital von 15 Mrd. Euro bereit. Ab dem Jahr 2036 soll die Stiftung aus ihren Erträgen jährlich 10 Mrd. Euro an die Rentenversicherung ausschütten. Dies soll den Beitragssatzanstieg bis zum Jahr 2045 um 0,4 Prozentpunkte auf 22,3 % bremsen.

Dabei ist nicht sicher, dass die Stiftung wie vorgesehen jährlich 10 Mrd. Euro auszahlen kann. Denn dafür muss die am Kapitalmarkt erzielte Rendite des Generationenkapitals um circa 3 Prozentpunkte höher sein als der Zinssatz, den der Bund für seine Kredite aufwenden muss. Selbst dann kann die geplante Ausschüttung aus dem Generationenkapital den Beitragssatzanstieg in der Rentenversicherung nur wenig bremsen. Es ist fraglich, ob diese begrenzte Wirkung auf den Beitragssatz den Aufwand und die Risiken, die mit dem Generationenkapital einhergehen, rechtfertigen kann.

- 0.3 Durch das Rentenpaket II steigt das **finanzielle Engagement des Bundes für die Rentenversicherung** noch einmal deutlich an. Die Bundeszuschüsse und Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten fallen durch das Rentenpaket II bis zum Jahr 2045 um 107 Mrd. Euro höher aus. Zudem verschuldet sich der Bund bis zum Jahr 2045 zusätzlich mit 366 Mrd. Euro, um die Stiftung Generationenkapital mit Kapital auszustatten. Die Ausschüttungen an die Rentenversicherung als faktisch neuer Bundeszuschuss summieren sich bis zum Jahr 2045 auf 100 Mrd. Euro. Dieses große zusätzliche finanzielle Engagement des Bundes birgt erhebliche Risiken. Der Bundesrechnungshof warnt erneut vor einer finanziellen Überlastung des Bundes durch den Finanzbedarf der Rentenversicherung.
- 0.4 Das Rentenpaket II begünstigt vor allem die heutigen Rentnerinnen- und Rentnerjahrgänge und die sogenannten Baby-Boomer-Jahrgänge. Junge und künftige Geburtsjahrgänge werden durch das Rentenpaket II belastet. Nicht nur die höheren Rentenversicherungsbeiträge, sondern auch die zusätzlichen Zahlungen des Bundes müssen vornehmlich die jüngeren und künftigen Generationen finanzieren. Das Rentenpaket II genügt somit nicht der **Generationengerechtigkeit**.
- 0.5 Im Rentenpaket II werden auch die **Regelungen zu den Bundeszuschüssen** vereinfacht, was einer Forderung des Bundesrechnungshofes entspricht. Die Minderungsbeträge beim allgemeinen Bundeszuschuss und beim Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss werden gestrichen. Die Minderungsbeträge sind bei der Fortschreibung des jeweiligen Bundeszuschusses nicht mehr zu berücksichtigen. Trotz Abschaffung bleibt ihre mindernde Wirkung auf den jeweiligen Bundeszuschuss jedoch erhalten und verstärkt sich im Zeitverlauf. Im Fünfjahreszeitraum 2024 bis 2028 werden die Bundeszuschüsse deshalb voraussichtlich um insgesamt circa 4,5 Mrd. Euro geringer sein.

Zum Antrag der Fraktion der AfD „Für eine sichere Rente unserer Kinder – Junior-Spardepot“ nimmt der Bundesrechnungshof zusammengefasst wie folgt Stellung:

- 0.6 Der Antrag „Für eine sichere Rente unserer Kinder – Junior-Spardepot“ impliziert den Aufbau eines neuen staatlichen, vollständig kapitalgedeckten Rentensystems neben dem Umlagesystem der gesetzlichen Rentenversicherung. Mit dem Vorschlag stellt sich also eine Systemfrage, die durch eine grundsätzliche politische Entscheidung zu beantworten ist. Unabhängig davon ist das sogenannte Junior-Spardepot nicht dazu geeignet, die vor allem in den 2030er Jahren auftretenden finanziellen Probleme der

gesetzlichen Rentenversicherung aufgrund der demografischen Entwicklung zu lösen bzw. zu verringern. Das neue System kann frühestens im Jahr 2090 die ersten Rentenzahlungen leisten. Die Beitrags- und Steuerlasten der jungen und künftigen Generationen zur Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung kann diese Maßnahme nicht reduzieren. Insofern stellt das Junior-Spardepot keine Alternative zum Generationenkapital dar.

a) Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz) Bundestagsdrucksache 20/11898

1 Vorbemerkung

In dieser Stellungnahme befasst sich der Bundesrechnungshof hauptsächlich mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz), dem sogenannten Rentenpaket II.¹ Dieses Rentenpaket II enthält als wichtigste Neuregelungen,

- das Rentenniveau auf 48 % festzuschreiben,
- das sogenannte Generationenkapital zur Beitragssatzstabilisierung einzuführen und
- die Regelungen zu den Bundeszuschüssen zu vereinfachen.

2 Konstantes Rentenniveau lässt Rentenausgaben und Beitragssatz stark steigen

Das Rentenpaket II sieht vor, das Rentenniveau bis 30. Juni 2040 festzuschreiben. Dazu wird die bisherige Rentenanpassungsformel mit ihren Dämpfungsfaktoren für diesen Zeitraum ausgesetzt. Mit ihr wäre das Rentenniveau allmählich von heute 48,0 % auf voraussichtlich 44,9 % im Jahr 2045 gesunken. Diese aus den Dämpfungsfaktoren resultierende Senkung des Rentenniveaus hatte die Aufgabe, die Finanzlage der Rentenversicherung zu stabilisieren.

Um das Rentenniveau bei 48,0 % konstant zu halten, müssen die Renten stärker steigen als im derzeitigen Recht vorgesehen. Vor allem sind die Rentenanpassungsraten bei konstantem Rentenniveau in den 2030er Jahren höher. Bis zum Jahr 2045 ergeben sich so bei einem konstanten Rentenniveau um 6 % höhere Renten als nach derzeitigem Recht.² Dies hat entsprechend höhere Rentenausgaben zur Folge (vgl. Tabelle 1). Aufsummiert lassen sich höhere Rentenausgaben von 118 Mrd. Euro bis zum Jahr 2035 und von 507 Mrd. Euro bis zum Jahr 2045 berechnen. Damit sind die jährlichen Rentenausgaben im Durchschnitt um rund 25 Mrd. Euro jährlich höher als nach derzeitigem Recht.

¹ Bundestagsdrucksache 20/11898. Diese Stellungnahme basiert auf dem Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur finanziellen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung – Auswirkungen des Rentenpakets II, Gz.: IX 2 - 0002195.

² Grundlage für die Berechnung der Rentenanpassungsraten sind die Angaben im Gesetzentwurf zu den Beitragssätzen und zum Rentenniveau in den jeweiligen Szenarien. Vgl. Bundestagsdrucksache 20/11898.

Die höheren Rentenausgaben haben einen höheren **Beitragssatz** zur Folge. Er wird im Jahr 2028 bei 20,0 % liegen, im Vergleich zu 19,7 % nach derzeitigem Recht. Der Beitragssatzunterschied steigt bis zum Jahr 2045 auf 1,4 Prozentpunkte: Der Beitragssatz wird dann 22,7 % betragen statt 21,3 % (vgl. Tabelle 1).³ Diese höheren Beitragssätze werden im Gesetzentwurf als „vertretbar“ angesehen.⁴

Nach § 154 Absatz 3 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI) hat die Bundesregierung den gesetzgebenden Körperschaften geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, wenn der Beitragssatz 22 % bis zum Jahr 2030 überschreitet.

Tabelle 1

Zusätzliche Rentenausgaben durch das Rentenpaket II und Beitragssatz mit und ohne Rentenpaket II

		2030	2035	2040	2045
Zusätzliche jährliche Rentenausgaben (konstantes Rentenniveau ohne Generationenkapital)	<i>Mrd. Euro</i>	9,1	28,2	39,6	45,0
Beitragssatz					
nach derzeitigem Recht	%	20,2	21,2	21,3	21,3
bei konstantem Rentenniveau ohne Generationenkapital	%	20,6	22,3	22,6	22,7
bei konstantem Rentenniveau mit Generationenkapital (Rentenpaket II)	%	20,6	22,3	22,3	22,3

Quelle: Bundestagsdrucksache 20/11898, erste Tabelle, Seite 3.

Würdigung

Das Rentenpaket II hat enorme Ausgabensteigerungen der Rentenversicherung zur Folge. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hält den damit einhergehenden höheren Beitragssatz für „vertretbar“. Der Bundesrechnungshof teilt diese Einschätzung nicht. Die Beitragssatzgrenze des § 154 Absatz 3 SGB VI von 22 % zeigt, dass der Gesetzgeber bislang einen höheren Beitragssatz weder einfach hinnimmt noch für vertretbar hält. Das BMAS verkennt, dass schon nach derzeitigem Recht bis zum Jahr 2045 der Beitragssatz um 2,7 Prozentpunkte steigen würde. Mit den Mehrausgaben aufgrund des konstanten Rentenniveaus steigt der Beitragssatz um über 4 Prozentpunkte bis zum Jahr 2045. Arbeitgeberinnen, Arbeitgeber und Beschäftigte werden entsprechend stark belastet. Eine grundsätzlich andere Bewertung ergibt sich auch dann nicht, wenn man die durch das Generationenkapital erhoffte Beitragssatzdämpfung von maximal 0,4 Prozentpunkten bis zum Jahr 2045 berücksichtigt.

³ Vgl. Bundestagsdrucksache 20/11898, erste Tabelle, S. 3, 30.

⁴ Vgl. Bundestagsdrucksache 20/11898, S. 30.

3 Generationenkapital bringt relativ geringe Entlastung

Das Rentenpaket II sieht vor, eine Stiftung Generationenkapital in der Rechtsform einer bundesunmittelbaren Stiftung des öffentlichen Rechts zu errichten. Die Stiftung soll künftig dauerhaft einen Beitrag zur langfristigen Stabilisierung der Beitragssatzentwicklung der Rentenversicherung leisten. Dazu soll sie die ihr vom Bund zugeführten Mittel renditeorientiert anlegen und aus den erwirtschafteten Erträgen zweckgebunden Mittel an die Rentenversicherung ausschütten.⁵

Ab dem Jahr 2024 führt der Bund dem Generationenkapital Fremdkapital in Form von Darlehen zu. Beginnend mit 12 Mrd. Euro im Jahr 2024 steigt der Betrag in den Folgejahren jährlich um 3 %. Bis zum Jahr 2035 werden in Summe 170 Mrd. Euro an Darlehen in die Stiftung geflossen sein, bis zum Jahr 2045 rund 366 Mrd. Euro. Zusätzlich zum Fremdkapital in Form von Darlehen soll die Stiftung vom Bund Eigenkapital erhalten: 15 Mrd. Euro bis zum Jahr 2028.

Die Stiftung muss ihre laufenden Kosten einschließlich der Zinsaufwände für die Darlehen des Bundes grundsätzlich aus den Erträgen des Stiftungsvermögens begleichen.

Vom Bund zugeführte Darlehen und Eigenkapital sollen bis zum Jahr 2036 insgesamt 200 Mrd. Euro erreichen. Ab diesem Jahr soll die Stiftung durchschnittlich 10 Mrd. Euro jährlich an die Rentenversicherung ausschütten.⁶ Bedingung für eine Ausschüttung ist, dass der Wert der Kapitalanlagen die Summe aus Eigenkapital und Darlehen des Bundes um 10 % übersteigt (10 %-Bedingung).

Laut den Angaben in der Gesetzesbegründung führen die Ausschüttungen von 10 Mrd. Euro verglichen mit der Situation eines konstanten Rentenniveaus ohne Generationenkapital im Jahr 2040 zu einem um 0,3 Prozentpunkte und im Jahr 2045 zu einem um 0,4 Prozentpunkte niedrigeren Beitragssatz von dann 22,3 %.⁷ Das BMAS gibt an, dass für diesen Effekt auf den Beitragssatz eine Renditedifferenz zwischen Anlagerendite und Kostensatz für die Aufwendungen der Stiftung (insbesondere die Darlehenszinsen) von 3 Prozentpunkten erforderlich ist.⁸

Das gesamte Generationenkapital könnte gemäß einer Beispielrechnung des Bundesrechnungshofes bei einer Kapitalmarktrendite von 5,2 % p.a. und einem angenommenen Kostensatz von 2,5 % p.a. (laufende Kosten der Stiftung und angenommene Zinskosten für die Darlehen) einschließlich kumulierter Erträge im Jahr 2036 ein Volumen von 243 Mrd. Euro (nach

⁵ Vgl. Bundestagsdrucksache 20/11898, S. 2, 26, 27.

⁶ Die konkrete Höhe der Ausschüttung hängt von der tatsächlichen Ertragsentwicklung des Generationenkapitals ab.

⁷ Vgl. Bundestagsdrucksache 20/11898, erste Tabelle, S. 3, 30.

⁸ Vgl. Bundestagsdrucksache 20/11898, S. 44.

erster Ausschüttung von 10 Mrd. Euro) haben. In diesem Fall würde gerade noch die 10 %-Bedingung für eine Ausschüttung eingehalten. Die Kapitalerträge wären also ausreichend hoch, so dass der Wert der gesamten Kapitalanlagen die Summe aus zugeführtem Eigenkapital und Darlehen des Bundes ab dem Jahr 2036 um mindestens 10 % überstiege.⁹

Würdigung

Eine teilweise Kapitaldeckung der Rentenversicherung kann vorteilhaft sein, weil sie grundsätzlich dazu geeignet ist, jüngere und künftige Beitragszahlerinnen und Beitragszahler zu entlasten.¹⁰ Da das Generationenkapital aber fast ausschließlich mit Krediten des Bundes finanziert wird, stehen richtigerweise nur die Netto-Erträge (Bruttokapitalerträge abzüglich Darlehenskosten und laufende Kosten der Stiftung) und nicht das vom Bund in die Stiftung eingebrachte Kapital für eine Entlastung künftiger Beitragszahlerinnen und Beitragszahler zur Verfügung. Entsprechend sind das Ausschüttungsvolumen und damit die möglichen Beitragssatzsenkungen von höchstens 0,4 Prozentpunkten relativ gering.

Künftige Beitragszahlerinnen und Beitragszahler könnten nur dann stärker entlastet werden, wenn das Generationenkapital nicht kreditfinanziert wäre, sondern es die heutigen, älteren Generationen finanzieren müssten. In diesem Fall wäre ein Vermögenstransfer von den älteren zu den jüngeren und künftigen Generationen möglich. Jüngere und künftige Generationen könnten zum einen durch die Bruttoerträge des Fonds und zum anderen durch die Auszahlung des Fondsvermögens entlastet werden, jedoch nur solange, bis das Fondsvermögen aufgebraucht ist.

Die Ausschüttungen aus dem Generationenkapital stellen letztlich einen weiteren Bundeszuschuss dar. Dieser neue Bundeszuschuss wird ermöglicht, indem der Bund das Risiko einer Anlage am Kapitalmarkt eingeht und darauf vertraut, dass die Stiftung Generationenkapital mit der Anlage von hauptsächlich kreditfinanzierten Bundesmitteln eine hohe Rendite am Kapitalmarkt erzielt. Der neue Bundeszuschuss ist somit keinesfalls eine sichere Einnahme für die Rentenversicherung. Kann die notwendige Renditedifferenz von rund 3 Prozentpunkten nicht erreicht werden, sind geringere oder keine Ausschüttungen möglich. Bei einer höheren Renditedifferenz kann es auch zu etwas höheren Ausschüttungen kommen. Es ist fraglich, ob die relativ geringe Wirkung auf den Beitragssatz die mit dem weitgehend kreditfinanzierten Generationenkapital verbundenen Risiken rechtfertigen können.

⁹ Unterstellt wurde, dass die 15 Mrd. Euro Eigenkapital in den Jahren 2025 bis 2028 in Teilbeträgen von jeweils 3,75 Mrd. Euro zufließen und das Eigenkapital mit der vollen Kapitalmarktrendite den Ertrag steigert.

¹⁰ Vgl. hierzu auch den Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages und Ausschuss für Gesundheit des Deutschen Bundestages – Demografische Entwicklung: Finanzrisiken des Bundes aus seiner Beteiligung an der Finanzierung der Sozialversicherungen vom 23. Mai 2022, Gz.: IX 4 - 2020 - 0523.

4 Das finanzielle Engagement des Bundes für die Rentenversicherung steigt enorm

Die Zahlungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung im Jahr 2024 belaufen sich laut Bundeshaushaltsplan auf 116,3 Mrd. Euro. Durch das Rentenpaket II erhöht sich das finanzielle Engagement des Bundes deutlich (vgl. Tabelle 2):

- Durch das Rentenpaket II steigt der Beitragssatz zur Rentenversicherung stärker als nach derzeitigem Recht. Weil sowohl die Höhe der Bundeszuschüsse, also auch die Höhe der Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten von der Höhe des Beitragssatzes abhängen, zahlt der Bund bis zum Jahr 2045 höhere **Bundeszuschüsse** von rund 84 Mrd. Euro und zusätzliche Beiträge für Kindererziehungszeiten von 23 Mrd. Euro. Damit erhöhen sich die Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung durch das Rentenpaket II bis zum Jahr 2045 um zusätzlich 107 Mrd. Euro (durchschnittlich über 5 Mrd. Euro jährlich).
- Zudem stattet der Bund die **Stiftung Generationenkapital** mit **Eigenkapital** von 15 Mrd. Euro aus und vergibt bis zum Jahr 2045 an die Stiftung 366 Mrd. Euro an **Darlehen**, die er selbst über zusätzliche Darlehensaufnahmen finanziert.
- Ab dem Jahr 2036 erhöht der Bund faktisch seinen Bundeszuschuss um jährlich 10 Mrd. Euro, wenn er über die Stiftung Generationenkapital **Ausschüttungen** an die Rentenversicherung leistet. Bis zum Jahr 2045 wären dies aufsummiert weitere 100 Mrd. Euro.

Tabelle 2

Zusätzliches finanzielles Engagement des Bundes für die allgemeine Rentenversicherung – kumulierte Werte bis zum Jahr 2045

	Bundeszuschüsse und Beiträge für Kindererziehungszeiten	Kreditfinanzierte Darlehen an die Stiftung	Eigenkapital für die Stiftung	Ausschüttungen/ „neuer Bundeszuschuss“
	<i>Mrd. Euro</i>			
bis 2025	-0,3	24,4	0,0	0,0
bis 2030	3,6	91,9	15,0	0,0
bis 2035	29,5	170,3	15,0	0,0
bis 2040	66,2	261,1	15,0	50,0
bis 2045	106,7	366,4	15,0	100,0

Quelle für Berechnungen in der Tabelle: Bundestagsdrucksache 20/11898.

Das ohnehin große und mit dem Rentenpaket II noch einmal deutlich steigende finanzielle Engagement des Bundes für die Rentenversicherung birgt Risiken für den Bund. So haften bei Kapitalverlust der Stiftung letztlich der Bund und damit heutige und künftige Steuerzahlerinnen und Steuerzahler. Sie müssen den Schuldendienst für die kreditfinanzierten Darlehen leisten. Zudem kann die Kreditwürdigkeit des Bundes negativ beeinflusst werden, weil

er sich für den Aufbau des Generationenkapitals zusätzlich um 366 Mrd. Euro verschuldet. Ein schlechteres Rating hätte höhere Zinsausgaben des Bundes für seine gesamten Schulden zur Folge. Die höheren Bundeszuschüsse und Beitragszahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten schränken schließlich die finanziellen Spielräume im Bundeshaushalt und damit die politischen Gestaltungsmöglichkeiten weiter ein.

Würdigung

Mit einem konstanten Rentenniveau entfällt eine Stellschraube, um die finanzielle Lage der Rentenversicherung zu beeinflussen. Das Rentenpaket II sieht vor, stärker an den Stellschrauben „Beitragssatz“ und „Bundeszuschüsse“ zu drehen, um die Rentenfinanzen im Gleichgewicht zu halten.

Das zusätzliche finanzielle Engagement des Bundes durch das Rentenpaket II beschränkt sich aber nicht auf höhere direkte Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung. Zusätzlich verschuldet sich der Bund bis zum Jahr 2045 mit 366 Mrd. Euro, um die Stiftung Generationenkapital mit finanziellen Mitteln auszustatten. Die Erträge, die aus diesen Mitteln erzielt werden, stellt der Bund abzüglich der zu zahlenden Zinsen und den laufenden Kosten der Stiftung ebenfalls der Rentenversicherung in Form von jährlichen Ausschüttungen zur Verfügung. Um diese Erträge zu erzielen, geht er Risiken ein.

Zwar sind die Darlehen an die Stiftung nicht mit Bundeszuschüssen gleichzusetzen. Denn sie bauen Vermögen des Bundes bei der Stiftung Generationenkapital auf. Für dieses Vermögen besteht jedoch stets das Risiko des Wertverlusts. Die Kredite des Bundes, mit denen er die Darlehen an die Stiftung finanziert hat, bleiben jedoch auch bei einem Wertverlust des Stiftungskapitals bestehen. Für sie muss der Bund Zinsen und Tilgungen leisten, unabhängig davon, wie erfolgreich die Stiftung Generationenkapital am Kapitalmarkt agiert.

Das derzeitige finanzielle Engagement des Bundes für die gesetzliche Rentenversicherung ist bereits enorm und es wird mit dem Rentenpaket II noch einmal deutlich zunehmen. Der Bundesrechnungshof warnt erneut vor einer finanziellen Überlastung des Bundes aufgrund des Finanzbedarfs der Rentenversicherung.

5 Generationengerechtigkeit ist nicht gewährleistet

Das Rentenpaket II begünstigt Rentnerinnen und Rentner, weil ihre Renten im Vergleich zum derzeitigen Recht höher ausfallen. Diese höheren Renten finanzieren die jeweiligen Beitragszahlerinnen und -zahler sowie der Bund und damit die Steuerzahlerinnen und -zahler. Die Frage, ob bestimmte Generationen vom Rentenpaket II belastet oder entlastet werden, ist auf den ersten Blick nicht eindeutig zu beantworten. Versicherte der Rentenversicherung durchlaufen während ihres Lebens erst die Beitragsphase und dann die Rentenphase. Als

Steuerzahlerinnen und -zahler sind sie in beiden Phasen, z. B. je nach zu versteuerndem Einkommen, unterschiedlich belastet. Je nachdem, wie sich die Änderungen durch das Rentenpaket II (höhere Renten, höhere Beiträge, höhere Steuern) zeitlich in diese individuellen Lebensphasen „einfügen“, ist eine Person unterschiedlich vom Rentenpaket II betroffen. Versicherte, die schon in der Rentenphase sind, erhalten durchweg höhere Renten. Beiträge müssen sie nicht mehr zahlen und ihre Steuerlast dürfte im Vergleich zur Erwerbsphase gering sein. Sie werden durchweg vom Rentenpaket II begünstigt. Versicherte, die gerade erst in das Erwerbsleben eintreten, müssen über ihre gesamte Erwerbsphase höhere Beiträge und höhere Steuern zahlen als ohne Rentenpaket II. Der Vorteil der höheren Rente kommt ihnen erst nach Jahrzehnten zugute. Es ist unklar, ob sich für diese Personen aus Mehrbelastung und Begünstigung insgesamt ein Vorteil oder ein Nachteil ergibt.

Etwas Klarheit ergibt sich, wenn man die durch das Rentenpaket II erzeugte **Veränderung der impliziten Rendite der Rentenversicherung** betrachtet. Diese Renditeveränderung kann Auskunft darüber geben, ob ein bestimmter Geburtsjahrgang durch das Rentenpaket II belastet oder entlastet wird. Berücksichtigt werden dabei die Beiträge, die versicherte Personen während ihres gesamten Lebens leisten müssen und die Rentenbeträge, die sie erhalten. Steuerzahlungen bleiben außen vor.

Die **implizite Rendite** ist eine Maßzahl, mit der alle Beiträge, die eine Person in ihrem Leben an die Rentenversicherung gezahlt hat und alle Rentenzahlungen, die eine Person erhalten hat, zusammengefasst werden. Sie gibt vereinfacht ausgedrückt an, wie sehr sich die Beitragszahlungen in die Rentenversicherung „gelohnt haben“. Sie ist der Zinssatz, mit dem die Beiträge bzw. das mit den Beiträgen fiktiv angesammelte Kapital einer versicherten Person jährlich verzinst werden müssten, um aus dem Kapital und den Zinserträgen ihre Rentenzahlungen aus der Rentenversicherung zu generieren.¹¹

Diese implizite Rendite kann man für jede einzelne versicherte Person oder für bestimmte Versichertentypen berechnen. Zum Beispiel kann man eine typisierte Person eines bestimmten Geburtsjahrgangs betrachten, die im Alter von 20 Jahren erwerbstätig wird und in jedem Jahr Beiträge gemäß dem Durchschnittsentgelt der Rentenversicherung zahlt. Sie geht zum gesetzlichen Renteneintrittsalter in Rente und bezieht die Rente bei einer durchschnittlichen Lebenserwartung bis zum Tod. Bei diesen Annahmen ergibt sich für Frauen je nach Geburtsjahrgang eine implizite Rendite zwischen 3,0 und 3,5 % und für Männer zwischen 2,5 und 3,0 %.

Um zu wissen, ob und wie stark das Rentenpaket II diese Versichertentypen eines Geburtsjahrgangs belastet oder entlastet, kann die durch das Rentenpaket II verursachte

¹¹ Beim Modell der impliziten Rendite wird also so getan, als ob die gesetzliche Rentenversicherung eine kapitalgedeckte Versicherung wäre, bei der ein Versicherter mit seinen Beiträgen einen Kapitalstock aufbaut, der nach Renteneintritt allmählich abgebaut wird, um eine lebenslange Rente zu zahlen. Je höher die Rendite, umso höher ist die Rente, die gezahlt werden kann.

Veränderung der impliziten Rendite betrachtet werden.¹² Steigt die Rendite (positive Werte), dann bedeutet dies eine Entlastung durch das Rentenpaket II. Sinkt die Rendite (negative Werte), dann zeigt dies eine Belastung an.

Abbildung 1 stellt die Veränderung der impliziten Rendite für die typisierten Versicherten der Geburtsjahrgänge 1940 bis 2023 im Vergleich zum derzeitigen Recht dar. Berücksichtigt man nur das **konstante Rentenniveau ohne die Wirkungen des Generationenkapitals** (blaue Linie), zeigt sich, dass die älteren und mittleren Geburtsjahrgänge Renditezuwächse (Werte größer null) verzeichnen können. Diese Jahrgänge profitieren also von einem konstanten Rentenniveau, am stärksten der Geburtsjahrgang 1967. Er ist nur wenig von den höheren Beiträgen betroffen, profitiert aber in seiner ganzen Rentenphase von den höheren Rentenanpassungen. Jüngere Geburtsjahrgänge sind zunehmend von den höheren Beitragszahlungen belastet. Für sie hat das konstante Rentenniveau eine niedrigere Rendite zur Folge. Im Fall negativer Werte werden die Versicherten im Vergleich zur Beibehaltung des derzeitigen Rechts belastet. Im Szenario eines konstanten Rentenniveaus ohne Generationenkapital (blaue Linie in Abbildung 1) ist dies ab dem Geburtsjahrgang 2009 der Fall.¹³

Berücksichtigt man die durch die Ausschüttungen aus dem Generationenkapital bewirkten niedrigeren Beitragssätze, ist der Renditegewinn durch das Rentenpaket II für einige Jahrgänge größer (graue Linie in Abbildung 1). Dies liegt vor allem daran, dass die erforderlichen Beiträge der Versicherten **mit Generationenkapital** etwas geringer sind. Aber auch hier ist das Rentenpaket II für die ganz jungen Jahrgänge nachteilig. Ab dem Geburtsjahrgang 2020 ist die Rendite mit dem Rentenpaket II kleiner, als wenn das derzeitige Recht beibehalten würde.

¹² Den Berechnungen für die Abbildung 1 liegen folgende Annahmen zugrunde: Das Durchschnittsentgelt entwickelt sich bis zum Jahr 2037 wie im Rentenversicherungsbericht 2023 angegeben. Danach steigt es um 3 % p.a. Die Beitragssätze in den drei Szenarien („derzeitiges Recht“, „konstantes Rentenniveau ohne Generationenkapital“, „konstantes Rentenniveau mit Generationenkapital“) entwickeln sich bis zum Jahr 2045 wie im Gesetzentwurf zum Rentenpaket II dargestellt. Danach bleiben sie in den Szenarien „derzeitiges Recht“ und „konstantes Rentenniveau ohne Generationenkapital“ konstant. Für das Szenario mit Generationenkapital wird unterstellt, dass die durch die Ausschüttungen aus dem Generationenkapital bewirkte Beitragssatzdifferenz zum Szenario ohne Generationenkapital im Zeitverlauf sinkt: von 0,4 Prozentpunkten im Jahr 2045 auf 0,1 Prozentpunkte ab dem Jahr 2070, sodass der Beitragssatz 22,6 % ab dem Jahr 2070 beträgt. Der jeweilige aktuelle Rentenwert wird bis zum Jahr 2045 aus den im Gesetzentwurf für die drei Szenarien angegebenen Rentenniveaus berechnet. Da im Gesetzentwurf ab dem Jahr 2030 nur Angaben in 5-Jahresschritten vorliegen, wurden die Werte dazwischen interpoliert. Bis zum Jahr 2050 bleiben die Rentenniveaus auf dem Niveau des Jahres 2045 konstant. Da nach dem Rentenpaket II ab dem Jahr 2040 wieder die alte Rentenanpassungsformel gilt, wird angenommen, dass in allen drei Szenarien das Rentenniveau vom Jahr 2050 bis zum Jahr 2070 um zwei Prozentpunkte sinkt, weil in dieser Zeit der Nachhaltigkeitsfaktor rentendämpfend wirkt. Diese Annahme orientiert sich an einer Studie des Leibniz-Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), das mit seinem Rentenmodell eine Rentenniveausenkung um zwei Prozentpunkte in den Jahren 2050 bis 2070 berechnet, wobei der Beitragssatz im Wesentlichen konstant bleibt (vgl. IWH, Kosten der Maßnahmen aus dem Rentenpaket II vom März 2024 und Finanzierungsoptionen, Halle, 17. Mai 2024, S. 8, Tabelle). Verzichtet man auf die Annahme sinkender Rentenniveaus und lässt sie ab dem Jahr 2045 konstant, ergeben sich qualitativ und quantitativ nahezu identische Ergebnisse wie in Abbildung 1. Anders als die absolute Höhe der Renditen reagiert die Veränderung der Renditen aufgrund von Politikmaßnahmen kaum auf Annahmeänderungen.

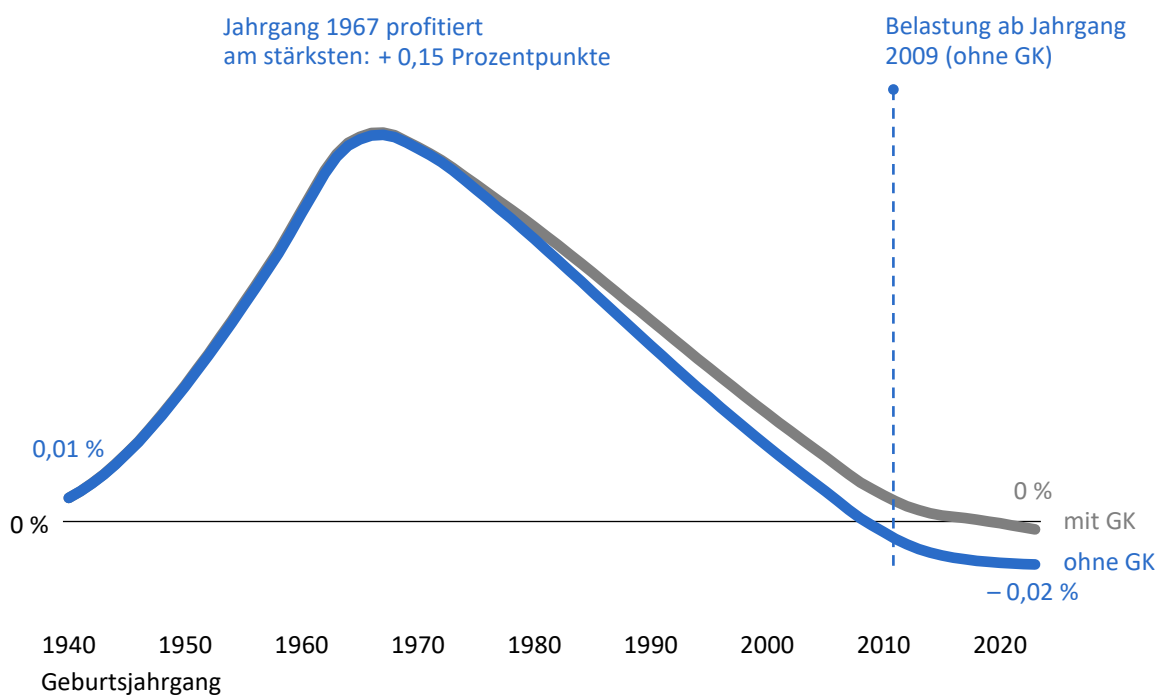
¹³ Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch Ragnitz, Wirkungen des Rentenpakets II: Ältere profitieren, Jüngere verlieren, ifo Dresden 4/2024.

Dabei bildet die Veränderung der Rendite nur die Be- und Entlastungen der betroffenen Personen als Beitragszahlerinnen und Beitragszahler sowie als Rentnerinnen und Rentner ab. Die zusätzlichen Belastungen durch die individuelle Steuerlast sind noch nicht erfasst.

Abbildung 1

Rentenpaket II begünstigt ältere und mittlere Jahrgänge

Die implizite Rendite ist eine Maßzahl, die vereinfacht ausdrückt, wie sehr sich die Beitragszahlungen in die Rentenversicherung für eine typisierte Person eines Jahrgangs „gelohnt haben“. Durch Einführung des konstanten Rentenniveaus im Rahmen des Rentenpakets II ändert sich die implizite Rendite. Vor allem ältere und mittlere Jahrgänge profitieren – am stärksten der Jahrgang 1967. Geburtsjahrgänge ab 2009 werden belastet. Das Generationenkapital (GK) kann die Nachteile für die jungen Jahrgänge etwas abschwächen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: eigene Berechnungen.

Würdigung

Das Rentenpaket II begünstigt insbesondere die aktuellen Rentnerinnen und Rentner und die Baby-Boomer-Generation. Ihre Rendite aus der Rentenversicherung (ohne Berücksichtigung von Steuerzahlungen) ist mit dem Rentenpaket II höher als nach derzeitigem Recht. Anders sieht es für die jungen und künftigen Generationen aus. Das konstante Rentenniveau ohne Berücksichtigung des Generationenkapitals benachteiligt die jungen und künftigen Geburtsjahrgänge im Vergleich zum derzeitigen Recht, da ihre Rendite sinkt. Das Generationenkapital kann diese Nachteile für die jüngeren und künftigen Jahrgänge nur etwas abschwächen.

Junge und künftige Generationen werden nicht nur als Versicherte der Rentenversicherung vom Rentenpaket II belastet. Sie müssen zudem auch den Großteil der höheren Bundeszuschüsse und höheren Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten mit höheren Steuern finanzieren. Bei einer solchen Gesamtbetrachtung ist das Ergebnis eindeutig: Das Rentenpaket II begünstigt die älteren und mittleren Generationen und belastet die jungen und künftigen Generationen. Weil das Rentenpaket II künftige Generationen belastet, ist die Generationengerechtigkeit nicht gewährleistet.

6 Regeln zur Berechnung der Bundeszuschüsse werden einfacher

Die Bundeszuschüsse (allgemeiner Bundeszuschuss, zusätzlicher Bundeszuschuss und Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss) und ihre jährliche Fortschreibung ist in § 213 SGB VI geregelt. Sie betragen im Jahr 2024 rund 88 Mrd. Euro. Der Bundesrechnungshof hatte zuletzt in seiner Bemerkung „Gesetzliche Rentenversicherung: Entrümpelung der Vorschriften zu den Bundeszuschüssen überfällig“ empfohlen, die Regelungen zu den Bundeszuschüssen zu vereinfachen, veraltete Vorschriften zu streichen und die Minderungsbeträge abzuschaffen.¹⁴ Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (RPA) forderte das BMAS auf, die Regelungen zu den Bundeszuschüssen an die allgemeine Rentenversicherung grundlegend zu überprüfen. Dazu gehöre u. a., die veralteten Regelungen zu streichen und die Regelungen zu den Minderungsbeträgen zu überprüfen.¹⁵

Das **Rentenpaket II** fasst nun § 213 SGB VI neu. Alte und überholte Regelungen fallen weg. Die drei Bundeszuschüsse und ihre Fortschreibungsregeln bleiben grundsätzlich erhalten. Ausgehend vom jeweiligen Bundeszuschuss im Jahr 2023 wird zur Berechnung des Bundeszuschusses im Jahr 2024 die Fortschreibungsregel angewandt. Insgesamt werden die Fortschreibungsregeln jedoch vereinfacht. Beispielsweise werden die Minderungsbeträge von 340 Mio. Euro beim allgemeinen Bundeszuschuss und 409 Mio. Euro beim Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss aus dem Gesetz gestrichen.

Bisher ist gesetzlich geregelt, dass die Minderungsbeträge in jedem Jahr bei der Fortschreibung des jeweiligen Bundeszuschusses zu berücksichtigen sind. Dabei kommt ein spezieller „**Korrekturmechanismus**“ zum Tragen.¹⁶ Er sorgt dafür, dass die mindernde Wirkung auf den jeweiligen Bundeszuschuss im Zeitverlauf nominal konstant bei 340 Mio. Euro bzw. 409 Mio. Euro bleibt. Der Minderungsbetrag wird wegen des „Korrekturmechanismus“ also nicht

¹⁴ Bundestagsdrucksache 20/180, Nummer 13.

¹⁵ Protokoll der 3. Sitzung des RPA am 18. Februar 2022, Protokoll Nummer 20, TOP 11 b, S. 23.

¹⁶ Der „**Korrekturmechanismus**“ ist wie folgt ausgestaltet: Der Minderungsbetrag wird zunächst zum jeweiligen Bundeszuschuss des Vorjahres addiert und die Summe fortgeschrieben. Danach wird der Minderungsbetrag vom fortgeschriebenen Bundeszuschuss wieder abgezogen. Das Ergebnis ist der Bundeszuschuss des betrachteten Jahres. Erläuterung siehe Kasten im Anhang.

fortgeschrieben und seine mindernde Wirkung verändert sich deshalb im Zeitverlauf nicht. Ohne Korrekturmechanismus würde der Minderungsbetrag auch dynamisiert werden, so dass die mindernde Wirkung zunimmt (Erläuterung siehe Kasten im Anhang). So wäre beispielsweise beim Minderungsbetrag von 340 Mio. Euro und der Fortschreibungsrate des Jahres 2023 für den allgemeinen Bundeszuschuss von 3,48 % die mindernde Wirkung im Jahr 2023 auf 352 Mio. Euro gestiegen. Beim Minderungsbetrag von 409 Mio. Euro und der Fortschreibungsrate 2023 von 3,77 % hätte sich im Jahr 2023 ein Zuwachs auf 424 Mio. Euro ergeben. Der Korrekturmechanismus verhinderte den jeweiligen Zuwachs der mindernden Wirkung und hielt sie bei 340 Mio. Euro bzw. 409 Mio. Euro konstant.

Mit dem Haushaltsfinanzierungsgesetz 2023 führte der Gesetzgeber befristet für die Jahre 2024 bis 2027 einen **neuen Minderungsbetrag** ein, der mit dem Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2025 für die Jahre 2025 bis 2027 zum zweiten Mal erhöht werden soll. Der neue Minderungsbetrag beläuft sich dann im Jahr 2024 auf 1,2 Mrd. Euro, im Jahr 2025 auf 2,2 Mrd. Euro, im Jahr 2026 auf 1,9 Mrd. Euro und im Jahr 2027 auf 1,5 Mrd. Euro. Insgesamt sind damit die Bundeszuschüsse in den Jahren 2024 bis 2027 um 6,8 Mrd. Euro niedriger als bisher geplant. Der neue Minderungsbetrag soll im Jahr 2028 wieder abgeschafft werden.

Grundsätzlich gibt es zwei Varianten, die Minderungsbeträge abzuschaffen:

- **Variante 1:** Die Minderungsbeträge werden bei der Fortschreibung nicht mehr berücksichtigt. Ausgangspunkt für die Fortschreibung ist der um den Minderungsbetrag reduzierte Bundeszuschuss des vergangenen Jahres.
- **Variante 2:** Die Minderungsbeträge werden bei der Fortschreibung nicht mehr berücksichtigt. Ausgangspunkt für die Fortschreibung ist der um den Minderungsbetrag reduzierte Bundeszuschuss des vergangenen Jahres, zu dem der Minderungsbetrag wieder addiert wird.

Das Rentenpaket II schafft die Minderungsbeträge von 340 Mio. Euro und 409 Mio. Euro nach der **Variante 1** ab. Die beiden Minderungsbeträge sind nun nicht mehr im Gesetz enthalten und damit bei der Fortschreibung des jeweiligen Bundeszuschusses nicht mehr zu berücksichtigen. Dies bedeutet aber nicht, dass die Minderungsbeträge den jeweiligen Bundeszuschuss nicht mehr mindern. Sie mindern die beiden Bundeszuschüsse weiterhin, weil der Ausgangspunkt für die Fortschreibung der geminderte Bundeszuschuss des vergangenen Jahres ist. Da zudem der „Korrekturmechanismus“ entfällt, wird die mindernde Wirkung nun – anders als zuvor – genauso wie der jeweilige Bundeszuschuss fortgeschrieben und damit dynamisiert. Somit verstärkt sich im Zeitverlauf die mindernde Wirkung auf den jeweiligen Bundeszuschuss (Erläuterung siehe Kasten im Anhang).

Beim Minderungsbetrag von 340 Mio. Euro steigt bei einer Fortschreibungsrate von 4,50 % im Jahr 2024 trotz Abschaffung die mindernde Wirkung auf 355 Mio. Euro und im Jahr 2025 bei einer Fortschreibungsrate von 6,06 % auf 377 Mio. Euro. Bis zum Jahr 2028 erhöht sich die mindernde Wirkung auf voraussichtlich 412 Mio. Euro.¹⁷ Beim Minderungsbetrag von

¹⁷ Unterstellt ist dabei eine Fortschreibungsrate von 3 % p.a. in den Jahren 2026 bis 2028.

409 Mio. Euro ergibt sich im Jahr der Abschaffung 2024 ein Anstieg der mindernden Wirkung auf 435 Mio. Euro, im Jahr 2025 auf 466 Mio. Euro¹⁸ und bis zum Jahr 2028 auf voraussichtlich 509 Mio. Euro.¹⁹ Insgesamt summiert sich die mindernde Wirkung der beiden abgeschafften Minderungsbeträge in den Jahren 2024 bis 2028 auf geschätzt über 4,5 Mrd. Euro.²⁰

Die mindernde Wirkung wäre nicht dauerhaft gewesen, wenn die Minderungsbeträge nach der **Variante 2** abgeschafft worden wären. Dazu hätte für die Fortschreibung im Jahr 2024 der jeweilige Bundeszuschuss des Jahres 2023 um den Minderungsbetrag erhöht werden müssen. Das Ergebnis hätte dann als Grundlage für die Berechnung des jeweiligen Bundeszuschusses im Jahr 2024 gedient. Die mindernde Wirkung wäre mit einer Abschaffung nach Variante 2 ab dem Jahr 2024 beendet gewesen (Erläuterung siehe Kasten im Anhang).

Würdigung

Die Regelungen zu den Bundeszuschüssen werden mit dem Rentenpaket II einfacher. Dazu trägt auch bei, dass die Minderungsbeträge von 340 Mio. Euro und 409 Mio. Euro aus dem Gesetz gestrichen werden und bei der Fortschreibung des jeweiligen Bundeszuschusses nicht mehr zu berücksichtigen sind. Obwohl die Minderungsbeträge nicht mehr im Gesetz enthalten sind, wird ihre mindernde Wirkung nicht abgeschafft. Die mindernde Wirkung bleibt dauerhaft erhalten und verstärkt sich von Jahr zu Jahr. Allein in den Jahren 2024 bis 2028 sind die Bundeszuschüsse so voraussichtlich um über 4,5 Mrd. Euro geringer.

Die dauerhafte mindernde Wirkung hätte es nicht gegeben, wenn das Rentenpaket II vorgesehen hätte, dass der jeweilige Bundeszuschuss des Jahres 2023 zuzüglich 340 Mio. Euro bzw. 409 Mio. Euro fortgeschrieben wird, um den Bundeszuschuss des Jahres 2024 zu ermitteln (Variante 2). Dann hätte der fortzuschreibende Bundeszuschuss ab dem Jahr 2024 jeweils die Höhe gehabt, die er ohne Einführung eines Minderungsbetrag gehabt hätte. In diesem Fall wären nicht nur die Minderungsbeträge aus dem Gesetz entfernt, sondern auch ihre mindernde Wirkung wäre abgeschafft worden.

Da die Minderungsbeträge von 340 Mio. Euro und von 409 Mio. Euro nicht befristet waren, kann die fortdauernde mindernde Wirkung aber als vom Gesetzgeber akzeptiert angesehen

¹⁸ Die Fortschreibungsrate beträgt 6,43 % im Jahr 2024 und 7,09 % im Jahr 2025.

¹⁹ Unterstellt ist dabei eine Fortschreibungsrate von 3 % p.a. in den Jahren 2026 bis 2028.

²⁰ Dabei ist auch die **mindernde Wirkung auf den allgemeinen Bundeszuschuss Ost** in den Jahren 2024 und 2025 berücksichtigt. Ab dem Jahr 2026 gibt es einen gesamtdeutschen allgemeinen Bundeszuschuss. Die mindernde Wirkung auf den allgemeinen Bundeszuschuss Ost berechnet sich, indem man den Anteil der mindernden Wirkung auf den Bundeszuschuss West an den Rentenausgaben West berechnet und diesen Prozentsatz mit den Rentenausgaben Ost multipliziert. Im Jahr 2024 ist die mindernde Wirkung auf den Bundeszuschuss West 355 Mio. Euro. Die Rentenausgaben West betragen 271 459 Mio. Euro. Der Prozentsatz ist also 0,13077 %. Multipliziert mit den Rentenausgaben Ost von 72 200 Mio. Euro ergibt sich eine mindernde Wirkung auf den allgemeinen Bundeszuschuss Ost im Jahr 2024 von rund 94 Mio. Euro. Im Jahr 2025 ist die mindernde Wirkung rund 99 Mio. Euro.

werden. Sie ist somit folgerichtig. Der Bundesrechnungshof hält die Abschaffung der Minderungsbeiträge für richtig.

Bei dem neuen und mittlerweile zweimal erhöhten Minderungsbetrag des Erhöhungsbetrages zum zusätzlichen Bundeszuschuss ist die Sachlage anders. Denn er ist bis zum Jahr 2027 befristet. Somit ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber nur bis dahin eine mindernde Wirkung wollte. Entsprechend wäre bei der Abschaffung dieses neuen Minderungsbetrages anders zu verfahren als bei der Abschaffung der beiden anderen Minderungsbeiträge. Im Jahr 2028 müsste der Minderungsbetrag des Jahres 2027 von 1,5 Mrd. Euro bei der Abschaffung nach Variante 2 wieder zum Erhöhungsbetrag des zusätzlichen Bundeszuschusses des Jahres 2027 addiert werden, damit der für das Jahr 2028 fortzuschreibende Bundeszuschuss das Niveau ohne Minderungsbetrag hat. Die mindernde Wirkung entfiel dann ab dem Jahr 2028.

7 Zusammenfassende Bewertung des Rentenpakets II

Das Rentenpaket II löst die Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung nicht, sondern vergrößert sie eher. Es zieht die Stellschraube „Rentenniveau“ fest und dreht stärker an den Stellschrauben „Beitragsatz“ und „Bundeszuschüsse“. Dabei begünstigt es letztlich hauptsächlich die derzeitigen Rentnerinnen und Rentner und die Baby-Boomer-Jahrgänge. Junge und künftige Generationen können zwar auch höhere Renten erwarten, müssen aber höhere Beiträge und Steuern zahlen, so dass sie am Ende benachteiligt sind.

Das erforderliche hohe zusätzliche finanzielle Engagement des Bundes erhöht die Gefahr einer Überlastung des Bundes durch den Finanzbedarf der Rentenversicherung. Die Vorboten dieser Überlastung zeigen sich bereits jetzt. Um seinen Haushaltsproblemen zu begegnen, reduziert der Bund in den Jahren 2024 bis 2027 seine Bundeszuschüsse an die Rentenversicherung um insgesamt 6,8 Mrd. Euro, indem er einen neuen Minderungsbetrag einführt und diesen je nach Haushaltslage weiter erhöht. Dies ist ein Zeichen dafür, dass der Haushaltsgesetzgeber schon jetzt den Beitrag des Bundes zur Finanzierung der Rentenversicherung als zu hoch ansieht. Umso unverständlicher ist es, dass er gleichzeitig mit dem Rentenpaket II diesen Finanzierungsbeitrag für die Zukunft noch weiter erhöhen will. Das derzeitige „Fahren auf Sicht“ kann ohnehin nur kurz- und mittelfristig den Bundeshaushalt – auf Kosten der Rentenversicherung und damit der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler – entlasten. Denn die geringeren Einnahmen der Rentenversicherung aus Bundeszuschüssen führen dazu, dass der Beitragssatz stärker und ggf. früher steigt. Dies wiederum hat schneller und stärker steigende Bundeszuschüsse und Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten zur Folge. Damit sind die Haushaltsprobleme und die Überlastung des Bundes durch den Finanzbedarf der Rentenversicherung nicht aufgehoben, sondern nur aufgeschoben. Die Kürzung der Bundeszuschüsse ändert nichts am Finanzbedarf der Rentenversicherung. Mit dem Rentenpaket II wird dieser Finanzbedarf weiter vergrößert. Das Generationenkapital kann auf der Finanzierungsseite nur eine relativ geringe Entlastung bringen.

Zur Wahrheit gehört, dass die Leistungsseite nicht ausgeschlossen werden darf, wenn die Rentenversicherung langfristig und verlässlich finanziert sein soll. Das Rentenpaket II zeigt jedoch in die entgegengesetzte Richtung.

b) Antrag der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, René Springer, Jürgen Pohl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD „Für eine sichere Rente unserer Kinder – Junior-Spardepot“ Bundestagsdrucksache 20/11847

8 Junior-Spardepot löst die Probleme der gesetzlichen Rentenversicherung nicht

Der Vorschlag eines Junior-Spardepots sieht kurz zusammengefasst vor, dass für neu geborene Staatsbürgerinnen und Staatsbürger aus Steuermitteln bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres ein personenbezogener Kapitalbestand aufgebaut wird. Die Mittel dieser Kapitalbestände soll eine zu errichtende Stiftung (Gemeinschaftsstiftung) am Kapitalmarkt renditeträchtig anlegen. Das angesammelte Kapital einschließlich seiner Erträge soll ab Vollendung des 65. Lebensjahres oder ab Erreichen des Regelalters an die berechtigten Personen in Form einer Rente ausgezahlt werden.

Würdigung

Faktisch würde damit neben der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung ein zweites staatlich finanziertes, vollständig kapitalgedecktes Rentensystem aufgebaut werden. Mit dem Vorschlag stellt sich also eine Systemfrage, die durch eine grundsätzliche politische Entscheidung zu beantworten ist. Unabhängig davon ist das sogenannte Junior-Spardepot nicht dazu geeignet, die hauptsächlich in den 2030er Jahren auftretenden finanziellen Probleme der gesetzlichen Rentenversicherung aufgrund der demografischen Entwicklung zu lösen bzw. zu verringern. Wird mit dem Geburtsjahrgang 2025 mit dem Kapitalaufbau begonnen, kann es frühestens im Jahr 2090 die ersten Rentenzahlungen geben. Die Beitrags- und Steuerlasten der jungen und künftigen Generationen zur Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung kann diese Maßnahme nicht reduzieren. Insofern stellt das Juniorspar-Depot keine Alternative zum Generationenkapital dar.

Anhang

Minderungsbetrag: mindernde Wirkung, „Korrekturmechanismus“ und Abschaffung

Mindernde Wirkung

Für die Wirkung der Minderungsbeträge ist entscheidend, dass der jeweilige Bundeszuschuss jährlich fortgeschrieben wird. Das heißt, der Bundeszuschuss eines Jahres wird bestimmt, indem der Bundeszuschuss des vergangenen Jahres um einen bestimmten Prozentsatz erhöht wird.

Beispiel für die Fortschreibung:

Der Bundeszuschuss im Jahr 0 beträgt 100 Euro. Im Jahr 1 ist die Fortschreibungsrate 10 %. Der Bundeszuschuss im Jahr 1 ist:

$$100 \text{ Euro} + 0,1 * 100 \text{ Euro} = 110 \text{ Euro.}$$

Diese Fortschreibungssystematik führt dazu, dass ein Minderungsbetrag nur einmal vom Bundeszuschuss abgezogen werden muss, um den Bundeszuschuss dauerhaft zu mindern.

Beispiel für die dauerhaft mindernde Wirkung:

Der fortgeschriebene Bundeszuschuss des Jahres 0 beträgt 100 Euro. Im Jahr 0 wird aber ein Minderungsbetrag von 40 Euro eingeführt. Der Bundeszuschuss nach Abzug des Minderungsbetrages beträgt: $100 \text{ Euro} - 40 \text{ Euro} = 60 \text{ Euro}$.

Im Jahr 1 wird der Bundeszuschuss des vergangenen Jahres 0 mit der Rate von 10 % fortgeschrieben: Der Bundeszuschuss im Jahr 1 beträgt: $60 \text{ Euro} + 0,1 * 60 \text{ Euro} = 66 \text{ Euro}$.

Wäre der Minderungsbetrag im Jahr 0 nicht eingeführt worden, wäre im Jahr 1 der Bundeszuschuss von 100 Euro mit 10 % fortgeschrieben worden. Der Bundeszuschuss im Jahr 1 wäre ohne Einführung des Minderungsbetrages 110 Euro gewesen.

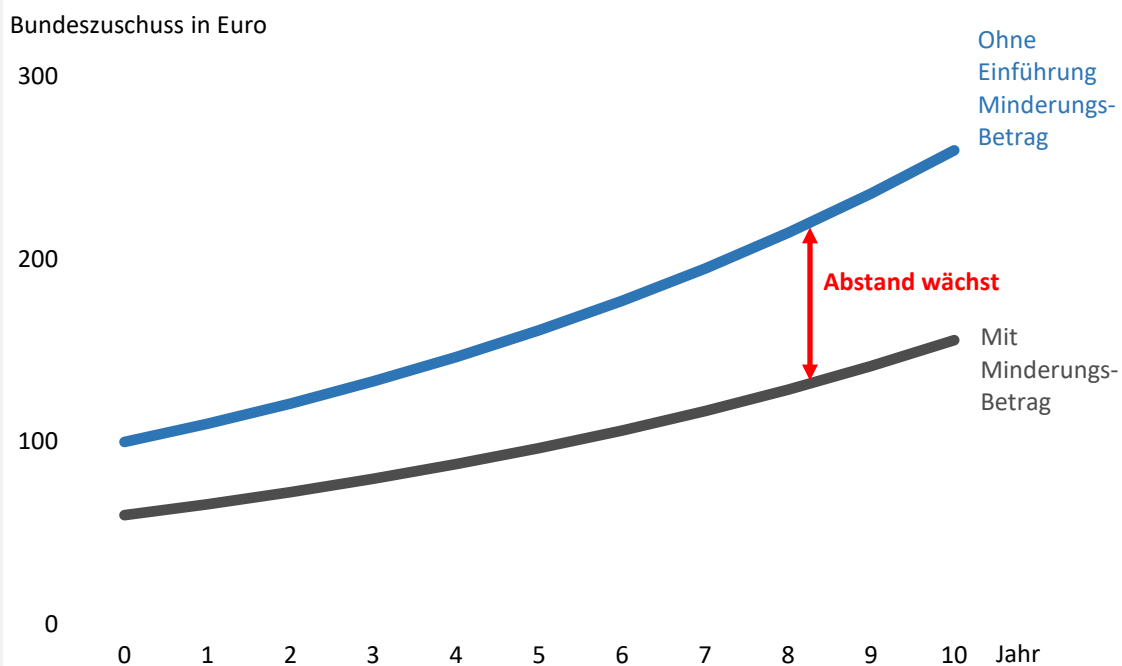
Der Bundeszuschuss im Jahr 1 mit Minderungsbetrag ist damit um 44 Euro ($= 110 - 66$) geringer, als wenn der Minderungsbetrag nicht eingeführt worden wäre.

Die mindernde Wirkung bleibt also im Jahr 1 erhalten. Sie ist sogar von 40 Euro auf 44 Euro gestiegen. Die mindernde Wirkung des Minderungsbetrages wird im Zeitverlauf somit größer (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2

Mindernde Wirkung nimmt ohne „Korrekturmechanismus“ im Zeitverlauf zu

Der Abstand zwischen dem Bundeszuschuss ohne Minderungsbetrag und dem Bundeszuschuss mit Minderungsbetrag wird von Jahr zu Jahr größer.



Grafik: Bundesrechnungshof.

„Korrekturmechanismus“

Um zu verhindern, dass die mindernde Wirkung des Minderungsbetrages durch die Fortschreibung im Zeitverlauf steigt, wird ein „Korrekturmechanismus“ eingeführt. Er soll erreichen, dass die mindernde Wirkung dauerhaft nominal konstant bleibt.

Im Beispiel soll die mindernde Wirkung im Zeitverlauf bei 40 Euro bleiben. Dies wird erreicht, indem zum Bundeszuschuss des vergangenen Jahres der Minderungsbetrag addiert, die Summe fortgeschrieben und dann der Minderungsbetrag wieder abgezogen wird.

Beispiel für den „Korrekturmechanismus“:

Der Bundeszuschuss mit Minderungsbetrag im Jahr 0 beträgt 60 Euro. Zu ihm wird für die Fortschreibung im Jahr 1 zunächst der Minderungsbetrag addiert:

$$60 \text{ Euro} + 40 \text{ Euro} = 100 \text{ Euro.}$$

Diese 100 Euro werden mit der Rate von 10 % fortgeschrieben:

$$100 \text{ Euro} + 0,1 * 100 \text{ Euro} = 110 \text{ Euro.}$$

Davon wird der Minderungsbetrag wieder abgezogen:

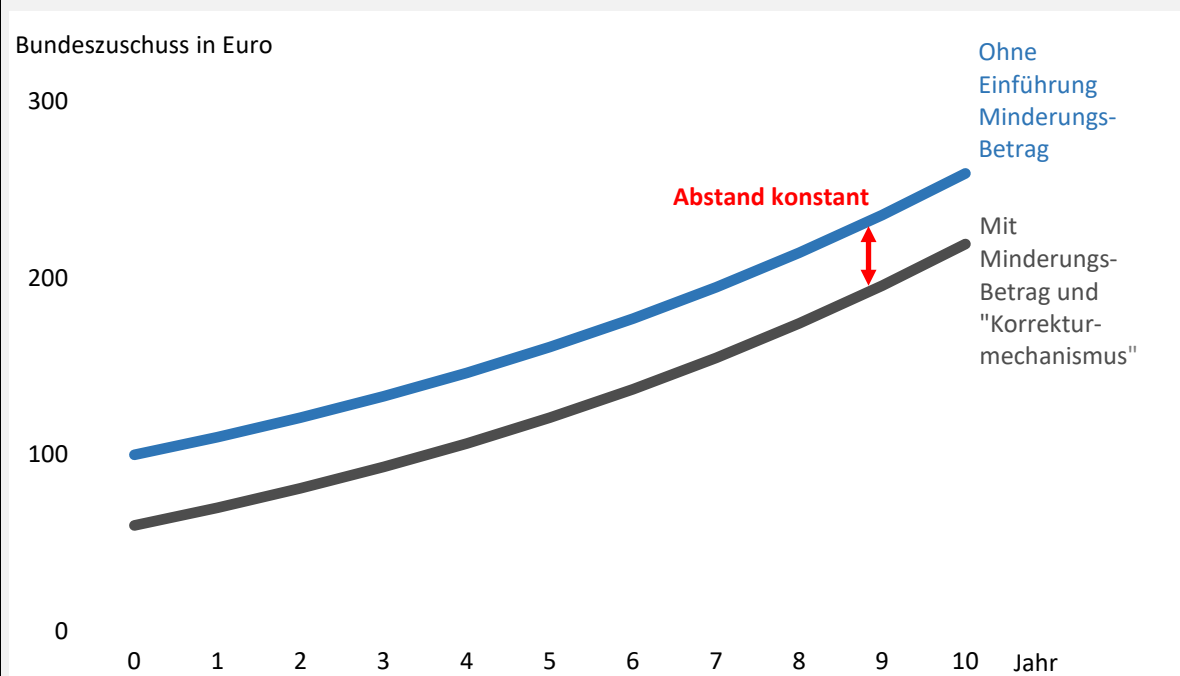
$$110 \text{ Euro} - 40 \text{ Euro} = 70 \text{ Euro.}$$

Der Bundeszuschuss des Jahres 1 beträgt damit 70 Euro. Er ist um 40 Euro geringer als der Bundeszuschuss ohne Einführung eines Minderungsbetrages, der im Jahr 1 bei 110 Euro liegen würde. Die mindernde Wirkung des Bundeszuschusses bleibt also auch im Jahr 1 und in allen Folgejahren bei 40 Euro (vgl. Abbildung 3). Damit dies in jedem Jahr gewährleistet ist, muss der Korrekturmechanismus und damit die Berücksichtigung des Minderungsbetrags bei der Fortschreibung des Bundeszuschusses im Gesetz verankert sein.

Abbildung 3

Mindernde Wirkung bleibt mit „Korrekturmechanismus“ im Zeitverlauf konstant

Der Abstand zwischen Bundeszuschuss ohne Minderungsbetrag und Bundeszuschuss mit Minderungsbetrag bleibt mit dem „Korrekturmechanismus“ in jedem Jahr gleich.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Abschaffung

Der Minderungsbetrag kann auf zwei Arten abgeschafft werden.

Variante 1: Der „Korrekturmechanismus“ und damit der Minderungsbetrag werden aus dem Gesetz gestrichen. Der Bundeszuschuss des vergangenen Jahres wird fortgeschrieben, der Minderungsbetrag wird bei der Fortschreibung nicht berücksichtigt. Diese Art der Abschaffung führt dazu, dass die mindernde Wirkung erhalten bleibt und im Zeitverlauf steigt.

Variante 2: Der „Korrekturmechanismus“ und damit der Minderungsbetrag werden aus dem Gesetz gestrichen. Der Bundeszuschuss des vergangenen Jahres wird im Jahr der Abschaffung um den Minderungsbetrag erhöht und das Ergebnis fortgeschrieben. Der Minderungsbetrag wird bei der Fortschreibung nicht berücksichtigt. Diese Art der Abschaffung führt dazu, dass die mindernde Wirkung im Jahr der Abschaffung beendet wird.

Beispiele für die Abschaffung des Minderungsbetrages:

Der Bundeszuschuss des vergangenen Jahres 1 mit Minderungsbetrag ist 70 Euro. Ohne Einführung eines Minderungsbetrages läge er bei 110 Euro. Die mindernde Wirkung ist 40 Euro. Im Jahr 2 wird der Minderungsbetrag abgeschafft.

Variante 1: Der Bundeszuschuss des vergangenen Jahres beträgt 70 Euro. Er wird mit der Rate von 10 % fortgeschrieben:

$$70 \text{ Euro} + 0,1 * 70 \text{ Euro} = 77 \text{ Euro.}$$

Ohne Einführung eines Minderungsbetrages läge der Bundeszuschuss im Jahr 2 bei:

$$110 \text{ Euro} + 0,1 * 110 \text{ Euro} = 121 \text{ Euro.}$$

Die mindernde Wirkung bleibt also im Jahr 2 erhalten und liegt bei 44 Euro (= 121 - 77). Sie ist damit von 40 Euro auf 44 Euro gewachsen.

Variante 2: Der Bundeszuschuss des vergangenen Jahres beträgt 70 Euro. Zu ihm wird der Minderungsbetrag von 40 Euro hinzuaddiert, um zum Ausgangswert für die Fortschreibung zu gelangen: 70 Euro + 40 Euro = 110 Euro.

Dieser Betrag wird mit der Rate von 10 % fortgeschrieben:

$$110 \text{ Euro} + 0,1 * 110 \text{ Euro} = 121 \text{ Euro.}$$

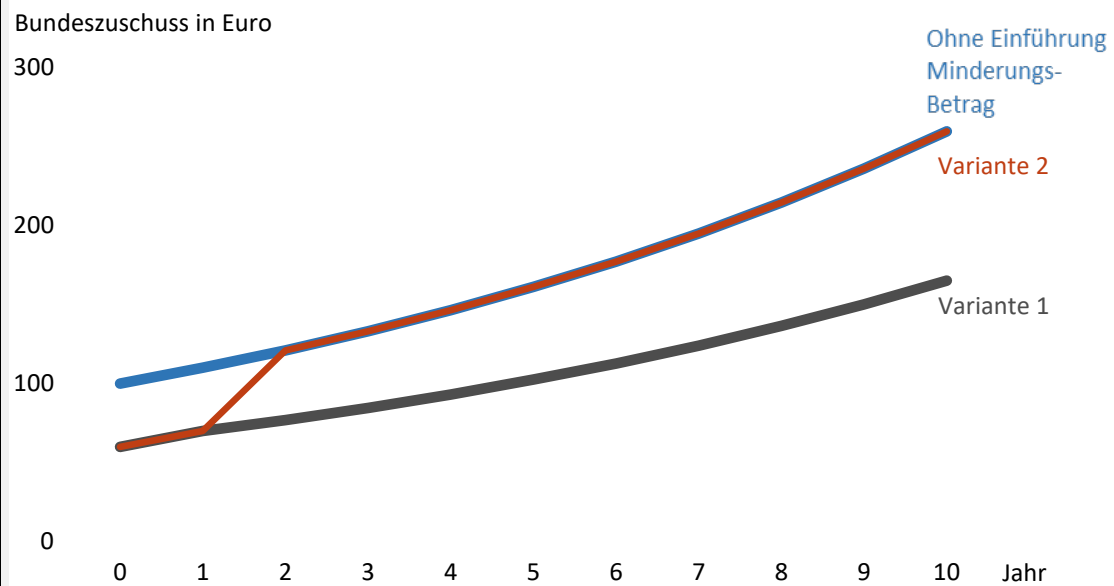
Der Bundeszuschuss ist also im Jahr 2 (Jahr der Abschaffung) mit 121 Euro genauso hoch wie der Bundeszuschuss ohne Einführung des Minderungsbetrages. Die mindernde Wirkung ist ab dem Jahr 2 nicht mehr vorhanden.

Bei Variante 1 wird nur der „Korrekturmechanismus“ abgeschafft, aber nicht die mindernde Wirkung. Weil der „Korrekturmechanismus“ wegfällt, nimmt die mindernde Wirkung im Zeitverlauf zu. Bei Variante 2 wird der „Korrekturmechanismus“ und die mindernde Wirkung abgeschafft (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4

Mindernde Wirkung kann trotz Abschaffung der Minderungsbeiträge erhalten bleiben

Bei Variante 1 bleibt die mindernde Wirkung trotz der Abschaffung erhalten und wird im Zeitverlauf größer, weil der „Korrekturmechanismus“ abgeschafft wurde. Bei Variante 2 hat der Bundeszuschuss nach der Abschaffung des Minderungsbeitrages den gleichen Wert wie im Fall ohne Einführung eines Minderungsbeitrages.



Grafik: Bundesrechnungshof.