



sozialbeirat

Jahresgutachten 2025

Inhalt

Zentrale Botschaften	1
Vorbemerkung.....	2
I. Stellungnahme zum Rentenversicherungsbericht 2025	3
Rechtliche Änderungen mit Einfluss auf die Finanzen der Rentenversicherung	3
Ökonomische und demografische Annahmen	8
Entwicklung im mittelfristigen Zeitraum bis 2029	11
Entwicklung im langfristigen Zeitraum bis 2039	14
Gesamtversorgungsniveau für den Rentenzugang.....	19
Notwendigkeit vergleichbarer Vorausberechnungen über längeren Zeitraum	20
II. Ausgewählte rentenpolitische Vorhaben der Regierungskoalition	22
II.1. Aktivrente	22
II.2. Zweites Betriebsrentenstärkungsgesetz	25
II.3. Frühstart-Rente.....	28
II.4. Altersvorsorgepflicht für Selbstständige.....	30

III. Bundesmittel zum Ausgleich nicht beitragsgedeckter Leistungen	31
IV. Rentenkommission zur Prüfung einer neuen Kenngröße für das Gesamtversorgungsniveau über alle drei Säulen	35
Literaturverzeichnis	38
Impressum	40

Zentrale Botschaften

Die gesetzliche Rentenversicherung ist finanziell solide aufgestellt, auch wenn die Nachhaltigkeitsrücklage beim derzeitigen Beitragssatz in den nächsten Jahren auf das gesetzliche Minimum zurückgeführt wird.

Der Sozialbeirat begrüßt, dass der Bund die zusätzlichen Mütterrenten finanzieren will. Es wäre systematisch konsequent, wenn der Bund auch die Kosten für die Kindererziehungszeiten ausgleicht, für die er bisher keine Beitragszahlungen leistet.

Die geplante Aktivrente sieht der Sozialbeirat kritisch. Er bezweifelt, dass die damit verbundenen positiven Beschäftigungseffekte die fiskalischen Kosten ausgleichen können. Das Vorhaben wirft zudem Fragen der horizontalen Steuer- und Verteilungsgerechtigkeit auf.

Die geplante Frühstart-Rente hat aus Sicht des Sozialbeirats angesichts der Haushaltslage derzeit keine Priorität. Es sollte geprüft werden, ob die Bürokratiekosten auf Seiten der Anbieter und der für die Förderung zuständigen staatlichen Stellen in einem angemessenen Verhältnis zur tatsächlich erreichten Förderung stehen.

Der Sozialbeirat hält es für geboten, dass der Gesetzgeber Richtlinien zur systematischen Abgrenzung von beitragsgedeckten und nicht beitragsgedeckten Leistungen festlegt und diese quantifiziert. Damit wird die Basis für eine verlässliche Zuweisung von Bundesmitteln geschaffen.

Der Sozialbeirat begrüßt das Vorhaben, durch die geplante Rentenkommission eine Kenngröße für das Gesamtversorgungsniveau über die drei Säulen der Alterssicherung zu prüfen.

Vorbemerkung

Der Sozialbeirat nimmt entsprechend seinem gesetzlichen Auftrag Stellung zum Rentenversicherungsbericht 2025, den die Bundesregierung am 19. November 2025 beschlossen hat (Kapitel I).

Der Sozialbeirat befasst sich in diesem Jahr zudem mit ausgewählten rentenpolitischen Vorhaben der Regierungskoalition (Kapitel II). In weiteren Kapiteln thematisiert er Zweckmäßigkeit, Umfang und Ansätze für die weitere Entwicklung von Bundesmitteln zum Ausgleich nicht beitragsgedeckter Leistungen (Kapitel III) sowie den beabsichtigten Prüfauftrag einer neuen Kenngröße für das Gesamtversorgungsniveau der neu einzusetzenden Rentenkommission (Kapitel IV).

Der Sozialbeirat dankt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, die ihn bei der Erstellung dieses Jahresgutachtens unterstützt haben.

I. Stellungnahme zum Rentenversicherungsbericht 2025

Rechtliche Änderungen mit Einfluss auf die Finanzen der Rentenversicherung

1. Die Berechnungen für den Rentenversicherungsbericht gehen vom geltenden Recht einschließlich gesetzlicher Änderungen aus, die die Bundesregierung auf den Weg gebracht hat. Für die Entwicklung der Rentenversicherung ist dabei vor allem der Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zur vollständigen Gleichstellung der Kindererziehungszeiten (Rentenpaket 2025) relevant.¹ Dieser beinhaltet wesentliche Änderungen bei den Rentenleistungen und Bundesmitteln:

- **Haltelinie für das Rentenniveau:**

Der Gesetzentwurf sieht vor, das Sicherungsniveau vor Steuern von 48 Prozent bis einschließlich der Rentenanpassung zum 1. Juli 2031 zu verlängern (Haltelinie). Damit soll das Sicherungsniveau über 2025 hinaus stabil gehalten und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger auf die Leistungsfähigkeit der Rentenversicherung gestärkt werden. Im Vergleich zur Situation ohne Haltelinie sind damit höhere Renten verbunden. Bis zum Jahr 2031 nehmen die zusätzlichen Aufwendungen auf 10 Milliarden Euro im Jahr zu.

¹ Zu weiteren rentenpolitischen Vorhaben der Bundesregierung siehe Kapitel II.

- **Mütterrente III:** Geplant ist zudem die Anerkennung von weiteren sechs Monaten Kinderziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder ab 1. Januar 2027. Damit erhalten Elternteile von vor 1992 geborenen Kindern statt 30 dann 36 Monate Kindererziehungszeiten angerechnet, wie dies für Geburten ab 1992 der Fall ist. Dies entspricht heute einem um rund 20 Euro höheren monatlichen Rentenanspruch pro Kind. Die Maßnahme führt zu zusätzlichen Ausgaben von etwa fünf Milliarden Euro pro Jahr (vgl. Abbildung 1).
- **Erstattung von Mehraufwendungen durch den Bund:** Für die Finanzen der Rentenversicherung resultieren aus den vorgenannten Maßnahmen höhere Ausgaben. Diese soll der Bund durch Erstattungen ausgleichen, um Auswirkungen auf den Beitragssatz grundsätzlich zu vermeiden.
- **Fortschreibung der Bundesmittel:** Änderungen an den Fortschreibungsregeln der Bundeszuschüsse sollen diese nachvollziehbarer und verlässlicher machen. Wesentlichste Änderung ist dabei, dass bei der Fortschreibung des allgemeinen Bundeszuschusses nun die Veränderung des tatsächlichen Beitragssatzes zugrunde gelegt wird. Bisher war ein fiktiver Beitragssatz, der sich ohne den (umsatz- und ökosteuerfinanzierten) zusätzlichen Bundeszuschuss ergeben hätte, anzusetzen. Insgesamt entstehen der Rentenversicherung durch diese Maßnahme nach den im Gesetzentwurf enthaltenen Berechnungen zunächst Mindereinnahmen von je 0,3 Milliarden Euro in 2026 und 2027. Ab 2028 resultieren Mehreinnahmen, die ab 2031 die Mindereinnahmen ausgeglichen haben werden.

- **Höhere Mindestrücklage:** Die Mindestrücklage der Rentenversicherung soll von 0,2 auf 0,3 Monatsausgaben steigen, um die Liquidität der Rentenversicherung bei unterjährigen Schwankungen abzusichern. Die dazu notwendige einmalige Beitragssatzanpassung in Höhe von bis zu 0,2 Prozentpunkten soll ohne Auswirkungen auf den Bundeszuschuss sein. Damit wird die Erhöhung der Mindestrücklage allein aus Beitragsmitteln vollzogen.

2. Der Sozialbeirat begrüßt, dass der Bund die zusätzlichen Mütterrenten finanzieren will. Dies entspricht einer Forderung des Sozialbeirats, die er bereits bei vorherigen Ausweitungen formuliert hatte.² Der Sozialbeirat hielte es für folgerichtig und systematisch konsequent, wenn der Bund auch die Kosten für die gesamten Kindererziehungszeiten ausgleicht, für die er bisher keine Beiträge zahlt. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Beitragszahlenden weiter für die Finanzierung einer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe aufkommen sollten.

3. Der Sozialbeirat weist darauf hin, dass mit der Verlängerung der Haltelinie zwar keine Finanzierungslasten für die Beitragszahlenden entstehen. Allerdings sind damit dauerhafte Mehrausgaben für den Bundeshaushalt verbunden. Diese steigen bis 2032 auf etwa 0,2 Prozent des Bruttoinlandsproduktes und werden auch in den Folgejahren auf diesem Niveau bleiben, weil das Sicherungsniveau dauerhaft um rund einen Prozentpunkt höher liegen wird als nach geltendem Recht (vgl. Abbildung 4). Nach Auffassung des Sozialbeirats würde es die Transparenz und Verlässlichkeit der zugesagten Bundesfinan-

² vgl. Jahresgutachten 2013, Rz. 44 ff.; 2014, Rz. 28 ff.; 2016, Rz. 69.

zierung erhöhen, wenn auch konkrete Maßnahmen zur Gegenfinanzierung beschlossen würden. Andernfalls könnten jetzt zugesagte Bundesmittel später doch nicht erbracht werden. Diese Befürchtung beruht auf Erfahrungen der Vergangenheit: So wurden z. B. in der vergangenen Legislaturperiode aufgrund einer angespannten Haushaltslage beim Bund insgesamt fünf Gesetzentwürfe beschlossen, die Kürzungen der Zuschüsse des Bundes zur Rentenversicherung vorsahen.

4. Auch in der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes zeichnen sich größere Finanzierungslücken ab. Der Sozialbeirat bekräftigt daher seine bisherige Position, dass Bundesmittel regelgebunden und nicht abhängig von der Haushaltslage des Bundes gewährt oder entzogen werden sollten.³

³ Zur Kritik des Sozialbeirats und zur Forderung nach transparenten und nachvollziehbaren Systematisierungen siehe Jahresgutachten 2023, Rz. 3 ff.

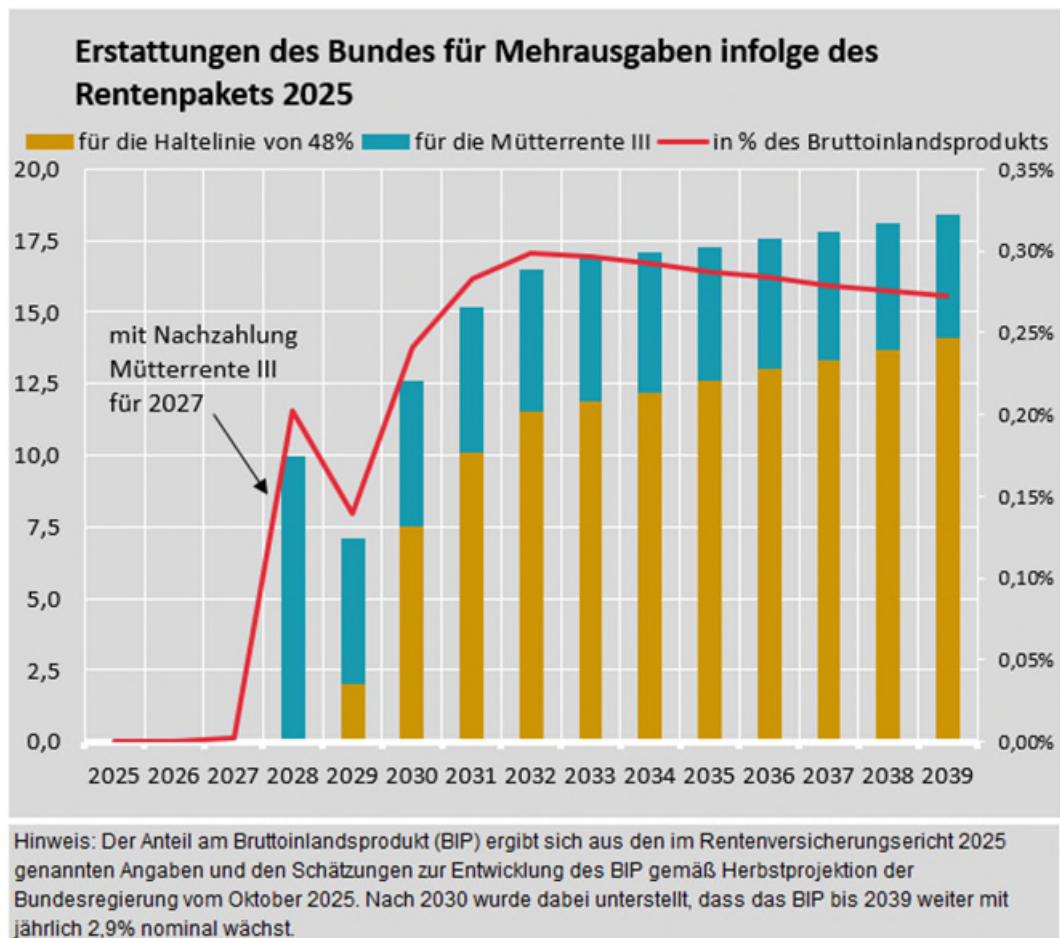


Abbildung 1. Quelle: BMAS (2025), eigene Berechnungen und Darstellung.

5. Der Sozialbeirat befürwortet die Anhebung der Untergrenze der Nachhaltigkeitsrücklage von 0,2 auf 0,3 Monatsausgaben. Die damit verbundenen Mehrausgaben sollten aber – wie zu Beginn des Gesetzgebungsverfahrens vorgesehen – entsprechend den auch sonst geltenden Regelungen von Beitragszahlenden und Bund gemeinsam finanziert werden. Dies gilt nicht zuletzt deshalb, weil Beitragszahlende und Bund in der Vergangenheit auch gemeinsam an der beitragsentlastenden Wirkung der beschlossenen Senkung der Untergrenze auf 0,2 Monatsausgaben partizipiert haben. Der Sozialbeirat bekräftigt gleichzeitig, die Bundeszuschüsse an die Rentenversicherung in elf gleichen Raten von Januar bis November auszusahlen, wie

dies die „Kommission Verlässlicher Generationenvertrag“ vorge schlagen hatte.⁴

6. Bei den im Rentenversicherungsbericht dargestellten Entwicklungen handelt es sich um Ergebnisse aus Vorausberechnungen. Grundlage dieser Berechnungen sind Annahmen über die wirtschaftliche und demografische Entwicklung. Etwaige zukünftige Änderungen der Gesetzeslage bleiben unberücksichtigt. Daher sind die Vorausberechnungen nicht als Prognose zu verstehen. Sie sollen vielmehr eine Vorstellung künftiger Entwicklungen unter den getroffenen Annahmen vermitteln.

7. Der Sozialbeirat weist darauf hin, dass ein Vergleich der Ergebnisse des diesjährigen Rentenversicherungsberichts mit dem letztjährigen Bericht nur eingeschränkt möglich ist. Dies geht darauf zurück, dass der Rentenversicherungsbericht 2024 gesetzliche Änderungen beinhaltete, welche die damalige Bundesregierung zwar noch auf den Weg gebracht hatte. Diese wurden aber nach dem vorzeitigen Ende der Regierungskoalition nicht mehr vom Gesetzgeber beschlossen.

Ökonomische und demografische Annahmen

8. Die im Rentenversicherungsbericht zugrunde gelegte mittelfristige Lohn- und Beschäftigungsentwicklung basiert auf den Annahmen des interministeriellen Arbeitskreises „Gesamtwirtschaftliche

⁴ Der Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag wurde am 27. März 2020 der Bundesregierung übergeben: <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Rente-und-Altersvorsorge/Kommission-Verlaesslicher-Generationenvertrag/kommission-verlaesslicher-generationenvertrag.html>.

Vorausschätzungen“ vom 8. Oktober 2025. Für die längere Frist von 2030 bis 2039 wird – wie in früheren Berichten – auf Grundannahmen zurückgegriffen, die sowohl der „Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme“ (2003) als auch der „Kommission Verlässlicher Generationenvertrag“ (2018–2020) zugrunde lagen. Am aktuellen Rand berücksichtigen die Vorausberechnungen die zwischenzeitlich eingetretenen Entwicklungen.

9. Gegenüber dem letzten Rentenversicherungsbericht fallen vor allem die Annahmen zu den Löhnen und den maßgeblichen beitragspflichtigen Entgelten spürbar günstiger aus (vgl. Tabelle 1). Der diesjährige Bericht unterstellt für Letztere 2025 eine um etwa 0,5 Prozentpunkte höhere Zuwachsrate. Auch in den Jahren 2026 und 2027 werden nun etwas höhere Zuwächse erwartet. Dies entlastet die Rentenfinanzen allerdings nur vorübergehend, weil höhere Lohnzuwächse in den Folgejahren über die Rentenanpassungen an die Rentenbeziehenden weitergegeben werden.

Annahmen zu Löhnen und Beschäftigung, mittlere Frist						
Veränderungsrate zum Vorjahr						
Jahr	BLG je AN	Δ ggü. RVB Vj.	beitragspflichtige Entgelte	Δ ggü. RVB Vj.	Arbeitnehmer (ohne Beamte)	Δ ggü. RVB Vj.
2025	3,6%	0,5%	5,1%	0,5%	0,1%	-0,3%
2026	3,3%	0,4%	3,3%	0,4%	0,1%	-0,2%
2027	3,2%	0,2%	3,2%	0,2%	0,2%	0,0%
2028	2,9%	-0,1%	2,9%	-0,1%	0,1%	-0,1%
2029	2,9%	./.	2,9%	./.	0,1%	./.

Tabelle 1. Quelle: BMAS (2025), eigene Berechnungen und Darstellung.

10. Der Sozialbeirat hält die getroffenen Annahmen und das Vorgehen insgesamt für plausibel. Er weist aber auf die Unsicherheit hinsichtlich der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung hin.

11. Die Annahmen zur demografischen Entwicklung setzen auf den aktuellen Datenstand auf und erfassen insofern die Ergebnisse des

Zensus 2022. Zum Zeitpunkt der Erstellung des Rentenversicherungsberichts lag die 16. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes noch nicht vor.⁵ Gemäß den Annahmen steigt die fernere Lebenserwartung im Alter von 65 Jahren demnach für Frauen bis zum Jahr 2039 auf 22,4 und für Männer auf 19,4 Jahre. Für die zusammengefasste Geburtenziffer unterstellt der Rentenversicherungsbericht einen Anstieg vom aktuellen Niveau auf langfristig 1,45. Dies ist niedriger als in der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung angenommen, erfasst aber die tatsächliche Entwicklung und wirkt sich zudem im Berichtszeitraum noch nicht aus. Die Nettozuwanderung fiel 2024 mit rund 430.000 Personen⁶ leicht höher aus als zuvor erwartet (+406.000 Personen). Weil im Jahr 2025 aber die Nettozuwanderung bislang deutlich schwächer ausfällt (kumuliert bis Juli +125.000), ergeben sich bis 2032 im Vergleich zur 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung niedrigere Zuwanderungssalden. Ab 2033 soll die Nettozuwanderung dann auf dem Niveau von 250.000 Personen konstant bleiben. Dies entspricht den Annahmen im letztjährigen Rentenversicherungsbericht.⁷

12. Der Sozialbeirat hält die Annahmen zur demografischen Entwicklung grundsätzlich für plausibel. Er weist aber auf die Unsicherheit

⁵ Diese soll im Dezember 2025 erscheinen. Der Rentenversicherungsbericht adaptiert aber die Daten der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung.

⁶ Statistisches Bundesamt (2025).

⁷ Die Angaben basieren auf den Annahmen der zweiten (mittleren) Variante der Bevölkerungsvorausberechnung. Auch für die anderen beiden demografischen Faktoren, Geburtenrate und Lebenserwartung, wurde auf die zweite Variante zurückgegriffen.

der demografischen Entwicklung hin, die vor allem aus den Annahmen zum Volumen der Nettozuwanderung resultiert.⁸ Beobachtet werden sollte die weitere Entwicklung der zusammengefassten Geburtenziffer. Sie lag 2024 bei 1,35⁹ und damit unterhalb des langfristig erwarteten Werts. Allerdings wirken sich Veränderungen der Geburtenrate erst sehr langfristig auf die Finanzlage der Rentenversicherung aus.

Entwicklung im mittelfristigen Zeitraum bis 2029

13. Die mittelfristigen Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichts 2025 umfassen dem gesetzlichen Auftrag entsprechend einen fünfjährigen Zeitraum bis 2029.

14. Für 2025 übertreffen laut Rentenversicherungsbericht die Ausgaben die Einnahmen um 4 Milliarden Euro, was aus der Rücklage gedeckt wird. Das Ergebnis fällt fast 3 Milliarden Euro besser aus als vor Jahresfrist angenommen. Diese Verbesserung resultiert maßgeblich aus höheren Einnahmen: Dabei sind sowohl die Beitragseingänge als auch die erhaltenen Bundesmittel je 1,5 Milliarden Euro höher. Bei den Bundesmitteln ist dies darauf zurückzuführen, dass im letztjährigen Rentenversicherungsbericht noch die geplanten Kürzungen bei den Bundesmitteln enthalten waren, die nach dem Ende der damaligen Regierungskoalition nicht mehr vom Bundestag verabschiedet wurden. Für Ende 2025 erwartet der Rentenversicherungsbericht

⁸ Jahresgutachten 2023 Rz. 10.

⁹ Statistisches Bundesamt (2025).

einen Rücklagenbestand von 41,5 Milliarden Euro oder 1,4 Monatsausgaben.

15. Die Finanzlage der Rentenversicherung wird sich in den nächsten beiden Jahren zwar zunehmend verschlechtern und die Defizite steigen. Diese Entwicklung folgt aber dem gesetzlichen Mechanismus, nach dem Defizite zunächst durch Rückgriff auf die Nachhaltigkeitsrücklage ausgeglichen werden. Der Beitragssatz wird erst dann angehoben, wenn zum Ende des Folgejahres die Mindestrücklage unterschritten würde. Der Sozialbeirat stellt fest, dass trotz dieser Entwicklung die gesetzliche Rentenversicherung finanziell solide aufgestellt ist.

16. Im Jahr 2026 steigt nach dem Rentenversicherungsbericht das Defizit auf 9,7 Milliarden Euro. Die Rücklage sinkt demnach auf 32,4 Milliarden Euro oder gut eine Monatsausgabe. Zwar steht wegen noch nicht vorliegender Daten die exakte Höhe der Rentenanpassung noch nicht fest. Sie könnte aber nach dem Rentenversicherungsbericht 2025 mit 3,73 Prozent ähnlich hoch ausfallen wie im Jahr 2025. Für die Rentenanpassung 2026 sind zunächst die durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) 2025 relevant. Diese nehmen gemäß den zugrundeliegenden Wirtschaftsannahmen 2025 um 3,6 Prozent zu. Hinzu kommt der Korrekturfaktor, mit dem der unterschiedlichen Entwicklung der durchschnittlichen beitragspflichtigen Entgelte im Verhältnis zu den durchschnittlichen Bruttolöhnen und -gehältern in den VGR aus 2024 Rechnung getragen wird: Im Jahr 2024 ersetzten insbesondere ab der zweiten Jahreshälfte beitragspflichtige Entgeltanhebungen beitragsfreie Inflationsausgleichsprämien. Dadurch sind die beitragspflichtigen Entgelte 2024 etwas stärker gestiegen

als die Bruttolöhne und -gehälter nach den VGR 2024. Letztere waren aber zunächst für die Rentenanpassung 2025 maßgeblich. Weil die Renten letztlich den beitragspflichtigen Entgelten der gesetzlich Rentenversicherten folgen, wird diese zunächst erfolgte niedrigere Anpassung nun in 2026 korrigiert. Die Bundesregierung geht von einem anpassungserhöhenden Korrekturfaktor von gut 0,1 Prozentpunkt aus. Deutlich höher dürfte der Korrekturfaktor bei der Rentenanpassung 2027 sein, weil sich dann auswirkt, dass 2025 keine beitragsfreien Inflationsausgleichsprämien mehr gezahlt werden (vgl. Abbildung 2).

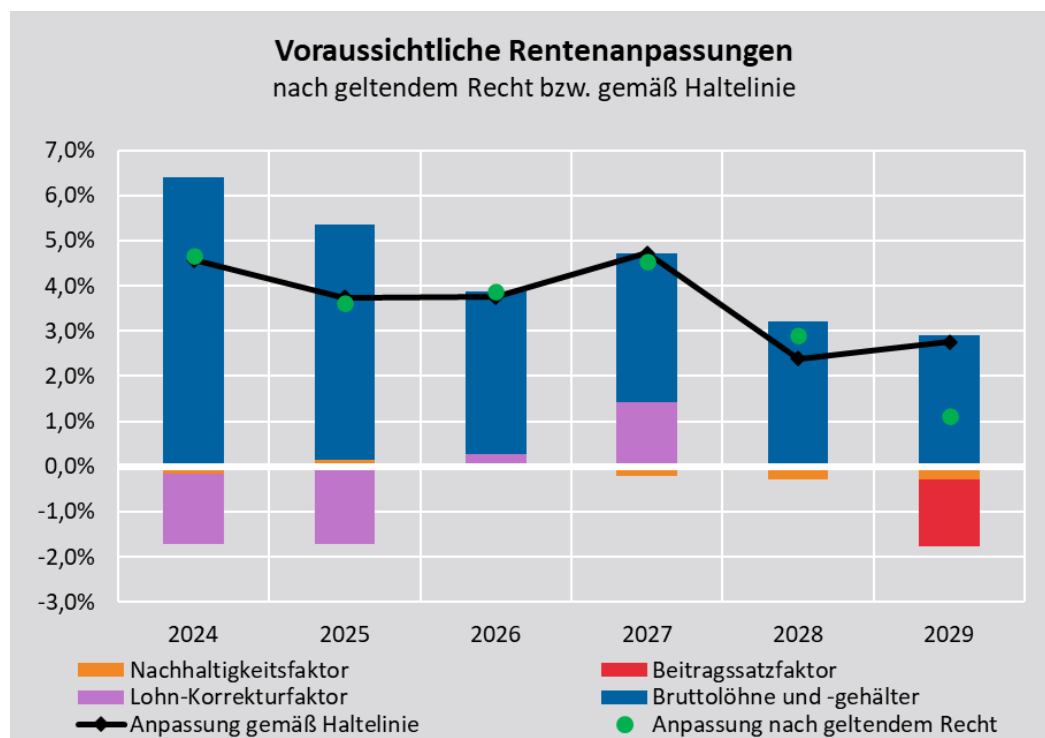


Abbildung 2. Quelle: BMAS (2025), eigene Berechnungen und Darstellung.

17. Mit dem Rentenpaket 2025 beabsichtigt die Bundesregierung, die Haltelinie für das Sicherungsniveau bis einschließlich der Rentenanpassung 2031 zu verlängern. Das Sicherungsniveau vor Steuern bliebe dann bis dahin stabil bei 48 Prozent. Ohne das Rentenpaket 2025 würden mit der Rentenanpassung 2026 der Beitragssatz-

und Nachhaltigkeitsfaktor wirken und dazu führen, dass das Sicherungsniveau schrittweise unter 48 Prozent und bis 2039 auf etwa 45 Prozent sinken würde.

18. Bis zur Rentenanpassung 2029 dürfte das Sicherungsniveau auch ohne Haltelinie bei 48 Prozent verbleiben. Bei der Rentenanpassung 2029 wird erstmals die Haltelinie in nennenswertem Umfang wirken: Der aktuelle Rentenwert wird dann so angehoben, dass das Mindestsicherungsniveau von 48 Prozent eingehalten wird. Gemäß Rentenversicherungsbericht folgt daraus eine höhere Rentenanpassung, weil der Nachhaltigkeits- und der Beitragssatzfaktor keine Anwendung finden (vgl. Abbildung 2). Der aktuelle Rentenwert liegt dann 0,58 Euro höher als dies nach geltendem Recht der Fall wäre. Die Haltelinie entfaltet dadurch die vom Gesetzgeber beabsichtigte Wirkung.

19. Gemäß den Vorausberechnungen stiege in der mittleren Frist der Beitragssatz. Im mittleren Szenario verbliebe er bis zum Ende des Jahres 2027 unverändert bei 18,6 Prozent. Im Jahr 2028 würde er zunächst um 1,2 Prozentpunkte und im Jahr 2029 um 0,2 Prozentpunkte auf dann 20 Prozent angehoben. Die Nachhaltigkeitsrücklage würde bis Ende des Jahres 2027 auf ihren angehobenen Mindestwert von 0,3 Monatsausgaben abschmelzen.

Entwicklung im langfristigen Zeitraum bis 2039

20. Die langfristigen Vorausberechnungen bis 2039 enthalten verschiedene Annahmevarianten, um der mit dem längeren Zeitraum verbundenen höheren ökonomischen Unsicherheit Rechnung zu tragen. Jeweils eine pessimistischere und eine optimistischere Variante ergänzen die Lohn- und Beschäftigungsannahmen. Insgesamt liegen

so neun Szenarien vor. Sie verdeutlichen modellhaft, wie die Entwicklung der Rentenfinanzen auf die Variationen besonders relevanter wirtschaftlicher Parameter reagieren. Wie in früheren Berichten ist zu betonen, dass es sich um Modellrechnungen handelt und die tatsächliche Entwicklung von den zukünftigen gesetzlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen beeinflusst wird und daher abweichen kann.

21. Die langfristigen Vorausberechnungen dienen auch zur Beurteilung der Einhaltung der Beitragssatzobergrenzen bzw. Sicherungsniveauuntergrenzen nach § 154 Abs. 3 SGB VI bis 2030. Maßgeblich ist hierbei die mittlere Variante der Vorausberechnungen.

22. In der mittleren Variante der aktuellen Vorausberechnungen stiege der Beitragssatz ausgehend von 20 Prozent im Jahr 2029 auf 20,1 Prozent im Jahr 2030 (vgl. Abbildung 3). Der Beitragssatz bliebe somit deutlich unterhalb der gesetzlichen Beitragssatzobergrenze von 22 Prozent. Auch in allen übrigen dargestellten Varianten stiege der Beitragssatz bis 2030 nicht über 22 Prozent. Im weiteren Verlauf nähme der Beitragssatz bis zum Jahr 2039 auf 21,2 Prozent zu. Zum Ende des Vorausberechnungszeitraums 2039 ergäbe sich eine Spannweite von 20,7 Prozent bis 21,6 Prozent.

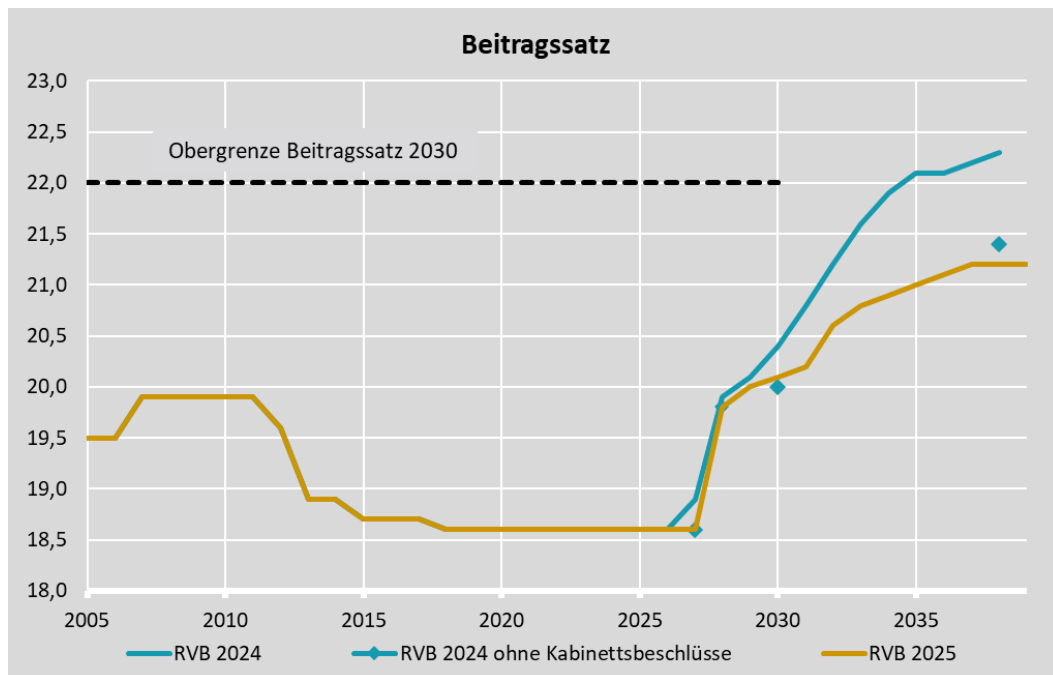


Abbildung 3. Quelle: BMAS (2024), BMAS (2025), eigene Berechnungen und Darstellung.

23. Bei einer Haltelinie von 48 Prozent für das Sicherungsniveau bis 2031 wird die bis 2030 geltende Untergrenze von 43 Prozent mit deutlichem Abstand nicht unterschritten. Der aktuelle Rentenwert liegt im Vergleich zum geltenden Recht im Jahr 2031 um 2,2 Prozent oder rund einen Euro höher. Das Sicherungsniveau fällt dadurch einen Prozentpunkt höher aus.

24. Das Sicherungsniveau sinkt nach Auslaufen der Haltelinie im Jahr 2031 bis zum Ende des Vorausberechnungszeitraums 2039 auf 46,3 Prozent (vgl. Abbildung 4). Im Durchschnitt steigen die Renten bis 2039 jährlich um 2,8 Prozent. Der Abstand im Jahr 2031 im Sicherungsniveau mit und ohne Haltelinie bleibt bis 2039 stabil bei etwa einem Prozentpunkt.

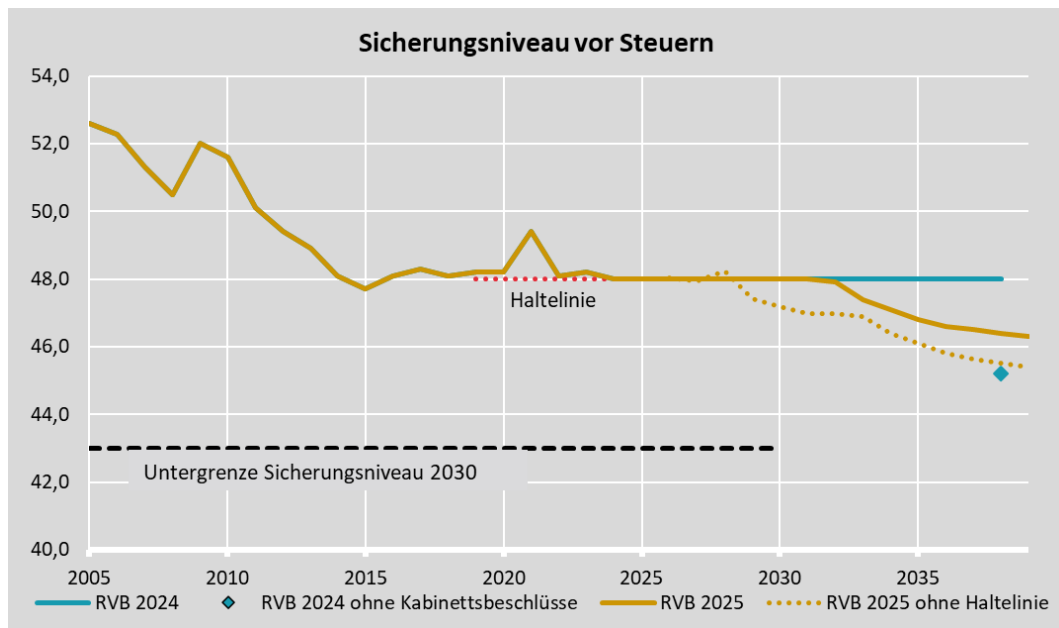


Abbildung 4. Quelle: BMAS (2024), BMAS (2025), eigene Berechnungen und Darstellung.

25. Die Ergebnisse der Vorausberechnungen haben sich gegenüber dem letzten Rentenversicherungsbericht stark verändert (vgl. Abbildungen 3 und 4). Dies ist vor allem auf die in den jeweiligen Rentenversicherungsberichten berücksichtigten Gesetzesvorhaben zurückzuführen.

- Die Haltelinie für das Sicherungsniveau endet nun im Jahr 2031. Im letzten Rentenversicherungsbericht war noch berücksichtigt, dass die Haltelinie bis 2039 verlängert werden sollte. Für das Ende des letztjährigen Projektionszeitraums 2038 ergab sich seinerzeit ein um etwa 1,5 Prozentpunkte höherer Wert als im aktuellen Rentenversicherungsbericht (vgl. Abbildung 4): Linie türkis gegenüber Linie hellbraun). Um die strukturelle Entwicklung zu bewerten, können die Entwicklungen jeweils zum geltenden Rechtsstand verglichen werden: Danach läge das Sicherungsniveau im aktuellen Bericht zum Ende des letztjährigen Projektionszeitraums etwa 0,3 Prozentpunkte höher (vgl. Abbildung 4: ge-

punktete Linie gegenüber Marker türkis). Dies liegt vor allem daran, dass der Beitragssatz aufgrund der veränderten Annahmen zur Lohn- und Beschäftigungsentwicklung jeweils gemäß derzeitiger Rechtslage weniger stark steigt (vgl. Abbildung 4: Linie hellbraun gegenüber Marker türkis), so dass der Beitragssatzfaktor weniger stark rentendämpfend wirkt.

- Im Jahr 2038 liegt der Beitragssatz in der mittleren Variante um 0,2 Prozentpunkte niedriger (vgl. Abbildung 3). Im letzten Rentenversicherungsbericht war noch berücksichtigt worden, dass die Mehrausgaben für die Haltelinie durch Beitragsmittel finanziert werden. Dadurch stieg der Beitragssatz in der Vorausberechnung bis 2038 auf 22,3 Prozent. Das Rentenpaket 2025 sieht vor, dass der Bund diese Mehraufwendungen durch zusätzliche Bundeszuschüsse ausgleicht. Letztlich fallen die entsprechenden Finanzierungslasten aber dann im Bundeshaushalt an, der diese durch höhere Einnahmen oder Kürzungen an anderer Stelle gegenfinanzieren muss.

Gesamtversorgungsniveau für den Rentenzugang

26. Der Rentenversicherungsbericht enthält auch Angaben zu einem Gesamtversorgungsniveau (vor Steuern). Dieses setzt sich aus der Standardrente und einer modellhaft zugrunde gelegten Riester-Rente zusammen.¹⁰

27. Das so ermittelte Gesamtversorgungsniveau zum Zeitpunkt des Rentenzugangs läge zum Ende des Vorausberechnungszeitraums im Jahr 2039 bei 54,3 Prozent. Gegenüber dem Jahr 2025 nähme es um zwei Prozentpunkte zu. Mit dem bis 2031 stabilisierten Rentenniveau fällt auch das Gesamtversorgungsniveau etwas höher aus. Ursächlich ist, dass die Riester-Renten aufgrund des längeren Ansparzeitraums überproportional steigen.

28. Der Sozialbeirat hat wiederholt die gesetzlichen Vorgaben zur Darstellung des Gesamtversorgungsniveaus im Rentenversicherungsbericht kritisiert.¹¹ Die Kritik betrifft die Modellannahmen und die Fokussierung allein auf den Rentenzugang. Der Sozialbeirat be-

¹⁰ BMAS (2025), Übersicht B 2.4. Die Berechnungen gehen dabei von einer standardisierten Rentenbiografie aus: Über 45 Jahre werden Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung auf Basis des Durchschnittsverdienstes geleistet. Zudem werden Beiträge von vier Prozent der beitragspflichtigen Entgelte (2002 bis 2009 sukzessive ansteigend von 0,5 Prozent auf vier Prozent) zur zusätzlichen Altersvorsorge gezahlt. Der Sparanteil (Beiträge abzüglich 10 Prozent Verwaltungskosten) wird mit vier Prozent jährlich verzinst. Um das zwischenzeitliche Niedrigzinsumfeld zu erfassen, wird von 2015 bis 2029 eine Zinsdelle mit niedrigeren Renditen unterstellt. Gegenüber dem letztjährigen Bericht ist diese Zinsdelle unverändert.

¹¹ zuletzt Jahresgutachten 2020, Rz. 28.

fürwortet eine verbesserte und aussagefähigere Darstellung des Gesamtversorgungsniveaus, unter anderem mit einer Berücksichtigung des Abdeckungsgrades.

Notwendigkeit vergleichbarer Vorausberechnungen über längeren Zeitraum

29. Die Ergebnisse der Vorausberechnungen lassen sich mit dem letzten Rentenversicherungsbericht nur eingeschränkt vergleichen. Ursächlich sind die unterschiedlichen einbezogenen Gesetzesvorhaben der jeweiligen Bundesregierungen. Der Sozialbeirat erneuert seinen Vorschlag aus dem letzten Jahresgutachten,¹² zukünftig vergleichende Berechnungen zum jeweils aktuellen und angestrebten neuen Rechtsstand in den Rentenversicherungsbericht zu integrieren. Dadurch würden die Auswirkungen von gesetzlichen Änderungen, die zum Zeitpunkt der Beschlussfassung des Rentenversicherungsberichts lediglich von der Bundesregierung, aber noch nicht vom Gesetzgeber beschlossen sind, transparent dargestellt. Dies gilt ganz besonders, weil die gesetzgebenden Körperschaften Adressaten des Rentenversicherungsberichts sind. Sie sollten auf der Grundlage des Rentenversicherungsberichts beurteilen können, welche finanziellen Folgen damit verbunden sind, wenn sie die von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwürfe verabschieden.

30. Um die langfristigen Effekte politischer Maßnahmen möglichst transparent diskutieren zu können, bieten sich zudem Vorausberechnungen mit längeren Zeiträumen an, wie dies beim Tragfähig-

¹² vgl. Jahresgutachten 2024, Rz. 2.

keitsbericht des Bundesministeriums der Finanzen oder den Berichten der Europäischen Kommission der Fall ist. Dabei sind aber auch die Grenzen der Verlässlichkeit langfristiger Vorausberechnungen in den Blick zu nehmen. Der Sozialbeirat hat darauf bereits häufiger hingewiesen.¹³

¹³ zuletzt ausführlich im Jahresgutachten 2022, Rz. 30 ff.

II. Ausgewählte rentenpolitische Vorhaben der Regierungskoalition

II.1. Aktivrente

31. Die Bundesregierung hat beschlossen, eine sogenannte Aktivrente einzuführen. Ziel ist, das Erwerbspotenzial Älterer besser zu nutzen und ein Arbeiten nach der Regelaltersgrenze über finanzielle Anreize zu fördern. Personen, die die Regelaltersgrenze überschritten haben, erhalten einen zusätzlichen Steuerfreibetrag für Einkommen aus abhängiger, mehr als geringfügiger Beschäftigung von bis zu 2.000 Euro im Monat.

32. Die Aktivrente senkt die Steuerlast für Berechtigte, die jenseits der Regelaltersgrenze arbeiten. Dies führt nach Schätzung der Bundesregierung zunächst zu Mindereinnahmen von 890 Millionen Euro. Andere Studien ermitteln je nach Ausgestaltung Ausfälle beim gesamtstaatlichen Steueraufkommen von 1,5 Milliarden Euro bis 3 Milliarden Euro pro Jahr.¹⁴ Der Sozialbeirat weist darauf hin, dass angesichts der angespannten Haushaltslage des Bundes ein effizienter und zielgerichteter Einsatz knapper Mittel besonders wichtig wäre.

33. Zusätzliche Beschäftigung im Alter würde diese Steuerausfälle (teils) kompensieren, sofern die Entgelte über die steuerfreien 2.000 Euro im Monat hinausgehen. Zusätzliche Sozialbeiträge, indirekte Steuern und Unternehmenssteuern fallen an, wenn das Bruttoinlandsprodukt steigt und keine bestehende Beschäftigung und

¹⁴ Bach et al. (2025); Beznoska et al. (2025); Brüll et al. (2024).

Wertschöpfung verdrängt wird. Auf Basis von Simulationen¹⁵ zeigt sich, dass die von der Bundesregierung genannten negativen fiskalischen Effekte ausgeglichen werden könnten, wenn es einen Beschäftigungsanstieg von über 40.000 Vollzeitäquivalenten gäbe. Allerdings scheint die Abschätzung der Mindereinnahmen der Bundesregierung optimistisch angesichts des bereits derzeit tatsächlichen Volumens Beschäftigter jenseits der Regelaltersgrenze.

34. Wie stark die Beschäftigung tatsächlich steigt, ist schwer zu prognostizieren. Das hängt insbesondere davon ab, wie stark ältere Menschen auf finanzielle Anreize reagieren und wie hoch die Arbeitsnachfrage ist. Bisherige Schätzungen zur Aktivrente kommen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Brüll et al (2024) kommen auf einen relativ niedrigen Wert von 15.000 zusätzlichen Beschäftigten. Andere Studien ermitteln erheblich höhere Werte. Die Alterssicherung in Deutschland (ASiD)–Erhebung hat gezeigt, dass finanzielle Gründe unter den Motiven in der Erwerbstätigkeit derzeit eine untergeordnete Rolle spielen. Der am häufigsten genannte Grund, im Alter erwerbstätig zu sein, ist mit 27 Prozent Spaß bei der Arbeit. Als weitere Motive folgen soziale Aspekte, wie weiter eine Aufgabe zu haben oder der Kontakt zu anderen Menschen.¹⁶

35. Dass die Begünstigung Selbstständigen sowie Beamten vorgehalten wird, wirft Fragen der horizontalen Steuergerechtigkeit auf.

¹⁵ Siehe Bach et al. (2025). Bei den Simulationen, die auf Basis des SOEP erfolgen, gehen Bach et al. (2025) von Kosten in Höhe von 770.000 Millionen Euro pro Jahr aus, die durch etwa 40.000 zusätzliche Vollzeitäquivalente ausgeglichen werden könnten. Bei den von der Regierung geschätzten höheren Kosten ist daher ein stärkerer Beschäftigungseffekt notwendig.

¹⁶ BMAS (2024) S. 89 f.

Neben den Unsicherheiten bei den Beschäftigungseffekten und finanziellen Auswirkungen, stellen sich bei der Aktivrente noch andere Fragen: Die Aktivrente soll nur für Einkommen aus abhängiger, mehr als geringfügiger Beschäftigung gelten.

36. Zudem ist die Aktivrente aus Sicht der Generationengerechtigkeit zweifelhaft. Sie begünstigt ausschließlich Ältere, obwohl Steueranreize auch bei Jüngeren zu mehr Erwerbstätigkeit führen können.

37. Darüber hinaus ist auf verteilungspolitische Effekte der Aktivrente hinzuweisen: Nach Zahlen der ASiD bezogen im Jahr 2023 im untersten Einkommensquintil 10 Prozent der Paare ab 65 Jahren (sechs Prozent der alleinstehenden Männer und fünf Prozent der alleinstehenden Frauen) zusätzlich Einkommen aus Erwerbstätigkeit; im obersten Einkommensquintil waren es hingegen 52 Prozent der Paare (33 Prozent der alleinstehenden Männer und 18 Prozent der alleinstehenden Frauen).¹⁷ Bei Personen mit Altersrente zeigt sich darüber hinaus, dass Männer sehr viel häufiger erwerbstätig sind als Frauen, Hochqualifizierte häufiger als Niedrigqualifizierte und Personen mit gutem Gesundheitszustand häufiger als Personen mit schlechtem Gesundheitszustand.¹⁸ Damit dürfte die Einkommensungleichheit im Alter durch die geplanten Steuererleichterungen steigen.

38. Der Sozialbeirat weist darauf hin, dass die Kosten- und Verteilungswirkungen der Aktivrente begrenzt werden können, wenn der

¹⁷ siehe BMAS (2024), Tabellen (BC 44, BC 47, BC 50).

¹⁸ siehe Trahms/Vicari (2025).

geplante Steuervorteil verringert und der Progressionsvorbehalt vorgesehen würde.¹⁹ Darüber hinaus empfiehlt der Sozialbeirat, die Regelung zumindest zeitlich zu befristen und ihre Wirkung zu evaluieren.

II.2. Zweites Betriebsrentenstärkungsgesetz

39. Der Sozialbeirat sieht in der betrieblichen Altersversorgung (bAV) eine wichtige Ergänzung zur gesetzlichen Rentenversicherung. Betriebsrentensysteme können einen wesentlichen Beitrag zur Absicherung der Beschäftigten im Alter leisten. Die bAV genießt ein hohes Vertrauen und bietet Vorteile für Beschäftigte und Unternehmen. Beschäftigte können darüber kostengünstig eine ergänzende Absicherung aufbauen, die arbeitnehmer-, arbeitgeber- oder mischfinanziert wird. In Zeiten des Fachkräftemangels ist sie für Unternehmen ein interessantes personalpolitisches Instrument.

40. Die Verbreitung von Betriebsrenten bleibt allerdings lückenhaft. Im Jahr 2023 verfügten 51,9 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten über eine bAV-Anwartschaft. Insbesondere in kleinen und mittleren Betrieben ist die betriebliche Altersvorsorge unterrepräsentiert.²⁰ Angesichts dieser Situation begrüßt der Sozialbeirat die Bemühungen der Bundesregierung, mit dem „Zweiten Gesetz zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung“ (BRSG II) die Rahmenbedingungen zur Verbreitung der bAV zu verbessern.

¹⁹ vgl. BR-Drs. 589/1/25.

²⁰ BMAS (2024) S. 14.

41. Mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz (2017) wurde erstmals ein Förderbetrag (max. 288 Euro pro Beschäftigten pro Jahr) für Arbeitgeber eingeführt, die Beschäftigten mit einem monatlichen Bruttolohn unter 2.575 Euro eine Betriebsrente finanzieren. Dass das Instrument angenommen wird, zeigt die Entwicklung der Förderzahlen. So haben im Jahr 2023 rund 92.000 Arbeitgeber die Förderung für über eine Million Arbeitnehmer genutzt. Das waren 3,9 Prozent aller Arbeitgeber im Gegensatz zu 3,4 Prozent in 2019.²¹

42. Die Bundesregierung plant, bei der Förderung von Beschäftigten mit geringem Einkommen die Einkommensgrenze zu dynamisieren. Dadurch kann verhindert werden, dass steigende Löhne zu einem Wegfall der Förderung führen. Zudem soll der Förderhöchstbetrag von 288 Euro auf 360 Euro im Jahr angehoben werden.

43. Das BRSG II ermöglicht einen vorzeitigen Betriebsrentenbezug bei Inanspruchnahme einer Teilrente der gesetzlichen Rentenversicherung. Der Sozialbeirat begrüßt, dass damit die Neuregelung des Hinzuverdienstrechts in der gesetzlichen Rentenversicherung nachgezeichnet wird.

44. Weiterhin wird im Sinne einer Flexibilisierung des Rentenzugangs klargestellt, dass ein Wertguthaben während des Rentenbezugs zumindest bis zur Regelaltersgrenze in Anspruch genommen werden kann. Wertguthaben generieren sich aus erarbeitetem Volumen und insofern ist diese Regelung konsequent. Einer entsprechenden Lösung bedarf es für Wertguthaben aus einer Altersteilzeitregelung und für die Inanspruchnahme von Wertguthaben nach der Regelal-

²¹ BMAS (2024), S. 127.

tersgrenze. Damit würde verhindert, dass es durch einen Rentenbezug zu einem Störfall und in der Folge zur Nachverbeitragung und -versteuerung kommt.

45. Das Sozialpartnermodell (SPM) soll aus Sicht der Bundesregierung ein Baustein sein, um die Verbreitung von Betriebsrenten weiter zu befördern, dazu sollen Hemmnisse abgebaut werden. Dabei soll die Verantwortung hinsichtlich des „Ob und Wie“ der Durchführung weiterhin bei den Tarifvertragsparteien bleiben. Diese sind im Rahmen der tariflichen Aushandlungsprozesse in der Lage, passgenaue branchenspezifische Regelungen zu vereinbaren.

46. Unter dem Stichwort „Bürokratieabbau“ sollte die Änderung zum Schriftformerfordernis im NachweisG für die bAV auch auf der steuerrechtlichen Ebene (§ 6a EStG) nachvollzogen werden. Dies würde zu einer Entlastung sowie mehr Rechtssicherheit führen und die derzeit vorgesehenen arbeitsrechtlichen Erleichterungen auch für Direktzusagen im Rahmen der bAV (bei Erteilung der Zusage, deren späterer Änderung oder bei Vereinbarungen einer Entgeltumwandlung) nutzbar machen.

47. Im Ergebnis bleibt abzuwarten, ob eine weitere Verbreitung von baV-Anwartschaften durch das BRSG II erreicht werden kann. Dies gilt auch für die Frage, ob es verstärkt zu beitragsfreier Entgeltumwandlung kommt. Letzteres würde sich dämpfend auf die individuellen Rentenanwartschaften und den aktuellen Rentenwert auswirken. Eine quantitative Abschätzung dieser Effekte auf die Alterssicherungsansprüche ist zum aktuellen Zeitpunkt allerdings nicht möglich. Insofern ist es konsequent, dass bis 2030 eine Evaluation vorgesehen ist.

48. Der Entwurf des BSRG II sieht eine Begrenzung der Möglichkeiten zur Zahlung von freiwilligen Beiträgen in die gesetzliche Rentenversicherung für Pflichtversicherte vor. Sonderzahlungen zum Ausgleich von Abschlägen gemäß § 187a SGB VI sollen erst ab dem 50. Lebensjahr möglich sein. Die Begründung verweist auf eine uneinheitliche Rechtspraxis der Rentenversicherungsträger. Für Pflichtversicherte besteht – anders als für Nichtpflichtversicherte – lediglich die Möglichkeit, durch Nachzahlung nicht angerechneter Ausbildungszeiten (§ 207 SGB VI) sowie durch Sonderzahlungen zum Ausgleich von Rentenabschlägen (§ 187a SGB VI) zusätzliche Rentenanwartschaften zu erwerben.

49. Der Sozialbeirat gibt zu bedenken, dass insbesondere das Verfahren im Rahmen des § 187a SGB VI für Betroffene, Arbeitgeber und Rentenversicherungsträger sehr bürokratisch und zeitaufwändig ist. Daher sollte über Wege einer konsequenten Entbürokratisierung bestehender Einzahlmöglichkeiten nachgedacht werden.

II.3. Frühstart-Rente

50. Im Koalitionsvertrag wurde die Einführung der Frühstart-Rente zum 1. Januar 2026 vereinbart. Für jedes Kind vom 6. bis zum 18. Lebensjahr, das eine Bildungseinrichtung in Deutschland besucht, soll ein monatlicher Betrag von 10 Euro in ein individuelles, kapitalgedecktes und privatwirtschaftlich organisiertes Altersvorsorgegelddepot eingezahlt werden.

51. Der Hauptnutzen des Vorhabens wird in der Erleichterung des Einstiegs in die private, kapitalgedeckte Altersvorsorge liegen, insbesondere, weil die Umsetzung über individuelle privatwirtschaftlich

organisierte Produkte geplant ist. Ergänzende Maßnahmen zur Steigerung der finanziellen Bildung sind jedoch unerlässlich, um Menschen zur ergänzenden privaten Altersvorsorge anzuregen. Der Sozialbeirat betont die Notwendigkeit eines ausreichenden Datenschutzes, der beim Umgang der Dienstleister mit den personenbezogenen Daten der Kinder und Jugendlichen gewährleistet sein muss.

52. Um eine möglichst breite Nutzung der Frühstart-Rente zu gewährleisten und Informationsdefizite auszugleichen, sollte der Gesetzgeber eine Lösung für all jene definieren, die keine aktive Entscheidung treffen. Sollte dies umgesetzt werden, plädiert der Sozialbeirat für die Nutzung der Steuer-ID und damit für die Verwaltung durch das Bundeszentralamt für Steuern.

53. Der Sozialbeirat weist darauf hin, dass die Anknüpfung an den Schulbesuch unter anderem wegen des damit verbundenen Erfassungs- und Verwaltungsaufwands problematisch ist.

54. Sicherzustellen ist, dass ein möglichst großer Anteil des Förderbetrags tatsächlich als Anlagebetrag genutzt und nicht für Verwaltungs- und Abschlusskosten verwendet wird. Denkbar wäre etwa, eine Obergrenze für Gebühren festzulegen, was die Produkte jedoch aus Sicht der privatwirtschaftlichen Anbieter weniger attraktiv machen dürfte. Unabhängig von der gewählten Lösung sollte vor der Verabschiedung der Frühstart-Rente geprüft werden, ob die Bürokratiekosten auf Seiten der Anbieter und der für die Förderung zuständigen staatlichen Stellen in einem angemessenen Verhältnis zur tatsächlich erreichten Förderung stehen.

55. Die Frühstart-Rente sollte mit einer Reform der Riester-Förderung verknüpft und zeitgleich mit dieser eingeführt werden. Insofern

wiederholt der Sozialbeirat seine Forderung aus dem Jahresgutachten 2024, diese zu vereinfachen und zu flexibilisieren.

56. Angesichts des weiten in Aussicht genommenen Personenkreises würden auch Kinder begünstigt, die auch ohne staatliche Hilfe finanziell in der Lage und bereit sind, zu sparen. Insofern wird es bei der Frühstart-Rente zu Mitnahmeeffekten kommen. Diese Effekte mögen zwar individuell gering sein, fallen aber angesichts der hohen Gesamtkosten ins Gewicht. Auch wegen der angespannten Haushaltslage hat das Vorhaben aus Sicht des Sozialbeirats keine Priorität.

II.4. Altersvorsorgepflicht für Selbstständige

57. Im Koalitionsvertrag wird erneut die Absicht geäußert, neue Selbstständige in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen, sofern sie nicht obligatorisch einem anderen Alterssicherungssystem zugeordnet sind und sich nicht für eine andere Form der Altersvorsorge entschieden haben. Dies begrüßt der Sozialbeirat und bekräftigt seine Forderung, diese Pläne schnellstmöglich umzusetzen. Die Beschränkung auf „neue“ Selbstständige sieht er weiterhin kritisch und plädiert überdies für eine hinreichend klare Präzisierung der Kriterien für andere zulässige Altersvorsorgeformen, die ein Herausoptieren aus der Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung ermöglichen.

III. Bundesmittel zum Ausgleich nicht beitragsgedeckter Leistungen

58. Der Sozialbeirat befürwortet eine nachvollziehbare Systematisierung und transparente Darstellung der durch die Bundeszuschüsse finanzierten Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung.

59. Die Deutsche Rentenversicherung (DRV) Bund stellt eine Gegenüberstellung der aus ihrer Sicht nicht beitragsgedeckten Leistungen und der vom Bund gezahlten Bundeszuschüsse bereit. Dabei unterscheidet sie zwischen einer engen und einer erweiterten Definition. Die enge Abgrenzung geht auf den Verband Deutscher Rentenversicherungsträger zurück (1995). Danach gelten als nicht beitragsgedeckt: Leistungen, die Kindererziehung honorieren, ohne dass hierfür Beiträge entrichtet wurden²², Rentenzuschläge für Personen mit vormals niedrigen Entgelten (unter anderem Grundrentenzuschläge) sowie Zeiten, die rentenerhöhend wirken, in denen jedoch keine oder nichtäquivalente Beiträge entrichtet wurden. Die erweiterte Abgrenzung der DRV Bund basiert auf einem Bericht der Bundesregierung an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages aus dem Jahr 2004. Danach werden Teile der Hinterbliebenenrenten und der in den neuen Bundesländern gezahlten Renten als nicht beitragsgedeckt eingestuft. Eine Legaldefinition existiert nicht. Abbildung 5 zeigt, inwieweit die Bundeszuschüsse mit den nicht beitragsgedeckten Leistungen in der engen oder erweiterten Abgrenzung korrespondierten. Dabei zeigt sich, dass die Bundeszuschüsse einerseits die nicht beitragsgedeckten Leistungen der engen Abgrenzung 2023 mit etwa 16 Milliarden Euro überstiegen. Andererseits sind die nicht

²² Erst seit Juni 1999 werden Beiträge für die Erziehungszeiten gezahlt.

beitragsgedeckten Leistungen der erweiterten Abgrenzung fast 40 Milliarden Euro höher als die Bundeszuschüsse. Insgesamt zeigt sich, dass die Bundeszuschüsse weder die eine noch die andere Abgrenzung adäquat abbilden.

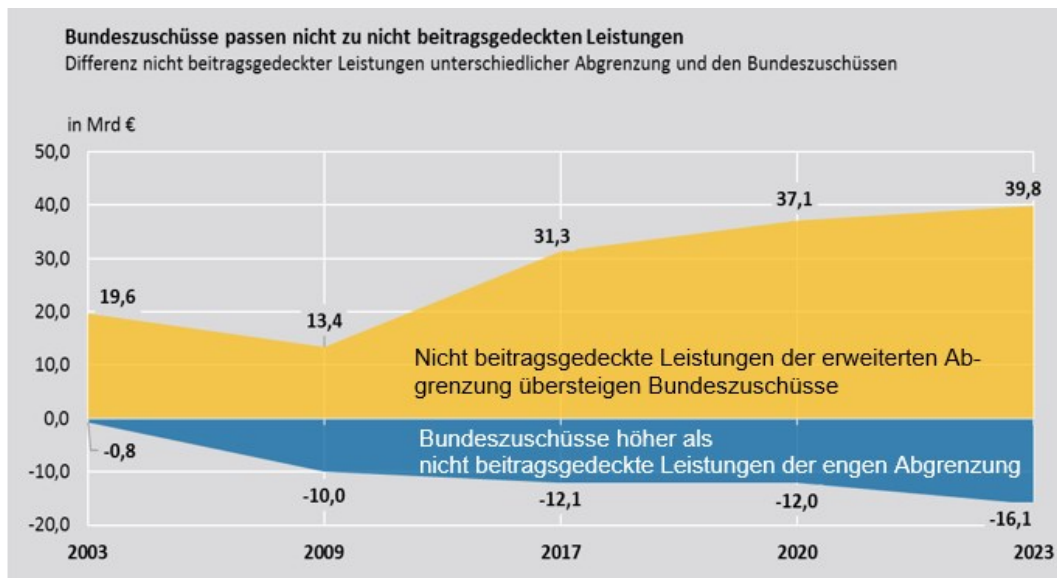


Abbildung 5. Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund 2023 eigene Darstellung.

60. Die Abgrenzung von versicherungsfremden und -immanenten Leistungen hat ihren Ursprung in der grundsätzlichen Systematik der gesetzlichen Rentenversicherung. Es existieren unterschiedliche Bewertungen, inwieweit umverteilende Elemente in der gesetzlichen Rentenversicherung über das Solidarprinzip systemimmanent sind oder ob sie als versicherungsfremd bzw. nicht beitragsgedeckt anzusehen sind. Dann wären sie vom Bund der Rentenversicherung als teiläquivalentes System durch Bundesmittel zu ersetzen.

61. Eine Sichtweise ist, dass ein sozialer Ausgleich das Versicherungsprinzip ergänzt und dadurch zum Wesen eines gesetzlichen Rentensystems gehört (Solidarprinzip). Teil des sozialen Ausgleichs sind Rentenleistungen, die nicht als Gegenleistung zum gezahlten Beitrag betrachtet werden und insofern nicht beitragsgedeckt sind.

Im Sinne einer weiten Auslegung des Solidarprinzips ließe sich daraus ableiten, dass Leistungen jenseits des Äquivalenzprinzips, die als Aufgabe der Rentenversicherung anerkannt sind, systematisch als beitragsgedeckt anzusehen sind, auch wenn hierfür im versicherungsmathematischen Sinne kein „Risiko-Beitrag“ erhoben wurde.

62. Nach einer anderen Sichtweise werden Leistungen, die dem Äquivalenzprinzip entgegenstehen, als nicht beitragsgedeckt angesehen, sondern als allgemeine Staatsaufgaben verstanden. Bei einer Finanzierung über Sozialversicherungsbeiträge würden die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insofern durch eine Sonderabgabe ohne Anspruch auf Gegenleistung belastet. Der Beitrag der Rentenversicherung enthielte dadurch einen stärkeren Steuercharakter.

63. Nach vorherrschender Auffassung wäre es nicht sachgerecht, alle Leistungen, die dem Solidarprinzip zugeordnet werden können, ausschließlich durch die Beitragszahlenden zu finanzieren. Eine Definition, welche Leistungen dem Solidarprinzip zuzuordnen bzw. nicht beitragsgedeckt sind, stellt eine politische Wertung dar.

64. Daher hält es der Sozialbeirat für folgerichtig, dass der Gesetzgeber Richtlinien zur systematischen Abgrenzung festlegt und entsprechende Leistungen benennt und quantifiziert, die er als nicht beitragsgedeckt einstuft. Die Aufwendungen für solche Leistungen wären dann regelgebunden aus Bundeszuschüssen zu finanzieren. Dies würde dazu beitragen, die Verbindlichkeit einmal zugesagter Finanzierungen für nicht beitragsgedeckte Leistungen zu erhöhen und schafft Klarheit bezüglich der Sicherungsziele der Rentenversicherung im Spannungsfeld von Solidar- und Äquivalenzprinzip. Dadurch könnte die Verlässlichkeit der Zuschüsse zur Rentenversicherung erhöht und fiskalisch motivierten Lastenverschiebungen auf

die Beitragszahlenden vorgebeugt werden. Zugleich würde damit das Vertrauen der Versicherten und Rentenbeziehenden in die gesetzliche Rentenversicherung gestärkt.

65. Ein pragmatischer Ansatz könnte sein, dass der Gesetzgeber sicherstellt, dass zu einem festen Zeitpunkt einen Katalog nicht beitragsgedeckter Leistungen erstellt und zugleich die Höhe der Bundesmittel ausgewiesen wird, die zu ihrer Finanzierung dienen. Von diesem Zeitpunkt aus wären die Bundesmittel dann entsprechend der Veränderungsraten der Höhe der festgelegten nicht beitragsgedeckten Leistungen fortzuschreiben. Kommen neue Leistungen hinzu oder fallen Leistungen weg, ist über den Umfang der Bundesmittel neu zu entscheiden.

IV. Rentenkommission zur Prüfung einer neuen Kenngröße für das Gesamtversorgungsniveau über alle drei Säulen

66. Die Regierungsparteien haben sich im Koalitionsvertrag darauf verständigt, eine Rentenkommission einzusetzen. Ihr Auftrag ist bislang noch nicht bekannt. In der aktuellen Debatte werden eine Reihe an Aufgaben für die Rentenkommission genannt. Der Koalitionsvertrag sieht lediglich vor, dass diese Kommission eine neue Kenngröße für ein Gesamtversorgungsniveau über alle drei Säulen prüft. Der Sozialbeirat beschränkt sich in diesem Jahresgutachten auf das Vorhaben des Koalitionsvertrags.

67. Der Sozialbeirat begrüßt die geplante Prüfung einer neuen Kenngröße über alle drei Rentensäulen. Er hat bereits in der Vergangenheit immer wieder festgestellt, dass die auf einer Modellbiografie beruhende Kenngröße wenig Aussagekraft hat. Die Modellrechnungen im Rentenversicherungs- wie Alterssicherungsbericht decken nur einen Teil der notwendigen Analysen ab.²³ Sie unterstellen, dass durchgehend 4 Prozent (Rentenversicherungsbericht) bzw. rund 7 Prozent (Alterssicherungsbericht) vom Bruttolohn als Beitrag in private zusätzliche geförderte Vorsorge gezahlt werden. Neben Modellrechnungen zu den unter den getroffenen Annahmen erreichbaren Absicherungs niveaus sind Analysen der tatsächlichen Lage der zweiten und dritten Säule notwendig. Diese sollten den Abdeckungsgrad (Verbreitung wie Höhe der Beiträge), die Absicherung von Erwerbsminderungs- und Todesfallrisiken sowie die Entwicklung des

²³ Jahresgutachten 2016, Rz. 15, 16 und 20.

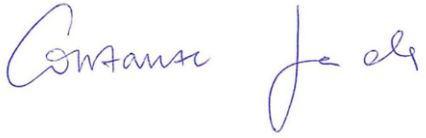
Versorgungsniveaus während des Rentenbezugs umfassen. Der Sozialbeirat hat bereits 2020 die Frage gestellt, „ob und inwieweit die private und betriebliche Altersvorsorge die ihnen zugedachte Rolle im Drei-Säulen-Modell der Alterssicherung erfüllen“ können.²⁴

68. Bis zu den Reformen Anfang der 2000er Jahre wurde ein Netto-sicherungsniveau von 70 Prozent nach Steuern durch die gesetzliche Rentenversicherung üblicherweise als Lebensstandardsicherung angesehen. Ein Nettoniveau von 70 Prozent nach Steuern entsprach bis zum Jahr 2004 einem Nettorentenniveau vor Steuern von etwa 53 Prozent. Aktuell gibt es keine Legaldefinition eines Gesamtversorgungsniveaus über die drei Säulen. Folglich gibt es auch keine Vorgabe, bei welchem gesamtgesellschaftlichen Verbreitungsgrad und welchem individuellen Umfang zusätzlicher Vorsorge ein als angemessen angesehenes Gesamtversorgungsniveau erreicht ist.

69. Die Entwicklung einer Kenngröße ist deshalb ein notwendiger erster Schritt. Im nächsten Schritt ist diese zu bemessen, um auf dieser Basis fundierte politische Entscheidungen zur Alterssicherung zu treffen. Diese Kenngröße für ein Gesamtversorgungsniveau würde auch eine Prüfung des Ziels einer angemessenen Alterssicherung im Sinne der europäischen Säule sozialer Rechte ermöglichen.

²⁴ Jahresgutachten 2020, Rz. 61.

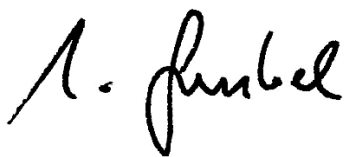
Berlin, 28. November 2025



Prof. Dr. Constanze Janda
Vorsitz



Rebecca Liebig in Vertretung für
Anja Piel
1. Stellvertretender Vorsitz



Alexander Gunkel
2. Stellvertretender Vorsitz

Literaturverzeichnis

- Bach et al. (2025): Stefan Bach, Hermann Buslei, Johannes Geyer, Peter Haan, Joris Pieper „Aktivrente entlastet vor allem beserverdienende Rentner*innen – mit unsicheren Beschäftigungseffekten“, [DIW Wochenbericht 25/2025](#)
- Beznoska et al. (2025): Martin Beznoska, Ruth Maria Schüler, Stefanie Seele „Aktivrente; 2,8 Milliarden Euro steuerliche Minder-einnahmen [IW-Kurzbericht 69/2025](#)
- Brüll et al. (2024): Eduard Brüll, Friedhelm Pfeiffer, Nicolas Ziebarth „[Analyse der Einkommens- und Beschäftigungswirkungen einer Einführung des CDU-Konzepts der Aktiv-Rente](#)“, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 25
- BMAS (2020): [Alterssicherungsbericht 2020](#)
- BMAS (2024): [Rentenversicherungsbericht 2024](#)
- BMAS (2024a): [Alterssicherungsbericht 2024](#)
- BMAS (2025): [Rentenversicherungsbericht 2025](#)
- DRV Bund (2023): [Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse 2023](#)
- Jahresgutachten: alle Jahresgutachten des Sozialbeirats abrufbar unter: <https://sozialbeirat.de/dokumente/>
- Koalitionsvertrag CDU/CSU und SPD (21. LP): „[Verantwortung für Deutschland](#)“
- Statistisches Bundesamt (2025): Pressemitteilung Nr. 224 vom 24. Juni 2025 "[Korrektur: Nettozuwanderung 2024 auf 430 000 Personen gesunken](#)“
- Toborg et al. (2024): Hauke Toborg, Dr. Stefan Moog, Dr. Oliver Ehrentraut „[Aktiv in Rente – Volkswirtschaftliche Effekte steigender Erwerbsquoten von Menschen im Rentenbezug](#)“

Trahms/Vicari (2025): Annette Trahms, Basha Vicari „Wer neben der Altersrente arbeitet, wechselt nur selten den Beruf“, [IAB Kurzbericht 1 /2025](#)

Impressum

Mitglieder des Sozialbeirats:

Prof. Dr. Constanze Janda

Anja Piel

Alexander Gunkel

Karoline Bauer

Christoph Ehlscheid

Prof. Dr. Peter Haan

Prof. Dr. Ute Klammer

Rebecca Liebig

Dr. Christian Pfarr

Aline Rennebeck

Michael Weberink

Jens Dirk Wohlfeil

Geschäftsstelle des Sozialbeirats im
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Referat Gb2

Wilhelmstraße 49

10117 Berlin

Telefon: +49 30 18527-0

Mail: sozialbeirat@bmas.bund.de

www.sozialbeirat.de