

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

(Einzelplan 11)

9 Gesetzliche Rentenversicherung: Transparenz bei den versicherungsfremden Leistungen schaffen

(Kapitel 1102 Titel 636 81, 636 82 und 636 83)

Zusammenfassung

Das BMAS sollte regelmäßig veröffentlichen, was zu den versicherungsfremden Leistungen gehört und wie hoch sie sind. Derzeit können weder Parlament noch Öffentlichkeit einschätzen, ob die dafür aufgewendeten Bundeszuschüsse angemessen sind.

Die Versicherungsleistungen der allgemeinen Rentenversicherung (Rentenversicherung) beruhen auf vorher gezahlten Beiträgen. Darüber hinaus erbringt die Rentenversicherung auch Leistungen, die nicht beitragsgedeckt sind. Diese sollen gesamtstaatliche Aufgaben erfüllen und gelten deshalb als versicherungsfremd. Die Bundeszuschüsse an die Rentenversicherung sollen diese versicherungsfremden Leistungen pauschal abgelden.

Versicherungsfremde Leistungen sind grundsätzlich in Art und Höhe unbestimmt. Denn es ist nicht gesetzlich festgelegt, wie sie von den Versicherungsleistungen abzugrenzen sind. Folglich ist offen, ob die versicherungsfremden Leistungen teilweise beitragsfinanziert sind oder ob ein Teil der Versicherungsleistungen steuerfinanziert ist. Es gibt zur Abgrenzung nur verschiedene Vorschläge von unterschiedlichen Institutionen. Die Deutsche Rentenversicherung (DRV) Bund beispielsweise arbeitet mit einer engen und einer erweiterten Abgrenzung. Daraus ergibt sich eine Bandbreite für die Höhe der versicherungsfremden Leistungen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMAS, Transparenz bei den versicherungsfremden Leistungen herzustellen. Dazu sollte es die versicherungsfremden Leistungen zumindest in der Bandbreite der engen und erweiterten Abgrenzung der DRV Bund benennen und ihre Höhe berechnen. Das Ergebnis sollte es regelmäßig zum Beispiel im Rentenversicherungsbericht veröffentlichen.

9.1 Prüfungsfeststellungen

Keine gesetzliche Abgrenzung von versicherungsfremden Leistungen

Ansprüche auf Versicherungsleistungen der Rentenversicherung entstehen grundsätzlich aufgrund von vorher gezahlten Beiträgen. Zum Beispiel erwerben Beschäftigte Rentenansprüche, wenn aus ihrem Arbeitsentgelt Beiträge an die Rentenversicherung entrichtet werden. Versicherungsleistungen sind somit beitragsgedeckt. Die Rentenversicherung erbringt zudem Leistungen, denen keine vorherige Beitragszahlung zugrunde liegt, die jedoch gesamtstaatliche Aufgaben erfüllen. Diese Leistungen werden als versicherungsfremde Leistungen bezeichnet (vgl. Abbildung 9.1).

Welche Leistungen der Rentenversicherung konkret versicherungsfremd sind, ist nicht geklärt. Es gibt keine gesetzliche Abgrenzung, nur verschiedene Vorschläge von unterschiedlichen Institutionen, wie man versicherungsfremde Leistungen von Versicherungsleistungen abgrenzen könnte. Die DRV Bund arbeitet mit einer engen und einer erweiterten Abgrenzung. Die enge Abgrenzung stammt vom Verband Deutscher Rentenversicherungsträger aus dem Jahr 1995. Nach dieser gelten beispielsweise folgende Leistungen der Rentenversicherung als versicherungsfremd:

- Leistungen, die Kindererziehung honorieren,
- Rentenzuschläge für Personen mit vormals niedrigen Einkommen wie die Grundrente und
- Zeiten, die rentenerhöhend wirken, in denen jedoch keine oder geringe 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. Sie stuft zusätzlich Folgendes als versicherungsfremd ein:

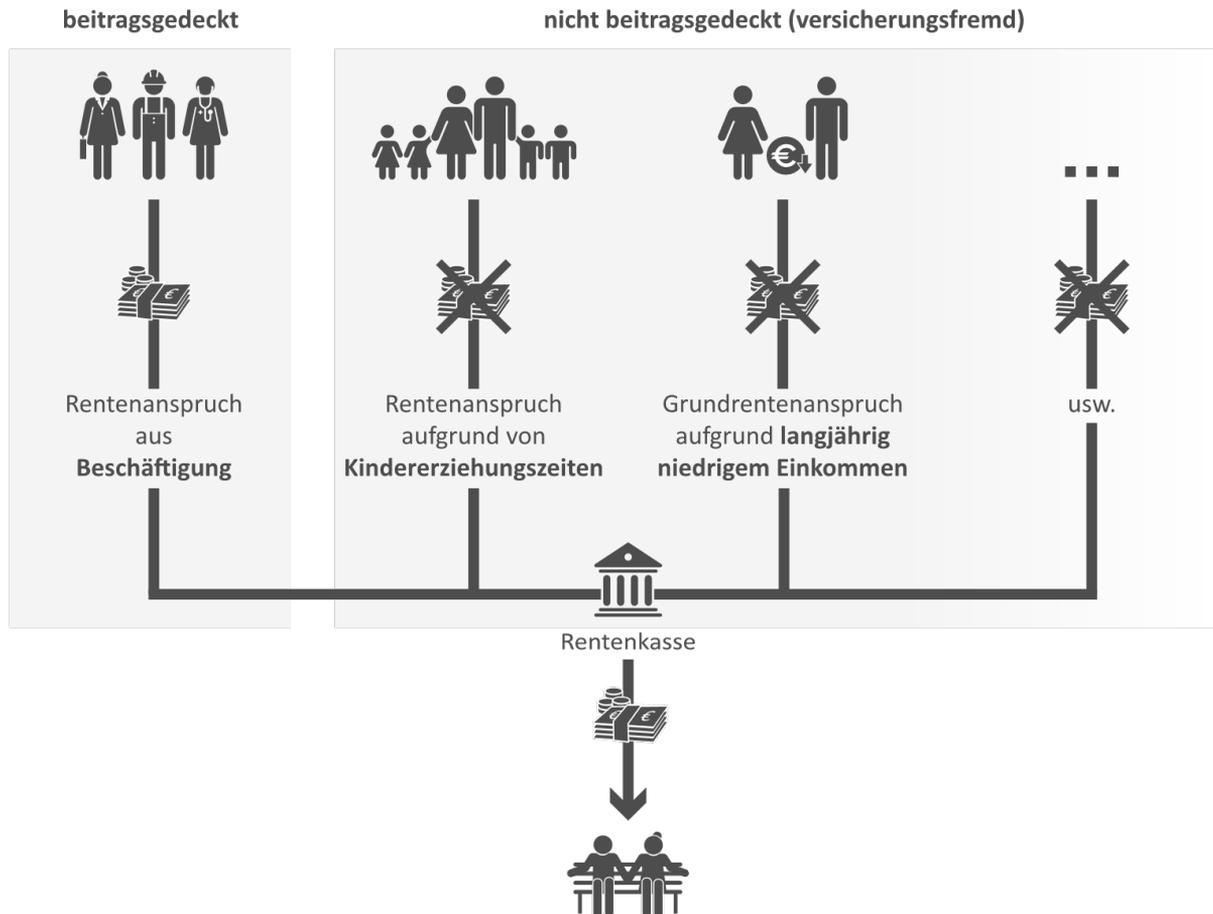
- Teile der Hinterbliebenenrenten und
- Teile der in den neuen Bundesländern gezahlten Renten.

Der Bund zahlte im Jahr 2022 rund 108 Mrd. Euro an die gesetzliche Rentenversicherung. Davon waren 81 Mrd. Euro Bundeszuschüsse. Der Rest entfiel auf Beitragszahlungen, Erstattungen, den Defizitausgleich für die knappschaftliche Rentenversicherung und sonstige Leistungen. Die Bundeszuschüsse sollen die finanzielle Stabilität der Rentenversicherung in der alternden Gesellschaft gewährleisten (Garantenfunktion). Zudem ist gesetzlich festgelegt, dass sie pauschal die nicht beitragsgedeckten (versicherungsfremden) Leistungen abgelten sollen. Wegen des pauschalen Charakters der Bundeszuschüsse gibt es keinen direkten Zusammenhang zwischen der Höhe der Bundeszuschüsse und der Höhe der versicherungsfremden Leistungen. Nach einhelliger Auffassung sollten aber nicht die Beitragszahlenden, sondern alle Steuerzahlenden, also die gesamte Gesellschaft die versicherungsfremden Leistungen finanzieren.

Abbildung 9.1

Unterschied zwischen versicherungsfremden Leistungen (nicht beitragsgedeckt) und beitragsgedeckten Leistungen

Den Rentenansprüchen aus Beschäftigung liegen Beitragszahlungen zugrunde. Sie sind beitragsgedeckt. Versicherungsfremde Leistungen, z. B. aufgrund von Kindererziehungszeiten, sind nicht beitragsgedeckt. Sie sind aber gesamtgesellschaftlich erwünscht.



Grafik: Bundesrechnungshof.

BMAS äußert sich nicht zur Höhe der versicherungsfremden Leistungen

Das BMAS erstellt jährlich einen Rentenversicherungsbericht gemäß § 154 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI). Damit informiert es das Parlament und die Öffentlichkeit u. a. über die Höhe der Rentenausgaben, der Beitragseinnahmen und der Bundeszuschüsse. Zu den Ausgaben für versicherungsfremde Leistungen äußert sich das BMAS im Rentenversicherungsbericht nicht.

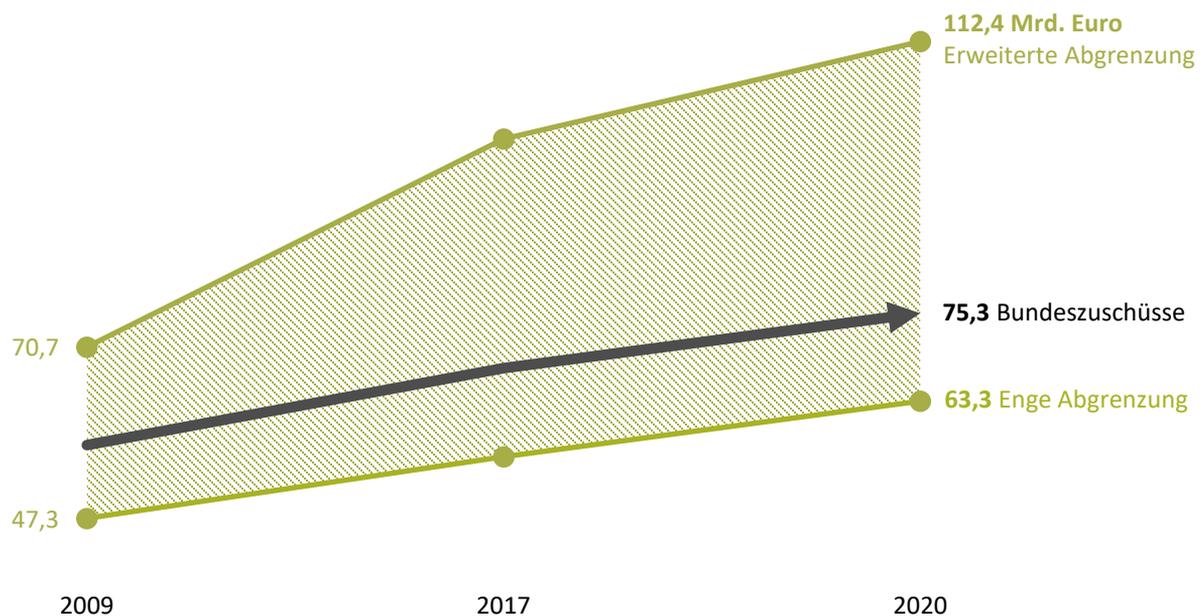
Die DRV Bund berechnet die versicherungsfremden Leistungen nach eigenen Annahmen. Sie veröffentlicht das Ergebnis in unregelmäßigen Abständen, zuletzt für das Jahr 2020. Nach der engen Abgrenzung beliefen sich die versicherungsfremden Leistungen auf 63,3 Mrd. Euro. Gemäß der erweiterten Abgrenzung machten sie 112,4 Mrd. Euro aus. Die

Bundeszuschüsse betragen im Jahr 2020 insgesamt 75,3 Mrd. Euro und lagen damit innerhalb der Bandbreite zwischen der engen und der erweiterten Abgrenzung. Gleiches galt für die Jahre 2017 und 2009 (vgl. Abbildung 9.2). Die Bundeszuschüsse und die Höhe der versicherungsfremden Leistungen waren immer wieder Gegenstand von Anfragen und Anträgen im Bundestag.

Abbildung 9.2

Bundeszuschüsse liegen seit dem Jahr 2009 innerhalb der Bandbreite

Die Bandbreite zwischen der engen und der erweiterten Abgrenzung macht die Höhe der versicherungsfremden Leistungen transparenter.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: DRV Bund.

BMAS gegen konkrete Abgrenzung und Transparenz

Das BMAS hat erläutert, dass in den gesetzlichen Regelungen keine Koppelung der Bundeszuschüsse an eine Höhe der versicherungsfremden Leistungen angelegt sei. Insoweit sei es nicht weiterführend, die versicherungsfremden Leistungen auszuweisen. Da diese nicht eindeutig definiert sind, sei auch nicht möglich, sie aufzulisten. Eine solche Auflistung würde auch nicht zur Transparenz beitragen. Die Diskussion um die versicherungsfremden Leistungen würde häufig nicht aus Gründen der Transparenz geführt. Es ginge vielmehr – je nach Interessenlage – darum, die Forderung nach höheren oder niedrigeren Bundeszuschüssen zu begründen.

Der Gesetzgeber habe nicht allgemeingültig abgegrenzt, wann Leistungen als versicherungsfremd anzusehen sind. Grund hierfür ist, dass es weder möglich noch sinnvoll sei, die versicherungsfremden Leistungen in der Rentenversicherung getrennt auszuweisen. Seit Jahrzehnten würde darüber diskutiert, welche Leistungen als versicherungsfremd anzusehen sind und was zum sozialen Ausgleich innerhalb der Rentenversicherung zählt.

Aufgabe des Gesetzgebers sei es nicht, eine Leistung als „versicherungsfremd“ oder „nicht versicherungsfremd“ einzustufen. Der Gesetzgeber beschließe transparent sowohl den Leistungskatalog der Rentenversicherung als auch die Art der Finanzierung. Er bestimme, in welchem Umfang die Beitrags- und die Steuerzahlenden zur Finanzierung der Leistungen herangezogen werden.

9.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht bei den versicherungsfremden Leistungen vor allem einen Mangel an Transparenz. Weder dem Parlament noch der Öffentlichkeit ist bekannt, welche gesamtstaatlichen Leistungen die Rentenversicherung erbringt. Zwar gibt es keine gesetzliche Regelung, die einen direkten Zusammenhang zwischen der genauen Höhe der Bundeszuschüsse und der genauen Höhe der versicherungsfremden Leistungen herstellt. Allerdings ergibt sich sehr wohl ein sachlicher Zusammenhang, weil gesamtstaatliche Aufgaben von der gesamten Gesellschaft, also aus Steuermitteln, und Versicherungsleistungen aus Beitragsmitteln zu finanzieren sind. Andernfalls finanzieren die Beitragszahlenden Leistungen, die Aufgaben des Gesamtstaates sind, oder die Steuerzahlenden finanzieren Versicherungsleistungen. Deshalb ist es sinnvoll, die Höhe der versicherungsfremden Leistungen offenzulegen. Dies würde Transparenz bei den versicherungsfremden Leistungen schaffen.

Dabei geht es nicht darum, die versicherungsfremden Leistungen exakt zu definieren und aufzulisten. Der Bundesrechnungshof geht genauso wie das BMAS davon aus, dass es immer unterschiedliche Ansichten geben wird, welche Leistungen genau als versicherungsfremd anzusehen sind. Die Transparenz stiege aber schon deutlich, wenn das BMAS die versicherungsfremden Leistungen regelmäßig in der engen und in der erweiterten Abgrenzung ausweisen und quantifizieren würde. Es ergäbe sich eine Bandbreite, anhand derer zumindest grob beurteilt werden könnte, ob die Höhe der Bundeszuschüsse angemessen ist. Eine Darstellung zum Beispiel im Rentenversicherungsbericht wäre ohne großen zusätzlichen Verwaltungsaufwand möglich. Dabei sollte das BMAS jedoch nicht die Abgrenzungen und Berechnungsweisen der DRV Bund einfach übernehmen. Es sollte vielmehr abgestimmt mit der DRV Bund eigene Vorgaben erarbeiten, wie die einzelnen versicherungsfremden Leistungen abzugrenzen und zu berechnen sind. Die Vorgaben wären zu aktualisieren, sollte der Gesetzgeber neue versicherungsfremde Leistungen beschließen.

9.3 Stellungnahme

Das BMAS ist der Auffassung, mit der von der DRV Bund erstellten Auflistung der Höhe der versicherungsfremden Leistungen nach der engen und der erweiterten Abgrenzung sei dem Informationsbedürfnis Genüge getan. Ein Mehr an Transparenz gegenüber dieser Veröffentlichung könne nicht erreicht werden, zumal die Abgrenzung der versicherungsfremden Leistungen der DRV Bund grundsätzlich auf dem Bericht der Bundesregierung aus dem Jahr 2004 basiere.

Das BMAS kritisiert, dass der Bundesrechnungshof den Eindruck erwecke, es bestehe ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen den versicherungsfremden Leistungen und den Bundeszuschüssen. Dabei verkenne der Bundesrechnungshof, dass die Bundeszuschüsse in der umlagefinanzierten Rentenversicherung „multifunktional“ seien. Sie dienten nicht allein der Abdeckung von versicherungsfremden Leistungen. Durch die Bundeszuschüsse komme vielmehr die Gesamtverantwortung des Staates für die Stabilität und Tragfähigkeit der Alterssicherung zum Tragen.

Eine jährliche Ausweisung von angeblich „versicherungsfremden Leistungen“ stünde nicht nur in keinem Zusammenhang zu den gesetzlichen Vorschriften zur Bestimmung der Bundeszuschüsse. Sie könne sogar in eine jährliche Diskussion um eine Erhöhung der Leistungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung münden. Berücksichtigen müsse man, dass der Gesetzgeber bereits im Gesetzgebungsverfahren für jede einzelne Leistung die Finanzierung, die finanziellen Auswirkungen und ggf. die Veränderung der Zuschüsse des Bundes festlege.

Schließlich weist das BMAS darauf hin, dass der Berichtsauftrag des Rentenversicherungsberichtes gesetzlich in § 154 SGB VI festgelegt sei. Eine Darstellung der versicherungsfremden Leistungen sehe der Berichtsauftrag nicht vor.

9.4 Abschließende Würdigung

Auch wenn die DRV Bund die versicherungsfremden Leistungen in unregelmäßigen Abständen ausweist, hält der Bundesrechnungshof die Transparenz hinsichtlich der versicherungsfremden Leistungen bislang für nicht gegeben. Die DRV Bund ist nicht dazu verpflichtet, die Höhe der versicherungsfremden Leistungen auszuweisen. Sie tut dies nach eigenem Ermessen und auf Eigeninitiative. Das BMAS sollte die Deutungshoheit über inhaltliche Abgrenzung und Berechnung der versicherungsfremden Leistungen nicht an die DRV Bund als „betroffene Institution“ abgeben. Transparenz und Neutralität könnte das BMAS herstellen, indem es selbst dafür verantwortlich zeichnet. Es sollte die versicherungsfremden Leistungen in der engen und der erweiterten Abgrenzung festlegen, ihre Höhe bestimmen und das Ergebnis veröffentlichen. Dies würde dem Informationsbedürfnis des Parlamentes und der Öffentlichkeit gerecht werden.

Für eine Veröffentlichung bietet sich der jährliche Rentenversicherungsbericht an. Der Berichtsauftrag nach § 154 SGB VI schließt eine solche Veröffentlichung nicht aus.

Der Bundesrechnungshof stimmt mit dem BMAS überein, dass der Gesetzgeber keinen direkten Zusammenhang zwischen der Höhe der Bundeszuschüsse und der Höhe der versicherungsfremden Leistungen hergestellt hat. Dennoch kann eine Verbindung zwischen den beiden Größen nicht verneint werden. Denn der Gesetzgeber wollte mit den Bundeszuschüssen die versicherungsfremden Leistungen pauschal abgelden. Somit ist es auch angebracht, beide Größen zu vergleichen. Zudem gibt es einen sachlichen Zusammenhang zwischen den beiden Größen: So sollte vermieden werden, dass die Beitragszahlenden gesamtstaatlich gewünschte Leistungen (mit-)finanzieren. Wenn man dieses Ziel verwirklichen will, sollte man zumindest eine grobe Vorstellung über die Höhe der versicherungsfremden Leistungen haben.

Dabei verkennt der Bundesrechnungshof nicht, dass die Bundeszuschüsse auch andere Funktionen haben, als versicherungsfremde Leistungen abzugelten. Es stellt sich jedoch die Frage, ob diese erfüllt werden können, wenn die Bundeszuschüsse nicht ausreichen, um die versicherungsfremden Leistungen abzugelten.

Der Gesetzgeber legt zwar bereits im Gesetzgebungsverfahren für jede einzelne Leistung die Finanzierung, ggf. mit Veränderung der Bundeszuschüsse, fest. Dies ersetzt jedoch nicht, alle gesamtgesellschaftlich erwünschten Leistungen der Rentenversicherung und ihre Finanzierung insgesamt zu betrachten. Für eine solche Gesamtbetrachtung muss das BMAS Art und Höhe dieser Leistungen kennen und ausweisen.

Der Bundesrechnungshof sieht dabei nicht die Gefahr einer jährlichen Diskussion um eine Erhöhung der Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung. Denn die versicherungsfremden Leistungen bewegen sich derzeit in der Bandbreite zwischen der engen und der erweiterten Abgrenzung. Doch selbst wenn es eine Diskussion gäbe, wäre diese nur Ausdruck eines gesellschaftlichen Diskurses. Dieser darf auch in Fragen der Rentenversicherung stattfinden.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, die versicherungsfremden Leistungen in der Bandbreite der engen und der erweiterten Abgrenzung zu bestimmen und regelmäßig zu veröffentlichen.