

11 Hohe Fehlerquote bei Erziehungsrenten: Deutsche Rentenversicherung Bund verkennt grundlegenden Handlungsbedarf

(Kapitel 1102)

Zusammenfassung

Die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Träger) bearbeiten jede zweite Erziehungsrente fehlerhaft. Die Ursachen hierfür sind für die Bearbeitung aller Renten bedeutsam. Für die Angelegenheiten, die alle RV-Träger betreffen, ist die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund) zuständig. Trotzdem will sie die grundlegenden Fehlerursachen nicht angehen.

Der Bundesrechnungshof hat die Bearbeitungsqualität von Erziehungsrenten geprüft und dort eine Fehlerquote von 52 % ermittelt. Dies bedeutet, dass die RV-Träger mit einer hohen statistischen Wahrscheinlichkeit die Hälfte aller Erziehungsrenten fehlerhaft bearbeiten. Geschiedene können eine Erziehungsrente erhalten, wenn ihr früherer Ehepartner verstorben ist und sie nicht wieder geheiratet haben. Voraussetzung für den Anspruch ist, dass sie ein minderjähriges Kind erziehen oder für ein behindertes Kind sorgen.

Die meisten Fehler traten auf, wenn die RV-Träger das Einkommen der Rentenberechtigten berücksichtigen mussten. Hauptursachen waren komplizierte gesetzliche Regelungen zur Einkommensanrechnung sowie Fehler und Lücken im gemeinsamen IT-Verfahren der RV-Träger. Statt die Rentenbearbeitung zu unterstützen, verursachte es zusätzliche Bearbeitungsfehler. Dadurch hatten die RV-Träger beispielsweise unbemerkt zu niedrige Erziehungsrenten gezahlt, zum Teil über Jahre. Die RV-Träger wendeten außerdem Gesetze unterschiedlich an. Dies hat zur Ungleichbehandlung von Rentenberechtigten geführt.

Die DRV Bund hält es für ausreichend, dass sie gemeinsam mit den RV-Trägern bei den Erziehungsrenten inzwischen nachgebessert hat. Weiteren Handlungsbedarf sieht sie derzeit nicht. Der Bundesrechnungshof fordert aber weitergehende Schritte, um die Qualität der Rentenbearbeitung insgesamt zu sichern. Denn die RV-Träger nutzen ihr IT-Verfahren für alle Rentenarten. Zudem gelten die Regelungen zur Einkommensanrechnung auch für Witwen- und Witwerrenten. Folglich stellen die Fehlerursachen bei Erziehungsrenten auch ein Risiko für Bearbeitungsmängel bei anderen Rentenarten dar. Sie müssen daher systematisch analysiert werden. Dafür müssen alle RV-Träger zusammenwirken. Es liegt in der Verantwortung der DRV Bund, diesen Prozess zu organisieren, zu steuern und voranzutreiben.

11.1 Prüfungsfeststellungen

Die 16 RV-Träger bearbeiten und entscheiden über die Rentenansprüche der Versicherten. Dazu gehört,

- die Voraussetzungen für den Anspruch zu prüfen,
- Beginn und Dauer der Rente festzulegen und
- die Höhe der Rentenzahlungen zu berechnen.

Jeder RV-Träger erfüllt diese Aufgaben eigenverantwortlich. Zusätzlich hat die DRV Bund eine besondere Verantwortung. Sie hat die weitere Aufgabe, die gemeinsamen Angelegenheiten der RV-Träger zu steuern und zu koordinieren. Sie ist außerdem dafür zuständig, die einheitliche Rechtsanwendung durch alle RV-Träger zu sichern.

Hohe Fehlerquote bei Erziehungsrenten

Die Erziehungsrente kann gesetzlich Rentenversicherten gewährt werden, wenn sie geschieden sind und der ehemalige Ehepartner verstorben ist. Voraussetzung ist, dass sie ein minderjähriges Kind erziehen bzw. für ein behindertes Kind sorgen und nicht wieder geheiratet haben. Der Bundesrechnungshof prüfte bei allen 16 RV-Trägern, ob sie die gesetzlichen Regelungen zur Erziehungsrente ordnungsgemäß anwenden. Dazu zog er nach einem mathematisch-statistischen Verfahren eine Stichprobe aus dem Gesamtbestand an Erziehungsrenten. Durch dieses Vorgehen lässt sich eine Aussage über die Bearbeitungsqualität aller Erziehungsrenten in der gesetzlichen Rentenversicherung treffen. Der Bundesrechnungshof ermittelte eine Fehlerquote von 52 %. Dies bedeutet, dass die RV-Träger mit einer hohen statistischen Wahrscheinlichkeit die Hälfte der Erziehungsrenten fehlerhaft bearbeiten.

Aufwendige und komplizierte Einkommensanrechnung

Bei den geprüften Fällen war die mit Abstand größte Fehlerquelle die Einkommensanrechnung. Das heißt, die meisten Fehler traten auf, wenn die RV-Träger Einkommen der Rentenberechtigten berücksichtigen mussten. Das Gesetz gibt für verschiedene Einkommens- und Fallkonstellationen unterschiedliche Berechnungsregelungen vor. Liegt das auf diese Weise bestimmte Einkommen über den gesetzlichen Freibeträgen, ist die Rente zu kürzen. Diese Regelungen gelten für Erziehungsrenten, aber auch für die derzeit über 5 Millionen Witwen- und Witwerrenten, d. h. für insgesamt 20 % des Rentenbestandes.

Die RV-Träger führten die hohe Fehlerzahl vor allem darauf zurück, dass die gesetzlichen Vorgaben zur Einkommensanrechnung zu kompliziert seien.

Unentdeckte Fehler und Lücken im IT-Verfahren

Die RV-Träger nutzen für die Rentenbearbeitung gemeinsam ein IT-Verfahren. Dafür bedienen sie sich vielfach automatisierter Verfahrensabläufe. Dabei werden viele Informationen rein maschinell verarbeitet. Ein weiterer Grund für die hohe Fehlerquote bei der Bearbeitung von Erziehungsrenten waren Fehler bzw. Lücken in diesem IT-Verfahren. Bleiben derartige Mängel über lange Zeit unentdeckt, können die Auswirkungen beträchtlich sein.

Den RV-Trägern waren diese Programmierungsmängel bis zur Prüfung des Bundesrechnungshofes nicht bekannt. Dadurch hatten sie Erziehungsrenten beispielsweise zu kurz befristet. Zudem hatten sie vielfach die Rentenhöhe falsch berechnet und zum Teil über mehrere Jahre zu niedrige Renten gezahlt. Dort, wo der Bundesrechnungshof die RV-Träger auf Fehler hinwies, korrigierten sie diese zwar nachträglich. Wegen der Verjährungsfrist von vier Jahren konnten die RV-Träger den Betroffenen die Differenz aber nicht immer in voller Höhe nachzahlen.

Kein einheitlicher Gesetzesvollzug

Für die Rentenbearbeitung gelten für alle RV-Träger dieselben gesetzlichen Regelungen. Trotzdem wendeten die RV-Träger die Vorschriften in der Bearbeitungspraxis nicht immer in gleicher Weise an. Ganz überwiegend lag dies daran, dass sie die Regelungen unterschiedlich auslegten und gemeinsame Bearbeitungsstandards fehlten. Dadurch entschieden sie nach unterschiedlichen Maßstäben, z. B.

- ob und wie umfassend sie Einkommen der Rentenberechtigten ermitteln und wann sie von (weiteren) Ermittlungen absehen,
- welche Kinder sie bei der Einkommensanrechnung für einen erhöhten Freibetrag berücksichtigen und welche Voraussetzungen dafür vorliegen müssen sowie
- ob und in welchen Fällen sie regelmäßig überprüfen, ob die Voraussetzungen für die Rente weiterhin vorliegen.

Dies führte zur Ungleichbehandlung der Rentenberechtigten, vor allem, wenn die RV-Träger in gleichartigen Fällen unterschiedlich über Höhe oder Dauer der Erziehungsrente entschieden. Dort, wo der Bundesrechnungshof den uneinheitlichen Gesetzesvollzug kritisierte, diskutierten die RV-Träger ihre Bearbeitungspraxis und einigten sich auf einheitliche Auslegungen sowie gemeinsame Verfahrensweisen.

Besondere Verantwortung der DRV Bund

Die Bearbeitungsmängel betreffen alle RV-Träger und damit die gesetzliche Rentenversicherung insgesamt. Sie lassen sich nicht durch einzelne RV-Träger, sondern nur durch ihr Zusammenwirken beheben. Dies zu organisieren und zu steuern, ist Aufgabe der DRV Bund. Der Bundesrechnungshof hat ihr seine Prüfungsergebnisse daher mitgeteilt.

Die DRV Bund hat ihre besondere Verantwortung für eine ordnungsgemäße Rentenbearbeitung bestätigt. Wo es der Bundesrechnungshof gefordert habe, habe sie gemeinsam mit den RV-Trägern nachgebessert. Sie geht davon aus, dass dadurch die Bearbeitungsfehler bei Erziehungsrenten reduziert werden. Sie hat darauf hingewiesen, dass sie übergreifende Qualitätsmängel und grundsätzlichen Klärungsbedarf nur dann aufgreifen könne, wenn ihr diese bekannt würden. Diese müssten ihr die RV-Träger zuliefern. Sie setze sie sich bereits seit geraumer Zeit beim BMAS dafür ein, dass die Einkommensanrechnung deutlich vereinfacht werde.

Sie werde die Entwicklung weiter beobachten und gegebenenfalls bei der Bearbeitung von Erziehungsrenten weiter nachsteuern.

11.2 Würdigung

Mit 52 % ist die Fehlerquote bei Erziehungsrenten gravierend. Die aufgezeigten Fehlerquellen haben grundsätzliche Bedeutung. Denn es besteht das Risiko, dass derartige Bearbeitungsmängel auch bei anderen Rentenarten auftreten. Es ist für die ordnungsgemäße Bearbeitung aller Renten unerlässlich, dass die RV-Träger die gesetzlichen Vorgaben einheitlich und fehlerfrei anwenden. Auch das IT-Verfahren muss die RV-Träger zuverlässig bei der Bearbeitung der Renten unterstützen.

Die DRV Bund hat bisher nicht genug unternommen, um die Qualität der Rentenbearbeitung insgesamt zu sichern. Sie muss gemeinsam mit den RV-Trägern die Fehler bei den Erziehungsrenten und deren Ursachen umfassend analysieren und daraus übergreifende Schlussfolgerungen für die gesamte Rentenversicherung ziehen. Es ist ihre Aufgabe, diesen Prozess aktiv zu gestalten und maßgebend voranzutreiben. Die Nachbesserungen der RV-Träger beschränken sich bisher auf Erziehungsrenten. Sie reichen nicht aus, um die teils hohen Risiken für eine fehlerhafte Rentenbearbeitung insgesamt zu verringern.

Bedenklich ist zudem, dass der DRV Bund die Bearbeitungsmängel und ihre Ursachen bis zur Prüfung des Bundesrechnungshofes entweder gar nicht bekannt oder für sie jedenfalls kein Anlass waren, gegenzusteuern. Sie muss ihrer Verantwortung auch hier deutlich stärker als bisher nachkommen. Schlicht abzuwarten, bis die RV-Träger Handlungsbedarf an die DRV Bund herantragen, wird dem nicht gerecht. Auch eignen sich die bestehenden Kommunikationswege zwischen den RV-Trägern und mit der DRV Bund offenbar nicht, um einen zuverlässigen Informationsfluss zu sichern. Nicht durch die RV-Träger, sondern erst durch den Bundesrechnungshof erhielt die DRV Bund Kenntnis von übergreifenden Qualitätsmängeln. Die DRV Bund ist deshalb gehalten, gemeinsam mit den RV-Trägern nach Möglichkeiten zu suchen, wie sie die Kommunikation verbessern können.

Das Haupteinfallstor für Fehler in der Rentenbearbeitung war die Einkommensanrechnung. Die RV-Träger begründeten dies mit den komplizierten gesetzlichen Regelungen. Da diese nicht nur für Erziehungsrenten, sondern auch für die millionenfach gezahlten Witwen- und Witwerrenten gelten, ist die hohe Fehlerzahl hier von besonderem Gewicht. Die DRV Bund

muss sich daher erst recht aktiv darum bemühen, dass die RV-Träger die Vielzahl der Bearbeitungsfehler verringern, statt nur auf die komplizierten Regelungen zu verweisen.

11.3 Stellungnahme

Die DRV Bund hat erklärt, bei der Erziehungsrente handele es sich um eine Rentenart mit einem Anteil von unter 0,1 %. Die Fehlerquote lasse daher keine Rückschlüsse auf die Bearbeitung anderer Rentenarten zu. Gleichwohl sei eine Fehlerquote von rund 50 % nicht hinzunehmen. Die DRV Bund habe deshalb gemeinsam mit den RV-Trägern darauf hingewirkt, die Bearbeitung dieser Rentenart zu verbessern. Fehlerquellen hätten die RV-Träger unverzüglich beseitigt sowie die technischen und organisatorischen Verfahren nachgebessert.

Die DRV Bund hat betont, sie komme auch darüber hinaus ihren Aufgaben vollständig nach. Sie setze sich dafür ein, dass gesetzliche Vorgaben einheitlich und rechtskonform angewendet und die Bearbeitungsprozesse technisch unterstützt werden. Im kontinuierlichen Austausch auf Fachebene würden Geschäftsprozesse optimiert sowie relevante Rechts- und Fachfragen geklärt. Besonders bedeutsam sei, die technischen Verfahren zu verbessern. Erkenntnisse der RV-Träger würden in den Gremien systematisch und strukturiert ausgewertet und darüber entschieden. Über Kontroll- oder Aufsichtsrechte gegenüber den RV-Trägern verfüge die DRV Bund allerdings nicht.

Bei der Einkommensanrechnung nehme die Erziehungsrente eine Sonderstellung ein. Die DRV Bund wirke bereits seit geraumer Zeit beim BMAS darauf hin, die gesetzlichen Rahmenbedingungen zu verändern. Ziel sei, die Daten für die Einkommensprüfung künftig maschinell zu übermitteln und damit eine vollautomatische Einkommensanrechnung zu ermöglichen.

11.4 Abschließende Würdigung

Die DRV Bund hat die hohe Fehlerquote bestätigt. Handlungsbedarf sieht sie aber nur für Erziehungsrenten, für die eine Sonderstellung bei der Einkommensanrechnung gelten sollte. Das überzeugt nicht. Für die Einkommensanrechnung bei Erziehungsrenten gelten dieselben gesetzlichen Grundlagen wie bei Witwen- und Witwerrenten. Daher ist dieses Fehlerrisiko gleichgelagert und betrifft allein hier 20 % des Rentenbestandes, also weitaus mehr als 0,1 %. Die Bemühungen um eine vollständig automatisierte Einkommensanrechnung erkennt der Bundesrechnungshof an. Die Vielzahl der Bearbeitungsfehler lässt es aber nicht zu, allein darauf zu warten, dass der rechtliche Rahmen hierfür geschaffen wird. Wann diese weitreichenden Verfahrensänderungen gesetzlich verankert und umgesetzt sein werden, ist noch ungewiss. Die RV-Träger haben aber jederzeit sicherzustellen, dass die geltenden Regelungen ordnungsgemäß angewendet werden, auch wenn diese aufwendig und kompliziert sind. Gerade dann sind ihre gemeinsamen Anstrengungen wichtig, weitere Möglichkeiten für praktikable Erleichterungen und zusätzliche Unterstützung der Sachbearbeitung auszuloten.

Um die Bearbeitungsqualität bei Erziehungsrenten zu verbessern, haben die DRV Bund und die RV-Träger die meisten Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zwar bereits umgesetzt. Weitergehende Schlussfolgerungen für die anderen Rentenarten haben sie jedoch nicht gezogen. Der Bundesrechnungshof hätte erwartet, dass die DRV Bund weitere Schritte einleitet, um die Qualität der Rentenbearbeitung insgesamt zu sichern. Nur auf bestehende Austauschformate und gemeinsame Gremien zu verweisen, überzeugt nicht. Damit konnten die RV-Träger die hohe Fehlerquote bei den Erziehungsrenten nicht verhindern. Diese Verfahren und Strukturen nutzen die RV-Träger und die DRV Bund grundsätzlich aber für alle Rentenarten. Deswegen ist eine systematische Ursachenanalyse unumgänglich. Vor allem müssen die RV-Träger auch geeignete Vorkehrungen dafür treffen, dass übergreifende Defizite bei der Rentenbearbeitung künftig nicht mehr über so lange Zeit unentdeckt fortbestehen können.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher dabei: Die DRV Bund muss ihre besondere Verantwortung für eine ordnungsgemäße Rentenbearbeitung jetzt wahrnehmen. Kontroll- oder Aufsichtsrechte über die RV-Träger braucht sie dafür nicht. Die Handlungsfelder für grundlegende Verbesserungen hat der Bundesrechnungshof aufgezeigt. Zwar sind hier die RV-Träger gemeinsam in der Pflicht. Es liegt aber in der Hand der DRV Bund, das zielgerichtete Zusammenwirken aller anzustoßen, zu organisieren und zu steuern. Die DRV Bund darf sich deshalb nicht länger auf eine weitgehend abwartende und beobachtende Rolle zurückziehen.