

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

(Einzelplan 11)

11 Rentenversicherung will Millionen für überflüssige Ausweise ausgeben

(Kapitel 1102)

11.0

Die Deutsche Rentenversicherung plant, 9 Mio. Euro für neue Rentenausweise auszugeben. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes gibt es bei den Rentnerinnen und Rentnern jedoch keinen Bedarf dafür.

11.1

Ausweis für Rentnerinnen und Rentner

Rentnerinnen und Rentner bekommen zunächst als Anlage zum Rentenbescheid und anschließend mit der jährlichen Mitteilung zur Rentenanpassung einen Rentenausweis (Ausweis) zugesandt. Dieser besteht aus Papier und kann bei Bedarf ausgeschnitten werden. Zusammen mit dem Personalausweis können Rentnerinnen und Rentner damit ihren Rentnerstatus nachweisen, ohne den Rentenbescheid vorlegen zu müssen. Der Ausweis kann für Ermäßigungen genutzt werden, z. B. bei kulturellen Veranstaltungen. Das bislang praktizierte Verfahren kostet für die rund 21 Millionen Rentnerinnen und Rentner 25 000 Euro pro Jahr.

Der Bundesvorstand der Deutschen Rentenversicherung Bund beschloss im Mai 2016, neue folienverstärkte Ausweise für die Rentnerinnen und Rentner einzuführen. Die Deutsche Rentenversicherung (DRV) schloss aus technischen und zeitlichen Gründen aus, die neuen Ausweise wie bislang mit der jährlichen Mitteilung zur Rentenanpassung zu versenden. Die Ausweise sollen in den

nächsten fünf Jahren 9 Mio. Euro kosten – also 8,875 Mio. Euro mehr als die bisherigen Ausweise.

Erste Begründung der DRV

Die DRV beauftragte im Jahr 2013 ein Marktforschungsunternehmen, die Akzeptanz der bisherigen Ausweise zu untersuchen. Es befragte 32 Personen in vier Städten jeweils eine Stunde lang. Unter den befragten Personen waren 20 Rentnerinnen und Rentner. Bei 21 Millionen Rentnerinnen und Rentnern entspricht dies einer Stichprobe von 0,0001 %. Das Marktforschungsunternehmen teilte der DRV als Ergebnis mit, dass die Rentnerinnen und Rentner

- Kommentare zu Design und Material der alten Ausweise nicht geäußert hätten und
- sich anscheinend mit dem aktuellen Format abgefunden hätten.

Gleichwohl teilte das Marktforschungsunternehmen der DRV mit, dass die Rentnerinnen und Rentner

- auf die Ausweise nicht verzichten wollen, sie aber als wenig wertschätzend und nicht mehr zeitgemäß empfinden,
- den Ausweisen ihre hohe Bedeutung nicht ansehen und
- das Ausschneiden als rückständig und gezwungen unprofessionell empfinden würden.

Weil die Ausweise die DRV als „altbackene und unpersönliche Relikt-Institution“ erscheinen lassen und bei den Rentnerinnen und Rentnern „unter der Oberfläche“ zudem ein klarer Wunsch nach mehr Wertschätzung und Anerkennung durch neue Ausweise bestehe, empfahl das Marktforschungsunternehmen der DRV, diese neu zu gestalten. Zeitgleich teilte es der DRV aber auch mit, dass die bisherigen Ausweise „ganz klar“ die günstigste und einfachste Möglichkeit für einen amtlichen Rentenausweis sind.

Zweite Begründung der DRV

Während des Prüfungsverfahrens teilte der Bundesrechnungshof der DRV mit, dass die Studie den Bedarf für neue Ausweise nicht hinreichend begründet. Er gab der DRV daraufhin mehrfach die Gelegenheit, Fälle vorzulegen, in denen die bisherigen Ausweise ihren Zweck nicht erfüllten. Die DRV erwiderte, dass sich 1 685 Rentnerinnen und Rentner von Juni bis Dezember 2016 über die Ausweise beschwert hatten. Beschwerden würden auch regelmäßig in den Auskunft- und Beratungsstellen, beim Servicetelefon und bei der Sachbearbeitung der DRV eingehen. Gegenüber Versichertenberatern und Versichertenältesten der DRV werde immer wieder Unverständnis zu Form und Gestaltung des Ausweises geäußert. Die DRV teilte weiter mit, dass aufgrund der einfachen Gestaltung zudem Zweifel geäußert worden sind, ob dritte Stellen die Ausweise akzeptieren.

Der Bundesrechnungshof bat die DRV, ihm zumindest beispielhaft Unterlagen zu den bei ihr eingegangenen Beschwerden vorzulegen.

Daraufhin legte die DRV eine Petition vom 18. Mai 2016 vor, in der sich ein Petent über das Format des derzeitigen Ausweises beschwert hatte. Außerdem übersandte die DRV eine Übersicht mit den 1 685 Beschwerden. Diese hatte der für die Auszahlung der Renten zuständige Renten Service der Deutschen Post AG (Renten Service) erstellt. Er hatte Anrufe zu Form, Angaben und Aussehen des Ausweises gezählt. Darüber, ob und weshalb sich die Anruferinnen und Anrufer über das Papierformat beschwert hatten, konnte der Renten Service keine Angaben machen.

DRV will Renten Service ohne öffentliche Ausschreibung beauftragen

Die DRV beabsichtigt, den Renten Service zu beauftragen, die neuen Ausweise herzustellen und zu versenden. Ausschreiben will die DRV diese Leistung mit Verweis auf die Renten Service Verordnung (RentSV) nicht. Die Auftragsvergabe bedarf einer Ver-

einbarung mit dem Renten Service. Der Vereinbarung muss das BMAS gemäß der RentSV zustimmen.

11.2

Der Bundesrechnungshof hat die DRV und das BMAS darauf hingewiesen, dass er keinen Bedarf für neue Ausweise erkennen konnte. Die geplanten Mehrausgaben von 8,875 Mio. Euro hat er für vermeidbar gehalten. Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, darauf zu verzichten, neue Ausweise einzuführen.

Die DRV verkennt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes den Zweck des Ausweises. Dieser besteht darin, den Rentnerstatus auch ohne Rentenbescheid nachzuweisen. Die DRV hat bislang nicht belegen können, dass dieser Zweck mit dem alten Ausweis nicht genauso gut zu erreichen ist. So hat sie keinen Fall benennen können, in dem dritte Stellen den derzeitigen Ausweis nicht akzeptiert haben.

Den Bundesrechnungshof haben die 1 685 vom Renten Service im Zeitraum Juni bis Dezember 2016 gezählten Anrufe nicht überzeugt, weil offen geblieben ist, ob sich die Äußerungen tatsächlich auf das Papierformat des Ausweises bezogen haben. Außerdem erscheinen durchschnittlich 240 Anrufe pro Monat – gemessen an der Gesamtzahl der Rentnerinnen und Rentner – sehr gering.

Der Bundesrechnungshof hat die DRV mehrfach darauf hingewiesen, dass

- bloße Zweifel, ob die Ausweise aufgrund der einfachen Gestaltung von dritten Stellen akzeptiert werden oder
- Empfindungen wie eine nicht mehr zeitgemäße und wenig wertschätzende Form

keine Ausgaben in Millionenhöhe rechtfertigen können. Er hat außerdem angemerkt, dass für zahlreiche Ermäßigungen bereits der Nachweis des Lebensalters durch den Personalausweis ausreicht.

Der Bundesrechnungshof hat die Herstellung der Ausweise als eine neue Leistung angesehen, die eine transparente Vergabe im Wettbewerb erfordert. Dass die DRV den Renten Service damit beauftragen will, ohne dies auszuschreiben, hat er deshalb kritisch bewertet.

11.3

11.3.1

Die DRV hat sich erneut auf die Studie des Marktforschungsunternehmens berufen. Diese hat sie für repräsentativ und ausreichend gehalten, den Bedarf für neue Ausweise zu begründen. Die Studie habe die neuen Ausweise als einen deutlichen Schritt in Richtung Wertigkeit und Wertschätzung der Lebensleistung der Rentnerinnen und Rentner sowie Individualität und Interesse am Bürger gewertet.

Die DRV hat wiederholt, dass Rentnerinnen und Rentner seit geraumer Zeit das Papierformat des Ausweises in Frage stellten. Beschwerden dieser Art gingen vor allem beim Renten Service ein. In den Monaten Januar bis April 2017 habe dieser weitere 900 telefonische Beschwerden über die derzeitige Papierform des Ausweises erhalten. Die DRV hat daneben erneut auf die Petition vom 18. Mai 2016 verwiesen.

Darüber hinaus hat die DRV angeführt, dass es auch Berichte in den Medien mit einem negativen Tenor zur Form des bisherigen Ausweises gebe.

Erstmalig hat die DRV erwidert, dass der Papierausweis nicht barrierefrei sei und daher das Recht auf Teilhabe verletze. Dies hat sie damit begründet, dass ältere Menschen oder Menschen mit Behinderung den Papierausweis ggf. nicht ausschneiden oder nur

mühsam aus dem Portemonnaie greifen könnten. Die DRV teilt mit, dass nach der im Jahr 2008 in Kraft getretenen UN-Behindertenrechtskonvention jede Beschwerde, die auf eine Verletzung des Rechts auf Teilhabe abziele, ein öffentliches Unternehmen verpflichte, zu handeln.

Zusätzlich hat die DRV darauf verwiesen, dass das Scheckkartenformat für Ausweise Standard bei Sozialversicherungsträgern sei. Als Beispiele hat sie Gesundheitskarten, Studenten- und Schwerbehindertenausweise benannt.

Die DRV hat weiter erstmalig mitgeteilt, dass sie nun Gespräche mit dem Renten Service über reduzierte Kosten führe. Dies solle dadurch erreicht werden, dass der Ausweis mit der jährlichen Mitteilung zur Rentenanpassung versandt wird und so kein separates Porto anfällt. Bisher hatten DRV und Renten Service dies aus technischen und zeitlichen Gründen ausdrücklich ausgeschlossen.

Die DRV beabsichtigt weiter, die neuen Ausweise im Jahr 2018 einzuführen.

11.3.2

Das BMAS hat mitgeteilt, es habe Bedenken, ob und inwieweit die von der DRV und dem Renten Service angedachte Vergabe von der RentSV gedeckt sei. Es prüfe derzeit, ob und wie diese Bedenken durch Änderung der rechtlichen Grundlagen behoben werden können. Deshalb beabsichtige es zur Zeit nicht, der Vergabe des Auftrages zuzustimmen. Es gehe davon aus, dass neue Ausweise daher nicht kurzfristig eingeführt werden.

Das Anliegen der DRV, den bisherigen, wenig komfortabel zu handhabenden Ausweis durch ein heute übliches Format zu ersetzen, erscheine dem BMAS jedoch grundsätzlich nachvollziehbar.

11.4

Die Einwände der DRV überzeugen den Bundesrechnungshof auch weiterhin nicht. Die DRV führt wiederholt die Studie des Marktforschungsunternehmens an, deren Ergebnisse nach Auffassung des Bundesrechnungshofes den Bedarf nicht ausreichend begründen. Der Zweck der Ausweise ist, dass Rentnerinnen und Rentner ihren Rentnerstatus ohne Rentenbescheid nachweisen können. Die DRV konnte keinen Fall vorlegen, bei dem der Ausweis nicht anerkannt wurde. Ihren Zweck erfüllen die bisherigen Ausweise demnach offensichtlich nicht nur ausreichend, sondern auch wirtschaftlich.

Trotz zahlreich eingeräumter Gelegenheiten konnte die DRV bislang nur einen Fall benennen, in dem jemand das Papierformat nachweislich bemängelt hatte.

Vorgebrachte Gründe wie

- Zweifel der DRV selbst, ob der Ausweis aufgrund der einfachen Gestaltung von dritten Stellen akzeptiert werde oder
 - Empfindungen wie eine nicht mehr zeitgemäße und wenig wertschätzende Form und Gestaltung des Ausweises
- rechtfertigen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes keine Ausgaben in Millionenhöhe.

Die DRV verkennt, dass die angeführten Ausweise anderer Sozialversicherungsträger aufgrund zusätzlicher Funktionen ein anderes Format erfordern. So enthält beispielsweise die Gesundheitskarte der Krankenkassen einen Datenchip, der nur auf ein Kartenformat aufgebracht und ausgelesen werden kann. Für die neuen Ausweise der Rentnerinnen und Rentner sind hingegen keine zusätzlichen Funktionen vorgesehen. Der Bundesrechnungshof teilt ausdrücklich die Auffassung der DRV, dass die Lebensleistung der Rentnerinnen und Rentner wertzuschätzen und anzuerkennen ist. In der Einführung überflüssiger Ausweise sieht er hierfür allerdings kein geeignetes Mittel. Er hält es vielmehr für bedenklich,

dass die DRV mit den neuen Ausweisen unnötige Mittel verausgaben möchte, die letztlich aus den Beiträgen zukünftiger Rentnerinnen und Rentner finanziert werden.

Unabhängig davon überzeugen die vom Renten Service vorgelegten Beschwerden nicht. Einerseits fehlen Informationen darüber, ob und wie sich die Anruferinnen und Anrufer überhaupt zu dem Papierformat geäußert haben. Zusätzlich liegt die Zahl der Anrufer im Promillebereich und ist daher als sehr gering einzustufen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die bisherigen Ausweise ihren Zweck noch immer gut und kostengünstig erfüllen.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass sich die DRV – wenngleich erst im Nachgang – mit der UN-Behindertenrechtskonvention auseinandersetzt. Er verkennt nicht, dass das Ausschneiden des Papierausweises im Einzelfall schwierig sein könnte. Gleichwohl kann er dem Argument, dass deshalb alle Rentnerinnen und Rentner folienverstärkte Ausweise erhalten sollen, nicht folgen. Der Bundesrechnungshof hält es aber für möglich, dass die DRV diesem Personenkreis im Einzelfall durchaus gerecht werden kann. So könnte die DRV z. B., wenn Menschen mit Behinderung dies wünschen, einen bereits ausgeschnittenen Ausweis zusenden.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass die DRV seine Hinweise zum Anlass genommen hat, sich um geringere Kosten für die neuen Ausweise zu bemühen.

Zudem erkennt der Bundesrechnungshof an, dass das BMAS auf seine Anregung hin nunmehr prüft, ob die Auftragsvergabe an den Renten Service mit der RentSV in Einklang steht.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, bei der Änderung der rechtlichen Grundlagen besonders sorgsam darauf zu achten, dass dem Wettbewerbsgedanken hinreichend Rechnung getragen wird.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes ist nicht ausgeschlossen, dass sich die Kosten dadurch weiter reduzieren lassen.

Der Bundesrechnungshof sieht nach wie vor keine hinreichenden Gründe für die Einführung der neuen Ausweise. Solange diese nicht zweifelsfrei nachgewiesen sind, sollte die DRV auf die Einführung ganz verzichten. So ließen sich aus Sicht des Bundesrechnungshofes unnötige Ausgaben in Millionenhöhe einsparen.