



Sachstand

Nicht beitragsgedeckte versicherungsfremde Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung als Ausdruck des Solidarprinzips

Nicht beitragsgedeckte versicherungsfremde Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung als Ausdruck des Solidarprinzips¹

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 085/16
Abschluss der Arbeit: 28. Juni 2016
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

1 Diesem Sachstand liegen frühere Beiträge der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages zur selben Thematik zugrunde.

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Problem der begrifflichen Abgrenzung	4
2.	Schätzungen der Deutschen Rentenversicherung	5
3.	Fazit	7

1. Problem der begrifflichen Abgrenzung

Grundlage der gesetzlichen Rentenversicherung ist ein auf Leistung und Gegenleistung beruhender versicherungsmathematischer Risikoausgleich, der nach dem Solidarprinzip durch einen sozialen Ausgleich aufgrund sozialpolitischer Erwägungen ergänzt wird. Insoweit beinhaltet der Leistungskatalog sowohl beitragsgedeckte als auch nicht beitragsgedeckte Leistungen, die meist als versicherungsfremde Leistungen bezeichnet werden.

Neben den Beiträgen der Versicherten und ihrer Arbeitgeber wurde die Rentenversicherung bereits seit ihrer Gründung im Jahre 1891 durch einen staatlichen Zuschuss finanziert, da in der Alters- und Invalidenversicherung ein allgemeines und nationales Bedürfnis gesehen wurde, das zumindest zum Teil aus dem Nationaleinkommen befriedigt werden sollte.² Die Zuschüsse des Bundes sind heute in § 213 des Sechsten Buchs Sozialgesetzbuch (SGB VI) geregelt. Zur pauschalen Abgeltung nicht beitragsgedeckter Leistungen erhält die allgemeine Rentenversicherung in jedem Kalenderjahr einen zusätzlichen Bundeszuschuss.

Die Abgrenzung der beitragsgedeckten von den nicht beitragsgedeckten Leistungen und die Frage ob diese versicherungsimmanent oder versicherungsfremd sind, betreffen die grundsätzliche Systematik der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Einschätzung von Wissenschaft und Politik ist uneinheitlich, je nachdem, welches Ziel durch die Beitragszahlung verfolgt werden soll. In seinem Jahresgutachten 2005/2006 hat sich der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung unter anderem mit versicherungsfremden Elementen in der Sozialversicherung auseinandergesetzt und festgestellt, dass der Ausgleich zwischen guten und schlechten Risiken in der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Altersrente bezogen in einem Ausgleich zwischen Personen mit einer geringen und Personen mit einer höheren Lebenserwartung bestehe.³ Leistungen, die nicht diesen Ausgleich zum Ziel haben, die nicht dem Versicherungszweck – Absicherung des Langlebighkeitsrisikos und des Erwerbsminderungsrisikos und derzeit auch die Hinterbliebenenversorgung – entsprechen, oder Leistungen an Nichtversicherte seien insoweit als versicherungsfremd zu qualifizieren.

Das Ausmaß der nicht beitragsgedeckten versicherungsfremden Leistungen ist immer auch Ergebnis eines politischen Werturteils darüber, wie umfangreich das Ziel des sozialen Ausgleichs festgelegt wird. Die Abgrenzung der dem sozialen Ausgleich zuzuordnenden Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung ist jedoch schwierig, da ein Risikoausgleich innerhalb der Solidargemeinschaft zwangsläufig Rentenzahlungen mit sich bringt, für die keine äquivalente Beitragsleistung vorliegt. So wird zum Beispiel einer Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit die Zeit vom Eintritt der Erwerbsminderung bis zum 60. Lebensjahr als beitragsfreie Zeit hinzugerechnet, aus der eine Rentenzahlung erfolgt, ohne dass hierfür entsprechende Beiträge geleistet wurden. Anderenfalls würden die allein aus Beiträgen berechneten Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit nicht dem Sicherungszweck genügen. Die Berücksichtigung einer Zurechnungszeit bei

2 Haerendel, Ulrike „Die gesetzliche Rentenversicherung von den Anfängen bis zum wiedervereinigten Deutschland“ in: Eichenhofer-Rische-Schmähl (Hrsg.). Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI. Köln, Luchterhand, 2. Auflage 2011, Kapitel 1 Rn. 7 u. 29.

3 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung „Die Chancen nutzen – Reformen mutig voran bringen“ Jahresgutachten 2005/2006, Rn. 551.

Renten vor dem 60. Lebensjahr ist insoweit systemimmanent und damit nicht versicherungsfremd, selbst wenn die daraus folgende Rentenzahlung nicht beitragsgedeckt ist.

Welche nicht beitragsgedeckten Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung fremd sind und aus diesem Grunde vom Steuerzahler getragen werden sollten, ist häufig Gegenstand politischer Diskussionen. So besteht bisher kein Konsens darüber, ob vereinigungsbedingte Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung wie der West-Ost-Transfer zum Ausgleich des Defizits aus den geringeren Beitragseinnahmen in Ostdeutschland gegenüber den dortigen Rentenzahlungen und die Hinterbliebenenversorgung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe anzusehen sind. Dagegen dürften vor Eintritt der Regelaltersgrenze gezahlte Altersrenten ohne Rentenabschlag wegen der vorzeitigen Inanspruchnahme und lediglich wegen der Lage auf dem Arbeitsmarkt gezahlte Erwerbsminderungsrenten den nicht beitragsgedeckten versicherungsfremden Leistungen zuzuordnen sein.⁴

Von einer mitunter in den Medien geäußerten Zweckentfremdung der Beiträge durch die gesetzliche Rentenversicherung kann jedenfalls nicht ausgegangen werden. Gemäß § 30 des Vierten Buchs Sozialgesetzbuch (SGB IV) dürfen die Rentenversicherungsträger nur Geschäfte zur Erfüllung ihrer gesetzlich vorgeschriebenen oder zugelassenen Aufgaben führen und ihre Mittel nur für diese Aufgaben sowie die Verwaltungskosten verwenden. Die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung werden grundsätzlich aus den Einnahmen des gleichen Jahres bestritten. Die Rentenleistungen erfolgen somit nach den Regelungen des SGB VI direkt aus den Beiträgen der Versicherten und ihrer Arbeitgeber sowie aus den Zuschüssen des Bundes. Das Ausmaß der nicht beitragsgedeckten versicherungsfremden Leistungen ist also entsprechend legitimiert, so dass eine Zweckentfremdung von Beitragsgeldern ausgeschlossen ist.

2. Schätzungen der Deutschen Rentenversicherung

Über den Anteil nicht auf einer Beitragszahlung beruhender Renten an den Gesamtausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung, bestehen keine differenzierten statistischen Angaben. Die auf dem Rechtsstand 1. Januar 1986 abgestellte Schätzung des früheren Verbands Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) über Häufigkeit und Volumen der versicherungsfremden Leistungen beruht auf der Systematik des Rentenversicherungsrechts vor Inkrafttreten des Rentenreformgesetzes 1992 und unterscheidet beispielsweise zwischen beitragslosen und nach damaligem Recht

4 Vgl. zur Feststellung und Quantifizierung nicht beitragsgedeckter Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung u. a.: Fichte, Damian „Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung und ihre sachgerechte Finanzierung“ in: Karl-Breuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Berlin, Januar 2011, Heft 107; Schmähl, Winfried „Aufgabenadäquate Finanzierung der Sozialversicherung durch Beiträge und Steuern – Begründungen und Wirkungen eines Abbaus der Fehlfinanzierung in Deutschland“ in: ZeS-Arbeitspapier Nr. 5/06; Meinhardt, Volker und Zwiener, Rudolf „Gesamtwirtschaftliche Wirkungen einer Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Sozialversicherung“ Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, März 2005, S. 8; Raffelhüschen, Bernd; Moog, Stefan; Vatter, Johannes „Fehlfinanzierung in der deutschen Sozialversicherung“ Studie des Forschungszentrums Generationenverträge an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Juni 2011, S. 13 ff.

beitragsgeminderten Zeiten. Zudem blieben die ab 1986 zu berücksichtigenden Zeiten der Kindererziehung noch unberücksichtigt.⁵

Für die Jahre 1995 und 2003 hat der VDR erneute Schätzungen vorgenommen und auf Basis einer eigenen Definition einen Katalog der nicht beitragsgedeckten Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung entwickelt und die Höhe der darauf entfallenen Ausgaben berechnet.⁶ Danach werden Rentenzahlungen vor allem für folgende Fälle als nicht beitragsgedeckte Leistungen erbracht, die der gesetzlichen Rentenversicherung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe zugeordnet worden sind:⁷

- Vorzeitige Altersrenten ohne Rentenabschlag
- Ersatz- und Anrechnungszeiten zum Ausgleich von Lücken in der Versicherungsbiographie, z.B. infolge des Zweiten Weltkriegs, nicht versicherter Arbeitsunfähigkeit oder Arbeitslosigkeit, Mutterschutz, Ausbildung, Rentenbezug u.a.
- Kindererziehungszeiten für Geburten vor 1992
- Fremdreten an Vertriebene und Spätaussiedler
- Höherbewertung der Berufsausbildung
- Anteil an der Kranken- und Pflegeversicherung der Rentner
- Renten nach Mindesteinkommen
- Renten wegen voller Erwerbsminderung wegen verschlossenen (Teilzeit-)Arbeitsmarkts

Im Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der nicht beitragsgedeckten Leistungen und der Bundesleistungen an die Rentenversicherung an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 13. August 2004⁸ wurde neben der Abgrenzung des VDR auch eine um den West-Ost-Transfer sowie Teile der Hinterbliebenenversorgung erweiterte Abgrenzung nicht beitragsgedeckter Leistungen dargestellt und diese Aufwendungen für die Jahre 2003, 2007 und 2017 beziffert. Die tabellarische Gegenüberstellung von nicht beitragsgedeckten Leistungen und Bundeszuschüssen der allgemeinen Rentenversicherung in der Fassung der im Jahr 2012 erfolgten Abschätzung für das Jahr 2009 ist als Anlage beigefügt.⁹

Anlage

Bei enger Abgrenzung überstiegen die Bundeszuschüsse die nicht beitragsgedeckten versicherungsfremden Leistungen im Jahre 2009 um 10 Milliarden Euro. Dies spricht für eine auskömmliche Beteiligung des Bundes an den Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung. Nur soweit

5 Rehfeld, Uwe und Luckert, Hilmar. Die versicherungsfremden Leistungen der Rentenversicherung – Eine Schätzung von Häufigkeiten und Volumen. In: Deutsche Rentenversicherung 1-2/89, S. 42 ff.

6 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage „Erfassung der Ausgaben und Einnahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung für versicherungsfremde Leistungen“, Bundestags-Drucksache 16/1614.

7 Reihenfolge nach dem im Jahre 2009 geschätzten Volumen.

8 Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der nicht beitragsgedeckten Leistungen und der Bundesleistungen an die Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung 10/2004, S. 569 ff.

9 Reineke, Ulrich. Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse in der allgemeinen Rentenversicherung. In: Deutsche Rentenversicherung 1/2012, S. 1-4.

den nicht beitragsgedeckten versicherungsfremden Leistungen nach erweiterter Abgrenzung auch der West-Ost-Transfer und Teile der Hinterbliebenenversorgung zugerechnet werden, ergibt sich eine aus Beitragsmitteln geleistete Differenz von 13,4 Milliarden Euro. Selbst nach Maßgabe der erweiterten Abgrenzung werden jedoch künftig die nicht beitragsgedeckten versicherungsfremden Leistungen durch die Bundeszuschüsse kompensiert werden.

Der Anteil der nicht beitragsgedeckten Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung werde nach der Abschätzung der Deutschen Rentenversicherung Bund, in der der VDR im Jahre 2005 aufgegangen ist, deutlich zurückgehen und die Mehrbelastung durch die Zahlung der Bundeszuschüsse mehr als kompensiert. Wegen der Multifunktionalität der Bundeszuschüsse sei aber ein direkter Vergleich dieser Zahlungen mit den nicht durch Beiträge gedeckten Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung unzulässig: Die Bundeszuschüsse dienen aufgrund ihrer allgemeinen Sicherungsfunktion auch dem Ausgleich gesamtgesellschaftlicher Lasten. Außerdem werde durch die Zahlungen des Bundes die Funktions- und Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung auch unter sich ändernden ökonomischen und demographischen Rahmenbedingungen gewährleistet.

3. Fazit

Für die Frage, ob die nicht beitragsgedeckten versicherungsfremden Leistungen durch Bundesmittel ausreichend gegenfinanziert sind, kommt es vor allem auf die Feststellung an, welche Leistungen als solche anzusehen sind. In einer Studie des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler aus dem Jahr 2010 wird die Unterdeckung bei weiter Fassung der nicht beitragsgedeckten versicherungsfremden Leistungen derzeit auf rund 7 Milliarden Euro jährlich geschätzt.¹⁰ Dies entspricht einem etwa 0,8 Prozentpunkte überhöhten Beitragssatz. Dagegen scheint die Finanzierung nicht beitragsgedeckter versicherungsfremder Leistungen nach dem Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2010 derzeit sachgerecht zu sein. Danach bewegen sich die Bundeszuschüsse und nicht beitragsgedeckte versicherungsfremde Leistungen in etwa auf dem gleichen Niveau.¹¹ Der als Beratungsgremium für die gesetzgebenden Körperschaften und die Bundesregierung eingerichtete Sozialbeirat besteht aus insgesamt zwölf Mitgliedern, die sich aus je vier Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern, drei Wissenschaftlern und einem Vertreter der Deutschen Bundesbank zusammensetzen.

Die Frage der Gegenfinanzierung nicht beitragsgedeckter versicherungsfremder Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung für vergangene Zeiträume geht dagegen ohnehin ins Leere, da vermeintlich zu viel gezahlte Beiträge der Versicherten und ihrer Arbeitgeber durch das seit 1969 eingeführte reine Umlageverfahren jeweils im selben Jahr für die Rentenausgaben verwandt worden sind und eine nachträgliche Korrektur weder zweckmäßig noch durchführbar erscheint. Entsprechende Aufsummierungen sind für die politische Debatte somit ohne Wert. Obwohl auch in früheren Jahrzehnten durchaus die Auffassung vertreten worden ist, dass die der gesetzlichen Rentenversicherung zugeführten Bundesmittel im Sinne einer Erstattung für versicherungsfremde

10 Fichte, Damian. Vgl. Fn. 4, S. 2.

11 Bundestags-Drucksache 17/3900, S. 76.

Leistungen nicht ausreichen, wurde eine politische Notwendigkeit, dies durch entsprechende Regelungen zu ändern, nicht gesehen.¹²

Neben den Bundeszuschüssen fließen im Übrigen weitere zweckgebundene Bundesmittel in beträchtlicher Höhe in die gesetzliche Rentenversicherung: Hierbei handelt es sich um die bereits erwähnten Beiträge für Kindererziehungszeiten, die Beteiligung des Bundes an der Knappschaftlichen Rentenversicherung in Form einer Defizitdeckung, die Erstattungen für Aufwendungen zur Überführung von Ansprüchen und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen der DDR¹³ sowie vom Umfang her kleinere Erstattungen. Insgesamt haben sich die Bundesmittel aus Bundeszuschüssen, Beiträgen und Erstattungen in den letzten 20 Jahren mehr als verdoppelt.¹⁴

Der Deutsche Bundestag hat sich auch in der laufenden Wahlperiode mit der Frage der Verwendung von Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung für sachfremde Zwecke aufgrund einer öffentlichen Petition beschäftigt. Nach Auffassung des Petitionsausschusses besteht zur sachgerechten Finanzierung nicht beitragsgedeckter Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung derzeit kein Handlungsbedarf, sodass das Petitionsverfahren abgeschlossen wurde.¹⁵

Es ist nicht zu bestreiten, dass der gesetzlichen Rentenversicherung in der Vergangenheit in erheblichem Umfang gesamtgesellschaftliche Aufgaben mit sozialpolitischem Bezug zugewiesen worden sind. Der Umfang der nicht beitragsgedeckten Leistungen ist aber in den letzten Jahrzehnten deutlich zurückgegangen und wird in der Zukunft noch weiter zurückgehen. Der auf dem Solidarprinzip beruhende Anteil der Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung ist letztlich Ergebnis eines politischen Konsenses, der von Zeit zu Zeit den Gegebenheiten anzupassen ist.

Dem Problem der sachgerechten Finanzierung nicht beitragsgedeckter versicherungsfremder Leistungen ist in der Vergangenheit durch entsprechende gesetzliche Regelungen begegnet worden, indem nicht beitragsgedeckte Leistungen, z. B. auf schulische Ausbildungen entfallene Anteile der Rentenzahlung, deutlich verringert worden sind. Von vielen Seiten wird auch gefordert, neue nicht beitragsgedeckte gesamtgesellschaftlich begründete Leistungen wie die Verbesserung der Anerkennung der Erziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder oder den abschlagsfreien Rentenbezug vor Eintritt der Regelaltersgrenze vollständig aus dem Bundeshaushalt zu finanzieren.¹⁶

Ende der Bearbeitung

- 12 Vgl. z. B. Orsinger, Carla. Die versicherungsfremden Leistungen in der Angestelltenversicherung im Verhältnis zum Bundeszuschuß. In: Die Angestelltenversicherung 2/67, S.41-43.
- 13 Unter anderem für so genannte Intelligenzrenten, z. B. aus der Altersversorgung der technischen Intelligenz sowie der freiwilligen zusätzlichen Altersversorgung für hauptamtliche Mitarbeiter des Staatsapparates.
- 14 38.066 Milliarden Euro im Jahre 1994 auf 83.430 Milliarden Euro im Jahre 2014. Rentenversicherung in Zeitreihen. Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.), Oktober 2015, DRV-Schriften Bd. 22, S. 247.
- 15 Die Beschlussempfehlung vom 5. Juni 2014 ist abrufbar im Internet unter: https://epetitionen.bundestag.de/petitionen/2013/12/01/Petition_47507_abschlussbegruendungpdf.pdf, zuletzt abgerufen am 27. Juni 2016.
- 16 Vgl. u. a. Bundestags-Drucksache 18/3300, S. 96; Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2014, Bundestags-Drucksache 18/3387, S. 5.