



Haushaltsausschuss
Ausschussdrucksache

7362

20. Wahlperiode

Bundesrechnungshof

Bundesrechnungshof · Adenauerallee 81 · 53113 Bonn

16. Dezember 2024

Nur per E-Mail

Zeichen: IX 2 - 0002730

Herrn Prof. Dr. Helge Braun, MdB
Vorsitzender
des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages

0228 99 721-1920

poststelle@brh.bund.de
www.bundesrechnungshof.de
Zentrale: 0228 99 721-0

nachrichtlich:

Herrn Martin Gerster, MdB
Vorsitzender
des Rechnungsprüfungsausschusses
des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages

Herrn Björn Wolf
Büroleiter
beim Haushaltsausschuss
des Deutschen Bundestages

Herrn Dr. Alexander Troche
Sekretariatsleiter
beim Rechnungsprüfungsausschuss
des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages

haushaltsausschuss@bundestag.de
HHA-Drucksachen@bundestag.de
rechnungspruefungsausschuss@bundestag.de

Bundesministerium für Arbeit und Soziales
10117 Berlin

zb1-bundesrechnungshof@bmas.bund.de
zb@bmas.bund.de
registratur-berlin@bmas.bund.de

Bundesrechnungshof
Adenauerallee 81
53113 Bonn

Außenstelle
Friedrichstraße 130 B
10117 Berlin

Außenstelle
Dortustraße 30 – 33
14467 Potsdam

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zu den versicherungsfremden Leistungen der allgemeinen Rentenversicherung

Anlage: - 1 -

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

als Anlage übersenden wir unseren Bericht zu den versicherungsfremden Leistungen der allgemeinen Rentenversicherung.

Die Stellungnahme des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zum Entwurf des Berichts haben wir berücksichtigt.

Wir weisen darauf hin, dass wir beabsichtigen, den Bericht nach Abschluss der parlamentarischen Beratungen zu veröffentlichen.

Für Ihre Fragen oder ein Gespräch stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Weber



Weinert



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

zu den versicherungsfremden Leistungen der
allgemeinen Rentenversicherung

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Eine Weitergabe an Dritte ist erst möglich, wenn der Bericht vom Parlament abschließend beraten wurde. Die Entscheidung über eine Weitergabe bleibt dem Bundesrechnungshof vorbehalten.

Gz.: IX 2 - 0002730

16. Dezember 2024

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.
Eine Veröffentlichung ist nicht zulässig.

Mehr Klarheit bei den versicherungsfremden Leistungen schaffen

Ein Zweck der Bundeszuschüsse an die allgemeine Rentenversicherung besteht darin, pauschal die versicherungsfremden Leistungen abzugelten. Jedoch gibt es bisher keine Abgrenzung der versicherungsfremden Leistungen. Somit ist die Höhe der versicherungsfremden Leistungen unbestimmt und damit auch unklar, ob die Bundeszuschüsse auskömmlich sind.

Worum geht es?

Versicherungsfremde Leistungen der allgemeinen Rentenversicherung (Rentenversicherung) erfüllen gesamtstaatliche Aufgaben und sind deshalb nicht von der Versichertengemeinschaft über Beiträge, sondern vom Bund aus Steuermitteln zu finanzieren. Ein Zweck der Bundeszuschüsse – im Jahr 2024 rund 88 Mrd. Euro – besteht darin, die versicherungsfremden Leistungen pauschal abzugelten. Jedoch ist unbekannt, wie hoch die versicherungsfremden Leistungen der Rentenversicherung sind. Es gibt keine eindeutige Abgrenzung der versicherungsfremden Leistungen. Damit ist unklar, ob die Bundeszuschüsse ihren Zweck erfüllen. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) sollte die Chance nutzen, mehr Klarheit zu schaffen.

Was ist zu tun?

Das BMAS könnte sich zur Abgrenzung und Höhe der versicherungsfremden Leistungen äußern und so mehr Klarheit schaffen. Öffentlichkeit und Parlament könnten dann besser einschätzen, ob die Höhe der Bundeszuschüsse ausreicht, um die Leistungen der Rentenversicherung zu finanzieren, die in die Finanzierungsverantwortung des Gesamtstaates fallen.

Was ist das Ziel?

Die Beitragszahlerinnen und Beitragszahler sollten nicht solche Leistungen finanzieren müssen, die gesamtgesellschaftliche Aufgaben erfüllen und damit keine Versicherungsleistungen sind. Rentenbeiträge sollten nicht teilweise den Charakter einer Steuer haben.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkungen und Anlass des Berichts	8
2	Bundeszuschüsse an die allgemeine Rentenversicherung	9
3	Versicherungsfremde Leistungen	9
3.1	Notwendigkeit einer Abgrenzung der versicherungsfremden Leistungen	9
3.2	Enge Abgrenzung und erweiterte Abgrenzung der versicherungsfremden Leistungen	10
3.3	Abgrenzung versicherungsfremder Leistungen im Einzelnen	11
3.3.1	Rentenrechtliche Zeiten als versicherungsfremde Leistung	11
3.3.2	Abschlagsfreie vorgezogene Altersrenten als versicherungsfremde Leistung	15
3.3.3	Erhöhung von geringen Rentenansprüchen als versicherungsfremde Leistung	17
3.3.4	Hinterbliebenenrenten als versicherungsfremde Leistung	18
3.3.5	West-Ost-Transfer als versicherungsfremde Leistung	20
3.3.6	„Ostrenten“ als versicherungsfremde Leistung	21
3.3.7	Höherwertung der Entgelte im Beitrittsgebiet als versicherungsfremde Leistung	22
3.3.8	Wanderungsausgleich als versicherungsfremde Leistung	24
3.3.9	Würdigung	25
3.4	Höhe der versicherungsfremden Leistungen	26
4	Auskömmlichkeit der Bundeszuschüsse	27
5	Bericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales an den Rechnungsprüfungsausschuss	30
6	Stellungnahme des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales	30
7	Abschließende Würdigung	31

Abkürzungsverzeichnis

B

BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

BSG *Bundessozialgericht*

Bundeszuschüsse *Zuschüsse des Bundes*

BVerfG *Bundesverfassungsgericht*

D

DDR *Deutsche Demokratische Republik*

DRV *Deutsche Rentenversicherung*

F

FRG *Fremdrentengesetz*

G

GRV *gesetzliche Rentenversicherung*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

K

KnRV *Knappschaftliche Rentenversicherung*

R

Rechnungsprüfungsausschuss *Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

S

SGB VI *Sechstes Buch Sozialgesetzbuch*

V

VDR *Verband Deutscher Rentenversicherungsträger*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Regelungen zu den Zuschüssen des Bundes (Bundeszuschüsse) und zur Beitragszahlung des Bundes für Kindererziehungszeiten an die allgemeine Rentenversicherung (Rentenversicherung) geprüft. Dabei befasste er sich auch mit der Abgrenzung und der Höhe der nicht beitragsgedeckten Leistungen – auch versicherungsfremde Leistungen genannt – sowie mit der Auskömmlichkeit der Bundeszuschüsse. Versicherungsfremde Leistungen sind Leistungen, die die Rentenversicherung zwar erbringt, die aber zum Aufgabenbereich des Gesamtstaates gehören und in diesem Sinne keine Versicherungsleistungen darstellen.

In seiner Bemerkung „Gesetzliche Rentenversicherung: Transparenz bei den versicherungsfremden Leistungen schaffen“ stellte der Bundesrechnungshof bei den versicherungsfremden Leistungen vor allem einen Mangel an Transparenz fest. Er forderte das BMAS auf, die versicherungsfremden Leistungen in der Bandbreite einer engen und einer erweiterten Abgrenzung zu bestimmen und regelmäßig, z. B. im jährlichen Rentenversicherungsbericht, zu veröffentlichen. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) hat das BMAS aufgefordert, in Zusammenarbeit mit der Deutschen Rentenversicherung (DRV) Bund, die nicht beitragsgedeckten Leistungen der allgemeinen Rentenversicherung und deren Höhe in der engen und der erweiterten Abgrenzung einmal pro Legislaturperiode abzuschätzen und dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) darüber zu berichten.

- 0.1 Der Bund leistet zu den Ausgaben der Rentenversicherung Bundeszuschüsse. Diese haben zum einen die Aufgabe, die Funktions- und Leistungsfähigkeit der Rentenversicherung zu sichern (Garantenfunktion) und zum anderen, die versicherungsfremden Leistungen pauschal abzugelten. Deshalb ist die Frage naheliegend, ob die Höhe der Bundeszuschüsse auskömmlich ist, um die versicherungsfremden Leistungen abzugelten. Wäre dies nicht der Fall, würde die Versichertengemeinschaft Leistungen finanzieren, die gesamtstaatliche Aufgaben erfüllen. Die Beitragszahlungen hätten teilweise den Charakter einer Steuer (Tnr. 3.1).
- 0.2 Welche Leistungen versicherungsfremd sind und wie sie von den Versicherungsleistungen abzugrenzen sind, ist umstritten. Oft wird eine enge und eine erweiterte Abgrenzung verwendet, mit der auch die DRV Bund arbeitet. Jedoch herrscht nicht bei jeder dort berücksichtigten Leistung Einigkeit darüber, ob sie versicherungsfremd ist (wie z. B. bei den Hinterbliebenenrenten oder beim Wanderungsausgleich). Auch ist bei einzelnen Leistungen die tatsächliche Höhe umstritten, wie z. B. die Summe der versicherungsfremden Leistungen aufgrund der Höherwertung der im Beitrittsgebiet gezahlten Arbeitsentgelte (Tnrn. 3.2 und 3.3).
- 0.3 Legt man trotz dieser Unklarheiten die enge Abgrenzung der versicherungsfremden Leistungen der DRV Bund zugrunde, sind auf Basis der aktuellsten verfügbaren Zahlen für das Jahr 2020 die Bundeszuschüsse höher als die versicherungsfremden Leistungen. Bei der erweiterten Abgrenzung sind die versicherungsfremden Leistungen

höher als die Bundeszuschüsse. Wegen der Unklarheiten hinsichtlich der Abgrenzung und der Höhe der einzelnen Leistungen ist auch die Auffassung vertretbar, dass die Höhe der versicherungsfremden Leistungen zwischen der Höhe der engen Abgrenzung und der Höhe der erweiterten Abgrenzung liegt. Somit gäbe es derzeit keinen Anlass, die Bundeszuschüsse als nicht auskömmlich zu erachten und die Höhe der Bundeszuschüsse aufgrund der Höhe der versicherungsfremden Leistungen zu verändern (Tnrn. 3.4 und 4).

- 0.4 Die Einschätzung der Auskömmlichkeit der Bundeszuschüsse wäre leichter, wenn das BMAS sich zu der Frage äußern würde, welche Leistungen es als sozialpolitisch motiviert ansieht, und diese deswegen nicht als Versicherungsleistungen einzuordnen sind. Es würde dann mehr Klarheit darüber schaffen, welche Leistungen die Rentenversicherung zur Erfüllung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben erbringt und ob über die Beiträge teilweise Leistungen finanziert werden, die in die Finanzierungsverantwortung des Gesamtstaates fallen, die Beitragszahlungen also steuerähnlich wären (Tnr. 4).
- 0.5 Das BMAS hat dem Rechnungsprüfungsausschuss am 30. September 2024 zu den ergriffenen Maßnahmen berichtet. Es teilte mit, dass es einen Katalog der versicherungsfremden Leistungen mit der DRV Bund abgestimmt habe und die versicherungsfremden Leistungen für das Jahr 2023 in der engen und der erweiterten Abgrenzung abschätzen werde. Es wies darauf hin, dass Abgrenzungsschwierigkeiten bestehen blieben. Es werde noch im Jahr 2024 zusammen mit der DRV Bund dem Haushaltsausschuss einen Bericht über die Höhe der versicherungsfremden Leistungen übermitteln.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMAS und die DRV Bund die Höhe der versicherungsfremden Leistungen für das Jahr 2023 abschätzen wollen (Tnr. 5).

- 0.6 Das BMAS wiederholte in seiner Stellungnahme die Ankündigung, gemeinsam mit der DRV Bund noch in diesem Jahr für den Haushaltsausschuss einen Bericht zu erstellen. In diesem Bericht werde es die nicht beitragsgedeckten bzw. versicherungsfremden Leistungen der allgemeinen Rentenversicherung und deren Höhe in der engen und der erweiterten Abgrenzung abschätzen. Es werde dabei auch darlegen, welche methodische Vorgehensweise der Abschätzung zugrunde liege.

Das BMAS hat in seiner Stellungnahme zudem betont, dass die Bundeszuschüsse nicht nur die Funktion haben, die versicherungsfremden Leistungen abzudecken, sondern auch die Garantenfunktion erfüllen müssen. Deshalb bedürfe es im Hinblick auf den Umfang der Bundeszuschüsse keiner Festlegung eines konkreten Katalogs an nicht beitragsgedeckten bzw. versicherungsfremden Leistungen (Tnr. 6).

- 0.7 Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMAS abgestimmt mit der DRV Bund noch in diesem Jahr einen Bericht an den Haushaltsausschuss zu den versicherungsfremden Leistungen und deren Höhe in der engen und der erweiterten Abgrenzung

vorlegen und sich dabei zum methodischen Vorgehen äußern will. Das BMAS erfüllt damit die Forderung des Rechnungsprüfungsausschusses.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass die Bundeszuschüsse auch der Garantenfunktion dienen. Es stellt sich jedoch die Frage, ob diese Funktion erfüllt werden kann, wenn die Bundeszuschüsse schon nicht ausreichen, um die versicherungsfremden Leistungen abzugelten. Um die Auskömmlichkeit der Bundeszuschüsse für die versicherungsfremden Leistungen abschätzen zu können, muss zumindest eine grobe Vorstellung darüber bestehen, wie hoch die versicherungsfremden Leistungen sind.

Der Bundesrechnungshof wiederholt seine Auffassung, dass Transparenz bei den versicherungsfremden Leistungen erforderlich ist, um zum einen abschätzen zu können, ob die Bundeszuschüsse auskömmlich sind und damit nicht die Beitragszahlerinnen und Beitragszahler teilweise gesamtgesellschaftlich erwünschte Aufgaben finanzieren. Zum anderen kann nur so das Informationsbedürfnis von Parlament und Öffentlichkeit befriedigt werden. Dabei müssen die Abgrenzungsprobleme und die Probleme bei der Abschätzung der Höhe der versicherungsfremden Leistungen nicht gelöst sein. Sie sind gerade der Grund dafür, dass die pauschale Abgeltung über die Bundeszuschüsse das richtige Instrument ist, den Bund an der Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen zu beteiligen. Transparenz kann nach Ansicht des Bundesrechnungshofes auch hergestellt werden, wenn das BMAS die Höhe der versicherungsfremden Leistungen in einer Bandbreite darstellt. Die Bundeszuschüsse wären auskömmlich, wenn sie innerhalb der Bandbreite liegen (Tnr. 7).

1 Vorbemerkungen und Anlass des Berichts

Der Bundesrechnungshof hat die Bundeszuschüsse und die Beitragszahlung des Bundes für Kindererziehungszeiten an die Rentenversicherung geprüft.¹ Ein Zweck der Bundeszuschüsse besteht darin, die nicht beitragsgedeckten Leistungen, auch versicherungsfremde Leistungen genannt, pauschal abzugelten. Deshalb befasste sich der Bundesrechnungshof auch mit der Frage, was unter nicht beitragsgedeckten bzw. versicherungsfremden Leistungen zu verstehen ist, wie hoch diese sind und ob die Bundeszuschüsse auskömmlich sind.²

In seiner Bemerkung „Gesetzliche Rentenversicherung: Transparenz bei den versicherungsfremden Leistungen schaffen“³ stellte der Bundesrechnungshof bei den versicherungsfremden Leistungen vor allem einen Mangel an Transparenz fest. Es ist nicht festgelegt, wie versicherungsfremde Leistungen von den Versicherungsleistungen abzugrenzen sind. Weder dem Parlament noch der Öffentlichkeit ist somit bekannt, welche gesamtstaatlichen und damit versicherungsfremden Leistungen die Rentenversicherung in welcher Höhe erbringt. Die Bundeszuschüsse und die Höhe der versicherungsfremden Leistungen waren auch immer wieder Gegenstand von Anfragen und Anträgen im Deutschen Bundestag. Die DRV Bund arbeitet mit einer eigenen engen und erweiterten Abgrenzung. Diese verwendet sie, um die Höhe der versicherungsfremden Leistungen in unregelmäßigen zeitlichen Abständen abzuschätzen. Der Bundesrechnungshof hatte dem BMAS empfohlen, die versicherungsfremden Leistungen in der Bandbreite der engen und der erweiterten Abgrenzung zu bestimmen und regelmäßig, z. B. im jährlichen Rentenversicherungsbericht, zu veröffentlichen. Nur so könne Transparenz erreicht werden. Dabei sollte das BMAS jedoch die Abgrenzung der DRV Bund nicht ungeprüft übernehmen, sondern in Abstimmung mit ihr eine eigene enge und erweiterte Abgrenzung entwickeln.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat am 22. März 2024 die Bemerkung zur Kenntnis genommen und das BMAS aufgefordert, in Zusammenarbeit mit der DRV Bund die nicht beitragsgedeckten Leistungen der allgemeinen Rentenversicherung und deren Höhe in der engen und der erweiterten Abgrenzung einmal pro Legislaturperiode abzuschätzen und dem Haushaltsausschuss darüber zu berichten. Zu den dazu ergriffenen Maßnahmen sollte das BMAS den Rechnungsprüfungsausschuss bis zum 30. September 2024 informieren.⁴ Dem ist das BMAS nachgekommen.⁵

Der Bundesrechnungshof nimmt den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses und den angekündigten Bericht des BMAS an den Haushaltsausschuss zum Anlass, sich zur Abgrenzung und zur Höhe der versicherungsfremden Leistungen zu äußern.

¹ Abschließende Prüfungsmittelteilung an das BMAS vom 22. November 2022, Gz.: IX 2 - 2019 - 0527.

² Abschließende Prüfungsmittelteilung an das BMAS vom 16. Januar 2024, Gz.: IX 2 - 2021 - 0051.

³ Bundestagsdrucksache 20/9700, Nummer 9.

⁴ Protokoll der 21. Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 22. März 2024, TOP 5 b), S. 12 ff.

⁵ Rechnungsprüfungsausschuss, Ausschussdrucksache 318 vom 30. September 2024.

2 Bundeszuschüsse an die allgemeine Rentenversicherung

Die Bundeszuschüsse an die Rentenversicherung⁶ sollen zum einen die finanzielle Stabilität der Rentenversicherung in der alternden Gesellschaft gewährleisten (Garantenfunktion) und zum anderen gemäß § 213 Absatz 3 SGB VI **pauschal die nicht beitragsgedeckten (versicherungsfremden) Leistungen abgelten**.⁷ Die Bundeszuschüsse bestehen aus:

- dem allgemeinen Bundeszuschuss (West und im Beitrittsgebiet),
- dem zusätzlichen Bundeszuschuss und
- dem Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss.

Sie werden jährlich mit unterschiedlichen Fortschreibungsregeln fortgeschrieben. Im Jahr 2024 sind für die Bundeszuschüsse im Bundeshaushalt insgesamt rund 88 Mrd. Euro veranschlagt.⁸

3 Versicherungsfremde Leistungen

3.1 Notwendigkeit einer Abgrenzung der versicherungsfremden Leistungen

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 Beitragszahlerinnen und Beitragszahler, sondern die gesamte Gesellschaft die versicherungsfremden Leistungen aus Steuermitteln finanzieren. Unklar ist jedoch, was genau unter versicherungsfremden Leistungen zu verstehen ist und wie hoch sie sind. Es ist nicht festgelegt, wie versicherungsfremde Leistungen von den Versicherungsleistungen der Rentenversicherung abzugrenzen sind. Folglich ist offen, ob die versicherungsfremden Leistungen teilweise beitragsfinanziert sind oder ob ein Teil der Versicherungsleistungen steuerfinanziert ist. Derzeit können weder Parlament noch Öffentlichkeit einschätzen, ob die dafür aufgewendeten Bundeszuschüsse angemessen sind. Zur Abgrenzung der versicherungsfremden Leistungen gibt es verschiedene Vorschläge von unterschiedlichen Institutionen. Häufig verwendet wird die enge Abgrenzung

⁶ § 213 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI) i. V. m. § 287e SGB VI.

⁷ Die Zwecke der Bundeszuschüsse und der Beitragszahlung des Bundes für Kindererziehungszeiten, die verfassungsrechtlichen und sozialrechtlichen Grundlagen und die Fortschreibungsfaktoren hat der Bundesrechnungshof in seiner Abschließenden Prüfungsmitteilung vom 22. November 2022, Gz.: IX 2 - 2019 - 0527 ausführlich dargestellt.

⁸ Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2024, Einzelplan 11, Kapitel 1102, Titel 636 81, 636 82, 636 83.

des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) aus dem Jahr 1995⁹ und die darauf aufbauende erweiterte Abgrenzung aus einem Bericht der Bundesregierung an den Haushaltsausschuss aus dem Jahr 2004.¹⁰

3.2 Enge Abgrenzung und erweiterte Abgrenzung der versicherungsfremden Leistungen

Bei der Frage nach den versicherungsfremden Leistungen geht es darum, solche Leistungen zu identifizieren, die die Rentenversicherung zwar erbringt, die aber zum Aufgabenbereich des Gesamtstaates gehören und in diesem Sinne keine Versicherungsleistungen sind.¹¹ Der VDR hatte im Jahr 1995 jene Leistungen als versicherungsfremd eingeordnet, die

- nicht beitragsgedeckt sind und
- auf Aufgaben beruhen, die in die gesamtgesellschaftliche Verantwortung fallen.

Der Begriff „nicht beitragsgedeckt“ ist dabei so zu verstehen, dass diesen Leistungen keine Beitragszahlungen zugrunde liegen. Somit weichen diese Leistungen vom grundsätzlichen Prinzip der Rentenversicherung ab, dass Leistungen aufgrund von Beitragszahlungen gewährt werden und dass die Leistungshöhe im Zusammenhang mit der Höhe der gezahlten Beiträge steht (Äquivalenzprinzip).

Nach dieser später sogenannten „**engen Abgrenzung**“ zählen zu den nicht beitragsgedeckten Leistungen bzw. zu den gesamtgesellschaftlichen Aufgaben:

- die Leistungen des Familienlastenausgleichs (z. B. Kindererziehungsleistungen, Kinderzuschläge bei Witwen- und Witwerrenten oder Waisenrenten),
- die Anrechnung beitragsfreier Ersatzzeiten (z. B. Zeiten des militärischen Dienstes, der Kriegsgefangenschaft oder der Flucht),
- die Integration von Vertriebenen und Spätaussiedlern in die gesetzliche Rentenversicherung (Leistungen nach dem Fremdrentengesetz),
- die Bewältigung der deutschen Einheit im Bereich der Rentenversicherung,

⁹ Vgl. VDR, Fakten und Argumente zum Thema „Versicherungsfremde Leistungen – sachgerecht finanzieren!“, Heft 5, 1997 und Ruland, Versicherungsfremde Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung, in Deutsche Rentenversicherung (DRV) 1/1995, S. 28 ff. sowie Bericht der Bundesregierung vom 13. August 2004 an den Haushaltsausschuss (Haushaltsausschussdrucksache 15/1799).

¹⁰ Vgl. Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der nicht beitragsgedeckten Leistungen und der Bundesleistungen an die Rentenversicherung vom 13. August 2004, in: Deutsche Rentenversicherung (DRV) Heft 10 – Oktober 2004, S. 569 ff.

¹¹ Der Bundesrechnungshof verwendet deshalb nachfolgend für diese Leistungen den Begriff „versicherungsfremde Leistungen“. In der Regel werden die Begriffe „nicht beitragsgedeckte Leistungen“ und „versicherungsfremde Leistungen“ synonym verwendet.

- die Beteiligung an der Absicherung des Risikos der Arbeitslosigkeit,¹²
- die soziale Sicherung von Geringverdienern (z. B. über die Rente nach Mindesteinkommen, die Rente nach Mindestentgeltpunkten oder den sogenannten Grundrentenzuschlag),
- der Wanderungsausgleich und
- die Anrechnung von Zeiten einer schulischen Ausbildung.

Der Haushaltsausschuss hatte die Bundesregierung im November 2003 aufgefordert, über die Entwicklung der nicht beitragsgedeckten Leistungen und der Bundesleistungen an die Rentenversicherung zu berichten.¹³ Die Bundesregierung hat in ihrem Bericht vom 13. August 2004 den Katalog des VDR hauptsächlich um einen Teil der Rentenzahlungen an Hinterbliebene und um den sogenannten West-Ost-Transfer erweitert und damit eine „erweiterte Abgrenzung“ etabliert.¹⁴

3.3 Abgrenzung versicherungsfremder Leistungen im Einzelnen

Die DRV Bund veröffentlicht in unregelmäßigen zeitlichen Abständen die versicherungsfremden Leistungen und deren Höhe in der engen und einer angepassten erweiterten Abgrenzung.¹⁵ Diese Auflistung verwendet der Bundesrechnungshof nachfolgend, um einige der versicherungsfremden Leistungen im Einzelnen darzustellen und auf Abgrenzungsprobleme hinzuweisen.

3.3.1 Rentenrechtliche Zeiten als versicherungsfremde Leistung

3.3.1.1 Kindererziehungszeiten

Sachverhalt

Die Erziehung von Kindern wird in der Rentenversicherung u. a. durch die Anrechnung von Kindererziehungszeiten honoriert. Für **ab dem Jahr 1992** geborene Kinder werden die ersten

¹² Diese Leistungen werden auch als „versicherungszweigfremde Leistungen“ bezeichnet, weil nicht die Rentenversicherung, sondern die Arbeitslosenversicherung als weiterer Sozialversicherungszweig für die Finanzierung zuständig ist.

¹³ Haushaltsausschussdrucksache 15/1005.

¹⁴ Vgl. Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der nicht beitragsgedeckten Leistungen und der Bundesleistungen an die Rentenversicherung vom 13. August 2004, in: Deutsche Rentenversicherung (DRV) Heft 10 – Oktober 2004, S. 569 ff.

¹⁵ Vgl. Deutsche Rentenversicherung Bund „Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse 2017“, April 2019 und „Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse 2020“, Oktober 2021.

drei Jahre der Kindererziehung mit drei Entgeltpunkten bewertet.¹⁶ Ein Elternteil – zumeist ist es die Mutter – wird also so gestellt, als hätte sie in den ersten drei Jahren der Kindererziehung das Durchschnittsentgelt verdient und nach dessen Maßgabe Beiträge entrichtet.

Für Geburten **vor dem Jahr 1992** wurde bis zum 30. Juni 2014 ein Jahr Kindererziehung rentensteigernd berücksichtigt und mit einem Entgeltpunkt bewertet. Zum 1. Juli 2014 erhöhte sich die Anrechnung um ein weiteres Jahr und um einen Entgeltpunkt auf zwei Entgeltpunkte (sogenannte Mütterrente I). Zum 1. Januar 2019 stieg die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten um ein weiteres halbes Jahr, das mit 0,5 Entgeltpunkten bewertet wird (sogenannte Mütterrente II).¹⁷

Seit dem 1. Juni 1999 zahlt der Bund Beiträge für Kindererziehungszeiten für Kinder im Alter unter drei Jahren.¹⁸ Im Jahr 2024 sind 18,1 Mrd. Euro im Bundeshaushalt veranschlagt.¹⁹

Einordnung

Den Eltern werden Leistungen für Kindererziehung gewährt, ohne dass sie selbst in dieser Zeit dafür Beiträge entrichtet haben. Die Familienförderung ist Aufgabe der gesamten Gesellschaft und nicht Versicherungszweck der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV). Somit könnte die Leistung als versicherungsfremd eingeordnet werden.²⁰

Da der Bund für die Kindererziehungszeiten seit dem 1. Juni 1999 pauschal Beiträge zahlt, können die Leistungen aufgrund dieser Kindererziehungszeiten – zumindest für **seit Juni 1999 geborene Kinder** – als beitragsgedeckt angesehen werden.²¹

¹⁶ §§ 56 Absätze 1 und 5, 70 Absatz 2 SGB VI.

¹⁷ §§ 249 Absatz 1, 70 Absatz 2 und 307d SGB VI.

¹⁸ Mit dem Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte vom 19. Dezember 1998 (BGBl. I, S. 3843) leistet der Bund seit dem 1. Juni 1999 pauschalierte Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten (§§ 177, 279f SGB VI a. F.). Durch Artikel 1 des Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensergänzungsgesetz) vom 21. März 2001 (BGBl. I, S. 403) ist ab dem 1. Januar 2002 die Beitragszahlung in § 177 SGB VI neu gefasst worden.

¹⁹ Bundeshaushaltsplan 2024, Einzelplan 11, Kapitel 1102, Titel 636 84.

²⁰ Anders in Fichte, Versicherungsfremde Leistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung und ihre sachgerechte Finanzierung, KBI Schrift, Nummer 107, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI), Berlin, 2011, S. 70 ff. Fichte sieht im Aufziehen, der Betreuung und der Erziehung der Kinder einen wichtigen Beitrag zur dauerhaften Tragfähigkeit des Umlageverfahrens. Kinder seien ein generativer Beitrag und die Anrechnung der Kindererziehungszeiten sei eine entsprechende Gegenleistung innerhalb der GRV. Der Ansicht von Fichte könnte jedoch entgegengehalten werden, dass Kinder einen generativen Beitrag für *alle* öffentlichen Haushalte darstellen, nicht nur für die umlagefinanzierten Sozialversicherungen. Letztlich können alle öffentlichen Haushalte und damit der Gesamtstaat als Umlagesystem interpretiert werden, das vom generativen Beitrag „Kinder“ abhängt.

²¹ Deshalb sind in den Zusammenstellungen der nicht beitragsgedeckten Leistungen der Jahre 2017 und 2020 der DRV Bund nur die Kindererziehungszeiten für Geburten ab dem Jahr 1992 bis Mai 1999 enthalten. Vgl. hierzu Tabelle 2 unter Tnr. 3.4.

Weil der Bund die Beiträge allerdings erst ab Juni 1999 für unter Dreijährige zahlt,²² wurden für die Kindererziehungszeiten für **zwischen Juni 1996 und 31. Mai 1999 geborene Kinder** geringere Beiträge als erforderlich entrichtet.²³ Die aufgrund dieser Zeiten gezahlten Leistungen sind somit nicht vollständig vom Bund durch Beiträge gedeckt und müssen bei den versicherungsfremden Leistungen mit dem nicht beitragsgedeckten Anteil berücksichtigt werden.²⁴

Da der Bund für die **vor Juni 1996 geborenen Kinder** keine Beiträge für Kindererziehungszeiten leistete, wären diese Leistungen vollständig bei den versicherungsfremden, nicht beitragsgedeckten Leistungen zu erfassen. Dabei sind für die **vor dem Jahr 1992 geborenen Kinder** 2,5 Entgeltpunkte maßgeblich und für die ab dem Jahr 1992 geborenen Kinder drei Entgeltpunkte (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1

Abgrenzung der Kindererziehungszeiten in der GRV

Für Geburten vor 1992	Für Geburten von 1992 bis Mai 1996	Für Geburten von Juni 1996 bis Mai 1999	Für Geburten ab Juni 1999
Berücksichtigt werden 2,5 Jahre mit 2,5 Entgeltpunkten	Berücksichtigt werden 3 Jahre mit 3 Entgeltpunkten	Berücksichtigt werden 3 Jahre mit 3 Entgeltpunkten	Berücksichtigt werden 3 Jahre mit 3 Entgeltpunkten
Leistungen sind nicht beitragsgedeckt	Leistungen sind nicht beitragsgedeckt	Leistungen sind teilweise beitragsgedeckt	Leistungen sind beitragsgedeckt

Quelle: §§ 56, 70, 177, 249 und 307d SGB VI.

3.3.1.2 Berücksichtigungszeiten als versicherungsfremde Leistungen

Sachverhalt

Berücksichtigungszeiten können unter den für Kindererziehungszeiten geltenden Voraussetzungen für die Erziehung eines Kindes bis zu dessen vollendeten 10. Lebensjahr entstehen (§ 57 SGB VI). Sie entfalten nur zusammen mit anderen Zeiten rentenrechtliche Wirkung.²⁵ Sie können sich auf die Wartezeit auswirken und anspruchswahrend sein. Zudem wirken sie rentenerhöhend, wenn sie z. B. mit Pflichtbeitragszeiten zusammentreffen. Die monatlich erworbenen Entgeltpunkte werden dann um die Hälfte erhöht, bis zu einem bestimmten

²² Bis zum 31. Mai 1999 wurden der Rentenversicherung die Aufwendungen für Zeiten der Kindererziehung durch den Bund über den allgemeinen Bundeszuschuss pauschal erstattet.

²³ Wenn die Beitragszahlungen am 1. Juni 1999 begonnen haben, wurden für alle Kinder, die zu diesem Zeitpunkt unter drei Jahre alt waren, für einen Teil der Kindererziehungszeiten Beiträge entrichtet, genau genommen für alle ab 2. Juni 1996 geborenen Kinder.

²⁴ Sie sind deshalb in Tabelle 2 in Tnr. 3.4 aufgeführt.

²⁵ Bundestagsdrucksache 11/4124, S. 166; vgl. Schuler-Harms in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB VI, Stand April 2021, § 57 SGB VI Randnummer 5.

Deckel.²⁶ Berücksichtigungszeiten können sich auch auf die Bewertung der mit beitragsfreien und beitragsgeminderten Zeiten belegten Monate auswirken.²⁷

Die Berücksichtigungszeiten sind durch das Rentenreformgesetz 1992 neu in das Rentenrecht eingefügt worden²⁸ und dienen wie die Kinderziehungszeiten der rentenrechtlichen Aufwertung der Erziehungsleistung.²⁹ Durch Berücksichtigungszeiten sollen innerhalb der GRV Nachteile ausgeglichen werden, die sich daraus ergeben, dass Kindererziehung beim erziehenden Elternteil typischerweise Sicherungslücken in der Rentenbiografie hinterlässt.³⁰

Einordnung

Die Berücksichtigungszeiten können sich ohne Beitragszahlung rentenerhöhend auswirken. Sie sind Teil des allgemeinen Familienlastenausgleichs. Die Familienförderung kann als Aufgabe des gesamten Staates und nicht als Versicherungszweck der GRV gesehen werden, da Kinder nicht nur für die Rentenversicherung, sondern gerade für den Staat und Gesellschaft insgesamt bestandssichernd sind.³¹ Berücksichtigungszeiten wegen Kindererziehung können somit als versicherungsfremde Leistung eingeordnet werden.

²⁶ § 70 Absatz 3a Buchstabe a SGB VI. Der Deckel beträgt 0,0278 Entgeltpunkte je Monat. Nach § 70 Absatz 3a Buchstabe b SGB VI werden auch ohne Zusammentreffen mit Pflichtbeitragszeiten in Fällen, in denen in einem Monat für mindestens zwei Kinder Berücksichtigungszeiten zusammentreffen, pro Kalendermonat des Zusammentreffens 0,0278 Entgeltpunkte gutgeschrieben. In beiden Regelungsalternativen ist die Summe aller Entgeltpunkte auf monatlich 0,0833 zu begrenzen. Die Regelung gilt ab dem 1. Januar 2002 (Artikel 1 Nummer 17 Altersvermögensergänzungsgesetz).

²⁷ § 71 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 SGB VI i. V. m. §§ 72, 73 SGB VI. Bei der Gesamtleistungsbewertung fließen auch die Berücksichtigungszeiten wegen Kindererziehung ein. Sie erhalten selbst keine eigene Bewertung. Sie wirken sich aber im Rahmen der Gesamtleistungsbewertung auf die Bewertung der mit beitragsfreien und beitragsgeminderten Zeiten belegten Monate aus.

²⁸ BGBl. I 1989, 2261. Eine Berücksichtigung der Kindererziehung war mit der Neuregelung der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit im Jahr 1984 eingeführt worden, um während dieser Zeit den Anspruch auf eine entsprechende Rente aufrecht zu erhalten; Bundestagsdrucksache 11/4124, S. 166.

²⁹ Bundestagsdrucksache 11/4124, S. 167.

³⁰ Bundessozialgericht (BSG), Urteil vom 24. Oktober 2013, SozR 4-2600 § 57 Nr. 1; BVerfG, Urteil vom 7. Juli 1992, BVerfGE 87.

³¹ Vgl. Ruland, a.a.O., S. 33, 34.

3.3.1.3 Sonstige rentenrechtliche Zeiten als versicherungsfremde Leistung

Sachverhalt

Bestimmte rentenrechtliche Zeiten wie **Anrechnungszeiten**³², **Ersatzzeiten**³³ oder **Zeiten nach dem Fremdrentengesetz** (FRG) wirken ggf. rentensteigernd, auch wenn in diesen Zeiten keine oder nur geringe Beiträge entrichtet wurden.

Zurechnungszeiten werden zur Berechnung der Erwerbsminderungsrenten und der Hinterbliebenenrenten gewährt. Die Zurechnungszeit ist die Zeit zwischen Eintritt der Erwerbsminderung bzw. dem Todeszeitpunkt und einem bestimmten Alter des Versicherten („Zurechnungsalter“).³⁴ Unterstellt wird dabei, dass die erwerbsgeminderten Personen bzw. die Verstorbenen bis zum Zurechnungsalter weitere Beiträge wie vor Eintritt der Erwerbsminderung bzw. wie vor dem Tod gezahlt und daraus Rentenansprüche erworben hätten.

Einordnung

Für die Leistungen auf Grundlage der genannten rentenrechtlichen Zeiten wurden keine Beiträge entrichtet. Sie könnten deshalb grundsätzlich als versicherungsfremde Leistungen eingestuft werden. Auf die Zurechnungszeiten trifft dies jedoch nicht zu. Sie könnten vielmehr als ein Mittel angesehen werden, um die weiteren Versicherungszwecke „Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos“ und „Absicherung des Todesfallrisikos“ zu erfüllen. Dann wären die Leistungen trotz einer bewerteten beitragsfreien Zurechnungszeit als nicht versicherungsfremd einzustufen.

3.3.2 Abschlagsfreie vorgezogene Altersrenten als versicherungsfremde Leistung

Sachverhalt

Versicherte mit mindestens 45 Versicherungsjahren können schon, bevor sie die Regelaltersgrenze erreichen, abschlagsfrei in Rente gehen (Rente für besonders langjährig Versicherte).

³² Z. B. Zeiten der Krankheit, Schwangerschaft/Mutterschaft oder Arbeitslosigkeit, vgl. §§ 58, 252, 252a, 253 SGB VI.

³³ Z. B. Ersatzzeiten für Kriegsgefangenschaft, politischen Gewahrsam und Freiheitsentzug im Beitrittsgebiet, §§ 250, 251 SGB VI.

³⁴ Das Zurechnungsalter lag bis zum 30. Juni 2014 bei 60 Jahren. Es wurde in den letzten Jahren mehrfach erhöht. Im Jahr 2024 liegt es bei 66 Jahren und einem Monat. Es steigt sukzessive bis zum Alter von 67 Jahren im Jahr 2031 an. Die Zurechnungszeit wird mit den durchschnittlich bis zum Eintritt der Erwerbsminderung bzw. des Todes erworbenen Entgeltpunkten bewertet (§§ 59, 253a SGB VI).

Zunächst lag die Altersgrenze für den abschlagsfreien Rentenbezug bei 65 Jahren.³⁵ Seit dem 1. Juli 2014 gilt eine Übergangsregelung, wonach der abschlagsfreie Renteneintritt schon vor der Vollendung des 65. Lebensjahres möglich ist.³⁶ Die Geburtsjahrgänge 1951 und 1952 konnten schon mit Vollendung des 63. Lebensjahres abschlagsfrei in Rente gehen. Für spätere Geburtsjahrgänge steigt die Altersgrenze allmählich an, bis für den Geburtsjahrgang 1964 wieder die Altersgrenze von 65 Jahren gilt. Diese Übergangsregelung zur Rente für besonders langjährig Versicherte wird gemeinhin „Rente mit 63“ genannt. Begründet wurde sie damit, dass die Versicherten der betroffenen Geburtsjahrgänge weniger von der allgemeinen Verbesserung der Arbeitsbedingungen profitieren konnten.³⁷

Einordnung

Durch den abschlagsfreien vorzeitigen Rentenbezug erhalten die Begünstigten früher und damit länger höhere monatliche Rentenzahlungen. Für diese Mehrzahlungen haben die Versicherten keine Beiträge entrichtet. Sie sind nicht beitragsgedeckt und könnten damit als versicherungsfremd angesehen werden. Dies gilt für die Übergangsregelung „Rente mit 63“, aber auch generell für die Rente für besonders langjährig Versicherte. Zudem besteht der Zweck der Rentenversicherung nicht darin, schlechtere Arbeitsbedingungen finanziell auszugleichen.

³⁵ § 38 SGB VI.

³⁶ § 236b SGB VI.

³⁷ Vgl. Bundestagsdrucksache 18/909, S. 13.

3.3.3 Erhöhung von geringen Rentenansprüchen als versicherungsfremde Leistung

Sachverhalt

Bestimmte Regelungen wie die Rente nach Mindesteinkommen³⁸ oder die Rente nach Mindestentgeltpunkten³⁹ erhöhen geringe Rentenansprüche. Zuletzt führte der Gesetzgeber zum 1. Januar 2021 die sogenannte Grundrente⁴⁰ ein. Mit ihr will er die Rente von langjährig Beschäftigten mit geringem Einkommen erhöhen und damit deren Lebensleistung honorieren. Deshalb gewährt die Rentenversicherung diesen Personen seit dem Jahr 2021 einen Zuschlag an Entgeltpunkten (Grundrentenzuschlag).⁴¹

Einordnung

Den Zuschlägen an Entgeltpunkten liegt keine Beitragszahlung der Versicherten oder von Dritten zugrunde. Zudem sind diese Leistungen als Fürsorgeleistungen einzustufen und damit in die Verantwortung des Gesamtstaates gelegt. Schließlich ist die Honorierung der Lebensleistung keine Aufgabe der Rentenversicherung. Deshalb sind diese Leistungen als versicherungsfremd anzusehen.

³⁸ Die Rente nach Mindesteinkommen war eine Regelung, die vor dem Jahr 1973 liegende Pflichtbeitragszeiten mit geringen Rentenansprüchen aufwertete. Sie galt für Rentenzugänge nach dem Jahr 1972, die mindestens 25 Versicherungsjahre aufwiesen. Waren die in der Zeit vor dem Jahr 1973 durch Pflichtbeitragszeiten erworbenen Rentenansprüche geringer als die Rentenansprüche, die man mit 75 % des Durchschnittsverdienstes erzielen konnte, wurden die Ansprüche für die Jahre vor dem Jahr 1973 auf 75 % des Durchschnittswertes aufgestockt. Die Rente nach Mindesteinkommen ist im Zuge der Rentenreform 1992 durch die Berücksichtigung von Mindestentgeltpunkten bei geringem Arbeitsentgelt abgelöst worden.

³⁹ Durch die Rente nach Mindestentgeltpunkten (Mindestentgeltpunkte bei geringem Arbeitsentgelt, § 262 SGB VI) werden für Versicherte mit mindestens 35 Jahren rentenrechtlichen Zeiten die Pflichtbeitragszeiten vor dem Jahr 1992 aufgewertet, wenn die damit verbundenen Rentenansprüche im Durchschnitt geringer als 0,0625 Entgeltpunkte je Kalendermonat bzw. 0,75 Entgeltpunkte pro Jahr (entspricht einer Beitragszahlung aufgrund 75 % des Durchschnittsentgelts) waren. Die Entgeltpunkte werden dabei mit dem Faktor 1,5 multipliziert. Der Wert von 0,0625 Entgeltpunkten je Monat bzw. 0,75 Entgeltpunkten pro Jahr darf durch die Aufwertung aber nicht überschritten werden. Der Zuschlag wird dann entsprechend gekappt.

⁴⁰ § 76g SGB VI, eingeführt durch Artikel 1 des Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz) vom 12. August 2020, BGBl. I, S. 1879.

⁴¹ Der Grundrentenzuschlag auf die Rente wird wie folgt festgelegt: Zunächst werden die durchschnittlich pro Jahr erzielten Entgeltpunkte ermittelt. Liegen diese zwischen 0,3 und 0,8 Entgeltpunkten, wird diese durchschnittliche Entgeltpunktzahl für 35 Beitragsjahre verdoppelt. Allerdings darf mit dem Zuschlag die durchschnittliche Entgeltpunktzahl nicht mehr als 0,8 Entgeltpunkte betragen. Der Zuschlag wird dann entsprechend gekappt. Zudem wird der Grundrentenzuschlag mit einem Abschlag von 12,5 % versehen. Im „Übergangsbereich“ von 33 bis 35 Jahren an Grundrentenzeiten ist der Zuschlag geringer.

3.3.4 Hinterbliebenenrenten als versicherungsfremde Leistung

Sachverhalt

Ein weiterer Zweck der GRV besteht darin, das Todesfallrisiko abzusichern, indem sie Hinterbliebenenrenten (Witwen- und Witwerrenten⁴² sowie Waisenrenten⁴³) zahlt. Der VDR hatte im Jahr 1995 die Hinterbliebenenversorgung nicht als versicherungsfremd eingestuft, da sie auf einer Beitragszahlung, zwar nicht der Berechtigten, aber der Verstorbenen beruhe.

Der Bericht der Bundesregierung aus dem Jahr 2004 stufte dagegen den Teil der Hinterbliebenenversorgung als versicherungsfremd ein, der über das **Rentensplitting** hinausgeht. Zum Jahr 2002 führte der Gesetzgeber das Rentensplitting als optionalen Ersatz für die Witwen- und Witwerrente ein. Danach werden die in der Ehe erworbenen Rentenansprüche hälftig auf die beiden Ehegatten aufgeteilt. Der Ehepartner mit den höheren in der Ehezeit erworbenen Rentenansprüchen überträgt dabei in dem Maße Rentenansprüche auf seinen Ehepartner, dass beide über gleich hohe in der Ehezeit erworbene Rentenansprüche verfügen. Bezüglich der Rentenansprüche aus der gesetzlichen Rente ist damit das Rentensplitting dem Versorgungsausgleich bei Ehescheidungen nachempfunden. Das Rentensplitting beruht auf dem Grundgedanken der Ehe als lebenslange Bedarfsgemeinschaft und der daraus erwachsenden Unterhalts- und Versorgungspflicht. Damit könne das Rentensplitting als adäquate Ausgestaltung der Hinterbliebenenversorgung innerhalb der Rentenversicherung gesehen werden.⁴⁴

Den mit dem Rentensplitting übertragbaren Entgeltpunkten liegen grundsätzlich Beitragszahlungen zugrunde. Somit sind die Rentenzahlungen, die auf Entgeltpunkten aus dem Rentensplitting beruhen, eine Versicherungsleistung. Entsprechend wird argumentiert, dass nur diejenigen Ausgaben für Hinterbliebenenrenten versicherungsfremd sind, die die Aufwendungen aus dem Rentensplitting übersteigen.⁴⁵

Die Höhe dieser Rentenansprüche aus dem Rentensplitting ist individuell sehr unterschiedlich und hängt im Wesentlichen davon ab, wie lange die Ehe gedauert hat und wie unterschiedlich hoch die Rentenansprüche der beiden Partner waren.

Beispiel

Ehepartner 1 hat eine Altersrente von 1 000 Euro und Ehepartner 2 von 2 000 Euro monatlich. In der Ehezeit hat Ehepartner 1 durch Beiträge 10 Entgeltpunkte und Ehepartner 2 durch Beiträge 30 Entgeltpunkte erworben.

⁴² §§ 46, 242a, 243, 243a, 245a, 303 SGB VI.

⁴³ §§ 48, 304 SGB VI.

⁴⁴ Vgl. Jahresgutachten 2005/2006 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Ziffer 553.

⁴⁵ Dabei ist es irrelevant, ob das Rentensplitting tatsächlich durchgeführt wird. Entscheidend sind die aufgrund des Rentensplittings erwerbenden Rentenansprüche.

Ehepartner 2 verstirbt. Die Witwen- bzw. Witwerrente für Ehepartner 1 ist 55 % der Altersrente von Ehepartner 2, also 1 100 Euro.⁴⁶

Hätte das Ehepaar ein Rentensplitting durchgeführt, wären die zusammen in der Ehezeit erworbenen Entgeltpunkte hälftig auf die Ehepartner aufgeteilt worden. Zusammen haben sie in der Ehezeit 40 Entgeltpunkte erworben. Somit hätte bei einem Rentensplitting jeder 20 Entgeltpunkte bekommen. Das heißt, Ehepartner 2 hätte 10 Entgeltpunkte an Ehepartner 1 abgeben müssen. Diese haben derzeit einen Wert von 393,20 Euro monatlich.⁴⁷

Es wird nun unterstellt, dass 393,20 Euro der Witwen- bzw. Witwerrente des Ehepartners 1 von 1 100 Euro auf Beiträgen beruhen also eine Versicherungsleistung sind. 706,80 Euro sind der das Rentensplitting übersteigende Teil der Witwen- bzw. Witwerrente und somit versicherungsfremd. Der versicherungsfremde Anteil an der Witwen- bzw. Witwerrente beträgt rund 64 %.

Einordnung

Da die Absicherung des Todesfallrisikos einen Zweck der Rentenversicherung darstellt, ist die Hinterbliebenenversorgung grundsätzlich nicht als versicherungsfremd einzustufen. Der Versicherungszweck hat sich jedoch geändert, als der Gesetzgeber im Jahr 1986 die Einkommensanrechnung auf die Renten wegen Todes einführte.⁴⁸ Auf die Hinterbliebenenrenten werden eigene Einkommen der Berechtigten angerechnet, wenn sie einen bestimmten Freibetrag übersteigen. Eine Hinterbliebenenrente wird also nur geleistet, wenn das eigene Einkommen nicht ausreicht, um sich selbst zu versorgen. Damit hat die Hinterbliebenenrente einen Fürsorgecharakter. Auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) stellte fest, dass die Hinterbliebenenrente eine vorwiegend fürsorglich motivierte Leistung sei, da sie ohne eigene Beitragsleistung des Rentenempfängers oder erhöhte Beitragsleistung des Versicherten gezahlt wird.⁴⁹

Es stellt sich somit die Frage, welcher Teil der Zahlungen für Hinterbliebene als Versicherungsleistung und welcher Teil als Fürsorgeleistung anzusehen ist. Ein Weg, die **Witwen- und Witwerrenten** in diese beiden Teile aufzuspalten, führt über das Rentensplitting. Gedanklich geht man dabei davon aus, dass das Rentensplitting durchgeführt worden wäre. Die übertragbaren Entgeltpunkte beruhen auf Beiträgen. Damit ist die aus diesen Entgeltpunkten beruhende Rente eine Versicherungsleistung. Der Teil der Hinterbliebenenrente, der diese

⁴⁶ Wenn Ehepartner 1 als eigenes Einkommen nur seine Versichertenrente hat, liegt dieses Einkommen unterhalb des Freibetrages nach § 97 Absatz 2 SGB VI. Die Witwen- bzw. Witwerrente wird also nicht gekürzt.

⁴⁷ Der aktuelle Rentenwert beträgt seit 1. Juli 2024 39,32 Euro: $10 \times 39,32 = 393,20$ Euro.

⁴⁸ Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeiten-Gesetz. Ehepaare konnten bis Ende des Jahres 1988 eine gemeinsame Erklärung abgeben, wenn für sie noch das alte Recht gelten sollte. Entsprechend wird für diese Personen und für Witwen- und Witwerrenten mit Rentenbeginn vor dem Jahr 1986 die Einkommensanrechnung nicht angewendet (§ 314 SGB VI). Für Personen im Beitrittsgebiet gilt hingegen die Einkommensanrechnung, auch wenn die Rente schon vor dem Jahr 1986 begonnen hat (§ 314a Absatz 2 SGB VI).

⁴⁹ BVerfG, Beschluss vom 18. Februar 1998 – 1 BvR 1318/86 –, BVerfGE 97, 271 bis 297.

„Versicherungsrente“ übersteigt, ist versicherungsfremd. Mit der konzeptionellen Aufteilung der Rentenzahlung in einen Versicherungsanteil und einen versicherungsfremden Anteil, ist jedoch noch nicht das Problem gelöst, den versicherungsfremden Teil der Zahlungen zu beziffern.⁵⁰

Für **Waisenrenten** gilt die Argumentation über das Rentensplitting nicht. Für die Waisenrenten gibt es zudem seit dem Jahr 2015 keine Einkommensanrechnung mehr. Soweit und solange ein (weiterer) Versicherungszweck der Rentenversicherung auch darin gesehen wird, Waisen und Halbwaisen Leistungen zu gewähren, könnten die Waisenrenten als nicht versicherungsfremd gesehen werden.

3.3.5 West-Ost-Transfer als versicherungsfremde Leistung

Sachverhalt

Der West-Ost-Transfer entspricht dem jährlichen Defizit aus den Einnahmen und Ausgaben der Rentenversicherung im Beitrittsgebiet. Dieses Defizit muss durch einen entsprechenden Überschuss in den alten Bundesländern gedeckt werden.

Der VDR⁵¹ hatte im Jahr 1995 diese Transferzahlung nicht als versicherungsfremd eingestuft, da regionale Ausgleichsmaßnahmen innerhalb des Rentenversicherungssystems als Ausdruck des systemimmanenten Solidarprinzips betrachtet werden müssten.⁵²

Der Bericht der Bundesregierung aus dem Jahr 2004 bezeichnete dagegen die Transfers als einigungsbedingte Lasten, die den „normalen“ regionalen Finanzausgleich innerhalb der Rentenversicherung übersteigen.⁵³ Diese Lasten müssten vom Gesamtstaat getragen werden und seien somit als versicherungsfremd anzusehen.

Einordnung

Defizite und Überschüsse aus in einer Region anfallenden Einnahmen und Ausgaben gibt es in jeder Sozialversicherung. Sie sind systemimmanent. Sie gibt es auch in den alten

⁵⁰ Um den versicherungsfremden Teil einer Rentenzahlung zu bestimmen, müsste für jede Witwen- und Witwerrente fiktiv das Rentensplitting durchgeführt werden. Dazu sind nicht nur Informationen (z. B. Dauer der Ehe oder in der Ehezeit erzielte Entgeltpunkte) des Verstorbenen, sondern auch vom überlebenden Ehegatten erforderlich. Diese Informationen liegen oftmals nicht vor. Deshalb und weil auch der Aufwand für eine solche Berechnung zu groß wäre, kann der versicherungsfremde Anteil nur geschätzt werden. Für solche Schätzungen kann es wiederum unterschiedliche Ansätze geben.

⁵¹ Vgl. Ruland, a. a. O., S. 35.

⁵² Auch in einer Privatversicherung ist die regionale Umverteilung versicherungsimmanent, es sei denn die regionale Zugehörigkeit eines Versicherten geht mit einem anderen Risiko einher, für das dann ein entsprechender anderer Beitrag erhoben werden muss.

⁵³ Vgl. Bericht der Bundesregierung, a. a. O., S. 575 bis 577.

Bundesländern, aber auch innerhalb des Beitrittsgebietes, wenn man die Regionen entsprechend abgrenzt. Nur aus der Höhe des Defizits auf einen versicherungsfremden Charakter zu schließen, ist systematisch nicht korrekt. Dies bedeutete, dass ein Teil des West-Ost-Transfers noch systemgerecht wäre, weil er dem „normalen“ regionalen Finanzausgleich entspricht. Der darüberhinausgehende Teil wäre eine einigungsbedingte Last, die vom Gesamtstaat zu tragen wäre. Diese Grenze zu ziehen, erscheint unmöglich.

Den West-Ost-Transfer als „Leistung“ zu kategorisieren, ist schon aus systematischen Gründen nicht angebracht. Beim West-Ost-Transfer handelt es sich nicht um eine individuelle Leistung, sondern um einen Saldo aus Einnahmen und Ausgaben einer regional abgegrenzten Versichertengruppe. Bei den Beitragszahlungen wird nicht auf individuelle Beitragszahlungen abgestellt und bei den Leistungen nicht auf individuelle Leistungen. Zudem werden Beiträge im gleichen Jahr und nicht vorher entrichtete Beiträge betrachtet.

Der West-Ost-Transfer kann nur dann als versicherungsfremd eingestuft werden, wenn man gedanklich davon ausgeht, dass mit der „Rentenversicherung Ost“ nach der deutschen Einheit ein neues Umlagesystem auf dem ehemaligen Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) geschaffen wurde. Das Defizit dieses Systems zu decken, könnte als gesamtgesellschaftliche Aufgabe zur Überwindung der Teilung Deutschlands verstanden werden. Wenn das Rentensystem Westdeutschlands mit der Defizitdeckung beauftragt werden würde, übernehme es diese gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Für die Rentenversicherung West wäre dieser West-Ost-Transfer versicherungsfremd.

3.3.6 „Ostrenten“ als versicherungsfremde Leistung

Sachverhalt

Den Rentenzahlungen, die auf in der DDR vor der Deutschen Einheit getätigten Beitragszahlungen beruhen (sogenannte „Ostrenten“), liegen – ähnlich wie bei den FRG-Renten – keine Beitragszahlungen in das derzeitige Rentensystem zugrunde. Weder die enge Abgrenzung aus dem Jahr 1995 noch die erweiterte Abgrenzung aus dem Jahr 2004 wies die „Ostrenten“ als versicherungsfremd aus.

Einordnung

Bei den vor der Deutschen Einheit im Beitrittsgebiet erworbenen Rentenansprüchen könnte genauso wie beim West-Ost-Transfer argumentiert werden: Die Einbeziehung des Beitrittsgebietes kann gedanklich als Schaffung eines neuen Umlagesystems interpretiert werden. Es ist systemimmanent, dass es bei Einführung eines Umlagesystems „Einführungsgewinner“ gibt.⁵⁴ So beziehen Versicherte bei Einführung eines Umlagesystems Leistungen, ohne dafür

⁵⁴ Vgl. auch Sachverständigenrat, a. a. O., Ziffer 556.

vorher in diesem System Beiträge gezahlt zu haben.⁵⁵ Somit könnten die Renten, die auf Zeiten in der DDR beruhen, als systemkonforme Leistung des neuen Umlagesystems angesehen werden.

3.3.7 Höherwertung der Entgelte im Beitrittsgebiet als versicherungsfremde Leistung

Sachverhalt

Die DRV Bund hat in ihren letzten beiden Publikationen zur Höhe der versicherungsfremden Leistungen nicht mehr den West-Ost-Transfer als versicherungsfremde Leistung ausgewiesen, sondern den Anteil der Renten im Beitrittsgebiet, der auf die Höherwertung der Ost-Entgelte zurückzuführen ist.⁵⁶

Mit der Höherwertung der im Beitrittsgebiet erzielten Entgelte sollen Unterschiede im Lohnniveau zwischen den alten Bundesländern und dem Beitrittsgebiet ausgeglichen werden. Dazu werden die im Beitrittsgebiet erzielten Entgelte mit einem Umrechnungsfaktor (Höherwertungsfaktor) gemäß Anlage 10 zum SGB VI erhöht. Auf Grundlage dieses fiktiv erhöhten Einkommens werden für Versicherungszeiten in der DDR und für nach der Deutschen Einheit im Beitrittsgebiet gezahlte Beiträge Rentenansprüche – sogenannte Entgeltpunkte (Ost) – ermittelt. Der Umrechnungsfaktor entspricht dem Verhältnis des Durchschnittsentgelts in Westdeutschland zum Durchschnittsentgelt im Beitrittsgebiet.

Eine Folge dieser Höherwertung ist, dass die Beitragszahlerinnen und Beitragszahler im Beitrittsgebiet bei gleich hohem beitragspflichtigen Einkommen höhere Rentenansprüche erwerben als die im alten Bundesgebiet. Diesen höheren Rentenansprüchen liegen keine eigenen Beitragszahlungen zugrunde.

Mit dem **Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz** schafft der Gesetzgeber die Höherwertung schrittweise bis zum 1. Januar 2025 ab.⁵⁷ Damit entfällt auch der versicherungsfremde Anteil an den im Beitrittsgebiet neu erworbenen Rentenansprüchen.⁵⁸

Bei der **Bestimmung der Summe der versicherungsfremden Leistungen aufgrund der Höherwertung der Ost-Entgelte** gibt es grundsätzlich zwei Ansätze. Der erste Ansatz berücksichtigt die Höherwertung für sämtliche in der DDR und im Beitrittsgebiet erworbenen Rentenansprüche, also auch diejenigen Ansprüche, die auf vor der Deutschen Einheit in der DDR verbrachten Zeiten beruhen. Diesen Ansatz wählte die DRV Bund für die Quantifizierung der

⁵⁵ Zuletzt war dies in Deutschland bei der Einführung der Pflegeversicherung im Jahr 1995 der Fall.

⁵⁶ Vgl. Deutsche Rentenversicherung Bund „Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse 2017“, April 2019 und „Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse 2020“, Oktober 2021, jeweils Tabelle, Zeile 16.1.

⁵⁷ Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz vom 17. Juli 2017; BGBl. I 2017, S. 2575 ff.

⁵⁸ Für die vorher erworbenen Rentenansprüche bleibt der versicherungsfremde Anteil erhalten.

nicht beitragsgedeckten Leistungen aufgrund der Höherwertung. Betrachtete man z. B. eine Person im Beitrittsgebiet, die in den Jahren 1970 bis 2014 Beiträge gezahlt hat, so wäre deren Rente im Jahr 2015 um 84 % höher als die Rente einer Person im alten Bundesgebiet mit gleicher Erwerbs- und Einkommensbiografie.⁵⁹ Der versicherungsfremde Anteil am Bruttorentenbetrag für die Person im Beitrittsgebiet betrüge 45,7 %.⁶⁰ Die DRV Bund leitete aus diesem Ansatz für alle Rentenansprüche einen nicht beitragsgedeckten Betrag aufgrund der Höherwertung der Ost-Entgelte von rund 32 Mrd. Euro im Jahr 2020 ab.⁶¹

Der alternative Ansatz zur Quantifizierung der versicherungsfremden Leistungen aufgrund der Höherwertung berücksichtigt nur diejenigen Beiträge, die nach der Deutschen Einheit tatsächlich in das gesamtdeutsche System einbezahlt wurden. Erst ab diesem Zeitpunkt waren die Entgelte in Westdeutschland und im Beitrittsgebiet Grundlage für Beitragszahlungen in das gesamtdeutsche Rentensystem und die Besserstellung der Versicherten im Beitrittsgebiet bei gleichem Einkommen direkt gegeben. Verfolgt man diesen zweiten Ansatz, ist der versicherungsfremde Anteil an den Rentenzahlungen im Beitrittsgebiet deutlich geringer. Dies liegt vor allem daran, dass ab dem Jahr 1991 die Höherwertungsfaktoren deutlich geringer waren als für Zeiten vor der Deutschen Einheit.⁶² Die Größe des versicherungsfremden Anteils hängt zudem davon ab, welchen Anteil ihrer Erwerbsbiografie die betroffenen Rentnerinnen und Rentner in der Zeit nach der Deutschen Einheit verbracht haben. Derzeit dürfte noch ein großer Teil der Rentenzahlungen auf vor dem Jahr 1991 erworbenen Rentenansprüchen beruhen.

Einordnung

Versicherungsfremd sind im Beitrittsgebiet erworbene Rentenansprüche dann, wenn sie auf Grundlage der in das System gezahlten Beiträge höher ausfallen als im alten Bundesgebiet. Dies gilt für Teile der im Beitrittsgebiet erworbenen Rentenansprüche, die aus der **Höherwertung der Einkommen** resultieren. Versicherte im Beitrittsgebiet erwerben damit bei gleich hohem Einkommen bzw. gleich hohen Beitragszahlungen höhere Rentenansprüche als

⁵⁹ Berechnet für zwei Personen, die im genannten Zeitraum stets ein Entgelt auf dem Niveau des Durchschnittsentgelts erhalten haben. Die Anzahl der Entgeltpunkte der Person in den alten Bundesländern ist damit 45. Die Anzahl der Entgeltpunkte Ost für die Person im Beitrittsgebiet ist 89,76 und ergibt sich aus der Summe der Höherwertungsfaktoren im genannten Zeitraum. Der Faktor von 1,84 ergibt sich, wenn man die Anzahl der Entgeltpunkte mit den zu Beginn des Jahres 2015 gültigen aktuellen Rentenwerten von 26,39 Euro für das Beitrittsgebiet und 28,61 Euro für das frühere Bundesgebiet bewertet und die Rentenbeträge dann ins Verhältnis setzt.

⁶⁰ Dies berechnet sich aus dem Faktor von 1,84, um den die Rente in dem Beispiel für die Person im Beitrittsgebiet höher war: $1 - 1/1,84 = 0,457$.

⁶¹ Vgl. Tabelle 2, Tnr. 3.4. Die gesamten Rentenausgaben im Beitrittsgebiet im Jahr 2020 machten 61,5 Mrd. Euro aus. Bundestagsdrucksache 19/24925, Rentenversicherungsbericht 2020, Übersicht B 3, S. 25.

⁶² Vgl. Anlage 10 zum SGB VI.

die Versicherten im alten Bundesgebiet.⁶³ Diesen höheren Rentenansprüchen liegen keine Beitragszahlungen zugrunde. Sie können deshalb als versicherungsfremd angesehen werden.⁶⁴ Zudem könnte die Höherwertung als Aufwand zur Überwindung der Folgen der Teilung Deutschlands aufgefasst werden.⁶⁵ Wenn die Rentenversicherung diese Aufgabe übernimmt, sind die Ausgaben dafür versicherungsfremd.

Bei der **Quantifizierung** der versicherungsfremden Leistungen aufgrund der Höherwertung ist der Ansatz der DRV Bund, auch die in der DDR erworbenen Rentenansprüche zu berücksichtigen, nur eine Möglichkeit. Bei der alternativen Berechnungsweise wären die als versicherungsfremd ausgewiesenen Beträge geringer.

3.3.8 Wanderungsausgleich als versicherungsfremde Leistung

Sachverhalt

Der Bund trägt für die Knappschaftliche Rentenversicherung (KnRV) den Unterschiedsbetrag zwischen den Einnahmen und den Ausgaben eines Kalenderjahres und deckt damit deren Defizit.⁶⁶ Zudem zahlt die allgemeine Rentenversicherung an die KnRV jährlich einen Wanderungsausgleich.⁶⁷ Dieser Zahlung liegt die Annahme zugrunde, dass der durch den Wandel im Bergbau bedingte Rückgang der Anzahl an Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern in der KnRV zu einem entsprechenden Zuwachs in der allgemeinen Rentenversicherung führen würde.⁶⁸ Durch den Wanderungsausgleich sollen somit die aufgrund sinkender Versichertenzahlen entgangenen Beiträge an die KnRV von der allgemeinen Rentenversicherung übernommen werden.⁶⁹

Der Wanderungsausgleich wird jährlich berechnet, indem die Differenz der aktuellen Versichertenzahl in der KnRV zur Versichertenzahl des Jahres 1991 mit dem aktuellen Durchschnittsentgelt und dem aktuellen Beitragssatz multipliziert wird.⁷⁰ Damit wird unterstellt,

⁶³ Zurückzuführen ist dies darauf, dass im Zeitverlauf die Relation des aktuellen Rentenwerts Ost zum aktuellen Rentenwert (West) schneller gestiegen ist, als die Relation der Einkommen im Beitrittsgebiet zu den Einkommen in Westdeutschland. Dies resultiert z. B. aus der sogenannten Schutzklausel Ost, nach der die Rentenanpassungsrate im Beitrittsgebiet mindestens so hoch sein muss, wie die Rentenanpassungsrate im alten Bundesgebiet. Die Schutzklausel Ost kommt z. B. dann zum Tragen, wenn die Löhne im Beitrittsgebiet weniger stark steigen als in den alten Bundesländern.

⁶⁴ Vgl. auch Fichte, a. a. O., S. 49 und 51.

⁶⁵ Die Höherwertung führt zu höheren Ausgaben im Beitrittsgebiet und trägt damit zum regionalen Defizit des Beitrittsgebiets bei, das durch den West-Ost-Transfer auszugleichen ist. Entsprechend können die höheren Renten im Beitrittsgebiet aufgrund der Höherwertung der Ost-Entgelte als ein Teil des West-Ost-Transfers aufgefasst werden.

⁶⁶ § 215 SGB VI. Die GRV besteht aus der allgemeinen Rentenversicherung und der Knappschaftlichen Rentenversicherung. Dabei entfallen rund 95 % der Ausgaben der GRV auf die allgemeine Rentenversicherung.

⁶⁷ § 223 Absatz 6 SGB VI.

⁶⁸ Vgl. Fichte, a. a. O., S. 58 und 59.

⁶⁹ Beckmann in Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB VI, 3. Auflage, § 223 SGB VI (Stand: 1. April 2021), Rn. 42, 43.

⁷⁰ § 223 Absatz 6 Satz 3 SGB VI.

dass Versicherte aus der KnRV in die allgemeine Rentenversicherung „abgewandert“ wären. Die allgemeine Rentenversicherung „entschädigt“ die KnRV durch den Wanderungsausgleich für die unterstellten entgangenen Beiträge.

Da der Bund für das Defizit der KnRV aufkommt, reduziert der Wanderungsausgleich faktisch den Betrag, den der Bund zum Defizitausgleich an die KnRV zahlen muss. Im Jahr 2024 wird er voraussichtlich bei 3,3 Mrd. Euro liegen.⁷¹

Einordnung

Der Wanderungsausgleich ist keine Leistung an Versicherte, sondern ein Finanztransfer von der allgemeinen Rentenversicherung zur KnRV, der letztlich dazu dient, die KnRV finanziell zu unterstützen. Er entlastet den Bundeshaushalt, weil ansonsten das Defizit der KnRV höher ausfiele und der Bund dieses Defizit ausgleichen müsste. Der Zweck des Wanderungsausgleichs besteht faktisch darin, die finanzielle Stabilität der KnRV zu erhalten. Dies könnte als gesamtgesellschaftliche Aufgabe aufgefasst und müsste deshalb vom Bund finanziert werden. Indem die allgemeine Rentenversicherung diese Zahlung und damit die Aufgabe übernimmt, wäre die Zahlung versicherungsfremd. Schaffte der Gesetzgeber den Wanderungsausgleich ab, würde sich der Defizitausgleich des Bundes im gleichen Ausmaß erhöhen. Der Bund würde damit seine Finanzierungsverantwortung direkt wahrnehmen.

Der Bundesrechnungshof hatte daher empfohlen, den Wanderungsausgleich abzuschaffen und den Bundeszuschuss in Höhe des Wanderungsausgleiches zu reduzieren. Zudem würden durch die Abschaffung des Wanderungsausgleichs die Finanzströme zwischen den Trägern der allgemeinen Rentenversicherung und dem Träger der KnRV einfacher werden und der Verwaltungsaufwand für die Ermittlung und Zuweisung der Mittel an die KnRV entfielen. Das BMAS hatte mitgeteilt, dass es derzeit die Abschaffung des Wanderungsausgleichs nicht erwäge. Eine verbesserte Transparenz sei damit nicht zu erwarten.

3.3.9 Würdigung

Bei zahlreichen in der engen und erweiterten Abgrenzung als versicherungsfremd eingeordneten Leistungen gibt es Argumente, sie nicht als versicherungsfremd anzusehen. Es bestehen also Abgrenzungsschwierigkeiten. Bei anderen Leistungen, wie den Rententeilen, die auf die Höherwertung der Ostentgelte zurückzuführen sind, gibt es andere Ansätze, die Höhe der Leistung abzuschätzen, als den von der DRV Bund gewählten Ansatz. Damit ist umstritten, welche Leistungen versicherungsfremd sind und teilweise auch umstritten, wie die Höhe der Leistungen zu berechnen ist.

⁷¹ Bundestagsdrucksache 20/9400, Rentenversicherungsbericht 2023, Übersicht B 1, S. 23.

3.4 Höhe der versicherungsfremden Leistungen

Wegen der teilweise unterschiedlichen Sichtweisen zur Abgrenzung und zur Berechnung der versicherungsfremden Leistungen gibt es unterschiedliche Einschätzungen zur Höhe der versicherungsfremden Leistungen. Die DRV Bund quantifizierte und veröffentlichte bisher in unregelmäßigen zeitlichen Abständen – zuletzt für das Jahr 2020 – in einer eigenen Berechnung die versicherungsfremden Leistungen nach der engen Abgrenzung aus dem Jahr 1995 und der erweiterten Abgrenzung aus dem Jahr 2004.⁷² Letztere hat die DRV Bund ab ihrer Veröffentlichung aus dem Jahr 2019 verändert, indem sie nicht mehr den West-Ost-Transfer, sondern die höheren Renten im Beitrittsgebiet aufgrund der Höherwertung der Ost-Entgelte ausweist.

Nach den Berechnungen der DRV Bund machten die versicherungsfremden Leistungen im Jahr 2020 in der engen Abgrenzung 63,3 Mrd. Euro und in der erweiterten Abgrenzung 112,4 Mrd. Euro aus (vgl. Tabelle 2).

Sähe man nur die ab dem Jahr 1991 im Beitrittsgebiet aufgrund der Höherwertung erworbenen höheren Rentenansprüche als versicherungsfremd an, wäre vor allem dieser Posten deutlich niedriger einzuschätzen als von der DRV Bund.⁷³ Zudem könnten die Waisenrenten nicht mehr als versicherungsfremd anzusehen sein. Insgesamt wäre dann die Höhe der versicherungsfremden Leistungen zwischen der engen Abgrenzung und der erweiterten Abgrenzung anzusetzen.

⁷² Vgl. Deutsche Rentenversicherung Bund „Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse 2017“, April 2019 und „Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse 2020“, Oktober 2021.

⁷³ Auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes gab die DRV Bund an, dass sie dazu bisher noch keine Berechnungen angestellt habe.

Tabelle 2

Von der DRV Bund veröffentlichte nicht beitragsgedeckte bzw. versicherungsfremde Leistungen in der allgemeinen Rentenversicherung

Jahr	2009	2017	2020
Enge Abgrenzung			
	<i>in Mrd. Euro</i>		
Ersatzzeiten und Beschäftigungszeiten in einem Ghetto	1,9	1,1	0,7
Fremdrentengesetz-Zeiten	5,1	5,9	6,5
Anrechnungszeiten	8,4	8,2	8,2
Altersrenten vor Regelaltersgrenze ohne vollen Abschlag	11,3	11,5	12,4
Kindererziehungszeiten – Geburten vor 1992 ^a	6,0	13,6	19,0
Zusätzliche Entgeltpunkte wegen Berücksichtigungszeiten		0,3	0,5
Kindererziehungszeiten – Geburten ab 1992 bis Mai 1999		0,3	0,5
Kindererziehungsleistungen	0,3	0,1	0,0
Erwerbsminderungsrenten wegen Arbeitsmarktlage	0,6	0,9	0,9
Renten nach Mindesteinkommen/Mindestentgeltpunkten	3,0	3,3	3,3
Höherbewertung der Berufsausbildung	3,8	2,7	2,5
Wanderungsausgleich an die KnRV	2,0	2,7	2,9
Anteiliger Beitrag der Rentenversicherung zur Krankenversicherung der Rentner + Pflegeversicherung der Rentner	3,0	3,6	4,4
Nachgezahlte Beiträge	1,0	0,6	0,5
Weitere, wie anteilige Verwaltungs- und Verfahrenskosten	0,9	0,8	0,9
Summe der versicherungsfremden Leistungen in der engen Abgrenzung	47,3	55,7	63,3
Bundeszuschüsse (§§ 213 und 287e SGB VI)	57,3	67,8	75,3
Differenz zu den Bundeszuschüssen	10,0	12,1	12,0
Erweiterte Abgrenzung			
West-Ost-Transfer	14,3	---	---
Höherwertung der Ost-Entgelte		29,1	32,1
Splitting übersteigender Anteil der Witwen- und Witwerrenten	8,3	13,5	16,2
Waisenrenten	0,8	0,8	0,8
Summe der versicherungsfremden Leistungen in der erweiterten Abgrenzung	70,7	99,1	112,4
Bundeszuschüsse (§§ 213 und 287e SGB VI)	57,3	67,8	75,3
Differenz zu den Bundeszuschüssen	-13,4	-31,3	-37,1

^a Einschließlich Mütterrente I ab dem Jahr 2014 und Mütterrente II ab dem Jahr 2019.

Quelle: Veröffentlichung der DRV Bund „Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse 2020“, Oktober 2021.

4 Auskömmlichkeit der Bundeszuschüsse

Die versicherungsfremden Leistungen können nicht ohne die Bundeszuschüsse betrachtet werden. So haben die Bundeszuschüsse neben der Garantenfunktion auch die Funktion, die

nicht beitragsgedeckten (versicherungsfremden) Leistungen pauschal abzugelten.⁷⁴ Dahinter steht die Argumentation, dass gesamtgesellschaftliche Aufgaben, die durch die versicherungsfremden Leistungen erfüllt werden, aus Steuermitteln über einen Bundeszuschuss an die Rentenversicherung zu finanzieren sind. Sind die Bundeszuschüsse niedriger als die versicherungsfremden Leistungen, finanziert die (kleinere) Gemeinschaft der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler einen Teil der gesamtgesellschaftlich erwünschten Leistungen. Damit hätte ein Teil der Rentenversicherungsbeiträge den Charakter einer Steuer.

Durch den Vergleich der Höhe der Bundeszuschüsse mit der Höhe der versicherungsfremden Leistungen soll die Frage nach der Auskömmlichkeit bzw. die Frage nach dem Ausmaß der Fehlfinanzierung der versicherungsfremden Leistungen beantwortet werden.

Beim Vergleich der versicherungsfremden Leistungen mit der Höhe der Bundeszuschüsse werden der allgemeine Bundeszuschuss, der zusätzliche Bundeszuschuss und der Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss zugrunde gelegt. Sie beliefen sich im Jahr 2020 auf 75,3 Mrd. Euro.⁷⁵ Bei der engen Abgrenzung sind die Bundeszuschüsse im Jahr 2020 um 12 Mrd. Euro höher als die versicherungsfremden Leistungen. Bei der erweiterten Abgrenzung ergibt sich dagegen eine „Unterdeckung“ von 37,1 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2). Damit liegt die Höhe der Bundeszuschüsse innerhalb der Bandbreite zwischen der Höhe der versicherungsfremden Leistungen nach der engen und der erweiterten Abgrenzung (vgl. Abbildung 1).

⁷⁴ § 213 Absatz 1 i. V. m. Absatz 3 Satz 1 SGB VI.

⁷⁵ Vgl. DRV Bund „Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse 2020“, Oktober 2021.

Abbildung 1

Bundeszuschüsse liegen innerhalb der Bandbreite aus enger und erweiterter Abgrenzung

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



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund.

Würdigung

Mangels einheitlicher Abgrenzung der versicherungsfremden Leistungen und eindeutiger Vorgaben, sie zu berechnen, ist die Höhe der versicherungsfremden Leistungen unbestimmt. Der Bundesrechnungshof sieht gute Gründe, die Höhe der versicherungsfremden Leistungen im Bereich zwischen der engen und der erweiterten Abgrenzung einzuordnen. Damit wäre die Auskömmlichkeit der Bundeszuschüsse nicht zu verneinen. Eine bedeutende Fehlfinanzierung wäre derzeit nicht festzustellen. Entsprechend gäbe es zurzeit keinen Handlungsbedarf, aufgrund der Höhe der versicherungsfremden Leistungen die Höhe der Bundeszuschüsse zu verändern.

Aber die Einschätzung der Auskömmlichkeit der Bundeszuschüsse wäre leichter, wenn das BMAS sich zu der Frage äußern würde, welche Leistungen es als sozialpolitisch motiviert ansieht und sie deshalb nicht als Versicherungsleistungen einordnet. Damit würde es mehr Klarheit darüber schaffen, welche Leistungen die Rentenversicherung zwar erbringt, die aber gesamtgesellschaftliche Aufgaben erfüllen. Leichter wäre dann auch eine Aussage darüber, ob der Bund die Rentenversicherung über das Maß der versicherungsfremden Leistungen hinaus im Rahmen seiner Garantenfunktion finanziell unterstützt oder ob die Beitragszahlerinnen und Beitragszahler teilweise gesamtgesellschaftliche Aufgaben finanzieren und somit ein Teil ihrer Beiträge Steuercharakter hat.

5 Bericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales an den Rechnungsprüfungsausschuss

Der Rechnungsprüfungsausschuss hatte das BMAS gebeten, ihm bis zum 30. September 2024 über die ergriffenen Maßnahmen zu berichten. Dieser Bitte kam das BMAS nach.⁷⁶ Es teilte mit, dass es den Katalog der nicht beitragsgedeckten Leistungen mit der DRV Bund mittlerweile abschließend abgestimmt habe. Derzeit würden die statistischen Daten und Schätzungen des Umfangs dieser Leistungen für das Jahr 2023 aufbereitet. Es werde sich im Ergebnis um eine Abschätzung und nicht um eine exakte Berechnung der nicht beitragsgedeckten Leistungen handeln. Auch die genannten Abgrenzungsschwierigkeiten von nicht beitragsgedeckten Leistungen würden bestehen bleiben, sodass deren Höhe folgerichtig in der engen und der erweiterten Abgrenzung entsprechend dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses vorliegen werde. Geplant sei, dass das BMAS den gemeinsam mit der DRV Bund zu erstellenden Bericht über die Höhe der nicht beitragsgedeckten Leistungen dem Haushaltsausschuss noch im Jahr 2024 übermitteln werde.

Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMAS zusammen mit der DRV Bund den Katalog der versicherungsfremden Leistungen abgestimmt hat und deren Berechnung aktualisieren will. Zurecht weist es darauf hin, dass sich die Abgrenzungsschwierigkeiten bei den versicherungsfremden Leistungen nicht beseitigen lassen. Das sollte aus Sicht des Bundesrechnungshofes auch nicht das Ziel sein. Die Abgrenzungsschwierigkeiten und die unterschiedlichen Ansätze, die Höhe bestimmter versicherungsfremder Leistungen abzuschätzen, werden sich nicht beseitigen lassen. Sie sind gerade der Grund dafür, dass die pauschale Abgeltung der versicherungsfremden Leistungen über die Bundeszuschüsse das richtige Instrument ist, den Bund zur Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen heranzuziehen.

6 Stellungnahme des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

Das BMAS hat mit Schreiben vom 1. November 2024 zum Berichtsentwurf wie folgt Stellung genommen:

Der Gesetzgeber habe keine allgemein gültige Definition geschaffen, ob die Leistungen der GRV als beitragsgedeckt oder nicht beitragsgedeckt anzusehen sind. Grund hierfür sei, dass

⁷⁶ Rechnungsprüfungsausschuss, Ausschussdrucksache 318 vom 30. September 2024.

die getrennte Ausweisung von nicht beitragsgedeckten Leistungen in der GRV weder möglich noch sinnvoll sei. Hierzu gebe es seit Jahrzehnten eine bis heute andauernde Diskussion. Der Gesetzgeber entscheide in jedem einzelnen Gesetzgebungsverfahren über die Art der Finanzierung von Leistungen. Er beschließe demzufolge transparent sowohl den Leistungskatalog der GRV als auch die Art der Finanzierung der Leistungen der Rentenversicherung. Er bestimme damit, in welchem Umfang die Beitragszahlerinnen und Beitragszahler sowie die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler zur Finanzierung der Leistungen herangezogen werden.

Das BMAS hat auf ein Urteil des BSG aus dem Jahr 1998 verwiesen.⁷⁷ Danach gebe es verfassungsrechtlich keinen Maßstab für die Unterscheidung, was (Finanzierungs-)Aufgabe der Gesamtgesellschaft sei und was vom Gesetzgeber zulässigerweise der Sozialversicherung als eigene Aufgabe zur Finanzierung durch Beiträge zugewiesen werde. Daher sei es aus der Sicht des BMAS zulässig, dass der Gesetzgeber die Regelung zur Finanzierung im jeweiligen Gesetzgebungsverfahren festlege, ohne eine Einschätzung abzugeben, ob die Aufgabe als „versicherungsfremd“ anzusehen sei.

Der Solidargemeinschaft der GRV sei eine Reihe gesamtgesellschaftlicher Aufgaben übertragen worden, die sachgerecht von der Allgemeinheit zu tragen, also aus Steuern zu finanzieren seien.

Auch im Hinblick auf den Umfang der Bundeszuschüsse bedürfe es keiner Festlegung eines konkreten Katalogs an „nicht beitragsgedeckten“ Leistungen. Die Bundeszuschüsse zur Rentenversicherung dienten nicht nur der pauschalen Abgeltung der versicherungsfremden Leistungen. Sie hätten auch eine allgemeine Sicherungsfunktion (Garantenfunktion).

Das BMAS werde gemeinsam mit der DRV Bund noch in diesem Jahr für den Haushaltsausschuss einen Bericht erstellen, in dem sie die nicht beitragsgedeckten (sog. versicherungsfremden) Leistungen der allgemeinen Rentenversicherung und deren Höhe in der engen und der erweiterten Abgrenzung abschätzen werden. In diesem Bericht werde das BMAS auch darlegen, welche methodische Vorgehensweise der Abschätzung zugrunde liege. Die darin enthaltenen Abgrenzungen gingen auf die Systematik des Berichts der Bundesregierung an den Haushaltsausschuss aus dem Jahr 2004 und darauf aufbauender Veröffentlichungen der DRV Bund zurück. Aktualisierungen werde es im Bericht begründen.

7 Abschließende Würdigung

Es ist richtig, dass der Gesetzgeber bereits im Gesetzgebungsverfahren für jede einzelne Leistung die Finanzierung, ggf. mit Veränderung der Bundeszuschüsse, festlegt. Doch auf die einzelne Leistung kommt es hier nicht an. Vielmehr ist entscheidend, ob die Bundeszuschüsse ausreichen, die versicherungsfremden Leistungen insgesamt abzugelten. Somit ist eine Gesamtbetrachtung der versicherungsfremden Leistungen und der Bundeszuschüsse

⁷⁷ Urteil vom 29. Januar 1998, B 12 KR 35/95 R – BSGE 81, 276-288, SozR 3-2600 § 158 Nummer 1.

erforderlich. Diese ist nur möglich, wenn das BMAS alle versicherungsfremden Leistungen ausweist und quantifiziert.

Das BMAS verweist mit Bezug auf das Urteil des BSG aus dem Jahr 1998 darauf, dass es nicht Aufgabe des Gesetzgebers sei, eine Leistung als „versicherungsfremd“ einzustufen. Dem ist zu entgegnen, dass das BSG auch klarstellte, dass eine Abgrenzung zwischen den Aufgaben der Sozialversicherung und den Aufgaben der Gesamtgesellschaft politischer Natur sei und somit vom Gesetzgeber zu treffen sei. Insoweit kann das Urteil auch so interpretiert werden, dass gerade der Gesetzgeber eine solche Abgrenzung vornehmen kann.

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 besteht eine Verbindung zwischen den beiden Größen. Denn der Gesetzgeber wollte mit den Bundeszuschüssen auch die versicherungsfremden Leistungen pauschal abgelden. Somit ist es auch angebracht, beide Größen zu vergleichen. Zudem gibt es einen sachlichen Zusammenhang zwischen beiden Größen: So sollte vermieden werden, dass die Beitragszahlerinnen und Beitragszahler gesamtstaatlich erwünschte 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 der Garantenfunktion dienen. Es stellt sich jedoch die Frage, ob diese Funktion erfüllt werden kann, wenn die Bundeszuschüsse schon nicht ausreichen, um die versicherungsfremden Leistungen abzugelten.

Äußert sich das BMAS nicht zur Abgrenzung der versicherungsfremden Leistungen, ist die Höhe der versicherungsfremden Leistungen weiter unklar. Damit ist auch eine Aussage zur Auskömmlichkeit der Bundeszuschüsse nur schwer möglich. Folglich ist unklar, ob der Bund die Rentenversicherung über das Maß der versicherungsfremden Leistungen hinaus im Rahmen seiner Garantenfunktion finanziell unterstützt oder ob die Beitragszahlerinnen und Beitragszahler teilweise gesamtgesellschaftliche Aufgaben finanzieren und somit ein Teil ihrer Beiträge Steuercharakter hat.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMAS abgestimmt mit der DRV Bund noch in diesem Jahr einen Bericht an den Haushaltsausschuss zu den versicherungsfremden Leistungen und deren Höhe in der engen und der erweiterten Abgrenzung vorlegen will. Er hält es für richtig, dass das BMAS dabei auch darlegen will, welches methodische Vorgehen zugrunde liegt, um die Höhe der versicherungsfremden Leistungen abzuschätzen. Damit übernimmt das BMAS die Deutungshoheit über Abgrenzung und Berechnung der versicherungsfremden Leistungen.⁷⁸

Das BMAS legt in seiner Stellungnahme dar, dass es im Hinblick auf den Umfang der Bundeszuschüsse keiner Festlegung eines konkreten Katalogs an nicht beitragsgedeckten bzw.

⁷⁸ Vgl. Bemerkung „Gesetzliche Rentenversicherung: Transparenz bei den versicherungsfremden Leistungen schaffen“, Bundestagsdrucksache 20/9700, Nummer 9.

versicherungsfremden Leistungen bedürfe. Dennoch räumt es implizit ein, dass es einen solchen Katalog gibt. Denn es weist darauf hin, dass der GRV eine Reihe gesamtgesellschaftlicher Aufgaben übertragen wurden, die sachgerecht von der Allgemeinheit zu tragen, also aus Steuern zu finanzieren seien. Wenn es aber einen solchen Katalog gibt, ist es keine Frage der Zulässigkeit, sondern vielmehr ein Gebot der Fairness und der Schaffung von Transparenz, diesen Katalog offenzulegen.

Der Bundesrechnungshof wiederholt deshalb seine Auffassung, dass Transparenz bei den versicherungsfremden Leistungen erforderlich ist, um zum einen abschätzen zu können, ob die Bundeszuschüsse auskömmlich sind und damit nicht die Beitragszahlerinnen und Beitragszahler teilweise gesamtgesellschaftlich erwünschte Aufgaben finanzieren. Zum anderen kann nur so das Informationsbedürfnis von Parlament und Öffentlichkeit befriedigt werden. Dabei müssen die Abgrenzungsprobleme und die Probleme bei der Abschätzung der Höhe der versicherungsfremden Leistungen nicht gelöst sein. Sie sind gerade der Grund dafür, dass die pauschale Abgeltung über die Bundeszuschüsse das richtige Instrument ist, den Bund an der Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen zu beteiligen. Transparenz kann nach Ansicht des Bundesrechnungshofes auch hergestellt werden, wenn das BMAS die Höhe der versicherungsfremden Leistungen in einer Bandbreite darstellt. Die Bundeszuschüsse wären auskömmlich, wenn sie innerhalb der Bandbreite liegen.

Der Bundesrechnungshof wird das Thema weiterverfolgen und sich ggf. erneut dazu äußern.

Dr. Weber

Weinert

Beglaubigt: Schadow, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.