

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Martin Hebner, Norbert Kleinwächter, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD – Drucksache 19/30260 –**

### **Versicherungsfremde Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Seit Jahren besteht Uneinigkeit über die Definition der sogenannten versicherungsfremden Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV). Die Definition bzw. Abgrenzung hat Bedeutung mit Blick auf die sachgerechte Finanzierung dieser Leistungen mit einem Volumen von insgesamt etwa 103 Mrd. Euro, von denen etwa 34,4 Mrd. Euro nicht durch Bundeszuschüsse gedeckt sind (2019) (vgl. DRV Bund „Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse 2017“, [http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2019/2019-04-05\\_DRV\\_Nicht\\_betragsgedeckte\\_Leistungen\\_2017.pdf](http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2019/2019-04-05_DRV_Nicht_betragsgedeckte_Leistungen_2017.pdf)). Die sachgerechte Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen aus Steuermitteln ist nach Auffassung der Fragesteller eine der wenigen verbliebenden Stellschrauben zur Stabilisierung der GRV. Ein sinnvoller Lösungsansatz, um zu einer verbindlichen Abgrenzung zu gelangen, besteht nach Ansicht der Fragesteller darin, den überkomplexen Bereich der versicherungsfremden Leistungen in Einzelpositionen zu untergliedern und dann jeweils eine Einzelbewertung auf den aktuellen Zeitpunkt vorzunehmen.

Die Deutsche Rentenversicherung (DRV) hat für einige Jahre – aber nicht fortlaufend – die versicherungsfremden Leistungen und die nicht durch Bundeszuschüsse abgedeckten Leistungen beziffert und auch Prognosen veröffentlicht. Die DRV bezeichnet die versicherungsfremden Leistungen als nicht beitragsgedeckte Leistungen, wobei inhaltlich weitgehend Deckungsgleichheit besteht. Die von der DRV angewandte Definition beruhte ursprünglich auf der Abgrenzung des früheren Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR), auch als „VDR 1995“ bezeichnet. Diese Definition wurde dann zur sogenannten erweiterten Abgrenzung weiterentwickelt (vgl. DRV 10/2004, S. 569 bis 585 (575 f.) bzw. Haushaltsausschuss Ausschussdrucksache 1799, 15. Wahlperiode). In den gemeinsam von VDR und dem damaligen Bundesministerium für Gesundheit und Soziales (BMGS) 2003/2004 erstellten Berechnungen finden sowohl die Abgrenzung nach „VDR 1995“ als auch die „erweiterte Abgrenzung“ Berücksichtigung (vgl. DRV 10/2004, S. 569 bis 585 bzw. Haushaltsausschuss Ausschussdrucksache 1799, 15. Wahlperiode); auch in den folgenden Publikationen finden sich beide Abgrenzungen (z. B. Reineke, Ulrich in DRV 1/2012, S. 1 bis 4).

Im April 2019 wurden durch die Rentenversicherung für das Jahr 2017 aktuelle Zahlen vorgelegt (vgl. DRV Bund „Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse 2017“, [http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2019/2019-04-05\\_DRV\\_Nicht\\_betragsgedeckte\\_Leistungen\\_2017.pdf](http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2019/2019-04-05_DRV_Nicht_betragsgedeckte_Leistungen_2017.pdf)). Die von der DRV Bund zuletzt veröffentlichten Zahlen folgen der bereits früher angewandten Methodik. Nach der „erweiterten Abgrenzung“ der DRV ergeben sich für 2017 nicht beitragsgedeckte Leistungen in Höhe von insgesamt etwa 99 Mrd. Euro, und für 2019 wurden etwa 103 Mrd. Euro prognostiziert. Unter Einbeziehung der Bundeszuschüsse ergibt sich für 2017 eine ungedeckte Differenz in Höhe von etwa 31,3 Mrd. Euro; für 2019 wurde eine ungedeckte Differenz in Höhe von etwa 34,4 Mrd. Euro prognostiziert (vgl. DRV Bund „Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse 2017“).

Der Sozialbeirat hat im Rentenversicherungsbericht 2019, Punkt 51, S. 105, eine grundsätzliche Klärung der sachgerechten Finanzierung nach Beitrags- und Steueranteilen ausdrücklich angemahnt (Bundestagsdrucksache 19/15630). Dort heißt es wörtlich: „Der Sozialbeirat sieht es als unbefriedigend an, dass die Frage einer sachgerechten Aufteilung der Finanzierung der Rentenversicherung in Steuer- und Beitragsanteile bis heute ungelöst ist. Die Akzeptanz des Rentenversicherungssystems hängt auch daran, dass die Beitragszahler nicht zur Finanzierung von Aufgaben herangezogen werden, die nicht dem versicherungstypischen Ausgleich dienen. So gehen die Meinungen darüber auseinander, wie Leistungen wie etwa die Grundrente in dieser Hinsicht systematisch einzuordnen sind. Der Sozialbeirat hält es daher für geboten, die Frage der sachgerechten Finanzierung der Rentenversicherung nach Beitrags- und Steueranteilen grundsätzlich zu klären und nicht weiter diskretionär zu beantworten.“

Die Forderung des Sozialbeirates ist nach Ansicht der Fragesteller so zu verstehen, dass zunächst zu klären ist, was unter versicherungsfremden Leistungen in diesem Sinn zu verstehen ist. Dann ist in einem weiteren Schritt die Finanzierung durch Beitrags- und Steuermittel genauer auszuweisen, so etwa der Sachverständige Prof. Dr. Heinz-Dietrich Steinmeyer in seiner Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Deutschen Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales am 3. Mai 2021, S. 16 (Ausschussdrucksache 19(11)1066 <https://www.bundestag.de/resource/blob/838376/1c0c6c68720b3c57262f1a1ff06a0b34/19-11-1066-SN-ESV-Prof-Steinmeyer-data.pdf#page=17> ). Auch andere Sachverständige der Anhörung vom 3. Mai 2021 wiesen in ihren Stellungnahmen (Materialien Ausschussdrucksache 19(11)1080 <https://www.bundestag.de/resource/blob/828176/696ac66654698f7a3f50e6a6e76968a3/19-11-1080-Materialzusammenstellung-data.pdf>) bzw. in der Anhörung selbst (Wortprotokoll 19/122) auf die besondere Bedeutung der versicherungsfremden Leistungen und das vorgelagerte Problem einer fehlenden verbindlichen Definition hin.

Nach Auffassung der Fragesteller stellt die Aufstellung der Deutschen Rentenversicherung Bund „[n]icht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse 2017“ vom April 2019 mit den Maßstäben „VDR 1995“ und „erweiterte Abgrenzung“ einen validen Ausgangspunkt dar für eine Definition und Abgrenzung, die von allen Beteiligten als verbindlich akzeptiert wird. In der Folge wird die Bewertung der Bundesregierung zu den Einzelpositionen abgefragt; die Reihenfolge, Nummerierung und konkrete Bezeichnung der Einzelpositionen folgt der Aufstellung der DRV Bund vom April 2019.

1. Inwieweit werden durch die Bundesregierung die folgenden Positionen als nicht beitragsgedeckte versicherungsfremde Leistungen bewertet (soweit keine vollständige Bewertung als nicht beitragsgedeckte versicherungsfremde Leistung erfolgt, wird um eine nähere Begründung gebeten)
  - a) Position 8.2. Zeiten nach dem Fremdrentengesetz (2017 5,9 Mrd. Euro) als versicherungsfremde Leistung (ja, nein, anteilig),

- b) Position 8.3. Anrechnungszeiten wegen AU, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft, schulische Ausbildung (2017 8,2 Mrd. Euro) als versicherungsfremde Leistung (ja, nein, anteilig),
- c) Position 8.4. Altersrenten vor Regelaltersgrenze ohne vollen Abschlag (2017 11,5 Mrd. Euro) als versicherungsfremde Leistung (ja, nein, anteilig),
- d) Position 8.5. Kindererziehungszeiten für Kinder mit Geburt vor 1992 (2017 13,6 Mrd. Euro) als versicherungsfremde Leistung (ja, nein, anteilig),
- e) Position 8.6. Kindererziehungsleistungen (2017 0,1 Mrd. Euro) als versicherungsfremde Leistung (ja, nein, anteilig),
- f) Position 8.6.a) Zusätzliche Entgeltpunkte für Berücksichtigungszeiten wegen Kindererziehungszeiten (2017 0,3 Mrd. Euro) als versicherungsfremde Leistung (ja, nein, anteilig),
- g) Position 8.6.b) Kindererziehungszeiten für Kinder mit Geburt zwischen 1992 bis Mai 1999 (2017 0,3 Mrd. Euro) als versicherungsfremde Leistung (ja, nein, anteilig),
- h) Position 8.6.c) Einigungsbedingte Leistungen, z. B. Auffüllbeträge, 2. SED-Unrechtsbereinigungsgesetz (2017 0,1 Mrd. Euro) als versicherungsfremde Leistung (ja, nein, anteilig),
- i) Position 8.7. Volle Erwerbsminderungsrenten wegen Arbeitsmarktlage, Arbeitsmarktrenten (2017 0,9 Mrd. Euro) als versicherungsfremde Leistung (ja, nein, anteilig),
- j) Position 8.8. Renten nach Mindesteinkommen/Mindestentgeltpunkten (2017 3,3 Mrd. Euro) als versicherungsfremde Leistung (ja, nein, anteilig),
- k) Position 8.9. Höherbewertung der Berufsausbildung (2017 2,7 Mrd. Euro) als versicherungsfremde Leistung (ja, nein, anteilig),
- l) Position 8.10. Wanderungsausgleich zur knappschaftlichen Rentenversicherung (2017 2,7 Mrd. Euro) als versicherungsfremde Leistung (ja, nein, anteilig),
- m) Position 8.11. Anteiliger RV-Anteil zur KVdR (2017 3,6 Mrd. Euro) als versicherungsfremde Leistung (ja, nein, anteilig),
- n) Position 8.12. Leistungen aus nachgezahlten Beiträgen z. B. Heiratsersatzung (2017 0,6 Mrd. Euro) als versicherungsfremde Leistung (ja, nein, anteilig),
- o) Position 8.13. Weitere Leistungen wie anteilige Verwaltungs- und Verfahrenskosten (2017 0,8 Mrd. Euro) als versicherungsfremde Leistung (ja, nein, anteilig),
- p) Position 16.1. West-Ost-Transfer, „Höherwertung“ der Ost-Entgelte (2017 29,1 Mrd. Euro) als versicherungsfremde Leistung (ja, nein, anteilig),
- q) Position 16.2. Splitting übersteigender Anteil der Witwen-/Witwerrente (2017 13,5 Mrd. Euro) als versicherungsfremde Leistung (ja, nein, anteilig),
- r) Position 16.3. Waisenrenten (2017 0,8 Mrd. Euro) als versicherungsfremde Leistung (ja, nein, anteilig)?

Zu den genannten und weiteren Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung gibt es keine allgemein gültige Definition, ob diese als „beitragsgedeckt“ oder „nicht beitragsgedeckt“ anzusehen sind. Grund hierfür ist, dass die getrennte Ausweisung von „nicht beitragsgedeckten Leistungen“ in der Rentenversicherung weder möglich noch sinnvoll ist. Hierzu gibt es seit Jahrzehnten eine bis heute andauernde Diskussion über die Frage, welche Leistungen als

„nicht beitragsgedeckt“ anzusehen sind und was zum sozialen Ausgleich in der Rentenversicherung zählt (vgl. hierzu die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der AfD auf Bundestagsdrucksache 19/940 – zu den Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung für versicherungsfremde Leistungen in den Jahren 2016 und 2017 sowie die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der AfD auf Bundestagsdrucksache 19/14706 – betreffend die Entwicklung versicherungsfremder Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung).

Die Einschätzungen zu dieser Frage gehen weit auseinander. Beispielsweise wird in der Wissenschaft auch die Meinung vertreten, dass die Leistungen für Kindererziehung aufgrund des generativen Beitrags als systemimmanent anzusehen seien und daher eine Finanzierung über Beitragsleistung im System sachgerecht wäre. Auch bezüglich der beschlossenen Grundrente vertreten einzelne Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler die Auffassung, es sei nicht notwendigerweise geboten, diese Leistung durch eine Erhöhung der Bundesmittel zu finanzieren. Über solche und ähnliche Sachverhalte lässt sich streiten, über die Art der Finanzierung von Leistungen entscheidet aber letztlich allein der Gesetzgeber.

Der Gesetzgeber beschließt sowohl den Leistungskatalog der gesetzlichen Rentenfinanzierung als auch die Art der Finanzierung der Leistungen der Rentenversicherung. Er bestimmt damit, in welchem Umfang die Beitragszahlerinnen und Beitragszahler sowie die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler zur Finanzierung der Leistungen herangezogen werden.

In einem Urteil aus dem Jahr 1998 stellte das Bundessozialgericht (BSG, Urteil vom 29. Januar 1998, B 12 KR 35/95 R –, BSGE 81, 276-288, SozR 3-2600 § 158 Nummer 1) im Zusammenhang mit der Finanzierung versicherungsfremder Leistungen fest, dass es verfassungsrechtlich keinen Maßstab gibt, für die Unterscheidung, was (Finanzierungs-)Aufgabe der Gesamtgesellschaft ist und was vom Gesetzgeber zulässigerweise der Sozialversicherung als eigene Aufgabe zur Finanzierung durch Beiträge zugewiesen wird. Eine Abgrenzung zwischen den Aufgaben der Sozialversicherung und den Aufgaben der Gesamtgesellschaft sei verfassungsrechtlich nicht im Einzelnen vorgegeben, sondern politischer Natur und vom Gesetzgeber zu treffen.

Aus Sicht der Bundesregierung ist festzuhalten, dass die Höhe der Bundesmittel nicht allein in ihrer Relation zu den nicht beitragsgedeckten Leistungen zu beurteilen ist. Denn die an die gesetzliche Rentenversicherung gezahlten Bundesmittel erfüllen mehrere Aufgaben. Dazu zählt zwar auch die pauschale Abgeltung nicht beitragsgedeckter Leistungen. Die Funktion der Bundeszuschüsse geht jedoch weit über die Erstattung einzelner Leistungen bzw. Leistungsteile hinaus. Mit der allgemeinen Sicherungsfunktion der Bundeszuschüsse gewährleistet der Bund die dauerhafte Funktions- und Leistungsfähigkeit der Rentenversicherung auch unter sich verändernden ökonomischen und demografischen Rahmenbedingungen. Die Zuschüsse dienen damit auch dazu, die Beitragszahlerinnen und Beitragszahler vor übermäßiger Belastung zu schützen.