

Fichte, Damian

Research Report

Versicherungsfremde Leistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung und ihre sachgerechte Finanzierung

KBI Schrift, No. 107

Provided in Cooperation with:

DSi - Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e.V., Berlin

Suggested Citation: Fichte, Damian (2011) : Versicherungsfremde Leistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung und ihre sachgerechte Finanzierung, KBI Schrift, No. 107, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/45565>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Versicherungsfremde Leistungen in
der Gesetzlichen Rentenversicherung
und ihre sachgerechte Finanzierung

Versicherungsfremde Leistungen in der
Gesetzlichen Rentenversicherung
und ihre sachgerechte Finanzierung

Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung und ihre sachgerechte Finanzierung

Damian Fichte

Karl-Bräuer-Institut
des Bundes der Steuerzahler e.V.
Berlin

Januar 2011

Herausgegeben vom Karl-Bräuer-Institut
des Bundes der Steuerzahler e.V.

Hersteller: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Bonn
ISSN 0173-3397

Preis: 8 Euro

Geleitwort

Die Begrenzung und Rückführung der überhöhten Staatsverschuldung ist nicht zuletzt aufgrund der verfassungsrechtlichen Schuldengrenze dringend notwendig. Um eine langfristige solide Finanzierung der öffentlichen Haushalte sicherzustellen, müssen vor allem alle Staatsausgaben auf den Prüfstand gestellt werden. Denn Abgabenerhöhungen stehen hierfür aufgrund der bereits zu hohen Belastung der Steuer- und Beitragszahler nicht zur Verfügung.

Bei der Überprüfung der Ausgaben des Bundes fällt der Blick sofort auf die Zuweisungen an die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV). Sie stellen mit einem Volumen von rund 81 Mrd. Euro die größte Ausgabengruppe dar und haben einen Anteil von einem Viertel an den Gesamtausgaben des Bundes. Häufig wird behauptet, dass diese Zuweisungen für Kürzungen tabu sind. Der Bund der Steuerzahler und sein Karl-Bräuer-Institut sehen dies jedoch anders.

Die Zuweisung von Bundesmitteln an die GRV ist aus finanzwissenschaftlicher und ordnungspolitischer Sicht vor allem dann berechtigt und geboten, wenn sie zur Finanzierung von sogenannten versicherungsfremden Leistungen eingesetzt werden. Damit sind Leistungen gemeint, die dem Zweck der GRV und ihren Aufgaben fremd sind. Wie das Karl-Bräuer-Institut in der vorliegenden Ausarbeitung analysiert, existieren in der GRV zahlreiche versicherungsfremde Leistungen, für die eine solche Finanzierungsweise sachgerecht ist. Gleichwohl stellt das Institut fest, dass viele von diesen Leistungen entbehrlich sind und daher abgebaut werden können. Das gesamte Ausgabenkürzungspotenzial liegt im zweistelligen Milliardenbereich.

Würden die Bundesmittel sachgerecht nach dem Umfang der Ausgaben für die versicherungsfremden Leistungen bemessen, könnten die Bundeszuweisungen durch einen Abbau der entbehrlichen

Fremdleistungen reduziert werden. Dies würde den Bundeshaushalt im erheblichen Umfang entlasten und einen bedeutenden Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten.

Das Karl-Bräuer-Institut zeigt in dieser Ausarbeitung einen Teil des Weges zur erfolgreichen Haushaltskonsolidierung auf. Nun liegt es an der Bundesregierung, diesen notwendigen Weg zu beschreiten.

Berlin, im Januar 2011

Dr. Karl Heinz Däke

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Kurzfassung	1
1. Ermittlung und Überprüfung versicherungsfremder Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) weiterhin erforderlich.....	5
2. Aufgaben und Finanzierung der GRV	7
2.1 Aufgaben und Leistungen der GRV.....	7
2.2 Finanzierung der GRV	7
3. Zur Abgrenzung und Quantifizierung versicherungsfremder Leistungen in der GRV.....	11
3.1 Kriterien zur Abgrenzung versicherungsfremder Leistungen in der GRV.....	11
3.2 Das Problem der Quantifizierung.....	13
4. Ermittlung und Überprüfung versicherungsfremder Leistungen in der GRV	15
4.1 Kriegsfolgelasten	15
4.1.1 Ersatzzeiten.....	15
4.1.2 Renten nach dem Fremdrentengesetz	17
4.1.3 Sonstige Kriegsfolgelasten.....	19
4.2 Anrechnungszeiten.....	20
4.2.1 Pauschale Anrechnungszeiten.....	20
4.2.2 Nachgewiesene Anrechnungszeiten.....	21
4.3 Höherbewertung der Berufsausbildung	24
4.4 Höherbewertung von Sachbezugszeiten vor dem Jahr 1957.....	26
4.5 Rente nach Mindesteinkommen.....	28
4.6 Nachgezahlte Beiträge	30

4.7 Rentenbezug vor Erreichen des gesetzlichen Renteneintrittsalters ohne Abschläge	31
4.8 Hinterbliebenenrenten.....	36
4.9 Besondere Regelungen in den neuen Bundesländern ..	46
4.9.1 Wiedervereinigungsbedingte Leistungen.....	46
4.9.2 Höherer Rentenanspruch in den neuen Bundesländern.....	49
4.9.3 West-Ost-Transfer (nicht versicherungsfremd)...	53
4.10 Anteilige Krankenversicherungsbeiträge.....	54
4.11 Arbeitsmarktbedingte Erwerbsminderungsrenten	55
4.12 Sonstige Rehabilitationsleistungen.....	57
4.13 Wanderungsausgleich an die knappschaffliche Rentenversicherung.....	58
4.14 Anteilige Verwaltungs- und Verfahrenskosten	60
4.15 Zusammenfassung und Überblick der versicherungsfremden Leistungen	60
5. Zuweisungen des Bundes an die GRV	63
5.1 Zuschüsse und Erstattungen des Bundes	63
5.1.1 Bundeszuschüsse.....	63
5.1.2 Bundeserstattungen	68
5.2 Beitragszahlungen des Bundes	70
5.2.1 Beiträge für Kindererziehungszeiten	70
5.2.2 Beiträge für bestimmte Personengruppen	74
5.3 Zusammenfassung und Überblick der Bundeszuweisungen.....	77
6. Schlussfolgerungen und Empfehlungen	78
6.1 Sachgerechte Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen ist derzeit nicht sichergestellt	78
6.2 Abbau von entbehrlichen versicherungsfremden Leistungen statt Erhöhung der Bundesmittel	80
6.3 Bemessung der Bundesmittel nach dem Umfang der versicherungsfremden Leistungen	83

Kurzfassung

Die Zuweisungen des Bundes an die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) sind seit Jahren die größte Ausgabenposition im Bundeshaushalt und steigen stetig weiter an. Aus finanzwissenschaftlicher und ordnungspolitischer Sicht ist die Zuweisung allgemeiner Haushaltsmittel des Bundes an die GRV sachgerecht, soweit damit politisch veranlasste Leistungen der GRV finanziert werden, die dem Zweck der GRV und ihren Aufgaben fremd sind. Im Gegensatz zu solchen aus Bundesmitteln zu finanzierenden *versicherungsfremden* Leistungen sind die *versicherungsgemäßen* Leistungen der GRV über Beiträge der GRV-Versicherten zu finanzieren. Daher ist eine regelmäßige Ermittlung des Umfangs der versicherungsfremden Leistungen erforderlich, um die sachgerechte Verwendung der Finanzmittel überprüfen zu können.

Zur Abgrenzung von versicherungsgemäßen und versicherungsfremden Leistungen in der GRV werden **Kriterien** mit Hilfe des Versicherungs- bzw. Äquivalenzprinzips formuliert. Eine Verwirklichung des Versicherungsprinzips in der GRV verlangt vor allem,

- dass die Versicherten für die Versicherungsleistungen Beiträge zu entrichten haben und diese in einem angemessenen Verhältnis zu den Leistungen stehen,
- dass deshalb Personen, die keine Beiträge zahlen, auch keinen Anspruch auf Leistungen haben,
- dass die Versicherten keine zusätzlichen Leistungen beanspruchen können, wenn sie dafür keine zusätzlichen Beiträge erbringen,
- dass die Versicherten nur dann Anspruch auf Leistungen haben, wenn sie ein entsprechendes Rentenalter erreicht, der Risikofall der Erwerbsminderung oder des Todes eintritt, sowie – bezogen auf den Risikofall der Erwerbsminderung – um ihn wirksam abzuwenden,

- dass die Leistungen, die dem Aufgabenbereich anderer Sozialversicherungszweige zuzurechnen sind, von diesen auch getragen werden,
- dass die Beitragsmittel für Aufgaben, die im Interesse der Versichertengemeinschaft sind, bzw. für den Versicherungszweck und nicht in erster Linie für allgemeine bzw. gesamtgesellschaftliche Anliegen verwendet werden.

Als versicherungsfremd sollen in der GRV demnach solche Leistungen eingestuft werden, bei denen die genannten Kriterien des Versicherungsprinzips missachtet werden.

Unter Zugrundelegung dieser Kriterien zeigt die Analyse, dass in der GRV **zahlreiche versicherungsfremde Leistungen** existieren. Hierzu gehören unter anderem Hinterbliebenenrenten, abschlagsfreie Renten vor Erreichen der Regelaltersgrenze, Kriegsfolgelasten oder Anrechnungszeiten. Die Ausgaben für die versicherungsfremden Leistungen, die sachgerecht aus Bundesmitteln finanziert werden sollten, werden vom Institut auf rund **80 Mrd. Euro** geschätzt.

Demgegenüber stehen **Zuweisungen des Bundes** an die GRV in Höhe von rund 75 Mrd. Euro, wovon allerdings nur rund **73 Mrd. Euro** zur Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen eingesetzt werden können.

Im Ergebnis sind die Ausgaben für die versicherungsfremden Leistungen der GRV nur unzureichend durch Bundesmittel gedeckt. Es verbleibt derzeit eine **Unterdeckung** von schätzungsweise rund **7 Mrd. Euro**. In dieser Höhe werden Leistungen, die dem Zweck der GRV fremd sind, aus den Beitragseinnahmen der GRV finanziert. Die Beitragszahler werden auf diese Weise derzeit mit einem um etwa 0,8 Prozentpunkte überhöhten Beitragssatz übermäßig belastet.

Trotz der Unterfinanzierung versicherungsfremder Leistungen ist nach Ansicht des Instituts eine Erhöhung der Bundesmittel abzulehnen. Vielmehr muss die Korrektur der Finanzierungsstruktur mit einer **strukturellen Bereinigung des Leistungsspektrums** einhergehen. Hierzu schlägt das Institut vor, künftig keine neuen Renten nach dem Fremdrentengesetz mehr zu gewähren, sowohl auf die Bewertung von (noch bestehenden) Anrechnungszeiten als auch auf die Höherbewertung der Berufsausbildung zu verzichten, die Rente nach Mindesteinkommen abzuschaffen, den Fürsorgecharakter der Hinterbliebenenrenten zu stärken und den zurzeit existierenden Rentenvorsprung von Versicherten in den neuen Bundesländern durch eine Vereinheitlichung des Rentenrechts abzubauen. Zudem sollten bei der vorzeitigen Inanspruchnahme einer Altersrente künftig die belastungsneutralen Rentenabschläge und Rentenzuschläge regelmäßig hinsichtlich ihrer sachgerechten Höhe überprüft und die Regelaltersgrenze stetig an die Lebenserwartung angepasst werden. Schließlich sollte die Regelung zum Wanderungsausgleich ersatzlos gestrichen werden.

Das bezifferbare **Ausgabenkürzungspotenzial** bei den versicherungsfremden Leistungen, das zum einen infolge der bereits vom Gesetzgeber eingeleiteten Maßnahmen und zum anderen durch die Umsetzung der Institutsvorschläge langfristig erzielt werden kann, wird vom Institut auf **rund 25 Mrd. Euro** geschätzt. Hinzu kommt ein nicht quantifizierbares Ausgabenkürzungspotenzial bei dem Rentenbezug vor Erreichen der Regelaltersgrenze, den Hinterbliebenenrenten, dem höheren Rentenanspruch in den neuen Bundesländern sowie den anteiligen Krankenversicherungsbeiträgen und Verwaltungs- und Verfahrenskosten.

Damit die Zuweisungen des Bundes künftig ihre sachgemäße Aufgabe erfüllen können, die versicherungsfremden Leistungen zu finanzieren, sollten sie zu einer Summe zusammengefasst werden und ausdrücklich als **Erstattung der Ausgaben für die versicherungsfremden Leistungen gesetzlich verankert** werden.

Darüber hinaus sollte der Begriff der versicherungsfremden Leistungen in der GRV definiert werden. Ebenfalls ist eine **jährliche Ermittlung** der Ausgaben für die versicherungsfremden Leistungen notwendig.

Bei einer strikten Zweckbindung der Bundesmittel an die Ausgaben für die versicherungsfremden Leistungen und einem konsequenten Abbau der entbehrlichen versicherungsfremden Leistungen würden die Bundeszuweisungen auf mittlere und lange Sicht reduziert. Auf diese Weise könnte der **Bundeshaushalt im Milliardenumfang entlastet** werden. Die frei werdenden Bundesmittel könnten folglich für notwendige Entlastungen der Steuerzahler bei der Einkommensteuer und für die erforderliche Rückführung der Nettokreditaufnahme mitverwendet werden.

1. Ermittlung und Überprüfung versicherungsfremder Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) weiterhin erforderlich

Im Jahr 1998 hat das Institut eine Untersuchung zum Umfang der versicherungsfremden Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) vorgelegt.¹ Diese Ausarbeitung beschränkte sich nicht nur auf die Ermittlung der versicherungsfremden Leistungen, sondern umfasste auch ihre Überprüfung auf mögliche Ausgabenkürzungspotenziale. Seitdem wurde vom Gesetzgeber eine Vielzahl von Maßnahmen umgesetzt, die zahlreiche Veränderungen im Rentenrecht und im Leistungskatalog der GRV mit sich brachten und damit auch den Umfang der versicherungsfremden Leistungen beeinflusst haben. Aus diesem Grund ist eine Aktualisierung der Institutsstudie erforderlich.

Die notwendige Ermittlung und Überprüfung der versicherungsfremden Leistungen in der GRV ergibt sich aber vor allem aus den hohen und stetig steigenden Zuweisungen des Bundes an die GRV. Diese Bundesmittel betragen im Jahr 2011 rund 81 Mrd. Euro² und haben einen Anteil von einem Viertel an den Gesamtausgaben des Bundes. Aus finanzwissenschaftlicher und ordnungspolitischer Sicht ist die Zuweisung von allgemeinen Haushaltsmitteln des Staates bzw. des Bundes an die GRV vor allem dann berechtigt und geboten, wenn sie zur Finanzierung von Leistungen der GRV eingesetzt werden, die dem Zweck der GRV und ihren Aufgaben fremd sind.³ Deshalb ist eine regelmäßige Ermittlung des Um-

1 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung, Heft 86 der Schriftenreihe, Wiesbaden 1998, S. 8 ff.

2 Siehe Abschnitt 5.3, Tabelle 2.

3 Siehe Abschnitt 3.1.

fangs der versicherungsfremden Leistungen erforderlich, um die sachgerechte Verwendung der Finanzmittel überprüfen zu können.

Im Rahmen dieser Ausarbeitung versucht das Institut daher, sämtliche versicherungsfremden Leistungen der GRV zu ermitteln. Zudem sollen die versicherungsfremden Leistungen hinsichtlich ihrer Notwendigkeit und Beibehaltung überprüft werden. Das Ziel dieser Ausarbeitung besteht zum einen darin, zu prüfen, ob das Verhältnis von Beitragsmitteln und allgemeinen Haushaltsmitteln des Staates in der GRV mit den Grundsätzen einer sachgerechten Finanzierung vereinbar ist, und darzulegen, wie die derzeitige Finanzierungsstruktur gegebenenfalls optimiert werden kann, damit die Beitrags- und Steuerzahler nicht übermäßig mit Steuern und Abgaben belastet werden. Zum anderen sollen Möglichkeiten aufgezeigt werden, inwieweit entbehrliche staatliche Leistungen reduziert werden können, um die implizite Verschuldung des Staates sowie die Belastung der Beitrags- und Steuerzahler durch Steuern und Abgaben nachhaltig zu reduzieren.

2. Aufgaben und Finanzierung der GRV

2.1 Aufgaben und Leistungen der GRV

Die GRV ist einer der fünf Zweige der gesetzlichen Sozialversicherung in Deutschland. Ihre Existenz geht auf das Gesetz über die Invaliditäts- und Alterssicherung von 1889 zurück. Die Hauptaufgabe der GRV besteht darin, den Versicherten einen Versicherungsschutz für den Einkommensausfall im Alter zu gewähren, indem ihnen auf Basis ihrer vorausgegangenen Einzahlungen und ihres versicherten Einkommens nach Beendigung der Erwerbsphase eine lebenslange Leibrente gezahlt wird. Daneben erhalten die Versicherten auch einen Versicherungsschutz für den Risikofall der Erwerbsminderung und des Todes, um für die damit verbundene eigene und für die Hinterbliebenen bestehende Gefahr vorzusorgen, einen Einkommensausfall bei Eintritt der genannten Risiken zu erleiden.

Zu den Leistungen der GRV zählen entsprechend die Alters-, Erwerbsminderungs- und Hinterbliebenenrenten sowie Leistungen zur Erhaltung, Besserung und Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit. Fast alle Leistungen sind einkommensabhängige Geldleistungen bzw. Einkommensersatzleistungen; lediglich die Rehabilitationsleistungen werden als Sach- und Dienstleistungen einkommensunabhängig gewährt. Die Ausgaben der GRV beliefen sich im Jahr 2009 auf 246 Mrd. Euro; davon entfielen 239 Mrd. Euro auf die allgemeine Rentenversicherung.⁴

2.2 Finanzierung der GRV

Als zentraler Grundsatz für die Finanzierung der Sozialversicherung ist das *Versicherungs- bzw. Äquivalenzprinzip* anerkannt. Da-

4 Die GRV besteht aus der allgemeinen und der knappschaftlichen Rentenversicherung. Allerdings ist weitgehend die allgemeine Rentenversicherung Bestandteil der folgenden Untersuchung.

nach sollen Sozialversicherungsbeitrag und Sozialversicherungsleistung in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen und somit auch für eine gerechte Bemessung von Lasten und Leistungen sorgen. Allerdings orientiert sich die GRV nicht am reinen Äquivalenzprinzip, sondern an seiner eingeschränkten Form, der *Teilhabeäquivalenz*. Danach bestimmt die Höhe der gezahlten Beiträge nicht die absolute Höhe des Rentenanspruchs, sondern die relative Anspruchsposition des Versicherten innerhalb einer Generation. Die *Teilhabeäquivalenz* gewährleistet, dass ein höheres Einkommen und damit eine höhere Beitragsleistung während der Erwerbsphase zu einem höheren Anspruch auf Teilhabe am laufenden Beitragsaufkommen in der Ruhestandsphase führt als ein niedrigeres Einkommen und damit eine niedrigere Beitragsleistung. Die Verwirklichung der *Teilhabeäquivalenz* stellt die interpersonelle und intragenerative Verteilungsgerechtigkeit sicher, so dass innerhalb einer Generation die einkommensabhängige Rangordnung nach Beendigung der Erwerbsphase unverändert bleibt.⁵

Sozialversicherungsleistungen dürfen nur diejenigen Personen in Anspruch nehmen, die Mitglieder einer speziell definierten Versicherungsgemeinschaft sind und deshalb gesonderte Beiträge in die jeweilige Sozialkasse eingezahlt haben. Für die übrigen Sozialleistungen des Staates gilt dagegen das *Fürsorgeprinzip*. Bei *Fürsorgeleistungen* handelt es sich um gesamtgesellschaftliche Leistungen, die an keine Vorleistung geknüpft sind und auf die jeder Bürger im Falle der Bedürftigkeit einen Anspruch hat.⁶ Gemäß diesen beiden Prinzipien sind die Aufgaben und die Befugnisse des Staates voneinander abzugrenzen. Insbesondere kann den verschiedenen staatlichen Sozialleistungen eine eigene Finanzierungsform zugeordnet werden. Während *Sozialversicherungsleis-*

5 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung, (Fn 1), S. 8 ff.

6 Zur genauen Unterscheidung der Prinzipien vgl. etwa *H. Lampert* und *J. Althammer*, Lehrbuch der Sozialpolitik, 8. Auflage, Berlin [u. a.] 2007, S. 276 ff.

tungen aus zweckgebundenen Beiträgen finanziert werden sollten, sind gesamtgesellschaftliche *Fürsorgeleistungen* von der Allgemeinheit zu tragen und damit aus allgemeinen und nicht zweckgebundenen Haushaltsmitteln des Staates zu finanzieren.⁷

Entsprechend diesen Finanzierungsgrundsätzen erhebt die GRV zur Finanzierung ihrer Leistungen sachgerecht zweckgebundene Beiträge, die ihre Haupteinnahmequelle bilden. Die Beitragsbemessung in der GRV orientiert sich im Gegensatz zu privaten Versicherungen nicht an der reinen versicherungstechnischen Individualäquivalenz, sondern berücksichtigt auch solidarische Elemente. So werden Sozialversicherungsbeiträge nicht nach Merkmalen wie Alter, Geschlecht oder Gesundheitszustand differenziert und lediglich am beitragspflichtigen Einkommen des Versicherten bemessen. Im Jahr 2011 gilt bis zu einer Beitragsbemessungsgrenze von 5.500 Euro/Monat in den alten bzw. 4.800 Euro/Monat in den neuen Bundesländern ein Beitragssatz von 19,9 % des beitragspflichtigen Einkommens, der jeweils zur Hälfte vom Arbeitnehmer und Arbeitgeber getragen wird. Im Jahr 2009 betrugen die Beitragseinnahmen der GRV 182 Mrd. Euro; davon entfielen 181 Mrd. Euro auf die allgemeine Rentenversicherung. Hiervon waren wiederum rund 14 Mrd. Euro Beitragszahlungen des Bundes.⁸

Neben den Beitragseinnahmen erhält die GRV weitere Zuweisungen aus den allgemeinen Haushaltsmitteln des Bundes. Die Summe der Zuweisungen an die allgemeine Rentenversicherung betrug im Jahr 2009 rund 62 Mrd. Euro.⁹

Während aus dem Beitragsaufkommen sachgerecht die *versicherungsgemäßen* Leistungen finanziert werden sollen, sollten

7 Die Zuordnung der Finanzierungsformen zu den verschiedenen Leistungsarten ist innerhalb der finanzwissenschaftlichen Literatur allgemein anerkannt. Vgl. beispielsweise ebenda sowie H. Zimmermann und K.-D. Henke, Finanzwissenschaft, 9. Auflage, München 2005, S. 163 ff.

8 Zu den Beitragszahlungen des Bundes siehe ausführlich Abschnitt 5.2.

9 Daneben erhält die knappschaftliche Rentenversicherung einen Bundeszuschuss in Höhe von sechs Mrd. Euro. Siehe ausführlich Abschnitt 5.1 und 5.3.

die Bundesmittel grundsätzlich der Finanzierung versicherungsfremder Leistungen der GRV dienen. Ob die derzeitige Finanzierungsstruktur der GRV sachgerecht ist, hängt deshalb davon ab, in welchem Umfang die GRV versicherungsgemäße bzw. versicherungsfremde Leistungen erbringt und inwieweit sie beitrags- oder steuerfinanziert sind. Um dies beurteilen zu können, sollen im Rahmen dieser Ausarbeitung die versicherungsfremden Leistungen der GRV anhand der im nächsten Abschnitt erläuterten Kriterien bestimmt und überprüft werden.

3. Zur Abgrenzung und Quantifizierung versicherungsfremder Leistungen in der GRV

3.1 Kriterien zur Abgrenzung versicherungsfremder Leistungen in der GRV

Zur Abgrenzung von versicherungsgemäßen und versicherungsfremden Leistungen in der GRV werden Kriterien mit Hilfe des Versicherungs- bzw. Äquivalenzprinzips formuliert.¹⁰ Eine Verwirklichung des Versicherungsprinzips in der GRV verlangt vor allem,

- dass die Versicherten für die Versicherungsleistungen Beiträge zu entrichten haben und diese in einem angemessenen Verhältnis zu den Leistungen stehen,¹¹
- dass deshalb Personen, die keine Beiträge zahlen, auch keinen Anspruch auf Leistungen haben,
- dass die Versicherten keine zusätzlichen Leistungen beanspruchen können, wenn sie dafür keine zusätzlichen Beiträge erbringen,
- dass die Versicherten nur dann Anspruch auf Leistungen haben, wenn sie ein entsprechendes Rentenalter erreicht, der Risikofall der Erwerbsminderung oder des Todes eintritt, sowie – bezogen auf den Risikofall der Erwerbsminderung – um ihn wirksam abzuwenden,
- dass die Leistungen, die dem Aufgabenbereich anderer Sozialversicherungszweige zuzurechnen sind, von diesen auch getragen werden,

10 Hierzu greift das Institut auf seinen bereits in vergangenen Studien zu versicherungsfremden Leistungen in der gesetzlichen Sozialversicherung erstellten Kriterienkatalog zurück. Siehe zuletzt *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, *Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung*, Schriftenreihe, Heft Nr. 106, Berlin 2010, S. 19 f.

11 Zur Beitragsäquivalenz in der GRV siehe Abschnitt 2.2 sowie *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, *Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung*, (Fn 1), S. 6 ff.

- dass die Beitragsmittel für Aufgaben, die im Interesse der Versicherungsgemeinschaft sind, bzw. für den Versicherungszweck und nicht in erster Linie für allgemeine bzw. gesamtgesellschaftliche Anliegen verwendet werden.

Als versicherungsfremd sollen in der GRV demnach solche Leistungen eingestuft werden, bei denen die genannten Kriterien des Versicherungsprinzips missachtet werden. Dies ist offenkundig der Fall, wenn Leistungen der GRV an solche Personen gewährt werden, die keine Beiträge zahlen und somit nicht zur Versicherungsgemeinschaft gehören. Weiterhin liegen versicherungsfremde Leistungen vor, wenn es sich um Zusatzleistungen handelt, für die die Empfänger keine zusätzlichen Beiträge entrichten. Um versicherungsfremde Leistungen handelt es sich ebenfalls, wenn Leistungen an Personen gewährt werden, die das entsprechende Rentenalter noch nicht erreicht haben und bei denen der Risikofall Alter, Erwerbsminderung oder Tod nicht eingetreten ist. Zu den versicherungsfremden Leistungen zählen auch jene, die nicht in den Aufgabenbereich der GRV fallen. Dies ist dann der Fall, wenn zu erkennen ist, dass andere Sozialversicherungszweige für das Erbringen der Leistungen zuständig sind. Schließlich gehören zu den versicherungsfremden Leistungen solche, die nur in begrenztem Maße oder überhaupt nicht dem eigentlichen Versicherungszweck dienen. Abweichungen vom eigentlichen Versicherungszweck liegen dann vor, wenn Leistungen der GRV in den Dienst anderer Zielsetzungen, zum Beispiel der Sozial-, Familien- oder Wirtschaftspolitik, gestellt werden. Dem versicherten Teil der Bürger wird dann eine Verantwortung für allgemeine Staatsziele und die dazugehörige Finanzierungslast aufgebürdet, obwohl für diese allgemeinen Zwecksetzungen eine Einbeziehung und Inanspruchnahme aller Bürger sachgerecht wäre.

3.2 Das Problem der Quantifizierung

Die Quantifizierung der durch die Bereitstellung von versicherungsfremden Leistungen verursachten Ausgaben in der GRV stößt auf erhebliche Schwierigkeiten. Es existieren nämlich keine statistischen Daten zu Leistungen der GRV, die sich nach sämtlichen anspruchsbegründeten Merkmalen aufschlüsseln lassen und so eine genaue Bezifferung der versicherungsfremden Leistungen erlauben könnten. Nach Aussage der Deutschen Rentenversicherung (DRV) ist eine gesonderte Erhebung und Quantifizierung jener Leistungen komplex und mit vielen Schätzungen verbunden, was mit einem erheblichen Aufwand verbunden ist, den die DRV nicht leisten kann.¹²

In der Vergangenheit wurden zwei maßgebliche Erhebungen veröffentlicht, auf die hinsichtlich der Quantifizierung der versicherungsfremden Leistungen hilfsweise zurückgegriffen werden kann. Im Jahr 1997 legte der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) eine entsprechende Untersuchung vor.¹³ Diese Untersuchung war die Grundlage für den im Jahr 2004 veröffentlichten „Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der nicht beitragsgedeckten Leistungen und der Bundesleistungen an die Rentenversicherung“.¹⁴ Dieser Bericht ist die bisher aktuellste Veröffentlichung mit Angaben zum Volumen der versicherungsfremden Leistungen der GRV. Die Bundesregierung hat darin die Ausgaben der einzelnen versicherungsfremden Leistungen im Jahr 2003 beziffert sowie deren Entwicklung für die Jahre 2007 und 2017 prognostiziert. Die entsprechenden Zahlenangaben sind Orientierungsgrößen, die auf den Ergebnissen des Finanz- und

12 Dies teilte die DRV dem Institut als Antwort auf eine entsprechende Anfrage mit.

13 Siehe *Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.)*, *Versicherungsfremde Leistungen – sachgerecht finanzieren!*, Fakten und Argumente, Heft Nr. 5, Frankfurt am Main 1997. Siehe auch *F. Ruland*, *Versicherungsfremde Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung*, in: *Deutsche Rentenversicherung*, Heft Nr. 1/1995, S. 28 ff.

14 Siehe *Bundesregierung*, *Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der nicht beitragsgedeckten Leistungen und der Bundesleistungen an die Rentenversicherung vom 13. August 2004*, in: *Deutsche Rentenversicherung*, Heft Nr. 10/2004, S. 569 ff.

Rentenmodells des VDR basieren. Die Bundesregierung erklärte diesbezüglich, dass die Prognosen für die Zukunft zwar mit erheblichen Unsicherheiten verbunden sind, die Zahlen für das Jahr 2007 jedoch noch als einigermaßen belastbar einzustufen sind.¹⁵

Auf eine Anfrage zu einer im erwähnten Bundesregierungsbericht in Aussicht gestellten Aktualisierung und Fortschreibung des Berichts teilte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales mit, dass eine solche Aktualisierung nicht mit einem vertretbaren Aufwand geleistet werden kann. Da aber seit dem Jahr 2004 keine einschlägigen rentenrechtlichen Veränderungen erfolgt sind, sei der letzte Bundesregierungsbericht immer noch aussagekräftig.

Daher legt das Institut in der vorliegenden Ausarbeitung bei der Bezifferung der einzelnen versicherungsfremden Leistungen die Zahlenangaben der Bundesregierung aus ihrem Bericht von 2004 zugrunde. Sofern zu einigen versicherungsfremden Leistungen neuere Zahlen vorliegen, wird auf diese Angaben zurückgegriffen.

¹⁵ Vgl. ebenda, S. 570.

4. Ermittlung und Überprüfung versicherungsfremder Leistungen in der GRV

Gemäß den oben dargestellten Kriterien¹⁶ werden im Folgenden die versicherungsfremden Leistungen in der GRV ermittelt und überprüft. Die meisten der nachfolgend genannten versicherungsfremden Leistungen sind nicht nur vom Institut,¹⁷ sondern sowohl in Fachkreisen als auch von der Bundesregierung als solche bereits anerkannt.¹⁸

4.1 Kriegsfolgelasten

4.1.1 Ersatzzeiten

Als Ersatzzeiten gelten Zeiten vor dem 1. Januar 1992, in denen aufgrund von etwa Kriegsumständen bzw. Kriegsdienst, Flucht, Vertreibung oder politischer Inhaftierung in der DDR keine Versicherungsspflicht in der GRV bestand und daher die betroffenen Personengruppen nach Vollendung des 14. Lebensjahres keine

16 Siehe Abschnitt 3.1.

17 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung, (Fn 1), S. 6 ff.

18 Vgl. *P. Krause*, Fremdlasten in der Sozialversicherung, in: Vierteljahresschrift für Sozialrecht, Heft 2-3/1980, S. 152 ff.; *U. Rehfeld* und *H. Luckert*, Die versicherungsfremden Leistungen der Rentenversicherung – Eine Schätzung von Häufigkeit und Volumen, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft Nr. 1-2/1989, S. 51 f.; *F. Ruland*, Versicherungsfremde Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung, (Fn 13), *Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.)*, Versicherungsfremde Leistungen – sachgerecht finanzieren!, (Fn 13), *B. von Maydell* und *R. Seegmüller*, Versicherungsfremde Leistungen in der Sozialversicherung, Rechtsgutachten für das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit, München 1996; *J. Becker*, Transfergerechtigkeit und Verfassung, Tübingen 2001, S. 302 ff.; *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen, Jahresgutachten 2005/2006, Tz. 551 ff.; *V. Meinhardt* und *R. Zwiener*, Gesamtwirtschaftliche Wirkungen einer Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Sozialversicherung, Berlin 2005, S. 17 ff.; *W. Schmähl*, Aufgabenadäquate Finanzierung der Sozialversicherungen durch Beiträge und Steuern – Begründungen und Wirkungen eines Abbaus der „Fehlfinanzierung“ in Deutschland, ZeS-Arbeitspapier Nr. 5/06, S. 20 ff. Vgl. auch *Bundesregierung*, Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der nicht beitragsgedeckten Leistungen..., (Fn 14).

Beiträge an die GRV leisten konnten.¹⁹ Sie werden als rentenrechtliche Zeiten berücksichtigt und erhöhen den Rentenanspruch. Bei der Ermittlung des Rentenanspruchs wird für Ersatzzeiten die (fiktive) Zahlung von Beiträgen unterstellt. Die Höhe dieser fiktiven Beiträge orientiert sich am durchschnittlichen beitragspflichtigen Einkommen des Versicherten während seinen sonstigen belegungsfähigen bzw. nachgewiesenen rentenrechtlichen Zeiten.²⁰

Der rentensteigernden Berücksichtigung der Ersatzzeiten liegt die Annahme zugrunde, dass die betroffenen Versicherten aufgrund der oben erwähnten Umstände keiner Erwerbsbeschäftigung nachgehen konnten und somit unverschuldet von Beitragszahlungen abgehalten und am Erwerb von Rentenansprüchen gehindert wurden. Mit der Berücksichtigung der Ersatzzeiten sollen diese unverschuldeten Vorsorgelücken geschlossen werden.

Weil aber für die Rentenansprüche, die auf Ersatzzeiten beruhen, keine Beiträge zur GRV entrichtet wurden, liegt ein Verstoß gegen das Versicherungs- bzw. Äquivalenzprinzip vor. Zudem haben die Ersatzzeiten einen Entschädigungscharakter.²¹ Die Gewährung von derartigen Entschädigungsleistungen ist jedoch keine Aufgabe der GRV und dementsprechend ihrem Zweck fremd; vielmehr ist die Erbringung solcher Leistungen als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu betrachten. Daher sind Ersatzzeiten als eine versicherungsfremde Leistung der GRV zu beurteilen. Die Ausgaben der GRV für Rentenzahlungen, die auf Ersatzzeiten beruhen, sind somit nicht aus zweckgebundenen Beiträgen der Versichertengemeinschaft, sondern sachgerecht aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Staates zu finanzieren.

19 Vgl. § 250 SGB VI. Zu den Ersatzzeiten sind auch die Ersatzzeiten für Handwerker gemäß § 251 SGB VI zu zählen.

20 Zur Berechnung siehe § 71 ff. SGB VI.

21 Vgl. *F. Ruland*, Versicherungsfremde Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung, (Fn 13), S. 33.

Die durch die Gewährung von Ersatzzeiten bedingten Ausgaben werden von der Bundesregierung für das Jahr 2007 auf 1,6 Mrd. Euro geschätzt. Da diese Leistung mittlerweile hauptsächlich den älteren Rentempfängern zugutekommt, werden die Ausgaben langfristig auslaufen. So prognostiziert die Bundesregierung eine Reduzierung der Ausgaben auf 0,1 Mrd. Euro im Jahr 2017.

4.1.2 Renten nach dem Fremdrentengesetz

Gemäß dem Fremdrentengesetz (FRG) werden den nach Deutschland zugezogenen Vertriebenen und Spätaussiedlern Rentenansprüche in der GRV gewährt. Zur Ermittlung des Rentenanspruchs werden die im Ausland zurückgelegten Erwerbs- und Versicherungszeiten herangezogen und grundsätzlich genauso bewertet, als ob die Erwerbs- und Versicherungszeiten in Deutschland zurückgelegt und währenddessen Beiträge an die GRV gezahlt worden wären.

Die Zielsetzung des FRG, das als eines von vielen Kriegsfolgegesetzen als Fremdrenten- und Auslandsrentengesetz im Jahr 1952 in Kraft trat, bestand ursprünglich darin, die Vertriebenen ins deutsche Sozialversicherungssystem einzugliedern und ihnen angemessene Rentenansprüche in der GRV zu gewähren. Die im FRG enthaltenen Regelungen waren jedoch nur für einen Übergangszeitraum angelegt. Daher entschied der Gesetzgeber etwa 50 Jahre nach Ende des Zweiten Weltkriegs und durch den politischen Wandel im ehemaligen Ostblock veranlasst, die Gewährung von Rentenansprüchen nach dem FRG einzuschränken.²² Mittlerweile sind die Renten nach dem FRG auf Spätaussiedler konzentriert,

22 Vgl. *Fraktionen der CDU/CSU und FDP*, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Programms für mehr Wachstum und Beschäftigung in den Bereichen der Rentenversicherung und Arbeitsförderung (Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz – WFG), Bundestags-Drucksache 13/4610, S. 19.

wobei diese Rentenleistungen aufgrund der sinkenden Zuzüge von Spätaussiedlern zunehmend an Bedeutung verlieren sollten.²³

Für Vertriebene und Spätaussiedler, deren Rentenbeginn nach dem 30. September 1996 lag, wurde der Rentenanspruch nach dem FRG mittlerweile auf 60 % reduziert.²⁴ Zudem wurde für diejenigen Berechtigten, die nicht bereits vor dem 7. Mai 1996 ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland hatten, eine Begrenzung der anrechenbaren Entgeltpunkte auf höchstens 25 bei alleinstehenden Berechtigten und höchstens 40 bei Ehegatten, Lebenspartnern und in einer eheähnlichen Gemeinschaft lebenden Berechtigten²⁵ eingeführt.²⁶

Genauso wie bei den Ersatzzeiten liegt auch bei den Renten nach dem FRG ein Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip vor, weil für den Erwerb dieser Rentenansprüche keine Beiträge zur GRV gezahlt worden sind. Des Weiteren handelt es sich bei der Eingliederung von Vertriebenen und Spätaussiedlern in das Sozialversicherungssystem um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die dem Zweck der GRV fremd ist. Deshalb sind die Renten nach dem FRG als versicherungsfremde Leistungen der GRV einzustufen.

Die Ausgaben für die Renten nach dem FRG werden von der Bundesregierung für das Jahr 2007 auf 5,2 Mrd. Euro geschätzt. Für das Jahr 2017 wird ein Betrag von 5,5 Mrd. Euro prognostiziert. Aufgrund ihres versicherungsfremden Charakters sollten die Ren-

23 Die Anzahl der nach Deutschland zugezogenen Spätaussiedler ist in den letzten zwei Jahrzehnten stark zurückgegangen. Im Jahr 1991 wurden 397.073 Zuzüge verzeichnet, während im Jahr 2009 nur noch 3.360 Spätaussiedler nach Deutschland kamen. Vgl. *Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.)*, Übersicht über das Sozialrecht, 7. Auflage, Bonn 2010, S. 975.

24 Vgl. § 22 Abs. 4 FRG sowie die Übergangsregelung für damalige rentennahe Jahrgänge in § 4c FANG. Von den Leistungseinschränkungen sind zudem Rentenansprüche ausgenommen, die auf dem Abkommen über Soziale Sicherheit zwischen Deutschland und Polen basieren.

25 Bei einem aktuellen Rentenwert von derzeit 27,20 Euro ergibt dies einen maximalen Rentenanspruch nach dem FRG von 680 Euro/Monat für Alleinstehende und 1.088 Euro/Monat für Ehegatten.

26 Vgl. § 22b FRG sowie die Ausnahmeregelung in § 4b FANG.

ten nach dem FRG sachgerecht aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Staates finanziert werden.

Unabhängig von der Frage der Finanzierung erscheint die weitere Anwendung der Kriegsfolgengesetzgebung 65 Jahre nach Ende des Zweiten Weltkriegs höchst fragwürdig. Es sollte daher in Erwägung gezogen werden, künftig keine neuen Renten nach dem FRG mehr zu gewähren.²⁷ Eine Abschaffung des Rentenanspruchs nach dem FRG für Zugangsrentner wäre unter Berücksichtigung eines angemessenen Übergangszeitraums für rentennahe Jahrgänge verfassungsrechtlich zulässig, da derartige Rentenansprüche nicht dem Eigentumsschutz des Grundgesetzes nach Art. 14 Abs. 1 GG unterliegen.²⁸ Bei einem schrittweisen Abbau würden die Ausgaben für Rentenansprüche nach dem FRG auf längere Sicht auslaufen. Eine solche Maßnahme würde nicht zuletzt zu einer Entlastung der öffentlichen Haushalte beitragen.

4.1.3 Sonstige Kriegsfolgelasten

Neben den Ersatzzeiten und den Renten nach dem FRG existieren noch weitere Kriegsfolgelasten, die jedoch ein relativ geringes Ausgabenvolumen aufweisen und deshalb vernachlässigbar sein dürften. Gleichwohl sollten sie an dieser Stelle der Vollständigkeit halber genannt werden, da es sich bei ihnen ebenfalls um versicherungsfremde Leistungen der GRV handelt.

Hierzu gehören Leistungen nach dem *Wiedergutmachungsgesetz*, dem *dienstrechtlichen Kriegsfolgen-Abschlussgesetz*, dem *Gesetz zur Regelung der Verbindlichkeiten nationalsozialistischer Einrichtungen und der Rechtsverhältnisse an deren Vermögen*, dem

27 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung, (Fn 1), S. 16 f. Die Beendigung des FRG hatte der Sozialbeirat bereits im Jahr 1995 vorgeschlagen. Vgl. *Sozialbeirat*, Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 1995, Bundestags-Drucksache 13/2017, S. 227.

28 Vgl. BVerfG, 1 BvL 9/00 vom 13.06.2006; BVerfGE 29, 22, 34.

*Bundesentschädigungsgesetz sowie aufgrund der Rentenzusatzabkommen mit Israel und den USA.*²⁹

4.2 Anrechnungszeiten

4.2.1 Pauschale Anrechnungszeiten

Pauschale Anrechnungszeiten liegen vor, wenn Anrechnungstatbestände, die vor dem 1. Januar 1957 und nach Vollendung des 17. Lebensjahres entstanden sowie weder Beitrags- noch Ersatzzeiten sind, von den Versicherten nicht nachgewiesen werden können. Allerdings wird nur ein begrenzter Teil dieses Zeitraums als Anrechnungszeit berücksichtigt. Die Bewertung der pauschalen Anrechnungszeiten erfolgt ansonsten genauso wie die Bewertung der Ersatzzeiten.³⁰

Der Grund für die Einführung von pauschalen Anrechnungszeiten lag darin, dass die Versicherten dem Nachweis von rentenrechtlichen Zeiten, die vor dem 1. Januar 1957 lagen, häufig nicht nachkommen konnten, weil solche Nachweise nicht mehr vorhanden waren.³¹

Bei den pauschalen Anrechnungszeiten handelt es sich um versicherungsfremde Leistungen der GRV, weil für gewährte Rentenansprüche keine entsprechenden Beitragszahlungen erfolgt sind. Daher liegt hier ebenfalls ein Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip vor. Ferner werden pauschale Anrechnungszeiten auch zu Kriegsfolgelasten gezählt, so dass sie ein gesamtgesellschaftliches

29 Vgl. auch J. Becker, Transfergerechtigkeit und Verfassung, (Fn 18), S. 320; B. von Maydell und R. Seegmüller, Versicherungsfremde Leistungen in der Sozialversicherung, (Fn 18), S. 65 f. Zu den genannten internationalen Sozialversicherungsabkommen siehe auch Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung, (Fn 1), S. 52 f.

30 Vgl. § 253 SGB VI und §§ 71 ff. SGB VI. Siehe Abschnitt 4.1.1.

31 Vgl. Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenreformgesetz 1992), Bundestags-Drucksache 11/4124, S. 200.

Anliegen darstellen.³² Folglich sollten die Ausgaben aufgrund von pauschalen Anrechnungszeiten nicht aus zweckgebundenen Beiträgen der GRV, sondern aus den allgemeinen Haushaltsmitteln des Staates finanziert werden.

4.2.2 Nachgewiesene Anrechnungszeiten

Nachgewiesene Anrechnungszeiten sind belegbare rentenrechtliche Zeiten, in denen in der Regel keine Beiträge zur GRV entrichtet wurden, die aber dennoch den Rentenanspruch erhöhen. Dabei handelt es sich um Zeiträume, in denen die Beitragszahlung aufgrund von beispielsweise krankheitsbedingter Arbeitsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit, Schwangerschaft oder Mutterschaft während der Schutzfristen nach dem Mutterschutzgesetz sowie einer Schul-, Fachschul- und Hochschulausbildung ausgeblieben ist.³³ Bis Ende 1997 galten auch solche Zeiträume als Anrechnungszeiten, in denen beispielsweise aufgrund von Krankheit oder Arbeitslosigkeit eine Sozial- bzw. Lohnersatzleistung bezogen wurde.³⁴ Mittlerweile werden jedoch bei einem Sozialleistungsbezug Beiträge zur GRV vom jeweiligen Sozialleistungsträger gezahlt, weshalb lediglich Zeiten ohne eine Beitragsleistung als Anrechnungszeiten gelten. Die Bewertung der Anrechnungszeiten erfolgt unter der Annahme fiktiver Beitragszahlungen, deren Höhe sich am durchschnittlichen beitragspflichtigen Einkommen des Versicherten während seinen sonstigen belegungsfähigen rentenrechtlichen Zeiten orientiert.³⁵

Mit der Berücksichtigung und rentensteigernden Bewertung von Anrechnungszeiten sollten rentenrechtlich solche Zeiträume ausgeglichen werden, in denen der Versicherte ohne sein eigenes Ver-

32 Vgl. *F. Ruland*, Grundprinzipien des Rentenversicherungsrechts, in: *F. Ruland (Hrsg.)*, Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung, Neuwied 1990, S. 499. Siehe auch Abschnitt 4.1.

33 Vgl. § 58 SGB VI.

34 Vgl. *Bundesregierung*, Rentenreformgesetz 1992, (Fn 31), S. 141; *F. Ruland*, Grundprinzipien des Rentenversicherungsrechts, (Fn 32), S. 497.

35 Zur Berechnung siehe § 71 ff. SGB VI.

schulden an der Beitragszahlung an die GRV gehindert war, um Versorgungslücken zu vermeiden.³⁶

Die Bewertung von Zeiten einer Schul-, Fachschul- und Hochschulausbildung hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten laufend verändert.³⁷ Seit dem Jahr 2005 gelten Zeiten der Schul- und Hochschulausbildung als *unbewertete* Anrechnungszeiten und wirken demnach nicht rentensteigernd.³⁸ Dagegen werden die Zeiten einer Fachschulausbildung³⁹ und der Teilnahme an einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme weiterhin bis zu drei Jahren bewertet und erhöhen entsprechend den Rentenanspruch. Allerdings ist ihre Bewertung auf maximal 0,75 Entgeltpunkte pro Jahr begrenzt.⁴⁰

Der versicherungsfremde Charakter der nachgewiesenen Anrechnungszeiten ergibt sich daraus, dass den betroffenen Versicherten Rentenansprüche gewährt werden, ohne dass sie dafür Beiträge geleistet haben. Auch hier wird also vom Äquivalenzprinzip abgewichen.⁴¹ Das Bundesverfassungsgericht zählt die Anrechnungszeiten zum sozialen Ausgleich, da ihre Bewertung Ausdruck besonderer staatlicher Fürsorge ist.⁴²

Staatliche Fürsorgeleistungen sollten allerdings strikt an die Bedürftigkeit des Leistungsberechtigten anknüpfen. Aufgrund des-

36 Vgl. K. Gürtner, Kommentar zum § 58 SGB VI, Rdnr. 2, in: S. Leitherer (Hrsg.), Kassler Kommentar zum Sozialversicherungsrecht, Band 1.

37 Eine Übersicht zur Entwicklung findet man auf der Internetseite der Deutschen Rentenversicherung Bund unter http://www.deutsche-rentenversicherung-bund.de/nn_6986/DRVb/de/Inhalt/Presse/Hintergrundinfos/anrechnung__schulischer__ausbildungszeiten.html, Abrufdatum: 23.06.2010.

38 Vgl. *Fractionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitgesetz), Bundestags-Drucksache 15/2149. Zur Übergangsregelung bis Ende 2008 siehe § 263 Abs. 3 SGB VI.

39 Gemäß der Definition der Kultusministerkonferenz sind Fachschulen „Einrichtungen der beruflichen Weiterbildung. Die Bildungsgänge in den Fachbereichen schließen an eine berufliche Erstausbildung und an Berufserfahrungen an.“ Vgl. *Kultusministerkonferenz*, Rahmenvereinbarung über Fachschulen, Beschluss vom 07.11.2002 i. d. F. vom 03.03.2010.

40 Vgl. § 74 SGB VI.

41 Vgl. auch J. Becker, Transfergerechtigkeit und Verfassung, (Fn 18), S. 315 ff.

42 Vgl. BVerfGE, 58, 81 ff.

sen ist die Gewährung von staatlichen Transfers während der Altersvorsorgephase sozialpolitisch problematisch. Eine Bedürftigkeit von Versicherten bzw. Rentnern kann nämlich frühestens bei Beginn der Rentenphase festgestellt werden. Erst zu diesem Zeitpunkt steht das Ergebnis der individuellen Ansparbemühungen in Form des Rentenanspruchs fest. Auf dieser Grundlage kann dann beurteilt werden, ob der individuell angesparte Rentenbetrag im Alter ausreichend hoch ist. Werden staatliche Transferleistungen hingegen bereits während der Erwerbsphase gewährt, wirken sie zielungenau und drohen zu einer Verschwendung von öffentlichen Mitteln zu führen. Ferner erfolgt bei der Berücksichtigung von Anrechnungszeiten keine Bedürftigkeitsprüfung, so dass nicht festgestellt werden kann, ob der Versicherte über Vermögen oder Einkommen verfügt, aus denen er seine Altersversorgung finanzieren könnte. Auch deshalb besteht die Gefahr, dass staatliche Transfers nicht nur an Bedürftige, sondern auch an Bessergestellte vergeben werden und somit ihr sozialpolitisches Ziel verfehlen. Die ungerechtfertigte Gewährung von Sozialleistungen an Bessergestellte ist vor allem bei der Bewertung von Anrechnungszeiten wegen Zeiten einer Schul-, Fachschul- und Hochschulausbildung offensichtlich. Aus sozialpolitischen Gründen ist die Subventionierung von persönlichen Ausbildungsentscheidungen, insbesondere der Hochschulzeit, abzulehnen, weil die höhere Ausbildung in der Regel zu einem höheren Einkommen während der anschließenden Erwerbsphase führt.⁴³ Eine Bedürftigkeit kann bei höher qualifizierten Versicherten daher grundsätzlich ausgeschlossen werden.⁴⁴

43 Zum Zusammenhang zwischen Bildungsabschluss und Einkommen siehe *Organisation for Economic Co-operation and Development (Hrsg.), Bildung auf einen Blick* 2010, S. 133 ff.

44 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung, (Fn 1), S. 20. Vgl. auch *W. Scherf*, Langfristige Sicherheit der Renten – Eine sozialpolitische Illusion?, Finanzwissenschaftliches Arbeitspapier des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften der Justus-Liebig-Universität Gießen Nr. 48, Gießen 1997, S. 14.

Insofern war es eine folgerichtige Maßnahme des Gesetzgebers, die Bewertung von schulischen Anrechnungszeiten abzubauen. Allerdings sollte erwogen werden, auf die Bewertung von sämtlichen Anrechnungszeiten, vor allem der Zeiten einer Fachschulausbildung, zu verzichten. Aus Vertrauensschutzgründen dürften sie bei Berücksichtigung einer Übergangsphase nur bei Zugangrentnern entfallen. Die bereits bestehenden Rentenzahlungen aufgrund von Anrechnungszeiten sollten aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Staates finanziert werden, da es sich hierbei um eine versicherungsfremde Leistung der GRV handelt.

Die Bundesregierung schätzt die Ausgaben für die Rentenzahlungen aufgrund von Anrechnungszeiten für das Jahr 2007 auf 8,5 Mrd. Euro. Bis 2017 sollen sie auf 5,6 Mrd. Euro sinken. Weitergehende Ausgabenreduzierungen ließen sich dann erzielen, wenn – wie vorgeschlagen – auf die Bewertung von nachgewiesenen Anrechnungszeiten gänzlich verzichtet würde. Infolge dessen würden langfristig keine Ausgaben mehr für diese versicherungsfremde Leistung anfallen. Die Ausgaben für pauschale Anrechnungszeiten laufen hingegen auf mittlere bis lange Sicht ohnehin aus, da sie nur den Jahrgängen bis einschließlich 1939 zugutekommen.⁴⁵

4.3 Höherbewertung der Berufsausbildung

Zeiten einer beruflichen Ausbildung gelten als sogenannte beitragsgeminderte Zeiten.⁴⁶ Obwohl das Arbeitsentgelt aus einer Berufsausbildung selbst beitragspflichtig ist, werden Zeiten der beruflichen Ausbildung von bis zu drei Jahren genauso bewertet wie Zeiten einer schulischen Ausbildung.⁴⁷ Dementsprechend werden fiktive Beitragszahlungen auf Basis von bis zu 75 % des

45 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung, (Fn 1), S. 19.

46 Vgl. § 54 Abs. 3 SGB VI.

47 Siehe Abschnitt 4.2.2.

Durchschnittsentgelts der Rentenversicherten ermittelt, die mit der tatsächlichen Beitragszahlung aus dem Ausbildungsentgelt verglichen werden. Bei der Bestimmung des daraus entstehenden Rentenanspruchs wird die für den Versicherten günstigere Variante gewählt. Bis zum Jahr 1997 wurden Zeiten der beruflichen Ausbildung sogar bis zu vier Jahren und pauschal mit 90 % des Durchschnittsentgelts bewertet.⁴⁸

Darüber hinaus wurden auf diese Weise auch die ersten drei Jahre einer versicherten Beschäftigung oder selbständigen Tätigkeit bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres eines jeden Versicherten bewertet. Da das tatsächliche Entgelt in den ersten drei Berufsjahren häufig unter dem der fiktiven Beitragsbemessung zugrundeliegenden fiktiven Entgelt von bis zu 75 % des durchschnittlichen Entgelts aller Rentenversicherten lag, wurden die tatsächlich gezahlten Beiträge zugunsten der betroffenen Versicherten aufgewertet und ihr Rentenanspruch dadurch erhöht.⁴⁹ Die Höherbewertung der ersten drei Berufsjahre wurde schließlich abgeschafft und gilt nur noch für die Rentenzugänge vor dem Jahr 2009.⁵⁰

Die erläuterten Regelungen wurden eingeführt, um Nachteile bei der Altersversorgung aufgrund von geringer Beitragszahlung zu verhindern. Die pauschale Höherbewertung diente auch der Beweiserleichterung, da eine Berufsausbildung nicht gesondert vom Versicherten nachgewiesen werden musste.⁵¹

Sowohl die Höherbewertung der Berufsausbildung als auch der ersten drei Berufsjahre stellen Abweichungen vom Äquivalenz-

48 Vgl. auch *Fraktionen der CDU/CSU und FDP*, Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz – WFG, (Fn 22), S. 23.

49 Siehe auch *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung, (Fn 1), S. 21 ff.

50 Vgl. § 246 SGB VI und *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, RV-Nachhaltigkeitsgesetz, (Fn 38). Zur Übergangsregelung bis 2009 siehe § 263 Abs. 5 SGB VI.

51 Vgl. K. Gürtner, Kommentar zum § 246 SGB VI, Rdnr. 5, in: S. Leitherer (Hrsg.), *Kassler Kommentar zum Sozialversicherungsrecht*, Band 2.

prinzip dar, weil für die höheren Rentenansprüche keine entsprechenden Beitragszahlungen gezahlt wurden. Daher sind diese Regelungen analog zu den vorhergehenden Leistungen als versicherungsfremde Leistungen der GRV zu beurteilen.⁵² Eine Finanzierung aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Staates wäre deshalb sachgerecht.

Gegen den Fortbestand der Höherbewertung der Berufsausbildung sprechen grundsätzlich die gleichen Gründe, die bereits oben im Hinblick auf die Bewertung von schulischen Anrechnungszeiten genannt wurden.⁵³ Daher empfiehlt es sich, künftig auch auf die Höherbewertung der Berufsausbildung zu verzichten. Aus Vertrauensschutzgründen sollte sich der Abbau nur auf künftige Rentenzugänge konzentrieren und in einem angemessenen Übergangszeitraum erfolgen.

Laut Bundesregierung betragen die Ausgaben für Rentenansprüche, die auf der Höherbewertung basieren, im Jahr 2007 4,1 Mrd. Euro. Bis zum Jahr 2017 sollen sie auf 2,7 Mrd. Euro zurückgehen. Aufgrund des versicherungsfremden Charakters dieser Leistung sollten sie aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Staates finanziert werden. Bei einem vollständigen Abbau der Höherbewertung der Berufsausbildung könnte jedoch der Rückgang der Ausgaben beschleunigt und entsprechende Entlastungen der öffentlichen Haushalte erzielt werden.

4.4 Höherbewertung von Sachbezugszeiten vor dem Jahr 1957

Der Bezug von Sachwerten⁵⁴ während einer versicherungspflichtigen Tätigkeit kann den Rentenanspruch erhöhen, wenn der

52 Siehe auch *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung, (Fn 1), S. 21 ff.

53 Siehe Abschnitt 4.2.2, S. 22 f.

54 Als Sachwerte gelten beispielsweise die Kost oder die Wohnung.

Sachbezug vor dem Jahr 1957 mindestens fünf Jahre lang in erheblichem Umfang stattfand und dies glaubhaft gemacht werden kann.⁵⁵ Für Zeiten eines solchen Sachbezugs werden fiktive Beitragszahlungen festgelegt, deren Höhe sich nach der ausgeübten Tätigkeit des Versicherten gemäß der Anlage 8 SGB VI richtet. Mit dieser Regelung soll sichergestellt werden, dass sich Sachbezüge rentensteigernd auswirken und eine Unterbewertung von rentenrechtlichen Ansprüchen vermieden wird.⁵⁶

Auch in diesem Fall werden Versicherten Rentenansprüche gewährt, ohne dass hierfür entsprechende Beiträge an die GRV entrichtet worden sind. Dieser Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip begründet somit den versicherungsfremden Charakter dieser Leistung.

Grundsätzlich könnte die Höherbewertung der Sachbezugszeiten aus den gleichen Erwägungen wie die Bewertung von schulischen Zeiten entfallen.⁵⁷ Jedoch ist ein Abbau deshalb nicht zulässig, weil er ausschließlich Bestandsrenten betreffen würde, die aus Bestandsschutzgründen nicht gekürzt werden dürfen.⁵⁸

Die Ausgaben für die Rentenansprüche, die auf einer Höherbewertung von Sachbezugszeiten beruhen, werden von der Bundesregierung für das Jahr 2007 auf 1,2 Mrd. Euro geschätzt. Bis zum Jahr 2017 sollen sie auf 0,8 Mrd. Euro zurückgehen und auf längere Sicht ohnehin auslaufen.⁵⁹ Da es sich hierbei um eine versicherungsfremde Leistung der GRV handelt, sollte die Restabwicklung aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Staates finanziert werden.

⁵⁵ Vgl. § 259 SGB VI.

⁵⁶ Vgl. A. Polster, Kommentar zum § 259 SGB VI, Rdnr. 2, in: S. Leitherer (Hrsg.), Kassler Kommentar zum Sozialversicherungsrecht, Band 2.

⁵⁷ Siehe Abschnitt 4.2.2, S. 22 f.

⁵⁸ Die Höherbewertung von Sachbezugszeiten kommt nämlich nur den Jahrgängen bis einschließlich 1936 zugute. Siehe auch Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung, (Fn 1), S. 24 f.

⁵⁹ Siehe auch Fn 58.

4.5 Rente nach Mindesteinkommen

Versicherte mit mindestens 35 Jahren an rentenrechtlichen Zeiten können ihre Rentenanwartschaften aufstocken lassen, sofern diese einen bestimmten Wert unterschreiten. Hierzu wird zunächst aus allen erworbenen Entgeltpunkten des Versicherten ein jährlicher Durchschnittswert ermittelt. Liegt dieser Durchschnittswert unter 0,75, werden die *vor dem 1. Januar 1992* erworbenen Entgeltpunkte um das Anderthalbfache, jedoch maximal auf durchschnittlich 0,75 Entgeltpunkte aufgewertet.⁶⁰ Bei dieser Regelung handelt es sich um die sogenannte Rente nach Mindesteinkommen.

Die Aufwertung der Rentenansprüche sollte den betroffenen Versicherten ein angemessenes Versorgungsniveau im Alter sicherstellen. Außerdem sollte auf diese Weise verhindert werden, dass sich „Lohndiskriminierungen“ vor allem bei Frauen auf den Rentenanspruch auswirken.⁶¹

Die betroffenen Versicherten erhalten somit Rentenansprüche, ohne für sie entsprechende Beiträge zur GRV gezahlt zu haben. Dies widerspricht dem Äquivalenzprinzip, weshalb die Rente nach Mindesteinkommen als eine versicherungsfremde Leistung der GRV beurteilt werden kann. Zudem ist ein angestrebter Ausgleich für die Folgen von „Lohndiskriminierungen“ keine Aufgabe der GRV, sondern allenfalls der Allgemeinheit.⁶² Daher ist die mit der Rente nach Mindesteinkommen verfolgte und sozialpolitisch motivierte Zielsetzung gesamtgesellschaftlicher Art. Die Leistung ist auch aus diesem Grund als versicherungsfremd zu klassifizieren und somit aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Staates zu finanzieren.

60 Vgl. § 262 SGB VI.

61 Vgl. *F. Ruland*, Grundprinzipien des Rentenversicherungsrechts, (Fn 32), S. 499.

62 Vgl. *W. Schmähl*, Alterssicherung und Einkommensverteilung, Tübingen 1977, S. 342 ff.

Im Gegensatz zu der Aufwertung bzw. Höherbewertung von Schul- und Berufsausbildungszeiten wird die Rente nach Mindesteinkommen erst nach Beendigung der Erwerbsphase gewährt, so dass zu diesem Zeitpunkt festgestellt werden könnte, ob tatsächlich eine Bedürftigkeit des betroffenen Versicherten vorliegt, da das Ergebnis der Altersvorsorge in Form des erworbenen Rentenanspruchs bekannt ist. Allerdings wird bei der Gewährung dieser Leistung keine Bedürftigkeitsprüfung durchgeführt, denn für die Aufwertung der Rentenansprüche werden nur die in der GRV erworbenen Entgeltpunkte berücksichtigt. Ob der Versicherte bzw. der Versichertenhaushalt darüber hinaus noch über weiteres Einkommen oder Vermögen verfügt, wird nicht geprüft. Damit können auch Bessergestellte von der Leistung profitieren, was aus sozialpolitischen Erwägungen unvermeidbar ist.⁶³ Aufgrund dessen werden die öffentlichen Finanzmittel bei der Zahlung von Renten nach Mindesteinkommen nicht zielführend eingesetzt, so dass diese Regelung abgeschafft werden sollte.⁶⁴

Die Ausgaben für Renten nach Mindesteinkommen betragen laut der Bundesregierung im Jahr 2007 2,6 Mrd. Euro und sollen bis zum Jahr 2017 auf 2,5 Mrd. Euro sinken. Eine Abschaffung dieser Regelung würde die Ausgabenreduzierung beschleunigen und das Ausgabenvolumen langfristig auf null senken. Aus Vertrauensschutz- und Bestandsschutzgründen dürfte jedoch eine Abschaffung der Rente nach Mindesteinkommen bei einer angemessenen Übergangsphase nur auf die nicht rentennahen Jahrgänge angewandt werden. Zudem wären nur rentenrechtliche Zeiten vor dem 1. Januar 1992 betroffen.⁶⁵

63 Vgl. auch *W. Schmähl*, Alterssicherung und Einkommensverteilung, (Fn 62), S. 344; *W. Scherf*, Langfristige Sicherheit der Renten – Eine sozialpolitische Illusion?, (Fn 44), S. 14.

64 So auch *W. Scherf*, Langfristige Sicherheit der Renten – Eine sozialpolitische Illusion?, (Fn 44), S. 14.

65 Siehe auch *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung, (Fn 1), S. 24.

4.6 Nachgezahlte Beiträge

Seit dem Jahr 1972 besteht für die Versicherten die Möglichkeit, für bestimmte Zeiten ohne Beitragszahlung Beiträge an die GRV nachzuentrichten.⁶⁶ Die Nachentrichtung von Beiträgen soll dem Auffüllen von Versicherungslücken dienen, nicht jedoch den Zugang zur GRV eröffnen.⁶⁷

Für die Nachzahlung sind die zum Nachzahlungszeitpunkt geltenden Sozialversicherungsgrößen maßgebend.⁶⁸ Davon wurde allerdings bis einschließlich 1991 abgewichen, denn bei der Ermittlung der Entgeltpunkte wurde das Durchschnittsentgelt der GRV in dem Zeitraum, für den nachgezahlt wird, zugrundegelegt.⁶⁹ Demzufolge wurden die nachträglichen Beitragszahlungen so bewertet, als wären sie in gleicher Höhe bereits früher erfolgt. Dabei stand das relativ hohe Einkommen, das den nachgezahlten Beiträgen zugrunde lag, in einem günstigeren Verhältnis zum Durchschnittsentgelt des Nachzahlungszeitraums als das relativ niedrige tatsächliche frühere Einkommen. Die Bewertung der nachgezahlten Beiträge mit Entgeltpunkten fiel dementsprechend höher aus. Dies führte zu einer Privilegierung der Nachzahler gegenüber den Versicherten, die reguläre und somit geringere Beiträge aus ihren früheren Einkommen gezahlt haben.

Die erläuterte Begünstigung ist als eine versicherungsfremde Leistungen der GRV anzusehen, weil die Nachzahler relativ höhere Leistungen erwerben konnten, ohne dass hierfür höhere Beiträge entrichtet werden mussten.⁷⁰ Die Ausgaben für diejenigen Renten-

66 Dies gilt bspw. für Ausbildungszeiten, die nicht als Anrechnungszeiten gelten, oder für Deutsche, die aus einer internationalen Organisation ausscheiden. Vgl. § 204 ff. und §§ 284-285 SGB VI.

67 Vgl. K. Peters, Kommentar zu § 204 ff. SGB VI, in: S. Leitherer (Hrsg.), Kassler Kommentar zum Sozialversicherungsrecht, Band 2.

68 Vgl. § 70 Abs. 5 SGB VI.

69 Bei Nachzahlungen von Beiträgen infolge der sogenannten Heiratserstattung wurde diese Regelung bis zu ihrer Abschaffung im Jahr 1998 angewandt.

70 Vgl. U. Rehfeld und H. Luckert, Die versicherungsfremden Leistungen der Rentenversicherung, (Fn 18), S. 51 f.

zahlungen, die auf dieser Begünstigung basieren, sollten folglich aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Staates finanziert werden.

Die Ausgaben für Rentenansprüche aufgrund der Privilegierung bei der Nachzahlung von Beiträgen werden von der Bundesregierung auf 1,1 Mrd. Euro im Jahr 2007 geschätzt und sollen bis zum Jahr 2017 auf 0,7 Mrd. Euro sinken. Langfristig dürften sie vollständig auslaufen. Darüber hinausgehende Einsparungen können aus Vertrauensschutzgründen nicht erzielt werden.⁷¹

4.7 Rentenbezug vor Erreichen des gesetzlichen Renteneintrittsalters ohne Abschläge

Eine Altersrente der GRV kann grundsätzlich erst dann in Anspruch genommen werden, wenn der Versicherte das gesetzliche Renteneintrittsalter bzw. die Regelaltersgrenze erreicht hat. Die Regelaltersgrenze liegt derzeit bei 65 Jahren. Für Versicherte, die im Jahr 1947 oder später geboren wurden, wird es schrittweise auf 67 Jahre angehoben. Die Regelaltersgrenze von 67 Jahren gilt dann erstmals für Jahrgänge ab 1964.⁷²

Für bestimmte Versichertengruppen existieren jedoch abweichende Altersgrenzen für den Bezug einer Altersrente. Zudem bestehen Möglichkeiten zur vorzeitigen Inanspruchnahme einer Altersrente vor Erreichen der jeweiligen Altersgrenze. Bis zum Jahr 1992 konnten die vorgezogenen Altersrenten der GRV beansprucht werden, ohne dass die Inanspruchnahme mit einer Leistungskürzung verbunden war. Mittlerweile wurden bei vorzeitigem Rentenbezug *vor* Erreichen der jeweiligen Altersgrenze gesetzliche Abschläge eingeführt, die die Rentenzahlung um 0,3 % pro Monat bzw. 3,6 % pro Jahr mindern. Bei einer Inanspruchnahme der Altersrente *nach* Erreichen der jeweiligen Altersgrenze erhalten

71 Siehe auch *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung, (Fn 1), S. 46.

72 Vgl. § 35 und § 235 SGB VI.

die Versicherten dagegen Rentenzuschläge in Höhe von 0,5 % pro Monat bzw. 6 % pro Jahr.⁷³

Für den Bezug einer *Altersrente für langjährig Versicherte* müssen 35 Jahre an rentenrechtlichen Zeiten vorliegen. Die Altersgrenze wird für Versicherte, die nach 1948 geboren sind, analog zur Regelaltersgrenze auf 67 Jahre angehoben. Abweichend dazu gilt für die Jahrgänge 1947 und 1948 eine Altersgrenze von 65 Jahren. Ab dem jeweiligen Alter kann diese Altersrente von den Berechtigten abschlagsfrei bezogen werden. Eine vorzeitige Inanspruchnahme der Altersrente für langjährig Versicherte ist bereits mit Vollendung des 63. Lebensjahrs möglich. Die Jahrgänge ab 1950 bis 1963 dürfen diese Rentenart sogar schon nach Vollendung des 62. Lebensjahres in Anspruch nehmen; für die Jahrgänge 1948 und 1949 gilt eine Übergangsregelung. Bei einem vorzeitigen Bezug mit 62 bzw. 63 Jahren wird die Rentenzahlung um die gesetzlichen Abschläge gemindert.⁷⁴

Ab dem Jahr 2012 wird die Altersrente für besonders langjährig Versicherte eingeführt. Sie darf bereits nach Vollendung des 65. Lebensjahres abschlagsfrei beansprucht werden, wenn 45 Jahre an rentenrechtlichen Zeiten vorliegen.⁷⁵

Die Altersrente für schwerbehinderte Menschen kann in Anspruch genommen werden, wenn 35 Jahre an rentenrechtlichen Zeiten nachgewiesen werden können. Für Jahrgänge vor 1952 gilt eine Altersgrenze von 63 Jahren. Diese wird für Jahrgänge ab 1952 schrittweise auf 65 Jahre angehoben und gilt erstmals für den Jahrgang 1964. Somit kann die Altersrente für schwerbehinderte Menschen nach Vollendung des 63. bzw. 65. Lebensjahres abschlagsfrei bezogen werden. Eine vorzeitige Inanspruchnahme mit entsprechenden Rentenabschlägen ist für Jahrgänge vor 1952 bereits mit Vollendung des 60. Lebensjahres möglich. Für jüngere Jahrgänge wird sie schrittweise auf 62 Jahre erhöht und gilt ebenfalls erstmals für den Jahrgang 1964.⁷⁶

Die Altersrente für Frauen darf nur noch von Versicherten, die vor 1952 geboren wurden, bei Erfüllung von bestimmten Voraussetzungen beansprucht werden. Diese Altersrente durfte von den Jahrgängen vor 1940 bereits mit Vollendung des 60. Lebensjahres abschlagsfrei bezogen werden. Mittlerweile darf sie nach Vollendung des 65. Lebensjahres abschlagsfrei in Anspruch genommen werden. Eine vorzeitige Inanspruchnahme mit entsprechenden Rentenabschlägen ist jedoch bereits mit 60 Jahren möglich.⁷⁷

73 Vgl. § 77 SGB VI.

74 Vgl. § 36 und § 236 SGB VI.

75 Vgl. § 38 SGB VI i. d. F. vom 1. Januar 2012.

76 Vgl. § 37 und § 236a SGB VI.

77 Vgl. § 237a SGB VI.

Die *Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit* darf ebenfalls nur noch von Versicherten, die vor 1952 geboren wurden, bei Erfüllung von bestimmten Voraussetzungen beansprucht werden. Sie durfte von den Jahrgängen vor 1937 bereits mit Vollendung des 60. Lebensjahres und darf mittlerweile mit Vollendung des 65. Lebensjahres abschlagsfrei in Anspruch genommen werden. Eine vorzeitige Inanspruchnahme mit entsprechenden Rentenabschlägen war für Jahrgänge vor 1946 bereits ab 60 Jahren möglich. Nach einer schrittweisen Anhebung der Altersgrenze ist für Jahrgänge ab 1949 eine vorzeitige Inanspruchnahme mit entsprechenden Rentenabschlägen nach Vollendung des 63. Lebensjahres möglich.⁷⁸

Der insbesondere vor dem Jahr 1992 geltende abschlagsfreie Bezug von jeglichen Altersrenten vor Erreichen der Regelaltersgrenze ist als eine versicherungsfremde Leistung der GRV zu beurteilen. Diejenigen Versicherten, die vom abschlagsfreien Rentenbezug profitieren, erhalten nämlich eine höhere Leistung gegenüber anderen Versicherten, weil – unter Annahme einer gleichen Lebenserwartung – die Altersrente länger bezogen werden kann. Dieser höheren Leistung sind jedoch keine höheren Beitragszahlungen vorausgegangen. Durch diese Privilegierung wird das Äquivalenzprinzip unterlaufen. Der versicherungsfremde Charakter kann aber auch damit begründet werden, dass mit der Gewährung von abschlagsfreien Rentenzahlungen bestimmten Personengruppen aus sozialpolitischen Gründen ein früherer Rentenzugang ermöglicht werden soll. Eine solche Begünstigung wäre jedoch ein gesamtgesellschaftliches Anliegen und von der Allgemeinheit zu finanzieren. Die Ausgaben für die abschlagsfreien Rentenzahlungen sollten daher sachgerecht aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Staates finanziert werden.⁷⁹

Die Bundesregierung schätzt die Ausgaben für die versicherungsfremden abschlagsfreien Rentenzahlungen vor Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze für das Jahr 2007 auf 11,9 Mrd. Euro. Bis zum Jahr 2017 sollen sie auf 9,4 Mrd. Euro zurückgehen.

⁷⁸ Vgl. § 237 SGB VI.

⁷⁹ Siehe auch *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung, (Fn 1), S. 36 ff.

Ein flexibler Renteneintritt kann aus Sicht der Versichertengemeinschaft der GRV nur dann gerechtfertigt werden, wenn sie durch den früheren Rentenzugang nicht belastet wird. Die vorgezogenen Rentenzahlungen dürfen damit nicht zu einer Erhöhung des Beitragssatzes führen. Soll diese *Belastungsneutralität der GRV* gewährleistet werden, muss nach herrschender Meinung der Barwert der Rentenzahlungen bei vorzeitigem Rentenbezug dem Barwert der Rentenzahlungen bei regulärem Renteneintritt abzüglich der bis dahin noch zu entrichtenden Beitragszahlungen entsprechen. Als Diskontierungsfaktor wird hierbei die Wachstumsrate der versicherungspflichtigen Entgeltsumme verwendet.⁸⁰ Auf diese Weise können belastungsneutrale Rentenabschläge für den Fall einer vorzeitigen Renteninanspruchnahme ermittelt werden, mit denen die Belastungsneutralität der GRV bei einem flexiblen Renteneintritt sichergestellt werden kann. Unter der Annahme, dass die derzeit geltenden Rentenabschläge in Höhe von 3,6 % pro Jahr belastungsneutral sind,⁸¹ wird die Versichertengemeinschaft der GRV aufgrund der vorzeitigen abschlagspflichtigen Renteninanspruchnahme nicht belastet. Folglich können die vorzeitig gewährten Altersrenten mit den geltenden Rentenabschlägen als versicherungsgemäß beurteilt werden.⁸²

Ob die derzeit geltenden Rentenabschläge aber tatsächlich korrekt bemessen und als belastungsneutral angesehen werden können,

80 Vgl. *Sozialbeirat*, Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2002, Bundestags-Drucksache 15/110, S. 135 f.; *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2003/04, Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren, Wiesbaden 2003, Tz. 341. Zu einem anderen Ansatz siehe *M. Werding*, Versicherungsmathematisch korrekte Rentenabschläge für die gesetzliche Rentenversicherung, in: ifo-Schnelldienst, 60. Jahrgang, 16/2007, S. 19 ff.

81 Vgl. ausführlich *S. Ohsmann, U. Stolz und R. Thiede*, Rentenabschläge bei vorgezogenem Rentenbeginn: Welche Abschlagssätze sind „richtig“?, in: Deutsche Angestelltenversicherung, Nr. 4/2003, S. 171 ff. und *dieselben*, Rentenabschläge bei vorgezogenem Rentenbeginn: Was ist versicherungsmathematisch fair?, in: Sozialer Fortschritt, Heft 10/2004, S. 267 ff. Vgl. auch *J. Clemens*, Versicherungsmathematisch „faire“ Abschläge bei vorzeitigem Renteneintritt, in: Wirtschaftsdienst, 84. Jahrgang, Heft 3/2004, S. 161 ff.

82 Genauso wie die Rentenabschläge bei einem vorzeitigem Rentenbezug sind auch die Rentenzuschläge bei einem hinausgezögerten Rentenbezug zu beurteilen.

sollte kontinuierlich überprüft werden. Die angemessene Höhe von Rentenabschlägen ist nämlich abhängig von schwankenden Determinanten, wie zum Beispiel der Entwicklung der versicherungspflichtigen Entgelte und der (erwarteten) Rentenanpassungen. Geht man davon aus, dass die Rentenanpassungen künftig bei durchschnittlich 1 – 1,5 % liegen, was zumindest in den nächsten Jahren wahrscheinlich erscheint, und das Wachstum der beitragspflichtigen Einkommen 2 – 2,5 % beträgt,⁸³ wäre die aktuelle Höhe der Rentenabschläge zu niedrig bemessen. Vielmehr wären unter diesen Annahmen jährliche Rentenabschläge in Höhe von bis zu 4,8 % pro Jahr belastungsneutral.⁸⁴

Für die im Rahmen dieser Ausarbeitung relevante Fragestellung nach einer versicherungsgemäßen Ausgestaltung des flexiblen Renteneintritts und damit einer sachgerechten Bemessung der Rentenabschläge ist die Belastungsneutralität der GRV das entscheidende Kriterium. In der wissenschaftlichen Diskussion wird darüber hinaus darauf hingewiesen, dass mit den Rentenabschlägen auch die *Anreizneutralität* sichergestellt werden sollte.⁸⁵ Trotz korrekt bemessenen belastungsneutralen Rentenabschlägen kann nämlich aus Sicht der Versicherten vom flexiblen Renteneintritt ein Anreiz zur Frühverrentung ausgehen. Um solche Fehlanreize zu beseitigen, sollten daher die Rentenabschläge bei vorzeitigem Rentenbeginn anreizneutral ausgestaltet werden. Anreizneutrale Rentenabschläge würden dann deutlich höher ausfallen als die belastungsneutralen Rentenabschläge. Ob mit den Rentenabschlägen tatsächlich das Ziel der Anreizneutralität verfolgt werden soll, ist allerdings umstritten.⁸⁶ Zudem kann es bei Existenz von anreizneutralen Rentenab- und -zuschlägen und einem steigenden durchschnittlichen Renteneintrittsalter der Versicherten langfristig sogar zu einer Erhöhung

83 Dies sind in etwa die mittelfristigen Annahmen im Rentenversicherungsbericht 2010. Vgl. *Bundesregierung*, Rentenversicherungsbericht 2010, Bundestags-Drucksache 17/3900.

84 Vgl. *S. Ohsmann, U. Stolz und R. Thiede*, Rentenabschläge bei vorgezogenem Rentenbeginn: Welche Abschlagssätze sind „richtig“?, (Fn 81), S. 177.

85 Vgl. *M. Werding*, Versicherungsmathematisch korrekte Rentenabschläge für die gesetzliche Rentenversicherung, (Fn 80), S. 19 ff.; *A. Börsch-Supan*, Faire Abschläge in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Sozialer Fortschritt, Heft 10/2004, 53. Jahrgang, S. 258 ff.; *R. Kroker und J. Pimpertz*, Belastungsneutrale Abschläge bei Frühverrentung, IW-Trends 4/2003.

86 Vgl. *S. Ohsmann, U. Stolz und R. Thiede*, Rentenabschläge bei vorgezogenem Rentenbeginn: Welche Abschlagssätze sind „richtig“?, (Fn 81), S. 172 ff.; *A. Börsch-Supan*, Faire Abschläge in der gesetzlichen Rentenversicherung, (Fn 85), S. 258 ff.

des Beitragssatzes zur GRV kommen,⁸⁷ die aber aus Beitragszahlersicht zu vermeiden ist.

Darüber hinaus sollte das gesetzliche Renteneintrittsalter dynamisiert werden, indem es kontinuierlich an die Lebenserwartung der Versicherten angepasst wird. Bei einer steigenden Lebenserwartung und sonst gleich bleibenden Bedingungen führt eine starre Regelaltersgrenze, deren Erreichen zum Bezug einer abschlagsfreien Altersrente berechtigt, nämlich dazu, dass die Rentenbezugsdauer und somit die Ausgaben der GRV steigen.⁸⁸ Durch steigende Ausgaben entstünde wiederum Druck auf den Beitragssatz zur GRV, wodurch Belastungen der Beitragszahler drohen würden. Um solche Belastungen der Beitragszahler aufgrund einer starren Regelaltersgrenze zu vermeiden, sollte deshalb das gesetzliche Renteneintrittsalter stetig an die Lebenserwartung angepasst werden.⁸⁹

4.8 Hinterbliebenenrenten

Die GRV gewährt im Falle des Todes des Versicherten bestimmte Rentenleistungen an Hinterbliebene. Hierbei können verschiedene Rentenarten unterschieden werden.

Eine *große Witwen- oder Witwerrente* wird zurzeit gewährt, wenn der Hinterbliebene das 45. Lebensjahr vollendet hat oder erwerbsgemindert ist oder ein minderjähriges oder behindertes Kind betreut und nicht wieder geheiratet hat. Die

87 Falls die Versicherten ihren Renteneintritt über die Regelaltersgrenze hinaus verschieben sollten, würden sie Rentenzuschläge erhalten, die in dem Fall der Anreizneutralität höher als die belastungsneutralen Rentenzuschläge wären. Daraus würden höhere Rentenansprüche resultieren, zu deren Finanzierung ein höherer Beitragssatz erforderlich wäre. Vgl. *J. Clemens*, Anhebung der Regelaltersgrenze und Abschläge bei vorzeitigem Renteneintritt, in: *Wirtschaftsdienst*, 87. Jahrgang, Heft 12/2007, S. 839; *Sozialbeirat*, Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2007, Bundestags-Drucksache 16/7300, S. 79.

88 Die gestiegene Rentenbezugsdauer war in der Vergangenheit ein maßgeblicher Grund für die steigenden Ausgaben der GRV. So lag die durchschnittliche Rentenbezugsdauer im Jahr 1960 bei 9,9 Jahren. Im Jahr 2009 betrug sie 18,2 Jahre. Vgl. *Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.)*, *Rentenversicherung in Zahlen 2010*, Berlin 2010, S. 67.

89 Vgl. auch *Deutsche Bundesbank (Hrsg.)*, *Monatsbericht Juli 2009*, S. 43.

Altersgrenze wird ab dem Jahr 2012 schrittweise auf 47 Jahre angehoben.⁹⁰ Die Höhe der großen Witwen- oder Witwerrente beträgt in den ersten drei Monaten⁹¹ 100 % und danach 55 % des Rentenanspruchs des verstorbenen Versicherten.⁹² Bei Todesfällen vor dem Jahr 2002 beträgt sie 60 % der Bemessungsgrundlage.⁹³

Eine *kleine Witwen- oder Witwerrente* erhalten Hinterbliebene, wenn sie die Voraussetzungen zum Bezug einer großen Witwen- oder Witwerrente nicht erfüllen und nicht wieder geheiratet haben.⁹⁴ Die kleine Witwen- oder Witwerrente wird seit dem Jahr 2002 maximal zwei Jahre lang gezahlt; zuvor war sie zeitlich unbegrenzt.⁹⁵ Sie beträgt in den ersten drei Monaten 100 % und danach 25 % des Rentenanspruchs des verstorbenen Versicherten.

Witwen und Witwer, die eine Hinterbliebenenrente nach dem seit 2002 gültigen Recht beziehen, erhalten einen *Zuschlag zur Witwen- und Witwerrente*, wenn sie mindestens ein Kind erzogen haben. Der Zuschlag bemisst sich nach den zugewiesenen Kindererziehungszeiten.⁹⁶

Bezieher einer kleinen oder großen Witwen- oder Witwerrente erhalten bei einer Wiederheirat eine *Rentenabfindung*. Die große Witwen- oder Witwerrente wird mit dem 24-fachen Monatszahlungsbetrag abgefunden. Die kleine Witwen- oder Witwerrente wird mit dem Zahlungsbetrag abgefunden, der bis zum Ende der regulären Bezugsdauer von 24 Monaten gezahlt hätte werden sollen.⁹⁷

Die *Witwen- oder Witwerrente für geschiedene Ehegatten* erhalten Hinterbliebene, wenn die Ehe vor dem 1. Juli 1977 geschieden wurde, sie nicht wieder geheiratet und im letzten Jahr vor dem Tod des Versicherten einen Unterhalt von ihm erhalten haben. Diese Rente kann sowohl als (zeitlich unbegrenzte) kleine als auch als große Witwenrente gewährt werden.⁹⁸

Eine *Erziehungsrente* können versicherte Hinterbliebene in Anspruch nehmen, wenn die Ehe nach dem 30. Juni 1977 geschieden wurde, sie ein eigenes Kind oder ein Kind des geschiedenen Ehegatten erziehen und sie nicht wieder geheiratet haben. Der Anspruch auf eine Erziehungsrente besteht bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze.⁹⁹ Sie wird in Höhe des eigenen Anspruchs auf eine Rente wegen voller Erwerbsminderung ausgezahlt.

90 Vgl. § 46 Abs. 2 und § 242 a SGB VI.

91 Bei den ersten drei Monaten nach dem Tode des Versicherten handelt es sich um das sogenannte Sterbevierteljahr.

92 Zur Höhe der einzelnen Hinterbliebenenrenten vgl. § 67 SGB VI.

93 Vgl. § 255 SGB VI.

94 Vgl. § 46 Abs. 1 SGB VI.

95 Vgl. § 242a SGB VI.

96 Vgl. § 78a SGB VI.

97 Vgl. § 107 und § 269b SGB VI.

98 Vgl. im Einzelnen § 243 SGB VI.

99 Vgl. § 47 SGB VI.

Kinder von verstorbenen Versicherten erhalten eine *Waisenrente*. Anspruch auf eine *Halbwaisenrente* haben Hinterbliebene, wenn sie noch einen Elternteil haben, der unterhaltspflichtig ist. Sie beträgt 10 % des Rentenanspruchs des verstorbenen Versicherten. Eine *Vollwaisenrente* wird hingegen gezahlt, wenn das Kind keinen Elternteil mehr hat, der unterhaltspflichtig ist. Sie beträgt 20 % des Rentenanspruchs des verstorbenen Versicherten. Waisenrenten werden bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres, unter bestimmten Umständen jedoch bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres gezahlt.¹⁰⁰ Darüber hinaus erhalten die Hinterbliebenen auch einen *Zuschlag zur Waisenrente*, der sich nach den rentenrechtlichen Zeiten des verstorbenen Versicherten bemisst.¹⁰¹

Seit dem Jahr 2002 besteht für Ehegatten und Lebenspartner die Möglichkeit eines *Rentensplittings*.¹⁰² Das Rentensplitting berechtigt die verheirateten Versicherten, ihre erworbenen Rentenansprüche zu gleichen Teilen zwischen ihnen aufzuteilen. Dies gilt jedoch nur, wenn beide Ehegatten jeweils 25 Jahre an rentenrechtlichen Zeiten nachweisen können. Wird von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, entfällt im Falle des Todes eines Ehegatten der Anspruch auf eine Hinterbliebenenrente.

Die Beurteilung der Hinterbliebenenrenten als versicherungsgemäß oder versicherungsfremd hängt entscheidend davon ab, ob sie als *Versicherungsleistungen* oder *Fürsorgeleistungen* ausgestaltet sind.¹⁰³

Als *Versicherungsleistung* und somit eine versicherungsgemäße Leistung der GRV kann eine Hinterbliebenenrente klassifiziert werden, wenn ihre Bemessung dem Äquivalenzprinzip entspricht. Dabei muss ein angemessenes Verhältnis zwischen der Beitragszahlung und dem Leistungsanspruch sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach bestehen.

Eine Beitrags-Leistungs-Äquivalenz besteht *dem Grunde nach*, wenn dem Leistungsanspruch eine Beitragszahlung vorausgegangen

100 Waisenrenten werden bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres gezahlt, wenn sich der Hinterbliebene z. B. in der Schul- oder Berufsausbildung befindet oder wegen einer Behinderung außerstande ist, sich selbst zu unterhalten. Vgl. im Einzelnen § 48 SGB VI.

101 Vgl. § 78 SGB VI.

102 Vgl. §§ 120a ff. SGB VI.

103 Zur grundsätzlichen Unterscheidung von Versicherungs- und Fürsorgeleistungen siehe Abschnitt 2.2.

gen ist. Zwar beruht der Anspruch auf eine Hinterbliebenenrente nicht auf einer Beitragszahlung des Hinterbliebenen, jedoch auf Beitragszahlungen des verstorbenen Versicherten. Der Leistung sind somit entsprechende Beitragszahlungen vorausgegangen, so dass dadurch eine Beitrags-Leistungs-Äquivalenz dem Grunde nach gegeben ist. Gegen diese Äquivalenz wird auch nicht dadurch verstoßen, indem ledige Versicherte den gleichen Beitrag an die GRV zahlen wie verheiratete Versicherte, Verheiratete aber den potenziellen Anspruch auf eine Hinterbliebenenrente haben. Denn Ledigen steht es frei, zu heiraten und auf diese Weise den potenziellen Anspruch auf eine Hinterbliebenenrente zu erwerben. Die Anspruchsmöglichkeiten sind also für Ledige und Verheiratete gleich.¹⁰⁴

Eine Beitrags-Leistungs-Äquivalenz *der Höhe nach* ist dann gegeben, wenn die Leistungshöhe in einem angemessenen Verhältnis zur vorausgegangenen Beitragshöhe steht.¹⁰⁵ Bei der Ermittlung des Rentenanspruchs des verstorbenen Versicherten wird das Äquivalenzprinzip eingehalten, indem sich die Leistungshöhe an der Höhe der vorausgegangenen Beitragszahlungen bzw. des beitragspflichtigen Einkommens orientiert. Da dieser Rentenanspruch wiederum die Bemessungsgrundlage für die Hinterbliebenenrente darstellt und diese als ein bestimmter Prozentsatz des Rentenanspruchs des Verstorbenen ausgezahlt wird, bemisst sie sich ebenfalls an den vorausgegangenen Beitragszahlungen bzw. am beitragspflichtigen Einkommen des verstorbenen Versicherten. Auf diese Weise wird auch hinsichtlich der Leistungshöhe das Äquivalenzprinzip gewahrt.

Dagegen kann eine Hinterbliebenenrente als eine versicherungsfremde Leistung der GRV beurteilt werden, wenn bei ihrer Bemessung

¹⁰⁴ Vgl. F. Ruland, Grundprinzipien des Rentenversicherungsrechts, (Fn 32), S. 500; J. Becker, Transfergerechtigkeit und Verfassung, (Fn 18), S. 326 f.

¹⁰⁵ Siehe Abschnitt 3.1.

sung die Beitrags-Leistungs-Äquivalenz entweder dem Grunde nach oder der Höhe nach nicht gegeben ist. Beispielsweise ist das dann der Fall, wenn die Hinterbliebenenrente abhängig von den wirtschaftlichen Verhältnissen des Berechtigten und damit bedürftigkeitsabhängig gewährt wird. In diesem Fall ist die Hinterbliebenenrente als eine *Fürsorgeleistung* des Staates und somit eine versicherungsfremde Leistung der GRV zu klassifizieren.¹⁰⁶ Zwar besteht bei einer solchen Ausgestaltung eine Beitrags-Leistungs-Äquivalenz dem Grunde nach, weil der Leistung Beitragszahlungen des verstorbenen Versicherten vorausgegangen sind, jedoch steht die tatsächlich ausgezahlte Leistungshöhe *nicht* in einem angemessenen Verhältnis zum Rentenanspruch des verstorbenen Versicherten, sondern bemisst sich letztlich nach den wirtschaftlichen Verhältnissen des Hinterbliebenen. In diesem Fall würde das Äquivalenzprinzip hinsichtlich der Leistungshöhe nicht eingehalten.

Die Hinterbliebenenrenten der GRV unterliegen seit dem Jahr 1986 einer Einkommensanrechnung. Eigene Einkünfte des Hinterbliebenen werden bei der Bemessung des Rentenzahlungsbetrages berücksichtigt und mindern ab einer gewissen Höhe die Hinterbliebenenrente. Zurzeit wird den Leistungsberechtigten bei der Einkommensanrechnung ein Freibetrag gewährt, bis zu dem das Einkommen unberücksichtigt bleibt. Dieser Freibetrag beträgt bei Witwen- und Witwerrenten das 26,4-fache des aktuellen Rentenwerts. Der Freibetrag erhöht sich pro Kind mit Anspruch auf Waisenrente jeweils um das 5,6-fache des aktuellen Rentenwerts. Bei Waisenrenten beträgt der Freibetrag das 17,6-fache des aktuellen Rentenwerts.¹⁰⁷ Bei Waisen erfolgt eine Einkommensanrechnung jedoch erst nach Vollendung des 18. Lebensjahres. Von dem über

¹⁰⁶ So urteilt auch das Bundesverfassungsgericht. Vgl. BVerfGE 97, 271 ff.

¹⁰⁷ Vgl. § 97 Abs. 2 SGB VI.

dem Freibetrag liegenden (Netto-)Einkommen werden lediglich 40 % bei der Einkommensanrechnung berücksichtigt.¹⁰⁸

Bei der geltenden Ermittlung des endgültigen Rentenzahlbetrags findet damit eine – wenn auch nicht vollständige¹⁰⁹ – Bedürftigkeitsprüfung statt. Aufgrund der bedürftigkeitsabhängigen Gewährung erfüllen die Hinterbliebenenrenten ein entscheidendes Kriterium, um sie als Fürsorgeleistungen und damit als versicherungsfremde Leistungen der GRV zu klassifizieren. Folglich wären sie sachgerecht aus den allgemeinen Haushaltsmitteln des Staates zu finanzieren.¹¹⁰

Der versicherungsfremde Charakter der Witwen- und Witwerrenten, die vor 1986 bezogen wurden und keiner Einkommensanrechnung unterlagen, zeigt sich dagegen darin, dass damals für Männer und Frauen unterschiedliche Voraussetzungen zur Hinterbliebenenrente bestanden haben.¹¹¹ Da aber die Beiträge zur GRV nicht nach dem Geschlecht differenziert werden, lag auch hier eine Abweichung vom Äquivalenzprinzip vor.

Nach dem obigen Beurteilungsmaßstab würden allerdings Waisenrenten an Hinterbliebene, die noch nicht das 18. Lebensjahr vollendet haben, nicht als versicherungsfremd gelten, weil die Einkommensanrechnung nur bei Waisen durchgeführt wird, die

108 Beispiel (alte Bundesländer): Bei einer kinderlosen Witwe mit einem monatlichen Bruttoeinkommen von 2.000 Euro würde zunächst ein Nettoeinkommen ermittelt, das pauschal 60 % des Bruttoeinkommens, also 1.200 Euro, beträgt. Von diesen 1.200 Euro ist ein Freibetrag in Höhe von 718,08 Euro ($26,4 \times 27,20$) abzuziehen. Bei der Anrechnung werden nun 40 % der Differenz aus dem Nettoeinkommen und dem Freibetrag (= 192,77 Euro), mit dem Rentenanspruch verrechnet. Somit wird die Hinterbliebenenrente um 192,77 Euro gekürzt.

109 Vorhandenes Vermögen bleibt bei der Rentenberechnung außer Betracht.

110 Vgl. *Enquête-Kommission*, Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik, Bundestags-Drucksache 14/8800, S. 167; *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2005/2006, (Fn 18), Tz. 553.

111 Eine Witwerrente konnten Ehemänner nur dann erhalten, wenn ihre verstorbene Ehefrau den Unterhalt überwiegend bestritten hat. Für den Bezug von Witwenrenten gab es diese Einschränkung nicht.

das 18. Lebensjahr vollendet haben. Die Waisenrenten sind aber deshalb als versicherungsfremd anzusehen, weil ihre Höhe davon abhängig ist, ob noch ein unterhaltspflichtiger Elternteil lebt, der für die Versorgung des Waisen aufkommen kann. Damit knüpft die Leistungshöhe letztlich an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des gesamten Haushalts an. Daran zeigt sich auch der Fürsorgecharakter der Waisenrente. Zudem sind Waisenrenten auch deshalb als versicherungsfremd zu werten, weil die Leistungsdauer vom Gesundheitszustand und der Ausbildungssituation des Hinterbliebenen abhängt.¹¹²

Die Ausgaben für Hinterbliebenenrenten betrugen im Jahr 2008 34,4 Mrd. Euro. Obwohl der versicherungsfremde Charakter der Hinterbliebenenrenten anerkannt wird, plädiert bspw. die Bundesregierung dafür, nicht das gesamte Ausgabenvolumen als versicherungsfremd zu deklarieren. Vielmehr sei nur derjenige Anteil an den Ausgaben versicherungsfremd, der die alternative, aber vor allem *theoretische* Anwendung des Rentensplittings übersteigt.¹¹³ Eine solche Vorgehensweise erscheint jedoch unzulässig, weil erstens die Möglichkeit des Rentensplittings für Bezieher von Hinterbliebenenrenten *vor* dem Jahr 2002 nicht bestand, und zweitens diese Möglichkeit für Bezieher von Hinterbliebenenrenten *seit* dem Jahr 2002 zwar besteht, jedoch tatsächlich von ihnen nicht genutzt wurde. Als versicherungsfremdes Volumen sind daher nach Ansicht des Instituts die gesamten Ausgaben für die Hinterbliebenenrenten anzusetzen.¹¹⁴

Anstatt die gesamten Ausgaben für die versicherungsfremden Hinterbliebenenrenten uneingeschränkt aus allgemeinen Haus-

112 Siehe Fn 100.

113 Vgl. *Bundesregierung*, Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der nicht beitragsgedeckten Leistungen..., (Fn 14), S. 578 f.; *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2005/2006, (Fn 18), Tz. 553.

114 So auch *W. Schmähl*, Aufgabenadäquate Finanzierung der Sozialversicherungen durch Beiträge und Steuern, (Fn 18), S. 22.

haltsmitteln des Staates zu finanzieren, wäre zu prüfen, ob sie künftig als reine Fürsorgeleistungen gewährt werden sollten. Im Folgenden sollen daher einige Möglichkeiten zu einer solchen Weiterentwicklung der Hinterbliebenenrenten kurz skizziert werden, die die Ausgaben für die versicherungsfremde Leistung in ihrem Volumen begrenzen würden.¹¹⁵

Sollen Hinterbliebenenrenten als staatliche Fürsorgeleistungen geleistet werden, sollte ihre Gewährung auf die tatsächlich bedürftigen Haushalte konzentriert werden. Um dies sicherzustellen, wäre zu erwägen, die bestehende Bedürftigkeitsprüfung entsprechend anzupassen. Dazu wäre zunächst bei der Bedürftigkeitsprüfung auch das *Vermögen* des Hinterbliebenen einzubeziehen. Bei der derzeit praktizierten Bedürftigkeitsprüfung bleibt das Vermögen nämlich unberücksichtigt. Somit wird nicht die gesamte wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Berechtigten erfasst, weshalb die geltende Bedürftigkeitsprüfung unvollständig ist. Dies kann dazu führen, dass die als Fürsorgeleistung ausgestaltete Hinterbliebenenrente an vermögende anstatt an tatsächlich bedürftige Personen gewährt wird und somit die staatlichen Finanzmittel nicht effizient eingesetzt werden.

Des Weiteren wäre die *Einkommens- und Vermögensanrechnung* zu modifizieren. Grundsätzlich wäre es sachgerecht, das gesamte verfügbare Einkommen und Vermögen der Hinterbliebenen ohne die Gewährung eines Freibetrags auf den Hinterbliebenenrentenanspruch anzurechnen und zu 100 % statt derzeit 40 % zu berücksichtigen. Auf diese Weise würde der Fürsorgecharakter der Hinterbliebenenrenten gesichert, da sie nur noch an tatsächlich bedürftige Personen ausgezahlt würden. Bei einer solchen Änderung der Bedürftigkeitsprüfung sollte allerdings darauf geachtet werden, dass ihre Ausgestaltung die Anreize für Hinterbliebene nicht

115 Auf eine ausführliche Beurteilung wird an dieser Stelle jedoch verzichtet, da dies den Umfang dieser Ausarbeitung sprengen würde.

zerstört, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen und eigenes Einkommen zu erzielen.¹¹⁶ Daher wäre es zu erwägen, einen Freibetrag bei Erwerbstätigkeit beizubehalten. Außerdem wäre in Erwägung zu ziehen, bestimmte Vermögensanteile von der Anrechnung zu „verschonen“. Bei der Ausgestaltung von derartigen Freibeträgen könnten die bestehenden Regelungen bei der Grundsicherung ein Anknüpfungspunkt sein.¹¹⁷

Außerdem sollte erwogen werden, die *Altersgrenze* bei der großen Witwen- oder Witwerrente von derzeit 45 bzw. 47 Jahren auf beispielsweise 55 Jahre anzuheben. Der Sachverständigenrat hält es für zumutbar, dass die Hinterbliebenen bis zur Vollendung des 55. Lebensjahres ihren Lebensunterhalt eigenverantwortlich bestreiten und legt ebenfalls eine entsprechende Anhebung der Altersgrenze nahe. Eine solche Anhebung der Altersgrenze könnte zu Einsparungen in Höhe von schätzungsweise 0,6 Mrd. Euro jährlich führen.¹¹⁸

Bei einer Verwirklichung der vorgeschlagenen Maßnahmen sollte jedoch der Bestands- und Vertrauensschutz beachtet werden, indem ein angemessener Übergangszeitraum festgelegt wird, so dass sich die daraus resultierenden Ausgabenreduzierungen erst auf längere Sicht einstellen würden.

Darüber hinaus erscheint die Regelung zur *Rentenabfindung bei Wiederheirat* entbehrlich. Da Hinterbliebenenrenten das ausgefallene Einkommen des verstorbenen Ehegatten teilweise erset-

116 Vgl. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung („Rürup-Kommission“), Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme – Bericht der Kommission, Berlin 2003, S. 79.

117 Auch der Sachverständigenrat hat eine Verschärfung der Bedürftigkeitsprüfung vorgeschlagen. Gemäß seinem Vorschlag solle der Anrechnungsfreibetrag nicht mehr erhöht bzw. sogar gekürzt und das über dem Freibetrag liegende Einkommen nicht nur zu 40 %, sondern zu 100 % berücksichtigt werden. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen, Jahresgutachten 2006/07, Wiesbaden 2006, Tz. 344.

118 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2006/07, (Fn 117), Tz. 346.

zen sollen und damit eine Unterhaltsfunktion erfüllen, verliert die Zahlung der Hinterbliebenenrente bei einer Wiederheirat ihre Berechtigung. Sie könnte daher ohne Übergangsfristen ersatzlos gestrichen werden. Nach Angaben der Deutschen Rentenversicherung betrugen die Ausgaben für die Rentenabfindungen im Jahr 2009 rund 0,04 Mrd. Euro; sie würden infolge einer Abschaffung dieser Regelung künftig entfallen.

Bei einer Umsetzung der oben genannten Vorschläge würde sich die staatliche Hinterbliebenenversorgung auf die Gewährung von Bedürftigkeitsleistungen konzentrieren. Eine darüber hinausgehende Vorsorge zur Absicherung der Hinterbliebenen im Todesfall würde künftig der privaten und eigenverantwortlichen Initiative überlassen werden. Dies würde dem Subsidiaritätsprinzip und damit dem Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft Rechnung tragen, wonach die Individuen eigenverantwortlich handeln sollten und der Staat und die Gemeinschaft nur dann in die persönliche Freiheit der Bürger eingreifen dürfen, wenn diese nicht in der Lage sind, für sich selbst vorzusorgen.¹¹⁹ Das Subsidiaritätsprinzip ist nämlich als ein relevanter ordnungspolitischer Grundsatz bei der Gestaltung der sozialen Sicherung stets zu beachten.¹²⁰ Da für die vorgeschlagenen Maßnahmen ein angemessener Übergangszeitraum festzulegen wäre, würden die Betroffenen in die Lage versetzt, zusätzliche Vorsorge für die Absicherung der Hinterbliebenen im Todesfall zu treffen.

119 Vgl. *L. Erhard*, Freiheitliche Lebenssicherung oder Versorgungsstaat?, in: *Versicherungswirtschaft*, 11. Jahrgang, Nr. 1/1956, S. 2; *F. A. von Hayek*, Die Verfassung der Freiheit, 3. Auflage, Tübingen 1991, S. 361 f.

120 Vgl. *V. Streibel*, Konstitutionenökonomische Bewertung eines Systemwechsels im deutschen Rentenversicherungssystem, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 53. Jahrgang, Heft 3/2004, S. 349 f.; *P. Bofinger*, Ohne ordnungspolitisches Leitbild gehen Sozialreformen in die falsche Richtung, in: *Wirtschaftsdienst*, 82. Jahrgang, Heft 12/2002, S. 718 f.; *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Reformen voranbringen, Jahresgutachten 1996/97, Tz. 380; *L. Erhard*, Freiheitliche Lebenssicherung oder Versorgungsstaat?, (Fn 119), S. 2.

4.9 Besondere Regelungen in den neuen Bundesländern

4.9.1 Wiedervereinigungsbedingte Leistungen

Im Zuge der Deutschen Wiedervereinigung wurde auch das Alterssicherungssystem der DDR in die GRV integriert. Die in der DDR zurückgelegten Erwerbs- und Versicherungszeiten werden grundsätzlich genauso bewertet, als ob die Erwerbs- und Versicherungszeit in der Bundesrepublik zurückgelegt worden wäre und währenddessen Beiträge an die GRV gezahlt wurden. Die Versicherten, die vor der Wiedervereinigung in der DDR beschäftigt waren, haben jedoch keine Beitragszahlungen an die GRV geleistet, so dass eine solche Gleichstellung mit Beitragszeiten, die durch tatsächliche Beitragszahlungen in der Bundesrepublik belegt sind, und die Gewährung eines entsprechenden Rentenanspruchs gegen das Äquivalenzprinzip verstoßen.

Ein solcher Verstoß ist jedoch bei einer Ausweitung des Umlageverfahrens unumgänglich. Die Wiedervereinigung ist hierbei mit der erstmaligen Anwendung des Umlageverfahrens gleichzusetzen. Denn es ist nun einmal das Wesen des Umlagesystems, dass sowohl die erste Rentnergeneration als auch die bereits Erwerbstätigen einen Leistungsanspruch erhalten (das sogenannte „Einführungsgeschenk“), ohne vorher Beiträge entrichtet zu haben, was vor einer Einführung eines Umlageverfahrens nicht möglich war. Dementsprechend sind Rentenansprüche, die auf Erwerbs- und Versicherungszeiten aus der DDR beruhen, die gleichen Zeiten in der Bundesrepublik äquivalent sind, als versicherungsgemäß anzusehen.¹²¹

¹²¹ Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung, (Fn 1), S. 39 f. Vgl. auch *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2005/2006, (Fn 18), Tz. 556; *O. Issing*, Der Sozialstaat auf dem Prüfstand, in: *K. Morath (Hrsg.)*, Verlässliche Soziale Sicherung, Bad Homburg 1998, S. 15.

Versicherte in den neuen Bundesländern erhalten allerdings besondere Zusatzleistungen, die vor allem auf Bestands- und Vertrauensschutzregelungen beruhen.¹²² Dabei orientiert sich die Höhe des Rentenanspruchs am zuletzt geltenden DDR-Recht, wenn nach dem SGB VI ein geringer oder gar kein Rentenanspruch bestünde. Zu diesen Sonderleistungen zählen die *Auffüllbeträge*¹²³, *Renten-zuschläge*¹²⁴ und *Übergangszuschläge*¹²⁵. Sie werden an Rentenzugänge vor dem Jahr 1997 in den neuen Bundesländern gewährt und erhöhen deren Rentenzahlungsbetrag, wenn dieser geringer als der Rentenanspruch nach dem zuletzt geltenden DDR-Recht war. Bestand in den Jahren 1992 bis 1996 kein Rentenanspruch nach dem SGB VI, konnte gemäß *Artikel 2 des Rentenüberleitungsgesetzes* eine Rente aufgrund des Anspruchs nach dem zuletzt geltenden DDR-Recht gezahlt werden. *Renten aus freiwilligen Beiträgen* nach dem DDR-Recht, die bereits vor dem Jahr 1992 gezahlt wurden, wurden um 6,84 % erhöht und dauerhaft weitergezahlt.¹²⁶ Ferner werden bestimmte *Rentenleistungen zur SED-Unrechtsbereinigung* gewährt, mit denen die durch politische Verfolgung im Beitrittsgebiet bedingten Nachteile hinsichtlich der Altersvorsorge bei erfolgter Rehabilitation ausgeglichen werden sollen.¹²⁷ Schließlich sind zu den Bestands- und Vertrauensschutzregelungen auch bestimmte *Invalidenrenten* an Versicherte in den neuen Bundesländern zu zählen.¹²⁸

Die genannten Sonderleistungen sind als versicherungsfremd zu beurteilen, weil es sich hierbei um wiedervereinigungsbedingte Sonderregelungen handelt, aus denen für die Versicherten im Beitrittsgebiet höhere und zusätzliche Rentenansprüche resultieren,

122 Siehe ausführlich *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung, (Fn 1), S. 40 ff.

123 Vgl. § 315a SGB VI.

124 Vgl. § 319a SGB VI.

125 Vgl. § 319b SGB VI.

126 Vgl. § 315b SGB VI.

127 Vgl. Gesetz über den Ausgleich beruflicher Benachteiligungen für Opfer politischer Verfolgung im Beitrittsgebiet (BerRehaG).

128 Vgl. § 302a Abs. 1 SGB VI.

als ihnen nach der Umrechnung tatsächlich zugestanden hätten.¹²⁹ Zudem handelt es sich bei gesonderten wiedervereinigungsbedingten Leistungen um gesamtgesellschaftliche Leistungen, deren Finanzierung nicht der Versichertengemeinschaft der GRV, sondern der Allgemeinheit obliegen sollte. Dies hat auch der Gesetzgeber erkannt und zweckgebundene Erstattungsregelungen formuliert, die den Bund zur Finanzierung der oben genannten Leistungen verpflichten.¹³⁰

Die Summe der Erstattungen des Bundes an die GRV für die wiedervereinigungsbedingten Sonderleistungen wurde für das Jahr 2011 ursprünglich mit 0,41 Mrd. Euro veranschlagt. Sie setzte sich aus der Erstattung von Invalidenrenten (0,11 Mrd. Euro) und der Erstattung für einigungsbedingte Leistungen (0,3 Mrd. Euro) zusammen. Die Erstattung für einigungsbedingte Leistungen ist jedoch zum Jahr 2011 entfallen.¹³¹ Das Ausgabenvolumen für derartige Leistungen wird auf lange Sicht auf null sinken, da es sich bei den genannten Sonderleistungen in der Regel um Bestandsrenten handelt.

Die Integration des DDR-Alterssicherungssystems in die GRV umfasste ferner die *Zusatz- und Sonderversorgungssysteme* der DDR, zu denen nur bestimmte Berufsgruppen Zugang hatten.¹³² Bei diesen Systemen handelt es sich um die Rentenversicherung ergänzende Versorgungssysteme, die in etwa mit der betrieblichen Altersvorsorge und der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik vergleichbar sind. Die Rentenansprüche, die auf der Eingliederung von Anwartschaften aus solchen Zusatz- und Sonderversorgungssystemen in die GRV beruhen,

129 Vgl. J. Becker, Transfergerechtigkeit und Verfassung, (Fn 18), S. 322 ff.; F. Ruland, Versicherungsfremde Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung, (Fn 13), S. 35.

130 Vgl. §§ 291b f. SGB VI. Siehe auch Abschnitt 5.1.2.

131 Vgl. Bundesregierung, Entwurf für ein Haushaltsbegleitgesetz 2011 (HBegIG 2011), S. 75.

132 Die betroffenen Zusatz- und Sonderversorgungssysteme sind in Anlage 1 und 2 AAÜG aufgelistet.

sind deshalb als versicherungsfremd zu werten, weil es sich bei ihnen um Rentenanwartschaften handelt, die vergleichbaren Rentenansprüchen aus der GRV nicht gleichgestellt sind. Folgerichtig hat der Gesetzgeber die Finanzierung der Überleitung der Zusatz- und Sonderversorgungssysteme dem Bund und den neuen Bundesländern auferlegt.¹³³ Im Jahr 2011 überweist der Bund 2,7 Mrd. Euro als Erstattung von Aufwendungen aufgrund der Überführung von Zusatz- und Sonderversorgungssystemen an die GRV.¹³⁴ Rentenansprüche aus den Zusatz- und Sonderversorgungssystemen kommen allerdings für Kürzungen grundsätzlich nicht in Betracht. Die bestehenden Rentenansprüche der betroffenen Versicherten in den neuen Bundesländern unterliegen nämlich dem Eigentumschutz gemäß Art. 14 Abs. 1 GG. Aus diesem Grund waren vom Gesetzgeber umgesetzte Begrenzungen von derartigen Rentenansprüchen vom Bundesverfassungsgericht wiederholt als unzulässig beurteilt worden.¹³⁵

4.9.2 Höherer Rentenanspruch in den neuen Bundesländern

Zurzeit gelten bei der Berechnung des Rentenanspruchs unterschiedliche Regelungen für Versicherte in den alten und neuen Bundesländern. Die Unterschiede bestehen in der Ermittlung der jährlichen Entgeltpunkte sowie beim aktuellen Rentenwert. Bei der Ermittlung der Entgeltpunkte eines Versicherten in den *alten* Bundesländern wird sein individuelles Arbeitsentgelt ins Verhältnis zum durchschnittlichen Arbeitsentgelt aller Versicherten in Westdeutschland gesetzt. Dagegen wird das individuelle Arbeitsentgelt eines Versicherten in den *neuen* Bundesländern zunächst

¹³³ Vgl. § 15 AAÜG.

¹³⁴ Von den 2,7 Mrd. Euro werden dem Bund wiederum 1,55 Mrd. Euro von den neuen Bundesländern erstattet.

¹³⁵ Siehe BVerfG, 1 BvL 11/94, 1 BvL 22/95, 1 BvL 32/95 vom 28.04.1999 und BVerfG, 1 BvL 3/98 vom 23.06.2004.

mit dem sogenannten *Umrechnungsfaktor*¹³⁶ hochgewertet und erst dann ins Verhältnis zum durchschnittlichen Arbeitsentgelt aller Versicherten in Westdeutschland gesetzt.¹³⁷ Der Wert eines Entgeltpunktes ist durch den aktuellen Rentenwert definiert. Der aktuelle Rentenwert beträgt seit dem 1. Juli 2010 27,20 Euro in den alten und 24,13 Euro in den neuen Bundesländern.

Aufgrund der unterschiedlichen Rentenberechnung in beiden Bundesgebieten erwerben Versicherte in der GRV bei einem gleich hohen versicherungspflichtigen Einkommen und damit gleich hohen Beitragsleistung einen unterschiedlichen Rentenanspruch. Der Rentenanspruch der Versicherten in den neuen Bundesländern ist aufgrund dessen um *rund fünf Prozent* höher als der Rentenanspruch der Versicherten in den alten Bundesländern. Dieser Rentenvorsprung besteht mittlerweile seit Mitte der 1990er Jahre.¹³⁸

Der Grund für die abweichende Rentenberechnungsweise in den neuen Bundesländern lag in den deutlich niedrigeren Verdiensten in der DDR unmittelbar nach der Deutschen Wiedervereinigung. Durch die Entgelthochwertung wollte der Gesetzgeber eine Vergleichbarkeit zwischen den Arbeitsentgelten in den alten und neuen Bundesländern herstellen, damit gemäß dem Einheitsvertrag ein angemessenes Nettorentenniveau im Beitrittsgebiet gewährleistet werden konnte. Das unterschiedliche Rentenrecht sollte ursprünglich nur als eine Übergangslösung fungieren. Der Gesetzgeber ging davon aus, dass sich die Lohn- und Gehaltssituation in den neuen Bundesländern relativ schnell an diejenige der alten Bundesländer angleicht, was gleichzeitig zu einer vollständigen

136 Der Umrechnungsfaktor stellt das Verhältnis zwischen dem Durchschnittsentgelt in den alten und dem Durchschnittsentgelt in den neuen Bundesländern dar. Im Jahr 2010 liegt sein vorläufiger Wert bei 1,1889. Vgl. Anlage 10 SGB VI.

137 Zur Berechnung des Rentenanspruchs vgl. § 64 ff. und 254b ff. SGB VI.

138 Siehe ausführlich *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Zur Vereinheitlichung des Rentenrechts aus Beitrags- und Steuerzahlersicht, Sonderinformation Nr. 63, Berlin 2010, S. 8 ff.

Angleichung der aktuellen Rentenwerte führen würde.¹³⁹ Nach der vollständigen Konvergenz sollte in beiden Bundesgebieten ein einheitlicher Rentenwert gelten.¹⁴⁰ Mittlerweile hat der Anpassungsprozess der Löhne und Gehälter und damit der Rentenwerte jedoch an Fahrt verloren und ist seit einigen Jahren fast vollkommen zum Stillstand gekommen.¹⁴¹

Die Privilegierung der Versicherten in den neuen Bundesländern bei der Rentenberechnung ist als eine versicherungsfremde Leistung der GRV zu werten, denn bei gleich hohem versicherungspflichtigen Einkommen und gleich hoher Beitragsleistung erhalten sie einen höheren Rentenanspruch als Versicherte in den alten Bundesländern. Dadurch wird das Äquivalenzprinzip in der GRV unterlaufen. Die Entgelthochwertung ist zudem sozialpolitisch motiviert und stellt eine Art allgemeine sozialpolitische Transferleistung des Staates dar. Grundsätzlich ist es aber nicht die Aufgabe der GRV und ihrer Versichertengemeinschaft, Unterschiede in der allgemeinen Lohnstruktur durch eine derartige Entgelthochwertung zu glätten und diese Angleichung zu finanzieren. Auch aus diesem Grund ist der Rentenvorsprung der Versicherten in den neuen Bundesländern als eine versicherungsfremde Leistung der GRV zu charakterisieren.¹⁴²

Die Ausgaben für den höheren Rentenanspruch in den neuen Bundesländern sind allerdings mangels amtlicher Zahlenangaben nicht bezifferbar. Der sachgerechten Finanzierung dieser Begüns-

139 So wurde beispielsweise im Rentenversicherungsbericht 1995 davon ausgegangen, dass sich die Lohnniveaus bis zum Jahr 2010 vollständig angleichen. Vgl. *Bundesregierung*, Rentenversicherungsbericht 1995, Bundestags-Drucksache 13/2017, S. 69.

140 Vgl. *Bundesregierung*, Entwurf eines Gesetzes zur Herstellung der Rechtseinheit in der gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung (Renten-Überleitungsgesetz – RÜG), Bundestags-Drucksache 12/405, S. 111 und S. 126. Vgl. auch Art. 30 Abs. 5 im Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands, Bundesgesetzblatt II, Nr. 35, 1990.

141 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Zur Vereinheitlichung des Rentenrechts aus Beitrags- und Steuerzahlersicht, (Fn 138), S. 14 f.

142 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Zur Vereinheitlichung des Rentenrechts aus Beitrags- und Steuerzahlersicht, (Fn 138), S. 16 ff.

tigung aus den allgemeinen Haushaltsmitteln des Staates ist aufgrund ihrer Mängel und Nachteile ein Abbau vorzuziehen, indem das unterschiedliche Rentenrecht vereinheitlicht wird.¹⁴³

Die Entgelthochwertung in den neuen Bundesländern kann nämlich nicht mehr hinreichend begründet werden, denn die Lohnunterschiede zwischen Ost und West sind nicht (mehr) auf einen speziellen Nachholbedarf Ostdeutschlands zurückzuführen, sondern weitgehend auf regionalspezifische Unterschiede, die es auch hinsichtlich des Lohnniveaus innerhalb der alten Bundesländer gibt.¹⁴⁴ Besonders fraglich erscheint die Hochwertung der tariflichen Entgelte in den neuen Bundesländern, weil sie bereits ohnehin weitgehend das Westniveau erreicht haben.¹⁴⁵ Gegen die Entgelthochwertung sprechen auch aus sozialpolitischer Sicht schwerwiegende Gründe. Erstens kommt sie auch Versicherten mit höheren Einkommen zugute, so dass verteilungspolitisch unerwünschte Auswirkungen entstehen, weil auch Geringverdiener aus den alten Bundesländern zu ihrer Finanzierung herangezogen werden. Zweitens ist die Gewährung von staatlichen Transfers während der Erwerbsphase problematisch, weil eine Bedürftigkeit von Versicherten bzw. Rentnern frühestens bei Beginn der Rentenphase festgestellt werden kann. Letztlich erfolgt bei der Entgelthochwertung keine umfassende Bedürftigkeitsprüfung, so dass die Gefahr besteht, dass staatliche Transfers nicht nur an Bedürftige, sondern auch an Bessergestellte vergeben werden und somit ihr sozialpolitisches Ziel verfehlen.¹⁴⁶ Aufgrund der Ungleichbehandlungen der Versicherten in den alten und neuen Bundesländern kann das staatliche Alterssicherungssystem von der Bevölkerung

143 Siehe ausführlich ebenda.

144 Vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2004/05, Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland, Wiesbaden 2004, Tz. 614.

145 Vgl. *J. Steffen*, Angleichung der Ost-Renten, Hintergrundinformationen zur Diskussion um die Angleichung der Rentenwerte in den alten und neuen Bundesländern, Bremen 2008, S. 13.

146 Siehe auch Abschnitt 4.2.2.

als ungerecht empfunden werden und seine Akzeptanz zunehmend schwinden.¹⁴⁷ Durch gesonderte Regelungen für Versicherte in Ost und West wird das Rentenrecht zudem unnötig kompliziert, was auch zu bürokratischen Zusatzlasten und Mehrausgaben im Verwaltungsbereich führt. Schließlich ist die unterschiedliche Rentenberechnung aus verfassungsrechtlicher Sicht fragwürdig. So hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung mehrmals darauf hingewiesen, dass die Vereinheitlichung des Rentenrechts zeitlich nicht zu weit hinausgeschoben werden sollte.¹⁴⁸

4.9.3 *West-Ost-Transfer (nicht versicherungsfremd)*

Bei dem sogenannten *West-Ost-Transfer* handelt es sich um die Deckung des Finanzierungsdefizits der Rentenversicherung in den neuen Bundesländern.¹⁴⁹ Insofern ist der West-Ost-Transfer keine eigentliche Leistung der GRV, sondern ein finanzierungstechnischer Ausgleich.

Nach Ansicht des Instituts ist der West-Ost-Transfer als nicht versicherungsfremd anzusehen.¹⁵⁰ Je nach regionaler Abgrenzung ließen sich nämlich auch in den alten Bundesländern rechnerische Finanzierungsdefizite konstruieren. Die Umverteilung von Beitragsmitteln aus Regionen mit Finanzierungsüberschüssen in solche mit Finanzierungsdefiziten innerhalb der GRV ist daher als systemimmanent zu betrachten.¹⁵¹

147 Vgl. auch *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2008/09, Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken, Wiesbaden 2008, Tz. 635.

148 Vgl. BVerfGE 1 BvR 799/98 vom 15.09.2006, Abs. 145 sowie BVerfGE 112, 368, 398.

149 Vgl. *Bundesregierung*, Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der nicht beitragsgedeckten Leistungen..., (Fn 14), S. 575.

150 Siehe bereits *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung, (Fn 1), S. 50.

151 Vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2005/2006, (Fn 18), Tz. 554 f.; *F. Ruland*, Versicherungsfremde Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung, (Fn 13), S. 35; *W. Schmähl*, Aufgabenadäquate Finanzierung der Sozialversicherungen durch Beiträge und Steuern..., (Fn 18), S. 22 f.

4.10 Anteilige Krankenversicherungsbeiträge

Die GRV zahlt für die Rentenempfänger auch einen Teil der Beiträge zu ihrer Krankenversicherung.¹⁵² Bis ins Jahr 2004 war dies auch bei den Beiträgen zur Pflegeversicherung der Fall. Seit dem 1. April 2004 tragen Rentner den Beitrag zur Sozialen Pflegeversicherung jedoch selbst, weshalb auch die Beitragszuschüsse der GRV entfallen sind.

Der Beitragszuschuss zur Krankenversicherung ist ein Teil der Rentenleistung und daher grundsätzlich als versicherungsgemäß zu beurteilen.¹⁵³ Allerdings sind diejenigen Beitragsanteile, die auf die Gewährung von den zuvor genannten versicherungsfremden Leistungen entfallen, selbst auch als versicherungsfremd anzusehen.

Die Ausgaben für den versicherungsfremden Anteil der Beitragszuschüsse zur Krankenversicherung schätzt das Institut auf 5,15 Mrd. Euro.¹⁵⁴ Sie sollten sachgerecht aus den allgemeinen Haushaltsmitteln des Staates finanziert werden. Werden, wie vorgeschlagen, entbehrliche versicherungsfremde Leistungen in der GRV abgebaut, entfallen gleichzeitig auch die Beitragszuschüsse zur Krankenversicherung, die diesen Leistungen zugerechnet werden können, so dass auch in diesem Bereich ein nicht bezifferbares Ausgabensenkungspotenzial besteht.

¹⁵² Vgl. § 106 SGB VI.

¹⁵³ Vgl. J. Becker, *Transfergerechtigkeit und Verfassung*, (Fn 18), S. 328 f.

¹⁵⁴ Die Ausgaben für die zuvor genannten versicherungsfremden Leistungen ausschließlich der Hinterbliebenenrenten und der besonderen Regelungen in den neuen Bundesländern betragen auf Basis des Jahres 2007 36,2 Mrd. Euro. Die Ausgaben für Hinterbliebenenrenten betragen im Jahr 2008 34,41 Mrd. Euro und die Ausgaben für die besonderen Regelungen in den neuen Bundesländern sind für das Jahr 2011 mit 3,15 Mrd. Euro veranschlagt. In den Jahren 2007, 2008 und 2011 betrug bzw. beträgt der Anteil des vom Rentenversicherungsträger zu zahlenden Beitragssatzes zur Gesetzlichen Krankenversicherung jeweils 6,95, 7 bzw. 7,3 Prozentpunkte. Bezieht man diese Beitragsanteile auf die oben genannten Ausgaben für die versicherungsfremden Leistungen, so ergibt sich ein Betrag von 5,15 Mrd. Euro, der ebenfalls als versicherungsfremde Leistung angesetzt werden kann.

4.11 Arbeitsmarktbedingte Erwerbsminderungsrenten

Die Erwerbsminderungsrente wurde im Jahr 2001 eingeführt und ersetzte als Leistung im Falle der Erwerbsminderung bzw. -unfähigkeit die bis dahin gewährten Erwerbs- und Berufsunfähigkeitsrenten.¹⁵⁵ Eine *volle* Erwerbsminderung und damit ein Anspruch auf die volle Erwerbsminderungsrente liegt vor, wenn der Versicherte wegen einer Krankheit oder Behinderung außerstande ist, mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein. Eine *teilweise* Erwerbsminderung und damit ein Anspruch auf eine halbe Erwerbsminderungsrente liegt hingegen vor, wenn der Versicherte wegen einer Krankheit oder Behinderung nur noch drei bis sechs Stunden täglich erwerbstätig sein kann.¹⁵⁶ *Keine* Erwerbsminderung und damit keine Berechtigung zur Leistungsanspruchnahme liegt folglich vor, wenn der Versicherte mindestens sechs Stunden täglich erwerbstätig sein kann.

Zudem ist die Arbeitsmarktsituation für den Bezug von Erwerbsminderungsrenten mitentscheidend. Fehlen dauerhaft geeignete Arbeitsplätze für eine Teilzeitbeschäftigung, erhalten Betroffene, bei denen lediglich eine teilweise Erwerbsminderung festgestellt wurde, einen Anspruch auf eine volle Erwerbsminderungsrente. In seltenen Fällen kann sogar Versicherten, bei denen eine sechsstündige Erwerbsfähigkeit vorliegt, eine Erwerbsminderungsrente gewährt werden, wenn ihnen der Zugang zum Arbeitsmarkt dauerhaft versperrt ist.¹⁵⁷

Bei derartigen arbeitsmarktbedingten Erwerbsminderungsrenten handelt es sich um versicherungsfremde Leistungen der GRV, weil nicht der Risikofall der Erwerbsminderung, sondern das Vorliegen der Arbeitslosigkeit zur Leistungsanspruchnahme berechtigt.

¹⁵⁵ Siehe ausführlich *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungs-fremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung, (Fn 1), S. 30 ff.

¹⁵⁶ Vgl. § 43 SGB VI.

¹⁵⁷ Vgl. K. Gürtner, Kommentar zum § 43 SGB VI, Rdnr. 30 ff., in: S. Leitherer (Hrsg.), Kassler Kommentar zum Sozialversicherungsrecht, Band 1.

Damit wird das Arbeitsmarktrisiko an die GRV weitergegeben. Die Gewährung von Leistungen bei Eintritt des Risikofalls Arbeitslosigkeit ist jedoch keine Aufgabe der GRV, sondern fällt in den Zuständigkeitsbereich der Arbeitslosenversicherung. Demzufolge sollten die Ausgaben für arbeitsmarktbedingte Erwerbsminderungsrenten nicht von der Versichertengemeinschaft der GRV, sondern vielmehr von der Versichertengemeinschaft der Arbeitslosenversicherung finanziert werden.

Die Ausgaben für die arbeitsmarktbedingten Erwerbsminderungsrenten einschließlich der Beiträge zur GKV betrugen im Jahr 2009 nach Angaben der Deutschen Rentenversicherung rund 0,8 Mrd. Euro. Diese Ausgaben sollten sachgerecht von der Arbeitslosenversicherung finanziert werden. Tatsächlich existiert seit dem Jahr 2001 eine Vorschrift, die die Bundesagentur für Arbeit als Träger der Arbeitslosenversicherung zu einer jährlichen Ausgleichszahlung für die Ausgaben der GRV für arbeitsmarktbedingte Erwerbsminderungsrenten verpflichtet.¹⁵⁸ Allerdings betrifft diese Regelung nur die Rentenzahlungen seit dem Jahr 2001. Die bis dahin gewährten arbeitsmarktbedingten Erwerbs- und Berufsunfähigkeitsrenten sind durch den Ausgleichsbetrag nicht gedeckt. Die Ausgleichszahlung betrug im Jahr 2009 0,17 Mrd. Euro. Somit verblieb im selben Jahr ein ungedeckter Restbetrag in Höhe von 0,63 Mrd. Euro, der künftig sachgerecht von der Arbeitslosenversicherung mitfinanziert werden sollte.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Vgl. § 224 SGB VI.

¹⁵⁹ Infolge einer solchen sachgerechten Umfinanzierung entstünden bei der Arbeitslosenversicherung Mehrausgaben in Höhe von 0,63 Mrd. Euro. Diese Mehrausgaben würden jedoch nicht zu einer Belastung der Beitragszahler führen, wenn – wie vom Institut vorgeschlagen – das bestehende Einsparpotenzial in der Arbeitslosenversicherung ausgeschöpft wird. Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Hohes Einsparpotenzial in der Arbeitslosenversicherung, Heft 104 der Schriftenreihe, Berlin 2008.

4.12 Sonstige Rehabilitationsleistungen

Sofern die Bereitstellung von Leistungen zur Erhaltung, Besserung und Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit als eine Aufgabe der GRV anerkannt wird,¹⁶⁰ sind Rehabilitationsleistungen grundsätzlich als versicherungsgemäß zu beurteilen. Zu den Rehabilitationsleistungen, die von der GRV bereitgestellt werden, gehören allerdings auch stationäre Heilbehandlungen für Kinder und Zuwendungen für Einrichtungen, die auf dem Gebiet der Rehabilitation forschen oder sie fördern.¹⁶¹ Bei beiden Leistungen handelt es sich um versicherungsfremde Leistungen der GRV.

Die Kinderheilbehandlungen dienen nämlich nicht der Erhaltung, Besserung und Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit, weil Kinder in der Regel nicht erwerbstätig sind. Vielmehr zielen sie auf die Verbesserung der Gesundheit der Kinder ab.¹⁶² Die Gesundheitsversorgung ist jedoch keine Aufgabe der GRV und ihrer Zielsetzung fremd. Kinderheilbehandlungen fallen vielmehr in den Zuständigkeitsbereich der Gesetzlichen Krankenversicherung. Die GRV sollte daher künftig keine Kinderheilbehandlungen finanzieren, sondern auf die Gesetzliche Krankenversicherung verweisen.

Auch die Förderung von Einrichtungen, die auf dem Aufgabengebiet der Rehabilitation tätig sind, geht über den Zweck der GRV hinaus. Die Arbeit derartiger Institutionen kommt nämlich nicht nur den Versicherten der GRV, sondern auch Personen zugute, die nicht in der GRV versichert sind. Daher ist eine solche institutionelle Förderung als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu

160 Siehe auch Abschnitt 2.1. Die Frage, ob die GRV überhaupt Rehabilitationsleistungen gewähren oder ob sie sich nur auf Rentenleistungen beschränken soll, ist nicht Bestandteil dieser Ausarbeitung.

161 Vgl. § 31 SGB VI.

162 Vgl. H. Kater, Kommentar zum § 31 SGB VI, Rdnr. 11, in: S. Leitherer (Hrsg.), Kassler Kommentar zum Sozialversicherungsrecht, Band 1.

betrachten und sachgerecht aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Staates zu finanzieren.¹⁶³

Nach Angaben der Deutschen Rentenversicherung betrugen die Ausgaben der GRV für die Kinderheilbehandlungen im Jahr 2009 rund 0,18 Mrd. Euro, während die Ausgaben für die Förderung von Einrichtungen bei rund 0,01 Mrd. Euro lagen. Sofern beide versicherungsfremden Leistungen weiterhin als erforderlich angesehen werden, sollten sie künftig von der Gesetzlichen Krankenversicherung bzw. vom Bund finanziert werden.

4.13 Wanderungsausgleich an die knappschaftliche Rentenversicherung

Die allgemeine Rentenversicherung zahlt jährlich einen sogenannten Wanderungsausgleich an die knappschaftliche Rentenversicherung. Der Wanderungsausgleich ist als ein finanzieller Ausgleich zwischen den beiden Rentenversicherungszweigen konzipiert. Seine Höhe ergibt sich aus der Multiplikation der drei folgenden Faktoren: 1. Abnahme der Versicherten in der knappschaftlichen Rentenversicherung seit dem Jahr 1991, 2. aktuelles Durchschnittsentgelt der GRV und 3. aktueller Beitragssatz der GRV.¹⁶⁴

Der Einführung des Wanderungsausgleichs lag die Annahme zugrunde, dass der Rückgang an Beitragszahlern in der knappschaftlichen Rentenversicherung zu einem entsprechenden Zuwachs bei der allgemeinen Rentenversicherung führen würde. Die damit verbundenen Beitragsausfälle der knappschaftlichen Rentenversicherung sollte die allgemeine Rentenversicherung durch jährliche Zahlungen ausgleichen.¹⁶⁵ Zudem wurde der Bund auf diese Weise

163 Siehe auch *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung, (Fn 10), S. 58 f.

164 Vgl. § 223 Abs. 6 SGB VI.

165 Vgl. *Bundesregierung*, Renten-Überleitungsgesetz, (Fn 140), S. 121

von seiner Defizithaftung für die knappschaftliche Rentenversicherung¹⁶⁶ auf Kosten der allgemeinen Rentenversicherung entlastet.

Die dem Wanderungsausgleich zugrundeliegende These, der Beschäftigungsrückgang im Bergbau bewirke ein vermehrtes Beitragsaufkommen in der allgemeinen Rentenversicherung, erscheint jedoch zweifelhaft. Es darf nicht übersehen werden, dass der Arbeitsplatzabbau im Bergbau vorwiegend unter Ausnutzung der natürlichen Fluktuation und großzügiger Vorruhestandsregelungen erfolgt. Somit findet nicht, wie unterstellt, eine bloße Verschiebung von Beitragsmitteln statt.¹⁶⁷

Der versicherungsfremde Charakter des Wanderungsausgleichs ist daher darin zu sehen, dass die allgemeine Rentenversicherung für einen Teil der Rentenleistungen der knappschaftlichen Rentenversicherung aufkommen muss, ohne dass ihr hierfür tatsächlich äquivalente Beiträge zugeflossen sind. Dadurch wird das Äquivalenzprinzip verletzt. Der Wanderungsausgleich ist deshalb aus den allgemeinen Haushaltsmitteln des Staates zu finanzieren. Im Jahr 2009 betrug der Wanderungsausgleich 1,97 Mrd. Euro. Laut Bundesregierung soll er bis zum Jahr 2017 auf 2,8 Mrd. Euro steigen.

Künftig sollte daher die Regelung zum Wanderungsausgleich ersatzlos gestrichen und die GRV von dieser Zahlung entlastet werden. Belastet würde hingegen der Bundeshaushalt, weil im gleichen Maße die Ausgaben des Bundes für den Ausgleich des Defizits in der knappschaftlichen Rentenversicherung steigen würden. Einsparungen könnten aber grundsätzlich erzielt werden, indem das im Vergleich zur allgemeinen Rentenversicherung höhere Niveau in der knappschaftlichen Rentenversicherung abgesenkt wird. Dies könnte dadurch geschehen, dass auf Renten Anpassun-

¹⁶⁶ Vgl. § 215 SGB VI.

¹⁶⁷ Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung, (Fn 1), S. 47.

gen in der knappschaftlichen Rentenversicherung verzichtet wird oder die Rentenanpassungen zumindest geringer ausfallen als in der allgemeinen Rentenversicherung. Einer solchen Reduzierung des Rentenniveaus in der knappschaftlichen Rentenversicherung steht der Vertrauensschutz nicht entgegen.¹⁶⁸

4.14 Anteilige Verwaltungs- und Verfahrenskosten

Mit der Bereitstellung der zuvor genannten versicherungsfremden Leistungen der GRV sind auch administrative Tätigkeiten verbunden, die zu Kosten im Verwaltungsbereich führen. Diejenigen Verwaltungs- und Verfahrenskosten, die der Inanspruchnahme der versicherungsfremden Leistungen zugeordnet werden können, sind daher ebenfalls als versicherungsfremd anzusehen.

Das Institut schätzt, dass der Anteil der Verwaltungs- und Verfahrenskosten der GRV, der auf die Gewährung von versicherungsfremden Leistungen entfällt, bei 1,2 Mrd. Euro liegt.¹⁶⁹

Grundsätzlich sollten solche Verwaltungs- und Verfahrenskosten nicht aus zweckgebundenen Versicherungsbeiträgen, sondern ebenso wie die versicherungsfremden Leistungen selbst aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Staates finanziert werden. Im Zuge des vom Institut vorgeschlagenen Abbaus einzelner versicherungsfremder Leistungen dürften jedoch auch bestimmte administrative Tätigkeiten entfallen, wodurch Verwaltungsausgaben reduziert werden können.

4.15 Zusammenfassung und Überblick der versicherungsfremden Leistungen

Tabelle 1 veranschaulicht zusammenfassend die versicherungsfremden Leistungen in der GRV. Die Ausgaben für die meisten

¹⁶⁸ Siehe ausführlich *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Durch Einsparungen die Lasten mindern, Heft 89 der Schriftenreihe, Wiesbaden 1998, S. 311 ff.

¹⁶⁹ Bei dieser Schätzung wurden die Verwaltungs- und Verfahrenskosten anteilig den versicherungsfremden und versicherungsgemäßen Leistungen zugeordnet.

versicherungsfremden Leistungen beruhen hauptsächlich auf der Prognose der Bundesregierung für das Jahr 2007.¹⁷⁰ Auf dieser Basis können die Ausgaben für die versicherungsfremden Leistungen auf 83,07 Mrd. Euro geschätzt werden. Da die Bundesregierung von einem Rückgang dieses Ausgabenvolumens bis zum Jahr 2017 ausgeht, dürften die Ausgaben für die versicherungsfremden Leistungen im Jahr 2011 tatsächlich schätzungsweise um rund zwei Mrd. Euro darunter liegen.

Die versicherungsfremden Leistungen sollten nicht aus den Beitragsmitteln der GRV, sondern überwiegend sachgerecht aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Staates finanziert werden. Lediglich die Ausgaben für arbeitsmarktbedingte Erwerbsminderungsrenten und die Kinderheilbehandlungen sollten sachgerecht von der Arbeitslosenversicherung bzw. der Gesetzlichen Krankenversicherung getragen werden.¹⁷¹ Die GRV hätte demnach einen Erstattungsanspruch gegen die jeweils für die Finanzierung zuständigen Institutionen in der entsprechenden Höhe.

Allerdings dürfte die Gewährung einiger versicherungsfremder Leistungen auf längere Sicht ohnehin auslaufen. Zudem können manche Leistungen bei Umsetzung der Institutsvorschläge zumindest teilweise abgebaut werden. Das bezifferbare Ausgabenvolumen, das auf diese Weise langfristig entfallen kann, wird vom Institut maßgeblich unter Zugrundelegung der Prognose der Bundesregierung für das Jahr 2007 auf 27,45 Mrd. Euro geschätzt. Wie bereits oben erwähnt, dürfte dieses Ausgabensenkungsvolumen im Jahr 2011 aufgrund des prognostizierten Ausgabenrückgangs unter diesem Betrag liegen und schätzungsweise einen Wert von rund 25 Mrd. Euro erreichen. Darüber hinaus besteht ein nicht quantifizierbares Ausgabenkürzungspotenzial bei dem Rentenbezug vor Erreichen der Regelaltersgrenze, den Hinterbliebenenren-

170 Vgl. *Bundesregierung*, Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der nicht beitragsgedeckten Leistungen..., (Fn 14), S. 579.

171 Siehe Abschnitt 4.11 und 4.12.

ten, dem höheren Rentenanspruch in den neuen Bundesländern sowie den anteiligen Krankenversicherungsbeiträgen und Verwaltungs- und Verfahrenskosten.

Tabelle 1: Versicherungsfremde Leistungen in der GRV

Versicherungsfremde Leistung	Ausgaben (in Mrd. Euro)	
	gesamt ¹	davon aus- laufend bzw. abbaubar
Kriegsfolgelasten	6,80	6,80
davon Ersatzzeiten	1,60	1,60
davon Renten nach dem Fremdrentengesetz	5,20	5,20
Anrechnungszeiten	8,50	8,50
Höherbewertung der Berufsausbildung	4,10	4,10
Höherbewertung von Sachbezugszeiten vor 1957	1,20	1,20
Rente nach Mindesteinkommen	2,60	2,60
Nachgezahlte Beiträge	1,10	1,10
Rentenbezug vor Erreichen der Regelaltersgrenze ohne Abschläge	11,90	k. A. ⁷
Hinterbliebenenrenten	34,41 ²	k. A. ⁷
Besondere Regelungen in den neuen Bundesländern zzgl. höherer Rentenanspruch in den neuen Bundesländern	3,15 ³ k. A. ⁴	3,15 k. A. ⁷
Anteilige Krankenversicherungsbeiträge	5,15 ⁵	k. A. ⁷
Arbeitsmarktbedingte Erwerbsminderungsrenten (inkl. anteilige Krankenversicherungsbeiträge)	0,80 ⁶	k. A. ⁷
Sonstige Rehabilitationsleistungen	0,19 ⁶	k. A. ⁷
Wanderungsausgleich an die knappschaftliche Rentenversicherung	1,97 ⁶	k. A. ⁷
Anteilige Verwaltungs- und Verfahrenskosten	1,20 ⁵	k. A. ⁷
Summe	83,07	27,45
1 Prognose der Bundesregierung für das Jahr 2007, sofern nichts anderes vermerkt 2 Ist-Wert 2008 3 Soll-Wert 2011 4 Ausgabenhöhe mangels amtlicher Zahlen nicht quantifizierbar 5 Schätzwert in Bezug auf die jeweiligen Ausgaben 6 Ist-Wert 2009 7 Reduzierungspotenzial nicht quantifizierbar		

Quelle: Bundesregierung, Deutsche Rentenversicherung, eigene Schätzungen.

5. Zuweisungen des Bundes an die GRV

5.1 Zuschüsse und Erstattungen des Bundes

5.1.1 Bundeszuschüsse

Der Bund leistet sowohl zu den Ausgaben der allgemeinen Rentenversicherung in den *alten* Bundesländern als auch zu den Ausgaben der allgemeinen Rentenversicherung in den *neuen* Bundesländern jeweils einen separaten Zuschuss.¹⁷² Die Summe aus diesen beiden Zuschüssen kann als *allgemeiner Bundeszuschuss* bezeichnet werden. Sie beträgt im Jahr 2011 39,74 Mrd. Euro.

Der Bundeszuschuss zur allgemeinen Rentenversicherung in den *alten* Bundesländern wird jedes Jahr abhängig von der Entwicklung seiner Determinanten neu ermittelt.¹⁷³ Als Bestimmungsfaktoren gelten zum einen die Veränderung des Beitragssatzes¹⁷⁴, der für dasselbe Jahr wie der Bundeszuschuss festgesetzt ist, und zum anderen die Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter im vergangenen Jahr im Vergleich zum vorvergangenen Jahr. Im Jahr 2011 beträgt der Bundeszuschuss zur allgemeinen Rentenversicherung in den alten Bundesländern 31,35 Mrd. Euro. Der Bundeszuschuss zur allgemeinen Rentenversicherung in den *neuen* Bundesländern wird ebenfalls jedes Jahr neu berechnet. Seine Höhe ist abhängig vom Bundeszuschuss in den alten Bundesländern. Der Bundeszuschuss im Beitrittsgebiet soll nämlich im selben Verhältnis zu den Ausgaben der Rentenversicherung in den neuen Bundesländern stehen, wie der Bundeszuschuss im alten Bundesgebiet zu den dortigen Ausgaben.¹⁷⁵ Für das Jahr 2011 ist er auf 8,39 Mrd. Euro veranschlagt worden.

¹⁷² Vgl. § 213 Abs. 1 und § 287e SGB VI.

¹⁷³ Vgl. § 213 Abs. 2 SGB VI.

¹⁷⁴ Dabei ist derjenige Beitragssatz zugrunde zu legen, der sich ohne den zusätzlichen Bundeszuschuss und den Erhöhungsbetrag ergeben würde.

¹⁷⁵ Zur genauen Ermittlung vgl. § 287e Abs. 2 SGB VI.

Darüber hinaus zahlt der Bund jährlich einen *zusätzlichen Bundeszuschuss* an die GRV. Im Jahr 2011 beträgt er insgesamt 19,24 Mrd. Euro. Auch dieser Bundeszuschuss setzt sich aus zwei Komponenten zusammen.

Die erste Komponente bildet der *ursprüngliche* zusätzliche Bundeszuschuss, der zum Jahr 1998 eingeführt und zunächst als Festbetrag veranschlagt wurde. Seit dem Jahr 2000 wird er mit der Veränderungsrate des Umsatzsteueraufkommens jährlich angepasst, wobei die Änderungen der Steuersätze unberücksichtigt bleiben.¹⁷⁶ Die zweite Komponente bildet der *Erhöhungsbetrag*, der zum Jahr 2000 ebenfalls zunächst als fixer Betrag eingeführt wurde. Seit dem Jahr 2004 wird er gemäß der Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter im vergangenen Jahr im Vergleich zum vorvergangenen Jahr fortgeschrieben.¹⁷⁷

Ein Bundeszuschuss zur Mitfinanzierung der Ausgaben ist ein originärer Bestandteil der GRV.¹⁷⁸ Seit der Rentenreform 1957 war er zunächst als Beteiligung des Bundes an den Ausgaben der GRV, die nicht Leistungen der Alterssicherung sind, definiert.¹⁷⁹ Damit hatte er die Funktion, die Ausgaben der GRV für die versicherungsfremden Leistungen mitzufinanzieren. Es gab jedoch weder eine Konkretisierung dieser Ausgaben noch eine strikte Verknüpfung des Bundeszuschusses an ihren genauen Umfang.¹⁸⁰

Seit dem Jahr 1992 wurde die Funktion des Bundeszuschusses umgedeutet. Der *allgemeine* Bundeszuschuss wurde als eine Beteiligung des Bundes an den demografischen Lasten der GRV defi-

176 Vgl. § 213 Abs. 3 SGB VI.

177 Vgl. § 213 Abs. 4 und 5 SGB VI.

178 Zur historischen Entwicklung vgl. C. Sander, Die Entstehung des Staatszuschusses zur Rentenversicherung und seine Geschichte, in: Deutsche Rentenversicherung, 23. Jahrgang, 1968, S. 371 ff.

179 Vgl. § 1389 Abs. 1 RVO und § 116 AVG.

180 Vgl. C. Sander, Die Entstehung des Staatszuschusses zur Rentenversicherung und seine Geschichte, (Fn 178), S. 382; R. Mörschel, Die Zuschüsse des Staates zu den gesetzlichen Rentenversicherungen der Arbeiter und der Angestellten, in: Deutsche Rentenversicherung, 33. Jahrgang, Heft Nr. 6/1978, S. 341.

niert.¹⁸¹ Mit dem allgemeinen Bundeszuschuss soll die Funktions- und Leistungsfähigkeit der GRV unter sich verändernden ökonomischen und demografischen Rahmenbedingungen langfristig sichergestellt werden. Nach Ansicht der Bundesregierung ist die Bevölkerungsalterung eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung, so dass die durch sie bedingten Kosten nicht allein der Versichertengemeinschaft der GRV aufgebürdet werden sollen.¹⁸² Der *zusätzliche* Bundeszuschuss ist als eine pauschale Abgeltung nicht beitragsgedeckter Leistungen definiert. Allerdings ist diese Definition erst im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens festgelegt worden. Ausdrückliches Ziel der Zuweisung des zusätzlichen Bundeszuschusses an die GRV war es zunächst, die Arbeitskosten zu senken, indem mit den zusätzlichen Bundesmitteln aus einer Erhöhung des Umsatzsteuersatzes der Beitragssatz zur GRV dauerhaft reduziert wird.¹⁸³ Die gleiche Zielsetzung wurde auch bei der Einführung des *Erhöhungsbetrags* verfolgt, der aus dem Aufkommen der Ökosteuer finanziert werden sollte.¹⁸⁴

Die Bundesregierung betont stets die Multifunktionalität der Bundeszuschüsse. Ihrer Ansicht nach sollen die Bundeszuschüsse drei Funktionen erfüllen: 1. die allgemeine Sicherungsfunktion (allgemeiner Bundeszuschuss zur Stabilisierung der GRV), 2. die Ausgleichsfunktion (zusätzlicher Bundeszuschuss zur pauschalen Finanzierung von versicherungsfremden Leistungen) und 3. die

181 Vgl. *Bundesregierung*, Rentenreformgesetz 1992, (Fn 31), S. 193. Vgl. auch *J. van Almsick*, Die Bundesbeteiligung an den Ausgaben der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten, in: *Die Sozialversicherung*, Heft Nr. 1/1990, S. 5 ff.

182 Vgl. *Bundesregierung*, Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der nicht beitragsgedeckten Leistungen..., (Fn 14), S. 571 f.

183 Vgl. *Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P.*, Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenreformgesetz 1999 – RRG 1999), Bundestags-Drucksache 13/8011, S. 51 und 62; *dieselben*, Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung eines zusätzlichen Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung, Bundestags-Drucksache 13/8704, S. 1 und 8.

184 Vgl. *Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Entwurf eines Gesetzes zur Sanierung des Bundeshaushalts (Haushaltssanierungsgesetz – HSanG), Bundestags-Drucksache 14/1523, S. 208; *Bundesregierung*, Entwurf eines Gesetzes zur Fortführung der ökologischen Steuerreform, Bundestags-Drucksache 14/1668, S. 1.

Entlastungsfunktion (zusätzlicher Bundeszuschuss zur Finanzierung einer dauerhaften Beitragsatzsenkung).¹⁸⁵

Nach Ansicht des Instituts sollten die Bundeszuschüsse jedoch *ausschließlich* zur Finanzierung der Ausgaben für die versicherungsfremden Leistungen eingesetzt werden.¹⁸⁶ Damit fällt ihnen einzig die Ausgleichsfunktion zu. Der Einsatz der Bundeszuschüsse zur Erfüllung von Sicherungs- und Entlastungsfunktionen ist dagegen abzulehnen.

Die versicherungsgemäßen Leistungen der GRV sollten nur denjenigen Personen zugutekommen, die mit ihren vorhergehenden Beitragszahlungen einen Anspruch auf diese Leistungen erworben haben. Steigen die Preise bzw. Kosten dieser Leistungen beispielsweise durch die demografische Entwicklung, müssen diese Steigerungen im System selbst und zwar von der Versichertengemeinschaft finanziert werden. Dagegen wäre es nicht sachgerecht, wenn die Allgemeinheit und damit auch Personen außerhalb der Versichertengemeinschaft solche Preis- bzw. Kostensteigerungen für Leistungen tragen sollten, die ihnen nicht zustehen, sondern nur von einer speziellen Versichertengemeinschaft in Anspruch genommen werden können. Eine derartige Überwälzung von Preis- bzw. Kostensteigerungen auf Dritte verstößt gegen das Äquivalenzprinzip, da damit Personen zur Finanzierung von Leistungen herangezogen werden, auf die sie gar keinen Anspruch haben. So sollten Versicherte, die bereits in anderen Altersversorgungsformen und -systemen mit einem Kapitaldeckungsverfahren auf diese Weise den demografischen Lasten entgegenwirken, nicht noch dadurch belastet werden, dass sie durch die Bundeszuschüsse auch die demografischen Lasten der Versicherten in der GRV mitfinanzieren.

185 Vgl. *Bundesregierung*, Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der nicht beitragsgedeckten Leistungen..., (Fn 14), S. 571 f.

186 Siehe Abschnitt 6.2.

Eine Zuweisung von allgemeinen Haushaltsmitteln des Bundes über den Umfang der Ausgaben für die versicherungsfremden Leistungen hinaus ist insbesondere deshalb abzulehnen, weil sie den bestehenden Eigentumsschutz von Rentenansprüchen aushöhlen würde. Rentenansprüche, die auf eigenen Arbeits- bzw. Beitragsleistungen beruhen, fallen unter den Eigentumsschutz nach Art. 14 Art. 1 GG.¹⁸⁷ Dieser Eigentumsschutz würde bei einer verstärkten und übermäßigen Finanzierung der Rentenleistungen aus den allgemeinen Haushaltsmitteln des Bundes zunehmend seine Berechtigung verlieren.¹⁸⁸ Für die Akzeptanz der GRV und den Schutz der Bevölkerung bzw. der Versicherten vor Zugriffen des Staates ist der Eigentumsschutz jedoch von elementarer Bedeutung.¹⁸⁹ Andernfalls besteht große Gefahr, dass die gesetzliche Rente allzu sehr politischen Risiken ausgesetzt und willkürlichen Eingriffen des Staates Vorschub geleistet würde. Ein Eigentumsschutz von Rentenansprüchen kann nur in einem beitragsfinanzierten System begründet werden.¹⁹⁰

Darüber hinaus würde die Möglichkeit zu einer verstärkten Finanzierung aus Haushaltsmitteln des Bundes den politischen Druck verringern, vorhandene Einspar- und Effizienzreserven auf der Ausgabenseite der GRV zu nutzen. Vielmehr würde die Politik auf notwendige, aber unpopuläre Reformschritte verzichten und Finanzierungsengpässe durch stetige Zuweisung von zusätzlichen Bundesmitteln zu lösen versuchen.¹⁹¹ Wenn hingegen nicht auf zu-

187 Vgl. BVerfGE 53, 257 ff.; 69, 272, 289; 100, 1, 32.

188 Vgl. *Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung* („Rürup-Kommission“), Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, (Fn 116), S. 113; *H. Butzer*, Fremdlasten in der Sozialversicherung, Tübingen 2001, S. 639 ff.

189 Vgl. auch *G. Wagner*, Verlässlichkeit einer höheren Steuerfinanzierung der sozialen Sicherung ist die zentrale Frage, in: *Wirtschaftsdienst*, 85. Jahrgang, Heft 5/2006, S. 285.

190 Der *Kronberger Kreis* bezeichnet den Eigentums- und Vertrauensschutz als Ziele „von so hohem Rang und von so überragender Bedeutung für den inneren Frieden einer Gesellschaft, dass sie auch durch noch so wohlgemeinte Reformen nicht nachhaltig beschädigt werden dürfen“. Vgl. *Frankfurter Institut für wirtschaftliche Forschung*, Reform der Alterssicherung, Band 14 der Schriftenreihe, Bad Homburg 1987, S. 24.

191 Vgl. *R. Kroker* und *J. Pimpertz*, Mehrwertsteuererhöhung zur Finanzierung versicherungsfremder Sozialabgaben, in: *Wirtschaftsdienst*, 85. Jahrgang, Heft 5/2006, S. 289.

sätzliche Bundesmittel zurückgegriffen werden kann, nimmt der Druck zur Nutzung vorhandener Einsparreserven zu, um drohende Beitragserhöhungen zu vermeiden.

Schließlich ist auch die Entlastungsfunktion des Bundeszuschusses abzulehnen. Zwar sollte die Entlastung der Beitrags- und Steuerzahler von zu hohen Steuern und Abgaben ein wichtiges politisches Ziel sein, dies kann jedoch nicht mit einer kontinuierlichen Zuweisung von zusätzlichen Bundesmitteln an die GRV erreicht werden. Zusätzliche Bundeszuschüsse würden zwar die Möglichkeit zu einer Beitragssatzsenkung und damit zu einer Entlastung der Beitragszahler eröffnen, sie müssten jedoch durch den Bund finanziert werden. Sofern dies nicht durch Ausgabenkürzungen im Bundeshaushalt erfolgt, wären Steuererhöhungen oder eine Kreditaufnahme unumgängliche Alternativen. Beide Optionen liefen allerdings auf eine Mehrbelastung der Steuerzahler hinaus, so dass im Ergebnis keine Reduzierung der angestrebten Steuer- und Abgabenbelastung erreicht würde.

5.1.2 Bundeserstattungen

Von den Bundeszuschüssen sind die Bundeserstattungen zu unterscheiden. Bei den Bundeserstattungen handelt es sich um zweckgebundene Zuweisungen des Bundes zur Deckung bestimmter Ausgaben der GRV.¹⁹² Im geltenden Recht können die nachfolgend genannten Erstattungen unterschieden werden.

Die *Erstattung von Aufwendungen aufgrund der Überführung von Zusatz- und Sonderversorgungssystemen in die GRV* soll die Aufwendungen für Rentenzahlungen der GRV decken, die auf überführten Rentenansprüchen aus den Zusatz- und Sonderversorgungssystemen der DDR beruhen.¹⁹³ Die Höhe dieser Erstattung beläuft sich im Jahr 2011 auf 2,7 Mrd. Euro.¹⁹⁴

192 Vgl. H. Butzer, Fremdlasten in der Sozialversicherung, (Fn 188), S. 309.

193 Vgl. § 15 AAÜG. Siehe Abschnitt 4.9.1.

194 Hiervon werden dem Bund 1,55 Mrd. Euro von den neuen Bundesländern erstattet.

Die Erstattung von Invalidenrenten und Aufwendungen für Pflichtbeitragszeiten bei Erwerbsunfähigkeit im Beitrittsgebiet soll die Aufwendungen für Rentenzahlungen der GRV decken, die auf der Anrechnung von bestimmten Pflichtbeitragszeiten bei Erwerbsunfähigkeit in der DDR basieren, sowie für bestimmte Invalidenrenten¹⁹⁵, die in der DDR gezahlt wurden.¹⁹⁶ Die Höhe dieser Erstattung beläuft sich im Jahr 2011 auf 0,11 Mrd. Euro.

Die Erstattung von einigungsbedingten Leistungen wird seit dem Jahr 2011 nicht mehr geleistet. Sie sollte die Aufwendungen für Rentenzahlungen der GRV decken, die auf Bestands- und Vertrauensschutzregelungen infolge der Überführung von Rentenanprüchen aus dem Alterssicherungssystem der DDR in die GRV beruhen.¹⁹⁷ Ihre Höhe sollte sich im Jahr 2011 auf 0,3 Mrd. Euro belaufen. Die Erstattung wurde jedoch im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes abgeschafft.¹⁹⁸

Bei diesen Zuweisungen handelt es sich um Bundeserstattungen für besondere Ausgaben der GRV für Leistungen, die infolge der Überführung des Rentensystems der DDR in die GRV entstanden sind. Wie bereits oben dargestellt, sind diese Leistungen als versicherungsfremde Leistungen der GRV zu beurteilen. Eine Finanzierung aus den allgemeinen Haushaltsmitteln des Bundes ist daher sachgerecht.¹⁹⁹ Dabei ist es irrelevant, ob jeweils separate Erstattungen für jede versicherungsfremde Leistung existieren oder ob die Ausgaben für alle versicherungsfremden Leistungen durch eine einzige Erstattung finanziert werden.

Darüber hinaus existiert eine Vorschrift für eine *Erstattung nicht beitragsgedeckter Leistungen*, wonach der Bund der GRV die Auf-

¹⁹⁵ Vgl. § 302a SGB VI und § 10 RÜG.

¹⁹⁶ Vgl. § 291a SGB VI.

¹⁹⁷ Vgl. § 291c SGB VI. Siehe Abschnitt 4.9.1.

¹⁹⁸ Siehe Abschnitt 4.9.1 und Fn 131.

¹⁹⁹ Siehe Abschnitt 4.9.1.

wendungen für Leistungen nach dem Fremdretenrecht²⁰⁰ erstatten soll.²⁰¹ Faktisch handelt es sich hierbei jedoch nicht um einen zusätzlichen Mittelzufluss der GRV, denn diese Erstattung wird auf den zusätzlichen Bundeszuschuss angerechnet und ist somit in dieser Position bereits erfasst.²⁰²

5.2 Beitragszahlungen des Bundes

5.2.1 Beiträge für Kindererziehungszeiten

Kindererziehungszeiten gelten als bewertete rentenrechtliche Zeiten und erhöhen den Rentenanspruch.²⁰³ Für jedes Kind, das seit dem Jahr 1992 geboren wurde, können Versicherte jeweils drei Jahre Kindererziehungszeit geltend machen. Für Kinder, die vor dem Jahr 1992 geboren sind, ist die Kindererziehungszeit auf ein Jahr begrenzt.²⁰⁴ Jedes Jahr der Kindererziehung wird wie eine Beitragszahlung eines Versicherten mit einem beitragspflichtigen Einkommen in Höhe des Durchschnittsentgelts der GRV behandelt und folglich mit einem Entgeltpunkt bewertet.²⁰⁵ Zwar zahlen die Versicherten während der Kindererziehungszeit selbst keine Beiträge an die GRV, seit dem Jahr 1999 wird die Beitragszahlung jedoch vom Bund übernommen.

Die Beitragszahlungen des Bundes orientieren sich allerdings nicht an den unterstellten fiktiven Beitragszahlungen der Versicherten, sondern werden als ein pauschaler Betrag gezahlt, der ähnlich wie der allgemeine Bundeszuschuss jährlich angepasst wird. Die Anpassung erfolgt unter Berücksichtigung von drei Bestimmungsfaktoren: 1. Veränderung des Beitragssatzes, 2. Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter im vergangenen Jahr im

200 Siehe Abschnitt 4.1.2.

201 Vgl. § 291b SGB VI. Siehe auch Abschnitt 4.1.2.

202 Vgl. § 213 Abs. 3 SGB VI.

203 Vgl. § 56 SGB VI.

204 Vgl. § 249 SGB VI.

205 Vgl. § 70 Abs. 2 SGB VI.

Vergleich zum vorvergangenen Jahr und 3. Veränderung der Anzahl der unter Dreijährigen im vorvergangenen Kalenderjahr zur entsprechenden Anzahl der unter Dreijährigen in dem dem vorvergangenen vorausgehenden Kalenderjahr.²⁰⁶ Im Jahr 2011 beträgt die Beitragszahlung des Bundes für Kindererziehungszeiten 11,57 Mrd. Euro.

Der Einführung dieser Beitragszahlung lag die Annahme zugrunde, dass die Finanzierung von Rentenansprüchen, die auf Kindererziehungszeiten beruhen, eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist.²⁰⁷ Daher wird die rentenrechtliche Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten oftmals als eine versicherungsfremde Leistung der GRV angesehen.²⁰⁸ Diese Ansicht wird jedoch vom Institut nicht vertreten.²⁰⁹

Die GRV finanziert sich genauso wie alle anderen Sozialversicherungszweige nach dem Umlageverfahren. Das typische Merkmal eines Umlageverfahrens ist die unmittelbare Verwendung der Einzahlungen der Beitragszahler zur Finanzierung der durch Leistungsempfänger verursachten Ausgaben, ohne dass ein Kapitalstock als Finanzierungsrücklage aufgebaut wird. Die Einnahmen müssen innerhalb einer Rechnungsperiode somit stets den Ausgaben entsprechen.

Die Rentenleistungen werden vorwiegend im hohen Alter in Anspruch genommen. Je höher der Anteil älterer Menschen bzw. der Rentner an der Versichertengemeinschaft ist, desto höher fallen die Ausgaben der GRV aus. Um diesen alterungsbedingten Ausgabenanstieg finanzieren zu können, müssten bei einer konstanten Anzahl von Beitragszahlern und sonst gleichbleibenden Bedin-

²⁰⁶ Vgl. § 177 SGB VI.

²⁰⁷ Vgl. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 20. Oktober 1998, S. 28.

²⁰⁸ Zu den Nachweisen siehe Fn 18.

²⁰⁹ Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung, (Fn 1), S. 26 ff. Siehe auch *dasselbe*, Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung, (Fn 10), S. 27 f.

gungen die Beiträge zur GRV angehoben werden. Die Finanzierung der Ausgaben kann in einem Umlagesystem jedoch nicht nur über die Veränderung des Preises bzw. Beitrags erfolgen; sie kann auch dadurch sichergestellt werden, dass sich die Anzahl und Zusammensetzung der Beitragszahler ändert und mehr (jüngere) Beitragszahler in das System einzahlen. Der Zustrom von neuen und künftigen Generationen von Beitragszahlern und die Verlagerung der Ausgabenfinanzierung auf mehrere Personen ist daher als eine Alternative zu einer Beitragserhöhung zu sehen. Damit die Beitragszahler durch zu hohe Beiträge nicht unzumutbar belastet werden und das Umlagesystem, in dem alterungsabhängige Leistungen finanziert werden, langfristig finanzierbar und tragfähig bleibt, ist es auf den Zugang von neuen Beitragszahlergenerationen angewiesen.

Aus diesem Grund ist das Aufziehen von Kindern, die als künftige Beitragszahler das GRV-System mitfinanzieren, für die Nachhaltigkeit eines Umlagesystems von entscheidender Bedeutung. Es ist als ein besonderer Finanzierungsbeitrag der kindererziehenden Versicherten anzusehen. Die Versicherten mit Kindern erbringen durch Aufziehen, Betreuung und Erziehung der Kinder einen wichtigen Beitrag zur dauerhaften Tragfähigkeit des Umlageverfahrens, der in Abgrenzung zu den monetären Finanzierungsbeiträgen als ein *generativer Beitrag* bezeichnet werden kann. Sie sorgen nämlich mit ihrem Nachwuchs dafür, dass jeweils eine neue Beitragszahlergeneration die erhöhten Rentenleistungen für die älteren Generationen maßgeblich mitfinanziert.²¹⁰

Von diesen zusätzlichen Beiträgen der Kindererziehenden profitiert schließlich die gesamte Versichertengemeinschaft, indem

210 Vgl. M. Werding, Umlagefinanzierung als Humankapitaldeckung: Grundrisse eines erneuerten „Generationenvertrags“, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 218, S. 491 ff.; H.-W. Sinn und M. Werding, Rentenniveausenkung und Teilkapitaldeckung, in: ifo-Schnelldienst, 53. Jahrgang, Nr. 18/2000, S. 15 f. Vgl. auch W. Schreiber, Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft, Schriftenreihe des Bundes katholischer Unternehmer, Köln 1955, S. 34 f.

die Finanzierung der GRV auf mehrere Schultern verlagert wird. Folglich fällt die monetäre Beitragszahlung für den einzelnen Versicherten geringer aus, als es bei einer älteren Gemeinschaft von Beitragszahlern der Fall wäre. Daher ist es sachgerecht und gemäß dem Äquivalenzprinzip auch folgerichtig, den kindererziehenden Versicherten für ihren zusätzlichen generativen Beitrag zum Umlageverfahren auch eine entsprechende Gegenleistung innerhalb der GRV zu gewähren.²¹¹

Sinngemäß argumentiert auch das Bundesverfassungsgericht. In seinem Urteil aus dem Jahr 2001 zur Sozialen Pflegeversicherung hat es der Kindererziehung eine konstitutive Bedeutung für die Funktionsfähigkeit einer nach dem Umlageverfahren finanzierten Sozialversicherung zugesprochen, sofern die Leistungen der Sozialversicherung mit fortschreitendem Alter verstärkt in Anspruch genommen werden. Das Bundesverfassungsgericht entschied daher, dass die Belastung der kindererziehenden und der kinderlosen Versicherten mit dem gleichen Beitrag gegen das Grundgesetz verstößt und forderte deshalb den Gesetzgeber insbesondere für die Soziale Pflegeversicherung auf, kindererziehende Versicherte gegenüber den kinderlosen Versicherten besser zu stellen. Darüber hinaus hat es empfohlen, seine Entscheidung auch im Hinblick auf eventuell notwendige Änderungen in den anderen Sozialversicherungszweigen zu prüfen.²¹²

In der GRV kann die Gegenleistung für den generativen Beitrag, den Versicherte mit Kindern zum Umlagesystem erbringen, in den derzeit gewährten Kindererziehungszeiten und (für die älteren Jahrgänge) Kindererziehungsleistungen²¹³ gesehen werden. Zwar verstößt die Gewährung von Leistungen ohne eine entsprechende Beitragszahlung des Versicherten gegen das Äquivalenzprinzip,

211 Vgl. auch *J. Eekhoff* und *B. Henman*, Familiengeld und Kindergeld als Instrumente der Familienförderung, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 51. Jahrgang, Heft 3/2002, S. 283 f.

212 Vgl. *BVerfG*, 1 BvR 1629/94 vom 3.4.2001.

213 Vgl. § 294 SGB VI.

mit der Zurechnung von Kindererziehungszeiten wird jedoch den kindererziehenden Versicherten eine Gegenleistung für ihren generativen Beitrag zum Umlageverfahren gewährt. Dadurch wird ihr spezieller Finanzierungsbeitrag in grob pauschalierter Weise ausgeglichen und damit auch die Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts hinreichend umgesetzt. In diesem Zusammenhang können die Kindererziehungszeiten und Kindererziehungsleistungen somit als versicherungsgemäße Leistungen der GRV angesehen werden, weil ihnen eben der generative Beitrag der Eltern gegenübersteht.

Da es sich bei den Kindererziehungszeiten um eine versicherungsgemäße und keine versicherungsfremde Leistung der GRV handelt, ist die entsprechende Beitragszahlung aus den Haushaltsmitteln des Bundes nicht sachgerecht. Auf diese Weise werden nämlich Personen außerhalb der Versichertengemeinschaft zur Finanzierung der Kindererziehungszeiten herangezogen. Wie jedoch oben erläutert wurde, profitiert die gesamte Versichertengemeinschaft der GRV von der Kindererziehung. Deshalb wäre es sachgerecht, die Rentenansprüche, die auf Kindererziehungszeiten beruhen, durch die Versichertengemeinschaft und damit aus den Beitragseinnahmen der GRV zu finanzieren.

5.2.2 Beiträge für bestimmte Personengruppen

Der Bund trägt darüber hinaus die Beiträge für Wehr- und Zivildienstleistende und zahlt Zuschüsse zu den Beiträgen der in Werkstätten und Integrationsprojekten beschäftigten behinderten Menschen. Bis einschließlich 2010 hat er zudem die Beiträge für Arbeitslosengeld-II-Empfänger getragen.

Wehr- und Zivildienstleistende sind in der GRV grundsätzlich versicherungspflichtig. Für diese Personengruppe werden die Beiträge zur GRV ebenfalls vom Bund gezahlt.²¹⁴ Als Beitragsbemes-

²¹⁴ Vgl. § 170 Abs. 1 Nr. 1 SGB VI.

sungsgrundlage gilt 60 % der monatlichen Bezugsgröße.²¹⁵ Diese Beitragszahlungen des Bundes betrugen nach Angaben der Deutschen Rentenversicherung im Jahr 2009 rund 0,43 Mrd. Euro.

Der Bund zahlt zudem Zuschüsse zu den Beiträgen der *in Werkstätten und Integrationsprojekten beschäftigten behinderten Menschen*. Die Beitragsbemessungsgrundlage ist hierbei grundsätzlich das Arbeitsentgelt, mindestens jedoch 80 % der monatlichen Bezugsgröße.²¹⁶ Wenn das tatsächliche Arbeitsentgelt unter 80 % der monatlichen Bezugsgröße liegt, sind die Maßnahmenträger zwar zur Tragung des Unterschiedsbetrags verpflichtet, sie erhalten allerdings eine entsprechende Erstattung ihrer Aufwendung vom Bund.²¹⁷ Der gesamte Erstattungsbetrag liegt im Jahr 2011 bei 1,08 Mrd. Euro.

Seit der Neuordnung der Grundsicherung im Jahr 2005 waren die *Empfänger des Arbeitslosengeldes II* in der GRV zunächst versicherungs- und beitragspflichtig. Die Beiträge zur GRV wurden allerdings nicht von ihnen selbst entrichtet, sondern vom Bund getragen.²¹⁸ Die Bemessungsgrundlage für die Höhe der Beiträge wurde zunächst auf 400 Euro/Monat festgesetzt, zum Jahr 2007 jedoch auf 205 Euro/Monat reduziert.²¹⁹ Die Beitragszahlungen des Bundes summierten sich im Jahr 2010 auf rund 1,8 Mrd. Euro. Zum Jahr 2011 ist die Beitragszahlung des Bundes für Arbeitslosengeld-II-Empfänger entfallen. Die Empfänger des Arbeitslosengeldes II sind nicht mehr versicherungs- und beitragspflichtig; stattdessen gilt der Bezugszeitraum des Arbeitslosengeldes II als unbewertete Anrechnungszeit.²²⁰

Die Tragung der Beiträge für die Arbeitslosengeld-II-Empfänger durch den Bund ist grundsätzlich abzulehnen. Wie bereits oben

215 Vgl. § 166 Abs. 1 Nr. 1 SGB VI.

216 Vgl. § 162 Nr. 2 und 2a SGB VI.

217 Vgl. § 168 Abs. 1 Nr. 2 und 2a sowie § 179 Abs. 1 SGB VI.

218 Vgl. § 170 Abs. 1 Nr. 1 SGB VI.

219 Vgl. § 166 Abs. 1 Nr. 2a SGB VI.

220 Vgl. *Bundesregierung*, HBeglG 2011, (Fn 131), S. 72 ff.

erläutert, ist die Gewährung von staatlichen Transfers in der Erwerbs- bzw. Ansparphase mit dem Ziel, den Rentenleistungsanspruch im Alter zu erhöhen, ineffizient, denn eine Bedürftigkeit von Versicherten bzw. Rentnern hinsichtlich ihrer Altersversorgung kann frühestens bei Beginn der Rentenphase festgestellt werden.²²¹ Bei der Zahlung von Rentenbeiträgen für Arbeitslosengeld-II-Empfänger kann es dazu kommen, dass die staatlichen Transfers an Personen gewährt werden, die nur zeitweise arbeitslos sind und deren Gesamteinkommen über die Erwerbsphase hinweg eine durchschnittliche Höhe erreicht, die den Bezug von Grundsicherungsleistungen ausschließt. So könnten beispielsweise Absolventen einer Hochschule oder Erwerbstätige mit einem späteren relativ hohem Einkommen nur vorübergehend das Arbeitslosengeld II in Anspruch nehmen. In dieser Zeit erhalten sie aber nach geltendem Recht die Beiträge zur GRV vom Bund finanziert, obwohl sie vor oder nach dem Bezug der Grundsicherungsleistung in der Regel ein relativ hohes Einkommen erzielen und deshalb nicht zum Bezug von staatlichen Transfers berechtigt wären. Insofern ist die Abschaffung der Beitragszahlung des Bundes für Arbeitslosengeld-II-Empfänger als sachgerecht anzusehen.

Aus den gleichen Gründen wäre auch die Entrichtung von Beiträgen zur GRV für Wehr- und Ersatzdienstleistende entbehrlich. Hierbei muss jedoch beachtet werden, dass es sich beim Wehr- und Ersatzdienst um einen staatlich auferlegten Zwangsdienst handelt. Durch diese Zwangsmaßnahme werden die betroffenen Personen von der Beitragszahlung unfreiwillig abgehalten. Deshalb kann die Tragung der Beiträge durch den Bund als Ausgleich für die erzwungene Hinderung zur Altersvorsorge durchaus gerechtfertigt werden.²²² Diese Beitragszahlung des Bundes wird jedoch infolge der beschlossenen Aussetzung der Wehrpflicht allmählich auslaufen.

221 Siehe Abschnitt 4.2.2, S. 22 f.

222 Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung, (Fn 1), S. 53 f.

Bei den Zuschüssen zu den Beiträgen der in Werkstätten und Integrationsprojekten beschäftigten behinderten Menschen handelt es sich um eine staatliche Maßnahme der Behindertenpolitik. Sofern die Altersvorsorge von behinderten Menschen auf diese Weise gefördert werden soll, sind die Kosten sachgerecht aus den allgemeinen Haushaltsmitteln des Staates zu finanzieren. Die derzeitige Finanzierungsweise ist demnach sachgerecht.

5.3 Zusammenfassung und Überblick der Bundeszuweisungen

Tabelle 2 veranschaulicht zusammenfassend die Zuweisungen des Bundes an die GRV. Insgesamt betragen die Bundesmittel im Jahr 2011 74,87 Mrd. Euro. Hiervon entfallen 58,98 Mrd. Euro auf die Bundeszuschüsse, 2,81 Mrd. Euro auf zweckgebundene Erstattungen und 13,08 Mrd. Euro auf Beitragszahlungen.

Tabelle 2: Zuweisungen des Bundes an die GRV

Zuweisung	Mrd. Euro¹
Allgemeiner Bundeszuschuss	39,74
Zusätzlicher Bundeszuschuss	19,24
Erstattung von Aufwendungen aufgrund der Überführung von Zusatz- und Sonderversorgungssystemen in die GRV	2,70
Erstattung von Invalidenrenten und Aufwendungen für Pflichtbeitragszeiten bei Erwerbsunfähigkeit im Beitrittsgebiet	0,11
Beiträge für Kindererziehungszeiten	11,57
Beiträge für Wehr- und Zivildienstleistende	0,43 ²
Zuschüsse zu den Beiträgen behinderter Menschen	1,08
Summe	74,87
<i>nachrichtlich: Zuschuss an die knappschaftliche und die hüttenknappschaftliche Rentenversicherung</i>	<i>5,91</i>
1 Sollwerte 2011 gemäß Bundeshaushaltsplan 2 Istwert 2009	

Quelle: Bundesregierung, Deutsche Rentenversicherung.

6. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

6.1 Sachgerechte Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen ist derzeit nicht sichergestellt

Die Ausgaben für die versicherungsfremden Leistungen der GRV dürfen nicht aus Beiträgen der Versichertengemeinschaft, sondern sollten aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert werden.²²³ Dass eine sachgerechte Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen in der GRV nicht exakt gegeben sein kann, folgt bereits daraus, dass die Bundeszuweisungen nicht an das Ausgaben-volumen für die Fremdleistungen gekoppelt sind. Trotzdem ist es nicht ausgeschlossen, dass die Höhe der Bundesmittel den Ausgaben für versicherungsfremde Leistungen zufällig entspricht. Aber auch dies ist zurzeit nicht der Fall.

Die Analyse der Leistungen der GRV hat gezeigt, dass in der GRV zurzeit zahlreiche versicherungsfremde Leistungen existieren. Überwiegend auf Basis der Jahre 2007 und 2008 betragen die bezifferbaren Ausgaben für diese versicherungsfremden Leistungen schätzungsweise 83,07 Mrd. Euro. Davon sollten die Ausgaben für die arbeitsmarktbedingten Erwerbsminderungsrenten in Höhe von 0,8 Mrd. Euro durch eine zweckgebundene Erstattung der Arbeitslosenversicherung gedeckt werden. Die Finanzierung der Ausgaben für die Kinderheilbehandlungen (sonstige Rehabilitationsleistungen) in Höhe von rund 0,18 Mrd. Euro fällt sachgerecht in den Zuständigkeitsbereich der Gesetzlichen Krankenversicherung. Das restliche Ausgaben-volumen der versicherungsfremden Leistungen, das sachgerecht aus den Bundesmitteln finanziert werden sollte, beträgt somit 82,09 Mrd. Euro. Da die Bundesregierung mit einem Rückgang der Ausgaben für die versicherungsfremden Leistungen exklusive der Hinterbliebenenrenten bis zum Jahr 2017 ausgeht, dürften die Ausgaben für die versicherungs-

²²³ Siehe Abschnitt 2.2.

fremden Leistungen im Jahr 2011 tatsächlich um rund zwei Mrd. Euro darunter liegen und einen Betrag von rund **80 Mrd. Euro** erreichen.²²⁴

Demgegenüber stehen bezifferbare Zuweisungen des Bundes an die GRV in Gesamthöhe von 74,87 Mrd. Euro.²²⁵ Darin enthalten sind jedoch zweckgebundene Beitragszahlungen in Höhe von 1,51 Mrd. Euro, die nicht zur Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen eingesetzt werden können.²²⁶ Darunter fällt jedoch nicht die Beitragszahlung für Kindererziehungszeiten. Hierbei handelt es sich um keine sachgerechte Finanzierungsweise, weil die Kindererziehungszeiten als versicherungsgemäße Leistungen der GRV angesehen werden können, so dass sie nicht aus allgemeinen Bundesmitteln, sondern aus den Beitragseinnahmen der GRV finanziert werden sollten.²²⁷ Die Bundesmittel in Höhe von 11,57 Mrd. Euro können daher ebenfalls zur Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen verwendet werden. Bereinigt um die zweckgebundenen und sachgerechten Beitragszahlungen des Bundes beläuft sich die Summe der Bundesmittel, die für die Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen eingesetzt werden kann, auf **73,36 Mrd. Euro**.

Im Ergebnis stehen somit zur Finanzierung der Ausgaben für die versicherungsfremden Leistungen der GRV in Höhe von schätzungsweise rund 80 Mrd. Euro Bundesmittel in Höhe von 73,36 Mrd. Euro zur Verfügung. Damit sind die Ausgaben für die versicherungsfremden Leistungen der GRV zwar weitgehend durch die Bundesmittel gedeckt, eine exakte sachgerechte Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen ist jedoch nicht gegeben. Es verbleibt derzeit eine *Unterdeckung* von schätzungsweise rund **7 Mrd. Euro**. In dieser Höhe werden Leistungen, die dem

224 Siehe Abschnitt 4.15.

225 Siehe Abschnitt 5.3.

226 Siehe Abschnitt 5.2.2.

227 Siehe Abschnitt 5.2.1.

Zweck der GRV fremd sind, aus den Beitragseinnahmen der GRV finanziert. Die Beitragszahler werden auf diese Weise derzeit mit einem um etwa 0,8 Prozentpunkte überhöhten Beitragssatz übermäßig belastet.

Bei Beibehaltung der bestehenden Regelungen sowohl zum Leistungskatalog als auch zur Bemessung der Bundesmittel würde die Fehlfinanzierung künftig zwar schrittweise reduziert, auf mittlere und längere Sicht würden jedoch die Bundeszuweisungen die Summe der Ausgaben für die versicherungsfremden Leistungen übersteigen. Denn zum einen ist gemäß der Prognose der Bundesregierung mit stetig sinkenden Ausgaben für die meisten versicherungsfremden Leistungen zu rechnen; zum anderen sind die Bundeszuschüsse und die Beitragszahlung des Bundes für Kindererziehungszeiten dynamisiert und dürften bei Beibehaltung der Bemessungsregeln in den kommenden Jahren kontinuierlich steigen.²²⁸ Daher kann ohne eine Änderung der bestehenden Bemessungsregelungen für die Bundeszuweisungen keine sachgerechte Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen sichergestellt werden.

6.2 Abbau von entbehrlichen versicherungsfremden Leistungen statt Erhöhung der Bundesmittel

Trotz der derzeit vorliegenden Fehlfinanzierung ist nach Ansicht des Instituts eine Erhöhung der Bundesmittel abzulehnen. Würden nämlich die Bundesmittel erhöht, würden weiterhin entbehrliche und abbaubare Leistungen der GRV finanziert. Der Zufluss zusätzlicher Bundesmittel würde die Existenz dieser Leistungen legitimieren. Dies würde den Druck auf die Politik einschränken, diese entbehrlichen Leistungen abzubauen. Deshalb muss die Korrektur der Finanzierungsstruktur mit einer strukturellen Bereinigung des

²²⁸ Siehe Abschnitt 5.1.1 und 5.2.1. Vgl. auch *Bundesregierung*, Rentenversicherungsbericht 2009, Bundestags-Drucksache 17/52, S. 29.

Leistungsspektrums einhergehen. Hierzu schlägt das Institut eine Reihe von Maßnahmen vor.

- Die Anwendung des Fremdrentengesetzes erscheint 65 Jahre nach Kriegsende fragwürdig. Daher sollte in Erwägung gezogen werden, künftig keine neuen *Renten nach dem Fremdrentengesetz* mehr zu gewähren.²²⁹
- Es sollte erwogen werden, sowohl auf die *Bewertung von (noch bestehenden) Anrechnungszeiten* als auch auf die *Höherbewertung der Berufsausbildung* zu verzichten. Diese Leistungen sind ineffizient, weil hierbei die Gefahr besteht, dass die staatlichen Transferleistungen nicht an Bedürftige, sondern auch an Bessergestellte vergeben werden.²³⁰
- Aus ähnlichen Gründen sollte erwogen werden, auch die *Rente nach Mindesteinkommen* ersatzlos entfallen zu lassen.²³¹
- Bei der vorzeitigen Inanspruchnahme einer Altersrente sollten künftig die belastungsneutralen *Rentenabschläge und Rentenzuschläge* hinsichtlich ihrer sachgerechten Höhe regelmäßig überprüft werden. Zudem sollte die Regelaltersgrenze stetig an die Lebenserwartung angepasst werden, um Ausgabensteigerungen und damit einhergehende Belastungen der Beitrags- und Steuerzahler zu vermeiden.²³²
- Der Fürsorgecharakter der *Hinterbliebenenrenten* sollte gestärkt werden, indem die Bedürftigkeitsprüfung erweitert wird, so dass die Renten nur noch an tatsächlich Bedürftige gewährt werden. Zudem sollte erwogen werden, die Altersgrenze bei der großen Witwen- und Witwerrente anzuheben und die Regelung zur Rentenabfindung bei Wiederheirat abzuschaffen.²³³

229 Siehe Abschnitt 4.1.2.

230 Siehe Abschnitt 4.2.2 und 4.3.

231 Siehe Abschnitt 4.5.

232 Siehe Abschnitt 4.7.

233 Siehe Abschnitt 4.8.

- Durch eine Vereinheitlichung des Rentenrechts sollte der zurzeit existierende *Rentenvorsprung von Versicherten in den neuen Bundesländern* abgebaut werden.²³⁴
- Schließlich sollte die Regelung zum *Wanderungsausgleich* ersatzlos gestrichen werden. Zwar würden zunächst im gleichen Maße die Ausgaben des Bundes für den Ausgleich des Defizits in der knappschaftlichen Rentenversicherung steigen. Einsparungen könnten aber grundsätzlich dadurch erzielt werden, indem das im Vergleich zur allgemeinen Rentenversicherung höhere Niveau in der knappschaftlichen Rentenversicherung schrittweise abgesenkt wird.²³⁵

Bei dem vorgeschlagenen Abbau bestimmter versicherungsfremder Leistungen ist jedoch der Bestands- und Vertrauensschutz zu beachten. Daher können die meisten entbehrlichen Leistungen nicht sofort eingestellt, sondern erst auf mittlere und längere Sicht schrittweise reduziert werden. Der Abbau sollte jedoch bald beginnen, um die Beitrags- und Steuerzahler nicht noch länger mit der Finanzierung von ineffizienten und entbehrlichen Leistungen zu belasten.

Das bezifferbare Ausgabenkürzungspotenzial, das zum einen infolge der bereits vom Gesetzgeber eingeleiteten Maßnahmen und zum anderen durch die Umsetzung der Institutsvorschläge langfristig erzielt werden kann, wird vom Institut auf rund 25 Mrd. Euro geschätzt.²³⁶ Hinzu kommt ein nicht quantifizierbares Ausgabenkürzungspotenzial bei dem Rentenbezug vor Erreichen der Regelaltersgrenze, den Hinterbliebenenrenten, dem höheren Rentenanspruch in den neuen Bundesländern sowie den anteiligen Krankenversicherungsbeiträgen und Verwaltungs- und Verfahrenskosten.

²³⁴ Siehe Abschnitt 4.9.2.

²³⁵ Siehe Abschnitt 4.13.

²³⁶ Siehe Abschnitt 4.15.

6.3 Bemessung der Bundesmittel nach dem Umfang der versicherungsfremden Leistungen

Damit die Zuweisungen des Bundes künftig ihre sachgemäße Aufgabe erfüllen können, die versicherungsfremden Leistungen zu finanzieren, sollten sie auch ausschließlich dafür verwendet werden und nach dem Umfang der Ausgaben der GRV für die versicherungsfremden Leistungen bemessen werden.²³⁷ Die Bundesmittel sollten dazu zu einer Summe zusammengefasst werden und ausdrücklich als *Erstattung der Ausgaben für die versicherungsfremden Leistungen* gesetzlich verankert werden.²³⁸ Zudem ist es erforderlich, den Begriff der versicherungsfremden Leistungen in der GRV zu definieren und entsprechende Leistungen im Gesetz zu benennen. Hierzu könnten die obige Abgrenzung bzw. die aufgestellten Kriterien des Instituts herangezogen werden.²³⁹

Ebenfalls ist eine jährliche Ermittlung der Ausgaben für die versicherungsfremden Leistungen notwendig. Das Argument, dass eine solche Ermittlung nicht mit einem vertretbaren Aufwand geleistet werden kann,²⁴⁰ ist aus Sicht des Instituts nicht haltbar. Angesichts des hohen Volumens der versicherungsfremden Leistungen von schätzungsweise rund 80 Mrd. Euro und den ähnlich hohen Bundeszuweisungen ist die genaue Bezifferung der Ausgaben für versicherungsfremde Leistungen sowie ihre sachgerechte Finanzierung von erheblichem Interesse für die Beitrags- und Steuerzahler. Eine transparente Finanzierungsweise trägt außerdem maßgeblich zur Akzeptanz des staatlichen Handelns bei, weil die Beitrags- und

237 Vgl. auch *Transfer-Enquête-Kommission*, Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1981, S. 246 ff.; *B. Rürup*, Die Bedeutung des Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung, in: *Wirtschaftsdienst*, 66. Jahrgang, Heft 9/1986, S. 460; *J. Becker*, Transfergerechtigkeit und Verfassung, (Fn 18), S. 341 ff.

238 Beispielsweise könnte die gesetzliche Fassung wie folgt lauten: „Der Bund erstattet der Rentenversicherung jährlich ihre Aufwendungen für versicherungsfremde Leistungen. Der Gesamtwert der Aufwendungen für versicherungsfremde Leistungen ist jährlich von der Deutschen Rentenversicherung Bund zu ermitteln.“

239 Siehe Abschnitt 3.1.

240 Siehe Abschnitt 3.2, S. 14.

Steuerzahler erkennen können, inwiefern sie mit Abgaben belastet werden und für welche Zwecke die vom Staat vereinnahmten Finanzmittel verwendet werden. Daher erscheinen die Kosten einer Ermittlung der versicherungsfremden Leistungen verhältnismäßig und aus diesem Grund durchaus akzeptabel zu sein.

Bei einer strikten Zweckbindung der Bundesmittel an die Ausgaben für die versicherungsfremden Leistungen und einem konsequenten Abbau der entbehrlichen versicherungsfremden Leistungen würden die Bundeszuweisungen auf mittlere und lange Sicht reduziert.²⁴¹ Auf diese Weise könnte der Bundeshaushalt im Milliardenumfang entlastet werden. Die frei werdenden Bundesmittel könnten folglich für notwendige Entlastungen der Steuerzahler bei der Einkommensteuer und für die erforderliche Rückführung der Nettokreditaufnahme mitverwendet werden.

241 Gleichwohl stünden die Bundesmittel dann nicht mehr zur Finanzierung der versicherungsgemäßen Leistungen der GRV zur Verfügung. Mögliche Defizite, die sich infolge steigender Ausgaben für die versicherungsgemäßen Leistungen über die Beitragseinnahmen hinaus ergeben würden, müssten bei sonst gleich bleibenden Rahmenbedingungen entweder durch eine Reduzierung der Leistungen oder Erhöhung der Beitragseinnahmen ausgeglichen werden.

Veröffentlichungen des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler seit 2000

Reihe Schriften

- 106 Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung, Februar 2010
- 105 Entlastung lebensnotwendiger Ausgaben von der Mehrwertsteuer, März 2009
- 104 Hohes Entlastungspotenzial in der Arbeitslosenversicherung, August 2008
- 103 Reform des Lohn- und Einkommensteuertarifs, April 2008
- 102 Verfassungswidriger Solidaritätszuschlag, Februar 2008
- 101 Familienbesteuerung und Splitting – Änderungsvorschläge auf dem Prüfstand, November 2007
- 100 Die Entwicklung der Steuer- und Abgabenbelastung, März 2006
- 99 Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen, Mai 2006
- 98 Zur verfassungsrechtlichen Problematik globaler Minderausgaben, Juni 2005
- 97 Reform der Gesetzlichen Unfallversicherung, Dezember 2004
- 96 Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, November 2002
- 95 Der Tarif muss auf Räder – Heimliche Steuererhöhungen vermeiden, September 2002
- 94 Kommunale Steuerautonomie und Gewerbesteuerabbau, Januar 2002
- 93 Wohnungsbauförderung auf dem Prüfstand, Juni 2001
- 92 Lenken mit Steuern und Abgaben – Große Mängel und Gefahren, September 2000
- 91 Steuer- und Abgabenbelastung in Deutschland, Februar 2000

Reihe Sonderinformationen

- 63 Zur Vereinheitlichung des Rentenrechts aus Beitrags- und Steuerzahlersicht, Mai 2010
- 62 Der umstrittene Solidaritätszuschlag – Mythen und Fakten, April 2010
- 61 Steuer- und Abgabenbelastung weiter angespannt, März 2010
- 60 Aktuelle Empfehlungen zu Abbau und Ersatz der Gewerbesteuer, März 2010
- 59 Börsenumsatzsteuer – Phönix aus der Asche?, Juli 2009
- 58 Schuldenverbot für Bund und Länder, April 2009
- 57 Die Mitte verliert – Nach Tarifkorrektur 2010 erhöhter Nachholbedarf bei Entlastung mittlerer Einkommen, März 2009
- 56 Sonderausgabenabzug von Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung, März 2009
- 55 Existenzgefährdende Hinzurechnungen bei der Gewerbesteuer entschärfen!, August 2008
- 54 Soziale Pflegeversicherung grundlegend reformieren! – Kritische Anmerkungen zum Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 17.10.2007, Dezember 2007
- 53 * Arbeitslosenversicherung: Entlastung statt Ausbeutung!, August 2007
- 52 Aussteuerungsbetrag abschaffen!, Juni 2007
- 51 Steuer- und Abgabenbelastung im internationalen Vergleich, Mai 2007
- 50 * Beitragssenkung in der Arbeitslosenversicherung, März 2007
- 49 Für eine umfassende Reform der Gesetzlichen Unfallversicherung, Dezember 2006

- 48 * Zur Reform der Sozialen Pflegeversicherung, August 2006
- 47 * Die Bürgerversicherung: Die falsche Medizin für die Krankenversicherung, Juli 2005
- 46 * Erbschaftsteuer und Grundgesetz, Januar 2005
- 45 * Vergleichende Untersuchung aktueller Eckwerte zur großen Reform der Einkommensteuer KBI, FDP, Merz, CSU und Kirchhof, Februar 2004
- 44 * Entwicklung der Abgabenbelastung auf Löhne und Gehälter, Juli 2003
- 43 * Ökosteuer und Grundgesetz, Juni 2003
- 42 * Vermögensteuer: Beseitigen statt Wiedereinführen, Februar 2003
- 41 * Verwirrung durch OECD-Zahlen zur Abgabenbelastung, Februar 2003
- 40 Zu den Rentenreformplänen der Bundesregierung, Januar 2001
- 39 * Folgen des 630-DM-Gesetzes – Eine Zwischenbilanz, April 2000
- 38 Reformbedarf in der Gesetzlichen Rentenversicherung, Mangelhafte Maßnahmen der Bundesregierung, November 1999 (aktualisiert: Februar 2000)

* = als gedruckte Version vergriffen

Reihe Stellungnahmen

- 32 Zur anstehenden Finanzreform der Europäischen Union, Februar 2009
- 31 Öffentliche Personalausgaben, November 2006
- 30 Ausgaben für Beamtenpensionen eindämmen, Januar 2006

- 29 Ausgliederungen aus den öffentlichen Haushalten, April 2004
- 28 Abbau von Mischfinanzierungen, Juni 2001
- 27 Finanzpolitik in der Europäischen Währungsunion, April 2000

Weitere Veröffentlichungen

Personalausgaben des Bundes weiter abbauen!, Februar 2008

Die vollständige Liste der Veröffentlichungen des Karl-Bräuer-Instituts ist unter www.karl-braeuer-institut.de abrufbar oder kann beim Institut angefordert werden.