

Antrag

der Abgeordneten Gerrit Huy, Ulrike Schielke-Ziesing, René Springer, Jürgen Pohl, Norbert Kleinwächter, René Bochmann, Edgar Naujok, Jan Wenzel Schmidt und der Fraktion der AfD

Rentenversicherung transparent und fair finanzieren – Gesamtstaatliche Finanzierungsverantwortung einlösen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die gesetzliche Rentenversicherung ist als Versicherung organisiert und wird im Umlageverfahren finanziert, d. h. dass die Ausgaben durch die Einnahmen im gleichen Zeitraum gedeckt werden. Die Einnahmen stammen aus den Beiträgen der Versicherten sowie aus steuerfinanzierten Bundeszuschüssen. Die Höhe der individuellen Rente in der Auszahlungsphase hängt grundsätzlich von den Beitragszahlungen in der Einzahlungsphase ab. Der Gesetzgeber weicht jedoch teilweise von diesem Grundsatz ab. Aus sozial- und familienpolitischen Gründen gewährt die Rentenversicherung auch Leistungen, für die keine entsprechenden Beiträge gezahlt wurden. Dazu gehören der Grundrentenzuschlag und die Mütterrente.

Die Ausgaben für nicht beitragsgedeckte Leistungen betragen im Jahr 2020 in der „erweiterten Abgrenzung“ der Deutschen Rentenversicherung Bund (DRV) 112,4 Milliarden Euro¹. Diese nicht beitragsgedeckten Leistungen – auch versicherungsfremde Leistungen genannt – müssen jedoch sachgerecht finanziert werden, da sie im gesamtgesellschaftlichen Interesse liegen und vom Gesetzgeber vorgegeben sind. Die Rentenversicherung ist für die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben verantwortlich. Allerdings hat sie dabei keinen Handlungsspielraum. Wenn der Gesetzgeber der Rentenversicherung zusätzliche Ausgaben auferlegt, die nicht durch Beiträge gedeckt sind, muss der Bund auch die Finanzierung sicherstellen und entsprechende Steuermittel bereitstellen (Verursacherprinzip).

Bisher erfüllt der Bund seine Finanzierungsverantwortung nur unzureichend. Der Bund zahlt zwar bereits erhebliche Zuschüsse an die Rentenversicherung, aber diese decken bei weitem nicht die vom Bund veranlassten, nicht beitragsgedeckten Leistungen ab. Laut einer Aufstellung der Deutschen Rentenversicherung Bund verbleibt allein im Jahr 2020 eine Differenz von 37,1 Milliarden Euro zu Lasten der Versicherungsgemeinschaft². Überdies ist auch zu prüfen, inwieweit die Bundesländer mit in die Finanzierung einzubeziehen sind.

¹ vgl. DRV Bund, Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse 2020 www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2021/2021-11-09_DRV_Nicht_betragsgedeckte_Leistungen_2020.pdf

² vgl. ebd.

Der Bund muss in Zukunft stärker als bislang für die von ihm veranlassten und nicht durch Beiträge gedeckten Ausgaben finanziell aufkommen. Um dies zu erreichen, soll zunächst die Finanzierung der Rentenausgaben transparenter gestaltet werden. Dies gebietet schon alleine der Grundsatz der Klarheit und Wahrheit der Haushaltswirtschaft. In der Folge sollen dann stufenweise die nicht beitragsgedeckten Leistungen vollständig aus Steuermitteln finanziert werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, einen Gesetzentwurf vorzulegen,

1. der die Finanzierung der Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) neu ordnet und bei den Leistungen zwischen beitragsgedeckten und nicht beitragsgedeckten Leistungen im Sinne der „erweiterten Abgrenzung“ der Deutschen Rentenversicherung Bund unterscheidet;
2. der grundsätzlich eine Finanzierung der beitragsgedeckten Leistungen aus Rentenversicherungsbeiträgen und eine Finanzierung der nicht beitragsgedeckten Leistungen im Sinne der „erweiterten Abgrenzung“ aus steuerfinanzierten Bundeszuschüssen vorsieht (Verursacherprinzip) und damit eine Rentenerhöhung sowie eine Stabilisierung der Beitragssätze für die Rentenversicherung ermöglicht;
3. der im Interesse von mehr Klarheit bei der Finanzierung der Rentenversicherung in den Haushaltsplänen und Jahresberichten der GRV sowie den Rentenversicherungsberichten eine transparente Abgrenzung und eine getrennte Darstellung
 - a) zu den beitragsgedeckten Leistungen und den damit korrespondierenden Beiträgen und sonstigen Einnahmen, zusammengefasst im Rechnungskreis „Finanzierungstopf I“,
 - b) sowie den nicht beitragsgedeckten Leistungen und den damit korrespondierenden Bundeszuschüssen und sonstigen Einnahmen, zusammengefasst im Rechnungskreis „Finanzierungstopf II“ vornimmt;
4. der innerhalb von zehn Jahren stufenweise die vollständige Finanzierung der nicht beitragsgedeckten Leistungen über eine Defizithaftung des Bundes analog § 215 SGB VI sicherstellt;
5. der sicherstellt, dass alle künftigen, durch Änderungen des Rentenrechts entstehenden, neuen nicht beitragsgedeckten Leistungen aus Bundeszuschüssen bezahlt und über den Rechnungskreis „Finanzierungstopf II“ abgewickelt werden;
6. der eine begleitende Evaluierung und regelmäßige Unterrichtung des Bundestages über die Entwicklung der nicht beitragsgedeckten Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung und die Auswirkungen der neuen Finanzierung sicherstellt.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, zu prüfen,

inwiefern auch die Länder in die Finanzierung der nicht beitragsgedeckten Leistungen in der erweiterten Abgrenzung der Deutschen Rentenversicherung Bund einzubeziehen sind.

Berlin, den 11. November 2024

Dr. Alice Weidel, Tino Chrupalla und Fraktion

Begründung

Zu II.1. Neuordnung der Rentenfinanzierung – Unterscheidung in beitragsgedeckte und nicht beitragsgedeckte Leistungen:

Die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) in Form der allgemeinen Rentenversicherung ist als Versicherung organisiert und wird im Umlageverfahren³ durch die Beiträge der Versicherten⁴ und die steuerfinanzierten Bundeszuschüsse finanziert⁵. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen der GRV, z. B. der versicherte Personenkreis, der Beitragssatz und das Leistungsrecht, werden vom Bundestag festgelegt. Soweit die Rentenversicherung nach dem Willen des Gesetzgebers auch Leistungen erbringt, die nicht zum Ausgleich versicherungstypischer Risiken bestimmt sind bzw. gezahlt werden, ohne dass dafür Beiträge entrichtet wurden, spricht man von „nicht beitragsgedeckten“ bzw. „versicherungsfremden“ Leistungen⁶.

Wenn der Gesetzgeber der Rentenversicherung aus politischen Erwägungen zusätzliche Aufgaben überträgt und sie mit entsprechenden Ausgaben belastet, muss der Bund auch die volle Finanzierungsverantwortung übernehmen. Richtigerweise sind gesamtgesellschaftliche Aufgaben über das dafür vorgesehene „Umverteilungssystem“ Steuern zu finanzieren. Eine faktische sozialpolitisch motivierte Umverteilung im System „Rentenversicherung“ widerspricht dem Äquivalenzprinzip, untergräbt die Stabilität der gesetzlichen Rente sowie die Akzeptanz bei den Versicherten. Richtigerweise muss der Bund der Rentenversicherung die notwendigen Mittel zur Verfügung stellen, sei es durch höhere Bundeszuschüsse oder eben durch kostendeckende Erstattungen, so auch der Sozialbeirat in seinem Gutachten zum Rentenversicherungsbericht 2019⁷.

Bislang kommt der Bund seiner Finanzierungsverantwortung für die allgemeine Rentenversicherung nur teilweise nach, während für die knappschaftliche Rentenversicherung als Sonderform der gesetzlichen Rentenversicherung eine Defizithaftung besteht⁸. Die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV) hat für einige Jahre, die nicht beitragsgedeckten und nicht durch Bundeszuschüsse gedeckten Leistungen beziffert und auch Prognosen veröffentlicht. Die von der DRV verwendete Definition basierte ursprünglich auf der Abgrenzung des früheren Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR), auch „VDR 1995“ genannt. Diese Definition wurde dann zur sog. „erweiterten Abgrenzung“ weiterentwickelt⁹. In den gemeinsam vom VDR und dem damaligen Bundesministerium für Gesundheit und Soziales (BMGS) in 2003/2004 durchgeführten Berechnungen wurden sowohl die Abgrenzung nach „VDR 1995“ als auch die „erweiterte Abgrenzung“ berücksichtigt¹⁰; beide Abgrenzungen finden sich auch in den nachfolgenden Veröffentlichungen der DRV. Die Deutsche Rentenversicherung Bund hat auch für die Jahre 2017 und 2020 konkrete Zahlen vorgelegt. Nach der „erweiterten Abgrenzung“ der DRV ergibt sich für das Jahr 2017 eine Differenz von 31,3 Milliarden Euro¹¹ zwischen den nicht beitragsgedeckten Leistungen und den Bundeszuschüssen. Im Jahr 2020 betrug diese Differenz 37,1 Milliarden Euro¹².

Die mutmaßlichen Deckungslücken für die Jahre 2021 bis 2024 liegen ebenfalls jeweils bei mindestens 37 Milliarden Euro. Diese Praxis, die zu Lasten der Versichertengemeinschaft geht, muss endlich beendet werden und der Bund seiner Finanzierungsverantwortung nachkommen.

³ vgl. § 153 SGB VI www.gesetze-im-internet.de/sgb_6/_153.html

⁴ vgl. BMAS, Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung www.bmas.de/DE/Soziales/Rente-und-Altersvorsorge/Gesetzliche-Rentenversicherung/Finanzierung-Gesetzliche-Rentenversicherung/finanzierung-der-gesetzlichen-rentenversicherung.html

⁵ vgl. DRV Bund, Größter Posten im Bundeshaushalt https://rentenupdate.driv-bund.de/DE/1_Archiv/Archiv/2023/01_Bundesmittel_und_zusuesse.html

⁶ vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Sachstand „Nicht beitragsgedeckte Leistungen aus der Rentenversicherung“ www.bundestag.de/resource/blob/476078/4904f11eccc240261f8b3b8554b210e52/wd-6-118-16-pd

⁷ vgl. Gutachten Sozialbeirat zum Rentenversicherungsbericht 2019, Ziffer 49 (https://sozialbeirat.de/media/2019-11-29_gutachten_2019_mit_signatur.pdf)

⁸ vgl. zur Defizithaftung für die Knappschaftliche Rentenversicherung § 215 SGB VI www.gesetze-im-internet.de/sgb_6/_215.html

⁹ vgl. DRV 10/2004, S. 569-585 (575 f.) bzw. Haushaltsausschuss Ausschussdrucksache 15(8)1799

¹⁰ vgl. DRV 10/2004, S. 569-585 (575 f.) bzw. Haushaltsausschuss Ausschussdrucksache 15(8)1799

¹¹ vgl. DRV Bund „Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse 2017“ (www.seniorenaufstand.de/wp-content/uploads/2019/09/2019_04_05_drv_nicht_betragsgedeckte_leistungen_2017.pdf)

¹² vgl. DRV Bund „Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse 2020“ (www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2021/2021-11-09_DRV_Nicht_betragsgedeckte_Leistungen_2020.pdf)

Zu II.2. Finanzierung nach dem Verursacherprinzip – Spielraum für eine Rentenerhöhung

Die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung sind gemäß dem Prinzip der Finanzierungsverantwortung bzw. des Verursacherprinzips zu finanzieren. Demnach sollen alle beitragsgedeckten Leistungen grundsätzlich aus Beiträgen finanziert werden, während die sogenannten nicht beitragsgedeckten Leistungen im Sinne der „erweiterten Abgrenzung“ der Rentenversicherung Bund grundsätzlich aus dem Steueraufkommen zu bestreiten sind.

Eine Folge dieser neuen Finanzierungsstruktur wäre bei vollständiger Ausfinanzierung der nicht beitragsgedeckten Leistungen die Möglichkeit einer deutlichen Erhöhung der Altersrenten um ca. 11 Prozent¹³ bzw. eine Stabilisierung der Beitragssätze zur Rentenversicherung.

Den höheren Bundeszuschüssen stehen zum Teil Minderausgaben an anderer Stelle gegenüber, da viele Rentner dann nicht mehr auf ergänzende Sozialleistungen (Grundsicherung im Alter, Wohngeld etc.) zu ihrer Rente angewiesen wären.

Zu II.3. Transparente Finanzierung

Die gegenwärtige Praxis der Teilfinanzierung der Rentenversicherung aus Steuermitteln ist für die Versicherten und Steuerbürger weder klar noch transparent¹⁴. Die Finanzierung der Rentenversicherung erfolgt über allgemeine und besondere Zuschüsse des Bundes gemäß § 213 SGB VI¹⁵ sowie Beitragszahlungen des Bundes gemäß § 177 SGB VI¹⁶. Zusätzlich werden Erstattungen von Versorgungsdienststellen gewährt. Die nicht beitragsgedeckten Leistungen der GRV werden lediglich unregelmäßig veröffentlicht¹⁷ und sind bislang kein Bestandteil der Rentenversicherungsberichte. Somit ist für die Versicherten und Steuerbürger sowohl die Gesamthöhe der Leistungen des Bundes (Steuermittel) als auch der Deckungsgrad der Leistungen des Bundes hinsichtlich der nicht beitragsgedeckten Leistungen unklar.

Um die notwendige Klarheit und Transparenz der Finanzierung zu gewährleisten, ist eine transparente Abgrenzung und getrennte Darstellung erforderlich. Zu diesem Zweck sollen künftig grundsätzlich alle beitragsfinanzierten Leistungen sowie die damit verbundenen Beiträge und sonstigen Einnahmen über den sogenannten Rechnungskreis „Finanzierungstopf I“ abgewickelt werden. Die nicht beitragsfinanzierten Leistungen im Sinne der „erweiterten Abgrenzung“ der Rentenversicherung Bund sind künftig grundsätzlich über den sogenannten Rechnungskreis „Finanzierungstopf II“ abzuwickeln.

Die Entwicklung der beiden Finanzierungskreise ist in den Rentenversicherungsberichten sowie in den Jahresberichten, Haushaltsplänen und Statistiken der DRV transparent darzustellen.

Zu II.4. Vollständige Finanzierung der nicht beitragsgedeckten Leistungen – neue Defizithaftung

Die bisherigen Bundeszuschüsse nach § 213 SGB VI¹⁸ fließen künftig in den „Finanzierungstopf II“. Angesichts der hohen Deckungslücke (Deckungslücke 2024 mindestens 37 Milliarden Euro) müssen die Zuschüsse künftig erhöht werden. Um jedoch eine 100-prozentige Finanzierung der nicht beitragsgedeckten Ausgaben sicherzustellen, ist innerhalb von zehn Jahren stufenweise eine Defizithaftung des Bundes – ähnlich der Defizithaftung für die knappschaftliche Rentenversicherung gemäß § 215 SGB VI¹⁹ – einzuführen.

Eine Gegenfinanzierung ist möglich durch Einsparungen bei der Migration (50 Milliarden Euro), der Entwicklungshilfe (12 Milliarden Euro), dem Bürgergeld, dem Auswärtigen Amt sowie bei der Grundsicherung im Alter und dem Wohngeld.

¹³ vgl. DRV Modellergebnisse zu Ausgaben der allgemeinen Rentenversicherung für 2024 mit direkten Rentenausgaben i.H.v. etwa 343 Milliarden Euro www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Experten/Zahlen-und-Fakten/Kennzahlen-zur-Finanzentwicklung/kennzahlen-zur-finanzentwicklung_node.html

¹⁴ vgl. DRV, Größter Posten im Bundeshaushalt https://rentenupdate.driv-bund.de/DE/1_Archiv/Archiv/2023/01_Bundesmittel_und_zuschusse.html

¹⁵ www.gesetze-im-internet.de/sgb_6/_213.html

¹⁶ www.gesetze-im-internet.de/sgb_6/_177.html

¹⁷ vgl. DRV 10/2004, S. 569-585 (575 f.) bzw. Haushaltsausschuss Ausschussdrucksache 15(8)1799, DRV Bund „Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse 2017“ (www.seniorenaufstand.de/wp-content/uploads/2019/09/2019_04_05_drv_nicht_betragsgedeckte_leistungen_2017.pdf), DRV Bund „Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse 2020“ (www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2021/2021-11-09_DRV_Nicht_betragsgedeckte_Leistungen_2020.pdf)

¹⁸ www.gesetze-im-internet.de/sgb_6/_213.html

¹⁹ www.gesetze-im-internet.de/sgb_6/_215.html

Zu II.5. Finanzierungsverantwortung bei neuen Gesetzen

Dem Verursacherprinzip folgend hat der Bund künftig neue, nicht beitragsgedeckte Leistungen der Rentenversicherung zu 100 Prozent aus Steuermitteln zu finanzieren. Die neuen Leistungen und die Gegenfinanzierung sind im Rechnungskreis „Finanzierungstopf II“ darzustellen.

Im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens vorgenommene Änderungen des Rentenrechts, welche eine qualitative und/oder quantitative Ausweitung der Leistungen zur Folge haben, lassen den Schluss zu, dass es sich mutmaßlich um neue versicherungsfremde bzw. nicht beitragsgedeckte Leistungen handelt. Diesbezüglich ist im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens jeweils eine Prüfung vorzunehmen (Check zur Finanzierungsverantwortung).

Zu II.6. Evaluierung

Im jährlichen Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung²⁰, zuletzt Rentenversicherungsbericht 2023, Bundestagsdrucksache 20/9400²¹, wird bisher weder über die Entwicklung der nicht beitragsgedeckten Leistungen noch über die Unterdeckung berichtet. Es bedarf zukünftig einer kontinuierlichen Evaluation und Berichterstattung an den Bundestag, die im jährlichen Rentenversicherungsbericht erfolgen sollte. Die Bundeszuschüsse – künftig im Rechnungskreis des „Finanzierungstopf II“ gebündelt – sind transparent darzustellen.

Die Deutsche Rentenversicherung Bund ist aufgrund der besonderen Bedeutung der Deckung der nicht beitragsbedeckten Leistungen für die Versichertengemeinschaft mit einzubeziehen.

Zu III. Prüfauftrag zu einer Finanzierungsbeteiligung der Bundesländer

Eine Finanzierungsbeteiligung der Bundesländer ist zu prüfen.

Zum einen ist bei der vollständigen Finanzierung der nicht beitragsgedeckten Leistungen von einer gesamtstaatlichen Aufgabe auszugehen. Eine Mitfinanzierungsverantwortung der Bundesländer für die gesetzliche Rente könnte sich auch daraus ergeben, dass von September 1949 bis zum Bau der Mauer 1961 etwa 2,8 Millionen DDR-Bürger in die BRD übergesiedelt sind²² und von 1961 bis 1988 weitere 600.000 Übersiedler bzw. Flüchtlinge²³. Im Jahr der Wende 1989 sind weitere 343.854 Bürger übergesiedelt bzw. geflüchtet und 1990 nochmals weitere 238.384 Personen übergesiedelt²⁴. Nach der Wiedervereinigung kam es in den 90er Jahren zu einer massiven Binnenwanderung von Ost nach West; im Zeitraum 1991 bis 2019 ergab sich ein Wanderungssaldo von 1,2 Millionen Menschen²⁵. Gemessen an ihrer Altersstruktur waren die Übersiedler und Flüchtlinge^{26, 27} sowie die Binnenwanderer der 90er Jahre relativ jung²⁸ und haben damit nicht nur als Beitragszahler das Umlageverfahren der gesetzlichen Rentenversicherung gestärkt, sondern auch zur Wertschöpfung und zum Steueraufkommen beigetragen. Von der lokalen Wertschöpfung und dem Steueraufkommen profitierten auch die alten Bundesländer.

Andererseits ist der nicht unerhebliche West-Ost-Transfer von Leistungen und die Höherwertung der Ostentgelte zu berücksichtigen²⁹, von denen die neuen Länder indirekt profitiert haben.

Diese Umstände legen eine gewisse Mitverantwortung der Länder für die Finanzierung der Rentenversicherung nahe.

²⁰ vgl. §154 SGB VI www.gesetze-im-internet.de/sgb_6/_154.html

²¹ Bundestagsdrucksache 20/9400

²² vgl. Grau, Andreas/Würz, Markus: Flucht und Notaufnahme, in: Lebendiges Museum Online, Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, www.hdg.de/lemo/kapitel/geteiltes-deutschland-gruenderjahre/mauerbau/flucht-und-notaufnahme.html

²³ Übernahme nach www.chronik-der-mauer.de/material/178768/uebersiedler-und-fluechtlinge-aus-der-ddr-1961-1990

²⁴ www.flucht-und-ausreise.info/dokumente/upload/101bf_%C3%9Cbersiedler-FI%C3%BCchtlinge_61-90.pdf

²⁵ Bundestagsdrucksache 19/31840, Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2021, Seite 76

²⁶ Übernahme nach www.chronik-der-mauer.de/material/178761/fluchtbewegung-aus-der-ddr-und-dem-ostsektor-von-berlin-1949-1961

²⁷ vgl. Ralf Ulrich, Die Übersiedlerbewegung in die Bundesrepublik und das Ende der DDR, Seite 5 <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/1990/p90-302.pdf>

²⁸ vgl. Bevölkerungsforschung Aktuell 2/2020, Binnenwanderung in Deutschland seit 1991 www.bib.bund.de/Publikation/2020/pdf/Binnenwanderung-in-Deutschland-seit-1991.pdf?__blob=publicationFile&v=2

²⁹ vgl. DRV Bund, Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse 2020 www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2021/2021-11-09_DRV_Nicht_betragsgedeckte_Leistungen_2020.pdf

