

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (Einzelplan 11)

7 Belastung der Deutschen Rentenversicherung in Millionenhöhe künftig vermeiden – BMAS muss unverzüglich handeln (Kapitel 1102)

Zusammenfassung

Das Fremdrentengesetz (FRG), das die Rentenansprüche von Vertriebenen, Aussiedlern und Spätaussiedlern (Berechtigte) regelt, birgt in seiner derzeitigen Ausgestaltung das Risiko von Belastungen in Millionenhöhe. Obwohl die Deutsche Rentenversicherung (DRV) und der Bundesrechnungshof seit mehreren Jahren auf den gesetzgeberischen Handlungsbedarf hinweisen, hat das BMAS bislang keine Neuregelung vorgeschlagen.

Durch das FRG werden Berechtigte rentenrechtlich so gestellt, als hätten sie ihr Erwerbsleben im Herkunftsstaat in vergleichbaren Berufen in Deutschland verbracht. Berechtigte, die aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union oder aus Staaten stammen, mit denen Deutschland ein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat, können erworbene Rentenansprüche aus ihren Herkunftsstaaten auch von Deutschland aus geltend machen. Mit der Erweiterung der Europäischen Union und der steigenden Zahl von Sozialversicherungsabkommen ist dieser Personenkreis erheblich gewachsen. Das aktuelle FRG sieht zwar eine Anrechnung der ausländischen Renten auf die deutsche Rente vor. Dies gilt aber nur, wenn die Berechtigten diese Rente auch tatsächlich in Anspruch nehmen. Hierzu sind sie nicht verpflichtet. Sehen sie davon ab, erhalten sie ihre deutsche Rente in voller Höhe. Für die DRV entstehen so vermeidbare Belastungen in Millionenhöhe.

Das BMAS sollte nunmehr handeln. Dem Gesetzgeber muss es umgehend eine Neuregelung des FRG vorschlagen, um künftige Mehrbelastungen der Versichertengemeinschaft in der DRV zu verhindern.

7.1 Prüfungsfeststellungen

Zahlung von Renten nach dem Fremdrentengesetz

Das FRG regelt die Rentenansprüche von Berechtigten, die seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges aus den früheren deutschen Ostgebieten und den Staaten Osteuropas nach Deutschland zugezogen sind. Es integriert rentenrechtlich bedeutsame Zeiten, die die Berechtigten in ihren Herkunftsstaaten zurückgelegt haben, in die gesetzliche Rentenversicherung Deutschlands. Grundsätzlich werden die Berechtigten so gestellt, als hätten sie ihr Erwerbsleben in vergleichbaren Berufen in Deutschland zurückgelegt.

Beziehen Berechtigte eine Rente oder eine vergleichbare Leistung aus einem Herkunftsstaat für Zeiten, die nach dem FRG auch in der DRV anerkannt wurden, müssen sie dies der DRV anzeigen. Die deutsche Rente ruht dann in Höhe dieser Leistung. Dadurch sollen Doppelleistungen vermieden werden. Verzichten Berechtigte auf eine bereits bewilligte Rente ihres Herkunftsstaates oder beantragen diese nicht, zahlt die DRV die deutsche Rente in voller Höhe aus.

Wachsende Bedeutung durch veränderte Rahmenbedingungen

Berechtigte, deren Herkunftsstaat Mitglied der Europäischen Union ist oder mit dem Deutschland ein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat, können ihre dortigen Rentenansprüche auch von Deutschland aus geltend machen. Mit der Erweiterung der Europäischen Union um Staaten Mittel- und Osteuropas und der steigenden Zahl von Sozialversicherungsabkommen ist dieser Personenkreis erheblich gewachsen. Dadurch hat die Anrechnung dieser Renten nach dem FRG an praktischer Bedeutung gewonnen.

Im Jahr 2018 führten Mitteilungen der Berechtigten an die DRV über den zeitgleichen Bezug einer Rente aus ihrem Herkunftsstaat zu einem anteiligen Ruhen der deutschen Rente in Höhe von insgesamt 116 Mio. Euro. Davon entfielen 85 Mio. Euro auf Fälle, in denen die Berechtigten aus einem Mitgliedsstaat der Europäischen Union stammten.

Belastung durch Verzicht auf Renten der Herkunftsstaaten

Renten der Herkunftsstaaten werden nur dann angerechnet, wenn die Berechtigten diese Leistungen tatsächlich in Anspruch nehmen. Machen sie hiervon keinen Gebrauch, zahlt ihnen die DRV die deutsche Rente in voller Höhe aus. Für die Berechtigten verringert sich dadurch nicht nur ihr Aufwand, weil ihnen nur ein Leistungsträger gegenübersteht. Sie können auch finanzielle Nachteile vermeiden, die z. B. durch Wechselkursschwankungen entstehen können. So hatten nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes bis zum Jahr 2016 mehr als 40 % der Berechtigten auf ihre Renten aus Rumänien verzichtet. Die DRV

schätzte die alleine daraus entstehenden Belastungen für die Versichertengemeinschaft auf 10 Mio. Euro jährlich.

Doppelleistungen durch Verstöße gegen Mitteilungspflichten

Für die Träger der DRV ist es nur dann möglich, ein Ruhen der deutschen Rente nach dem FRG zu prüfen, wenn die Berechtigten sie über den Bezug einer Rente ihres Herkunftsstaates informieren. Kommen die Berechtigten dieser Pflicht nicht nach, kann dies zu Doppelleistungen zulasten der Versichertengemeinschaft führen.

Die DRV nahm im Jahr 2018 die Prüfung des Bundesrechnungshofes zum Anlass, Berechtigte nach Renteneinkünften aus ihren Herkunftsstaaten der ehemaligen Sowjetunion zu befragen. Dies legte offen, dass durch unterbliebene Mitteilungen der Berechtigten seit dem Jahr 2014 vermeidbare Zahlungen von 14 Mio. Euro entstanden waren.

Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des Fremdrentengesetzes

Im Jahr 2014 hatte sich die DRV mit ersten Anregungen zur Änderung des FRG an das BMAS gewandt. Der Bundesrechnungshof hatte dem BMAS Ende 2017 empfohlen, eine Neuregelung des FRG anzustoßen, die verhindert, dass der Verzicht auf die Rente des Herkunftsstaates zulasten der Versichertengemeinschaft in der DRV geht. Das BMAS teilte mit, ihm sei die Problematik bekannt. Es prüfe Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des FRG. Ein dazu in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten hält dafür ebenfalls eine Neuregelung für notwendig. Sie soll die Berechtigten dazu veranlassen, ihre im Herkunftsstaat bestehenden Rentenansprüche auch tatsächlich geltend zu machen. Hierfür schlägt das Gutachten verschiedene Möglichkeiten vor. Das Gutachten liegt dem BMAS seit Oktober 2018 vor. Bisher hat es keine gesetzliche Neuregelung angestoßen.

7.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat den mit dem FRG bestehenden Rechtszustand als nicht mehr zeitgemäß kritisiert. Vor allem Berechtigte aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union können die in den Herkunftsstaaten erworbenen Rentenansprüche grundsätzlich auch von Deutschland aus geltend machen.

Er hat es als nicht sachgerecht bewertet, wenn das FRG den Berechtigten weiterhin die Möglichkeit lässt, auf ihre Rentenansprüche in den Herkunftsstaaten zu verzichten. Das geht zulasten der Versichertengemeinschaft in der DRV. Machen Berechtigte hiervon künftig vermehrt Gebrauch, drohen der DRV erhebliche finanzielle Belastungen durch höhere Rentenzahlungen. Zudem ist die DRV derzeit davon abhängig, dass die Berechtigten mitwirken. Dadurch steigt das Risiko für vermeidbare Zahlungen.

Der Bundesrechnungshof hatte dem BMAS bereits im Jahr 2017 empfohlen, eine Neuregelung des FRG vorzuschlagen, die diesen Entwicklungen entgegenwirkt. Das zwischenzeitlich beauftragte Rechtsgutachten stützt dies und zeigt Möglichkeiten zum Handeln auf. Der Bundesrechnungshof hat das BMAS daher erneut aufgefordert, umgehend tätig zu werden, um Mehrausgaben und finanzielle Risiken in der DRV zu vermeiden.

7.3 Stellungnahme

Die DRV hat den gesetzgeberischen Handlungsbedarf für eine Weiterentwicklung des Fremrentenrechts bestätigt. Auch aus ihrer Sicht sollte eine Neuregelung den veränderten Rahmenbedingungen in Europa Rechnung tragen und helfen, Mehrbelastungen der DRV zu vermeiden.

Seit der Prüfung des Bundesrechnungshofes habe die DRV ihr Verfahren zur Überprüfung bestehender Renten verbessert. Turnusmäßige Einzelfallprüfungen sollen verhindern, dass Berechtigte den zeitgleichen Bezug einer Rente aus ihren Herkunftsstaaten nicht mitteilten.

Für die Weiterentwicklung des FRG hat die DRV die Bedeutung eines angemessenen Verhältnisses zwischen Verwaltungsaufwand und Nutzen betont. Sie hat zudem Bedenken geäußert, ob die im Gutachten enthaltenen Vorschläge mit dem europäischen Recht vereinbar seien.

Das BMAS hat darauf verwiesen, die abschließende Bewertung des Rechtsgutachtens sei erst möglich geworden, nachdem die DRV im Februar 2020 die erforderlichen statistischen Daten vorgelegt habe. Die Prüfung dauere noch an. Nach ihrem Abschluss werde es über einen Vorschlag zur Änderung des FRG entscheiden.

7.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass der derzeitige Rechtszustand nicht mehr zeitgemäß und eine Neuausrichtung des FRG unabdingbar ist. Die Darstellungen des BMAS entkräften nicht seine Kritik. Gründe für ein weiteres Zuwarten liegen nun nicht mehr vor.

Das Bemühen der DRV um verbesserte Überprüfungsverfahren wertet der Bundesrechnungshof als weiteren Beleg für den gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Die von der DRV unternommenen Anstrengungen verdeutlichen, dass tatsächlich ein erhebliches Risiko finanzieller Schäden durch ungerechtfertigte Zahlungen besteht.

Dass die Bedenken der DRV auch fast zwei Jahre nach Vorlage des Gutachtens nach wie vor nicht ausgeräumt sind, bestätigt die Zweifel des Bundesrechnungshofes am Handlungswillen des BMAS. Nachdem es bereits vor über sechs Jahren erste Vorschläge für eine Weiterentwicklung des FRG erhalten hatte, erwartet der Bundesrechnungshof vom BMAS nunmehr,

umgehend tätig zu werden. Das BMAS muss jetzt einen Vorschlag vorlegen, wie künftig Mehrbelastungen und Doppelleistungen für die DRV vermieden werden können.