

13 Gesetzliche Rentenversicherung: Entrümpelung der Vorschriften zu den Bundeszuschüssen überfällig

(Kapitel 1102)

Zusammenfassung

Die Vorschriften zu den Bundeszuschüssen an die gesetzliche Rentenversicherung sind veraltet, unnötig kompliziert, intransparent und teilweise sogar irreführend bis unsinnig. Manche hat das BMAS nie angewendet. Das BMAS muss diese Regelungen umgehend überarbeiten.

Der Bund zahlt an die gesetzliche Rentenversicherung drei Bundeszuschüsse. Sie betragen im Jahr 2021 insgesamt 78,9 Mrd. Euro. Das BMAS berechnet die Bundeszuschüsse jährlich nach gesetzlichen Vorgaben. Insgesamt ist die Rechtslage zu den Bundeszuschüssen intransparent. Ein Beispiel hierfür sind die Minderungsbeträge von 409 Mio. und 340 Mio. Euro. Mit ihnen wollte der Gesetzgeber den Bundeshaushalt entlasten. Durch die Art, die Bundeszuschüsse zu berechnen, entlasten die Minderungsbeträge den Bund jedoch nicht. Im Gegenteil: Die Minderungsbeträge erhöhen die Bundeszuschüsse im Jahr 2021 um insgesamt 121 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof fordert, die Regelungen zu den Bundeszuschüssen umgehend zu überarbeiten und zu vereinfachen. Dazu gehört u. a., die veralteten Regelungen ersatzlos zu streichen und die Minderungsbeträge abzuschaffen. Die drei Bundeszuschüsse sollte das BMAS zu einem zusammenfassen.

13.1 Prüfungsfeststellungen

Bundeszuschüsse an die gesetzliche Rentenversicherung

Der Bund zahlt im Jahr 2021 Zuschüsse an die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenversicherung) von 78,9 Mrd. Euro. Diese Bundeszuschüsse bestehen aus:

- dem allgemeinen Bundeszuschuss (West und Ost) von 51,4 Mrd. Euro,
- dem zusätzlichen Bundeszuschuss von 12,5 Mrd. Euro und
- dem Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss von 15,0 Mrd. Euro.

Das BMAS berechnet die Bundeszuschüsse jährlich nach gesetzlichen Vorschriften. Daneben leistet der Bund an die Rentenversicherung noch weitere Zahlungen, wie z. B. die Beitragszahlung für Kindererziehungszeiten und den Defizitausgleich für die knappschaftliche Rentenversicherung. Für das Jahr 2021 sind insgesamt 106,2 Mrd. Euro für die Rentenversicherung im Bundeshaushalt veranschlagt. Die Bundesregierung stellt jährlich in ihrem Rentenversicherungsbericht die Höhe der Bundeszuschüsse dar.

Unnötig komplizierte Regelungen

Jeder der drei Bundeszuschüsse hat seine eigenen Berechnungsregeln (Fortschreibungsregeln), für die unterschiedliche Größen maßgeblich sind.

- Der allgemeine Bundeszuschuss ist mit der Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer und der Veränderung des sogenannten fiktiven Beitragssatzes fortzuschreiben. Der fiktive Beitragssatz ist der Beitragssatz, der sich ergäbe, wenn es den zusätzlichen Bundeszuschuss einschließlich Erhöhungsbetrag nicht gäbe. Der allgemeine Bundeszuschuss Ost hat eine eigene Berechnungsvorschrift. Zusätzlich ist ein Minderungsbetrag zu berücksichtigen. Schließlich ist seit dem Jahr 2019 beim allgemeinen Bundeszuschuss jährlich ein Erhöhungsbetrag in unterschiedlicher Höhe zu beachten. Diesen führte der Gesetzgeber mit den Leistungsausweitungen in der Rentenversicherung ein (z. B. Rente mit 63, Mütterrente oder Grundrente).
- Für die Entwicklung des zusätzlichen Bundeszuschusses ist die Veränderung des Umsatzeinkommens maßgeblich.
- Der Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss ist gemäß der Veränderung der Summe der Bruttolöhne und -gehälter fortzuschreiben. Auch hier ist ein Minderungsbetrag zu berücksichtigen.

Veraltete und nie angewendete Regelungen

Die Regelungen zum zusätzlichen Bundeszuschuss und zu dessen Erhöhungsbetrag enthalten vier veraltete Bestimmungen, die sich teilweise seit mehr als 20 Jahren erledigt haben.

Bei der jährlichen Berechnung des allgemeinen Bundeszuschusses ist ein Minderungsbetrag von 340 Mio. Euro zu berücksichtigen. Der Gesetzgeber führte den Minderungsbetrag im Jahr 2006 ein, als er die Sozialversicherungsfreiheit von Sonn-, Feiertags- und Nachtzuschlägen begrenzte und die Pauschalabgaben für geringfügig Beschäftigte erhöhte. Da die Rentenversicherung durch diese Maßnahmen mehr einnahm, wollte der Gesetzgeber den Bundeszuschuss entsprechend mindern und damit den Bundeshaushalt entlasten. Er setzte dafür pauschal den Betrag von 340 Mio. Euro an. Gleichzeitig sah er vor, dass das BMAS jährlich die tatsächlichen Mehreinnahmen der Rentenversicherung ermittelt. Soweit der Minderungsbetrag von den tatsächlichen Mehreinnahmen abweicht, muss das BMAS die Differenz mit dem Bundeszuschuss verrechnen (Verrechnungsregel).

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das BMAS die tatsächlichen Mehreinnahmen nie ermittelt und Abweichungen vom Minderungsbetrag noch nie mit dem Bundeszuschuss verrechnet hatte. Weder das BMAS noch die Deutsche Rentenversicherung Bund verfügen über die dafür erforderlichen Daten. Die Verrechnungsregel ist daher nicht umsetzbar.

Bei der Einführung der Grundsicherung im Alter und Erwerbsminderung im Jahr 2003 verpflichtete sich der Bund, den Ländern die Mehraufwendungen ihrer Kommunen zu erstatten. Hierfür vereinbarten Bund und Länder einen Festbetrag von 409 Mio. Euro. Um die Erstattungen zu finanzieren, führte der Gesetzgeber einen Minderungsbetrag in gleicher Höhe beim Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss ein.

Vorgesehen war, die tatsächlichen Aufwendungen der Kommunen regelmäßig zu ermitteln und den Festbetrag anzupassen (Überprüfungsregel). Als das BMAS Ende des Jahres 2004 die Mehraufwendungen der Kommunen auf 180 Mio. Euro bezifferte, kürzte das BMAS den Minderungsbetrag nicht. Auch als der Gesetzgeber die Beteiligung des Bundes an den Ausgaben für die Grundsicherung im Alter im Jahr 2009 neu regelte, änderte sich am Minderungsbetrag von 409 Mio. Euro nichts.

Irreführende bis unsinnige Regelungen

Die Minderungsbeträge reduzierten nur bei ihrer Einführung die Bundeszuschüsse. Für die Fortschreibung der Bundeszuschüsse berücksichtigt das BMAS die jeweiligen Minderungsbeträge derart, dass die Bundeszuschüsse höher ausfallen als ohne Minderungsbeträge (vgl. beispielhaft für den allgemeinen Bundeszuschuss West Tabelle 13.1). So sind im Jahr 2021 die Bundeszuschüsse um 121 Mio. Euro höher. Dabei erhöht der Minderungsbetrag von 340 Mio. Euro den allgemeinen Bundeszuschuss West um 10 Mio. Euro und den allgemeinen Bundeszuschuss Ost um 94 Mio. Euro. Durch den Minderungsbetrag von 409 Mio. Euro ist der Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss um 17 Mio. Euro höher.

Tabelle 13.1

Berechnung des allgemeinen Bundeszuschusses West mit und ohne Minderungsbetrag von 340 Mio. Euro für das Jahr 2021

Berechnungsschritte	<u>mit</u> Minderungs- betrag	<u>ohne</u> Minderungs- betrag
allgemeiner Bundeszuschuss West 2020	37 826 578	37 826 578
+ Minderungsbetrag	340 000	
= Fortzuschreibender Bundeszuschuss	38 166 578	37 826 578
* Fortschreibungsfaktor aufgrund der Veränderung Bruttolöhne- und -gehälter je Arbeitnehmer um 2,85 %	1,0285	1,0285
* Fortschreibungsfaktor aufgrund der Veränderung des fiktiven Beitragssatzes um 0 %	1,0000	1,0000
= Fortgeschriebener Bundeszuschuss	39 254 325	38 904 635
+ Erhöhung des Bundeszuschusses u. a. wegen Mütterrente und Grundrente	1 500 000	1 500 000
- Minderungsbetrag	340 000	
= allgemeiner Bundeszuschuss West 2021	40 414 325	40 404 635
Differenz (Mehrausgaben des Bundes)		9 690

Erläuterung: Die Beträge sind in Tausend Euro angegeben.

Quelle: Haushaltsaufstellungsverfahren für das Jahr 2021 (Stand: September 2020).

Intransparente Regelungen

Trotz ihrer Vielzahl enthalten die Regelungen nicht alle notwendigen Informationen, um die Bundeszuschüsse berechnen zu können. Aus den gesetzlichen Regelungen ist z. B. nicht eindeutig erkennbar, wie die Minderungsbeträge bei der Berechnung der Bundeszuschüsse zu berücksichtigen sind. Zudem veröffentlicht das BMAS die Höhe des fiktiven Beitragssatzes nicht mehr in der jährlichen Beitragssatzverordnung. Außerdem regelt das Gesetz wortgleich, dass sich der allgemeine Bundeszuschuss einerseits und die Beitragszahlung des Bundes für Kindererziehungszeiten andererseits wie die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer verändern. Dennoch legt das BMAS unterschiedliche Veränderungsraten für die „Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer“ zugrunde, wenn es die beiden Zahlungen jährlich ermittelt.

BMAS lehnt grundlegende Überarbeitung der Regeln ab

Das BMAS hält es nicht für notwendig, die Regelungen grundlegend zu überarbeiten. Es handle sich um geltendes Recht. Veränderungen der Berechnungsvorschriften der Bundeszuschüsse würden entweder den Bundeshaushalt oder die Beitragszahlenden belasten.

13.2 Würdigung

Die Regelungen zu den Bundeszuschüssen sind teilweise veraltet. Das BMAS sollte die veralteten Regelungen ersatzlos streichen.

Zudem sind die Regelungen kompliziert, irreführend und mitunter nicht nachvollziehbar. Damit ist die Rechtslage intransparent und schwer verständlich.

Seit dreizehn Jahren wendet das BMAS das Gesetz nicht an. Denn es hat die tatsächlichen Mehreinnahmen aufgrund der Begrenzung der Sozialversicherungsfreiheit für Sonn-, Feiertags- und Nachtzuschläge und der Erhöhung der Pauschalabgaben für geringfügige Beschäftigten nicht ermittelt und nicht mit dem Minderungsbetrag von 340 Mio. Euro verrechnet. Offenbar ist es dazu auch nicht in der Lage, weil es über die erforderlichen Daten nicht verfügt. Das BMAS hätte längst reagieren müssen.

Dem Minderungsbetrag von 409 Mio. Euro, den der Gesetzgeber mit der Grundsicherung im Alter eingeführt hat, hat von Anfang an der Sachgrund gefehlt. Ein solcher wäre gegeben gewesen, wenn die Rentenversicherung durch die Reform der Grundsicherung im Alter mehr eingenommen oder weniger ausgegeben hätte. Dies ist jedoch nicht der Fall gewesen. Zudem hat der Minderungsbetrag von 409 Mio. Euro nicht den festgestellten Mehrausgaben der Kommunen entsprochen. In der Folge hätte das BMAS schon vor Jahren den Minderungsbetrag anpassen müssen. Spätestens im Jahr 2009, als der Gesetzgeber die Beteiligung des Bundes an den Ausgaben für die Grundsicherung im Alter neu regelte, hätte das BMAS handeln müssen.

Die Minderungsbeträge entlasten nicht den Bundeshaushalt, sondern erhöhen sogar die Bundeszuschüsse i. d. R. jährlich in dreistelliger Millionenhöhe. Dies ist irreführend und unsinnig. Die Minderungsbeträge sind abzuschaffen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Regelungen zu den Bundeszuschüssen umgehend zu überarbeiten und zu vereinfachen. Dabei sollte das BMAS die drei Bundeszuschüsse zu einem zusammenfassen. Die Änderungen müssten nicht die Beitragszahlenden oder den Bundeshaushalt belasten. Vielmehr könnte das BMAS die Regelungen so gestalten, dass das Zuschussvolumen unverändert bliebe.

13.3 Stellungnahme

Das BMAS hat erwidert, dass die Fortschreibungsvorschriften für die Bundeszuschüsse im Wesentlichen gesetzeskonform umgesetzt würden. Insofern richte sich die Kritik ganz überwiegend nicht an den Gesetzesvollzug, sondern an den Gesetzgeber.

Die Kritik des Bundesrechnungshofes an den Regelungen zu den Bundeszuschüssen sei in sich widersprüchlich. Denn zum einen werde dargelegt, man könne die Bundeszuschüsse zusammenfassen und vereinfachend fortschreiben, ohne dass die Beitragszahlenden oder der

Bund belastet würden. Zum anderen fordere der Bundesrechnungshof, die Minderungsbeträge abzuschaffen. Dies führe aber zu Einnahmeverlusten in dreistelliger Millionenhöhe, für welche die Beitragszahlenden eintreten müssten.

Die Minderungsbeträge seien aus unterschiedlichen Gründen eingeführt worden, welche im Laufe der Zeit Änderungen unterlagen. Sie seien nicht unsinnig und auch fehlerhaft von Anfang an der Sache nach. Sondern der Gesetzgeber habe bestimmt, in welchem Umfang sich der Bund an den Ausgaben der Rentenversicherung beteiligt.

Die unterschiedlichen Bundeszuschüsse zu einem Zuschuss mit einem Fortschreibungsfaktor zusammenzufassen, ohne die Beitragszahlenden oder den Bundeshaushalt zu belasten, sei schon rein rechnerisch nicht möglich. Eine wie auch immer ausgestaltete alternative Fortschreibung könne nur im Sinne einer ähnlich hohen Bundesbeteiligung kalibriert werden. Bei zu erwartenden tatsächlichen Abweichungen zu den Annahmen für die Kalibrierung entstünde eine Belastung entweder der Beitragszahlenden oder des Bundes.

Es sei nicht zielführend, nur aus Gründen einer Rechtsvereinfachung und einer angeblich fehlenden „Transparenz“, die Höhe der geleisteten Bundesmittel an die Rentenversicherung in die eine oder andere Richtung zu verändern. Zudem solle die Bundesregierung umfassend für Transparenz sorgen und lege in jedem Jahr einen Rentenversicherungsbericht vor. Dort berichte sie detailliert über die Entwicklung der Rentenversicherung einschließlich der Entwicklung der Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung und behandle dabei sogar unterschiedliche Varianten der künftigen Wirtschaftsentwicklung.

Das BMAS hat zugesagt, bei künftigen Gesetzgebungsvorhaben zu prüfen, ob Rechtsvereinfachungen möglich sind. Dabei werde es prüfen, ob veraltete und nicht anwendbare Regelungen entfallen können.

13.4 Abschließende Würdigung

Indem das BMAS darauf verweist, dass sich die Kritik des Bundesrechnungshofes auf den Gesetzgeber und nicht auf den Gesetzesvollzug bezieht, distanziert es sich von den Regelungen zu den Bundeszuschüssen. Dabei scheint es zu vergessen, dass es in einem Gesetzgebungsverfahren für die Regelungen zum Bundeszuschuss federführend ist. Deshalb ist es nicht nur für den Gesetzesvollzug, sondern gerade auch für die komplizierten und zum Teil nicht umsetzbaren Vorschriften mitverantwortlich.

Das BMAS räumt ein, dass die Minderungsbeträge den Bundeszuschuss nicht vermindern, sondern erhöhen. Damit bewirken sie das Gegenteil von dem, was ihre Bezeichnung suggeriert. Sie sind deshalb irreführend und unsinnig. Sie verschleiern eine zusätzliche jährliche Erhöhung der Bundeszuschüsse um über 100 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof bleibt dabei: Der Gesetzgeber sollte die Minderungsbeträge abschaffen. Dem Bundesrechnungshof geht es mit seiner Forderung nicht darum zu verhindern, dass die Bundeszuschüsse jährlich um diesen Betrag höher ausfallen. Wenn der Gesetzgeber will, dass die Bundeszuschüsse höher

sind, sollte er dies transparent regeln und nicht über sogenannte Minderungsbeträge umsetzen. Somit ist der Bundesrechnungshof anders als vom BMAS behauptet in seiner Argumentation nicht widersprüchlich. Denn die Minderungsbeträge können abgeschafft werden, ohne die Höhe der Bundeszuschüsse zu verändern. Weder die Beitragszahlenden, noch der Bund müssen zusätzlich belastet werden.

Das BMAS führt in seiner Stellungnahme aus, dass die Gründe für die Einführung der Minderungsbeträge Änderungen unterlagen. Bei veränderten Gründen, hätte das BMAS aber prüfen müssen, ob es die Minderungsbeträge verändert oder abschafft.

Das BMAS erläutert, dass der Gesetzgeber mit den Minderungsbeträgen den Umfang bestimmt, mit dem sich der Bund an den Ausgaben der Rentenversicherung beteiligt. Wenn nur dies der Zweck der Minderungsbeträge ist, hätte es jedoch der Verrechnungsregel und der Überprüfungsregel nicht bedurft.

Der Bundesrechnungshof bleibt auch bei seiner Kritik an der mangelnden Transparenz bei der Berechnung der Bundeszuschüsse. Das BMAS weist zwar in den jährlichen Rentenversicherungsberichten die Höhe und die voraussichtliche Entwicklung der Bundeszuschüsse aus. Doch es stellt auch dort nicht transparent dar, wie es die Bundeszuschüsse berechnet hat.

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für sinnvoll und umsetzbar, die drei Bundeszuschüsse zu einem Bundeszuschuss zusammenzufassen und diesen dann mit neuen Regeln fortzuschreiben. Wie in der Vergangenheit entscheidet der Gesetzgeber, ob durch eine neue, transparente Regelung das Zuschussvolumen unverändert bleibt, sodass weder die Beitragszahlenden noch der Bund belastet werden. Höhe und Ausgestaltung der Bundeszuschüsse unterliegen politischen Entscheidungen. Sie sind nicht für alle Zeiten unveränderbar.

Die Zusage des BMAS, bei künftigen Gesetzesvorhaben zu prüfen, ob veraltete oder nicht anwendbare Regelungen entfallen können, greift zu kurz. Denn das BMAS soll die Regelungen zu den Bundeszuschüssen nicht punktuell, sondern generell überarbeiten und vereinfachen.

Insgesamt bleibt der Bundesrechnungshof bei seiner Empfehlung, die Regelungen zu den Bundeszuschüssen umgehend und grundlegend zu überarbeiten und zu vereinfachen. Veraltete Regelungen und die Minderungsbeträge sind abzuschaffen.