Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Prof. Dr. Armin Grau, Lisa Paus, Timon Dzienus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 21/686 –**

Nicht beitragsgedeckte Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV) hat in ihrem Presseseminar im Mai 2025 ausführlich darüber berichtet (DRV 2025, www.deutsche-rentenversicherung.de/Bund/DE/Presse/Presseseminare/2025-05-21-22-berlin/05-22-presentation-brueggemann-borck-kruse.html), welche Bundesmittel an die gesetzliche Rentenversicherung fließen und für welche Zwecke diese Mittel vorgesehen sind. Ein Zweck, den der zusätzliche Bundeszuschuss explizit verfolgt, ist die Abgeltung nicht beitragsgedeckter Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung. Mit ihnen übernimmt der Bund gesamtgesellschaftliche Aufgaben, die nicht Aufgabe des Versichertenkollektivs und damit der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler sind. Es ist bekanntermaßen umstritten, welche Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung zu den nicht beitragsgedeckten Leistungen zählen; in der Wissenschaft kristallisieren sich aber immer deutlicher zwei Definitionen als die beiden gängigsten heraus: die engere und die erweiterte Abgrenzung des ehemaligen Verbands deutscher Rentenversicherungsträger (VDR), aus dem die Deutsche Rentenversicherung entstanden ist (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 2016, „Nicht beitragsgedeckte versicherungsfremde Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung als Ausdruck des Solidarprinzips“, wd-6-085-16-pdf-dat.a.pdf). Strittig ist außerdem, in welchem Ausmaß die nicht beitragsgedeckten Leistungen als gesamtgesellschaftliche Aufgabe anzusehen sind und in welchem Ausmaß sie Ausdruck des Solidarprinzips im Versichertenkollektiv sind.

Die Deutsche Rentenversicherung Bund hat nun ausführlich dargelegt, dass die nicht beitragsgedeckten Leistungen in der erweiterten Abgrenzung die bisher aufgewendeten Bundesmittel um ca. 40 Mrd. Euro übersteigen und dass ihre vollständige Abdeckung aus Steuermitteln entweder zu um 2 Prozentpunkte niedrigeren Beitragssatz oder zu einem um 4 Prozentpunkte höheren Rentenniveau führen könnte (DRV 2025, www.deutsche-rentenversicherung.de/Bund/DE/Presse/Presseseminare/2025-05-21-22-berlin/05-22-presentation-brueggemann-borck-kruse.html; NTV 2025, www.n-tv.de/ticker/Fehlende-40-Milliarden-vom-Bund-verhindern-hoehere-Renten-und-niedrigere-Beitrag-e-article25789295.html).

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD sind neben einer geplanten Evaluierung des Bundeszuschusses keine konkreten Pläne formuliert, die

die Bundeszuschüsse zur gesetzlichen Rentenversicherung oder die nicht beitragsgedeckten Leistungen betreffen, mit zwei Ausnahmen: Es ist festgehalten, dass die vorübergehende Stabilisierung des Rentenniveaus bis 2031 vollständig aus Steuermitteln erfolgen soll. Dabei handelt es sich nicht um eine nicht beitragsgedeckte Leistung. Und die Finanzierung der dritten Ausbaustufe der „Mütterrente“ soll im Gegensatz zu ihren vorherigen Ausbaustufen aus Steuermitteln erfolgen. Bei ihr handelt es sich unstrittig nach allen in der Wissenschaft verbreiteten Definitionen um eine nicht beitragsgedeckte Leistung (Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 2025, S. 19 f.).

1. Welche Versicherungsfälle deckt die Deutsche Rentenversicherung aus Sicht der Bundesregierung als Versicherung individuell ab?
2. Welche Leistungen der Deutschen Rentenversicherung sieht die Bundesregierung über die individuelle Versicherung hinaus als im Rahmen des Sozialversicherungscharakters im Kollektiv der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler abgesichert an?
3. In welchem Ausmaß sind aus Sicht der Bundesregierung die individuellen Versicherungsleistungen sowie die darüber hinausgehenden Sozialversicherungsleistungen der Deutschen Rentenversicherung (die noch keine gesamtgesellschaftlichen Aufgaben umfassen) als für gesamtgesellschaftliche Stabilitätsinteressen relevante Aufgaben durch Bundeszuschüsse zu stützen, und in welchem Ausmaß geschieht dies aktuell?
4. Welche Leistungen der Deutschen Rentenversicherung sieht die Bundesregierung als gesamtgesellschaftliche Aufgaben an, die die Deutsche Rentenversicherung für den Bund übernimmt?
5. Wie decken sich die in den vorigen Fragen erwähnten Kategorien von Leistungen der Deutschen Rentenversicherung mit der Unterscheidung in beitragsgedeckte und nicht beitragsgedeckte Leistungen?

Die Fragen 1 bis 5 werden gemeinsam beantwortet.

Die gesetzliche Rentenversicherung erbringt nur Leistungen, die zu ihrem gesetzlich geregelten Leistungskatalog gehören. Eine Unterscheidung innerhalb dieses Leistungskatalogs von „individuellen“ und „im Kollektiv der Beitragszahlenden abgesicherten“ Leistungen wird dabei nicht vorgenommen. Es ist jedoch zutreffend, dass die Rentenversicherung neben den beitragsgedeckten Versicherungsleistungen auch Leistungen erbringt, denen keine vorherigen Beitragszahlungen zugrunde liegen, die aber dem sozialen Ausgleich dienen und/oder als gesamtgesellschaftliche Aufgabe angesehen werden können. Eine abschließende Abgrenzung dieser nicht beitragsgedeckten Leistungen, die in Wissenschaft und Praxis konsensfähig wäre, gibt es jedoch nicht und ist auch nicht eindeutig möglich.

6. Welche Leistungen der Deutschen Rentenversicherung sieht die Bundesregierung als beitragsgedeckt an?
7. Welche Leistungen der Deutschen Rentenversicherung sieht die Bundesregierung als nicht beitragsgedeckt an?

Die Fragen 6 und 7 werden gemeinsam beantwortet.

Eine Abgrenzung der nicht beitragsgedeckten Leistungen kann nicht eindeutig festgelegt werden, denn sie unterliegt letztendlich individuellen Werturteilen. Dies gilt insbesondere für die Frage, ob bestimmte Leistungen dem versicher-

ten Risiko oder dem sozialen Ausgleich zugeordnet bzw. als gesamtgesellschaftliche Aufgabe angesehen werden. Dabei sprechen in einigen Fällen Argumente sowohl für die eine wie auch die andere Seite. Um diesen Abgrenzungsschwierigkeiten gerecht zu werden, werden die bereits in der Vorbemerkung der Fragesteller erwähnten engen und erweiterten Abgrenzungen herangezogen.

In der engen Abgrenzung ergibt sich dabei folgender Katalog an Leistungen:

- Ersatzzeiten und Beschäftigungszeiten in einem Ghetto (Gesetz zur Zahlbarmachung von Renten aus Beschäftigungen in einem Ghetto – ZRBG)
- Zeiten nach dem Fremdrentengesetz (FRG)
- Anrechnungszeiten
- Altersrenten vor Regelaltersgrenze (ohne vollen Abschlag)
- Kindererziehungszeiten (Geburten vor 1992)
- Kindererziehungszeiten (Geburten ab 1992 bis Mai 1999)
- Kindererziehungsleistungen nach dem Kindererziehungsleistungs-Gesetz (KLG)
- weitere Entgeltpunkte für Kinderberücksichtigungs- und -pflegezeiten
- Rente wegen voller Erwerbsminderung aufgrund eines verschlossenen Teilzeitarbeitsmarktes
- Rentenberechnung nach Mindesteinkommen/Mindestentgeltpunkte bei geringem Arbeitsentgelt
- Höherbewertung der Berufsausbildung
- Wanderungsausgleich zur knappschaftlichen Rentenversicherung
- Beitragsanteil des Rentenversicherungsträgers an der Krankenversicherung der Rentner (KVdR) für die nicht beitragsgedeckten Leistungen
- Leistungen aus nachgezahlten Beiträgen (z. B. Heiratsersatzung)
- anteilige Verwaltungs- und Verfahrenskosten sowie sonstige nicht beitragsgedeckte Leistungen
- Zuschlag an Entgeltpunkten für langjährige Versicherung (Grundrentenzuschlag)
- volle Rentenleistungen aus reduzierten Beiträgen im Übergangsbereich

In der erweiterten Abgrenzung wären zusätzlich die folgenden Leistungen erfasst:

- „Höherwertung“ der Ost-Entgelte; bis 2016 West-Ost-Transfer
- der das Rentensplitting übersteigende Anteil der Witwen-/Witwerrenten
- Waisenrenten

Im Übrigen wird auf die Broschüre der Deutschen Rentenversicherung „Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse“ (abrufbar unter www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Presse/nicht-beitragsgedeckte-leistungen.html) verwiesen.

8. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass die nicht beitragsgedeckten Leistungen der Deutschen Rentenversicherung vollständig durch Steuermittel des Bundes zu finanzieren sind?
9. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass die gesamtgesellschaftlichen Aufgaben, die die Deutsche Rentenversicherung für den Bund übernimmt, vollständig durch Steuermittel des Bundes zu finanzieren sind?

Die Fragen 8 und 9 werden gemeinsam beantwortet.

Das wesentliche Strukturprinzip der gesetzlichen Rentenversicherung ist das Äquivalenzprinzip. Als Zweig der Sozialversicherung beruht die Rentenversicherung aber auch auf dem Gedanken der Solidarität. Es ist daher grundsätzlich möglich, der Versicherungsgemeinschaft auch Leistungen aufzuerlegen, die nicht unmittelbar durch Beiträge gedeckt sind, aber dem sozialen Ausgleich dienen und/oder als gesamtgesellschaftliche Aufgabe angesehen werden können.

Es obliegt also am Ende der Entscheidung des Gesetzgebers, der Rentenversicherung auch solche Leistungen zuzuweisen, die als nicht beitragsgedeckt angesehen werden können. Ebenso obliegt es dem Gesetzgeber festzulegen, in welchem Ausmaß die Leistungen der Rentenversicherung über Beiträge oder Steuern finanziert werden.

Eine unmittelbare Koppelung der Höhe der Bundeszuschüsse an die Höhe der nicht beitragsgedeckten Leistungen ist weder verfassungsrechtlich noch einfachgesetzlich vorgegeben.

Zwar dienen die Bundeszuschüsse, ausweislich § 213 Absatz 3 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VI), unter anderem auch der pauschalen Abgeltung nicht beitragsgedeckter Leistungen, da der Gesetzgeber diese als gesamtgesellschaftliche Aufgabe angesehen hat. Der Gesetzgeber hat sich dabei jedoch explizit für eine Pauschale entschieden und gerade keine Bemessung an der konkreten Höhe der Leistungen vorgesehen. Ferner hat der Gesetzgeber eine „Abgeltung“ und keine „Abdeckung“ geregelt. Dies bedeutet gerade keine „Eins-zu-Eins-Erstattung“ der nicht beitragsgedeckten Leistungen durch den Bund.

Die Bundeszuschüsse erfüllen neben der vorgenannten pauschalen Abgeltung der nicht beitragsgedeckten Leistungen weitere Aufgaben. Dazu gehört zunächst die allgemeine Sicherungsfunktion für die Funktions- und Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung. So wurde im Rentenreformgesetz 1992 betont, „dass sich der Bund an den Belastungen, die sich aus dem absehbaren Wandel der Bevölkerungsstruktur im Bereich der Rentenversicherung ergeben werden, angemessen mit zusätzlichen Mitteln beteiligt“ (siehe Bundestagsdrucksache 11/4124, S. 193). Darüber hinaus hat der Gesetzgeber auch Bestandteile der Bundeszuschüsse aus wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Motiven eingeführt, die über einen unmittelbaren Zusammenhang mit der Rentenversicherung hinausgehen. So wurde 1998 der zusätzliche Bundeszuschuss unter anderem auch mit dem Ziel eingeführt, die Lohnnebenkosten zu senken, um die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands zu erhalten und neue Arbeitsplätze zu schaffen. Im Gegenzug wurde die Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt angehoben (siehe Bundestagsdrucksache 13/8704, S. 1 ff. sowie Protokoll der 720. Sitzung des Bundesrates am 19. Dezember 1997, S. 577 ff.).

Sowohl aus rechtlicher Sicht als auch aus der obigen Argumentation lassen sich somit keine Schlussfolgerungen für die konkrete Höhe der Bundeszuschüsse im Zusammenhang mit der Höhe der nicht beitragsgedeckten Leistungen ziehen.

Die gesetzliche Festlegung der Höhe der Bundeszuschüsse ist und bleibt die Entscheidung des Gesetzgebers.

10. Wie bewertet die Bundesregierung die Differenz zwischen der Höhe der nicht beitragsgedeckten Leistungen der Deutschen Rentenversicherung nach der erweiterten Abgrenzung und der Gesamthöhe der Bundeszuschüsse an die Deutsche Rentenversicherung, auf die die Deutsche Rentenversicherung Bund hingewiesen hat?
11. Teilt die Bundesregierung bezüglich dieser Differenz die Einschätzung der Deutschen Rentenversicherung Bund?

Die Fragen 10 und 11 werden gemeinsam beantwortet.

Die Ausweisung der nicht beitragsgedeckten Leistungen ist aufgrund der erwähnten Abgrenzungsprobleme nur in einer Bandbreite aus enger und erweiterter Abgrenzung sinnvoll. Aufgrund dieser Unsicherheiten ist die pauschale Abgeltung über die Bundeszuschüsse auch das richtige Instrument, um den Bund an der Finanzierung der nicht beitragsgedeckten Leistungen zu beteiligen.

Die Bundeszuschüsse lagen im Jahr 2023 mit 84,3 Mrd. Euro zwischen den nicht beitragsgedeckten Leistungen in der engen (68,2 Mrd. Euro) und der erweiterten Abgrenzung (124,1 Mrd. Euro). Sie tragen sowohl dem Zweck der pauschalen Abgeltung der nicht beitragsgedeckten Leistungen als auch der allgemeinen Sicherungsfunktion und der Begrenzung der Lohnnebenkosten angemessen Rechnung.

12. Welche Zweckbestimmung ordnet die Bundesregierung dem Allgemeinen Bundeszuschuss zur gesetzlichen Rentenversicherung, dem zusätzlichen Bundeszuschuss zur gesetzlichen Rentenversicherung und dem Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss zur gesetzlichen Rentenversicherung zu?
13. Sieht die Bundesregierung die nicht beitragsgedeckten Leistungen der Deutschen Rentenversicherung durch den zusätzlichen Bundeszuschuss zur gesetzlichen Rentenversicherung als abgegolten an, oder werden diese auch zum Teil durch den Allgemeinen Bundeszuschuss zur gesetzlichen Rentenversicherung und den Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss zur gesetzlichen Rentenversicherung finanziert?

Die Fragen 12 und 13 werden gemeinsam beantwortet.

Wie bereits ausgeführt, dienen die Bundeszuschüsse nicht nur einem Zweck, sondern sind multifunktional. Die einzelnen Zuschüsse sind daher nicht zweckgebunden und können allen unterschiedlichen Funktionen dienen.

Zwar wird dem zusätzlichen Bundeszuschuss gemäß § 213 Absatz 3 SGB VI explizit die Funktion der pauschalen Abgeltung der nicht beitragsgedeckten Leistungen zugewiesen. Dies schließt jedoch nicht aus, dass ebenso die übrigen Zuschüsse auch dieser Funktion dienen.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 10 und 11 verwiesen.

14. Sieht die Bundesregierung die Entgeltpunkte für Kindererziehungszeiten für Geburten vor 1992 als beitragsgedeckte Leistung oder als nicht beitragsgedeckte Leistung an?

Kindererziehungszeiten für Geburten vor 1992 gehen als Beitragszeiten in die Rentenberechnung ein und wirken rentenbegründend und rentensteigernd, ohne dass die Versicherten selbst Beiträge entrichten.

Die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten für Geburten vor 1992 wird wie bereits erwähnt sowohl nach der engen wie auch der erweiterten Abgrenzung den nicht beitragsgedeckten Leistungen zugeordnet.

15. Wie begründet die Bundesregierung, dass die Finanzierung der Entgeltpunkte für Kindererziehungszeiten für Geburten vor 1992 zu einem Großteil aus Beitragsmitteln des Versichertenkollektivs erfolgt, die geplante Erhöhung um einen halben Entgeltpunkt aber als gesamtgesellschaftliche Aufgabe aus Steuermitteln erfolgen soll, während für Geburten seit 1992 der Staat als gesamtgesellschaftliche Aufgabe Beiträge für die Kindererziehungszeiten bezahlt?

Die Aufwendungen für die sogenannte Mütterrente III sollen entsprechend der Vereinbarung im Koalitionsvertrag für die 21. Legislaturperiode aus Steuermitteln erstattet werden. Die Beratungen über die gesetzliche Umsetzung sind innerhalb der Bundesregierung noch nicht abgeschlossen. Die Aufwendungen für die sogenannte Mütterrente I und Mütterrente II werden als Teil der Rentenausgaben aus Beiträgen und Bundeszuschüssen finanziert.

Die in der Fragestellung dargelegte unterschiedliche Behandlung der Kindererziehungszeiten verschiedener Geburtskohorten ist historisch gewachsen und liegt in den bei den jeweiligen Reformen vorliegenden spezifischen sachlichen Umständen sowie den vom Gesetzgeber damals getroffenen Abwägungsentscheidungen begründet. Jedoch ist darauf hinzuweisen, dass sowohl im Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz) von 2014 (Bundesgesetzblatt – BGBl. I 787), welches auch die Regelungen zur sogenannten Mütterrente I enthielt, als auch im Gesetz über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetz) von 2018 (BGBl. I 2016), mit dem die sogenannte Mütterrente II umgesetzt wurde, eine Erhöhung der Bundeszuschüsse vorgesehen wurde.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.