

# Deutsche Renten Versicherung

HERAUSGEBER DEUTSCHE RENTENVERSICHERUNG BUND (ZEITSCHRIFT SEIT 1929)

## Politikberatung durch die gesetzliche Rentenversicherung am Beispiel der deutsch-deutschen Wiedervereinigung

Prof. Dr. Franz Ruland, Dr. Herbert Rische, Dr. Axel Reimann und Gundula Roßbach<sup>1</sup>

*Neben ihrer Kernaufgabe, die Durchführung der Rentenversicherung, hat die Deutsche Rentenversicherung Bund auch die Aufgabe der politischen Beratung in Fragen der Alterssicherung. Im Folgenden wird zunächst auf die allgemeine Bedeutung von Politikberatung durch die Rentenversicherung und die Formen der Beratung eingegangen, derer sie sich bedient. Im Anschluss wird auf die besondere Bedeutung und die Rahmenbedingungen der Politikberatung im Prozess der deutsch-deutschen Wiedervereinigung eingegangen. Anhand von sechs Themen, die im Zuge des Prozesses der Rentenangleichung besonders intensiv diskutiert wurden – dem Fremdretenrecht (2.1), dem Recht der Rehabilitation (2.2), den Regelungen zur Rentenberechnung (2.3), der Überführung der Bestandsrenten (2.4), der Integration der Zusatz- und Sonderversorgungssysteme (2.5) und der Finanzierung der Rentenangleichung (2.6) – wird sodann exemplarisch die Politikberatung der Rentenversicherung konkret dargestellt. Dabei wird jeweils zunächst die Ausgangslage beschrieben, dann die Argumentation der Rentenversicherung und abschließend die Entscheidung des Gesetzgebers. Im Fazit wird die fortdauernde Bedeutung von Politikberatung durch die Rentenversicherung betont.*

### 1. Politikberatung durch die Rentenversicherung: Rahmenbedingungen, Bedeutung und Grenzen

Politikberatung hat in der nunmehr 130-jährigen Geschichte der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) in Deutschland eine lange Tradition, die sich nicht zuletzt in der Gründung des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) vor 100 Jahren manifestiert hat.<sup>2</sup> Die Anerkennung dieser Rolle findet inzwischen ihren Nieder-

schlag in § 138 Abs. 1 SGB VI, der der Deutschen Rentenversicherung Bund die Vertretung der Rentenversicherung in ihrer Gesamtheit unter anderem gegenüber der Politik sowie gegenüber Bundes-, Landes-,

<sup>1</sup> Die Verfasser danken Herrn Wolfgang Buhl, Referent im Geschäftsbereich Forschung und Entwicklung der Deutschen Rentenversicherung Bund, für die Unterstützung bei der Erstellung des Artikels.

<sup>2</sup> Siehe dazu: Ruland, Franz, Die Geschichte des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR), DRV 6–7/2005, S. 354 ff.

europäischen und sonstigen nationalen und internationalen Institutionen zuweist.

### 1.1 Umsetzung des Rechts als Kernaufgabe der GRV

Trotz der Bedeutung von Politikberatung als Aufgabe der Rentenversicherung ist unstrittig, dass die Kernaufgabe der GRV in der Durchführung der Alterssicherung besteht und damit in der Umsetzung des Rechts der gesetzlichen Rentenversicherung, das ihr vom Gesetzgeber vorgegeben wird. Sie ist verantwortlich für die Administration der Versicherung ihrer derzeit gut 55 Millionen Versicherten, die Bereitstellung und Erbringung von Rehabilitationsleistungen zum Erhalt der Erwerbsfähigkeit sowie von Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben und für die Auszahlung von derzeit knapp 26 Millionen Renten an Versicherte und ihre Hinterbliebenen.

### 1.2 Bedeutung von Politikberatung durch die GRV

Das in der GRV vorhandene Expertenwissen über die mit diesen Aufgaben zusammenhängenden vielfältigen und komplexen Verfahren und Abläufe prädestiniert die Rentenversicherung dazu, Ansprechpartner zu sein für alle diejenigen, die sich mit Fragen der Alterssicherung und ihrer Weiterentwicklung beschäftigen. Dies gilt für Sozialpartner, Sozialverbände und Wissenschaft ebenso wie für Parteien, Ministerien und den Gesetzgeber – ja, letztlich für die gesamte interessierte Öffentlichkeit.

Letztlich sind alle, die durch ihre Beteiligung an der rentenpolitischen Diskussion, durch die Entwicklung von Reformvorstellungen oder durch die konkrete Formulierung und Verabschiedung von Gesetzen an der Weiterentwicklung der Alterssicherung mitwirken, auf das unabhängige Expertenwissen der Rentenversicherungsträger angewiesen.<sup>3</sup>

Die GRV hat aber auch ein Eigeninteresse, sich beratend an der Weiterentwicklung der Alterssicherung zu beteiligen. Zum einen steht sie als Interessenvertretung der Versicherten, Beitragszahler und Rentner für den Erhalt eines funktionierenden und nachhaltigen Alterssicherungssystems, das sich immer wieder den veränderten ökonomischen, sozialen und politischen Rahmenbedingungen anpassen und daher weiterentwickeln muss. Das betrifft sowohl die Leistungs- als auch die Finanzierungsseite<sup>4</sup> der GRV. Zum anderen hat die GRV ein originäres Interesse an einer möglichst gut administrierbaren Rechtsgrundlage für ihr Verwaltungshandeln. Gesetzesänderungen und insbesondere größere Reformen erfordern in der Regel Umstellungen in den Verwaltungs- und Verfahrensabläufen und müssen in einer Verwaltung, die auf Millionen von Datensätzen basiert, soweit wie möglich automatisiert umgesetzt werden können. Die Rentenversicherungsträger wissen, welche Tätigkeiten sich überhaupt elektronisch und automatisiert bearbeiten lassen, welche Aufgaben mit dem vorhandenen Personal innerhalb welcher Zeiträume bewältigt werden können und welche zeitlichen Vorläufe die Verwaltung braucht, um eine Gesetzesänderung zum Zeitpunkt des Inkrafttretens auch umsetzen zu können. Die Bedeutung dieser verwaltungstechnischen Fragen sollte in der sozialpolitischen Diskussion nicht unterschätzt werden: Eine Reform, an deren Beginn administrativer Stillstand oder gar Verwirrung stände oder deren Umsetzung von den Betroffenen als zu bürokratisch empfunden würde, hätte wenig Aussicht auf dauerhaften Erfolg.

<sup>3</sup> Ebd., S. 360 f.

<sup>4</sup> Umlagefinanzierten Alterssicherungssystemen wird aufgrund ihres „sensiblen“ Finanzierungsmechanismus ein erhöhter Beratungsbedarf an unabhängiger Expertise zugeschrieben. Siehe *Färber, Gisela*, Politikberatung und Rentenreformen, Sozialer Fortschritt 67 (2018) 11/12, S. 1 017, 1 019.

### 1.3 Formen der Beratung

Politikberatung durch die GRV erfolgt in vielen Formaten und Facetten. Generell erfolgt ein regelmäßiger Austausch mit Ministerien, politischen Parteien und Fraktionen, Verbänden und vielen Gruppen der Zivilgesellschaft – und zwar sowohl auf der Leitungsebene als auch auf der Arbeitsebene. In Zeiten erhöhter öffentlicher Aufmerksamkeit für die Alterssicherung oder im Vorfeld von Gesetzgebungsverfahren verstärkt sich dieser Austausch naturgemäß; der Bedarf an – unter anderem, aber nicht ausschließlich – statistischen Informationen zur Alterssicherung und der Bewertung von Sachverhalten oder Reformüberlegungen durch die Rentenversicherung nimmt dementsprechend zu. Im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren kommt es dann im Regelfall darüber hinaus zu formalen Formen der Beratung, etwa in Form von schriftlichen oder mündlichen Stellungnahmen anlässlich von Anhörungen der zuständigen Bundestagsausschüsse.

Vielfältig ist auch die Form der mittelbaren Politikberatung durch die GRV. Von besonderer medialer Bedeutung sind dabei – neben aktuellen Pressemitteilungen – die jährlich stattfindenden Presseseminare der Deutschen Rentenversicherung Bund, anlässlich derer Bundesvorstand, Direktorium oder Fachexperten der Bundesebene zu aktuellen Themen der Alterssicherung Stellung nehmen und die aktuelle Finanzsituation der GRV erläutern. Information und Positionierungen in Form von Interviews, Vorträgen, Referaten oder der Teilnahme an Diskussionsveranstaltungen sind weitere Formen der mittelbaren Politikberatung, die von der Rentenversicherung regelmäßig wahrgenommen werden.

Ein wichtiges Medium der Beratung sind Publikationen, in denen die Rentenversicherung zu aktuellen Themen Stellung bezieht und mit denen Positionen, aber auch Faktenwissen und damit fachlich begründete Argumentationen in den öffentlichen Diskurs eingebracht werden. Neben Artikeln in

Fachzeitschriften sind dabei auch die statistischen Publikationen der Rentenversicherung sowie die zahlreichen Broschüren zu nennen, die notwendiges Basiswissen über Versicherung und Leistungen der GRV vermitteln. Indirekt ist die GRV darüber hinaus auch durch die fachliche Mitarbeit an Stellungnahmen anderer Institutionen, wie etwa der Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung (GVG), der Europavertretung der deutschen Sozialversicherung in Brüssel oder im Rahmen der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) im Bereich der Politikberatung aktiv. Schließlich werden Vertreter der Rentenversicherung regelmäßig in Beiräte, Arbeitsgruppen oder Kommissionen berufen, die von der Politik oder von Verbänden mit dem Ziel eingesetzt werden, grundlegende und/oder Einzelfragen der Alterssicherung zu erörtern sowie Reformprojekte vorzubereiten.

### 1.4 Die besondere Bedeutung der Politikberatung im deutsch-deutschen Einigungsprozess

Als herausragendes Beispiel für die Politikberatung durch die Rentenversicherung auf allen Ebenen kann der deutsch-deutsche Einigungsprozess angeführt werden. Politikberatung fand dabei unter ganz besonderen und insoweit einmaligen Rahmenbedingungen statt; es war eine Aufgabe ohne historisches Vorbild. Der Veränderungsprozess in der DDR, der bereits vor dem Mauerfall vom 9. November 1989 begonnen hatte, entwickelte spätestens seit Ende 1989 in kurzer Zeit eine unerwartet hohe Dynamik.<sup>5</sup> Zwei Staaten mit völlig unterschiedlichen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Systemen strebten – nach einer kurzen

<sup>5</sup> Ritter, Gerhard A., Die Rentenversicherung im Prozess der deutschen Wiedervereinigung, in: Eichenhofer, Eberhard et al. (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI, 2. Auflage, Köln 2012, S. 67, Rz. 1; ders., Der Preis der deutschen Einheit – Die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaates, München 2006, S. 11 ff., 160 ff.

Orientierungsphase unmittelbar nach der Maueröffnung – schon bald einer schnellen Vereinigung entgegen. Die gesetzliche Rentenversicherung war dabei einer von vielen, wenn auch nicht unbedeutender Teil dieses Vereinigungsprozesses. Der für die Alterssicherung maßgebliche Handlungsrahmen veränderte sich sozusagen „über Nacht“ grundlegend.<sup>6</sup> Das betraf sowohl die demografischen und ökonomischen als auch die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. So war etwa die Bevölkerung der DDR im Schnitt jünger, die durchschnittliche Lebenserwartung geringer und die Geburtenrate höher als in der Bundesrepublik Deutschland.<sup>7</sup> Die Frauenerwerbstätigkeit war wesentlich stärker ausgeprägt als in der Bundesrepublik.<sup>8</sup> Gleichzeitig gingen die Einschätzungen über die künftige Entwicklung der Wirtschaft, des Arbeitsmarktes und der Löhne, insbesondere was die Angleichung der ökonomischen Verhältnisse in Ostdeutschland an die Situation in der Bundesrepublik anging, weit auseinander.<sup>9</sup> Sachkundige Beratung zu den Auswirkungen der veränderten Rahmenbedingungen und deren Folgen für die Alterssicherung war also dringend erforderlich. Verglichen mit den langjährigen Diskussionen und Beratungen zum Rentenreformgesetz 1992 (RRG '92), die bereits Mitte der 80er-Jahre durch Einsetzung einer Reformkommission der Rentenversicherung begannen und erst am Tag des Mauerfalls 1989 mit der Verabschiedung des Gesetzes im Bundestag ihren Abschluss fanden, verlief der Prozess des Zusammenführens der Rentensysteme in Ost und West extrem schnell. Mit dem Vertrag zur Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion vom 18. Mai 1990 (1. Staatsvertrag) wurden bereits wenige Monate nach dem Mauerfall entscheidende Weichenstellungen für die Angleichung der Rentenversicherungssysteme in den beiden deutschen Staaten getroffen.<sup>10</sup> Weitere grundlegende Festlegungen folgten drei Monate darauf mit dem Einigungsvertrag vom 31. August 1990 und bereits ein knappes Jahr später folgte

das Rentenüberleitungsgesetz (RÜG) vom 25. Juli 1991, mit dessen Inkrafttreten zum 1. Januar 1992 die Rechtsangleichung im Wesentlichen vollzogen wurde.<sup>11</sup> Politische Beratung in diesem Prozess musste also ohne lange Vorbereitung erfolgen und stand unter hohem Zeitdruck.

Dies erschwerte eine Politikberatung umso mehr, da sich die Rentensysteme in der Bundesrepublik und der DDR – wiewohl auf den gleichen Wurzeln, nämlich dem in Deutschland Ende der 40er-Jahre geltenden Rentenrecht, fußend – seit den späten 50er-Jahren sehr unterschiedlich entwickelt hatten. In der Konsequenz unterschieden sich die rentenversicherungsrechtlichen Regelungen in den beiden deutschen Staaten Ende 1989 in hohem Maße. Das betraf die Organisation, den versicherten Personenkreis, die Regelungen zu Berechnung und Niveau der Leistungen sowie deren Finanzierung.<sup>12</sup> Dem gegliederten Sozialversicherungssystem der Bundesrepublik stand die Einheitsversicherung der DDR gegen-

6 Der Mauerfall fiel just auf den Abend des Tages, an dem der Bundestag über das Rentenreformgesetz 1992 entschieden hatte. Mit dem RRG '92 sollten die Alterssicherung im Hinblick auf die demografische Entwicklung zukunftsfest gemacht und die Rentenansprüche der aus der (ehemaligen) DDR geflüchteten Bürger auf eine neue rechtliche Grundlage gestellt werden. Dieser Teil der Reform war nach wenigen Stunden obsolet geworden (siehe Abschnitt 2.1).

7 Barth, Siegrun/Hain, Winfried und Müller, Horst-Wolf, Vergleich von sozio-demographischen Kennziffern und ausgewählten Rentendaten der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, DRV 3/1990, S. 169 ff.

8 Ebd., S. 178 Übersicht 5.

9 Vgl. für viele: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1990/91, passim, und OECD, Economic Survey: Germany 1991, Paris. Dazu auch: Ritter, Gerhard A., Der Preis der deutschen Einheit – Die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaates, München 2006, S. 351 ff.

10 Ritter, Gerhard A., Die Rentenversicherung im Prozess der deutschen Wiedervereinigung, in: Eichenhofer, Eberhard et al. (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI, Köln 2011, S. 67, Rz. 1; ders., Der Preis der deutschen Einheit – Die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaates, München 2006, S. 191 ff.; Ruland, Franz, Auswirkungen des Staatsvertrages auf die gesetzliche Rentenversicherung, Deutsch-Deutsche Rechts-Zeitschrift (DtZ) 1990, S. 159 ff.

11 Zum RÜG: Michaëlls, Klaus und Stephan, Ralf-Peter, Überleitung des Rentenrechts auf das Beitrittsgebiet, DAngVers 1991, S. 149 ff.; Ruland, Franz, Die Herstellung der Rechtseinheit in der gesetzlichen Rentenversicherung – Zum Rentenüberleitungsgesetz, DRV 8–9/1991, S. 518 ff.

12 Siehe dazu und zur folgenden Beschreibung des Rentensystems der DDR ausführlich: Schmähl, Winfried, Alterssicherungspolitik in Deutschland, Tübingen 2018, S. 856 ff.

über, in der Renten- und Krankenversicherung zusammengefasst und nicht nur die Beschäftigten, sondern auch die selbstständig Erwerbstätigen versichert waren. Der lohdynamischen Rente in der Bundesrepublik stand in der DDR eine statische Rente gegenüber, deren Berechnung von der Struktur her weitgehend dem bundesdeutschen Recht vor 1957 entsprach. Unter anderem wegen der dauerhaft niedrigen Beitragsbemessungsgrenze in Höhe von 600 Mark der DDR – das Durchschnittsentgelt lag bereits Ende der 60er-Jahre mit gut 700 Mark deutlich über der Beitragsbemessungsgrenze – fielen die Renten aus der Pflichtversicherung allerdings selbst bei einer (in der DDR allerdings üblichen) durchgängigen Versicherungsbiografie sehr niedrig aus. Dementsprechend hatten Mindestrenten eine zentrale Bedeutung.<sup>13</sup> Ergänzt wurde die Rente aus der Pflichtversicherung gegebenenfalls durch eine Rente aus der freiwilligen Zusatzrentenversicherung oder aus einem der zahlreichen Zusatzversorgungssysteme. Daneben gab es vier Sonderversorgungssysteme, unter anderem für die Angehörigen der Nationalen Volksarmee, der Volkspolizei und des Ministeriums für Staatssicherheit, die vollständig außerhalb der Sozialversicherung geregelt waren.<sup>14</sup>

## 2. Politikberatung im Einigungsprozess: vielfältig, komplex, unter Zeitdruck

Ende 1989 waren Kenntnisse über das Alterssicherungssystem der DDR<sup>15</sup> in der Bundesrepublik wenig verbreitet.<sup>16</sup> Das galt für die Rentenversicherungsträger in ähnlicher Weise wie für die politischen Entscheidungsträger und die sozialpolitische Öffentlichkeit in der Bundesrepublik allgemein. Eine ganz wesentliche Voraussetzung für eine Erfolg versprechende Politikberatung im Hinblick auf alle weiteren Überlegungen und Maßnahmen zur künftigen Gestaltung der Rentenversicherung war es daher zu-

nächst, sich die entsprechenden Informationen zu verschaffen und zu vermitteln. Die Rentenversicherung nahm sich dieser Aufgabe unmittelbar an, erarbeitete sich das notwendige Wissen mit intensiver Unterstützung seitens der Sozialversicherung der DDR und gab es in Publikationen<sup>17</sup> an die interessierte Öffentlichkeit weiter. Vor allem aber vermittelte die Rentenversicherung in zahllosen direkten Kontakten ihre Erkenntnisse über die Gestaltung der Rentenversicherung in der DDR an die politischen Entscheidungsträger und die Mitarbeiter der Ministerien.

Die Politikberatung der Rentenversicherung beschränkte sich aber bereits in dieser frühen Phase, Anfang 1990, nicht darauf, lediglich Informationen zu vermitteln, sondern umfasste auch bereits konkrete Überlegungen zu der Frage, wie die beiden Alterssicherungssysteme der Bundesrepublik und der DDR zusammenwachsen könnten. Auf Bitte des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, Norbert Blüm, übersandte der Geschäftsführer des VDR, Rudolf Kolb, im Februar 1990 Überlegungen für eine Lösung, „die auch bis zu einer Wiedervereinigung tragen kann und auch nach der

13 Ritter, Gerhard A., Die Rentenversicherung im Prozess der deutschen Wiedervereinigung, in: Eichenhofer, Eberhard et al. (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI, Köln 2011, S. 67, 71.

14 Schmähl, Winfried, Alterssicherungspolitik in Deutschland, Tübingen 2018, S. 864.

15 Zu ihm: Horn, Günter, Die Rentenversicherung im Osten Deutschlands, hrsg. von der LVA Sachsen-Anhalt, Halle (Saale) 1994; Püschel, Rudolf und Hoppe, Herbert, Die Rentenversorgung der Arbeiter und Angestellten in der DDR, Berlin 1986; Hoffmann, Dierk, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik seit 1945, Bd. 8: Deutsche Demokratische Republik 1949–1961, im Zeichen des Aufbaus des Sozialismus, Baden-Baden 2004, S. 345 ff. und in Bd. 10: Deutsche Demokratische Republik 1971–1989, Bewegung in der Sozialpolitik, Erstarrung und Niedergang, 2006, S. 325 ff.

16 Schmähl, Winfried, Alterssicherungspolitik in Deutschland, Tübingen 2018, S. 856.

17 Siehe etwa: Polster, Andreas, Grundzüge des Rentenversicherungssystems der Deutschen Demokratischen Republik, DRV 3/1990, S. 154 ff.; Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA, Hrsg.), Informationen und Perspektiven zum Rentenrecht der DDR, Berlin 1990; vgl. auch von Maydell, Bernd, Die Rentenversicherung auf dem Weg zur deutschen Einheit, DRV 7/1990, S. 387 ff.

Wiedervereinigung praktikierbar bleibt“;<sup>18</sup> diese Vorschläge waren von ihm und seinem Stellvertreter Franz Ruland entwickelt worden. Der Präsident der BfA, Helmut Kaltenbach, veröffentlichte ebenfalls bereits im Februar 1990 Überlegungen der BfA zur Angleichung des Rentenrechts.<sup>19</sup> Bei einem Gespräch mit Blüm hatten Vertreter der Rentenversicherung dann noch im gleichen Monat Gelegenheit, sich über diese Vorstellungen mit dem Minister auszutauschen.<sup>20</sup> Die Politikberatung im äußerst dynamisch verlaufenden Einigungsprozess war vielfältig und komplex. In der Alterssicherung mussten zunächst Leitlinien entwickelt werden, innerhalb derer ein Angleichungsprozess der Rentensysteme denkbar war. Einige größere Themenkomplexe kristallisierten sich bald heraus, über die intensiv diskutiert wurde; je weiter der Einigungsprozess vorschritt, desto größer wurde dann aber die Zahl von Detailfragen, die es zu klären galt. Im Folgenden wird lediglich auf einige wesentliche Themenkomplexe eingegangen, die die Diskussion seinerzeit bestimmten und in denen die Politikberatung durch die Rentenversicherung exemplarisch deutlich wird.

## 2.1 Fremdretenrecht

Aufgrund der stark angestiegenen Zahl von Übersiedlern nach Öffnung der ungarischen Grenze im Jahr 1989 war das Fremdretenrecht bereits vor dem Fall der Mauer in die Diskussion geraten.<sup>21</sup> Nach dem Integrationsprinzip des Fremdretenrechts erwarben Übersiedler aus der DDR ebenso wie deutschstämmige Aussiedler aus den ehemaligen Ostblockstaaten – anders als Personen, die Teile ihres Erwerbslebens in anderen Staaten zurückgelegt haben – in Deutschland Rentenanwartschaften und -ansprüche auf bundesdeutschem Leistungsniveau auch für die in den Herkunftsstaaten zurückgelegten Beschäftigungszeiten, obwohl dafür in der Bundesrepublik keine Beiträge gezahlt worden waren. Nach

dem Fall der Mauer wurden die mit dem Fremdretenrecht verbundenen Anreize zur Übersiedlung in die Bundesrepublik allerdings zunehmend Gegenstand einer kritischen Diskussion. Befürchtet wurde unter anderem die Gefahr des Missbrauchs von Sozialleistungen.<sup>22</sup>

Die Rentenversicherungsträger trugen zur Versachlichung der Diskussion bei, indem sie unter anderem statistische Sonderhebungen zur Anzahl der Renten mit Fremdretenbestandteilen erstellten und Modellrechnungen zu den finanziellen Auswirkungen der hohen Zahl an Übersiedlern vorgelegten.<sup>23</sup> Dabei wurde hervorgehoben, dass es sich bei den Aus- und Übersiedlern in der Regel um junge Menschen handelte und die Belastungen für die Rentenversicherung daher nicht so groß seien, als dass sie kurzfristige – und damit in aller Regel unsystematische – Eingriffe in das Fremdretenrecht rechtfertigen würden,<sup>24</sup> wie sie etwa als Abschlags-, Kappings- oder Kaufkraftmodelle Anfang 1990 diskutiert wurden.<sup>25</sup> Die Rentenversicherung machte aber auch unmissverständlich deutlich, dass das

18 Ritter, Gerhard A., Der Preis der deutschen Einheit – Die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaates, München 2006, S. 197 ff.; Schmähl, Winfried, Alterssicherungspolitik in Deutschland, Tübingen 2018, S. 871; veröffentlicht wurden diese Überlegungen in DRV 3/1990, S. 141 ff. unter dem Titel „Die Rentenversicherung in einem sich einigenden Deutschland“.

19 Kaltenbach, Helmut, Wege zur Angleichung des Rentenrechts in Deutschland, in: BfA (Hrsg.), Informationen und Perspektiven zum Rentenrecht in der DDR, Berlin, Februar 1990, S. 11 ff.

20 VDR Geschäftsbericht für das Jahr 1990, S. 24.

21 Ritter, Gerhard A., Die Rentenversicherung im Prozess der deutschen Wiedervereinigung, in: Eichenhofer, Eberhard et al. (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI, S. 67, 68 f.

22 Schmähl, Winfried, Alterssicherungspolitik in Deutschland, Tübingen 2018, S. 853 ff.

23 VDR (Hrsg.), VDR Geschäftsbericht für das Jahr 1990, S. 153 f.; Quartier, Walter, Notwendige Grundsatzentscheidungen und Sofortmaßnahmen, in: BfA (Hrsg.), 17. Presse-seminar der BfA, Berlin 1990, S. 7, 9.

24 Quartier, Walter, Notwendige Grundsatzentscheidungen und Sofortmaßnahmen, in: BfA (Hrsg.), 17. Presseseminar der BfA, Berlin 1990, S. 7, 10; siehe auch: Tenbusch, Axel, Sonderhebung der BfA: Rentenanträge von Aus- und Übersiedlern, DAngVers 7/8 1990, S. 313 ff. (Auswertung von Rentenanträgen bei der BfA im Zeitraum Januar bis Mai 1990).

25 Schmähl, Winfried, Alterssicherungspolitik in Deutschland, Tübingen 2018, S. 855 f.



Fremdrentenrecht in der bisherigen Form keinen weiteren Bestand haben könne und zeigte – vor allem in der frühen Phase im Februar 1990 – verschiedene Lösungsmöglichkeiten auf, die eine konsistente Weiterentwicklung dieses Rechts in der noch ungewissen Übergangsphase der deutsch-deutschen Entwicklung zuließen.<sup>26</sup>

Je weiter der deutsch-deutsche Einigungsprozess voranschritt, umso mehr plädierte die Rentenversicherung dann aber für eine vollständige Ablösung des Fremdrentenrechts für Übersiedler und machte deutlich, dass das Fremdrentengesetz insgesamt überarbeitet werden oder auslaufen müsse, damit es nicht zu Verwerfungen zwischen den Regelungen für Übersiedler einerseits und für Aussiedler andererseits komme.<sup>27</sup> Im Zusammenhang mit dem 1. Staatsvertrag wurde dann auch tatsächlich die Anwendung des Fremdrentenrechts für Übersiedler ausgeschlossen, die nach Abschluss des Vertrages in das Gebiet der Bundesrepublik übersiedelten. Für Aussiedler aus den ehemaligen Ostblockstaaten blieb es aber – wenn auch mit deutlichen Leistungseinschränkungen – selbst nach der späteren Zusammenführung der Rentensysteme in Ost und West und entgegen der Empfehlung der Rentenversicherung<sup>28</sup> weiter anwendbar.

## 2.2 Rehabilitation

Für die Rehabilitation war in der DDR nicht die Rentenversicherung, sondern der Bereich der Krankenversicherung im Rahmen der staatlichen Einheitsversicherung zuständig.<sup>29</sup> Die für Heilkuren zuständigen Einrichtungen des Kur- und Bäderwesens unterstanden dementsprechend dem staatlichen Gesundheitswesen.<sup>30</sup> Als sich abzeichnete, dass es zu einer Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten kommen würde und das bundesdeutsche Rentenversicherungsrecht künftig auch im Gebiet der (ehemaligen) DDR Anwendung finden würde, mussten auch im Bereich der

Rehabilitation die rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen dafür schnell geschaffen werden. Dementsprechend unterstützte die Rentenversicherung die geplante Regelung im 1. Staatsvertrag, wonach im künftig gegliederten System der Sozialversicherung der DDR derjenige Träger für Rehabilitationsmaßnahmen zuständig sein sollte, der im Falle des Eintritts einer Behinderung leistungspflichtig wäre.<sup>31</sup> Da das bundesdeutsche Krankenversicherungsrecht mit seinen Abgrenzungsvorschriften zur Zuständigkeit für die Rehabilitation gemäß dem Einigungsvertrag bereits zum 1. Januar 1991 im Beitrittsgebiet in Kraft treten sollte, war es erforderlich, auch die rehabilitationsrechtlichen Vorschriften des Rentenrechts bereits zu diesem Zeitpunkt in Kraft zu setzen,<sup>32</sup> was den Rentenversicherungsträgern große organisatorische Anstrengungen abverlangte.<sup>33</sup>

26 Kaltenbach plädierte dafür, dass künftig auch im deutsch-deutschen Verhältnis das sonst übliche „Exportprinzip“ bei der Rentenzahlung gelten solle (*Kaltenbach, Helmut*, in: BfA (Hrsg.), *Wege zur Angleichung des Rentenrechts in Deutschland*, Berlin, Februar 1990, S. 11, 15). Kolb und Ruland boten alternativ dazu eine differenzierende Lösung an für Rentenzahlungen aus der Bundesrepublik in die DDR (Rentenexport) und Fälle der Übersiedlung aus der DDR in die Bundesrepublik (modifiziertes Integrationsprinzip; siehe *Kolb, Rudolf* und *Ruland, Franz*, *Die Rentenversicherung in einem sich einigenden Deutschland*, DRV 3/1990, S. 141, 151 ff.).

27 *Quartier, Walter*, *Notwendige Grundsatzentscheidungen und Sofortmaßnahmen*, in: BfA (Hrsg.), 17. Presseseminar der BfA, Berlin 1990, S. 7, 25 f.; Stellungnahme des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) zum 1. Staatsvertrag, Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung (AfAuS) Drs. 11/1583, S. 4.

28 Stellungnahme des VDR zum Entwurf eines Gesetzes zur Herstellung der Rechtseinheit in der gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung (Renten-Überleitungsgesetz – RÜG), AfAuS-Drs. 12/0085, S. 31 ff.

29 *Michaelis, Klaus* und *Reimann, Axel*, *Die gesetzliche Rentenversicherung im Einigungsvertrag*, DAngVers 1991, S. 417, 421 f.

30 *Rische, Herbert*, *Rehabilitation durch die Rentenversicherung im Beitrittsgebiet*, in: 18. Presseseminar der BfA, Berlin 1991, S. 60.

31 Stellungnahme des VDR zum 1. Staatsvertrag, zu Art. 20 Abs. 2, *Leistungen der Rehabilitation*, AfAuS-Drs. 11/1583.

32 BfA (Hrsg.), *Einigungsvertrag und gesetzliche Rentenversicherung*, Berlin 1990, S. 16 f.

33 Siehe dazu: *Kolb, Rudolf*, *Organisationsprobleme beim Aufbau der Rentenversicherung*, in: VDR (Hrsg.), *Aktuelles Presseseminar des VDR – 26./27. November 1990 in Würzburg*, S. 52 ff.; *Rische, Herbert*, *Rehabilitation durch die Rentenversicherung im Beitrittsgebiet*, in: 18. Presseseminar der BfA, Berlin 1991, S. 53 ff.

Vordringlich musste zunächst die Überlebensfähigkeit der ostdeutschen Einrichtungen und der damit zusammenhängenden Arbeitsplätze gesichert werden. Ein großes Problem für die Rentenversicherungsträger lag dabei nach der Wiedervereinigung im Herbst 1990 zunächst in der ungeklärten Trägerschaft der Rehakliniken und damit in der Frage, wer Arbeitgeber der Beschäftigten der Rehaeinrichtungen und wer Vertragspartner der Rentenversicherungsträger im Hinblick auf die Bezahlung der erbrachten Leistungen war.<sup>34</sup> Die Rentenversicherung ging daher bereits im November 1990 auf die zuständigen Landesminister für Arbeit, Gesundheit und Soziales zu und drang darauf, Klarheit hinsichtlich der Trägerschaft der Kureinrichtungen zu schaffen.<sup>35</sup> Unter der Voraussetzung, dass das jeweilige Land die Trägerschaft der Einrichtung explizit erklärte, wurde den Vertretern der Länder angeboten, die Rehabilitationseinrichtungen durch Vorschusszahlungen zu erhalten, auch wenn der Belegungsumfang zunächst nicht ausreichen sollte.<sup>36</sup> Um in diesem Zusammenhang Planungssicherheit für die Träger der Rehabilitationseinrichtungen und für Investoren zu schaffen, analysierten die Rentenversicherungsträger die Diagnosestruktur der Heilkuren und den künftigen Bettenbedarf im Beitrittsgebiet<sup>37</sup> und veröffentlichten ihre Analysen.<sup>38</sup>

Ein weiteres Problem für die Überlebensfähigkeit der Rehabilitationseinrichtungen lag Anfang 1991 in einem sehr starken Rückgang der Nachfrage nach Rehabilitationsmaßnahmen.<sup>39</sup> Eine wesentliche Ursache dafür wurde vor allem in der gesetzlich vorgegebenen, völligen Umgestaltung des Verfahrens gesehen, wonach eine Reha-Maßnahme nicht mehr – wie noch zu DDR-Zeiten – durch ein besonderes Verfahren der Zuteilung, sondern nur noch auf Antrag der Versicherten bewilligt wurde.<sup>40</sup> Die Rentenversicherungsträger reagierten auf dieses Problem mit einer intensiven Öffentlichkeitsarbeit und Informationskampagne, die sich sowohl an die Versicherten als auch an die beteiligten Institutionen richtete.<sup>41</sup>

In organisatorischer Hinsicht übernahm im Jahr 1991 die bundesweit tätige Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) die medizinische Rehabilitation in den neuen Bundesländern für alle Rentenversicherungsträger,<sup>42</sup> bevor dann 1992 auch die übrigen Rentenversicherungsträger die dafür nötigen Strukturen aufgebaut hatten.<sup>43</sup> Im Herbst 1992 konnten die Rentenversicherungsträger sodann feststellen, dass die Rehabilitationseinrichtungen im Beitrittsgebiet und die damit zusammenhängenden Arbeitsplätze im Wesentlichen erhalten geblieben waren.<sup>44</sup> Die Anträge auf Rehabilitationsmaßnahmen blieben zu diesem Zeitpunkt allerdings noch hinter denen in Westdeutschland zurück, was vor allem auf die angespannte Lage am Arbeitsmarkt zurückgeführt wurde.<sup>45</sup>

Letztendlich ist der Aufbau der Rehabilitation in den neuen Bundesländern zu Anfang der 1990er-Jahre aber ein gutes Beispiel, in dem die Rentenversicherung auch ohne konkrete gesetzliche Vorgaben zu guten Lösungen gekommen ist.

34 Rische, Herbert, Rehabilitation durch die Rentenversicherung im Beitrittsgebiet, in: 18. Presseseminar der BfA, Berlin 1991, S. 53, 60.

35 Ebd.: S. 61.

36 Ebd.: S. 60 f.

37 Ebd.: S. 57 ff.

38 Siehe etwa: Müller-Fahrnow, Werner, Stationärer Rehabilitationsbedarf für das Gebiet der DDR in einem künftigen Deutschland, in: DAngVers 1990, S. 345 ff.; Müller-Fahrnow, Werner und Spyra, Karla, Prognose des aktuellen und mittelfristigen Reha-Bettenbedarfs in den neuen Bundesländern, in: DAngVers 1991, S. 399 ff.

39 Rische, Herbert, Die BfA in den neuen Bundesländern, in: DAngVers, Sonderdruck Dezember 1992, S. 2, 3.

40 Rische, Herbert, Rehabilitation durch die Rentenversicherung im Beitrittsgebiet, in: 18. Presseseminar der BfA, Berlin 1991, S. 53, 55; ders., Die BfA in den neuen Bundesländern, in: DAngVers, Sonderdruck Dezember 1992, S. 2, 3.

41 Rische, Herbert, Rehabilitation durch die Rentenversicherung im Beitrittsgebiet, in: 18. Presseseminar der BfA, Berlin 1991, S. 53, 55.

42 Mit Ausnahme der LVA Berlin, der Bundesknappschaft und der Bundesbahnversicherung. Siehe: BfA, Geschäftsbericht 1991, S. 36.

43 BfA, Geschäftsbericht 1992, S. 26.

44 Rische, Herbert, Die BfA in den neuen Bundesländern, in: DAngVers, Sonderdruck Dezember 1992, S. 2, 3; siehe auch: Schaub, Eberhard, Die Aufbauarbeit der Rentenversicherung in den neuen Bundesländern, in: Aktuelles Presseseminar des VDR – 12./13. November 1992 in Würzburg, S. 101, 114 f.

45 Rische, Herbert, Die BfA in den neuen Bundesländern, in: DAngVers, Sonderdruck Dezember 1992, S. 2, 3.



### 2.3 Regelungen zur Rentenberechnung

Zu Beginn des Einigungsprozesses Ende 1989 gab es gerade im Hinblick auf die Regelungen zur Ermittlung der Rentenhöhe und zu deren Dynamisierung ganz gravierende Unterschiede zwischen den Rentensystemen in der Bundesrepublik und der DDR. Seit der Rentenreform von 1957 war in der Bundesrepublik die lohndynamische Rente etabliert worden, wohingegen sich die Renten in der DDR weiter an einem weitgehend statischen Ansatz orientierten, wie er auch in der Bundesrepublik vor der 57er-Reform verfolgt worden war. Hinzu kam, dass sich die Lohnentwicklung in der Bundesrepublik seit den 50er-Jahren – ebenso wie die Wirtschaftsentwicklung insgesamt – weitaus dynamischer entwickelt hatte als in der DDR, was zur Folge hatte, dass sich die Löhne in Ost- und Westdeutschland im Laufe der Jahre weit auseinander entwickelt hatten.<sup>46</sup>

In der Bundesrepublik hing die Höhe der Rente vor allem von der relativen Entgeltposition des Versicherten im Vergleich zum Durchschnittsentgelt aller Versicherten sowie der Dauer der Beitragszahlung ab. Sowohl die in der Vergangenheit erworbenen Rentenanwartschaften als auch der zu Rentenbeginn ermittelte Rentenbetrag wurde jährlich in Abhängigkeit von der Lohnentwicklung angepasst. Das Rentenrecht der DDR war dagegen in doppelter Hinsicht statisch: Weder wurden die in der Vergangenheit erworbenen Rentenanprüche an die Lohnentwicklung angepasst, noch gab es eine regelmäßige Anpassung der laufenden Renten; es kam allerdings in unregelmäßigen Abständen zu Rentenanpassungen aufgrund politischer Entscheidung.

In der Annahme, dass sich die Wirtschaft auf dem Gebiet der DDR in der Folge einer Wirtschafts- und Währungsunion dynamisch entwickeln und sich die Löhne in West- und Ostdeutschland zukünftig einander angleichen würden,<sup>47</sup> wurden in der Rentenversicherung – wie bereits erwähnt – schon im Vorfeld der im Juni 1990 ein-

geführten Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion Vorstellungen entwickelt, in welcher Form sich die bundesdeutschen Regelungen zur Rentenberechnung auf die DDR übertragen ließen. Diese Überlegungen waren von dem Gedanken getragen, in der DDR ein Rentensystem einzuführen, das ein automatisches Zusammenwachsen der beiden Rentenversicherungssysteme in dem Maße ermöglichen würde, in dem es im Zuge des Einigungsprozesses zu einer Angleichung der Lebensbedingungen in beiden Teilen Deutschlands kommen würde.<sup>48</sup>

Die Rentenversicherung machte in diesem Zusammenhang darauf aufmerksam, dass das Zusammenwachsen der Rentensysteme Zeit benötigen werde. Denn eine Anhebung der Arbeitsproduktivität (als Determinante der Lohnentwicklung) in der DDR auf bundesdeutsches Niveau könne kurzfristig nicht erwartet werden, da hierfür umfangreiche Investitionen in Güter und Arbeitskräfte erforderlich seien, die sich erst mittel- und langfristig voll auswirken würden. Notwendig seien jedoch rasche Grundsatzentscheidungen, um das Zusammenwachsen der Rentensysteme für die Zukunft zu ermöglichen.<sup>49</sup> Dabei wurden verschiedene Wege aufgezeigt, wie das Rentenrecht zusammengeführt werden könnte.

Nach den Vorstellungen der Rentenversicherung sollten die Bausteine der Rentenberechnung – nach Inkrafttreten des RRG '92 im Wesentlichen der aktuellen Rentenwert und die Entgeltpunkte – prinzipiell in der DDR in gleicher Weise zur Rentenberechnung zusammengefügt werden wie in

46 Deren Höhe betrug in der DDR Ende 1989 nur noch ein Drittel der bundesdeutschen Durchschnittslöhne.

47 *Kaltenbach, Helmut*, in: BfA (Hrsg.), *Wege zur Angleichung des Rentenrechts in Deutschland*, Berlin, Februar 1990, S. 11, 14.

48 *Kolb, Rudolf* und *Ruland, Franz*, *Die Rentenversicherung in einem sich einigenden Deutschland*, DRV 3/1990, S. 148; *Kaltenbach, Helmut*, in: BfA (Hrsg.), *Wege zur Angleichung des Rentenrechts in Deutschland*, Berlin, Februar 1990, S. 11, 14.

49 *Quartier, Walter*, *Notwendige Grundsatzentscheidungen und Sofortmaßnahmen*, in: BfA (Hrsg.), 17. Presseseminar der BfA, Berlin, April 1990, S. 7, 11.

der Bundesrepublik.<sup>50</sup> Zu entscheiden sei aber, ob bei der Berechnung der Entgeltpunkte – insbesondere für Löhne der Vergangenheit in der DDR – pauschalierte Löhne entsprechend den Lohnverhältnissen der Bundesrepublik oder die tatsächlich in der DDR erzielten Löhne zugrunde gelegt werden sollten.<sup>51</sup> Im letzteren Fall müsse nicht zwischen dem Zeitraum vor und nach Inkrafttreten der Neuregelung differenziert werden.<sup>52</sup>

Sofern man sich für die Berücksichtigung der tatsächlichen Löhne entscheide, könne die in der Anzahl der Entgeltpunkte ausgedrückte relative Entgeltposition der ostdeutschen Versicherten entweder im Verhältnis zum Durchschnittsentgelt der DDR oder im Verhältnis zum Durchschnittsentgelt der Bundesrepublik ermittelt werden. Im letzteren Fall müsse dann aber das tatsächlich in der DDR erzielte (niedrigere) Entgelt über geeignete Faktoren angehoben werden.<sup>53</sup> Im weiteren Verlauf des Einigungsprozesses plädierte die Rentenversicherung dann allerdings ausdrücklich für eine Berechnung der ostdeutschen Rentenanwartschaften unter Berücksichtigung des ostdeutschen Durchschnittsverdienstes.<sup>54</sup> Empfohlen wurde weiter, die so ermittelten Entgeltpunkte für die Übergangszeit bis zur Angleichung der Löhne an das bundesdeutsche Lohnniveau mit einem besonderen aktuellen Rentenwert (Ost) zu bewerten, da eine Bewertung mit dem für die damalige Bundesrepublik geltenden aktuellen Rentenwert eine Besserstellung der Rentner gegenüber den Erwerbstätigen in der DDR impliziert hätte. Die Höhe dieses Rentenwertes sollte so festgelegt werden, dass – ebenso wie in der Bundesrepublik – ein Nettorentenniveau von 70 Prozent in Bezug auf das ostdeutsche Lohnniveau erzielt würde.<sup>55</sup> Über den aktuellen Rentenwert (Ost) wären dann sowohl die Rentenanwartschaften als auch die gezahlten Renten dynamisch und würden der Lohnentwicklung in Ostdeutschland folgen. In dem Maße, in dem sich die Löhne aneinander anglichen, würden sich auch die Rentenwerte einander

annähern. Das Zusammenwachsen der Systeme würde dann genau in dem Maße erfolgen, wie es von der wirtschaftlichen Entwicklung vorgegeben würde.<sup>56</sup>

In der kurzzeitig aufkommenden Diskussion darüber, ob einzelne Elemente des Rentenrechts der DDR in das künftige gesamtdeutsche Rentensystem übernommen werden sollten,<sup>57</sup> wandte sich die Rentenversicherung strikt gegen die Übernahme von Mindestrentenregelungen und anderen Vergünstigungen des DDR-Rentenrechts, die im beitragsäquivalenten System der Bundesrepublik keine Entsprechung hätten.<sup>58</sup> Das bundesdeutsche System war mit dem Rentenreformgesetz 1992 gerade erst im

50 Kolb, Rudolf und Ruland, Franz, Die Rentenversicherung in einem sich einigenden Deutschland, DRV 3/1990, S. 141, 144; Kaltenbach, Helmut, in: BfA (Hrsg.), Wege zur Angleichung des Rentenrechts in Deutschland, Berlin, Februar 1990, S. 11, 17.

51 Kaltenbach, Helmut, in: BfA (Hrsg.), Wege zur Angleichung des Rentenrechts in Deutschland, Berlin, Februar 1990, S. 11, 20.

52 Ebd.: S. 22.

53 Ebd.: S. 21 f.

54 Kerwat, Martin, Auf dem Weg zur deutschen Einheit – Presse-seminar der BfA in Berlin, DAngVers 5/1990, S. 216, 218; Kaltenbach, Helmut, Wege zur Angleichung des Rentenrechts, in: BfA (Hrsg.), 17. Presseseminar der BfA, Berlin, April 1990, S. 36; Hüttenmeister, Peter, Das deutsch-deutsche Rentenversicherungsrecht, in: Ruland, Franz (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung (Neuwied und Frankfurt/Main, 1990), S. 1159, 1166; Kolb und Ruland hatten von vornherein diese Verfahrensweise vorausgesetzt (Kolb, Rudolf und Ruland, Franz, Die Rentenversicherung in einem sich einigenden Deutschland, DRV 3/1990, S. 141, 144).

55 Kaltenbach, Helmut, Wege zur Angleichung des Rentenrechts in Deutschland, in: BfA (Hrsg.), Informationen und Perspektiven zum Rentenrecht in der DDR, Berlin, Februar 1990, S. 11, 17 f.; Kaltenbach, Helmut, Wege zur Angleichung des Rentenrechts, in: BfA (Hrsg.), 17. Presseseminar der BfA, Berlin, April 1990, S. 29, 35; ähnlich, mit Berechnungen zum Bruttorentenniveau: Kolb, Rudolf und Ruland, Franz, Die Rentenversicherung in einem sich einigenden Deutschland, DRV 3/1990, S. 148.

56 Kolb, Rudolf und Ruland, Franz, Die Rentenversicherung in einem sich einigenden Deutschland, DRV 3/1990, S. 141, 148.

57 Vgl. Ritter, Gerhard A., Die Rentenversicherung im Prozess der deutschen Wiedervereinigung, in: Eichenhofer, Eberhard et al. (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI, Köln 2011, S. 67, 77 f.; ders., Der Preis der deutschen Einheit – Die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaates, München 2006, S. 208 ff., 214.

58 Kaltenbach, Helmut, Leitgedanken zur Schaffung einheitlicher Lebensbedingungen in Deutschland, DAngVers 6/91, S. 185, 187; Kaltenbach, Helmut, Überleitungsbestimmungen zur Herstellung der Rechtseinheit in der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung, in: BfA (Hrsg.), 18. Presseseminar der BfA, Berlin 1991, S. 23, 31; Stellungnahme der BfA zum 1. Staatsvertrag, AfAuS-Drs. 11/1577, S. 4 f.; Stellungnahme der BfA zum RÜG, AfAuS-Drs. 12/0076, S. 5 f.; Stellungnahme des VDR zum RÜG, AfAuS-Drs. 12/0085, S. 1 f.

Hinblick auf die abzusehende demografische Entwicklung reformiert und – soweit das zu jener Zeit absehbar war – zukunfts-fest gemacht worden. Bei den Rentenversicherungsträgern und im BMA sah man daher keine Veranlassung, die Reformdebatte wieder aufleben zu lassen.<sup>59</sup> Die langfristige demografische Perspektive hatte sich durch den Beitritt der DDR letztlich auch nicht grundlegend verändert.<sup>60</sup>

Die Vorschläge und Überlegungen der Rentenversicherung zur Angleichung der Regelungen zu Rentenberechnung und -dynamisierung sind bei der Formulierung des 1991 verabschiedeten RÜG im Wesentlichen aufgegriffen worden. Neu zugehende Renten wurden ab Inkrafttreten des Gesetzes zum Jahresbeginn 1992, wie in den alten Bundesländern, anhand von Entgeltpunkten ermittelt, die mit dem aktuellen Rentenwert multipliziert wurden. Dabei wurden – wie von der Rentenversicherung vorgeschlagen – Entgeltpunkte (Ost) und ein aktueller Rentenwert (Ost) in das Recht eingeführt. Die Entgeltpunkte (Ost) allerdings wurden – im Gegensatz zu den Überlegungen der Rentenversicherung – nicht anhand des Verhältnisses von individuellem Lohn zum ostdeutschen Durchschnittsverdienst ermittelt, sondern durch eine Umrechnung des individuellen Lohns mittels eines Faktors, der grundsätzlich dem Verhältnis des westdeutschen Durchschnittslohnes zum ostdeutschen Durchschnittslohn entsprach. Die so ermittelten Entgeltpunkte (Ost) wurden mit dem aktuellen Rentenwert (Ost) bewertet, der so festgelegt (und zunächst auch dynamisiert)<sup>61</sup> wurde, dass ein Standardrentner in der DDR – bezogen auf das Durchschnittsentgelt in den neuen Ländern – dasselbe Nettorentenniveau erzielte, wie ein Standardrentner in der alten Bundesrepublik.

## 2.4 Überführung der Bestandsrenten

Die Ende 1989 in der DDR gezahlten Renten aus der sozialen Pflichtversicherung waren

vergleichsweise niedrig und basierten zu einem hohen Bestandteil auf Mindestrentenregelungen. Da die Renten nicht der Lohnentwicklung angepasst worden waren, war das Niveau der Rente eines Durchschnittsverdieners mit 45 Arbeitsjahren – je nach Jahr des Rentenzugangs – unterschiedlich hoch. Generell war es jedoch deutlich niedriger als in der Bundesrepublik.<sup>62</sup> Aufgrund der niedrigen Beitragsbemessungsgrenze in Verbindung mit den Mindestrentenregelungen war die Verteilung der Renten aus der Pflichtversicherung zudem auch wenig gespreizt; wer beispielsweise 40 Arbeitsjahre aufwies, hatte Anspruch auf eine Mindestrente von 430 Mark, konnte aber auch bei ständiger Zahlung des Höchstbeitrages nur maximal auf eine Rente von 450 Mark kommen.<sup>63</sup> Allerdings machten 1989 70 bis 80 Prozent der Erwerbstätigen neben der Pflichtversicherung von der Möglichkeit der 1972 eingeführten freiwilligen Zusatzrentenversicherung Gebrauch,<sup>64</sup> in der das über 600 Mark hinausgehende Arbeitsentgelt versichert werden konnte.

In der Rentenversicherung kam man bereits früh zu der Überzeugung, auch die Bestandsrenten der DDR in die Angleichung der Rentensysteme einzubeziehen.<sup>65</sup> Als Richtgröße für die Umstellung der Bestands-

59 Schmähl, Winfried, Alterssicherungspolitik in Deutschland, Tübingen 2018, S. 870 Fn. 93.

60 Stellungnahme des VDR zum RÜG, AfAuS-Drs. 12/0085, S. 3; Ruland, Franz, Die Herstellung der Rechtseinheit in der gesetzlichen Rentenversicherung – zum „Renten-Überleitungsgesetz“ in DRV 8–9/1991, S. 518, 529.

61 Das Verfahren zur Anpassung des aktuellen Rentenwertes (Ost) wurde dann ab 1996 dem Verfahren zur Anpassung des entsprechenden Westwertes angeglichen.

62 Vgl. Ruland, Franz, Die Herstellung der Rechtseinheit in der gesetzlichen Rentenversicherung, DRV 8–9/1991, S. 518, 522.

63 BfA (Hrsg.), Informationen und Perspektiven zum Rentenrecht in der DDR, Berlin, 1990, S. 106.

64 Ritter, Gerhard A., Die Rentenversicherung im Prozess der deutschen Wiedervereinigung, in: Eichenhofer, Eberhard et al. (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI, Köln 2011, S. 67, 72 Rz. 8; ders., Der Preis der deutschen Einheit – Die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaates, München 2006, S. 169.

65 Kaltenbach, Helmut, in: BfA (Hrsg.), Wege zur Angleichung des Rentenrechts in Deutschland, Berlin, Februar 1990, S. 11, 23; Kolb, Rudolf und Ruland, Franz, Die Rentenversicherung in einem sich einigenden Deutschland, DRV 3/1990, S. 141, 148.

renten sollte dabei eine ähnliche Relation von Renten und Erwerbseinkommen angestrebt werden wie in der Bundesrepublik, das heißt ein Nettorentenniveau von 70 Prozent.<sup>66</sup> Die Rentenversicherungsträger betonten aber auch, dass Handlungsbedarf nicht nur hinsichtlich dieser längerfristigen Angleichung der Systeme, sondern auch kurzfristig hinsichtlich der unmittelbaren Höhe der laufenden Renten bestand. Um sozialpolitische Verwerfungen in der ökonomischen Umbruchsituation zu vermeiden, sei in der DDR eine rasche, an der dortigen Preisentwicklung orientierte Anhebung der Sozialleistungen (inklusive der Renten) auf ein Niveau erforderlich, dass die Existenzsicherung gewährleiste.<sup>67</sup> Eine Umstellung der Renten, die mit einer weiteren Absenkung des Rentenniveaus verbunden wäre, wurde dagegen als „undenkbar“ verworfen. Nicht zuletzt aus Gründen der Akzeptanz sei vielmehr eine Anhebung der Sozialleistungen inklusive der Renten erforderlich.<sup>68</sup>

Die notwendige Anhebung der Renten und ein erster Schritt zur Angleichung des Rentensystems der DDR an das der Bundesrepublik erfolgten dann tatsächlich – noch vor der Wiedervereinigung – auf der Grundlage des 1. Staatsvertrages mit dem Rentenangleichungsgesetz der DDR vom 28. Juni 1990. Die zuvor im Rahmen der Währungsunion im Verhältnis 1:1 auf DM umgestellten DDR-Renten wurden in Abhängigkeit vom Jahr des Rentenbeginns und der Zahl der Arbeitsjahre so angehoben, dass ein Durchschnittsverdiener, der von der Möglichkeit der freiwilligen Zusatzrentenversicherung Gebrauch gemacht hatte, nach 45 Arbeitsjahren ein Rente von 672 DM erreichte. Das entsprach einem Nettorentenniveau von 70 Prozent des seinerzeitigen durchschnittlichen Nettolohnes in der DDR.<sup>69</sup> Die Höhe des während des Erwerbslebens erzielten Arbeitsentgelts spielte im Rahmen der Anhebung allerdings keine Rolle, weshalb die stark nivellierende Wirkung des DDR-Rentenrechts im Ergebnis noch nicht überwunden wurde.<sup>70</sup> Niedrige Renten erhielten zudem einen Sozialzuschlag, der sie auf

495 DM an hob. Mit dem Einigungsvertrag vom 31. August 1990 wurde dann vereinbart, dass die weitere Angleichung des Rentenrechts zum 1. Januar 1992 erfolgen sollte.

Die dazu erforderlichen Regelungen wurden im Rahmen des Rentenüberleitungsgesetzes (RÜG) 1991 beschlossen. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum RÜG betonte die Rentenversicherung, dass es sich bei der Umstellung der DDR-Renten auf bundesdeutsches Recht nicht umgehen ließe, die Bestandsrenten orientiert am bundesdeutschen Rentenrecht neu zu berechnen, um einen dem bundesdeutschen Recht vergleichbaren anpassungsfähigen Rentenbetrag zu erhalten. Dabei werde es in vielen Fällen zu einer rechnerischen Verringerung der Rentenansprüche kommen, etwa dann, wenn der nach DDR-Recht berechneten Rente Mindestbeträge zugrunde lägen. Würden insofern nun jedoch keine Differenzierungen vorgenommen, käme es zu einer deutlichen Besserstellung ostdeutscher Rentner gegenüber westdeutschen Rentnern.<sup>71</sup> Deshalb sprach man sich für eine Neuberechnung der DDR-Bestandsrenten aus, wobei durch Vertrauensschutzregelungen eine Minderung der Rentenzahlbeträge ausgeschlossen werden sollte. Diese Vertrauensschutzregelungen müssten zeitlich begrenzt werden, was durch die Anrechnung künftiger Rentenerhöhungen auf die geschützten Beträge (Auffüllbeträge) geschehen könne.<sup>72</sup>

66 *Quartier, Walter*, Notwendige Grundsatzentscheidungen und Sofortmaßnahmen, in: BfA (Hrsg.), 17. Presseseminar der BfA, Berlin 1990, S. 7, 17.

67 *Kaltenbach, Helmut*, Wege zur Angleichung des Rentenrechts in Deutschland, in: BfA (Hrsg.), Informationen und Perspektiven zum Rentenrecht in der DDR, Berlin, Februar 1990, S. 11, 15.

68 *Quartier, Walter*, Notwendige Grundsatzentscheidungen und Sofortmaßnahmen, in: BfA (Hrsg.), 17. Presseseminar der BfA, Berlin 1990, S. 7, 16.

69 Siehe dazu im Einzelnen: *Schmähl, Winfried*, Alterssicherungspolitik in Deutschland, Tübingen 2018, S. 895 ff.

70 *Schmähl, Winfried*, Alterssicherungspolitik in Deutschland, Tübingen 2018, S. 897.

71 Stellungnahme des VDR zum RÜG, AfAuS-Drs. 12/0085, S. 4; Stellungnahme der BfA zum RÜG, AfAuS-Drs. 12/0076, S. 8 f.

72 *Kaltenbach, Helmut*, Überleitungsbestimmungen zur Herstellung der Rechtseinheit in der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung, in: BfA (Hrsg.), 18. Presseseminar der BfA, Berlin 1991, S. 23, 34.

Angesichts von rund vier Millionen umzustellender Bestandsrenten<sup>73</sup> hatte für die Rentenversicherungsträger naturgemäß die Frage der verwaltungsmäßigen Umsetzung des Rentenüberleitungsgesetzes besonders hohe Priorität. Das galt umso mehr, als zum 1. Januar 1992 auch das RRG '92 in Kraft treten würde, was mit zahlreichen Zusatzarbeiten verbunden war. Die Rentenversicherungsträger forderten daher vehement Regelungen, die eine maschinelle Umwertung der DDR-Bestandsrenten ermöglichen sollten und machten klar, dass die Anwendung des neuen Rentenrechts in angemessener Zeit nur unter dieser Bedingung erfolgen könne. Darüber hinaus appellierten sie an den Gesetzgeber, den Gesetzgebungsprozess möglichst schnell abzuschließen, damit eine Umsetzung zum 1. Januar 1992 überhaupt möglich wäre.<sup>74</sup>

Mit dem Beschluss des RÜG vom 25. Juli 1991 wurde das Gesetzgebungsverfahren dann – nicht nur in Anbetracht der komplexen Materie – tatsächlich rasch abgeschlossen. Auch die Forderung nach einem Verfahren, das sich maschinell umsetzen ließ, hatte Erfolg. Auf Drängen der Rentenversicherung hatte der Gesetzgeber pauschalierende und vereinfachende Regelungen für die Rentenumwertung beschlossen, die es insbesondere ermöglichten, bei der Umwertung der Bestandsrenten auf Daten der DDR-Rentenversicherung zurückzugreifen.<sup>75</sup> Für die Berechnung des anpassungsfähigen Teils der Rente musste daher nicht das gesamte Erwerbsleben neu ermittelt werden, sondern es konnten die vorhandenen Daten zu den letzten 20 Arbeitsjahren vor Rentenbeginn verwendet werden. Ohne eine solche Regelung wäre die Durchführung der Umwertung zum 1. Januar 1992 nicht möglich gewesen.<sup>76</sup>

Was das materielle Recht angeht, wurden entsprechend dem Vorschlag der Rentenversicherungsträger mit der Einführung der sogenannten „Auffüllbeträge“ Regelungen zur Wahrung des Besitzstandes für jene Fälle geschaffen, in denen die Umwertung der Renten zu einem geringeren Wert als dem

zuvor gezahlten Rentenbetrag führen würde. Diese Auffüllbeträge sollten ab 1996 unter Anrechnung auf Rentenerhöhungen schrittweise abgeschmolzen werden. Die Zahlung der noch zu DDR-Zeiten geschaffenen und eher der Sozialhilfe zuzurechnenden Sozialzuschläge wurde allerdings aufgrund eines kurzfristigen Kompromisses zwischen Regierung und Opposition über das ursprünglich geplante Jahr 1991 hinaus verlängert.<sup>77</sup>

## 2.5 Integration der Zusatz- und Sonderversorgungssysteme

Die Frage, wie im Zuge der Angleichung des Rentensystems mit den Zusatz- und Sonderversorgungssystemen der DDR verfahren werden sollte, war wegen der Besonderheit dieser Systeme von besonderer politischer, rechtlicher und administrativer Bedeutung.<sup>78</sup> Die Mitgliedschaft in den Zusatz- und Sonderversorgungssystemen war in der DDR jeweils nur genau abgegrenzten Personengruppen vorbehalten. Die verschiedenen Zusatzversorgungssysteme – beispielsweise die Zusatzversorgung für Angehörige der Intelligenz – ergänzten die Rente aus der Pflichtversicherung und sicherten den Betroffenen in der Regel ein überdurchschnittliches Rentenniveau. Die Sonderversorgungssysteme für bestimmte Personenkreise, die in einem besonderen „Dienst- und Treueverhältnis“ zum Staat

73 VDR (Hrsg.), VDR Geschäftsbericht für das Jahr 1991, S. 61.

74 Stellungnahme der BfA zum RÜG, AfAuS-Drs. 12/0076, S. 3; Stellungnahme des VDR zum RÜG, AfAuS-Drs. 12/0085, S. 14, 19.

75 Kolb, Rudolf, Die Rentenüberleitung – Stand der Arbeiten und Probleme, in: VDR (Hrsg.), Aktuelles Presse-seminar des VDR – 25./26. November 1991 in Würzburg, S. 43, 56 f.

76 Ruland, Franz, Rentenüberleitung – Erfolgreiche Aufbauarbeit, Bundesarbeitsblatt (BABL) 1992, Heft 10, S. 24 ff.; siehe auch Stellungnahme des VDR zum RÜG, AfAuS-Drs. 12/0085, S. 14.

77 Ruland, Franz, Die Herstellung der Rechtseinheit in der gesetzlichen Rentenversicherung, DRV 8–9/1991, S. 518, 525 f.

78 Michaelis, Klaus, Zusatz- und Sonderversorgungssysteme der DDR, DRV 8/2000, S. 516; Ritter, Gerhard A., Der Preis der deutschen Einheit – Die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaates, München 2006, S. 235 f.



standen,<sup>79</sup> ersetzen dagegen die Leistungen der sozialen Pflichtversicherung und führten zu einem Versorgungsniveau von bis zu 90 Prozent des letzten Nettoeinkommens. Ende Juni 1990 bezogen insgesamt rund 350 000 Personen Leistungen aus Sonderversorgungssystemen.<sup>80</sup>

Bereits in der Frühphase des deutsch-deutschen Einigungsprozesses stellte sich die Frage, ob die Zusatz- und Sonderversorgungssysteme in die ihnen in etwa vergleichbaren Systeme der Bundesrepublik eingegliedert werden sollten – das heißt in die Beamtenversorgung, die betriebliche Altersversorgung oder die berufsständischen Versorgungswerke – oder ob eine Eingliederung in die gesetzliche Rentenversicherung erfolgen sollte.<sup>81</sup> Die Rentenversicherung sprach sich dabei deutlich gegen eine Überführung in die Rentenversicherung aus. Sie betonte, dass mit den Zusatz- und Sonderversorgungssystemen in der DDR zum Teil auch politisches Wohlverhalten honoriert werden sollte und dass die Leistungen nicht immer eine Beitragszahlung vorausgesetzt hätten. In der Rentenversicherung seien diese Leistungen systemfremd und durch ihre Eingliederung würde die ohnehin schwierige Angleichung der Systeme weiter erschwert. Auch sei zu befürchten, dass die Rentenversicherung trotz der vorgesehenen Erstattungsregelungen am Ende für Kosten aufzukommen hätte, die nicht in die Rentenversicherung gehörten.<sup>82</sup>

Mit diesem Anliegen fand die Rentenversicherung jedoch kein Gehör. Mit dem 1. Staatsvertrag wurden die Schließung der Zusatz- und Sonderversorgungssysteme und die Überführung der erworbenen Ansprüche in die gesetzliche Rentenversicherung vereinbart und mit dem Einigungsvertrag dann zum 31. Dezember 1991 beschlossen.<sup>83</sup>

Größeren Erfolg hatten die Bemühungen der Rentenversicherung bei einem anderen Aspekt der Diskussion um die Zusatz- und Sonderversorgungssysteme. Bereits der letzte DDR-Gesetzgeber hatte Kürzungen der in den Zusatz- und Sonderversorgungs-

systemen erworbenen Ansprüche und Anwartschaften für staatsnahe Verantwortungsträger und Mitarbeiter der Staatssicherheit beschlossen. Nach der Wiedervereinigung sorgten dann Vorschläge für heftige Diskussionen, nach denen weitere Leistungskürzungen bei Personen vorgenommen werden sollten, die gegen die Grundsätze der Menschlichkeit oder der Rechtsstaatlichkeit verstoßen hatten.<sup>84</sup> Die Rentenversicherung kritisierte vehement ein im Gesetzentwurf zum Rentenüberleitungsgesetz vorgesehenes Verfahren, nachdem es ihre Aufgabe gewesen wäre, in entsprechenden Fällen ein Verfahren über die Kürzung der Rente einzuleiten und dann auf der Grundlage des Beschlusses einer von der Bundesregierung eingesetzten Kommission abschließend zu entscheiden, ob die Rente wegen eines Verstoßes gegen die genannten Grundsätze zu kürzen sei. Der Politik gegenüber wurde verdeutlicht, dass der Rentenversicherung damit systemfremde staatliche Aufgaben zugewiesen würden; vorgeschlagen wurde, den Gesetzentwurf dahingehend zu ändern, dass die Kommission selber – und nicht die Rentenversicherung – die endgültige Entscheidung über die Leistungskürzung zu treffen habe. Die Rentenversicherungsträger würden das Verhalten der Betroffenen sicherlich nicht besser, sondern eher weniger kompetent beurteilen können als die Mitglieder einer

79 Insbesondere Angehörige des Ministeriums für Staatssicherheit, der Volkspolizei, Feuerwehr, Nationaler Volksarmee, Zollverwaltung.

80 Siehe zum Vorstehenden: *Schmähl, Winfried*, Alterssicherungspolitik in Deutschland, Tübingen 2018, S. 563 ff.; *Ritter, Gerhard A.*, Die Rentenversicherung im Prozess der deutschen Wiedervereinigung, in: Eichenhofer, Eberhard et al. (Hrsg.), *Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI*, Köln 2011, S. 67, 72; *Michaelis, Klaus*, Zusatz- und Sonderversorgungssysteme der DDR, DRV 8/2000, S. 516 ff.

81 *Schmähl, Winfried*, Alterssicherungspolitik in Deutschland, Tübingen 2018, S. 941.

82 Stellungnahme des VDR zum 1. Staatsvertrag, AfAuS-Drs. 11/1583, Vorbemerkung Ziff. 4 und unter „zu Art. 20 Abs. 1 und 2 des Staatsvertrages: Sonderversorgungssysteme“; Stellungnahme der BfA zum 1. Staatsvertrag, AfAuS-Drs. 11/1577, S. 6.

83 Tatsächlich erfolgte die Überführung dann im Rahmen des RÜG zum 1. August 1991 (*Schmähl, Winfried*, Alterssicherungspolitik in Deutschland, Tübingen 2018, S. 944).

84 *Ruland, Franz*, DRV 8–9/1991, Die Herstellung der Rechtseinheit in der gesetzlichen Rentenversicherung, S. 518, 530 ff.



darauf spezialisierten externen Kommission. Regelungen zur Begrenzung der Bemessungsgrundlage seien – mit Ausnahme des Bezuges auf die Beitragsbemessungsgrenze – mit dem System der beitragsbezogenen Rente grundsätzlich nicht vereinbar. Die Wahrscheinlichkeit, Anhaltspunkte auf einen Verstoß gegen die Menschlichkeit oder die Rechtsstaatlichkeit im Rahmen von Kontenklärungen zu finden, sei ohnehin gering.<sup>85</sup> Zudem sei damit zu rechnen, dass es aufgrund dieser Regelungen in besonderem Maße zu Rechtsstreitigkeiten kommen werde, die die Verwaltung zusätzlich belasten würden.<sup>86</sup>

Mit ihrer Kritik am beschriebenen Verfahren der Rentenkürzung hatte die Rentenversicherung Erfolg. Der Gesetzentwurf wurde geändert. Über das Ruhen der Rente – nur noch in ganz bestimmten strafrechtlich relevanten Fällen – sollte nunmehr nicht mehr der Rentenversicherungsträger, sondern das Bundesversicherungsamt auf Vorschlag einer speziell dafür eingesetzten Kommission entscheiden.<sup>87</sup> Bei der grundsätzlichen Entscheidung, die Leistungen und Anwartschaften aus den Zusatz- und Sonderversorgungssystemen der DDR in die gesetzliche Rentenversicherung zu überführen und dabei in bestimmten Fällen Zahlbetragsbegrenzungen vorzunehmen, verblieb es jedoch.

## 2.6 Finanzierung

Da die Sozialversicherung in der DDR als Einheitsversicherung organisiert war, die sowohl die Renten-, als auch die Kranken- und die Unfallversicherung umfasste (eine Arbeitslosenversicherung gab es seit 1978 in der DDR nicht mehr),<sup>88</sup> war auch die Finanzierung entsprechend gestaltet. Der von den Finanzämtern eingezogene Gesamtsozialversicherungsbeitrag in Höhe von 22,5 Prozent (von denen die Arbeitnehmer 10 Prozent, die Betriebe 12,5 Prozent trugen) deckte in etwa die Hälfte der Ausgaben der Sozialversicherung. Der darüber hin-

ausgehende Finanzbedarf wurde aus dem Staatshaushalt finanziert (Defizitdeckungsverfahren).<sup>89</sup> Im Hinblick auf die künftige Finanzierung der Rentenversicherung in der DDR entstand früh eine Diskussion darüber, wer im Rahmen einer Angleichung der Systeme die damit verbundenen Kosten zu tragen habe und ob beziehungsweise in welcher Form die Rentenversicherung der Bundesrepublik an diesen Kosten zu beteiligen sei.<sup>90</sup> Dies betraf sowohl die kurzfristige als auch die langfristige Perspektive. Kurzfristig war bereits im Sommer 1990 im Rahmen der geplanten Umstellung der Renten auf DM eine Anschubfinanzierung erforderlich<sup>91</sup> und längerfristig stand die Frage eines Finanzverbundes der Rentenversicherung in der Bundesrepublik und der DDR im Raum, wie er bereits zwischen den bundesdeutschen Rentenversicherungsträgern bestand.

Die Rentenversicherung vertrat dabei von Beginn an die Auffassung, dass bei einer Angleichung der Sozialsysteme eine Aufgliederung der Einheitsversicherung der DDR in die in der Bundesrepublik bestehen-

85 Stellungnahme des VDR zum RÜG, AfAuS-Drs. 12/0085, S. 23 ff.; *Kaltenbach, Helmut*, Überleitungsbestimmungen zur Herstellung der Rechtseinheit in der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung, in: BfA (Hrsg.), 18. Presseseminar der BfA, Berlin 1991, S. 23, 41; *Michaelis, Klaus* und *Stephan, Ralf-Peter*, Überleitung des Rentenrechts auf das Beitrittsgebiet, DAngVers 5/1991, S. 149, 158; *Ruland, Franz*, Die Herstellung der Rechtseinheit in der gesetzlichen Rentenversicherung, DRV 8–9/1991, S. 518, 529 ff.

86 Stellungnahme der BfA zum RÜG, AfAuS-Drs. 12/0076, S. 21.

87 *Ruland, Franz*, Die Herstellung der Rechtseinheit in der gesetzlichen Rentenversicherung, DRV 8–9/1991, S. 518, 532.

88 *Kaltenbach, Helmut*, Wege zur Angleichung des Rentenrechts in Deutschland, in: BfA (Hrsg.), Informationen und Perspektiven zum Rentenrecht in der DDR, Berlin, Februar 1990, S. 11, 29.

89 *Ruland, Franz*, Die Herstellung der Rechtseinheit in der gesetzlichen Rentenversicherung, DRV 8–9/1991, S. 518, 520; BfA (Hrsg.), Einigungsvertrag und gesetzliche Rentenversicherung, Berlin 1990, S. 84.

90 *Kolb, Rudolf* und *Ruland, Franz*, Die Rentenversicherung in einem sich einigenden Deutschland, DRV 3/1990, S. 150; *Schmähl, Winfried*, Alterssicherungspolitik in Deutschland, Tübingen 2018, S. 886; *Ritter, Gerhard A.*, Die Rentenversicherung im Prozess der deutschen Wiedervereinigung, in: Eichenhofer, Eberhard et al. (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI, Köln 2011, S. 67, Rz. 15; ders., Der Preis der deutschen Einheit – Die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaates, München 2006, S. 253 ff., 360 ff.

91 *Rische, Herbert*, Finanzielle Konsequenzen, in: BfA (Hrsg.), 17. Presseseminar der BfA, Berlin 1990, S. 71, 80.

den Zweige sowie separate Beitragssätze für die einzelnen Zweige unabdingbar seien.<sup>92</sup> Im Hinblick auf die Rentenversicherung sei zudem in der DDR eine deutliche Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze sowie eine Neudefinition des Staatszuschusses nach bundesdeutschem Vorbild erforderlich.<sup>93</sup> Eine Anhebung des Rentenniveaus in der DDR auf bundesdeutsches Niveau erfordere darüber hinaus einen Beitragssatz und einen Staatszuschuss auf bundesdeutschem Niveau.<sup>94</sup>

Auch im Hinblick auf die notwendige Anschubfinanzierung positionierte sich die Rentenversicherung deutlich; da es sich hierbei um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe handele, komme für deren Finanzierung die Schwankungsreserve der westdeutschen Rentenversicherung nicht infrage.<sup>95</sup> Im Hinblick auf die Möglichkeit eines Finanzverbundes zwischen west- und ostdeutschen Rentenversicherungsträgern waren die Überlegungen seitens der Rentenversicherung differenzierter. Einerseits wurde klargestellt, dass eine Sanierung der Alterssicherung der DDR Aufgabe des Staates und daher aus Steuermitteln zu finanzieren sei.<sup>96</sup> Andererseits wurde aber auch darauf hingewiesen, dass die westdeutsche Rentenversicherung von der großen Anzahl überwiegend junger und gut ausgebildeter Übersiedler aus der DDR profitiere, während die ostdeutsche Rentenversicherung durch die Abwanderung belastet werde. Komme es zu einer Konföderation oder zu einem einheitlichen Bundesstaat – das waren die im Frühjahr 1990 diskutierten Entwicklungsoptionen – werde man mit zunehmender Annäherung der beiden Alterssicherungssysteme auch an eine Erweiterung des Finanzausgleichs denken müssen.<sup>97</sup> Sobald in einem vereinigten Deutschland die finanzielle Stabilität der ostdeutschen Rentenversicherung erreicht wäre, könne die Alterssicherung schließlich auf der Grundlage eines einheitlichen Finanzverbundes organisiert werden.<sup>98</sup>

Zu klären waren aber im Verlauf des Einigungsprozesses nicht nur diese grund-

legenden Finanzierungsfragen, sondern auch eine Vielzahl von Einzelfragen. Grundsätzliche Bedeutung hatte aus Sicht der Rentenversicherung dabei unter anderem die Frage der Finanzierung von besonderen Leistungselementen, die im Zuge des Annäherungsprozesses übergangsweise in das Rentenrecht der DDR beziehungsweise – nach der staatlichen Vereinigung – in das für die neuen Länder geltende Rentenrecht eingefügt worden waren. Dies betraf etwa die Sozialzuschläge, mit denen noch zu DDR-Zeiten niedrige Renten auf Sozialhilfeniveau angehoben wurden und es betraf die Auffüllbeträge, mit denen in das bundesdeutsche Recht überführte oder nach diesem Recht berechnete Renten in jenen Fällen auf einen höheren Betrag angehoben wurden, in denen sich dieser nach DDR-Recht ergeben hätte.<sup>99</sup> Die Rentenversicherung vertrat die Position, dass diese im bundesdeutschen Rentenrecht nicht vorgesehenen Leistungen nicht aus Beitragsmitteln finanziert werden dürften. Im Hinblick auf den Sozialzuschlag konnte hierzu auch schnell ein Konsens mit der Politik dahingehend hergestellt werden, dass

92 *Quartier, Walter*, Notwendige Grundsatzentscheidungen und Sofortmaßnahmen, in: BfA (Hrsg.), 17. Presseseminar der BfA, Berlin 1990, S. 7, 12 f.; Stellungnahme der BfA zum 1. Staatsvertrag, AfAuS-Drs. 11/1577, S. 2.

93 *Rische, Herbert*, Finanzielle Konsequenzen, in: BfA (Hrsg.), 17. Presseseminar der BfA, Berlin 1990, S. 71, 77 f.

94 *Quartier, Walter*, Notwendige Grundsatzentscheidungen und Sofortmaßnahmen, in: BfA (Hrsg.), 17. Presseseminar der BfA, Berlin 1990, S. 7, 23 f.; *Rische, Herbert*, Finanzielle Konsequenzen, in: BfA (Hrsg.), 17. Presseseminar der BfA, Berlin 1990, S. 71, 82.

95 *Quartier, Walter*, Notwendige Grundsatzentscheidungen und Sofortmaßnahmen, in: BfA (Hrsg.), 17. Presseseminar der BfA, Berlin 1990, S. 7, 25; Stellungnahme des VDR zum 1. Staatsvertrag, AfAuS-Drs. 11/1583, S. 3.

96 *Kolb, Rudolf und Ruland, Franz*, Die Rentenversicherung in einem sich einigenden Deutschland, DRV 3/1990, S. 141, 150; zu einer vom VDR geforderten Änderung des Grundgesetzes: *Ritter, Gerhard A.*, Der Preis der deutschen Einheit – Die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaates, München 2006, S. 364.

97 *Kolb, Rudolf und Ruland, Franz*, Die Rentenversicherung in einem sich einigenden Deutschland, DRV 3/1990, S. 141, 150.

98 *Hüttenmeister, Peter*, Das deutsch-deutsche Rentenversicherungsrecht, in: Ruland, Franz (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung (Neuwied und Frankfurt/Main, 1990), S. 1159, 1166.

99 Siehe dazu: *Ruland, Franz*, Die Herstellung der Rechtseinheit in der gesetzlichen Rentenversicherung, DRV 8–9/1991, S. 518, 522 ff.

es sich nicht um eine Leistung der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern um eine Leistung mit Sozialhilfecharakter handele, die aus Steuermitteln zu finanzieren sei.<sup>100</sup> Im Gegensatz dazu blieb die Finanzierung der Auffüllbeträge strittig. Während des Gesetzgebungsverfahrens zum Rentenüberleitungsgesetz betonten die Rentenversicherungsträger deshalb nachdrücklich, dass es sich bei den Auffüllbeträgen um versicherungsfremde Leistungen handele, die folgerichtig aus Steuermitteln finanziert und so schnell wie möglich abgeschmolzen werden müssten.<sup>101</sup>

Die Argumentation der Rentenversicherung wurde von der Politik in vielen Punkten aufgegriffen. Auf der Grundlage des 1. Staatsvertrages führte die DDR ein gegliedertes Sozialversicherungssystem ein, hob den Beitragssatz zur Rentenversicherung auf bundesdeutsches Niveau an und erhöhte die Beitragsbemessungsgrenze von ehemals 600 Mark stufenweise auf 3 400 DM. Der mit dem Staatsvertrag vorgesehene Staatszuschuss in Höhe von 18,8 Prozent der Rentenausgaben, den die Rentenversicherung als zu niedrig kritisiert hatte,<sup>102</sup> wurde dann auf der Grundlage des Einigungsvertrages ab 1991 auf 19,8 Prozent der Rentenausgaben erhöht.<sup>103</sup> Mit dem 1. Staatsvertrag wurde auch vereinbart, dass die für die DDR-Rentenversicherung erforderliche Anschubfinanzierung aus Steuermitteln zu erfolgen habe, wie das die Rentenversicherung gefordert hatte.

Ebenfalls mit dem 1. Staatsvertrag wurde ein Finanzverbund der ostdeutschen Rentenversicherungsträger vereinbart, der mit dem Einigungsvertrag zunächst unbefristet verlängert wurde.<sup>104</sup> Dieser Verbund wurde dann jedoch mit dem Rentenüberleitungsgesetz bereits zum 1. Januar 1992 – und damit lange vor einer finanziellen Konsolidierung der ostdeutschen Rentenversicherungsträger – mit dem bestehenden Finanzverbund der Rentenversicherungsträger in den alten Ländern in einen gesamtdeutschen Finanzverbund der Träger überführt. Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens

hatte die Rentenversicherung die Einführung dieses Finanzverbundes im Hinblick auf die Schaffung einer einzigen gesamtdeutschen Solidargemeinschaft im Rahmen der Wiedervereinigung und im Hinblick auf die zusätzlichen Beitragseinnahmen aufgrund der Pendlerströme von Ost nach West akzeptiert.<sup>105</sup>

### 3. Fazit und Ausblick

Die vielfältigen Aktivitäten der Rentenversicherung im Prozess der deutsch-deutschen Wiedervereinigung können insgesamt als ein Beispiel für eine an den Fakten und gesellschaftlichen Notwendigkeiten orientierte, zielgerichtete sowie effektive Politikberatung angesehen werden. Auf die Stimme der Rentenversicherung ist zwar nicht immer in allen Einzelpunkten, aber doch hinsichtlich der wesentlichen, grundsätzlichen Ausgestaltung gehört worden. Vor allem hat die Rentenversicherung frühzeitig aufzeigen können, dass und in welcher Form eine Angleichung der beiden höchst unterschiedlichen deutschen Alterssicherungssysteme möglich war; diese Überlegungen wurden von der Politik weitgehend aufgenommen. Der Prozess der Rentenangleichung hat sich allerdings wesentlich länger hingezo-

<sup>100</sup> *Michaelis, Klaus und Stephan, Ralf-Peter*, Überleitung des Rentenrechts auf das Beitrittsgebiet, DAngVers 5/1991, S. 149, 158.

<sup>101</sup> Stellungnahme des VDR zum RÜG, AfAuS-Drs. 12/0085, S. 6; Stellungnahme der BfA zum RÜG, AfAuS-Drs. 12/0076, S. 14; *Kaltenbach, Helmut*, Leitgedanken zur Schaffung einheitlicher Lebensbedingungen in Deutschland, DAngVers 6/1991, S. 185, 186; siehe auch *Husmann, Jürgen*, Die mittelfristige und langfristige Finanzsituation der gesetzlichen Rentenversicherung, in: VDR (Hrsg.), *Aktuelles Presseseminar des VDR – 25./26. November 1991 in Würzburg*, S. 7, 16.

<sup>102</sup> Siehe dazu Stellungnahme des VDR zum 1. Staatsvertrag, AfAuS-Drs. 11/1583, zu Art. 20 Abs. 1 und 6 des Staatsvertrages.

<sup>103</sup> *Ruland, Franz*, Die Herstellung der Rechtseinheit in der gesetzlichen Rentenversicherung, DRV 8–9/1991, S. 518, 520.

<sup>104</sup> *Schmähl, Winfried*, Alterssicherungspolitik in Deutschland, Tübingen 2018, siehe Alterssicherungspolitik, S. 903.

<sup>105</sup> Stellungnahme der BfA zum RÜG, AfAuS-Drs. 12/0076, S. 12; *Schulze, Reinhold*, Aktuelle Situation der gesetzlichen Rentenversicherung, in: BfA (Hrsg.), 18. Presseseminar der BfA, Berlin 1991, S. 7, 19 f.; *Ruland, Franz*, Die Herstellung der Rechtseinheit in der gesetzlichen Rentenversicherung, DRV 8–9/1991, S. 518, 533.

gen als das von den politischen Akteuren und mit Einschränkungen auch von der Rentenversicherung zunächst erwartet worden war. Nachdem in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre der wirtschaftliche Aufholprozess und damit auch die Lohnentwicklung in den neuen Ländern zunächst rasch erfolgte, verlangsamte sich dieser Angleichungsprozess im weiteren Verlauf der 90er-Jahre und kam ab den 2000er-Jahren kaum noch voran. Dementsprechend stockte auch der an der Lohnangleichung orientierte Angleichungsprozess in der Rentenversicherung.

Je länger die Wiedervereinigung zurücklag, desto mehr entstand nun eine Diskussion darüber, ob es immer noch gerechtfertigt sei, bei der Rentenberechnung zwischen Ost- und Westdeutschland zu differenzieren. In den neuen Bundesländern wurde dabei insbesondere kritisiert, dass die Anwartschaften mit dem im Vergleich zu dem entsprechenden Westwert geringeren aktuellen Rentenwert (Ost) bewertet wurden. Das korrespondierende Verfahren, nach dem die Arbeitsentgelte im Beitrittsgebiet zunächst auf einen Westwert umgerechnet werden, um sie dann mit dem Durchschnittsentgelt des früheren Bundesgebietes ins Verhältnis zu setzen, wurde dabei oft übersehen oder nicht richtig verstanden. Möglicherweise wäre in dieser Hinsicht das von der Rentenversicherung vorgeschlagene, formal gleichwertige Verfahren verständlicher gewesen, für die Ermittlung der Rentenanswartschaften die ostdeutschen Löhne dem ostdeutschen Durchschnittsentgelt gegenüberzustellen (siehe Abschnitt 2.3).

In der anhaltenden Diskussion über das unterschiedliche Rentenrecht schlug die Rentenversicherung dann 2014 vor, die endgültige Rentenangleichung durch eine, gegebenenfalls stufenweise, parallele Angleichung aller unterschiedlichen Rechengrößen herbeizuführen.<sup>106</sup> Die Hochwertung der Arbeitsentgelte bei einer Beschäftigung in den ostdeutschen Bundesländern müsste dann parallel dazu ebenfalls abge-

baut werden. Mit dem Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz vom 17. Juli 2017 hat sich der Gesetzgeber für diesen Weg der abschließenden Rentenangleichung entschieden.

Weniger erfolgreich war die Rentenversicherung im Hinblick auf die Ablehnung einer Überführung der Zusatz- und Sonderversorgungssysteme in die gesetzliche Rentenversicherung. Die vom Gesetzgeber beschlossenen Regelungen hatten zur Folge, dass die Rentenversicherung – wie befürchtet – über viele Jahre erheblich mit Rechtsstreitigkeiten belastet wurde, die bis zum Bundesverfassungsgericht gingen. Der Gesetzgeber hat die entsprechenden Regelungen zwischenzeitlich immer wieder angepasst; bis heute werden aber über damit zusammenhängende Fragen Rechtsstreitigkeiten geführt. Für das Ansehen der Rentenversicherung war das in Ostdeutschland insgesamt sicher nicht zuträglich.

Von besonderer Bedeutung für die weitere Entwicklung der Rentenversicherung und in gewisser Weise auch des Alterssicherungssystems insgesamt war – rückblickend betrachtet – vermutlich die Frage der Finanzierung der Rentenangleichung. Der frühe Finanzverbund zwischen westdeutschen und ostdeutschen Rentenversicherungsträgern – bereits zu einem Zeitpunkt, als die ostdeutschen Rentenversicherungsträger noch weit von einer finanziellen Konsolidierung entfernt waren – hatte zur Folge, dass die Rentenangleichung und damit ein wichtiger Teil der deutschen Wiedervereinigung zu einem bedeutenden Anteil auf Kosten der Beitragszahler erfolgte. Der Druck, den das auf die Finanzierung und den Beitragsatz der gesetzlichen Rentenversicherung erzeugte, hat neben anderen Ursachen dazu beigetragen, dass sich – trotz der mit der Rentenreform 1992 eingeführten Konsolidierungsmaßnahmen – Mitte der 90er-

<sup>106</sup> Reimann, Axel, in: Aktuelles Presseseminar der Deutschen Rentenversicherung Bund am 11. und 12. November 2014 in Würzburg, Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.), Berlin 2014, S. 35, 46.

Jahre eine immer intensivere Diskussion um die finanzielle Nachhaltigkeit der Rentenversicherung entwickelte und der Gesetzgeber dann einen Paradigmenwechsel dahingehend vollzog, dass die Rentenversicherung nicht mehr alleine, sondern nur noch zusammen mit der ergänzenden privaten Vorsorge einen auskömmlichen Ruhestand gewährleisten soll.<sup>107</sup>

Mögen die Rahmenbedingungen der deutsch-deutschen Wiedervereinigung auch ohne historisches Vorbild und insoweit untypisch für den Bedarf an Politikberatung durch die Rentenversicherung gewesen sein, so wird an diesem Beispiel doch deutlich, dass die fachlich fundierte Beratung und Information von Politik und gesellschaftlichen Gruppen zu Fragen der Alterssicherung für die Weiterentwicklung der Alterssicherung von großem Wert ist. Das gilt insbesondere bei Fragestellungen und Reformprojekten, die besonders emotional diskutiert werden und in der Tagespolitik eine große Rolle spielen. Hier ist unabhängige und sachkundige Expertise besonders wichtig, bevor etwa mit kurzfristigen Maßnahmen in das auf langfristige Wirksamkeit angelegte Alterssicherungssystem eingegriffen wird.

Künftig – genauso wie in der Vergangenheit – wird es regelmäßig nötig sein, das Alterssicherungssystem an sich ändernde ökonomische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen anzupassen. Die Rentenversicherung muss und wird sich dabei aus eigener Initiative oder in Reaktion auf Vorschläge und Initiativen anderer Akteure an den Diskussionsprozessen beteiligen und ihre Kompetenz einbringen. Angesichts der umfassenden Expertise in grundsätzlichen Fragen der Alterssicherung sowie in Bezug auf die Administration des komplexen Rentenrechts, aber auch angesichts des Vertrauens vieler Millionen Versicherter, Beitragszahler und Rentner, das die selbstverwaltete Rentenversicherung genießt, ist zu wünschen, dass sich die Politik weiterhin dafür stets offen zeigt. Die Tatsache, dass die Rentenversicherung in der aktuellen

Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ – ähnlich wie in allen vergleichbaren Regierungskommissionen der Vergangenheit – mittelbar durch Vertreter der Sozialpartner und unmittelbar durch ihre Präsidentin vertreten wird, ist insoweit ein gutes Zeichen.

*Anschrift der Verfasser:*

Prof. Dr. Franz Ruland  
1992–2005 Geschäftsführer des  
Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger  
Straßlacherstraße 1b  
81479 München

Dr. Herbert Rische  
1991–2014 Präsident der  
Deutschen Rentenversicherung Bund  
(ehemals Bundesversicherungsanstalt für  
Angestellte)  
Willdenowstraße 12d  
12203 Berlin

Dr. Axel Reimann  
2014–2016 Präsident der  
Deutschen Rentenversicherung Bund  
Parforceheide 12  
14163 Berlin

Gundula Roßbach  
seit 2017 Präsidentin der  
Deutschen Rentenversicherung Bund  
Ruhrstraße 2  
10709 Berlin

<sup>107</sup> Ruland, Franz, Die gesetzliche Rentenversicherung im wiedervereinigten Deutschland – eine Bilanz, in: Bispinck, Reinhard, et al. (Hrsg.), Sozialpolitik und Sozialstaat, Festschrift für Gerhard Bäcker, Wiesbaden, 2012, S. 479 ff.; Schmähl, Winfried, Alterssicherungspolitik in Deutschland, Tübingen 2018, S. 952 f.; siehe auch Ritter, Gerhard A., Die Rentenversicherung im Prozess der deutschen Wiedervereinigung, in: Eichenhofer, Eberhard et al. (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI, Köln 2011, S. 67 Rz. 58 f. und 65 f; vgl. auch: Ritter, Gerhard A., Der Preis der deutschen Einheit – Die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaates, München 2006, S. 365 ff., 373.