

Deutsche Renten Versicherung

HERAUSGEBER DEUTSCHE RENTENVERSICHERUNG BUND (ZEITSCHRIFT SEIT 1929)

Wandel als Grundlage für eine stabile Zukunft – Rentenreform 1957: auch nach 65 Jahren noch prägend

Gundula Roßbach, Berlin

Vor rund 65 Jahren, im Januar 1957, wurden die Gesetze zur Neuregelung der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten vom Deutschen Bundestag verabschiedet. Diese Rentenreform von 1957 beinhaltet eine grundlegende Neuausrichtung der gesetzlichen Rentenversicherung, die diese bis heute prägt: Das Äquivalenzprinzip, das heißt die Verknüpfung von Beitrag und Leistung, wurde zum Kernelement der Rentenversicherung. Das Leistungsniveau wurde deutlich angehoben und durch die Einführung der sogenannten dynamischen Rente die Teilhabe der Rentnerinnen und Rentner an der gesellschaftlichen Wohlstandsentwicklung sichergestellt. Und schließlich stellte die Reform die Weichen von der Ausrichtung der Rentenversicherung am Kapitaldeckungsverfahren in Richtung auf ein umlagefinanziertes Rentensystem. Die einzelnen Elemente der Reform wurden angesichts sich ändernder Bedingungen immer wieder nachjustiert; die Grundausrichtung der Rentenreform von 1957 war aber in den vergangenen 65 Jahren ein Garant für eine gute Versorgung der Menschen im Alter und wird dies auch in Zukunft sein.

1. Einleitung

Die Rentenreform von 1957 stellte ohne Frage eine Neuausrichtung der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland dar, die diese bis heute prägt. Gut sechs Jahrzehnte nach ihrer Einführung im Rahmen der bismarckischen Sozialgesetzgebung am Ende des 19. Jahrhunderts wurde die gesetzliche Rentenversicherung durch diese Reform in mehrfacher Weise auf neue Grundlagen gestellt: Das Äquivalenzprinzip mit seiner engen Verknüpfung von Beitrag und Leistung wurde zum Kernelement der gesetzlichen Rentenversicherung. Zugleich wurde das

Leistungsniveau deutlich angehoben und mit der Einführung der lohnbezogenen Dynamik von Renten und Rentenanwartschaften die Teilhabe der Rentnerinnen und Rentner an der gesellschaftlichen Wohlstandsentwicklung ermöglicht. Und schließlich markiert die 1957er-Reform die Abkehr von dem Ziel, die gesetzliche Rentenversicherung im Kapitaldeckungsverfahren finanzieren zu wollen und stellte die Weichen in Richtung auf ein rein umlagefinanziertes Rentensystem. Mit der Rentenreform von 1957 wurde darüber hinaus auch die Funktion der gesetzlichen Rentenversicherung – ihr Leitbild – grundlegend verändert: Sie war nicht länger

ein Zuschuss für den Lebensunterhalt, sondern erhielt im Grundsatz den Charakter einer Lebensstandardsicherung.¹ Die Versicherten sollten „nach einem erfüllten Erwerbsleben“² im Alter ihren zuvor erreichten Lebensstandard in etwa aufrechterhalten können – und zwar nicht nur bei Eintritt ins Rentenalter, sondern während der gesamten Rentenbezugszeit. Die Rentenreform von 1957 stellte insofern einen grundlegenden Wandel – man könnte auch sagen: einen Paradigmenwechsel – in der Alterssicherung der Bundesrepublik Deutschland dar. Dieser Wandel war die Grundlage dafür, dass die Rentenversicherung in den vergangenen 65 Jahren trotz tiefgreifender ökonomischer, demografischer und politischer Veränderungen ihrer Aufgabe, für die Menschen nach dem Ende ihres Erwerbslebens eine angemessene Versorgung sicherzustellen, stets gerecht werden konnte. Der mit der Rentenreform von 1957 verbundene paradigmatische Wandel in der Alterssicherung war insofern die Grundlage für eine bemerkenswerte sozialpolitische Stabilität in den folgenden Jahrzehnten.

2. Wesentliche Ursachen und Motive der 1957er-Reform

2.1 Dynamische Wirtschaftsentwicklung bei statischem Rentenrecht³

In den 1950er-Jahren erlebte die Bundesrepublik Deutschland einen dynamischen wirtschaftlichen Aufschwung – der Beginn des später sprichwörtlichen „Wirtschaftswunders“. Das jährliche Wirtschaftswachstum lag in diesem Jahrzehnt im Schnitt bei über 8 Prozent, die hohe Nachkriegsarbeitslosigkeit wurde abgebaut, zur Deckung des starken Arbeitskräftebedarfes wurden die ersten „Gastarbeiter“ angeworben, Einkommen und Lebensstandard der Erwerbstätigen stiegen stetig an. An diese äußerst dynamische Wirtschaftsentwicklung war das Rentensystem jedoch nicht angepasst; eine dynamische wirtschaftliche Entwicklung traf auf eine statische Rentenversicherung.

Während die Löhne deutlich stiegen und der Wohlstand der Arbeiter/-innen und Angestellten zunahm, stagnierten die Renten.

Dies hatte seinen Grund darin, dass das damalige Rentenrecht noch weitgehend auf den im Rahmen der bismarckischen Sozialgesetze 1889 geschaffenen Grundlagen beruhte und keine regelmäßigen Anpassungen der Renten und Anwartschaften vorsah. Die Rente bestand aus einem einheitlichen, steuerfinanzierten Grundbetrag, der durch einen Steigerungsbetrag auf Basis der individuellen Beitragszahlungen ergänzt wurde. Dieser Steigerungsbetrag stellte zwar somit einen gewissen – wenn auch schwachen – Lohnbezug her; bei seiner Berechnung ging man aber von dem in den einzelnen Erwerbsjahren jeweils erzielten Nominallohn aus; der allgemeine Anstieg der Löhne im Zeitablauf wurde nicht berücksichtigt.

Damit war die Rentenberechnung in zweifacher Hinsicht statisch: Zum einen war bei der Erstfestsetzung der Rente keine Anpassung der individuellen Anwartschaften an die Entwicklung des Lohnniveaus im Verlaufe des Erwerbslebens vorgesehen; die Höhe der Rente fiel deshalb bereits zu Beginn der Rentenphase im Vergleich zum Lohn der letzten Arbeitsjahre vergleichsweise gering aus, weil sie wesentlich auf lange zurückliegenden Erwerbsphasen mit entsprechend geringen Nominallöhnen basierte. Zum anderen blieben die Renten in den Jahren des Rentenbezuges immer weiter hinter den Löhnen zurück, weil es keine regelmäßige Anpassung beziehungsweise Erhöhung der Renten gab. Die Einkommenssituation der Rentner/-innen verschlechterte sich so laufend gegenüber jener der Arbeit-

1 So etwa *Schmähel*, Die Entwicklung der Rentenversicherung vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zum Mauerfall (1945–1989), in: Eichenhofer/Rische und Schmähel (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI, Köln 2011, S. 33ff., hier: S. 43.

2 Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme, Vergleich der Alterssicherungssysteme und Empfehlungen der Kommission, Gutachten der Sachverständigenkommission Berichtsband I, Bonn 1983, S. 31.

3 Vgl. dazu und zum Folgenden: *Roßbach*, 60 Jahre dynamische Rente – Ein Erfolgsmodell feiert Geburtstag; in: *RVaktuell* (2017), S. 102–106.

nehmer/-innen; die Rentner/-innen hatten keinen Anteil an der dynamischen Lohn- und Wohlstandsentwicklung der Arbeiter/-innen und Angestellten. Erwerbseinkommen und Renten wurden zunehmend entkoppelt; die Rentner/-innen wurden immer mehr zu den „Stiefkindern des Wirtschaftswunders“.⁴

2.2 Angestrebte Kapitaldeckung der Renten nicht realisierbar

Zugleich wurde nach dem Zweiten Weltkrieg immer deutlicher, dass eine Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung im Kapitaldeckungsverfahren – wie sie bis dahin grundsätzlich angestrebt wurde – kaum realisierbar war. Zwar hatte es bereits im Vorfeld der Einführung der gesetzlichen Rentenversicherung im späten 19. Jahrhundert erhebliche Diskussionen über das geeignete Finanzierungsverfahren gegeben;⁵ die Wirtschaft plädierte damals beispielsweise für eine Finanzierung im Umlageverfahren.⁶ Begründet wurde dies in den Reichstagsverhandlungen unter anderem damit, dass bei Nutzung des Kapitaldeckungsverfahrens „eine enorme Ansammlung von Kapitalien eintreten (und) die Gegenwart viel zu hoch belastet“⁷ werde. Dem wurde aber entgegengehalten, dass im Umlageverfahren zwar die Gegenwart entlastet werde, „die Belastung der Zukunft (aber, Anm. der Autorin) sei eine unberechenbare, und eine derart leichtsinnige Wirtschaft dürfe sich ein bonus pater familias nicht zu Schulden kommen lassen“⁸, als der der Gesetzgeber betrachtet wurde. Letztendlich hat sich der Reichstag 1889 hinsichtlich der Finanzierung der Rentenversicherung dann grundsätzlich für das Kapitaldeckungsverfahren entschieden. Faktisch gab es aber von Beginn an auch erhebliche Umlageelemente – schon deshalb, weil der erforderliche Kapitalstock ja erst aufgebaut werden musste, Anspruch auf Invalidenrenten aber bereits nach einer Wartezeit von fünf Jahren bestand. Immerhin konnte in den ersten zehn Jahren nach Einführung der Rentenversicherung ein Kapitalstock aufgebaut

werden, der mehr als 10 Jahresausgaben an Renten entsprach. 1913 belief sich das Gesamtvermögen der Rentenversicherungsträger bereits auf mehr als 14 Jahresausgaben an Renten, das waren seinerzeit rund 2,7 Milliarden Reichsmark.⁹

Im Zuge der inflationären Entwicklung nach Ende des Ersten Weltkrieges kam es allerdings zu einer weitgehenden Entwertung dieser Vermögensbestände. Ende 1924 umfasste der Kapitalstock der Rentenversicherung nur noch etwa ein Siebentel des Vorkriegsniveaus.¹⁰ Grundlegende Zielsetzung, sozusagen die „Philosophie“ der Rentenversicherung, blieb gleichwohl die Kapitaldeckung als Finanzierungsverfahren. In den 1930er-Jahren versuchte man folgerichtig, das Vermögen der Rentenversicherung wieder aufzustocken, um die Anwartschaften der Versicherten so weit wie möglich abzudecken; bis Ende 1940 war immerhin ein Reinvermögen von fast 5 Milliarden Reichsmark aufgebaut worden.¹¹ Allerdings war die Rentenversicherung inzwischen verpflichtet, dieses Vermögen überwiegend in Schuldbuchforderungen des Reiches und anderen Staatspapieren anzulegen.¹²

4 Hockerts, Entwicklungslinien der 100jährigen Geschichte der gesetzlichen Rentenversicherung – Die Rentenreform 1957, in: Ruland (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung, Neuwied 1990, S. 93–104, hier: Rz. 6.

5 Vgl. generell zu den Diskussionen im Vorfeld der Verabschiedung des „Gesetzes betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung“ von 1889: Rückert, Entstehung und Vorläufer der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Ruland (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung, Neuwied 1990, S. 1–50, hier: Rz. 12 ff.

6 Siehe ebenda, Rz. 34.

7 Bosse und Woedtke, Das Reichsgesetz betreffend die Invaliditäts- und Alterssicherung, 2. Auflage, Leipzig (1891), S. 285 (Anmerkung zu § 20), archiviert unter: Max-Planck-Institut für europäische Rechtsgeschichte, Signatur Dt 15 Nk 282, <http://dlib-pr.mpier.mpg.de/mfer-cgi/kleioc/0010MFER/exec/books/%22227028%22>.

8 Ebenda.

9 Vgl. Schmidt und Thiede, Finanzierung – Grundlagen und System, in: Schuln (Hrsg.), Handbuch des Sozialversicherungsrechts, Bd. 3 (Rentenversicherungsrecht), München (1999), S. 1047–1068, hier: Rz. 16.

10 Vgl. ebenda, Rz. 18.

11 Vgl. Frerich und Frey, Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Bd. 1, Wien (1993), S. 299.

12 Vgl. Köhler, Entwicklungslinien der 100jährigen Geschichte der gesetzlichen Rentenversicherung: Die Zeit von 1891 bis 1957, in: Ruland (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung, Neuwied 1990, S. 51–92; hier: Rz 97.

Durch die Auflösung des Deutschen Reiches als Folge des Zweiten Weltkrieges wurden diese Anlagen komplett wertlos. Auch die in Immobilien angelegten Vermögensteile waren durch den Krieg zu einem erheblichen Teil zerstört oder nicht mehr für die Rentenversicherung nutzbar, da sie sich in Teilen des ehemaligen Reichsgebietes befanden, die nicht zum Gebiet der 1948 gegründeten Bundesrepublik gehörten. Der Kapitalstock zur Deckung der Renten und Rentenanwartschaften war damit erneut weitgehend entwertet. Zwar blieb auf dem Papier das Kapitaldeckungsverfahren als Finanzierungsverfahren der Rentenversicherung zunächst bestehen; in der Realität war jedoch keinerlei Basis mehr dafür gegeben.

3. Das Gesetzgebungsverfahren zur Rentenreform 1957

Spätestens Mitte der 1950er-Jahre wurde immer deutlicher, dass das statische Rentenrecht der zunehmend dynamischeren Wirtschaftsentwicklung nicht mehr gerecht werden konnte. Deshalb wurde in der damaligen Regierungskoalition unter Bundeskanzler Konrad Adenauer – die seit Anfang 1956 aus CDU/CSU, Freier Volkspartei (FVP) und Deutscher Partei (DP) gebildet wurde – ebenso wie bei der damaligen SPD-Opposition nach Wegen zu einer grundlegenden Reform des Rentenrechts gesucht. Ein wesentlicher Impuls ging dabei von dem Kölner Ökonomen und Geschäftsführer des Bundes katholischer Unternehmer, Wilfrid Schreiber, aus. Sein sogenannter Schreiberplan¹³ kann als Blaupause für die Rentenreform 1957 angesehen werden. Im Kabinett Adenauer wurde Anfang 1956 eine Vorentscheidung zugunsten einer am Schreiberplan orientierten Rentenversicherungsreform getroffen, mit der ein „Übergang von der statischen zur sogenannten ‚dynamischen Leistungsrente‘ – wenig später auch als ‚Produktivitätsrente‘ bezeichnet¹⁴ – erfolgen sollte. Im Laufe des Jahres 1956 wurden dann sowohl von der Regierungskoalition als auch

von der SPD-Opposition Gesetzentwürfe in den Bundestag eingebracht.¹⁵ Nach intensiven – und zum Teil auch innerhalb der Regierungskoalition kontrovers geführten – Diskussionen wurde die Rentenreform schließlich am 21. Januar 1957 mit den Stimmen von CDU/CSU und FVP sowie der Oppositionspartei SPD – aber bei Stimmenthaltung der der Regierungskoalition angehörenden DP und gegen die Stimmen der FDP, die Anfang 1956 aus der Regierungskoalition ausgeschieden war – beschlossen. Die Umstellung der Renten erfolgte rückwirkend zum 1.1.1957, der durchschnittliche Rentenzahlbetrag stieg hierdurch um rund 65 Prozent in der Arbeiterrentenversicherung und 72 Prozent in der Angestelltenversicherung.¹⁶ Diese massive Leistungsausweitung hätte im Rahmen eines Kapitaldeckungsverfahrens selbst dann kaum finanziert werden können, wenn – was nicht der Fall war – zum damaligen Zeitpunkt ein im Hinblick auf das vor der Reform geltende Rentenrecht ausreichend großer Kapitalstock vorhanden gewesen wäre. Denn für eine kurzfristig in Kraft tretende Leistungsausweitung in dieser Größenordnung müsste zuvor ein entsprechender Kapitalstock aufgebaut werden. Auch eine an der Lohnentwicklung orientierte Dynamik von Rentenanwartschaften und Renten wäre in einem Kapitaldeckungsverfahren kaum kalkulierbar, da sich das Wachstum kapitalgedeckter Anwartschaften und Ansprüche an den durch die Anlage des Kapitalstocks erzielten Renditen orientiert, nicht jedoch an der Entwicklung der Löhne. Nur durch die Weichenstellung in Richtung Umlageverfahren war deshalb die finanzielle Flexibilität gegeben, um die angestrebte dynamische Rente auf dem neuen, hohen Leistungs-

13 Schreiber, Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft, Köln 1955.

14 Vgl. Hockerts, a. a. O., Rz. 12.

15 Vgl. näher Schmähl, 2011, a. a. O., S. 33 ff., hier: Rz. 22. Ähnlich auch Hockerts, a. a. O., Rz. 14 f.

16 Schmähl 2011, a. a. O., Rz. 29.

niveau zu realisieren.¹⁷ Insofern kann man die Weichenstellung in Richtung auf das Umlageverfahren im Rahmen der 1957er-Reform als eine logische Konsequenz des Paradigmenwechsels von einem statischen zu einem dynamischen Rentensystem ansehen.

4. Die Ausgestaltung der wesentlichen Reformelemente

Um zu gewährleisten, dass die Renten in der sich dynamisch entwickelnden Wirtschaft mit der Lohnentwicklung der Arbeitnehmer/-innen Schritt halten und so das erhardische Versprechen vom „Wohlstand für alle“ auch für die Rentner/-innen zu realisieren, mussten Rentenanwartschaften und Renten an die Dynamik der Löhne angekoppelt werden.¹⁸ Die Reform sah dafür eine neue Rentenformel vor, nach der zwei Faktoren für die Höhe der individuellen Rente maßgeblich sein sollten, die persönliche und die allgemeine Bemessungsgrundlage.¹⁹ Die persönliche Bemessungsgrundlage bestimmte sich aus dem Verhältnis des individuellen Bruttoentgelts und des durchschnittlichen Bruttoentgelts aller Versicherten – sie war insofern sozusagen der „Vorläufer“ der Entgeltpunkte, wie wir sie heute kennen. Dieser Verhältniswert von individuellem Bruttoentgelt und Durchschnittsentgelt aller Versicherten wurde für jedes Jahr separat ermittelt, dann aufsummiert und anschließend durch die Zahl der Beitragsjahre geteilt; dieser Wert gab die individuelle Einkommensposition eines Versicherten im Durchschnitt seines Erwerbslebens wieder.

Die allgemeine Bemessungsgrundlage stellte demgegenüber den Bezug zum aktuellen Lohnniveau bei Renteneintritt sicher und orientierte sich deshalb am durchschnittlichen Bruttoentgelt aller Versicherten zum Zeitpunkt des Rentenbeginns – ähnlich dem heutigen aktuellen Rentenwert. Das Produkt aus persönlicher und allgemeiner Bemessungsgrundlage, also das aktualisierte Lebensdurchschnittsentgelt, wurde die Basis für die Festsetzung der Rentenhöhe eines/

einer Versicherten – und nicht mehr der jeweilige Nominallohn, den er/sie in seinen/ihren Erwerbsjahren verdient hatte und der für weit zurückliegende Phasen seiner/ihrer Erwerbsbiografie im Regelfall entsprechend niedrig war. Auf diese Weise wurde sichergestellt, dass die im Verlauf der Versicherungsbiografie erworbenen Rentenanwartschaften – unabhängig davon, zu welchem Zeitpunkt sie erworben wurden – bei Rentenbeginn mit Blick auf das dann aktuelle Durchschnittsentgelt dynamisiert wurden.

Damit die so festgesetzten Renten auch während der dann folgenden Rentenbezugszeit an der Wohlstandsentwicklung der Arbeitnehmer/-innen teilhaben konnten, beinhaltete die Reform als weiteres Element die jährliche Anpassung der Renten. Die Erhöhung der laufenden Renten sollte jedoch – anders als die Anpassung der allgemeinen Bemessungsgrundlage – nicht automatisch, sondern jeweils auf Basis eines gesondert vom Bundestag zu verabschiedenden Gesetzes erfolgen. Dabei sollte die Anpassung „der Entwicklung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Produktivität sowie den Veränderungen des Volkseinkommens je Erwerbstätigen“²⁰ Rechnung tragen. Erst 35 Jahre später wurde mit der Rentenreform von 1992 die heute geltende Regelung eingeführt, wonach die jährliche Anpassung der Renten zum 1.7. eines Jahres aufgrund einer Verordnung durch den Bundesarbeitsminister erfolgt und der Anpassungssatz nach einer festen Regel festgelegt wird.

Auch das zweite Kernelement der Reform, der Umstieg vom Kapitaldeckungs- zum Umlageverfahren, wurde nicht in einem Schritt vollzogen. Zunächst wurde das – nur noch auf dem Papier bestehende – Kapitaldeckungsverfahren durch das sogenannte

17 Insofern kann bereits die 1957er-Reform als Beleg für die Aussage der Rentenkommission 2020 gelten, wonach „das Umlageverfahren (...) die gesetzliche Rentenversicherung durch seine Anpassungsfähigkeit zukunftsfest“ gestaltet, vgl. Kommission Verlässlicher Generationenvertrag, Bericht der Kommission, Bd. 1, Bonn (2020), S. 14.

18 Vgl. hierzu und zum Folgenden: *Roßbach* (2017).

19 Vgl. zum Folgenden näher: *Schmähl* 2011, a. a. O., Rz. 23 ff.

20 Zitiert nach *Hockerts*, a. a. O., Rz. 22.

Abschnittsdeckungsverfahren ersetzt: Der Beitragssatz der Rentenversicherung war danach so festzulegen, dass die Einnahmen ausreichen, um alle in einem Zehnjahreszeitraum anfallenden Rentenansprüche decken zu können und zudem am Ende dieses Zeitraumes noch über eine Kapitalreserve in Höhe von einer Jahresausgabe zu verfügen. Die Reform beinhaltete insofern nur eine partielle Abkehr vom Gedanken der Kapitaldeckung. Der erste Zehnjahresabschnitt des neuen Abschnittsdeckungsverfahrens umfasste den Zeitraum von 1957 bis 1966. Um die durch die Reform massiv erhöhten Renten in diesem Deckungsabschnitt zu finanzieren, musste der Beitragssatz 1957 von zuvor 11 Prozent auf 14 Prozent angehoben werden.

Das Ende des ersten Deckungsabschnitts fiel dann aber in die Zeit der beginnenden ersten größeren Konjunkturkrise in der Bundesrepublik Deutschland. Zudem wurde für die 1970er-Jahre eine deutliche Alterung der Bevölkerung vorhergesagt – man sprach damals von einem bevorstehenden „Rentenberg“.²¹ Vor diesem Hintergrund wäre für den zweiten Deckungsabschnitt ab 1967 eine deutliche Beitragssatzanhebung erforderlich geworden. Dies erschien angesichts des ohnehin schwierigen konjunkturellen Umfeldes und den steigenden Arbeitslosenzahlen nicht hinnehmbar. Deshalb wurde das Abschnittsdeckungsverfahren aufgegeben und das Finanzierungsverfahren auf eine reine Umlage umgestellt.

5. Weiterentwicklung und Auswirkungen der 1957er-Reform

Die im Rahmen der Rentenreform von 1957 eingeführte „Dynamische Rente“ war durch die Orientierung von Renten und Rentenanwartschaften an der Entwicklung der Bruttoarbeitsentgelte gekennzeichnet. Diese grundsätzliche Brutto Lohnorientierung der Dynamik wurde bis zur Rentenreform von 1992 beibehalten. Das bedeutet jedoch nicht, dass in diesen dreieinhalb Jahrzeh-

ten die Regelungen zur Anpassung der Renten unverändert geblieben wären. Die konkrete Form der Orientierung am Brutto-lohn – etwa der Timelag zwischen Lohnentwicklung und Rentenanpassung – wurde in dieser Zeit mehrfach geändert, der Termin der Rentenanpassung verschoben, schrittweise die Beitragspflicht der Rentner/-innen in der Krankenversicherung (mit der Konsequenz einer entsprechenden Verringerung der Netto rentenanpassung) eingeführt oder in einigen Jahren die Rentenanpassung auch völlig ausgesetzt.²² Grundsätzlich orientierte sich die Rentendynamik aber bis zur Rentenreform von 1992 an der Entwicklung der Brutto Löhne.

Die dynamische Lohnentwicklung in den 1960er- und den 1970er-Jahren führte allerdings dazu, dass die Arbeitnehmerlöhne und -gehälter in zunehmendem Maße in die Steuerprogression hineinwuchsen, während die Renten wegen der damals geltenden Ertragsanteilsbesteuerung keinem vergleichbaren Abgabeanstieg ausgesetzt waren. Vor diesem Hintergrund hatte die Orientierung der Rentendynamik an der Brutto Lohnentwicklung zur Folge, dass sich die Nettoeinkommenssituation der Rentner/-innen im Vergleich zu jener der Arbeitnehmer/-innen im Laufe der Zeit zunehmend verbesserte. Nicht zuletzt deshalb wurde im Rahmen der in den frühen 1980er-Jahren einsetzenden Diskussionen um eine Anpassung der Rentenversicherung an den sich abzeichnenden demografischen Wandel auch über eine grundlegende Modifikation der Anpassungsregelungen nachgedacht. Die von der Rentenversicherung und ihrer Selbstverwaltung 1985 eingesetzte Reformkommission²³ ent-

²¹ So etwa die Sozialenquete-Kommission in ihrem 1966 vorgelegten Gutachten, vgl. *Bogs et al.*, Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Bericht der Sozialenquete-Kommission, Stuttgart u. a. (1966), S. 165 ff.

²² Zu den zahlreichen Änderungen des Rentenrechts vgl. zum Beispiel *Schmähl* (2011), S. 38–66, hier: S. 52 ff., oder *Hermann*, Entwicklungslinien der 100jährigen Geschichte der gesetzlichen Rentenversicherung: Die Zeit von 1957–1991, in: *Ruland* (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung, Neuwied (1990), S. 105–139.

²³ Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Zur langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, Gutachten der Kommission des VDR, Frankfurt 1987.

wickelte dabei den Vorschlag, die Rentendynamik künftig an der Entwicklung der Netto- und nicht mehr der Bruttolöhne auszurichten. Der Rentenanstieg sollte dadurch gedämpft und die zunehmende Verbesserung der Nettoeinkommenssituation der Rentner/-innen im Vergleich zu jener der Arbeitnehmer/-innen gestoppt werden. Dieser Umstieg von der brutto- zur nettolohnbezogenen Rentendynamik wurde 1989 als eines der wesentlichen Elemente der Rentenreform von 1992 vom Gesetzgeber beschlossen.

Im Rahmen des Rentenreformgesetzes 1999 sollte dann die Rentenanpassungsformel erneut modifiziert werden. Durch Einfügung eines sogenannten Demografischen Faktors²⁴ wollte man die – im Grundsatz weiter nettolohnbezogene – Rentenanpassung um einen Faktor ergänzen, mit dem die Veränderung der durchschnittlichen Lebenserwartung der 65-Jährigen berücksichtigt werden sollte. Bei einem Anstieg der Lebenserwartung sollte danach die Rentendynamik hinter der Nettolohnentwicklung zurückbleiben. Dieses von der christlich-liberalen Regierungskoalition beschlossene Element der geplanten Rentenreform 1999 wurde allerdings von der aus SPD und GRÜNEN nach der Bundestagswahl im Herbst 1999 gebildeten Bundesregierung zunächst ausgesetzt und dann wieder aufgehoben. Stattdessen wurden im Jahr 2000 die Renten entsprechend der Inflationsrate – also unabhängig von der Lohnentwicklung – angepasst und im Altersvermögensergänzungsgesetz für die Zeit ab 2001 die Rückkehr zu einer „modifizierten Bruttolohnanpassung“ der Renten beschlossen. Danach orientierte sich die Rentendynamik wieder an der Entwicklung der Bruttolöhne, allerdings unter Berücksichtigung der Veränderung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung; anpassungsdämpfend wirkte darüber hinaus die pauschalisierte Berücksichtigung der steigenden Aufwendungen der Arbeitnehmer/-innen für die zeitgleich eingeführte „Riester-Rente“. Eine weitere Modifikation erfuhr die Regelung zur jährlichen Rentenanpassung schließlich 2005 im Rahmen des Rentenversicherungs-

Nachhaltigkeitsgesetzes mit der Einführung des sogenannten Nachhaltigkeitsfaktors. Die im Grundsatz weiter an der Entwicklung der Bruttolöhne orientierte Rentendynamik wird durch diesen Faktor gedämpft (verstärkt), wenn sich das Verhältnis von Beitragszahlerinnen und -zahlern zu Rentenempfängerinnen und -empfängern verschlechtert (verbessert). Auf diese Weise sollte die demografische Entwicklung, soweit sie sich auf das Zahlenverhältnis von Beitragszahlerinnen und -zahlern sowie Rentenbezieherinnen und -bezieher auswirkt, bei der Rentenanpassung berücksichtigt werden.

Die „dynamische Rente“ hat insofern in den 65 Jahren seit ihrer Einführung einerseits eine bemerkenswerte Konstanz dahingehend bewiesen, dass die Dynamik von Rentenanwartschaften und Bestandsrenten sich grundsätzlich – mit Ausnahme weniger Jahre, in denen vom Gesetzgeber eine nicht regelgebundene Anpassung festgesetzt wurde – stets an der Lohnentwicklung orientiert hat. Auf der anderen Seite ist jedoch die Art und Weise, in der sich die Rentenanpassungen konkret an der Lohnentwicklung orientierten, vom Gesetzgeber immer wieder verändert worden. Im Jahr 2009 ist mit der Einführung der sogenannten Rentengarantie sogar ausgeschlossen worden, dass der aktuelle Rentenwert (und damit die laufenden Renten) nominal in einem Jahr geringer ausfallen kann als im Vorjahr – selbst dann, wenn die Lohnentwicklung negativ sein sollte. In einem solchen Fall werden die Renten nicht „negativ angepasst“ – also gesenkt –, sondern bleiben unverändert; die unterbliebene Minderung der Renten wird jedoch mit Rentenerhöhungen aufgrund der Lohnentwicklung der Folgejahre verrechnet. Bei einer negativen Entwicklung der Durchschnittslöhne wird insofern kurzfristig die Orientierung der Rentendynamik an der Lohnentwicklung aufgegeben, auf mittlere Sicht bleibt es aber bei der an der Bruttolohnentwicklung – unter

24 Vgl. hierzu und zum folgenden: *Schmähl* (2011), S. 178 ff.

Berücksichtigung der Entwicklung von Beitragssatz und Nachhaltigkeitsfaktor – orientierten Rentendynamik.²⁵

Eine erstaunliche Stabilität ist auch im Hinblick auf das zweite Kernelement der Reform von 1957 zu erkennen, der Abkehr vom Kapitaldeckungs- und der Hinwendung zum Umlageverfahren. Seinerzeit war durchaus bezweifelt worden, ob mit einem Umlageverfahren die Renten auch längerfristig verlässlich finanziert werden könnten. Insbesondere vor dem Hintergrund der für die 1970er-Jahre und dann noch einmal für die 1990er-Jahre absehbaren (und dann auch eingetretenen) deutlichen Verschlechterung der demografischen Struktur der Bevölkerung – der Anstieg der Anzahl der 65-Jährigen und Älteren im Vergleich zur Anzahl der 20- bis 65-Jährigen – wurden ein dramatischer Beitragssatzanstieg und „der Bankrott“²⁶ der Rentenversicherung befürchtet. Tatsächlich aber ist der Beitragssatz der Rentenversicherung heute – trotz eines Anstiegs der demografischen Belastung um mehr als 100 Prozent – nicht einmal um ein Drittel höher als 1957. Der aktuelle Beitragssatz liegt in etwa auf dem Niveau der 1980er-Jahre, obwohl damals vier 20- bis 64-Jährige auf einen Älteren kamen, heute aber nur noch drei.²⁷

Und auch die Befürchtung, wenn eine entsprechende Erhöhung des Beitragssatzes nicht erfolge, müsse der demografische Wandel in einer umlagefinanzierten Rentenversicherung eben zu einem entsprechenden Anstieg der Bundeszuschüsse führen, hat sich nicht bewahrheitet. Der Anteil der Bundesmittel an den gesamten Ausgaben der Rentenversicherung lag zum Zeitpunkt der Rentenreform von 1957 noch bei deutlich über 30 Prozent. Er ist dann bis Mitte der 1970er-Jahre auf weniger als 15 Prozent gesunken und auf diesem niedrigen Niveau bis in die frühen 1990er-Jahre verblieben. Mit der Rentenreform von 1992 und dann nochmals in den ersten Jahren des neuen Jahrtausends wurde der Bundeszuschuss dann mehrmals ausgeweitet, sodass er um 2010 herum wieder einen Anteil von 23 bis 24 Prozent der Ausgaben der Rentenver-

sicherung ausmachte und seither auf etwa diesem Niveau stagniert. Damit ist der durch Steuermittel finanzierte Teil der Ausgaben der Rentenversicherung heute noch immer deutlich niedriger als zum Ende der 1950er-Jahre – trotz demografischem Wandel und Leistungsausweitungen. Die umlagefinanzierte Rentenversicherung hat sich an diese Veränderungen angepasst, ohne dass dabei inakzeptable Beitragssatzanhebungen oder eine stärkere Inanspruchnahme von Steuermitteln erforderlich waren. Auch insoweit haben sich die mit der Rentenreform von 1957 vorgenommenen Weichenstellungen als erfolgreich erwiesen.

6. 65 Jahre Rentenreform 1957: eine Erfolgsgeschichte

In den sechseinhalb Jahrzehnten, die seit der Rentenreform von 1957 vergangen sind, hat sich die Welt grundlegend verändert. Die Nachkriegsfolgen in den europäischen Volkswirtschaften sind verheilt, Deutschland hat das Wirtschaftswunder und die Ölkrisen, vor allem aber die Wende in der DDR und die Wiedervereinigung erlebt. Es gab mehrere Crashes auf den Finanzmärkten, Zeiten hoher Arbeitslosigkeit, zuletzt aber auch eine mehr als zehn Jahre lang andauernde Phase wirtschaftlicher Prosperität – und dann zwei Pandemiejahre. In dieser Zeit haben sich auch die Rentenversicherung und ihre rechtlichen Regelungen verändert, wurden immer

²⁵ Die „Verrechnung“ einer unterbliebenen Minderung des aktuellen Rentenwertes in den Folgejahren wurde 2018 im Zuge des Rentenversicherungs-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetzes für die Zeit bis zum Jahr 2025 ausgesetzt. Der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP sieht aber vor, diese „Aussetzung“ bereits 2022 wieder aufzuheben, vgl. Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit (Koalitionsvertrag vom 7.12.2021), S. 73.

²⁶ So noch 1985 der Spiegel, der seinerzeit die Frage aufwarf: „Wer trägt die Last im Jahr 2000, wenn immer weniger Arbeitnehmer immer mehr Ruheständler ernähren müssen?“, vgl. Von der Rentenkrise in die Staatskrise?, in: DER SPIEGEL, Heft 10 (1985), <https://www.spiegel.de/politik/von-der-rentenkrise-in-die-staatskrise-a-ed288d40-0002-0001-0000-000013511119?context=issue>.

²⁷ Robbath, Perspektiven der Alterssicherungspolitik, in: Aulenbacher et al. (Hrsg.), Mosaiklinie Zukunftspfade (Festschrift für Hans-Jürgen Urbach), Münster (2021), S. 276–285, hier: S. 281.

wieder den sich wandelnden gesellschaftlichen und ökonomischen Bedingungen angepasst. Der Grundsatz, Rentenansparungen und Rentenansprüche orientiert an der Entwicklung der Löhne regelmäßig anzupassen, ist dabei aber ebenso beibehalten worden wie die grundsätzliche Ausrichtung auf das Umlageverfahren.

Mit diesem Ansatz – Festhalten an der Grundausrichtung, aber zugleich stetige Anpassung in der konkreten Ausgestaltung der Regelungen – ist die Rentenversicherung, sind die Versicherten und Beitragszahler/-innen, in den vergangenen 65 Jahren gut gefahren. Anders als 1957 von namhaften Ökonomen befürchtet,²⁸ hatte die Einführung der dynamischen Rente keine dramatischen Folgen für die ökonomische Entwicklung. Die Renten sind heute real – also unter Berücksichtigung der steigenden Lebenshaltungskosten – zweieinhalbmal so hoch wie 1957,²⁹ was sicher wesentlich dazu beigetragen hat, dass die Altersarmut in Deutschland im Vergleich zur Situation in den 1950er- und 1960er-Jahren massiv zurückgedrängt wurde.³⁰ Der Beitragssatz hat, allen demografischen und ökonomischen Veränderungen zum Trotz, ein erstaunliches Maß an Stabilität gezeigt: Er liegt heute mit 18,6 Prozent nur knapp ein Drittel höher als 1957 – obwohl sich die Anzahl der 65-Jährigen und Älteren im Vergleich zur Anzahl der 20- bis 65-Jährigen im selben Zeitraum mehr als verdoppelt hat. Und der Zuschuss, den der Bund aus Steuermitteln zur Finanzierung der Renten bereitstellt, macht dennoch heute einen deutlich geringeren Anteil an den Ausgaben der Rentenversicherung aus als 1957.

Insgesamt gesehen hat sich die Rentenreform von 1957 in den vergangenen 65 Jahren somit als ein Glücksfall für die deutsche Sozialpolitik erwiesen. Niemand hätte damals voraussehen können, welchen wirtschaftlichen Aufschwung Deutschland nehmen würde. Mit der Anpassung des Rentenrechts an die Bedingungen einer dynamischen Wirtschaft, den impliziten Leistungsanreizen durch die stärkere Orientierung am Äquivalenzprinzip und der verstärkten An-

passungsflexibilität durch die Hinwendung zur Umlagefinanzierung hat die Rentenreform von 1957 hierzu vermutlich ihren Beitrag geleistet.³¹ Vor allem aber hat die Reform sichergestellt, dass die Versicherten und Rentner/-innen an den Früchten der positiven wirtschaftlichen Entwicklung, die Deutschland seither genommen hat, teilhaben konnten – und das ist vermutlich die eigentliche Erfolgsgeschichte der Rentenreform von 1957.

Anschrift der Verfasserin:

Gundula Roßbach
Deutsche Rentenversicherung Bund
Präsidentin
Hohenzollerndamm 46–47
10713 Berlin

28 Zu den im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens von Ökonomen, aber auch von der Bundesbank, dem Bundesfinanzministerium und Bundeswirtschaftsminister Erhard befürchteten negativen ökonomischen Auswirkungen der Reform vgl. *Schmähl*, Die Einführung der „dynamischen Rente“ 1957: Gründe, Ziele und Maßnahmen – Versuch einer Bilanz, ZeS-Arbeitspapier 3 (2007), S. 16 f., <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-109145>.

29 Während 1957 ein Versicherter nach 45 Beitragsjahren mit Durchschnittsverdienst auf eine Monatsrente von rund 240 DM – das heißt knapp 125 Euro – kam, sind es heute rund 1540 Euro, also mehr als zwölfmal so viel. Auch unter Berücksichtigung des Anstieges der Verbraucherpreise in dieser Zeit ist die Standardrente heute immerhin rund zweieinhalbmal so hoch wie 1957, vgl. *Roßbach*, Stabilität durch 65 Jahre umlagefinanzierte Rentenversicherung, Vortrag beim Aktuellen Presseseminar der Deutschen Rentenversicherung Bund am 3. November 2021, S. 13, https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Bund/DE/Presse/Presseseminare/presseseminare_node.html?msckid=9acf44a4b3f011ec8c2ffe62cb79c15.

30 Vgl. etwa *Gebhardt* und *Thiede*, Armut im Alter: Gestern, heute ... und morgen?, in: Die Angestelltenversicherung (1997), S. 550–557.

31 Vgl. auch *Roßbach*, Mehr Wohlstand für alle – Perspektiven deutscher Rentenpolitik, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen (2021), S. 40–43.