

Deutsche Rentenversicherung

HERAUSGEBER DEUTSCHE RENTENVERSICHERUNG BUND (ZEITSCHRIFT SEIT 1929)

Die Rentenpolitik seit 2000 – eine kritische Analyse¹

Prof. Dr. Franz Ruland, München

Die Analyse der Rentenpolitik in der Zeit seit 2000 zeigt, dass es Licht und Schatten gab. Positiv zu bewerten ist die Verlängerung der Zurechnungszeit und die dadurch bewirkte Verbesserung der Renten wegen Erwerbsminderung und wegen Todes. Teuer, aber politisch nachvollziehbar ist die mehrmalige Verlängerung der Kindererziehungszeiten. Gut ist auch, dass endlich in Ost und West ein gleich hoher aktueller Rentenwert gilt. Eine Reform, die sich bislang nicht ausgewirkt hat, ist die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors. Beispiele einer völlig verfehlten Klientelpolitik sind die „Rente mit 63“ und die Einführung der Grundrente. Erhebliche Probleme werfen auch die Pläne der Ampelkoalition auf, das Mindestrentenniveau langfristig bei 48 Prozent festzuschreiben und zur Finanzierung als Beginn einer Teilkapitaldeckung der Rentenversicherung ein „Generationenkapital“ aufzubauen. Insgesamt muss konstatiert werden, dass die Politik nicht nur viel zu wenig getan hat, um die Rentenversicherung für die auf sie zukommende demografische Belastung vorzubereiten, sondern durch ständige Leistungsverbesserungen die Probleme sogar noch vergrößert hat.

1. Einführung

Der folgende Beitrag nimmt ein knappes Vierteljahrhundert deutscher Rentenpolitik in den Blick. In dieser Zeit, bis Ende 2022, haben die Ausgaben der Rentenversicherung seit 2020 über 6,1 Billionen Euro betragen; die Anzahl an gezahlten Renten ist vom 31.12.1999 bis zum 31.12.2022 von 22,7 Millionen um 3,2 Millionen auf 25,9 Millionen angestiegen.² Diese wenigen Zahlen zeigen, wie sehr es sich lohnt, die Rentenpolitik kritisch unter die Lupe zu nehmen. Dabei wird der Zeitrahmen des Beitrages nicht so sehr vom Kalender, der Jahrtau

sendwende, bestimmt, als vielmehr von der riesterschen Rentenreform durch das Altersvermögens- und das Altersvermögensergänzungsgesetz, beide sind in der ersten Hälfte 2001 beschlossen und zuvor intensiv diskutiert worden.³ Sie brachten für die Rentenversicherung einen Paradigmenwechsel. Sie

¹ Erweiterter Text eines Vortrags, den der Verfasser am 14. September 2023 auf dem Rentenberaterstag in Würzburg gehalten hat.

² Die Zahlen stammen, soweit nichts anderes angemerkt ist, aus Deutsche Rentenversicherung Bund, Rentenversicherung in Zeitreihen 2023, DRV-Schriften Band 22, 2023.

³ Altersvermögensgesetz vom 26.6.2001 (BGBl. I, S. 1310); Altersvermögensergänzungsgesetz vom 21.3.2001 (BGBl. I, S. 403).

soll nicht mehr allein, sondern nur noch zusammen mit der steuerlich geförderten betrieblichen und privaten Vorsorge im Alter ein auskömmliches Versorgungsniveau sichern. Dieser Wandel in der Rentenpolitik machte deutlich, dass mit dem Wechsel 1998 der für sie verantwortlichen Minister von Norbert Blüm⁴, der die Verantwortung 16 Jahre lang getragen hatte, zu Walter Riester nicht nur ein Austausch von Persönlichkeiten, sondern mit der rot-grünen Koalition auch ein grundlegender Wandel der Sozialpolitik verbunden war.

2. Die riestersche Rentenreform

Um die Jahrtausendwende befand sich die Rentenversicherung in einer kritischen Situation; sie war durch zwei grundlegende politische Fehlentscheidungen finanziell überfordert worden. Die erste Fehlentscheidung war die, dass die westdeutsche Rentenversicherung ab 1992 das Defizit der ostdeutschen Rentenversicherung im gesamtdeutschen Finanzverbund auszugleichen hatte.⁵ Das von der Rentenversicherung und auch von dem damaligen Bundesarbeitsminister immer wieder vorgebrachte Argument, dass die Finanzierung der Vereinigung Deutschlands eine Aufgabe der staatlichen Gemeinschaft und keine Aufgabe nur der Rentenversicherten sei,⁶ ist bei der Diskussion über das Rentenüberleitungsgesetz zwar als richtig akzeptiert worden, gefolgt ist man ihm dennoch nicht, weil die Rentenversicherung damals eine hohe Schwankungsreserve von umgerechnet fast 22 Milliarden Euro⁷ hatte, auf die man zugreifen konnte, und weil der Bund nicht noch weitere Milliarden Schulden machen wollte.⁸ Verlässliche Angaben darüber, welche Summen für diesen Ausgleich in den letzten 30 Jahren zusammengekommen sind, sind nicht veröffentlicht. Allein in den Jahren 1995 bis 2003, für die Zahlen der Rentenversicherung vorliegen, sind fast 96 Milliarden Euro zum Ausgleich des Defizits in den neuen Ländern aufgewendet worden.⁹ Nach den jährlichen Rentenversicherungs-

berichten wurde für die Jahre 1993 bis 2014 mit umgerechnet fast 238 Milliarden Euro gerechnet mit steigender Tendenz,¹⁰ für die Jahre 2018 bis 2024 waren es über 165 Milliarden Euro.¹¹ Die Rentenversicherung hat die Kosten allein für die höheren Renten aufgrund der Höherbewertung der Entgelte in den neuen Bundesländern nur für die Jahre 2017 mit 29,1 Milliarden Euro und 2020 mit 32,1 Milliarden Euro beziffert.¹² Auch wenn die finanziellen Folgen der Zuwanderung aus der (ehemaligen) DDR in die Bundesrepublik gegengerechnet werden müssen, lässt sich doch festhalten, dass der größte Teil der Kosten der Rentenüberleitung mit den Beiträgen der Versicherten aus den alten Bundesländern finanziert worden ist¹³ und auch weiterhin finanziert wird. Selbstständige, Beamte und Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze und aus Vermögen waren und sind daran nur über den steuerfinanzierten Bundeszuschuss beteiligt. Die Finanzierung der Rentenüberleitung war somit nicht nur ungerecht, sie hat auch zu

4 Zu ihm: *Ruland*, NZS 2020, 379 f.

5 Die Rentenversicherung hatte sich mit ihrer Forderung, den Finanzverbund erst nach der finanziellen Stabilisierung der ostdeutschen Rentenversicherung einzuführen, nicht durchsetzen können; andererseits hatte das Bundesfinanzministerium – ohne Erfolg – einen Finanzverbund schon ab 1990 gefordert, vgl. *Ritter*, *Wir sind das Volk! Wir sind ein Volk! – Geschichte der deutschen Einigung*, 2009, S. 59; *Schmähl*, *Alterssicherungspolitik in Deutschland*, 2018, S. 886 f.

6 *Kolb und Ruland*, DRV 1991, 141 (150); *Quartier*, *Notwendige Grundsatzentscheidungen und Sofortmaßnahmen*, in: BfA (Hrsg.), 17. Presseseminar, 1990, S. 7 (23); *Rische*, ebd., S. 71 (77 ff.); *Sozialbeirat*, BT-Drs. 12/1841, 122 f.; der VDR hatte eine Ergänzung des Art. 120 GG vorgeschlagen, vgl. *Ritter*, *Der Preis der deutschen Einheit – Die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaates*, 2006, S. 364; siehe auch *Ruland/Rische/Reimann und Roßbach*, DRV 2019, 321 (336).

7 Vgl. *Deutsche Rentenversicherung Bund* (Fn. 2), S. 249; siehe auch BT-Drs. 13/5370, 165.

8 Die Schulden Deutschlands sind von 1989 mit 474 Milliarden DM bis 1992 auf 706 Milliarden DM angestiegen, vgl. *Spohr*, *Wendezeit – Die Neuordnung der Welt nach 1989*, S. 674 f.

9 *Deutsche Rentenversicherung Bund* (Fn. 2), S. 238 f.; für die Jahre 1992 bis 1997 zum Teil höhere Angaben der Bundesbank, vgl. *Monatsbericht Oktober 1996*, S. 180; siehe auch *Schmähl* (Fn. 5), S. 1000 (Anm. 207).

10 Vgl. BT-Drs. 12/5470, 54; 13/5370, 69; 14/4730, 74.

11 BT-Drs. 20/4825, 25; 19/6240, 24.

12 Vgl. *Deutsche Rentenversicherung Bund*, *Nicht beitragsgedeckte Leistungen und Bundeszuschüsse 2020, 2021*, S. 3; *Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der nicht beitragsgedeckten Leistungen und der Bundesleistungen an die Rentenversicherung vom 13. August 2004*, DRV 2004, 569 (576); *Reineke*, DRV 2012, 1 (3).

13 Ebenso *Ritter* (Fn. 5), S. 91 f.; ders., DRV 2007, 696 (712 f.).

einer Krise der Rentenversicherung und zu einem Paradigmenwechsel in der Alterssicherungspolitik geführt.¹⁴ Damit hat die Politik die Verdienste der Rentenversicherung um die Vereinigung Deutschlands sehr schlecht honoriert. Ohne die Rentenversicherung und ohne das ihr zugrunde liegende Umlageverfahren wäre die Sozialunion Deutschlands nicht realisierbar gewesen. Ein kapitalgedecktes System wäre an dieser Aufgabe völlig gescheitert. Dass die Kosten dieser Sozialunion großenteils der Rentenversicherung aufgebürdet worden sind, ging nur kurz gut, weil die Vereinigung zunächst zu einem konjunkturellen Schub führte. Der Beitragssatz wurde im April 1991 sogar kurzfristig um einen Prozentpunkt auf 17,7 Prozent abgesenkt. Aber kurz danach verschlechterte sich die Konjunktur, schon 1992 stieg die Arbeitslosenquote von 7,3 Prozent auf 8,5 Prozent. 1995 lag sie schon bei 10,4 Prozent, 1997 bei 12,7 Prozent; den traurigen Rekord hielt sie 2005 mit 13 Prozent.¹⁵ Bekämpft wurde die hohe Arbeitslosigkeit auch damit, dass die Frühverrentung mit der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit (und nach Altersteilzeitarbeit) erleichtert wurde – die zweite Fehlentscheidung zulasten der Rentenversicherung. Sie war teuer und brachte nur wenig. 1993 verdoppelte sich die Zahl der neuen Frührentner und Frührentnerinnen wegen Arbeitslosigkeit und stieg auf rund 110 000. 1994 waren es bereits über 200 000, 1995 mit dem Altersübergangsgeld schon knapp 300 000; Ende 1996 gab es im Bestand bereits über eine Million Frührentner und Frührentnerinnen wegen Arbeitslosigkeit¹⁶ – überproportional viele aus den neuen Bundesländern. Zu den Kosten der Rentenüberleitung kamen trotz aller Warnungen der Rentenversicherung noch die Kosten der – letztlich erfolglosen – Frühverrentungspolitik hinzu. Die Folge war, dass der Beitragssatz stieg: von 17,7 Prozent 1992 auf 19,2 Prozent 1996 und auf 20,3 Prozent 1999.¹⁷ Ein weiterer Anstieg konnte nur durch permanente Einschnitte in das Leistungsrecht und durch eine kräftige Erhöhung der Bundesmittel verhindert werden. Die finanziellen Folgen

der Wiedervereinigung und der verfehlten Frühverrentungspolitik hatten die Finanzen der Rentenversicherung überfordert.¹⁸

In dieser Situation kam noch eine aggressive, alle Mittel, insbesondere die Presse einsetzende Lobbyarbeit von Banken und Versicherungen¹⁹ hinzu, die angesichts der damals in der Tat kritisch gewordenen Situation der Rentenversicherung ihre Chance sahen, im Bereich der Altersvorsorge mehr Umsatz und Gewinn machen zu können. Angesichts der trotz der Krise stark gestiegenen Aktienkurse wurde die angebliche Überlegenheit der kapitalgedeckten Vorsorge gegenüber der umlagefinanzierten Rentenversicherung so lange propagiert,²⁰ bis die sozialdemokratisch geführte Regierung Schröder unter Federführung von Walter Riester einen Paradigmenwechsel in der Alterssicherung vollzog. Ziel der Rentenversicherung war es nun nicht mehr, allein den Lebensstandard ihrer Versicherten sicherzustellen. Sie muss sich seit 2001 diese Aufgabe mit der – steuerlich sehr geförderten – ergänzenden betrieblichen und privaten Vorsorge teilen. Die private kapitalgedeckte Vorsorge, die bei der Sozialunion Deutschlands als System einer Regelalterssicherung völlig versagt hätte, hatte zehn Jahre danach wegen der Folgen der Vereinigung für die Rentenversicherung und einer verfehlten Rentenpolitik ein neues, großes Ge

14 Zum Folgenden bereits *Ruland*, Die gesetzliche Rentenversicherung im wiedervereinigten Deutschland – Eine Bilanz, in: Bispinck/Bosch/Hofemann und Naegele (Hrsg.), Sozialpolitik und Sozialstaat, FS G. Bäcker, 2012, S. 490 ff.

15 Deutsche Rentenversicherung Bund (Fn. 2), S. 286; BT-Drs. 17/3000, 47.

16 Deutsche Rentenversicherung Bund (Fn. 2), S. 179; BT-Drs. 17/3000, 47, 48.

17 Dazu auch *Ritter* (Fn. 6), S. 326.

18 Vgl. *Ritter* (Fn. 6), S. 391: „Die Überlastung der Sozialversicherungen, denen gesamtgesellschaftliche Aufgaben aufgebürdet wurden, [...] (war) eine nicht notwendige Folge der deutschen Einheit, sondern eine Konsequenz von deren verfehlter Finanzierung.“

19 Dazu *Hockerts*, Abschied von der dynamischen Rente – Über den Einzug der Demografie und der Finanzindustrie in die Politik der Alterssicherung, in: Becker/Hockerts und Tenfelde (Hrsg.), Sozialstaat Deutschland, 2010, S. 257 (268 ff.); siehe auch *Bourcard*, Die Rentenkrise – Sündenbock Demographie, 2010, S. 136 ff.; *Brettschneider*, Paradigmenwechsel als Deutungskampf. Diskursstrategien im Umbau der deutschen Alterssicherung, SozFortschritt 2009, 192 ff.

20 Dazu *Schmähl* (Fn. 5), S. 1089 ff., 1119 ff.

schäftsfeld erobert. Gerade noch rechtzeitig, denn kurz nach der Entscheidung des Gesetzgebers brachen die Aktienkurse ein, der Dax fiel von über 8000 auf knapp über 2000 Punkte. Inzwischen ist herausgearbeitet worden, wie groß bei der Einführung der Riester-Rente die Abhängigkeit der Politik von wirtschaftlichen Interessen war.²¹ 2002 ist nach der Bundestagswahl Walter Riester durch Ulla Schmidt abgelöst worden.

3. Die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors

Als trotz der 2001 beschlossenen Maßnahmen wegen der anhaltenden Schwäche der Konjunktur der Beitragssatz 2003 von 19,1 Prozent auf 19,5 Prozent angehoben werden musste, ist auf Vorschlag der von der Bundesregierung eingesetzten Kommission „Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme“ im August 2004²² die Anpassungsformel um einen „Nachhaltigkeitsfaktor“ ergänzt worden,²³ der – vereinfacht ausgedrückt – bei einer Zunahme der Zahl der Rentner und Rentnerinnen (genauer: der sogenannten Äquivalenzrentner als Maß für das Rentenvolumen) zu geringeren und bei einer Zunahme der Zahl der Beitragszahler und Beitragszahlerinnen (genauer: der sogenannten Äquivalenzbeitragszahler als Maß für das Beitragsvolumen) zu einer höheren Anpassung führt.²⁴ Dieser Faktor wird, um einerseits den Beitragssatzanstieg bis 2030 auf 22 Prozent zu begrenzen und um andererseits das Rentenniveau nicht zu sehr absinken zu lassen, mit einem Viertel gewichtet.

Betrachtet man die seit 2005 stattgefundenen Anpassungen, dann zeigt sich, dass der Nachhaltigkeitsfaktor in einer Reihe von Jahren die Anpassung gemindert, in vielen anderen jedoch die Anpassung erhöht hat. In der Summe war er bis 2023 nahezu anpassungsneutral.²⁵ Langfristig wird er aber insbesondere wegen der stärker einsetzenden demografischen Entwicklung seine die Anpassung dämpfende Funktion erfüllen. In

den Jahren 2022 bis 2036 soll er im Durchschnitt die Anpassung jährlich um etwa 0,4 Prozentpunkte mindern.²⁶

4. Die Einführung der Rente für besonders langjährig Versicherte

2009 wechselte nach der Bildung der Koalition aus CDU/CSU und FDP und einem sehr kurzen Intermezzo von Franz-Josef Jung Ursula von der Leyen von dem Familien- in das Arbeitsministerium. Rentenpolitisch ist aus ihrer vierjährigen Amtszeit lediglich in Erinnerung geblieben, dass sie eine „Zuschuss-Rente“ einführen und damit geringe Renten aufstocken wollte. Dieser heftig kritisierte Plan ist zwar am Widerstand des damaligen Koalitionspartners, der FDP, gescheitert. Er war dennoch verhängnisvoll, weil er in der folgenden Legislaturperiode von Andrea Nahles, der sozialdemokratischen Nachfolgerin von Frau von der Leyen in der großen Koalition, übernommen und nach mehreren vergeblichen Anläufen durch ihren Nachfolger, Herrn Heil, 2020 als „Grundrente“ realisiert wurde – dazu später.

In der Amtszeit von Frau Nahles ab 2013 ist mit dem RV-Leistungsverbesserungsgesetz die Rente für besonders langjährig Versicherte eingeführt worden. Damit wurde ein Wahlversprechen der SPD eingelöst, die im Werben um die Gunst der Gewerkschaften „Wiedergutmachung“ dafür leisten wollte, dass es in einer früheren großen Koalition, der von 2005 bis 2009, der von der SPD gestellte Arbeitsminister Franz Müntefering war, der die schrittweise Anhebung der Alters

21 Hockerts (Fn. 19), S. 257 (268 ff.); Schmähl, Soziale Sicherung: Ökonomische Analysen, 2009, S. 412 f.; Wehlau, Lobbyismus und Rentenreform, 2009, S. 159 ff.; siehe auch Berner, Der hybride Sozialstaat, 2009, S. 194 ff.

22 § 68 SGB VI in der Fassung des RV-Nachhaltigkeitgesetzes vom 21.7.2004 (BGBl. I, S. 1791).

23 BMGS (Hrsg.), Bericht der Kommission, 2003, S. 96, 103 ff. Der Verfasser hat dieser Kommission angehört.

24 Siehe auch Börsch-Supan/Reil-Held und Wilke, SozFortschritt 2003, 275 ff.

25 Vgl. KomGRV (Ruland), § 68 SGB VI (2022) Anmerkung 11.3; Ruland, in: Marhold/Becker und andere (Hrsg.), Arbeits- und Sozialrecht für Europa, FS Fuchs, 2020, S. 673 ff.

26 Vgl. BT-Drs. 20/4825, 46.

grenze bis 2031 von 65 auf 67 Jahre durchgesetzt hatte. Eine Ausnahme galt schon damals für besonders langjährige Versicherte, die die Wartezeit von 45 Jahren erfüllt haben; für sie blieb und bleibt es abschlagsfrei bei der Altersgrenze 65. Schon diese Ausnahme hatte heftige Kritik ausgelöst.²⁷ Die Altersgrenze für die besonders langjährigen Versicherten ist dann zum 1. Juli 2014 für vor 1953 Geborene nochmals abgesenkt worden und zwar auf 63 Jahre („Rente mit 63“). Sie steigt für die Jahrgänge ab 1953 aber wieder je Jahr um zwei Monate an (Jahrgang 1959: 64 Jahre und zwei Monate), bis sie für die ab 1964 Geborenen wieder bei 65 Jahren liegt. Durch diese Begünstigung bei der Altersgrenze würden – so die inhaltsleere Begründung²⁸ – übergangsweise jahrzehntelange Erwerbsarbeit, Kindererziehung und Pflege anerkannt.

Es war eine völlig verfehlte Entscheidung, die zu Recht allgemein auf Kritik gestoßen ist.²⁹ Die abschlagsfreie Rente mit 63 Jahren schloss keine Gerechtigkeitslücke, wie behauptet wurde, sondern schaffte nur neue Ungerechtigkeiten. Sie begünstigt Männer; Frauen erreichen die vorausgesetzten 45 Versicherungsjahre weniger oft. Von den im Rentenbestand 2022 verzeichneten 2,2 Millionen Renten für besonders langjährige Versicherte wurden nur 43,4 Prozent an Frauen gezahlt, obwohl sie rund 56 Prozent aller Altersrentner(-innen) stellen.³⁰ Sie müssen aber die Begünstigung der männlichen Versicherten mitfinanzieren. Es findet somit eine Umverteilung von den Frauen mit den niedrigeren Renten hin zu den Männern mit den meist höheren Renten statt.

Die abschlagsfreie Rente mit 63 Jahren privilegiert Versicherte mit höheren Renten. Der durchschnittliche Zahlbetrag der Renten für besonders langjährig versicherte Männer lag in den alten Bundesländern Ende 2022 bei 1728 Euro, mehr als 43 Prozent über dem durchschnittlichen Zahlbetrag der anderen Altersrentenarten an westdeutsche Männer.³¹ Wegen der vorausgesetzten 45 Versicherungsjahre steht diese Rentenart nur Versicherten mit nahezu durchgehender

Versicherungsbiografie zu. Dass sie höhere Renten beziehen, ist, weil sie länger eingezahlt haben, gerecht. Dass sie die höhere Rente zusätzlich auch noch bis zu zwei Jahre länger beziehen können – Vorteil im Durchschnitt rund 34 000 Euro – ist aber höchst ungerecht. Finanzieren müssen dies vor allem die Versicherten mit kürzerer Versicherungsdauer und niedrigeren Renten. Es findet also auch noch eine Umverteilung von arm zu reich statt.

Die Rente mit 63 suggerierte ein Versprechen, dass alle mit 63 in Rente gehen können. Sie hielt das Versprechen aber nicht. Mit 63 konnten abschlagsfrei nur die Jahrgänge vor 1953 in Rente gehen. Für die Jahrgänge danach stieg beziehungsweise steigt diese Altersgrenze wieder jährlich an. Für die damals 50-Jährigen und Jüngeren änderte sich nichts – sie müssen nur zahlen. Es findet also auch noch eine Umverteilung von jung zu alt statt.

Die abschlagsfreie Rente mit 63 hat zudem ein völlig falsches Signal gesetzt. Eine verantwortungsvolle nachhaltige Rentenpolitik hätte wegen der auf die Rentenversicherung zukommenden demografischen Probleme darauf setzen müssen, die Lebensarbeitszeit zu verlängern, statt sie zu verkürzen. Hinzu kommt, dass mit dieser Frühverrentung der Rentenversicherung viele Beitragszahler und Beitragszahlerinnen und der Wirtschaft viele Arbeitskräfte entzogen wurden, ein selbst verschuldetes Problem, das Frau Nahles nun als Präsidentin der Bundesagentur für Arbeit beklagt.

27 Sozialbeirat, BT-Drs. 18/95, 89 f.; Bäcker, ZSR 2014, 5 (9 ff.); Börsch-Supan, ifo-Schnelldienst 5/2014, 9 ff.; Boss, ifo-Schnelldienst 5/2014, 10 ff.; Kurth, ifo-Schnelldienst 5/2014, 22 ff.; Rische, RVaktuell 2014, 2 ff.; Weber, ifo-Schnelldienst 5/2014, 18 ff.; verfassungsrechtliche Bedenken: Frenz, ZRP 2014, 1 ff.

28 BT-Drs. 18/909, 2.

29 Feld/Kohlmeier und Schmidt, Wirtschaftsdienst 2014, 553 ff.; Kallweit und Kohlmeier, Das Rentenpaket der Bundesregierung. Politökonomisch geschickt – ökonomisch falsch, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier, Nr. 02/2014; Rürup und Huchzermeyer, DRV 2014, 56 ff.; zu den „Profiteuren“ der Regelung: Keck, RVaktuell 2018, 76 ff.

30 Deutsche Rentenversicherung Bund (Fn. 2), S. 179 ff.

31 Deutsche Rentenversicherung Bund (Fn. 2), S. 192 und 180; in den neuen Bundesländern sind es nur 6,5 Prozent.

5. Die Verbesserungen der „Mütterrenten“

In ihre Amtszeit als Ministerin fiel die erste der Maßnahmen zur Verbesserung der „Mütterrente“, ein Anliegen besonders der CSU. 1986 wurden durch Norbert Blüm erstmals in der Rentenversicherung Kindererziehungszeiten eingeführt. Für jedes – auch vor 1986 geborene – Kind wurde das erste Jahr dem erziehenden Elternteil, meistens der Mutter, rentenbegründend und -steigernd gutgeschrieben. Dies galt zunächst allerdings nicht für Mütter, die am 1.1.1986 bereits 65 Jahre alt oder älter waren. Ihnen ist, weil sich der Ausschluss der älteren Frauen politisch nicht halten ließ, 1987 mit dem Kindererziehungs-Leistungsgesetz³² eine entsprechende, technisch allerdings anders ausgestaltete Leistung zugebilligt worden. Mit der Rentenreform 1992 sind die Kindererziehungszeiten um zwei auf drei Jahre verlängert worden. Für ein vor 1992 geborenes Kind blieb es jedoch bei einem Jahr Kindererziehungszeit. Das ist vielfach als ungerecht empfunden worden. 2014 ist sie auf zwei Jahre³³ und 2019 auf zweieinhalb Jahre verlängert worden.³⁴ Dieses Streben nach einer Gleichbehandlung der älteren Frauen war nachvollziehbar, auch wenn man berücksichtigt, dass der Gesetzgeber häufig sozialpolitische Neuerungen sukzessiv einführen muss, weil sie sonst nicht zu finanzieren sind. So war und ist die Zeit auch in dieser Frage eine offene Flanke des Gleichheitssatzes. Eine verfassungsrechtliche Notwendigkeit zu handeln, bestand nicht. Das Bundesverfassungsgericht hatte die unterschiedliche Behandlung nicht beanstandet.³⁵ Anzuerkennen ist ebenfalls, dass auch diese Verbesserungen mit dazu beigetragen haben, dass das Bundesverfassungsgericht 2022 die rentenrechtliche Honorierung von Kindererziehungszeiten als ausreichend angesehen und nicht beanstandet hat.³⁶ Die Verbesserungen der Mütterrente waren sehr teure Maßnahmen. Allein bis 2025 belaufen sich die Mehrkosten der ersten Maßnahme auf rund 89 Milliarden Euro,³⁷ die der zwei

ten ab 2019 auf etwas mehr als 29 Milliarden Euro,³⁸ zusammen sind es gut 118 Milliarden Euro.

Ärgerlich an diesen Entscheidungen ist trotz allem zweierlei: Erstens gibt es eine hohe Kinderarmut in Deutschland; nach einer Studie der Bertelsmann Stiftung aus dem Jahre 2020 sind 21,3 Prozent der Kinder unter 18 Jahren armutsgefährdet.³⁹ Um ihnen zu helfen, ist zu wenig Geld da. Doch es werden jährlich über 12 Milliarden Euro den Großmüttern gegeben, die das Geld zumeist nicht brauchen.⁴⁰ Zweitens: Obwohl der Kinderlastenausgleich inzwischen auch politisch anerkannt eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist, wird die Erweiterung der „Mütterrente“ fast ausschließlich von den Rentenversicherten finanziert. Beamte, Selbstständige und Einkommen von Versicherten oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze und aus Vermögen brauchen sich an den Kosten nicht zu beteiligen. Das führt zu einer weiteren Umverteilung von unten nach oben. Zwar wurde der Bundeszuschuss ab 2019 etwas erhöht, im Vergleich zu den Gesamtkosten dieser beiden Maßnahmen aber völlig unzureichend.

6. Die Verlängerung der Zurechnungszeit

Notwendig war die mehrmalige Verlängerung der Zurechnungszeit. Die rentenrechtliche Absicherung bei Erwerbsminderung

32 Vom 11.7.1985 (BGBl. I, S. 1450).

33 RV-Leistungsverbesserungsgesetz vom 23.6.2014 (BGBl. I, S. 787); Begründung: BT-Drs. 18/909.

34 RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz vom 28.10.2018 (BGBl. I, S. 216); Begründung: BT-Drs. 19/4668; dazu: *Dünn und Steckmann*, DRV 2018, 281 ff.; dies., RVaktuell 2018, 212 ff.; *Ruland*, SGB 2019, 193 ff.

35 BVerfGE 87, 1 ff. = NZS 1992, 25 (27).

36 BVerfG, NZS 2022, 579 ff.

37 Vgl. BT-Drs. 18/909, 3; die dort angegebenen Werte sind – wie auch im Folgenden – mit den Rentenanpassungsraten dynamisiert worden.

38 Vgl. BT-Drs. 19/4668, 25.

39 Bertelsmann Stiftung, Factsheet „Kinderarmut in Deutschland“, 2020, S. 2.

40 Dazu *Ruland*, Die Bedeutung der Absicherung von Hinterbliebenen und bei Scheidung, in: Deutsche Rentenversicherung Bund, Die Angemessenheit der Altersrentensysteme, DRV-Schriften Band 114, 2018, S. 41 ff.

bedurfte dringend der Verbesserung. Grund war, dass auch für die Höhe der Rente bei Erwerbsminderung die Anzahl der erworbenen Entgeltpunkte und die Dauer der Versicherung die entscheidenden Parameter sind. Insbesondere bei Versicherten, die in frühen Jahren erwerbsunfähig wurden, war die Dauer der Versicherungszeit zu kurz, um eine auskömmliche Rente zu sichern. Um dies auszugleichen, gab und gibt es die Zurechnungszeit. Sie ist, obwohl beitragsfrei, Versicherungselement und schreibt bis zu ihrem Ende die Versicherungszeit fiktiv fort, erhöht somit die Zahl der anrechnungsfähigen Versicherungsjahre. Nach einer ersten Verlängerung 2001 endete die Zurechnungszeit mit dem Zeitpunkt, der sich ergab, wenn die Zeit bis zum 55. Lebensjahr in vollem Umfang, die darüber hinausgehende Zeit bis zum vollendeten 60. Lebensjahr zu einem Drittel hinzugerechnet wurde. Diese Regelung war aber immer noch unzureichend. Von 2003 bis 2013 sind die Grundversicherungsfälle bei Erwerbsminderung mit Rentenbezug von 4,1 Prozent aller Rentempfänger und -empfängerinnen wegen Erwerbsminderung um mehr als das Dreifache auf 13,6 Prozent angestiegen. In absoluten Zahlen waren es 2003 55500 Fälle, 2013 schon über 158000.⁴¹ Es war dringender Handlungsbedarf gegeben.

2014 wurde in einem ersten Schritt die Zurechnungszeit um zwei Jahre auf 62 Jahre verlängert.⁴² 2017⁴³ und zuletzt 2018⁴⁴ wurde sie noch zweimal verlängert. 2023 endet sie mit 66 Jahren, bis 2031 wird sie schrittweise auf 67 Jahre verlängert.⁴⁵ Die Zurechnungszeit kann auch Hinterbliebenen zugutekommen, wenn der/die Versicherte vor dem Erreichen der Regelaltersgrenze verstorben ist. Die Kosten dieser Maßnahmen belaufen sich bis 2025 auf über 17 Milliarden Euro mit stark steigender Tendenz.⁴⁶ Seit 2013 lässt sich im Rentenzugang ein deutlicher Anstieg der durchschnittlichen Höhe der Erwerbsminderungsrenten feststellen, von 613 auf 950 Euro monatlich im Jahr 2022.⁴⁷

Bis jetzt entfaltet die Verlängerung der Zurechnungszeit noch keine Rückwirkung auf

den Rentenbestand. Sie gilt jeweils ab dem Stichtag nur für die ab dann zugegangenen Renten wegen Erwerbsminderung oder wegen Todes. Dies ändert sich ab Juli 2024. Ab dann gibt es für diese Bestandsrenten einen Zuschlag an persönlichen Entgeltpunkten, dessen Höhe sich an der individuellen Summe der persönlichen Entgeltpunkte und an dem Zeitpunkt des Beginns der Rente orientiert.⁴⁸ Die Mehrkosten hierfür wurden für 2024 auf 1,3 und für 2025 auf 2,6 Milliarden Euro ermittelt,⁴⁹ insgesamt eine teure, aber notwendige und dringende Reform der Erwerbsminderungsrenten.

7. Der Abschluss der Rentenüberleitung

Die lange Diskussion über eine Angleichung der Renten in Ost und West hat mit dem Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz vom 17.7.2017⁵⁰ ein Ende gefunden. Unabhängig von der Lohnentwicklung sollte der aktuelle Rentenwert (Ost),⁵¹ der zum 1.7.2018 95,8 Prozent des entsprechenden Wertes in den alten Bundesländern ausgemacht hat, bis zum 1.7.2024 in sieben Schritten von je 0,7 Prozentpunkten auf 100 Prozent angehoben werden. Dann wäre die Rentenüberleitung abgeschlossen und es würde bundesweit ein einheitliches Rentenrecht gelten. Die Mehrkosten, die die Rentenversicherung wegen dieser Regelung zu tragen hat, sollten sich bis 2025 auf rund 20 Milliarden Euro belaufen.⁵²

41 Deutsche Rentenversicherung Bund (Fn. 2), S. 273.

42 Vgl. Fn. 33.

43 EM-Leistungsverbesserungsgesetz vom 17.7.2017 (BGBl. I, S. 2509); Begründung: BT-Drs. 18/11926.

44 RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz (vom 28.11.2018 (BGBl. I, S. 2016).

45 § 253a SGB VI.

46 Vgl. BT-Drs. 18/909, 3; 18/11926, 16; 19/4668, 26.

47 Deutsche Rentenversicherung Bund (Fn. 2), S. 120; ausführlich: Jess/Kasten/Lohmann und Schuth, DRV 2019, 102 (104 f.); Krickl und Kruse, RVaktuell 2019, 222 ff.

48 § 307i SGB VI.

49 BT-Drs. 20/1680, 3.

50 BGBl. I, S. 2575.

51 Dieser Wert gibt die Höhe der Monatsrente an, die ein Durchschnittsverdiener beziehungsweise eine Durchschnittsverdienerin (in den neuen Bundesländern) durch ein Jahr Beitragszahlung erwirbt.

52 BT-Drs. 18/11923, 4.

Die Rentenüberleitung war und ist eine Erfolgsgeschichte, die allerdings länger gedauert hat, als man 1992 erhoffte. Das Verhältnis der Standardrente Ost zur Standardrente West betrug am 1.7.1992, als die Überleitung begann, 62,3 Prozent. Es hat sich wegen der höheren Anpassungen in den neuen Bundesländern bis zur Jahresmitte 2000 auf 87 Prozent und bis Juli 2014 auf 92,2 Prozent erhöht. Der Zuwachs bei den Renten in den neuen Bundesländern war deutlich stärker als bei den Löhnen. Der Lohnabstand zwischen Ost- und Westdeutschland betrug 2014 noch rund 14 Prozent, 2020 immer noch 7 Prozent.⁵³ Die Gerichte hatten, weil der Aufholprozess der Renten in den neuen Bundesländern Fortschritte machte, gegen die unterschiedliche Berechnung der Renten in den neuen Bundesländern keine Bedenken.⁵⁴ Rechtlich bestand daher keine Notwendigkeit, die Rentenüberleitung durch Gesetz unabhängig von der Lohnentwicklung vorzeitig zum Abschluss zu bringen. Doch mehr als 20 Jahre nach der Wiedervereinigung war der politische Druck insbesondere in den neuen Bundesländern, dieses Kapitel nun endlich abzuschließen, so groß geworden, dass sich die Koalition zum Handeln entschlossen hatte.

Nach der Neuregelung durch das Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz sollte die Rentenüberleitung zum 1.7.2024 abgeschlossen sein. Doch haben sich wegen der deutlich höheren Lohnsteigerungen in den neuen Bundesländern aufgrund der vorgeschriebenen Vergleichsberechnung die aktuellen Rentenwerte in Ost und West bereits mit der Anpassung zum 1.7.2023 angeglichen, sodass für einen persönlichen Entgeltpunkt bundeseinheitlich der Wert von 37,60 Euro gilt.⁵⁵ Damit ist die Rentenüberleitung aber noch nicht abgeschlossen. Es gibt bis zum 1.7.2024 noch die beiden unterschiedlichen aktuellen Rentenwerte, erst dann tritt an die Stelle des aktuellen Rentenwertes (Ost) bundeseinheitlich der aktuelle Rentenwert, und es treten an die Stelle der Entgeltpunkte (Ost) Entgeltpunkte. Außerdem werden 2024 letztmalig die in den neuen Bundesländern erzielten versicherungspflichtigen Entgelte

umgewertet. Ab 2025 gelten dann auch einheitliche Beitragsbemessungsgrenzen. Da sich die Angleichung der aktuellen Rentenwerte durch die günstige Lohnentwicklung in den neuen Bundesländern beschleunigt hat, kann man wohl davon ausgehen, dass durch den Abschluss der Rentenüberleitung keine zusätzlichen Kosten entstanden sind.

8. Die Einführung der Grundrente

2020 ist mit Wirkung ab 2021 für den Rentenzugang und den Rentenbestand die von der CDU erfundene und später vor allem von der SPD und ihrem Arbeitsminister Hubertus Heil geforderte Grundrente eingeführt worden,⁵⁶ durch die die Rentenversicherung mit 1,3 bis 1,6 Milliarden Euro im Jahr belastet wird.⁵⁷ Versicherte mit niedrigem Einkommen, die mindestens 33 Jahre mit Grundrentenzeiten aufweisen, können einen steuerfreien Zuschlag zu ihrer Rente erhalten; er ist die „Grundrente“, präziser der Grundrentenzuschlag. Es gibt also keine neue Rentenart. Die Versicherten dürften – so heißt es zur Begründung⁵⁸ – im Alter eine ihrer Lebensleistung entsprechende Rente erwarten. Grundrentenzeiten sind im Wesentlichen die Versicherungszeiten mit Ausnahme von Zeiten der Arbeitslosigkeit und der Zurechnungszeit. Es wird – entgegen vielfacher Versuche, die Grundrente als Leistung für diejenigen zu rechtfertigen, die ihr Leben lang gearbeitet haben⁵⁹ – nicht vorausgesetzt, dass in diesen Zeiten eine Vollzeitbeschäftigung ausgeübt wurde. Auch eine Teilzeitbeschäftigung zählt. Berechtigt ist nur, dessen Rentenanspruch oberhalb von 30 Prozent und unterhalb von

53 Buslei/Geyer und Haan, DIW Wochenbericht Nr. 38/2020, 714 ff.

54 BSG, NZS 2013, 429 f.; 270; BSG, SozR 4-2600 § 255a Nr. 1; Sächs. LSG, NZS 2017, 833.

55 Vgl. § 1 RWBestV 2023 vom 21. Juni 2023 (BGBl. I Nr. 164 vom 26. Juni 2023).

56 Zu ihr: *Ruland*, NZS 2021, 241 ff.; *Schmidt*, Die neue Grundrente, 2021.

57 Vgl. BT-Drs. 19/18473, 5.

58 BT-Drs. 19/18473, 1; kritisch: *Ruland*, Die Verfassungswidrigkeit der Grundrente, 2020, S. 40 ff.

59 BT-Drs. 19/18473, 1.

80 Prozent der Rente eines Durchschnittsverdieners beziehungsweise einer Durchschnittsverdienerin liegt; das bedeutet, dass Renten, die nach 35 Jahren im Jahr 2023 nicht mindestens rund 395 Euro oder mehr als 1 053 Euro betragen, die Voraussetzungen grundsätzlich nicht erfüllen. Liegt die Rente in diesem Korridor, erhöht sie sich um einen Zuschlag, der sie maximal verdoppeln kann. Allerdings gelten Höchstbeträge, die sicherstellen, dass Rente und Zuschlag zusammen die 80 Prozent der Rente eines Durchschnittsverdieners beziehungsweise einer Durchschnittsverdienerin nicht übersteigen. Die Berechnungsmethode hat zur Folge, dass je höher die eigene Rente ist, ein Anspruch auf Grundrente entweder nicht besteht oder gekürzt wird. Den höchsten Zuschlag erhalten Versicherte, deren Rente 40 Prozent der Rente eines Durchschnittsverdieners beziehungsweise einer Durchschnittsverdienerin ausmacht, er beträgt 2023 460,86 Euro.⁶⁰ Je mehr die Rente diese Marke übersteigt, desto niedriger wird der Zuschlag. Er wird zudem „zur Stärkung des Äquivalenzprinzips“ um 12,5 Prozent gekürzt. Auf den Zuschlag werden alle inländischen und ausländischen Einkommen und Einkommensersatzleistungen des/der Berechtigten und seiner Ehegattin/ihrer Ehegatten angerechnet, soweit sie bestimmte Freibeträge überschreiten. Nicht angerechnet werden jedoch Vermögen und Einkommen des Partners/der Partnerin einer eheähnlichen Gemeinschaft. Diese Regelungen, die einen intensiven Datenaustausch von Rentenversicherungsträgern und Finanzbehörden voraussetzen, führen dazu, dass für die Anrechnung maßgeblich das zu versteuernde Einkommen des vorvergangenen (!) Jahres ist. Der Grundrentenbedarf wird bei der Erstbewilligung des Grundrentenzuschlags und dann jährlich durch eine umfassende Einkommensüberprüfung ermittelt. Gegen diese Neuregelung bestehen sowohl sozialpolitische als auch verfassungsrechtliche Einwände.⁶¹ Grundübel ist, dass, um den Berechtigten den als unzumutbar bewerteten Gang zum Sozialamt zu ersparen, die Grundrente in das Rentensystem integriert

wurde, obwohl sie, wie ihre Berechnung, die Einkommensanrechnung und ihre steuerliche Behandlung zeigen, keine „Rente“, sondern eine subsidiäre Leistung des sozialen Ausgleichs, eine „Sozialhilfe de luxe“ ist und deshalb in das Grundsicherungsrecht gehört hätte. Das führte zwangsläufig dazu, dass weder das Äquivalenzprinzip der Rentenversicherung noch das Subsidiaritätsprinzip der Sozialhilfe konsequent beachtet werden konnten. Die Mischung der Systeme bringt zwangsläufig Systembrüche mit sich, die meist mit Problemen der Gleichbehandlung verbunden sind. So können Versicherte, die 32 Jahre lang Vollzeit gearbeitet und entsprechend höhere Beiträge gezahlt haben, eine niedrigere Rente bekommen als Versicherte, die 35 Jahre nur halbtags gearbeitet und viel weniger Beiträge eingezahlt haben, deren originäre Rente aber durch die Grundrente aufgestockt wird. Diese Ergebnisse widersprechen dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz, das das Rentenversicherungsrecht prägt und durch den Gleichheitssatz des Grundgesetzes geboten ist. Es fordert, dass Versicherte bei gleicher Beitragsleistung gleich hohe Renten und Versicherte mit unterschiedlich hoher Beitragsleistung entsprechend unterschiedlich hohe Renten erhalten müssen. Die Grundrente begünstigt vor allem Personen, die teilzeitbeschäftigt waren. Sie können mit ihr eine gleich hohe oder höhere Gesamtrentenleistung erhalten als Personen, die nur etwas kürzer vollzeitbeschäftigt waren. Das ist mit dem Gleichheitssatz des Grundgesetzes unvereinbar. Außerdem ist die Grundrente ein nicht zu unterschätzender Anreiz, nur ein Minimum an Arbeit legal zu erbringen und den Rest schwarz; jeder Euro mehr an Beitrag würde die Grundrente kürzen.

⁶⁰ Zur Berechnung: *Ruland* (Fn. 58), S. 16.

⁶¹ Dazu und zum Folgenden *Ruland* (Fn. 58), S. 23 ff.; siehe auch *Brosius-Gersdorf*, DRV 2020, 45 (74 ff.); dies., SGB 2019, 509 ff.; *Cremer*, DRV 2020, 127 (133 ff.); *von Koppentfels-Spies*, NZS 2021, 632 (640 f.); *Papier*, DRV 2019, 1 (6 f.); *Ragnitz*, Ordo 2020, 325 ff.; *ders.*, ifo-Schnelldienst 3/2020, S. 1 ff.; *Ruland*, NZS 2019, 881 ff.; *ders.*, Wirtschaftsdienst 2019, 189 ff.; *ders.*, DRV 2018, 1 (18 f.).

Kurios ist schließlich, dass der Grundrentenzuschlag rückwirkend ab 2021 steuerfrei ist.⁶² Damit wird dieser Teil der Rente steuerrechtlich anders behandelt als der beitragsfinanzierte Rententeil, der auf dem Weg zur Vollbesteuerung 2023 zu 83 Prozent zu versteuern ist. Das seltsame Ergebnis, dass ein Rententeil, dem keine Beitragsleistung zugrunde liegt, steuerlich besser behandelt wird als eine gleich hohe beitragsfinanzierte Rente, kann – wenn überhaupt – verfassungsrechtlich nur damit gerechtfertigt werden, dass es sich bei dem Grundrentenzuschlag der Sache nach um eine Sozialhilfeleistung handelt.⁶³

Die Grundrente trägt fast nichts zur Bekämpfung von Altersarmut bei. Sie setzt eine mindestens 33-jährige Grundrentenzeit voraus. Bei einer so langen Versicherungsdauer besteht nur in sehr seltenen Fällen Altersarmut,⁶⁴ sodass sich in den meisten Fällen, in denen es zur Grundrente kommt, das Problem gar nicht gestellt hat, das mit ihr gelöst werden sollte. In den Fällen, in denen es sich stellen würde, gibt es keine Leistungen, weil wegen der geforderten 33 Jahre Grundrentenzeit die zeitlichen Voraussetzungen nicht erfüllt sind. Das Gesetz ist ungeeignet, das mit ihm verfolgte Ziel zu erreichen.

Die Anrechnung von Einkommen auf die Grundrente ist, da es sich der Sache nach um eine Sozialhilfeleistung handelt, grundsätzlich sachgerecht. Maßstab für die Einkommensanrechnung ist jedoch das zu versteuernde Einkommen. Dies ist schon deshalb problematisch, weil steuerrechtlich nur das disponible Einkommen besteuert wird, weshalb erwerbs- und existenzbedingte Aufwendungen zuvor zum Abzug gebracht werden. Daher ist das zu versteuernde Einkommen ein ungenauer Indikator dafür, ob ein Versicherter beziehungsweise eine Versicherte in der Lage ist, seinen/ihren Lebensunterhalt zu bestreiten oder nicht. So werden steuerfreie Einkommen, wie zum Beispiel Krankengeld, Unfallrenten oder Einkünfte aus geringfügiger Beschäftigung („Minijobs“) nicht berücksichtigt, obwohl sie für die Finanzierung des Lebensunterhalts von erheblicher Bedeutung

sein können. Eine gänzlich sinnwidrige Regelung ist, dass für die Einkommensanrechnung die Daten des vorvergangenen oder sogar des vorvorvergangenen Jahres maßgeblich sind; sie führt dazu, dass in den ersten beiden Jahren nach Rentenbeginn eine Grundrente häufig an der Anrechnung des höheren früheren Erwerbseinkommens scheitert, das aber nicht mehr bezogen wird.

Zudem ist die Einkommensanrechnung aus zwei Gründen verfassungswidrig: Im Gegensatz zu Einkommen wird Vermögen nicht auf die Grundrente angerechnet. Das führt zu einer Ungleichbehandlung vergleichbarer Fälle. Hat jemand sein Haus verkauft oder sich eine Kapitallebensversicherung auszahlen lassen und verrentet dann sein Vermögen, hat er keine laufenden Einkünfte, die auf die Grundrente anzurechnen wären. Hat er sein Haus vermietet oder bezieht er aus seiner Lebensversicherung eine Rente, sind Miete und Rente auf die Grundrente unter Berücksichtigung der Freibeträge anzurechnen. Da die Einkommensanrechnung nur auf den Ehegatten/die Ehegattin beschränkt ist und ganz bewusst den Partner/die Partnerin einer eheähnlichen Gemeinschaft nicht mit erfasst, wird gegenüber einer solchen Gemeinschaft die Ehe verfassungswidrig benachteiligt.⁶⁵

Es ist eine Einladung zum Betrug, dass, wenn Berechtigte ihrer Verpflichtung, Kapitalerträge anzugeben und nachzuweisen, nicht nachkommen, gesetzlich unterstellt wird, dass solche Einkünfte nicht vorliegen. Der Betrug ist ohne Risiko, geprüft wird nur eine Zufallsauswahl und selbst, wenn man dabei auffällt, muss man nur das zurückzahlen, was man zuviel bekommen hat. Was den Verwaltungsaufwand so extrem steigen lässt, ist, dass die Frage, ob eine Grundrente zu leisten ist, bei jeder Rentenbewilligung von Amts wegen zu

62 Art. 3 des Jahressteuergesetzes 2022 vom 16.12.2022 (BGBl. I, S. 2294).

63 Kritisch zu Recht *Gunkel*, in: Deutsche Rentenversicherung Bund, Aktuelles Presse-seminar der Deutschen Rentenversicherung Bund am 9. und 10. November 2022, DRV-Schriften Band 127, 2023, S. 23.

64 Vgl. BT-Drs. 18/10571, 15, 95.

65 Vgl. BVerfGE 142, 353 (Rn. 39); 87, 234 (256 ff.); siehe auch BVerfGE 105, 313 (346); 67, 186 (195 f.).

prüfen ist, da sie keinen spezifischen Antrag voraussetzt. In jedem Fall muss auch im Rentenbescheid die Frage nach der Grundrente – und sei es negativ – beantwortet werden. Dies verkompliziert die Rentenbescheide. Das alles potenzierte sich, weil auch in allen Fällen des rund 26 Millionen Fälle umfassenden Rentenbestandes Ende 2020 die Grundrentenberechtigung geprüft werden musste. Dies gilt auch für alle in das Ausland gezahlte Renten. Zwar lässt sich weitgehend maschinell die Frage klären, ob die zeitlichen Voraussetzungen der Grundrente gegeben sind. Doch es wurden 2,9 Millionen Fälle erwartet, in denen eine Ermittlung des anzurechnenden Einkommens erfolgen musste. In all diesen Fällen musste getrennt für die jeweiligen Jahre das anzurechnende Einkommen des/der Berechtigten und seiner Ehegattin/ihrer Ehegatten erhoben werden.

Die Grundrente führt zu einem enormen Verwaltungsaufwand. Die Ermittlung der Höhe des Grundrentenzuschlags und die des anzurechnenden Einkommens sind überaus verwaltungsaufwendig, zumal nicht nur das Einkommen des/der Berechtigten, sondern auch das des Ehegatten/der Ehegattin zu ermitteln und anzurechnen ist. Wie groß der Verwaltungsaufwand ist, ergibt sich schon daraus, dass, bis die Rente endgültig festgesetzt ist, zwei oder, sind auch Kapitalerträge anzurechnen, drei Bescheide ergehen müssen. Die Einkommensanrechnung muss jedes Jahr zum 1. Januar überprüft werden, was nicht nur mindestens einen weiteren Bescheid erfordert; es müssen auch, wurden Kapitalerträge verschwiegen, die zu viel gezahlten Beträge zurückgefordert werden. Es wird also in Zukunft in all diesen Fällen zwei „Anpassungen“ der Rente geben: zum 1. Januar wird die Grundrente und zum 1. Juli die Rentenhöhe angepasst. Besonderen Aufwand bereiten die Fälle, in denen die Berechtigten und ihre Ehegatten im Ausland leben und ausländische Einkünfte erzielen, die die Rentenversicherungsträger bei ihnen jedes Jahr ermitteln müssen. Davon, dass die Einkommensanrechnung „unbürokratisch“ geregelt worden sei, kann keine Rede sein.

Trotz der Grundrente kann in vielen Fällen der/die Berechtigte in besonderen Lebenslagen auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen sein. Dann erfolgt eine zweite Prüfung, dieses Mal die seiner/ihrer Bedürftigkeit.

Nach ersten Zahlen der Deutschen Rentenversicherung Bund zu den Auswirkungen der Grundrente haben Ende 2022 1,1 Millionen Rentner und Rentnerinnen einen Grundrentenzuschlag erhalten, dies entspricht einer Quote an allen Renten von rund 4,3 Prozent, sie stammen wegen der längeren Versicherungszeiten vor allem aus den neuen Bundesländern. Im Schnitt haben sich die Altersrenten um 89 Euro, das sind im Mittel rund 7,5 Prozent, erhöht. Rund drei Viertel (77 Prozent) der begünstigten Altersrenten werden an Frauen gezahlt.⁶⁶ Es sind aber nur vorläufige Zahlen, da in vielen aktuellen Zugangsfällen die Anrechnung des vor dem Rentenbeginn bezogenen, zwei Jahre zurückliegenden Erwerbseinkommens die Gewährung eines Grundrentenzuschlags verhindert hat. Eine Sonderauswertung der im Herbst 2021 vorab geprüften Fälle mit Fürsorgeleistungen verdient jedoch Beachtung. Nur in rund 100000 der 1,67 Millionen Fälle kam es Ende 2021 zu einem Zuschlag, der im Durchschnitt 98 Euro ausmachte.⁶⁷ In vielen Fällen scheiterte die Grundrente an nicht ausreichenden Grundrentenzeiten. Auch dies bestätigt, dass die Grundrente nur sehr begrenzt Altersarmut lindern kann.

Es ist eines großen Komplimentes wert, dass die Rentenversicherung Ende 2022 die Umsetzung des Grundrentengesetzes weitgehend abgeschlossen hat. Grund dafür war auch, dass die „Datenautobahn“ zur Finanzverwaltung in kürzester Zeit aufgebaut werden konnte.⁶⁸ Das hatte allerdings seinen Preis. Die Verwaltungskosten hierfür betragen mit rund 200 Millionen Euro ein Fünftel der gesamten Kosten.⁶⁹ Für die laufende Bearbeitung des Grundrentenzuschlags rechnet die

⁶⁶ Vgl. *Piel*, Vortrag auf der Vertreterversammlung der Deutschen Rentenversicherung Bund am 22. Juni 2023, S. 7 f.

⁶⁷ *Gunkel* (Fn. 63), S. 22.

⁶⁸ Vgl. *Gunkel* (Fn. 63), S. 20 ff.

⁶⁹ *Piel* (Fn. 66), S. 8.

Rentenversicherung für 2023 mit einem ähnlichen Betrag.⁷⁰ Es ließe sich noch mehr an diesem Gesetz kritisieren, so etwa an den Freibetragsregelungen im Sozialhilferecht.⁷¹ Doch das Gesagte reicht, um konstatieren zu können, dass mit diesem Gesetz ein Tiefststand der Gesetzgebungskunst erreicht wurde.

9. Die Vorhaben der jetzigen Koalition

Die jetzige Ampelkoalition hat der Rentenpolitik in den 178 Seiten ihres Koalitionsvertrages nur geringen Raum gewidmet, nur etwas mehr als zwei Seiten, selbst wenn man die Ankündigung einer Reform der Rentenbesteuerung hinzunimmt. Diese Vernachlässigung eines so wichtigen Politikbereichs ist erstaunlich, Kritiker und Kritikerinnen sahen darin eines der größten Defizite des Koalitionsvertrages.⁷² Möglicherweise gab es in diesem Bereich nicht mehr Gemeinsamkeiten der drei Parteien, die im Wahlkampf hierzu sehr unterschiedliche Positionen vertreten hatten. Der Koalitionsvertrag kündigt zahlreiche Leistungsverbesserungen an. Eine davon ist bereits realisiert. Die in den letzten Jahren nur für den Rentenzugang beschlossenen Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten sind, davon war schon die Rede, auch auf den Rentenbestand ausgeweitet worden. Des Weiteren soll das Mindestrentenniveau dauerhaft bei 48 Prozent gesichert werden, und es entspricht einem Trend der aktuellen Rentendiskussion, dass die Koalition mit einer teilweisen Kapitaldeckung der gesetzlichen Rentenversicherung beginnen will. Umgesetzt werden soll beides in dem „Rentenpaket II“, das die Koalition noch im Herbst 2023 vorlegen wollte. Erarbeitet wurde das Konzept von den Ministern Lindner und Heil, doch es hakt, weil die Grünen Bedenken haben. Beabsichtigt ist, die Haltelinie, wonach das Sicherungsniveau vor Steuern nicht unter 48 Prozent sinken darf, über 2025 hinaus unbefristet beizubehalten; die Haltelinie, wonach der Beitragssatz nicht über 20 Prozent steigen darf, soll hingegen über 2025 hinaus nicht verlängert werden. Die Beibehaltung eines

Sicherungsniveaus von 48 Prozent würde zu erheblichen Mehrkosten führen, da der Rentenversicherungsbericht 2022 für die Zeit ab 2026 von einem unter 48 Prozent sinkenden Niveau ausgeht, das 2036 nur noch 44,9 Prozent betragen soll.⁷³ Um das Rentenniveau einen Prozentpunkt anzuheben, wären 2023 6,8 Milliarden Euro notwendig. Diese Mehrkosten träfen ab 2026 auf eine Rentenversicherung, deren Beitragssatz ab 2027, weil die Babyboomer in Rente gehen, ohnehin mittelfristig auf über 21 Prozent steigen wird. Um diesen Anstieg in Grenzen zu halten und um die erheblichen Mehrkosten infolge der Garantie des Rentenniveaus zu finanzieren, soll ein „Generationenkapital“ aufgebaut werden, dessen Erträge ab 2035 der Rentenversicherung zufließen und ihre Mehrbelastung abmildern sollen. Der Koalitionsvertrag strebt eine Teildeckung durch Kapital an,⁷⁴ die das Umlageverfahren, auf dem die Rentenversicherung beruht, ergänzen soll. Eine volle Kapitaldeckung will niemand, das wäre angesichts der enormen Mittel, die dafür benötigt würden,⁷⁵ gänzlich unrealistisch. Die angestrebte teilweise Kapitaldeckung der Rentenversicherung soll die erworbenen Ansprüche absichern und Rentenniveau und Beitragssatz langfristig stabilisieren. Es geht also insoweit nicht um ein zusätzliches Vor

70 Gunkel (Fn. 63), S. 22.

71 Dazu Ruland, SGB 2022, 389 ff.

72 BdA, Bewertung des Koalitionsvertrages von SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP vom 26.11.2021, S. 22 ff.; Börsch-Supan, Die Verdrängung des demographischen Wandels, FAZ vom 24.12.2021, S. 22.

73 BT-Drs. 20/4825, 34 f.

74 Zu Problemen einer Teilkapitaldeckung in der Alterssicherung: Börsch-Supan, Zur deutschen Diskussion eines Übergangs vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren in der gesetzlichen Rentenversicherung, FinanzArchiv 1999, 400 ff.; Eitenmüller und Hain, DRV 1998, 634 ff.; Hauser, DRV 1998, 673 ff.; Müller und Roppel, Acta Demographica 1990, 107 ff.; Thullen, Gedanken zur deutschen Rentenversicherung, DRV 1983, 401 (410).

75 Frick und Grabka, Alterssicherungsvermögen dämpft Ungleichheit, Wochenbericht DIW 2010, Nr. 3, S. 8 kommen auf 4,5 Billionen Euro, ohne Hinterbliebenenversorgung; frühere (höhere) Zahlen bei Eitenmüller und Hain, Potentielle Effizienzvorteile kontra Übergangskosten, DRV 1998, 634 (643): 14,9 Billionen DM; Geppert und Ruland, DRV 1999, 1 (6); Müller und Roppel, Acta Demographica 1990, 107 (117); Recht und Haneberg, BABI. 1993/11, 5 (6).

sorgesystem außerhalb der Rentenversicherung.⁷⁶

Um das „Generationenkapital“ aufzubauen, soll der Bund ab 2024 den neuesten Meldungen nach jährlich 12 Milliarden Euro einzahlen, wobei sich der Betrag jährlich um drei Prozent erhöhen soll. In einem ersten Schritt sind für den Aufbau eines „Generationenkapitals“, wie im Koalitionsvertrag vereinbart, im Haushalt des Bundes für 2023 mit Sperrvermerk 10 Milliarden Euro als „verzinsliche Darlehen für den Aufbau eines Kapitalstocks zur Stabilisierung der Beitragssatzentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung“ bereitgestellt worden. Über die Art und den Umfang der jährlichen Mittelzuführungen muss dann jeweils der Deutsche Bundestag entscheiden. Finanzieren will der Bund dies mit verzinslichen Darlehen. Außerdem sollen dem „Generationenkapital“ Vermögenswerte des Bundes in Höhe von rund 25 Milliarden Euro zugeführt werden. Es soll bis 2035 ein Volumen von 200 Milliarden Euro erreichen. Das Kapital soll als dauerhafter Fonds in der Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Stiftung von einer unabhängigen öffentlich-rechtlichen Stelle professionell verwaltet und global angelegt werden. Gedacht ist daran, dass die Verwaltung des „Generationenkapitals“ durch den „Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung (KENFO)“ erfolgen soll. Frühestens Mitte der 2030er-Jahre sollen Erträge des Generationenkapitals an die gesetzliche Rentenversicherung ausgeschüttet werden.⁷⁷

Dieses Konzept ist zu Recht selbst in der Koalition auf viel Kritik gestoßen.⁷⁸ Da bisher nur Umriss der geplanten Bestimmungen bekannt sind, steht die Kritik unter dem Vorbehalt einer anderen, besseren gesetzlichen Regelung. Das „Generationenkapital“ soll bis 2035 durch jährliche Zahlungen des Bundes aufgebaut werden. Bis dahin werden dreimal ein neuer Bundestag gewählt und dreimal neue Koalitionen gebildet. Wer garantiert, dass die neuen Regierungen an dem Konzept der Ampelkoalition festhalten, das politisch ja nicht unumstritten ist, und dass die

Mehrheit im Bundestag jeweils zustimmt? Es ist überaus zweifelhaft, ob die Politik angesichts der vielfältigen anderen Herausforderungen einen milliardenschweren Fonds über so lange Zeit unangetastet lässt und ihn auch noch ausbaut. Es sei an den schumpeterschen Vergleich erinnert, wonach eher ein Hund einen Wurstvorrat anlegt als die Politik eine Budgetreserve. In den Ländern sind entsprechende Versuche, Fonds für die Finanzierung der Beamtenversorgung aufzubauen, gescheitert.⁷⁹ Das Kernproblem des bisher bekannt gewordenen Vorschlags ist also, dass die Politik auf der einen Seite mit der Garantie des Sicherungsniveaus über 2025 hinaus und mit den dann höheren Anpassungen für viele Jahre milliardenschwere Fakten setzt, deren Finanzierung über die Zeit andererseits aber nicht gesichert werden kann.

Zum Aufbau des Fonds sollen auch seine Gewinne beitragen. Gewinne werden vor allem durch die Wertsteigerungen der angelegten Wertpapiere erwartet. Das kann, muss aber nicht gut gehen. So hat der Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung, der seit 2017 24 Milliarden Euro zur Entsorgung von Atommüll am Kapitalmarkt anlegt und der mit der Verwaltung des „Generationenkapitals“ betraut werden soll, 2022 einen Verlust von 12 Prozent beziehungsweise 3,1 Milliarden Euro erwirtschaftet, sodass sich das Fondsvolumen auf 21,7 Milliarden Euro verringerte.⁸⁰ Der Verlust ist die eine Sorge. Die andere ist, dass die Hoffnung auf hohe Zinseinnahmen deshalb trügerisch ist, weil zunächst die Zinsen bedient werden müssen, die der Bund für die Darlehen zu zahlen hat, mit denen er seine Mittel an das „Generationenkapital“ finanziert. Es ist zwar richtig, dass sich der Bund wegen seiner Bo

⁷⁶ Dazu auch *Gunkel*, Die Rente in den Koalitionsverhandlungen, in: Aktuelles Presseseminar der Deutschen Rentenversicherung Bund am 3. und 4. November 2021, DRV-Schriften Band 124, 2022, S. 10 ff.

⁷⁷ Vgl. BMF-Monatsbericht Januar 2023, S. 8 ff.; siehe auch *BetrAV* 2023, 22.

⁷⁸ Lesenswert insbesondere Sozialbeirat, BT-Drs. 20/4825, 110 ff. ⁷⁹ *Ruland*, NZS 2018, 793 (798).

⁸⁰ *Szent-Ivanyi*, Redaktionsnetzwerk Deutschland (RND) vom 2.8.2023.

nität zu günstigeren Zinssätzen verschulden kann als andere Schuldner, aber die Phase in den vergangenen Jahren, in der er fast keine Zinsen zahlen musste, ist vorbei. Inzwischen zahlt der Bund für zehnjährige Anleihen per anno 2,7 Prozent Zinsen. Die Erträge, die das „Generationenkapital“ erhalte, wären also nur die Differenz zwischen dem Zinssatz, den der Bund zu zahlen hat, und der Rendite, die das „Generationenkapital“ erwirtschaftet. Außerdem birgt die geplante Kreditfinanzierung hohe Risiken und ändert letztlich nichts an der Belastung der künftigen Generationen.⁸¹

Aber selbst, wenn trotz allem das Volumen des „Generationenkapitals“ 2035 das angestrebte Ziel von 200 Milliarden Euro erreichen würde, könnten der Rentenversicherung selbst bei einer Nettorendite von 5 Prozent nur 10 Milliarden Euro ausgeschüttet werden, die aber den Beitragssatz nicht einmal um einen halben Prozentpunkt senken würden und die nicht einmal in der Lage wären, auch nur die durch die Verlängerung der Rentenniveaugarantie entstehenden Mehrkosten zu decken. Außerdem soll die Rentenversicherung durch die Ausschüttung von Generationenkapital frühestens 2035 entlastet werden, zu einem Zeitpunkt also, zu dem der starke Belastungsanstieg durch die demografische Veränderung fast vorüber ist. Außerdem hätte bis zu diesem Zeitpunkt die Rentenversicherung die zusätzlichen Kosten der Rentenniveaugarantie alleine zu tragen – und das zu einer Zeit, in der die Beitragsbelastung der Versicherten ohnehin stark ansteigt.

Das kann nicht sein. Das kann selbst Herr Heil nicht ernstlich wollen. Das zeigt, wir wissen aktuell noch zu wenig Konkretes über die Planungen zum Rentenpaket II. Die Diskussion in der Öffentlichkeit konzentriert sich zu sehr auf die Sinnhaftigkeit der Bildung eines „Generationenkapitals“. Sein Zusammenspiel mit der Rentenniveausicherung über 2025 hinaus wird fast nicht thematisiert. Es liegen auch keine Vorschläge vor, wie der Beitragssatzanstieg nach 2026 gemildert werden soll. Der stete Hin

weis des Bundesarbeitsministers, dass die Niveausicherung durch die Ausschüttungen des „Generationenkapitals“ finanziert würde, klärt gar nichts, weil diese Ausschüttungen frühestens erst 2035 und damit zu spät kommen und in der Höhe nicht ausreichen.

Es rächt sich nun, dass die Politik in den letzten Jahren trotz ständiger Mahnungen nichts getan hat, um für den absehbaren Anstieg der Belastungen der Rentenversicherung durch die demografische Entwicklung vorzusorgen. Sie hat stattdessen der Rentenversicherung immer neue Lasten aufgebürdet, wobei sie das Glück hatte, dass die Rentenversicherung dank einer guten Konjunktur und eines steten Zuwachses an Beitragszahlern und Beitragszahlerinnen trotzdem positive Zahlen vorweisen konnte.⁸² Nach 2027 wird es damit aber vorbei sein. Die Reserven werden aufgebraucht sein, die Beitragssätze werden steigen und die Politik wird keine neuen Wohltaten mehr verteilen können. Man kann nur hoffen, dass sie endlich diesen Zusammenhang begreift.

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. Franz Ruland
Straßlacher Straße 1B
81479 München

⁸¹ Dazu *Pimpertz* und *Schüler*, Kapitaldeckung in der gesetzlichen Rentenversicherung und privaten Altersvorsorge, 2022, S. 12.

⁸² Kritisch zur Rentenpolitik der großen Koalition bereits: *Ragnitz/Rösel/Thum* und *Werding*, Die teure Bilanz der Rentenpolitik der vergangenen Jahre, ifo-Dresden berichtet 5/21, S. 3 ff.; *Ruland*, Die Rentenpolitik der großen Koalitionen (2013–2021): Weder gerecht noch nachhaltig, in: *Nonhoff/Haunss/Klenk* und *Pritzlaff-Scheele* (Hrsg.), Gesellschaft und Politik verstehen, FS Nullmeier, 2022, S. 287 ff.