

Zur Entwicklung der Anpassungsformel und der Rentendynamik¹

Prof. Dr. Franz Ruland, München

Die Rentenformel ist das Kernstück eines jeden Rentenrechts. Sie hat zwei Aufgaben: Sie bestimmt die Höhe der Rente eines jeden Versicherten, und sie bestimmt den Umfang der Mittel, die die Gesellschaft zur Finanzierung der Renten und damit der Rentenversicherung zur Verfügung stellen muss. Im deutschen Recht besteht die Rentenformel aus zwei Bestandteilen. Der erste, die eigentliche Rentenformel (§ 64 SGB VI), ist die Formel für den Monatsbetrag der Rente. Der zweite Teil der Rentenformel ist die Anpassungsformel (§ 68 SGB VI). Sie hat in der Rentenpolitik stets eine zentrale Bedeutung gehabt. Wer auf der einen Seite die Rentenausgaben und das Rentenniveau für alle derzeitigen und künftigen Rentner/-innen und auf der anderen Seite den Beitragssatz für die jetzigen und künftigen Beitragszahler/-innen beeinflussen will, muss bei der Anpassungsformel ansetzen, zumal bei ihren Änderungen nicht wie sonst – etwa bei einer Veränderung des Rentenzugangsalters – Übergangsregelungen notwendig sind. Der finanzielle Effekt bei den Rentenausgaben, der Höhe des Beitragssatzes und der des Bundeszuschusses tritt praktisch sofort ein und ist dauerhaft, weil die Änderungen den Rentenbestand und alle künftigen Renten gleichermaßen betreffen. Mit jeder Anpassungsentscheidung wird das Sicherungsziel der Rentenversicherung – ausgedrückt entweder im Brutto- oder im Nettorentenniveau – konkretisiert oder neu definiert. Wegen der großen Bedeutung der Anpassung der Renten ist es wichtig, sich immer wieder auch ihre Geschichte vor Augen zu führen. Sie hat dazu geführt, dass sich die Renten seit 1957 um 1435 Prozent erhöht haben. Der folgende Beitrag zeichnet die sehr wechselvolle Geschichte der Anpassung und damit der Rentendynamik nach. Er macht deutlich, wie sehr und wie oft der Gesetzgeber die Anpassungsformel für seine rentenpolitischen Ziele genutzt hat. Das hat – besonders in letzter Zeit – die Anpassungsformel nahezu unverständlich werden lassen. Der Beitrag versucht gleichwohl, sie zu erläutern. Er diskutiert auch die verschiedenen Pläne, wie zum Beispiel die des Rentenpakets II der ehemaligen Ampelkoalition, die Anpassungsformel zu ändern.

1. Die Rentenreform von 1957

1.1 Die Einführung der dynamischen Rente

Bis zur Reform 1957 berechnete sich die Rente aus einem Grund- und einem Steigerungsbetrag.² Die so festgestellte Rente wurde über die Zeit unverändert geleistet. Dies hatte zur Folge, dass die Geldentwertung ebenso wie Einkommenszuwächse der Versicherten während der Rentenlaufzeit zu keiner Rentenerhöhung führten. Deshalb fielen die Renteneinkommen immer weiter hinter die Erwerbseinkommen zurück. Zwar sind die Grundbeträge mehrfach erhöht und Teuerungs- und Ausgleichs-

lagen eingeführt worden,³ doch konnten all diese Maßnahmen nicht verhindern, dass

¹ Der Autor war bis 2004 Geschäftsführer des (früheren) Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) und von 2009 bis 2013 Vorsitzender des Sozialbeirats der Bundesregierung. Der Beitrag geht auf seine langjährige Kommentierung der Vorschriften über die Anpassung im Kommentar zum Recht der gesetzlichen Rentenversicherung (KomGRV), dem früheren „Verbandskommentar“, zurück, der seit 2024 nicht mehr fortgeführt wird.

² Einzelheiten bei Nitsche, Die Geschichte des Leistungs- und Beitragsrechts der gesetzlichen Rentenversicherung von 1889 bis zum Beginn der Rentenreform, 1986, S. 492 ff.; Schmähl, in: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Band 3, 1949–1957, 2006, S. 361 ff.

³ Vgl. Hilpert, Wohlfahrtsstaat der Mittelschichten – Sozialpolitik und gesellschaftlicher Wandel 1949–1975, 2012, S. 55 ff.; Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland – Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945–1957, 1980, S. 171 f.; Köhler, in: VDR und Ruland (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung (HdR), 1990, S. 86 ff.; Kohl, DRV 1990, 589 (613); Nitsche (Fn. 2), S. 299 ff.; Schmähl (Fn. 2), S. 362 ff., 373 ff.

die Rentner/-innen im Einkommensgefüge immer weiter abrutschten und in Not gerieten. Die sozialpolitisch grundlegende Neuerung der Reform 1957⁴ war die Einführung der „dynamischen“ Rente. Die RV-Neuregelungsgesetze sollten ein „Auseinanderfallen von Verdienenden und von Nicht-Erwerbstätigen für die Gegenwart beseitigen und für die Zukunft verhindern“.⁵ Die Rente sollte, auf der Grundlage des beitragspflichtigen Lebensdurchschnittsentgelts berechnet, Lohnersatzleistung sein und (allein) den Lebensstandard sichern.

In der alten Rentenformel der Reichsversicherungsordnung (RVO), des Angestelltenversicherungsgesetzes (AVG) und des Reichsknappschaftsgesetzes (RKG) war die allgemeine Bemessungsgrundlage der Faktor, mit dem der persönliche Vomhundertsatz des Versicherten (§ 32 Abs. 1 AVG, § 1255 Abs. 1 RVO, § 54 Abs. 1 RKG jeweils alte Fassung [a. F.]) auf die allgemeinen Einkommensverhältnisse zum Zeitpunkt des Eintritts des Versicherungsfalles bezogen wurde. Auch die Anpassung der Bestandsrenten wurde darüber gesteuert. Damit war bis zur Rentenreform des Jahres 1992 die allgemeine Bemessungsgrundlage der Faktor innerhalb der Rentenformel, der für die Rentendynamik in den (alten) Bundesländern verantwortlich war. Abgeleitet wurde sie aus den durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelten aller Versicherten, wobei auf deren Veränderung innerhalb bestimmter Zeiträume abgestellt wurde.⁶ Es handelte sich um eine reine Bruttoanpassung, für die es jeweils eines Rentenanpassungsgesetzes (§ 49 Abs. 1 AVG, § 1272 Abs. 1 RVO, § 71 Abs. 1 RKG jeweils a. F.) bedurfte.

Die seitdem berechneten Renten waren und sind individuell, aktualisiert und dynamisch:⁷

- Individuell: Das versicherte Bruttoentgelt wurde nach der Reform 1957 über die Werteinheiten zum persönlichen Vomhundertsatz; er kennzeichnete die – wie es das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) einmal bezeichnet hat – „Rangstelle“ des Versicherten,⁸ das heißt seine Stellung, die

er innerhalb des Einkommensgefüges der Versichertengemeinschaft erworben hat.

- Aktualisiert: Der persönliche Vomhundertsatz wurde bei Eintritt des Versicherungsfalles mit der allgemeinen Bemessungsgrundlage, die der Entwicklung des Durchschnittsentgelts aller Versicherten folgte, verknüpft (persönliche Bemessungsgrundlage).
- Dynamisch: Die laufenden Renten wurden so entsprechend der Entwicklung der allgemeinen Bemessungsgrundlage jährlich angepasst.

Damit wurde in der Rentenversicherung das Prinzip der „Anteilsgerechtigkeit“ („Teilhabäquivalenz“) realisiert.⁹ „Anteilsgerechtigkeit“ bedeutet auf der Seite der Beitragszahler,

- dass zur gleichen Zeit die Versicherten bei gleich hohem beitragspflichtigem Einkommen an der Finanzierung der Renten mit einem gleich hohen Beitrag belastet sind, und
- jeder durch gleich hohe Beiträge auch gleich hohe Anrechte auf Leistungen (Werteinheiten, jetzt Entgeltpunkte) erwirbt.

Das führt, betrachtet man die Seite der Leistungsempfänger, dazu, dass

⁴ Zu ihr vor allem *Hermann*, in: HdR (Fn. 3), Rz. 4/6 ff.; *Hockerts*, (Fn. 3), S. 216 ff.; ders., in: HdR, Rz. 3/1 ff.; *Kohl*, DRV 1990, 589 (614 f.); *Roth*, Rentenpolitik in der Bundesrepublik, 1989, S. 25 ff.; *Schmähl* (Fn. 2), S. 393 ff.; ders., in: Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.), Die gesetzliche Rente in Deutschland – 50 Jahre Sicherheit durch Anpassungen, DRV-Schriften, Band 73, 2007, S. 9 ff.; *Unger*, Die Dynamisierung von Altersrenten – eine Bestandsaufnahme der Zielsetzungen, Regelungen und Optionen der Weiterentwicklung eines dynamischen Alterssicherungssystems am Beispiel des deutschen Dreischichten-Modells, Diss. Phil., Vechta, 2016, S. 124 ff.

⁵ BT-Drs. 11/2437, 58.

⁶ Vgl. *Langen*, DAngVers 1988, 200.

⁷ Vgl. VDR, Zur langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, 1987, S. 86.

⁸ BVerfGE 54, 11 (28).

⁹ Dazu: *Ruland*, in: von Maydell (Hrsg.), Lexikon des Rechts (LdR) – Sozialrecht, 1986, S. 258 f.; ähnlich *Krause*, Eigentum an subjektiven öffentlichen Rechten, 1982, S. 112 ff.; *Rische* und *Terwey*, DRV 1983, 273 (292); so nun auch BVerfGE 122, 151 (181) und Sozialbeirat, BT-Drs. 17/11740, 77 f.

- gleich hohe Anrechte auf Leistungen (Zahl der Werteinheiten beziehungsweise Entgeltpunkte) unabhängig von der Zeit, der sie entstammen, zu gleichen Leistungen berechtigen,
- diese Leistungen, die auf das Versicherungsleben bezogene Relation widerspiegeln, in der der individuelle Anteil des Versicherten an der Finanzierung der Renten zum durchschnittlichen Anteil aller Versicherten an ihr stand,
 - diese Leistungen im Grundsatz, nicht jedoch in einer verfassungsrechtlich festgeschriebenen Höhe an die allgemeine Einkommensentwicklung gekoppelt sind.

Im Gegensatz zur Dynamik etwa im Bereich der Privatversicherung führt die Dynamik der Rentenversicherung dazu, dass auch die in der Vergangenheit erworbenen Anrechte durch die Anpassungen dynamisiert werden und dass von dieser Dynamik auch die bereits bewilligten Renten erfasst werden. Es sind dies Vorteile der gesetzlichen Rentenversicherung, die bei ihrem Vergleich mit Renten der Privatversicherung zumeist vergessen werden.

Die Dynamisierung erfolgte damals für Zugangs- und Bestandsrenten getrennt, aber mit gleichem Ergebnis. Die Zugangsrenten wurden dadurch dynamisiert, dass bei ihrer Berechnung die infolge der Anpassung erhöhte allgemeine Bemessungsgrundlage zugrunde gelegt wurde (§ 1255 RVO a. F.; § 32 AVG a. F.). Die Bestandsrenten wurden entsprechend angepasst (§ 1272 Abs. 1 RVO a. F.; § 49 Abs. 1 AVG a. F.).

Die an die Entwicklung allein der Bruttodurchschnittsentgelte aller Versicherten gekoppelte Dynamik der Renten ließ das Nettorentenniveau deutlich ansteigen. 1977 hatte es seinen Höchststand mit 73,8 Prozent, weil die Belastung der versicherten Erwerbstätigen mit Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen ständig erhöht worden war, während die Renten bis 1983 nicht mit Sozialabgaben belastet waren.

Allerdings hat der Gesetzgeber – schon damals – immer wieder in die Dynamik der

Renten eingegriffen.¹⁰ So hat er Rentenanpassungen hinausgeschoben (1978, 1983), von der tatsächlichen Entgeltentwicklung abweichende, relativ niedrige Anpassungssätze festgesetzt (1979, 1980 und 1981) und den Fortschreibungsmodus für die allgemeine Bemessungsgrundlage geändert (1984). Er hat zudem 1984 in das Rentenrecht einen „programmatischen Grundsatz“¹¹ eingefügt, demzufolge bei der Rentenanpassung von „einer gleichgewichtigen Entwicklung der Renten und der verfügbaren Arbeitsentgelte ausgegangen werden“ soll (§ 1272 Abs. 2 RVO a. F.; § 49 Abs. 2 AVG a. F.). Hinter diesem Grundsatz stand die politische Absicht, „bei den Belastungen aus der Anpassung der Rentenversicherung an die veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen und an die demographischen Veränderungen [...] alle an der Rentenversicherung Beteiligten – Beitragszahler, Rentner und Bund – ausgewogen“ zu berücksichtigen.¹² Allerdings wurde dieser Grundsatz in dem bis Ende 1991 geltenden Recht nur insoweit realisiert, als die Rentner/-innen mit den sich (ändernden) Kosten für ihre Krankenversicherung belastet wurden.

Ohne all diese Eingriffe in die Bruttoanpassung hätte das Netto-Standardrentenniveau um etwa 25 Prozent höher gelegen, als es sich infolge der Eingriffe tatsächlich ergeben hätte. Es hätte 1986 statt 71,6 Prozent 89,5 Prozent betragen.

1.2 Zur Anpassung der Renten nach 1957

Alle Rentenanpassungsgesetze der Jahre 1959 bis 1991 schrieben eine Neuberechnung der Rente durch Austausch der neuen gegen die alte allgemeine Bemessungsgrundlage zu den durch das Gesetz vorgegebenen Terminen vor. Bei auch für Rentenzugang und -bestand wechselnden Gültigkeitsdauern belief sich die allgemeine

¹⁰ Vgl. *Ruland*, NZS 2017, 721 (724 ff.).

¹¹ BT-Drs. 10/335, 58.

¹² BT-Drs. 10/335, 57.

Bemessungsgrundlage des Jahres „t“ in den Jahren 1957 bis 1977 auf ein Drittel der Summe der (Brutto-)Durchschnittsentgelte (BE) der Jahre t_{-2} , t_{-3} und t_{-4} . Die Anpassungsformel zur Fortschreibung der allgemeinen Bemessungsgrundlage (aB) lautete von 1957 bis 1977:

$$aB_t = (BE_{t-2} + BE_{t-3} + BE_{t-4}) : 3.$$

Beispiel für das Jahr 1957:

$$\begin{aligned} aB_{1957} &= (BE_{1955} + BE_{1954} + BE_{1953}) : 3 \\ &= (4548 \text{ DM} + 4234 \text{ DM} + 4061 \text{ DM}) : 3 \\ &= 4281 \text{ DM}. \end{aligned}$$

Für Rentenzugänge im 1. Halbjahr 1978 galt allerdings eine mit einem verkürztem Time-lag fortgeschriebene allgemeine Bemessungsgrundlage:

$$\begin{aligned} aB_t &= aB_{t-1} \cdot (BE_{t-1} + BE_{t-2} + BE_{t-3}) : \\ &\quad (BE_{t-2} + BE_{t-3} + BE_{t-4}) = 21\,608 \text{ DM}, \end{aligned}$$

die den direkten Zusammenhang mit den durchschnittlichen Bruttoentgelten löste, um – zur Stabilisierung der Finanzentwicklung – ein Jahr mit hoher Lohnzuwachsrate (1974) aus der Rentendynamik zu eliminieren. Diese allgemeine Bemessungsgrundlage wurde schon für Neuzugänge ab 1. Juli 1978 durch das 21. RAG vom 25. Juli 1978 (BGBl. I, 1089) durch eine allgemeine Bemessungsgrundlage mit einer geringeren Zuwachsrate ersetzt, deren Fortschreibung „diskretionär“ völlig von der Lohnentwicklung abgekoppelt war.¹³ Für die Jahre 1982 und 1983 wurde die allgemeine Bemessungsgrundlage wieder nach der Entwicklung von Dreijahressummen durchschnittlicher Bruttoentgelte fortgeschrieben:

$$\begin{aligned} aB_t &= aB_{t-1} \cdot (BE_{t-2} + BE_{t-3} + BE_{t-4}) : \\ &\quad (BE_{t-3} + BE_{t-4} + BE_{t-5}). \end{aligned}$$

Die Fortschreibung knüpfte also im Anschluss an die diskretionären Festsetzungen der Vorjahreswerte der allgemeinen Bemessungsgrundlagen an und stabilisierte so

das im Vergleich zur Bruttolohnentwicklung durch das 21. RAG dauerhaft abgesenkte Niveau der allgemeinen Bemessungsgrundlage. Ab 1984 kam eine geänderte Anpassungsformel mit verkürztem Time-lag zum Einsatz. Durch die mit deutlich geringerer zeitlicher Verzögerung an die Entwicklung der durchschnittlichen Bruttolöhne gebundene Entwicklung der allgemeinen Bemessungsgrundlage in den Jahren 1984 bis 1991 nach der Formel

$$aB_t = aB_{t-1} \cdot (BE_{t-1} : BE_{t-2})$$

wurden die Schwankungen des Rentenniveaus bei unterschiedlichen, im Zeitablauf schwankenden Lohnänderungsraten verringert.¹⁴

2. Die Rentenreform von 1992

2.1 Der Übergang von der Brutto- zur Nettoanpassung

In der dem RRG 1992 vorangegangenen Diskussion hatte sich sehr bald herausgestellt, dass die allein auf die Entwicklung der Bruttoarbeitsentgelte bezogene (Brutto-)Anpassung angesichts der demografischen Entwicklung nicht weiter zu verantworten war. Die Folge davon wäre gewesen, dass die immer weniger werdenden Beitragszahler für die immer mehr werdenden Rentner ein immer höheres Nettorentenniveau hätten finanzieren müssen. Deshalb stand der Übergang von der Brutto- zur Nettoanpassung politisch außer Streit. Eine Beibehaltung der Bruttoanpassung hätte nicht länger gerechtfertigt werden können. Sie hätte dazu geführt, dass die sich aus der

¹³ Im Vergleich zur allgemeinen Bemessungsgrundlage des Jahres 1977 von 20161 DM: ab 1. Juli 1978 + 4,5 Prozent, ab 1. Januar 1980 und 1981 je weitere + 4,0 Prozent: $aB_{1979} = 21\,068 \text{ DM}$, $aB_{1980} = 21\,911 \text{ DM}$, $aB_{1981} = 22\,787 \text{ DM}$. Hiervon abweichend galten für die Anpassung der Rentenanzugänge im 1. Halbjahr 1978 folgende allgemeine Bemessungsgrundlagen: ab 1. Januar 1980 22 472 DM, ab 1. Januar 1981 23 146 DM.

¹⁴ Vgl. Müller, DRV 1983, 118; Unger (Fn. 4), S. 126 ff.

demografischen Entwicklung ergebenden Mehrbelastungen allein die Beitragszahler/-innen getroffen hätten.¹⁵ Ziel der Reform 1992 war es jedoch, dass die sich aus dem sich verändernden Altersaufbau der Bevölkerung ergebenden Lasten gemeinsam von Rentnern, Beitragszahlern und Bund getragen werden sollten.¹⁶

Zu den Grundentscheidungen der Reform 1992 gehörte deshalb der Übergang von der Brutto- zur Nettoanpassung. Der bereits im früheren Recht enthaltene, aber nur hinsichtlich des Beitrags zur Krankenversicherung der Rentner realisierte „Grundsatz einer gleichgewichtigen Entwicklung der Renten und der verfügbaren Arbeitsentgelte“ (§ 1272 Abs. 2 RVO a. F.; § 49 Abs. 2 AVG a. F.) wurde voll verwirklicht. Die neue Formel¹⁷ sollte sicherstellen, dass sich Minderungen oder Erhöhungen der sowohl auf dem Arbeitsentgelt als auch auf den Renten ruhenden Abgabenlasten bei der Rentenanpassung so auswirken, dass das Standardrentennettoniveau stabilisiert wird. Diese Stabilisierung ist damals als Voraussetzung für eine langfristige Kalkulierbarkeit der Alterssicherung und damit für deren Verlässlichkeit angesehen worden. Eine Instabilität müsste – wie im Fraktionsentwurf ausgeführt wurde¹⁸ – „zu punktuellen Eingriffen“ in das System führen, was das Vertrauen in die Beständigkeit und Verlässlichkeit des Systems beeinträchtigen würde. Diese Formel war von einer Kommission des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) vorgeschlagen worden.¹⁹

Auch nach der neuen Formel zur Anpassung des aktuellen Rentenwertes folgten die Renten entsprechend dem in der Rentenreform 1957 verwirklichten Prinzip weiterhin der Entwicklung der Löhne, sodass „die Erwerbsphase und die anschließende Rentenbezugsphase eine Einheit bilden und die Rentner nicht von der Wirtschaftsentwicklung abgekoppelt werden (Produktivitätsrente beziehungsweise dynamische Rente)“.²⁰ Entscheidend war aber nicht mehr die Entwicklung der Bruttolöhne, sondern die der Nettolöhne. Maßgeblich blieb aber insoweit

der Durchschnitt der Arbeitnehmer/-innen. Deshalb wurden und werden niedrige und hohe Renten mit dem gleichen Prozentsatz angepasst. Jede andere Lösung hätte einen das System sprengenden Eingriff in die notwendige Äquivalenz zwischen Beitrag und Leistung dargestellt. Die ergänzte und vereinfachte Anpassungsformel (§§ 63 Abs. 7, 65, 68)²¹ sollte sicherstellen, dass der sich aus der Veränderung der Bruttolohn- und -gehaltssumme (BE_{t-1}/BE_{t-2}) ergebende Faktor jeweils um die Belastungsveränderungen bei den Arbeitnehmern durch Steuern und Sozialabgaben nach unten oder oben korrigiert wird (NQ_{t-1}/NQ_{t-2}). Stiegen die Belastungen, stiegen die Renten geringer als die Bruttoverdienste. Insofern wirkte es sich auch zu Lasten der Renten aus, wenn die Verdienste netto langsamer stiegen als brutto. Sanken die Belastungen, stiegen die Nettoverdienste stärker als die Bruttoverdienste. Dies kam über eine höhere Anpassung auch den Rentnern zugute. Soweit sich auch bei ihnen Belastungsveränderungen infolge der Beitragssätze zur Kranken- und zur Pflegeversicherung ergaben, wurde auch dies berücksichtigt (RNQ_{t-2}/RNQ_{t-1}). Gleiches galt bei einer Veränderung der auf die Standardrente durchschnittlich entfallenden Steuern. Diese Änderung machte sich sofort 1992 bemerkbar. Die Renten in den alten Bundesländern wurden zum 1. Juli 1992 unter anderem wegen der Berücksichtigung des neu eingeführten Solidaritätszuschlages zur

15 Kolb, DRV 1987, 520 ff.; Lampert, Nettolohnorientierung der Altersrenten, 1982; ders., DRV 1983, 366 ff.; Müller, DRV 1983, 34, 370 ff.; Ruland, in: von Maydell und Ruland (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch (SRH), 1. Auflage, 1986, C 16 Rn. 289; ders., DAngVers 2000, 169 ff.; Schmähel, SF 1984, 219 ff.; Schulin, in: ders. (Hrsg.), Handbuch des Sozialversicherungsrechts, Band 3, Rentenversicherungsrecht, 1999, S. 835 ff.

16 BT-Drs. 11/4124, 138.

17 Zu ihr: Michaelis, in: Hdr (Fn. 3), § 24 Rn. 161 ff.; Müller, DRV 1987, 649 ff.; Ruland, DRV 1989, 741 (778 ff.).

18 BT-Drs. 11/4124, 140.

19 Gutachten der Kommission des VDR, Zur langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, 1987, S. 94; siehe auch Müller, DRV 1987, 649 ff.

20 BT-Drs. 11/4124, 140.

21 Paragraphen ohne Angabe des Gesetzes sind solche des SGB VI.

Einkommensteuer nur um 2,87 Prozent angepasst. Nach der alten Brutto-Anpassungsformel wären es rund 6 Prozent gewesen.

Ziel der neuen Anpassungsformel war es aber auch, die Höhe des jeweiligen Anpassungssatzes aus dem politischen Geschäft herauszuhalten. Sie sollte sich rein mathematisch aus den in § 68 genannten Größen ergeben. Um dies zu verdeutlichen, sollte die Anpassung nicht mehr – wie zuvor – durch Gesetz, sondern durch Verordnung mit Zustimmung des Bundesrates erfolgen (§ 69 Abs. 1). Die enge Bindung der Anpassung an die statistischen Größen und dementsprechend die Festsetzung des Anpassungssatzes durch Verordnung sollte diskretionäre Entscheidungen des Gesetzgebers, wie sie vor 1989 üblich waren, verhindern und damit das Vertrauen in die Verlässlichkeit der Rentenversicherung und in ihre „Mathematik“ stärken. Dieses Ziel ist aber – wie die vielen Änderungen der Anpassungsformel auch nach 1992 zeigen – nicht erreicht worden.

Sozialpolitisch wurde die neue Anpassungsformel insbesondere in den Jahren kritisiert, in denen die Nettoanpassung den Anstieg der Lebenshaltungskosten nicht ausgleichen konnte. Es tauchte dann immer wieder die Forderung auf, die Renten (zumindest) im Ausmaß des Anstiegs der Lebenshaltungskosten zu indexieren. In Jahren mit hoher Rentenanpassung gab es – allerdings aus anderer politischer Sicht – ebenfalls solche Forderungen, um den Anstieg der Renten zu verlangsamen. Dies wurde auch damals schon abgelehnt, da eine Indexierung der Renten an den Anstieg der Lebenshaltungskosten die Rentner/-innen vom Produktivitätsfortschritt abkoppeln und damit letztlich das Ende der dynamischen Rente sein würde. Die Nettoentgelte hatten sich in der Zeit von 1960 bis 1994 um reichlich 500 Prozent erhöht, die Lebenshaltungskosten hingegen nur um reichlich 200 Prozent. Die Renten wären 1994, wenn das vorgeschlagene Prinzip der Rentendynamisierung gegolten hätte, nur halb so hoch gewesen und hätten selbst nach erfülltem Arbeitsleben vielfach unterhalb des Sozialhilfeniveaus gelegen.

2.2 Der aktuelle Rentenwert und seine erstmalige Festsetzung

Den Bezug zum aktuellen Einkommen hatte in der alten Rentenformel die allgemeine Bemessungsgrundlage hergestellt. Die zahlreichen Eingriffe des Gesetzgebers hatten die allgemeine Bemessungsgrundlage bereits den jeweiligen durchschnittlichen Nettoeinkommen angenähert.²²

Diese Funktion – Einbeziehung des aktuellen (Netto-)Einkommens in die Rentenformel – übt in der neuen Formel der aktuelle Rentenwert aus, auch wenn dies nicht mehr so deutlich wird wie früher. Der aktuelle Rentenwert ist der Gegenstand der Anpassung. Seine jährliche Anpassung ist in der im Umlageverfahren finanzierten Rentenversicherung die „Verzinsung“ der früher gezahlten Beiträge.²³ Der Wertzuwachs kommt über eine Änderung des aktuellen Rentenwertes der in den Entgeltpunkten ausgedrückten Beitragsleistung des Versicherten zugute. Der aktuelle Rentenwert ist damit sowohl Kurswert als auch – in dieser Funktion zwingend – Dynamisierungsfaktor der Rentenanrechte.²⁴

Der Zusammenhang mit dem früheren Recht wird deutlich aus seiner in § 68 Abs. 1 S. 1 a. F. geregelten erstmaligen Festsetzung für die Zeit vom 1. Januar bis zum 30. Juni 1992. Es war der Betrag, der einer Rente wegen Alters der (damaligen) Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung (ArV/AnV) für den Monat Dezember 1991 entsprach, wenn für ein Kalenderjahr Beiträge aufgrund des Durchschnittsentgelts gezahlt worden waren. Aufgrund der damals gültigen Bemessungsgrundlage ergaben sich für die damalige Rentenformel die folgenden Faktoren:

²² Vgl. Kolb, DRV 1987, 10 (14).

²³ Vgl. Rürup und Sesselmeier, in: Klose (Hrsg.), Altern hat Zukunft 1993, S. 275; Ruland, NZS 2017, 721 (724); Wagner, in: Schmähl (Hrsg.), Versicherungsprinzip und soziale Sicherung, 1985, S. 173 f.

²⁴ Ruland, in: KomGRV § 68 (2023) Anm. 3.

- Versicherungsjahre: 1,
- persönlicher Vornhundertersatz: 100 Prozent (Durchschnittsverdiener!),
- allgemeine Bemessungsgrundlage in der ArV/AnV: 33 149,- DM (§ 5 RAG 1991 [BGBl. 1991 I, 1065]),
- Steigerungssatz: 1,5 Prozent (§ 1254 Abs. 1 RVO a.F.; § 31 Abs. 1 AVG a.F.),
- Umrechnung von der Jahres- in die Monatsrente: Division durch 12.

In die Formel eingesetzt ergab sich unter Berücksichtigung der Rundungsregel in § 121 Abs. 1, 2 folgendes Ergebnis, wobei die Rundungsvorschrift der § 1297 RVO, § 74 AVG jeweils a.F. auf eine Dezimalstelle nicht angewandt wurde:

$$1 \cdot (100 : 100) \cdot 33\,149 \cdot (1,5 : 100) : 12 = 41,43625 = 41,44 \text{ DM.}$$

Der aktuelle Rentenwert betrug mithin in der Zeit vom 1. Januar 1992 bis zum 30. Juni 1992 41,44 DM.

Dieser Wert galt auch für die knappschaftliche Rentenversicherung, obwohl in ihr eine höhere allgemeine Bemessungsgrundlage gegolten hatte. Ende 1991 betrug sie 33 499,- DM. Der Übergang auf den einheitlichen aktuellen Rentenwert ist zugunsten der knappschaftlich Versicherten dadurch ausgeglichen worden, dass bei der Ermittlung der Entgeltpunkte nun auch im Bereich der Knappschaft von den (einheitlichen) Werten der Anlage 1 zum SGB VI ausgegangen wurde (§ 63 Abs. 2), die den im Vergleich zur Knappschaft (44 975,- DM) niedrigeren Werten der ArV/AnV (44 505,- DM, jeweils für Ende 1991) entsprachen.²⁵

2.3 Die Anpassungsformel

Nach der Anpassungsformel 1992 veränderte sich der aktuelle Rentenwert zum 1. Juli eines jeden Jahres, indem der bisherige aktuelle Rentenwert mit den Faktoren für die Veränderung

- der Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigtem Arbeitnehmer und
- b) der Belastung der Arbeitsentgelte und
- c) der Belastung der Renten

vervielfältigt wurde (§ 68 Abs. 1 S. 2 a.F.). Unter Einbeziehung der in § 68 Abs. 2 und Abs. 3 a.F. getroffenen Regelungen ergab sich folgende Formel für die Fortschreibung des aktuellen Rentenwertes (*aRW*):

$$aRW_t = aRW_{t-1} \cdot (dBE_{t-1} : dBE_{t-2}) \cdot (NQ_{t-1} : NQ_{t-2}) \cdot (RNQ_{t-2} : RNQ_{t-1}).$$

Erläuterungen:

aRW_t = aktueller Rentenwert ab 1. Juli des laufenden Jahres *t*,

aRW_{t-1} = aktueller Rentenwert vom 1. Juli des Vorjahres *t-1* bis zum 30. Juni des laufenden Jahres *t*,

dBE_{t-1} = durchschnittliches Bruttoarbeitsentgelt des vergangenen Kalenderjahres *t-1*,

dBE_{t-2} = durchschnittliches Bruttoarbeitsentgelt des vorvergangenen Kalenderjahres *t-2*,

NQ_{t-1} = Nettoquote für das Arbeitsentgelt nach der VGR des vergangenen Kalenderjahres *t-1*,

NQ_{t-2} = Nettoquote für das Arbeitsentgelt nach der VGR des vorvergangenen Kalenderjahres *t-2*,

RNQ_{t-2} = Rentennettoquote des vorvergangenen Kalenderjahres *t-2*,

RNQ_{t-1} = Rentennettoquote des vergangenen Kalenderjahres *t-1*.

Die Berechnungen wurden auf vier Dezimalstellen durchgeführt und entsprechend gerundet (§ 121 Abs. 1, 2). Die Berechnung des aktuellen Rentenwertes – eines Geldbetrages – wird auf zwei Dezimalstellen durchgeführt (§ 123 Abs. 1). Die Durchschnittsentgelte waren auf volle DM zu runden (§ 69 Abs. 2 a.F.).

Grundgröße auch der neuen Anpassungsformel blieb die Entwicklung des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts. Die Renten-

²⁵ Vgl. van Almsick, Kompaß 1992, 161 (163, Anm. 2).

anpassung wurde – wie auch schon zuvor – vor allem dadurch bestimmt, wie sich die durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelte im Vorjahr im Vergleich zum vorvergangenen Jahr entwickelt hatten. Infolge des Übergangs von der Brutto- zur Nettoanpassung waren Faktoren für die Veränderung der Belastung notwendig geworden. Sie gaben an, wie sich die Belastung der Aktiven und die der Rentner/-innen geändert hat. Entsprechend dem Ziel, das Nettostandardrentenniveau zu stabilisieren, sollte eine höhere Abgabenbelastung der Aktiven – etwa durch einen Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge oder der direkten Steuern – den Anpassungssatz mindern.

Der erste dieser Faktoren war die Veränderung der Nettoquote für das Arbeitsentgelt im Vergleich des vergangenen zum vorvergangenen Kalenderjahr (§ 68 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 a.F.). Dabei war die Nettoquote für das Arbeitsentgelt der Verhältniswert aus dem Nettoentgelt und dem Bruttoentgelt als Durchschnittswert aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (§ 68 Abs. 3 S. 2 a.F.). Dabei galt auch hier wieder, dass für das vergangene Kalenderjahr die dem Statistischen Bundesamt zu Beginn eines Kalenderjahres vorliegenden Daten maßgeblich waren und dass für das vorvergangene Kalenderjahr die bei der Bestimmung des bisherigen aktuellen Rentenwertes verwendeten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zugrunde zu legen waren (§ 68 Abs. 4 a.F.). Die Nettolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigtem Arbeitnehmer ergab sich, indem die Abzüge, die von den im Inland unselbstständig Beschäftigten gezahlt worden waren, von der Bruttolohn- und -gehaltssumme abgezogen wurden. Zu den Abzügen rechneten die tatsächlichen Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer und die gezahlten Lohnsteuern. Zu berücksichtigen waren aber auch Belastungsveränderungen bei den Rentnern – zum Beispiel ein steigender oder sinkender Beitrag für ihre Kranken- oder Pflegeversicherung (§ 247 SGB V; §§ 20 Abs. 1 Nr. 11, 59 SGB XI). Stieg die Belastung der Rentner

an, fiel die Rentenanpassung entsprechend höher aus. Dies kam in der Anpassungsformel durch den Kehrwert zum Ausdruck. Verglichen wurde hierbei die Rentennettoquote (*RNQ*) des vorvergangenen mit der des vergangenen Kalenderjahres.²⁶

3. Das Rentenreformgesetz 1999

Um den wegen der Bevölkerungsentwicklung schon damals zu erwartenden Anstieg des Beitragssatzes²⁷ abzumildern, wollte das Ende 1997 im politischen Streit verabschiedete Rentenreformgesetz (RRG) 1999 vom 16. Dezember 1997 (BGBl. I, 2938)²⁸ – ab 1999 in die Anpassungsformel einen „demographischen Faktor“ einfügen.²⁹ Damit sollten, wenn die Lebenserwartung weiter ansteigt, die Mehrausgaben infolge einer längeren Rentenlaufzeit durch eine niedrigere Anpassung zum Teil wieder ausgeglichen werden. Die Belastung sollte auf Beitragszahler und Rentner gerecht verteilt werden, um zu einer ausgewogeneren Lastenverteilung zwischen den Generationen zu gelangen. Begründet wurde die Einführung des demografischen Faktors damit, dass die Gegenleistung für die gezahlten Beiträge nicht nur in der Höhe der Rente, sondern auch in ihrer Laufzeit besteht. Versicherungstechnisch muss bei längerer Laufzeit die einzelne Auszahlung entsprechend niedriger werden, wenn die Summe der (Gesamt-)Leistung, der Barwert, in beiden Fällen gleich sein soll. Damit das Rentennettotoniveau nicht zu sehr

²⁶ Dazu ausführlich: *Ruland*, in: *KomGRV*, § 68 (2023) Anm. 4.2.4.

²⁷ Dazu: *Prognos* und *Eckerle*, Auswirkungen veränderter ökonomischer und rechtlicher Rahmenbedingungen auf die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland, *DRV-Schriften*, Band 9, 1998, S. 22 ff.; *Rürup* und *Sesselmeier*, in: *Klose* (Hrsg.), *Altern hat Zukunft*, 1993, S. 27 ff.; *Schmid*, *Der harte Faktor der Weltveränderung: Die demographischen Entwicklungen bis zum Jahre 2050*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage aus „Das Parlament“ vom 24. Dezember 1999, S. 18 ff.

²⁸ Dazu: *Döring*, *Soziale Sicherheit im Alter*, 1997, S. 87 ff.; *Heller*, *DAngVers* 1997, 489 ff.; *Michaelis*, *DAngVers* 1998, 41 ff.; *Niemeyer*, *NZS* 1998, 103 ff.; *Palik*, *SozSich* 1997, 373 ff.; *Recht*, *Kompass* 1997, 357 ff.

²⁹ Frühere Überlegungen zu einem solchen Faktor: *Müller*, *DRV* 1983, 686 ff.; *ders.*, *DRV* 1986, 702 ff.; *ders.*, *DRV* 1996, 495 ff.; siehe auch *Bomsdorf*, *DRV* 1996, 401 ff.; *Lübeck*, *DRV* 1983, 134 ff.

absinkt, sollte in den demografischen Faktor die Veränderung der durchschnittlichen Lebenserwartung der 65-Jährigen „nur zur Hälfte“ eingehen. Um den Rentenbestand in die Finanzierung mit einzubeziehen, war beabsichtigt, die Veränderung der Lebenserwartung seit 1990 zu berücksichtigen. Das hätte das Nettorentenniveau von rund 70 Prozent bis 2010 um 4,3 Prozentpunkte auf 65,4 Prozent gesenkt. 2030 wäre es auf rund 65 Prozent abgesunken. Eine ebenfalls beschlossene Sicherungsklausel sollte verhindern, dass das Nettorentenniveau wegen des Demografiefaktors unter 64 Prozent absinkt.³⁰

Mit dem Demografiefaktor des RRG 1999 sollte die Anpassungsformel wie folgt lauten (§ 68 Abs. 5 a. F.):

$$aRW_t = aRW_{t-1} \cdot \frac{DBE_{t-1}}{DBE_{t-2}} \cdot \frac{NQ_{t-1}}{NQ_{t-2}} \cdot \frac{RNQ_{t-2}}{RNQ_{t-1}} \cdot \left[\frac{\frac{RLE_{t-9}}{RLE_{t-8}} - 1}{2} \right] + 1.$$

Erläuterungen:

t = Jahresindex,

aRW = aktueller Rentenwert,

NQ = Nettoquote des VGR-Arbeitsentgelts,

RNQ = Rentennettoquote,

DBE = Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigtem Arbeitnehmer,

RLE_{t-9} = Restlebenserwartung der 65-Jährigen im Jahr t_{-9} ,

RLE_{t-8} = Restlebenserwartung der 65-Jährigen im Jahr t_{-8} .

4. Die Rentenanpassung zum 1. Juli 2000 (Inflationsausgleich)

Diese Neuregelung war sehr umstritten.³¹ Die neu ins Amt gewählte rot-grüne Bundesregierung aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen hat diese Lösung für sozial unzumutbar erachtet und sie – bevor sie das erste Mal zum Zuge kam – mit dem Korrekturgesetz

vom 19. Dezember 1998 (BGBl. I, 3843)³² bis Ende 2000 ausgesetzt, um Zeit für eine sozialverträglichere Neuregelung zu gewinnen. Art. 22 Nr. 5 Haushaltssanierungsgesetz (HSanG) vom 22. Dezember 1999 (BGBl. I, 2534) hat dann die Anpassungsformel für die Jahre 2000 und 2001 außer Kraft gesetzt und die Anpassung in diesen beiden Jahren an die Inflationsrate gebunden. Lediglich zum 1. Juli 2000 kam die Sonderregelung des § 255c a. F. (Art. 22 Nr. 5 HSanG) zum Zuge. Zu diesem Zeitpunkt änderten sich der aktuelle Rentenwert und der aktuelle Rentenwert (Ost) ausnahmsweise in dem Verhältnis, in dem der Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte im Bundesgebiet des jeweils vergangenen Kalenderjahres von dem des vorvergangenen Kalenderjahres abgewichen war (vgl. § 255c a. F.). Der aktuelle Rentenwert stieg auf 48,58 DM (RAV 2000 vom 31. Mai 2000 [BGBl. I, 788]). Das war eine Erhöhung um 0,6 Prozent. Damit wollte der Gesetzgeber Zeit gewinnen, um im Rahmen einer umfassenden Strukturreform die Fortschreibung des aktuellen Rentenwertes inhaltlich neu zu regeln. Der Betrag von 48,58 DM wurde in § 68 Abs. 1 i. d. F. des AVmEG (Altersvermögensergänzungsgesetz) wiederholt.

Wegen dieser Entscheidung blieb die Rentenanpassung zum 1. Juli 2000 auch nach Einschätzung des Gesetzgebers in größerem Umfang hinter der Einkommensentwicklung zurück. Unter Anwendung der allgemeinen Anpassungsformel hätten die Renten in den alten Bundesländern um 3,7 Prozent und in den neuen Bundesländern um 3,5 Prozent erhöht werden müssen.³³ Sie hätten sich

³⁰ Vgl. BR-Drs. 603/97, 56 f.

³¹ Boecken, DRV 1999, 465 ff.; Bomsdorf, DRV 1996, 401 ff.; Bertuleit, SozVers 1997, 113 (115); Gallon, SozSich 1997, 286 ff.; ders., SozSich 1998, 35 ff.; Müller und Tautz, DRV 1996, 495 ff.; Recht, SozSich 1997, 137 ff.; Riestler, DRV 2000, 1 (4); Rürup, SozSich 1997, 418 ff.; ders., DRV 1998, 281 ff.; ders., DRV 1999, 455 ff.; Ruland, DB 1996, 2617 (2620); ders., in: Ruland/von Maydell und Papier (Hrsg.), FS Zacher, 1998, S. 823 ff.; Schewe, SF 1997, 102 ff.; Storm, DRV 1997, 122 f.; Schmähl, ZVersWiss 1995, 617 (639); siehe auch Unger (Fn. 4), S.135 ff.

³² Dazu Ebert, BABI 1999/1, 10 ff.; siehe auch Riestler, DRV 2000, 1 (4).

³³ Vgl. BT-Drs. 14/1523, 208.

allerdings, wenn man bereits die ab 2001 geltenden Vorschriften der Nettoanpassung angewendet hätte, lediglich um 1,4 Prozent in den alten und um 2,2 Prozent in den neuen Bundesländern erhöht.³⁴

Die Verfassungsmäßigkeit dieser Inflationsanpassung war äußerst umstritten. Das Bundessozialgericht (BSG)³⁵ hat sie wie auch das BVerfG bestätigt.³⁶

Auch zum 1. Juli 2001 war nach § 255c eine Rentenanpassung am Maßstab des Inflationsausgleichs vorgesehen. Durch Art. 1 Nr. 68 AVmEG ist § 255c mit Wirkung vom 1. Januar 2001 (Art. 24 Abs. 3 AVmEG) geändert worden. Die Vorschrift sanktioniert somit lediglich zum 1. Juli 2000 eine von §§ 68, 255a abweichende Rentenanpassung in Höhe eines Inflationsausgleichs. Zum 1. Januar 2001 ist der Gesetzgeber zu einer „modifizierten Bruttoanpassung“ zurückgekehrt, die sich erstmals zum 1. Juli 2001 ausgewirkt hat (§ 255e a. F.).

5. Die Neuregelung der Anpassung durch die Rentenreform 2001

5.1 Vorgeschichte

Nach den ursprünglichen Vorschlägen der rot-grünen Bundesregierung sollte sich die Rentenanpassung ab 2001 nach der Entwicklung eines fiktiven Nettoeinkommens richten.³⁷ Basis sollten die Bruttoeinkommen sein, die um den vollen Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung und um einen fiktiven Beitragssatz zur privaten Altersvorsorge gekürzt in ein fiktives Nettoeinkommen umgerechnet werden sollten. Unabhängig vom Umfang der tatsächlich gezahlten Beiträge zur privaten Altersvorsorge sollte der beabsichtigte Anstieg der Beitragssätze zur freiwilligen privaten Alterssicherung – von 0,5 Prozent in 2001 auf 4 Prozent in 2008 – auf die Anpassung der gesetzlichen Renten zurückgekoppelt werden.³⁸ Eine weitere Niveauabsenkung sollte über einen „Ausgleichsfaktor“ erfolgen.³⁹ Er sollte nicht in die Anpassungsformel aufgenommen, sondern bei der Berechnung der

Renten, und zwar bei der Ermittlung der persönlichen Entgeltpunkte, berücksichtigt werden. Deshalb hätte er nur die jeweiligen Rentenzugänge getroffen, den Rentenbestand bis 2010 überhaupt nicht und den danach nur in dem Maße, wie die Renten durch den Ausgleichsfaktor gekürzt worden wären. Die Renten der Jüngeren hätten sich gemindert – im Ausmaß abhängig von der Zahl der Jahre, in denen zukünftig bis zum Rentenbeginn eine kapitalgedeckte Altersvorsorge hätte aufgebaut werden können. Ob für Zeiten, in denen den Versicherten eine Kapitalvorsorge nicht zugemutet werden kann – zum Beispiel für Zeiten der Arbeitslosigkeit oder der Erwerbsunfähigkeit – eine Ausnahme hätte gelten sollen, war ungeklärt.

Der Ausgleichsfaktor sollte in seiner ursprünglichen Konzeption in Abhängigkeit vom Jahr des Rentenzugangs die umlagefinanzierte Rente um die Hälfte einer hypothetisch errechneten kapitalgedeckten Rente kürzen. Die Höhe der Rentenkürzung und die Minderung des Sicherungsniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung wären somit von sich über Jahrzehnte erstreckenden Annahmen über Kapitalertragsraten, Verwaltungskosten und anderem mehr von privaten Anlageformen abhängig geworden. Nach den seinerzeit publizierten Zahlen hätte bei einem langfristigen Lohntrend von 2,6 Prozent und einer Kapitalertragsrate von generell 5,5 Prozent ein Eckrentner des

- Rentenzugangs 2030 mit einem Abschlag von rund 9 Prozent und des
- Rentenzugangs 2050 mit einem Abschlag von rund 20 Prozent

seiner Rente rechnen müssen. 2030 wäre das Nettorentenniveau auf rund 64 Prozent,

34 Vgl. BVerfG, DVBl 2007, 1228 (1229).

35 BSGE 90, 11 ff.

36 BVerfG, NZS 2008, 254 ff.

37 Zur Vorgeschichte: *Dünn und Fasshauer*, DRV 2001, 266 ff.

38 Vgl. *Michaelis*, BetrAV 2001, 6 ff.

39 Zu ihm: *Ruland*, SF 2000, 227 ff.; *Schmähl*, DRV 1999, 494 ff.; ders., *DAnGVers* 1999, 397 (405 f.); ders., DRV 2000, 50 (61 f.); ders., SF 2001, 2 (5); ders., in: *Becker/Kaufmann/von Maydell/Schmähl und Zacher* (Hrsg.), *Alterssicherung in Deutschland*, FS Ruland, 2007, S. 304 f.; *Sozialbeirat*, DRV 1999, 503 (506).

2050 auf 54 Prozent abgesunken. Dieses Ergebnis hatte seinerzeit auch in der SPD innerparteilich so viel Kritik hervorgerufen, dass der Ausgleichsfaktor in dieser Konzeption, die dann als Missverständnis deklariert wurde, nicht zu halten war. Außerdem wäre zum ersten Mal eine zusätzliche private Vorsorge auf die beitragsfinanzierte Rente angerechnet und damit ein Weg beschritten worden, der zu einer Reduzierung der gesetzlichen Rente auf eine subsidiäre Grundversicherung geführt hätte.

Danach wurde ein linearisierter Ausgleichsfaktor vorgeschlagen, der in den Jahren 2011 bis 2030 die Rente um jeweils 0,3 Prozent gemindert hätte. Da auch der neue Faktor bei der Ermittlung der persönlichen Entgeltpunkte ansetzen sollte, wären von den Kürzungen auch wieder nur die jeweiligen Rentenzugänge getroffen worden. Der Rentner des Jahres 2030 hätte eine Kürzung von insgesamt 6 Prozent hinzunehmen gehabt. Die Renten im jeweiligen Bestand wären nicht oder nicht entsprechend gemindert worden. Daher wären bei den erreichbaren Rentenniveaus Rentenbestand und Rentenzugang auseinandergefallen. Eckrentner, die vor 2011 in Rente gegangen sind, hätten 2030 ein Rentenniveau von 68,24 Prozent, diejenigen, die 2030 in Rente gegangen und daher von dem Ausgleichsfaktor betroffen worden wären, nur eines von 64,15 Prozent erzielt. Dabei musste man allerdings berücksichtigen, und das erklärte die Kritik der Gewerkschaften, dass das Rentenniveau deutlich niedriger sein würde als das im RRG von 1997 vorgesehene mit 64 Prozent. Da die private Vorsorge in Höhe von 4 Prozent bei der Bestimmung des durchschnittlichen Nettoeinkommens berücksichtigt werden sollte, würde es sinken, sodass sich die Relation zu entsprechend niedrigeren Renten nicht veränderte. Ausgehend von einem Nettoeinkommen ohne Berücksichtigung der zusätzlichen Beiträge zur privaten Alterssicherung hätte sich für einen im Jahr 2030 zugehenden Eckrentner ein Nettorentenniveau von nur 60,76 Prozent ergeben.⁴⁰ Da der Ausgleichsfaktor nur auf die Zugangsrenten ge-

wirkt hätte, wären die älteren Generationen – die Bestandsrentner/-innen – insoweit von den Kosten der demografischen Entwicklung weitgehend befreit worden. Es wäre zu einer einseitigen Belastung der jüngeren Generationen gekommen. Der Ausgleichsfaktor hätte wegen seiner Anbindung an den individuellen Rentenzugang darüber hinaus dazu geführt, dass die Renten derjenigen, die bis Alter 65 erwerbstätig waren und Beiträge gezahlt haben, stärker gekürzt worden wären als die Renten derjenigen, die vorzeitig – zum Beispiel wegen Erwerbsminderung, vorgezogener Altersgrenzen – in Rente gehen.

5.2 Die Anpassungsformeln des AVmEG

Aus diesen Gründen ist dann – entsprechend einem von dem (ehemaligen) VDR modifizierten Vorschlag⁴¹ des Sozialbeirats⁴² – mit dem Altersvermögens-Ergänzungsgesetz (AVmEG) vom 21. März 2001 (BGBl. I, 403) eine Änderung der vorgeschlagenen Anpassungsformel beschlossen worden, die auf den umstrittenen Ausgleichsfaktor verzichtete. Der Vorschlag des VDR bestand darin, in der Formel ab 2010 den Basiswert 100 durch den Wert 75 zu ersetzen. Im Zuge der parlamentarischen Schlussdiskussion ist dann auf Drängen insbesondere der Gewerkschaften dieser Wert auf 90 angehoben worden. Mit dieser Änderung wurde der Einspareffekt der neuen Formel gemindert.⁴³ Die neue Formel lautete:

40 Vgl. *Dünn und Fasshauer*, DRV 2001, 266 (270).

41 Vgl. BT-Ausschussdr. 14/1063; *Hain und Tautz*, DRV 2001, 359 (360 ff.).

42 Vgl. *Schmähl*, in: BT-Ausschussdr. 14/1028; ders., DRV 1999, 494 ff.; ders., DAngVers 1999, 397 (405 f.); ders., DRV 2000, 50 (61 f.); ders., SF 2001, 2 (5); Sozialbeirat, DRV 1999, 503 (506).

43 Zu dieser Reform: *Berner*, Der hybride Sozialstaat – Die Neuordnung von öffentlich und privat in der sozialen Sicherung, 2009, S. 134 ff.; *Dünn und Fasshauer*, DRV 2001, 266 ff.; *Ebert*, SF 2001, 182 ff.; *Göhde*, Mitt LVA RhPr 2001, 269 ff.; *Heller*, DAngVers 2001, 232 ff.; *Köhler*, DAngVers 2001, 165 ff.; *Riester*, BAbI. 2001, 5; *Ruland*, NZS 2001, 393 ff.; ders., NJW 2001, 3505 ff.; *Standfest*, SozSich 2001, 182; zu ihren finanziellen Auswirkungen: *Hain und Tautz*, DRV 2001, 359 ff.

$$aRW_t = aRW_{t-1} \cdot \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} \cdot \frac{90 \text{ vom Hundert} - AVA_{2009} - RVB_{t-1}}{90 \text{ vom Hundert} - AVA_{2009} - RVB_{t-2}}$$

Erläuterungen:

aRW_t = zu bestimmender aktueller Rentenwert,

aRW_{t-1} = bisheriger aktueller Rentenwert,

BE_{t-1} = Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigtem Arbeitnehmer/beschäftigter Arbeitnehmerin im vergangenen Kalenderjahr,

BE_{t-2} = Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigtem Arbeitnehmer/beschäftigter Arbeitnehmerin im vorvergangenen Kalenderjahr,

AVA_{2009} = Altersvorsorgeanteil für das Jahr 2009 in Höhe von 4 vom Hundert,

RVB_{t-1} = durchschnittlicher Beitragssatz in der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten im vergangenen Kalenderjahr,

RVB_{t-2} = durchschnittlicher Beitragssatz in der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten im vorvergangenen Kalenderjahr.

Ein politischer Konsens über diese Reform wurde nicht erreicht. Für die Rentenversicherung war es auch wieder eine „Reform im System“, keine „Reform des Systems“. Sie sollte zwar – ähnlich wie die zuvor aufgehobene Reform der früheren Bundesregierung – zu einer Stabilisierung des Beitragssatzes und zu einer Absenkung des Nettoerwerbseinkommens führen. Das sollte nun durch die private Vorsorge ausgeglichen werden, die – kräftig gefördert – eine größere Verbreitung finden sollte, was aber rückblickend nur bedingt erreicht wurde. Deshalb sollte – so die damalige Erwartung – das Gesamtversorgungsniveau langfristig steigen und wegen der Kombination von umlagefinanzierten und kapitalgedeckten Elementen sicherer – insbesondere von der demografischen Entwicklung unabhängiger – werden.

Zur Stabilisierung des Beitragssatzes schien dem Gesetzgeber 2001 eine Senkung des

Rentenniveaus notwendig, wobei jedoch zur Sicherung des Lebensstandards im Alter der eigenverantwortliche Aufbau einer zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge ebenfalls als unerlässlich angesehen wurde.⁴⁴ Da gleichwohl die gesetzliche Rentenversicherung ihre Funktion als erste Säule im System der Alterssicherung behalten und ein bestimmtes Sicherungsniveau gesichert werden sollte, wurde das Mindestrentenniveau mit 67 Prozent als Zielmarke festgeschrieben (§ 154 Abs. 3 a. F.). Durch die neue Renten Anpassungsformel⁴⁵ sollte sichergestellt werden, dass dieser Wert bis zum Jahr 2030 nicht unterschritten wird.⁴⁶ Ein zentrales Ziel der Neuregelungen des AVmEG war daher die Begrenzung des demografisch bedingten Anstiegs des Beitragssatzes. Er sollte bis zum Jahr 2020 die Grenze von 20 Prozent und bis zum Jahr 2030 die Grenze von 22 Prozent nicht überschreiten (vgl. § 154 Abs. 3 Nr. 1). Um dies zu erreichen, wurde mit dem AVmEG die Anpassungsformel zweimal geändert. Die erste Änderung sollte für den Zeitraum vom 1. Juli 2001 bis zum 1. Juli 2010 gelten (§ 255e Abs. 4 a. F.). Die zweite Änderung – eine Modifikation der ersten – betraf den Zeitraum ab 1. Juli 2011 (§ 68 Abs. 5 a. F.).

Basis der neuen Anpassungsformeln für den gesamten Zeitraum sollte die Entwicklung der Bruttoeinkommen bleiben, die künftig um den vollen Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung und um den Beitragssatz zur zusätzlichen Altersvorsorge gekürzt in ein fiktives Nettoeinkommen umgerechnet werden sollten. Unabhängig vom Umfang der tatsächlich geleisteten Beiträge zur privaten Altersvorsorge sollte auf diese Weise der Anstieg des sogenannten Altersvorsorgeanteils (AVA) der freiwilligen privaten Alterssicherung auf die Anpassung der gesetzlichen Renten zurückgekoppelt

44 BR-Drs. 764/00, 86; dazu *Hockerts*, in: *Becker/Hockerts und Tennfelde* (Hrsg.), *Sozialstaat Deutschland – Geschichte und Gegenwart*, 2010, S. 257 ff.

45 Dazu: *Langen*, *DAngVers* 2001, 239 ff.; *Rombach*, *BABl.* 2001, Heft 6/7, 34 ff.; *Ruland*, in: *FS Hirrlinger*, 2001, S. 107 ff.

46 Vgl. *BT-Drs.* 14/5150, 25.

werden. Rentenrechtlich war ein Anstieg des Altersvorsorgeanteils von 2002 mit jährlich 0,5 Prozent des Einkommens in Schritten von einem halben Prozentpunkt bis 2009 auf 4 Prozent vorgesehen. Es war dies im Mediendeutsch die sogenannte Riester-Treppe. Dieser Anstieg war bei der Rentenanpassung um ein Jahr zeitverzögert erstmals im Jahr 2003 berücksichtigt worden und wäre nach der damaligen Konzeption letztmals im Jahr 2010 zu berücksichtigen gewesen.⁴⁷ Der ursprünglich angestrebte direkte Zusammenhang mit der Förderung der privaten Altersvorsorge war nicht mehr gegeben, da die Förderung erst im Jahr 2002 mit jeweils bereits 1 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze einsetzte und dann alle zwei Jahre um einen Prozentpunkt ansteigen und schließlich ab 2008 bei 4 Prozent verharren sollte.

Die Formel des AVmEG ersetzte die Nettoquote und Nettorentenquote nach dem RRG 1992 und den Demografiefaktor der „blümchen“ Rentenreform. Ein Anstieg des – mit Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil künftig voll berücksichtigten – Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung dämpfte die Rentenanpassung. Ebenso reduzierte der Anstieg des Altersvorsorgeanteils von 0 auf 4 Prozent die Rentenanpassung. Mit dem Wechsel in der Formel ab 2011 von 100 der Ausgangsbasis auf 90 sollte der Effekt verstärkt werden, dass ein Anstieg des Beitragssatzes zur Rentenversicherung die Anpassung mindert. Deswegen konnte sowohl auf den Demografiefaktor als auch auf den zunächst vorgeschlagenen, heftig kritisierten Ausgleichsfaktor verzichtet werden. Nach dieser Anpassungsformel wurde die Rentenanpassung anders als bisher nicht mehr von Änderungen im Steuerrecht beeinflusst. Unberücksichtigt blieben nach der neuen Anpassungsformel auch Veränderungen bei den Beitragssätzen zu den Sozialversicherungszweigen, die mit der Alterssicherung nichts zu tun haben, zum Beispiel Kranken- und Pflegeversicherung. Es konnte mithin nicht mehr – wie von der Bundesregierung dargestellt – von einer Nettoanpassung⁴⁸ ge-

sprochen werden. Die damals neu gefasste Formel führte zu einer modifizierten Brutto-lohnanpassung. Sie hätte zu einer Senkung des Nettorentenniveaus geführt, das 2030 aber – jedenfalls nach den damaligen Annahmen der Bundesregierung – noch 67,93 Prozent betragen sollte. Diese Zahl galt für die Eckrente unabhängig davon, wann der/die Versicherte in Rente gegangen ist oder gehen wird. Rentenbestand und Rentenzugang wären gleichbehandelt worden. Das Nettorentenniveau wäre aber entsprechend der geänderten Anpassungsformel neu, und zwar unter Berücksichtigung der 4 Prozent privater Altersvorsorge berechnet worden. Die genannten 67 Prozent wären daher nur erreicht worden, wenn, wie von der Bundesregierung angenommen, ergänzend privat vorgesorgt worden wäre. Die neue Formel hätte 2020 ein tatsächliches Sicherungsniveau von knapp 68 Prozent gewährleistet, wenn die zusätzliche private Vorsorge ab 2010 mindestens 2 Prozent der Arbeitsverdienste der Versicherten erreicht hätte. 2030 hätten es, um dieses Ziel zu erreichen, rund 3 Prozent sein müssen.

§ 68 a. F. schrieb auch damals noch nicht vor, dass die Anpassung zu einer Erhöhung der Renten führen muss. Der neue aktuelle Rentenwert hätte damals auch niedriger als der bisherige sein und damit zu niedrigeren Renten führen können. Zu einem solchen Ergebnis hätte es kommen können, wenn die Entwicklung des Durchschnittsentgelts negativ verlaufen wäre. In der Nachkriegsgeschichte der Rentenversicherung sind die Renten jedoch – von mehrfachen „Null-Anpassungen“ abgesehen – stets „nach oben“ angepasst worden, wenn auch der Gesetzgeber immer wieder in den Anpassungsmechanismus eingegriffen hat.

Die durch das AVmEG eingeführte Anpassungsformel des § 68 a. F. wäre erst für die Anpassungen nach dem 1. Juli 2010 zur Anwendung gekommen. Bis dahin hätte die im

⁴⁷ Vgl. *Berner* (Fn. 43), S. 141.

⁴⁸ Eingehend zu ihren Vorzügen: *Michaelis*, DRV 2000, 414 (422 ff.).

Übergangsrecht des § 255e a. F. beschriebene Formel gegolten:

$$aRW_t = aRW_{t-1} \cdot \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} \cdot \frac{100 \text{ vom Hundert} - AVA_{t-1} - RVB_{t-1}}{100 \text{ vom Hundert} - AVA_{t-2} - RVB_{t-2}}$$

Beide Formeln standen in engem Zusammenhang. Die Anpassung in § 68 a. F. baute auf der in § 255e a. F. auf. Der Altersvorsorgeanteil, der in der Formel des § 68 a. F. benannt war, ergab sich sowohl aus der Formel (§ 68 Abs. 5 a. F.) als auch wegen der ausdrücklichen Verweisung in Abs. 4 aus der Regelung des § 255e a. F. Er sollte sich in der Übergangsphase bis 2010 von 0,5 Prozent auf 4 Prozent aufbauen. Außerdem sollte der Basiswert, der in der Formel bis 2010 noch 100 betrug, nach 2010 auf 90 abgesenkt werden. Die Formel des § 255e a. F. war Grundlage der Anpassungen zum 1. Juli 2001 und zum 1. Juli 2002, bei denen allerdings der Altersvorsorgeanteil noch keine Rolle spielte, und für die Anpassung zum 1. Juli 2003. Der Altersvorsorgeanteil betrug in den Jahren 1999, 2000 und 2001 noch Null.⁴⁹ In den drei Jahren stieg der aktuelle Rentenwert um 5,11 Prozent auf 26,13 Euro.

5.3 Keine Anpassung in den Jahren 2004 bis 2006

Gemäß Art. 2 des 2. SGB VI-ÄndG (= Gesetz über die Aussetzung der Anpassung der Renten zum 1. Juli 2004 vom 27. Dezember 2003 [BGBl. I, 3013]) erfolgte zum 1. Juli 2004 keine Anpassung. Dies wurde durch die Neufassung des § 68 Abs. 1 durch das RV-NachhaltigkeitsG bekräftigt, wonach der aktuelle Rentenwert (auch noch) am 30. Juni 2005 26,13 Euro betrug. Der mit der Nichtanpassung erhoffte Einspareffekt von 0,1 Beitragsatzprozentpunkten (= 0,7 Milliarden Euro)⁵⁰ ist weitgehend jedoch nicht eingetreten. Die Entscheidung über die Aussetzung der Rentenanpassung in 2004 erfolgte vor dem Hintergrund der im Herbst 2003 prognostizierten

Lohnzunahme für 2003. Zum damaligen Zeitpunkt ging man noch von Lohnsteigerungen in Höhe von durchschnittlich 1,8 Prozent in den alten und 2,0 Prozent in den neuen Bundesländern aus. Daraus hätten sich Rentenanpassungen im Jahr 2004 in Höhe von 0,6 Prozent im Westen und 0,8 Prozent im Osten abgeleitet. Für die Rentenversicherung hätte dies einen finanziellen Mehraufwand im Jahr 2004 in Höhe von rund 1 Milliarde Euro bedeutet. Die Lohnraten für 2003 sind jedoch in der Folgezeit deutlich zurückgenommen worden. Aus den letztlich maßgeblichen Daten hätte sich eine Rentenanpassung von 0,04 Prozent in den alten und 0,17 Prozent in den neuen Bundesländern ergeben. Der aktuelle Rentenwert wäre von 26,13 Euro nur auf 26,14 Euro gestiegen. Entsprechend geringer ist der Konsolidierungseffekt ausgefallen, der durch die Aussetzung der Anpassung erzielt wurde. Weder das BSG⁵¹ noch das BVerfG⁵² hatten Bedenken gegen das Ausfallen der Anpassung im Jahr 2004.

Im Jahr 2005 gab es eine „Nullanpassung“ – geregelt in § 1 Abs. 2 RWBestV 2005 vom Juni 2005 (BGBl. I, 1578). Nach den Berechnungen⁵³ hätte sich trotz einer geringfügigen Steigerung der Entgelte wegen des Altersvorsorgeanteils und des Nachhaltigkeitsfaktors eine Minusanpassung ergeben, die jedoch durch die Sicherungsklauseln der §§ 255e Abs. 5, § 68 Abs. 6 jeweils a. F. ausgeschlossen war. Die mit der Anpassungsformel an sich angestrebte Absenkung des Sicherungsniveaus um etwas mehr als 1 Prozent hat wegen der Sperrklausel des § 255e Abs. 5 a. F. nicht stattgefunden. Sie wurde nach § 68a inzwischen nachgeholt. Das BVerfG hat auch die Nullanpassung im Jahr 2005 nicht beanstandet.⁵⁴

Auch 2006 erfolgte keine Anpassung. Durch das Gesetz über die Aussetzung der

49 Einzelheiten bei *Ruland*, KomGRV § 68 (2023) Anm. 4.5.3; siehe auch BR-Drs. 312/01; 335/02; 257/03.

50 Vgl. BT-Drs. 15/1830, 11.

51 SGB 2007, 288 ff., NZS 2008, 659.

52 BVerfGK 11, 465 (471 ff.) = BVerfG, NZS 2008, 254 ff.

53 Zu ihnen: BR-Drs. 242/05; ausführlich *Ruland*, KomGRV § 255e Anm. 4.1.

54 Vgl. BVerfG, NJW 2014, 3634 ff.

Anpassung der Renten zum 1. Juli 2006 (= Art. 1 des Gesetzes über die Weitergeltung der aktuellen Rentenwerte ab 1. Juli 2006 vom 15. Juni 2006 [BGBl. I, 1304]) war festgelegt worden, dass die aktuellen Rentenwerte zum 1. Juli 2006 nicht verändert werden. Die Politik befürchtete eine negative Entgeltentwicklung – insbesondere wegen des Zuwachses der Arbeitsgelegenheiten für Bezieher/-innen von Arbeitslosengeld II („Ein-Euro-Jobs“) – und damit auch eine negative Rentenanpassung. Die vorhandenen Sicherungsklauseln der §§ 68 Abs. 6, 255e Abs. 5 a. F. hätten in diesem Fall nur verhindert, dass der Altersvorsorgeanteil und der Nachhaltigkeitsfaktor die Anpassung weiter ins Minus senken; eine Minusanpassung wegen der negativen Entwicklung der Bruttolöhne hätten sie nicht ausgeschlossen. Da die Bundesregierung zugesagt hatte, dass die Renten nicht gekürzt werden,⁵⁵ war gesetzlich festgelegt worden, dass die aktuellen Rentenwerte nicht verändert werden. Allerdings wäre das Gesetz nicht notwendig gewesen.⁵⁶ Die vorhandenen Sicherungsklauseln hätten eine „Minus-Anpassung“ verhindert. Es gab eine positive Lohnkomponente von 0,19 Prozent in den alten und von 0,5 Prozent in den neuen Bundesländern. Der Altersvorsorgeanteil hätte die Anpassung um etwas mehr als 0,6 Prozent und der Nachhaltigkeitsfaktor hätte sie um 0,19 Prozent gemindert, zusammen wären es – 0,65 Prozentpunkte gewesen. Ohne die Sicherungsklauseln wären der aktuelle Rentenwert von 26,13 Euro auf 25,96 Euro und der aktuelle Rentenwert (Ost) von 22,97 Euro auf 22,90 Euro gesunken.

6. Die jetzt gültige Anpassungsformel aus dem Jahr 2004

6.1 Vorgeschichte

Als trotz der Maßnahmen der Reform von 2001 wegen der anhaltenden Konjunkturschwäche der Beitragssatz für 2003 von 19,1 auf 19,5 Prozent angehoben werden

musste, hat die Bundesregierung im Herbst 2002 eine („Rürup“-)Kommission „Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme“ eingesetzt, die im August 2003 ihren von dem BMGS (Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, 2002 bis 2005) herausgegebenen Bericht vorlegte. In ihm wurde eine Ergänzung der Anpassungsformel um einen „Nachhaltigkeitsfaktor“ vorgeschlagen,⁵⁷ der bei Zunahme der Zahl der Beitragszahler zu höheren und bei Zunahme der Zahl der Rentner zu geringeren Anpassungen führen soll.⁵⁸ Dieser Faktor sollte, um einerseits den Anstieg des Beitragssatzes bis 2030 auf 22 Prozent zu begrenzen und um andererseits das Rentenniveau nicht zu sehr absinken zu lassen, mit 1/4 (= 0,25) gewichtet werden. Außerdem hatte sich die Kommission dafür ausgesprochen, dass sich die Anpassung künftig nicht mehr nach der Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter je Beschäftigtem richtet, sondern nach der Veränderung der versicherungspflichtigen Entgelte je Beitragszahler.⁵⁹ Die von der CDU eingesetzte („Herzog“-)Kommission „Soziale Sicherheit – Zur Reform der sozialen Sicherungssysteme“ hatte Ende September 2003 einen „erweiterten Demografiefaktor“ vorgeschlagen, der sich in der Formel zwar nicht von dem Nachhaltigkeitsfaktor unterschied,⁶⁰ aus den vorgelegten Berechnungen konnte aber entnommen werden, dass er mit 1/2 (= 0,5) gewichtet werden sollte, also doppelt so stark. Die Regierung und mehrheitlich auch der Bundestag und der Bundesrat haben sich weitestgehend den Vorschlägen der „Nachhaltigkeitskommission“ angeschlossen. So wurde mit dem RV-Nachhaltigkeitgesetz vom 21. Juli 2004 (BGBl. I, 1791) eine erneute Änderung der Anpassungsformel beschlossen, die – wenn auch mit Änderungen – bis heute gilt.

⁵⁵ Vgl. BT-Drs. 16/794, 6.

⁵⁶ Vgl. BT-StenBer. 16/2598.

⁵⁷ BMGS (Hrsg.), Bericht der Kommission, 2003, S. 96, 103 ff.

⁵⁸ Siehe auch *Börsch-Supan/Reil-Held und Wilke*, SF 2003, 275 ff.

⁵⁹ Fn. 57, S. 101 f.

⁶⁰ CDU, Bericht der Kommission Soziale Sicherheit – Zur Reform der sozialen Sicherungssysteme, 2003, S. 43.

6.2 Der Zusammenhang zwischen § 68 und § 255e a. F.

Die neue Formel ist sehr kompliziert ausgefallen:⁶¹

$$aRW_t = aRW_{t-1} \cdot \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} \cdot \frac{100 - AVA_{2012} - RVB_{t-1}}{100 - AVA_{2012} - RVB_{t-2}} \cdot \left[\left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}} \right) \cdot \alpha + 1 \right].$$

Außerdem bestand der Zusammenhang zwischen den beiden geänderten § 68 und § 255e a. F. fort. § 255e a. F. enthielt bis zu seiner Aufhebung 2018 – nach mehrmaliger Änderung – die Vorgaben für die Anpassungen in der Zeit vom 1. Juli 2005 bis zum 1. Juli 2013, wobei für die Bestimmung des aktuellen Rentenwertes zum 1. Juli 2005 und zum 1. Juli 2007 noch Sonderregelungen in § 255f a. F. und in § 255g a. F. bestanden. Allerdings verwies § 255e a. F. trotz der geänderten Anpassungsformel weitgehend auf die Regelungen des § 68.

Der Unterschied zwischen den beiden Anpassungsformeln in § 68 Abs. 5 und in § 255e Abs. 4 a. F. bestand nur noch darin, dass sich der Altersvorsorgeanteil (AVA) in § 255e Abs. 4 a. F. weiter aufbaute und zwar, wie sich aus § 255e Abs. 3 a. F. ergab, bis er – gegenüber der ursprünglichen Konzeption inzwischen drei Jahre später – 2012 den Höchstsatz von 4 Prozent erreicht hatte. In § 68 Abs. 5 ist im Nenner und Zähler von dem Altersvorsorgeanteil 2012 auszugehen, das heißt jeweils von 4 Prozent. Die Basisgröße 100, von der jeweils der durchschnittliche Beitragssatz und der Altersvorsorgeanteil zu subtrahieren sind, ist in beiden Formeln gleich; nach altem Recht lautete sie in der Formel des § 68 Abs. 5 noch 90. Dieser Unterschied und der damit bewirkte weitere Dämpfungseffekt für die künftigen Anpassungen sind weggefallen.

6.3 Modifizierte Bruttolohnanpassung

Da die Grundgröße der Anpassung nach wie vor die Veränderung der Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigtem Arbeitnehmer beziehungsweise seit 2007 die Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer war, blieb es grundsätzlich auch bei einer lohnorientierten Anpassung. Dies ergab sich auch aus § 63 Abs. 7. Die Anbindung der Renten an die Entwicklung der Löhne beteiligt die Rentner grundsätzlich an der Produktivitätsentwicklung. Allerdings führen die weiteren Faktoren der Anpassungsformel, die Berücksichtigung der Entwicklung des Beitragssatzes zur allgemeinen Rentenversicherung, der Anstieg des Altersvorsorgeanteils und des neuen Nachhaltigkeitsfaktors dazu, dass die künftigen Anpassungen deutlich hinter der Lohnentwicklung zurückbleiben und dass das Rentenniveau weiter sinken wird.⁶²

Auch nach dieser Anpassungsformel wird die Anpassung nicht mehr von Änderungen im Steuerrecht berührt. Unberücksichtigt bleiben künftig auch Veränderungen bei den Beitragssätzen zu den anderen Sozialversicherungszweigen, die mit der Alterssicherung nichts zu tun haben, wie die Kranken- und Pflegeversicherung sowie die Arbeitslosenversicherung. An der Entwicklung der Beitragssätze zur Krankenversicherung sind die Rentner schon über ihren Beitragsanteil beteiligt und insoweit den aktiv

61 Zur Neuregelung: *Berner* (Fn. 43), S. 134 ff.; *Börsch-Supan*, in: *FS Ruland* (Fn. 40), S. 157 ff.; *Färber*, *Wirtschaftsdienst* 2004, 207 ff.; *Hain/Lohmann und Lübke*, *DRV* 2004, 333 ff.; *Reimann*, *DRV* 2004, 318 ff.; *Ruland*, *SGb* 2004, 327 ff.; *Ruland und von der Heide*, *Wirtschaftsdienst* 2004, 218 ff.; kritisch: *Schmähl*, *Wirtschaftsdienst* 2010, 248 (252); ders., in: *Richter/Bunzendahl und Altgeld* (Hrsg.), *Dünne Rente – dicke Probleme – Alter, Armut und Gesundheit*, 2008, S. 37 ff.; siehe auch *Hain/Weprek und Viebrok*, *DRV* 2011, 234 ff.; *Faik und Köhler-Rama*, *Wirtschaftsdienst* 2009, 607 ff.; *Kreikebohm/Kolakowski/Kockert und Rodewald*, *Die rentenpolitische Agenda 2030*, 2016, S. 44; *Unger* (Fn. 4), S. 140 ff.

62 Kritisch daher: *Kreikebohm/Kolakowski/Kockert und Rodewald* (Fn. 61), S. 38 ff.; *Nürnberger und Stapf-Finé*, *SozSich* 2004, 38 ff.; *Schmähl*, *Wirtschaftsdienst* 2004, 210 ff.; ders., in: *FS Ruland* (Fn. 40), S. 306 ff.; ders., *rv* 2015, 163 ff.; zur Entwicklung bis 2060: *Ruland*, *NZS* 2016, 721 ff.; siehe auch ders., *DRV* 2018, 1 f.

Versicherten gleichgestellt. Die Beiträge zur Pflegeversicherung tragen die Rentner/-innen inzwischen nach der Streichung des § 106a allein. Die aktiv Versicherten haben außer im Bundesland Sachsen einen Feiertag weniger. Die gleichgewichtige Entwicklung von verfügbarem Arbeitsentgelt und verfügbaren Renten wird bei dem Beitragsatz zur Bundesagentur für Arbeit (BA) aufgegeben, weil sich auch seine Entwicklung nicht mehr auf die Anpassung auswirkt. Dies lässt sich bei einem sinkenden Beitragsatz damit begründen, dass eine Entlastung des Arbeitsmarktes nicht durch steigende Beiträge zur Rentenversicherung konterkariert werden soll. Dass sich umgekehrt eine steigende Arbeitslosigkeit und höhere Beiträge zur BA auf die Rentenanpassung nicht mehr auswirken sollen, ist nicht so einleuchtend. Allerdings würde bei zunehmender Arbeitslosigkeit auch der Beitragsatz zur Rentenversicherung steigen; es würde sich auch der Nachhaltigkeitsfaktor zulasten der Rentner verändern. Eine Differenzierung, je nachdem, ob die Beiträge sinken oder steigen, wäre aber ausgeschlossen. Dieser Änderungen wegen kann somit auch bei der neuen Anpassungsformel nicht mehr von einer Nettoanpassung gesprochen werden. Eine parallele Entwicklung der Nettolöhne und der Nettorenten wäre zufällig. Auch die neue Formel führt zu einer modifizierten Brutto-lohnanpassung.

6.4 Die Faktoren zur Ermittlung der Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer/-in

Grundgröße für die Anpassung ist – zumindest grundsätzlich – die Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter geblieben. Maßstab hierfür war bis zum 1. März 2007 die Veränderung der Brutto-lohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigtem Arbeitnehmer/beschäftigter Arbeitnehmerin. Nach der Änderung des § 68 durch das Gesetz zur Änderung des Betriebsrentengesetzes und anderer Gesetze vom 2. Dezember

2006 (BGBl. I, 2742) kommt es nach der Neufassung insbesondere des Abs. 2 auf die Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer an. Sie werden durch das Statistische Bundesamt (§ 3 Abs. 1 Nr. 13 BundesstatistikG) nach der Systematik der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen unter Einschluss der Personen, die Kurzarbeitergeld beziehen, aber ohne Personen in Arbeitsgelegenheiten mit Entschädigungen für Mehraufwendungen ermittelt (§ 68 Abs. 2 S. 1). Damit soll sichergestellt werden, dass sich die statistische Erfassung der Arbeitsgelegenheiten mit Entschädigungen für Mehraufwendungen nach § 16 Abs. 3 SGB II („Zusatzjobs“ oder „Minijobs“) nicht auf die Höhe der Rentenanpassungen und bei der Bestimmung der übrigen Rechengrößen für die Sozialversicherung auswirken kann.⁶³ Dies ist sachgerecht, weil sich die Entwicklung der Renten an der der sozialversicherungspflichtigen Löhne und Gehälter orientieren soll und die Entgelte in den sogenannten Ein-Euro-Jobs nicht der Sozialversicherungspflicht unterliegen.⁶⁴ Der Faktor für die Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer wird nach § 68 Abs. 2 S. 2 ermittelt, indem ihr Wert für das vergangene Kalenderjahr durch den Wert für das vorvergangene Kalenderjahr geteilt wird. Als Formel:

$$BE_{t-1} : BE_{t-2}.$$

Dabei sind

BE_{t-1} = Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer/-in im vergangenen Kalenderjahr,
 BE_{t-2} = Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer/-in im vorvergangenen Kalenderjahr unter Berücksichtigung der Veränderung der beitragspflichtigen Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer ohne Beamte einschließlich der Bezieher von Arbeitslosengeld.

⁶³ Vgl. BT-Drs. 16/3007, 20.

⁶⁴ Vgl. *Gunke*, in: DRV Bund (Hrsg.), Presseseminar 2006, 2006, S. 17 (23 f.).

Dabei werden die dem Statistischen Bundesamt zu Beginn des Kalenderjahres vorliegenden Daten für das vergangene und das vorvergangene Kalenderjahr zugrunde gelegt (Abs. 7 S. 1). Die Rechnung ist sehr kompliziert, weil in § 68 Abs. 5 BE_{t-1} definiert wird als „Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer im vergangenen Kalenderjahr“ und – abweichend hiervon – BE_{t-2} als „Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer im vorvergangenen Kalenderjahr unter Berücksichtigung der Veränderungen der beitragspflichtigen Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer ohne Beamte einschließlich Bezieher von Arbeitslosengeld“. Mit BE werden somit in Abs. 5 unterschiedliche Größen bezeichnet, je nachdem, auf welches Jahr diese Größe bezogen wird.⁶⁵ Dieser Wechsel in der Definition in einer Formel ist unüblich und verwirrend. Am einfachsten wäre es gewesen, unmittelbar von der Entwicklung der versicherten Entgelte auszugehen. Allerdings hätte dies, weil die versicherten Entgelte des Vorjahres nicht rechtzeitig zur Verfügung stehen, zu einem größeren Timelag geführt, der politisch nicht gewollt war und der mit der gewählten Konzeption vermieden werden sollte.

Die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer für das vorvergangene Kalenderjahr werden nach Abs. 2 S. 3 mit dem Faktor vervielfältigt, der sich aus dem Verhältnis der Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer im vorvergangenen Kalenderjahr gegenüber dem dritten zurückliegenden Kalenderjahr und der Veränderung der aus der Versichertenstatistik der DRV Bund ermittelten beitragspflichtigen Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigtem Arbeitnehmer ohne Beamte einschließlich der Bezieher von Arbeitslosengeld im vorvergangenen Kalenderjahr gegenüber dem dritten zurückliegenden Kalenderjahr ergibt (Abs. 2 S. 3). Für die Bestimmung dieser Werte sind die der DRV Bund vorliegenden Daten aus der Versichertenstatistik zu verwenden (Abs. 7 S. 3). Maßgeblich sind für das vorvergangene Kalenderjahr die zu Beginn des Jahres vorliegenden Daten und

für das dritte zurückliegende Kalenderjahr die bei der Bestimmung des bisherigen aktuellen Rentenwertes verwendeten Daten zu den beitragspflichtigen Bruttolöhnen und -gehältern je Arbeitnehmer ohne Beamte einschließlich der Bezieher von Arbeitslosengeld (§ 68 Abs. 7 S. 4). Bei diesen Werten der früheren Verordnung verbleibt es selbst dann, wenn sie inzwischen aufgrund neuerer Erkenntnisse hätten korrigiert werden müssen.⁶⁶ Auf diese Weise wird sichergestellt, dass – letztlich unvermeidbare – erhebungsbedingte Ungenauigkeiten bei der nächsten Fortschreibung korrigiert werden. Die Entwicklung der Entgelte oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze und die der Entgelte von Personen, die – wie zum Beispiel Beamte – nicht versicherungspflichtig beschäftigt sind, sind damit für die Rentenanpassung ohne Bedeutung. Wegen der Subsidiarität der Leistung werden die Bezieher von Arbeitslosengeld II (§ 19 SGB II) in diese Berechnung nicht mit einbezogen.

6.5 Der Faktor zur Veränderung des Beitragssatzes

Der Faktor, der sich aus der Veränderung des Beitragssatzes zur allgemeinen Rentenversicherung ergibt, wird nach Abs. 3 ermittelt, indem

1. der durchschnittliche Beitragssatz in der allgemeinen Rentenversicherung des vergangenen Kalenderjahres von der Differenz aus 100 Prozent und dem Altersvorsorgeanteil (AVA) für das Jahr 2012 subtrahiert wird,
2. der durchschnittliche Beitragssatz in der allgemeinen Rentenversicherung für das vorvergangene Kalenderjahr von der Differenz aus 100 Prozent und dem AVA für das Jahr 2012 subtrahiert wird, und

⁶⁵ Ausführlich hierzu *Hain/Lohmann und Lübke*, DRV 2004, 333, 334 ff.

⁶⁶ BT-Drs. 11/4124, 170.

3. anschließend der nach Nr. 1 ermittelte Wert durch den nach Nr. 2 ermittelten Wert geteilt wird.

Entsprechend der Übergangsregelung in § 255e a. F. definiert Abs. 4 den AVA für 2012 durch den Wert, der sich aus dieser – inzwischen mehrfach geänderten – Übergangsregelung ergibt. Der dort in Abs. 3 a. F. genannte Wert von 4,0 Prozent wird in § 68 Abs. 5 wiederholt.

Dass der Beitragssatz voll berücksichtigt wird, lässt sich, obwohl die Arbeitnehmer nur die Hälfte tragen, damit begründen, dass auch der Arbeitgeberanteil als Lohnkostenbestandteil zu werten ist.⁶⁷ In den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen sind sie Teil des „Arbeitnehmerentgelts“.⁶⁸

In den Grundnormen der neuen Formel (§§ 63 Abs. 7, 68 Abs. 1) ist nur von der Veränderung des Beitragssatzes zur allgemeinen Rentenversicherung die Rede. Der Altersvorsorgeanteil kommt in § 68 erst durch die Berechnungsvorschrift des Abs. 3 hinzu. Anders war es in der Übergangsregelung des § 255e a. F. Dort trat an die Stelle des Faktors für die Veränderung des Beitragssatzes zur allgemeinen Rentenversicherung der Faktor für die Veränderung des Beitragssatzes und des Altersvorsorgeanteils (§ 255e Abs. 1 a. F.). Die Bruttoeinkommen werden um die gesetzlich vorgesehenen und speziell geförderten Beiträge zur privaten Alterssicherung gemindert. Dafür, dass man den Altersvorsorgeanteil hinzurechnete, hatte man 2001 bei der Rieser-Reform gesetzgeberisch eine klare Absicht. Man wollte die Renten, aber nicht das Rentennettoniveau senken. Dies war nur zu erreichen, wenn man von den Bruttoeinkommen weitere Abgaben abzog. Deshalb auch die damalige Aussage der Bundesregierung, dass das Standardrentennettoniveau 2030 bei über 68 Prozent liegen würde, während es schon damals faktisch auf gut 64 Prozent absinken sollte. Dies wollte man – nach der Ablehnung des „blümschen“ Demografiefaktors – aber auf keinen Fall einräumen.

Weil 2004 keine Rentenanpassung stattgefunden hat, ist der Anstieg des Altersvor-

sorgeanteils durch das RV-Nachhaltigkeitsgesetz vom 21. Juli 2004 (BGBl. I, 1791) von 2002 auf 2003 ausgesetzt worden. Der Anstieg des AVA wurde außerdem für 2007 und 2008 ausgesetzt, er blieb in diesen Jahren bei 2,0 (Art. 1 des Gesetzes zur Rentenanpassung vom 26. Juni 2008 [BGBl. I, 1076]). Er erreichte den Wert von 4 Prozent erst im Jahr 2012.

6.6 Der Nachhaltigkeitsfaktor

6.6.1 Allgemeines

Wesentlicher Inhalt der mit dem RV-NachhaltigkeitsG 2004 beschlossenen Reform war die Einfügung des „Nachhaltigkeitsfaktors“ in die Anpassungsformeln des § 68 und des § 255e a. F. Er soll die Höhe der Rentenanpassung entsprechend der Entwicklung des Verhältnisses von (Äquivalenz)-Rentnern zu (Äquivalenz)-Beitragszahlern beeinflussen.⁶⁹ Eine „Verschlechterung“ wird in einem Wert unter Eins, eine „Verbesserung“ in einem Wert über Eins in der Rentenanpassung in einem durch den Faktor α bestimmten Ausmaß weitergegeben. Dieser Faktor α wird – zwar nicht in der Formel, wohl aber an anderer Stelle im Gesetz – mit dem Wert 0,25 definiert (§ 68 Abs. 4 S. 7).

Der von der „Nachhaltigkeitskommission“ vorgeschlagene⁷⁰ Name „Nachhaltigkeitsfaktor“ entstammt wie die Bezeichnung des Gesetzes (RV-NachhaltigkeitsG) und die Umbenennung der (bisherigen) Schwankungsreserve in „Nachhaltigkeitsrücklage“ (§§ 216, 217) der damaligen „Nachhaltigkeitsstrategie“ der Bundesregierung, wonach alle

67 So bereits *Badura*, in: FS BSG, 1979, S. 687; *Isensee*, in: Zacher (Hrsg.), Die Rolle des Beitrags in der sozialen Sicherung, 1980, S. 487; ders., DRV 1980, 145 (149).

68 Vgl. Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18, Reihe 1.5.

69 Zu ihm: *Ruland*, SGB 2004, 327 ff.; *Ruland und von der Heide*, Wirtschaftsdienst 2004, 218 ff.; *Börsch-Supan/Reil-Held und Wilke*, SozFortschritt 2003, 275 ff.; *Börsch-Supan*, in: FS Ruland (Fn. 40), 2007, S. 162 ff.; siehe auch *Berner* (Fn. 42), S. 149 f.

70 Bericht (Fn. 56), S. 103.

politischen Entscheidungen „nachhaltig“ sein sollten.⁷¹ Nach diesem aus dem Umweltschutzrecht entlehnten Begriff ist eine „nachhaltige Entwicklung eine Entwicklung, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen“.⁷² So soll auch der „Nachhaltigkeitsfaktor“ der „Generationengerechtigkeit“ dienen.⁷³

Der „Nachhaltigkeitsfaktor“ in § 68 spiegelt neben der gesamten demografischen Entwicklung auch die Arbeitsmarktsituation und das Rentenzugangsverhalten wider. Dabei werden nicht nur schlicht die Köpfe, sondern – über die „Äquivalenzen“ – auch die Renten- und Beitragsleistungen betrachtet. Zudem ist der Faktor selbst von Reformmaßnahmen bestimmt, soweit diese über ihre Wirkung auf den allgemeinen Rentenwert hinaus das Rentenvolumen determinieren (zum Beispiel Regelungen im Bereich der Altersgrenzen und der Bewertung beitragsfreier Zeiten). Die Anpassung fällt damit umso geringer aus, je ungünstiger das Zahlenverhältnis von Rentnern zu Beitragszahlern ist, das heißt je weniger Beitragszahler für einen Rentner aufkommen, zum Beispiel weil sich die Lebenserwartung verlängert hat. Steigt auch die Zahl der Arbeitnehmer – wie es in den letzten Jahren mehrfach der Fall war –, erhöht der Faktor die Anpassung. Er geht damit in seiner Wirkungsweise über den 1997 entwickelten demografischen Faktor hinaus, der allein auf die Lebenserwartung abgestellt hätte, der aber – weil angeblich „unsozial“ – von der rot-grünen Bundesregierung außer Kraft gesetzt worden war. Er ist auch nicht mit dem 2001 diskutierten Ausgleichsfaktor vergleichbar, da dieser bei der Berechnung der Rente und nicht bei ihrer Anpassung ansetzen sollte und daher nur die Rentenzugänge ab dem Jahr 2011, also die jüngeren Generationen, belastet hätte.

Es ist ursprünglich davon ausgegangen worden, dass der Nachhaltigkeitsfaktor die Anpassung bis zum Jahr 2030 um mehr als 7 Prozent mindert; den Anstieg des Beitragsatzes sollte er um rund 1,5 Prozentpunkte

verringern. Allerdings hat der Nachhaltigkeitsfaktor, weil er wegen der anhaltenden Zunahme der Zahl der Beschäftigten in vielen Jahren über 1,0 betrug, die Anpassung nicht nur nicht gemindert, sondern minimal erhöht.⁷⁴ Mittel- und langfristig wird der Nachhaltigkeitsfaktor jedoch insbesondere wegen der demografischen Entwicklung seine die Anpassung dämpfende Funktion erfüllen. In den Jahren 2023 bis 2037 soll er mit im Durchschnitt 0,9950 die Anpassung jährlich um etwa 0,5 Prozentpunkte mindern.⁷⁵

6.6.2 Die Ermittlung des Nachhaltigkeitsfaktors (Abs. 4)

Die isolierte Formel für den Nachhaltigkeitsfaktor lautet:

$$[(1 - RQ_{t-1} : RQ_{t-2}) \cdot a + 1].$$

Dabei bezeichnet RQ den Rentnerquotienten. Es handelt sich um den Verhältniswert der Zahl der Rentner zur Zahl der Beitragszahler. Verwendet werden jedoch keine Zahlen „echter“ Personen, sondern Äquivalente: Äquivalenzrentner und Äquivalenzbeitragszahler.⁷⁶ Der Nachhaltigkeitsfaktor wird nach Abs. 4 ermittelt, indem der um die Veränderung des Rentnerquotienten im vergangenen Kalenderjahr gegenüber dem vorvergangenen Kalenderjahr verminderte Wert Eins mit einem Parameter a vervielfältigt und um den Wert Eins erhöht wird. Den Rentnerquotienten erhält man, indem man die Anzahl der Äquivalenzrentner durch die Anzahl der

71 Vgl. Bundesregierung, Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine Nachhaltige Entwicklung, 2002.

72 Bundesregierung (Fn. 71), S. 9.

73 Vgl. Fürup, in VDR, Generationengerechtigkeit – Inhalt, Bedeutung und Konsequenzen für die Alterssicherung, DRV-Schriften, Band 51, 2004, S. 44; kritisch: Schmähl, ebd., S. 74 ff.; siehe auch DiW Berlin (Hrsg.), Messung von Nachhaltigkeit, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 1/2004.

74 Dazu Ruland, in: Marhold/Becker et al. (Hrsg.), Arbeits- und Sozialrecht für Europa, FS Fuchs, 2020, S. 673 ff.; siehe auch ebenso Bomsdorf DRV 2020, 92 (107); siehe auch Börsch-Supan, Politikum 2019, Heft 4, 3 (7).

75 Vgl. BT-Drs. 20/9400, 44.

76 Vgl. Hain/Lohmann und Lübke, DRV 2004, 333 (338).

Äquivalenzbeitragszahler dividiert. Die Anzahl der Äquivalenzrentner bekommt man, indem man das aus den Rechnungsergebnissen auf 1 000 Euro genau bestimmte Gesamtvolumen der Renten abzüglich erstatteter Aufwendungen für Renten und Rententeile eines Kalenderjahres durch eine Regelaltersrente desselben Kalenderjahres aus der allgemeinen Rentenversicherung mit 45 Entgeltpunkten dividiert. Die Anzahl der Äquivalenzbeitragszahler wird ermittelt, indem man das aus den Rechnungsergebnissen auf 1 000 Euro genau bestimmte Gesamtvolumen der Beiträge aller in der allgemeinen Rentenversicherung versicherungspflichtig Beschäftigten, der geringfügig Beschäftigten (§ 8 SGB IV) und der Bezieher von Arbeitslosengeld eines Kalenderjahres durch den Durchschnittsbeitrag der allgemeinen Rentenversicherung desselben Kalenderjahres dividiert wird (§ 68 Abs. 4 S. 4, 5). Die jeweiligen Anzahlen der Äquivalenzrentner und der Äquivalenzbeitragszahler sind auf 1 000 Personen genau zu berechnen. Bis 2026 wird die Anzahl der Äquivalenzrentner für das Bundesgebiet ohne das Beitrittsgebiet und das Beitrittsgebiet getrennt berechnet werden. Dies ergab sich bis 2017 aus § 255a Abs. 3 a. F., für die Zeit bis 2026 ergibt es sich aus § 255d. Für die weitere Berechnung nach § 68 Abs. 4 werden die jeweiligen Ergebnisse anschließend addiert.

Der Parameter α (Gewichtungsfaktor) des Nachhaltigkeitsfaktors beträgt 0,25 (Abs. 4 S. 7).⁷⁷ Je größer der Wert ist, umso stärker dämpft ein Anstieg des Rentnerquotienten die Rentenanpassung.⁷⁸ Der Wert ist – auch von der Nachhaltigkeitskommission⁷⁹ – „zielorientiert“ gewählt worden⁸⁰ und ist daher, sollten sich die Ziele ändern – auch grundsätzlich veränderbar. Er wurde so errechnet, dass sich – entsprechend der politischen Vorgabe – für 2020 ein Beitragssatz von nicht mehr als 20 Prozent und für 2030 ein Beitragssatz von nicht mehr als 22 Prozent ergibt. Wird der Parameter geändert, kann die Formel unverändert bleiben. Das lässt die gewollte Zielabhängigkeit des Parameters α einmal mehr deutlich werden.

6.7 Die neue „Haltelinie“

Die Regeln über die Anpassung des aktuellen Rentenwertes werden bis Ende 2025 ergänzt durch die durch das RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz (RV-LVStabG) vom 28. November 2018 (BGBl. I, 2016)⁸¹ seit 2019 eingefügte Garantie des Sicherungsniveaus vor Steuern. Sie ist „unmittelbarer Bestandteil der Rentenanpassung“.⁸²

Erstmals sind Haltelinien durch Art. 1 Nr. 36 des AVmEG vom 21. März 2001 (BGBl. I, 403) zum 1. Januar 2002 eingeführt worden. Mit diesem Gesetz wurde zur Stabilisierung des Beitragssatzes eine Senkung des Sicherungsniveaus angestrebt, wobei jedoch zur Sicherung des Lebensstandards im Alter der eigenverantwortliche Aufbau einer zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge ebenfalls als unerlässlich angesehen wurde. Da gleichwohl die gesetzliche Rentenversicherung ihre Funktion als erste Säule im System der Alterssicherung behalten und ein bestimmtes Sicherungsniveau gesichert werden sollte, wurde das Mindestsicherungsniveau zunächst mit 64 und dann mit 67 Prozent⁸³ als Zielmarke festgeschrieben (§ 154 Abs. 3 a. F.), wobei allerdings das Netorentenniveau damals noch unter Berücksichtigung der jeweils durchschnittlichen Steuerlast für Arbeitnehmer und Rentner ermittelt wurde. Durch die mit diesem Gesetz beschlossene Anpassungsformel sollte sichergestellt werden, dass das Mindestsicherungsniveau bis 2030 nicht unterschritten wird.⁸⁴

⁷⁷ Entsprechend dem Vorschlag der Nachhaltigkeitskommission, Bericht, S. 103 f.

⁷⁸ Vgl. Hain/Lohmann und Lübke, DRV 2004, 333 (346).

⁷⁹ Fn. 57, S. 104.

⁸⁰ Vgl. Börsch-Supan, in: FS Ruland (Fn. 40), 2007, S. 165.

⁸¹ Zu ihm: Dünn und Steckmann, DRV 2018, 281 ff.; dies., RVaktuell 2018, 212 ff.; Ruland, SGB 2019, 193 ff.; zu den finanziellen Auswirkungen: Jess/Kasten/Lohmann und Schuth, DRV 2019, 102 ff.

⁸² BT-Drs. 19/4668, 35.

⁸³ Vgl. Art. 7a des 2. Gesetzes zur Änderung des KSVG und anderer Gesetze vom 13. Juni 2001 (BGBl. I, 1027); dazu auch BT-Drs. 14/5792, 28 und 14/5164.

⁸⁴ Vgl. BT-Drs. 14/5150, 25.

Durch Art. 1 Nr. 24 lit. c des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes vom 21. Juli 2004 (BGBl. I, 1791) wurde ab 2005 die untere Haltelinie neu definiert. Maßgeblich wurde nun das in § 154 Abs. 3a definierte Sicherungsniveau vor Steuern, das bis 2020 46 Prozent und bis 2030 43 Prozent nicht unterschreiten sollte (§ 154 Abs. 3 Nr. 2 i.d.F. des RV-NachhaltigkeitsG). Geblieben war die Verpflichtung der Bundesregierung, geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, wenn entweder der Beitragssatz die Haltelinie überschreitet oder das Sicherungsniveau vor Steuern sie voraussichtlich nachhaltig und nicht nur zeitweilig unterschreitet.

Der Grundsatz der ab 2019 neu geregelten Haltelinie findet sich in § 154 Abs. 3 S. 1. Danach darf in der allgemeinen Rentenversicherung das in dem neuen § 154 Abs. 3a definierte Sicherungsniveau (vor Steuern) bis zum Jahr 2025 48 Prozent nicht unterschreiten. Sollte der nach der Formel des § 68 Abs. 5 errechnete Anpassungssatz diese Marke nicht erreichen, kommt der neu gefasste § 255e zur Anwendung. Danach ist der aktuelle Rentenwert so anzuheben, dass das Sicherungsniveau vor Steuern mindestens 48 Prozent beträgt. Der Gesetzgeber muss handeln, das heißt, den aktuellen Rentenwert entsprechend hoch festsetzen, und hat dabei auch keinen Spielraum mehr.⁸⁵ Ergab sich nach der Formel des § 68 ein aktueller Rentenwert, mit dem das Sicherungsniveau von 48 Prozent nicht erreicht würde, musste er wie im Jahr 2024 – abweichend zu § 68 – entsprechend höher festgesetzt werden. Die Regeln hierfür enthält der 2022 eingefügte § 255e Abs. 2. Danach wird der für die Einhaltung des Mindestsicherungsniveaus erforderliche aktuelle Rentenwert ermittelt, indem das verfügbare Durchschnittsentgelt (§ 154 Abs. 3a S. 5) des laufenden Jahres mit 48 Prozent multipliziert wird und durch das Produkt aus 45 (= Zahl der Entgeltpunkte) und 12 (= Zahl der Monate) und der Nettoquote der Standardrente für das laufende Kalenderjahr dividiert wird. Für die Anpassung zum 1. Juli 2025 ist noch § 255i maßgeblich, wonach sie sich nach § 255e Abs. 2

errechnet, weil diese Bestimmung 2024 zur Anwendung kam; dies gilt selbst dann, wenn die formelmäßige Anpassung nach § 68 zu einem höheren Wert führen würde.⁸⁶

6.8 Das Sicherungsniveau vor Steuern

Zusammen mit der Einführung von „Haltelinien“ für den Beitragssatz und das Sicherungsniveau vor Steuern bis 2025 in § 154 durch das RV-LvStabG ist das Sicherungsniveau vor Steuern nun in § 154 Abs. 3a neu definiert worden.⁸⁷ Die Neudefinition war notwendig geworden, weil das Sicherungsniveau vor Steuern eines Jahres in seiner bisherigen Definition erst eineinhalb Jahre nach der Rentenanpassung des betreffenden Jahres endgültig hätte bestimmt werden können. Da die Niveauschutzklausel Bestandteil der Regeln über die Rentenanpassung geworden ist, mussten Parameter für das Sicherungsniveau vor Steuern festgelegt werden, die, wenn die Höhe der Rentenanpassung bestimmt wird, bereits feststehen.⁸⁸

Trotz der Änderungen ist es bei dem Grundsatz geblieben: Das Sicherungsniveau vor Steuern für das jeweilige Kalenderjahr ist der Verhältniswert aus der verfügbaren Standardrente und dem verfügbaren Durchschnittsentgelt des jeweils betreffenden Kalenderjahres (§ 154 Abs. 3a S. 1). Die verfügbare Standardrente des jeweiligen Kalenderjahres ist – auch daran hat sich nichts geändert – die Standardrente, gemindert um die von den Rentnern zu tragenden Sozialversicherungsbeiträge (S. 2 a. a. O.). Geblieben ist auch, dass der Standardrente 45 Entgeltpunkte zugrunde liegen und dass es sich um eine Regelaltersrente, das heißt, um eine Rente ohne Ab- und Zuschläge mit dem Rentenartfaktor 1 handelt. Im Übrigen wird sie aber abweichend von dem bisherigen Recht berechnet.

⁸⁵ Vgl. *Ruland*, SGB 2019, 193 (197).

⁸⁶ Dazu *Ruland*, in: *KomGRV*, § 255i (2022), Anm. 2.

⁸⁷ Auch dazu bereits: *Ruland*, SGB 2019, 193 (194 f.).

⁸⁸ Vgl. *BT-Drs.* 19/4668, 21.

Bislang ergab sie sich aus den 12 Monatsbeträgen der Rente des jeweiligen Kalenderjahres. Wegen des Anpassungstermins 1. Juli sind die 6 Monatsbeträge für Januar bis Juni mit dem aktuellen Rentenwert berechnet worden, der zum 1. Juli des Vorjahres festgesetzt worden war und bis zum 30. Juni des laufenden Jahres galt. Für die 6 Monatsbeträge ab Juli bis Dezember war der aktuelle Rentenwert maßgeblich, der zum 1. Juli des laufenden Jahres festgesetzt wurde. Die bisherige Standardrente war somit ein Jahresdurchschnittswert. Formelmäßig wurde sie wie folgt berechnet:

$$(6 \cdot 45 \cdot aRW_{t-1}) + (6 \cdot 45 \cdot aRW_t) = \text{Standardrente}_t \text{ (alt)}.$$

Am Beispiel des Jahres 2018:

$$(6 \cdot 45 \cdot 31,03) + (6 \cdot 45 \cdot 32,03) = 8378,10 + 8648,10 = 17026,20 \text{ Euro}.$$

Weil für das erste Halbjahr der aktuelle Rentenwert des Vorjahres maßgeblich ist, lässt sich mit der so ermittelten Standardrente keine Aussage darüber treffen, ob sich mit dem neu festzusetzenden aktuellen Rentenwert für ein ganzes Jahr eine Standardrente ergibt, die das Sicherungsniveau von 48 Prozent erreicht. Deshalb bestimmt § 154 Abs. 3a S. 3, dass die Standardrente die Regelaltersrente aus der allgemeinen Rentenversicherung mit 45 Entgeltpunkten ist, die sich unter Zugrundelegung des ab dem 1. Juli des betreffenden Kalenderjahres geltenden aktuellen Rentenwert für 12 Monate berechnet. Die neue Formel lautet mithin:

$$(12 \cdot 45 \cdot aRW_t) = \text{Standardrente}_t \text{ (neu)}.$$

Für das Jahr 2018 betrug ihr Wert:

$$(12 \cdot 45 \cdot 32,03) = 17296,20 \text{ Euro}.$$

Der Unterschied zwischen den beiden Beträgen belief sich auf $(17296,20 - 17026,20) = 270$ Euro. Es war der Halbjahresbetrag der Anpassung $(6 \cdot 45 \cdot [32,03 - 31,03]) =$

270 Euro. Um diesen Betrag war die neue Standardrente höher.

Maßstab für die Ermittlung des Sicherungsniveaus ist die verfügbare Standardrente. Ihr Betrag ergibt sich, wenn von der Standardrente die von den Rentnern zu tragenden Sozialversicherungsbeiträge abgezogen werden. Der Abgabensatz-Rente ist nach § 154 Abs. 3a S. 4 die Summe des allgemeinen Beitragssatzanteils sowie des Anteils des durchschnittlichen Zusatzbeitragssatzes zur Krankenversicherung und des Beitragssatzes zur Pflegeversicherung (§ 55 Abs. 1 S. 1 SGB XI) des betreffenden Kalenderjahres. 2018 ergaben sich für die Rentner folgende Abgaben:

- halber Beitragssatz zur Krankenversicherung: $(14,6 \text{ Prozent} : 2) = 7,3 \text{ Prozent}$,
- durchschnittlicher Zusatzbeitrag zur Krankenversicherung: 1 Prozent,
- Beitragssatz zur Pflegeversicherung: 2,55 Prozent.

Zusammen war es ein Abgabensatz von 10,85 Prozent beziehungsweise 0,1085. Um ihn gemindert belief sich die verfügbare Standardrente für 2018 auf $(17296,20 \cdot [1 - 0,1085]) = 15419,56$ Euro.

Die verfügbare Standardrente wird, um das Sicherungsniveau vor Steuern zu erhalten, zum verfügbaren Durchschnittsentgelt ins Verhältnis gesetzt. Es war nach bisherigem Recht das Durchschnittsentgelt ohne Berücksichtigung der darauf entfallenden Steuern, gemindert um den durchschnittlich zu entrichtenden Arbeitnehmersozialbeitrag einschließlich des durchschnittlichen Aufwands zur zusätzlichen Altersvorsorge (§ 154 Abs. 3 Nr. 2 a.F.). Nach dem neuen Recht wird das verfügbare Durchschnittsentgelt des jeweiligen Kalenderjahres ermittelt, indem das verfügbare Durchschnittsentgelt des Vorjahres mit der für die Rentenanpassung maßgebenden Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer (§ 68 Abs. 2) und der Veränderung der Nettoquote des jeweiligen Kalenderjahres gegenüber dem Vorjahr angepasst wird (§ 154

Abs. 3a S. 4). Die Nettoquote des jeweiligen Kalenderjahres wird ermittelt, indem von dem Wert 100 Prozent der von dem Arbeitnehmer zu tragende Anteil des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes nach § 20 Abs. 2a S. 5 SGB IV des betreffenden Kalenderjahres abgezogen wird (§ 154 Abs. 3a S. 5). Der durchschnittliche Aufwand zur zusätzlichen Altersvorsorge spielt bei der Neudefinition keine Rolle mehr. Deshalb und weil der durchschnittliche Sozialbeitrag nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen nicht mehr benötigt wird, kann der neue Wert zeitnah ermittelt werden.

Ergab sich ein aktueller Rentenwert, mit dem das Sicherungsniveau von 48 Prozent nicht erreicht wurde, musste er nach Maßgabe des § 255e Abs. 2 höher festgesetzt werden. Dies war bei der Anpassung im Jahr 2024 der Fall. Der nach der Formel in § 68 errechnete neue aktuelle Rentenwert hätte 39,31 Euro betragen. Der für die Einhaltung des Mindestsicherungsniveaus von 48 Prozent notwendige aktuelle Rentenwert betrug jedoch einen Cent mehr, 39,32 Euro. Dementsprechend wurde er in § 3 RWBestV 2024 (Rentenwertbestimmungsverordnung) vom 17. Juni 2024 (BGBl. I Nr. 194 vom 19. Juni 2024) festgesetzt.⁸⁹ Eine ähnliche Entwicklung wird, weil der Beitrag zur Pflegeversicherung für 2025 angehoben wurde, für 2025 erwartet; in dem die Anpassung nicht nach der Formel des § 68, sondern nach § 255i erfolgt.

6.9 Die Sicherungsklauseln gegen Minusanpassungen

Politisch war – jedenfalls zur Zeit der Bundesrepublik – eine Minusanpassung, das heißt eine Anpassung, bei der sich eine geringere gesetzliche Rente als zuvor ergibt, ausgeschlossen. Es kam zwar vor, dass sich der von der Rentenversicherung zu zahlende Betrag der Rente wegen einer Erhöhung des Beitrags zur Krankenversicherung der Rentner minderte, aber zu einer Kürzung der eigentlichen Rente ist es nie gekommen. Der

Gesetzgeber hat dies inzwischen gänzlich ausgeschlossen.

Zunächst waren nach dem früheren § 68 Abs. 6 der Faktor für die Veränderung des durchschnittlichen Beitragssatzes in der allgemeinen Rentenversicherung und der Nachhaltigkeitsfaktor insoweit nicht anzuwenden, als die Wirkung dieser Faktoren in ihrem Zusammenwirken den bisherigen aktuellen Rentenwert verringert oder einen geringeren als bisher festzusetzenden aktuellen Rentenwert zusätzlich verringert hätten. Das bedeutete: Keiner der beiden Faktoren durfte zu einem aktuellen Rentenwert führen, der geringer war als der bisherige; er durfte also nicht allein zu einer Minusanpassung führen. Diese Regelung in § 68 Abs. 6 ist zwar 2007 aufgehoben, aber in dem neuen § 68a Abs. 1 wieder aufgenommen worden. In der Zeit vom 1. Juli 2005 bis zum 1. Juli 2014 galt die Sonderregelung des § 255e Abs. 5 a. F., die die in § 68a Abs. 1 enthaltene Sicherungsklausel auf den in den Jahren 2005 bis 2012 ansteigenden Altersvorsorgeanteil erweitert hatte. Auch er durfte zu keinem geringeren aktuellen Rentenwert führen. 2009 ist die Sicherungsklausel in § 68a erweitert worden. Während nach dem zuvor geltenden Recht eine Minusanpassung dann möglich war, wenn die Entgeltentwicklung bei den Versicherten negativ verlaufen wäre – was aber nur 2009 und 2020 der Fall war –, wurde selbst dies durch die Neuregelung ausgeschlossen. Der aktuelle Rentenwert blieb sogar dann gleich, wenn die Versicherten, wie zum Beispiel 2009 und 2020, Einkommenseinbußen hinnehmen mussten.⁹⁰ Die Sicherungsklauseln kamen in den Jahren 2005, 2006, 2010 und – allerdings nur in den alten Bundesländern – 2021 zur Anwendung. Es gab zwar weitere Jahre, in denen keine Anpassung stattgefunden hat, so zum Beispiel im Jahr 2004, doch beruhte das auf einer diskretionären Entscheidung des Gesetzgebers, eine Anpassung ausfallen zu lassen.⁹¹

⁸⁹ Vgl. BR-Drs. 188/24, 22.

⁹⁰ Krit. auch *Steinmeyer*, NZS 2021, 617 (619).

⁹¹ Vgl. *Ruland*, in: *KomGRV* § 68 (2023) Anm. 17.

6.10 Der „Ausgleichsbedarf“ und der „Anpassungsfaktor“

In den Jahren, in denen die Sicherungsklauseln eine Anpassung verhindert haben, konnten sich der Altersvorsorgeanteil und der Nachhaltigkeitsfaktor nicht wie geplant auswirken und die Anpassung dämpfen und damit das Rentenniveau absenken. Um dies auszugleichen, ist, um für 2030 das (damalige) Ziel eines Beitragssatzes von nicht mehr als 22 Prozent einzuhalten, mit dem RV-Altersgrenzanpassungsgesetz vom 20. April 2007 (BGBl. I 554) mit Wirkung vom 1. März 2007 an festgelegt worden, dass die unterbliebenen Minderungswirkungen mit künftigen Erhöhungen des aktuellen Rentenwertes verrechnet werden (§ 68a Abs. 1 S.2),⁹² was untechnisch auch als „Nachholfaktor“ bezeichnet wird. Hierfür sind der Ausgleichsbedarf und der Anpassungsfaktor eingeführt worden (§ 68a Abs. 2, 3), mit denen diese Verrechnung erfolgt. Der Ausgleichsbedarf bemisst die unterbliebene Minderungswirkung. Der Anpassungsfaktor ist der Maßstab für die Kürzung der folgenden aktuellen Rentenwerte. Der Ausgleichsbedarf wird ermittelt, indem der nach § 68 berechnete aktuelle Rentenwert durch den bisherigen aktuellen Rentenwert geteilt wird. Dieser Wert verändert sich, indem der im Vorjahr bestimmte Wert mit dem Ausgleichsfaktor des laufenden Jahres vervielfältigt wird (§ 68 Abs. 2 S. 1, 2). Die Formel lautet:

$$AB_t = AB_{t-1} \cdot aRW_t^F : aRW_t^S.$$

Erläuterungen:

AB = Ausgleichsbedarf,

aRW_t^F = der nach der Formel, ohne Anwendung der Schutzklausel errechnete aktuelle Rentenwert,

aRW_t^S = der unter Anwendung der Schutzklausel errechnete aktuelle Rentenwert.

Der Wert wurde zum 30. Juni 2010 erstmals durch Gesetz (§ 255d a. F.) und danach durch die Rentenanpassungsverordnung bestimmt. Er hat zum 30. Juni 2010 0,9825

betragen und sich ab 1. Juli 2010 auf 0,9619 erhöht (§ 3 RWBestV 2010 vom 22. Juni 2010 [BGBl. I S. 816]). Bei den späteren Anpassungen waren somit ab 2011 3,81 Prozentpunkte einzusparen gewesen.

Besteht ein Ausgleichsbedarf, ist er – erstmals seit der Anpassung zum 1. Juli 2011 (§ 255g Abs. 2 a. F.) – abzuschmelzen. Dies setzt für das jeweilige Jahr zunächst eine positive Anpassung voraus. Das Abschmelzen geschieht durch die Anwendung des Anpassungsfaktors (AP). Dieser wird nach folgender, kompliziert scheinender Formel ermittelt,

$$AP_t = \left[\left(\frac{aRW_t^F}{aRW_{t-1}} - 1 \right) \frac{1}{2} + 1 \right]$$

Erläuterungen:

AP = Anpassungsfaktor,

aRW_t^F = der nach der Formel, ohne Anwendung der Schutzklausel errechnete aktuelle Rentenwert,

aRW_{t-1} = aktueller Rentenwert des Vorjahres,

deren einfaches Ergebnis aber ist, dass sich der für das betreffende Jahr nach der übrigen Formel ermittelte Anpassungssatz halbiert.⁹³ Der Anpassungsfaktor darf aber nicht zu einer Minderung des bisherigen aktuellen Rentenwertes (Abs. 1 Satz 3) führen. In diesem Fall verschiebt sich das Abschmelzen des Ausgleichsbedarfs auf die

⁹² Zuvor bereits: *Gasche*, DRV 2007, 158 ff.; *Ruland*, DRV 2007, 358 ff. Die Entscheidung war bereits in den rentenpolitischen Eckpunkten der neuen Regierung angekündigt worden (vgl. BT-Drs. 16/905, 74). Sie war von der Deutschen Bundesbank (Monatsbericht Februar 2005, S. 64), von dem Sozialbeirat (Gutachten 2004, BT-Drs. 15/4498, S. 79 [85]), von dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (vgl. „Widerstreitende Interessen – ungenutzte Chancen“, Jahresgutachten 2006/2007, November 2006, S. 238 ff.) und von Wissenschaftlern/Wissenschaftlerinnen eingefordert worden (vgl. *Bomsdorf*, DRV 2005, 665 [667 ff.]; *Gasche*, Wirtschaftsdienst 2005, 471 ff.). Umstritten war sie gleichwohl, da die Gewerkschaften sie ablehnten (vgl. *Buntenbach*, DRV 2006, 665 [668]); siehe auch *Kerschbaumer*, AIB 2007, 67 [70]). Dennoch hat der diese Entscheidung umsetzende Gesetzentwurf – ein ungewöhnlicher Vorgang – die parlamentarische Diskussion unverändert überstanden. Er ist insoweit wortgleich Gesetz geworden.

⁹³ Vgl. *Ruland*, DRV 2007, 358 (363).

nächsten Jahre mit einer positiven Anpassung (Abs. 4). Der Ausgleichsbedarf, der sich bis 2010 ergeben hatte, ist 2014 gänzlich abgebaut worden (vgl. § 3 Abs. 1 RWBestV 2014 vom 16. Juni 2014 [BGBl. I 746]).

Die Sicherungsklausel kam bei der Anpassung zum 1. Juli 2021 erneut zur Anwendung, aber nur in den alten Bundesländern. Formelmäßig hätte sich ein um 3,25 Prozent niedrigerer aktueller Rentenwert ergeben. Das war durch § 68a Abs. 1 ausgeschlossen. Es blieb mithin auch für die Zeit ab dem 1. Juli 2021 bei dem Vorjahreswert von 34,19 Euro. Allerdings hatte der Gesetzgeber mit dem RV-Leistungsverbesserungs- und -stabilisierungsgesetz (RV-LvStabG) vom 28. November 2018 (BGBl. I 2016) nicht nur die Haltelinie für das Sicherungsniveau eingeführt, sondern auch den Nachholfaktor bis 2026 ausgesetzt (§ 255g a. F.). Die Erwartung war, dass es in dieser Zeit nicht zu einer nur durch die Schutzklausel bewirkten „Null-Anpassung“ kommen würde. Wegen der wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie war jedoch das Gegenteil der Fall. In den alten Bundesländern kam es zum 1. Juli 2021 zu einer „Null-Anpassung“, weil die Lohnentwicklung im Jahr 2020 negativ verlaufen war. Infolge dieser Entwicklung ist das Außerkraftsetzen des Nachholfaktors auf immer stärkere Kritik gestoßen, der die Ampel-Koalition aus SPD, Grünen und FDP Rechnung getragen hat. So ist durch das Gesetz zur Rentenanpassung 2022 und zur Verbesserung von Leistungen für den Erwerbsminderungsrentenbestand vom 28. Juni 2022 (BGBl. I 975) der Nachholfaktor wieder in Kraft gesetzt und in dem erneut geänderten § 255g rückwirkend ab 1. Juli 2021 ein Ausgleichsbedarf in Höhe von 0,9883 festgesetzt worden. Dieser wurde bereits durch die Anpassung zum 1. Juli 2022 vollständig abgebaut, sodass der Ausgleichsbedarf seit 1. Juli 2022 wieder 1,0000 beträgt (§ 2 RWBestG 2022 = Art. 3 des Gesetzes zur Rentenanpassung).⁹⁴

6.11 Die erweiterte Schutzklausel bis zum Ablauf des 1. Juli 2025 (§ 255h)

Bis zur Anpassung zum 1. Juli 2025 ist der durch das Gesetz zur Rentenanpassung 2022 eingefügte § 255h zu beachten. Es ist dies eine Spezialregelung zu §§ 68, 68a und 255e. Sie ist befristet und gilt vom 1. Juli 2022 bis zur Anpassung zum 1. Juli 2025, das heißt bis zum Ablauf dieses Tages. Die Bestimmung steht im Zusammenhang mit der Einführung der Haltelinie für das Sicherungsniveau (§ 255e Abs. 1), deren Geltungsdauer ebenfalls bis zum 1. Juli 2025 befristet ist. Sie ist – wie die Neufassung des § 255g – zudem eine Folge der Entscheidung, unterbliebene Rentenminderungen bei einer „Null-Anpassung“ in den Folgejahren mit höherer Anpassung wieder nachzuholen.⁹⁵

Nach § 255h Abs. 1 ist, wenn bis zum Ablauf des 1. Juli 2025 der nach § 68 berechnete aktuelle Rentenwert geringer ist als der bisherige aktuelle Rentenwert, bei der Berechnung des Ausgleichsfaktors nach § 68a Abs. 2 die Niveauschutzklausel nach § 255g nicht zu beachten. Somit errechnet sich in dieser Zeit der Ausgleichsfaktor nach § 68a Abs. 2, indem der nach § 68 berechnete – niedrigere – aktuelle Rentenwert durch den bisherigen aktuellen Rentenwert geteilt wird. Betragen der formelmäßig errechnete aktuelle Rentenwert zum Beispiel 37,00 Euro und der bisherige aktuelle Rentenwert 38,00 Euro, beträgt der Ausgleichsfaktor $(37,00 : 38,00 =) 0,9737$. Diese Berechnung erfolgt unabhängig von der Höhe des für die Einhaltung des Mindestsicherungsniveaus erforderlichen aktuellen Rentenwertes nach § 255e Abs. 2. Bei der Berechnung des Ausgleichsbedarfs ist die Haltelinie für das Mindestsicherungsniveau von 48 Prozent nicht

⁹⁴ Dazu *Ruland*, DRV 2022, 10 (18); *Schätzlein*, Neuer Nachholfaktor in der Rentenversicherung, Wirtschaftsdienst 2022, 397 ff.; *Werding*, Nachholfaktor ist zurück – gut so?, Wirtschaftsdienst 2022, Heft 1, S. 5; siehe auch Sachverständigenrat, Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit, Jahresgutachten 2020/21, 2021, S., S. 361 f.; siehe auch *Steinmeyer*, NZS 2021, 617 (619).

⁹⁵ Vgl. bereits *Ruland*, in: GK-SGB VI, § 68a (2024) Rn. 34 ff.

zu beachten, da diese beim Abbau des Ausgleichsbedarfs berücksichtigt wird. Nach § 255h Abs. 2 erfolgt, wenn bis zum Ablauf des 1. Juli 2025 der nach § 68 berechnete aktuelle Rentenwert höher ist als der bisherige aktuelle Rentenwert, aber kleiner ist als der nach § 255e Abs. 2 berechnete aktuelle Rentenwert, keine Verrechnung unterbliebener Minderungswirkungen (Ausgleichsbedarf) mit der Erhöhung des aktuellen Rentenwertes. Der Wert des Ausgleichsbedarfs bleibt dann unverändert. Dies bedeutet, dass eine Verrechnung mit dem Ausgleichsbedarf nur dann stattfindet, wenn der nach § 68 berechnete aktuelle Rentenwert höher ist sowohl als der bisherige aktuelle Rentenwert, aber auch höher ist als der zur Sicherung des Mindestsicherungsniveaus nach § 255e Abs. 2 berechnete aktuelle Rentenwert. Die erste Bedingung schließt eine „Minus-Anpassung“ aus, die zweite eine Anpassung, mit der die Einhaltung des Mindestsicherungsniveaus nicht gewährleistet wäre. Wäre das der Fall, ist der nach § 255e Abs. 2 berechnete aktuelle Rentenwert der neue aktuelle Rentenwert. Da keine Verrechnung des Ausgleichsbedarfs stattfinden konnte, bleibt der Ausgleichsbedarf unverändert.

Nach § 255h Abs. 3 wird, wenn bis zum Ablauf des 1. Juli 2025 der nach § 68 berechnete aktuelle Rentenwert höher ist als der bisherige aktuelle Rentenwert und höher ist als der nach § 255e Abs. 2 berechnete aktuelle Rentenwert und wenn der im Vorjahr bestimmte Wert des Ausgleichsbedarfs kleiner ist als 1,0000, abweichend von §§ 68 und 68a als neuer aktueller Rentenwert zum 1. Juli der höchste Wert aus den Nummern 1 bis 3 festgesetzt:

1. aktueller Rentenwert, der nach § 255e Abs. 2 berechnet wird,
2. aktueller Rentenwert, der sich ergibt, indem der bisherige aktuelle Rentenwert mit dem hälftigen Anpassungsfaktor nach § 68a Abs. 3 S. 2 multipliziert wird,
3. aktueller Rentenwert, der sich ergibt, indem der nach § 68 berechnete aktuelle

Rentenwert mit dem im Vorjahr bestimmten Ausgleichsbedarf multipliziert wird.

Damit statuiert Abs. 3 im ersten Halbsatz – spiegelbildlich zu Abs. 2 – zunächst die Voraussetzungen für eine Verrechnung eines Ausgleichsbedarfs:

- Der nach § 68 berechnete aktuelle Rentenwert muss höher sein als der bisherige und
- der nach § 68 berechnete aktuelle Rentenwert muss höher sein als der nach § 255 berechnete.

In welchem Maße die Verrechnung des Ausgleichsbedarfs erfolgt, hängt nach dem zweiten Halbsatz von der Gegenüberstellung von drei verschiedenen berechneten aktuellen Rentenwerten ab. Dies sei am Beispiel der Anpassung zum 1. Juli 2022 erläutert:⁹⁶

- Der erste Wert war der des aktuellen Rentenwertes, der nach § 255e Abs. 2 berechnet wurde. Der für die Einhaltung des Mindestsicherungsniveaus mindestens notwendige aktuelle Rentenwert betrug 35,92 Euro.
- Der zweite Wert war der des aktuellen Rentenwertes, der sich ergab, indem der bisherige aktuelle Rentenwert mit dem hälftigen Anpassungsfaktor nach § 68a Abs. 3 S. 2 multipliziert wird (§ 255h Abs. 3 Nr. 2). Dieser wurde berechnet, indem der nach § 68 in Verbindung mit § 255d ermittelte neue aktuelle Rentenwert durch den bisherigen aktuellen Rentenwert geteilt wird. Er betrug $(36,45 : 34,19 =) 1,0061$, seine Hälfte mithin $1,0031$. Der aktuelle Rentenwert nach § 255h Abs. 3 Nr. 2 hätte danach $(34,10 \cdot 1,0031 =) 35,32$ Euro betragen.
- Der dritte Wert war der des aktuellen Rentenwertes, der sich ergab, indem der nach § 68 berechnete aktuelle Rentenwert mit dem im Vorjahr bestimmten Ausgleichsbedarf multipliziert wird. Würde der im Vorjahr bestimmte Ausgleichsbedarf in Höhe von 0,9883 (vgl. § 255g) vollständig

⁹⁶ Vgl. BT-Drs. 20/1680, S. 28 ff.

abgebaut, beliefe sich der rechnerisch für 2022 ermittelte aktuelle Rentenwert nach § 255h Abs. 3 Nr. 3 auf $(36,45 \cdot 0,9883 =) 36,02$ Euro.

Es war dies der höchste der drei Werte und mithin der Wert des ab dem 1. Juli 2022 geltenden aktuellen Rentenwertes.

Wenn der neue aktuelle Rentenwert nach Abs. 3 Nr. 1 oder Nr. 2 festgesetzt wird, verändert sich nach Abs. 4 S. 1 der Wert des Ausgleichsbedarfs abweichend von § 68a, indem der im Vorjahr bestimmte Wert des Ausgleichsbedarfs mit dem (neuen) Abbaufaktor multipliziert wird. Er wird ermittelt, indem der nach § 68 berechnete aktuelle Rentenwert durch den zum 1. Juli festzusetzenden aktuellen Rentenwert geteilt wird. Diese Vorgabe gilt in den Fällen, in denen der aktuelle Rentenwert nach § 255e Abs. 2 berechnet wurde oder er sich ergab, indem der bisherige aktuelle Rentenwert mit dem hälftigen Anpassungsfaktor nach § 68a Abs. 3 S. 2 multipliziert wurde. Im ersten Fall, in dem sich der aktuelle Rentenwert nur wegen der Schutzklausel erhöht hat, ist der Ausgleichsbedarf nicht abgebaut worden, er hat sich im Gegenteil erhöht. Deshalb ist die Berechnung nach Abs. 4 notwendig. Im zweiten Fall ist die Berechnung notwendig, um zu ermitteln, in welchem Ausmaß sich der Ausgleichsbedarf wegen der Multiplikation mit dem hälftigen Anpassungsfaktor vermindert hat. Maßstab ist der Abbaufaktor. Er wird berechnet, indem der nach § 68 formelmäßig berechnete aktuelle Rentenwert durch den zum 1. Juli neu festzusetzenden aktuellen Rentenwert geteilt wird. Beträgt nach der Formel des § 68 der aktuelle Rentenwert zum Beispiel 35,30 Euro, der festzusetzende aktuelle Rentenwert 35,05 Euro, ergibt sich ein Abbaufaktor von $(35,30 : 35,05 =) 1,0071$. Hat der im Vorjahr bestimmte Ausgleichsbedarf zum Beispiel 0,9883 betragen, verändert er sich durch die Anpassung, indem er mit dem Abbaufaktor multipliziert wird. Er beträgt dann nur noch $(0,9883 \cdot 1,0071 =) 0,9953$. Es wären dann nur noch 0,0047 Anpassungsprozentpunkte einzusparen.

Entspricht der zum 1. Juli festgesetzte neue aktuelle Rentenwert dem Wert nach Abs. 3 Nr. 3, beträgt nach Abs. 4 S. 2 der Wert des Ausgleichsbedarfs 1,0000. Er ist vollständig abgebaut. Umgekehrt gilt nach Abs. 5, dass, wenn die Abs. 1, 3 und 4 nicht anzuwenden sind, der Wert des Ausgleichsbedarfs unverändert bleibt.

Nach § 255h Abs. 6 S. 1 beträgt, wenn bis zum Ablauf des 1. Juli 2025 der aktuelle Rentenwert zum 1. Juli eines Jahres nach § 255i festgesetzt wird, der Ausgleichsbedarf 1,0000. Es erfolgt nach S. 2 keine Berechnung des Ausgleichsbedarfs nach § 68a in Verbindung mit § 255h. Diese Regelung betrifft nur die Jahre, in denen der zum 1. Juli neu festzusetzende aktuelle Rentenwert nach Mindestsicherungsniveau angepasst wird (§ 255i). In diesen Jahren beträgt der Wert des Ausgleichsbedarfs 1,0000; es wird kein neuer Ausgleichsbedarf aufgebaut. Sollte die Rentengarantie bei der Rentenanpassung nach Mindestsicherungsniveau greifen, wird der Effekt der unterbliebenen Rentenminderung (sogeannter Ausgleichsbedarf) nachgeholt, sobald die Löhne (genauer, das verfügbare Durchschnittsentgelt) wieder steigen, weil das Sicherungsniveau vor Steuern dann wieder auf mindestens 48 Prozent zurückgeführt wird. Damit soll, so die Gesetzesbegründung,⁹⁷ wirkungsgleich – aber deutlich einfacher – die Wirkung des Ausgleichsbedarfs umgesetzt werden.

7. Die Anpassungsformel in der Diskussion

7.1 Die durch das Rentenpaket II geplante Niveausicherung bis 2039

Die Ampelkoalition plante eine neue Rentenreform, das „Rentenpaket II“. Der Entwurf eines „Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung“ ist am 29. Mai 2024 vom

97 BT-Drs. 20/1680, S. 29.

Bundeskabinett verabschiedet und in den Bundestag eingebracht worden.⁹⁸ Einen Gesetzesbeschluss gab es aber nicht – die Koalition war sich nicht einig. Überdies endete die Legislaturperiode vorzeitig. Durch das Gesetz sollten das heutige Sicherungsniveau vor Steuern von 48 Prozent bis zum 30. Juni 2040 garantiert und eine Stiftung mit der Bezeichnung „Generationenkapital“ errichtet und ein Einstieg in eine teilweise Kapitaldeckung der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung vollzogen werden. Mit diesen Maßnahmen sollte die Rentenversicherung – so die Begründung – sowohl für Rentner als auch für Beitragszahler heute und in Zukunft verlässlich und zukunftsfest aufgestellt werden.⁹⁹

Mit der vorgeschlagenen Garantie des Sicherungsniveaus bis 2039¹⁰⁰ wollte die Bundesregierung die 2019 beschlossene Sicherung des Rentenniveaus bei 48 Prozent über 2025 hinaus bis 2039 verlängern. Dies sei notwendig, um die Verlässlichkeit in das Rentensystem zu sichern. Die SPD verfolgt in ihrem Wahlprogramm dieses Ziel weiter.¹⁰¹ Die gute Beschäftigungslage hat die Zahl der aktiv Versicherten im Vergleich zu 2015 zwar um mehr als 2 Millionen steigen lassen. Auch soll der Beitragssatz bis 2027 konstant bei 18,6 Prozent bleiben. Absehbar war und ist aber, dass sich die 2025 mit über 48 Milliarden Euro gut gefüllte Nachhaltigkeitsrücklage¹⁰² ab 2026 schnell abbaut und je nach Lohnentwicklung 2030 nur noch rund 9 Milliarden Euro beträgt. Der Beitragssatz wird 2028 auf 19,7 Prozent, 2030 auf 20,2 Prozent, 2035 auf 21,2 Prozent ansteigen, danach bleibt er in etwa in dieser Höhe. Das Sicherungsniveau sinkt 2030 auf 46,9 Prozent und bis 2040 auf 44,9 Prozent. Dies sollte das geplante Gesetz verhindern.

Es ist aber nicht notwendig. Das Absinken des Sicherungsniveaus besagt nicht, dass Renten gekürzt würden. Sie steigen nur etwas langsamer als die Löhne. Trotz des sinkenden Sicherungsniveaus werden die Renten nach dem Rentenversicherungsbericht 2023 von 2023 an gerechnet bis 2037 um über 43 Prozent ansteigen,¹⁰³ das sind in

den 14 Jahren jeweils etwas über 2,6 Prozent. Das ist eine sehr solide Entwicklung der Renten, besser als in vielen zurückliegenden Jahren. Der Verzicht auf eine noch höhere Anpassung wäre ein sehr bescheidener Beitrag der Rentner zu Bewältigung der demografischen Belastung der Rentenversicherung.

Würde das Sicherungsniveau konstant bei 48 Prozent gehalten, fielen die Anpassungen höher aus und die Renten würden stärker steigen. Das führte ab 2028 zwangsläufig zu Mehrkosten. Im Jahr 2030 würden es 9 Milliarden sein, im Jahr 2035 28,2 Milliarden und 2040 fast 40 Milliarden mit steigender Tendenz, zusammen wären es – so der Bundesrechnungshof – bis 2045 über 500 Milliarden Euro.¹⁰⁴ Eine gigantische Summe, nur um eine ohnehin schon ordentliche Absicherung weiter aufzubessern. Die Bundeszuschüsse müssten um mehr als 100 Milliarden Euro ansteigen, im Jahr 2045 wären es rund 9 Milliarden Euro mehr – wie unrealistisch dies ist, sieht man schon daran, dass 2024 wegen der prekären Haushaltslage der Bundeszuschuss zur Rentenversicherung in den kommenden Jahren um mehr als 6 Milliarden Euro gekürzt worden ist.

Tragen müssten die Kosten die Versicherten und die Arbeitgeber. Die Haltelinie würde nach den jüngsten demografischen und gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten etwa 2 Beitragspunkte mehr kosten als die jetzige Gesetzeslage. Etwa im Jahr 2045 würde der Gesamtbeitragssatz die Marke von 50 Prozent überschreiten. Beim gegenwärtigen Produktivitätswachstum von etwa einem halben Prozent pro Jahr besteht somit die Gefahr, dass die Nettolöhne sinken werden. Begünstigt würden vor allem die hohen Renten, die zumeist an Männer gezahlt werden.

98 BT-Drs. 20/11898; siehe auch BetrAV 2024, 220 ff.

99 BT-Drs. 20/11898, S. 26.

100 Vgl. 63 Abs. 7 S. 2 in der Fassung des Entwurfs.

101 „Mehr für Dich. Besser für Deutschland“, Regierungsprogramm der SPD für die Bundestagswahl 2025, S. 25.

102 BT-Drs. 20/9400, S. 34.

103 BT-Drs. 20/9400, S. 39.

104 So die Stellungnahme des Bundesrechnungshofs zum Rentenpaket II, BT-Ausschussdr. 20(1)522, S. 23.

Die Haltelinie gibt also in Zeiten knapper Kassen den Besserverdienenden mehr als denen, die auf den Sozialstaat angewiesen sind. Ein Beitrag zur Bekämpfung von Altersarmut wäre dieses Gesetz nicht geworden.¹⁰⁵ Der Sozialstaat darf aber nicht nach dem Gießkannenprinzip vorgehen, sondern muss sich innerhalb jeder Generation auf die weniger Verdienenden konzentrieren und muss zwischen den Generationen dafür sorgen, dass die Zukunftschancen der Jüngeren nicht noch weiter beschnitten werden.¹⁰⁶ Es ist zudem nicht nur die Rentenversicherung, die um so viel teurer wird. Es ist – wegen der demografischen Entwicklung – zusätzlich mit stark steigenden Kosten in der Kranken- und der Pflegeversicherung zu rechnen.

Das „Rentenpaket II“ wäre auch deshalb eine sehr ungerechte Lösung, weil von der Garantie des Rentenniveaus vor allem die Rentner/-innen und die rentennahen Jahrgänge profitieren würden. Zahlen müssten wieder einmal die Jüngeren, deren Beitrags- und Steuerlast erhöht würde,¹⁰⁷ ohne dass sie sich darauf verlassen könnten, dass die Garantie über 2040 hinaus, wenn auch sie in Rente gehen, verlängert wird. Die Jüngeren, die 2040 in Rente gehen werden, würden zwar auch höhere Renten erhalten; ob diese dann aber das Niveau von 48 Prozent behalten würden, ist offen. Ob sich, wie der Entwurf in Aussicht gestellt hat, ein Gesetzgeber finden würde, der die Niveausicherung über 2040 hinaus verlängert, ist eher unsicher. Wahrscheinlicher ist, dass sich ein auch wegen der hohen Sozialabgabenquote unter Druck geratener Gesetzgeber von der zu teuren Garantie des Sicherungsniveaus verabschiedet und zur lohnindexierten Anpassung der Renten zurückkehrt. Viele fordern weitergehend schon jetzt einen Wechsel zur inflationsindexierten Anpassung, die sich in Europa immer mehr durchsetzt.¹⁰⁸

Die Ampelkoalition plante mit der Garantie des Sicherungsniveaus bis 2040 eine Fortsetzung der Rentenpolitik der großen Koalitionen, die ohne Rücksicht auf die absehbaren Belastungen der Rentenversicherung infolge der demografischen Entwicklung ihr

immer wieder durch neue Wohltaten neue Lasten aufgebürdet hat. Zu erinnern ist an die Einführung der Rente für besonders langjährige Versicherte, der „Rente mit 63“, die Verbesserungen bei der „Mütterrente“ oder an die Einführung der Grundrente.¹⁰⁹ Wie teuer diese „Reformen“ waren, ist bis jetzt nicht spürbar geworden, weil die steigenden Beitragseinnahmen infolge der Zunahme der Zahl der Beschäftigten und damit der Beitragszahler/-innen die Mehrkosten ausgeglichen haben. Damit ist es aber jetzt offenkundig vorbei. Ab 2025 gehen die Babyboomer-Jahrgänge verstärkt in Rente und viel schwächer besetzte Jahrgänge rücken nach, was auch eine noch stärkere Zuwanderung nicht mehr ausgleichen kann. Und in dieser Situation sollte nochmals eine sehr teure, letztlich überflüssige Wohltat verabschiedet werden, die Garantie des Sicherungsniveaus – unverantwortlich. Man kann nur hoffen, dass die nächste Bundesregierung diesen Plan nicht aufgreift.

7.2 Ein Wechsel zur Anpassung nach der Inflationsrate

Eine oft genannte Reformoption ist der Wechsel zur Inflationsanpassung. Auch der Sachverständigenrat schlägt sie jetzt vor, um die Rentenfinanzen zu entlasten.¹¹⁰ Die Lohnentwicklung, die seit 1957 die Anpassung der Renten bestimmt, soll nur noch maßgeblich sein für die Berechnung der Zugangsrenten; die Anpassung der Bestandsrenten soll an die Entwicklung der Verbraucherpreise gekoppelt werden. Dass mit zunehmender Renten-

¹⁰⁵ Dazu *Börsch-Supan*, Wirtschaftsdienst 2024, 102 (103).

¹⁰⁶ So *Börsch-Supan*, Stellungnahme zum Rentenpaket II, BT-Ausschussdr. 20(11)525, S. 72.

¹⁰⁷ Vgl. *Ragnitz*, ifo-Dresden berichtet Nr. 4/2024, S. 22 ff.; *Werdning*, Stellungnahme zum Rentenpaket II, BT-Ausschussdr. 20(11)532, S. 3.

¹⁰⁸ Dazu *Ruland*, Wirtschaftsdienst 2024, 98 (99 f.).

¹⁰⁹ Dazu *Ruland*, DRV 2023, 239 ff.

¹¹⁰ Sachverständigenrat, Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren, Gutachten 2023/2024, 2023, Rn. 425 ff.; anders noch in dem Gutachten 2020, Rn. 626; ebenfalls für eine Anpassung nach der Inflationsrate: *Werdning/Püschell/Runschke und Schwarz*, Wirtschaftsdienst 2024, 77 (79 f.).

bezugsdauer das individuelle Sicherungsniveau zurückgehe, sei eine gerechtfertigte Umverteilung von lang- zu kurzlebigen Rentnern. Deutschland stellt mit der Lohnindexierung der Renten im europäischen Vergleich eine Ausnahme dar. Die meisten Länder sind zur Inflationsindexierung übergegangen.¹¹¹ Trotzdem hat die Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ 2020 einen solchen Wechsel abgelehnt.¹¹² Die Lohndynamik trage maßgeblich zur Akzeptanz der Rentenversicherung bei, weil sie die Rentner/-innen an der Wohlstandsentwicklung teilhaben lässt. Bei einer Inflationsindexierung hätten sie gravierende Einbußen hinzunehmen. Wenn wie in der Vergangenheit – mit Ausnahme der Jahre 2000 bis 2010 – die Löhne stets stärker steigen als die Inflation, blieben die Renten, je länger sie bezogen werden, umso mehr hinter dem Sicherungsniveau bei Rentenbeginn zurück. So sind zwischen 2010 und 2020 die Löhne um 25 Prozent, die Preise um 13 Prozent und die Renten um 24 Prozent gestiegen.¹¹³ Wer diesen Wohlstandsverlust als Ausgleich für eine Umverteilung von kurz- zu langlebigen Personen wertet, übersieht, dass er vor allem Frauen mit den niedrigeren Renten treffen würde. Sie beziehen ihre Rente mit 22,1 Jahren deutlich länger als Männer mit 18,8 Jahren.¹¹⁴ Viele Kranke und schwerbehinderte Menschen, die schon früh in Rente gehen müssen, wären auf die Grundsicherung angewiesen. Probleme gäbe es auch in Biografien, in denen sich Phasen der Erwerbstätigkeit und des Rentenbezugs abwechseln. Steigen in Krisenzeiten die Preise stärker als die Löhne, stiegen auch die Renten stärker als die Löhne – eine wenig sinnvolle Konsequenz.¹¹⁵

7.3 Unterschiedliche Anpassungen je nach Höhe der Rente

Die Anpassung ist bis jetzt für alle Renten einheitlich erfolgt, wenn man von den Unterschieden bis zum 1. Juli 2024 zwischen dem aktuellen Rentenwert und dem aktuellen Rentenwert (Ost) absieht. Deshalb würden

Überlegungen, höhere und niedrigere Renten unterschiedlich hoch anzupassen,¹¹⁶ zu einem eindeutigen Systembruch führen.¹¹⁷ Die Gleichbehandlung der Versicherten – und damit das Versicherungsprinzip – verlangen eine Äquivalenz von Beitrag und Gegenleistung. Die Beiträge aus höheren Einkommen würden in diesem Fall jedoch nicht mehr zu einer beitragsäquivalenten Rente führen. Höhere Renten würden ab einem bestimmten Betrag – anders als niedrigere Renten – an der Einkommensentwicklung nicht mehr, jedenfalls nicht mehr entsprechend beteiligt werden. Dies bedeutete auf längere Sicht ein vergleichsweise niedrigeres Sicherungsniveau. Um Rentenbestand und -zugang gleich zu behandeln, müsste die Entwertung der aus höheren Einkommen gezahlten Beiträge auch schon bei der Festsetzung der Rente berücksichtigt werden. Auch weitere Konsequenzen dieses Vorschlags sind nicht akzeptabel. So würde zum Beispiel die niedrige Rente eines Selbstständigen oder Beamten, der nur für wenige Jahre Rentenbeiträge gezahlt hat, stärker angehoben als die höhere Rente eines Versicherten, der sein Leben lang gesetzlich rentenversichert war. Es gibt keinen Grund, diejenigen, die den größten Teil ihrer Altersvorsorge außerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung aufgebaut haben, durch eine überproportionale Anhebung ihrer Renten zu begünstigen. Schließlich gehen die Vorschläge von dem Irrtum aus, man könne von niedrigen Renten auf eine soziale Bedürftigkeit schließen.¹¹⁸ Der Gesetzgeber ist diesen Überlegungen zu

111 Deeken und Freudenberg, DRV 2023, 133 (136).

112 Bericht, Band 1, Empfehlungen, 2020, S. 78 ff.; ebenso Ru-land, Wirtschaftsdienst 2024, 98 (99 f.).

113 Roßbach, in: DRV Bund, Aktuelles Presseseminar 2022, DRV-Schriften, Band 127, 2023, S. 43; Deeken und Freudenberg, DRV 2023, 133 (145).

114 DRV, Rentenversicherung in Zeitreihen, 2024, S. 147.

115 Die der Sachverständigenrat (Fn. 110), Rn. 428, durch eine komplizierte Mischung von Schutzklausel und Ausgleichsfaktor vermeiden will.

116 Bomsdorf, DRV 2020, 92 (108); ders., DRV 1999, 537 ff.; ders., Wirtschaftsdienst 1998, 723 ff.

117 Rehfeld, DRV 1999, 551 ff.; Schmähl, Wirtschaftsdienst 1998, 713 (718 f.); siehe auch Unger (Fn. 4), S. 162 f.

118 Vgl. demgegenüber Bieberl/Heckmann/Heien und Münch, DRV 2017, 22 ff.; siehe auch Alterssicherungsbericht 2016, BT-Drs. 18/10571, 75 ff.

Recht nicht gefolgt. Der „Kurswert“ aller Entgeltpunkte – ihr aktueller Rentenwert – muss für alle gleich sein und bleiben.

Doch ist dies umstritten. Haan und Wagner (DIW Berlin) haben Anfang 2023 vorgeschlagen,¹¹⁹ höhere Renten zu kürzen, um niedrige anheben zu können, sind aber auf deutliche Kritik gestoßen.¹²⁰ Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung übernimmt gegen die Meinung ihres Mitglieds Grimm (Rn. 496) diesen Vorschlag. Er widerspräche zwar dem Äquivalenzprinzip, wäre aber durch das Solidarprinzip gerechtfertigt. Schon bisher gebe es in der Rentenversicherung Umverteilungselemente wie die Witwenrente oder die Grundrente. Außerdem würden einkommensstarke Versicherte ihre Rente länger beziehen als einkommensschwache (Rn. 431). Niedrige Renten sollen aufgestockt werden, um Armut im Alter zu begrenzen. Doch haben 2023 nur 2,9 Prozent der Altersrentner/-innen ergänzend Leistungen der Grundversicherung erhalten, der Anteil ist seit 2015 fast unverändert.¹²¹ Menschen mit geringerem Einkommen sollen eine niedrigere Lebenserwartung haben als Menschen mit höherem Einkommen. Daraus zu folgern, dass es in der Rentenversicherung wegen unterschiedlich langer Rentenbezugszeiten eine Umverteilung von arm zu reich gebe, die auszugleichen sei, ist unzutreffend. Vor allem Frauen (57 Prozent aller Rentner/-innen) beziehen niedrigere Renten, leben aber 5 Jahre länger als Männer. Erwerbsminderungsrenten erhalten zumeist Versicherte mit niedrigeren Einkommen. Besonders niedrige Renten werden an Personen gezahlt, die nach nur kurzer Versicherungsdauer Beamte/Beamtinnen oder selbstständig wurden. Finanzieren sollen die Umverteilung Versicherte mit höherem Einkommen. Obergrenzen sind die Beitragsbemessungsgrenze von 8 050 Euro/Monat (2025) und für Renten der Höchstbetrag nach 45 Versicherungsjahren von rund 3 400 Euro. Ab wann Einkommen „überdurchschnittlich“ sind, wird nicht beziffert. Bei dem 1,4-fachen des Durchschnitts (= 3 332 Euro) wären es 2024 4 700 Euro im

Monat und nach 45 Beitragsjahren Renten von rund 2 400 Euro. Renten ab dieser Höhe bezogen 2022 nur 261 000 (1,3 Prozent) aller Rentner/-innen – viel zu wenige, um den 12,6 Millionen Rentnern/Rentnerinnen nennenswert zu helfen, deren Rente unter 1 200 Euro liegt. Man kann schon deshalb den Vorschlag vergessen.

Er wäre auch zu ungerecht. In der Rentenversicherung bekommt Leistungen nur der, der sie mit Beiträgen erkaufte hat. Von ihrer Höhe vor allem hängt die der Leistungen ab. Es sind Pflichtbeiträge. Beamte oder Selbstständige brauchen sie, weil versicherungsfrei, nicht zu entrichten. Die Sonderbelastung mit Pflichtbeiträgen ist mit dem Gleichheitssatz des Grundgesetzes nur dann vereinbar, wenn sie eine äquivalente Gegenleistung auslöst.¹²² Daher ist die Beitragsäquivalenz eine unmittelbare Folge des Gleichheitssatzes (Art. 3 GG). Die Höhe des Beitragssatzes ist für alle gleich. Das individuelle Risiko wird wegtypisiert. Dass Frauen länger leben als Männer, dass jemand krank oder schwerbehindert ist, spielt keine Rolle. Altersarmut ist kein Grund von der Beitragsäquivalenz abzuweichen. Für sie ist in unserem gegliederten Sozialsystem die steuerfinanzierte Grundversicherung zuständig. Die Rentenversicherung kann zwar zu nicht-beitragsgedeckten Leistungen verpflichtet werden, dafür müsste sie aber, wie bei der Grundrente, aus Steuermitteln einen Ausgleich erhalten. Der Vorschlag, nur Versicherte mit höherem Einkommen über eine Kürzung der Rente oder über eine niedrigere Anpassung mit diesen Kosten zu belasten, ist mit dem Gleichheitssatz unvereinbar. Beamte, Selbstständige und Einkommen oberhalb

119 Haan und Wagner, Ein Weg aus der Altersarmut, „FAZ“ vom 30. Januar 2023; ebenso Helmedag, Wirtschaftsdienst 2024, 92 (96); ähnlich auch Börsch-Supan, Wirtschaftsdienst 2024, 102 (103); ähnlich: Breyer und Hupfeld, DIW-Wochenbericht 2009, Heft 5, S. 84 ff.

120 Bofinger, „eine absurde Idee“, Wirtschaftswoche vom 1. Februar 2023; Ruland, FAZ vom 13. März 2023, S. 16; dort auch zum Folgenden.

121 DRV, Rentenversicherung in Zahlen 2024, S. 74.

122 Ruland, in: Ruland/Becker und Axer (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch, 7. Auflage, 2022, S. 1152 mit weiteren Nachweisen.

der Beitragsbemessungsgrenze und aus Vermögen brauchten nicht zu zahlen. Es gibt keinen Grund, der das rechtfertigen könnte. In der Rentenversicherung besteht, weil sie fast 90 Prozent der Erwerbstätigen erfasst, keine größere Solidaritätsverpflichtung als in der Gesamtgesellschaft. Eine hohe Rente ist nicht unsolidarisch; sie ist mit hohen Beiträgen bezahlt. Das Argument der längeren Lebenserwartung von Personen mit höherem Einkommen trägt – wie gezeigt – allein auf Rentenversicherte bezogen nicht. Es gilt das Prinzip, dass bei Rentenbeiträgen das individuelle Risiko wegtypisiert wird. Weicht man davon ab, müssten Renten an Frauen wegen der längeren Lebenserwartung oder Renten an Kranke wegen des höheren Risikos gemindert werden. Wegen all dieser Gründe muss es dabei bleiben, dass die Anpassungen einheitlich für alle Renten erfolgen.

7.4 Anpassungsformel vereinfachen

Der vorstehende Beitrag hat gezeigt, wie die vielen Änderungen die Anpassungsformel haben unverständlich werden lassen. Sie ist, wie Schmähl bereits 2010 kritisiert hatte,¹²³ „an Intransparenz kaum noch zu überbieten“. Danach ist es – insbesondere im Zusammenhang mit der Einführung der Niveau-garantie – nur noch schlimmer geworden, abschreckende Beispiele sind zum Beispiel die §§ 255e und 255h. Sie sind zwar nur bis zum 1. Juli 2025 befristet, sollten aber mit dem Rentenpaket II bis 2039 im Grundsatz

verlängert werden. Das Grundproblem der jetzigen Anpassungsformel ist, dass in ihr zwei höchst unterschiedliche Politikansätze Ausdruck gefunden haben. Die Anpassungsformel des Nachhaltigkeitsgesetzes aus dem Jahr 2004 war von dem Bemühen gekennzeichnet, die demografischen Lasten gerecht auf Versicherte, Rentner/-innen und den Bund zu verteilen. Die Politik der letzten Jahre hatte das Ziel, einseitig die älteren Rentner zu begünstigen und die Lasten durch Steuern und Beiträge den jüngeren Generationen aufzubürden. Ausdruck dieser Politik waren der Versuch, den Nachhaltigkeitsfaktor für eine Zeit auszusetzen, und die Einführung der Haltelinie für das Sicherungsniveau, die – was bis jetzt gescheitert ist – bis 2039 verlängert werden sollte. Die Politik muss sich entscheiden, welchen Weg sie gehen will, den der gerechten Lastenverteilung oder – wie zuletzt – den der einseitigen Belastung der jüngeren Generationen. Nur bei einer klaren politischen Entscheidung lässt sich auch die Anpassungsformel verständlicher gestalten. In ihrer jetzigen Form läuft sie Gefahr, wegen Unverständlichkeit verfassungswidrig zu werden.

Anschrift des Verfassers:

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

¹²³ Wirtschaftsdienst 2010, 248 (252).