

Ernst Niemeier

Beitragsfinanzierung der Ostrentenangleichung verstößt gegen Gerechtigkeitsprinzipien

Bis 2025 sollen die Ostrenten schrittweise auf das Westniveau angehoben werden. Der Bundestag hat dafür am 1. Juni 2017 das Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz beschlossen, das eine Anhebung der Ostrenten ab Juli 2018 in sieben Schritten bis 2024 auf das Westniveau vorsieht. Die Angleichung soll überwiegend aus dem Beitragsaufkommen der Beschäftigten zur gesetzlichen Rentenversicherung finanziert werden. Der Autor plädiert hingegen dafür, die Rentenangleichung Ost aus Steuermitteln zu finanzieren, da es sich um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe handelt.

Der Bundestag hat am 1.6.2017 das Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz beschlossen, das die vollständige Angleichung der Ostrenten an das Westniveau bis zum Jahre 2025 vorsieht. Die Angleichung betrifft

- die Bezugsgröße, die das jährlich durch Gesetz festgestellte Durchschnittseinkommen aller Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung wiedergibt und die für die neuen Bundesländer ein niedrigeres Niveau aufweist;
- die bisherige Hochrechnung des niedrigeren Durchschnittsentgelts in den neuen Bundesländern durch den Hochrechnungsfaktor, der die Entgeltpunkte steigert, die aus den Einkommen ermittelt werden und die das Mengengerüst der geleisteten Beiträge für die monatliche Rente darstellen;
- die Beitragsbemessungsgrenze, die wegen des geringeren Lohnniveaus in den neuen Bundesländern niedriger ist als in Westdeutschland;
- den aktuellen Rentenwert (Ost), der die Bruttolohnentwicklung widerspiegelt und der das Mengengerüst der angesammelten Entgeltpunkte in den monatlichen Rentenbetrag umrechnet.¹ Er beläuft sich für 2017 auf 94,1% des Westwertes.²

Das Gesetz hebt den aktuellen Rentenwert (Ost) ab 1. Juli 2018 in sieben Schritten auf 100% an (vgl. Tabelle 1). Zum 1. Juli 2024 wird dieser Wert dann erreicht. Übersteigt ein zu errechnender Vergleichswert, der auf der Grundlage der tatsächlichen Bruttolohn- und -gehaltsentwicklung ermittelt wird, diesen gesetzlich festgelegten aktuellen Rentenwert (Ost), so ist der höhere Vergleichswert als aktueller Rentenwert (Ost) festzusetzen.³

Parallel zur Entwicklung des aktuellen Rentenwertes (Ost) wird die Bezugsgröße (Ost) und die Beitragsbemessungsgrenze (Ost) ab 1. Januar 2019 an die Höhe des jeweiligen Westwertes angenähert und der Hochwertungsfaktor abgesenkt. Die Bezugsgröße (Ost) und die Beitragsbemessungsgrenze (Ost) werden damit am 1. Januar 2025 vollständig auf die entsprechenden Westwerte angehoben sein. Die Hochwertung der in den neuen Bundesländern erzielten Verdienste entfällt ab diesem Zeitpunkt vollständig.⁴

Mehrausgaben und Notwendigkeit der Angleichung

Die gesetzlich festgelegte Anpassung der Ostrenten an die Westrenten ist mit erheblichen Mehrausgaben verbunden. Die im Vergleich zu einer Entwicklung ohne weitere Angleichung der Entgelte (Ost) an die Entgelte (West)

1 J. Althammer, H. Lampert: Lehrbuch der Sozialpolitik, 9. Aufl., Berlin, Heidelberg 2014, S. 288, S. 292.

2 Deutscher Bundestag: Entwurf eines Gesetzes über den Abschluss der Rentenüberleitung (Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz), Bundestags-Drucksache 18/11923, Berlin 12.4.2017, S. 2. Dieser Gesetzentwurf wurde mit der Änderung gemäß Fußnote 3 und einer hier nicht relevanten Änderung („in der vom Ausschuss für Arbeit und Soziales geänderten Fassung“, Bundestagsdrucksache 18/12584) verabschiedet. Vgl. Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht 237. Sitzung, Plenarprotokoll, 18/237, Berlin 1.6.2017. Das Gesetz, dem der Bundesrat am 7.7.2017 zustimmte, ist am 24.7.2017 im Bundesgesetzblatt Jahrgang 2017 Teil I Nr. 49 verkündet worden.

3 Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales, Drucksache 18/12584, Berlin 31.5.2017, S. 7.

4 Deutscher Bundestag, Bundestagsdrucksache 18/11923, a.a.O.

Dr. Ernst Niemeier war Lehrbeauftragter an der Hochschule Bremen.

Tabelle 1
Ostrentenangleichung und Mehrausgaben

	Ostrenten in % des aktuellen Rentenwertes	Geschätzte Mehrausgaben in Mrd. Euro
1. Juli 2018	95,8	0,6
1. Juli 2019	96,5	1,4
1. Juli 2020	97,2	1,8
1. Juli 2021	97,9	2,3
1. Juli 2022	98,6	2,7
1. Juli 2023	99,3	3,2
1. Juli 2024	100,0	3,7
Ab 1. Juli 2025	100,0	3,9

Quelle: Deutscher Bundestag: Entwurf eines Gesetzes über den Abschluss der Rentenüberleitung (Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz), Bundestags-Drucksache 18/11923, Berlin, 12.4.2017.

geschätzten Mehrausgaben der Rentenversicherung werden in Tabelle 1 dargestellt.⁵ Bis 2025 werden also insgesamt bereits 19,6 Mrd. Euro erreicht. Die Mehrausgaben aber setzen sich auch danach noch fort. Einschränkend ist zu bemerken, dass eine weitere Angleichung der Entgelte, die bei der obigen Schätzung ausgeschlossen war und die sich nicht voraussagen lässt, die tatsächlichen Ausgaben etwas niedriger ausfallen ließe.

Notwendig ist die Angleichung der Ostrenten aus sachlichen Gründen, weil das DDR-Rentensystem zwar auch aus einem Umlageverfahren bestand, bis zur Vereinigung Deutschlands aber für die Mehrheit der DDR-Bürger nicht wirklich an deren Entgelten orientiert war, weil die Beitragsbemessungsgrenze auf einem niedrigen Niveau von 600 Mark lag. Es stellte deshalb faktisch ein Mindestsicherungssystem dar, das mit geringer quantitativer Differenzierung relativ niedrige Renten aufwies.⁶ Notwendig ist die Angleichung aus rechtlichen Gründen, weil die Deutsche Demokratische Republik und die Bundesrepublik Deutschland 1990 einen Einigungsvertrag abschlossen, in dem in Kapitel VII im Artikel 30, Absatz 5, vereinbart wurde: „Im übrigen soll die Überleitung von der Zielsetzung bestimmt sein, mit der Angleichung der Löhne und Gehälter in den im Artikel 3 genannten Gebiet [gemeint ist das Gebiet der DDR] an diejenigen in den übrigen Ländern auch eine Angleichung der Renten zu verwirklichen“⁷. Die Einzelheiten der Überleitung sollten gemäß dieser Vereinbarung in einem Bundesgesetz geregelt werden. In einem ersten Schritt übertrug das „Rentenüberleitungsgesetz“ (RÜG)

5 Ebenda, S. 2 f.

6 G. Bäcker, E. Kistler, U. G. Rehfeld: Das Rentensystem der DDR – ein Rückblick, Bundeszentrale für politische Bildung, 16.11.2016, <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/rentenpolitik/223103/das-rentensystem-der-ddr-ein-rueckblick> (6.7.2017).

7 Einigungsvertrag vom 31.8.1990 (BGBl. 1990 II, S. 889).

die Vorschriften des Sozialgesetzbuches VI (SGB VI) auf das Beitrittsgebiet. Einen letzten Schritt stellt das jetzt verabschiedete „Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz“ dar.

Finanzierung der Mehrausgaben gerechtigkeits- und grundrechtswidrig

Die konkrete gesetzliche Überleitungsregelung wird zwar von verschiedenen Seiten kritisiert. So weist der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seiner Stellungnahme für den Bundestag darauf hin, dass von einer rentenrechtlichen Angleichung nicht die Rede sein könne, „da die ostdeutschen Rentner bereits im jetzigen System privilegiert“ seien. „Vielmehr würden die ostdeutschen Rentner noch stärker begünstigt.“⁸ Unbestritten ist aber, dass das Rentenniveau in den neuen Bundesländern unterhalb des westlichen Niveaus liegt. Und es sind verschiedene Wege der Rechtsangleichung möglich, deren Verteilungswirkungen von der nicht bekannten Entwicklung der Löhne abhängen.⁹

Ein möglicher Weg wird in dem verabschiedeten Gesetz festgelegt, das in ganz anderer Hinsicht ein schwerwiegendes Problem aufweist – ein Problem, das die geltenden Gerechtigkeitsprinzipien und verfassungsrechtlichen Bestimmungen verletzt. Das Problem besteht in der weitgehenden Finanzierung der Mehrausgaben aus dem Beitragsaufkommen der Rentenversicherten. Es ergibt sich zum einen aus der Tatsache, dass dem deutschen Rentensystem das Äquivalenzprinzip zugrunde liegt, das besagt, dass sich der Anspruch auf eine Rente aus den geleisteten Beiträgen ableitet. Zum anderen zeigen die vorliegenden gesetzlichen Bestimmungen, dass nicht Rentenversicherungsbeiträge der Rentner Ostdeutschlands den Anspruch auf die erhöhten Renten begründen, sondern dass die politische Entscheidung im völkerrechtlichen Einigungsvertrag mit seinen folgenden Überleitungsgesetzen die Rentensteigerung erfordert. Die sachlich gerechtfertigte politische Entscheidung, die Bedingungen für Rentenzahlungen in einem vereinten Deutschland einheitlich zu gestalten, ist zwar gesellschaftspolitisch zwingend. Dabei dürfen aber die relevanten Gerechtigkeitsprinzipien und die einschlägigen verfassungsrechtlichen Bestimmungen für die Finanzierung nicht übergangen werden.

8 Wirtschaftswoche kritisiert Pläne zur Rentenangleichung, Süddeutsche Zeitung Online vom 14.5.2017, <http://www.sueddeutsche.de/news/karriere/rente---essen-wirtschaftswoche-kritisieren-plaene-zur-rentenangleichung-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-170514-99-445478> (6.7.2017).

9 Vgl. L. P. Feld, A. Kohlmeier: Zur Vereinheitlichung des Rentenrechts, in: Wirtschaftsdienst, 96. Jg. (2016), H. 11, S. 811-817, <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2016/11/zur-vereinheitlichung-des-rentenrechts/> (6.7.2017).

Das dem Rentensystem zugrundeliegende Äquivalenzprinzip ist eine „fundamentale Gerechtigkeitsnorm“¹⁰, die zum einen sicherstellen will, dass Leistung und Gegenleistung einander entsprechen. Zum anderen soll diese Norm in diesem Fall verhindern, dass Rentenversicherte diskriminiert und Nichtrentenversicherte begünstigt werden, und somit dass Ungleiches gleich behandelt wird.

Die gesetzlich geplante Finanzierung der Rentensteigerung verletzt also

1. *das Äquivalenzprinzip*: Der steigende Rentenanspruch der Ostrentner wird nicht durch eine Beitragszahlung begründet. Diese politische Entscheidung finanzieren nach dem aktuellen Beschluss überwiegend die Rentenversicherten. Alle Nichtversicherten – Höherverdienende, Freiberufler, Unternehmer – werden zur Finanzierung der gesamtgesellschaftlichen Aufgabe nicht herangezogen. Finanziert wird diese Leistung von den Rentenversicherten durch höhere Beiträge und von den Rentnern über den „Riester-Faktor“. Der Riester-Faktor, in dem sich Änderungen der Beitragszahler zur allgemeinen Rentenversicherung und zur privaten Altersversicherung niederschlagen, korrigiert die Kopplung der Renten an die Bruttolohnentwicklung und überträgt so die Belastungen, die den Versicherten entstehen, in einem bestimmten Ausmaß durch niedrigere Rentenzahlungen an die Rentner.¹¹
2. *die Gleichbehandlungsforderung des Art. 3 GG*: durch die Diskriminierung der Versicherten und Rentner;
3. *den eigentumsähnlichen Anspruch auf eine durch Beiträge erworbene Rente*: Die Rentenversicherten erwerben nicht die Rente, die ihnen gemäß ihrer Beitragszahlung zusteht, da ein Teil ihres Beitrags für eine willkürliche politische Entscheidung „veruntreut“ wird. Den Rentnern wird der durch ihre Beitragszahlungen erworbene Rentenanspruch durch die Wirkung des „Riester-Faktors“ vermindert. Denn er überträgt die durch das Äquivalenzprinzip nicht gerechtfertigte Beitragserhöhung auf die Rentner, indem er die Rentensteigerung entsprechend vermindert. Das bedeutet, dass für Versicherte und Rentner auch das Eigentumsrecht gemäß Art. 14 GG verletzt wird.

Volle Steuerfinanzierung notwendig

Politische Entscheidungen über Rentenerhöhungen, die abseits des Äquivalenzprinzips getroffen werden, die al-

so nicht durch Beitragszahlungen legitimiert sind, dürfen nicht aus Beitragszahlungen, sondern müssen zwingend aus Steuermitteln finanziert werden. Das aber ist in dem jetzt verabschiedeten Gesetz nicht vorgesehen. Der Hauptteil der Mehrausgaben soll aus dem Beitragsaufkommen der Rentenversicherten gezahlt werden. Nur ein kleiner Teil der Mehrausgaben soll ab 2022 aus Steuern finanziert werden: 0,2 Mrd. Euro (2022) und 0,6 Mrd. Euro jährlich von 2023 bis 2025;¹² insgesamt also 2 Mrd. Euro von den kumulierten Mehrausgaben bis 2025 von 19,6 Mrd. Euro. In den Steuerzuschüssen sind die mittelbaren Steuermehrausgaben nicht enthalten, die durch die gesetzlich geregelte Fortschreibung des Bundeszuschusses-Beitrittsgebiet anfallen, die aber die versicherungsfremden Leistungen ebenfalls nicht abdecken. Die steigenden Mehrausgaben nach 2025, von denen der Bund jährlich 2 Mrd. Euro übernimmt, werden weiterhin zu erheblichen Teilen aus dem Beitragsaufkommen finanziert. In der Veröffentlichung der Bundesregierung nach der Verabschiedung des Gesetzes wird dies paradoxerweise als „solide Finanzierung der Rentangleichung“ bezeichnet! „Die Rentenversicherung wird die zusätzlichen Kosten der Angleichung selbst übernehmen.“¹³

Die weitgehende Finanzierung der Mehraufwendungen aus Beiträgen wurde zu Recht nicht nur von den Vertretern der Rentenversicherung Bund, von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften kritisiert. Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung forderte die Steuerfinanzierung der Mehrausgaben. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hatte diese Steuerfinanzierung ursprünglich auch vorgesehen. Das Bundesfinanzministerium stoppte Zeitungsberichten vom Juli 2016 zufolge den Gesetzentwurf des Arbeitsministeriums, weil es die Erhöhung der Renten in den neuen Bundesländern nicht aus dem Bundeshaushalt zahlen wollte. Begründet wurde das mit der Vereinbarung im Koalitionsvertrag, dass es sich hierbei nicht um eine „prioritäre Maßnahme“ handle. Deshalb sei „die Gegenfinanzierung der Angleichung unmittelbar, vollständig und dauerhaft im gleichen Politikbereich, also der gesetzlichen Rentenversicherung sicherzustellen“¹⁴.

¹² Deutscher Bundestag, Drucksache 18/11923, a.a.O., S. 4.

¹³ Bundesregierung: Rentangleichung Ost-West: Soziale Einheit bis 2025 vollendet, 7.7.2017, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2017/02/2017-02-15-rentenangleichung-ost.html> (27.7.2017).

¹⁴ Höhere Ostrenten – Finanzministerium stoppt offenbar Gesetzentwurf, Spiegel-Online, 28.7.2016, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/ost-rentenanpassung-finanzministerium-stoppt-gesetzentwurf-a-1105085.html> (6.7.2017).

¹⁰ W. Scherf: Öffentliche Finanzen, 2. Aufl., Konstanz, München 2011, S. 193.

¹¹ J. W. Althammer, H. Lampert, a.a.O., S. 293.

Willkürliche Begründung des Finanzministers für angeblich notwendige Beitragsfinanzierung

Das Ergebnis von Finanzminister Schäubles Intervention ist der Kompromiss, der sich in dem verabschiedeten Gesetz niederschlägt. Noch bei der Einbringung des Gesetzesentwurfs in den Bundestag kritisierte die Bundestagsabgeordnete Waltraud Wolf (SPD), dass „es ihrer Partei nicht gelungen sei, dafür zu sorgen, dass die Finanzierung über Steuermittel erfolgt“¹⁵. Die Begründung Schäubles, dass die Koalitionsvereinbarung wegen der nicht prioritär behandelten Rentenanpassung eine Finanzierung aus Rentenversicherungsbeiträgen notwendig mache, ist jedoch ein willkürliches Argument. Es ist sachlich und logisch unhaltbar. Eine Vereinbarung über politische Prioritäten kann nicht die Steuerfinanzierung zulasten der Beitragsfinanzierung ausschließen. Außerdem kann eine Koalitionsvereinbarung weder anerkannte Gerechtigkeitsprinzipien noch verfassungsrechtliche Bestimmungen außer Kraft setzen. Darum stellt sich die unbeantwortete Frage, wie es möglich war, dass die fundamentalen Prinzipien für Leistungen in der Rentenversicherung und die Anforderungen des Grundgesetzes von einigen Politikern negiert und von anderen als entscheidende Argumente offenbar nicht durchgesetzt werden konnten.

Diese nicht hinnehmbare Missachtung fundamentaler Regeln und Prinzipien läuft auf einen Teilabbau des Sozialstaates hinaus. Besonders bedenklich ist dies, weil die Missachtung nicht neu ist. Nicht nur wurde vor einiger Zeit die Finanzierung der Mütterrente in gleicher Weise den Rentenversicherten und Rentnern aufgebürdet, obwohl es sich ganz eindeutig um eine gesamtgesellschaftliche Entscheidung handelte und die resultierenden Leistungen nicht durch Beiträge gedeckt sind. Noch gravierender war die 1992 vorgenommene Umstellung und Erhöhung der Ostrenten, die den Rentenversicherten ebenfalls unbillig aufgebürdet wurden und die in den 1990er Jahren die Rentenversicherung sogar in eine kritische Lage

15 Deutscher Bundestag: Ab 2025 gilt ein bundesweit einheitliches Rentenrecht, Berlin 1.6.2017, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2017/kw22-de-rentenueberleitung/507504> (6.7.2017).

brachten.¹⁶ Diese Umstellung war wohl mitverantwortlich für die gravierende Beschädigung des bewährten Rentenversicherungssystems. Sie ersetzte das einzig legitime Ziel einer gesetzlichen Alterssicherung – die tendenzielle Lebensstandardsicherung – durch eine Beitragsatzsicherung, was einseitig mit der demografischen Entwicklung unter Vernachlässigung der kompensierenden Produktivitätsentwicklung begründet wurde.¹⁷

Zwar wird die gerechtigkeits- und rechtswidrige Finanzierung gelegentlich euphemistisch mit der Aussage kritisiert, dass sie „ordnungspolitisch“ verfehlt sei. Tatsächlich geht es hier aber nicht nur um eine ordnungspolitische Frage, sondern um die Grundprinzipien einer gerechten und an der Verfassung orientierenden Gesellschaft.

Betrug an Rentenversicherten und Rentnern – Begünstigung der Nichtrentenversicherten

Verträge wie Koalitionsvereinbarungen dürfen höherrangige Gerechtigkeitsprinzipien und Grundrechtsbestimmungen nicht verletzen. Der Finanzierungskompromiss zwischen Arbeits- und Finanzministerium, der durch Schäubles Beharren auf der vermeintlichen Notwendigkeit der Beitragsfinanzierung entstanden ist, lässt sich in keiner Weise rechtfertigen. Weitergehend muss die willkürliche und rechtswidrige Begründung Schäubles für die angeblich notwendige Beitragsfinanzierung sogar als Täuschung und die Durchsetzung der weitgehenden Beitragsfinanzierung, die mit der Gesetzesverabschiedung begonnen wurde, sogar als Betrug an Beitragszahlern und Rentnern angesehen werden. Ihre Beiträge bzw. potenziellen Rentensteigerungen sollen zweckentfremdet verwendet werden.

16 Vgl. hierzu und zum Folgenden unter anderem: Rentenüberleitung und West-Ost Transfers, Bundeszentrale für politische Bildung, 16.11.2016, <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/rentenpolitik/223097/rentenueberleitung-und-west-ost-transfers> (6.7.2017), S. 3.

17 Der Bremer Ökonom Winfried Schmähl, zur Zeit der sogenannten Riester-Reform Vorsitzender des Sozialbeirats der Bundesregierung, fordert in seinem Beitrag „Höchste Zeit für einen Ausstieg aus dem Ausstieg“ die Politiker auf, den gemachten Reform-Fehler einzusehen und zum lebensstandardsichernden System zurückzukehren. Vgl. Zeitgespräch: Rentenreform – mit welchem Fokus?, in: Wirtschaftsdienst, 96. Jg. (2016), H. 10, S. 716-719.

Title: *Raising the East German Level of Pensions to the West German Level Must Be Financed Solely by Taxes*

Abstract: *According to the law just passed by the German Bundestag, the additional expenditure needed to raise the East German level of pensions to the West German level will mainly be financed by pension scheme contributions. As the East German pensioners have not paid into the pension scheme, this method of financing flouts an important principle of justice, the equivalence principle, and violates the German Constitution. The additional expenditure has to be financed solely by taxes. The finance minister has caught his fingers in the wrong till.*

JEL Classification: I38, H53, H55, D63