

Michael Tröger*

Kein Königsweg für eine Vereinheitlichung der Rentenberechnung in Sicht

Die seit der Deutschen Einheit bestehenden Unterschiede bei den rentenrechtlich maßgeblichen Rechengrößen und Verfahrensweisen zwischen Ost und West sind nicht mehr zeitgemäß und führen zu kaum noch vermittelbaren Verteilungswirkungen. Inzwischen sind erste Beschlussvorlagen von den Oppositionsparteien in den Deutschen Bundestag eingebracht worden. Es ist zu erwarten, dass dieses rentenpolitische Thema im kommenden Bundestagswahlkampf nicht nur in Ostdeutschland eine Rolle spielen dürfte. Doch der Königsweg einer allen Interessen gerecht werdenden Lösung ist nicht in Sicht.

Nach Maßgabe der beiden Staatsverträge zur Deutschen Einheit sollte sich die Alterssicherungspolitik in Ost- und Westdeutschland an einheitlichen ordnungs- und sozialpolitischen Grundsätzen orientieren. Auf der Grundlage des Rentenüberleitungsgesetzes vom 25.7.1991 wurden die Anwartschaften und Ansprüche der Versicherten in den neuen Bundesländern zum 1.1.1992 in das gleichermaßen beitragsbezogene wie lohndynamische System der gesetzlichen Rentenversicherung überführt.

Eine schematische Übertragung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VI) auf das Beitrittsgebiet kam damals jedoch nicht in Frage. Trotz einer gemeinsamen Geschichte und trotz eines gemeinsamen Ausgangspunktes hatten sich zum einen die Rentensysteme in Ost- und Westdeutschland in den Jahrzehnten der Trennung weit auseinander entwickelt.¹ Die Vorschriften für die Herstellung der Rechtseinheit in der Alterssicherung mussten deshalb das Interesse der Versicherten an höchstmöglicher Einzelfallgerechtigkeit und das Interesse der Verwaltung an einer möglichst praxisnahen Gestaltung und Umsetzbarkeit der Regelungen miteinander in Einklang bringen. Zum anderen war der unterschiedlichen Ausgangssituation bei den Einkommensverhältnissen als Folge der teilungsbedingt unterschiedlich gewachsenen Wirtschaftsstrukturen Rechnung zu tragen.

Im Zuge der Rentenüberleitung wurden daher im SGB VI Übergangsregelungen bei den rentenrechtlich maßgeblichen Rechengrößen und Verfahrensweisen für die neuen Bundesländer festgelegt. Der Gesetzgeber entsprach mit diesem Vorgehen der Bestimmung des Artikel 30 Absatz 5 des Einigungsvertrages vom 31.8.1990, nach der – geprägt von der damals durchaus plausiblen Annahme einer raschen und zeitlich überschaubaren Angleichung der Einkommensverhältnisse – die Überleitung des lohn- und beitragsbezogenen Rentenrechts der alten Bundesländer auf das Beitrittsgebiets von der Zielsetzung bestimmt sein sollte, eine Angleichung der Renten über die Angleichung der Löhne und Gehälter in den neuen Bundesländern an das Lohn- und Gehaltsniveau in den alten Bundesländern zu erreichen.

Die rentenrechtlichen Besonderheiten in den neuen Bundesländern

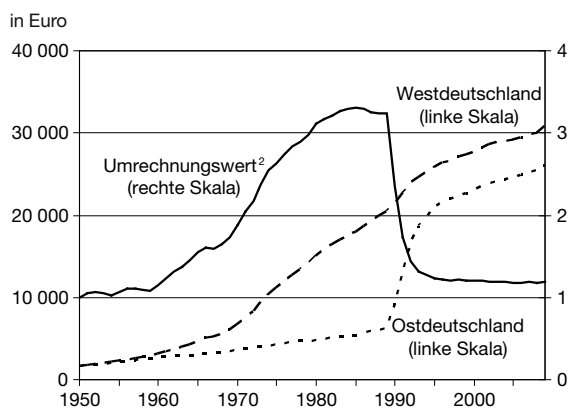
Ziel der Rentenüberleitung war und ist eine einheitliche Anwendung des Rentenrechts nach der Regelungssystematik des SGB VI für alle Rentenansprüche, die aus den bis zur Rentenüberleitung in den neuen Bundesländern zurückgelegten rentenrechtlichen Zeiten entstanden sind und ab dem 1.1.1992 ent-

* Der Autor bedankt sich bei Bert Rürup für wertvolle Anmerkungen.

¹ Vgl. dazu ausführlich M. Offermanns: Ergebnisse des Rentenüberleitungsgesetzes und aktuelle Entwicklungen der Rentenversicherung in den neuen Bundesländern, in: J. Zerche (Hrsg.): Warten auf die Soziale Marktwirtschaft. Ausbau oder Abbau der sozialen Lage in den neuen Bundesländern?, Regensburg 1997, S. 122 ff.; F. Ruland: Die Rentenversicherung in den neuen Ländern, in: Sozialer Fortschritt, 1991, Nr. 5, S. 108 ff.; U. Steiner: Verfassungsrechtliche Fragen der Überleitung des Alterssicherungssystems der Deutschen Demokratischen Republik in die gesamtdeutsche gesetzliche Rentenversicherung, in: U. Becker et al. (Hrsg.): Alterssicherung in Deutschland, 2008, S. 313 ff.; R. Wilmerstadt: Das neue Rentenrecht (SGB VI) in den alten und neuen Bundesländern nach dem Einigungsvertrag und der Renten-Überleitung, München 1992.

Dr. Michael Tröger, 32, ist seit April 2009 Referent bei AWD Economic and Provision Research, Frankfurt am Main, und war zuvor wissenschaftlicher Mitarbeiter im Stab des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden. Der Autor gibt in diesem Beitrag seine persönliche Meinung wieder.

Entwicklung der Durchschnittsentgelte in West- und Ostdeutschland¹



¹ Für die Jahre 2008 und 2009 vorläufige Werte. ² Der Umrechnungswert ist das Verhältnis zwischen dem Durchschnittsentgelt je Arbeitnehmer in den alten und neuen Bundesländern.

Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken, Jahresgutachten 2008/09, Wiesbaden 2008, S. 368; eigene Darstellung.

stehen. Dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz folgend richtet sich auch in den neuen Bundesländern fortan die Höhe der Rente nach der Höhe der während des Versicherungslebens mit Beiträgen belegten Arbeitsentgelte. Eine bruchlose Anwendung dieses Prinzips dergestalt, dass zur Ermittlung der Entgeltpunkte die ostdeutschen Arbeitsentgelte zum (west-)deutschen Durchschnittsentgelt ins Verhältnis gesetzt werden, schied jedoch aufgrund des seit den 1950er Jahren bis zur Vereinigung aufgebauten markanten Unterschieds im Lohnniveau zwischen den beiden Gebietsständen aus (vgl. Abbildung). Zum Zeitpunkt der Rentenüberleitung wären nicht nur die sich daraus ergebenden Renten bei den ostdeutschen Bestandsrentnern sehr niedrig gewesen, sondern auch die bis zu diesem Zeitpunkt erworbenen Rentenansprüche der versicherungspflichtigen Arbeitnehmer.

Aus diesem Grund werden bis zur Herstellung einheitlicher Einkommensverhältnisse – rückwirkend für die Vergangenheit und fortlaufend für die Zeit nach der Rentenüberleitung – zur Ermittlung der Rentenansprüche die ostdeutschen Arbeitsentgelte mit den westdeutschen Arbeitsentgelten „vergleichbar“ gemacht und in das Einkommensgefüge der alten Bundesländer eingeordnet. Zu diesem Zweck werden gemäß § 256a SGB VI in Verbindung mit Anlage 10 SGB VI für die Ermittlung der Entgeltpunkte (Ost) die im Beitrittsgebiet erzielten Bruttoarbeitsentgelte mit einem gesetzlich festgelegten jährlichen Umrechnungs-

wert – das rechnerische Verhältnis des westdeutschen zum ostdeutschen Durchschnittsentgelts – multipliziert und dann ins Verhältnis zum Durchschnittseinkommen aller Versicherten in den alten Bundesländern gesetzt.

Im Ergebnis wird so bei einem ostdeutschen Versicherten mit einem jährlichen Arbeitsentgelt von 26 018 Euro im Jahr 2009 – dem vorläufigen Durchschnittsentgelt in den neuen Bundesländern – für die Rentenberechnung ein Entgelt von 30 879 Euro – das vorläufige Durchschnittsentgelt in den alten Bundesländern – zugrunde gelegt. Ein ostdeutscher Versicherter, der das durchschnittliche Arbeitsentgelt (Ost) verarbeitet, erwirbt daher ebenso wie ein westdeutscher Versicherter mit einem verbeitragten durchschnittlichen Entgelt (West) einen Entgeltpunkt, obwohl dessen Lohn Einkommen in dem beispielhaft betrachteten Jahr 2009 rund 18,7% oder 4861 Euro über dem ostdeutschen Durchschnittsentgelt liegt. Der Gesetzgeber stellt somit sicher, dass bei Erreichen einheitlicher Einkommensverhältnisse auch für die Zeit davor in den neuen Bundesländern erworbene Rentenansprüche den Ansprüchen westdeutscher Versicherter mit der gleichen relativen Einkommensposition entsprechen.²

Bis zum Erreichen einheitlicher Einkommensverhältnisse kommen bei der Rentenberechnung auch Übergangsregelungen bei der Bestimmung und Anpassung des aktuellen Rentenwerts zur Anwendung. Die Entgeltpunkte (Ost) werden mit einem eigenen aktuellen Rentenwert (Ost) gemäß § 255a SGB VI bewertet, der – so der ursprüngliche Ansatz – im gleichen Verhältnis zum aktuellen Rentenwert für die alten Bundesländer steht wie das Durchschnittsentgelt (Ost) zum Durchschnittsentgelt (West). Der aktuelle Rentenwert (Ost) wird somit entsprechend der ostdeutschen Lohnentwicklung angepasst und nähert sich dadurch automatisch in jenem Maße dem entsprechenden Wert für die alten Bundesländer an, wie das Durchschnittsentgelt in den neuen Bundesländern an jenes im alten Bundesgebiet.

Aufgrund einiger Änderungen und Besonderheiten bei den Anpassungsvorschriften der aktuellen Rentenwerte seit der Rentenüberleitung – u.a. bewirkt die mit dem Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz des Jahres 2004 eingeführte Schutzklausel (Ost) nach § 255a Abs. 2 SGB VI, dass die Anpassung des aktuellen Rentenwerts (Ost) stets zumindest genauso hoch ausfällt wie jene in Westdeutschland, selbst bei

² Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (im Folgenden zitiert als „Sachverständigenrat“): Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken, Jahresgutachten 2008/09, Wiesbaden 2008, S. 368.

geringeren Lohnsteigerungen in den neuen Bundesländern (sogenannter „Sperrklinken-Effekt“) – hat sich der aktuelle Rentenwert (Ost) schon seit längerem stärker an den entsprechenden Westwert angenähert als das Durchschnittsentgelt: In den neuen Bundesländern liegt das (vorläufige) Durchschnittsentgelt mit 26 018 Euro aktuell bei rund 84,3% des Westniveaus, während der aktuelle Rentenwert (Ost) mit 23,34 Euro bereits rund 87,9% des für die alten Bundesländer geltenden Wertes beträgt.

Auswirkungen der bestehenden Ost-West-Differenzierungen im Rentenrecht

Aufgrund der unterschiedlich starken Annäherung des ostdeutschen Durchschnittsentgelts einerseits und des aktuellen Rentenwerts (Ost) andererseits an die entsprechenden Westwerte findet jedoch – auch beim Bezug von Arbeitslosengeld – eine Ungleichbehandlung gleicher Beitragsleistungen hinsichtlich der damit erworbenen Rentenansprüche statt, die weder mit dem Prinzip der Beitragsäquivalenz noch dem der Teilhabeäquivalenz vereinbar ist.³ Dies verdeutlicht folgendes Beispiel: Eineiige Zwillinge verdienen im Jahr 2008 jeweils ein jährliches sozialversicherungspflichtiges Entgelt in Höhe von 30 000 Euro und zahlen für das gesamte Jahr bei einem Beitragssatz von 19,9% einen Rentenversicherungsbeitrag von 5970 Euro. Die Geschwister unterscheiden sich jedoch in der postalischen Anschrift ihres Beschäftigungsortes: Der eine Geschwisterteil arbeitet in den alten Bundesländern und der andere in den neuen Bundesländern. Der Versicherte in den alten Bundesländern erwirbt nach derzeitigem Stand aus dem Vergleich des individuellen Entgelts mit dem Durchschnittsentgelt (West) des Jahres 2008 in Höhe von 30 084 Euro 0,9972 Entgeltpunkte; multipliziert mit dem für die alten Bundesländer maßgeblichen aktuellen Rentenwert von 26,56 Euro ergibt sich bei Rentenzugang am 1.1.2009 eine Rentenanwartschaft in Höhe von monatlich rund 26,49 Euro oder 317,88 Euro im Jahr.

Bei dem Versicherten in den neuen Bundesländern hingegen würde unter Berücksichtigung des Umrechnungswerts für das Jahr 2008 in Höhe von 1,1827 das rentenrechtlich relevante Entgelt von 35 481 Euro im Vergleich mit dem für die Rentenberechnung maßgeblichen westdeutschen Durchschnittsentgelt rund 1,1794 Entgeltpunkte (Ost) ergeben. Bei gleichen beitragspflichtigen Entgelt und dementsprechend auch gleicher Beitragsleistung resultiert aus dem Zusammenspiel von Hochwertung und aktuellem Rentenwert

(Ost), der bei Rentenzugang am 1.1.2009 23,34 Euro beträgt, mit monatlich 27,53 Euro oder 330,36 Euro im Jahr eine um rund 4% höhere Rentenanwartschaft.

Im Laufe der Jahre kann die gegenwärtige rentenrechtliche Sonderstellung eines ostdeutschen versicherungspflichtigen Arbeitnehmers mit gleichem Einkommen wie ein westdeutscher Versicherter durchaus relevante Ausmaße – wie Berechnungen der Bundesregierung aufzeigen – annehmen.⁴ Bei einer Versicherungsbiografie von beispielsweise 18 Jahren – dem Zeitraum nach der Vereinigung von 1990 bis 2007 – hätte ein ostdeutscher Versicherter, wenn die beiden Versicherten in Ost- und Westdeutschland in den betrachteten Jahren jeweils das westdeutsche Durchschnittsentgelt verdienen und verbeitragen, bei Rentenzugang am 1.1.2008 mit 555 Euro eine um 82 Euro oder rund 17% höhere monatliche Rentenanwartschaft erworben.

Schwindende Legitimation der Übergangsregelungen

Diese Ungleichbehandlung gleicher Beitragsleistungen hinsichtlich der damit erworbenen Rentenansprüche dürfte insbesondere in den alten Bundesländern zu einer schwindenden Akzeptanz der Übergangsregelungen im Speziellen und der gesetzlichen Rentenversicherung im Allgemeinen führen – zumal dann, wenn absehbar ist, dass diese Ungleichbehandlungen nicht vorübergehender Natur sind und die Gegebenheiten, die es Anfang der 1990er Jahre noch gerechtfertigt erschienen ließen, Übergangsregelungen vorzusehen, so nicht mehr vorliegen und damit eine Fortsetzung legitimieren.

Fast zwei Jahrzehnte nach der deutschen Vereinigung zeigt sich, dass die Anfang der 1990er Jahre dominierende und zentrale Annahme der Bestimmungen der Rentenüberleitung, nämlich dass sich der Lohnangleichungsprozess in einem überschaubaren Zeitraum vollziehen wird und am Ende eine „Deckungsgleichheit“ zwischen dem westdeutschen und ostdeutschen Durchschnittsentgelt stehen würde, als weniger realistisch erweist, als noch Anfang der 1990er Jahre vermutet wurde. In den ersten Jahren nach der Deutschen Einheit schien es noch so, als könne sich die Erwartung einer zügigen Angleichung der doch merklichen Niveauunterschiede zwischen beiden Gebietsständen erfüllen (vgl. Abbildung). Seit Mitte der

³ Vgl. Sachverständigenrat, a.a.O., S. 373.

⁴ Vgl. Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Heinrich Kolb u.a. und der Fraktion der FDP (Bundestags-Drucksache 16/8105), Bundestags-Drucksache 16/10547.

Kreise in Westdeutschland mit Verdienstniveaus unterhalb der einkommenstärksten ostdeutschen Kreise
(in %)¹

Land	5 bzw. 10 einkommensstärkste ostdeutsche Landkreise und kreisfreien Städte ²					
	5			10		
	1996	2001	2006	1996	2001	2006
Schleswig-Holstein	6,7	20,0	40,0		13,3	40,0
Niedersachsen	15,2	30,4	52,2	10,9	23,9	43,5
Nordrhein-Westfalen		1,9	5,6		1,9	1,9
Hessen						
Rheinland-Pfalz		13,9	33,3		13,9	25,0
Saarland			33,3			16,7
Baden-Württemberg						
Bayern		1,0	10,4		1,0	4,2
Bundesgebiet West ³	2,4	7,3	17,4	1,5	6,1	12,5

¹ Anteil der Landkreise und kreisfreien Städte des jeweiligen Bundeslandes, deren Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer unter einem Durchschnittsniveau liegen, das aus den fünf bzw. zehn ostdeutschen Landkreisen und kreisfreien Städten mit dem höchsten Einkommen gebildet wurde, an den gesamten Landkreisen und kreisfreien Städten des jeweiligen Bundeslandes. Alle Landkreise und kreisfreien Städte im Bundesland = 100%. ² Die obere Intervallgrenze für das Verdienstspektrum in Ostdeutschland wird anhand der fünf bzw. zehn einkommensstärksten ostdeutschen Landkreise und kreisfreien Städte ermittelt. ³ Einschließlich Berlin, Bremen und Hamburg.

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder: Arbeitnehmerentgelt in den kreisfreien Städten und Landkreisen Deutschlands 1996 bis 2006, Reihe 2, Band 2, Stuttgart 2008, download: http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/ergebnisse.asp [25.2.2009]; eigene Berechnungen.

1990er Jahre hingegen entwickelt sich die Angleichung der Entgelte sehr verhalten und seit dem Jahr 2005 ist der Angleichungsprozess völlig zum Erliegen gekommen; zuletzt sind die Durchschnittsentgelte in den alten Bundesländern sogar stärker gestiegen als in Ostdeutschland. Es scheint daher fraglich, ob es in absehbarer Zeit überhaupt zu einer nennenswerten Annäherung des ostdeutschen Durchschnittsentgelts an das Westniveau kommen wird oder sich gar eine betragsmäßige Identität der Durchschnittsentgelte in beiden Gebietsständen einstellt.

Eine schwindende Legitimation der Übergangsregelungen bei der Rentenfestsetzung und Rentenanpassung erwächst auch daraus, dass die implizite Annahme einer in beiden Gebietsständen homogenen Verteilung der Arbeitsentgelte längst nicht mehr zutrifft. Anfang der 1990er Jahre waren es noch die eindeutig regional bedingten gravierenden Lohnunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland, die es gerechtfertigt erscheinen ließen, Übergangsregelungen unter Inkaufnahme einer Ungleichbehandlung

gleicher Beitragsleistungen vorzusehen. Annähernd zwei Jahrzehnte nach der Deutschen Einheit stellen sich allerdings die nach wie vor vorhandenen Unterschiede zwischen dem Durchschnittsentgelt (Ost) und Durchschnittsentgelt (West), also zwei hochaggregierte Vergleichsgrößen für die beiden Gebietsstände, zunehmend in einem anderen Licht dar. Anhand einer Betrachtung von Kreisen wird deutlich, dass – anders als aggregierte Länderwerte suggerieren – unterschiedliche Verdienstniveaus innerhalb des gesamten Bundesgebiets im Zeitablauf immer weniger ein reines Ost-West-Phänomen darstellen. Seit Jahren gibt es immer mehr Landkreise und kreisfreie Städte in Ostdeutschland, die im Vergleich mit den westdeutschen Landkreisen und kreisfreien Städten ein ähnliches Niveau bei den durchschnittlichen Bruttolöhnen und -gehältern je Arbeitnehmer aufweisen (vgl. Tabelle).

So ist zum Beispiel der Anteil der westdeutschen Landkreise und kreisfreien Städte, deren Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer oberhalb eines durchschnittlichen Niveaus liegen, das aus den fünf (zehn) lohneinkommenstärksten ostdeutschen Landkreisen und kreisfreien Städten gebildet wurde, an den gesamten westdeutschen Kreisen von 97,6% (98,5%) im Jahr 1996 kontinuierlich auf 82,6% (87,5%) im Jahr 2006 gesunken. Differenziert nach Bundesländern in Westdeutschland zeigt sich zudem, dass in einigen Bundesländern wie beispielsweise in Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und im Saarland die Durchmischung der Entgeltverhältnisse und damit die Einebnung von Ost-West-Lohnunterschieden schon sehr weit fortgeschritten ist.

Forderungen nach einer Vereinheitlichung der Rentenberechnung werden lauter

Vor dem Hintergrund dieser Zusammenhänge und Entwicklungen sind die jüngsten Forderungen von Parteien, Verbänden und anderen Institutionen zu sehen, die Vereinheitlichung der rentenrechtlich maßgeblichen Rechengrößen und Verfahrensweisen zwischen Ost und West unabhängig vom weiteren Verlauf der Lohnangleichung zwischen beiden Gebietsständen rasch voranzutreiben.

Der Sachverständigenrat hat in seinem am 12.11.2008 vorgelegten Jahresgutachten 2008/09 eine besitzstandswahrende Umbasierung der rentenrechtlich relevanten Größen auf bundeseinheitliche Größen vorgeschlagen.⁵ Bei diesem Vorschlag soll zu einem bestimmten Stichtag – spätestens jedoch mit

⁵ Vgl. Sachverständigenrat, a.a.O., S. 376.

Auslaufen des Solidarpakts II im Jahr 2019 – eine Umbasierung sämtlicher rentenrechtlicher Rechengrößen auf bundeseinheitliche Werte durchgeführt werden. Von da an soll bundesweit ein einheitlicher aktueller Rentenwert (AR (G)) gelten und für alle aktiv Versicherten und künftigen Zugangsrentner die Ermittlung der Entgeltpunkte nach einem einheitlichen Verfahren erfolgen. Die Entgeltpunkte sollen nach der Umstellung ermittelt werden, indem bei einer einheitlichen Beitragsbemessungsgrenze das individuelle Arbeitsentgelt – unabhängig vom Beschäftigungsort – in das Verhältnis gesetzt wird zum gesamtdeutschen durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt aller Versicherten des jeweiligen Jahres. Eine Höherwertung der in den neuen Bundesländern bezogenen Arbeitsentgelte über die Anlage 10 zum SGB VI erfolgt dann nicht mehr. Ebenso soll nicht mehr zwischen dem aktuellen Rentenwert (AR) und aktuellen Rentenwert (Ost) (AR(O)) differenziert werden und die mit dem Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz (2004) eingeführte Schutzklausel (Ost) würde obsolet. Die gegenwärtige Ungleichbehandlung gleicher Beitragsleistungen hinsichtlich der damit erworbenen Rentenansprüche, die weder mit dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz noch dem der Beitragsäquivalenz vereinbar ist, wäre bei diesem Reformvorschlag beseitigt.

Zudem steht im Mittelpunkt dieser Option für eine Vereinheitlichung der Rentenberechnung nicht allein die Angleichung des aktuellen Rentenwerts (Ost) an den aktuellen (westdeutschen) Rentenwert, sondern vielmehr die Bestimmung eines neuen, gesamtdeutschen aktuellen Rentenwerts – also eine rentenrechtliche Harmonisierung über die technische Angleichung: Gegenwärtig läge der aktuelle gesamtdeutsche Rentenwert geringfügig unterhalb des aktuellen Rentenwerts und oberhalb des aktuellen Rentenwerts (Ost). Um eine Benachteiligung oder eine Bevorzugung von Rentenberechtigten weder in personeller noch in regionaler Hinsicht durch die Anwendung eines bundeseinheitlichen aktuellen Rentenwerts am Umstellungsstichtag zu vermeiden und somit nicht nur die Akzeptanz dieser Reform zu erhöhen, sondern auch verfassungsrechtliche Bedenken zu überwinden, ist eine einmalige Korrektur der bis zum Umstellungsstichtag unter jetzigem Rechtsstand erworbenen kumulierten persönlichen Entgeltpunkte vorgesehen. Weil der neue gesamtwirtschaftliche aktuelle Rentenwert niedriger sein wird als der aktuelle Rentenwert, beträgt der notwendige Korrekturfaktor in den alten Bundesländern $AR/AR(G)$ – die Zahl der kumulierten Entgeltpunkte wird sich erhöhen; bei den Entgeltpunkten (Ost) ist es umgekehrt, weil der neue gesamtdeutsche aktuelle Rentenwert höher sein

wird als der aktuelle Rentenwert (Ost) und der notwendige Korrekturfaktor folglich $AR(O)/AR(G)$ beträgt.

Antrag der FDP-Fraktion

Der Antrag der Fraktion der FDP⁶ vom 4.6.2008 für ein einheitliches Rentenrecht in Ost und West entspricht vom grundsätzlichen Ansatz her inhaltlich dem Vorschlag des Sachverständigenrates und hat ebenfalls zum Ziel, dem Grundsatz „Gleicher Rentenversicherungsbeitrag, gleiche Entgeltpunkte, gleiche Rente“ bundesweit Geltung zu verschaffen. So sollen die rentenrechtlich relevanten Rechengrößen und Berechnungsverfahren zum Stichtag 1.7.2010 vereinheitlicht werden. Von diesem Zeitpunkt an sollen sich die Renten im ganzen Bundesgebiet entsprechend der Entwicklung eines einheitlichen Rentenwertes anpassen und bei der Ermittlung der Entgeltpunkte in den neuen Ländern soll die pauschale Hochwertung der erzielten Entgelte mit den Werten der Anlage 10 zum SGB VI entfallen. Darüber hinaus soll am Umstellungsstichtag eine Benachteiligung oder Bevorzugung von Versicherten weder in personeller noch in regionaler Hinsicht vermieden werden. Wie beim Vorschlag des Sachverständigenrates sollen über eine sogenannte „technische Angleichung“ die bis zum Umstellungsstichtag erworbenen Entgeltpunkte entsprechend dem Verhältnis des aktuellen Rentenwerts beziehungsweise aktuellen Rentenwerts (Ost) zum einheitlichen Rentenwert korrigiert werden, so dass sie auch bei anschließend einheitlichem Rentenwert in ihrem Wert erhalten bleiben.

Im Unterschied zum Vorschlag des Sachverständigenrates ist jedoch neben der Einführung einheitlicher Rechengrößen und Berechnungsverfahren auch eine Einmalzahlung für versicherungspflichtige Arbeitnehmer und Bestandsrentner mit Entgeltpunkten (Ost) vorgesehen, mit der ein möglicher künftiger Aufholprozess des Lohngefüges in den neuen Bundesländern und damit des aktuellen Rentenwerts (Ost) an den aktuellen Rentenwert in die Gegenwart vorgezogen und abgefunden werden soll.⁷ Diese individuelle Kompensationszahlung, die sich an der Zahl der persönlichen

⁶ Vgl. Deutscher Bundestag: Für ein einheitliches Rentenrecht in Ost und West. Antrag der Abgeordneten Heinrich Kolb u.a. und der Fraktion der FDP, Bundestags-Drucksache 16/9482.

⁷ Die Abfindungszahlung ist jedoch nicht obligatorisch, sondern die Berechtigten erhalten ein Wahlrecht: Versicherungspflichtige Arbeitnehmer und Rentner, die am Umstellungsstichtag mindestens 60 Jahre alt sind, haben dieses Wahlrecht auszuüben. Versicherte, die am Stichtag jünger als 60 Jahre sind, üben das Wahlrecht jeweils mit Vollendung des 60. Lebensjahres aus. Bei fehlender expliziter Erklärung ist vorgesehen, dass dann das einheitliche Rentenrecht mit der Gewährung einer Einmalzahlung Anwendung finden soll. Wird allerdings gegen die Einmalzahlung optiert, so soll die Rente für die Entgeltpunkte (Ost) nach der bis zum Umstellungsstichtag geltenden Methode berechnet werden.

Entgeltpunkte (Ost) und der nicht näher konkretisierten weiteren Lebenserwartung orientiert, stellt somit eine Abkehr von dem Grundsatz der Gesetzlichen Rentenversicherung dar, dass die Leitungen als lebenslange, regelmäßige Zahlungen erbracht werden. Für die Berechnung wird darüber hinaus fiktiv ein Abzinsungsfaktor von 5% p.a. sowie ein Angleichungsszenario unterstellt, bei dem es zu einer Aufholung des aktuellen Rentenwerts (Ost) an den aktuellen Rentenwert von 0,1% jährlich sowie einem durchschnittlichen weiteren Anstieg des aktuellen Rentenwerts von 1% jährlich kommt.

Vorschlag der Grünen

Ähnlich wie der Vorschlag der Fraktion der FDP entspricht auch der Antrag der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen⁸ vom 24.9.2008 im grundsätzlichen Ansatz dem Vorschlag des Sachverständigenrates. So sollen bei diesem sehr allgemein gehaltenen und in viele Detailfragen ungeklärten Vorschlag alle rentenrechtlich maßgeblichen Rechengrößen und Berechnungsverfahren zu einem Stichtag – ursprünglich wurde der 1.1.2009 als Umstellungsdatum vorgesehen – bundesweit vereinheitlicht werden: Ab dem Umstellungsstichtag sollen dann die Renten in den neuen und alten Bundesländern entsprechend der Entwicklung eines einheitlichen Rentenwertes angepasst werden. Im Unterschied zu den Vorschlägen des Sachverständigenrates und der Fraktion der FDP ist jedoch nur für die Bestandsrentner in den neuen Bundesländern die Gewährleistung eines Besitzstandsschutzes zum Zeitpunkt der Umstellung vorgesehen.

Ein weiterer Unterschied zu den beiden anderen genannten Vorschlägen besteht auch bei der Ermittlung der Entgeltpunkte. So soll die pauschale Hochwertung der erzielten Entgelte in den neuen Bundesländern mit den Werten der Anlage 10 zum SGB VI entfallen und durch eine bundesweit zur Anwendung kommenden und aus Steuermitteln finanzierte Hochwertung der Entgelte von Geringverdienern ersetzt werden. Dieser soziale Ausgleich, der gegen das die Gesetzlichen Rentenversicherung prägende ordnungspolitische Prinzip der Teilhabeäquivalenz verstößt und vielmehr einer drohenden Altersarmut von Geringverdienern mit vorbeugen soll, darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die gegenwärtige aus der Rentenüberleitung resultierende Ungleichbehandlung gleicher Beitragsleistungen hinsichtlich der damit erworbenen Rentenansprüche – ähnlich wie bei den Vorschlägen

des Sachverständigenrates und der Fraktion der FDP – beseitigt wird.

Vorschlag der Linken

Einen völlig anderen Ansatz für eine Vereinheitlichung der Rentenberechnung mit ganz anderen Zielen sieht der ebenfalls nur in Eckpunkten skizzierte Antrag der Fraktion Die Linke⁹ vom 18.10.2007 vor. Denn bei diesem Vorschlag soll im Gegensatz zu den anderen diskutierten Vorschlägen der aktuelle Rentenwert (Ost) lediglich binnen einer Frist von fünf Jahren in einem Stufenplan – ursprünglich sollte die erste Stufe zum 1.7.2008 in Kraft treten – an das westdeutsche Niveau angeglichen werden. Diese stufenweise Anhebung des aktuellen Rentenwerts (Ost) wird als eine vereinigungsbedingte und damit gesamtgesellschaftliche Aufgabe erachtet, die aus Steuermitteln finanziert werden soll. Zudem wird vorgeschlagen, die pauschale Hochwertung der ostdeutschen Arbeitsentgelte für die Ermittlung der Entgeltpunkte nach Anlage 10 des SGB VI auch künftig beizubehalten. Darüber hinaus enthält der Antrag keine weiteren Details etwa hinsichtlich des für die Fortschreibung des bundeseinheitlichen aktuellen Rentenwerts maßgeblichen Durchschnittsentgelts, der Frage nach einer Vereinheitlichung weiterer rentenrechtlich relevanten Rechengrößen sowie des für die Ermittlung von Entgeltpunkten maßgeblichen Durchschnittsentgelts. Es ist davon auszugehen, dass die ostspezifischen Rechengrößen beibehalten werden sollen und der dann bundeseinheitliche aktuelle Rentenwert künftig entsprechend der Entwicklung des westdeutschen Durchschnittsentgelts weiter fortgeschrieben werden soll. Die Umsetzung des Vorschlags der Fraktion Die Linke würde daher bedeuten, dass die Differenzierung des Rentenrechts nach Ost und West bestehen bleibt.

Bewertung vorliegender Reformvorschläge

Anhand der Ausführungen zu den Problemen des rentenrechtlichen Status quo wurde bereits ansatzweise deutlich, welchen Anforderungen ein Reformkonzept genügen sollte. Eine erste Anforderung und ein zugleich grundlegendes Beurteilungskriterium ist die Vereinbarkeit der vorgeschlagenen Regelungen mit verfassungsrechtlichen Vorgaben wie dem Schutz des Eigentums gemäß Art. 14 Abs. 1 GG und dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Eine Vereinheitlichung der aktuellen Rentenwerte und

⁸ Vgl. Deutscher Bundestag: Rentenwert in Ost und West angleichen. Antrag der Abgeordneten Irmgard Schewe-Gerigk u.a. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Bundestags-Drucksache 16/10375.

⁹ Vgl. Deutscher Bundestag: Angleichung des aktuellen Rentenwerts (Ost) an den aktuellen Rentenwert. Antrag der Abgeordneten Gesine Löttsch u.a. und der Fraktion Die Linke, Bundestags-Drucksache 16/6734.

der Berechnung der Entgeltpunkte bei entsprechendem Bestandsschutz dürfte weder gegen den Eigentumsschutz noch gegen den allgemeinen Gleichheitssatz verstoßen und wäre fast 20 Jahre nach der Deutschen Einheit zur Erreichung der Rechtseinheit im Rentenrecht sicherlich notwendig, verhältnismäßig und auch zumutbar.

Doch eine im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben stehende Lösung dürfte wohl nur der Sachverständigenrat vorgelegt haben.¹⁰ Sowohl bei dem Vorschlag der Fraktion der FDP als auch dem der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen nähren nicht der grundsätzliche Reformansatz, sondern einzelne Elemente Zweifel an der verfassungsrechtlichen Unbedenklichkeit. So führt beispielsweise der im FDP-Antrag auf einen bestimmten Versichertenkreis beschränkte und mit zahlreichen methodischen Problemen bei der Ermittlung behaftete finanzielle Ausgleich für „Altanwartschaften“ bei der Vereinheitlichung der Rentenfestsetzung und Rentenanpassung zu finanziellen Mehrbelastungen, die – sollen die Bestandsrentner etwa nicht durch geringere Rentensteigerungen ihren Finanzierungsbeitrag leisten – hauptsächlich zulasten der versicherungspflichtigen Arbeitnehmer in den alten Bundesländern gehen würde. Hinzu kommt, dass diese Kompensationszahlung eine vermutete künftige Rentensteigerung vorzieht und abfindet, die seriös nicht prognostizierbar ist und höchstwahrscheinlich auch so wie im Antrag vorgesehen gar nicht stattfinden wird. Die Finanzierung dieser Transferleistung, die in ihrer Höhe daher womöglich völlig ungerechtfertigt ist, aus Beitragsmitteln – der Antrag enthält keine Ausführung darüber, dass die Finanzierung über Steuermittel erfolgen soll – kann daher weder als sachgerecht noch als zulässig erachtet werden. Bei dem Vorschlag der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen hingegen erscheint nicht unproblematisch, dass im Zuge der Harmonisierung der rentenrechtlichen Regelungen sich die Bestandsschutzregelungen nur auf die ostdeutschen Bestandsrentner zum Umstellungsstichtag erstrecken sollen.

Anders als die zuvor genannten Reformoptionen wirft schon der grundlegende Reformansatz des Vorschlags der Fraktion Die Linke die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit auf. So dürfte die vorgesehene stufenweise Anhebung des aktuellen Rentenwerts (Ost) auf Westniveau bei gleichzeitiger Beibehaltung der pauschalen Hochwertung der in den

neuen Bundesländern verbeitragten Lohneinkommen insbesondere mit Blick auf den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG nicht unproblematisch sein.¹¹

Beurteilung der Kosten

Neben verfassungsrechtlichen Aspekten stellt sich bei der Beurteilung der Reformoptionen die Frage nach den Kosten für die Versicherten, die Unternehmen und den Staat. Einerseits sollten die langfristigen Beitragssatzobergrenzen mit Blick auf die langfristige Tragfähigkeit und die mit der lohnzentrierten Beitragbemessung einhergehenden negativen gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen eingehalten werden. Andererseits sollte gerade angesichts der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise und dem immer weiter aus dem Blickfeld geratenen Ziel der Haushaltskonsolidierung durch die gebotene Vereinheitlichung der Rentenberechnung eine zusätzliche Belastung des Bundeshaushalts vermieden werden.

Vor diesem Hintergrund ist der Vorschlag der Fraktion Die Linke negativ zu bewerten. Eine vollständige Anhebung des aktuellen Rentenwerts (Ost) auf das westdeutsche Niveau im Jahr 2009 würde eine aus Steuermitteln zu finanzierende Mehrbelastung von etwa 6,4 Mrd. Euro jährlich bedeuten.¹² Alternativ könnte auch der Beitragssatz um etwa 0,6 Beitragssatzpunkte auf 20,5% erhöht werden, was allerdings mit den langfristigen Beitragssatzzielen kollidieren würde. Die Beitragszahler würden mit rund 5 Mrd. Euro und die Steuerzahler über den automatisch angepassten allgemeinen Bundeszuschuss um rund 1 Mrd. Euro belastet. Die Mehrbelastung würde solange und in dieser Größenordnung bestehen bleiben, wie die Durchschnittslöhne in den neuen Bundesländern von jenen in den alten Bundesländern noch abweichen. Die vorgesehene Konvergenzphase anstelle einer Stichtagsumstellung schwächt lediglich den finanziellen Mehraufwand in den ersten Jahren ab.

Bei den anderen Reformoptionen stehen erste Quantifizierungen der finanziellen Auswirkungen leider noch aus, so dass weder ein direkter Vergleich mit dem Vorschlag der Fraktion Die Linke noch eine abschließende Bewertung möglich ist. Eine Aussage ist jedoch möglich, dass es zu den geringsten finanziellen Belas-

¹⁰ Zu diesem Ergebnis kommt eine vom Sachverständigenrat eingeholte verfassungsrechtliche Expertise, vgl. Sachverständigenrat, a.a.O., S. 375 ff.

¹¹ Vgl. Sachverständigenrat, a.a.O., S. 376.

¹² Vgl. Sachverständigenrat, a.a.O., S. 375.; Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Volker Schneider u.a. und der Fraktion Die Linke (Bundestags-Drucksache 16/10547), Bundestags-Drucksache 16/10825.

tungen aller hier diskutierten Reformoptionen bei dem Vorschlag des Sachverständigenrates kommen dürfte. Durch die besitzstandswahrende Umbasierung der rentenrechtlichen Größen auf bundeseinheitliche Größen würden nicht nur zum Umstellungsstichtag weder für die Versicherten noch für die Arbeitgeber oder den Staat nennenswerte Finanzierungslasten entstehen. Bei den anderen beiden Reformoptionen wird jedoch trotz des gleichen Ansatzes wie beim Vorschlag des Sachverständigenrates die finanzielle Belastung deutlich höher ausfallen. Bei dem Vorschlag der Fraktion der FDP dürfte der zusätzliche und in seiner Höhe nach unsichere Finanzierungsbedarf durch die Möglichkeit der Gewährung einer Kompensationszahlung entstehen. Bei dem Konzept der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen erwächst hingegen ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf insbesondere durch die Installation einer neuen versicherungsfremden Leistung innerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung, indem für Geringverdiener eine Hochwertung der Entgelte vorgesehen wird.

Verteilungswirkungen

Für eine Bewertung der Reformvorschläge bedeutsam und zugleich von besonderem Interesse für die Frage nach der politischen Umsetzbarkeit sind die intendierten personellen und regionalen Verteilungswirkungen im Vergleich zu einer Fortschreibung des rentenrechtlichen Status quo. Die bei dem Vorschlag der Fraktion Die Linke unabhängig von der ostdeutschen Entgeltentwicklung vorgesehene deutliche Anhebung der Rentenzahlbeträge – zum gegenwärtigen Zeitpunkt um etwa 14% oder 3,22 Euro je Entgeltpunkt – würde die künftige Einkommenssituation der ostdeutschen Rentner im Vergleich zum jetzigen Rechtsstand eindeutig verbessern und die der westdeutschen Bestandsrentner – sieht man einmal von dann notwendigen Gegenfinanzierungsmaßnahmen ab – unberührt lassen. Auch die versicherungspflichtigen Arbeitnehmer in den neuen Bundesländern würden ab dem Zeitpunkt der Umstellung profitieren. Unabhängig von der tatsächlichen Lohnentwicklung in Ostdeutschland würden ihre Arbeitsentgelte hochgewertet und mit einem dann höheren aktuellen Rentenwert bewertet. Die rentenrechtliche Sonderstellung der ostdeutschen Arbeitnehmer mit gleichem Einkommen wie westdeutsche Arbeitnehmer würde im Vergleich zum rentenrechtlichen Status quo ausgeweitet.

Bei den anderen Reformoptionen, deren erklärtes Ziel es ist, die gegenwärtige Ungleichbehandlung gleicher Beitragsleistungen hinsichtlich der damit erworbenen Rentenansprüche zu beseitigen, sind die

Verteilungswirkungen nach der Umstellung weniger offensichtlich: So hängen bei den Bestandsrentnern die Verteilungswirkungen davon ab, wie sich der zukünftige gesamtdeutsche aktuelle Rentenwert im Vergleich zum (westdeutschen) aktuellen Rentenwert und dem aktuellen Rentenwert (Ost) entwickeln würde. Bei den versicherungspflichtigen Arbeitnehmern ist darüber hinaus entscheidend, wie sich die individuellen Entgelte zur Ermittlung der Entgeltpunkte ab dem Umstellungsstichtag im Verhältnis zum maßgeblichen gesamtdeutschen Durchschnittsentgelt entwickeln. Die Verteilungswirkungen im Vergleich zur Weitergeltung des rentenrechtlichen Status quo hängen somit bei diesen drei Reformvorschlägen entscheidend davon ab, wie sich die Löhne und Gehälter in beiden Gebietsständen in Zukunft entwickeln werden. Dabei kann jedoch nicht per se ausgeschlossen werden, dass diese Reformoptionen selbst bei etwaigen Kompensationsmaßnahmen wie die Einmalzahlung bei den Vorschlag der Fraktion der FDP oder die Hochwertung niedriger Entgelte im Konzept der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen zulasten der ostdeutschen versicherungspflichtigen Arbeitnehmer und Rentner gehen. Auf der anderen Seite ist dies kein Defekt dieser Reformoptionen an sich, sondern vielmehr dem Umstand geschuldet, dass diese Konzepte die Beseitigung der derzeitigen rentenrechtlichen Ungleichbehandlungen vorsehen.

Fazit

Die Vereinheitlichung der Rentenberechnung ist eine sehr komplexe Fragestellung, die in den vergangenen Monaten insbesondere in den neuen Bundesländern intensiv diskutiert wurde. Inzwischen liegen erste Lösungsvorschläge vor, es sind sogar von den Oppositionsparteien Beschlussvorlagen in den Bundestag eingebracht worden und es ist zu erwarten, dass dieses rentenpolitische Thema auch im kommenden Bundestagswahlkampf eine nicht unwichtige Rolle spielen wird.

Die politische Debatte zeigt, dass man sich über parteipolitische Grenzen hinweg im Ziel eines einheitlichen Rentenrechts in Ost und West durchaus einig ist. Doch ein Königsweg einer allen Interessen gerecht werdenden Lösung ist nicht in Sicht. In einer solchen Ausgangslage, in der es unterschiedliche Auffassungen über den Weg und den Zeitplan gibt, könnte dem Vorschlag des Sachverständigenrates bei der politischen Suche nach einem „workable compromise“ eine Favoritenrolle zufallen. Es wäre eine gute Wahl, da dieser Vorschlag den zentralen Anforderungen, denen ein Reformkonzept genügen sollte, insgesamt am Besten entspricht.