

Lars P. Feld, Anabell Kohlmeier*

Zur Vereinheitlichung des Rentenrechts

Mehr als 25 Jahre nach der Deutschen Einheit werden die Renten in Ost- und Westdeutschland noch immer auf Basis unterschiedlicher rentenrechtlicher Größen berechnet. Dies führt zu verschiedenen Ungleichbehandlungen und wird zunehmend als unangemessen angesehen. Alle Vorschläge zur Rechtsangleichung sind jedoch mit gewissen Nachteilen verbunden. Es gibt keine Lösung, die alle Betroffenen gleichermaßen zufriedenstellen wird. Allerdings weist der Vorschlag, den der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 2008/09 skizziert hat, nach wie vor erhebliche Vorzüge auf.

Obwohl die Deutsche Einheit inzwischen über 25 Jahre zurückliegt, ist in West- und Ostdeutschland das Rentenrecht bisher nicht vereinheitlicht. Mit dem am 1. Januar 1992 in Kraft getretenen Rentenüberleitungsgesetz (RÜG) wurde zwar das lohn- und beitragsorientierte Rentensystem der Bundesrepublik auf das Beitrittsgebiet übertragen. Um die ostdeutschen Erwerbsbiografien in die Systematik der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) zu integrieren, war allerdings eine Reihe von Sonderregelungen notwendig. Diese Sonderregelungen wurden unter der Annahme einer schnellen Lohnkonvergenz in Ostdeutschland an das westdeutsche Niveau etabliert. Bei einer raschen Angleichung des ostdeutschen an das westdeutsche Lohnniveau wäre es auf Basis dieser Regelungen nach absehbarer Zeit zu einem einheitlichen Rentenrecht gekommen. Doch bestehen diese Regelungen bis heute fort, da es die damals unterstellte Angleichung der Löhne bisher nicht gegeben hat. Im Mittelpunkt stehen dabei zwei für die Rentenberechnung zentrale Größen: Erstens die jährlich erworbenen Entgeltpunkte und zweitens der Aktuelle Rentenwert.

In Westdeutschland werden die in einem bestimmten Jahr erworbenen Entgeltpunkte ermittelt, indem das in diesem Jahr bezogene individuelle Bruttojahresarbeitsentgelt (BE) eines Versicherten bis zur Beitragsbemessungsgrenze auf das entsprechende Durchschnittsentgelt \overline{BE} (West) desselben Jahres bezogen wird. Ein westdeutscher Versicherter, der in jedem Jahr genau das Durchschnittseinkommen erhält, erwirbt demnach genau einen Entgeltpunkt (EP) pro Jahr seiner Erwerbstätigkeit. In Ostdeutschland wird hingegen bei der Ermittlung der Entgeltpunkte eines jeden Jahres das Bruttojahresarbeitsentgelt des Versicherten zunächst durch den sogenannten Umrechnungswert (Anlage 10, SGB VI) höher gewertet und erst dann ebenfalls auf das durchschnittliche Bruttojahresarbeitsentgelt (West) bezo-

gen. Der Umrechnungswert ergibt sich aus dem Verhältnis von Durchschnittsentgelt West zu Durchschnittsentgelt Ost. Um einen Entgeltpunkt zu erwerben, muss ein ostdeutscher Versicherter also lediglich ein individuelles Bruttojahresarbeitsentgelt in Höhe des ostdeutschen Durchschnittsentgelts erreichen. Bei identischem Entgelt erhält der ostdeutsche Versicherte demnach mehr Entgeltpunkte als der westdeutsche Versicherte.

$$EP_{Ost} = \frac{BE_{Ost} * \frac{\overline{BE}_{West}}{\overline{BE}_{Ost}}}{\overline{BE}_{West}} = \frac{BE_{Ost}}{\overline{BE}_{Ost}} * \frac{\overline{BE}_{West}}{\overline{BE}_{West}} = \frac{BE_{Ost}}{\overline{BE}_{Ost}}$$

Mit dieser Regelung gelang es zum Zeitpunkt der Rentenüberleitung, trotz der damals bestehenden deutlichen Lohnunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland eine Benachteiligung der ostdeutschen Versicherten bei der Berechnung ihrer Entgeltpunkte zu vermeiden.

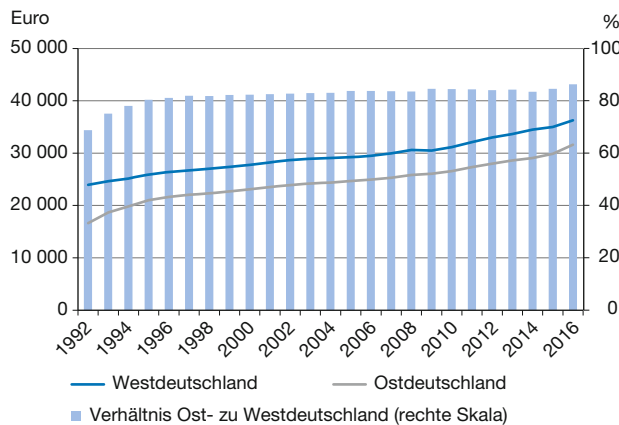
Bei der Bewertung der während der Erwerbsphase erworbenen Entgeltpunkte zum Zeitpunkt des Renteneintritts wird ebenfalls zwischen Ost- und Westdeutschland unterschieden. So werden die Entgeltpunkte der ostdeutschen Versicherten mit einem Aktuellen Rentenwert (Ost) bewer-

Prof. Dr. Lars P. Feld lehrt Wirtschaftspolitik und Ordnungsökonomik an der Universität Freiburg, er ist Direktor des Walter Eucken Instituts und Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR für Wirtschaft).

Dr. Anabell Kohlmeier ist stellvertretende Generalsekretärin des SVR für Wirtschaft.

* Die Autoren danken Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Essen, für wertvolle Hinweise und Anregungen.

Abbildung 1
Bruttojahresarbeitsentgelte in West- und Ostdeutschland¹



¹ Ab dem Jahr 2015 vorläufige Werte, Sozialgesetzbuch VI Anlage 10.

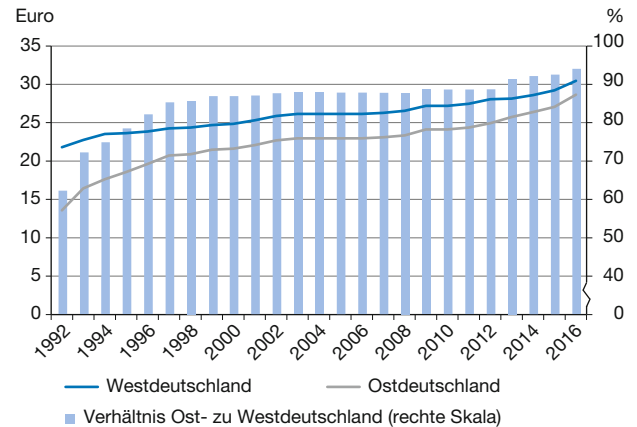
Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund.

tet. Dieser erreichte 1992 zum Zeitpunkt der Rentenüberleitung 62% des Westniveaus. Auf diese Weise konnte in Ostdeutschland ein Netto-Rentenniveau – das Verhältnis der Rente aus 45 Versicherungsjahren mit Durchschnittsverdienst nach Abzug der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge zum jeweiligen Nettolohn des Durchschnittsverdieners – erzeugt werden, das dem westdeutschen Niveau entsprach. Der Aktuelle Rentenwert (Ost) sollte entsprechend der Entwicklung der ostdeutschen Löhne fortgeschrieben werden und sich daher im Einklang mit den Löhnen schrittweise dem westdeutschen Aktuellen Rentenwert annähern.

Wäre die zum Zeitpunkt der Rentenüberleitung als realistisch angesehene Annahme einer zügigen Lohnkonvergenz zwischen Ost- und Westdeutschland richtig gewesen, hätten sich die einzelnen Größen relativ schnell angenähert, und es wäre – quasi automatisch – ein einheitliches Rentenrecht entstanden. Tatsächlich stiegen die ostdeutschen Löhne nur in den ersten Jahren nach der Einheit stark an. Die Erwartung auf eine weitere Annäherung hat sich seit etwa zwanzig Jahren nicht erfüllt. Während das durchschnittliche Bruttojahresarbeitsentgelt 1992 lediglich bei knapp 70% des westdeutschen Entgelts lag, waren es 1997 bereits 83%. Danach stagnierte die Entwicklung jedoch weitestgehend. Im Jahr 2015 erreichte das vorläufige durchschnittliche Bruttojahresarbeitsentgelt in Ostdeutschland 85% des Westniveaus. Im darauffolgenden Jahr wird ein Anstieg um 2 Prozentpunkte auf 87% erwartet. Ob nunmehr die Lohnkonvergenz wieder stärker voranschreiten wird, bleibt abzuwarten (vgl. Abbildung 1).

Dementsprechend hat der mit der Entwicklung der ostdeutschen Löhne fortgeschriebene Aktuelle Rentenwert (Ost)

Abbildung 2
Aktueller Rentenwert in West- und Ostdeutschland



¹ Werte jeweils für den 1. Juli eines Jahres. In den Jahren 1992 bis einschließlich 1996 gab es in Ostdeutschland jeweils zum 1. Januar eine zusätzliche Rentenerhöhung.

Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund.

bisher nicht das Westniveau erreicht (vgl. Abbildung 2). Allerdings ist er aufgrund der mit dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz im Jahr 2004 eingeführten „Schutzklausel Ost“ (§ 255a Abs. 2 SGB VI) rascher angestiegen als es der Angleichung des ostdeutschen an das westdeutsche Lohnniveau entsprochen hätte. Nach dieser Regelung muss der Aktuelle Rentenwert (Ost) mindestens mit dem Wert angehoben werden, mit dem der Aktuelle Rentenwert (West) steigt. Somit kann ein einmal erreichtes Niveau bei der Angleichung der Aktuellen Rentenwerte nicht wieder unterschritten werden. Dies hat dazu geführt, dass der Aktuelle Rentenwert (Ost) im Jahr 2016 bereits 94% des Westniveaus erreichte (vgl. Abbildung 2).

Unterschiedliches Rentenrecht in West- und Ostdeutschland

Seit einigen Jahren zieht das nach wie vor bestehende unterschiedliche Rentenrecht in Ost- und Westdeutschland vermehrt Kritik auf sich. So führt die ungleiche Rentenberechnung dazu, dass Versicherte in Ostdeutschland selbst nach 25 Jahren Berufstätigkeit im gesamtdeutschen Arbeitsmarkt bei gleichem Einkommen und entsprechend gleicher Beitragszahlung einen höheren Rentenanspruch erwerben als westdeutsche Versicherte (vgl. Tabelle 1). Als Übergangsregelung war diese Ungleichbehandlung gut zu vermitteln, als dauerhafte Lösung wird dieser Verstoß gegen das die GRV prägende Beitragsäquivalenzprinzip nicht akzeptabel sein: Eine gleich hohe Beitragszahlung muss zum gleichen Rentenanspruch führen.

Darüber hinaus wird zunehmend bezweifelt, ob die bei der Aufwertung der Entgeltpunkte in Ostdeutschland getroffene

Tabelle 1
Rentenanwartschaften in West- und Ostdeutschland

	Versicherte in	
	Westdeutschland	Ostdeutschland
Bruttoarbeitsentgelt (in Euro)	34 999,00	34 999,00
Beitrag zur Rentenversicherung ¹ (in %)	18,7	18,7
Beitrag Arbeitgeber und Arbeitnehmer (in Euro)	6 544,81	6 544,81
Beitrag des Arbeitnehmers (in Euro)	3 272,41	3 272,41
Durchschnittsentgelt 2015 ¹ (in Euro)	34 999,00	29 870,27
Umrechnungswert	-	1,1717
Erworbene Entgeltpunkte 2015	1	1,1717
Bei Rentenzugang ab 1.7.2016		
Aktueller Rentenwert ¹ (in Euro)	30,45	28,66
Rentenanwartschaft monatlich (in Euro)	30,45	33,58

¹ Deutsche Rentenversicherung: Rentenversicherung in Zahlen, 2016.

Quelle: eigene Berechnungen.

ne regionale Abgrenzung heute noch zu rechtfertigen ist. Zum Zeitpunkt der Rentenüberleitung waren die Löhne im Beitrittsgebiet deutlich niedriger. Inzwischen hat jedoch zumindest eine teilweise Lohnangleichung stattgefunden. Zudem hat die regionale Einkommensspreizung in Westdeutschland zugenommen (vgl. Abbildung 3), sodass es dort zunehmend wirtschaftlich schwache Regionen mit vergleichsweise niedrigen Löhnen gibt, ohne dass deswegen Unterschiede in der Rentenberechnung gemacht würden.

So sind zwar im Jahr 2015 in allen westdeutschen Bundesländern die jeweiligen durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer höher als in den ostdeutschen. Allerdings ist der Abstand zwischen dem im Vergleich der westdeutschen Länder niedrigsten Durchschnitt der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer (Schleswig-Holstein: 28 582 Euro) und dem im Vergleich der ostdeutschen Länder höchsten Durchschnitt (Brandenburg: 27 306 Euro) gering. Selbst zum im ostdeutschen Ländervergleich niedrigsten Durchschnittslohn (Mecklenburg-Vorpommern: 25 828 Euro) beträgt der Abstand nur 2754 Euro. Dagegen ist die Lohnspreizung in Westdeutschland wesentlich größer: Zwischen dem maximalen Durchschnittslohn (Hamburg: 39 201 Euro) und dem Minimum in Schleswig-Holstein beträgt die Differenz 10 619 Euro (vgl. Abbildung 3 links). Zudem hat die Zahl der Kreise in Westdeutschland, deren Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer unter dem durchschnittlichen Niveau der fünf ostdeutschen Kreise mit den höchsten Durchschnittsniveaus liegen, seit Ende der 1990er Jahre stark zugenommen. Im Jahr 2014 trifft dies bereits auf 31% der westdeutschen Kreise zu (vgl. Abbildung 3 rechts).

Die Verwendung unterschiedlicher Aktueller Rentenwerte in Ost- und Westdeutschland führt außerdem dazu, dass be-

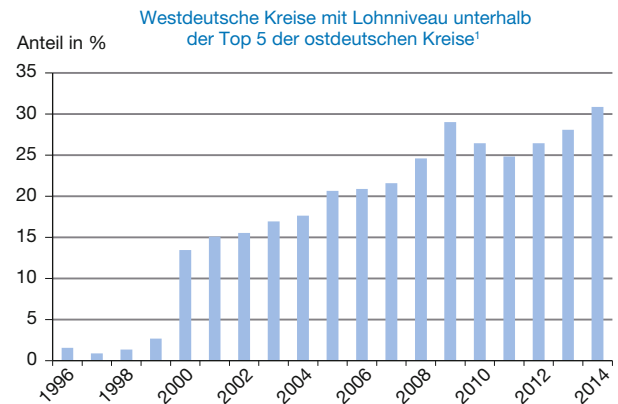
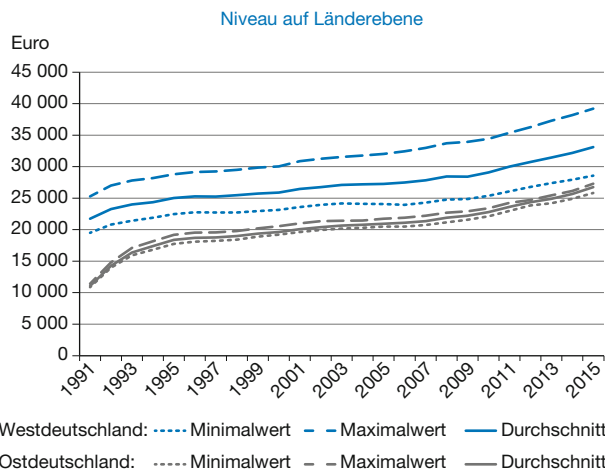
stimmte rentensteigernde Tatbestände, wie beispielsweise Kindererziehungszeiten, zu unterschiedlich hohen Rentensteigerungen führen. Aus diesen Gründen hat der bis etwa 2013 ins Stocken geratene Angleichungsprozess dazu geführt, dass die Angleichung des Rentenrechts seit einigen Jahren immer wieder auf die politische Tagesordnung gesetzt wurde und inzwischen einige Vorschläge zu deren Umsetzung vorliegen. So enthielten der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP aus dem Jahr 2009¹ wie der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD aus dem Jahr 2013² die Absicht, das Rentenrecht zu vereinheitlichen. Vorschläge, wie die Vereinheitlichung umgesetzt werden könnte, gibt es zudem aus dem politischen Lager von Bündnis 90/Die Grünen,³ von der SPD,⁴ von der Partei Die Linke⁵ sowie von der FDP⁶ und vonseiten der Wissenschaft, z.B. vom SVR für Wirtschaft.⁷ Zudem liegt aktuell ein Referentenentwurf aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) vom Juli 2016 vor.

Die verschiedenen Vorschläge ähneln oder unterscheiden sich vor allem dahingehend, ob die Rechtsangleichung über eine Anhebung der rentenrechtlichen Größen für Ostdeutschland auf das Westniveau erreicht werden soll oder ob neue gesamtdeutsche Größen, wie der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR für Wirtschaft) vorschlägt, eingeführt werden sollen. Stellvertretend für diese beiden Gruppen werden im Folgenden der Vorschlag des SVR für Wirtschaft sowie der derzeit aktuellste Vorschlag, der Referentenentwurf des

- 1 CDU, CSU und FDP: Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 2009, http://www.csu.de/common/_migrated/csucontent/091026_koalitionsvertrag.pdf (7.9.2016)
- 2 CDU, CSU und SPD: Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 2013, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile (7.9.2016).
- 3 Bündnis 90/Die Grünen: Gleiches Rentenrecht in Ost und West – Rentenüberleitung zum Abschluss bringen, BT-Drucksache 17/12507, 2013; Bündnis 90/Die Grünen: Gleiches Rentenrecht in Ost und West, BT-Drucksache 17/5207, 2011; Bündnis 90/Die Grünen: Rentenwert in Ost und West angleichen, BT-Drucksache 16/10375, 2008.
- 4 SPD: Stufenplan zur Angleichung des Rentensystems in Ost und West jetzt auf den Weg bringen, BT-Drucksache 17/13963, 2013.
- 5 Die Linke: Angleichung der Renten in Ostdeutschland an das Westniveau sofort auf den Weg bringen, BT-Drucksache 18/982, 2014; Die Linke: Angleichung der Renten in Ostdeutschland auf das Westniveau bis 2016 umsetzen, BT-Drucksache 17/10996, 2012; Die Linke: Für eine gerechte Angleichung der Renten in Ostdeutschland, BT-Drucksache 17/4192, 2010; Die Linke: Angleichung des aktuellen Rentenwerts (Ost) an den aktuellen Rentenwert, BT-Drucksache 16/6734, 2007.
- 6 FDP: Für ein einheitliches Rentenrecht in Ost und West, BT-Drucksache 16/9482, 2008.
- 7 J. Ragnitz: Ansätze zur Vereinheitlichung des Rentensystems in Deutschland, in: ifo-Schnelldienst, 65. Jg. (2012), H. 4, S. 16-21; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken, Jahresgutachten 2008/09, Wiesbaden 2008; E. Bomsdorf: Zügige Einführung eines einheitlichen Rentenwertes in Ost und West – Anregungen zu einem „Rentenüberleitungsabschlussgesetz“, in: ifo-Schnelldienst, 69. Jg. (2016), H. 10, S. 27-33.

Abbildung 3

Regionale Betrachtung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer



¹ Anteil der westdeutschen Kreise, in denen die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer unter dem Durchschnittsniveau der fünf ostdeutschen Kreise mit den höchsten Einkommen liegen. Für die Jahre 1996 bis einschließlich 1999 liegen Daten nur bis zur VGR-Revision 2005 vor.

Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder.

BMAS, näher betrachtet. Im Wesentlichen kann sich die Diskussion der Vorschläge zur Vereinheitlichung des Rentenrechts auf zwei Fragen konzentrieren: 1. Sollen bisherige Anwartschaften unangetastet bleiben? 2. Werden die Anwartschaften künftig einheitlich berechnet?

Je nach Ausgestaltung der Rechtsangleichung kommt es bereits zum Umsetzungszeitpunkt, spätestens jedoch in den Folgejahren zu Verteilungseffekten, deren Ausmaß wiederum von der zukünftigen Lohnentwicklung abhängt.

Der Vorschlag des Sachverständigenrates

In seinem Jahresgutachten 2008/09 hat der SVR für Wirtschaft eine Möglichkeit zur Vereinheitlichung des Rentenrechts zur Diskussion gestellt, welche die bisherigen Anwartschaften unangetastet lässt, doch ab der Umstellung für Ost und West einen einheitlichen Berechnungsansatz vorsieht. Die Umbasierung der relevanten rentenrechtlichen Größen in Ost- und in Westdeutschland zu einem bestimmten Stichtag – spätestens jedoch zum Ausklang des Solidarpakts II im Jahr 2019 – auf gesamtdeutsche Größen würde alle Besitzstände wahren. Sie wäre verteilungsneutral – es gäbe zu diesem Zeitpunkt weder Gewinner noch Verlierer – und verfassungsrechtlich unbedenklich.

Ab dem Umstellungszeitpunkt würden die jährlich erworbenen Entgeltpunkte der Versicherten nach einem einheitlichen Verfahren auf Basis eines gesamtdeutschen Durchschnittsentgelts ermittelt werden. Ebenso gäbe es nur noch einen – gesamtdeutschen – Aktuellen Rentenwert, mit dem die erworbenen Entgeltpunkte bei Rentenzugang

bewertet werden. Fortgeschrieben würde dieser Aktuelle Rentenwert im Wesentlichen mit der ebenfalls gesamtdeutschen Lohnentwicklung. Da dieser gesamtdeutsche Aktuelle Rentenwert geringfügig unter dem Aktuellen Rentenwert (West) und über dem Aktuellen Rentenwert (Ost) liegen würde, müssten zum Umstellungszeitpunkt einmalig die Entgeltpunkte von Bestandsrentnern und die bis zu diesem Zeitpunkt erworbenen Entgeltpunkte von Versicherten angepasst werden. Auf diese Weise würde gewährleistet, dass sich der Rentenzahlbetrag und der Wert der bisher erworbenen Entgeltpunkte durch die Verwendung neuer gesamtdeutscher Rechengrößen zum Umstellungszeitpunkt nicht verändern.

Bei den westdeutschen Bestandsrentnern und den Versicherten würden zum Umstellungszeitpunkt ihre bis dahin angesammelten Entgeltpunkte durch die Multiplikation mit dem Verhältnis von Aktuellem Rentenwert (AR) (West) und gesamtdeutschem Aktuellem Rentenwert einmalig nach oben korrigiert. Zum Umstellungszeitpunkt ergäbe sich die monatliche Altersrente eines westdeutschen Rentners, der mit dem Erreichen des gesetzlichen Renteneintrittsalters in den Ruhestand getreten ist, dann wie folgt:

$$\text{monatliche Rente}^W = EP^W * \frac{AR^W}{AR^{gesamt}} * AR^{gesamt}$$

$\underbrace{\hspace{10em}}_{EP^{korrigiert}}$

Eine entsprechende Korrektur ist bei den ostdeutschen Bestandsrentnern und Versicherten vorzunehmen. Ihre monatliche Altersrente würde wie folgt berechnet:

$$\text{monatliche Rente}^O = \underbrace{EP^O}_{EP^{\text{korrigiert}}} * \frac{AR^O}{AR^{\text{gesamt}}} * AR^{\text{gesamt}}$$

Hier würde die Korrektur allerdings dazu führen, dass die auf Basis des im Vergleich zum Aktuellen Rentenwert (Ost) höheren gesamtdeutschen Aktuellen Rentenwerts korrigierten Entgeltpunkte niedriger ausfallen als zuvor. Wie bei den westdeutschen Bestandsrentnern bliebe der Rentenzahlbetrag zum Umstellungszeitpunkt aber unverändert.

Ab dem Umstellungszeitpunkt werden die Entgeltpunkte unabhängig vom Beschäftigungsort ermittelt, indem das individuelle Entgelt zum gesamtdeutschen Durchschnittsentgelt ins Verhältnis gesetzt wird. Beim späteren Rentenzugang werden dann die korrigierten Entgeltpunkte und die bis zum Zeitpunkt des Rentenzugangs neu erworbenen Entgeltpunkte addiert und mit dem dann geltenden gesamtdeutschen Aktuellen Rentenwert multipliziert. Diese besitzstandswahrende Umbasierung der rentenrechtlichen Größen ist zum Umstellungszeitpunkt verteilungsneutral. Sie beseitigt zudem die derzeit bestehenden rentenrechtlichen Ungleichbehandlungen. Im Vergleich zu einer Fortschreibung des aktuellen Rentenrechts dürften sich aber nach der Einführung gesamtdeutscher Rechengrößen Verteilungswirkungen ergeben.

Für die Bestandsrentner hängen diese Wirkungen davon ab, wie sich in Zukunft der gesamtdeutsche Aktuelle Rentenwert im Vergleich zum Aktuellen Rentenwert (West) und im Vergleich zum Aktuellen Rentenwert (Ost) entwickelt. Sollte sich die derzeit wieder stärker zu beobachtende Annäherung des ostdeutschen an das westdeutsche Lohnniveau weiter fortsetzen, dürfte sich der neue gesamtdeutsche Aktuelle Rentenwert tendenziell positiver entwickeln als der bisherige Aktuelle Rentenwert (West). Die westdeutschen Bestandsrentner würden daher durch die Umbasierung im Vergleich zum Status quo tendenziell etwas begünstigt werden. Gleichzeitig dürften unter dieser Annahme ostdeutsche Bestandsrentner etwas benachteiligt werden, da die Entwicklung des gesamtdeutschen Aktuellen Rentenwerts weniger dynamisch verlaufen würde als dies im Status quo beim Aktuellen Rentenwert (Ost) der Fall gewesen wäre.

Anders stellte sich die Situation dar, wenn es sich bei der derzeit zu beobachtenden Lohnkonvergenz um ein Strohfeuer handelte und die Lohnentwicklung in Ost- und Westdeutschland nahezu gleich verlief oder in Westdeutschland sogar dynamischer wäre. Blicke eine weitere Lohnangleichung aus, wäre die Umbasierung für die Bestandsrentner verteilungsneutral; bei einer dynamischeren

Entwicklung in Westdeutschland wären die westdeutschen Bestandsrentner eher benachteiligt, da sich der gesamtdeutsche Aktuelle Rentenwert weniger dynamisch entwickeln würde als der Aktuelle Rentenwert (West) im Status quo. Gleichzeitig würden die ostdeutschen Bestandsrentner durch die Entwicklung in Westdeutschland begünstigt.

Bei den Versicherten hingegen wäre die Situation weniger eindeutig: In den ersten Jahren nach der Umbasierung wären westdeutsche Versicherte bei der Entgeltpunkteberechnung eher begünstigt, da das gesamtdeutsche Durchschnittsentgelt niedriger sein wird als das Durchschnittsentgelt in Westdeutschland. Ein westdeutscher Durchschnittsverdiener, der im Status quo genau einen Entgeltpunkt erworben hätte, würde nach der Umbasierung also mehr als einen Entgeltpunkt erhalten. Diese Begünstigung würde dann erhalten bleiben, wenn es zu keiner weiteren Lohnkonvergenz in West- und Ostdeutschland kommt oder die Lohnunterschiede sogar wieder zunehmen würden. Stiegen die Löhne in Ostdeutschland dagegen schneller als in Westdeutschland, würde die Begünstigung westdeutscher Versicherter im Zeitverlauf abnehmen.

Umgekehrt würden die ostdeutschen Versicherten zunächst eher benachteiligt, weil das gesamtdeutsche Durchschnittsentgelt über dem Durchschnittsentgelt in Ostdeutschland liegen dürfte. Der ostdeutsche Durchschnittsverdiener, der bisher einen Entgeltpunkt pro Jahr erworben hat, wird also zukünftig tendenziell weniger als einen Entgeltpunkt erhalten. Wie sich dies perspektivisch darstellt, hängt wiederum davon ab, wie sich die Löhne in West- und Ostdeutschland entwickeln. Ohne weitere Lohnkonvergenz würde dieser Nachteil erhalten bleiben, bei einem erneuten Auseinanderentwickeln der Löhne würde sein Ausmaß sogar zunehmen und bei Lohnkonvergenz würde er sich abbauen.

Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass in Ostdeutschland erworbene Entgeltpunkte nach der Umbasierung mit dem vergleichsweise höheren gesamtdeutschen Aktuellen Rentenwert bewertet werden. In Westdeutschland werden sie hingegen mit einem vergleichsweise niedrigeren gesamtdeutschen Aktuellen Rentenwert bewertet. Für den Fall, dass die Umbasierung der rentenrechtlichen Größen bereits im Jahr 2010 stattgefunden hätte, wurden diese und weitere Wirkungen, z.B. auf den Beitragssatz, für verschiedene Lohnszenarien quantifiziert.⁸ Dabei zeigt sich insbesondere, dass die vorgeschlagene besitzstandswahrende Umbasierung der rentenrechtlichen Größen oh-

8 A. Börsch-Supan, T. Bucher-Koenen, M. Gasche, C. B. Wilke: Ein einheitliches Rentensystem für Ost- und Westdeutschland: Simulationsrechnungen zum Reformvorschlag des Sachverständigenrates, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 11. Jg. (2010), H. 1, S. 16-46.

ne weitere Lohnkonvergenz kaum Auswirkungen auf die durchschnittliche Rentenhöhe hat und mögliche Beitrags-satzeffekte vernachlässigbar gewesen wären. Es hätte also keine nennenswerten Verteilungseffekte zwischen West und Ost sowie zwischen Beitragszahlern und Rentnern gegeben. Ebenso hätte es für den Fall einer weiteren Lohnkonvergenz kaum intergenerative Umverteilungseffekte zwischen Rentnern und Beitragszahlern gegeben.

Der aktuelle Referentenentwurf des BMAS

Nach dem Entwurf eines Gesetzes über den Abschluss der Rentenüberleitung (Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz) (Stand: 19.7.2016) soll für ab dem Jahr 2020 erworbene Rentenanwartschaften ein einheitliches Recht gelten, unabhängig davon, ob sie in Ost- oder Westdeutschland erworben wurden. Dazu sollen in zwei relativ gleich großen Schritten der Aktuelle Rentenwert (Ost) sowie die Bezugsgröße und die Beitragsbemessungsgrenze für Ostdeutschland auf die entsprechenden Werte für Westdeutschland angehoben werden. Gleichzeitig soll die mit dem Umrechnungswert erzielte Hochwertung der in Ostdeutschland erzielten Entgelte bei der jährlichen Entgeltpunktberechnung entfallen. Um dieses Vorgehen zu realisieren, sollen zum 1. Januar 2018 der Aktuelle Rentenwert (Ost) sowie die Bezugsgröße und die Beitragsbemessungsgrenze um 50% des zum jeweiligen Westwert bestehenden Unterschieds angehoben werden. Zeitgleich wird der Umrechnungswert um 50% gesenkt. Zum 1. Januar 2020 erfolgt dann in einem zweiten Schritt die vollständige Anhebung der drei Werte auf Westniveau, während ab diesem Zeitpunkt die Hochwertung der Einkommen in Ostdeutschland entfällt. Ab dem Jahr 2020 ist zudem die gesamtdeutsche Lohnentwicklung für die Rentenanpassung und die Fortschreibung von Durchschnittsentgelt, Bezugsgröße und Beitragsbemessungsgrenze ausschlaggebend.

Bei dieser Variante der Angleichung des Rentenrechts werden die ostdeutschen Bestandsrentner eindeutig begünstigt. Die von ihnen während der Erwerbsphase erworbenen Entgeltpunkte bleiben in vollem Umfang erhalten und werden gleichzeitig ab den beiden Stichtagen zunächst mit einem höheren Aktuellen Rentenwert (Ost) und dann mit dem noch über diesem Betrag liegenden Aktuellen Rentenwert (West) bewertet. Sie steigen somit deutlich an. Für die westdeutschen Bestandsrentner ergeben sich zunächst keine Änderungen.

Da diesen beiden außerplanmäßigen Rentenerhöhungen keine entsprechenden Lohnerhöhungen und somit keine höheren Beitragseinnahmen gegenüberstehen, ist diese Variante der Angleichung des Rentenrechts mit einem zusätzlichen Finanzierungsbedarf verbunden. Dieser wird im vorliegenden Referentenentwurf mit jeweils

gut 1,5 Mrd. Euro für die Jahre 2018 sowie 2019 und gut 3 Mrd. Euro für das Jahr 2020 beziffert. Gleichzeitig stehen der GRV sowie den anderen Sozialversicherungen geringe Mehreinnahmen von zusammen etwa 0,4 Mrd. Euro in den Jahren 2018 und 2019 sowie von etwa 0,8 Mrd. Euro im Jahr 2020 zur Verfügung. Diese ergeben sich aus der Anhebung der ostdeutschen Bezugsgröße und Beitragsbemessungsgrenze auf Westniveau.

Das BMAS ordnet diesen Finanzierungsbedarf zu Recht als gesamtgesellschaftliche Aufgabe ein, der deshalb aus Steuermitteln zu decken wäre. Andernfalls müsste die Versichertengemeinschaft für diese Kosten aufkommen, was zu einem zusätzlichen Beitragssatzanstieg führen würde. Perspektivisch können sich bei dieser Variante der Rechtsangleichung Verteilungseffekte für die westdeutschen Rentner ergeben, die von der Lohnentwicklung in West- und Ostdeutschland abhängen. Verliefe die Lohnentwicklung in Ostdeutschland schwächer als in Westdeutschland, würde der Aktuelle Rentenwert weniger dynamisch als im Status quo ansteigen und westdeutsche Rentner würden benachteiligt. Umgekehrt würde der Aktuelle Rentenwert bei Rechtsangleichung dynamischer steigen, wenn die Löhne in Ostdeutschland vergleichsweise stärker stiegen als in Westdeutschland; die westdeutschen Rentner würden also begünstigt. Verliefe die Lohnentwicklung hingegen in beiden Landesteilen gleich, ergäben sich im Vergleich zum Status quo keine Verteilungseffekte für westdeutsche Rentner. Ostdeutsche Rentner stellen sich dagegen unabhängig von der Lohnentwicklung in jedem Fall besser als im Status quo.

Veränderungen bei der jährlichen Entgeltpunktberechnung ergeben sich für die westdeutschen Versicherten im Vergleich zum Status quo ebenfalls in Abhängigkeit von der Lohnentwicklung: Bei identischer Lohnentwicklung würde sich das Durchschnittsentgelt so verändern, wie es sich im Status quo verändert hätte. Es ergäben sich demnach keine Veränderungen bei der jährlichen Entgeltpunktberechnung. Bei einer stärkeren/schwächeren Lohnentwicklung in Westdeutschland, stellen sich die westdeutschen Versicherten durch die Rechtsangleichung besser/schlechter. Für die ostdeutschen Versicherten ist die Situation komplizierter: Durch den Wegfall der Hochwertung ihrer Einkommen bei gleichzeitiger Anhebung aller rentenrechtlichen Größen auf Westniveau erwerben sie jedes Jahr vergleichsweise weniger Entgeltpunkte. An dieser Stelle darf die Betrachtung aber nicht unabhängig von der Anhebung des Aktuellen Rentenwerts gesehen werden. Schließlich wird die vergleichsweise geringere Zahl von Entgeltpunkten bei Renteneintritt mit einem deutlich höheren Aktuellen Rentenwert als im Status quo bewertet. Darüber hinaus führt der Status quo zu einer ungerechtfertigten Besserstellung der ostdeutschen Versicherten.

Schlussfolgerungen

Mit der besitzstandswahrenden Umbasierung rentenrechtlicher Größen des SVR für Wirtschaft und dem aktuellen Referentenentwurf aus dem BMAS liegen relativ gegensätzliche Möglichkeiten zur Angleichung des Rentenrechts in Ost- und Westdeutschland vor. Während die vom SVR für Wirtschaft zur Diskussion gestellte Möglichkeit zum Umstellungszeitpunkt verteilungs- und damit kostenneutral ist, trifft dies auf die im Referentenentwurf des BMAS vorgesehene Anhebung aller rentenrechtlichen Größen auf Westniveau nicht zu. Diese begünstigt die ostdeutschen Rentner. Folglich wäre eine Gegenfinanzierung notwendig, welche die Vereinheitlichung des Rentenrechts erschweren würde.

Demgegenüber erfordert die Verteilungs- und Kostenneutralität der Umbasierung rentenrechtlicher Größen wohl insofern politischen Mut, als sie mit einem neuen, dem gesamtdeutschen Aktuellen Rentenwert verbunden ist, der niedriger ausfallen würde als der derzeitige Aktuelle Rentenwert (West) sowie mit einer entsprechenden Entgeltpunktkorrektur. Beides dürfte den mit diesem Vorschlag verbundenen öffentlichen Erläuterungsbedarf erheblich erhöhen und seine politische Umsetzung erschweren. Dies dürfte auch auf die Möglichkeit zutreffen, Anpassungen allein bei den ostdeutschen Rentnern und Versicherten vorzunehmen, indem die rentenrechtlichen Größen auf Westniveau angehoben und die Entgeltpunkte entsprechend einer besitzstandswahrenden Umbasierung korrigiert würden, wie es der Vorschlag von Bündnis 90/Die Grünen vorsieht.

Über diese beiden Aspekte hinaus sind bei der Entscheidung für eine bestimmte Variante der Rechtsangleichung die von der zukünftigen Lohnentwicklung abhängigen Verteilungseffekte und die Bedeutung der Rechtsgleichheit sowie das damit verbundene Einhalten des ordnungspolitisch relevanten Prinzips der Beitragsäquivalenz abzuwägen. Sollte die besitzstandswahrende Umbasierung der rentenrechtlichen Größen, wie sie der SVR für Wirtschaft

zur Diskussion gestellt hat, von der Bundesregierung nicht als politisch durchsetzbar angesehen werden, ist es aus den genannten Gründen möglicherweise die zweitbeste Lösung, die derzeitigen Regelungen und die damit verbundenen Unzulänglichkeiten erst einmal beizubehalten.⁹

Unter der Annahme einer weiteren Lohnkonvergenz würde es in diesem Fall zu einer weiteren Angleichung der rentenrechtlichen Größen, also des Aktuellen Rentenwerts und der Durchschnittsentgelte kommen. Dass dies bis zum Jahr 2020, dem Ende des Solidarpakts, geschieht, ist aber unrealistisch, selbst wenn sich der Angleichungsprozess mit der gleichen Dynamik wie in den vergangenen Jahren fortsetzt. Bei einer weiteren Angleichung der rentenrechtlichen Größen würde es zunächst zu einer Angleichung der Aktuellen Rentenwerte kommen. Schließlich ist deren Angleichung aufgrund der Schutzklausel Ost bereits weiter fortgeschritten als die der Durchschnittsentgelte. Konkret würde der Aktuelle Rentenwert (Ost) dann das Niveau des Westwerts erreichen.

Dies sollte der Zeitpunkt sein, zu dem spätestens ein einheitliches Rentenrecht eingeführt wird. Schließlich sollte es selbstverständlich sein, dass es dann nur noch einen Aktuellen Rentenwert gibt, der in West- und in Ostdeutschland gilt und dann entsprechend der gesamtdeutschen Lohnentwicklung fortgeschrieben wird. Dies sollte zum Anlass genommen werden, die Entgeltpunktberechnung zu vereinheitlichen, indem die Hochwertung ostdeutscher Löhne und Gehälter eingestellt wird und die Berechnung zukünftig auf gesamtdeutschen Werten basiert. Da sich in diesem Fall die Entgelte in West- und Ostdeutschland ebenfalls weiter angenähert haben, fallen die dann für die Versicherten resultierenden Verteilungseffekte geringer aus und es erfordert weniger politischen Mut, diesen letzten Schritt zur Vereinheitlichung des Rentenrechts zu gehen.

⁹ Auch Sozialbeirat: Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2015, <http://www.sozialbeirat.de/files/gutachten-sozialbeirat-2015-.pdf> (8.9.2016).

Title: *On the Unification of Public Pensions in East and West Germany*

Abstract: *More than 25 years after German unification, public pensions in East and West Germany are still calculated on the basis of different legally defined variables. This leads to unequal treatments, which are increasingly perceived as inappropriate. All proposals for a unified pension law have certain disadvantages, however. There is no solution which will satisfy all stakeholders. Still, the proposal of the German Council of Economic Experts, outlined and updated in this paper, has several advantages compared to others.*

JEL Classification: D78, H55, H75