

Zur Angleichung der Rentenwerte in Ost- und Westdeutschland

Wolfgang Nagl*

Nachdem die Bundeskanzlerin Mitte dieses Jahres eine Angleichung der Rentenwerte in Ost- und Westdeutschland angeregt hat, greifen zurzeit vor allem Politiker aus Ostdeutschland diesen Vorschlag im Rahmen einer Altersarmutsdebatte auf. Die zentrale Überlegung ist dabei, dass Altersarmut vor allem ein ostdeutsches Problem ist, dem man durch eine Anhebung des Rentenwertes auf Westniveau begegnen könnte. Darüber hinaus wird argumentiert, dass 20 Jahre nach der Vereinigung ein getrenntes Rentenrecht in Ost- und Westdeutschland politisch nicht länger vermittelbar ist.

Zur Angleichung der Ost-Renten werden im politischen Raum zwei verschiedene Varianten diskutiert. Neben diesen Vorschlägen hat auch der SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (SVR) in seinem aktuellen Jahresgutachten eine Empfehlung für eine homogene Rentenberechnung in ganz Deutschland vorgestellt. Nach der Darstellung der Sachlage sollen deshalb im Folgenden die beiden Varianten einer Rentenwertanhebung im Osten analysiert und eingeordnet werden, bevor abschließend eine knappe Darstellung des SVR-Vorschlags erfolgt.

Vereinfacht ausgedrückt, berechnet sich die ausbezahlte Rente aus dem Produkt von aktuellem Rentenwert und den im Laufe des Erwerbslebens erworbenen Entgeltpunkten. Diese beiden Größen werden momentan noch getrennt in Ost- und Westdeutschland bestimmt, führen aber in ihrem Zusammenwirken dazu, dass zumindest für den so genannten Eckrentner (Rentner mit 45-jähriger Beitragsdauer bei einem durchgängig dem jeweiligen Durchschnitt der Bruttolöhne entsprechenden Arbeitseinkommen) keine Benachteiligung der Rentner in Ostdeutschland festzustellen ist. Zwar liegt der aktuelle Rentenwert im Osten derzeit mit 23,34 € um 12,1 % niedriger als im Westen (26,56 €). Es werden jedoch die in Ostdeutschland im Durchschnitt um 15,5 % niedrigeren Bruttoarbeitsentgelte mit einem Hochrechnungsfaktor multipliziert, um zu verhindern, dass die niedrigeren Durchschnittsverdienste in den neuen Ländern auch künftig zu niedrigen Rentenansprüchen führen. Der Hochrechnungsfaktor beträgt für 2008 1,1827, sodass sichergestellt ist, dass ein Bruttoeinkommen in Höhe des ostdeutschen Durchschnitts auch zu genau einem Entgeltpunkt führt. Rentenrechtlich sind Durchschnittsverdiener in Ostdeutschland und Westdeutschland damit gleichgestellt.

Zwar fällt die Eckrente in Ostdeutschland aufgrund des niedrigeren Rentenwertes um 144,90 €¹ geringer aus

als in Westdeutschland; der Rückstand ist mit 12 % aber geringer als bei den Durchschnittsverdiensten der Beschäftigten (15,5 %). Zudem beziehen ostdeutsche Männer im Durchschnitt 36 €² mehr und ostdeutsche Frauen sogar 182 € mehr gesetzliche Rente als die entsprechenden Gruppen in Westdeutschland, weil sich hier längere kontinuierliche Beschäftigungszeiten und eine geringere Einkommensstreuung in der DDR widerspiegeln.

Die unterschiedliche Berechnung der Renten in Ost- und Westdeutschland war vor dem Hintergrund einer erwarteten schnellen Angleichung der Löhne in Ostdeutschland sachgerecht, zumal damit keine Schlechterstellung der ostdeutschen Rentner verbunden war. Akzeptanzprobleme ergeben sich vielmehr dadurch, dass angesichts der Verwerfungen in der ostdeutschen Lohnstruktur (überproportionale Tariflohnangleichung im öffentlichen Dienst) und der Hochwertung auch von dauerhaft niedrigen Einkommen in Ostdeutschland (aber nicht in Westdeutschland) das Prinzip der „Teilhabeäquivalenz“, das das deutsche Rentenversicherungssystem kennzeichnet, nicht länger erfüllt ist. Insoweit scheint es in der Tat Zeit für einen Übergang zu einem einheitlichen Rentensystem in Ost- und Westdeutschland.

Vorschlag 1

Bei dieser von der Bundesregierung angedachten Variante³ wird eine Anhebung des Ostrentenwertes auf das westdeutsche Niveau angestrebt. Einhergehend damit soll ab diesem Zeitpunkt aber die rentenrechtliche Hochrechnung der ostdeutschen Bruttoeinkommen wegfallen.

Diese Variante begünstigt zunächst einmal alle Bestandsrentner, da deren Renten entsprechend der Anhebung des Rentenwertes steigen werden. Gleichzeitig wird damit schlagartig auch für alle bereits erworbenen Entgeltpunkte ein höherer Rentenanspruch erreicht, sodass für eine Zeitlang auch die Neurentner hiervon noch profitieren können. Langfristig allerdings führt diese Variante für ostdeutsche Arbeitnehmer zu einer Situationsverschlechterung. Der Grund hierfür liegt darin, dass derzeit der Aufwertungsfaktor bei Ermittlung der Entgeltpunkte

* Wolfgang Nagl arbeitet als Doktorand an der Niederlassung Dresden des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung.

höher ist als die Differenz bei den Rentenwerten in Ost- und Westdeutschland. Eine Beispielrechnung mit dem aktuellen durchschnittlichen ostdeutschen Jahresverdienst von 25.437 € und dem aktuellen Rentenwert zeigt, dass die vom Zeitpunkt der Umstellung aus einem durchschnittlichen Einkommen erworbenen Entgeltpunkte in Zukunft nur noch einen um knapp 4 % geringeren Rentenanspruch generieren (vgl. Tab. 1).

Solange das Lohnniveau in Ostdeutschland nicht an das in Westdeutschland angeglichen ist, verschlechtert sich somit die Situation für ostdeutsche Arbeitnehmer. Kurz- und mittelfristig können sie sich allerdings besser stellen, da jeder Entgeltpunkt mit dieser Variante sofort mehr wert ist. Fiskalisch würden auch sofort Mehrbelastungen entstehen, da die ausgezahlten Ost-Renten um fast 14 % steigen würden.

Vorschlag 2

Diese Variante wurde im Oktober 2008 von der Bundestagsfraktion DIE LINKE vorgeschlagen. Dabei soll analog zu Variante 1 der Rentenwert im Osten auf das Niveau im Westen steigen, allerdings soll die Hochwertung der Bruttoeinkommen in Ostdeutschland beibehalten werden (vgl. Tab. 2).

Diese Variante würde nicht nur bestehende Rentenansprüche erhöhen, sondern infolge der Beibehaltung der Hochwertung auch zu einer Zunahme aller künftigen Renten um fast 14 % führen. Soweit es zu einer Annäherung der Lohnsätze in Ostdeutschland an westdeutsches Niveau kommt, werden damit die künftigen Ost-Rentner gegenüber den Rentnern in Westdeutschland bevorzugt. Hinzu kommt, dass Bezieher höherer Renten

in absoluten Werten auch stärkere Rentensteigerungen erwarten als die Bezieher niedrigerer Renten. Als gezielte Maßnahme zur Verbesserung der Einkommenssituation von Beziehern geringer Renten kann diese Variante somit nicht bezeichnet werden. Die Mehrausgaben für die Abdeckung der gestiegenen Rentenansprüche werden vom Sachverständigenrat in seinem aktuellen Jahresgutachten für das Jahr 2009 auf 6,4 Mrd. € veranschlagt.⁴ Hinzu kommt, dass sich dadurch die durchschnittlichen Rentenzahlbeträge weiter zu Gunsten ostdeutscher Rentenbezieher verschieben würden. Neben dieser fraglichen Verteilungswirkung könnten sich daraus verfassungsrechtliche Probleme aufgrund des Gleichbehandlungsgebotes ergeben.

Vorschlag 3

Dabei handelt es sich um den Vorschlag einer besitzstandswahrenden Umbasierung, welche der SVR in seinem aktuellen Jahresgutachten 2008 vorschlägt. Die Idee dahinter ist, dass ab einem bestimmten Stichtag ein einheitlicher gesamtdeutscher Rentenwert eingeführt wird, der betragsmäßig zwischen dem aktuellen Rentenwert West und Rentenwert Ost liegt. Alle bis dahin erworbenen Rentenansprüche werden entsprechend angepasst, um eine Wahrung der bis dato erworbenen Ansprüche zu gewährleisten. Der nominale Rentenauszahlungsbetrag zu diesem Zeitpunkt bleibt konstant. So wird der im Verhältnis in Ostdeutschland nach der Harmonisierung höhere Rentenwert durch eine Herabsetzung der bereits erworbenen Entgeltpunkte ausgeglichen. Für Westdeutschland gilt dasselbe mit umgekehrten Vorzeichen.

Tabelle 1: Rentenanspruch bei einem durchschnittlichen Jahresarbeitsverdienst in Ostdeutschland nach derzeitigem Rechtsstand und nach dem Reformvorschlag der Bundesregierung

	Bruttoverdienst	Entgeltpunkte	Rentenwert	Monatliche Rente
Aktuell	25.437 €	1	23,34 €	23,34 €
Variante 1	25.437 €	0,846	26,56 €	22,47 €

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

Tabelle 2: Rentenanspruch bei einem durchschnittlichen Jahresarbeitsverdienst in Ostdeutschland nach derzeitigem Rechtsstand und nach dem Reformvorschlag der Bundestagsfraktion Die Linke

	Bruttoverdienst	Entgeltpunkte	Rentenwert	Monatliche Rente
Aktuell	25.437 €	1	23,34 €	23,34 €
Variante 2	25.437 €	1	26,56 €	26,56 €

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

Der Vorteil dieser Variante ist die Verteilungsneutralität. Im Umstellungszeitpunkt wird der Status quo gewahrt. Die zukünftigen Verteilungswirkungen hängen von der Lohndynamik in beiden Teilen Deutschlands ab. Bei einem Gleichbleiben der Lohndifferenz bleibt die Situation der Bestandsrentner in beiden Landesteilen gleich. Allerdings würden sich dann die zukünftigen Rentner in Ostdeutschland relativ zur heutigen Situation schlechter stellen, da ihre Bruttoentgelte nicht mehr hoch gewertet werden. Dementsprechend würden zukünftige Rentner im Westen durch den geringeren gesamtdeutschen Durchschnittsverdienst davon profitieren. Auch von einer zunehmenden Angleichung des Lohnniveaus im Osten an das im Westen würden die westdeutschen Rentner gegenüber dem Status quo begünstigt, da sich der Rentenwert in diesem Fall stärker erhöhen würde als bei isolierter Betrachtung. Für die ostdeutschen Rentner wäre dies hingegen in der Tendenz eine relative Verschlechterung der Situation.

Die konkreten fiskalischen Konsequenzen dieses Vorschlags lassen sich schwer abschätzen. Tendenziell stehen längerfristig etwas höheren Auszahlungsbeträgen im Westen geringere im Osten gegenüber. Eine eventuelle Mehrbelastung der Rentenversicherung sollte gegebenenfalls aber sehr gering ausfallen.

Fazit

Aus rentensystematischen Gründen ist eine einheitliche Rentenbestimmung in ganz Deutschland fast 20 Jahre nach der Wiedervereinigung ein wünschenswertes Ziel. Die in der öffentlichen Diskussion vorgebrachten verteilungspolitischen Argumente können hingegen nicht überzeugen. Deswegen ist eine bloße Angleichung des ostdeutschen an den westdeutschen Rentenwert allerdings keine sinnvolle Lösung, unabhängig davon, wie mit der bisherigen rentenrechtlichen Hochwertung von Einkommen in Ostdeutschland umgegangen wird. Der vom SVR vorgeschlagene Weg über eine besitzstandwahrende Umbasierung erscheint daher als die bessere Alternative, da er verfassungsrechtlich unbedenklich und im Umstellungszeitpunkt verteilungs- und aufkommensneutral ist.

¹ SVR, Jahresgutachten 2008, Ziffer 621.

² Vgl. <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2008/11/2008-11-12-renten-zahlen.html>, Abruf 18. 11. 2008.

³ Vgl. <http://de.reuters.com/article/idDEBEE4A70A720081108>, Abruf 18. 11. 2008.

⁴ SVR, Jahresgutachten 2008, Ziffer 638.