

Ragnitz, Joachim

**Article**

## Ansätze zur Vereinheitlichung des Rentensystems in Deutschland

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Ragnitz, Joachim (2012) : Ansätze zur Vereinheitlichung des Rentensystems in Deutschland, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 65, Iss. 04, pp. 16-21

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165084>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Auch mehr als 20 Jahre nach der deutschen Vereinigung gibt es bei der Berechnung der gesetzlichen Altersrenten in Ost- und Westdeutschland gravierende Unterschiede. Seit langem wird im politischen Raum deshalb eine Vereinheitlichung des Rentensystems in Deutschland gefordert. Vordergründig werden diese mit der vermeintlichen Notwendigkeit einer Anhebung der Ost-Renten auf das Westniveau begründet; tatsächlich muss es aber vor allem darum gehen, durch Wiederherstellung von Beitrags- und Teilhabeäquivalenz die derzeitige Benachteiligung der Versicherten in Westdeutschland zu beseitigen. Da alle bislang vorliegenden Vorschläge für einzelne Gruppen von Betroffenen zu einer Schlechterstellung gegenüber dem Status quo führen, blieben entsprechende parlamentarische Initiativen bisher ohne Erfolg. Das ifo Institut präsentiert hier einen eigenen Vorschlag, der zum einen die Verteilungsposition der Ost-Rentner nahezu unangetastet lässt, zum anderen aber auch die Ungleichbehandlung von Beitragszahlern in West- und Ostdeutschland überwindet.

## Problemstellung

Ein immer wiederkehrendes Thema in Debatten um die deutsche Vereinigung ist die ausstehende Vereinheitlichung des Rentensystems. In ihrem Koalitionsvertrag haben CDU/CSU und FDP (2009, 84) die Verwirklichung eines »einheitlichen Rentensystems in Ost und West« angekündigt; entsprechende Initiativen stehen aber bislang aus. Vielmehr verweist die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Große Anfrage der SPD-Fraktion darauf, dass die unterschiedlichen Interessen aller Beteiligten ausgewogen berücksichtigt werden müssten und dass deshalb eine schnelle Entscheidung nicht möglich sei.<sup>1</sup> Auch entsprechende Gesetzesanträge unterschiedlicher Fraktionen im Deutschen Bundestag sind daher bislang regelmäßig abgelehnt worden.

Im Rentenüberleitungs-Gesetz (RÜG) von 1992 wurde festgelegt, dass bis zur vollständigen Angleichung der Einkommensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland die für die Rentenberechnung maßgeblichen Rechengrößen unterschiedlich hoch festzulegen sind. Damit sollte einerseits erreicht werden, dass sich die Renten in Ost-

deutschland im Einklang mit den Löhnen entwickeln, andererseits aber auch, dass sich die noch niedrigen Einkommen in den neuen Ländern nicht auch in künftig niedrigen Rentenansprüchen niederschlagen. Dies wurde dadurch erreicht, dass der Allgemeine Rentenwert für Ostdeutschland entsprechend dem bestehenden Rückstand der Ost-Löhne gegenüber den West-Löhnen gekürzt wurde, gleichzeitig aber die in den neuen Ländern erzielten Einkünfte zum Zwecke der Berechnung der erworbenen Entgeltpunkte um eben diesen prozentualen Unterschiedsbetrag »hochgewertet« wurden.<sup>2</sup> Ein durchschnittliches Einkommen von aktuell 26 484 Euro in Ostdeutschland generiert daher ebenso wie ein durchschnittliches Einkommen von 30 268 Euro in Westdeutschland genau einen rentenrechtlich relevanten Entgeltpunkt; wegen des unterschiedlich hoch festgelegten Rentenwerts von derzeit 24,37 Euro in Ostdeutschland und 27,47 Euro in Westdeutschland sind damit jedoch unterschiedliche Rentenanwartschaften verbunden. Die Differenz entspricht dabei im Grundsatz<sup>3</sup> genau dem noch bestehenden Unterschied der Durch-

\* Dr. Joachim Ragnitz ist Stellvertretender Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts.

<sup>1</sup> Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage »Zwanzig Jahre Rentenüberleitung – Perspektiven für die Schaffung eines einheitlichen Rentenrechts in Deutschland«, BT-Drs. 17/7393 vom 19. Oktober 2011, S. 3 f.; ähnlich auch Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage »Zu Forderungen nach einer Angleichung des aktuellen Rentenwerts (Ost) an den aktuellen Rentenwert sowie nach einem einheitlichen Rentenrecht«, BT-Drs. 16/10825 vom 11. November 2008.

<sup>2</sup> Darüber hinaus wurde auch die Beitragsbemessungsgrenze in Ostdeutschland niedriger angesetzt.

<sup>3</sup> Tatsächlich liegen die durchschnittlichen rentenrelevanten Durchschnittsentgelte in Ostdeutschland derzeit um 14,3% unter jenen in Westdeutschland, während der Unterschied beim Rentenwert nur 12,7% beträgt. Grund hierfür ist die 2004 eingeführte »Schutzklausel Ost«, mit der gesichert werden soll, dass die Veränderung des Rentenwerts Ost nicht niedriger ausfällt als die Veränderung des Allgemeinen Rentenwerts. Letzten Endes führt dies zu einer Begünstigung der Ost-Rentner sowohl gegenüber den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in den neuen Ländern als auch gegenüber den West-Rentnern.

schnittsentgelte zwischen Ost- und Westdeutschland. Genauso hoch fällt demnach auch der Unterschied der Eckrente<sup>4</sup> in Ost- und Westdeutschland aus. Eine Verringerung der allgemeinen Lohndifferenz zwischen neuen und alten Bundesländern würde dazu führen, dass sich auch der Rentenwert (und damit die Rentenansprüche) in beiden Landesteilen zunehmend aneinander angleichen.

Wenn man davon ausgeht, dass die Einkommensunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland lediglich temporärer Natur sind und es in absehbarer Zeit doch noch zu einer allgemeinen Angleichung des Lohnniveaus in beiden Landesteilen kommt, sind die bestehenden Regelungen zur Berechnung der Rentenansprüche durchaus akzeptabel. Wenn man allerdings der Auffassung zuneigt, dass die Lohnunterschiede zwischen den beiden Landesteilen eher struktureller Natur sind und eine Angleichung deswegen ohnehin nicht zu erwarten ist, so muss nach anderen Lösungen für eine Vereinheitlichung des Rentensystems gesucht werden, denn »gerecht« ist die derzeitige Lösung nicht – aber aus anderen Gründen als jenen, die von den Befürwortern einer raschen Angleichung der Ost-Renten gemeinhin vorgebracht werden.<sup>5</sup>

Zur Beurteilung des Rentensystems werden gemeinhin zwei Kriterien herangezogen, nämlich die Teilhabeäquivalenz und die Beitragsäquivalenz. Erstere gilt als verwirklicht, wenn die erworbenen Rentenanwartschaften genau die Position in der Einkommensverteilung in der aktiven Phase des Berufslebens widerspiegeln. Tatsächlich wird dies durch die bestehenden Regeln im Großen und Ganzen auch erreicht.<sup>6</sup> Die Beitragsäquivalenz hingegen würde erfordern, dass gleiche Einkommen (und damit gleiche Beitragszahlungen) unabhängig von der Region auch zu gleichen Rentenansprüchen führen. Gerade dies Kriterium ist aber durch die derzeitige Ausgestaltung des Rentensystems verletzt, weil gleich hohe Einkommen in Ost- und Westdeutschland infolge der Hochwertung der Einkünfte bei der Entgeltpunktberechnung in Ostdeutschland zu unterschiedlich hohen Rentenansprüchen in Zukunft führen. Da es auch in Westdeutschland Regionen mit einem nur unterdurchschnittlichen Einkommen gibt, führt die alleinige Orientierung an aggregierten Ost-West-Unterschieden bei den versicherungspflichtigen Einkünften zu einer Ungleichbehandlung zwischen beiden Landesteilen.<sup>7</sup> Eine Vereinheitlichung des Rentensystems in ganz

Deutschland ist daher nicht etwa geboten, um eine etwaige Benachteiligung der Ost-Rentner auszugleichen. Vielmehr geht es ausschließlich darum, durch Herstellung von Teilhabe- und Beitragsäquivalenz eine Benachteiligung von Versicherten in Westdeutschland zu vermeiden. Politisch umsetzen lässt sich eine Reform allerdings nur dann, wenn gleichzeitig auch eine (übermäßige) Schlechterstellung von Versicherten in Ostdeutschland gegenüber dem geltenden Status quo vermieden wird.

### Lösungsansätze

In den letzten Jahren sind insbesondere im politischen Raum eine Reihe von Vorschlägen zur Vereinheitlichung des Rentensystems in Ost- und Westdeutschland vorgelegt worden:

- Die Partei DIE LINKE schlägt eine über fünf Jahre gestreckte Angleichung des Rentenwerts Ost an den Allgemeinen Rentenwert vor; die Hochwertung der Entgeltpunkte in Ostdeutschland solle allerdings auch in Zukunft bestehen bleiben.<sup>8</sup> Damit verbundene Mehrausgaben<sup>9</sup> sollten aus dem allgemeinen Steueraufkommen beglichen werden.
- Die Gewerkschaft VERDI schlägt eine über zehn Jahre gestreckte schrittweise Angleichung des Rentenwerts in Ostdeutschland bei Fortbestand der Hochwertung der Entgeltpunkte vor.<sup>10</sup> Technisch soll dies durch Zuschlagszahlungen zur Rente gelöst werden, deren Höhe in Abhängigkeit vom jeweiligen Unterschied im Rentenwert zu bemessen ist.<sup>11</sup> Die Zuschläge sollten allerdings nur für bestehende Anwartschaften gewährt werden; für neu erworbene Anwartschaften bleibt es bei Anwendung des geltenden Rentenwerts Ost. Auch hier sollen die entstehenden Mehrausgaben aus Steuermitteln gedeckt werden.
- Von der Partei Bündnis 90/DIE GRÜNEN wird vorgeschlagen, schon kurzfristig nur noch den Allgemeinen Rentenwert (West) anzuwenden, im Gegenzug aber die bereits erworbenen Entgeltpunkte so zu korrigieren, dass zusammen mit dem geänderten Rentenwert die bis zum Umstellungszeitpunkt erworbenen Rentenanwartschaften unverändert bleiben.<sup>12</sup> Zusätzlich wird zur Bekämpfung

<sup>4</sup> Rentenhöhe bei 45-jähriger Versicherungszeit in der Gesetzlichen Rentenversicherung mit jeweiligem Durchschnittseinkommen.

<sup>5</sup> Dabei wird zumeist mit einer »Gerechtigkeitslücke« zu Lasten des Ostens argumentiert (vgl. hierzu beispielhaft die Redebeiträge zur Bundestagsdebatte am 26. Mai 2011, Plenarprotokoll 17/111).

<sup>6</sup> Infolge der Schutzklausel Ost (vgl. Fußnote 3) sind die Rentner in Ostdeutschland gegenüber den dortigen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten leicht begünstigt.

<sup>7</sup> Auch innerhalb Ostdeutschlands haben sich Löhne und Gehälter zunehmend ausdifferenziert, so dass die Unterstellung eines gleichförmigen Konvergenzprozesses, wie sie die geltende Rechtslage im Rentenrecht vornimmt, zu zunehmender Ungleichbehandlung führt (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2008, Tz. 636).

<sup>8</sup> Vgl. Antrag »Für eine gerechte Angleichung der Renten in Ostdeutschland« der Bundestagsfraktion DIE LINKE, BT-Drs. 17/4192 vom 15. Dezember 2010.

<sup>9</sup> Diese werden auf 6 Mrd. Euro jährlich bei vollständiger Umsetzung veranschlagt (vgl. BT-Drs. 17/7393, S. 6).

<sup>10</sup> Vgl. VERDI (2008).

<sup>11</sup> Ohne dass dies im Vorschlag von VERDI thematisiert wird, muss wohl davon ausgegangen werden, dass mit zunehmender Lohnangleichung in Ostdeutschland der Zuschlag gekürzt werden müsste, da der Rentenwert Ost ansonsten über den Allgemeinen Rentenwert hinaus ansteigen würde.

<sup>12</sup> Vgl. Antrag »Gleiches Rentenrecht in Ost und West« der Bundestagsfraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 17/5207 vom 23. März 2011. Der Antrag lässt allerdings einige Fragen offen; insbesondere wird nicht klar, inwieweit der auf dem westdeutschen Niveau vereinheitlichte Rentenwert künftig mit der Zuwachsrate der gesamtdeutschen oder lediglich der westdeutschen Einkommen fortgeschrieben werden soll.

fung drohender Altersarmut für Geringverdiener in Ost- und Westdeutschland eine Hochwertung von Entgeltpunkten gefordert.

- In ähnlicher Weise wird auch vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung eine bestandserhaltende Umbewertung bestehender Rentenansprüche vorgeschlagen, allerdings erst ab dem Jahr 2020 (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2008, Tz. 624 ff.). Von diesem Jahr an solle nur noch ein gesamtdeutscher Rentenwert zur Anwendung kommen, der sich (anders als bei dem Vorschlag der GRÜNEN) am durchschnittlichen Jahresentgelt in ganz Deutschland orientiert. Auf die Hochwertung von Entgeltpunkten solle vom Reformzeitpunkt an ebenfalls verzichtet werden.<sup>13</sup>

Offenkundig werden die grundlegenden Kriterien der Teilhabe- bzw. Beitragsäquivalenz nur von den Vorschlägen der GRÜNEN bzw. des Sachverständigenrats erfüllt, weil in den beiden erstgenannten Reformvorschlägen die Hochwertung der Entgeltpunkte in Ostdeutschland erhalten bleibt.<sup>14</sup> Es geht somit hierbei nicht um eine Vereinheitlichung des Rentensystems, sondern lediglich um eine möglichst schnelle Anhebung der Ost-Renten. Diese ist bei fehlender Lohnkonvergenz<sup>15</sup> beim VERDI-Vorschlag lediglich temporär<sup>16</sup>, beim Vorschlag der LINKEN hingegen dauerhaft. Wegen der fehlenden Systemkonformität können diese beiden Vorschläge im Folgenden unberücksichtigt bleiben.

Wie noch gezeigt wird, weisen in dynamischer Betrachtung allerdings auch die Vorschläge von GRÜNEN und Sachverständigenrat Probleme auf, da die vollständige Angleichung der Ost-Renten bei beiden Modellen erst lange nach einer etwaigen Lohnangleichung erreicht wird. Hinzu kommt, dass die Ost-Rentner gegenüber den Regelungen des Status quo eine deutlich schlechtere Rentenentwicklung hinzunehmen hätten. Im Folgenden wird daher ein eigener Vorschlag präsentiert, der zum einen darauf abzielt, Teilhabe- und Beitragsäquivalenz zu gewährleisten, zum anderen aber auch eine übermäßige Schlechterstellung der Ost-Rentner gegenüber dem Status quo vermeidet (im Folgenden als »ifo-Vorschlag« gekennzeichnet).

<sup>13</sup> Im politischen Raum wurde ein ähnlicher Vorschlag auch von der FDP (vgl. BT-Drs. 16/5482 vom 4. Juni 2008) unterbreitet, allerdings um ein Wahlrecht der Versicherten (bezüglich Abfindung künftig zu erwartender Rentenwertsteigerungen in Ostdeutschland) ergänzt. Der Antrag wurde später zurückgezogen.

<sup>14</sup> Die von den GRÜNEN geforderte Hochwertung der Entgeltpunkte für Geringverdiener widerspricht allerdings den Prinzipien von Teilhabe- und Beitragsäquivalenz. Die Bekämpfung von Altersarmut ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und sollte daher grundsätzlich außerhalb des Rentensystems erfolgen.

<sup>15</sup> Bei fortgesetzter Lohnkonvergenz wird langfristig auch im VERDI-Modell die dauerhafte Rentenangleichung erreicht.

<sup>16</sup> Beim VERDI-Vorschlag kommt es bei fehlender Lohnkonvergenz zu einem langfristigen Absinken der Eckrenten, weil nur Altansprüche zuschlagsberechtigt sind. Die Schutzklausel des § 68a SGB VI greift hier nicht, weil sich diese allein auf den Rentenwert bezieht, VERDI jedoch die Angleichung der Ost-Renten mittels Zuschlagszahlungen erreichen will.

Dies kann erreicht werden, indem – ähnlich wie beim Vorschlag von Sachverständigenrat und GRÜNEN – ab einem festzulegenden Zeitpunkt zwar der Rentenwert für neu erworbene Entgeltpunkte wie auch die Vorgehensweise bei der Ermittlung der Entgeltpunkte gesamtdeutsch einheitlich festgelegt wird, für bereits bestehende Rentenanwartschaften aber die bisherige Vorgehensweise beibehalten wird:

- Für neu erworbene Rentenanwartschaften wird der Rentenwert Ost auf das dann geltenden Niveau des Allgemeinen Rentenwert angehoben; auch das für die Ermittlung des individuellen Entgeltpunktanspruchs geltende Durchschnittsentgelt wird auf das westdeutsche Niveau erhöht. Bei gegebenen Löhnen bedeutet dies, dass in Ostdeutschland zwar weniger Entgeltpunkte erworben werden als bisher, diese aber mit einem höheren Rentenwert bewertet werden, so dass sich die aus einem gegebenen SV-pflichtigen Einkommen resultierenden Rentenansprüche nicht ändern. Für die Umstellung bietet sich dabei das Jahr 2020 (als Zeitpunkt für das Auslaufen des Solidarpakts II) an, da gemeinhin angenommen wird, dass bis dahin alle transformationsbedingten Nachteile der neuen Länder abgebaut sind. Es wird damit – wenngleich nur hypothetisch – auch unterstellt, dass bis dahin ein Abbau der transformationsbedingten Einkommensrückstände in den neuen Ländern erreicht ist, sämtliche noch verbleibenden Unterschiede im allgemeinen Lohnniveau somit strukturell bedingt sind.<sup>17</sup> Für die nachfolgenden Jahre wird eine Fortschreibung von Rentenwert und Durchschnittsentgelt mit der gesamtdeutschen Wachstumsrate der SV-pflichtigen Löhne und Gehälter vorgenommen.
- Für die bis dahin erworbenen Entgeltpunkte wird hingegen anders als bei den anderen Reformvorschlägen am bisherigen System festgehalten: Diese werden somit nicht angepasst und weiterhin mit einem hypothetischen Rentenwert Ost (in den neuen Ländern) bzw. einem hypothetischen Rentenwert West (in den alten Ländern) bewertet, der jeweils mit der Einkommensentwicklung in den beiden Landesteilen fortgeschrieben wird.<sup>18</sup> Altansprüche bleiben somit gegenüber dem Status quo unverändert (sofern man von einer etwaigen Rückführung der derzeit noch bestehenden Begünstigung der Ost-Rentner aufgrund der »Schutzklausel Ost« einmal absieht).

<sup>17</sup> Implizit ist die Annahme, dass mit dem Zeitpunkt der Umstellung des Rentensystems die vollständige Lohnangleichung (und damit das Einheitsversprechen der »Angleichung der Lebensverhältnisse«) erreicht ist, auch in den Reformvorschlägen von GRÜNEN und Sachverständigenrat enthalten. Dies erklärt wohl auch das Zögern der Bundesregierung, bereits jetzt eine Vereinheitlichung des Rentensystems in beiden Teilen Deutschlands vorzunehmen, denn dies würde das Eingeständnis bedeuten, dass der Ost-West-Konvergenzprozess bereits vor vollständiger Lohnangleichung zum Ende gekommen wäre. Demgegenüber kommt die wissenschaftliche Literatur inzwischen mehrheitlich zu der Einschätzung, dass angesichts der gegebenen Wirtschafts- und Siedlungsstrukturen auch dauerhaft ein Produktivitäts- und Einkommensrückstand zwischen Ost- und Westdeutschland bestehen bleiben wird (vgl. z.B. IWH et al. 2011).

<sup>18</sup> Dies impliziert allerdings, dass auch langfristig noch eine getrennte Festsetzung von Rentenwert Ost und allgemeinem Rentenwert notwendig ist.

Die individuell erzielte Rente ergibt sich somit aus der Summe von »alten« Entgeltpunkten, multipliziert mit einem (entsprechend der Lohnentwicklung in den jeweiligen Landesteilen fortgeschriebenen) regionspezifischen Rentenwert einerseits, und »neuen« Entgeltpunkten, multipliziert mit einem gesamtdeutsch festgesetzten (und mit der gesamtdeutschen Lohnentwicklung<sup>19</sup> fortgeschriebenen) Rentenwert andererseits. Mit fortschreitendem Abstand vom Umstellungszeitpunkt kommt es somit für neu in den Ruhestand tretende Versicherte zu einer zunehmenden »Substitution« von Altansprüchen durch Neuansprüche. Zwar liegen die neu hinzukommenden Rentenansprüche etwas niedriger als Altansprüche, doch ist die dadurch verursachte Kürzung der Eckrenten – da pro Jahr jeweils nur ein »alter« Entgeltpunkt durch einen »neuen« Entgeltpunkt ersetzt wird – vernachlässigbar gering.<sup>20</sup>

Das beschriebene Modell gewährleistet ab dem Reformzeitpunkt Beitragsäquivalenz (bei gleichen Einkommen werden in West- wie in Ostdeutschland gleiche Rentenansprüche erworben). Langfristig stellt sich zudem auch Teilhabeäquivalenz (gemessen am gesamtdeutschen Durchschnitt) ein.

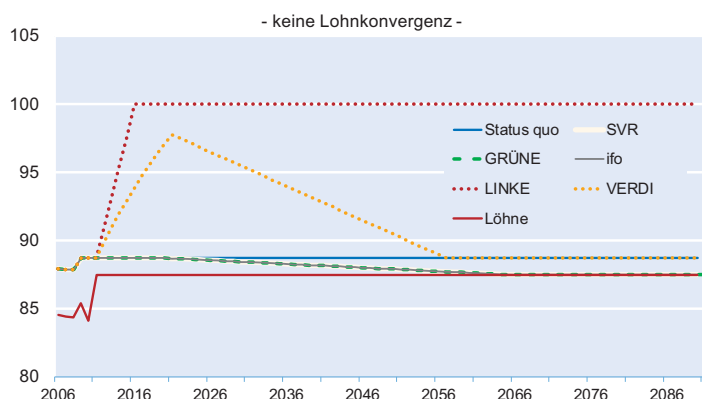
Im Umstellungszeitpunkt führt der hier unterbreitete Angleichungsvorschlag zu genau den gleichen Rentenansprüchen wie im Status quo bzw. in den Reformansätzen von Sachverständigenrat und GRÜNEN; für die Zeit danach unterscheiden sich hingegen die Vorschläge, wenn es zu Divergenzen in der Einkommensentwicklung in den einzelnen Landesteilen kommt. Dies wird im Folgenden näher ausgeführt.

### Simulationsrechnung der Auswirkungen verschiedener Reformmodelle

Um die Implikationen der unterschiedlichen Reformansätze für die Entwicklung der Renten in Ostdeutschland herauszuarbeiten, wird hier zunächst die zeitliche Entwicklung der (anfänglichen) (Eck-)Renten<sup>21</sup> von Neurentnern bei unterschiedlichen Annahmen über eine mögliche Lohnkonvergenz in den neuen Ländern betrachtet.<sup>22</sup> Abschließend wird auch kurz auf die Implikationen der verschiedenen Reformvorschläge für die Bestandsrentner eingegangen.

Gibt es keinerlei Lohnkonvergenz, so sind die Vorschläge von Sachverständigenrat, ifo Institut und GRÜNEN<sup>23</sup> auch langfristig identisch (vgl. Abb. 1).<sup>24</sup> Die ostdeutschen Renten, die derzeit 88,7% des vergleichbaren westdeutschen

Abb. 1 Angleichungsstand von Löhnen und Renten<sup>a)</sup>



<sup>a)</sup> Eckrente in Ostdeutschland in Prozent der Eckrente in Westdeutschland.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Wertes betragen, werden bis zum Jahr 2065 allmählich auf das Niveau sinken, dass durch die Lohnrelation vorgegeben ist (87,5%).<sup>25</sup> Gegenüber dem Status quo (Fortbestand der Regelungen des RÜG) stellt dies also eine leichte (aber vermutlich politisch vertretbare) Verschlechterung dar.

Bei einer Lohnkonvergenz innerhalb von 25 Jahren<sup>26</sup> hingegen führen die Vorschläge<sup>27</sup> von GRÜNEN<sup>28</sup> und Sach-

<sup>19</sup> Alternativ ist auch die Fortschreibung mit der westdeutschen Lohnentwicklung möglich, was den Vorteil hätte, dass die West-Rentner nicht von konvergenzbedingten Lohnsteigerungen im Osten profitieren würden. An den grundlegenden Simulationsergebnissen des nachfolgenden Abschnitts ändert dies nichts.

<sup>20</sup> Beim heute bestehenden Niveau der ostdeutschen Durchschnittsentgelte von 87,5% des westdeutschen Niveaus macht die Renten Kürzung pro Jahr 0,03% aus.

<sup>21</sup> Betrachtet wird die Entwicklung der Renten von Versicherten mit 45-jähriger Versicherungszeit mit dem jeweiligen regionalen Durchschnittseinkommen.

<sup>22</sup> Um lediglich die Unterschiede zwischen den einzelnen Vorschlägen herauszuarbeiten, wird auf Reformen wie die Rente mit 67 und die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsfaktoren u.Ä. verzichtet.

<sup>23</sup> Die im GRÜNEN-Vorschlag enthaltene Hochwertung der Entgeltpunkte für Geringverdiener in Ost- und Westdeutschland bleibt unberücksichtigt. Um die verschiedenen Vorschläge vergleichbar zu machen, wurde hier weiterhin für den Ansatz der GRÜNEN der Reformzeitpunkt auf das Jahr 2020 festgelegt. Vgl. zu den Implikationen einer früheren Reform auch Fußnote 28.

<sup>24</sup> Der Vollständigkeit halber sind in den nachfolgenden Abbildungen auch die Implikationen der Vorschläge von VERDI und LINKEN aufgeführt.

<sup>25</sup> Dieser Effekt rührt allein aus der Tatsache, dass für künftige Einkünfte in Ostdeutschland weniger Entgeltpunkte erworben werden; die »Rentenschutzklausel« aus § 68a SGB VI, die sich allein auf den Rentenwert bezieht, wirkt insoweit nicht.

<sup>26</sup> Bei Lohnkonvergenz genau bis zum Reformzeitpunkt (hier: 2020) ist die Entwicklung der Renten in allen Vorschlägen identisch mit dem durch die Vorgaben des Rentenüberleitungsgesetzes bestimmten Status quo.

<sup>27</sup> Beide Vorschläge führen bei Einführung im Jahr 2020 zu identischen Entwicklungen und sind daher in der Abbildung nicht unterscheidbar.

<sup>28</sup> Entgegen seiner vermutlichen Intention führt der GRÜNEN-Vorschlag zu einer umso stärkeren Benachteiligung der Ost-Rentner, je früher die Vereinheitlichung des Rentensystems erfolgt, da damit der Zeitraum zunimmt, in dem nur geringe Entgeltpunktanträge erworben werden.



verständigenrat zu einer deutlich langsameren Angleichung der ostdeutschen Renten an das westdeutsche Niveau als das Modell des ifo Instituts (vgl. Abb. 2). Grund für den nur langsamen Rentenanstieg bei den Ansätzen von Sachverständigenrat und GRÜNEN ist dabei die Fortschreibung des Rentenwerts allein mit der gesamtdeutschen Lohnentwicklung. Beim Vorschlag des ifo Instituts hingegen steigt das Rentenniveau hingegen bis zum Jahr 2036 (dem Zeitpunkt der Lohnangleichung) auf einen Wert von 98,4% des westdeutschen Wertes, weil der hier für die Bewertung der »alten« Entgeltpunkte herangezogene Rentenwert Ost die Lohnkonvergenz genau nachzeichnet.

In allen drei Vorschlägen wird die vollständige Rentenangleichung unter den hier getroffenen Annahmen allerdings erst im Jahre 2081 erreicht, während die vollständige Lohnangleichung (annahmegemäß) bereits im Jahre 2036 verwirklicht ist. Grund hierfür ist, dass die zwischen Reformzeitpunkt und vollständiger Lohnangleichung erzielten Einkünfte nur zu geringeren (weil am gesamtdeutschen Durchschnitt gemessenen) Entgeltpunkten führen.

Gegenüber dem Status quo, der einen Anstieg der ostdeutschen Renten in Einklang mit der Lohnentwicklung vorsieht, führen alle drei hier vorgestellten Reformansätze somit zu einer Verschlechterung der Situation der Ost-Rentner, wenn man davon ausgeht, dass es nach der Vereinheitlichung des Rentensystems doch noch zu einer weiteren Einkommenskonvergenz zwischen Ost- und Westdeutschland kommt. Beim Vorschlag von GRÜNEN und Sachverständigenrat beträgt der »Verlust« der Ost-Rentner in dem hier gewählten Zahlenbeispiel gegenüber dem Status quo in der Spitze mehr als 5,5%. Beim ifo-Vorschlag hingegen beläuft sich dieser nur auf maximal 1,4% und scheint damit verkraftbar.

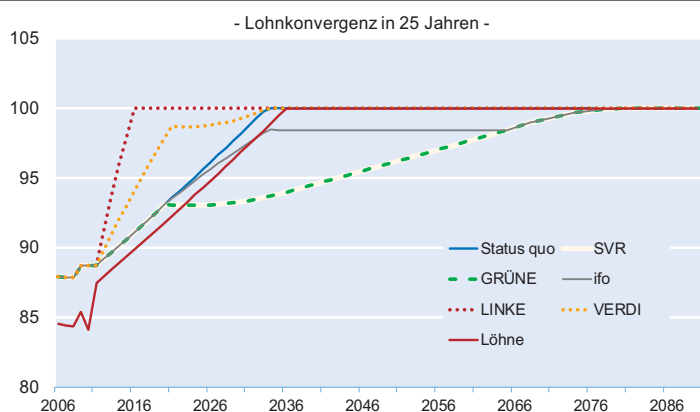
Noch gravierender sind die Folgen einer Umsetzung der Vorschläge von SVR und GRÜNEN für die Bestandsrentner. Da sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland der Rentenwert bei beiden Vorschlägen im Umfang der gesamtdeutschen Lohnentwicklung steigt, können die Rentner in Ostdeutschland auch nicht mehr an einer möglichen Lohnkonvergenz partizipieren; vielmehr wird die Ost-West-Rentenrelation des Reformjahres für die Bestandsrentner damit für alle Zeit festgeschrieben. In dem hier berechneten Zahlenbeispiel fällt die Rente in Ostdeutschland gegenüber dem Status quo um bis zu 6% niedriger aus. Beim ifo-Vorschlag, bei dem der Rentenwert für vor der Reform erworbene Entgeltpunkte weiterhin im Umfang der regionsspezifischen Lohnsteigerungen steigt, kommt es hingegen für die Bestandsrentner gegenüber dem Status quo zu keinerlei Veränderung.

### Zusammenfassung

Im Zuge der deutschen Vereinigung wurde beschlossen, die Rentenangleichung in Ostdeutschland im Einklang mit der erwarteten Lohnangleichung vorzunehmen. Das dazu entwickelte System »hochgewerteter« Entgeltpunkte bei gleichzeitig niedrigerem Rentenwert führt zwar bei Lohnkonvergenz auch zu gleichen Renten in Ost- und Westdeutschland, widerspricht aber in der Übergangszeit dem Grundsatz der Beitragsäquivalenz, nach dem gleiche Einkommen unabhängig vom Wohn- und Arbeitsort zu gleichen Rentenanwartschaften führen sollen. Inzwischen wird von allen politischen Parteien in Deutschland eine rasche Vereinheitlichung des Rentensystems zwischen Ost- und Westdeutschland gefordert; entsprechende parlamentarische Initiativen haben bislang aber keine politischen Mehrheiten gefunden.

Ein Grund hierfür dürfte es sein, dass die zur Diskussion stehenden Vorschläge von LINKEN, VERDI, GRÜNEN und Sachverständigenrat mit Nachteilen für wenigstens eine Gruppe von Betroffenen einhergehen. Das ifo Institut legt aus diesem Grund hiermit einen Reformvorschlag für die Vereinheitlichung des Rentensystems vor, der die grundlegenden Prinzipien von Teilhabe- und Beitragsäquivalenz erfüllt, gleichzeitig aber die bei den existierenden Ansätzen resultierende Benachteiligung einzelner Gruppen vermeidet oder zumindest minimiert. Hierzu muss lediglich differenziert werden zwischen Entgeltpunkten, die vor der Reform erworben wurden, und solchen, die nach Umsetzung der Reform entstehen. In Kombination mit regional unterschiedlichen Rentenwerten allein für die Altanwartschaften lassen sich die skizzierten Probleme umgehen.

**Abb. 2**  
**Angleichungsstand von Löhnen und Renten<sup>a)</sup>**



<sup>a)</sup> Eckrente in Ostdeutschland in Prozent der Eckrente in Westdeutschland.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

## Literatur

Antrag »Für eine gerechte Angleichung der Renten in Ostdeutschland« der Bundestagsfraktion DIE LINKE, BT-Drs. 17/4192 vom 15. Dezember 2010, online verfügbar unter:

<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/041/1704192.pdf>.

Antrag »Gleiches Rentenrecht in Ost und West« der Bundestagsfraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 17/5207 vom 23. März 2011, online verfügbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/052/1705207.pdf>.

Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage »Zwanzig Jahre Rentenüberleitung – Perspektiven für die Schaffung eines einheitlichen Rentenrechts in Deutschland«, BT-Drs. 17/7393 vom 19. Oktober 2011, online verfügbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/073/1707393.pdf>.

Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage »Zu Forderungen nach einer Angleichung des aktuellen Rentenwerts (Ost) an den aktuellen Rentenwert sowie nach einem einheitlichen Rentenrecht«, BT-Drs. 16/10825 vom 11. November 2008, online verfügbar unter:

<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/108/1610825.pdf>.

IWH, DIW, ifo, IAB, HoF und RWI (2011), *Wirtschaftlicher Stand und Perspektiven für Ostdeutschland*, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums des Inneren, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Sonderheft, Halle.

Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode (2009), *Wachstum. Bildung. Zusammenarbeit. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP*, online verfügbar unter:

<http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cdu-csu-fdp.pdf>.

Redebeiträge zur Bundestagsdebatte am 26. Mai 2011, Plenarprotokoll 17/111, online verfügbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/17/17111.pdf>.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2008). *Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken*, Jahrgutachten 2008/2009, online verfügbar unter: <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/85.html>.

VERDI (2008), »ver.di-Modell zur Rentenangleichung Ost«, *Sopo aktuell* Nr. 68, 12. September.