

Ragnitz, Joachim

Article

Angleichung der ostdeutschen Renten: Gewinner und Verlierer

ifo Dresden berichtet

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Ragnitz, Joachim (2023) : Angleichung der ostdeutschen Renten: Gewinner und Verlierer, ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Niederlassung Dresden, Dresden, Vol. 30, Iss. 5, pp. 19-21

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/280012>

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.

Joachim Ragnitz*

Angleichung der ostdeutschen Renten: Gewinner und Verlierer

Mit der schrittweisen Vereinheitlichung des Rentenversicherungssystems wird auch die bisherige Hochwertung der beitragspflichtigen Einkommen in Ostdeutschland abgeschafft, mit der verhindert werden sollte, dass niedrige Löhne im Osten sich auch in niedrigen Rentenansprüchen niederschlagen. Wenngleich dies rentensystematisch geboten erscheint, führt dies für die Beitragszahler*innen in Ostdeutschland zu einer Verringerung ihrer Rentenanwartschaften bei gegebenem Einkommen.

Ein wesentliches Merkmal des deutschen Rentenversicherungssystems ist die Orientierung der Rentensteigerungen an der Entwicklung der Löhne (Teilhabeäquivalenz).¹ Für Ostdeutschland galt dieses Prinzip aber schon in den vergangenen Jahren nur eingeschränkt. Zwar sollte nach den einschlägigen Vorschriften des Sozialgesetzbuchs VI (SGB VI) der gesondert festzustellende Rentenwert (Ost) auch hier im Einklang mit den Lohnsteigerungen (in Ostdeutschland) angehoben werden, doch führten eine Reihe diskretionärer Eingriffe² und die besondere „Schutzklausel Ost“ (§ 255a Abs. 4 SGB VI in der Fassung bis 31.12.2017) dazu, dass sich die Rentangleichung schneller vollzog als die Lohnangleichung. Im Ergebnis wurde bis zum Jahr 2018 beim Rentenwert bereits ein Angleichungsstand von 95,8% erreicht, während die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (VGR) zu diesem Zeitpunkt erst bei 82,4% des westdeutschen Niveaus lagen (vgl. Abb. 1).³ Ohne die nicht von der Sozialversicherungspflicht erfassten marginalen Beschäftigten (Geringfügig Beschäftigte und Beschäftigte in Arbeitsgelegenheiten) waren es sogar nur 79,0%. Die Bevorzugung der Rentner*innen in Ostdeutschland gegenüber den Arbeitnehmer*innen wurde dabei zum überwiegenen Teil bereits in den 1990er Jahren vollzogen – zwischen 1999 und 2012 verlief die Angleichung der Renten hingegen weitgehend parallel zur Angleichung der Löhne.

Nicht zuletzt zur Befriedigung der ostdeutschen Rentner*innen wurde ab 2018 jedoch die schrittweise Angleichung des Rentenwerts (Ost) an das westdeutsche Niveau bis zum Jahr 2024 gesetzlich festgeschrieben (§ 255a SGB VI). Aufgrund einer günstigen Lohnentwicklung in den ostdeutschen Ländern wurde ein einheitlicher Rentenwert sogar schon etwas früher, nämlich zum 1. Juli 2023 erreicht. Ein sogenannter „Eckrentner“⁴ erhält damit in Ost- und Westdeutschland seit diesem Jahr die gleiche Rente (in Höhe von aktuell 1692 Euro/Monat). Wegen der individuell unterschiedlichen Erwerbsbiografien liegt der tatsächliche Rentenzahlbetrag allerdings deutlich niedriger. Im Jahr 2021 – aktuellere Ergebnisse liegen nicht vor – betrug die durchschnittliche Altersrente bei Männern in Ostdeutschland 1300 Euro/Monat und in Westdeutschland 1209 Euro/Monat (Frauen: 1080 zu 730 Euro/Monat).⁵ In den günstigeren Werten für die ostdeutschen Länder spiegeln sich dabei primär die unterbrechungsfreien Erwerbsbiografien in

der DDR im Rentenbestand wider. Bei den ostdeutschen „Neurentner*innen“ fallen die Rentenansprüche wegen der hohen Betroffenheit durch Arbeitslosigkeit nach der Vereinigung hingegen niedriger aus, insbesondere bei den Männern.⁶

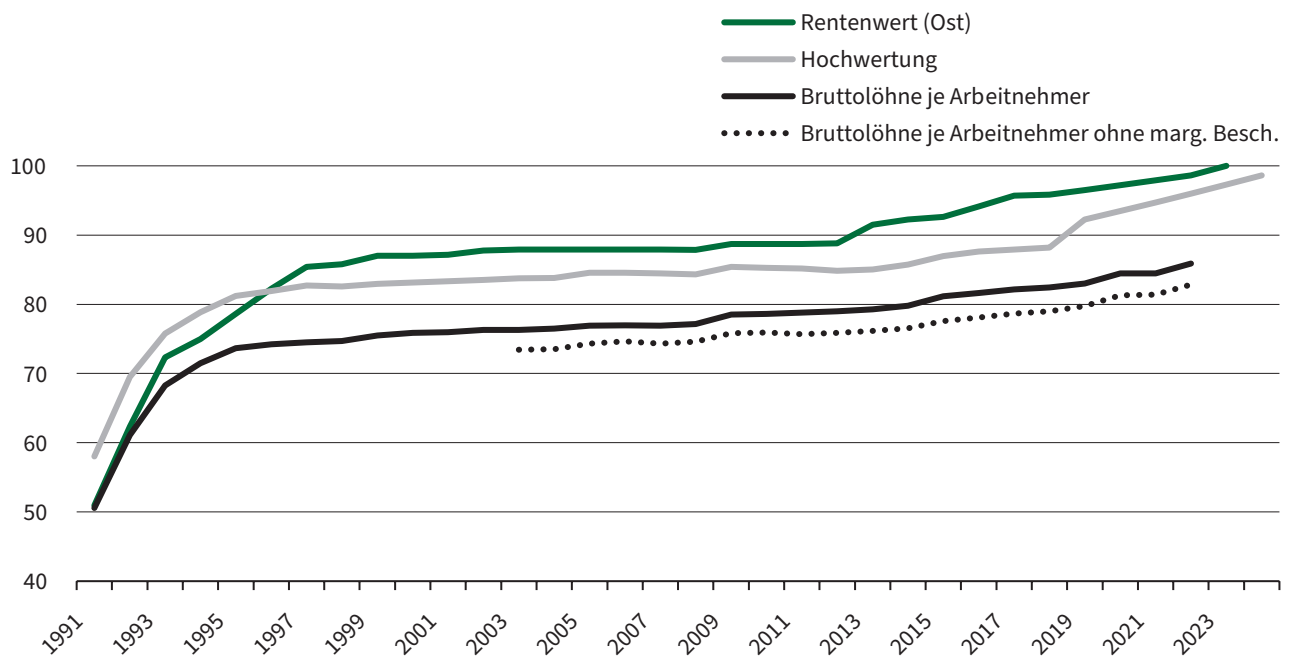
Die schrittweise Vereinheitlichung des Rentenrechts umfasste darüber hinaus aber auch eine Anpassung weiterer rentenrelevanter Größen, die sich in der Vergangenheit positiv für Ostdeutschland ausgewirkt hatten. Neben der (hier nicht thematisierten) Anpassung der Beitragsbemessungsgrenze betrifft dies insbesondere die Hochwertung der beitragspflichtigen Löhne und Gehälter für Beschäftigungszeiten in Ostdeutschland. Um eine Benachteiligung ostdeutscher Beitragszahler*innen aufgrund der nicht vollzogenen Lohnangleichung bei der Rente zu vermeiden, werden nämlich die zur Berechnung der Rentenanwartschaften maßgeblichen sozialversicherungs-(SV-)pflichtigen Einkommen hier höher bewertet. Technisch wurde dies bis 2018 durch eine rechnerische Vervielfältigung der Löhne in Ostdeutschland mit Hilfe eines Faktors erreicht, der dem durchschnittlichen Lohnunterschied zwischen Ostdeutschland und Westdeutschland entsprechen sollte. So erhielten beispielsweise Ost-Beitragszahler*innen mit einem monatlichen SV-pflichtigen Einkommen von 1500 Euro im Jahr 2018 genauso hohe Rentenanwartschaften wie ein West-Beitragszahler mit einem Monatseinkommen von 1700 Euro (Hochwertungsfaktor 1,1339). Aufgrund seiner Berechnungsmethodik wurde der Lohnnachteil ostdeutscher Beitragszahler*innen durch die Hochwertung allerdings nicht vollständig ausgeglichen (vgl. ebenfalls Abb. 1).⁷ Ein Teil des bestehenden Rückstands im Lohnniveau wird sich daher künftig auch in niedrigeren Rentenansprüchen ostdeutscher Beitragszahler*innen widerspiegeln.

Weitgehend unbemerkt von der breiten Öffentlichkeit wurde die Hochwertung der ostdeutschen Einkommen parallel zur Angleichung des Rentenwerts ab 2019 allerdings ebenfalls abgesenkt. An die Stelle der Fortschreibung des Hochwertungsfaktors mit der Lohnzuwachsrate tritt seither eine diskretionäre Festlegung, mit der bis zum Jahr 2025 eine vollständige Abschmelzung des Hochwertungsfaktors erreicht werden wird (vgl. Anlage 10 SGB VI). Inhaltlich ist dies nachvollziehbar, denn

* Prof. Dr. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Abb. 1

Rentenwert, Löhne und Hochrechnungsfaktor in Ostdeutschland^a (Westdeutschland ohne Berlin = 100)



Anmerkung: a) Ostdeutschland und Westdeutschland jeweils ohne Berlin.

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Deutsche Rentenversicherung Bund, Anlage 10 SGB VI, Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

die pauschale Hochwertung der ostdeutschen Löhne führt zu einer Reihe von Ungleichbehandlungen: Beschäftigte, für die beispielsweise durch Tarifvertrag eine weitgehende Angleichung des Lohnsatzes an westdeutsches Niveau erreicht worden war, werden hierdurch gegenüber anderen Beitragszahler*innen in Ostdeutschland zusätzlich begünstigt; zudem erhalten alle SV-pflichtig Beschäftigten in den ostdeutschen Bundesländern bei gleichem Einkommen (und damit gleich hohen Beitragszahlungen) höhere Rentenansprüche als Beitragszahlende in Westdeutschland.⁸ Die schrittweise Verringerung des Hochwertungs-faktors war daher im Zuge der Vereinheitlichung des Rentenrechts tatsächlich geboten.

Aus Sicht der Beitragszahler*innen in Ostdeutschland ist die Abschaffung der Hochwertung indes ein offenkundiger Nachteil, da sie wegen der noch unvollständigen Lohnangleichung nunmehr deutlich geringere Rentenansprüche erhalten als bisher:⁹ Derzeit liegen die Bruttolöhne und Gehälter je Arbeitnehmer (ohne marginal Beschäftigte) laut VGR in Ostdeutschland bei 82,8% des westdeutschen Wertes.¹⁰ Das aber bedeutet, dass der allgemeine Lohnrückstand in Ostdeutschland sich für einen Großteil der Beschäftigten auch in niedrigen Rentenzahlungen niederschlagen wird.

Ein/e Arbeitnehmer/in mit einem gemessen an den Verhältnissen in Ostdeutschland durchschnittlichen Einkommen, der nach „altem“ Recht eine Rentenansprüche in Höhe von 37,60 Euro/Monat (ermittelt auf der Basis des aktuellen Rentenwerts ab 1. Juli 2023) erhalten hätte, erwirbt hierfür künftig nur noch einen Rentenanspruch von 31,51 Euro/Monat. Dies entspricht der Rentenansprüche, die ein/e Westdeutsche/r mit gleichem (aber um 17% unter dem dortigen Durchschnitt liegenden) Einkommen erhalten würde. Damit wird seitens des

Gesetzgebers also unterstellt, dass der Prozess der Lohnkonvergenz in Ostdeutschland beim gegenwärtigen Angleichungsstand zum Abschluss gekommen ist. Da sich die tatsächliche Rentenhöhe nicht nur nach der Höhe der Beitragszahlungen pro Jahr bemisst, sondern auch nach der Zahl der Beitragsjahre, dürfte sich dieser Nachteil zwar bei einer typischen Erwerbsbiografie von 45 Jahren und mehr abmildern; je länger der allgemeine Lohnrückstand Ostdeutschlands aber bestehen bleibt, um so größer ist der Nachteil, den ostdeutsche Beitragszahler*innen bei ihren künftigen Rentenzahlungen haben.

Ein Fortbestand der pauschalen Hochwertung ostdeutscher Beitragszahlungen kommt aus den genannten Gründen zwar nicht in Frage. Auch mit Blick auf die Vermeidung von Altersarmut ist die Hochwertung von Rentenversicherungsbeiträgen in Ostdeutschland nicht zielführend; hierfür wären vielmehr Regeln für alle Niedrigeinkommensbezieher*innen unabhängig vom Wohn- und Beschäftigungsort erforderlich.¹¹ Mit Blick auf die Folgen niedriger Ostlöhne für die künftigen Rentenansprüche der Beschäftigten ist es daher wichtig, dass der gesamtwirtschaftliche Lohnrückstand abgebaut wird. Wie an anderer Stelle ausgeführt, setzt dies aber entsprechende Verbesserungen bei der Wettbewerbsfähigkeit ostdeutscher Betriebe voraus.¹²

1 Die Rentenanspruchsformel nach § 68 SGB VI berücksichtigt darüber hinaus die Veränderung des Rentenversicherungsbeitrages sowie des Verhältnisses von Rentner*innen zu Beitragszahler*innen (Nachhaltigkeitsfaktor).
 2 Für einen Überblick vgl. https://rvrecht.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/rvRecht/01_GRA_SGB/06_SGB_VI/pp_0251_275/gra_sgb006_p_0254c.html#doc1574550bodyText4.

- 3 Da sich der ausgewiesene Angleichungsstand bei den Renten auf das „Beitrittsgebiet“ bezieht, also auf die fünf ostdeutschen Flächenländer und Ostberlin, wird für den Angleichungsstand bei den Löhnen und Gehältern hier auf die Werte für Ostdeutschland und Westdeutschland jeweils ohne Berlin abgestellt.
- 4 Dies sind Rentner*innen, die 45 Beitragsjahre zu einem jeweils durchschnittlichen Einkommen aufweisen können.
- 5 Vgl. BMAS, Rentenversicherungsbericht 2022, <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Rente-und-Altersvorsorge/rentenversicherungsbericht-art.html>.
- 6 Im Jahr 2021 belief sich die Höhe der Altersrenten für Neurentner*innen im Osten auf 1 141 Euro/Monat (Männer) bzw. 1 070 Euro/Monat (Frauen) und im Westen auf 1 260 Euro/Monat bzw. 832 Euro/Monat.
- 7 Um den Hochrechnungsfaktor zu ermitteln, wurden die jeweiligen Vorjahreswerte des Durchschnittsentgelts in Ost- bzw. Westdeutschland mittels der Lohnzuwachsrate laut VGR fortgeschrieben (vgl. hierzu die detaillierten Berechnungen in der Begründung zu den jeweiligen Verordnungen über maßgebende Rechengrößen der Sozialversicherung (Sozialversicherungs-Rechengrößenverordnung)). Da die hierzu herangezogenen VGR-Daten auch die Beamtengehälter beinhalten, die wegen der vollständigen Tarifbindung im öffentlichen Dienst überproportional stark gestiegen sind, wird der Angleichungsstand der SV-pflichtigen Entgelte durch den Hochrechnungsfaktor überschätzt.
- 8 Vgl. zu Berechnungsbeispielen z. B. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Auswirkungen der geplanten Rentenangleichung auf Rentner, Arbeitnehmer und Arbeitgeber, WD 6 - 3000 - 116/16, Berlin 2016.
- 9 Früher erworbene Rentenansprüche bleiben hiervon unberührt.
- 10 Die eigentlich relevante Größe „SV-pflichtige Einkommen“ wird seit der Novellierung des SGB VI nicht mehr nach Gebietsständen getrennt veröffentlicht. Die Bundesagentur für Arbeit wiederum weist nur Medianentgelte für SV-pflichtige Vollzeitbeschäftigte aus.
- 11 In der Bundestagsanhörung zum „Entwurf eines Gesetzes über den Abschluss der Rentenüberleitung (Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz)“ wurde hierzu von mehreren Vertretern (u. a. AWO, Volkssolidarität, DGB) die Wiedereinführung der „Rente nach Mindestentgeltpunkten“ (§ 262 SGB VI) gefordert (vgl. <https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-und-Gesetzesvorhaben/rentenueberleitungs-abschlussgesetz.html>). Die Bundesregierung hat stattdessen den Weg gewählt, durch die Einführung einer „Grundrente“ (§ 76g SGB VI) Bezieher*innen von niedrigen Renten besser zu stellen.
- 12 Vgl. z. B. den Beitrag von Joachim Ragnitz zur Tarifbindung in Ostdeutschland in diesem Heft, S. 3ff.