

Jansen, Andreas

Research Report

Angleichung des Rentenrechts zwischen Ost- und Westdeutschland: Erfolgsstory oder Drama mit unbekanntem Ausgang?

IAQ-Report, No. 2024-08

Provided in Cooperation with:

Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen

Suggested Citation: Jansen, Andreas (2024) : Angleichung des Rentenrechts zwischen Ost- und Westdeutschland: Erfolgsstory oder Drama mit unbekanntem Ausgang?, IAQ-Report, No. 2024-08, Universität Duisburg-Essen, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Duisburg, <https://doi.org/10.17185/duepublico/82343>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/302138>

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.

Angleichung des Rentenrechts zwischen Ost- und Westdeutschland

Erfolgsstory oder Drama mit unbekanntem Ausgang? Andreas Jansen

- Bis heute gibt es im Verarbeitenden Gewerbe deutliche Lohn- und Gehaltsunterschiede zwischen statistisch ähnlichen Arbeitnehmer*innen in Ost- und Westdeutschland. Konkret erreichen ostdeutsche Facharbeiter*innen lediglich rund 78 Prozent des entsprechenden westdeutschen Niveaus.
- Im Dienstleistungssektor zeigt sich ein bunteres Bild. Neben Wirtschaftszweigen mit weiterhin starken Lohn- und Gehaltsdifferenzen gibt es auch viele Branchen, in denen die Löhne und Gehälter weitgehend angeglichen sind.
- Die bestehenden Unterschiede lassen sich nicht vollends über wirtschaftsstrukturelle und qualifikatorische Unterschiede erklären. Ein Gutteil des Problems liegt auch in einer zu geringen Durchsetzungskraft der Gewerkschaften in Ostdeutschland.
- Vor dem Hintergrund der Angleichung des Rentenrechts zwischen Ost- und Westdeutschland führen die weiterhin bestehenden Lohn- und Gehaltsdifferenzen aktuell (und ggf. auch zukünftig) zu einer steigenden Ungleichheit bei den Altersrentenanwartschaften.

Aktuelle Forschungsergebnisse aus dem Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ),
Universität Duisburg-Essen

1 Gleiches Rentenrecht in Ost- und Westdeutschland – Problemaufriss

Seit dem 1. Juli 2023 werden die Altersrenten in Ost- und Westdeutschland auf Basis des gleichen aktuellen Rentenwertes von 39,32 € berechnet. Aufgrund höherer Lohn- und Gehaltssteigerungen in Ostdeutschland konnte die Angleichung dieses ersten und zweifellos sehr gewichtigen Parameters der unterschiedlichen Rentenberechnung zwischen Ost- und Westdeutschland somit bereits früher als politisch intendiert realisiert werden. Das Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz, das am 01. Juli 2018 in Kraft trat, sah nämlich vor, dass die Altersrenten in beiden Landesteilen spätestens ab dem 01. Januar 2025 nach einheitlichen Regeln berechnet werden sollten. Allerdings ist es fraglich, ob die vorzeitige Angleichung der aktuellen Rentenwerte tatsächlich Teil einer Erfolgsstory ist, die in der schlussendlichen Realisierung gleicher Einkommensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland endet. Denn Fakt ist, dass der Prozess der Lohn- und Gehaltskonvergenz zwischen Ost- und Westdeutschland erst dann als abgeschlossen angesehen werden kann, wenn Arbeitnehmer*innen in Ostdeutschland gleich hohe Löhne und Gehälter wie statistisch ähnliche Beschäftigte in Westdeutschland erhalten. Ob dies mittlerweile der Fall ist, lässt sich allerdings nicht über den aktuellen Rentenwert (Ost) beantworten, da dieser in den ersten Jahren nach der deutschen Wiedervereinigung durch diverse Sonderregelungen bei der Rentenanpassung von der tatsächlichen Lohn- und Gehaltsentwicklung in Ostdeutschland abgekoppelt und dadurch künstlich an das entsprechende Niveau in Westdeutschland angepasst wurde (Jansen 2016, 2017, 2021).

Somit sagt eine vorzeitige Angleichung der aktuellen Rentenwerte in Ost- und Westdeutschland wenig darüber aus, ob sich auch die Löhne und Gehälter von statistisch ähnlichen Arbeitnehmer*innen so stark an das entsprechende westdeutsche Niveau angenähert haben, dass auch die jährlich durch die Beitragszahlung realisierten Entgeltpunkte vergleichbar sind. Folglich kann auf Basis dieses Befundes auch keine Aussage dahingehend getroffen werden, ob die Implementation des Renten-

überleitungs-Abschlussgesetzes tatsächlich die gewünschten Erfolge bringt. Sollte der Prozess der Lohn- und Gehaltskonvergenz nämlich noch nicht abgeschlossen sein, könnte die vollständige Angleichung des Rentenrechts in einigen Branchen und für einige Berufsgruppen dazu führen, dass sie Jahr für Jahr geringere Rentenanwartschaften aufbauen als westdeutsche Arbeitnehmer*innen, die einer vergleichbaren beruflichen Tätigkeit in derselben Branche nachgehen. In der Konsequenz würden die Altersrenten durch die Rentenangleichung somit ungleicher werden. Diese Paradoxie ergibt sich daraus, dass das Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz neben der sukzessiven Angleichung der aktuellen Rentenwerte zwischen Ost- und Westdeutschland auch die sukzessive Abschmelzung der pauschalen Umwertung nach Anlage 10 SGB VI vorsieht. Diese hat bislang dazu geführt, dass sich die Lohn- und Gehaltsunterschiede zwischen statistisch ähnlichen Arbeitnehmer*innen in Ost- und Westdeutschland nicht eins zu eins auf die jährlich erworbenen Altersrentenanwartschaften auswirken, sondern zumindest teilweise (weil pauschal) an das westdeutsche Lohn- und Gehaltsniveau angeglichen werden (vgl. Abschnitt 2).¹ Statt zur Erfolgsstory könnte sich die Angleichung des Rentenrechts somit auch zum Drama für diejenigen ostdeutschen Arbeitnehmer*innen entwickeln, die in Branchen arbeiten in denen es noch heute große Lohndifferenzen zwischen Ost und West gibt.

Zweifel daran, dass der Prozess der Lohn- und Gehaltskonvergenz zwischen Ost- und Westdeutschland mittlerweile als abgeschlossen betrachtet werden kann, sind zumindest angebracht, da mit dem Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz von 2018 der mittlerweile fast 35 Jahre andauernde Prozess, der entsprechend seiner ursprünglichen Konstruktion erst mit Erreichen weitgehender Lohn- und Gehaltskonvergenz zwischen Ost- und Westdeutschland „automatisch“ auslaufen sollte, auf politischem Wege beendet wurde. Die Vereinheitlichung des Rentenrechts erfolgte dabei ungeachtet der sowohl politisch als auch wissenschaftlich weithin geteilten Erkenntnis, dass es zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes noch nicht zu einer völligen Angleichung des durchschnittlichen Lohnniveaus in Ost- und Westdeutschland gekommen war (Jansen 2016,

¹ Sie werden deshalb nur teilweise angeglichen, weil die pauschale Umwertung die durchschnittliche Lohn- und Gehaltsdifferenz auf

gesamtwirtschaftlicher Ebene abbildet, wodurch branchenspezifische Lohn- und Gehaltsdifferenzen unter- oder überkompensiert werden können.

2017, 2021; Schott 2017). Ein entsprechender Hinweis findet sich sogar im abschließenden Entwurf des Rentenüberleitungs-Abschlussgesetzes, der überdies den Verlauf des Konvergenzprozesses gut skizziert:

„Wegen der deutlich höheren Lohnsteigerungen im Osten in den Jahren nach der Wiedervereinigung war der Angleichungsprozess in dieser Zeit am stärksten. In den Jahren danach hat er sich jedoch deutlich verlangsamt und ist nach der Jahrtausendwende sogar für einige Jahre zum Stillstand gekommen. Erst ab dem Jahr 2013 hat wieder eine spürbare Angleichung eingesetzt und mit der hohen Rentenanpassung zum 1. Juli 2016 einen deutlichen Schub bekommen. Wie sich der Angleichungsprozess nach geltendem Recht weiterentwickeln würde, kann nicht sicher vorausgesagt werden. Aber selbst wenn sich der Prozess mit der gleichen Dynamik wie in den letzten Jahren fortsetzen würde, könnte die kurzfristige Angleichung nicht erreicht werden.“ (Deutscher Bundestag 2017)

Da das Gesetz trotz dieses breit geteilten Befundes dennoch verabschiedet wurde, spiegelt sich das geringere Arbeitsentgelt somit ab 2025 eins zu eins und seit 2019 teilweise in den Rentenanwartschaften wider. Das Problem ist: Der pauschalen Umwertung nach Anlage 10 SGB VI wurde und wird bis heute weder in der medialen noch politischen Debatte besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Sie ist aber für das Ziel gleicher Einkommens- und Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland von immenser Bedeutung, da die ostdeutschen Löhne und Gehälter dadurch in das westdeutsche Lohn- und Gehaltsgefüge „eingepreist“ werden und somit lange Zeit sichergestellt wurde, dass sich die durch wirtschaftsstrukturelle oder qualifikatorische Faktoren erklärbaren Lohn- und Gehaltsunterschiede nicht auf die Höhe der Altersrente auswirken und damit auch in der Rentenphase fortbestehen.

Vor diesem Hintergrund ist es zum einen das Ziel des vorliegenden Beitrages, den aktuellen Stand des Prozesses der Lohn- und Gehaltskonvergenz auf Basis der Daten der Vierteljährlichen Verdiensterhebungen (bis 2021) sowie der Verdiensterhebung (ab 2022) des Statistischen Bundesamtes entlang verschiedener Branchen und Wirtschaftsbereiche aufzuzeigen. Dabei liegt der Fokus darauf, die Einkommen von statistisch möglichst ähnlichen Arbeit-

nehmer*innen in Ost- und West miteinander zu vergleichen (Abschnitt 5). Im Anschluss daran wird der Frage nachgegangen, ob die vorzeitige Angleichung der aktuellen Rentenwerte zwischen Ost- und Westdeutschland tatsächlich ein Hinweis darauf ist, dass der seit Inkrafttreten des Rentenüberleitungs-Abschlussgesetzes eingeschlagene Weg zur künstlichen Vereinheitlichung des Rentenrechts in eine Erfolgsgeschichte mündet, d.h. keine breiten Benachteiligungen ostdeutscher Versicherter mit sich bringt. Anders gewendet stellt sich die Frage, ob der Wegfall der pauschalen Umwertung dazu führt, dass zumindest ein Teil der ostdeutschen Beschäftigten mittelfristig geringere Rentenanwartschaften aufbaut, als dies vor der gesetzlichen Neuregelung der Fall war. Dazu werden für vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmer*innen in verschiedenen Branchen Modellrechnungen durchgeführt, die die Auswirkungen der bereits im Vollzug befindlichen schrittweisen Reduzierung der pauschalen Umwertung aufzeigen (Abschnitt 6). Der Beitrag beginnt jedoch mit einem Überblick über die früheren bzw. noch bestehenden Unterschiede im Rentenrecht und die politischen Diskussionen im Vorfeld der Verabschiedung des Rentenüberleitungs-Abschlussgesetzes (Abschnitte 2 und 3). In Abschnitt 4 findet sich zudem eine kurze Darstellung des Forschungsstandes zur Entstehung und Persistenz der Lohn- und Gehaltsunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland (Abschnitt 4).

2 Warum wurden bzw. werden die Renten in Ost- und Westdeutschland nach unterschiedlichen Regeln berechnet?

Die Schaffung rentenrechtlicher Sonderregelungen war zum Zeitpunkt der deutschen Wiedervereinigung notwendig, weil es aufgrund der erheblichen wirtschaftlichen Diskrepanzen zwischen Ost- und Westdeutschland nicht möglich war, ein gangbares Rentenüberleitungsverfahren auf Basis gesamtdeutscher Rechengrößen zu entwickeln, das die ostdeutschen Beitragszahler*innen weitestgehend gerecht in das westdeutsche Alterssicherungssystem überführt hätte (erste Gerechtigkeitsdimension) und überdies eine gerechte Einkommensrelation zwischen ostdeutschen Rentner*innen und ostdeutschen Beitragszahler*innen auf der anderen Seite sicherstellen konnte (zweite Gerechtigkeitsdimension). In Bezug auf die erste Gerechtigkeitsdimension war eine direkte Eins-zu-eins-Überleitung der

ostdeutschen Versicherten in das westdeutsche Einkommensgefüge aufgrund des deutlich geringeren Einkommensniveaus in Ostdeutschland nicht möglich, da die ostdeutschen Beitragszahler*innen in diesem Fall erheblich weniger Entgeltpunkte und damit auch geringere Rentenanwartschaften erworben hätten als die Arbeitnehmer*innen in Westdeutschland (Hoenig 2013; Jansen 2016, 2017). Stattdessen wurden sogenannte Entgeltpunkte (Ost) eingeführt, die, wie einleitend skizziert, bis einschließlich 2022 für die Berechnung der Altersrente aus ostdeutschen Rentenanwartschaften herangezogen wurden. Diese wurden ermittelt, indem die in Ostdeutschland erzielten Arbeitsentgelte zunächst mit einem gesetzlich festgelegten pauschalen Umwertungsfaktor, der der durchschnittlichen Einkommensdifferenz zwischen Ost- und Westdeutschland im jeweiligen Referenzjahr entspricht, multipliziert und dann ins Verhältnis zum westdeutschen Durchschnittseinkommen des entsprechenden Jahres gesetzt werden.

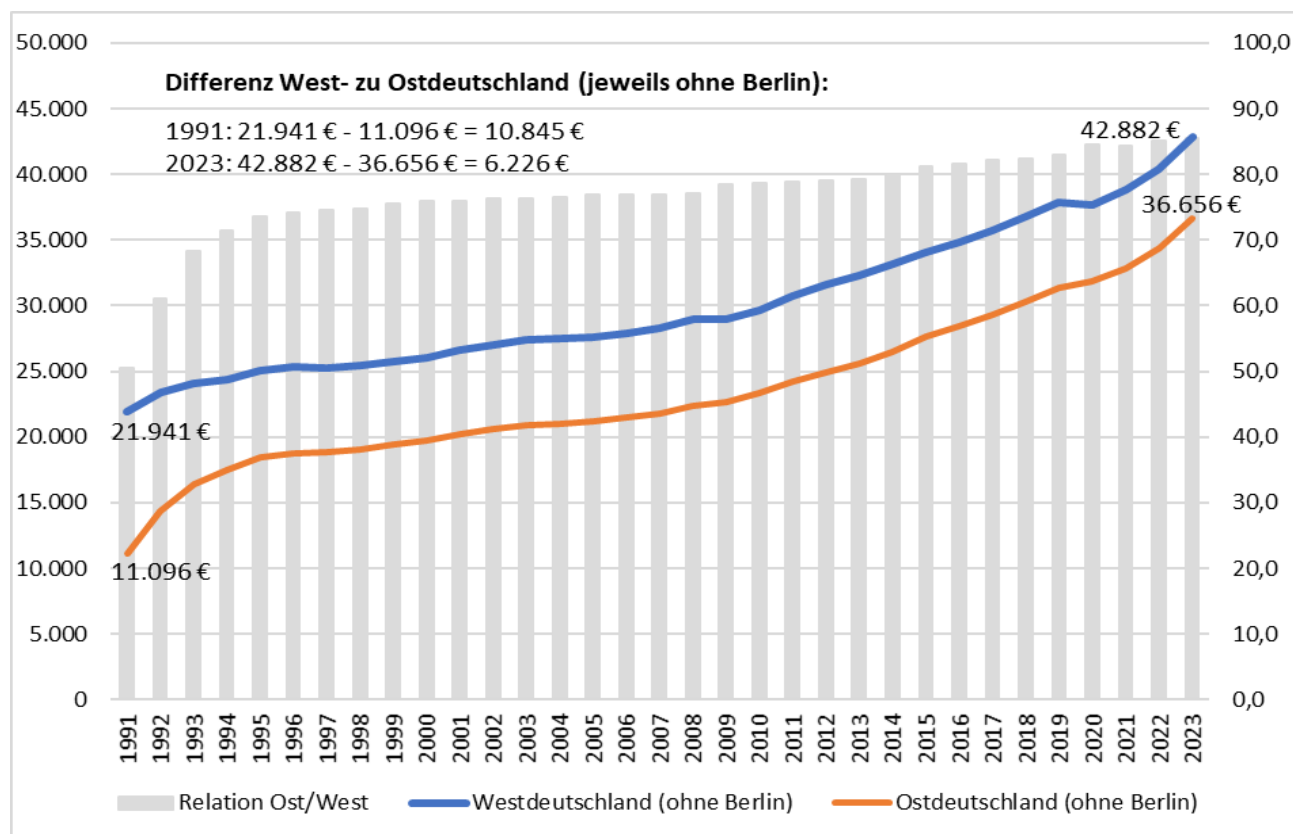
Der niedrigere aktuelle Rentenwert (Ost) adressiert die zweite Gerechtigkeitsdimension zwischen

ostdeutschen Beitragszahler*innen und ostdeutschen Rentner*innen. Mit Einführung des aktuellen Rentenwertes (Ost) sollte erreicht werden, dass das Verhältnis von Renten und Löhnen in den neuen Bundesländern dem der alten Bundesländer entspricht (Deutscher Bundestag 1991).

Die Ermittlung der Entgeltpunkte (Ost) sowie die Bestimmung eines geringeren aktuellen Rentenwertes (Ost) sollte dabei so lange nach eigenen Regeln erfolgen, wie es eine Divergenz zwischen den in Ost- und in Westdeutschland realisierten durchschnittlichen Arbeitsentgelten gibt. Das dies 2018 noch der Fall war, zeigt Abbildung 1. So erreichte das durchschnittliche Bruttolohn- und Gehaltsniveau 2018 in Ostdeutschland nur 82,4 Prozent des entsprechenden westdeutschen Wertes. Absolut entspricht dies einer Differenz von 6.468 € im Jahr. Die Diskrepanz zwischen Ost- und Westdeutschland hat sich zudem in der Zeit nach 2023 nicht nennenswert reduziert und betrug im Jahr 2023 noch immer 6.226 €. Damit erreichen die ostdeutschen Löhne und Gehälter aktuell im Durchschnitt 85,5 Prozent des westdeutschen Niveaus.

Abbildung 1: Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter in Ost- und Westdeutschland; 1991 – 2023

Angaben in absoluten Zahlen (rechte Spalte in Prozent)



Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder 2024; eigene Berechnungen

Um zu verstehen, warum es trotz bestehender Lohn- und Gehaltsunterschiede zur Verabschiedung des Rentenüberleitungs-Abschlussgesetzes kam, lohnt sich ein kurzer Rückblick auf die politische Debatte rund um die Vereinheitlichung des Rentenrechts.² Bereits seit Mitte der 2000er Jahre wurde vor allem von politischen Akteur*innen aus Ostdeutschland immer wieder die Forderung laut, die aktuellen Rentenwerte zeitnah anzugleichen, um auf diese Weise gleiche Lebensleistungen mit einer identischen Rentenleistung zu honorieren.³ Paradox an dieser Forderung war erstens, dass der aktuelle Rentenwert (Ost), wie skizziert, nie dazu gedacht war, Gerechtigkeitsproblematiken zwischen Ost- und Westdeutschland auszugleichen, sondern die Relation zwischen ostdeutschen Beitragszahler*innen und Rentner*innen adressierte. Zudem wurde ausgehend von einem in der ostdeutschen Bevölkerung stark ausgeprägten Gefühl der Benachteiligung ein Gerechtigkeitsdefizit konstruiert, das objektiv aufgrund der parallel geltenden Umwertung der ostdeutschen Jahresentgelte zumindest im Rentenrecht nie existierte. Bis heute ist das Gegenteil der Fall: Der geringere aktuelle Rentenwert (Ost) wird zumindest bei identischen Bruttojahresentgelten durch die Umwertung der Einkommen überkompensiert.

Dessen ungeachtet hatte sich bis 2016 eine breite Koalition politischer Akteur*innen auf Bundes- und Landesebene mit dem Ziel gebildet, die Unterschiede im Rentenrecht zeitnah zu nivellieren. In erster Linie begründet wurde dies mit Verweis auf die unterschiedliche Wirtschaftsstruktur. Demnach spiegeln die weiterhin beobachtbaren Differenzen im Lohn- und Gehaltsniveau vor allem Unterschiede in der Wirtschafts- und Tätigkeitsstruktur und damit Produktivitätsunterschiede zwischen Ost- und West-

deutschland wider, die auch zwischen westdeutschen Landesteilen existieren, sodass der Konvergenzprozess trotz weiterhin beobachtbar Lohn- und Gehaltsdifferenzen als abgeschlossen angesehen werden kann (Schott 2017; Steffen 2015). Dies bedeutete in der Konsequenz allerdings, dass sich die Angleichung des Rentenrechts nicht auf den aktuellen Rentenwert (Ost) beschränken konnte, sondern auch die pauschale Umwertung einschließen musste, da der Gesetzgeber aufgrund des Gebotes der Rechtseinheit dann zu einer vollständigen Rechtsangleichung verpflichtet ist, wenn sich die in Ostdeutschland realisierten Arbeitsentgelte an das westdeutsche Niveau angeglichen haben (Hoenig 2013).

3 Was hat sich durch das Rentenüberleitungsabschlussgesetz verändert?

Vor dem Hintergrund der im vorangegangenen Abschnitt skizzierten politischen Debatten und Begründungszusammenhänge sah das Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz folgerichtig eine vollständige Rechtsangleichung vor. Neben dem aktuellen Rentenwert (Ost) sowie dem Umwertungsfaktor wurden auch die Bezugsgröße⁴ sowie die Beitragsbemessungsgrenze vereinheitlicht. Für die Beschäftigten in Ostdeutschland sind vor allem die ersten beiden Rechengrößen von Bedeutung. Die Rechtsvereinheitlichung erfolgt in sieben Schritten zwischen 2018 und 2024 (Tabelle 1). In einem ersten Schritt wurde der aktuelle Rentenwert (Ost) zum 01. Juli 2018 auf 95,8 % des aktuellen Rentenwertes (West) angehoben.⁵ Die anderen drei Rechengrößen wurden dann in einem entsprechenden Verhältnis zum 01. Januar 2019 erhöht (Bezugsgröße, Beitragsbemessungs-

² Eine detaillierte Darstellung der politischen Diskussion in Hinblick auf die Angleichung des Rentenrechts findet sich bei Hoenig 2013 sowie Jansen 2016.

³ Kritisiert wurde in diesem Kontext auch die Ungleichbehandlung bei pauschal bewerteten Versicherungszeiten, wie die Anrechnung von Kindererziehungszeiten oder Zeiten der ehrenamtlichen Pflege, die im Osten mit niedrigeren Rentenanwartschaften einhergehen als im Westen (Schott 2017).

⁴ Bei der Bezugsgröße handelt es sich um eine dynamische Rechengröße im Sozialrecht, aus der andere Werte abgeleitet werden, die für die Leistungsberechnung in verschiedenen Sozialversicherungszweigen bedeutsam sind. Die Bezugsgröße orientiert sich am durchschnittlichen Arbeitsentgelt aller Rentenversicherten in Westdeutschland des vorvergangenen Jahres (für

2024 also an 2022). Sie beträgt 2024 jährlich 42.420 € und monatlich 3.535 €. Hiervon abweichend existiert auch (noch) eine Bezugsgröße Ost, die dem niedrigeren Einkommensniveau in Ostdeutschland Rechnung trägt. Sie liegt 2024 bei 41.580 € im Jahr und monatlich bei 3.465 €. Die geringe Diskrepanz zwischen den Bezugsgrößen in Ost- und Westdeutschland ist auf die Angleichungsregelungen des Rentenüberleitungs-Abschlussgesetzes zurückzuführen.

⁵ Es wird zudem in jedem Jahr ein Günstigkeitsvergleich vorgenommen: Sofern der aktuelle Rentenwert (Ost) aufgrund einer positiveren Lohnentwicklung stärker steigt als im Gesetz angenommen, wird der höhere Wert als neuer aktueller Rentenwert (Ost) festgesetzt. Dies war bislang aber noch nicht der Fall.

grenze) bzw. abgesenkt (pauschale Umwertung nach Anlage 10 SGB VI).

Tabelle 1: Anpassung des aktuellen Rentenwertes (Ost) sowie des Umwertungsfaktors an die westdeutschen Rechengrößen

	Aktueller Rentenwert (Ost) in Prozent vom aktuellen Rentenwert * Anpassung jeweils zum 01.07. des jeweiligen Jahres	Umwertungsfaktor nach Anlage 10 SGB VI Anpassung jeweils zum 01.01. des Folgejahres
2018	95,8	-
2019	96,5	1,0840
2020	97,2	1,0700
2021	97,9	1,0560
2022	98,6	1,0420
2023	99,3	1,0280
2024	100,0	1,0140
2025	100,0	1,0

* Die vollständige Angleichung der aktuellen Rentenwerte Ost und West wurde bereits zum 01.07.2023 erreicht.

Quelle: Schott 2017; Anlage 10 SGB VI.

In sechs weiteren, jeweils gleich großen Schritten wurden bzw. werden die Verhältnisse in jedem Jahr bis einschließlich 2024 jeweils um 0,7 Prozentpunkte angehoben (aktueller Rentenwert (Ost)) bzw. um 1,4 Prozentpunkte abgesenkt (pauschaler Umwertungsfaktor nach Anlage 10 SGB VI). Dies gilt in gleicher Weise für die Bezugsgröße sowie die Beitragsbemessungsgrenze (Ost), die wie der pauschale Umwertungsfaktor zum 01. Januar des jeweiligen Jahres ansteigen (Schott 2017).

4 Forschungsstand zum Prozess der Lohn- und Gehaltskonvergenz

Die Implementierung des Rentenüberleitungs-Abschlussgesetzes gründete auf der Annahme, dass die weiterhin bestehenden Lohn- und Gehaltsdifferenzen erklärbar sind, d.h. sich in erster Linie aus Unterschieden in der Wirtschafts- und Qualifikationsstruktur ergeben. Diese Annahme wird im Folgenden auf Basis einer Literaturanalyse einer genaueren Prüfung unterzogen. Im Ergebnis zeigt sich, dass vor

allem drei Begründungen für die deutlichen Unterschiede im Bruttoentgeltniveau zwischen Ost- und Westdeutschland angeführt werden, die sich wiederum drei theoretischen Typen regionaler Lohndifferenzen zuordnen lassen:

1. Regionale Lohndifferenzen aufgrund von Unterschieden in der Wirtschaftsstruktur und damit verbundenen Unterschieden in Hinblick auf die realisierte Arbeitsproduktivität je Arbeitnehmer*in (sektorale Lohndifferenzierung).
2. Regionale Lohndifferenzen aufgrund von Unterschieden in der Wirtschaftsstruktur und damit verbunden Unterschieden in den Tätigkeitsniveaus der Beschäftigten (tätigkeitsbezogene Lohndifferenzierung).
3. Regionale Lohnunterschiede aufgrund von Unterschieden in der Durchsetzungsfähigkeit der tarifpolitischen Akteur*innen. Für die gleichen Tätigkeiten werden bei gleichem Qualifikationsniveau der Beschäftigten unterschiedliche Löhne und Gehälter gezahlt (machtpolitische Lohndifferenzierung).

Im Folgenden wird nun der Forschungsstand zu den drei theoretischen Typen in gebotener Kürze dargestellt.

4.1 Sektorale Lohndifferenzen

In zahlreichen Studien wird auf eine niedrigere Arbeitsproduktivität in Ostdeutschland verwiesen. So zeigt Ragnitz (2024) in einer aktuellen Studie, dass die ostdeutsche Wirtschaft 2023 nur 87 Prozent der durchschnittlichen westdeutschen Arbeitsproduktivität erreicht. Als Begründung werden vor allem Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur angeführt (Belitz et al. 2019; Jansen 2016; Mertens und Müller 2022; Ragnitz 2024). Unter den Begriff Wirtschaftsstruktur lassen sich dabei erstens Unterschiede in der Branchenstruktur fassen. Besonders frappierend sind die Unterschiede dabei im Verarbeitenden Gewerbe, da in Ostdeutschland vor allem wertschöpfungsarme und damit einkommensschwächere Wirtschaftszweige, wie das Nahrungs- und Genussmittelgewerbe oder die Metallbearbeitung, hohe Beschäftigtenanteile aufweisen, während einkommensstarke Unterbranchen wie der Fahrzeug- oder der Maschinenbau im Osten insgesamt eher schwächer vertreten sind als im Westen (Jansen 2016;

Ragnitz 2024). Unter dem Oberbegriff der Wirtschaftsstruktur werden zweitens Unterschiede in Hinblick auf die Betriebsgröße diskutiert, wobei die Wirtschaftsstruktur im Osten als deutlich kleinbetrieblicher charakterisiert wird als im Westen (Jansen 2016; Kluge und Weber 2016; Krippendorf et al. 2015; Ragnitz 2024). Laut Ragnitz (2024) weisen kleinere Industriebetriebe schon allein aufgrund fehlender Größe und der damit einhergehenden Tatsache, dass die Ausnutzung von Größenvorteilen in der Produktion nicht möglich ist, eine geringere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit auf als Großbetriebe. Und da in Ostdeutschland nur elf Prozent der Industriebeschäftigten in sehr großen Betrieben mit 1.000 und mehr Beschäftigten tätig sind (in Westdeutschland sind es demgegenüber 31 Prozent), folgt hieraus unmittelbar, dass auch das Produktivitäts- und damit auch das Lohn- und Gehaltsniveau insgesamt geringer ausfällt.

4.2 Tätigkeitsbezogene und qualifikatorische Lohndifferenzen

In vielen Publikationen wird darauf verwiesen, dass ein größerer Anteil der Arbeitnehmer*innen in Ostdeutschland in untere Leistungsgruppen eingruppiert ist, während sich in Westdeutschland ein größerer Anteil den oberen Leistungsgruppen 1 und 2 zuordnen lässt (Jansen 2016, 2017, 2021; Krippendorf et al. 2015; Ragnitz 2024).⁶ Die unterschiedliche Verteilung auf die fünf Leistungsgruppen wird vor allem damit erklärt, dass im Rahmen der Umstrukturierung des Produzierenden Gewerbes in den ersten Jahren nach der deutschen Wiedervereinigung der Großteil der ostdeutschen Unternehmen an westdeutsche Unternehmen oder ausländische Investoren verkauft wurde (Jansen 2016). Im Zuge dieser industriellen Neuordnung hätten sich sogenannte Satellitendistrikte herausgebildet, denen vornehmlich ausführende Tätigkeiten und Zulieferfunktionen zugeordnet wurden, nicht aber sogenannte „Headquarter-Funktionen“ wie zum Beispiel Strategische

Planung, Forschung und Entwicklung, Human-Resource-Management oder das zentrale Management (Jansen 2016, 2021; Krippendorf et al. 2015; Ragnitz 2024). Hierzu muss allerdings angemerkt werden, dass sich die bislang referierten Befunde auf die Qualifikations- und Tätigkeitsstruktur im Verarbeitenden Gewerbe in Ostdeutschland beschränken und sich das Bild anders darstellen kann, wenn entsprechende Analysen für die Gesamtwirtschaft in Ost- und Westdeutschland durchgeführt werden. Diesbezüglich zeigen Müller et al. (2018) mit Daten des IAB-Betriebspanels und auf Basis des von der Bundesagentur für Arbeit verwendeten Anforderungsniveaus der Tätigkeiten (vgl. dazu auch Fußnote 8), dass der Anteil der Tätigkeiten, die keine Berufsausbildung erfordern, in ostdeutschen Betrieben mit 16 Prozent bedeutend geringer ist als in westdeutschen Betrieben, wo der entsprechende Anteil bei 25 Prozent liegt. Demgegenüber liegt der Anteil der Tätigkeiten, die eine Berufsausbildung erfordern, in Ostdeutschland mit 64 Prozent im Durchschnitt um knapp acht Prozentpunkte über dem entsprechenden Anteilswert in Westdeutschland (56 Prozent). Auch der Anteil der Tätigkeiten, für die ein Hochschulabschluss benötigt wird, ist in ostdeutschen Betrieben (14 Prozent) um einen Prozentpunkt höher als in westdeutschen (Müller et al. 2018). Dies bedeutet in der Konsequenz, dass sich Unterschiede in Hinblick auf die qualifikatorische Komposition der Arbeitnehmer*innen vor allem bei Betrachtung von Wirtschaftszweigen des Verarbeitenden Gewerbes zeigen, während für die Dienstleistungsbranchen angenommen werden kann, dass das Anforderungsniveau in Ostdeutschland im Durchschnitt etwas höher als in Westdeutschland ist.

⁶ Der Terminus der Leistungsgruppen findet sich in den Publikationen des Statistischen Bundesamtes. Der Leistungsgruppe 1 werden Arbeitnehmer*innen in leitender Stellung mit Aufsichts- und Dispositionsbefugnissen zugeordnet. In dieser obersten Leistungsgruppe befinden sich zudem Arbeitnehmer*innen, deren Tätigkeiten umfassende kaufmännische oder technische Fachkenntnisse erfordern, die in der Regel nur durch ein Hochschulstudium erworben werden können. In Leistungsgruppe 2 werden Beschäftigte mit sehr schwierigen, komplexen oder vielgestaltigen Tätigkeiten eingeordnet, für die nicht nur eine abgeschlossene Berufsausbildung, sondern zudem mehrjährige Berufserfahrung und spezielle Fachkenntnisse erforderlich sind. In Leistungsgruppe

3 befinden sich Arbeitnehmer*innen mit schwierigen Fachtätigkeiten, für deren Ausübung eine abgeschlossene Berufsausbildung erforderlich ist. Angelernte Arbeitnehmer*innen mit überwiegend einfachen Tätigkeiten werden der Leistungsgruppe 4 zugeordnet. Die für die Ausübung der Beschäftigung notwendigen Fertigkeiten und Kenntnisse werden in der Regel durch eine Anlernzeit von bis zu zwei Jahren erworben. In der untersten Leistungsgruppe 5 befinden sich ungelernte Beschäftigte mit einfachen, schematischen Tätigkeiten, für deren Ausübung weder eine berufliche Ausbildung noch eine längere Anlernphase von mehr als drei Monaten notwendig sind.

4.3 Machtpolitische Lohndifferenzen

Neben Unterschieden in der Tätigkeits- und Wirtschaftsstruktur wird in zahlreichen Studien auf die geringere Durchsetzungsfähigkeit der tariflichen Akteur*innen in Ostdeutschland hingewiesen, die in erster Linie aus einer schwachen Tarifbindung resultiert, welche die Durchsetzung tariflicher Standards erschwere (Ellguth und Kohaut 2022). So fielen 2021 nur 34 Prozent der abhängig Beschäftigten in Ostdeutschland unter den Regelungsbereich eines Flächentarifvertrages. Rechnet man den Anteil der Arbeitnehmer*innen hinzu, deren Arbeits- und Entlohnungsbedingungen über einen Firmentarifvertrag geregelt werden (11 Prozent), so ergibt sich für Ostdeutschland eine Tarifbindung von 45 Prozent der Beschäftigten, während in Westdeutschland 54 Prozent der abhängig Beschäftigten in Unternehmen beschäftigt waren, deren Entgeltstrukturen durch einen Flächen- oder Haustarifvertrag geregelt wurden (ebd.). Die Existenz von Flächen- und Firmentarifverträgen trägt in erheblichem Maße zur Angleichung von (Tarif-)Löhnen und (Tarif-)Gehältern bei. Folgt man den Angaben des WSI (2024), so lag das Tarifniveau in Ostdeutschland 2020 bei 97,9 Prozent des entsprechenden Wertes in Westdeutschland. Dementsprechend haben die Gewerkschaften bei den Tariflöhnen „inzwischen eine weitgehende Angleichung zwischen Ost und West durchsetzen können“ (WSI 2024; Ragnitz 2023). Somit ist der erhebliche Lohnrückstand der ostdeutschen Länder vor allem auf die angesprochene niedrigere Bezahlung in den nicht-tarif gebundenen Betrieben zurückzuführen.

4.4 Zwischenfazit: Das wirtschaftsstrukturelle Begründungsmuster trägt nur bedingt zur Erklärung bei

Es ist deutlich geworden, dass sich ein Teil der Lohn- und Gehaltsdifferenzen zwischen Ost- und Westdeutschland über Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur, bei der durchschnittlichen Betriebsgröße sowie, zumindest gilt dies für das verarbeitende Gewerbe, über Unterschiede in der Qualifikations- und Tätigkeitsstruktur erklären lassen. Dies ist aber nur die eine Seite der Medaille. So zeigen die Ausführungen zu den machtpolitischen Lohndifferenzen, dass

im Bereich der tariflich regulierten Löhne und Gehälter eine vollständige Angleichung nahezu realisiert wurde. Insofern können die skizzierten strukturellen und qualifikatorischen Unterschiede bestehende Differenzen nicht vollständig erklären. Dies zeigen auch Studien, die den Einfluss der regionalen Zugehörigkeit auf die Löhne und Gehälter multivariat, d.h. unter Kontrolle der skizzierten Wirtschaftsstrukturellen Faktoren untersuchen (Jansen 2016, 2017, 2021). Dass „gleiche Arbeit“ in Ost- und Westdeutschland auch gleich entlohnt würde, lässt sich somit „auch heute längst nicht behaupten“ (Ragnitz 2023, S. 3). In den folgenden Abschnitten werden daher die bestehenden Lohn- und Gehaltsdifferenzen zwischen Ost- und Westdeutschland auf Basis statistisch möglichst ähnlicher Arbeitnehmer*innen untersucht. Die Analysen werden dabei getrennt nach Frauen (Abschnitt 5.1) und Männern (Abschnitt 5.2) durchgeführt.

5 Der Prozess der Lohn- und Gehaltskonvergenz zwischen Ost- und Westdeutschland: weiterhin viel Luft nach oben im Verarbeitenden Gewerbe

8

Im Folgenden werden auf Basis der seit 2022 durchgeführten Verdiensterhebung⁷ Lohn- und Gehaltsunterschiede in ausgewählten Branchen analysiert. Verwendet werden Daten aus dem Jahr 2023. Die Analyse beschränkt sich dabei auf die durchschnittlichen Stundenlöhne, da auf diese Weise der immer noch höheren durchschnittlichen Arbeitszeit in Ostdeutschland Rechnung getragen werden kann. Bei einer Betrachtung der Monatseinkommen würden die durchschnittlichen Differenzen im Lohn- und Gehaltsniveau entsprechend geringer ausfallen.

⁷ Die Verdiensterhebung hat im Jahr 2022 die Vierteljährlichen Verdiensterhebungen als Standardberichtsinstrument des Statistischen Bundesamtes zur Einkommensentwicklung in Deutschland abgelöst. Im Gegensatz zu den Vierteljährlichen Verdiensterhebungen, die, wie der

Name schon sagt, im letzten Monat eines Quartals erhoben wurden, wird die Verdiensterhebung nur einmal im Jahr durchgeführt. Stichtag ist hier der April des jeweiligen Jahres (zu der Möglichkeit von Zeitvergleichen sowie weiteren methodischen Aspekten vgl. Infobox 1.)

Infobox 1: Unterschiede zwischen der „Verdienststerhebung“ und den „Vierteljährlichen Verdiensterhebungen“

Im Jahr 2022 hat die neu eingeführte Verdiensterhebung die drei ehemaligen Verdienststatistiken – die Verdienststrukturhebung, die Vierteljährliche Verdiensterhebung sowie die freiwilligen Verdiensterhebungen – abgelöst.

Neben der Umstellung von einem vierteljährlichen auf einen jährlichen Erhebungsturnus ist die größte Veränderung, und damit auch Problematik für die Vergleichbarkeit der Ergebnisse, darin zu sehen, dass die durchschnittlichen Bruttoverdienste nicht mehr nach Leistungsgruppen, sondern nach dem beruflichen Ausbildungsabschluss (Niveau) der Beschäftigten dargestellt werden.

Die neue monatliche Verdiensterhebung erfasst alle Mitarbeiter*innen eines Unternehmens. Dadurch liegen künftig die Einzeldaten von ca. 7 Mio. Beschäftigten vor. Um dies ohne eine Mehrbelastung für die Betriebe umzusetzen, beschränkt sie sich auf Angaben, die ohnehin in der Lohnabrechnung der Betriebe enthalten sind. Dies ist ein weiterer Unterschied zu den früheren Vierteljährlichen Verdiensterhebungen, da in diesen Quartalsbefragungen auch Summen zu der Anzahl der Beschäftigten, ihren Arbeitszeiten und Bruttoverdiensten aus den erfassten Betrieben übermittelt wurden.

Dementsprechend sind die Ergebnisse der Verdiensterhebung nicht voll vergleichbar mit den Arbeitnehmerverdiensten der Vierteljährlichen Verdiensterhebung.

Quelle: Eigene Darstellung.

In der Analyse sind nur in Vollzeit beschäftigte Arbeitnehmer*innen berücksichtigt, um mögliche Verzerrungen durch die niedrigeren Verdienste von in Teilzeit Arbeitenden oder geringfügig Beschäftigten auszuschließen. Zudem erfolgt die Auswertung getrennt nach Frauen und Männern und berücksichtigt damit die Tatsache, dass Frauen für ähnliche Tätigkeiten im Durchschnitt geringer entlohnt werden (Gallego Granados und Wrohlich 2018; Schrenker und Zucco 2020). Schlussendlich werden die Arbeitsentgelte getrennt nach den vier im vorangegangenen Abschnitt skizzierten Anforderungsniveaus der Tätigkeit ausgewiesen, wodurch auch Unterschiede im Tätigkeits- und Qualifikationsprofil der Arbeitnehmer*innen Berücksichtigung finden.⁸ Unterschiede in Bezug auf die Betriebsgröße sowie die Tarifbindung von Beschäftigten können dagegen nicht berücksichtigt werden. Multivariate Analysen von Jansen (2016, 2021) zeigen aber, dass die damit einhergehenden Effekte auf die Entgeltdifferenzen nicht so stark sind, als dass dadurch deskriptive Analysen ohne Berücksichtigung dieser Faktoren obsolet würden.

5.1 Lohn- und Gehaltsdifferenzen zwischen ost- und westdeutschen Frauen

Tabelle 2 stellt die Bruttostundenentgelte von vollzeitbeschäftigten Frauen in ausgewählten Wirtschaftszweigen des Verarbeitenden Gewerbes differenziert nach dem Anforderungsniveau der Tätigkeit dar. Es zeigt sich eine erhebliche Heterogenität, und zwar sowohl zwischen den Wirtschaftszweigen als auch zwischen den Anforderungsniveaus, wobei die im Durchschnitt ausgezahlten Stundenentgelte in Ostdeutschland bis auf eine Ausnahme unter den entsprechenden Werten in Westdeutschland liegen. Dementsprechend kann der Prozess der Lohn- und Gehaltskonvergenz in keinem anderen der hier aufgeführten Wirtschaftszweige des Verarbeitenden Gewerbes als erreicht angesehen werden. Die größten Differenzen zeigen sich dabei bei den mittleren Anforderungsniveaus; aber auch beim höchsten Anforderungsniveau sind die Unterschiede zwischen ost- und westdeutschen Frauen noch beträchtlich – vor allem im Kontrast zu den Ergebnissen für die Gesamtwirtschaft (siehe Tabelle 2, obere Zeilen).

⁸ Es werden vier Anforderungsniveaus unterschieden, die sich an den formalen beruflichen Bildungsabschlüssen orientieren. Das Niveau 1 repräsentiert Helfer*innen, die keine berufliche Ausbildung oder eine einjährige Berufsausbildung haben; Niveau 2 beschreibt Fachkräfte mit einer mindestens zweijährigen Berufsausbildung oder einem berufsqualifizierenden Abschluss an einer Berufsfach- oder Kollegenschule;

Niveaustufe 3 umfasst Spezialist*innen, d.h. Personen mit einer Meister- oder Techniker Ausbildung bzw. mit einem weiterführenden Fachschul- oder Bachelorabschluss; Expert*innen finden sich auf Niveaustufe 4. Hier wird ein mindestens vierjähriges abgeschlossenes Hochschulstudium vorausgesetzt.

Die größten Differenzen im Lohn- und Gehaltsniveau zeigen sich im Maschinenbau. Hier erreichen ostdeutsche Frauen, die Fachkrafttätigkeiten (Anforderungsniveau 2) verrichten, gerade einmal 73,8 Prozent des entsprechenden durchschnittlichen Arbeitsstundenentgelts von westdeutschen Frauen. Noch gravierender sind die Differenzen bei den Tätigkeiten, die ein Hochschulstudium erfordern (Anforderungsniveau 4). Hier erreichen im Maschinenbau tätige ostdeutsche Frauen noch nicht einmal 70 Prozent des entsprechenden westdeutschen Niveaus. Geringere Unterschiede zeigen sich demgegenüber in der chemischen Industrie. Hier erreichen ostdeutsche Frauen zwischen 85 und 95 Prozent des entsprechenden westdeutschen Niveaus. Die größte Angleichung findet sich dabei wiederum bei den

Helfertätigkeiten (Anforderungsniveau 1). Hier erzielen ostdeutsche Frauen 94,6 Prozent des westdeutschen Niveaus. Dieses Ergebnis zeigt sich im weit überwiegenden Teil der hier untersuchten Wirtschaftszweige – auch unabhängig vom Geschlecht. Der Grund dafür ist in der Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes im Jahre 2015 sowie in der regelmäßigen Anpassung der Mindestlohnstundensätze zu sehen. Demgegenüber bestehen die größten Differenzen im Lohn- und Gehaltsniveau in der chemischen Industrie auf der Ebene der Fachkräfte mit einer mindestens zweijährigen, in der Regel aber dreijährigen Berufsausbildung.

Tabelle 2: Durchschnittliche Bruttostundenentgelte von in Vollzeit beschäftigten Frauen in ausgewählten Wirtschaftszweigen des Verarbeitenden Gewerbes, differenziert nach Anforderungsniveau, Ost- und Westdeutschland

Angaben in Euro pro Arbeitsstunde

Anforderungsniveau				
	1	2	3	4
Gesamtwirtschaft				
Ost	15,42	18,59	23,28	31,34
West	16,49	21,13	26,34	33,73
Ost/West*	93,5 %	88,0 %	88,4 %	92,9 %
Verarbeitendes Gewerbe insgesamt				
Ost	15,35	17,30	22,98	30,65
West	16,92	22,28	31,04	40,19
Ost/West*	90,7 %	77,6 %	74,0 %	76,3 %
Metallerzeugung und -bearbeitung				
Ost	17,00	21,75	24,76	34,90
West	18,01	26,70	32,72	44,77
Ost/West*	94,4 %	81,5 %	75,7 %	78,0 %
Chemische Industrie				
Ost	16,66	23,45	31,32	39,02
West	17,62	27,40	35,54	44,18
Ost/West*	94,6 %	85,6 %	88,1 %	88,3 %
Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten, elektrischen und optischen Erzeugnissen				
Ost	15,68	18,63	22,92	31,10
West	17,80	23,39	31,42	38,96
Ost/West*	88,1 %	79,7 %	73,0 %	79,8 %
Maschinenbau				
Ost	14,40	18,45	23,12	28,11
West	18,38	24,99	30,69	40,26
Ost/West*	78,4 %	73,8 %	75,3 %	69,8 %

Anforderungsniveau				
	1	2	3	4
Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenmotoren				
Ost	25,58	23,72	32,95	38,05
West	25,15	29,48	38,71	46,07
Ost/West*	101,7 %	80,5 %	85,1 %	82,6 %
Baugewerbe				
Ost	14,45	16,85	21,57	30,68
West	(19,17)	19,84	25,77	33,16
Ost/West*	(75,4 %)	84,9 %	83,7 %	92,5 %

*Anteil des ostdeutschen Stundenlohns am westdeutschen Niveau

Quelle: Verdiensterhebung des Stat. Bundesamtes; eigene Berechnungen; Werte in Klammern: Schätzung aufgrund geringer Fallzahl unzuverlässig.

Vergleicht man die Lohn- und Gehaltsdifferenzen im Verarbeitenden Gewerbe insgesamt mit der Gesamtwirtschaft, wird deutlich, dass der Prozess der Lohn- und Gehaltskonvergenz in den Branchen des Verarbeitenden Gewerbes in deutlich geringerem Maße fortgeschritten ist als in der Gesamtwirtschaft. Dies bedeutet in der Konsequenz, dass die Angleichung im Dienstleistungssektor in deutlich stärkerem Maße fortgeschritten sein muss, als dies im Verarbeitenden Gewerbe der Fall ist, da der Dienstleistungssektor schließlich den komplementären Teil zum Verarbeitenden Gewerbe darstellt.

Dieser Befund gilt dabei nicht nur für die Lohn- und Gehaltsunterschiede zwischen ost- und westdeutschen Frauen, sondern findet sich in gleicher Weise bei den Männern (Tabelle 3 und Tabelle 4). Ein Grund für die weiterhin bestehenden Unterschiede in den Branchen des Verarbeitenden Gewerbes kann darin gesehen werden, dass im Verarbeitenden Gewerbe die in Abschnitt 4 skizzierten Gründe für die Persistenz von Lohn- und Gehaltsdifferenzen in stärkerem Maße wirksam werden, als dies in den Branchen des Dienstleistungssektors der Fall ist. Gegen dieses Argument ist aber einzuwenden, dass die tarifliche Entlohnung im Verarbeitenden Gewerbe in Ostdeutschland mittlerweile weitgehend dem westdeutschen Niveau entspricht, die wirtschaftsstrukturellen und qualifikatorischen Differenzen also offensichtlich nicht als derart gravierend angesehen werden, als dass sie eine Differenzierung der Tariflöhne- und -gehälter zwischen Ost- und Westdeutschland rechtfertigen. Zum anderen erklären die in Abschnitt 4 skizzierten Begründungszusammenhänge nicht bzw. nicht in Gänze die zum Teil noch erheblichen Lohn- und Gehaltsdifferenzen in recht eng

definierten Branchen bzw. Berufsfeldern, wie beispielsweise beim Wirtschaftszweig „Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten, elektrischen und optischen Erzeugnissen“ oder in der Maschinenbaubranche. Vielmehr spiegeln sich hier bei statistisch vergleichbaren Arbeitnehmerinnen (und Arbeitnehmern) in Ost- und Westdeutschland immer noch erhebliche Unterschiede wider, die sich nicht vollends über die Wirtschafts-, Betriebsgrößen- und Qualifikationsstruktur erklären lassen. Genau auf dieser Annahme basierte aber das Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz. Insofern ist an späterer Stelle (Abschnitt 6) vor allem für diese Branchen des Verarbeitenden Gewerbes zu prüfen, ob die Vereinheitlichung des Rentenrechts die Gefahr birgt, dass auf kurze oder sogar mittlere Sicht die jährlichen Rentengegenwerte in Ost- und Westdeutschland und auf lange Sicht dann die Altersrenten (Kumulation der jährlichen Rentengegenwerte) zu ungleicher werdenden Altersrenten führen.

Die Vorrede hat bereits deutlich gemacht, dass der Prozess der Lohn- und Gehaltskonvergenz im Dienstleistungssektor deutlich stärker fortgeschritten ist als im Verarbeitenden Gewerbe. In den öffentlichen, medizinischen und sozialen Dienstleistungssektoren kann er sogar als weitgehend abgeschlossen betrachtet werden. Hier erreichen ostdeutsche Frauen jeweils mindestens 90 Prozent des entsprechenden Lohn- und Gehaltsniveaus von westdeutschen Frauen (Tabelle 3). Zwar zeigen sich durch die Abbildung von durchschnittlichen Bruttostundenlöhnen noch deutlichere Differenzen. Berücksichtigt man jedoch, dass die Arbeitszeiten in den medizinischen und sozialen Dienstleistungen in Ostdeutschland höher als in Westdeutschland sind, ergibt sich bei

Betrachtung von Monats- oder Jahresentgelten ein vergleichbares Lohn- und Gehaltsniveau.⁹ Im Bereich der öffentlichen Verwaltung sowie bei den hochqualifizierten Berufsfeldern im medizinischen Dienstleistungsbereich liegen die durchschnittlichen Bruttostundenentgelte von ostdeutschen Frauen sogar weitgehend über den entsprechenden Werten in

Westdeutschland (Tabelle 3). Für diese Dienstleistungsbereiche erscheint die im Rahmen des Rentenüberleitungs-Abschlussgesetzes getätigte Annahme somit zutreffend. Der Prozess der Lohn- und Gehaltskonvergenz kann hier als abgeschlossen betrachtet werden.

Tabelle 3: Durchschnittliche Bruttostundenentgelte von in Vollzeit beschäftigten Frauen in ausgewählten Wirtschaftszweigen des Dienstleistungssektors, differenziert nach Anforderungsniveau, Ost- und Westdeutschland

Angaben in Euro pro Arbeitsstunde

Anforderungsniveau				
	1	2	3	4
Dienstleistungen insgesamt				
Ost	15,53	18,88	23,36	31,37
West	16,36	20,95	25,75	35,33
Ost/West*	94,9 %	90,1 %	90,7 %	88,8 %
Einzelhandel				
Ost	(14,58)	15,56	20,79	22,02
West	14,65	17,45	23,02	27,21
Ost/West*	(99,5 %)	89,2 %	90,3 %	80,9 %
Verkehr und Lagerei				
Ost	15,21	19,41	22,27	28,94
West	16,02	20,62	26,88	34,89
Ost/West*	94,9 %	94,1 %	82,8 %	83,0 %
Gastgewerbe				
Ost	14,06	15,02	17,40	(23,66)
West	14,29	16,26	20,97	(25,41)
Ost/West*	98,4 %	92,4 %	83,0 %	(93,1 %)
Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen				
Ost	14,82	16,35	20,10	(29,05)
West	15,48	20,28	24,74	35,31
Ost/West*	95,7 %	80,6 %	81,2 %	(82,3 %)
Öffentliche Verwaltung				
Ost	16,94	20,20	26,38	36,17
West	16,88	19,58	25,07	36,47
Ost/West*	100,4 %	103,2 %	105,2	99,2 %
Gesundheitswesen				
Ost	17,22	20,10	20,62	40,91
West	17,69	20,76	22,18	40,17
Ost/West*	97,3 %	96,8 %	93,0 %	101,8
Krankenhäuser				
Ost	17,38	21,97	23,43	41,64
West	18,19	23,15	25,32	40,77
Ost/West*	95,6 %	94,9 %	92,5 %	102,1 %
Pflegeheime				
Ost	17,47	21,80	22,66	29,89
West	(19,33)	23,43	24,01	30,21
Ost/West*	(90,4 %)	93,0 %	94,4 %	98,9 %

⁹ Bei den Männern zeigen sich in beiden Branchen demgegenüber bis heute größere Differenzen, sodass hier noch nicht von einem Ende des Prozesses der Lohn- und Gehaltskonvergenz ausgegangen werden kann.

Anforderungsniveau				
	1	2	3	4
Sozialwesen				
Ost	17,24	21,18	22,30	27,37
West	18,31	22,34	23,53	27,41
Ost/West*	94,2 %	94,8 %	94,8 %	99,9 %

*Anteil des ostdeutschen Stundenlohns am westdeutschen Niveau

Quelle: Verdiensterhebung des Stat. Bundesamtes; eigene Berechnungen; Werte in Klammern: Schätzung aufgrund geringer Fallzahl unzuverlässig.

Insofern besteht auch kein Grund, in diesen Branchen die pauschale Umwertung nach Anlage 10 SGB VI beizubehalten, weil sich dadurch eine nicht begründbare Besserstellung ostdeutscher Arbeitnehmer*innen ergeben würde.

Ein etwas anderes Bild zeigt sich in den anderen vier Dienstleistungsbereichen. Zwar ist auch hier der Prozess der Lohn- und Gehaltskonvergenz weiter fortgeschritten als im Verarbeitenden Gewerbe. Die Unterschiede sind hier aber noch stärker ausgeprägt. Deutliche Unterschiede zeigen sich im Wirtschaftszeug „Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen“, der Branchen mit eher geringem Lohn- und Gehaltsniveau, wie z.B. Call-Center oder das Wach- und Sicherheitsgewerbe umfasst.

Hier zeigen sich vor allem bei den höheren Anforderungsniveaus noch Differenzen von bis zu 20 Prozentpunkten, sodass hier auch bei Berücksichtigung der im Durchschnitt höheren Arbeitszeiten in Ostdeutschland nicht von einer weitgehenden Angleichung der Löhne und Gehälter gesprochen werden kann. In diesen Branchen erscheint das politisch beschlossene Abschmelzen der pauschalen Umwertung nach Anlage 10 SGB VI weniger vertretbar, da die empirisch feststellbaren Lohn- und Gehaltsdifferenzen auch im Jahr 2023 noch erheblich sind und, wie zahlreiche Studien zeigen, nicht vollständig über die in Abschnitt 4 dargestellten Faktoren erklärt werden können (Jansen 2017, 2021; Ragnitz 2024).

5.2 Lohn- und Gehaltsdifferenzen zwischen ost- und westdeutschen Männern

Bei Männern fallen zunächst die zum Teil deutlich höheren Bruttomonatsentgelte im Vergleich zu Frauen ins Auge (Tabelle 4 und Tabelle 5: Durchschnittliche Bruttostundenentgelte von in Vollzeit beschäftigten Männer in ausgewählten Wirtschaftszweigen des Dienstleistungssektors, differenziert nach Anforderungsniveau, Ost- und Westdeutschland). Dieser Befund gilt mit wenigen

Ausnahmen für alle hier aufgeführten Branchen und bei allen Anforderungsniveaus sowie für Ost- wie auch für Westdeutschland. In der Konsequenz bauen ostdeutsche Frauen somit die geringsten Rentenanwartschaften im Vergleich der vier Gruppen auf, da in vielen Branchen auch merkliche Lohn- und Gehaltsdifferenzen zwischen ost- und westdeutschen Frauen existieren.

Wie bei den Frauen kann auch bei den Männern der Konvergenzprozess im Bereich der öffentlichen, medizinischen und sozialen Dienstleistungen als weitgehend abgeschlossen angesehen werden. Im Gegensatz zu den Ergebnissen bei den Frauen übersteigen die Bruttostundenentgelte der ost- diejenigen der westdeutschen Männer allerdings nicht. Dieser Befund gilt für alle Anforderungsniveaus. Ansonsten zeigt sich hier ein ähnlich buntes Bild wie bei den Frauen und somit gibt es auch bei den Männern durchaus „Luft nach oben“, was die Angleichung des Lohn- und Gehaltsniveaus angeht.

Auch bei den Männern zeigen sich die größten Entgeltdifferenzen innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes. Besonders ausgeprägt sind die Differenzen in den Branchen „Metallerzeugung und -bearbeitung“ sowie „Maschinenbau“. Fachkräfte (Anforderungsniveau 2) erreichen in ersterer Branche 79,4 Prozent und in letztgenannter Branche sogar nur 75,9 Prozent des entsprechenden Lohn- und Gehaltsniveaus von westdeutschen Männern. Noch gravierender sind die Unterschiede im Maschinenbau bei der nächsthöheren Tätigkeitsgruppe (Anforderungsniveau 3), in der sich Männer mit einer Meister- oder Technikerausbildung befinden. Hier erreichen ostdeutsche Männer sogar lediglich 72,8 Prozent des westdeutschen Wertes. Im Bereich der Metallerzeugung und -bearbeitung sind es wieder 79,4 Prozent. Im Maschinenbau lassen sich überdies nicht nur die relativ, sondern gemeinsam mit dem Wirtschaftszweig „Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenmotoren“ auch die absolut größten Entgeltdifferenzen ausmachen.

Tabelle 4: Durchschnittliche Bruttostundenentgelte von in Vollzeit beschäftigten Männer in ausgewählten Wirtschaftszweigen des Verarbeitenden Gewerbes, differenziert nach Anforderungsniveau, Ost- und Westdeutschland

Angaben in Euro pro Arbeitsstunde

Anforderungsniveau				
	1	2	3	4
Gesamtwirtschaft				
Ost	16,30	18,57	25,52	35,64
West	17,91	22,80	31,64	42,47
Ost/West*	91,0 %	81,4 %	80,7 %	83,9 %
Verarbeitendes Gewerbe insgesamt				
Ost	17,83	19,40	26,14	36,40
West	20,05	24,88	34,55	45,38
Ost/West*	88,9 %	78,0 %	75,7 %	80,2 %
Metallerzeugung und -bearbeitung				
Ost	19,42	21,64	28,42	(39,64)
West	22,58	27,26	35,81	48,49
Ost/West*	93,6 %	79,4 %	79,4 %	(81,8 %)
Chemische Industrie				
Ost	18,19	25,03	33,36	45,20
West	21,90	29,66	40,14	53,83
Ost/West*	83,1 %	84,4 %	83,1 %	84,0 %
Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten, elektrischen und optischen Erzeugnissen				
Ost	17,75	21,93	27,73	35,94
West	20,23	25,80	34,84	43,77
Ost/West*	87,7 %	85,0 %	79,6 %	82,1 %
Maschinenbau				
Ost	17,03	19,32	25,50	33,80
West	21,24	25,47	35,03	44,84
Ost/West*	80,2 %	75,9 %	72,8 %	75,4 %
Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenmotoren				
Ost	26,75	24,28	34,11	40,07
West	26,83	30,74	41,07	49,37
Ost/West*	99,7 %	79,0 %	83,1 %	81,2%
Baugewerbe				
Ost	15,74	17,60	25,59	37,38
West	17,38	21,07	29,43	39,85
Ost/West*	90,6 %	83,5 %	87,0 %	93,8 %

*Anteil des ostdeutschen Stundenlohns am westdeutschen Niveau

Quelle: Verdiensterhebung des Stat. Bundesamtes; eigene Berechnungen; Werte in Klammern: Schätzung aufgrund geringer Fallzahl unzuverlässig.

Tabelle 5: Durchschnittliche Bruttostundenentgelte von in Vollzeit beschäftigten Männer in ausgewählten Wirtschaftszweigen des Dienstleistungssektors, differenziert nach Anforderungsniveau, Ost- und Westdeutschland

Angaben in Euro pro Arbeitsstunde

Anforderungsniveau				
	1	2	3	4
Dienstleistungen insgesamt				
Ost	15,59	18,38	25,22	35,33
West	16,81	21,97	30,69	41,66
Ost/West*	92,7 %	83,7 %	82,2 %	84,8 %
Einzelhandel				
Ost	13,92	16,35	21,74	/
West	15,61	18,97	25,31	33,87
Ost/West*	89,2 %	86,2 %	85,9	/
Verkehr und Lagerei				
Ost	15,76	17,14	25,90	34,58
West	17,20	19,24	31,01	40,83
Ost/West*	91,6 %	89,1 %	83,5 %	84,7 %
Gastgewerbe				
Ost	13,24	14,78	(17,07)	(23,99)
West	14,75	16,92	22,79	(30,12)
Ost/West*	89,8 %	87,4 %	(74,9 %)	(79,7 %)
Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen				
Ost	15,26	17,00	22,18	(27,94)
West	16,75	19,93	28,74	38,18
Ost/West*	91,1 %	85,3 %	77,2 %	(73,2 %)
Öffentliche Verwaltung				
Ost	17,07	19,65	26,71	38,89
West	17,64	20,26	27,00	39,02
Ost/West*	96,8 %	97,0 %	98,9 %	99,7 %
Gesundheitswesen				
Ost	17,81	21,04	22,50	53,41
West	18,11	23,57	24,62	54,90
Ost/West*	98,3 %	89,3 %	91,4 %	97,3 %
Krankenhäuser				
Ost	17,77	21,77	24,35	56,32
West	18,63	24,47	27,60	55,81
Ost/West*	95,4 %	89,0 %	88,2 %	100,9 %
Pflegeheime				
Ost	17,45	19,85	21,89	31,40
West	18,43	22,84	26,50	32,23
Ost/West*	94,7 %	86,9 %	82,6 %	97,4 %
Sozialwesen				
Ost	17,81	20,30	22,75	26,67
West	17,10	22,27	24,68	31,22
Ost/West*	104,2 %	91,2 %	92,2 %	85,4 %

*Anteil des ostdeutschen Stundenlohns am westdeutschen Niveau

Quelle: Verdiensterhebung des Stat. Bundesamtes; eigene Berechnungen; Werte in Klammern: Schätzung aufgrund geringer Fallzahl unzuverlässig.

So verdienen in Vollzeit beschäftigte westdeutsche Männer mit Tätigkeiten auf Facharbeiterniveau (Anforderungsniveau 2) im Maschinenbau im Durchschnitt 6,15 € mehr je Arbeitsstunde als vergleichbare ostdeutsche Männer. Legt man jeweils eine

38-Stunden-Woche als Vergleichsmaßstab zugrunde, entspricht dies einer monatlichen Diskrepanz von mehr als 1.000 €. Bei den Männern mit Meister- oder Techniker Ausbildung sind es sogar fast 1.600 €/Monat. Der skizzierte Bereich stellt aber

nicht die Ausnahme, sondern die Regel im Verarbeitenden Gewerbe dar. Mit wenigen Ausnahmen liegen die realisierten Arbeitsentgelte von ostdeutschen Männern nämlich in allen hier aufgeführten Branchen des Verarbeitenden Gewerbes um mehr als 20 Prozentpunkte unter den entsprechenden Vollzeitentgelten pro Arbeitsstunde für westdeutsche Männer. Betrachtet man vor diesem Hintergrund die in Tabelle 1 aufgeführten Werte des Umwertungsfaktors, wird deutlich, dass schon der vom Gesetzgeber für 2019 festgesetzte Wert von 1,0840 in vielen Wirtschaftszweigen nicht ausreicht, um die tatsächliche Diskrepanz zu den westdeutschen Arbeitsentgelten auszugleichen.

Das weitere Abschmelzen bis 2023 hat diese Situation weiter verschlimmert. Dieser Befund gilt in noch stärkerem Maße für die Branchen im Verarbeitenden Gewerbe. Ein Vergleich der durchschnittlichen realisierten Bruttostundenentgelte im Verarbeitenden Gewerbe und in der Gesamtwirtschaft zeigt, dass der Prozess der Lohn- und Gehaltskonvergenz zwischen ost- und westdeutschen Männern im Verarbeitenden Gewerbe in geringerem Maße fortgeschritten ist als in der Gesamtwirtschaft. Allerdings sind die Unterschiede nicht so deutlich ausgeprägt, wie es bei den Frauen der Fall ist.

6 Gleiches Rentenrecht, ungleicher werdende Renten?

Vor dem Hintergrund der weiterhin bestehenden Lohn- und Gehaltsdifferenzen zwischen Vollzeitbeschäftigten in Ost- und Westdeutschland wird in diesem Abschnitt der Frage nachgegangen, ob sich durch den politischen Vereinheitlichungsprozess im Rahmen des Rentenüberleitungs-Abschlussgesetzes ein Nachteil für ostdeutsche Arbeitnehmer*innen ergibt. Zur Beantwortung dieser Frage wurden im Rahmen von Modellrechnungen relative Rentengegenwerte für ausgewählte Wirtschaftszweige des Verarbeitenden Gewerbes und des Dienstleistungssektors getrennt nach Frauen und Männern ermittelt.

Als Rentengegenwert wird in den vorliegenden Modellrechnungen der aus dem jährlichen Bruttoerwerbseinkommen resultierende Altersrentenbetrag definiert. Als relativer Rentengegenwert wird das Verhältnis zwischen den Rentengegenwerten in Ost- und Westdeutschland bezeichnet.

Im Ergebnis zeigt sich zweierlei: Zunächst führte nach den Modellrechnungen bereits der erste Vereinheitlichungsschritt im Jahr 2019 dazu, dass Vollzeitbeschäftigte in Ostdeutschland gegenüber 2018 einen geringeren relativen Rentengegenwert erhielten als Vollzeitbeschäftigte in vergleichbaren Tätigkeiten in Westdeutschland. Dies gilt mit der Ausnahme der Öffentlichen Verwaltung für beide Geschlechter und alle dargestellten Branchen (Abbildung 2 und Abbildung 3). So wurde die pauschale Umwertung in diesem ersten Angleichungsschritt um fünf Prozentpunkte reduziert (von rund 1,134 auf 1,084). Die Prozentpunktedifferenz spiegelt sich in einer nahezu Eins-zu-eins-Reduzierung der relativen Rentengegenwerte in Ostdeutschland wider. So erreichte der Rentengegenwert 2018 im Verarbeitenden Gewerbe in Ostdeutschland bei Frauen 81,2 % und bei Männern 80,4 % des entsprechenden westdeutschen Rentengegenwertes; 2019 lagen die jeweiligen Anteilswerte bei 76,6 % (Frauen; - 4,6 Prozentpunkte) bzw. 77,3 % (Männer; - 3,1 Prozentpunkte). Die stärkere Lohn- und Gehaltsdynamik – vor allem bei ostdeutschen Männern – konnte diese, vergleichsweise starke, Reduktion der pauschalen Umwertung somit allenfalls teilweise kompensieren.

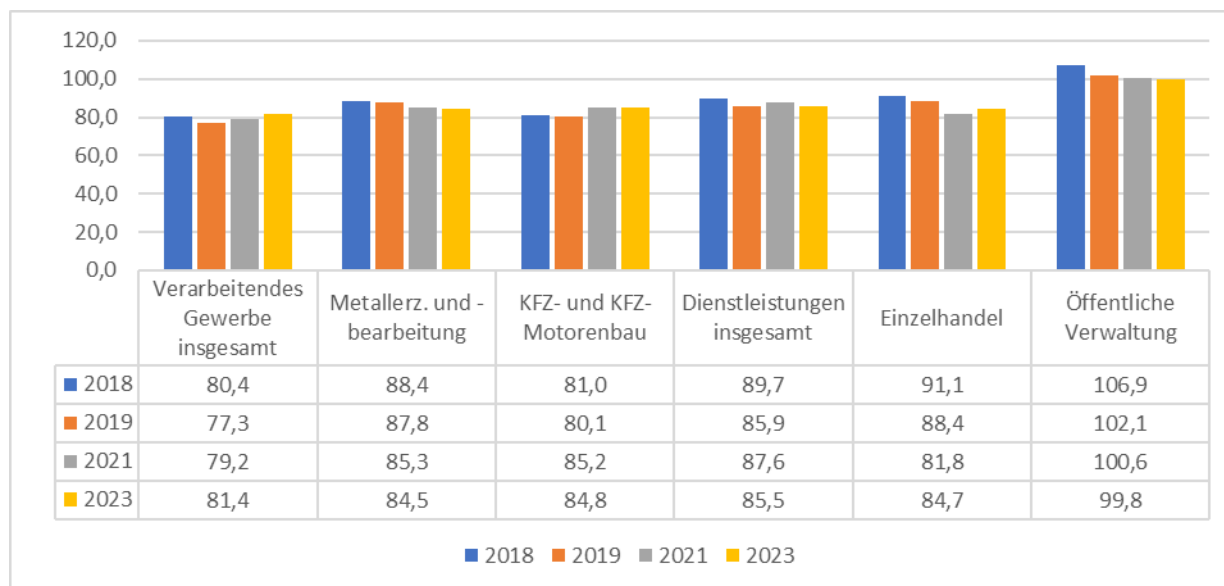
Im Zeitverlauf relativiert sich dieses Bild allerdings ein wenig, zumindest bei Betrachtung der Branchen des Verarbeitenden Gewerbes. So lag der relative Rentengegenwert (Ost) im Kraftfahrzeug- und Kraftfahrzeugmotorenbau bereits im Jahr 2021 (Corona-Jahr) bei Frauen und Männern über dem entsprechenden Wert von 2018. Allerdings spielen hier nicht nur eine stärkere Lohn- und Gehaltsdynamik in Ostdeutschland, sondern auch die Auswirkungen der Corona-Pandemie eine Rolle, da sowohl die Corona-bedingten Umsatzeinbußen als auch die Nutzung der Kurzarbeit in den westdeutschen Betrieben dieser Branche stärker waren als in Ostdeutschland (Statistisches Bundesamt 2021). Insofern verbirgt sich hinter dem starken Anstieg des relativen Rentengegenwertes (Ost) zumindest zum Teil auch ein statistisches Artefakt. Allerdings liegt der entsprechende Anteilswert bei Frauen und Männern auch 2023 mit 84,8 % (Männer) bzw. 88,0 % Frauen mehr oder weniger deutlich über dem Ausgangsniveau von 2018. Zwar ist auch hier aufgrund der Umstellung des Erhebungsturnus keine vollständige Vergleichbarkeit mit den Vorjahreswerten gegeben (vgl. dazu Infobox 1), aber die Tendenz in 2021 und 2023 deutet doch darauf hin, dass im Bereich des Kraftfahrzeug- und Kraftfahrzeugmotorenbaus die

stärkere Lohn- und Gehaltsdynamik in Ostdeutschland zu einer weiteren Angleichung geführt hat und das sukzessive Abschmelzen des Umwertungsfaktors die Rentengegenwerte somit zumindest nicht

ungleicher werden lässt, ohne dass hier im Ansatz von gleichen Löhnen und Gehältern für vergleichbare Tätigkeiten gesprochen werden kann.

Abbildung 2: Relative Rentengegenwerte in ausgewählten Branchen des Verarbeitenden Gewerbes und des Dienstleistungssektors, Männer

Angaben in Prozent



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Verdiensterhebung (für das Jahr 2023) sowie der Vierteljährlichen Verdiensterhebungen (für die Jahre 2018 bis 2021); Zeitreihenbruch zwischen 2021 und 2022 durch Umstellung der Befragung auf eine jährliche Erhebung (siehe Infobox 1).

Dies stellt sich im Bereich „Metallerzeugung und -bearbeitung“ gänzlich anders dar. Hier waren 2018 die Löhne und Gehälter von ost- und westdeutschen Frauen unter Berücksichtigung der pauschalen Umwertung komplett angeglichen. Nach Inkrafttreten des Rentenüberleitungs-Abschlussgesetzes ging die Schere dann allerdings wieder auseinander, sodass sowohl bei Frauen als auch bei Männern der relative Rentengegenwert aktuell deutlich unter den entsprechenden Werten von 2018 liegt.

Das zuletzt skizzierte Bild zeigt sich auch in den aufgeführten Branchen des Dienstleistungssektors: Der relative Rentengegenwert Ost liegt unter den Ausgangswerten des Jahres 2018. Dieser Befund gilt für Frauen und Männer gleichermaßen (Abbildung 2 und Abbildung 3). Im Bereich der Öffentlichen Verwaltung bedeutet ein unter seinem Ausgangsniveau liegender relativer Rentengegenwert Ost allerdings nicht, dass die Altersrenten der ost- und westdeutschen Arbeitnehmer*innen ungleicher geworden sind und perspektivisch noch ungleicher werden. Im Gegenteil: In diesem Wirtschaftszweig hat die

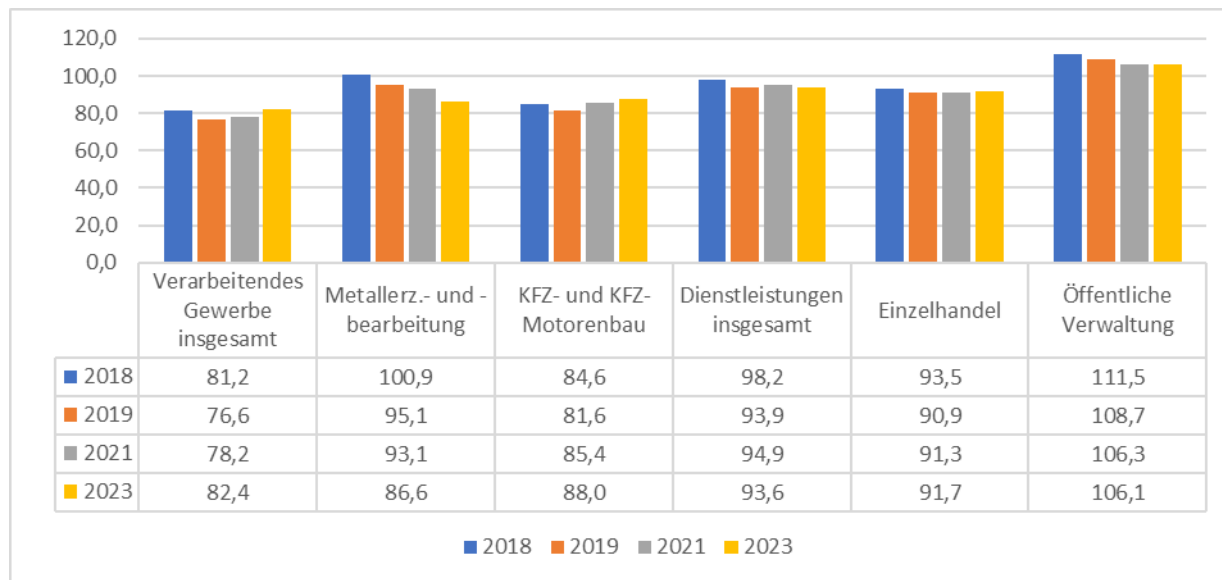
pauschale Umwertung der Löhne und Gehälter die noch bestehenden Lohn- und Gehaltsdiskrepanzen überkompensiert. Folglich konnten ostdeutsche Beschäftigte einen höheren Rentengegenwert pro Beitragsjahr realisieren als westdeutsche. Im Bereich „Öffentliche Verwaltung“ wurden die Löhne und Gehälter zwischen Ost- und Westdeutschland schon in den späten 2000er Jahren vollständig angeglichen, womit das Abschmelzen des Umwertungsfaktors nun zu einer Korrektur der Überkompensation führt. Letzterer Aspekt macht aber auch deutlich, dass der auf Basis aggregierter Lohn- und Gehaltswerte für Ost- und Westdeutschland berechnete pauschale Umwertungsfaktor schon 2018 kein sonderlich zielgenauer Indikator war. So führte er bspw. In den Bereichen des öffentlichen Dienstes, in denen der Konvergenzprozess als abgeschlossen angesehen werden kann, zu deutlichen rentenrechtlichen Vorteilen der ostdeutschen Arbeitnehmer*innen, während er im Verarbeitenden Gewerbe die bestehenden Entgeltdifferenzen nicht ausgleichen konnte. Der Öffentliche Dienst ist aber nur einer von

mehreren Wirtschaftszweigen im Dienstleistungssektor, in denen der Prozess der Lohn- und Gehaltskonvergenz bereits 2018 weitgehend abgeschlossen war und die pauschale Umwertung somit zu einer Überkompensation geführt hat. Mit anderen Worten: Viele im ostdeutschen Dienstleistungssektor

beschäftigte Arbeitnehmer*innen haben für den gleichen oder sogar einen geringeren jährlichen Rentenversicherungsbeitrag einen höheren Rentengegenwert erhalten als statistisch ähnliche Arbeitnehmer*innen in Westdeutschland.

Abbildung 3: Relative Rentengegenwerte in ausgewählten Branchen des Verarbeitenden Gewerbes und des Dienstleistungssektors, Frauen

Angaben in Prozent



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Verdiensterhebung (für das Jahr 2023) sowie der Vierteljährlichen Verdiensterhebungen (für die Jahre 2018 bis 2021); Zeitreihenbruch zwischen 2021 und 2022 durch Umstellung der Befragung auf eine jährliche Erhebung (siehe Infokasten).

Dies entspricht nicht der ursprünglichen Idee der pauschalen Umwertung und so ist es mit Blick auf große Teile des ostdeutschen Dienstleistungssektors auch folgerichtig, dass die Umwertung im Zuge des Rentenüberleitungs-Abschlussgesetzes sukzessive abgeschmolzen wurde. Im Gegensatz dazu war und ist der Prozess der Lohn- und Gehaltskonvergenz in vielen Branchen des Verarbeitenden Gewerbes sowie in einigen Branchen des Dienstleistungssektors (noch) nicht abgeschlossen, sodass der sukzessive Wegfall der pauschalen Umwertung hier dafür sorgt, dass die betroffenen Arbeitnehmer*innen für eine vergleichbare Tätigkeit perspektivisch noch geringere Rentengegenwerte erhalten als statistisch ähnlich Beschäftigte in Westdeutschland. Für Arbeitnehmer*innen im Verarbeitenden Gewerbe in Ostdeutschland drohen die Altersrenten – je nach Dynamik der Lohn- und Gehaltsentwicklung – ungleicher zu werden, als dies vor Inkrafttreten des Rentenüberleitungs-Abschlussgesetzes der Fall war. Dieses Resümee ist ein wirkliches Dilemma für den

Gesetzgeber, der 2018 im Grunde die sprichwörtliche Wahl zwischen dem „Regen“ (Beibehaltung der „Überkompensation“ in vielen Branchen des Dienstleistungssektors) und der „Traufe“ (sinkende relative Rentengegenwerte und damit steigende Ungleichheiten beim Alterseinkommen in vielen Branchen des Verarbeitenden Gewerbes) hatte.

7 Fazit: Das Bild ist bunt und das Dilemma groß

Zusammenfassend zeigen die Ausführungen zu den Lohn- und Gehaltsunterschieden zwischen ost- und westdeutschen Frauen und Männern das gesamte Dilemma bei der Frage nach einem gangbaren Weg zur politischen Angleichung des Rentenrechts zwischen Ost- und Westdeutschland auf. So lässt sich auf der einen Seite nicht mehr pauschal zeigen, dass statistisch vergleichbare Arbeitnehmer*innen in

Ostdeutschland bei gleicher Tätigkeit weniger verdienen als ihre Kolleg*innen in Westdeutschland. Vielmehr gibt es mittlerweile viele, auch sehr beschäftigungsstarke, Wirtschaftszweige im Dienstleistungssektor, in denen der Prozess der Lohn- und Gehaltskonvergenz als abgeschlossen angesehen werden kann. Für diese Branchen bzw. die darin beschäftigten Arbeitnehmer*innen führt die Angleichung des Rentenrechts im Allgemeinen und der Wegfall der pauschalen Umwertung nach Anlage 10 SGB VI im Speziellen somit nicht zu einer Schlechterstellung gegenüber vergleichbaren Beschäftigten in Westdeutschland. Folglich führt auch die Rentenangleichung hier nicht zu ungleicher werdenden Altersrentenanwartschaften. Auf der anderen Seite verbleiben vor allem im Verarbeitenden Gewerbe weiterhin deutliche Unterschiede im Lohn- und Gehaltsniveau zwischen Ost und West, die sich, wenn überhaupt, im Zeitverlauf nur sehr langsam auflösen werden. Das Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz basierte aber auf der Annahme, dass der Prozess der Lohn- und Gehaltskonvergenz als weitgehend abgeschlossen angesehen werden kann, d.h. dass statistisch ähnliche Arbeitnehmer*innen auch vergleichbare Löhne und Gehälter realisieren – und zwar in allen Branchen und nicht nur im Dienstleistungssektor. Dass dies zumindest im Verarbeitenden Gewerbe noch nicht der Fall ist, konnte bereits in zahlreichen Studien vor und nach Inkrafttreten des Gesetzes gezeigt werden und bestätigt sich auch hier.

Eine gangbare Möglichkeit, um dieses Dilemma aufzulösen, hätte in einer nach Branchen differenzierten Übergangsregelung bestanden. Dies hätte jedoch zu einem erheblichen und sicherlich schwerlich zu vertretenden administrativen Mehraufwand bei der Deutschen Rentenversicherung geführt; darüber hinaus, und vorrangig, wäre eine ganz neue Datenbasis zur Berechnung der Altersrenten erforderlich gewesen. So ist es für die Rentenberechnung unerheblich, in welcher Branche die Arbeitnehmer*innen beschäftigt sind. Von Relevanz ist nur, dass Sozialversicherungsbeiträge entrichtet werden und, zumindest bis einschließlich 2024, ob die Beitragszahlung in Ost- oder Westdeutschland erfolgte. Die Branche wird dementsprechend bei der Meldung zur Sozialversicherung nicht so erfasst, wie es für eine differenzierte Berechnung der Rentenansprüche nach Wirtschaftszweigzugehörigkeit vonnöten wäre.

Vor diesem Hintergrund war die gewählte ganzheitliche „Entweder-Oder-Lösung“ sicherlich der

gangbarste und praktischste Weg und insofern setzt das Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz auch einen guten Schlusspunkt unter das skizzierte Dilemma. Dennoch wäre es möglich gewesen, den Übergangszeitraum bis zur vollständigen Rechtsangleichung weiter zu strecken und damit das Abschmelzen des Umwertungsfaktors zu verlangsamen. Zwar wurde der Übergangszeitraum entgegen dem ersten Gesetzentwurf, der eine relative kurzfristige Angleichung vorsah, noch einmal deutlich verlängert. Es zeigt sich aber heute, dass selbst der neu anvisierte Zeitraum von 2019 bis 2025 nicht ausreicht. Daraus ergibt sich nun die Gefahr, dass die Vereinheitlichung des Rentenrechts und vor allem das starke Abschmelzen der pauschalen Umwertung zu einer höheren Ungleichheit bei den Altersrenten führt – zumindest in den Branchen, in denen die Lohn- und Gehaltsdifferenzen zwischen Ost- und Westdeutschland noch sehr merklich sind. Vor allem hier ist die Angleichung des Rentenrechts somit eher Drama als Erfolgsstory.

Um das verbleibende Dilemma aufzulösen, sollte der Maßnahmenswerpunkt nun auf solchen Instrumenten liegen, die den Prozess der Lohn- und Gehaltskonvergenz wieder an Dynamik gewinnen lassen. Diesbezüglich ist mit der Anfang 2015 erfolgten Einführung und der kontinuierlichen Anpassung des gesetzlichen Mindestlohnes sicherlich der bereits essenziellste Schritt zur Angleichung der Löhne und Gehälter im unteren Einkommensbereich vollzogen worden. Die Daten zeigen für die entsprechenden Gruppen selbst im Verarbeitenden Gewerbe, dass der Prozess der Lohn- und Gehaltskonvergenz abgeschlossen, oder zumindest weit fortgeschritten ist. Die Hoffnungen allerdings, dass sich durch die Anpassungen der gesetzlichen Mindestlöhne auch die gesamte Lohn- und Gehaltsstruktur in Ostdeutschland nach oben verschiebt – und dadurch positive Effekte in Bezug auf die Verringerung der Lohn- und Gehaltsdifferenzen zwischen Ost- und Westdeutschland auslöst –, haben sich nur bedingt erfüllt.

Der gesetzliche Mindestlohn löst somit nicht das Problem der sehr hohen Lohn- und Gehaltsdifferenzen in den höheren beruflichen Anforderungsniveaus, insbesondere auf der Facharbeiter*innenebene. Hier erscheint die gangbarste Möglichkeit darin zu bestehen, die Sozialpartner dabei zu unterstützen, eine effektive Regulierungsstruktur in Ostdeutschland aufzubauen. Mit dem Inkrafttreten des Tarifautonomiestärkungsgesetzes und vor allem mit der damit einhergehenden Erleichterung der

Allgemeinverbindlicherklärung von Flächentarifverträgen ist hier sicherlich ein erster sehr wichtiger Schritt getan worden, dessen vollständige Wirkung sich jedoch erst mittelfristig zeigen wird. Ein zentraler Aspekt für die Zukunft wird allerdings auch das Organizing sein, und zwar nicht nur von Beschäftigten, sondern auch von Unternehmen. Diesbezüglich muss allerdings angemerkt werden, dass eine höhere Tarifbindung auf Seiten der Unternehmen nicht automatisch zu einer stärkeren Dynamik des Prozesses der Lohn- und Gehaltskonvergenz führt, da niedrigere Löhne und Gehälter aufseiten der

Arbeitgeber*innen bzw. der sie vertretenden Arbeitgeberverbände als Kosten- und somit Wettbewerbsvorteil angesehen werden. Insofern liegt es an den Arbeitnehmer*innen in Ostdeutschland selbst, ihren berechtigten Interessen in Hinblick auf einen gleichen Lohn für vergleichbare Tätigkeiten in derselben Branche durch einen Gewerkschaftsbeitritt mehr Gewicht zu verleihen und dadurch dafür zu sorgen, dass die Angleichung des Rentenrechts schlussendlich doch noch zur Erfolgsstory und nicht zum Drama wird.

Literatur

- Belitz, Heike, Alexander Schiersch und Torben Stühmeier. 2019. Produktivitätsentwicklung: Potenziale in Stadt und Land. *Wirtschaftsdienst* 99 (5): 355–358. [Volltext](#).
- Deutscher Bundestag. 1991. Entwurf eines Gesetzes zur Herstellung der Rechtseinheit in der gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung (Renten-Überleitungsgesetz). *Drucksache* 12/405. [Volltext](#).
- Deutscher Bundestag. 2017. Renteneinheit verwirklichen – Lebensleistung anerkennen. *Drucksache* 18/12584. [Volltext](#).
- Ellguth, Peter, und Susanne Kohaut. 2022. Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2021. *WSI-Mitteilungen* 75 (4): 290–297. [Volltext](#).
- Gallego-Granados, Patricia, und Katharina Wrohlich. 2018. Gender Pay Gap besonders groß bei niedrigen und hohen Löhnen. *DIW Wochenbericht* 10/2018: 173–179. [Volltext](#).
- Hoenig, Ragnar. 2013. Wege zur Vereinheitlichung des Rentenrechts. *Sozialer Fortschritt* 7: 188–195.
- Jansen, Andreas. 2016. Der Stand der Lohnkonvergenz zwischen Ost- und Westdeutschland und damit einhergehende Konsequenzen für die Angleichung des Rentenrechts. *IAQ-Forschung* 2016-02. [Volltext](#).
- Jansen, Andreas. 2017. Lohn- und Gehaltsunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland – Implikationen für die Angleichung des Rentenrechts. *WSI-Mitteilungen* 70 (4): 237–247. [Volltext](#).
- Jansen, Andreas. 2021. Einheitliches Rentenrecht – ungleiche Renten? Zum Stand der Lohn- und Gehaltskonvergenz zwischen Ost- und Westdeutschland. *IAQ-Report* 2021-01. [Volltext](#).
- Kluge, Jan, und Michael Weber. 2016. Was erklärt die Lohnunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland? *ifo Dresden berichtet* 2016-02: 3–9. [Volltext](#).
- Krippendorf, Walter, Hermann Biehler, Gregor Holst und Martin Schwarz-Kocher. 2015. Kennziffer „Produktivität“. Bedeutung und Anwendungsmöglichkeiten am Beispiel der Metall- und Elektroindustrie in Ostdeutschland. Frankfurt/Main: Otto-Brenner-Stiftung. [Volltext](#).
- Mertens, Matthias, und Steffen Müller. 2022. Die Ost-West-Produktivitätslücke: Die Rolle von Produktspezialisierung, Produktpreisunterschieden und physischer Produktivität. *Wirtschaft im Wandel* 28 (1): 6–9.
- Müller, Steffen, Eva Dettmann, Daniel Fackler et al. 2018. Lohnunterschiede zwischen Betrieben in Ost- und Westdeutschland: Ausmaß und mögliche Erklärungsfaktoren. Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2017. *IAB-Forschungsbericht* 6/2018. [Volltext](#).
- Ragnitz, Joachim. 2023. Stärkere Tarifbindung als Instrument zur Erhöhung der Löhne in Ostdeutschland? *ifo Dresden berichtet* 30 (1): 3–7. [Volltext](#).
- Ragnitz, Joachim. 2024. Der Produktivitätsrückstand Ostdeutschlands: Eine unendliche Geschichte. *ifo Dresden berichtet* 31 (1): 3–9. [Volltext](#).
- Schott, Josef. 2017. Die Ost-West-Rentenangleichung durch das Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz. *Informationen der Regionalträger der Deutschen Rentenversicherung in Bayern* 2021-01.
- Schrenker, Annekatrin, und Aline Zucco. 2020. Gender Pay Gap steigt ab dem Alter von 30 Jahren stark an. *DIW Wochenbericht* 10/2020. [Volltext](#).
- Statistisches Bundesamt. 2021. Corona-Krise wirkt sich auf die Wirtschaftsbranchen in Ost und West ähnlich aus. Pressemitteilung Nr. N 058. [Volltext](#).
- Steffen, Johannes. 2015. Trotz großer Lohnkluft zwischen Ost und West – Rentenangleichung und Ende der „Hochwertung“ sind überfällig. *Portal Sozialpolitik* Zugriff: 31.07.2024. [Volltext](#).

Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder 2024: Arbeitnehmerentgelt, Bruttolöhne und -gehälter in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2023. Vorabversion zu Reihe 1, Länderergebnisse Band 2. Statistikportal der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder. [Website](#).

WSI (Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung). 2024. Tarifniveau Ost/West. [Website](#).

Autor



Dr. Andreas Jansen

Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Arbeitsmarkt – Integration – Mobilität (AIM)

Mail: andreas.jansen@uni-due.de

Telefon: +49 203 37 91391

IAQ-Report 2024 | 08

Redaktionsschluss: 15.07.2024

Institut Arbeit und Qualifikation
Fakultät für Gesellschaftswissenschaften
Universität Duisburg-Essen

IAQ-Report:

<https://www.uni-due.de/iaq/iaq-report.php>

Über das Erscheinen des IAQ-Reports informieren wir
über eine Mailingliste:

<https://www.uni-due.de/iaq/newsletter.php>

Der IAQ-Report (ISSN 1864-0486) erscheint seit 2007
in unregelmäßiger Folge als ausschließlich elektroni-
sche Publikation. Der Bezug ist kostenlos.

IAQ im Internet

<https://www.uni-due.de/iaq/>

DuEPublico

Duisburg-Essen Publications online

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

Offen im Denken

ub

universitäts
bibliothek

Dieser Text wird via DuEPublico, dem Dokumenten- und Publikationsserver der Universität Duisburg-Essen, zur Verfügung gestellt. Die hier veröffentlichte Version der E-Publikation kann von einer eventuell ebenfalls veröffentlichten Verlagsversion abweichen.

DOI: 10.17185/duepublico/82343

URN: urn:nbn:de:hbz:465-20240814-100711-3

Alle Rechte vorbehalten.