

Fichte, Damian

Research Report

Zur Vereinheitlichung des Rentenrechts aus Beitrags- und Steuerzahlersicht

KBI Sonderinformation, No. 63

Provided in Cooperation with:

DSi - Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e.V., Berlin

Suggested Citation: Fichte, Damian (2010) : Zur Vereinheitlichung des Rentenrechts aus Beitrags- und Steuerzahlersicht, KBI Sonderinformation, No. 63, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/45393>

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.

ANALYSEN·ARGUMENTE·ANSTÖSSE

**Zur Vereinheitlichung des Rentenrechts
aus Beitrags- und Steuerzahlersicht**

Sonderinformation 63

Mai 2010

Bearbeitung:
Damian Fichte

Karl-Bräuer-Institut
des Bundes der Steuerzahler e. V.
Berlin, Französische Straße 9-12
Telefon: 030/259396-32
E-Mail: kbi@steuerzahler.de
Internet: <http://www.karl-braeuer-institut.de>

ISSN 1869-0475

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	1
1. Vereinheitlichung des Rentenrechts auf der politischen Agenda	7
2. Unterschiedliche Rentenberechnung in alten und neuen Bundesländern	8
2.1 Berechnung des Rentenanspruchs in den alten Bundesländern	8
2.2 Berechnung des Rentenanspruchs in den neuen Bundesländern.....	9
2.3 Vergleich der unterschiedlichen Rentenberechnung in beiden Bundesgebieten.....	10
3. Ursprüngliche Begründung der rentenrechtlichen Unterschiede.....	12
4. Nachteile und Mängel der unterschiedlichen Rentenberechnung	16
4.1 Verstoß gegen das Versicherungs- bzw. Äquivalenzprinzip.....	16
4.2 Unzureichende Begründung der Hochwertung von Entgelten.....	18
4.3 Sozialpolitische Bedenken gegen die Hochwertung von Entgelten	20
4.4 Akzeptanzprobleme und Intransparenz des bestehenden Rentenrechts	21
4.5 Steigende Kosten und implizite Verschuldung der öffentlichen Haushalte	23
4.6 Verfassungsrechtliche Probleme	24
4.7 Zwischenfazit: Vereinheitlichung der Rentenberechnung ist anzustreben	25
5. Optionen und Vorschläge zur Vereinheitlichung der Rentenberechnung.....	25
5.1 Optionen zur Vereinheitlichung der Rentenberechnung	26
5.2 Bisher vorliegende Vorschläge zur Vereinheitlichung der Rentenberechnung	29
5.2.1 Angleichungszuschlag im Stufenmodell („ver.di-Modell“).....	29
5.2.2 Antrag der Partei DIE LINKE	32
5.2.3 Vorschlag der FDP	33
5.2.4 Vorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.....	35
5.2.5 Besitzstandswahrende Umbasierung der rentenrechtlichen Größen (Vorschlag des Sachverständigenrats).....	36
5.2.6 Zusammenfassende Beurteilung der vorliegenden Vorschläge	38

6. Vereinheitlichung der Beitragsbemessungsgrenze und der Bezugsgröße.....	38
6.1 Unterschiedliche Beitragsbemessungsgrenze und Bezugsgröße.....	38
6.2 Ungleichbehandlungen durch unterschiedliches Ausmaß des Versicherungszwangs .	39
6.3 Bisher keine Vorschläge zur Vereinheitlichung der Beitragsbemessungsgrenze	41
6.4 Optionen zur Vereinheitlichung der Beitragsbemessungsgrenze.....	42
6.5 Anmerkungen zur Vereinheitlichung der Bezugsgröße	46
7. Schlussfolgerungen und finanzpolitische Handlungsoptionen.....	47

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Vergleich der unterschiedlichen Rentenberechnungsweise in West und Ost	11
Tabelle 2: Entwicklung rentenrechtlicher Rechengrößen seit 1991	15
Tabelle 3: Vergleich der Rentenberechnung vor und nach einer möglichen Vereinheitlichung	29
Tabelle 4: Wirkungen einer Vereinheitlichung der Beitragsbemessungsgrenze.....	43

Kurzfassung

Vereinheitlichung des Rentenrechts auf der politischen Agenda (S. 7 f.)

Im geltenden Rentenrecht werden auch zwei Jahrzehnte nach der Deutschen Wiedervereinigung Versicherte in den alten und neuen Bundesländern immer noch unterschiedlich behandelt. Bereits im Herbst 2008 ist eine Debatte um die Notwendigkeit einer baldigen Vereinheitlichung der unterschiedlichen rentenrechtlichen Regelungen aufgekommen. Zudem hat die neue Regierungskoalition aus Union und FDP das Ziel eines einheitlichen Rentenrechts ausdrücklich im Koalitionsvertrag verankert. Es ist daher zu erwarten, dass dieses Thema bald wieder in die politische Diskussion rückt.

Zur Vereinheitlichung des Rentenrechts liegt eine Vielzahl von Vorschlägen vor, deren Umsetzung zu jährlichen Mehrausgaben von bis zu sechs Mrd. Euro führen könnte. Infolgedessen würde die ohnehin schon immens hohe implizite Verschuldung noch weiter ansteigen. Je nachdem, ob die Mehrausgaben aus Haushaltsmitteln des Bundes oder der GRV finanziert würden, würden den bereits hoch belasteten Steuer- und/oder Beitragszahlern zusätzliche Lasten aufgebürdet. Außerdem könnten infolge einer Vereinheitlichung der Beitragsbemessung Zusatzbelastungen für bestimmte Gruppen von Beitragszahlern entstehen. Vor diesem Hintergrund ist das Thema auch aus Steuer- und Beitragszahlersicht von großer Bedeutung.

Unterschiedliche Rentenberechnung in alten und neuen Bundesländern (S. 8 ff.)

Der wesentliche Unterschied zwischen den alten und neuen Bundesländern besteht in der unterschiedlichen Berechnung des Rentenanspruchs eines Rentenversicherten. Zwar gilt in den neuen Bundesländern ein niedrigerer aktueller Rentenwert als in den alten Bundesländern, durch die Hochwertung der beitragspflichtigen Entgelte mit dem sogenannten Umrechnungsfaktor erwerben Versicherte in Ostdeutschland zurzeit jedoch einen um 5,2 % höheren Rentenanspruch als Beitragszahler in Westdeutschland.

In einer kumulierten Betrachtung können die Unterschiede bei der Rentenberechnungsweise ein noch größeres Ausmaß annehmen. Im gesamten Zeitraum zwischen 1992 und 2008 konnten Beitragszahler aus den neuen Bundesländern bei einem gleich hohen Jahresarbeitsentgelt und damit gleich hoher Beitragsleistung einen um 8,7 % höheren Rentenanspruch gegenüber Beitragszahlern aus den alten Bundesländern erwerben. Unter der Annahme, dass

der aktuelle Rentenwert (Ost) sofort auf das Niveau des in Westdeutschland geltenden aktuellen Rentenwerts angehoben würde, könnte der Rentenvorsprung der Versicherten in den neuen Bundesländern für den gleichen Zeitraum sogar auf 22,5 % anwachsen.

Ursprüngliche Begründung der rentenrechtlichen Unterschiede (S. 12 ff.)

Ein Grund für die Herstellung des unterschiedlichen Rentenrechts lag in den deutlich niedrigeren Verdiensten in den neuen Bundesländern unmittelbar nach der Wiedervereinigung. Damit diese Versicherten das angestrebte Rentenniveau erreichen konnten, entschied sich der Gesetzgeber für eine rentenrechtliche Hochwertung der Entgelte in den neuen Bundesländern. Durch die Entgelthochwertung wollte der Gesetzgeber auch eine Vergleichbarkeit zwischen den Arbeitsentgelten in den alten und neuen Bundesländern herstellen. Die Entgelthochwertung sollte den Versicherten im Beitrittsgebiet verdeutlichen, wie ihr tatsächliches Einkommen im Einkommensgefüge der alten Bundesländer einzuordnen ist. Darüber hinaus wurde bei Rentenanpassungen die Lohnentwicklung in Ostdeutschland zugrundegelegt und ein niedrigerer aktueller Rentenwert angewendet.

Das unterschiedliche Rentenrecht sollte ursprünglich nur als eine Übergangslösung fungieren. Der Gesetzgeber ging davon aus, dass sich die Lohn- und Gehaltssituation in den neuen Bundesländern relativ schnell an diejenige der alten Bundesländer angleichen würde, was gleichzeitig zu einer vollständigen Angleichung der maßgeblichen Rechengrößen und damit der Rentenberechnungsweise führen sollte. Allerdings hat der Anpassungsprozess der Löhne und Gehälter und damit der Rechengrößen an Fahrt verloren und ist seit einigen Jahren fast vollkommen zum Stillstand gekommen. Deshalb scheint die Übergangslösung ohne Eingriffe des Gesetzgebers zu einer Dauerregelung zu werden.

Nachteile und Mängel der unterschiedlichen Rentenberechnung (S. 16 ff.)

Die unterschiedliche Rentenberechnung ist mit vielen Nachteilen und Mängeln behaftet. So verstößt sie vor allem gegen das Versicherungs- bzw. Äquivalenzprinzip, weil infolge der unterschiedlichen Berechnungsweise Versicherte mit gleich hoher Bemessungsgrundlage und damit gleich hoher Beitragsleistung unterschiedlich hohe Rentenansprüche erwerben. Die daraus resultierenden Bevorteilungen von ostdeutschen Versicherten sind als versicherungsfremde Leistungen der GRV zu werten. Diese Begünstigungen sollten jedoch künftig abgebaut werden, indem vor allem die Entgelthochwertung abgeschafft wird.

Die Entgelthochwertung in den neuen Bundesländern kann nicht mehr hinreichend begründet werden, denn die Lohnunterschiede zwischen Ost und West sind nicht (mehr) auf einen speziellen Nachholbedarf Ostdeutschlands zurückzuführen, sondern weitgehend auf regional-spezifische Unterschiede, die es auch hinsichtlich des Lohnniveaus innerhalb der alten Bundesländer gibt. Besonders fraglich erscheint die Hochwertung der tariflichen Entgelte in den neuen Bundesländern, weil sie bereits ohnehin weitgehend das Westniveau erreicht haben. Gegen die Entgelthochwertung sprechen auch aus sozialpolitischer Sicht schwerwiegende Gründe. Erstens kommt sie auch Versicherten mit höheren Einkommen zugute, so dass verteilungspolitisch unerwünschte Auswirkungen entstehen, weil auch Geringverdiener aus den alten Bundesländern zu ihrer Finanzierung herangezogen werden. Zweitens ist die Gewährung von staatlichen Transfers während der Erwerbsphase problematisch, weil eine Bedürftigkeit von Versicherten bzw. Rentnern frühestens bei Beginn der Rentenphase festgestellt werden kann. Letztlich erfolgt bei der Entgelthochwertung keine umfassende Bedürftigkeitsprüfung, so dass die Gefahr besteht, dass staatliche Transfers nicht nur an Bedürftige, sondern auch an Bessergestellte vergeben werden und somit ihr sozialpolitisches Ziel verfehlen.

Die Begünstigung der Versicherten in den neuen Bundesländern führt außerdem zu zusätzlichen Ausgaben. Je länger sie fortgeführt wird, desto höhere Kosten entstehen in Zukunft, wodurch die implizite Verschuldung ausgeweitet wird. Aufgrund der öffentlichen Haushaltsmisere und der hohen Abgabenbelastung ist es jedoch erforderlich, alle Entlastungspotenziale zu nutzen und auch die implizite Verschuldung zu begrenzen. Auch deshalb sollte die Besserstellung der Versicherten in den neuen Bundesländern abgebaut und somit eine Gleichstellung aller Versicherten bundesweit hergestellt werden.

Aufgrund der Ungleichbehandlungen der Versicherten in den alten und neuen Bundesländern kann das staatliche Alterssicherungssystem von der Bevölkerung als ungerecht empfunden werden und seine Akzeptanz zunehmend schwinden. Durch gesonderte Regelungen für Versicherte in Ost und West wird das Rentenrecht zudem unnötig verkompliziert, was auch zu bürokratischen Zusatzlasten und Mehrausgaben im Verwaltungsbereich führt. Schließlich ist die unterschiedliche Rentenberechnung aus verfassungsrechtlicher Sicht fragwürdig. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung mehrmals darauf hingewiesen, dass die Vereinheitlichung des Rentenrechts zeitlich nicht zu weit hinausgeschoben werden sollte.

Optionen und Vorschläge zur Vereinheitlichung der Rentenberechnung (S. 25 ff.)

Da kurz- und mittelfristig voraussichtlich keine zügige Lohnannäherung und dementsprechend keine völlige Angleichung der Rentenwerte stattfinden wird, ist eine Vereinheitlichung der Rentenberechnung aus dem bestehenden System heraus auf absehbare Zeit nicht zu erwarten. Wenn die Nachteile und Mängel der bestehenden Unterschiede aber bald beseitigt werden sollen, wäre durch einen politischen Eingriff eine Vereinheitlichung herbeizuführen.

Mittlerweile liegen verschiedene Vorschläge zur Vereinheitlichung der Rentenberechnung vor. Aus Beitrags- und Steuerzahlersicht sollten die Vorschläge und Forderungen von ver.di, der Partei DIE LINKE und der FDP bereits deshalb abgelehnt werden, weil sie zu milliardenhohen Mehrausgaben der öffentlichen Haushalte, einer Erhöhung der expliziten und impliziten Staatsverschuldung und damit letztlich zu Zusatzbelastungen der Beitrags- und Steuerzahler zu führen drohen. Der Vorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wäre nur dann annehmbar, wenn auch auf die Entgelthochwertung für Geringverdiener verzichtet und die Vereinheitlichung der Rentenberechnungsweise gemäß den Überlegungen in *Abschnitt 5.1* erfolgen würde. Weitgehend zugestimmt werden kann aber dem Konzept des Sachverständigenrats, das zu einer vollständigen Vereinheitlichung der Rentenberechnung ohne eine Mehrbelastung der Beitrags- und Steuerzahler führen würde.

Eine Vereinheitlichung der Rentenberechnung verlangt zunächst eine Abschaffung der nicht mehr gerechtfertigten und nachteiligen Entgelthochwertung in den neuen Bundesländern sowie die Festsetzung eines einheitlichen gesamtdeutschen aktuellen Rentenwerts, der künftig unter Anwendung der gesamtdeutschen Lohnentwicklung fortgeschrieben würde. Zudem wären gesamtdeutsche Entgeltpunkte unter Zugrundelegung eines gesamtdeutschen Durchschnittsentgelts zu ermitteln. Bestehende Rentenansprüche müssten zur Wahrung des Vertrauensschutzes einmalig in die neuen gesamtdeutschen Entgeltpunkte umgerechnet werden. Eine solche Vereinheitlichung wäre für Rentner in beiden Bundesgebieten und Beitragszahler in den alten Bundesländern verteilungsneutral. Beitragszahler in den neuen Bundesländern würden im Vergleich zum Status quo künftig anders gestellt, da sie nicht mehr durch die Entgelthochwertung bevorteilt würden. Dies wäre aber gerechtfertigt, weil die Abschaffung der Entgelthochwertung eine unbegründete Privilegierung der Versicherten in den neuen Bundesländern beseitigen würde.

Vereinheitlichung der Beitragsbemessungsgrenze und der Bezugsgröße (S. 38 ff.)

Neben der unterschiedlichen Rentenberechnung gelten derzeit auch zwei verschiedene Beitragsbemessungsgrenzen in Ost- und Westdeutschland. Da die Beitragsbemessungsgrenze für Beitragszahler in Westdeutschland höher ist als in Ostdeutschland, sind sie in größerem Ausmaß vom Versicherungszwang betroffen. Der Gesetzgeber greift also in einem größeren Maße einschränkend in ihre Freiheit hinsichtlich der Wahl der Altersvorsorge ein. Schon aus diesem Grund wäre eine Vereinheitlichung der Beitragsbemessungsgrenze gerechtfertigt. Ohne sie würde zudem eine vollständige Vereinheitlichung des Rentenrechts nicht erreicht, weil nicht sämtliche Rechengrößen der GRV einen einheitlichen Wert annehmen.

Bei der Vereinheitlichung der Beitragsbemessungsgrenze besteht jedoch die Schwierigkeit, eine Lösung zu finden, bei der die Beitragszahler nicht belastet werden. Eine solche Lösung könnte lediglich darin bestehen, dass die Beitragsbemessungsgrenze auf dem derzeitigen Niveau der Beitragsbemessungsgrenze (Ost) vereinheitlicht wird. Zwar würden bei einer solchen Maßnahme die betroffenen Beitragszahler in den alten Bundesländern entlastet und die Beitragszahler in den neuen Bundesländern nicht belastet werden, jedoch entstünden der GRV Einnahmeausfälle in Höhe von etwa 2,64 Mrd. Euro. Gelingt es, diese Mindereinnahmen ohne eine Beitragssatzerhöhung auszugleichen, wäre diese Option aus Beitrags- und Steuerzahlersicht zweifelsohne zu bevorzugen. Alle anderen Lösungen würden darauf hinauslaufen, dass die Beitragsbemessungsgrenze für die Beitragszahler in Ostdeutschland angehoben werden müsste, wodurch sie zwar entsprechend belastet, allerdings auch höhere Rentenansprüche erwerben würden. Abhängig vom Betrag der einheitlichen Beitragsbemessungsgrenze stünden den Belastungen der Beitragszahler in den neuen Bundesländern Entlastungen der Beitragszahler in Westdeutschland gegenüber.

Schlussfolgerungen und finanzpolitische Handlungsoptionen (S. 47 ff.)

Insgesamt spricht aus Sicht des Instituts eine Reihe von Gründen für eine baldige Vereinheitlichung der Rentenberechnung, die möglichst im Jahr 2019 abgeschlossen werden sollte. Aus Beitrags- und Steuerzahlersicht wären dabei vor allem Mehrbelastungen infolge der Neuregelungen zu vermeiden. Als gangbare Option bietet sich die Umsetzung des Vorschlags des Sachverständigenrats an, der keine Mehrbelastungen verursachen und die nicht mehr zu begründenden Privilegierungen der ostdeutschen Versicherten beseitigen würde. In jedem Fall sollte von einer Umsetzung der Vorschläge von ver.di, der Partei DIE LINKE sowie der FDP

abgesehen werden. Sie würden nämlich letztlich zu zusätzlichen Belastungen der Beitrags- und Steuerzahler führen.

Hinsichtlich der Beitragsbemessungsgrenze wäre grundsätzlich eine Vereinheitlichung auf dem Niveau der Beitragsbemessungsgrenze (Ost) zu befürworten. Falls diese Option umgesetzt würde, entstünden der GRV jedoch Einnahmeausfälle in Höhe von etwa 2,64 Mrd. Euro. Eine daraus drohende Beitragssatzerhöhung für alle Beitragszahler könnte nur dann vermieden werden, wenn diese Einnahmeausfälle entweder durch Leistungskürzungen oder aus vorhandenen Rücklagenmitteln kompensiert werden könnten. Beides erscheint jedoch relativ unwahrscheinlich. In Anlehnung an die Vereinheitlichung der Rentenberechnungsweise wäre daher als Alternativlösung am ehesten die Vereinheitlichung der Beitragsbemessungsgrenze auf einem durchschnittlichen gesamtdeutschen Niveau in Erwägung zu ziehen. Bei Umsetzung dieser Option wäre für die Beitragszahler in den neuen Bundesländern eine zusätzliche Beitragsbelastung in Kauf zu nehmen, der allerdings ein höherer Rentenanspruch gegenüberstehen würde. Um die Beitragszahler in den neuen Bundesländern, die dann aufgrund einer höheren Beitragsbemessungsgrenze höhere Beiträge an die GRV entrichten müssten, nicht übermäßig zu belasten, wäre eine schrittweise Vereinheitlichung zu bevorzugen. Bei einer solchen schrittweisen Vereinheitlichung könnte die Beitragsbemessungsgrenze (Ost) jährlich stärker angehoben werden als die Beitragsbemessungsgrenze (West), so dass nach einem überschaubaren Übergangszeitraum beide Beitragsbemessungsgrenzen denselben Zielwert erreichen würden.

Darüber hinaus wäre bei einer vollständigen Vereinheitlichung des Rentenrechts die Bezugsgröße in der GRV zu vereinheitlichen. Hierbei wäre eine pragmatische Vorgehensweise sinnvoll, indem ein über alle Sozialversicherungszweige hinweg bundeseinheitliches Niveau von derzeit 2.555 Euro/Monat gewählt wird.

1. Vereinheitlichung des Rentenrechts auf der politischen Agenda

In der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) existieren auch zwei Jahrzehnte nach der Deutschen Wiedervereinigung unterschiedliche rentenrechtliche Regelungen für Versicherte in den alten und neuen Bundesländern. Die Unterschiede bei der Rentenberechnung und Beitragsbemessung führen zwangsläufig zu problematischen Ungleichbehandlungen sowohl von Rentnern als auch von Beitragszahlern. Aus heutiger Sicht ist es unwahrscheinlich, dass sich kurz- und mittelfristig aus dem bestehenden System heraus eine Vereinheitlichung des Rentenrechts ergibt.

Diese Erkenntnis hat im Herbst 2008 eine Debatte um die Notwendigkeit einer baldigen Vereinheitlichung entfacht. Die Bundestagsfraktionen der FDP sowie BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben jeweils Anträge für eine Vereinheitlichung in den Bundestag eingebracht, die im Dezember 2008 im Parlament diskutiert worden sind. Bereits ein Jahr zuvor hatte die Bundestagsfraktion der Partei DIE LINKE die Bundesregierung aufgefordert, Schritte zu einer Rechtseinheit zu prüfen. Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hatte sich mit dieser Thematik auseinandergesetzt und ein Konzept zur Vereinheitlichung des Rentenrechts vorgelegt. Zudem gibt es seit geraumer Zeit einen Vorschlag der Gewerkschaft ver.di, dem sich mittlerweile andere Gewerkschaften und Sozialverbände angeschlossen haben.¹

Die ehemalige Bundesregierung aus Union und SPD hatte zwar vor, ein Konzept zur Vereinheitlichung des Rentenrechts zu erarbeiten und in der vergangenen Legislaturperiode vorzulegen, jedoch nahm sie von dem Vorhaben schließlich Abstand. Die neue Regierungskoalition aus Union und FDP hat das Ziel eines einheitlichen Rentenrechts ausdrücklich im Koalitionsvertrag verankert.² Es ist daher zu erwarten, dass dieses Thema bald wieder in die politische Diskussion rückt.

Aufgrund der bisher vorliegenden Vorschläge könnte die Vereinheitlichung der Rentenberechnungsweise zu jährlichen Mehrausgaben von bis zu sechs Milliarden Euro führen. Infolgedessen würde die ohnehin schon immens hohe implizite Verschuldung noch weiter ansteigen. Je nachdem, ob die Mehrausgaben aus Haushaltsmitteln des Bundes oder der GRV finanziert würden, würden den bereits hoch belasteten Steuer- und/oder Beitragszahlern zu-

¹ Die bisher vorliegenden Vorschläge werden im Abschnitt 5.2 dargestellt und bewertet.

² Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode, S. 76.

sätzliche Lasten aufgebürdet. Außerdem könnten infolge einer Vereinheitlichung der Beitragsbemessung Zusatzbelastungen für bestimmte Gruppen von Beitragszahlern entstehen. Vor diesem Hintergrund ist das Thema auch aus Steuer- und Beitragszahlersicht von Bedeutung.

Die vorliegende Ausarbeitung soll einen Beitrag zur Diskussion über die Vereinheitlichung des Rentenrechts leisten, indem sie zunächst die unterschiedliche Berechnung des Rentenanspruchs darstellt sowie deren Folgen und die damit verbundenen Probleme aufzeigt. Im Anschluss werden mögliche Optionen einer Vereinheitlichung der Rentenberechnung erläutert und die bereits vorliegenden Vorschläge zu einer möglichen Renteneinheit vorgestellt und bewertet. Des Weiteren geht das Institut auch auf die Folgen einer Vereinheitlichung der unterschiedlichen Beitragsbemessungsgrenzen ein. Abschließend fasst das Institut seine Überlegungen und Empfehlungen zur Fortentwicklung des Rentenrechts zusammen.

2. Unterschiedliche Rentenberechnung in alten und neuen Bundesländern

Der wesentliche Unterschied zwischen den alten und neuen Bundesländern besteht in der unterschiedlichen Berechnung des Rentenanspruchs eines Rentenversicherten.³ Die Rentenhöhe eines Versicherten in der GRV ergibt sich als Produkt der Multiplikation seiner im Laufe des Erwerbslebens erworbenen Entgeltpunkte mit dem Zugangsfaktor, dem Rentenartfaktor und dem aktuellen Rentenwert. Bei der Bemessung des Zugangs- und des Rentenartfaktors⁴ gibt es keine Unterschiede zwischen den alten und neuen Bundesländern, so dass beide Faktoren in der folgenden Betrachtung vereinfachend ausgeblendet werden können. Die entscheidenden Abweichungen bei der Rentenberechnung ergeben sich aufgrund der abweichenden Ermittlung der Größen *Entgeltpunkte* und *aktueller Rentenwert*.

2.1 Berechnung des Rentenanspruchs in den alten Bundesländern

Während der Erwerbsphase erwirbt ein Rentenversicherter jedes Jahr sogenannte Entgeltpunkte. Die Entgeltpunkte eines Versicherten in den alten Bundesländern werden jährlich

³ Ob für einen Rentenversicherten die Regelungen für die alten oder für die neuen Bundesländer gelten, ist von seinem Beschäftigungsort abhängig.

⁴ Der *Zugangsfaktor* berücksichtigt das Renteneintrittsalter eines Versicherten. Er erreicht den Wert 1, falls das tatsächliche dem gesetzlichen Renteneintrittsalter entspricht (vgl. § 77 SGB VI). Der *Rentenartfaktor* unterscheidet die verschiedenen gewährten Rentenarten. Bei der Altersrente beträgt der Faktor 1, während er bei anderen Rentenarten einen Wert zwischen 0,1 und 1 annimmt (vgl. § 67 SGB VI).

ermittelt, indem sein individuelles Arbeitsentgelt ins Verhältnis zum durchschnittlichen Arbeitsentgelt aller Versicherten in Westdeutschland gesetzt wird. Dieses Durchschnittsentgelt der GRV lag im Jahr 2008 bei 30.625 Euro/Jahr. Hat der Versicherte einen Lohn bezogen, der genau dem Durchschnittsentgelt des betreffenden Jahres entsprach, erwirbt er einen vollen Entgeltpunkt. Ein im Vergleich zum Durchschnittsentgelt höherer Lohn führt sodann zu einer höheren, ein niedriger Lohn entsprechend zu einer geringeren Anzahl von Entgeltpunkten.

Der Wert eines Entgeltpunktes ist durch den aktuellen Rentenwert definiert. Dieser liegt seit dem 1. Juli 2009 bei 27,20 Euro. Er wird jährlich gemäß der Rentenanpassungsformel neu bestimmt. Wesentlicher Bestandteil der Rentenanpassungsformel und Bestimmungsfaktor des aktuellen Rentenwerts ist die Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter im früheren Bundesgebiet.⁵ Wenn die Bruttolöhne und -gehälter des Vorjahres im Vergleich zum Vorvorjahr gestiegen und alle anderen Faktoren in der Rentenanpassungsformel konstant geblieben sind, steigt der aktuelle Rentenwert mit der Lohnwachstumsrate an.

Ein Versicherter, der 45 Jahre lang das jeweilige Durchschnittsentgelt bezogen hat, hat folglich genau 45 Entgeltpunkte erworben. Sein monatlicher Rentenanspruch ergibt sich aus der Multiplikation der 45 Entgeltpunkte mit dem aktuellen Rentenwert von derzeit 27,20 Euro und würde demnach genau 1.224 Euro betragen. Dieser Betrag ist gleichzeitig der Wert der fiktiven Standardbruttorente in den alten Bundesländern.⁶

2.2 Berechnung des Rentenanspruchs in den neuen Bundesländern

Die Ermittlung des Rentenanspruchs eines Versicherten in den neuen Bundesländern erfolgt nach dem gleichen Prinzip, das auch für einen Versicherten in den alten Bundesländern gilt. Allerdings werden hierbei die für das Beitrittsgebiet maßgeblichen Rechengrößen, nämlich die Entgeltpunkte (Ost) und der aktuelle Rentenwert (Ost) zugrundegelegt.

Die jährlichen Entgeltpunkte (Ost) werden ermittelt, indem das individuelle Arbeitsentgelt eines Versicherten zunächst mit dem sogenannten Umrechnungsfaktor hochgewertet und erst

⁵ Die weiteren Determinanten der Rentenanpassungsformel sind der Altersvorsorgeanteil (Riester-Faktor), die Veränderungsrate des Beitragssatzes zur GRV und der Rentnerquotient (Nachhaltigkeitsfaktor). Vgl. ausführlich *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2004/05, Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland, Wiesbaden 2004, Tz. 314 f.

⁶ Zur Berechnung des Rentenanspruchs in den alten Bundesländern vgl. auch § 64 ff. SGB VI.

dann ins Verhältnis zum durchschnittlichen Arbeitsentgelt aller Versicherten in Westdeutschland gesetzt wird. Der Umrechnungsfaktor stellt dabei das Verhältnis zwischen dem Durchschnittsentgelt in den alten und dem Durchschnittsentgelt in den neuen Bundesländern dar. Im Jahr 2008 betrug der Umrechnungsfaktor 1,1857. Ein Arbeitnehmer im Beitrittsgebiet mit einem Jahresverdienst von 25.829 Euro (=Durchschnittsentgelt im Beitrittsgebiet) würde somit für das selbe Jahr einen Entgeltpunkt (Ost) erwerben.⁷

Der Wert eines Entgeltpunktes (Ost) ist durch den aktuellen Rentenwert (Ost) definiert. Dieser liegt seit dem 1. Juli 2009 bei 24,13 Euro. Er wird jährlich gemäß der Rentenanpassungsformel neu bestimmt. Im Unterschied zur Berechnung des aktuellen Rentenwerts in den alten Bundesländern wird in der Rentenanpassungsformel für das Beitrittsgebiet die Bruttolohn- und -gehaltsentwicklung in den neuen Bundesländern zugrundegelegt. Wenn die Bruttolöhne und -gehälter des Vorjahres in den neuen Bundesländern im Vergleich zum Vorjahr gestiegen und alle anderen Faktoren in der Rentenanpassungsformel konstant geblieben sind, steigt der aktuelle Rentenwert (Ost) mit der Lohnwachstumsrate im Beitrittsgebiet an.

Ein Versicherter, der 45 Jahre lang das jeweilige Durchschnittsentgelt des Beitrittsgebiets erhalten hat, erwirbt 45 Entgeltpunkte (Ost). Sein monatlicher Rentenanspruch ergibt sich aus der Multiplikation der 45 Entgeltpunkte (Ost) mit dem aktuellen Rentenwert (Ost) von derzeit 24,13 Euro und würde demnach 1.085,85 Euro betragen. Dieser Betrag ist der Wert der fiktiven Standardbruttorente in den neuen Bundesländern.⁸

2.3 Vergleich der unterschiedlichen Rentenberechnung in beiden Bundesgebieten

Versicherte in der GRV erwerben bei gleicher Beitragsleistung aufgrund der unterschiedlichen Rentenberechnungsweise in beiden Bundesgebieten einen unterschiedlichen Rentenanspruch. Zur Verdeutlichung soll ein Beispiel herangezogen werden, in dem ein Rentenversicherter aus den alten Bundesländern (Versicherter West) einem Versicherten aus den neuen Bundesländern (Versicherter Ost) mit einem versicherungspflichtigen Jahresbruttoentgelt von jeweils 36.000 Euro/Jahr gegenübergestellt wird (siehe *Tabelle 1*).

⁷ Faktisch kann man die Anzahl der Entgeltpunkte (Ost) auch ermitteln, indem das individuelle Arbeitsentgelt direkt zum durchschnittlichen Arbeitsentgelt aller Versicherten im Beitrittsgebiet ins Verhältnis gesetzt wird. Das Durchschnittsentgelt im Beitrittsgebiet betrug im Jahr 2008 25.829 Euro. Beide Berechnungsweisen führen sodann zum selben Ergebnis: $25.829 * 1,1857 / 30.625 = 25.829 / 25.829 = 1$.

⁸ Zur Berechnung des Rentenanspruchs in den neuen Bundesländern vgl. auch § 64 ff. und 254b ff. SGB VI.

Tabelle 1: Vergleich der unterschiedlichen Rentenberechnungsweise in West und Ost

	Versicherter West	Versicherter Ost
Jahresbruttoentgelt 2008 in Euro	36.000	36.000
Durchschnittsentgelt (West/Ost) in 2008	30.625	25.829
Umrechnungsfaktor in 2008	-	1,1857
Erworbene Entgeltpunkte in 2008	1,1755	1,3938
Aktueller Rentenwert seit 1.7.2009	27,20	24,13
Monatlicher Rentenanspruch in Euro	31,97	33,63

Quelle: Eigene Berechnungen.

Der „Versicherte *West*“ erwarb aufgrund seines beitragspflichtigen Jahresbruttoentgelts von 36.000 Euro im Jahr 2008 1,1755 Entgeltpunkte.⁹ Der „Versicherte *Ost*“ erwarb bei gleichem Jahresentgelt infolge der Aufwertung mit dem Umrechnungsfaktor hingegen 1,3938 Entgeltpunkte.¹⁰ Der „Versicherte *West*“ hätte somit für das Jahr 2008 einen monatlichen Rentenanspruch in Höhe von 31,97 Euro und der „Versicherte *Ost*“ einen monatlichen Rentenanspruch in Höhe von 33,63 Euro. Der betrachtete Versicherte in den neuen Bundesländern erwirbt also zurzeit einen um 5,2 % höheren Rentenanspruch als ein Versicherter in den alten Bundesländern, der ein gleich hohes beitragspflichtiges Jahresarbeitsentgelt bezieht und gleich hohe Beiträge zur GRV entrichtet. Dieses Ergebnis stellt sich auch bei Versicherten mit einem niedrigeren oder höheren Jahresarbeitsentgelt ein, hat also über das Beispiel hinaus allgemeine Gültigkeit.

Der Rentenvorsprung der ostdeutschen Versicherten besteht seit Mitte der 1990er Jahre. Da der aktuelle Rentenwert (Ost) nach der Wiedervereinigung stärker als das Durchschnittsentgelt in den neuen Bundesländern stieg bzw. schneller wuchs als der Umrechnungsfaktor reduziert wurde,¹¹ erwarben seit Mitte der 1990er Jahre Beitragszahler im Osten bei einem gleich hohen Lohn und gleich hoher Beitragsleistung einen höheren Rentenanspruch als Beitragszahler im Westen.¹²

⁹ $36.000 / 30.625 = 1,1755$. Siehe auch Abschnitt 2.1.

¹⁰ $36.000 * 1,1857 / 30.625 = 1,3938$ oder $36.000 / 25.829 = 1,3938$. Siehe auch Abschnitt 2.2.

¹¹ Siehe Tabelle 2 auf S. 15.

¹² Ein Versicherter in den alten Bundesländern, der im Jahr 1995 ein beitragspflichtiges Entgelt in Höhe von 50.665 DM bezog, erhielt für das selbe Jahr einen Entgeltpunkt. Bei einem Rentenbezug ab dem Jahr 1996 erhielt er für das Jahr 1995 einen Rentenanspruch von 46,23 DM/Monat. Dagegen erhielt ein Versicherter in den neuen Bundesländern mit gleich hohem Entgelt für das selbe Jahr 1,2317 Entgeltpunkte (Ost) und damit bei einem Rentenbezug ab dem Jahr 1996 einen Rentenanspruch von 46,71 DM/Monat (1,2317 Entgeltpunkte * aktueller Rentenwert (Ost) von 37,92 DM). Siehe auch Tabelle 2 auf S. 15.

In einer kumulierten Betrachtung können die Unterschiede bei der Rentenberechnungsweise ein noch größeres Ausmaß annehmen. Im gesamten Zeitraum zwischen 1992 und 2008 konnte ein Beitragszahler aus den neuen Bundesländern bei einem gleich hohen Jahresarbeitsentgelt und damit gleich hoher Beitragsleistung einen um rund 8,7 % höheren Rentenanspruch gegenüber einem Beitragszahler aus den alten Bundesländern erwerben.¹³ Unter der Annahme, dass der aktuelle Rentenwert (Ost) sofort auf das Niveau des aktuellen Rentenwerts (West)¹⁴ angehoben würde, könnte der Rentenvorsprung des Versicherten in den neuen Bundesländern für den oben betrachteten Zeitraum sogar auf 22,5 % anwachsen.¹⁵

3. Ursprüngliche Begründung der rentenrechtlichen Unterschiede

Im Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion¹⁶ sowie im Einigungsvertrag¹⁷ aus dem Jahr 1990 beschloss der Gesetzgeber unter anderem die Integration des Rentensystems der DDR in das Rentensystem der Bundesrepublik. Die Umsetzung der Systemzusammenführung erfolgte schließlich durch das Rentenangleichungs- und das Rentenüberleitungsgesetz. Mit dem Rentenangleichungsgesetz¹⁸ wurde im Wesentlichen das Nettorentenniveau für einen Rentner, der 45 Jahre lang einen Durchschnittsverdienst in der DDR erzielt hat, auf 70 % des Nettoarbeitsverdienstes festgelegt. Damit sollten die Rentner im Beitrittsgebiet ein vergleichbares Rentenniveau wie Rentner in den alten Bundesländern erreichen. Durch das Rentenüberleitungsgesetz¹⁹ wurde unter anderem die Anpassung der Renten im Beitrittsgebiet an die Entwicklung der Löhne und Gehälter umgesetzt.

¹³ Im Zeitraum zwischen 1992 und 2008 erwarb ein Versicherter in den alten Bundesländern mit einem Verdienst, das dem westdeutschen Durchschnittsentgelt entsprach, 17 Entgeltpunkte und hätte somit seit dem 1. Juli 2009 einen monatlichen Rentenanspruch von 462,40 Euro. Ein Versicherter in den neuen Bundesländern erwarb dagegen bei gleichem Verdienst 20,8291 Entgeltpunkte (Ost) und hätte derzeit einen monatlichen Rentenanspruch von 502,61 Euro.

¹⁴ Die Bezeichnung „aktueller Rentenwert (West)“ wird im Rentenrecht zwar nicht verwendet, sie soll jedoch im Rahmen dieser Ausarbeitung zum besseren Verständnis als Synonym zum „aktuellen Rentenwert“ gebraucht werden.

¹⁵ Gemäß dem Beispiel aus Fn 13 würde der monatliche Rentenanspruch des Versicherten in den neuen Bundesländern auf 566,55 Euro steigen, wenn der aktuelle Rentenwert (Ost) auf das Westniveau angehoben würde.

¹⁶ Vgl. Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, Bundesgesetzblatt II, Nr. 20, 1990, S. 517 ff.

¹⁷ Vgl. Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands, Bundesgesetzblatt II, Nr. 35, 1990, S. 885 ff.

¹⁸ Vgl. Gesetz zur Angleichung der Bestandsrenten an das Nettorentenniveau der Bundesrepublik Deutschland und zu weiteren rentenrechtlichen Regelungen Rentenangleichungsgesetz, Gesetzblatt der DDR, Nr. 138, 1990, S. 495 ff.

¹⁹ Vgl. Gesetz zur Herstellung der Rechtseinheit in der gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung, Bundesgesetzblatt I, Nr. 46, 1991, S. 1606 ff.

Zudem schuf der Gesetzgeber für das Beitrittsgebiet eine gesonderte Rentenberechnungsweise. Ein Grund dafür lag in den deutlich niedrigeren Verdiensten in der DDR. So lag beispielsweise das Durchschnittsentgelt in der DDR in den 1980er Jahren bei einem Drittel des Westniveaus. Bei Anwendung der in der Bundesrepublik üblichen Rentenberechnungsweise hätte der DDR-Durchschnittsverdiener jährlich etwa nur 0,33 Entgeltpunkte erworben und somit nicht das angestrebte Nettorentenniveau erreichen können. Daher entschied sich der Gesetzgeber für eine rentenrechtliche Hochwertung der Entgelte in den neuen Bundesländern und zwar auch derjenigen, die nach der Deutschen Wiedervereinigung erzielt wurden. Seitdem werden die Entgelte der Versicherten im Beitrittsgebiet mit dem Umrechnungsfaktor hochgewertet.²⁰ Durch diese Hochwertung wollte der Gesetzgeber auch eine Vergleichbarkeit zwischen den Arbeitsentgelten in den alten und neuen Bundesländern herstellen, damit gemäß dem Einheitsvertrag ein angemessenes Nettorentenniveau im Beitrittsgebiet gewährleistet werden kann. Die Entgelthochwertung sollte den Versicherten im Beitrittsgebiet verdeutlichen, wie ihr tatsächliches Einkommen im Einkommensgefüge der alten Bundesländer einzuordnen ist.²¹

Des Weiteren wird im Unterschied zu den alten Bundesländern in der Rentenanpassungsformel für das Beitrittsgebiet die Brutto Lohn- und -gehaltsentwicklung in den neuen Bundesländern zugrundegelegt. Auf diese Weise sollte die unterschiedliche Lohnentwicklung in den beiden Gebieten der Bundesrepublik und vor allem die unmittelbar nach der Wiedervereinigung erfolgte enorme Lohndynamik in den neuen Bundesländern entsprechend berücksichtigt werden. Wäre der aktuelle Rentenwert unter Zugrundelegung einer bundeseinheitlichen Lohnwachstumsrate angepasst worden, so hätten die Rentner in den neuen Bundesländern nicht von der Lohndynamik der frühen 1990er Jahre profitieren können. Ihre Einkommen wären folglich nicht so stark gewachsen wie die Einkommen der erwerbstätigen Beitragszahler.

Der aktuelle Rentenwert (Ost) wurde zunächst abweichend von der Bestimmung des aktuellen Rentenwerts (West), der jeweils zum 1. Juli eines Jahres angepasst wurde, zweimal im Jahr festgesetzt.²² Dabei wurde in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung der aktuelle Rentenwert (Ost) in einem Ex-ante-Verfahren ermittelt, indem die Steigerungsrate des Durchschnittsentgelts in den neuen Bundesländern für das betreffende Jahr vorausgeschätzt wurde.

²⁰ Siehe Abschnitt 2.2.

²¹ Vgl. *Bundesregierung*, Entwurf eines Gesetzes zur Herstellung der Rechtseinheit in der gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung, Bundestags-Drucksache Nr. 12/405, S. 111.

²² Siehe auch Tabelle 2 auf S. 15.

Erst zum 1. Juli 1996 wurde das in den alten Bundesländern praktizierte Ex-post-Verfahren angewendet, bei dem die vergangene Lohnentwicklung zugrundegelegt wird. Seit dem Jahr 2004 gilt zudem bei der Anpassung des aktuellen Rentenwerts (Ost) eine sogenannte „Schutzklausel Ost“, die bestimmt, dass der aktuelle Rentenwert (Ost) mindestens in einer Größenordnung anzupassen ist, um die der aktuelle Rentenwert (West) angepasst wird.²³ Dadurch soll verhindert werden, dass ein einmal erreichtes Angleichungsniveau wieder vermindert wird.²⁴

Das unterschiedliche Rentenrecht sollte allerdings nur als eine *Übergangslösung* fungieren. Der Gesetzgeber ging davon aus, dass sich die Lohn- und Gehaltssituation in den neuen Bundesländern relativ schnell an diejenige der alten Bundesländer angleicht, was gleichzeitig zu einer vollständigen Angleichung der aktuellen Rentenwerte führen würde.²⁵ Nach der vollständigen Konvergenz sollte in beiden Bundesgebieten ein einheitlicher Rentenwert gelten.²⁶ Wie aus der Entwicklung der Durchschnittsentgelte der GRV entnommen werden kann (siehe *Tabelle 2*), hat der Anpassungsprozess der Löhne und Gehälter und damit der Rentenwerte an Fahrt verloren und ist seit einigen Jahren fast vollkommen zum Stillstand gekommen.²⁷

Zwei Jahrzehnte nach der Wiedervereinigung hat die Übergangslösung infolge der erheblichen Verlangsamung des Angleichungsprozesses der Löhne und Gehälter immer noch Bestand. Das unterschiedliche Rentenrecht wird ohne Eingriffe des Gesetzgebers noch solange existieren, bis sich die Entgelte und damit die Rentenwerte in den alten und neuen Bundesländern vollkommen angleichen. Dies kann aus heutiger Sicht noch lange dauern, dürfte aber auch kaum eintreten.²⁸ Aus dem bestehenden System heraus ist jedenfalls auf kurze und mittlere Sicht keine wesentliche Angleichung zu erwarten. So wird im aktuellen Rentenver-

²³ Vgl. § 255a Abs. 2 SGB VI.

²⁴ Vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2008/09, Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken, Wiesbaden 2008, Tz. 631.

²⁵ So wurde beispielsweise im Rentenversicherungsbericht 1995 davon ausgegangen, dass sich die Lohnniveaus bis zum Jahr 2010 vollständig angleichen. Vgl. *Bundesregierung*, Rentenversicherungsbericht 1995, Bundestags-Drucksache 13/2017, S. 69.

²⁶ Vgl. *Bundesregierung*, Entwurf eines Gesetzes zur Herstellung der Rechtseinheit in der gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung, Fn 21, S. 111 und 126. Vgl. auch Art. 30 Abs. 5 im Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands, Fn 12.

²⁷ Zwar ist der aktuelle Rentenwert (Ost) zum 1. Juli 2009 stärker erhöht worden als der aktuelle Rentenwert (West), dieser Unterschied beruht jedoch nicht auf einem deutlich höheren Lohnwachstum in Ostdeutschland im Jahr 2008, sondern begründet sich vielmehr in statistischen Korrekturen der Lohnniveaus der Jahre 2004 bis 2007, die vom Statistischen Bundesamt bisher unterschätzt und daher auf Grundlage neuester Daten geringfügig angehoben wurden. Vgl. *Statistisches Bundesamt*, Information zur Rentenanpassung 2009 vom 17. März 2009 sowie *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*, Renten steigen um 2,41 bzw. 3,38 Prozent, Pressemitteilung vom 16. März 2009.

²⁸ Siehe auch Abschnitt 4.2.

sicherungsbericht der Bundesregierung angenommen, dass sich die Durchschnittsentgelte bis zum Jahr 2013 kaum weiter annähern.²⁹ Deshalb scheint die Übergangslösung zu einer Dauerregelung zu werden. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob und wie lange noch ein unterschiedliches Rentenrecht angewendet werden kann.

Tabelle 2: Entwicklung rentenrechtlicher Rechengrößen seit 1991

	Durchschnittsentgelt ^{1,2}		Umr.-faktor	Aktueller Rentenwert ^{2,3}		monatliche Beitragsbemessungsgrenze ^{1,2}		Beitragsatz in % ¹
	West	Ost		West	Ost	West	Ost	
1.1.1991	44.421	25.774	1,7235	x	x	6.500	3.000	18,7
1.7.1991	x	x	x	x	x	6.500	3.400	17,7 ⁴
1.1.1992	46.820	32.530	1,4393	41,44	23,57	6.800	4.800	17,7
1.7.1992	x	x	x	42,63	26,57	x	x	x
1.1.1993	48.178	36.507	1,3197	42,63	28,19	7.200	5.300	17,5
1.7.1993	x	x	x	44,49	32,17	x	x	x
1.1.1994	49.142	38.734	1,2687	44,49	33,34	7.600	5.900	19,2
1.7.1994	x	x	x	46,00	34,49	x	x	x
1.1.1995	50.665	41.134	1,2317	46,00	35,45	7.800	6.400	18,6
1.7.1995	x	x	x	46,23	36,33	x	x	x
1.1.1996	51.678	42.328	1,2209	46,23	37,92	8.000	6.800	19,2
1.7.1996	x	x	x	46,67	38,38	x	x	x
1997	52.143	43.131	1,2089	47,44	40,51	8.200	7.100	20,3
1998	52.925	43.692	1,2113	47,65	40,87	8.400	7.000	20,3
1999	53.507	44.391	1,2054	48,29	42,01	8.500	7.200	19,5 ²
2000	54.256	45.101	1,2030	48,58	42,26	8.600	7.100	19,3
2001	55.216	46.003	1,2003	49,51	43,15	8.700	7.300	19,1
2002	28.626	23.911	1,1972	25,86	22,70	4.500	3.750	19,1
2003	28.938	24.230	1,1943	26,13	22,97	5.100	4.250	19,5
2004	29.060	24.355	1,1932	26,13	22,97	5.150	4.350	19,5
2005	29.202	24.691	1,1827	26,13	22,97	5.200	4.400	19,5
2006	29.494	24.938	1,1827	26,13	22,97	5.250	4.400	19,5
2007	29.951	25.295	1,1841	26,27	23,09	5.250	4.550	19,9
2008	30.625	25.829	1,1857	26,56	23,34	5.300	4.500	19,9
2009	30.879	26.019	1,1868	27,20	24,13	5.400	4.550	19,9
2010	32.003	26.918	1,1889	27,20	24,13	5.500	4.650	19,9

¹ Ab 1992 jeweils zum 1.1., für 2009 und 2010 vorläufige Werte gemäß Sozialversicherungs-Rechengrößenverordnung.
² Bis 2001 in DM, ab 2002 in Euro.
³ Ab dem Jahr 1997 jeweils ab 1.7.
⁴ Ab 1. April des betreffenden Jahres.

Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund, Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

²⁹ Vgl. *Bundesregierung*, Rentenversicherungsbericht 2009, Bundestags-Drucksache 17/52, S. 36 f.

4. Nachteile und Mängel der unterschiedlichen Rentenberechnung

4.1 Verstoß gegen das Versicherungs- bzw. Äquivalenzprinzip

Als zentraler Grundsatz für Leistungen und Finanzierung der Sozialversicherung ist das Versicherungs- bzw. Äquivalenzprinzip anerkannt. Danach sollen Sozialversicherungsbeitrag und Sozialversicherungsleistung in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen und somit auch für eine gerechte Bemessung von Lasten und Leistungen sorgen.³⁰ Allerdings orientiert sich die GRV nicht am reinen Äquivalenzprinzip, sondern an seiner eingeschränkten Form, der *Teilhabeäquivalenz*. Danach bestimmt die Höhe der gezahlten Beiträge nicht die absolute Höhe des Rentenanspruchs, sondern die relative Anspruchsposition des Versicherten innerhalb einer Generation. Die *Teilhabeäquivalenz* gewährleistet, dass ein höheres Einkommen und damit eine höhere Beitragsleistung während der Erwerbsphase zu einem höheren Anspruch auf Teilhabe am laufenden Beitragsaufkommen in der Ruhestandsphase führt als ein niedrigeres Einkommen und damit eine niedrigere Beitragsleistung. Die Verwirklichung der *Teilhabeäquivalenz* stellt die interpersonelle und intragenerative Verteilungsgerechtigkeit sicher, so dass innerhalb einer Generation die einkommensabhängige Rangordnung nach Beendigung der Erwerbsphase unverändert bleibt.³¹

Die Integration des DDR-Rentensystems in das Rentensystem der Bundesrepublik mit dem Ziel der Herstellung eines einheitlichen Rentenrechts war für den Gesetzgeber zweifellos eine der größten Herausforderungen im Zuge der Deutschen Wiedervereinigung. Eine Verschmelzung von zwei unterschiedlichen Systemen kann deshalb besondere Regelungen nach sich ziehen, die vom Prinzip der *Teilhabeäquivalenz* abweichen. In Anbetracht der speziellen Situation sind solche Abweichungen durchaus gerechtfertigt, sofern sie nur vorübergehenden Charakter haben. Bei der Beurteilung der besonderen Übergangsregelungen, die bis heute Bestand haben, gilt es indes zwischen der Bewertung von rentenrechtlichen Beitragszeiten zu unterscheiden, die zum einen auf einer Beschäftigung in der DDR und zum anderen auf der Erwerbstätigkeit im wiedervereinigten Deutschland beruhen.

Versicherte, die *vor der Wiedervereinigung* in der DDR beschäftigt waren, haben keine Beitragsleistungen zur GRV geleistet. Dennoch wird diese Erwerbszeit in der GRV als Beitrags-

³⁰ Siehe zuletzt *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Hohes Entlastungspotenzial in der Arbeitslosenversicherung, Heft 104 der Schriftenreihe, Berlin 2008, S. 17 ff.

³¹ Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung, Heft 86 der Schriftenreihe, Wiesbaden 1998, S. 8 ff.

zeit gewertet und den Versicherten hierfür ein Rentenanspruch gewährt. Diese Regelung verstößt zwar gegen das Äquivalenzprinzip, jedoch ist dieser Verstoß bei einer Ausweitung des Umlageverfahrens unumgänglich. Die Wiedervereinigung ist hierbei mit der erstmaligen Anwendung des Umlageverfahrens gleichzusetzen. Denn es ist nun einmal das Wesen des Umlagesystems, dass sowohl die erste Rentnergeneration als auch die bereits Erwerbstätigen einen Leistungsanspruch erhalten (das sogenannte „Einführungsgeschenk“), ohne vorher Beiträge entrichtet zu haben, was vor einer Einführung eines Umlageverfahrens nicht möglich war.³² Die Hochwertung der DDR-Entgelte durch den Umrechnungsfaktor diene dem Gesetzgeber als ein durchaus geeignetes Hilfsmittel, um angemessene und vergleichbare Rentenanwartschaften zu ermitteln.³³ Insofern kann weder die Ausweitung der GRV auf das Beitrittsgebiet noch die Hochwertung der DDR-Entgelte als ein unangemessener Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip und damit als versicherungsfremd bewertet werden.

Anders zu beurteilen ist dagegen die Hochwertung der Entgelte in den neuen Bundesländern *nach der Wiedervereinigung*. Die Versicherten zahlen nun einen Beitrag an die GRV, ihr Rentenanspruch berechnet sich jedoch nach einem um den Umrechnungsfaktor erhöhten Entgelt, mit dem Ziel, der betroffenen Personengruppe einen höheren Leistungsanspruch zu gewähren. Die Entgelthochwertung ist somit sozialpolitisch motiviert und stellt eine Art allgemeine sozialpolitische Transferleistung des Staates dar. Grundsätzlich ist es aber nicht die Aufgabe einer Rentenversicherung und ihrer Versichertengemeinschaft, Unterschiede in der allgemeinen Lohnstruktur durch eine derartige Entgelthochwertung zu glätten und die Angleichung zu finanzieren. Solche sozialpolitisch motivierten Umverteilungsaufgaben sollten nicht von der GRV wahrgenommen werden, denn dadurch würde die Teilhabeäquivalenz verwässert. Die Hochwertung der Entgelte wäre damit grundsätzlich als eine versicherungsfremde Leistung zu charakterisieren. Sie wird jedoch im Ergebnis durch die Anwendung eines niedrigeren aktuellen Rentenwerts in den neuen Bundesländern begrenzt.

Aber auch die Existenz von zwei verschiedenen Rentenwerten kann grundsätzlich als ein Verstoß gegen die Teilhabeäquivalenz gewertet werden, denn bei gleichem Entgelt sowie gleicher Beitragszahlung und auch ansonsten gleichen Regelungen würden Versicherte, für die ein niedriger Rentenwert gilt, einen niedrigeren Rentenanspruch erwerben. Allerdings wird der Nachteil aus dem für Versicherte in den neuen Bundesländern geltenden niedrigeren Rentenwert eben durch die Hochwertung ihrer Entgelte in einen Vorteil umgewandelt. Durch die

³² Siehe ebenda, S. 39 f.

³³ Siehe auch Kapitel 3, S. 13.

Multiplikation der hochgewerteten Entgelte mit dem niedrigeren Rentenwert erhalten Versicherte in den neuen Bundesländern bei gleichem Einkommen und gleicher Beitragszahlung eine höhere Rentenanwartschaft als Versicherte in den alten Bundesländern.³⁴ In dieser Begünstigung der ostdeutschen Versicherten liegt offensichtlich ein Verstoß gegen die Teilhabeäquivalenz vor.

Als versicherungsfremde Leistung kann in einer Nettobetrachtung (Vorteil aufgrund der Entgelthochwertung gegenüber Nachteil aufgrund eines niedrigeren Rentenwerts) also die Differenz zwischen dem erhöhten Rentenanspruch von Versicherten aus den neuen Bundesländern und dem entsprechend der Teilhabeäquivalenz korrekt bemessenen Rentenanspruch der westdeutschen Versicherten gewertet werden. Sofern diese Zusatzleistung erforderlich oder gewollt ist, sollte sie nicht aus Beitragsmitteln der GRV, sondern sachgerecht aus allgemeinen Haushalts- bzw. Steuermitteln des Bundes finanziert werden. Diese sachgerechte Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen ist zurzeit durch den Bundeszuschuss zur GRV sichergestellt, der die Ausgaben der GRV für alle versicherungsfremden Leistungen deckt.³⁵ Es bedarf jedoch einer Überprüfung, ob die Privilegierung der Versicherten im Beitrittsgebiet überhaupt erforderlich ist und beibehalten werden sollte, oder ob sie entbehrlich ist und daher abgebaut werden sollte.

4.2 Unzureichende Begründung der Hochwertung von Entgelten

Die Hochwertung der Entgelte in den neuen Bundesländern wurde ursprünglich damit begründet, dass das Lohnniveau im Beitrittsgebiet deutlich niedriger sei als in den alten Bundesländern und daher die ostdeutschen Versicherten das angestrebte Sicherungsniveau in der GRV nicht erreichen könnten.³⁶ Deshalb sollten bis zu einer vollständigen Lohnkonvergenz die erzielten Entgelte rentenrechtlich auf das westdeutsche Niveau hochgewertet werden.

In der Tat bestand in den neuen Bundesländern unmittelbar nach der Wiedervereinigung ein besonderer struktureller Nachholbedarf gegenüber dem Westen, der sich unter anderem durch die geringen Produktivitäts-, Preis- und auch Lohnniveaus bemerkbar machte. So lag beispielsweise das westdeutsche Durchschnittsentgelt der GRV im Jahr 1991 um 72 % über

³⁴ Siehe Abschnitt 2.2 und 2.3.

³⁵ Die Summe aller Bundeszuschüsse zur allgemeinen Rentenversicherung liegt im Jahr 2010 bei rund 75 Mrd. Euro. Daneben erhält die knappschaftliche Rentenversicherung eine Zuweisung aus dem Bundeshaushalt in Höhe von 6 Mrd. Euro.

³⁶ Siehe Kapitel 3, S. 13.

demjenigen in Ostdeutschland.³⁷ Anfang der 1990er Jahre fand insbesondere beim Lohnniveau ein intensiver Aufholprozess statt. Der große Unterschied beim Durchschnittsentgelt der GRV wurde bis zum Jahr 1995 zwar relativ schnell abgeschmolzen, seitdem verlor die Lohnangleichung jedoch stark an Fahrt. In den letzten Jahren ist die Entgeltdifferenz nahezu konstant geblieben.³⁸ Die bestehenden Differenzen in der Entgeltstruktur sind vor allem auf Unterschiede bei den außertariflichen Entgelten zurückzuführen, denn die Tariflöhne im Osten haben weitgehend das westdeutsche Tariflohniveau erreicht und liegen nur noch um etwa fünf Prozent darunter.³⁹

Allerdings bestehen auch in den alten Bundesländern teils große regionale Lohndifferenzen.⁴⁰ Die Existenz unterschiedlicher Produktivitäts-, Preis- und Lohnniveaus in den westdeutschen Gebieten lässt darauf schließen, dass sich im Laufe der Zeit auch innerhalb der alten Bundesländer regionalspezifische Unterschiede herausgebildet haben. Solche regionalspezifischen Unterschiede wird es nach „Schließung eines speziellen ostdeutschen Nachholbedarfs“⁴¹ auch zwangsläufig zwischen den neuen und alten Bundesländern geben. Wie bereits oben erwähnt, scheint dieser spezielle Nachholbedarf hinsichtlich des Lohnniveaus bereits weitgehend gedeckt zu sein, denn seit einiger Zeit ist keine nennenswerte Angleichung der Löhne in den neuen Bundesländern an diejenigen der alten Bundesländer mehr erfolgt.⁴² Der Sachverständigenrat stellt in diesem Zusammenhang folgendes fest: „Einheitliche Lebensverhältnisse im Sinne einheitlicher Einkommen je Einwohner wird es weder zwischen den westdeutschen

³⁷ Siehe Tabelle 2 auf S. 15.

³⁸ Siehe ebenda. Der Durchschnittslohn gemäß der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder lag im Jahr 2009 in den neuen Bundesländern um rund 20 % unter demjenigen in den alten Bundesländern einschließlich Berlin (vgl. *Statistische Ämter des Bundes und der Länder*, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, abrufbar im Internet unter http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR, Abrufdatum: 15.04.2010).

³⁹ Vgl. *J. Steffen*, Angleichung der Ost-Renten, Hintergrundinformationen zur Diskussion um die Angleichung der Rentenwerte in den alten und neuen Bundesländern, Bremen 2008, S. 13.

⁴⁰ In Schleswig-Holstein, dem westdeutschen Bundesland mit dem niedrigsten Durchschnittslohn gemäß der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder, liegt das Lohnniveau auf Basis des Jahres 2009 um 11 % unter dem westdeutschen Durchschnitt und sogar um 23 % unter dem Durchschnittslohn von Hamburg, dem westdeutschen Bundesland mit dem höchsten Lohnniveau. Bei einem Vergleich zwischen Flächenländern liegt der Durchschnittslohn in Schleswig-Holstein um 18,5 % unter dem von Hessen, das im westdeutschen Vergleich den höchsten Durchschnittslohn je Arbeitnehmer aufweist. Zum Vergleich: der Durchschnittslohn gemäß der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder lag in den neuen Bundesländern im Jahr 2009 um rund 20 % unter demjenigen in den alten Bundesländern. Vgl. *Statistische Ämter des Bundes und der Länder*, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Fn 38.

⁴¹ *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2004/05, Fn 5, Tz. 614.

⁴² Gleiches gilt auch für andere ökonomische Indikatoren. Zu ihrer Entwicklung vgl. *Statistische Ämter des Bundes und der Länder*, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Fn 38; *K.-H. Röhl*, Strukturelle Konvergenz der ostdeutschen Wirtschaft, Köln 2009 sowie *Arbeitskreis Konjunktur Ost*, Ostdeutsche Wirtschaft: Kein aufholendes Produktionswachstum 2008 und 2009, in: *Wirtschaft im Wandel*, 14. Jahrgang, Nr. 6/2008, S. 205 ff.

Ländern noch zwischen den neuen und den alten Bundesländern geben. Dies wäre auch kein erstrebenswerter Zustand, da eine auf die Herstellung von Gleichheit zielende Umverteilung mit erheblichen Effizienz- und Wachstumseinbußen einherginge“.⁴³

Obwohl auch innerhalb der alten Bundesländer Lohndifferenzen bestehen, wird die rentenrechtliche Entgelthochwertung für Versicherte in den wirtschaftsschwachen Westländern nicht angewendet. Angesichts der vorhandenen Anzeichen, dass in den neuen Bundesländern ein spezieller Nachholbedarf kaum mehr existiert, kann die Entgelthochwertung bei Versicherten im Beitrittsgebiet als zunehmend unbegründet betrachtet werden. Besonders fraglich erscheint die Hochwertung der tariflichen Entgelte in den neuen Bundesländern, weil sie bereits ohnehin weitgehend das Westniveau erreicht haben.⁴⁴

4.3 Sozialpolitische Bedenken gegen die Hochwertung von Entgelten

Gegen die Hochwertung von Entgelten in der GRV sprechen auch aus sozialpolitischer Sicht schwerwiegende Gründe. Die Entgelthochwertung kommt allen Rentenversicherten in den neuen Bundesländern zugute, schließt also auch Versicherte mit höheren Einkommen ein. Grundsätzlich sollten sozialpolitische Transfers gemäß dem Subsidiaritätsprinzip lediglich Bedürftigen zugute kommen, die bestimmte Ziele (hier: Altersvorsorge) nicht aus eigener Kraft bzw. mit eigenen Mitteln erreichen können und deswegen auf die Hilfe der Allgemeinheit angewiesen sind.⁴⁵ Die Förderung von Personen mit einem relativ hohen Einkommen durch staatliche Transferleistungen wie der rentenrechtlichen Entgelthochwertung ist sozialpolitisch verfehlt, da diese Personengruppe über ausreichende Mittel verfügt, um aus eigener Kraft für ihr Alter vorsorgen zu können. Die bestehende Regelung führt außerdem zu verteilungspolitisch unerwünschten Belastungswirkungen, weil auch Geringverdiener aus den alten Bundesländern zur Finanzierung von staatlichen Förderleistungen für Höherverdiener in den neuen Bundesländern herangezogen werden.

Sozialpolitisch problematisch ist ebenfalls die Gewährung von staatlichen Transfers bereits in der Erwerbsphase mit dem Ziel, den Leistungsanspruch der geförderten Personen im Alter zu erhöhen. Eine Bedürftigkeit von Versicherten bzw. Rentnern kann nämlich frühestens bei Beginn der Rentenphase festgestellt werden. Erst zu diesem Zeitpunkt steht das Ergebnis der

⁴³ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2004/05, Fn 5, Tz. 617.

⁴⁴ Siehe oben S. 19.

⁴⁵ Siehe auch Abschnitt 6.2, S. 40.

individuellen Ansparbemühungen in Form des Rentenanspruchs fest. Auf dieser Grundlage kann dann beurteilt werden, ob der individuell angesparte Rentenbetrag im Alter ausreichend ist. Werden staatliche Transferleistungen hingegen bereits während der Erwerbsphase gewährt, so wirken sie zielungenau und drohen zu einer Verschwendung von öffentlichen Mitteln zu führen.

Ferner erfolgt bei der Hochwertung der Entgelte keine umfassende Bedürftigkeitsprüfung, so dass nicht festgestellt werden kann, ob der geförderte Versicherte über das Arbeitsentgelt hinaus noch über weiteres Vermögen oder weitere Einkommensarten verfügt, aus denen er seine Altersversorgung finanzieren könnte. Auch hier besteht die Gefahr, dass staatliche Transfers nicht nur an Bedürftige, sondern auch an Bessergestellte vergeben werden und somit ihr sozialpolitisches Ziel verfehlen.⁴⁶

In Anbetracht der genannten Nachteile und Mängel einer rentenrechtlichen Entgelthochwertung sollte sie nach Ansicht des Instituts abgebaut werden. Gleichzeitig müsste dann auch ein einheitlicher Rentenwert für alle Versicherten gelten.

4.4 Akzeptanzprobleme und Intransparenz des bestehenden Rentenrechts

Die ungleiche Behandlung der Beitragszahler und Rentner in West und Ost birgt die Gefahr, dass die Ausgestaltung des staatlichen Rentensystems von der Bevölkerung als ungerecht empfunden wird.⁴⁷ Aufgrund dessen könnte seine Akzeptanz zunehmend schwinden. Akzeptanzprobleme können zum einen wegen einer *scheinbaren* und zu anderem wegen einer *tatsächlichen* Benachteiligung entstehen.

Bei der ausschließlichen Betrachtung der aktuellen Rentenwerte und der fiktiven Standardrente⁴⁸ könnte man zu der Feststellung gelangen, dass die Beitragszahler in den neuen Bundesländern bei gleichem Beitrag einen niedrigeren Rentenanspruch erwürben bzw. dass die Renten im Beitrittsgebiet niedriger seien als im Westen der Republik. Die Bedeutung einer solchen, wenn auch falschen Feststellung darf nicht vernachlässigt werden, denn auf-

⁴⁶ Vgl. auch *Frankfurter Institut für wirtschaftliche Forschung (Kronberger Kreis)*, Reform der Alterssicherung, Bad Homburg 1987, S. 10 sowie in Bezug auf Renten nach Mindesteinkommen *W. Scherf*, Langfristige Sicherheit der Renten – Eine sozialpolitische Illusion?, Finanzwissenschaftliches Arbeitspapier des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften der Justus-Liebig-Universität Gießen Nr. 48, Gießen 1997, S. 14.

⁴⁷ Vgl. auch *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2008/09, Fn 24, Tz. 635.

⁴⁸ Zur fiktiven Standardrente siehe Abschnitt 2.1, S. 9 und Abschnitt 2.2, S. 10.

grund der unterschiedlichen und für manchen Bürger unübersichtlichen Rentenberechnungsweise mag durchaus eine Unwissenheit hinsichtlich der Entgelthochwertung in den neuen Bundesländern bestehen. Das unterschiedliche Rentenrecht kann also infolge von Unwissenheit dazu führen, dass sich vor allem ostdeutsche Beitragszahler benachteiligt fühlen und das Rentensystem von ihnen als ungerecht empfunden wird.

Tatsächlich werden aber die Entgelte in den neuen Bundesländern mit dem Umrechnungsfaktor hochgewertet. Dies hat zur Folge, dass Versicherte in den neuen Bundesländern bei gleicher Beitragszahlung einen höheren Rentenanspruch erwerben als Versicherte in den alten Bundesländern und somit bevorteilt werden.⁴⁹ Diese Ungleichbehandlung könnte vor allem bei der westdeutschen Bevölkerung auf Widerstand stoßen, weshalb die Akzeptanz des staatlichen Rentensystems bei den Versicherten in den alten Bundesländern schwinden könnte.⁵⁰ Eine weitere Benachteiligung könnten westdeutsche Beitragszahler auch in der höheren Beitragsbemessungsgrenze sehen.⁵¹

Eine Vereinheitlichung des Rentenrechts, insbesondere der Rentenberechnungsweise, könnte die bestehenden Ungleichbehandlungen und gefühlten Benachteiligungen beseitigen und zu einer stärkeren Akzeptanz und Transparenz des Rentensystems beitragen.

Es ist ferner offensichtlich, dass die Anwendung einer unterschiedlichen Rentenberechnungsweise das Sozialgesetzbuch VI aufbläht und das Rentenrecht kompliziert, wodurch seine Intransparenz gefördert wird. Daraus ergeben sich für die Deutsche Rentenversicherung als Träger zusätzliche Verwaltungskosten.⁵² Eine Vereinheitlichung der maßgeblichen Rechengrößen würde einen gewissen Beitrag zur Vereinfachung des Rentenrechts und zur Entbürokratisierung leisten. Dies kann zu Effizienzgewinnen und Kosteneinsparungen in der Verwaltung der GRV sowie bei betroffenen Unternehmen führen.

⁴⁹ Siehe Abschnitt 2.2 und 2.3.

⁵⁰ Das ARD-Fernsehmagazin *plusminus* zeigte am 20. Januar 2009 einen Beitrag mit dem Titel „Im Osten bringt der Lohn mehr Rente“ über die unterschiedliche Rentenberechnung, die von den Befragten in Westdeutschland als ungerecht empfunden wurde.

⁵¹ Siehe Kapitel 6.

⁵² Aufgrund unterschiedlicher Beitragsbemessungsgrenzen (siehe Kapitel 6) können darüber hinaus für die in beiden Rechtsgebieten tätigen Unternehmen bürokratische Belastungen entstehen.

4.5 Steigende Kosten und implizite Verschuldung der öffentlichen Haushalte

Die bestehende Regelung, durch die Versicherte in den neuen Bundesländern bei gleicher Beitragszahlung einen höheren Rentenanspruch erwerben, ist mit zusätzlichen Ausgaben verbunden. Da die Besserstellung der Beitragszahler und Rentner im Beitrittsgebiet nicht (mehr) hinreichend begründet werden kann, handelt es sich um vermeidbare Ausgaben für die GRV bzw. – da angenommen werden kann, dass sie durch den Bundeszuschuss gedeckt sind – für den Bund.⁵³ Je länger die Entgelthochwertung fortgeführt wird, desto höhere Kosten entstehen in Zukunft.

Dadurch würde auch die ohnehin schon immens hohe implizite Verschuldung der öffentlichen Haushalte zusätzlich erhöht. Sie kommt zu der ebenfalls hohen expliziten Verschuldung hinzu, die sich durch die ausufernde Nettokreditaufnahme von Bund, Ländern und Gemeinden angesammelt hat. Bei der impliziten bzw. versteckten Staatsverschuldung handelt es sich um Zahlungsverprechen, die der Staat im Rahmen der gesetzlichen Sozialversicherung und der Besoldungsregelungen für den öffentlichen Dienst gegeben hat.⁵⁴ Die gesamte implizite Verschuldung wird für das Basisjahr 2007 auf 184,9 % des Bruttoinlandsprodukts bzw. 4,5 Billionen Euro geschätzt.⁵⁵ Dazu kam im Jahr 2007 die explizite bzw. offene Staatsverschuldung in Höhe von rund 1,5 Billionen Euro.

Aufgrund der öffentlichen Haushaltsmisere und der hohen Abgabenbelastung ist es erforderlich, alle Entlastungspotenziale zu nutzen und auch die implizite Verschuldung zu begrenzen. Auch deshalb sollte die Begünstigung der Versicherten in den neuen Bundesländern abgebaut und somit eine Gleichstellung aller Versicherten bundesweit hergestellt werden.

Die Gewährung von Rentenansprüchen an Versicherte in den neuen Bundesländern auf einem Niveau, welches für die Versicherten in den alten Bundesländern gilt, würde allerdings zunächst nur zu relativ geringen Entlastungen führen. Aus Vertrauensschutzgründen darf sich eine solche Maßnahme nämlich nur auf die künftig zu erwerbenden Rentenansprüchen beschränken. Bisher erworbene Rentenansprüche sollten nicht gekürzt werden. Das

⁵³ Siehe Abschnitt 4.1., S. 18.

⁵⁴ Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen, Heft 99 der Schriftenreihe, Berlin 2006, S. 55 f.

⁵⁵ Die GRV trägt dazu mit einem Anteil von 101,1 % des Bruttoinlandsprodukts bzw. 2,4 Billionen Euro bei. Vgl. S. Moog und B. Raffelhüschen, Ehrbarer Staat? – Die Generationenbilanz, Update 2009: Wirtschaftskrise trifft Tragfähigkeit, Diskussionsbeitrag Nr. 38 des Forschungszentrums Generationenverträge, Freiburg 2009.

potenzielle Entlastungsvolumen würde im ersten Jahr noch relativ gering ausfallen, auf mittlere und lange Sicht aber kontinuierlich ansteigen.

4.6 Verfassungsrechtliche Probleme

Die rentenrechtliche Ungleichbehandlung von Versicherten in den alten und neuen Bundesländern verstößt möglicherweise gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Der Gleichheitsgrundsatz fordert den Gesetzgeber auf, die Gleichbehandlung von Personen und Personengruppen in vergleichbaren Positionen zu gewährleisten.⁵⁶ Für Abweichungen von der gleichen Behandlung einer Zielgruppe und Differenzierungen seitens des Gesetzgebers müssen hinreichende Rechtfertigungsgründe vorliegen.⁵⁷

Die rentenrechtliche Ungleichbehandlung der Versicherten konnte allenfalls unmittelbar nach der Wiedervereinigung hinreichend begründet werden.⁵⁸ Das unterschiedliche Rentenrecht war vom Gesetzgeber von vornherein als eine Übergangslösung für einen vorübergehenden Zeitraum ausgelegt und sollte solange gelten, wie die sie begründenden Rechtfertigungsgründe noch vorlagen. Derartige Übergangslösungen bedürfen daher einer regelmäßigen Überprüfung, damit die hervorgerufenen Ungleichbehandlungen der Beitragszahler nicht einen ungerechtfertigten Dauercharakter erhalten. Nach der oben durchgeführten Prüfung gibt es aber keine hinreichenden Gründe mehr, die eine Ungleichbehandlung der Versicherten rechtfertigen könnten.⁵⁹ Deshalb dürfte das unterschiedliche Rentenrecht inzwischen auch verfassungsrechtlich fragwürdig sein.

Das Bundesverfassungsgericht hat zudem in seiner Rechtsprechung – zuletzt im Jahr 2006 – darauf hingewiesen, dass die Vereinheitlichung des Rentenrechts zeitlich nicht zu weit hinausgeschoben werden sollte.⁶⁰ Auch dies verdeutlicht, dass die verfassungsrechtlichen Bedenken umso mehr an Gewicht gewinnen, je länger das geltende Übergangsrecht beibehalten wird.

⁵⁶ Vgl. *L. Osterloh*, Kommentar zu Art. 3 GG, in: *M. Sachs*, Grundgesetz, 3. Auflage, München 2003, S. 180 ff.

⁵⁷ Vgl. *J. Becker*, Transfereerechtigkeit und Verfassung, Tübingen 2001, S. 49.

⁵⁸ Siehe Kapitel 3, S. 13 und Abschnitt 4.2, S. 18.

⁵⁹ Siehe insbesondere Abschnitt 4.2 und 4.3.

⁶⁰ Vgl. BVerfGE 1 BvR 799/98 vom 15.09.2006, Abs. 145 sowie BVerfGE 112, 368, 398.

4.7 Zwischenfazit: Vereinheitlichung der Rentenberechnung ist anzustreben

Die vorangegangene Analyse hat gezeigt, dass die derzeit praktizierte unterschiedliche Berechnung des Rentenanspruchs und die damit verbundene unterschiedliche Behandlung von Versicherten in den alten und neuen Bundesländern mit beträchtlichen Problemen behaftet ist. Vor allem verstößt das unterschiedliche Rentenrecht gegen das Versicherungs- bzw. Äquivalenzprinzip, speziell gegen die Teilhabeäquivalenz, indem Versicherte mit gleich hoher Bemessungsgrundlage und damit gleich hoher Beitragsleistung unterschiedlich hohe Rentenansprüche erwerben. Aufgrund dieser Ungleichbehandlungen kann die Akzeptanz der GRV zunehmend schwinden. Durch gesonderte Regelungen für Versicherte in Ost und West wird das Rentenrecht zudem unnötig kompliziert, was auch zu bürokratischen Zusatzlasten und Mehrausgaben im Verwaltungsbereich führt. Hinzu kommt, dass die Entgelthochwertung von Versicherten in den neuen Bundesländern nach Ansicht des Instituts inzwischen nicht mehr hinreichend begründet werden kann. Zudem ist sie unter sozialpolitischen Aspekten problematisch. Das unterschiedliche Rentenrecht verursacht auch vermeidbare Kosten in den öffentlichen Haushalten und ist schließlich aus verfassungsrechtlicher Sicht fragwürdig.

Da auf kurze und mittlere Sicht voraussichtlich keine weitergehende Lohnangleichung und dementsprechend eine Angleichung der Rentenwerte stattfinden wird, ist eine Vereinheitlichung der Rentenberechnung aus dem bestehenden System nicht zu erwarten. Wenn die Nachteile und Mängel der bestehenden Unterschiede aber abgebaut werden sollen, empfiehlt es sich, dass der Gesetzgeber eine Vereinheitlichung herbeiführt.

5. Optionen und Vorschläge zur Vereinheitlichung der Rentenberechnung

Das Ziel einer Vereinheitlichung der Rentenberechnung sollte sein, die gleichen rentenrechtlichen Regelungen für Versicherte in den alten und neuen Bundesländern herzustellen und damit die existierenden Ungleichbehandlungen zu beseitigen. Eine einheitliche Rentenberechnungsweise sollte sich auch weiterhin am Versicherungs- bzw. Äquivalenzprinzip ausrichten, so dass gleich hohe Beitragszahlungen zu gleich hohen Rentenanwartschaften führen. Es ist daher erforderlich, für alle Versicherten die Ermittlung von Entgeltpunkten zu vereinheitlichen sowie einen einheitlichen aktuellen Rentenwert einzuführen. Eine einheitliche Berechnungsweise des Rentenanspruchs würde vor allem zu höherer Akzeptanz und mehr Transparenz des Rentensystems führen.

Aus Vertrauensschutzgründen ist es jedoch erforderlich, dass im Rahmen von Maßnahmen zur Vereinheitlichung der Rentenberechnung bereits erworbene Rentenanwartschaften nicht gekürzt werden. Das vereinheitlichte Rentenrecht darf sodann nicht gegen verfassungsrechtliche Vorgaben verstoßen. Ebenso gilt es zu vermeiden, dass durch die Vereinheitlichung neue Ungleichbehandlungen der Versicherten geschaffen werden und das Rentenrecht kompliziert wird. Nach Ansicht des Instituts ist schließlich besonders darauf zu achten, dass eine Vereinheitlichung des Rentenrechts zu keinen Zusatzbelastungen der öffentlichen Haushalte und damit der Beitrags- und Steuerzahler führt.

5.1 Optionen zur Vereinheitlichung der Rentenberechnung

Die Vereinheitlichung der Rentenberechnung verlangt zunächst, die bestehende Besserstellung der Versicherten in den neuen Bundesländern abzubauen und die mittlerweile nicht mehr zu rechtfertigende sowie nachteilige Entgelthochwertung abzuschaffen.⁶¹ Unter Zugrundelegung eines einheitlichen aktuellen Rentenwerts würden damit Beitragszahler in beiden Bundesgebieten bei gleich hoher Bemessungsgrundlage und Beitragsleistung einen gleich hohen Rentenanspruch erwerben. Dadurch würden Versicherte in den neuen Bundesländern künftig einen etwas geringeren Rentenanspruch im Vergleich zum Status quo erwerben, da ihre bisherige Begünstigung nicht mehr erfolgte.

Bei der *Ermittlung von Entgeltpunkten* bietet es sich an, weiterhin an der praktizierten Regel festzuhalten, das individuelle beitragspflichtige Entgelt ins Verhältnis zum Durchschnittsentgelt aller Versicherten zu setzen.⁶² Ein Durchschnittsverdiener würde dann weiterhin einen Entgeltpunkt erwerben. Hierbei muss entschieden werden, welches Durchschnittsentgelt dieser Berechnung zugrunde gelegt wird. Zwar ergeben sich hierfür theoretisch drei Optionen, nämlich die Zugrundelegung des west-, des ost- oder des gesamtdeutschen Durchschnittsentgelts; bei einer Vereinheitlichung der Rentenberechnung wäre jedoch die Verwendung eines gesamtdeutschen Durchschnittsentgelts sachgerecht, denn nur so können die beitragspflichtigen Entgelte aller Versicherten in der Bezugsgröße vollständig erfasst werden. Zudem könnte die Zugrundelegung eines regionalspezifischen Durchschnittsentgelts zu Ungleichbehandlungen der Versicherten führen, sofern die Lohnwachstumsraten in beiden Bundesgebieten künftig voneinander abweichen sollten.⁶³ Ein gesamtdeutsches Durchschnittsentgelt

⁶¹ Siehe Abschnitt 4.2 und 4.3.

⁶² Siehe Abschnitt 2.1.

⁶³ Würde beispielsweise das westdeutsche Durchschnittsentgelt für die Ermittlung der Entgeltpunkte zugrundegelegt werden und dieses stärker steigen als die Entgelte in den neuen Bundesländern, so würden

wird nach Angaben der Deutschen Rentenversicherung zurzeit nicht ermittelt, da es nicht benötigt wird. Wie hoch das gesamtdeutsche Durchschnittsentgelt ist, kann auch vom Institut aufgrund fehlender Datenbasis nicht genau ermittelt werden. Um aber seine ungefähre Größenordnung aufzuzeigen, kann eine stark vereinfachte Rechnung aufgestellt werden. Gewichtet man nämlich die Durchschnittsentgelte des Jahres 2008⁶⁴ mit der Anzahl der aktiv Versicherten in der GRV⁶⁵, so ergäbe sich für das Jahr 2008 ein gesamtdeutsches Durchschnittsentgelt in Höhe von 29.714 Euro. Ein Versicherter, der im Jahr 2008 genau dieses Jahresentgelt bezog, würde also einen gesamtdeutschen Entgeltpunkt erwerben.

Des Weiteren ist auch die *Vereinheitlichung des aktuellen Rentenwerts* erforderlich. Wie im Folgenden gezeigt wird, scheidet hierbei eine Vereinheitlichung des aktuellen Rentenwerts auf dem West- oder Ostniveau aus. Unter Zugrundelegung eines gesamtdeutschen Durchschnittsentgelts würden westdeutsche Beitragszahler eine höhere Anzahl von gesamtdeutschen Entgeltpunkten erwerben.⁶⁶ Würden diese dann mit einem aktuellen Rentenwert auf westdeutschem Niveau multipliziert, würden diese Beitragszahler einen höheren Rentenanspruch als bisher erhalten.⁶⁷ Dies würde zu Mehrausgaben bei der GRV und zu einer Erhöhung der impliziten Verschuldung führen, was es angesichts der bereits hohen Sozialabgabenbelastung und der drohenden Beitragserhöhungen in der Zukunft zu vermeiden gilt.⁶⁸ Außerdem würden Beitragszahler und Bestandsrentner, die nämlich ihre Entgeltpunkte nach bisherigem Recht erworben haben, unterschiedlich behandelt. Um diese Ungleichbehandlung zu vermeiden, müssten die Entgeltpunkte der Bestandsrentner einmalig auf die gesamtdeutschen Werte umgestellt werden, was aber ebenfalls zu Rentenerhöhungen und damit Mehrbelastungen der GRV führen würde. Erfolgte dagegen die Vereinheitlichung der aktuellen Rentenwerte auf dem Niveau des zurzeit geltenden aktuellen Rentenwerts (Ost), würden die nach der Umstellung erworbenen Rentenansprüche im Vergleich zum Status quo sinken.⁶⁹ Dies wäre aus Vertrauensschutzgründen nicht akzeptabel.

Versicherte in Ostdeutschland einen relativ geringeren Rentenanspruch erwerben als Versicherte in Westdeutschland.

⁶⁴ Siehe Tabelle 2 auf S. 15.

⁶⁵ Im Jahr 2008 waren rund 81 % der Versicherten in den alten und rund 19 % in den neuen Bundesländern versichert.

⁶⁶ Ein westdeutscher Versicherter mit einem beitragspflichtigen Jahresentgelt in Höhe von 36.000 Euro hätte unter Zugrundelegung eines gesamtdeutschen Durchschnittsentgelts von 29.714 Euro für das Jahr 2007 1,2116 gesamtdeutsche Entgeltpunkte anstatt wie bisher 1,1755 erworben. Siehe Abschnitt 2.1.

⁶⁷ Um bei dem Beispiel aus Fn 66 zu bleiben, würde der Versicherte nun einen monatlichen Rentenanspruch von 32,96 Euro ($1,2116 * 27,20$) anstatt 31,97 Euro ($1,1755 * 27,20$) erhalten.

⁶⁸ Siehe Abschnitt 4.5.

⁶⁹ Der Versicherte aus dem Beispielfall würde nun einen monatlichen Rentenanspruch von 29,24 Euro ($1,2116 * 24,13$) anstatt 31,97 Euro ($1,1755 * 27,20$) erhalten.

Analog zu den Überlegungen zur einheitlichen Berechnungsweise von gesamtdeutschen Entgeltpunkten sollte daher künftig auch ein gesamtdeutscher Rentenwert gelten. Hierbei sollte beachtet werden, dass Versicherte aus der Multiplikation der gesamtdeutschen Entgeltpunkte mit dem neuen gesamtdeutschen Rentenwert den gleichen Rentenanspruch erwerben wie im bestehenden System. Im Ergebnis müsste der gesamtdeutsche aktuelle Rentenwert in etwa auf 26,39 Euro festgelegt werden.⁷⁰ Dieser einheitliche Rentenwert sollte sodann auch bei den bisher erworbenen Entgeltpunkten angewendet werden. Allerdings müssten die bisher erworbenen Entgeltpunkte einmalig in gesamtdeutsche Entgeltpunkte umgerechnet werden, da ansonsten die Rentenansprüche für Versicherte in den alten Bundesländern geringer und für Versicherte in den neuen Bundesländern höher ausfallen würden. Aus Vertrauensschutzgründen ist eine Kürzung der erworbenen Rentenansprüche aber zu vermeiden.

Schließlich bedarf auch die *Renten Anpassungsformel* einer Vereinheitlichung, indem künftig nicht mehr die Lohnentwicklung in dem jeweiligen Bundesgebiet, sondern vielmehr die gesamtdeutsche Lohnentwicklung berücksichtigt wird. Andernfalls würde die Zugrundelegung einer regionalspezifischen Lohnentwicklung verzerrende Ergebnisse liefern, wenn die Lohnwachstumsraten voneinander abweichen. So würde in einem solchen Fall die tatsächliche (gesamtdeutsche) Lohnentwicklung und damit die Renten Anpassung über- oder unterzeichnet.

Tabelle 3 zeigt zusammenfassend die Wirkungen einer vereinheitlichten Rentenberechnung gemäß den in diesem Abschnitt erläuterten Überlegungen im Vergleich zu der aktuell praktizierten unterschiedlichen Rentenberechnungsweise. Wie aus diesem Vergleich hervorgeht, würde die vereinheitlichte Rentenberechnung nicht die Höhe der Rentenansprüche der Versicherten in den alten Bundesländern verändern. Zudem würde durch die Abschaffung der Entgelthochwertung der ungerechtfertigte Rentenvorteil der Versicherten in den neuen Bundesländern abgebaut und eine Gleichbehandlung aller Versicherten hergestellt.

⁷⁰ Unter Heranziehung des Beispielfalls sollte die vereinheitlichte Berechnungsweise für einen Versicherten aus den alten Bundesländern, der im Jahr 2008 ein Jahresentgelt von 36.000 Euro erzielte, ebenfalls zu einem Rentenanspruch von 31,97 Euro führen. Der Versicherte würde nach vereinheitlichter Berechnungsweise 1,2116 gesamtdeutsche Entgeltpunkte anstatt wie bisher 1,1755 Entgeltpunkte erwerben. Wenn diese Anzahl der Entgeltpunkte zu dem gleichen Rentenanspruch von 31,97 Euro führen soll, müsste der aktuelle Rentenwert auf 26,39 Euro festgelegt werden.

Tabelle 3: Vergleich der Rentenberechnung vor und nach einer möglichen Vereinheitlichung

	Rentenberechnung nach geltendem Recht ¹		Rentenberechnung nach Vereinheitlichung des Rentenrechts ²
	Versicherter West	Versicherter Ost	Versicherte in West und Ost
Jahresbruttoentgelt 2008 in Euro	36.000	36.000	36.000
Durchschnittsentgelt in 2008	30.625	25.829	29.714
Umrechnungsfaktor in 2008	-	1,1857	-
Erworbene Entgeltpunkte in 2008	1,1755	1,3938	1,2116
Aktueller Rentenwert seit 1.7.2009	27,20	24,13	26,39
Monatlicher Rentenanspruch in Euro	31,97	33,63	31,97

¹ Siehe Tabelle 1 auf S. 11.
² Mögliche gesamtdeutsche Rechengrößen entsprechend Überlegungen in Abschnitt 5.1.

Quelle: Eigene Berechnungen.

5.2 Bisher vorliegende Vorschläge zur Vereinheitlichung der Rentenberechnung

5.2.1 Angleichungszuschlag im Stufenmodell („ver.di-Modell“)

Das Modell eines Angleichungszuschlags im Stufenmodell geht auf die Gewerkschaft ver.di zurück.⁷¹ Mittlerweile wird es auch von anderen Gewerkschaften und Verbänden unterstützt.⁷² Das Ziel dieses Konzepts besteht in einer Herstellung von einheitlichen Lebensverhältnissen für Rentner in Ost und West. Um dieses Ziel zu erreichen, soll schrittweise und zwar in einem Zeitraum von zehn Jahren der aktuelle Rentenwert (Ost) an den aktuellen Rentenwert (West) angeglichen werden. Während der Übergangsphase soll den Rentnern in den neuen Bundesländern ein sogenannter Angleichungszuschlag pro Entgeltpunkt (Ost) zusätzlich zu ihren bisher erworbenen Rentenanwartschaften gezahlt werden. Der Angleichungszuschlag soll jedoch nur für diejenigen Beitragszeiten gelten, die bis zu einem bestimmten Stichtag vor der Einführung des Modells zurückgelegt wurden. Im ersten Jahr der Umstellung soll der Angleichungszuschlag 0,32 Euro betragen und jährlich um 0,31 bzw. 0,32 Euro ansteigen, bis nach zehn Jahren die Summe aus dem Zuschlag und dem aktuellen Rentenwert (Ost) den Wert des aktuellen Rentenwerts (West) erreicht und somit eine Gleichheit der Rentenwerte hergestellt ist. Sofern aber der aktuelle Rentenwert (Ost) aufgrund von

⁷¹ Vgl. beispielsweise *J. Kerschbaumer*, ver.di-Modell zur Rentenangleichung Ost, in: *sopoaktuell*, Nr. 68 vom 12.09.2008.

⁷² Zu den Unterstützern gehören die Gewerkschaften GEW, Transnet, GdP sowie der Sozialverband Deutschland (SoVD) und die Volkssolidarität.

höheren Lohnsteigerungen stärker angepasst werden sollte als der aktuelle Rentenwert (West), ist der Angleichungszuschlag entsprechend zu vermindern. Die Ausgaben für den Angleichungszuschlag sollen aus allgemeinen Haushalts- bzw. Steuermitteln finanziert werden. Die Hochwertung der Entgelte in den neuen Bundesländern soll weiterhin bestehen bleiben.

Das Ziel des ver.di-Modells besteht nicht in der Vereinheitlichung des unterschiedlichen Rentenrechts, sondern vielmehr in der Erhöhung der gesetzlichen Renten für die ostdeutschen Versicherten. Diese Zielsetzung wird aus der Feststellung abgeleitet, dass die *Einkommen* der Rentner in den neuen Bundesländern unter denen der alten Bundesländer liegen. Dies ist auch in der Tat der Fall, weil die ostdeutschen Rentner neben der gesetzlichen Rente kaum Einkünfte aus anderen Alterssicherungssystemen oder privater Vorsorge haben, während dies bei westdeutschen Rentnern in der Regel anders ist.⁷³ Dagegen sind jedoch die durchschnittlichen Rentenzahlbeträge aus der GRV in den neuen Bundesländern höher als in Westdeutschland.⁷⁴ Sofern aber das Ziel der Herstellung von gleichen Einkommensverhältnissen von Rentnern verfolgt werden sollte, wäre die GRV der falsche Ansatzpunkt, um bestehende Einkommensunterschiede auszugleichen, weil diese Einkommensunterschiede nicht auf Differenzen bei den gesetzlichen Renten beruhen. Die Verwirklichung eines solchen weitreichenden Umverteilungsziels wäre keinesfalls Aufgabe der Versichertengemeinschaft der GRV, sondern äußerstenfalls eine gesamtgesellschaftliche Angelegenheit.⁷⁵ Hinzu kommt, dass Maßnahmen zur Erhöhung *aller* Rentnereinkommen in den neuen Bundesländern auch unter sozialpolitischen Aspekten nicht zu begründen wären, denn solche Maßnahmen würden auch Personen mit einem relativ hohen Einkommen zugute kommen. Außerdem würden solche Maßnahmen zu weiteren sozialpolitisch unerwünschten Wirkungen führen, indem Personen mit relativ geringen Einkommen aus den alten Bundesländern zur Finanzierung von staatlichen Förderleistungen von Personen mit relativ hohen Einkommen in den neuen Bundesländern mit herangezogen würden.⁷⁶

⁷³ Das Nettoeinkommen von Rentnerehepaaren in den alten Bundesländern lag im Jahr 2007 um rund 20 % über demselben in den neuen Bundesländern. Bei alleinstehenden Männern betrug der Unterschied rund 28 % und bei alleinstehenden Frauen rund 4 %. Vgl. *Bundesregierung*, Rentenversicherungsbericht 2009, Fn 29, S. 13 sowie *Bundesregierung*, Alterssicherungsbericht 2009, Bundestags-Drucksache 16/11061, S. 43 ff.

⁷⁴ Der durchschnittliche Zahlbetrag von Alters- und Erwerbsminderungsrenten in den neuen Bundesländern lag im Jahr 2008 um 15,5 % höher als in den alten Bundesländern. Männliche Rentner in Ostdeutschland erhielten im Vergleich zu männlichen Rentnern in Westdeutschland nur geringfügig höhere Renten, während sich der Unterschied bei Frauen auf rund 39 % belief (vgl. *Bundesregierung*, Rentenversicherungsbericht 2009, Fn 29, S. 47 ff.).

⁷⁵ Vgl. auch *F. Ruland*, Zur Verfassungsmäßigkeit einer Vereinheitlichung der Rentenanpassung in den alten und neuen Bundesländern, in: *Neue Zeitschrift für Sozialrecht*, 18. Jahrgang, Nr. 3/2009, S. 128.

⁷⁶ Siehe auch Abschnitt 4.3, S. 20.

Da die Vereinheitlichung des Rentenrechts kein erklärtes Ziel des ver.di-Modells ist, würde dementsprechend auch nicht die erforderliche Rechtseinheit hergestellt. Nach der zehnjährigen Übergangsphase soll lediglich der aktuelle Rentenwert vereinheitlicht werden. Fraglich ist jedoch, ob der einheitliche Rentenwert dann für alle Versicherten gelten soll. Zwar soll dieser für die bis zum Stichtag zurückgelegten Beitragszeiten nach der Übergangsphase maßgeblich sein, allerdings wird im Rahmen des Vorschlags nicht dargelegt, welcher Rentenwert für Beitragszeiten nach dem Stichtag verwendet werden soll. Sofern für letztere nicht der vereinheitlichte Rentenwert gelten soll, würde der Angleichungszuschlag faktisch wie ein dritter Rentenwert wirken, der neben den beiden bereits bestehenden installiert würde. Dies würde das Rentenrecht zusätzlich komplizieren und seine Intransparenz fördern, wodurch wiederum die Akzeptanz der GRV weiter abnehmen könnte.⁷⁷ Infolge der Beibehaltung der Entgelthochwertung würden die ungerechtfertigten Ungleichbehandlungen der Versicherten weiterhin Bestand haben.⁷⁸ Diese Ungleichbehandlungen wie auch grundsätzlich die Existenz eines unterschiedlichen Rentenrechts nach einer Übergangsphase von zehn Jahren würden damit auch verfassungsrechtlich angreifbar sein.⁷⁹

Das ver.di-Modell ist zwar für die Beitragszahler und Rentner in den alten Bundesländern verteilungsneutral, wegen der Gewährung eines Angleichungszuschlags würde aber der Rentenvorteil der Versicherten in den neuen Bundesländern noch weiter wachsen und die Ungleichbehandlung zwischen Versicherten in beiden Bundesgebieten und ihre Verfassungsproblematik sogar verschärft. Zusätzliche Begünstigungen würden sich für diejenigen Beitragszahler und Rentner einstellen, die vom Angleichungszuschlag profitieren. Allerdings würden verteilungspolitische Verwerfungen zwischen Versicherten in den neuen Bundesländern und damit neue Ungleichbehandlungen entstehen, sofern ein höherer Rentenwert lediglich für Bestands- und Zugangsrentner gelten würde, die vor einem Stichtag Entgeltpunkte (Ost) erworben haben.

Nachteilig wäre das ver.di-Modell allerdings für alle Steuerzahler, also sowohl für diejenigen in den alten als auch für diejenigen in den neuen Bundesländern. Die Zusatzkosten für den Angleichungszuschlag belaufen sich laut ver.di auf 0,6 Mrd. Euro im ersten Jahr und steigen jährlich jeweils um den selben Betrag auf schließlich 6 Mrd. Euro nach Abschluss der Über-

⁷⁷ Siehe Abschnitt 4.4.

⁷⁸ Siehe Abschnitt 4.2 und 4.3.

⁷⁹ Siehe Abschnitt 4.6.

gangsphase an.⁸⁰ Dieser Betrag soll aus Steuermitteln und damit aus dem Bundeshaushalt finanziert werden. Konkrete Maßnahmen für eine Finanzierung der Mehrausgaben werden nicht vorgeschlagen. Die Mehrausgaben drohen zu Steuererhöhungen zu führen oder verursachen eine zusätzliche Nettokreditaufnahme, die auf mittlere und längere Sicht ebenfalls Steuererhöhungen und damit Belastungen der Steuerzahler nach sich zu ziehen droht. Beides ist wegen der bereits überhöhten ex- und impliziten Verschuldung⁸¹ sowie der ebenfalls hohen Abgabenbelastung abzulehnen.

5.2.2 Antrag der Partei DIE LINKE

Die Bundestagsfraktion der Partei DIE LINKE hat zwar keinen Vorschlag vorgelegt, jedoch im Rahmen eines Entschließungsantrags aus dem Jahr 2007 die Bundesregierung aufgefordert, „einen Stufenplan vorzulegen, nach dem schnellstmöglich in mehreren Schritten bis spätestens 2012 der aktuelle Rentenwert (Ost) auf den aktuellen Rentenwert (West) angehoben wird“.⁸² Daraus kann abgeleitet werden, dass DIE LINKE innerhalb von fünf Jahren und in fünf Schritten den aktuellen Rentenwert (Ost) auf das Niveau des aktuellen Rentenwerts (West) anheben will. Die Mehrausgaben für die Anpassung sollen aus allgemeinen Haushalts- bzw. Steuermitteln finanziert werden. Die Entgelthochwertung in den neuen Bundesländern soll erhalten bleiben.

Die Forderung der Partei DIE LINKE kann ähnlich bewertet werden, wie das ver.di-Modell.⁸³ Unterschiede zum ver.di-Modell bestehen einerseits darin, dass nach Ansicht der Partei DIE LINKE der aktuelle Rentenwert (Ost) in einem um die Hälfte verkürzten Zeitraum an den aktuellen Rentenwert (West) angepasst werden soll. Praktisch hieße das, dass ein möglicher Angleichungszuschlag doppelt so hoch ausfallen würde und die jährlichen Mehrausgaben für die Angleichung im ersten Jahr bei 1,2 Mrd. und nach fünf Jahren bei 6 Mrd. Euro lägen. Zum anderen soll der einheitliche aktuelle Rentenwert für alle Beitragszeiten gelten, so dass letztlich eine vollständige Angleichung des aktuellen Rentenwerts stattfindet. Dies hat zur Folge, dass zumindest keine neuen Ungleichbehandlungen der Versicherten in den neuen

⁸⁰ Die Mehrausgaben setzen sich aus den höheren Rentenzahlungen und – sofern der Angleichungszuschlag der Beitragspflicht unterliegen sollte – den darauf durch die GRV zu zahlenden Beiträgen zur Gesetzlichen Krankenversicherung zusammen. Vgl. auch *Bundesregierung*, Zu Forderungen nach einer Angleichung des aktuellen Rentenwerts (Ost) an den aktuellen Rentenwert sowie nach einem einheitlichen Rentenrecht, Bundestags-Drucksache 16/10825, S. 3 f.

⁸¹ Siehe auch Abschnitt 4.5.

⁸² Vgl. *Fraktion DIE LINKE*, Angleichung des aktuellen Rentenwerts (Ost) an den aktuellen Rentenwert, Bundestags-Drucksache 16/6734.

⁸³ Siehe hierzu Abschnitt 5.2.1.

Bundesländern geschaffen werden. Im Ergebnis muss aber die Forderung der Partei DIE LINKE aus den gleichen Gründen wie auch das ver.di-Modell abgelehnt werden.⁸⁴

5.2.3 *Vorschlag der FDP*

Die Bundestagsfraktion der FDP hat in ihrem Entschließungsantrag vom Juni 2008⁸⁵ vorgeschlagen, zu einem bestimmten Stichtag⁸⁶ die unterschiedlichen Rechengrößen der GRV zu vereinheitlichen, ohne aber ihren Zielwert näher zu bestimmen. Bisher erworbene Rentenansprüche bleiben den Versicherten in ihrer Höhe erhalten, wobei sie in einheitliche Entgeltpunkte umgerechnet werden sollen. Die Hochwertung der Entgelte in den neuen Bundesländern soll entfallen. Der angestrebte und bisher ausgebliebene Anpassungsprozess der aktuellen Rentenwerte soll vorgezogen werden. Hierzu sollen die Versicherten in den neuen Bundesländern eine Einmalzahlung als eine Art Abfindung erhalten, die sich an der Anzahl der bisher erworbenen Entgeltpunkte (Ost) und der individuellen Lebenserwartung orientiert. Für die Berechnung der Einmalzahlung wird angenommen, dass sich der aktuelle Rentenwert (Ost) in Zukunft um 0,1 Prozentpunkte jährlich an den aktuellen Rentenwert (West) annähert. Die Einmalzahlung soll des Weiteren versicherungsmathematisch korrekt mit fünf Prozent jährlich abgezinst werden. Versicherte sollen zudem bei Vollendung des 60. Lebensjahres ein Wahlrecht hinsichtlich der Einmalzahlung erhalten. Für diejenigen, die gegen die Einmalzahlung optieren, wird die Rentenhöhe nach der derzeit geltenden Regelung bestimmt. Wie hoch die Kosten der Einmalzahlung sind und wie sie finanziert werden sollen, lässt der FDP-Vorschlag offen.

Die grundsätzlichen Ziele, alle Rechengrößen der GRV zu vereinheitlichen und die Entgelt-hochwertung in den neuen Bundesländern abzuschaffen, sind zweifellos als sinnvoll zu beurteilen. Ebenfalls zu begrüßen ist die Wahrung des Vertrauensschutzes bei der Renten-umstellung. Allerdings würde das Konzept der FDP nur bedingt zu einer vollständigen Vereinheitlichung der unterschiedlichen Rentenberechnung führen, denn für diejenigen, die sich gegen die Einmalzahlung entscheiden, würde das bestehende Rentenrecht weiterhin Geltung haben. Daher würden die damit verbundenen Probleme zumindest teilweise beibehalten werden.⁸⁷

⁸⁴ Siehe ebenda.

⁸⁵ Vgl. *Fraktion der FDP*, Für ein einheitliches Rentenrecht in Ost und West, Bundestags-Drucksache 16/9482.

⁸⁶ Als Stichtag wird der 1. Juli 2010 genannt.

⁸⁷ Siehe Kapitel 4.

Die von der FDP vorgeschlagene Einmalzahlung würde das Rentenrecht unnötig komplizieren. Hinzu kommt, dass mit großer Wahrscheinlichkeit ein unangemessen hoher Verwaltungs- und Bürokratieaufwand notwendig wäre, um diese Abfindung für jeden Versicherten in den neuen Bundesländern zu errechnen.⁸⁸ Es ist daher fraglich, ob ein solcher Aufwand für die Deutsche Rentenversicherung mit angemessenen Mitteln überhaupt zu bewältigen wäre. Darüber hinaus bleibt unbestimmt, in welcher Form die Einmalzahlung den Versicherten zufließen soll. Als Optionen wären beispielsweise eine direkte Geldauszahlung oder aber eine Buchung auf das Rentenkonto denkbar, wobei erstere Alternative nicht sicherstellen könnte, dass die Einmalzahlung zum Zwecke der Altersvorsorge verwendet wird. In diesem Zusammenhang können sich ebenfalls Ungleichbehandlungen zwischen den Rentnern in den alten und neuen Bundesländern ergeben, wenn nämlich die Einmalzahlung beitrags- und steuerrechtlich anders als die GRV-Rente behandelt würde.

Insgesamt dürfte die Einmalzahlung Zusatzkosten in Milliardenhöhe verursachen, weil bei ihrer Berechnung rein rechnerisch der aktuelle Rentenwert (Ost) auf den aktuellen Rentenwert (West) angehoben⁸⁹ und dies zu beträchtlichen Mehrausgaben führen würde. Ob diese Mehrausgaben aus Beitrags- oder Haushalts- bzw. Steuermitteln finanziert werden sollen, lässt der FDP-Vorschlag offen. Bei einer Beitragsfinanzierung und einer entsprechenden Beitragssatzerhöhung ergäben sich in jedem Fall Zusatzbelastungen für die Beitragszahler in den alten Bundesländern. Für Rentner in den alten Bundesländern wäre eine solche Finanzierung ebenfalls nachteilig, da ein Anstieg des Beitragssatzes eine künftige Rentenerhöhung mindert.⁹⁰ Von einer Dämpfung der Rentenerhöhung wären zwar auch Rentner in den neuen Bundesländern betroffen, dieser Nachteil würde aber höchstwahrscheinlich durch die Einmalzahlung überkompensiert. Auch für die (älteren) Beitragszahler in den neuen Bundesländern dürfte der Vorteil aus der Einmalzahlung eher größer sein als der Nachteil aus der Beitragserhöhung. Für Versicherte, die bisher geringe Beitragszeiten aufweisen können, würden dagegen eher Nachteile entstehen. Eine Finanzierung aus Haushaltsmitteln des Bundes droht letztlich zu Zusatzbelastungen aller Steuerzahler zu führen.⁹¹

⁸⁸ Vgl. auch *Deutsche Rentenversicherung Bund*, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Arbeit und Soziales am 19. Januar 2009, Ausschussdrucksache Nr. 16(11)1255, S. 11.

⁸⁹ Siehe oben S. 34.

⁹⁰ Die Veränderung des Beitragssatzes ist eine Determinante der Rentenanpassungsformel. Ein steigender (fallender) Beitragssatz mindert (erhöht) die Rentenerhöhung.

⁹¹ Zur Finanzierung aus Haushalts- bzw. Steuermitteln siehe auch Abschnitt 5.2.1, S. 31 f.

Im Ergebnis läuft der FDP-Vorschlag auf eine milliardenschwere Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte und damit der Beitrags- oder Steuerzahler insbesondere in Westdeutschland hinaus. Zudem wäre die Verwirklichung der Einmalzahlung praktisch kaum zu bewältigen, ohne zusätzliche Bürokratie- und Verwaltungskosten in Kauf zu nehmen. Insgesamt gesehen ist der FDP-Vorschlag aus Beitrags- und Steuerzahlersicht abzulehnen.

5.2.4 Vorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Auch die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat in einem knapp gehaltenen Entschließungsantrag vom September 2008⁹² die Bundesregierung aufgefordert, das Rentenrecht zu vereinheitlichen. Ihrem Vorschlag nach sollten die unterschiedlichen Rechengrößen zu einem Stichtag⁹³ vereinheitlicht werden. Genauso wie im FDP-Vorschlag sind jedoch ihre endgültigen Werte nicht bestimmt. Die bisher erworbenen Rentenansprüche sollen in ihrer Höhe erhalten bleiben. Die Hochwertung der Entgelte soll nur noch für Geringverdiener gelten. Die Ausgaben für die Entgelthochwertung sollen künftig aus allgemeinen Haushalts- bzw. Steuermitteln finanziert werden.

Der Vorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN führt weitgehend zu einer Vereinheitlichung der Rentenberechnung. Ebenfalls zu begrüßen ist die Wahrung des Vertrauensschutzes bei der Rentenumstellung. Ungleichbehandlungen und Privilegierungen verbleiben aber bei der Berechnung der Rentenanwartschaften von Geringverdienern, die sich aufgrund der Fortführung der Entgelthochwertung bei ihnen ergeben würden. Dabei bleibt die genaue Definition des Geringverdieners von der Fraktion genauso unbeantwortet wie die Frage, ob die Entgelthochwertung nur in den neuen oder auch in den alten Bundesländern angewendet werden soll. Auch wenn die Entgelthochwertung abgebaut und lediglich auf Geringverdiener beschränkt würde, ist sie grundsätzlich abzulehnen.⁹⁴ Sofern nur Geringverdiener in den neuen Bundesländern von der Entgelthochwertung profitieren sollten, würde zwar die bestehende Ungleichbehandlung zwischen Versicherten in beiden Bundesgebieten teilweise abgebaut, jedoch nicht vollständig beseitigt. Die Nachteile und Mängel der Entgelthochwertung blieben dann zum Teil bestehen.⁹⁵ Die Beschränkung der Entgelthochwertung auf Geringverdiener würde zudem keinen Beitrag zur Transparenz und Vereinfachung des

⁹² Vgl. *Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Rentenwert in Ost und West angleichen, Bundestags-Drucksache 16/10375.

⁹³ Als Stichtag wurde der 1. Januar 2009 genannt.

⁹⁴ Siehe Abschnitt 4.2 und 4.3.

⁹⁵ Siehe ebenda.

Rentenrechts leisten, sondern dem entgegenwirken. Darüber hinaus wäre bei der Bestimmung des Kreises der Transferempfänger eine Berechtigungsprüfung⁹⁶ erforderlich, die wiederum zusätzliche Verwaltungskosten verursachen würde.

Falls die Entgelthochwertung auch Geringverdienern in den alten Bundesländern zugute kommen sollte, entstünden Zusatzbelastungen für den Bundeshaushalt und damit letztlich für die Steuerzahler. Sofern aber die Entgelthochwertung nur für Geringverdiener in den neuen Bundesländern gelten sollte, wäre mit geringfügigen Entlastungen der GRV bzw. des Bundeshaushalts zu rechnen.

Für Bestandsrentner in den alten und neuen Bundesländern wäre die Umsetzung des Vorschlags verteilungsneutral, da die bisher erworbenen Rentenansprüche in ihrer Höhe unverändert bleiben. Bestimmte Gruppen von westdeutschen Beitragszahlern würden künftig ebenfalls begünstigt, sofern die Entgelthochwertung auch für Geringverdiener in den alten Bundesländern eingeführt wird, ansonsten wäre die Verwirklichung des Vorschlags auch für Beitragszahler in Westdeutschland verteilungsneutral. In den neuen Bundesländern wäre das diskutierte Konzept für diejenigen Beitragszahler mit einem Abbau von Privilegien verbunden, bei denen künftig die Entgelthochwertung nicht mehr erfolgen würde.

Insgesamt zeigt der Vorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN richtige Schritte zur Vereinheitlichung der Rentenberechnung auf. Allerdings kann er aufgrund der fehlenden Bezifferung der einheitlichen Rechengrößen nicht abschließend bewertet werden. Nachteilig schlägt in jedem Fall die Beibehaltung der Entgelthochwertung für Geringverdiener zu Buche. Dem Vorschlag könnte daher aus Beitrags- und Steuerzahlersicht grundsätzlich nur dann zugestimmt werden, wenn eine Umsetzung der Entgelthochwertung für Geringverdiener entfällt und eine Vereinheitlichung der Rentenberechnung gemäß den Überlegungen aus *Abschnitt 5.1* erfolgen würde.

5.2.5 Besitzstandswahrende Umbasierung der rentenrechtlichen Größen (Vorschlag des Sachverständigenrats)

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) plädiert in seinem Jahresgutachten 2008/09 für eine Vereinheitlichung der unterschiedlichen

⁹⁶ Würden im Rahmen einer Berechtigungsprüfung nur Einkommen aus der GRV erfasst, so wäre die Entgelthochwertung als Sozialleistung nicht zielführend, denn andere Einkommen und Vermögen der betroffenen Personen blieben außer Acht. Siehe auch Abschnitt 4.3, S. 21.

Rechengrößen auf einem bundeseinheitlichen Niveau.⁹⁷ Die Umsetzung sollte spätestens zum Zeitpunkt des Auslaufens des Solidarpakts II im Jahr 2019 erfolgen. Das Konzept sieht einen gesamtdeutschen aktuellen Rentenwert vor, dessen Wert zwischen den bestehenden beiden Rentenwerten liegen würde. Der gesamtdeutsche Rentenwert soll in Zukunft mit der gesamtdeutschen Lohnwachstumsrate fortgeschrieben werden. Die Ermittlung der Entgeltpunkte soll vereinheitlicht werden, indem bei ihrer Berechnung das gesamtdeutsche Durchschnittsentgelt zugrundegelegt wird. Ein gesamtdeutscher Entgeltpunkt würde dann das gesamtdeutsche Durchschnittsentgelt des betreffenden Jahres widerspiegeln.⁹⁸ Die bis zum Umstellungsstichtag erworbenen Rentenansprüche bleiben unberührt und werden nach der Umstellung auf die einheitlichen gesamtdeutschen Entgeltpunkte umgerechnet. Die Entgelthochwertung in den neuen Bundesländern soll ersatzlos entfallen.

Insgesamt kann aus Beitrags- und Steuerzahlersicht dem SVR-Vorschlag grundsätzlich zugestimmt werden. Seine Umsetzung würde zu einer tatsächlichen Vereinheitlichung der Rentenberechnung bei Beseitigung der nachteiligen Entgelthochwertung führen. Die Vereinheitlichung der Rentenberechnungsweise erfolgt genauso wie bereits in *Abschnitt 5.1* erläutert. Aus Steuer- und Beitragszahlersicht ist vor allem positiv zu bewerten, dass die Vereinheitlichung keine zusätzlichen Kosten verursachen, sondern – wegen der Abschaffung der Entgelthochwertung – zu Entlastungen bzw. Ausgabensenkungen führen würde.⁹⁹ Der Vertrauensschutz bleibt gewahrt, indem die bestehenden Rentenansprüche nicht beschnitten werden. Der SVR-Vorschlag ist auch deshalb zielführend, weil seine Umsetzung zu einer Vereinfachung des Rentenrechts, zum Abbau von bestehenden Ungleichbehandlungen zwischen Versicherten und damit zur Stärkung des Versicherungs- bzw. Äquivalenzprinzips sowie zur Akzeptanz der GRV beitragen würde.¹⁰⁰ Ferner ist die Umsetzung des Vorschlags auch aus verfassungsrechtlicher Sicht unproblematisch.¹⁰¹

Aus verteilungspolitischer Sicht ergeben sich für Rentner in den alten und neuen Bundesländern sowie für die Beitragszahler in Westdeutschland keine Veränderungen. Einen Abbau bisheriger Begünstigungen würden Beitragszahler in den neuen Bundesländern erfahren, für die künftig die nicht mehr begründete Entgelthochwertung entfallen würde.

⁹⁷ Vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2008/09, Fn 24, Tz. 639 ff.

⁹⁸ Siehe auch Abschnitt 5.1.

⁹⁹ Siehe auch Abschnitt 4.5.

¹⁰⁰ Siehe auch Abschnitt 4.1 und 4.4.

¹⁰¹ Vgl. *F. Ruland*, Zur Verfassungsmäßigkeit einer Vereinheitlichung der Rentenanpassung in den alten und neuen Bundesländern, Fn 75, S. 121 ff.

5.2.6 Zusammenfassende Beurteilung der vorliegenden Vorschläge

Aus Beitrags- und Steuerzahlersicht sollten die Vorschläge und Forderungen von ver.di, der Partei DIE LINKE und der FDP bereits deshalb abgelehnt werden, weil sie zu milliardenhohen Mehrausgaben der öffentlichen Haushalte, einer Erhöhung der expliziten und impliziten Staatsverschuldung und damit letztlich zu Zusatzbelastungen der Beitrags- und Steuerzahler zu führen drohen. Zudem wird bei Umsetzung aller drei Vorschläge keine vollständige Vereinheitlichung des Rentenrechts erreicht.

Der Vorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wäre nur dann akzeptabel, wenn auch auf die Entgelthochwertung für Geringverdiener verzichtet und die Vereinheitlichung der Rentenberechnungsweise gemäß den Überlegungen in *Abschnitt 5.1* erfolgen würde. Aus Beitrags- und Steuerzahlersicht kann am ehesten dem Konzept des SVR zugestimmt werden, das zu einer vollständigen Vereinheitlichung der Rentenberechnung ohne eine Mehrbelastung der Beitrags- und Steuerzahler führen würde.

Allerdings ist zu beachten, dass sowohl die Fraktionen der FDP, von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN als auch der SVR keine Ausführungen zur einheitlichen Höhe der Beitragsbemessungsgrenze machen und damit die Auswirkungen einer Vereinheitlichung derselbigen außer Acht lassen. Wie im folgenden Kapitel 6 gezeigt wird, ist aber die Auseinandersetzung mit einer möglichen Vereinheitlichung der Beitragsbemessungsgrenze ratsam, um unerwünschten Belastungen der Beitragszahler entgegenzuwirken.

6. Vereinheitlichung der Beitragsbemessungsgrenze und der Bezugsgröße

6.1 Unterschiedliche Beitragsbemessungsgrenze und Bezugsgröße

Sowohl in der GRV als auch in der Arbeitslosenversicherung (ALV) gilt zurzeit jeweils eine unterschiedlich hohe *Beitragsbemessungsgrenze* für die alten und neuen Bundesländer. Die Beitragsbemessungsgrenze definiert jenes Entgelt, das in der GRV und ALV versichert wird und bis zu welcher Verdienstgrenze ein Beitrag zu den beiden Sozialversicherungszweigen erhoben wird. Sie beträgt im Jahr 2010 5.500 Euro/Monat bzw. 66.000 Euro/Jahr in Westdeutschland und 4.650 Euro/Monat bzw. 55.800 Euro/Jahr in Ostdeutschland und damit etwa

das 2,1fache des Durchschnittsentgelts.¹⁰² Daher zahlen Versicherte in den alten Bundesländern bis zu einem monatlichen Arbeitsentgelt von 5.500 Euro Beiträge zur GRV und ALV, während Versicherte in den neuen Bundesländern lediglich bis zu einem monatlichen Arbeitsentgelt von 4.650 Euro Beiträge zur GRV und ALV entrichten. Den daraus resultierenden höheren Beitragszahlungen in Westdeutschland stehen jedoch entsprechend höhere Leistungsansprüche gegenüber.

Darüber hinaus wird im geltenden Rentenrecht auch eine unterschiedliche monatliche *Bezugsgröße* für West und Ost angewendet.¹⁰³ In der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung gilt dagegen bereits seit dem Jahr 2001 eine bundeseinheitliche Beitragsbemessungsgrenze und Bezugsgröße.¹⁰⁴

6.2 Ungleichbehandlungen durch unterschiedliches Ausmaß des Versicherungszwangs

Aus der Existenz von zwei unterschiedlichen Beitragsbemessungsgrenzen in West- und Ostdeutschland ergeben sich ebenfalls Ungleichbehandlungen von Beitragszahlern. Aufgrund der höheren Beitragsbemessungsgrenze sind die westdeutschen Beitragszahler in einem größeren Umfang vom Versicherungszwang in der GRV betroffen als Beitragszahler in den neuen Bundesländern. Der Gesetzgeber greift also in einem größeren Maße einschränkend in ihre Freiheit hinsichtlich der Wahl der Altersvorsorge ein.

Allerdings erhalten die betroffenen Versicherten in den alten Bundesländern bei höherer Beitragszahlung einen höheren Rentenanspruch.¹⁰⁵ Ob dies für sie von Vorteil ist, hängt davon ab, wie sie ihr beitragspflichtiges Einkommen sonst verwenden würden. Unter der Annahme, dass dieses Einkommen ebenfalls in die Altersvorsorge fließen würde, ist für die Bewertung des Versicherungszwangs ein Vergleich der internen Renditen der GRV und einer alternativen

¹⁰² Vgl. § 157 ff. und § 275a ff. SGB VI sowie § 341 Abs. 4 und § 408 SGB III.

¹⁰³ Vgl. § 18 SGB IV. Die monatliche Bezugsgröße ist für die Bemessung von verschiedenen Beiträgen und Leistungen entscheidend, wie beispielsweise der Hinzuverdienstgrenzen für Rentner, der Beiträge zur GRV bei versicherungspflichtigen Selbständigen, Auszubildenden, Wehr- und Ersatzdienstleistenden oder Behinderten sowie der Beiträge zur freiwilligen ALV. Sie beträgt zurzeit 2.555 Euro in den alten und 2.170 Euro in den neuen Bundesländern. Siehe auch Abschnitt 6.5.

¹⁰⁴ Vgl. § 309 Abs. 1 SGB V sowie das Gesetz zur Rechtsangleichung in der gesetzlichen Krankenversicherung im Bundesgesetzblatt I, Nr. 59, S. 2657 f. Die Beitragsbemessungsgrenze in der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung beträgt zurzeit 3.750 Euro/Monat bzw. 45.000 Euro/Jahr; die monatliche Bezugsgröße liegt bei einheitlich 2.555 Euro.

¹⁰⁵ Dies gilt allerdings nur für westdeutsche Beitragszahler mit einem beitragspflichtigen Arbeitsentgelt von mehr als 56.695 Euro/Jahr. Denn bis zu diesem Betrag erwerben die westdeutschen Versicherten aufgrund der Entgeltthochwertung in den neuen Bundesländern keinen höheren Rentenanspruch als Versicherte in Ostdeutschland.

Altersvorsorge entscheidend.¹⁰⁶ Empirische Untersuchungen zeigen, dass die Kapitalmarkrendite in der Vergangenheit über der internen Verzinsung des Umlageverfahrens lag.¹⁰⁷ Insofern ist der weitergehende Versicherungszwang für Beitragszahler in den alten Bundesländern nachteilig, da er zu Vermögenseinbußen zu führen droht.¹⁰⁸ Daher wäre eine Beschränkung des Versicherungszwangs für Beitragszahler in den neuen Bundesländern relativ von Vorteil. Aufgrund dessen wäre es konsequent, die Beitragsbemessungsgrenze zu vereinheitlichen und damit die Ungleichbehandlung der Beitragszahler zu beseitigen.

Grundsätzlich kann ein Versicherungszwang zur Altersvorsorge mit einer meritorischen Zielsetzung begründet werden. Demnach wird unterstellt, dass die Bürger ihrem gegenwärtigen Konsum zulasten des Alterssparens eine höhere Priorität beimessen, als es gesellschaftlich sinnvoll bzw. erwünscht wäre. Mit der Verpflichtung der Bürger, eine Altersvorsorge durch individuelle Ansparbemühungen aufzubauen, soll ihnen ein gewisses Rentenniveau in der Zukunft gewährleistet und die Inanspruchnahme der Grundsicherung auf Kosten der Allgemeinheit verhindert werden. Auf der anderen Seite verlangt aber die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips eine Förderung der Eigenverantwortung der einzelnen Bürger. Nur insoweit, wie der Einzelne ungenügend für sich selbst vorsorgt, sollte der Staat und die Gemeinschaft in die persönliche Freiheit des Bürgers eingreifen dürfen.¹⁰⁹ In einem Alterssicherungssystem kann die meritorische Zielsetzung grundsätzlich mit dem Subsidiaritätsprinzip verbunden werden, indem aus meritorischen Gründen ein Versicherungszwang nur in dem Maße umgesetzt wird, das die Versicherten zum Ansparen eines Rentenniveaus verpflichtet, das ihnen im Alter zum Lebensunterhalt reicht, ohne auf die Hilfe der Allgemeinheit angewiesen

¹⁰⁶ Zum Renditevergleich zwischen einem Kapitaldeckungs- und einem Umlagesystem siehe auch *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Reformbedarf in der Gesetzlichen Rentenversicherung, Sonderinformation Nr. 38, Wiesbaden 1999, S. 77 ff.

¹⁰⁷ Vgl. beispielsweise *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahrestgutachten 1996/97, Reformen voranbringen, Wiesbaden 1996, Tz. 406; *M. Miegel und K. Allerdissen*, Renditen und Risiken umlagefinanzierter und kapitalfundierter Formen der Alterssicherung, in: *Deutsches Institut für Altersvorsorge (Hrsg.)*, Renditen der gesetzlichen Rentenversicherung im Vergleich zu alternativen Anlageformen, Frankfurt am Main 1998, S. 50 ff.; *A. Börsch-Supan et al.*, Pension Reform, Capital Markets and the Rate of Return, in: *German Economic Review*, 4. Jahrgang, Nr. 2/2003, S. 151 ff. sowie *R. Schnabel und A. Ottnad*, Gesetzliche und private Altersvorsorge – Risiko und Rendite im Vergleich, Köln 2008.

¹⁰⁸ Deutlichere Wohlfahrtsminderungen aufgrund des Versicherungszwangs würden sich unter der Annahme einstellen, dass die Versicherten ihren Konsumnutzen höher einschätzen als den Nutzen aus einer alternativen Altersvorsorge.

¹⁰⁹ Vgl. *L. Erhard*, Wohlstand für alle, Jubiläumsausgabe, Düsseldorf 2000, S. 246 f. sowie *F. A. von Hayek*, Die Verfassung der Freiheit, 3. Auflage, Tübingen 1991, S. 361 f.

zu sein. Das Ansparen eines darüber hinaus gehenden Rentenniveaus sollte im Sinne des Subsidiaritätsprinzips den Individuen selbst in Eigenverantwortung überlassen werden.¹¹⁰

Das quantitative Ausmaß des Versicherungszwangs wird in der GRV durch die Beitragsbemessungsgrenze definiert. Die Versicherten sind dadurch dazu gezwungen, bis zum 2,1fachen des Durchschnittsentgelts rund zehn Prozent ihres Einkommens in die GRV einzuzahlen.¹¹¹ Durch das hohe Ausmaß des Versicherungszwangs wird den Versicherten nur sehr begrenzt eine Eigenverantwortung hinsichtlich ihrer Altersversorgung zugestanden. Das führt dazu, dass bei der Altersvorsorge die Umlagefinanzierung gegenüber der Kapitaldeckung weit überwiegt.¹¹² Um zum einen die Eigenverantwortung der Bürger zu stärken sowie ein effizienteres Verhältnis zwischen umlagefinanzierter und kapitalgedeckter Altersvorsorge zu erreichen, wäre zu prüfen, ob die Beitragsbemessungsgrenze auf ein angemessenes Niveau reduziert werden kann.¹¹³

6.3 Bisher keine Vorschläge zur Vereinheitlichung der Beitragsbemessungsgrenze

Die Ungleichbehandlungen der Versicherten in den alten und neuen Bundesländern aufgrund des unterschiedlichen Ausmaßes des Versicherungszwangs könnten durch eine einheitliche Beitragsbemessungsgrenze beseitigt werden. Zudem würde eine *vollständige* Vereinheitlichung des Rentenrechts die Vereinheitlichung sämtlicher Rechengrößen der GRV verlangen, zu denen auch die Beitragsbemessungsgrenze gehört.

Vor diesem Hintergrund kann dem Vorschlag der Gewerkschaft ver.di auch deshalb nicht zugestimmt werden, weil er für die Beibehaltung der unterschiedlichen Beitragsbemessungsgrenzen plädiert. Beim Antrag der Partei DIE LINKE kann ebenfalls vermutet werden, dass die unterschiedlichen Beitragsbemessungsgrenzen erhalten bleiben sollen. Dies würde zusätzlich gegen ihn sprechen. Dagegen sehen zwar die Vorschläge der FDP, von BÜNDNIS

¹¹⁰ Vgl. auch *H.-J. Krupp*, Bestandsaufnahme und Perspektiven der Finanzierung des Sozialversicherungssystems, in: *Wirtschaftsdienst*, 65. Jahrgang, Heft 2/1987, S. 71.

¹¹¹ Beim geltenden Beitragssatz zur GRV von 19,9 % tragen Arbeitnehmer und Arbeitgeber jeweils 9,95 % der Beitragslast.

¹¹² Vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2000/01, Chancen auf einen höheren Wachstumspfad, Stuttgart 2000, Tz. 443 ff. Vgl. auch *J. Althammer*, Zur optimalen Kombination umlagefinanzierter und kapitalfundierter Alterssicherungssysteme – eine portfoliotheoretische Analyse, in: *W. Schmähl*, Soziale Sicherung zwischen Markt und Staat, Berlin 2000, S. 115 ff.

¹¹³ In der Folge ergäben sich bei Beitragszahlern in Nähe der Beitragsbemessungsgrenze zwar Entlastungen (siehe Abschnitt 6.4). Es kämen allerdings Belastungen durch Beiträge hinzu, die diese Versicherten zum Ausgleich der geringeren Rentenansprüche für den Aufbau ihrer kapitalgedeckten, privaten Zusatzvorsorge aufbringen müssten.

90/DIE GRÜNEN und des Sachverständigenrats eine einheitliche Beitragsbemessungsgrenze vor, alle drei machen jedoch keine Ausführungen zum einheitlichen Niveau dieser Rechengröße.

Die Vereinheitlichung der Beitragsbemessungsgrenze erscheint allerdings problematisch, denn aus Beitragszahlersicht ist es schwierig, eine Lösung zu finden, bei der die Beitragszahler nicht belastet werden. Bei der Entscheidungsfindung kann zwischen verschiedenen Optionen abgewogen werden, von denen drei exemplarisch im folgenden Abschnitt erläutert werden.

6.4 Optionen zur Vereinheitlichung der Beitragsbemessungsgrenze

Gemäß den Überlegungen aus *Abschnitt 6.2* wäre es vorteilhaft, mit einer deutlichen Senkung der Beitragsbemessungsgrenze den Versicherungszwang und damit die Umlagefinanzierung zurückzuführen. Dies dürfte jedoch politisch und ohne Mehrbelastungen der Beitragszahler kaum durchsetzbar sein. Vor diesem Hintergrund kann bei einer Vereinheitlichung der Beitragsbemessungsgrenze also nur ein Zielwert angestrebt werden, der auf oder zwischen den Niveaus der derzeit geltenden Beitragsbemessungsgrenzen liegt. *Tabelle 4* zeigt die finanziellen Auswirkungen einer Vereinheitlichung der Beitragsbemessungsgrenze auf verschiedenen Niveaus. Daraus sollen im Folgenden beispielhaft drei Varianten erläutert werden.

Erstens könnte künftig die Beitragsbemessungsgrenze auf dem Niveau der Beitragsbemessungsgrenze (West) vereinheitlicht werden. Ausgehend von den Werten des Jahres 2010 müsste hierzu die Beitragsbemessungsgrenze in den neuen Bundesländern von monatlich 4.650 Euro auf 5.500 Euro angehoben werden. Infolgedessen ergäben sich für Beitragszahler in Westdeutschland keine Veränderungen. Betroffene Beitragszahler in den neuen Bundesländern würden in einem größeren Ausmaß dem Versicherungszwang unterworfen und müssten einen höheren GRV-Beitrag entrichten, was für sie trotz eines höheren Rentenanspruchs nachteilig wäre.¹¹⁴ Die jährliche Mehrbelastung würde für ostdeutsche Arbeitnehmer und Arbeitgeber jeweils bis zu 1.014,90 Euro betragen. Durch die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze in den neuen Bundesländern würden die Beitragseinnahmen der GRV um schätzungsweise 170 Mio. im Jahr steigen. Allerdings stünden dem höhere Renten-

¹¹⁴ Der Nachteil erklärt sich daraus, dass auf Grundlage von empirischen Untersuchungen davon ausgegangen wird, dass mit einer kapitalgedeckten Anlage letztlich eine höhere Rendite als in einem Umlageverfahren erzielt werden kann. Siehe *Abschnitt 6.2*.

ansprüche und damit in Zukunft Mehrausgaben der GRV gegenüber, was die implizite Verschuldung und auf lange Sicht den Beitragssatz erhöhen könnte.

Tabelle 4: Wirkungen einer Vereinheitlichung der Beitragsbemessungsgrenze

Beitragsbemessungsgrenze in Euro/Monat	Belastung Beitragszahler Ost in Euro/Jahr¹	Entlastung Beitragszahler West in Euro/Jahr¹	Belastung GRV in Mrd. Euro/Jahr²
4.650	0,00	1.014,90	2,64
4.700	59,70	955,20	2,47
4.800	179,10	835,80	2,14
4.900	298,50	716,40	1,81
5.000	417,90	597,00	1,48
5.100	537,30	477,60	1,15
5.200	656,70	358,20	0,82
5.300	776,10	238,80	0,49
5.350	835,80	179,10	0,33
5.400	895,50	119,40	0,16
5.500	1.014,90	0,00	-0,17
¹ jeweils für Arbeitnehmer und Arbeitgeber ² Eigene Schätzung auf Basis von Daten der Deutschen Rentenversicherung; negative Zahlen = Entlastung			

Quelle: Eigene Berechnungen.

Zweitens könnte eine einheitliche Beitragsbemessungsgrenze den Wert der Beitragsbemessungsgrenze (Ost) annehmen. Ausgehend von den Werten des Jahres 2010 müsste hierzu die Beitragsbemessungsgrenze in den alten Bundesländern von monatlich 5.500 Euro auf 4.650 Euro gesenkt werden. In der Folge ergäben sich im Vergleich zur ersten Option umgekehrte Wirkungen. Die Maßnahme würde für Beitragszahler in den neuen Bundesländern zunächst keine Veränderung zum Status quo bedeuten. Die betroffenen Beitragszahler in den alten Bundesländern müssten nun einen geringeren Beitrag zur GRV zahlen, würden aber auch einen geringeren Rentenanspruch erwerben. Die jährliche Entlastung würde für westdeutsche Arbeitnehmer und Arbeitgeber jeweils bis zu 1.014,90 Euro betragen. Die Beschränkung des Versicherungszwangs und damit der umlagefinanzierten Altersvorsorge wäre aber für sie im Ergebnis vorteilhaft.¹¹⁵ Infolge einer solchen Reduzierung der Beitragsbemessungsgrenze in den alten Bundesländern würden die Beitragseinnahmen der GRV um

¹¹⁵ Siehe zur Erklärung des Vorteils auch die Ausführungen in Fn 114 und Abschnitt 6.2.

etwa 2,64 Mrd. Euro im Jahr zurückgehen, mit der Folge, dass eine Beitragssatzerhöhung in einer Größenordnung von etwa 0,3 Prozentpunkten und dadurch bedingt auch eine Erhöhung des Bundeszuschusses drohen würde.¹¹⁶ Allerdings stünden der Senkung der Beitragsbemessungsgrenze geringere Rentenansprüche und damit künftig Minderausgaben der GRV gegenüber, was die implizite Verschuldung und auf lange Sicht den demografiebedingten Anstieg des Beitragssatzes begrenzen könnte.

Als dritte Option wäre ein Betrag zwischen den beiden zurzeit geltenden Beitragsbemessungsgrenzen möglich. Unter Zugrundelegung der stark vereinfachten Rechnung zum einheitlichen aktuellen Rentenwert¹¹⁷ würde sich für das Jahr 2010 eine gesamtdeutsche Beitragsbemessungsgrenze in Höhe von etwa 5.340 Euro ergeben, die gemäß gesetzlicher Vorgabe auf 5.350 Euro aufzurunden wäre.¹¹⁸ Für Beitragszahler in den alten Bundesländern ergäbe sich infolgedessen eine jährliche Beitragsentlastung von bis zu 179,10 Euro pro Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Dem stünde in Zukunft ein geringerer Rentenanspruch gegenüber. Beitragszahler in den neuen Bundesländern müssten eine zusätzliche Beitragsbelastung in Kauf nehmen und zwar von bis zu 835,80 Euro jährlich pro Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Dem stünde in Zukunft ein höherer Rentenanspruch gegenüber. Einschließlich der weiteren Auswirkungen, die bei den ersten beiden Optionen dargestellt wurden, würde eine solche Vereinheitlichung für Beitragszahler in den alten Bundesländern von Vorteil und für Beitragszahler in den neuen Bundesländern nachteilig sein.¹¹⁹ Für die GRV ergäben sich jährliche Mindereinnahmen von etwa 330 Mio. Euro.

Die Darstellung der verschiedenen Alternativen soll verdeutlichen, dass es kaum Lösungen gibt, bei denen die Beitragszahler bzw. bestimmte Gruppen von Beitragszahlern nicht belastet würden. Einzig die Absenkung der Beitragsbemessungsgrenze auf das Niveau der Beitragsbemessungsgrenze (Ost) würde keine Belastungen der Beitragszahler nach sich ziehen, weshalb diese Option aus Beitragszahlersicht zu bevorzugen wäre. Dies gilt jedoch nur unter der Annahme, dass die Einnahmeausfälle der GRV durch Einsparungen auf der Leistungsseite oder aus den vorhandenen Rücklagenmitteln der GRV kompensiert werden könnten.¹²⁰ Die

¹¹⁶ Gemäß § 213 Abs. 2 SGB VI ist der Bundeszuschuss zur GRV auch von der Beitragssatzentwicklung abhängig.

¹¹⁷ Siehe Abschnitt 5.1, S. 27.

¹¹⁸ Gemäß § 159 SGB VI ist der Jahreswert für die Beitragsbemessungsgrenze auf das nächsthöhere Vielfache von 600 aufzurunden.

¹¹⁹ Siehe auch Abschnitt 6.2.

¹²⁰ Zurzeit verfügt die GRV über eine Rücklage in Höhe von rund 16 Mrd. Euro bzw. einer Monatsausgabe (vgl. *Bundesregierung*, Rentenversicherungsbericht 2009, Fn 29, S. 17). Zum Defizitausgleich ist gemäß gesetz-

Umsetzung von Einsparungen auf der Leistungsseite erscheint aus heutiger Sicht eher unwahrscheinlich. Entsprechende Maßnahmen dürften vor allem auf politische Widerstände stoßen. Zudem dürften mögliche Einsparpotenziale auf kurze bis mittlere Sicht nur schwerlich zu verwirklichen sein. Eine Rücklagenfinanzierung wäre hingegen nur in einem begrenzten Zeitraum realisierbar, und zwar bis sie auf ihren Mindestwert abgeschmolzen würde; danach müssten die Mindereinnahmen durch eine Beitragssatzerhöhung ausgeglichen werden. Eine solche Beitragssatzerhöhung ist aber nicht zuletzt aufgrund ihrer schädlichen gesamtwirtschaftlichen Wirkungen zu vermeiden. Auch wenn eine zeitnahe Vereinheitlichung der Beitragsbemessungsgrenzen auf dem Niveau der Beitragsbemessungsgrenze (Ost) als erstbeste Lösung anzusehen ist, erscheint ihre Umsetzung ohne eine Belastung aller Beitragszahler also kaum realistisch zu sein.

Schließt man diese Option jedoch aus, wird es bei einer Vereinheitlichung der Beitragsbemessungsgrenzen nicht vermeidbar sein, dass bestimmte Gruppen von Beitragszahlern belastet werden. Dennoch gilt es dabei, die drohenden Belastungen möglichst gering zu halten.

Als Alternativlösung wäre daher in Anlehnung an die Vereinheitlichung der Rentenberechnungsweise am ehesten die Verwirklichung einer durchschnittlichen gesamtdeutschen Beitragsbemessungsgrenze und somit der letzten von den drei oben dargestellten Optionen in Erwägung zu ziehen. Bei der Vereinheitlichung der Beitragsbemessungsgrenze würde die gleiche Vorgehensweise wie bei der Vereinheitlichung der verschiedenen Determinanten der Rentenberechnungsweise gewählt und eine durchschnittliche gesamtdeutsche Beitragsbemessungsgrenze festgelegt werden. Um die Beitragszahler in den neuen Bundesländern, die dann aufgrund einer höheren Beitragsbemessungsgrenze höhere Beiträge an die GRV entrichten müssten, nicht übermäßig zu belasten, wäre eine schrittweise Vereinheitlichung zu bevorzugen. Bei einer solchen schrittweisen Vereinheitlichung könnte die Beitragsbemessungsgrenze (Ost) jährlich stärker angehoben werden als die Beitragsbemessungsgrenze (West), so dass nach einem überschaubaren Übergangszeitraum beide Beitragsbemessungsgrenzen denselben Zielwert erreichen würden.¹²¹

licher Bestimmung eine Rücklage von bis zu 1,5 Monatsausgaben bereitzuhalten. Sofern die Rücklage über diesen Zielwert steigt, ist der Beitragssatz zur GRV zu reduzieren (vgl. § 158 Abs. 1 und 216 SGB VI).

¹²¹ Für eine schrittweise Vereinheitlichung der Beitragsbemessungsgrenze plädiert auch *J. Eekhoff*, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Arbeit und Soziales am 19. Januar 2009, Ausschussdrucksache Nr. 16(11)1255, S. 45 f.

Darüber hinaus sollten die Rückwirkungen einer Vereinheitlichung der Beitragsbemessungsgrenze auf die Arbeitslosenversicherung (ALV) nicht außer Acht gelassen werden. Denn in der ALV gelten dieselben Beitragsbemessungsgrenzen wie in der GRV, so dass eine Vereinheitlichung *ceteris paribus* auch die ALV betreffen würde.¹²² Dabei sollte aber auch beachtet werden, dass es keinesfalls zwingend notwendig ist, in beiden Sozialversicherungszweigen dieselben Werte für die Beitragsbemessungsgrenze festzulegen.

6.5 Anmerkungen zur Vereinheitlichung der Bezugsgröße

In keinem der bisher vorliegenden Vorschläge zur Vereinheitlichung des Rentenrechts wird die Bezugsgröße in der GRV erwähnt. Sie wäre im Zuge einer vollständigen Vereinheitlichung des Rentenrechts aber ebenfalls zu vereinheitlichen.

Hierbei wäre eine pragmatische Vorgehensweise sinnvoll, indem ein über alle Sozialversicherungszweige hinweg bundeseinheitliches Niveau von monatlich 2.555 Euro gewählt wird. Dies würde bedeuten, dass die Bezugsgröße in der GRV und der ALV auf dem Westniveau vereinheitlicht würde, was auch dem in der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung zurzeit geltenden Wert entspräche. Daraus würde eine Erhöhung der Bezugsgröße in den neuen Bundesländern resultieren, die Auswirkungen auf bestimmte Beiträge und Leistungen der Versicherten in Ostdeutschland hätte, die unter Zugrundelegung der Bezugsgröße bemessen werden.¹²³ Allerdings dürften diese Folgen von begrenzter Bedeutung sein, denn von der Änderung wären nur wenige Versicherte betroffen. So würden beispielsweise die Hinzuverdienstgrenzen für Rentenbezieher steigen, was für die Betroffenen tendenziell von Vorteil sein sollte. Sofern bei bestimmten Personengruppen die Beiträge zur GRV nach der Bezugsgröße bemessen werden,¹²⁴ würden jene Versicherten einen höheren Beitrag zur GRV entrichten müssen, dem aber ein entsprechend höherer Leistungsanspruch gegenüberstehen würde. Da davon ausgegangen werden kann, dass eine Vereinheitlichung der Bezugs-

¹²² Die Be- und Entlastungen der Beitragszahler und der ALV würden jedoch deutlich niedriger ausfallen als für die GRV prognostiziert. Bei einer Reduzierung der Beitragsbemessungsgrenze (West) auf das Niveau der Beitragsbemessungsgrenze (Ost) würden schätzungsweise Beitragsausfälle in Höhe von 400 Mio. Euro entstehen, die jedoch durch den Abbau von ineffizienten und entbehrlichen Leistungen der ALV gemäß den Institutsvorschlägen kompensiert werden könnten. Zu den Institutsvorschlägen zur ALV siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Hohes Entlastungspotenzial in der Arbeitslosenversicherung, Fn 30.

¹²³ Einige Beispiele sind in Fn 103 genannt.

¹²⁴ Dies dürfte allerdings nur auf sehr wenige Versicherte zutreffen, z. B. auf Auszubildende, Wehr- und Ersatzdienstleistende oder Behinderte (siehe auch Fn 103). Bei letzteren beiden Personengruppen werden die Beiträge von Bund bzw. in bestimmten Fällen von der Einrichtung getragen (vgl. 168 Abs. 1 Nr. 2 und 2a sowie § 170 Abs. 1 Nr. 1 SGB VI). Versicherungspflichtige Selbständige wären kaum betroffen, denn ihre Beiträge zur GRV werden nur dann nach der Bezugsgröße bemessen, wenn sie keine höheren oder niedrigeren Einnahmen nachweisen (vgl. 165 Abs. 1 SGB VI).

größe auf dem Niveau von 2.555 Euro/Monat lediglich Auswirkungen auf eine sehr geringe Personengruppe hätte, würden die öffentlichen Haushalte nicht spürbar betroffen.

7. Schlussfolgerungen und finanzpolitische Handlungsoptionen

Die vorliegende Analyse hat gezeigt, dass die geltenden rentenrechtlichen Regelungen in den alten und neuen Bundesländern deutliche Unterschiede aufweisen, und dass diese Unterschiede mit Nachteilen und Mängeln verbunden sind. Wirksame Abhilfe lässt sich durch eine Vereinheitlichung des Rentenrechts schaffen. Dabei wäre vor allem das Versicherungs- bzw. Äquivalenzprinzip zu stärken, indem gleich hohe Beitragszahlungen zu gleich hohen Rentenansprüchen führen. Dies erfordert einen Abbau der bestehenden rentenrechtlichen Privilegierungen für Versicherte in den neuen Bundesländern.¹²⁵

Aus Beitrags- und Steuerzahlersicht gilt es bei einer Vereinheitlichung des Rentenrechts, Mehrbelastungen durch angestrebte Neuregelungen möglichst zu vermeiden. Daher sollte in jedem Fall von einer Umsetzung der Vorschläge von ver.di, der Partei DIE LINKE sowie der FDP abgesehen werden. Diese Vorschläge führen nämlich zu milliardenschweren Mehrbelastungen der öffentlichen Haushalte, einer Erhöhung der expliziten und impliziten Staatsverschuldung und damit letztlich zu Belastungen der Beitrags- und Steuerzahler. Außerdem werden durch diese Vorschläge die Begünstigungen der Versicherten in Ostdeutschland nicht beseitigt, sondern sogar noch ausgebaut.¹²⁶

Den Anforderungen an eine sachgerechte *Vereinheitlichung der Rentenberechnung* aus Beitrags- und Steuerzahlersicht wird der Vorschlag des Sachverständigenrats gerecht, der deshalb vom Institut favorisiert wird.¹²⁷ Seine Umsetzung verlangt zunächst eine Abschaffung der nicht mehr gerechtfertigten und nachteiligen Entgelthochwertung in den neuen Bundesländern und die Festsetzung eines einheitlichen gesamtdeutschen aktuellen Rentenwerts. Letzterer wäre künftig unter Anwendung der gesamtdeutschen Lohnentwicklung fortzuschreiben. Zudem sollten gesamtdeutsche Entgeltpunkte unter Zugrundelegung eines gesamtdeutschen Durchschnittsentgelts ermittelt werden. Bestehende Rentenansprüche müssten zur Wahrung des Vertrauensschutzes einmalig in die neuen gesamtdeutschen Entgeltpunkte umgerechnet

¹²⁵ Siehe Abschnitt 2.3.

¹²⁶ Siehe Abschnitt 5.2.

¹²⁷ Siehe Abschnitt 5.2.5 und 5.1.

werden. Eine solche Vereinheitlichung wäre für Rentner in West- und Ostdeutschland sowie für Beitragszahler in den alten Bundesländern verteilungsneutral. Beitragszahler in den neuen Bundesländern würden im Vergleich zum Status quo künftig anderes gestellt, da sie nicht mehr durch die Entgelthochwertung bevorteilt würden. Dies wäre aber gerechtfertigt, denn die Abschaffung der Entgelthochwertung würde den unbegründeten Rentenvorsprung der Versicherten in den neuen Bundesländern beseitigen, den sie im derzeitigen System im Vergleich zu westdeutschen Versicherten bei gleich hoher Beitragszahlung erwerben.¹²⁸

Allerdings äußert sich der Sachverständigenrat nicht zu möglichen Auswirkungen einer *Vereinheitlichung der Beitragsbemessungsgrenze* in der GRV.¹²⁹ Dabei besteht die Schwierigkeit, eine Lösung zu finden, bei der Beitragszahler nicht belastet werden. Eine derartige Lösung könnte einzig darin bestehen, dass die Beitragsbemessungsgrenze auf dem Niveau der Beitragsbemessungsgrenze (Ost) vereinheitlicht wird. Eine solche Begrenzung des Versicherungszwangs wäre in Anbetracht der oben durchgeführten Überlegungen sinnvoll.¹³⁰ Durch die geringeren Leistungsansprüche würde zudem die implizite Verschuldung der GRV reduziert und könnte auf diese Weise zur langfristigen Begrenzung demografiebedingter Beitragssatzsteigerungen beigetragen werden. Zwar würden bei einer solchen Vorgehensweise die betroffenen Beitragszahler in den alten Bundesländern entlastet und die Beitragszahler in den neuen Bundesländern nicht belastet werden, jedoch entstünden der GRV Einnahmeausfälle in Höhe von etwa 2,64 Mrd. Euro. Eine daraus drohende Beitragssatzerhöhung für alle Beitragszahler könnte dann nur vermieden werden, wenn diese Einnahmeausfälle entweder durch Leistungskürzungen oder aus vorhandenen Rücklagenmitteln kompensiert werden könnten. Beides erscheint jedoch relativ unwahrscheinlich. Auch wenn eine zeitnahe Vereinheitlichung der Beitragsbemessungsgrenze auf dem Niveau der Beitragsbemessungsgrenze (Ost) als erstbeste Lösung anzusehen ist, erscheint ihre Umsetzung ohne eine Belastung aller Beitragszahler also kaum realistisch zu sein.¹³¹

Als Alternativlösung wäre daher in Anlehnung an die Vereinheitlichung der Rentenberechnungsweise am ehesten die Vereinheitlichung der Beitragsbemessungsgrenze auf einem durchschnittlichen gesamtdeutschen Niveau in Erwägung zu ziehen. Bei Umsetzung

¹²⁸ Siehe Abschnitt 2.3.

¹²⁹ Hierbei sind auch die Rückwirkungen auf die ALV zu beachten. Darüber hinaus ist auch die Vereinheitlichung der Bezugsgröße in der GRV und ALV zu beachten, die allerdings lediglich ein marginales Problem darstellt. Siehe ausführlich Kapitel 6.

¹³⁰ Siehe Abschnitt 6.2.

¹³¹ Siehe Abschnitt 6.4.

dieser Option wäre für die Beitragszahler in den neuen Bundesländern eine zusätzliche Beitragsbelastung in Kauf zu nehmen, der allerdings ein höherer Rentenanspruch gegenüberstehen würde. Dagegen wäre diese Alternative für die Beitragszahler in den alten Bundesländern von Vorteil. Für die GRV ergäben sich jährliche Mindereinnahmen von etwa 330 Mio. Euro. Um die Beitragszahler in den neuen Bundesländern, die dann aufgrund einer höheren Beitragsbemessungsgrenze höhere Beiträge an die GRV entrichten müssten, nicht übermäßig zu belasten, wäre eine schrittweise Vereinheitlichung zu bevorzugen. Bei einer solchen schrittweisen Vereinheitlichung könnte die Beitragsbemessungsgrenze (Ost) jährlich stärker angehoben werden als die Beitragsbemessungsgrenze (West), so dass nach einem überschaubaren Übergangszeitraum beide Beitragsbemessungsgrenzen denselben Zielwert erreichen würden.¹³²

Bei einer vollständigen Vereinheitlichung des Rentenrechts wäre auch eine *Vereinheitlichung der Bezugsgröße* in der GRV zu verwirklichen. Hierbei wäre eine pragmatische Vorgehensweise sinnvoll, indem ein über alle Sozialversicherungszweige hinweg bundeseinheitliches Niveau von derzeit 2.555 Euro/Monat gewählt wird. Dies würde bedeuten, dass die Bezugsgröße in der GRV und der ALV auf dem Westniveau vereinheitlicht würde, was auch dem zurzeit geltenden Wert in der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung entspräche.

Nicht zuletzt unter Beachtung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹³³ wäre die Vereinheitlichung des Rentenrechts nicht allzu lang hinauszuzögern, sondern alsbald zu verwirklichen. In Anbetracht der oben angestellten Überlegungen erscheint es sinnvoll, das Rentenrecht in einem angemessenen und überschaubaren Zeitraum schrittweise zu vereinheitlichen. Als Zeitpunkt für die endgültige Vereinheitlichung des Rentenrechts könnte das Jahr 2019 angestrebt werden, in dem der Solidarpakt II ausläuft.¹³⁴

¹³² Siehe Abschnitt 6.4.

¹³³ Siehe Abschnitt 4.6.

¹³⁴ So auch der *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, siehe Abschnitt 5.2.5.

Weitere Veröffentlichungen des Karl-Bräuer-Instituts

- Schriften:**
- 106 Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung, Februar 2010
 - 105 Entlastung lebensnotwendiger Ausgaben von der Mehrwertsteuer, März 2009
 - 104 Hohes Entlastungspotenzial in der Arbeitslosenversicherung, August 2008
 - 103 Reform des Lohn- und Einkommensteuertarifs, April 2008
 - 102 Verfassungswidriger Solidaritätszuschlag, Februar 2008
 - 101 Familienbesteuerung und Splitting, November 2007
 - 100 Die Entwicklung der Steuer- und Abgabenbelastung, März 2006
- Sonderinformationen:**
- 62 Der umstrittene Solidaritätszuschlag – Mythen und Fakten, April 2010
 - 61 Steuer- und Abgabenbelastung weiter angespannt, März 2010
 - 60 Aktuelle Empfehlungen zu Abbau und Ersatz der Gewerbesteuer, März 2010
 - 59 Börsenumsatzsteuer – Phönix aus der Asche?, Juli 2009
 - 58 Schuldenverbot für Bund und Länder, April 2009
 - 57 Die Mitte verliert – Nach Tarifkorrektur 2010 erhöhter Nachholbedarf bei Entlastung mittlerer Einkommen, März 2009
 - 56 Sonderausgabenabzug von Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung, März 2009
 - 55 Existenzgefährdende Hinzurechnungen bei der Gewerbesteuer entschärfen!, August 2008
 - 54 Soziale Pflegeversicherung grundlegend reformieren! Dezember 2007
 - 53 Arbeitslosenversicherung: Entlastung statt Ausbeutung! August 2007
 - 52 Aussteuerungsbetrag abschaffen!, Juni 2007
 - 51 Steuer- und Abgabenbelastung im internationalen Vergleich, Mai 2007
 - 50 Beitragssenkung in der Arbeitslosenversicherung, März 2007
- Stellungnahmen:**
- 32 Zur anstehenden Finanzreform der Europäischen Union, Februar 2009
 - 31 Öffentliche Personalausgaben, November 2006
- Sonstige Veröffentlichungen:**
- Personalausgaben des Bundes weiter abbauen!, Februar 2008

Die vollständige Liste der Veröffentlichungen des Karl-Bräuer-Instituts ist unter www.karl-braeuer-institut.de abrufbar oder kann beim Institut angefordert werden.