

Stellungnahme

**zum Antrag der FDP-Fraktion
„Für ein einheitliches Rentenrecht in Ost
und West“ (BT-Drs. 16/9482)**

sowie

**zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE
GRÜNEN
„Rentenwert in Ost und West angleichen“
(BT-Drs. 16/10375)**

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit
und Soziales des Deutschen Bundestages am
19. Januar 2009

Januar 2009

Ansprechpartner:

Abteilung Soziale Sicherung
Tel. +49 30 2033-1600
Abt_06@arbeitgeber.de

Zusammenfassung

Die BDA steht der Idee, die Rentenberechnung in Deutschland einheitlich – und nicht mehr nach Ost und West unterschiedlich – durchzuführen, grundsätzlich positiv gegenüber. Die ursprünglich maßgeblichen Gründe für die nach Ost und West getrennte Rentenberechnung liegen heute nicht mehr vor, so dass sich die bestehende Ungleichbehandlung von Ost- und West-Versicherten bzw. -Rentnern nur noch schwer rechtfertigen lässt. Dies gilt ganz besonders, weil das Verdienstniveau in Ostdeutschland nicht mehr generell unter dem in Westdeutschland liegt.

Bei einer Aufhebung der Ost-West-Differenzierungen im Rentenrecht (Angleichung der Aktuellen Rentenwerte, der Berechnungsgrundlagen für die Ermittlung der Entgeltpunkte, der Beitragsbemessungsgrenzen, der Bezugsgrößen und der Hinzuverdienstgrenzen) muss jedoch gewährleistet werden, dass

- die Eigentumsposition der heutigen Rentner und die bereits begründeten Rentenanwartschaften künftiger Rentner gewahrt werden,
- keine neuen Ungleichbehandlungen von Ost- und West-Versicherten bzw. Ost- und West-Rentnern geschaffen werden,
- die Umstellung aufwandsneutral erfolgt, d. h. für Versicherte, Betriebe und den Steuerzahler keine zusätzlichen Kosten entstehen,
- eine Stichtagsregelung für die Umstellung getroffen wird und
- die Umstellung für alle Beteiligten – Versicherte, Rentner, Betriebe und die Rentenversicherungsträger – so unbürokratisch wie möglich vorgenommen wird.

Diesen Anforderungen entspricht am Besten der Vorschlag einer "Umbasierung der rentenrechtlich relevanten Größen auf bundeseinheitliche Größen" (TZ 639 ff.), die der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 2008/2009 unterbreitet hat. Dieser läuft darauf hinaus, die Aktuellen Rentenwerte Ost und West ab einem noch festzulegenden Stichtag zu vereinheitlichen und – zur Gewährleistung unveränderter Rentenzahlbeträge und bis dahin entstandener Rentenanwartschaften – eine einmalige Umbasierung der persönlichen Entgeltpunkte vorzunehmen.

Im Einzelnen

I. Zur Vereinheitlichung des Rentenrechts

1. Für eine Vereinheitlichung des Rentenrechts sprechen mehrere Gründe:

a. Die maßgeblichen Gründe für die nach Ost und West getrennte Rentenberechnung liegen heute nicht mehr vor. Entscheidend dafür, dass der Gesetzgeber mit dem Rentenüberleitungsgesetz (RÜG) vom 25. Juli 1991 darauf verzichtet hat, das Rentenrecht der alten Bundesländer schematisch auf die neuen Bundesländer zu übertragen, war die Überlegung, dass die in der DDR bzw. in der Zeit ihrer Auflösung erzielten Arbeitseinkommen im Verhältnis zum westdeutschen Lohnniveau so niedrig waren, dass sich daraus nur sehr geringe Renten bzw. Rentenanwartschaften ergeben hätten. Dies jedoch wäre unangemessen gewesen, weil die in der DDR lebenden Versicherten angesichts der bestehenden Verhältnisse insgesamt schlechtere Verdienstchancen hatten als westdeutsche Versicherte mit vergleichbarer Erwerbsbiografie.

Zudem hätte eine sofortige Anwendung des westdeutschen Rentenrechts auf Gesamtdeutschland dem Grundsatz widersprochen, dass Rentner im Wege der – im Kern nach wie vor lohnbezogenen – Rentenanpassung an der Veränderung der Einkommensposition der versicherten Arbeitnehmer teilhaben sollen. Stattdessen wären die Ost-Rentner im (erwarteten) Fall überdurchschnittlich stark steigender Löhne im Osten in ihrer Einkommensposition zunehmend hinter die Ost-Versicherten zurückgefallen.

Als Folge der daher beschlossenen rentenrechtlichen Trennung in Ost- und Westdeutschland sind alle bis heute in den neuen Bundesländern erzielten Arbeitsentgelte hochgewertet worden. Das Ziel, die geringeren Verdienstchancen in der DDR bzw. in der Zeit ihrer Auflösung auszugleichen, ist damit erreicht. Dies gilt auch für das Anliegen, die Ost-Rentner am (erwarteten) Aufholprozess bei den Löhnen und Gehältern in Ost-Deutschland zu beteiligen. Nach Angaben der Bundesregierung hat sich das Lohnniveau – und damit auch das für die Berechnung der Rentenanpassung maßgebliche Durchschnittsentgelt – seit 1991 in den neuen Bundesländern nahezu

verdoppelt, während es in den alten Bundesländern um rund 30 Prozent gestiegen ist. Dadurch hat sich der Aktuelle Rentenwert (Ost) merklich an den Aktuellen Rentenwert angenähert. Erreichte der Aktuelle Rentenwert (Ost) im Jahr 1992 rund 62,3 Prozent des Aktuellen Rentenwerts, lag er 2008 bei etwa 87,9 Prozent.

Seit 2003 hat es allerdings keine weitere Annäherung der Aktuellen Rentenwerte in Ost und West gegeben. Ohne die spezielle Schutzklausel (Ost), nach der die Rentenanpassung in Ostdeutschland mindestens so hoch ausfallen muss wie in Westdeutschland (§ 255a Abs. 2 SGB VI), hätte der relative Abstand der Aktuellen Rentenwerte in den Jahren 2007 und 2008 sogar zunehmen müssen.

Nach den Annahmen der Bundesregierung wird sich daran auch in den nächsten Jahren wenig ändern. Nach dem jüngsten Rentenversicherungsbericht soll der auf dem jeweiligen Entgeltniveau beruhende Aktuelle Rentenwert in Ostdeutschland bis 2012 nur marginal von 87,9 auf 88,1 Prozent steigen.

Insofern ist jedenfalls der nach der Wiedervereinigung erfolgte Aufholprozess bei den Löhnen und Gehältern bereits seit Jahren beendet. Das schließt zwar nicht aus, dass es in den kommenden Jahren und Jahrzehnten noch zu einer weiteren Angleichung der Entgeltniveaus zwischen Ost und West kommt. Diese ließe sich jedoch nicht mehr auf die Wiedervereinigung zurückführen.

b. Für eine Vereinheitlichung der Rentenberechnung spricht weiter, dass ostdeutsche Versicherte derzeit für ihre Rentenversicherungsbeiträge rund 4 Prozent höhere Rentenanwartschaften erwerben als westdeutsche Versicherte mit identischem Arbeitsentgelt. Die Ursache dieser ungerechtfertigten Ungleichbehandlung liegt darin, dass die ostdeutschen Arbeitsentgelte stärker hochgewertet werden, als es nach dem Verhältniswert der Aktuellen Rentenwerte angemessen ist.

So wurden ostdeutsche Arbeitsentgelte des Jahres 2008 um 18,27 Prozent hochgewertet, obwohl der Aktuelle Rentenwert im selben Jahr nur um 13,80 Prozent höher war als der Aktuelle Rentenwert (Ost). Im Ergebnis erwerben Beschäftigte in den neuen Bundesländern eine um

3,9 Prozent höhere Rentenanwartschaft als Beschäftigte in den alten Bundesländern – bei gleicher Beitragsleistung.

c. Schließlich spricht für ein einheitliches deutsches Rentenrecht, dass das Verdienstniveau in den neuen Ländern nicht mehr durchweg geringer ist als in den alten Ländern. Wie der Sachverständigenrat in seinem jüngsten Jahresgutachten (TZ 636) aufgezeigt hat, lag 2006 das Lohnniveau in 17 Prozent der westdeutschen Kreise niedriger als in den fünf lohneinkommensstärksten ostdeutschen Kreisen.

d. Nicht zuletzt ist zu berücksichtigen, dass die bestehenden Unterschiede im Rentenrecht in weiten Teilen der Bevölkerung nicht mehr nachvollzogen werden können und – wenn auch oftmals zu Unrecht – als Benachteiligung der jeweiligen Versicherten empfunden werden. Die Vereinheitlichung des Rentenrechts könnte dieser empfundenen Ungerechtigkeit abhelfen und so jedenfalls ein Stück weit zur inneren Einheit beitragen.

2. Ein einheitliches Rentenrecht in Ost und West muss folgenden Anforderungen genügen:

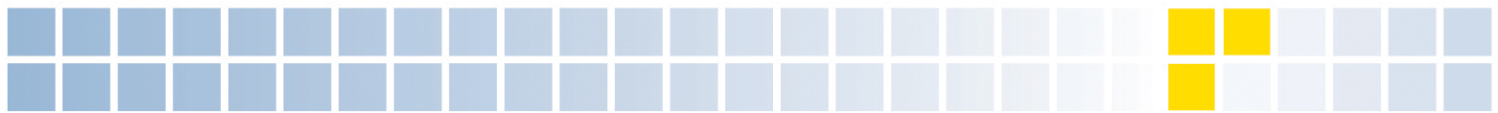
a. Wahrung der Eigentumsposition von heutigen und künftigen Rentnern

Eine Harmonisierung der rentenrechtlichen Regelungen darf weder in die Eigentumsrechte der Rentner noch in bereits begründete Rentenanwartschaften eingreifen. Das gebietet der Eigentumsschutz des Art. 14 Abs. 1 Grundgesetz.

b. Gleichbehandlung aller Versicherten

Im Zuge der Angleichung des ost- und westdeutschen Rentenrechts dürfen keine neuen Ungleichbehandlungen geschaffen werden. Auch deshalb ist der Vorschlag, den Aktuellen Rentenwert (Ost) auf das Westniveau anzuheben und dennoch die Hochwertung nach Anlage 10 SGB VI beizubehalten, abzulehnen.

Versicherte und Rentner im Osten würden dann nicht nur durch die Höherwertung ihrer Arbeitsentgelte, sondern zusätzlich auch durch die bessere Bewertung ihrer Entgeltpunkte-Ost begünstigt.



tigt. Im Ergebnis würde die bereits heute bestehende Besserstellung ostdeutscher Versicherter gegenüber westdeutschen Versicherten sogar noch ausgeweitet. Eine solche – dann nicht nur vorübergehende, sondern vielmehr dauerhafte – Ungleichbehandlung innerhalb der Versicherten-gemeinschaft wäre verfassungsrechtlich äußerst zweifelhaft und würde zudem die Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung schwächen.

c. Kostenneutralität für Versicherte, Betriebe und Staat

Auf Leistungsausweitungen im Zusammenhang mit der Herstellung eines einheitlichen deutschen Rentenrechts muss verzichtet werden. Soweit im Zuge der Umstellung der Besitzstand der bereits erworbenen Rentenanwartschaften gewahrt bleibt, besteht hierzu kein Bedarf, weil niemand einen Nachteil erleidet.

Zudem lassen auch die Rentenfinanzen keine Mehrausgaben zu. Nach dem „Rentenversicherungsbericht 2008“ der Bundesregierung wird die gesetzliche Beitragssatzobergrenze von 20 Prozent bis 2020 für den Rentenbeitragssatz in der mittleren Vorausberechnungsvariante nur äußerst knapp – in einem Drittel der Modellrechnungen sogar gar nicht – eingehalten und würde daher durch zusätzliche Ausgabelasten erheblich gefährdet.

Angesichts der bereits vorhandenen und nun – insbesondere durch die Konjunkturpakete I und II – wieder stärker steigenden Nettoneuverschuldung des Bundes und dem immer weiter aus dem Blickfeld geratenen Ziel der Haushaltskonsolidierung sollte eine Rechtsvereinheitlichung aber auch zu keiner Belastung für den Bundeshaushalt führen.

Abzulehnen sind daher auch solche Vorschläge, die eine aus Steuermitteln finanzierte Besserstellung der ostdeutschen Versicherten und Rentner vorsehen. Diese würden – neben der damit verbundenen verfassungsrechtlich äußerst zweifelhaften Ungleichbehandlung ost- und westdeutscher Versicherten und Rentner – teilweise zu erheblichen Kostensteigerungen führen: Nach Berechnungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) hätte eine sofortige Anhebung des Aktuellen Rentenwerts (Ost) auf den

Aktuellen Rentenwert jährliche Mehrausgaben von gut 6 Mrd. Euro für die Rentenversicherungsträger zur Folge. Diese Summe käme zum einen durch höhere Rentenausgaben und zum anderen durch zusätzliche Krankenversicherungsbeiträge an die Krankenversicherung der Rentner zustande. Eine finanzielle Mehrbelastung bliebe solange bestehen, wie die ostdeutschen Durchschnittslöhne von jenen in den westdeutschen Bundesländern abweichen.

d. Stichtagsumstellung statt Konvergenzphase

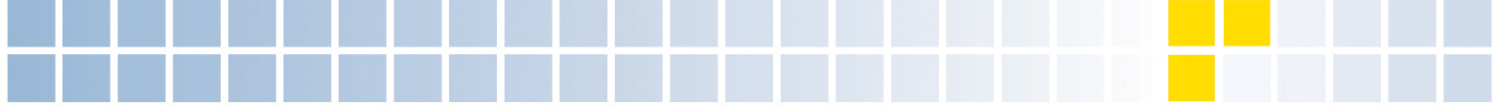
Die Herstellung eines einheitlichen Rentenrechts sollte im Wege einer Stichtagsumstellung erfolgen. Die Einführung einer neuen Konvergenzphase würde die bestehende Ungleichbehandlung der ost- und westdeutschen Versicherten zeitlich verlängern und den Forderungen nach einer raschen Angleichung des Rentenrechts nicht genügen.

Bevor in Ost- und Westdeutschland gänzlich einheitliche rentenrechtliche Bestimmungen in Kraft treten können, müssen die durch eine Schutzklausel in den Jahren 2005 und 2006 unterbliebenen Rentendämpfungen (1,30 Prozent im Osten und 1,75 Prozent im Westen), die nach dem RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz ab dem Jahr 2011 nachgeholt werden sollen, gänzlich abgearbeitet worden sein. Sollte dies zum Umstellungszeitpunkt nicht vollständig möglich sein, muss zumindest sichergestellt werden, dass der Umfang des westdeutschen auf den des ostdeutschen Nachholbedarfs abgeschmolzen wird, um dann künftig bundeseinheitliche Anpassungsmaßnahmen vornehmen zu können.

e. Vermeidung unnötigen Bürokratieaufwands für alle Beteiligten

Bei der Herstellung eines einheitlichen Rentenrechts sollte gewährleistet sein, dass die Beteiligten – Versicherte, Arbeitgeber und Rentenversicherungsträger – so wenig wie möglich mit Bürokratie belastet werden.

Das Ziel sollte sein, dass sowohl für Bestands- als auch für Zugangsrentner ein einheitlicher Aktueller Rentenwert gilt und künftige Entgeltpunkte nach einem einheitlichen Verfahren ermittelt wer-



den. Nur so ließe sich mit der Vereinheitlichung auch eine dauerhafte Vereinfachung des Rentenrechts realisieren und der Verwaltungsaufwand reduzieren.

Im Zuge der Herstellung eines einheitlichen Rentenrechts sollte aus Vereinfachungsgründen auch eine Angleichung der nach Ost und West differenzierten Rechengrößen in der Arbeitslosenversicherung vorgenommen werden.

II. Zum Antrag der FDP-Fraktion

Der Antrag der FDP ist grundsätzlich geeignet, die nach Ost und West getrennte Rentenberechnung in ein konsistentes einheitliches Gesamtsystem zu überführen.

Positiv zu bewerten ist insbesondere, dass die Eigentumsrechte der Rentenbezieher und Rentenanwärter gewahrt werden sollen, indem die bisherigen Entgeltpunkte Ost und West zu einem Stichtag in einheitliche Entgeltpunkte umgerechnet werden und der Wert der Renten und Anwartschaften dabei insgesamt erhalten bleibt (siehe II.2. des Antrags). Ein solches Verfahren hat auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 2008/2009 vorgeschlagen („besitzstandswahrende Umbasierung der rentenrechtlichen Größen“).

Durch die vorgesehene Vereinheitlichung der Berechnungsverfahren für die Entgeltpunkte, der Aktuellen Rentenwerte sowie der Beitragsbemessungsgrenzen in den alten und neuen Ländern kann auch dem verfassungsrechtlichen Erfordernis einer Gleichbehandlung aller Versicherten entsprochen werden. Anders als heute würde grundsätzlich jeder im Bundesgebiet entrichtete Beitrags-Euro tatsächlich denselben Rentenanspruch begründen (siehe II.1. des Antrags).

Da die Umstellung der bestehenden Rentenansprüche und Rentenanwartschaften deren Wert nicht verändern soll, wäre die Umsetzung des FDP-Antrags für die gesetzliche Rentenversicherung grundsätzlich kostenneutral. Die nach dem Zeitpunkt der Umstellung anfallenden Rentenzahlungsbeträge würden gerade jenen vor der Umstellung entsprechen, so dass weder für die Versicherten noch für die Arbeitgeber oder den Staat

zusätzliche Finanzierungslasten entstehen würden.

Durch die Aufgabe der Ost-West-Differenzierungen könnte das Rentenrecht insgesamt verschlankt und seine Administrierung deutlich vereinfacht werden. So müsste künftig bei der Ermittlung der persönlichen Entgeltpunkte nur noch das individuelle Arbeitsentgelt zum gesamtdeutschen Durchschnittsentgelt in Beziehung gesetzt werden. Es wäre auch nur noch eine Rentenanpassungsformel notwendig, um den vereinheitlichten Aktuellen Rentenwert fortzuschreiben. Einer speziellen Schutzklausel (Ost) bedürfte es nicht mehr.

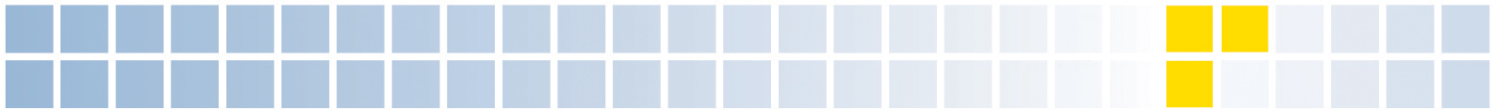
Nicht umgesetzt werden sollte hingegen die Idee, Versicherte und Rentner mit Entgeltpunkten-Ost für den noch ausstehenden Lohnangleichungsprozess zu entschädigen (siehe II.3. des Antrags). Eine solche Regelung ist vor allem aus folgenden Gründen abzulehnen:

Zum einen besteht kein Bedarf, Ost-Rentner bzw. Ost-Versicherte, obwohl sie ihre Rentenanwartschaften bereits mit niedrigeren Beiträgen als vergleichbare West-Rentner bzw. Versicherte erworben haben, durch eine weitere Begünstigung besser zu stellen.

Zum anderen ist seriös nicht prognostizierbar, ob eine weitere Annäherung der ostdeutschen Löhne an das westdeutsche Niveau überhaupt noch stattfindet. Deshalb sollte auch keine Einmalzahlung für einen fiktiven Lohnangleichungsprozess („Aufholung des Rentenwerts Ost von 0,1 Prozent jährlich“) vorgesehen werden, der eventuell gar nicht stattfindet, zumal die Berechnung einer solchen Einmalzahlung nur mit Hilfe zahlreicher Annahmen, unter Inkaufnahme großer Unsicherheiten und mit erheblichem Verwaltungsaufwand möglich wäre.

Zudem wäre eine Einmalzahlung mit – unbezifferten – Kosten verbunden und würde somit die zwingende Anforderung der Kostenneutralität verletzen.

Wird auf den Vorschlag der Einmalzahlung verzichtet, stellt sich die Frage nach einem Wahlrecht für berechnete Versicherte und Bestandsrentner zwischen altem und neuem Recht nicht (siehe II.4. des Antrags). Ein solches Wahlrecht



würde im Übrigen die Bestrebungen, zu einem Stichtag tatsächlich ein einheitliches Rentenrecht in Ost und West zu schaffen, konterkarieren.

Die Hochwertung der Arbeitsentgelte von Geringverdienern widerspricht ferner dem Bestreben, eine kostenneutrale Vereinheitlichung des Rentenrechts zu erreichen (siehe II.4. des Antrags).

III. Zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Mit ihrem Antrag streben BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eine Vereinheitlichung der Rentenberechnung in Ost und West an (siehe II.1. des Antrags), die grundsätzlich zu begrüßen ist. Allerdings ist eine abschließende Bewertung des Antrags ohne die genaue Kenntnis der Ausgestaltung einzelner Maßnahmen derzeit nicht möglich.

Zu begrüßen ist, dass durch die Harmonisierung der rentenrechtlichen Regelungen nicht in die Eigentumsrechte der ostdeutschen Rentner eingegriffen werden soll. Ihr Rentenauszahlungsbetrag soll explizit erhalten bleiben (siehe II.3. des Antrags). Gleiches muss aber auch für die westdeutschen Rentner und die zum Umstellungstichtag bereits erworbenen Rentenanwartschaften gelten.

Abzulehnen ist die Überlegung, die Hochwertung der ostdeutschen Arbeitsentgelte durch eine bundesweite Hochwertung der Entgelte von „Geringverdienern“ abzulösen (siehe II.2. des Antrags). Zwar ist es richtig, mit der Angleichung der Rentenwerte in Ost und West die Hochwertung der ostdeutschen Arbeitsentgelte abzuschaffen. Verfehlt ist aber, das Prinzip der Lohn- und Beitragsbezogenheit der Rente nun durch eine rentenrechtliche Privilegierung von – nicht näher definierten – „Geringverdienern“ zu schwächen. Eine solche Hochwertung hätte zur Folge, dass gleiche Beitragsleistungen unterschiedliche Rentenzahlungen zur Folge haben können. Wie die Diskussion um die Rente nach Mindesteinkommen (§ 262 SGB VI) gezeigt hat, wäre eine unabhängig von der jeweiligen Einkommens- und Vermögenssituation vorgenommene Begünstigung von Personen mit geringeren Arbeitsentgelten ungerecht und teuer. Schließlich wäre die vorgeschlagene Hochwertung wenig zielgenau. So ließe sich z. B. kaum vermeiden, dass auch solche Versicherte begünstigt werden, die freiwillig nur wenige Stunden arbeiten oder die selbst bzw. über den Ehepartner gut abgesichert sind.