

Martin Gasche

Bonusrente statt Zuschussrente

Das Herzstück des sogenannten Rentenpakets des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales ist die Zuschussrente. Sie soll niedrige Renten von Personen mit einem vollen Erwerbsleben aufstocken. Die Analyse zeigt, dass die Zuschussrente mit großen Ungleichbehandlungen und negativen Arbeitsanreizen verbunden ist. Mit der Bonusrente wird ein alternatives Modell vorgeschlagen, das sowohl die Ungleichbehandlungen als auch die Verzerrungen reduziert.

Das Konzept der Zuschussrente vom März 2012 sieht vor,¹ dass Versicherte mit einem „vollen Erwerbsleben“ und geringen Rentenansprüchen einen Zuschuss von der Rentenversicherung bekommen, so dass die Rentenansprüche in der Gesetzlichen Rentenversicherung auf bis zu 31 Entgeltpunkte (EP) bzw. 35 Entgeltpunkte Ost aufgestockt werden, was derzeit rund 850 Euro entspricht.

Konkret müssen die Versicherten für einen Anspruch auf die Zuschussrente folgende Voraussetzungen erfüllen:

- weniger als 31 EP (West) bzw. 35 EP (Ost);
- 35 Jahre Pflichtbeitragszeiten, wobei z.B. Kindererziehungszeiten und Zeiten der Pflege, genauso wie Berücksichtigungszeiten, Pflichtbeitragszeiten gleichgestellt sind. Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld gelten dagegen im Rahmen der Zuschussrente nicht als Pflichtbeitragszeiten. In einer Übergangszeit bis 2022 sind 30 Pflichtbeitragsjahre ausreichend;
- 45 Jahre mit rentenrechtlichen Zeiten, wobei hier Zeiten der Arbeitslosigkeit mitzählen, genauso wie Anrechnungszeiten, wie z.B. Schuljahre vom 17. Lebensjahr an, Ausbildungs-, Studien-, und Krankheitszeiten sowie Zeiten der

¹ Für die Analyse wird das RV-Lebensleistungsanererkennungsgesetz in der Version des Referentenentwurfs vom 22.3.2012 zugrunde gelegt. Am 7.8.2012 trat an dessen Stelle das sogenannte Alterssicherungsstärkungsgesetz, das eine Änderung des Konzepts der Zuschussrente vorsieht. Die hier abgeleiteten (qualitativen) Ergebnisse bleiben jedoch auch beim geänderten Konzept erhalten.

Schwangerschaft und Kinderberücksichtigungszeiten. Bis 2022 sind 40 Versicherungsjahre ausreichend;

- mindestens fünf Jahre Zusatzvorsorge ab 2019, dann sukzessive ansteigend auf 35 Jahre bis 2049. Als zusätzliche Vorsorge gelten Riester-Renten, Basisrenten, Betriebsrenten und die Rentenansprüche aus freiwilligen Zusatzbeiträgen.²

Erfüllt der Versicherte alle Voraussetzungen, kann er eine Zuschussrente beantragen. Zur Bestimmung der Höhe der Zuschussrente werden die in den Pflichtbeitragszeiten je Jahr erworbenen durchschnittlichen Rentenansprüche (Entgeltpunkte) ermittelt und dann verdoppelt, bis zu einer Obergrenze von 1 Entgeltpunkt pro Jahr. Zudem darf insgesamt die Grenze von insgesamt 31 Entgeltpunkten (West) bzw. 35 Entgeltpunkten (Ost) nicht überschritten werden. Allerdings werden nur Zeiten ab 1992 mit Zuschussentgeltpunkten aufgewertet.³

Grundsätzlich werden Einkommen auf die Zuschussrente angerechnet. Davon sind Einkommen aus der zusätzlichen Altersvorsorge, also Betriebsrenten, Riester-Renten, Basisrenten und Rentenansprüche aus den freiwilligen Zusatzbeiträgen zur GRV ausgenommen. Berücksichtigt werden z.B. Erwerbs- oder Vermögenseinkommen. Auch Einkommen des Ehegatten werden grundsätzlich angerechnet. Es gilt, dass die Ehepartner zusammen nicht mehr als 62 EP (Westdeutschland) bzw. 70 EP (Ostdeutschland) haben dürfen. Die

² Vgl. zu den freiwilligen Zusatzbeiträgen ausführlich M. Gasche: Freiwillige Zusatzbeiträge als sechster Durchführungsweg der betrieblichen Altersvorsorge? Eine Randnotiz zum Lebensleistungsanererkennungsgesetz, MEA-Diskussionspapier 255-12, Munich Center for the Economics of Aging (MEA) am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München 2012.

³ Für Zeiten vor 1992 gilt wie bisher die Rente nach Mindesteinkommen, nach der geringe Rentenansprüche um 50% auf maximal 0,75 Entgeltpunkte jährlich aufgestockt werden. Da die Ausgestaltung der Zuschussrente grundsätzlich an der Rente nach Mindesteinkommen angelehnt ist, gilt die nachfolgende Analyse qualitativ im Wesentlichen auch für die Rente nach Mindesteinkommen.

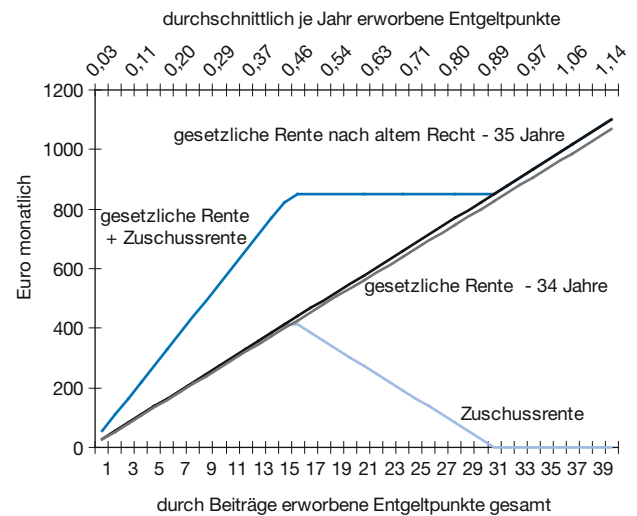
Dr. Martin Gasche ist Forschungsbereichsleiter „Alterssicherung und Sozialpolitik“ am Munich Center for the Economics of Aging (MEA) am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik.

Berechnung der Zuschussrente wird anhand von drei Beispielen erläutert:⁴

- Beispiel 1:** Ein Versicherter hat in 35 Pflichtbeitragsjahren 12 EP erworben. Damit hat er 0,3429 EP je Jahr. Diese Durchschnitts-EP werden verdoppelt und jedem Jahr zugeschrieben, so dass die 35 Pflichtbeitragsjahre nun mit durchschnittlich 0,6858 EP bewertet werden. Die Beschränkung von maximal durchschnittlich 1 EP je Beitragsjahr greift nicht, genauso wenig wie die Beschränkung auf 31 EP gesamt. Die Gesamtentgelt-punktzahl von 24 EP setzt sich aus 12 durch Beitragsjahre erworbene EP und 12 Zuschuss-EP zusammen. Die Zuschussrente beträgt in heutigen Werten ausgedrückt rund 330 Euro, die Gesamtrente (gesetzliche Rente + Zuschussrente) 660 Euro.
- Beispiel 2:** Ein Versicherter hat in 35 Beitragsjahren 16 EP erworben. Dies sind 0,4571 EP je Jahr. Dieser Wert wird verdoppelt und jedem Pflichtbeitragsjahr als Zuschuss-EP zugeschrieben, so dass er pro Jahr insgesamt $2 \cdot 0,4571$ EP hat. Die 1-EP-Grenze wird also eingehalten. Allerdings hätte der Versicherte dann für 35 Jahre 0,9114 EP je Jahr und würde die Grenze von 31 Gesamt-EP überschreiten. Somit werden ihm mit $(31 - 16) / 35 = 0,4286$ EP entsprechend weniger Zuschuss-EP gewährt. Der Versicherte erhält damit zusätzlich zu seinen 16 erworbenen Entgeltpunkten 15 ($= 0,4286 \cdot 35$) Zuschuss-EP. Die Zuschussrente beträgt in heutigen Werten 412 Euro und die Gesamtrente 852 Euro monatlich.
- Beispiel 3:** Ein Versicherter hat in 35 Jahren 20 EP bzw. 0,5714 EP je Jahr erworben. Da bei einer Verdopplung die Grenze von 1 EP pro Jahr überschritten würde, werden jedem Jahr nur $1 - 0,5714 = 0,4286$ EP zuge-teilt. Damit hätte der Versicherte aber für 35 Jahre 1 EP je Jahr und würde insgesamt die Grenze von 31 EP überschreiten. Deshalb werden ihm nur Zuschuss-EP in Höhe von $(31 - 20) / 35 = 0,3143$ EP je Jahr gewährt. Insgesamt hat der Versicherte 31 EP, die sich aus 20 EP aus eigenen Beiträgen und 11 Zuschuss-EP zusammensetzen. Die Zuschussrente beträgt in heutigen Werten rund 302 Euro und die Gesamtrente 852 Euro.

Die Beispiele zeigen, dass die Höhe der Zuschussrente davon abhängt, welche der beiden eingebauten Grenzen (maxi-

Abbildung 1
Rentenhöhe aufgrund der Zuschussrentenregelung im Vergleich zum alten Recht



Annahmen: 35 Pflichtbeitragsjahre, Renten berechnet mit dem aktuellen Rentenwert von 27,47 Euro monatlich.

Quelle: eigene Berechnungen.

mal 1 EP je Jahr und maximal 31 Gesamt-EP) greifen.⁵ Ist die Gesamtentgeltpunktzahl kleiner als 15,5, ist die Zuschussrente grundsätzlich gerade genauso hoch wie die gesetzliche Rente aus Pflichtbeiträgen. Die gesetzliche Rente wird also verdoppelt. Allerdings ist die Gesamtentgeltpunktzahl niedriger als 31 EP. Die Zuschussrente gewährt also keinesfalls jedem eine Gesamtrente von mindestens 850 Euro.

Bei einer Gesamtentgeltpunktzahl von 15,5 EP bzw. im Fall von 35 Pflichtbeitragsjahren bei einer durchschnittlichen Entgeltpunktzahl von 0,4429 ist die Zuschussrente am größten, da die Grenze von 1 EP je Jahr nicht und die 31-EP-Grenze gerade nicht greift. Ist die durchschnittliche Entgeltpunktzahl zwischen 0,4429 und 0,4999, ist nur die 31-EP-Grenze relevant. Ab einem Durchschnittswert von 0,5 EP greifen beide Grenzen.

Ab dem „kritischen Wert“ von 15,5 Entgeltpunkten bzw. 0,4429 EP je Jahr aus 35 Jahren sinkt mit zunehmenden verdienten EP die Anzahl der Zuschuss-EP und damit die Zuschussrente (vgl. Abbildung 1). Die Gesamtrente bleibt bei 852 Euro. Mit zusätzlichen selbst verdienten EP kann die Rente nicht erhöht werden. Erst wenn 31 durch Beiträge selbst erworbene EP erreicht und der Durchschnittswert von $31 / 35$

⁴ Alle nachfolgenden Berechnungen beziehen sich auf die nach der Übergangszeit geltenden persönlichen und versicherungsrechtlichen Voraussetzungen für einen Zuschussrentenanspruch West. Dies ist aber keine Beschränkung der Allgemeinheit der Analyse, da für die Übergangszeit die im Folgenden erzielten (qualitativen) Aussagen ebenso gelten.

⁵ Es zeigt sich, dass in Westdeutschland nach der Übergangszeit die Grenze von 1 Durchschnitts-EP je Jahr faktisch nie beschränkend wirkt. Eine Beschränkung wird dort stets durch die 31-EP-Grenze erzeugt.

= 0,8858 überschritten ist, steigt mit zusätzlichen EP die Rente wieder. Der Zuschussrentenanspruch ist dann entfallen.⁶

Bekämpfung der Altersarmut?

Die Zuschussrente ist grundsätzlich dazu geeignet, Altersarmut zu verhindern. Jedoch gilt dies nur für spezielle Risikogruppen, nämlich für diejenigen mit einer langen Erwerbsbiographie ohne längere Phasen der Arbeitslosigkeit oder für Versicherte mit mehreren Kindererziehungs- und Pflegezeiten. Mithin zielt die Zuschussrente nur auf die Altersarmut aufgrund von Niedrigeinkommen und aufgrund von durch Kindererziehung oder Pflegezeiten unterbrochenen Erwerbsbiographien ab. Für letztere gibt es allerdings innerhalb der Rentenversicherung bereits Instrumente (z.B. EP für Kindererziehungszeiten oder Beitragszahlungen für Pflegepersonen). Personen, die deshalb von Altersarmut bedroht sind, weil sie aufgrund von Arbeitslosigkeit eine „durchlöchernde Erwerbsbiographie“ aufweisen und deshalb das Kriterium der 35 Pflichtbeitragsjahre nicht erreichen, erhalten keine Zuschussrente. Auch die Altersarmutsrisikogruppe der Erwerbsminderungsrentner wird nur schwer in den Genuss der Zuschussrente kommen können, weil für sie das Kriterium der 35 Pflichtbeitragsjahre schwer zu erfüllen ist.⁷

Massive Ungleichbehandlungen

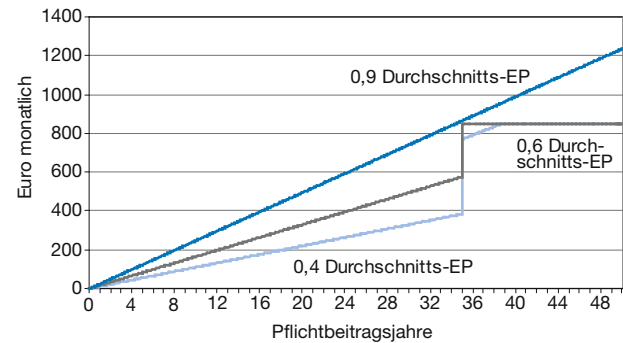
Die starren Beitragsjahr Voraussetzungen zusammen mit der Berechnungsvorschrift der Zuschussrente sorgen für enorme Ungleichbehandlungen und zwar in horizontaler Hinsicht – Ungleiches wird gleich behandelt – und in vertikaler Hinsicht – Gleiches wird ungleich behandelt. Die horizontale Ungleichbehandlung resultiert aus der mit der Zuschussrente verbundenen Durchbrechung des Prinzips der Teilhabeäquivalenz, wonach die relative Einkommensposition eines Versicherten in der Rentenphase seiner relativen (Lohn-)Einkommensposition in der Erwerbsphase entspricht. Denn eine Person A kann in Vollzeit über das gesamte Erwerbsleben das doppelte Einkommen verdienen und doppelt so hohe Beiträge gezahlt haben wie eine teilzeitbeschäftigte Person B. Im Extremfall bekommen beide eine gleich hohe Rente auf Basis von 31 EP: Person A 31 EP aus eigenen Beiträgen, Person B 15,5 EP aus eigenen Beiträgen und 15,5 Zuschuss-EP. Somit wird extrem Ungleiches gleich behandelt. Die horizontale Ungleichbehandlung zeigt sich in Abbildung 1 im gesamten Bereich zwi-

6 Die beiden kritischen Werte von Durchschnittsentgeltpunkten, ab denen zum einen die Zuschussrente maximal und zum anderen die Zuschussentgeltpunkte wieder auf null abgeschmolzen sind, berechnen sich in Abhängigkeit von der Anzahl der Beitragsjahre T. Der erste kritische Wert für die maximale Zuschussrente $DEP1^*$ ergibt sich als: $DEP1^* = 1/2 \cdot 31/T$ und der zweite kritische Wert $DEP2^*$, ab dem die Zuschuss-EP null sind als, $DEP2^* = 31/T$.

7 Die Zurechnungszeit ist dagegen eine beitragsfreie Zeit und damit eine rentenrechtliche Zeit, die zur Erfüllung der Kriterien von 45 Versicherungsjahren geeignet ist.

Abbildung 2

Gesamte Rentenansprüche¹ in Abhängigkeit von den Beitragsjahren und den Durchschnittsentgeltpunkten²



¹ Gesetzliche Rente + Zuschussrente. ² Durchschnittlich pro Jahr durch Beiträge erworbene Entgeltpunkte.

Quelle: eigene Berechnungen.

schen verdienten Entgeltpunkten von 15,5 bis 31 EP. Für alle Versicherten mit Rentenansprüchen in diesem Bereich ist die Gesamrente gleich hoch.

Die vertikale Ungleichbehandlung ergibt sich aus der starren Voraussetzung von 35 Pflichtbeitragsjahren. Ein Versicherter, der mit 34 Jahren und elf Monaten Pflichtbeiträgen die gleichen Anzahl von Entgeltpunkten erworben hat wie ein Versicherter in 35 Jahren, erhält im Extremfall (kritische Gesamtentgeltpunktzahl von 15,5) eine halb so hohe Rente wie der Zuschussrentenbezieher (vgl. Abbildung 1). Beim Übergang zu 35 Pflichtbeitragsjahren macht der Rentenzahlbetrag einen Sprung von bis zu über 400 Euro monatlich (vgl. Abbildung 2). Hier wird also Gleiches in extremem Maß ungleich behandelt.

Negative Arbeitsanreize

Die Anreizwirkungen auf das (sozialversicherungspflichtige) Arbeitsangebot werden durch eine Betrachtung der Grenzbelastungen analysiert. Grenzbelastung wird hier definiert als der prozentuale Anteil eines zusätzlich durch Beitragszahlungen erworbenen Entgeltpunkts, der nicht zu einer entsprechenden Erhöhung der Gesamrente führt. Die Anreizwirkungen der Grenzbelastungen auf die Beschäftigung werden danach unterschieden, ob sie erstens auf die Ausweitung der Beschäftigungszeit wirken, also auf die Erhöhung von Beitragsjahren, und zweitens welche Anreize bei gegebenen Beitragsjahren hinsichtlich einer Ausweitung des Arbeitsvolumens (Teilzeit/Vollzeit) bestehen.⁸

8 Grundannahme für die Analyse ist, dass die mit der Beschäftigung verbundenen Beitragszahlungen und die daraus entstehenden oder nicht entstehenden Rentenansprüche einen Einfluss auf die Arbeitsangebotsentscheidungen haben.

Zur Analyse der Anreize auf das Beschäftigungsvolumen wird eine Person betrachtet, die 35 Jahre Pflichtbeiträge gezahlt hat und somit das 35-Jahre-Kriterium zur Erlangung der Zuschussrente erfüllt. Die Ergebnisse unterscheiden sich je nachdem, wie viele EP der Versicherte in diesen 35 Pflichtbeitragsjahren insgesamt angesammelt hat bzw. wie hoch die durchschnittliche Entgeltpunktzahl ist:⁹

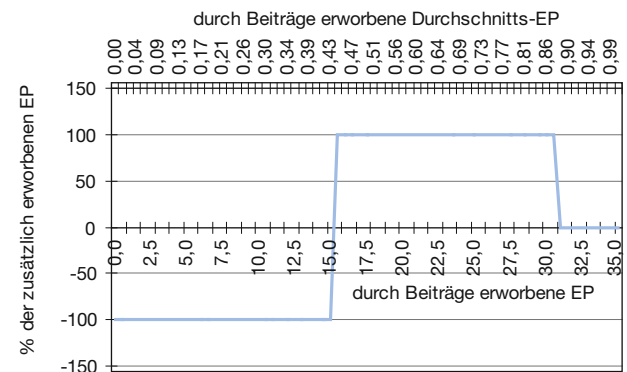
- **Bereich bis 15,5 EP bzw. bis 0,4429 Durchschnitts-EP:** Die Grenzbelastung liegt bei -100% (vgl. Abbildung 3), d.h., eine Erhöhung der Entgeltpunktzahl durch Ausweitung des Arbeitsvolumens steigert den Rentenanspruch nicht nur um die mit Beiträgen verdiente zusätzlichen Entgeltpunkteinheit, sondern der Versicherte bekommt die gleiche Einheit als Zuschuss-EP hinzu. Die Grenzbelastung ist entsprechend negativ. In diesem Bereich besteht somit ein Anreiz, das Arbeitsangebot auszuweiten, also z.B. die sozialversicherungspflichtigen Arbeitsstunden zu erhöhen.
- **Bereich zwischen 15,5 EP und 31 EP bzw. zwischen 0,4429 und 0,8858 Durchschnitts-EP:** Hier beträgt die Grenzbelastung 100%. Eine Ausweitung der Arbeitszeit und damit eine Erhöhung der Beiträge erhöht die Rente nicht. Der Beitrag hat vollständigen Steuercharakter. Es besteht eher ein Anreiz, sein Arbeitsvolumen zu reduzieren, weil diese Reduktion keine Auswirkung auf die Rentenhöhe hätte. Da in diesem Entgeltpunktbereich die weitaus meisten potenziellen Zuschussrentenbezieher liegen dürften, ist dieser Anreiz zur Teilzeitarbeit besonders problematisch.
- **Bereich ab 31 EP bzw. ab 0,8858 Durchschnitts-EP:** In diesem Bereich entfällt der Zuschussrentenanspruch und es greift wieder die Teilhabeäquivalenz: Eine zusätzliche Entgeltpunkteinheit führt zu zusätzlichen Gesamtrentenansprüchen in gleicher Höhe. Die Grenzbelastung ist 0%.

Zur Analyse der Anreize, versicherungspflichtig beschäftigt zu bleiben oder zu werden und damit (weitere) Beitragszeiten zu erwerben, werden die Grenzbelastungen in Abhängigkeit von der Beitragszeit betrachtet. Dabei muss wieder nach den erzielten Durchschnitts-EP unterschieden werden.

- **Bereich unter 0,4429 Durchschnitts-EP:** Hat ein Versicherter bisher im Durchschnitt weniger als 0,4429 EP erworben und eine Beschäftigung (in Aussicht), die ebenfalls weniger als 0,4429 EP je Jahr erbringt, dann ist die Grenzbelastung 0%, solange er die 35 Beitragsjahre noch nicht überschritten hat. Ein zusätzliches Beitragsjahr, erhöht seinen Rentenanspruch genau um die durch die Beschäftigung

⁹ Die im Folgenden genannten Durchschnittsentgeltpunktbereiche hängen von der unterstellten Anzahl an Pflichtbeitragsjahren ab. Die genannten Bereiche der Gesamt-EP sind jedoch unabhängig von der Anzahl der Beitragsjahre konstant.

Abbildung 3
Grenzbelastungen bei der Zuschussrente in
Abhängigkeit von den erworbenen Entgeltpunkten



Annahmen: 35 Pflichtbeitragsjahre und Erfüllung der sonstigen Voraussetzungen für eine Zuschussrente.

Quelle: eigene Berechnungen.

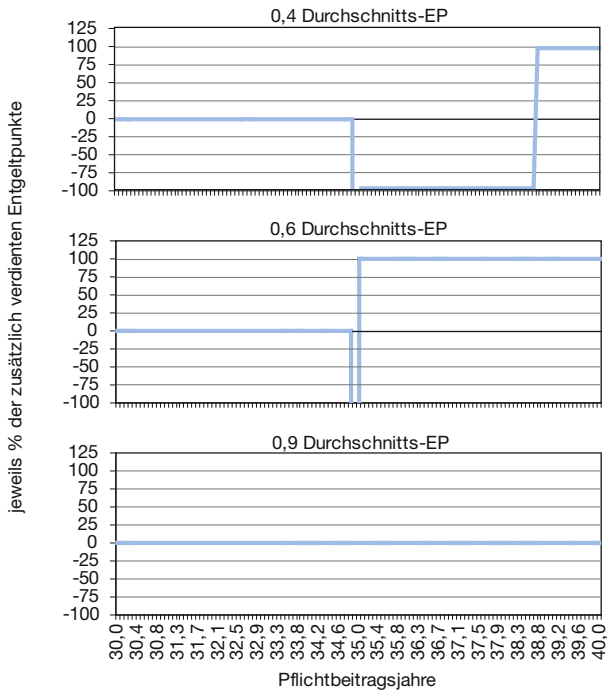
erzielte Entgeltpunktzahl (im Beispiel der Abbildung 4 ist dies 0,4 EP). Beim Überschreiten der 35-Jahre-Grenze hat die Grenzbelastung eine Sprungstelle, da die Rente beim Überschreiten verdoppelt wird. Dann beträgt die Grenzbelastung -100%, da der Versicherte nun für z.B. 0,4 EP aus der Beschäftigung noch zusätzlich 0,4 Zuschuss-EP hinzu bekommt. Der Versicherte hat also einen Anreiz, die 35-Jahresgrenze zu überspringen und dann einen Anreiz, die Beschäftigungsjahre weiter zu erhöhen. Dies geht solange, bis insgesamt 31 EP aus eigenen Beiträgen und aus Zuschuss-EP (15,5 eigene EP und 15,5 Zuschuss-EP) erreicht sind. Im Beispiel der 0,4 Durchschnitts-EP aus Abbildung 4 ist dies nach 38,67 Jahren der Fall.¹⁰ Dann springt die Grenzbelastung auf +100%, da nun zusätzliche EP aus Beiträgen die Gesamtrente nicht mehr erhöhen, weil die Zuschuss-EP in gleichem Ausmaß gekürzt werden. Erst wenn die Zuschuss-EP auf null abgeschmolzen sind, kann man mit weiteren Beitragsjahren wieder die Rente erhöhen. Dies tritt im Beispiel erst nach über 77 Beitragsjahren ein.¹¹ Insgesamt liefert die Zuschussrente für Versicherte mit sehr geringen Rentenansprüchen und sehr geringem Einkommen einen Anreiz, versicherungspflichtig beschäftigt zu sein bis die 35-Jahre-Grenze überschritten ist. Danach sind für einen relativ kurzen Zeitraum weitere Beitragsjahre lohnend. Beschäftigung darüber hinaus lohnt sich für die Rente nicht mehr.

- **Bereich zwischen 0,4429 und 0,8858 Durchschnitts-EP:** In diesem Bereich springt nach Überschreiten der 35-Jah-

¹⁰ 38,67 Jahre ist die Beitragszeit, nach der 0,4 Durchschnitts-EP zum kritischen Wert $DEP1^*$ werden: $DEP1^* = 1/2 \cdot 31/38,67 = 0,4$; vgl. Fußnote 6.

¹¹ Nach 77,33 Beitragsjahren beträgt $DEP2^* = 0,4$; vgl. Fußnote 6.

Abbildung 4
Grenzbelastung bei der Zuschussrente in
Abhängigkeit von der Beitragszeit



Quelle: eigene Berechnungen.

re-Grenze die Grenzbelastung sofort auf 100%. Die Ausübung einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung lohnt sich für die Erhöhung der Rente nicht mehr. Beitragszahlungen aus zusätzlichen Beitragsjahren sind Steuern. Im Beispiel von 0,6 Durchschnitts-EP sind erst nach 51,67 Beitragsjahren¹² die Zuschuss-EP abgeschmolzen und das Prinzip der Teilhabeäquivalenz gilt wieder, so dass dann die Grenzbelastung null ist. Für Versicherte mit Durchschnitts-EP und einer Beschäftigung in diesem Bereich lohnt sich die Beitragszahlung somit nur bis zum Erreichen des 35. Beitragsjahres. Danach sind alle zusätzlichen Beitragszahlungen aus weiteren Beschäftigungsjahren Steuern, weil sie die Rente nicht mehr erhöhen. Somit besteht ein Anreiz zur Frühverrentung.

- **Bereich ab 0,88 Durchschnitts-EP:** Die Grenzbelastung ist für alle Beitragsjahre null. Vor Erreichen der 35-Jahresgrenze fehlt es aufgrund der zu wenigen Beitragsjahre an der Zuschussrentenberechtigung. Bei Erreichen der 35 Jahre hat man schon mit eigenen Beiträgen die 31-EP-Grenze überschritten, so dass jetzt nach diesem Kriterium die Zuschussrentenberechtigung entfällt. Durch die Zuschussrente treten keine negativen Anreize auf die Beschäftigung auf.

¹² Nach dieser Beitragszeit ist der Durchschnittswert von 0,6 zum kritischen Wert $DEP2^* = 31/51,67 = 0,6$ geworden.

Die Analyse der Arbeitsanreize zeigt somit, dass sich im mittleren, wohl am stärksten besetzten EP-Bereich weder weitere Beschäftigungsjahre noch eine Ausweitung des Beschäftigungsvolumens für die Rente lohnen. Frühverrentung und Teilzeittätigkeit werden also durch die Zuschussrente begünstigt. Da gerade ältere Arbeitnehmer ihren Zuschussrentenbezug schon gut abschätzen und planen können, wird die (versicherungspflichtige) Erwerbsneigung und das Erwerbsvolumen dieser Gruppe besonders beeinträchtigt. Dies ist deshalb problematisch, da gerade die Erwerbsbeteiligung der Älteren gesteigert werden soll.

Weitere Problembereiche

Durch die Verknüpfung des Anspruchs auf Zuschussrente mit der Zusatzvorsorge soll der Anreiz zur privaten Altersvorsorge von Geringverdienern erhöht und damit auch das Risiko im Alter arm zu sein reduziert werden. Zur Erfüllung der Voraussetzung für die Zuschussrente sind jedoch nur Beitragszeiten erforderlich. Das Ausmaß der Zusatzvorsorge, also letztlich das Beitragsvolumen, spielt keine Rolle. So reicht es grundsätzlich aus, z.B. im Rahmen der Riester-Rente den Mindesteigenbeitrag von 60 Euro jährlich zu zahlen. Man könnte also das Kriterium der Beitragsjahre für die Zusatzvorsorge erfüllen, ohne eine wirkliche zusätzliche Altersvorsorge zu haben. Zum anderen ist problematisch, dass der Anreiz zur Zusatzvorsorge für potenzielle Zuschussrentenbezieher gänzlich wegfällt, wenn die erforderliche Beitragszeit nicht mehr erreicht werden kann.

Die Zuschussrente zur Vermeidung von Altersarmut ist zielungenau, da zwar andere Einkommen und die Ehegatteneinkommen grundsätzlich angerechnet werden. Die Vermögenssituation, die ebenfalls eine Bedürftigkeit ausschließen könnte, bleibt jedoch unberücksichtigt.

Problematisch ist zudem das Zusammenspiel von Zuschussrente und Grundsicherung im Alter. So könnten Zuschussrentenbezieher durchaus noch grundsicherungsberechtigt sein, z.B. wenn die Wohnkosten besonders hoch ausfallen oder die Rentenansprüche in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) aus gesetzlicher Rente und Zuschussrente so niedrig sind, dass sie das Grundsicherungsniveau nicht erreichen. Es besteht die Gefahr, dass parallele – sich widersprechende – Fürsorgesysteme aufgebaut werden. Ein extremer Widerspruch ergibt sich bei der Einkommensanrechnung. Im Rahmen der Zuschussrente werden Renten aus der Zusatzvorsorge nicht angerechnet, im Rahmen der Grundsicherung im Alter dagegen führen sie zu einer gleich hohen Reduktion der Grundsicherung.

Zudem ist zu erwarten, dass der bürokratische Aufwand sehr groß sein wird, da die privaten Vorsorgejahre überprüft

werden müssen. Hinzu kommt, dass vom Zuschussrentner als auch von dessen Ehepartner Informationen über andere Einkommen wie Vermögenseinkommen vorhanden sein müssen. Somit muss bei der GRV eine Bürokratie zur Erfassung dieser Informationen aufgebaut werden, wie sie zur Erfassung sehr ähnlicher Informationen schon bei der Finanzverwaltung und bei den für die Grundsicherung zuständigen Stellen besteht.

Laut Referentenentwurf vom März 2012 steigen die jährlichen Ausgaben für die Zuschussrente kontinuierlich bis 2030 auf über 3 Mrd. Euro an. Bei dem Zuschuss handelt es sich um eine Fürsorgeleistung, die adäquat von der gesamten Steuerzahlergemeinschaft zu finanzieren ist. So soll ein neuer Bundeszuschuss geschaffen und der Wanderungsausgleich schrittweise vom Bund übernommen werden, was insgesamt bis 2030 rund 3 Mrd. Euro ausmacht. Somit ist die Zuschussrente zumindest bis 2030 weitgehend adäquat finanziert.

Am 7. August 2012 wurde das Konzept vom März nochmals verändert: Die Gesamtentgeltpunktgrenze wurde auf 30,3 EP bzw. 34,1 EP (Ost) festgelegt. Der Zuschuss beträgt für Versicherte mit mindestens zwölf Monaten Kindererziehungs- oder Pflegezeiten nun 150% der erworbenen EP (bis zu einer Grenze von 1 EP je Jahr) und nicht mehr 100%. Der Zuschuss für alle anderen soll dagegen nur noch bis zu 50% anstatt bis zu 100% der erworbenen EP ausmachen. Der Befund von massiven Ungleichbehandlungen und negativen Arbeitsanreizen bleibt jedoch auch bei dem geänderten Konzept bestehen. Für die Versicherten mit Kindererziehungs- und Pflegezeiten sind die Ungleichbehandlungen und negativen Anreize sogar noch gravierender: So wird der „kritische Bereich“, in dem sich Arbeit für die Rente nicht lohnt, sogar noch breiter: Er reicht nun von 12,1 bis 30,3 EP. Der Unterschied in der Rentenhöhe zwischen 34 Jahren und elf Monaten Beitragszeit und 35 Beitragsjahren kann nun bis zu 510 Euro ausmachen. Für diejenigen mit einem 50%-Zuschuss werden die negativen Effekte freilich etwas kleiner. Der „kritische Bereich“ z.B. geht „nur noch“ von 20,2 bis 30,3 EP. Zudem entsteht mit dem geänderten Konzept eine neue Ungleichbehandlung, da die Höhe der „Belohnung“ für Kindererziehung und Pflege nun von den verdienten EP abhängt. Kindererziehung und Pflege ist also bei der Zuschussrente unterschiedlich viel wert.

Eine Alternative: Die Bonusrente

Die Analyse hat gezeigt, dass die Zuschussrente in der bisher geplanten Ausgestaltung viele Schwächen hat, und eine Umsetzung in dieser Form nicht empfehlenswert ist. Die meisten Schwächen könnten vermieden werden, wenn man ein Zuschussystem dort etabliert, wo es systematisch hin-

gehört: in die steuerfinanzierte Grundsicherung im Alter.¹³ Akzeptiert man jedoch den Wunsch, innerhalb des Rentenversicherungssystems ein Fürsorgeelement einzubauen, dann böte sich mit der „Bonusrente“ ein anderes Modell an, das die Hauptdefekte der Zuschussrente (Ungleichbehandlungen und negative Arbeitsanreize) zumindest teilweise repariert.

Die Hauptdefekte haben ihre Ursache zum einen in der starren Voraussetzung von 35 Pflichtbeitragsjahren und zum anderen in der Berechnungsvorschrift der Zuschussentgeltpunkte (Verdoppelung der Durchschnitts-EP) mit zwei Grenzen für die Zuschussentgeltpunkte (1 EP im Durchschnitt und 31 Gesamt-EP). Die im Folgenden skizzierte „Bonusrente“ könnte wie folgt ausgestaltet sein:¹⁴

- Bonusrentenberechtigt sind alle Versicherten, die weniger als 31 EP bzw. 35 EP Ost haben.
- Für jedes Pflichtbeitragsjahr, das über 15 Jahre hinausgeht, wird ein Bonus gewährt. Dieser Bonus ausgedrückt in Entgeltpunkten ist für jedes zusätzliche Beitragsjahr und für alle Versicherten gleich hoch, also unabhängig von den bereits erworbenen Entgeltpunkten. Beispielsweise könnte man 0,4 EP für jedes zusätzliche Beitragsjahr gewähren.¹⁵
- Wird durch Bonus-EP die Grenze von insgesamt 31 EP überschritten, wird der Bonus so gekürzt, dass die 31-Entgeltpunkt-Grenze eingehalten wird.¹⁶

Da der Bonus je Beitragsjahr unabhängig von den verdienten Entgeltpunkten ist, ist die Bonusrente zunächst für alle gleich hoch (vgl. Abbildung 5). Jedes Beitragsjahr über 15 Jahre hinaus wird belohnt. Bei einem Bonus von 0,4 EP pro Jahr ergibt sich damit im Falle von 35 Beitragsjahren ein Bonus von insgesamt 8 EP ($= 0,4 \cdot (35 - 15)$). Das entspricht derzeit rund 220 Euro. Da aber auch bei der Bonusrente die Gesamrente auf 31 EP gedeckelt ist, wird ab einer bestimmten Entgeltpunktzahl mit zusätzlich verdienten Entgeltpunkten der Bonus abgeschmolzen. Im Beispiel von Abbildung 5 ist dies ab 23,0 durch Beiträge erworbene

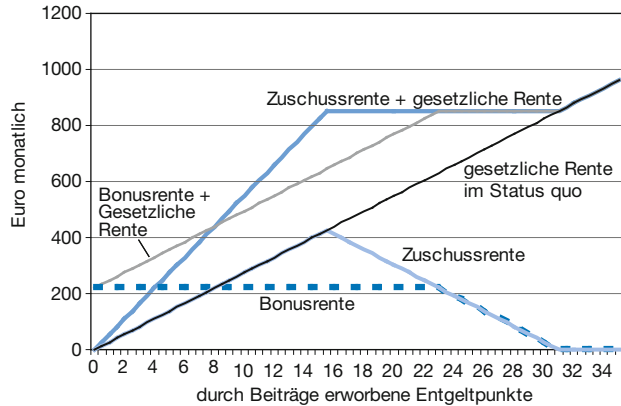
¹³ Der zuletzt vom Sozialverband Deutschland (SoVD) und Verdi aufgegriffene Vorschlag, in der Grundsicherung die Transferentzugsrate für zusätzliche Einkommen zu reduzieren, weist in die richtige Richtung.

¹⁴ Weitere Voraussetzungen wie eine Mindestanzahl von Versicherungsjahren oder ein Bonus für Beitragsjahre in der privaten Zusatzvorsorge könnten hinzutreten.

¹⁵ Für Versicherte in Ostdeutschland könnte der Bonus pro Jahr mit dem Verhältnis des aktuellen Rentenwerts Ost zum aktuellen Rentenwert West multipliziert werden.

¹⁶ Man könnte sich vorstellen, den Bonus nicht eins zu eins zu reduzieren. Dies hätte geringere Grenzbelastungen jedoch auch eine größere Anzahl von Bonusrentenberechtigten zur Folge.

Abbildung 5
Bonusrente und Zuschussrente in Abhängigkeit von den durch Beiträge erworbenen Entgeltpunkten



Annahmen: 35 Pflichtbeitragsjahre, 0,4 Bonus-EP für jedes über 15 Jahre hinausgehende Beitragsjahr, also $(35-15) \cdot 0,4=8$ Bonus-EP, soweit die Grenze von 31 Gesamt-EP noch nicht erreicht ist.

Quelle: eigene Berechnungen.

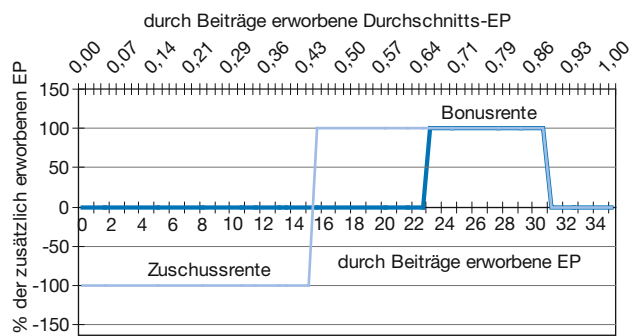
EP der Fall.¹⁷ Der Abschmelzbereich ist damit nicht so breit wie bei der Zuschussrente. Mithin ist die horizontale Ungleichbehandlung weniger stark ausgeprägt. Der Abschmelzbereich wird umso kleiner, je geringer der Bonus pro zusätzlichem Beitragsjahr gewählt wird. Dies reduziert zwar die horizontale Ungleichbehandlung, gleichzeitig aber auch die Gesamtrente.

Die vertikale Ungleichbehandlung bei der Zuschussrente rührte zum einen von der starren 35-Jahre-Grenze her und zum anderen von der Tatsache, dass bei Überschreiten der Grenze für alle Beitragsjahre ein Zuschuss gezahlt wurde, während bei einem knappen Unterschreiten für kein Beitragsjahr ein Zuschuss anfiel. Bei der Bonusrente wird für jedes über 15 Jahre hinausgehende zusätzliche Beitragsjahr ein Bonus gezahlt. Mithin ist der Übergang bei zunehmenden Beitragsjahren graduell und nicht sprunghaft wie bei der Zuschussrente (vgl. Abbildung 2).

Die Auswirkungen auf das Arbeitsvolumen im Vergleich zur Zuschussrente werden anhand einer Analyse der Grenzbelastungen bei einer gegebenen Anzahl von Pflichtbeitragsjahren aufgezeigt (vgl. Abbildung 6). Die Bonusrente ist zunächst neutral (Grenzbelastung 0%), weil der Bonus unabhängig von den zusätzlich durch Mehrarbeit verdienten Entgeltpunkten ist. Zusätzlich verdiente Entgeltpunkte erhöhen die Rente somit eins zu eins. Bonus-EP werden zunächst nicht gekürzt. Bei der Zuschussrente erhält man dagegen im Bereich un-

17 Dieser kritische Entgeltpunktwert EP* hängt von der Anzahl der Beitragsjahre T, der Mindestbeitragszeit M und dem pro Beitragsjahr gezahlten Bonusentgeltpunkten bEP ab. Er errechnet sich als: $EP^* = 31 - (T - M) \cdot bEP$.

Abbildung 6
Grenzbelastungen bei Bonusrente und Zuschussrente nach Entgeltpunkten



Annahmen: 35 Pflichtbeitragsjahre, 0,4 Bonus EP für jedes Beitragsjahr, das über 15 Jahre hinausgeht.

Quelle: eigene Berechnungen.

ter 15,5 EP zu jeder durch Erhöhung des Arbeitsvolumens zusätzlich verdienten EP-Einheit die gleiche Einheit hinzu, so dass die Grenzbelastung bei -100% liegt und ein Anreiz zur Mehrarbeit besteht. Jenseits von 15,5 EP springt jedoch die Belastung von -100% auf +100%, was negative Arbeitsanreize zur Folge hat. Bei der Bonusrente kommt dieser Sprung erst später, da auch hier Bonus-EP aufgrund der 31-EP-Grenze abgebaut werden müssen. Der Bereich mit negativen Arbeitsanreizen ist bei der Bonusrente deutlich kleiner als bei der Zuschussrente.¹⁸

Auch die Analyse der Auswirkungen auf die Fortführung bzw. Aufnahme einer versicherungspflichtigen Beschäftigung zeigt bessere Ergebnisse der Bonusrente. Bei einem EP-Durchschnitt je Beitragsjahr von 0,4 EP bringt bei der Bonusrente jedes zusätzliche Beitragsjahr eine Grenzbelastung von -100%, da zu den zusätzlich durch Beiträge erworbenen Entgeltpunkten noch 0,4 Bonus-EP hinzukommen. Da mit einem Durchschnitt von 0,4 EP in der in Abbildung 7 betrachteten Spanne von 40 Beitragsjahren die 31-EP-Grenze nicht erreicht wird, bleibt der positive Beschäftigungsanreiz durchweg erhalten.¹⁹

Bei durchschnittlich verdienten 0,6 Entgeltpunkten je Jahr beträgt bei der Bonusrente die Grenzbelastung -67%²⁰ und ist immer niedriger als bei der Zuschussrente. Bis zu einer Beitragszeit von rund 37 Jahren geht von der Bonusrente

18 Die Breite dieses Bereichs ist umso größer, je höher der Bonus pro Beitragsjahr gewählt wird.

19 Er endet erst nach $T^* = (31 + bEP \cdot M) / (DEP + bEP) = 46,25$ Beitragsjahren.

20 Die negative Grenzbelastung hängt vom Verhältnis der pro Jahr gezahlten Bonusentgeltpunkte zu dem im Durchschnitt pro Jahr durch Beiträge erworbenen Entgeltpunkten ab. Hier also: $0,4 EP / 0,6 EP = 0,67$.

ein Anreiz aus, die Beitragszeit weiter auszuweiten. Ab 37 Beitragsjahren ist mit durchschnittlich erworbenen 0,6 EP je Beitragsjahr und den Bonusentgeltpunkten die Gesamtentgeltpunktzahl von 31 EP erreicht: $(37 \cdot 0,6 \text{ EP} + (37 - 15) \cdot 0,4 \text{ EP} = 31 \text{ EP})$. Der Sprung auf eine Grenzbelastung von 100% kommt damit später als bei der Zuschussrente.

Bei durchschnittlich 0,9 EP je Jahr besteht kein Anspruch auf die Zuschussrente. Bei der Bonusrente erhalten Versicherte mit 0,9 Durchschnitts-EP einen Bonus, wenn sie insgesamt noch nicht die 31 Entgeltpunkte erreicht haben. Entsprechend gibt es einen Bereich, in dem sich weitere Beitragsjahre nicht lohnen, weil der Bonus in gleichem Ausmaß gekürzt wird wie die durch Beiträge erworbenen Entgeltpunkte ansteigen.²¹

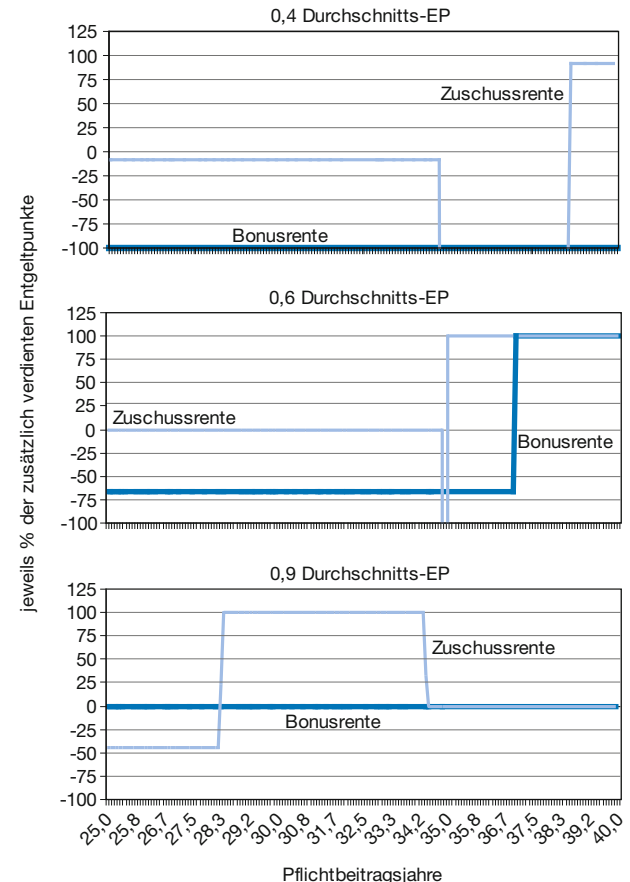
Die von der Bonusrente verursachten Mehrausgaben hängen vor allem von der Höhe des Bonus für jedes Beitragsjahr (in den Beispielrechnungen 0,4 EP) und von der Anzahl der erforderlichen Beitragsjahre, ab der der Bonus gezahlt wird (in den Beispielrechnungen 15 Jahre), ab. Im Hinblick auf ein vorgegebenes Finanzvolumen können diese beiden Größen entsprechend austariert werden. Die Bonusrente bringt somit hinsichtlich der Arbeitsanreize und der Gleichbehandlung Verbesserungen. Die Verzerrungen können stark reduziert, jedoch nicht beseitigt werden.

Fazit

Mit der Zuschussrente soll der Gefahr entgegengewirkt werden, dass in Zukunft mehr Menschen als heute im Alter arm sein könnten, obwohl sie ein volles Erwerbsleben aufweisen. Deshalb wird solchen Personen von der Rentenversicherung ein Zuschuss zur gesetzlichen Rente gewährt. Letztlich kann man die tatsächliche Umsetzung der Zuschussrente als misslungen bezeichnen. Sie ist innerhalb der Rentenversicherung systemfremd und sorgt für enorme Ungleichbehandlungen. Für bestimmte Personen geht ein negativer Arbeitsanreiz von der Zuschussrente aus und zwar sowohl hinsichtlich der Ausweitung des Arbeitsvolumens als auch hinsichtlich des Ein-

²¹ Dieser Bereich beginnt bei $T^* = 28,46$ und endet bei $T^{**} = 31/DEP = 31/0,9 = 34,44$ Beitragsjahre. Die Lage des Bereichs von T^* bis T^{**} ist umso weiter links auf der Beitragszeitachse, je höher die in der Beitragszeit verdienten Durchschnitts-EP (DEP) sind.

Abbildung 7
Grenzbelastung bei Zuschussrente und Bonusrente nach Beitragsjahren



Quelle: eigene Berechnungen.

tritts bzw. Verbleibs im Arbeitsmarkt. Teilzeitarbeit und Frühverrentung werden begünstigt. Mit der Zuschussrente wird neben der Grundsicherung im Alter ein zweites Fürsorgesystem aufgebaut, das anderen Regeln (z.B. zur Einkommensanrechnung) folgt. Mit der hier vorgeschlagenen Bonusrente könnten einige Nachteile der Zuschussrente abgemildert werden. Verzerrungen, die sich aus der Durchbrechung des Äquivalenzprinzips ergeben, bleiben jedoch auch erhalten. Systematisch wäre es, ein „Bonussystem“ für viele Erwerbsjahre im Rahmen der Grundsicherung im Alter zu etablieren oder dort die Regelungen zur Einkommensanrechnung zu lockern.

Title: Economic Analysis of the Grant Pension

Abstract: The „grant pension“ is the most important part of the new German government pension reform plans. The aim of the grant pension is to support people who would otherwise receive only a small public pension despite working their whole lives. The analysis shows that the grant pension would result in some people with nearly identical work histories and equal contribution payments being treated unequally while others with dissimilar work histories and different contribution payments would be treated equally. This leads to negative incentives to work. The „bonus pension“ is presented as an alternative model which reduces the negative effects of the grant pension.

JEL-Classification: H55