



MAX-PLANCK-INSTITUT FÜR SOZIALRECHT UND SOZIALPOLITIK
MAX PLANCK INSTITUTE FOR SOCIAL LAW AND SOCIAL POLICY

mea *Munich Center for the Economics of Aging*

Ökonomische Analyse des Rentenreformpakets der Bundesregierung

Axel Börsch-Supan, Martin Gasche,
Marlene Haupt, Sebastian Kluth, Johannes Rausch

05-2012

MEA DISCUSSION PAPERS



Alte Nummerierung: 256-12

Ökonomische Analyse des Rentenreformpakets der Bundesregierung

Axel Börsch-Supan
Martin Gasche
Marlene Haupt
Sebastian Kluth
Johannes Rausch

Munich Center for the Economics of Aging (MEA)
am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik

25. Mai 2012

Zusammenfassung

In dem im Frühjahr 2012 vorgelegten sog. Rentenpaket sind mehrere Maßnahmen zusammengefasst, die punktuelle Änderungen am Altersvorsorgesystem implizieren. Die Zuschussrente und Leistungsverbesserungen für Erwerbsminderungsrentner sollen der drohenden Zunahme von Altersarmut begegnen. Die Kombirente soll den gleitenden Übergang aus dem Arbeitsleben in den Ruhestand erleichtern und die Erwerbstätigkeit Älterer erhöhen. Mit der Einführung einer Vorsorgepflicht für Selbständige will man die Alterseinkommenssituation der Selbständigen verbessern. Die Verbreitung der Riester-Rente soll durch die Einführung von Produktinformationsblättern und durch neue Regeln hinsichtlich der Kostengestaltung und -transparenz gefördert werden. Insbesondere die Zuschussrente erweist sich in vielerlei Hinsicht als problematisch. So sorgt sie z.B. für enorme Ungleichbehandlungen und kann negative Beschäftigungsanreize erzeugen. Mit der Zuschussrente wird ein zweites Fürsorgesystem neben der Grundsicherung im Alter etabliert. Innerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung ist sie systemfremd und erzeugt einen enormen Verwaltungsaufwand. Die Kombirente kann Frühverrentungsanreize erhöhen und durch die neuen freiwilligen Zusatzbeiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung könnte die private kapitalgedeckte Zusatzvorsorge verdrängt werden. Die Erhöhung der Zurechnungszeit und die Günstigerprüfung im Bereich der Erwerbsminderungsrente können helfen, das Armutsrisiko der Erwerbsminderungsrentner zu reduzieren.

JEL-Classification: H55

1. Einleitung

Anfang 2012 hat die Bundesregierung nach Abschluss des sog. Rentendialogs ein Rentenreformpaket vorgelegt. Dieses Paket ist teilweise in Form des RV-Lebensleistungsanerkennungsgesetzes schon in den Gesetzgebungsprozess eingegangen. Die restlichen Komponenten werden zu einem späteren Zeitpunkt in getrennten Gesetzen auf den Weg gebracht. Im Lebensleistungsanerkennungsgesetz¹ sind die Zuschussrente, die Kombirente, Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten, die Berücksichtigung einer Demographiekomponente bei der Budgetanhebung für Reha-Leistungen und die freiwilligen Zusatzbeiträge enthalten. Später sollen verbraucherfreundliche Anpassungen im Bereich der Riester-Rente und die Einführung einer Versicherungspflicht für Selbständige in entsprechende Gesetze gegossen werden.

In dieser Studie werden die einzelnen Reformvorhaben des Rentenpaktes dargestellt und einer ökonomischen Beurteilung unterzogen sowie Alternativen aufgezeigt.

2. Die Zuschussrente

2.1. Die geplante Regelung

Das Konzept der Zuschussrente sieht vor, dass Versicherte mit einem „vollen Erwerbsleben“ und trotzdem geringen Rentenansprüchen einen Zuschuss von der Rentenversicherung bekommen, so dass die Rentenansprüche in der Gesetzlichen Rentenversicherung auf bis zu 31 Entgeltpunkten bzw. 35 Entgeltpunkten 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 Entgeltpunkte (West) bzw. 35 Entgeltpunkte (Ost).
- 35 Jahre Pflichtbeitragszeiten, wobei z.B. Kindererziehungszeiten und Zeiten der Pflege Pflichtbeitragszeiten gleichgestellt sind, genauso wie Berücksichtigungszeiten. 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 Schwangerschaft,

¹ Für die Analysen in dieser Studie wird das Lebensleistungsanerkennungsgesetz in der Version des Referentenentwurfs vom 22. März 2012 zugrunde gelegt.

oder Kinderberücksichtigungszeiten. Bis 2022 sind 40 Versicherungsjahre ausreichend.

- Mindestens 5 Jahre Zusatzvorsorge ab 2019 sukzessive ansteigend auf 35 Jahre bis 2049. Als zusätzliche Vorsorge gelten Riester-Renten, Basisrenten, Betriebsrenten und die Rentenansprüche aus freiwilligen Zusatzbeiträgen.

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.²

Grundsätzlich werden Einkommen auf die Zuschussrente angerechnet, mit Ausnahme der Einkommen aus der zusätzlichen Altersvorsorge, also Betriebsrenten, Riester-Renten, Basisrenten und Rentenansprüche aus den freiwilligen Zusatzbeiträgen zur GRV. Berücksichtigt werden zum Beispiel Erwerbseinkommen oder Vermögenseinkommen. Auch Einkommen des Ehegatten werden grundsätzlich angerechnet. Es gilt, dass die Ehepartner zusammen nicht mehr als 62 Entgeltpunkte (Westdeutschland) und 70 Entgeltpunkte (Ostdeutschland) haben dürfen.

Die Berechnung der Zuschussrente wird anhand von drei Beispielen erläutert:³

Beispiel 1: Ein Versicherter hat in 35 Pflichtbeitragsjahren 12 Entgeltpunkten (EP) erworben. Damit hat er 0,3429 EP je Jahr. Diese Durchschnittsentgeltpunkte 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 Entgeltpunkt je Beitragsjahr greift nicht, genauso wenig wie die Beschränkung auf 31 Entgeltpunkte gesamt. Die Gesamtentgeltpunktzahl von 24 EP setzt sich aus 12 durch Beitragsjahre erworbene Entgeltpunkte und 12 Zuschussentgeltpunkte zusammen. Die Zuschussrente beträgt in heutigen Werten ausgedrückt rund 330 Euro, die Gesamtrente 660 Euro.

Beispiel 2: Ein Versicherter hat in 35 Beitragsjahren 16 Entgeltpunkte erworben. Dies sind 0,4571 EP je Jahr. Dieser Wert wird verdoppelt und jedem Pflichtbeitragsjahr als Zuschussentgeltpunkte zugeschrieben, so dass er pro Jahr insgesamt $2 \cdot 0,4571$ EP je Jahr hat. Die 1EP-Grenze wird also eingehalten. Allerdings hätte der Versicherte dann für 35 Jahre

² 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.

³ Alle nachfolgenden Berechnungen beziehen sich auf die nach der Übergangszeit geltenden persönlichen und versicherungsrechtlichen Voraussetzungen für einen Zuschussrentenanspruch, die nach der Übergangszeit gelten. Dies ist aber keine Beschränkung der Allgemeinheit der Analyse, da für die Übergangszeit die im Folgenden erzielten (qualitativen) Ergebnisse und getroffenen Aussagen ableitbar sind.

0,9114 EP je Jahr und würde die Grenze von 31 Gesamtentgeltpunkten überschreiten. Somit werden ihm entsprechend weniger Zuschuss-EP gewährt. Dies sind $(31-16)/35=0,4286$ EP. Der Versicherte erhält damit zusätzlich zu seinen 16 erworbenen Entgeltpunkten 15 $(=0,4286 \cdot 35)$ Zuschussentgeltpunkte. Die Zuschussrente beträgt in heutigen Werten 412 Euro und die Gesamtrente 852 Euro monatlich.

Beispiel 3: Ein Versicherter hat in 35 Jahren 20 Entgeltpunkte (EP) erworben. Dies sind 0,5714 EP je Jahr. Dieser Wert wird grundsätzlich verdoppelt und jedem Pflichtbeitragsjahr als Zuschussentgeltpunkte zugeschrieben. Da aber dadurch insgesamt der Wert von 1 EP pro Jahr überschritten würde, werden jedem Jahr nur $1-0,5714=0,4286$ EP zugeteilt. Damit hätte der Versicherte aber für 35 Jahre 1 EP je Jahr und würde insgesamt die Grenze von 31 EP überschreiten. Deshalb werden ihm entsprechend weniger Zuschuss-EP gewährt. Dies sind $(31-20)/35=0,3143$ Entgeltpunkte je Jahr. Der Versicherte erhält damit zusätzlich zu seinen durch Beiträge erworbenen 0,5714 EP noch 0,3143 Zuschuss-EP je Jahr. Insgesamt hat der Versicherte 31 Entgeltpunkte, die sich aus 20 EP aus eigenen Beiträgen und 11 Zuschuss-EP zusammensetzen. Die Zuschussrente beträgt bei einem aktuellen Rentenwert von derzeit 27,47 Euro rund 302 Euro. Die Gesamtrente (gesetzliche Rente plus Zuschussrente) macht 852 Euro aus.

Die Beispiele zeigen, dass die Höhe der Zuschussrente davon abhängt, welche der beiden eingebauten Grenzen (maximal 1 EP je Jahr und maximal 31 Gesamt-EP) greifen.⁴ Ist die durchschnittliche Entgeltpunktzahl kleiner als 0,44 ist die Zuschussrente grundsätzlich gerade genauso hoch wie die gesetzliche Rente aus Pflichtbeiträgen. Allerdings ist die Gesamtentgeltpunktzahl niedriger als 31 Entgeltpunkte. Die Zuschussrente gewährt also keinesfalls jedem eine Gesamtrente von mindestens 850 Euro.

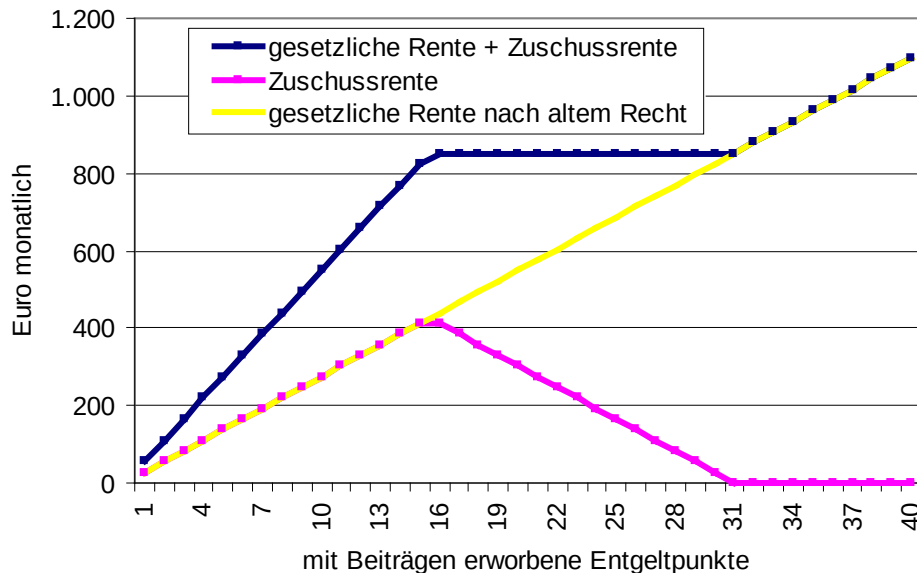
Bei einer Gesamtentgeltpunktzahl von 15,5 EP bzw. im Fall von 35 Pflichtbeitragsjahren bei einer durchschnittlichen Entgeltpunktzahl von 0,44286 ist die Zuschussrente am größten, da die Grenze von 1 EP je Jahr nicht und die 31-EP-Grenze gerade nicht greift. Ist die durchschnittliche Entgeltpunktzahl 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. 0,44286 EP je Jahr aus 35 Jahren sinkt mit zunehmenden verdienten Entgeltpunkten die Anzahl der Zuschuss-EP und damit die Zuschussrente (vgl. Abbildung 1). Die Gesamtrente bleibt bei 852 Euro. Ökonomisch gesprochen liegt hier eine Grenzbelastung von 100% vor: Mit zusätzlichen selbst verdienten Entgeltpunkten kann die Rente nicht erhöht werden. Erst wenn 31 durch Beiträge selbst erworbenen Entgeltpunkten erreicht und der Durchschnittswert von $31/35=0,8858$

⁴ Es zeigt sich, dass in Westdeutschland nach der Übergangszeit die Grenze von 1 Durchschnittsentgeltpunkt je Jahr faktisch nie beschränkend wirkt. Eine Beschränkung wird dort stets durch die 31-EP-Grenze erzeugt.

überschritten ist, steigt mit zusätzlichen Entgeltpunkten die Rente wieder. Der Zuschussrentenanspruch ist dann entfallen.⁵

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.

2.2. Ökonomische Beurteilung

2.2.1. Bekämpfung der Altersarmut?

Da durch die Zuschussrente die gesetzliche Rente für Personen mit geringen Rentenansprüchen aufgestockt wird, ist die Zuschussrente 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 Kindererziehungszeiten 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 schon innerhalb der Rentenversicherung Instrumente (z.B. Entgeltpunkte für Kindererziehungszeiten oder Beitragszahlungen für Pflegepersonen). Personen, die deshalb von Altersarmut bedroht sind, weil sie aufgrund von Arbeitslosigkeit eine „durchlöchernte 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

⁵ 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 Zuschussentgeltpunkte null sind, als, $DEP2^* = 31/T$. Vgl. Anhang.

können, weil für sie das Kriterium der 35 Pflichtbeitragsjahre schwer zu erfüllen ist.⁶ Frauen, die wegen mehreren Kindererziehungszeiten und Kinderberücksichtigungszeiten unterbrochene Erwerbsbiographien haben, können zwar einen Anspruch auf Zuschussrente erwerben. Allerdings kann die in den Jahren erworbene durchschnittliche Entgeltpunktzahl recht gering sein, so dass auch die Verdopplung dieser Zahl keine hohe Rente erbringt.

2.2.2. Anreiz der Zusatzvorsorge?

Indem eine bestimmte Anzahl von Beitragsjahren zur Zusatzvorsorge eine Voraussetzung für einen Anspruch auf Zuschussrente darstellt, soll Geringverdienern ein Anreiz geboten werden, mehr für das Alter privat vorzusorgen. Derzeit lohnt sich nämlich in bestimmten Fällen die Altersvorsorge für Geringverdiener nicht, weil sie ggf. so geringe Rentenansprüche (aus GRV, Betriebsrente und Riester) erwerben, dass die zu erwartende Gesamtrente unter dem Grundsicherungsniveau liegt. Sie können also durch Beiträge innerhalb der GRV und z.B. der Riester-Rente kein höheres Einkommen als dasjenige erzielen, das auch ohne diese Beiträge staatlich garantiert ist. Die Beitragszahlungen haben somit vollständig Steuercharakter. Diese Besteuerung sorgt bei den Geringverdienern für Ausweichreaktionen, wie die Flucht aus der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in die Schwarzarbeit, in Selbständigkeit oder in Mini-Jobs sowie die Ablehnung, einen Riester-Vertrag abzuschließen. Durch die Verknüpfung des Anspruchs auf Zuschussrente mit der Zusatzvorsorge soll der Steuercharakter der Beitragszahlungen zur GRV und in eine Riester-Rente reduziert und damit die Altersvorsorge von Geringverdienern erhöht werden. Indem dies geschieht, werden die Geringverdiener mit einer geringeren Wahrscheinlichkeit im Alter arm sein.

Leider ist nicht zu erwarten, dass mit der tatsächlichen Umsetzung im Lebensleistungsanerkenntnisgesetz diese Idee vollständig realisiert wird. Dies liegt zum einen daran, dass zur Erfüllung der Voraussetzung für die Zusatzvorsorge nur Beitragszeiten erforderlich sind. 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. Bei den freiwilligen Zusatzbeiträgen gibt es überhaupt keinen Mindestbeitrag. 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 potentielle Zuschussrentenbezieher gänzlich wegfällt, wenn die erforderliche Beitragszeit nicht mehr erreicht werden kann. Damit wird das Ziel, durch die Verknüpfung der Zuschussrente mit der zusätzlichen Altersvorsorge einen Anreiz zur Zusatzvorsorge zu setzen, ausgehöhlt.

⁶ Die Zurechnungszeit ist dagegen eine beitragsfreie Zeit und damit eine rentenrechtliche Zeit, die zur Erfüllung der Kriteriums von 45 Versicherungsjahren geeignet ist.

2.2.3. Vertikale und horizontale Ungleichbehandlung

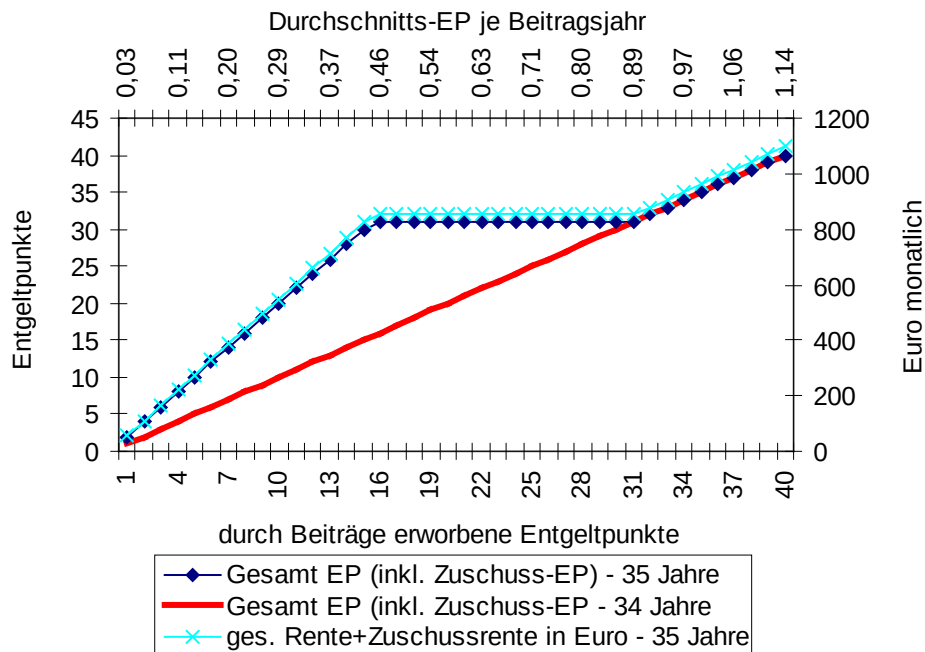
Die starren Beitragsjahrvoraussetzungen zusammen mit der Berechnungsvorschrift der Zuschussrente sorgen für enorme Ungleichbehandlungen und zwar in horizontaler Hinsicht – Ungleiches wird gleich behandelt – und in vertikaler Hinsicht – Gleiches wird ungleich behandelt.

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. Deutlich wird der Verstoß gegen das Prinzip der Teilhabeäquivalenz am Beispiel zweier Personen, die beide im Niedrigeinkommenssektor ihr gesamtes Erwerbsleben gearbeitet haben: Person A in Vollzeit und Person B in Teilzeit (50%). In der Erwerbsphase hat Person A annahmegemäß genau das doppelte Einkommen wie B verdient. Während A in 35 Jahren 31 Entgeltpunkte erworben hat, hat B in 35 Jahren 15,5 Entgeltpunkte erzielt. B ist zuschussrentenberechtigt und erhält 15,5 Zuschussentgeltpunkte. A erfüllt die Kriterien für die Zuschussrente nicht. Beide bekommen eine Rente auf der Grundlage von 31 Entgeltpunkten, was derzeit 852 Euro entspricht. A hat während seines Erwerbslebens das doppelte Einkommen erzielt und die doppelten Beiträge gezahlt, erhält aber die gleiche Rente. Somit wird extrem Ungleiches gleich behandelt. Die horizontale Ungleichbehandlung zeigt sich in Abbildung 2 im gesamten Bereich zwischen verdienten Entgeltpunkten von 15,5 bis 31 EP. Für Versicherte mit Rentenansprüchen in diesem Bereich ist, die Erfüllung der Voraussetzungen für die Zuschussrente gegeben, die Rente gleich hoch. Dies hat entsprechende Anreize zur Folge (siehe Abschnitt 2.2.4).

Man kann sogar sagen, dass die Zuschussrente in bestimmte Bereichen das Prinzip der Beitragsäquivalenz gerade auf den Kopf stellt. Denn der Zuschuss ist ab der „kritischen“ Entgeltpunktzahl von 15,5 erworbenen Entgeltpunkten umso kleiner, je mehr Rentenansprüche man in der Erwerbszeit erworben hat (vgl. Abbildung 1).

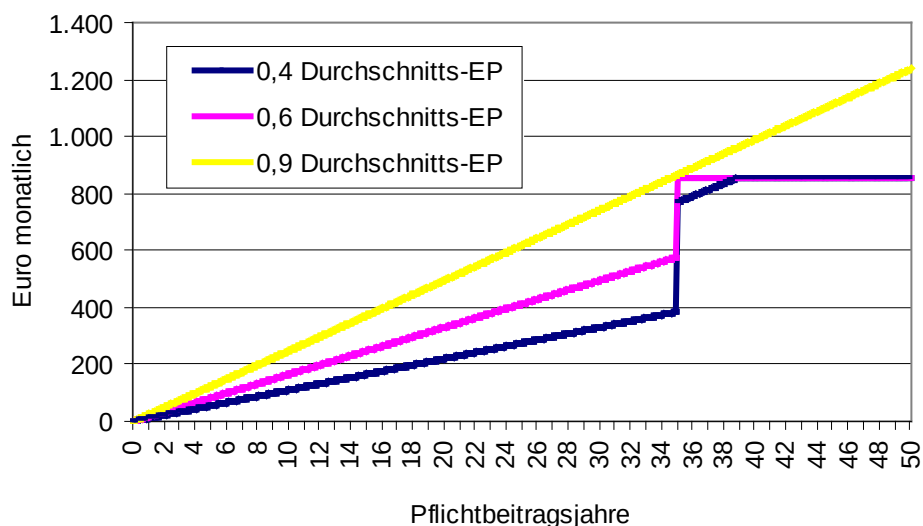
Die **vertikale Ungleichbehandlung** ergibt sich aus der starren Voraussetzung von 35 Pflichtbeitragsjahren. Ein Versicherter, der im Extremfall mit 34 Jahren und 11 Monaten Pflichtbeiträgen die gleichen Anzahl von Entgeltpunkten erworben hat wie ein Versicherter in 35 Jahren, erhält im Extremfall (kritische Gesamtentgeltpunktzahl von 15,5) eine halb so hohe Rente wie der Zuschussrentenbezieher (Abbildung 2). Beim Übergang zu 35 Pflichtbeitragsjahren macht der Rentenzahlbetrag einen Sprung von bis zu über 400 Euro monatlich (Abbildung 3). Hier wird also Gleiches in extremem Maße ungleich behandelt.

Abbildung 2: Gesamtrente (gesetzliche Rente plus Zuschussrente) und Gesamtentgeltpunktzahl in Abhängigkeit von der durchschnittlichen durch Beiträge erworbenen Entgeltpunktzahl bzw. der Gesamtentgeltpunktzahl



Quelle: eigene Berechnungen.

Abbildung 3: Gesamte Rentenansprüche (gesetzliche Rente plus Zuschussrente) in Abhängigkeit von den Beitragsjahren und den durchschnittlich pro Jahr durch Beiträge erworbenen Entgeltpunkten (Durchschnitts-EP)



Quelle: eigene Berechnungen.

2.2.4. Anreiz zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung?

Die Möglichkeit eine Zuschussrente zu erhalten, soll Geringverdiener nicht nur zur Zusatzvorsorge verleiten, sondern auch einen Anreiz zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bieten, damit die 35 Pflichtbeitragsjahre erreicht werden. Derzeit ist es möglich, dass sich für Geringverdiener ganz ähnlich wie bei der Zusatzvorsorge – auch die

Beitragszahlungen zur GRV nicht lohnen, da ihre gesetzlichen Rentenansprüche so niedrig sind, dass sie unter dem Grundsicherungsniveau liegen. Sie können also durch Beiträge innerhalb der GRV kein höheres Renteneinkommen erzielen als dasjenige, das auch ohne diese Beiträge staatlich garantiert ist. Die dadurch verursachten Ausweichreaktionen sind geringfügige Beschäftigung und Schwarzarbeit.

Die Knüpfung der Zuschussrente an Beitragszeiten in der GRV kann diesen Ausweichreaktionen entgegen wirken. Wie sich zeigen wird, kann die starre Grenze von 35 Jahren jedoch dazu führen, dass der Anreiz verschwunden ist, sobald die Grenze überschritten wurde oder dass der Anreiz erst gar nicht besteht, wenn die 35 Jahre nicht mehr erreicht werden können.. Genauso wie bei der Zusatzvorsorge greift der einfache Bezug auf die Beitragszeit zu kurz. So kann ein geringfügig Beschäftigter durch einen Verzicht auf die Versicherungsfreiheit und monatlichen Beiträgen von derzeit rund 18 Euro⁷ Pflichtbeitragszeiten erwerben, die zur Erfüllung des 35-Jahre-Kriteriums dienen, die aber die Rentenansprüche kaum erhöhen.⁸ Im Vertrauen auf die Zuschussrente kann es im Gegenteil sogar dazu kommen, dass das Arbeitsangebot reduziert wird, da zusätzliche Rentenansprüche ggf. die Gesamtrente (gesetzliche Rente plus Zuschussrente) nicht erhöhen.

Die Anreizwirkungen auf das (sozialversicherungspflichtige) Arbeitsangebot werden im Folgenden detailliert durch eine Betrachtung der Grenzelastungen und Grenzerträge analysiert.

Eine **Grenzelastung** wird hier definiert als der prozentuale Anteil eines zusätzlich durch Beitragszahlungen erworbenen Entgeltpunkts, der nicht zu einer Rentenerhöhung führt.

Der **Grenzertrag** gibt an, wie viel Prozent eines zusätzlichen durch Beiträge erworbenen Entgeltpunkts zu einer Erhöhung der Gesamtrente führen.⁹

Die Anreizwirkungen der Grenzelastungen bzw. Grenzerträge 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 Beschäftigungsvolumens (Teilzeit/Vollzeit) bestehen.

Grundannahme für die Analyse ist, dass die mit der Beschäftigung verbunden Beitragszahlungen und die daraus entstehenden oder nicht entstehenden Rentenansprüche einen Einfluss auf die Arbeitsangebotsentscheidungen haben.¹⁰

⁷ Der Beitrag errechnet sich bei einem Einkommen von 400 Euro als $(0,196-0,15) \cdot 400 = 18,40$ Euro. Grundsätzlich kann man sogar mit einem noch niedrigeren Beitrag in Höhe von 7,13 Euro Pflichtbeitragszeiten erwerben, da die Mindestbeitragsgrundlage für geringfügig Beschäftigte bei 155 Euro liegt.

⁸ Mit einem monatlichen Einkommen von 400 Euro und Verzicht auf die Versicherungsfreiheit erwirbt man derzeit in Westdeutschland nach einem Jahr einen Rentenanspruch von 0,1479 Entgeltpunkten, was einer monatlichen Rente von 4,06 Euro entspricht.

⁹ Es wurde bewusst keine spiegelbildliche Definition von Grenzelastung und Grenzertrag gewählt. Die Summe aus Grenzertrag und Grenzelastung ist immer 100%.

Auswirkungen auf das Arbeitsvolumen

Zunächst werden die Anreize auf das Beschäftigungsvolumen betrachtet. Dies ist z.B. die Frage danach, ob innerhalb eines bestehenden (sozialversicherungspflichtigen) Arbeitsverhältnisses Anreize bestehen, zu einer Teilzeittätigkeit überzugehen oder ob umgekehrt die Vollzeittätigkeit begünstigt wird. Dazu wird einer Person betrachtet, die 35 Jahre Pflichtbeiträge gezahlt hat und somit das 35-Jahre-Kriterium zur Erlangung der Zuschussrente erfüllt. Zunächst werden die **Grenzerträge** berechnet. Die Ergebnisse unterscheiden sich je nachdem, wie viele Entgeltpunkte der Versicherte in diesen 35 Pflichtbeitragsjahren insgesamt angesammelt hat bzw. wie hoch die durchschnittliche Entgeltpunktzahl ist:¹¹

Bereich bis 15,5 EP bzw. 0,4429 Durchschnitts-EP: Der Grenzertrag liegt bei 200% (vgl. Abbildung 4), das heißt, eine Erhöhung der Entgeltpunktzahl durch Ausweitung des Arbeitsvolumens steigert den Rentenanspruch um das Doppelte dieser zusätzlichen Entgeltpunkte. In diesem Bereich besteht ein Anreiz, das Arbeitsangebot auszuweiten, also z.B. die sozialversicherungspflichtigen Arbeitsstunden zu erhöhen.

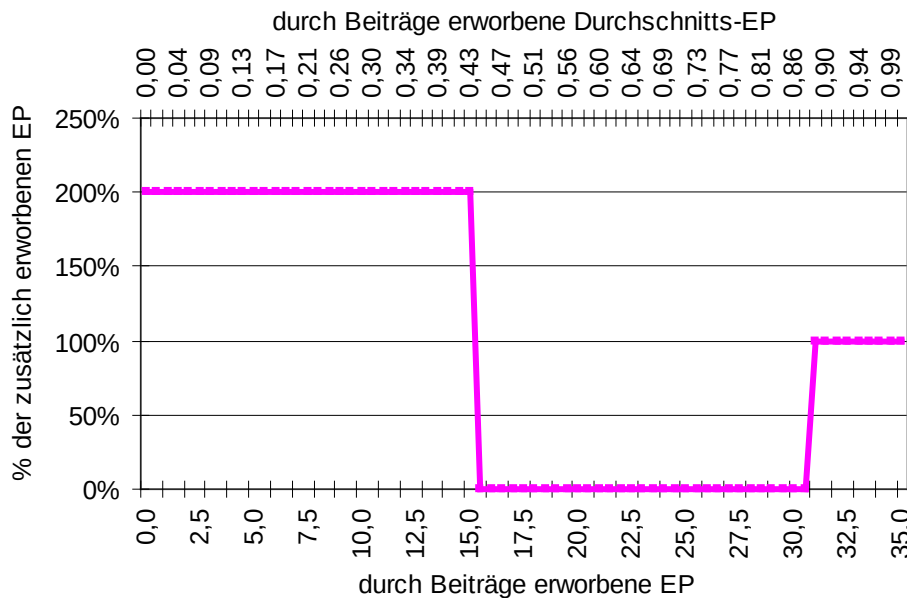
Bereich zwischen 15,5 EP und 31 EP bzw. zwischen 0,4429 und 0,8858 Durchschnitts-EP: Hier beträgt der Grenzertrag 0%. Eine Ausweitung der Arbeitszeit und damit eine Erhöhung der Beiträge erhöht die Rente nicht. Der Beitrag hat vollständigen Steuercharakter. Es besteht eher ein Anreiz, sein Arbeitsvolumen zu reduzieren, weil diese Reduktion keine Auswirkung auf die Rentenhöhe hätte. Da in diesem Entgeltpunktbereich die weitaus meisten potentiellen Zuschussrentenbezieher liegen dürften, ist dieser Effekt 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 Entgeltpunkteinheiten führt zu zusätzlichen Gesamtrentenansprüchen in gleicher Höhe. Der Grenzertrag ist 100%.

¹⁰ Letztlich ist diese Annahme gleichbedeutend mit der Annahme, dass die in den Sozialversicherungsbeiträgen enthaltene implizite Steuer Verhaltensreaktionen auslöst.

¹¹ Die im Folgenden genannten Durchschnittsentgeltpunktbereiche hängen von der unterstellten Anzahl an Pflichtbeitragsjahren ab. Die genannten Bereiche der Gesamtentgeltpunkte sind jedoch unabhängig von der Anzahl der Beitragsjahre konstant. Vgl. auch Fußnote 5 und den Anhang.

Abbildung 4: Grenzerträge bei der Zuschussrente in Abhängigkeit von den Durchschnittsentgeltpunkten bzw. den gesamten mit Beiträgen erworbenen Entgeltpunkten

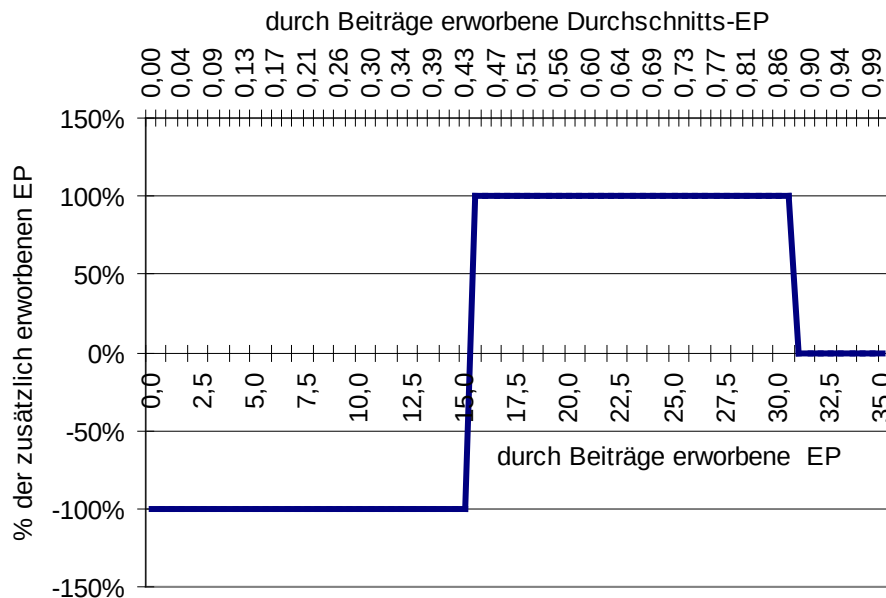


Annahmen: 35 Pflichtbeitragsjahre und Erfüllung der sonstigen Voraussetzungen für eine Zuschussrente.
Quelle: eigene Berechnungen.

Die **Grenzelastungen** sind entsprechend im Bereich 15,5 EP und 31 EP bzw. im Beispiel von 35 Beitragsjahren zwischen 0,4429 und 0,8858 Durchschnitts-EP bei 100% (vgl. Abbildung 5), da zusätzlich erworbene Entgeltpunkte nicht zu einer höheren Rente führen, sie im Prinzip also vollständig weggesteuert werden. Ab 0,8859 Durchschnittsentgeltpunkten oder 31 Gesamtentgeltpunkten ist die Grenzelastung null, da jede zusätzliche Entgeltpunkteinheit die Rente entsprechend erhöht. Bei Durchschnittsentgeltpunkten kleiner 0,4429 bzw. Gesamtentgeltpunkten kleiner 15,5 beträgt die Grenzelastung -100%, da eine zusätzliche Entgeltpunkteinheit nicht nur vollständig zu einer entsprechenden Rentenerhöhung führt, sondern zusätzlich eine gleich große weitere Entgeltpunkteinheit gewährt wird.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Wirkungen der Zuschussrente auf das Arbeitsvolumen gemischt sind und von den angesammelten Entgeltpunkten abhängen. In einem weiten Bereich zwischen 15,5 und 31 Entgeltpunkten lohnt sich die Mehrarbeit für die Rente nicht. Es besteht im Gegenteil ein Anreiz zur Teilzeittätigkeit.

Abbildung 5: Grenzbelastungen bei der Zuschussrente in Abhängigkeit von den Durchschnittsentgeltpunkten bzw. den gesamten mit Beiträgen erworbenen Entgeltpunkten



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

Auswirkung auf die Fortführung bzw. Aufnahme der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung

Will man wissen, wie die Zuschussrente die Entscheidung beeinflusst, sozialversicherungspflichtig beschäftigt zu bleiben oder zu werden und damit (weitere) Beitragszeiten zu erwerben, werden die Grenzerträge bzw. die Grenzbelastungen in Abhängigkeit von der Beitragszeit betrachtet. Dabei muss man erneut danach unterscheiden in welchem Entgeltpunktebereich sich der Versicherte befindet:

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 erzielte Entgeltpunktzahl (im Beispiel der Abbildung 6 ist dies 0,4 EP). Beim Überschreiten der 35-Jahre-Grenze springt die Grenzbelastung auf -100 %, da der Versicherte nun für z.B. 0,4 Entgeltpunkte aus der Beschäftigung noch zusätzlich 0,4 Zuschussentgeltpunkte 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 Entgeltpunkte 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 6 ist dies nach 38,67 Jahren der Fall.¹² Dann springt die Grenzbelastung wieder auf 100%, da nun zusätzliche Entgeltpunkte aus Beiträgen die Gesamtrente nicht mehr erhöhen, weil die Zuschussentgeltpunkte in gleichem Ausmaß gekürzt werden. Erst wenn die Zuschussentgeltpunkte auf null abgeschmolzen sind, kann man mit weiteren Beitragsjahren wieder die Rente erhöhen. Das tritt im Beispiel erst nach über 77 Beitragsjahren ein.¹³ Insgesamt liefert die Zuschussrente für Versicherte mit geringen Rentenansprüchen und geringen Einkommen einen Anreiz sozialversicherungspflichtig 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 beim Überschreiten der 35-Jahre-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 Beitragsjahren¹⁴ die Zuschussentgeltpunkte abgeschmolzen und das Prinzip der Teilhabeäquivalenz gilt wieder, so dass die Grenzbelastung null ist. Für Versicherte mit Durchschnittsentgeltpunkten und einer Beschäftigung in diesem Bereich lohnt sich die Beitragszahlung somit nur bis zum Erreichen des 35. Beitragjahres. Danach sind alle weiteren Beitragszahlungen aus weiteren Beschäftigungsjahren Steuern und erhöhen die Rente nicht mehr. Weitere Beschäftigungsjahre lohnen sich für die Rente also nicht.

Bereich ab 0,88 Durchschnitts-EP: Die Grenzbelastung ist für alle Beitragjahre null. Vor Erreichen der 35-Jahre-Grenze fehlt es aufgrund der zu wenigen Beitragsjahre an der Zuschussrentenberechtigung. Bei Erreichen der 35 Jahre hat man schon mit eigenen Beiträgen die 31-Entgeltpunkt-Grenze überschritten, so dass jetzt nach diesem Kriterium die Zuschussrentenberechtigung entfällt. Es gilt somit durchweg das Äquivalenzprinzip, so dass durch die Zuschussrente keine negativen Anreize auf die Beschäftigungsausübung auftreten.¹⁵

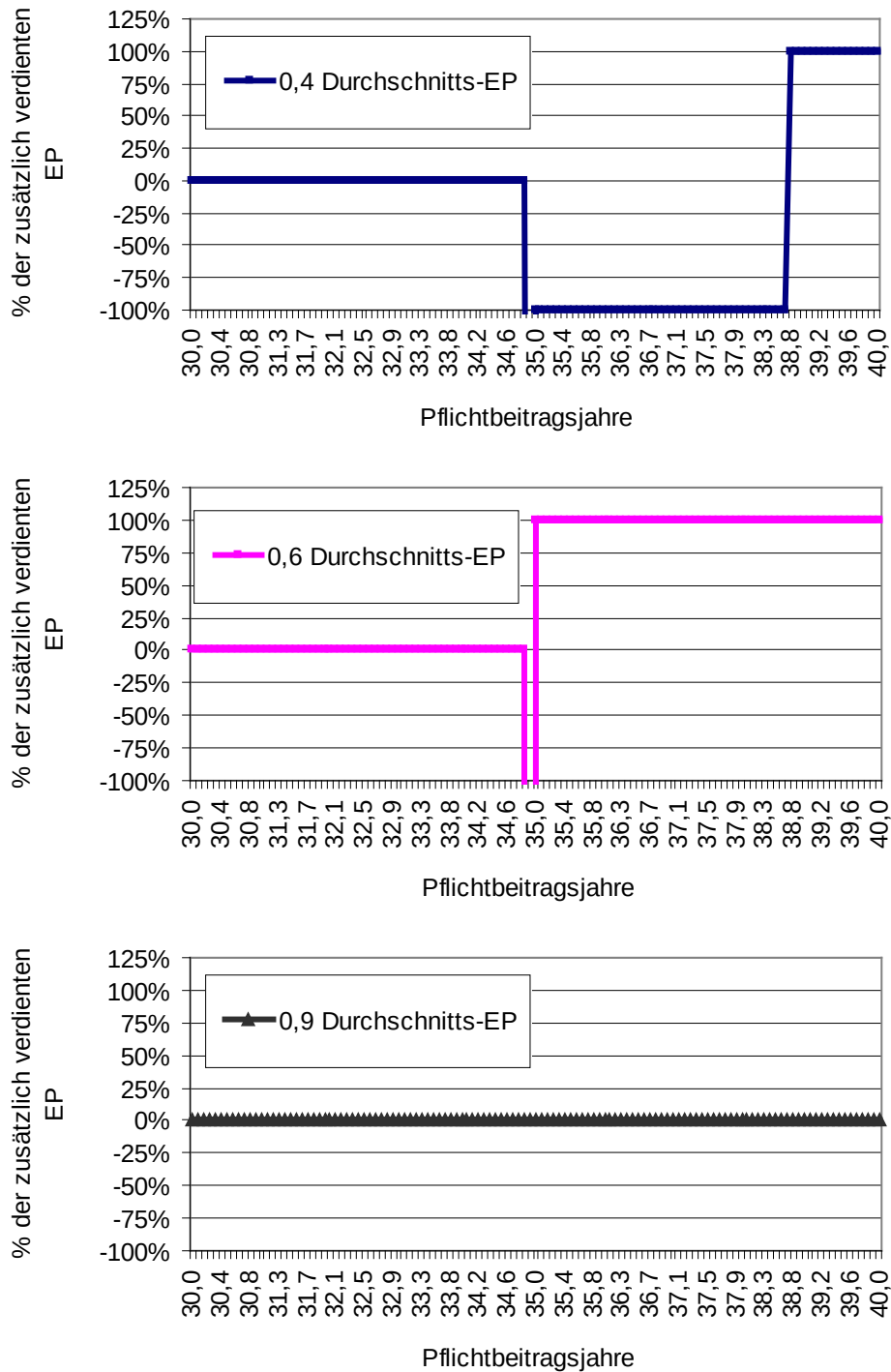
¹² 38,67 Jahre ist die Beitragszeit, nach der 0,4 Durchschnitts-EP zum kritischen Wert $DEP1^*$ werden: $DEP1^* = 1/2 \cdot 31/38,67 = 0,4$. Vgl. auch Fußnote 5 und den Anhang.

¹³ Nach 77,33 Beitragsjahren beträgt $DEP2^* = 0,4$.

¹⁴ Nach dieser Beitragszeit ist der Durchschnittswert von 0,6 zum kritischen Wert $DEP2^* = 31/51,67 = 0,6$ geworden.

¹⁵ Freilich enthalten die Beiträge den „normalen“ impliziten Steueranteil, der zu Verzerrungen führt.

Abbildung 6: Grenzbelastung bei der Zuschussrente in Abhängigkeit von zusätzlicher Beitragszeit und den Durchschnittsentgeltpunkten



Quelle: eigene Berechnungen.

Somit ist festzuhalten, dass die Anzeizeffekte auf das Arbeitsangebot davon abhängen wie viele Entgeltpunkte der Versicherte insgesamt bzw. im Durchschnitt pro Jahr bereits erworben hat. Zu unterscheiden ist zwischen dem Anreiz, zusätzliche Beitragsjahre zu erzielen und – wenn man bereits die 35-Jahre-Grenze überschritten hat – dem Anreiz, das Arbeitsvolumen zu erhöhen bzw. zu reduzieren (Teilzeit/Vollzeit).

So gibt es bei geringen Rentenansprüchen (Gesamtansprüche kleiner 15,5 EP bzw. im Beispiel Durchschnittswerte kleiner 0,4429) einen großen Anreiz zur Ausweitung des Arbeitsvolumens, da zusätzliche Entgeltpunkte doppelt so viel wert sind. Im breiten und wahrscheinlich stark besetzten Bereich von Gesamtentgeltpunkten zwischen 15,5 und 31 EP bzw. im Beispiel zwischen 0,44 und 0,88 Durchschnitts-EP ist der Anreiz durch höhere Beitragszahlungen aufgrund einer Erhöhung des Arbeitsvolumens zusätzliche Rentenansprüche zu erwerben gleich null, da die Rente nicht erhöht werden kann. Erst ab Gesamtansprüchen von 31 Entgeltpunkten bzw. Durchschnittswerten von 0,88 entfaltet die GRV wieder ihre normalen Anreizeffekte.

Ein Anreiz zur Aufnahme bzw. Weiterführung einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und damit zur Ausweitung der Beitragszeit übt die Zuschussrente nur dann aus, wenn es noch möglich ist, die 35-Jahre-Grenze zu überschreiten. Eine weitere Beschäftigungszeit darüber hinaus wird durch die Zuschussrente nur dann begünstigt, wenn man sehr geringe Rentenansprüche (Gesamt-EP kleiner 15,5 bzw. Durchschnitts-EP mindestens kleiner 0,4429) und ein sehr geringes Einkommen hat. Für die Meisten dürften sich jedoch weitere Beschäftigungsjahre zumindest mit Blick auf eine dadurch zu erzielende höhere Rente nicht lohnen. Ihre Rente ist gleich hoch, egal ob sie noch weitere Jahre beschäftigt bleiben oder nicht.

Insgesamt bedeutet dies, dass im mittleren, wohl am stärksten besetzten Entgeltpunktebereich sich weder weitere Beschäftigungsjahre noch eine Ausweitung des Beschäftigungsvolumens für die Rente lohnen. Dies begünstigt die Frühverrentung und die Teilzeittätigkeit.

Ein potentieller Zuschussrentenbezieher muss seine sozialversicherungspflichtige Arbeit im Prinzip so planen, dass er nach 35 Jahren 15,5 Entgeltpunkte hat. Entsprechend kann er einige dieser Jahre mit Teilzeitbeschäftigung aus Mini-Jobs mit Verzicht auf die Versicherungsfreiheit bestreiten und zusätzlich andere – weniger beitragsbelastete – Einkommensquellen (Selbständigkeit, Schwarzarbeit) heranziehen. Da gerade ältere Arbeitnehmer ihren Zuschussrentenbezug schon gut abschätzen und planen können, werden die (sozialversicherungspflichtige) Erwerbsneigung und das Erwerbsvolumen dieser Gruppe besonders beeinträchtigt. Dies ist deshalb problematisch, da ja die Erwerbsbeteiligung gerade dieser Gruppe gesteigert werden soll.

2.2.5. Zielungenauigkeit, Mitnahmeeffekte und Diskriminierung der Ehe

Wenn keine Bedürftigkeitsprüfung im Haushaltszusammenhang vorgenommen wird, könnte es zu Mitnahmeeffekten kommen. Es könnten also Personen einen Zuschuss erhalten, die unter Berücksichtigung der Einkommens- und Vermögenssituation des gesamten Haushaltes eines Zuschusses eigentlich nicht bedürfen. Insofern wäre die Zuschussrente zur Vermeidung von Altersarmut zielungenau und es könnte zu Mitnahmeeffekten kommen. Diesem Problem wird grundsätzlich durch die Anrechnung von anderen Einkommen auf die Zuschussrente und

durch die Anrechnung der Ehegatteneinkommen begegnet.¹⁶ Die Vermögenssituation, die ebenfalls eine Bedürftigkeit ausschließen könnte, bleibt jedoch unberücksichtigt. Die Zielungenauigkeit zur Bekämpfung der Altersarmut tritt auch deshalb auf, weil Alterseinkommen aus der Zusatzvorsorge (Riester-Renten, Betriebsrenten, Basisrenten und Rentenbestanteile aus freiwilligen Zusatzbeiträgen) bei der Einkommensanrechnung nicht berücksichtigt werden. Somit kann ein Versicherter die gleiche Zuschussrente erhalten, obwohl er ein Mehrfaches an Zusatzrenten hat als ein anderer.¹⁷ Zudem werden nur Ehegatteneinkommen bzw. das Einkommen von Lebenspartnern angerechnet, nicht aber das Einkommen eines im Haushalt lebenden Partners oder eines dauernd getrennt lebenden Ehegatten. Dadurch wird die **Ehe diskriminiert**, was verfassungsrechtlich problematisch sein dürfte.

2.2.6. Zuschussrente und Grundsicherung im Alter: parallele Fürsorgesysteme

Problematisch ist zudem das Zusammenspiel von Zuschussrente und Grundsicherung im Alter. Unter Umständen kann man höhere Grundsicherungsleistungen erzielen als mit der gesetzlichen Rente plus Zuschussrente. Zuschussrentenbezieher können also durchaus noch grundsicherungsberechtigt sein, z.B. wenn die Wohnkosten besonders hoch ausfallen oder die Rentenansprüche in der GRV aus gesetzlicher Rente und Zuschussrente so niedrig sind, dass sie das Grundsicherungsniveau nicht erreichen. Es besteht die Gefahr, dass parallele – möglicherweise sich widersprechende – Fürsorgestrukturen 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.

2.2.7. Zusätzlicher Verwaltungsaufwand

Zudem ist zu erwarten, dass der bürokratische Aufwand für die Rentenversicherung sehr groß sein wird, da nicht nur die Versicherungs- und Beitragszeiten in der Rentenversicherung überprüft werden müssen, sondern auch die betrieblichen und privaten Vorsorgejahre. Hinzu kommt, dass für den Zuschussrentenberechtigten als auch von dessen Ehepartner Informationen über andere Einkommensarten wie Vermögenseinkommen vorhanden sein müssen. Somit muss beim zuständigen Rentenversicherungsträger, der Deutschen Rentenversicherung Bund, eine Bürokratie zur Erfassung dieser Informationen aufgebaut werden, wie sie zur Erfassung sehr ähnlicher Informationen schon bei der Finanzverwaltung

¹⁶ Die Anrechnung von Ehegatteneinkommen im Zusammenhang mit der Möglichkeit des Rentensplittings eröffnet Gestaltungsspielräume, in dem man das Splitting gerade so durchführt, dass die Zuschussrente für das Ehepaar maximiert wird. Vgl. dazu Nürnberger und Neumann (2012), S. 140.

¹⁷ Dieser Effekt muss jedoch in Kauf genommen werden, will man den oben erwähnten Anreiz erzeugen, zusätzliche Vorsorge zu betreiben. Ein Kompromiss bestünde darin, die Einkommen aus der zusätzlichen Vorsorge bei der Einkommensanrechnung nur zum Teil zu berücksichtigen.

und bei den für die Grundsicherung zuständigen Stellen besteht. Dies ist schlichtweg ineffizient.

Der höhere Verwaltungsaufwand wird jedoch zumindest etwas dadurch abgemildert, dass die Einkommensanrechnung bei der Zuschussrente grundsätzlich den gleichen Regeln folgt wie die Einkommensanrechnung bei den Hinterbliebenenrenten.¹⁸ Die Rentenversicherungsträger müssen also zumindest bei der Einkommensanrechnung keine grundlegend neuen Berechnungsvorschriften¹⁹ anwenden. Die nicht umkomplizierte Berechnung der Zuschussrente und die Anrechnung von Ehegatteneinkommen treten gleichwohl als Neuerung hinzu.

2.2.9. Mehrausgaben und ihre Finanzierung

Bei dem Zuschuss handelt es sich um keine Versicherungsleistung, sondern um eine Fürsorgeleistung, da die Zuschussrente das Prinzip der Teilhabeäquivalenz durchbricht und nicht auf vorher gezahlten Beiträgen beruht und weil mit der Einkommensanrechnung letztlich eine Bedürftigkeitsprüfung stattfindet. Fürsorgeleistungen sind adäquat von der gesamten Steuerzahlergemeinschaft zu finanzieren. Somit müsste das Zuschussvolumen direkt aus Steuermitteln finanziert oder zumindest der Bundeszuschuss in Höhe des Volumens der Zuschussrente erhöht werden.

Laut BMAS steigen die Ausgaben für die Zuschussrente von 0,1 Mrd. Euro im Jahr 2013 auf 3,4 Mrd. Euro 2030 an.

Eine direkte Finanzierung der Zuschussrente aus Steuermitteln ergibt sich aus dem neuen §213a SGB VI. Danach soll als Ausgleich für die durch die Zuschussrente bewirkten Einsparungen des Bundes bei der Grundsicherung im Alter jährlich vom Bund eine Beteiligung an den Zuschussrentenausgaben gezahlt werden. Diese beträgt für die Jahre 2013 bis 2016 16% der Zuschussrentenausgaben. Der Anteil erhöht sich 2017 auf 18% und steigt dann in jedem folgenden Jahr um einen Prozentpunkt bis auf 50% im Jahr 2049. Maßgeblich für die Berechnung des Bundeszuschusses sind die Leistungen aus Zuschussentgeltpunkten aus dem vorvergangenen Jahr, so dass 2015 erstmalig dieser neue Bundeszuschuss gezahlt wird. Er wird laut BMAS bis 2030 auf rund 0,9 Mrd. Euro anwachsen.

Indirekt könnte man die allmähliche Übernahme der Zahlungen für den Wanderungsausgleich ebenfalls als Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Zuschussrente auffassen. Diese Entlastung der Rentenversicherung beträgt im Jahr 2017 7% des Wanderungsausgleichs und erhöht sich dann in jedem folgenden Jahr um weitere 7 Prozentpunkte, so dass ab 2031 die Rentenversicherung keinen Wanderungsausgleich mehr zahlen muss. Ausgedrückt in heutigen

¹⁸ Bei Hinterbliebenenrenten gilt jedoch ein Freibetrag und es werden nur 40% des über den Freibetrag hinausgehenden Betrages auf die Hinterbliebenenrenten angerechnet (§97 SGB VI).

¹⁹ Mit dem Lebensleistungsanerkennungsgesetz wird auch die Einkommensanrechnung bei Hinterbliebenenrenten gemäß §97 SGB VI i.V.m. §18a ff. SGB IV verändert.

Werten macht diese Entlastung im Jahr 2031 rund 2,3 Mrd. Euro aus. Insgesamt könnte man also schlussfolgern, dass die Zuschussrente zumindest bis 2030 nahezu gänzlich aus Steuermitteln und damit adäquat finanziert ist.

2.3. 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 Zuschusssystem dort etabliert, wo es systematisch hingehört: in die steuerfinanzierte Grundsicherung im Alter. 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)²⁰ zumindest teilweise repariert.

Die Hauptdefekte der Zuschussrente 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 (max. 1 EP im Durchschnitt und max. 31 Gesamt-EP).

Die im Folgenden skizzierte „**Bonusrente**“ könnte wie folgt ausgestaltet sein:

- Bonusrentenberechtigt sind alle Versicherten, die weniger als 31 Entgeltpunkte 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.
- Wird durch Bonusentgeltpunkte die Grenze von insgesamt 31 Entgeltpunkten überschritten, wird der Bonus so gekürzt, dass die 31-Entgeltpunktgrenze eingehalten wird.²¹
- Weitere Voraussetzungen wie eine Mindestanzahl von Versicherungsjahren oder eine Mindestanzahl von Beitragsjahren in der privaten Zusatzvorsorge können hinzutreten.

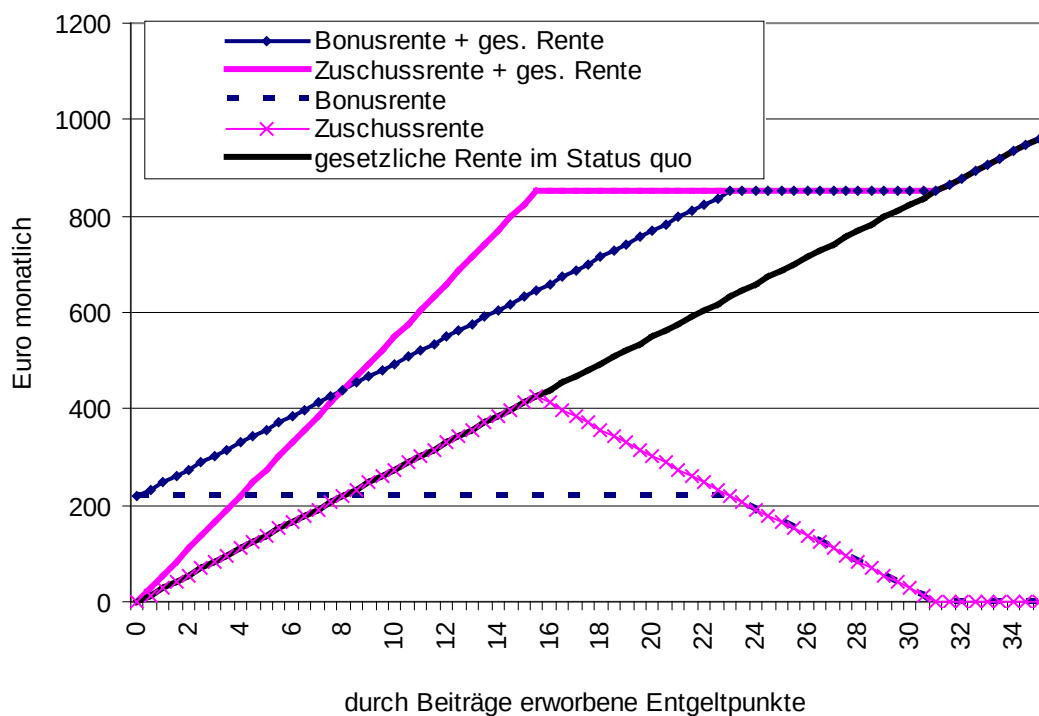
Mit einer solchen Bonusrente könnten einige Nachteile der Zuschussrente zumindest abgemildert werden. Da der Bonus je Beitragsjahr unabhängig von den verdienten Entgeltpunkten ist, ist die Bonusrente zunächst für alle gleich hoch (vgl. Abbildung 7). Jedes

²⁰ Da die Ausgestaltung der Zuschussrente stark an die Rente nach Mindesteinkommen angelehnt ist, gelten die Kritikpunkte für die Rente nach Mindesteinkommen entsprechend.

²¹ 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.

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 Bonus-EP ($=0,4 \cdot (35-15)$). Das entspricht derzeit rund 220 Euro. Da aber auch bei der Bonusrente die Gesamtrente auf 31 EP gedeckelt ist, wird ab einer bestimmten Entgeltpunktzahl mit zusätzlich verdienten Entgeltpunkten der Bonus abgeschmolzen. Im Beispiel von Abbildung 7 ist dies ab 23,0 durch Beiträge erworbenen Entgeltpunkten der Fall.²² 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 Jahr gewählt wird. Dies reduziert zwar die horizontale Ungleichbehandlung, gleichzeitig aber auch die Gesamtrente, womit das Ziel, die Altersarmut zu reduzieren, weniger verwirklicht werden kann.

Abbildung 7: Bonusrente und Zuschussrente in Abhängigkeit von den durch Beiträge erworbenen Entgeltpunkten



Annahmen: 35 Pflichtbeitragsjahre, 0,4 Bonusentgeltpunkte 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.

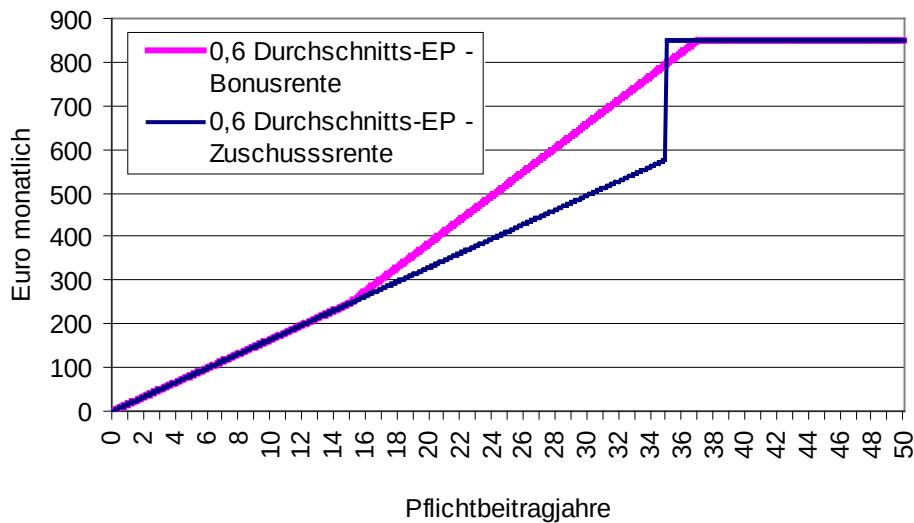
Quelle: eigene Berechnungen.

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

²² Dieser kritische Entgeltpunktswert EP^* hängt ab von der Anzahl der Beitragsjahre T , der Mindestbeitragszeit M und dem gezahlten Bonusentgeltpunkten bEP . Er errechnet sich als: $EP^* = 31 - (T - M) \cdot bEP$. Vgl. Anhang.

zunehmenden Beitragsjahren graduell und nicht sprunghaft wie bei der Zuschussrente (vgl. Abbildung 8).

Abbildung 8: Bonusrente und Zuschussrente in Abhängigkeit von den Beitragsjahren



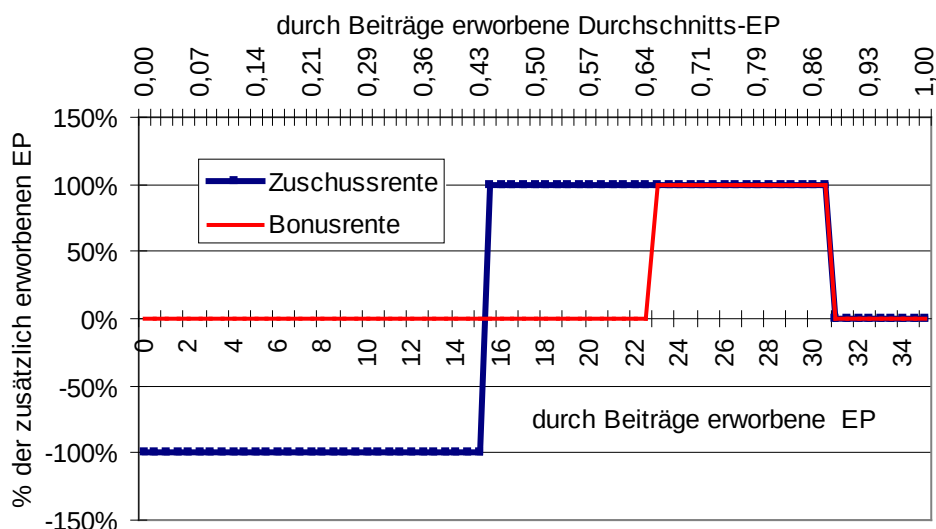
Annahmen: 0,4 Bonus-EP für jedes über 15 Jahre hinausgehende Beitragsjahr.

Quelle: eigene Berechnungen.

Die Auswirkungen auf das **Arbeitsvolumen** im Vergleich zur Zuschussrente werden anhand einer Analyse der Grenzbelastungen bei einer gegebenen Anzahl von Pflichtbeitragsjahren aufgezeigt (vgl. Abbildung 9). 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. Bonusentgeltpunkte werden zunächst nicht gekürzt. Bei der Zuschussrente erhält man dagegen im Bereich unter 15,5 EP zu jeder durch Erhöhung des Arbeitsvolumens zusätzlich verdienten Entgeltpunkteinheit 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 Bonusentgeltpunkte aufgrund der 31-EP-Grenze abgebaut werden müssen. Der Bereich mit negativen Arbeitsanreizen ist bei der Bonusrente deutlich kleiner als bei der Zuschussrente.²³

²³ Die Breite dieses Bereichs ist umso größer, je höher der Bonus pro Beitragsjahr gewählt wird. Vgl. Anhang.

Abbildung 9: Grenzbelastungen bei der Bonusrente und der Zuschussrente in Abhängigkeit von den durch Beiträge erworbenen Entgeltpunkten



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

Quelle: eigene Berechnungen.

Auch die Analyse der Auswirkungen auf die **Fortführung bzw. Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung** zeigt bessere Ergebnisse der Bonusrente. Bei einem Entgeltpunktdurchschnitt 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 10 betrachteten Spanne von 40 Beitragsjahren die 31-EP-Grenze nicht erreicht wird, bleibt der positive Beschäftigungsanreiz durchweg erhalten (vgl. Abbildung 10).²⁴

Bei durchschnittlich verdienten 0,6 Entgeltpunkten je Jahr beträgt bei der Bonusrente die Grenzbelastung -67%²⁵ und ist immer niedriger als bei der Zuschussrente. Bis zu einer Beitragszeit von rund 37 Jahren geht von der Bonusrente 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 durchschnittlichen Entgeltpunkten von 0,9 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. In diesem

²⁴ Er endet erst nach $T^* = 46,25$ Beitragsjahren. Vgl. Anhang.

²⁵ Die negative Grenzbelastung hängt vom Verhältnis der pro Jahr gezahlten Bonusentgeltpunkte zu den im Durchschnitt pro Jahr durch Beiträge erworbenen Entgeltpunkten ab. Hier also: $0,4 \text{ EP} / 0,6 \text{ EP} = 0,67$.

Bereich beträgt die Grenzbelastung 100% und von der Bonusrente geht ein negativer Effekt auf die Neigung aus, die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung fortzuführen.²⁶

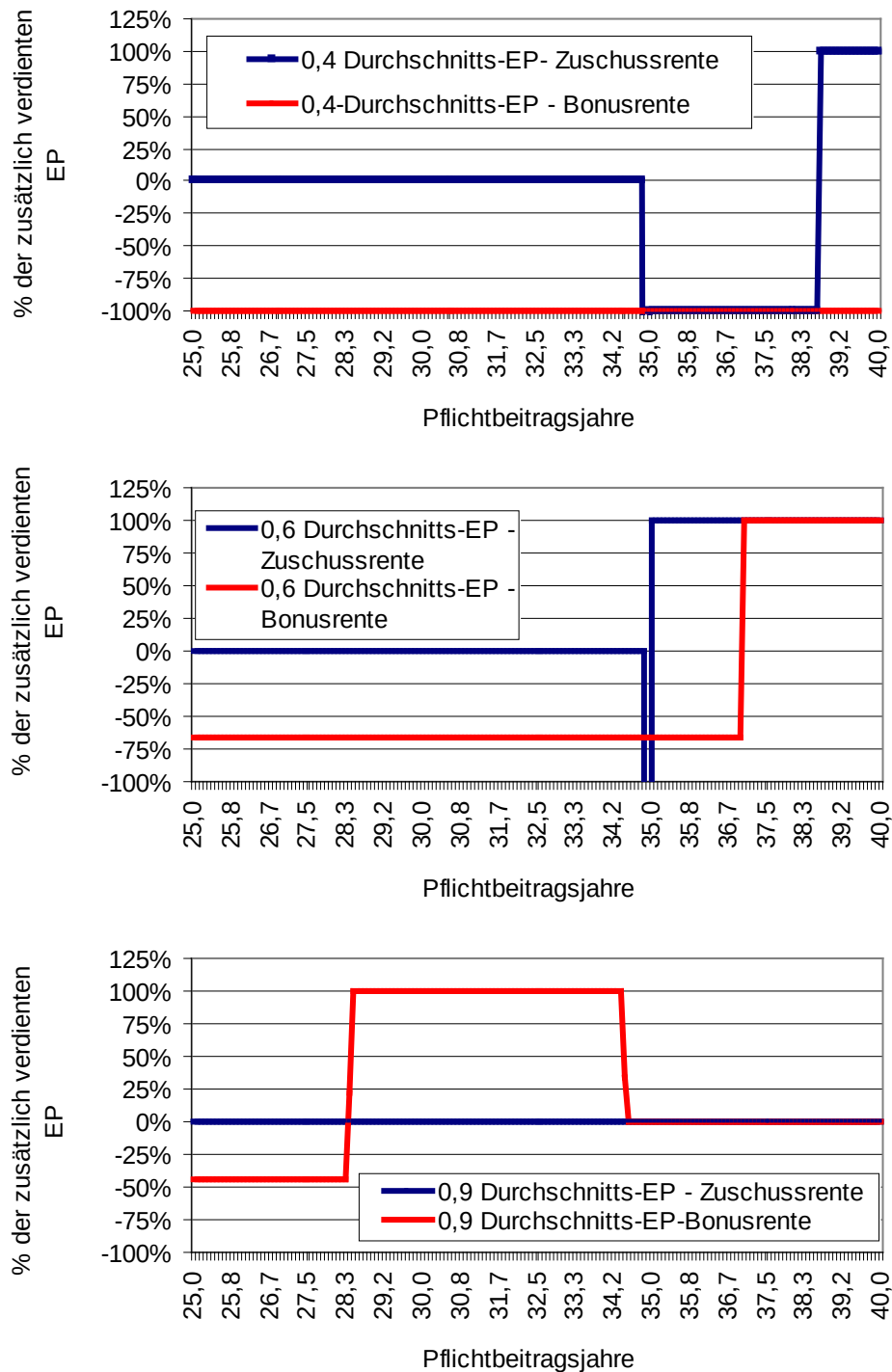
Die Bonusrente könnte auch für Frauen, die wegen mehrerer Kindererziehungszeiten und Kinderberücksichtigungszeiten eine unterbrochene Erwerbsbiographie haben, gegenüber der Zuschussrente von Vorteil sein, wenn die durchschnittlich erworbenen Entgeltpunkte geringer sind als die pro Jahr gewährten Bonus-EP.

Die von der Bonusrente verursachten **Mehrausgaben** hängen vor allem ab 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). Im Hinblick auf ein vorgegebenes Finanzvolumen können diese beiden Größen entsprechend austariert werden.

Die Bonusrente bringt somit hinsichtlich der Arbeitsanreize und hinsichtlich der Gleichbehandlung Verbesserungen. Die aber auch mit ihr verbundene Durchbrechung des Äquivalenzprinzips führt jedoch immer zu Verzerrungen. Mit der Bonusrente können die Verzerrungen reduziert, jedoch nicht beseitigt werden.

²⁶ Dieser Bereich beginnt bei $T^*=28,46$ und endet bei $T^{**}=34,44$ 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 sind. Vgl. Anhang.

Abbildung 10: Grenzbelastung bei der Zuschussrente in Abhängigkeit von zusätzlicher Beitragszeit und den Durchschnittsentgeltpunkten



Quelle: eigene Berechnungen.

3. Kombirente

3.1. Die geplante Regelung

Die Kombirente erlaubt für die Zeit des vorzeitigen Altersrentenbezugs ab Renteneintritt bis zum jeweiligen gesetzlichen Renteneintrittsalter (zukünftig 67 Jahre) ein Gesamteinkommen

aus Rente und Hinzuverdienst in der Höhe des höchsten Bruttoeinkommens aus den letzten 15 Jahren. Bis zu dieser Grenze können Rente und Hinzuverdienst beliebig miteinander kombiniert werden. Konkret wird die individuelle monatliche Hinzuverdienstgrenze berechnet, indem die höchste in den letzten 15 Kalenderjahren erzielte Entgeltpunktzahl mit dem auf einen Monat bezogenen Durchschnittsentgelt der Rentenversicherung multipliziert wird.²⁷ Dabei wird von einer Mindestentgeltpunktzahl von 0,5 ausgegangen, so dass eine einheitliche Mindesthinzuverdienstgrenze existiert.

Während nach Überschreiten der Regelaltersgrenze keine Hinzuverdienstgrenzen existieren, gelten derzeit für Frührentner starre Hinzuverdienstregelungen: Überschreitet der Hinzuverdienst 400 Euro monatlich, wird nur noch eine 2/3-Teilrente gezahlt. Die Rente wird also um ein Drittel gekürzt. Weiterer Hinzuverdienst führt ab einem bestimmten Einkommen zu einer Rentenkürzung auf eine 1/2-Teilrente und schließlich auf eine 1/3-Teilrente. Die Grenzbelastung an den jeweiligen Teilrentenstufen ist weit über 100%, da das Gesamteinkommen (Rente plus Hinzuverdienst) sinkt, wenn der Hinzuverdienst die jeweilige Grenze überschreitet (vgl. Abbildung 11). Die Regelung ist zudem sehr unflexibel und die Berechnung der individuellen Hinzuverdienstgrenzen kompliziert (vgl. dazu ausführlich Gasche und Krolage 2011).

Der **Zweck** der Kombirente besteht darin, Rentenbezug und Beschäftigung besser miteinander kombinieren zu können und damit einen gleitenden Übergang in den Ruhestand zu erleichtern. Gleichzeitig wird darauf abgezielt, die Erwerbsbeteiligung von älteren Menschen auszuweiten, indem bestehende Hindernisse zur Arbeitsaufnahme bei gleichzeitigem Rentenbezug beseitigt bzw. niedriger gemacht werden.

3.2. Ökonomische Beurteilung

Die Kombirente ist dazu geeignet, die Erwerbstätigkeit der Frührentner zu erhöhen. Jeder zusätzlich verdiente Euro aus Erwerbstätigkeit erhöht das Gesamteinkommen. Allerdings lohnt sich die Mehrarbeit nur bis zur individuellen Hinzuverdienstgrenze Z . Diese wird durch die angesammelten Rentenansprüche in Form von Entgeltpunkten (EP)²⁸ und dem höchsten Einkommen in den letzten 15 Jahren vor Renteneintritt Y bestimmt:

$$Z = Y - AR \cdot EP,$$

wobei AR den aktuellen Rentenwert bezeichnet. Je geringer die Rentenansprüche EP sind, desto größer sind die Hinzuverdienstmöglichkeiten.

²⁷ Dadurch dass die Hinzuverdienstgrenze vom Durchschnittseinkommen der Rentenversicherung abhängt, verändert sich die Hinzuverdienstgrenze jährlich gemäß der Entwicklung des Durchschnittsentgelts.

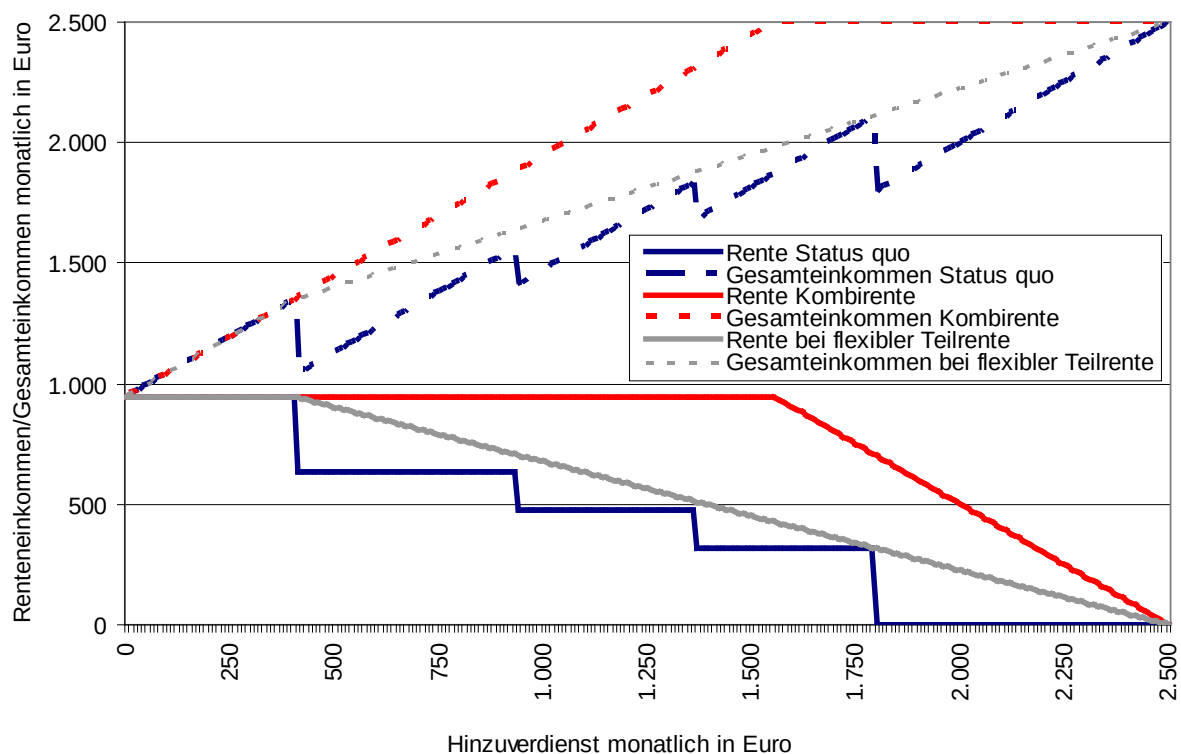
²⁸ Hier bezeichnet „ EP “ die Anzahl der persönlichen Entgeltpunkte, also die Entgeltpunkte nach Abzug der Abschläge für Frühverrentung (Multiplikation mit dem Zugangsfaktor).

Der maximale „Teilzeitanteil“ TA nach Renteneintritt wird durch das individuelle Rentenniveau (Ersatzrate) ER bestimmt:

$$TA = \frac{Z}{Y} = 1 - \frac{AR \cdot EP}{Y} = 1 - ER.$$

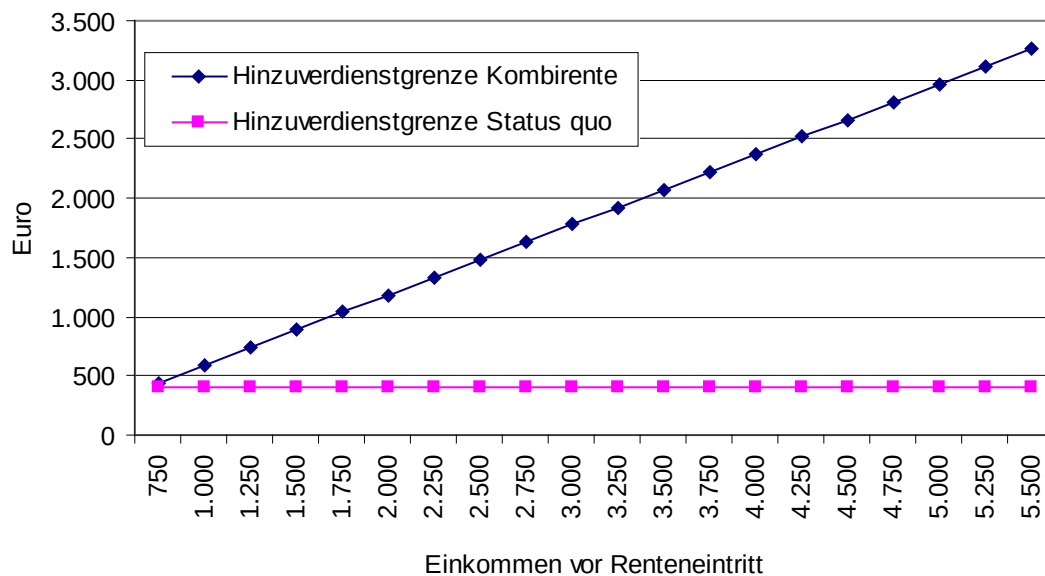
Bei einem höchsten Einkommen vor Renteneintritt von z.B. 2.500 Euro brutto und gesammelten Rentenansprüchen von 40 Entgeltpunkten, ergibt sich eine individuelle Ersatzrate von rund 40%. Entsprechend liegt die Hinzuverdienstgrenze bei 1.550 Euro (vgl. Abbildung 12). Dies sind rund 60% des letzten Einkommens. Der Frührentner kann also eine Teilzeittätigkeit von maximal 60% seiner früheren Tätigkeit aufnehmen. Arbeitszeit darüber hinaus erhöht sein Gesamteinkommen nicht, weil die Rente entsprechend gekürzt wird (vgl. Abbildung 11). Die Grenzbelastung jenseits der individuellen Hinzuverdienstgrenze beträgt mithin 100%.

Abbildung 11: Renteneinkommen und Gesamteinkommen in Abhängigkeit vom Hinzuverdienst



Annahmen: Einkommen vor Renteneintritt 2500 Euro. 40 Jahre Erwerbstätigkeit mit konstanter jährlicher Entgeltpunktzahl.

Quelle: eigene Berechnungen.

Abbildung 12: Hinzuverdienstgrenze bei Vollrentenbezug

Quelle: eigene Berechnungen.

Die **Kosten** der Kombirente für die Gesetzliche Rentenversicherung hängen von den Verhaltensreaktionen ab. Diese können sich beim Renteneintrittsverhalten und beim Arbeitsangebotsverhalten ergeben.

Betrachtet wird zunächst das **Arbeitsangebotsverhalten** unter der Annahme, dass die Renteneintrittsentscheidung, also das Renteneintrittsalter gegeben ist. Dabei werden folgende Fälle unterscheiden:

- *Keine Änderung des Arbeitsangebots:* Bei Hinzuverdiensten bis 400 Euro kommt es zu keinerlei Mehrausgaben. Bei Hinzuverdiensten über 400, wird im Status quo eine Reduktion der Rente auf die nächste Teilrentenstufe vorgenommen. Diese Herabstufung findet nun nicht mehr statt. Damit kommt es zunächst zu Mehrausgaben für die Rentenversicherung.²⁹ Da die Anzahl der Teilrentenbezieher derzeit aber gering ist, dürften diese Mehrausgaben nicht ins Gewicht fallen.
- *Ausweitung des Arbeitsangebots:* Wenn die derzeitigen Hinzuverdienstgrenzen dazu geführt haben, dass die Rentner auf eine Aufnahme oder Ausweitung der Erwerbstätigkeit verzichtet haben, dann kommt es durch die Anhebung der Hinzuverdienstgrenzen zu einer Ausweitung des Arbeitsangebots. Ob dies für die Rentenversicherung zu Mehrausgaben führt, hängt davon ab, ob die Person vorher eine Vollrente oder Teilrente bezogen hat bzw. ob der Hinzuverdienst 400 Euro unter- oder überschritten hat. War der Hinzuverdienst vorher kleiner als 400 Euro, bedeutet die Anhebung der Hinzuverdienstgrenzen keine Mehrausgaben der

²⁹ Nach Erreichen des gesetzlichen Renteneintrittsalters sind die Ausgaben im Falle der Kombirente allerdings etwas geringer, da die Abschläge auf den gesamten Rentenbetrag anfallen, während beim vormaligen Teilrentenbezug Abschläge nur auf den Teilrentenanteil der Rente berechnet worden wären.

Rentenversicherung, da die Rente unverändert bleibt. War der Hinzuverdienst vorher größer als 400 Euro und wurde deshalb nur eine Teilrente bezahlt, so führt die Anhebung der Grenzen und eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit nun i.d.R. zu einer höheren Rentenzahlung und damit zu Mehrausgaben der Rentenversicherung. Da der erste Unterfall zahlenmäßig weit überwiegen dürfte, sind auch hier keine großen finanziellen Belastungen für die Rentenversicherung zu erwarten. Da aber das Arbeitsangebot ausgeweitet wird, würden bei zusätzlicher sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung die Beitragseinnahmen steigen. Diesen stehen allerdings mittel- und langfristig wieder höhere Rentenzahlungen gegenüber.

Auch für die anderen Sozialversicherungszweige kann es zu Mehreinnahmen kommen, wenn eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit Älterer stattfindet und der Hinzuverdienst sozialversicherungspflichtig ist. Hier wie da kommt es jedoch auf die relevante Alternative an, ob also das Arbeitseinkommen zusätzlich anfällt oder ob es ganz oder teilweise alternativ an anderer Stelle angefallen wäre.

Für die Analyse des Einflusses der Neuregelung auf die **Renteneintrittsentscheidung** wird zur Vereinfachung nun angenommen, dass das geplante Arbeitsangebot während der Frühverrentungszeit gegeben ist. Zudem wird unterstellt, dass die Renteneintrittsentscheidung nur von dem zu erzielenden Renteneinkommen abzüglich Rentenbeitragszahlungen bestimmt wird. Hat ein Frührentner einen Hinzuverdienst unter 400 Euro, dann wird durch die Kombirente für einen bestimmtes Renteneintrittsalter vor dem Regeleintrittsalter der Barwert an Rentenzahlungen nicht verändert. Im Vergleich zum Renteneintritt zum gesetzlichen Renteneintrittsalter ergibt sich somit kein größerer Vorteil der Frührente. Beträgt der geplante Hinzuverdienst nach Renteneintritt dagegen mehr als 400 Euro, dann wird durch die Kombirente im Vergleich zur derzeitigen Teilrentenregelung für den Durchschnitt der Versicherten der Barwert der Rentenzahlung – betrachtet über die gesamte Rentenbezugszeit – erhöht.³⁰ Der Vorteil des früheren Renteneintritts im Vergleich zum Renteneintritt zum gesetzlichen Renteneintrittsalter wird dann größer.³¹

Hier zeigt sich der **Konstruktionsfehler des Kombirentenmodells**. Eine Abschaffung oder drastische Anhebung der Hinzuverdienstgrenzen ist nur sinnvoll, wenn gleichzeitig die Renten-Abschläge bei vorzeitigem Rentenbezug auf ein Niveau angehoben werden, das den Frührenteneintritt im Vergleich zum Eintritt zum gesetzlichen Rentenalter nicht begünstigt (vgl. Gasche und Krolage 2012). Derzeit sind die Abschläge in dem Sinne zu gering bemessen, dass man bei Frührenteneintritt einen höheren Netto-Rentenbarwert (Barwert der

³⁰ Für Personen mit einer besonders hohen Lebenserwartung könnte der Barwert sinken, da die Summe der höheren Abschläge bei vorzeitigem Vollrentenbezug über die gesamte Rentenlaufzeit größer sein könnte als die Summe der höheren Rentenzahlungen (Vollrente im Vergleich zur Teilrente) in der Zeit vom Renteneintritt bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze.

³¹ Ein Frühverrentungsanreiz ergibt sich auch, wenn die Versicherten das auf die gesamte Rentenlaufzeit bezogene Kalkül nicht anwenden, sondern nur kurzfristig planen und sich von dem möglichen hohen Einkommen (Vollrente plus Hinzuverdienst) in der relativ kurzen Übergangsphase bis zur Regelaltersgrenze „blenden“ lassen. Vgl. dazu auch Nürnberger und Neumann (2012), S. 141.

Rentenzahlungen abzüglich Barwert der Beitragszahlungen) erzielen kann als bei einem Renteneintritt zum Regelalter (vgl. Gasche 2012b). Es gibt dadurch einen Anreiz zur Frühverrentung. Die gültige Hinzuverdienstgrenze von 400 Euro bei der Vollrente und die Hinzuverdienstgrenzen bei der Teilrente sollen den Frührenteneintritt unattraktiver machen, also eine Aufgabe erfüllen, die mit der Anhebung der Abschläge auf ein anreizneutrales Niveau besser und zielgenauer erreicht werden könnte. Schafft man nun die Hinzuverdienstgrenzen ab bzw. hebt sie an, ohne die Abschläge anzupassen, steigt für bestimmte Personen der Frühverrentungsanreiz. Eine von zwei Frühverrentungsbarrieren wird abgebaut, ohne dass die andere höher gemacht wird.

Die Tatsache, dass bei der Kombirente die Hinzuverdienstgrenze nicht ganz abgeschafft werden soll, kann als Kompromiss gesehen werden, weil so die Erhöhung des Frühverrentungsanreizes etwas eingeschränkt wird. Zudem hat das Kombirentenmodell den Nachteil, dass für jeden einzelnen die Hinzuverdienstgrenze, ab der die Grenzbelastung von 0% auf 100% springt, eine andere ist.

3.4. Eine Alternative: Die Flexible Teilrente

Ein alternatives Modell, das den Nachteil eines größeren Frühverrentungsanreizes vermeidet, ist die **Flexible Teilrente** (vgl. Gasche und Krolage 2011 und 2012). Danach gibt es keine Hinzuverdienstgrenze mehr sondern es wird eine konstante „Rentenentzugsrate“ für jeden weiteren Euro Hinzuverdienst eingeführt. Beispielsweise könnte ab einem Freibetrag von 400 Euro jeder zusätzlich verdiente Euro zu einer Rentenkürzung von 45 Cent führen (vgl. Abbildung 11). Bei diesem Modell ist die Erhöhung des Rentenbarwerts in den Hinzuverdienstbereichen über 400 Euro nicht so hoch wie bei der Kombirente, es gewährt aber ebenfalls einen gleitenden Übergang in den Ruhestand und gibt einen Anreiz zur Mehrarbeit. Die Grenzbelastungen werden im Modell der flexiblen Teilrente über das gesamte Hinzuverdienstspektrum verteilt und sind immer gleich hoch (im Beispiel 45%), während im Kombirentenmodell die Grenzbelastung zunächst 0% und bei Erreichen des erlaubten Gesamteinkommens auf 100% steigt. Beim Modell der flexiblen Teilrente ist die Grenzbelastung immer und für alle gleich, eine explizite individualisierte Hinzuverdienstgrenze gibt es nicht mehr, was das Modell vereinfacht.

Der weitestgehende Vorschlag wäre, die Hinzuverdienstgrenzen für Frührentner ganz abzuschaffen und die Abschläge auf ein „anreizneutrales“ Niveau anzuheben. Die Abschläge müssten dann nicht wie derzeit bei 3,6% je Jahr vorzeitigem Rentenbezugs, sondern eher bei 6% liegen (vgl. z.B. Gasche 2012b). Erfahrungen in den USA zeigen, dass dies eine höhere Arbeitsbeteiligung Älterer fördert (vgl. Gruber und Wise 2004).³²

³² Vgl. auch Börsch-Supan et al. (2004).

4. Freiwillige Zusatzbeiträge³³

4.1. Die geplante Regelung

Zukünftig soll dem Arbeitgeber erlaubt sein, für seinen Arbeitnehmer (Personen, die gegen Arbeitsentgelt oder zur Berufsausbildung versicherungspflichtig beschäftigt sind) zusätzliche Rentenversicherungsbeiträge zu zahlen (freiwillige Zusatzbeiträge). Dabei können diese Beiträge aufgrund einer entsprechenden Vereinbarung zwischen Beschäftigtem und Arbeitgeber nach Maßgabe einer zusätzlichen Bemessungsgrundlage von bis zu 50% des Bruttolohnes geleistet werden. Die Bemessungsgrundlage für „normale Beiträge“ plus die Beitragsgrundlage für Zusatzbeiträge darf allerdings die Beitragsbemessungsgrenze nicht überschreiten (§163 Abs.11 SGB VI).³⁴

Die aus den Zusatzbeiträgen erwachsenden Rentenansprüche berechnen sich genauso wie die Rentenansprüche (Entgeltpunkte) aus den „normalen“ Pflichtbeiträgen: Die Entgeltpunkte ergeben sich, indem man die Bemessungsgrundlage für die Zusatzbeiträge durch das Durchschnittsentgelt dividiert.

Die höchsten Rentenansprüche aus Zusatzbeiträgen kann damit ein Arbeitnehmer in Westdeutschland erwerben, der 2/3 der Beitragsbemessungsgrenze von derzeit 5.600 Euro monatlich, also 3.733 Euro im Monat verdient. Für ihn kann der Arbeitgeber Zusatzbeiträge auf der Grundlage von 1.867 Euro Bruttoeinkommen zahlen. Das ergibt zusätzliche freiwillige Beiträge von derzeit 366 Euro monatlich (vgl. Abbildung 13), aus denen auf ein Jahr bezogen zusätzliche Rentenansprüche von 0,69 Entgeltpunkten erwachsen (vgl. Abbildung 14).³⁵

Diese zusätzlichen Rentenansprüche werden aber gegenüber den „normalen“ Rentenansprüchen begünstigt bzw. die Zeiten der freiwilligen Zusatzbeiträge werden rentenrechtlich besonders behandelt. So werden Zeiten mit freiwilligen Zusatzbeiträgen im Rahmen der Voraussetzungen zum Bezug der neuen Zuschussrente mit Zeiten der Beitragszahlungen zu Betriebsrenten, zu Riester-Renten und Basisrenten gleichgesetzt (§70a Abs.2 Nr.3d SGB VI). Somit können Zeiten der freiwilligen Zusatzbeiträge dazu dienen, die ab 2019 geltende Voraussetzung zu erfüllen, dass man 5 Beitragsjahre (2019) und dann aufsteigend bis 35 Beitragsjahre (2049) zusätzliche Altersvorsorge aufweisen muss, um die Zuschussrente beanspruchen zu können (§262a Abs.2 SGB VI).

Bei der Prüfung, ob ein Anspruch auf Zuschussrente besteht, weil eine Gesamtentgeltpunktzahl von 31 Entgeltpunkten bzw. 35 Entgeltpunkten Ost nicht erreicht wird, werden Entgeltpunkte aus freiwilligen Zusatzbeiträgen bei der Ermittlung der Gesamtentgeltpunktzahl nicht berücksichtigt (§70a Abs.1 S.2 SGB VI). Somit werden auch

³³ Für eine ausführliche Analyse vgl. Gasche (2012a).

³⁴ Hier und nachfolgend werden die neuen, sich aus dem RV-Lebensleistungsanererkennungsgesetz ergebenden, Paragraphen des SGB VI zitiert. Vgl. BMAS (2012a).

³⁵ Das vorläufige Durchschnittsentgelt 2012 beträgt 32.446 Euro. Siehe Anlage 1 zum SGB VI.

hier die Rentenansprüche aus freiwilligen Zusatzbeiträgen den Rentenansprüchen aus der betrieblichen Altersvorsorge, der Riester-Rente und der Basisrente gleichgestellt: „Denn eine ergänzende Absicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung über die Pflichtversicherung hinaus (freiwillige Zusatzbeiträge) soll wie die Absicherung in der betrieblichen und der privaten zusätzlichen Altersvorsorge im Rahmen der Zuschussrente privilegiert werden“ (BMAS (2012a), Begründung zu §70a SGB VI, S. 41).

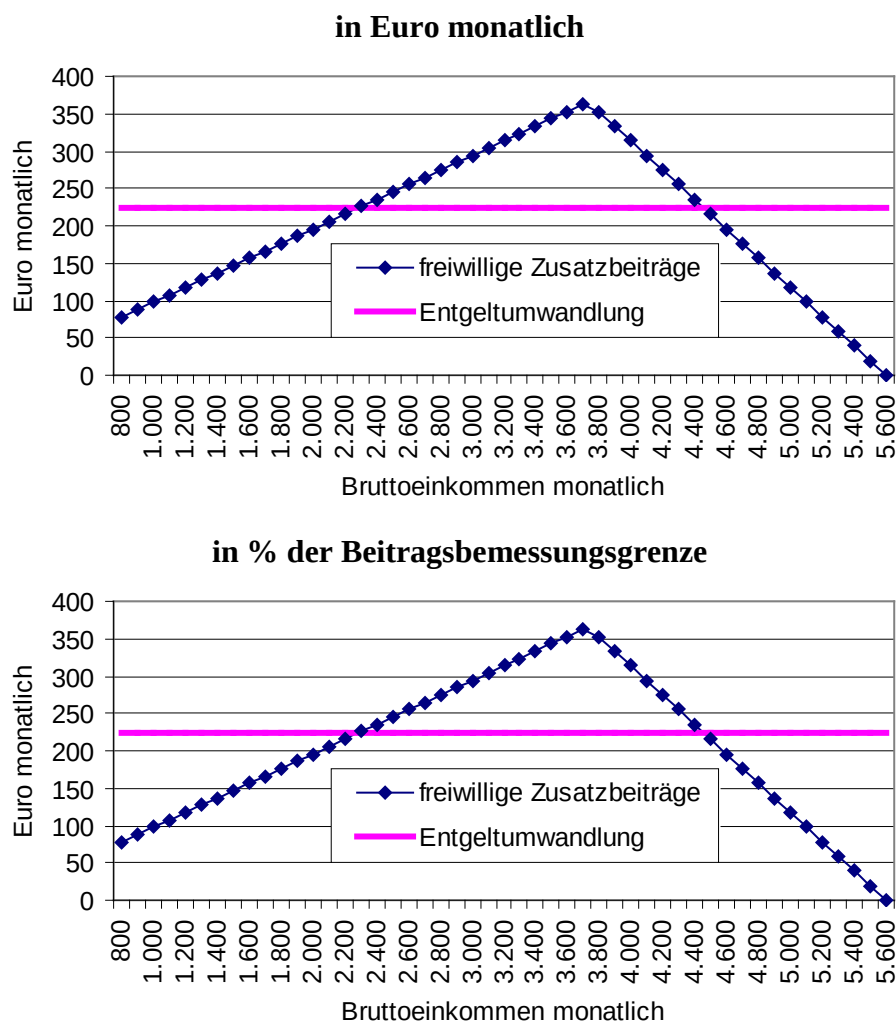
Zudem werden Renten, die aus Zusatzbeiträgen gezahlt werden, bei der Einkommensanrechnung der Zuschussrente nicht berücksichtigt (§97a Abs.2 Nr.2 SGB VI) genauso wie die Betriebsrenten, die Riester-Renten und die Basisrenten.

Weiterhin werden beim Zusammentreffen von Renten aus der Unfallversicherung mit Versichertenrenten aus der gesetzlichen Rentenversicherung die Rentenbeträge der gesetzlichen Rente, die auf freiwillige Zusatzbeiträgen beruhen, nicht gekürzt (§93 Abs.2 Nr.1 SGB VI).³⁶

Insgesamt zeigt sich, dass die freiwilligen Zusatzbeiträge im Rahmen der Zuschussrente der zusätzlichen Altersvorsorge in Form der Betriebsrente, der Riester-Rente und der Basisrente gleichgestellt sind. Genauso wie bei der betrieblichen Altersvorsorge (bAV) beruht die Zahlung der Zusatzbeiträge auf einer Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und Beschäftigten und genauso wie bei der bAV betreibt der Arbeitgeber zugunsten seiner Beschäftigten Altersvorsorge. Somit kann mit freiwilligen Zusatzbeiträgen eine Zusatzvorsorge innerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung aufgebaut werden.

³⁶ Die Renten aus freiwilligen Zusatzbeiträgen im Rahmen der gesetzlichen Rente werden damit dem Grundrentenbetrag nach dem Bundesversorgungsgesetz (§31 BVG) im Rahmen der Unfallversicherungsrente (Verletztenrente) gleichgestellt (§93 Abs.2 Nr.2a SGB VI).

Abbildung 13: Maximaler freiwilliger Zusatzbeitrag im Vergleich zur Entgeltumwandlung in Abhängigkeit vom Bruttomonatseinkommen



Für die Berechnungen wurden ein Beitragssatz von 19,6% und die Beitragsbemessungsgrenze für Westdeutschland von 5.600 Euro monatlich unterstellt.
Quelle: Gasche (2012a).

4.2. Ökonomische Beurteilung

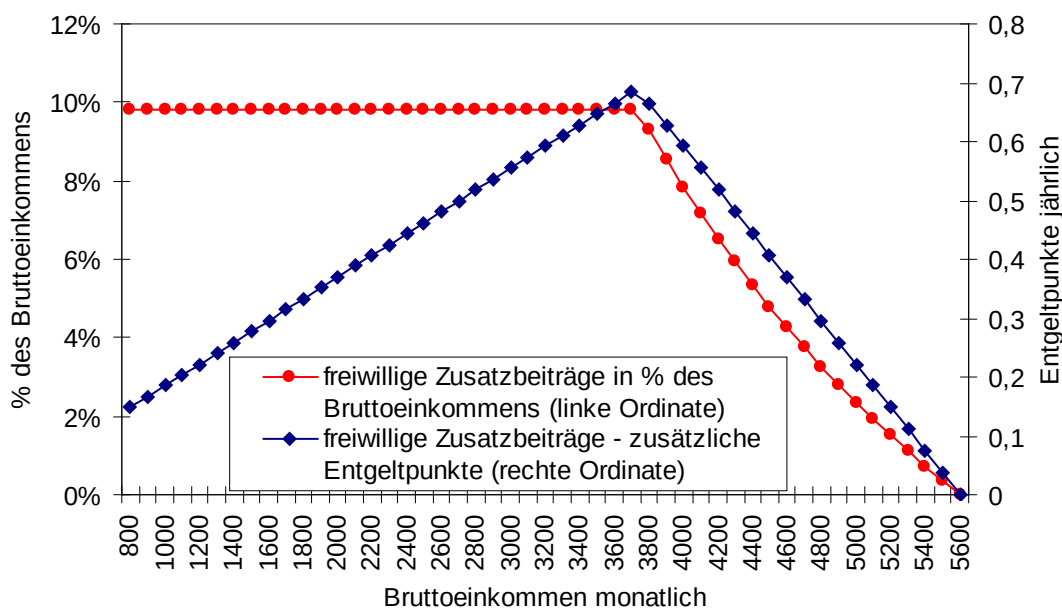
Die freiwilligen Zusatzbeiträge sind aus der Sicht des Arbeitnehmers durchaus attraktiv. So kann man mit den freiwilligen Zusatzbeiträgen ganz ähnliche Leistungen wie bei einer betrieblichen Altersvorsorge generieren: **Leistungen** im Alter (Altersrente), Leistungen bei Erwerbsminderung (Erwerbsminderungsrente) und Leistungen bei Tod (Hinterbliebenenrente).

Hinsichtlich der steuerlichen und beitragsmäßigen Behandlung können die freiwilligen Zusatzbeiträge z.B. gegenüber der Entgeltumwandlung sogar Vorteile aufweisen: So ist es möglich, auf der Grundlage von 50% des Bruttoeinkommens des Arbeitnehmers zusätzlich Beiträge zu entrichten. Dies bedeutet bei einem Beitragssatz von rund 20%, dass bis zu rund 10% des Bruttoeinkommens **steuer- und sozialabgabenfrei** der zusätzlichen Altersvorsorge in der gesetzlichen Rentenversicherung zugeführt werden (vgl. Abbildung 14). Bei der

Entgeltumwandlung können maximal 4% Beitragsbemessungsgrenze steuer- und sozialabgabenfrei umgewandelt werden. Im Bereich zwischen 2.300 Euro und 4.500 Euro Monatseinkommen kann mit freiwilligen Zusatzbeiträgen ein höherer Betrag steuer- und sozialabgabenfrei gezahlt werden als bei der Entgeltumwandlung (vgl. Abbildung 13). Durch die freiwilligen Zusatzbeiträge werden somit insbesondere Beschäftigte mit mittleren Einkommen begünstigt.

Freilich handelt es sich bei der Entgeltumwandlung um Entgelt des Versicherten und nicht um Zahlungen des Arbeitgebers wie bei den freiwilligen Zusatzbeiträgen. Doch ist diese Unterscheidung nicht trennscharf zu treffen. Denn auch im Rahmen der freiwilligen Zusatzbeiträge könnte der Arbeitgeber mit seinen Beschäftigten vereinbaren, dass z.B. ansonsten auszuzahlende Boni oder Lohnsteigerungen in die freiwilligen Zusatzbeiträge fließen.

Abbildung 14: Maximale freiwillige Zusatzbeiträge in % des Bruttoeinkommens und zusätzliche Rentenansprüche aus freiwilligen Zusatzbeiträgen in Entgeltpunkten



Quelle: Gasche (2012a).

Soweit ein Vorteil der Entgeltumwandlung in der nachgelagerten Besteuerung gesehen wird (z.B. Entgeltumwandlung), sind die freiwilligen Zusatzbeiträge sogar attraktiver. Die freiwilligen Zusatzbeiträge sind steuer- und sozialabgabenfrei, die gesetzliche Rente wird hingegen derzeit noch nicht voll versteuert. Auch bei den Sozialversicherungsbeiträgen in der Rentenphase gibt es Vorteile: Die Krankenversicherungsbeiträge aus der Rente aus Zusatzbeiträgen werden (fast)³⁷ zur Hälfte von der Rentenversicherung gezahlt. Bei den Betriebsrenten fällt dagegen der volle Krankenversicherungsbeitrag an.

³⁷ Den Zusatzbeitragssatz von 0,9% zur Gesetzlichen Krankenversicherung tragen die Rentner allein.

Gerade für **ältere Arbeitnehmer**, die im Bereich der Riester-Rente oder der bAV nur noch wenige Ansprüche aufbauen könnten, sind die freiwilligen Zusatzbeiträge attraktiv. So sind die externen Durchführungswege der bAV und die Riester-Rente oft mit relativ hohen Kosten zu Beginn des Altersvorsorgesparens verbunden, so dass sie sich insbesondere für ältere Personen (ab 50 Jahre) weniger lohnen. Dieses Problem tritt bei den freiwilligen Zusatzbeiträgen nicht auf, da beim Versicherten keine Abschluss-, Vertriebs- und Verwaltungskosten anfallen.³⁸

Zudem ist die Anlage in die GRV für die rentennahen Jahrgänge weitgehend risikolos. Selbst das politische Risiko ist gering, da man weitere Reformen oder deren Unterlassung schon recht gut abschätzen kann. Deshalb und weil der ältere Arbeitnehmer die Höhe seiner zu erwartenden gesetzlichen Rente weitgehend kennt, kann er seine implizite Rendite, die ihm aus der gesetzlichen Rente erwächst, schon recht gut bestimmen. Zusätzliche Beiträge werden quasi zu dieser individuellen impliziten Rendite angelegt. Diese kann – da sie letztlich einen Mittelwert aus den Lohnzuwachsraten des gesamten vergangenen Erwerbslebens darstellt – durchaus höher sein als die Rendite, die in der bAV oder in der Riester-Rente derzeit erzielt werden kann.

Besonders für potentielle **Zuschussrentner** sind die freiwilligen Beiträge attraktiv, da sie bei der Berechnung des Zuschussbedarfs unberücksichtigt bleiben. Mithin ist es vorteilhaft, in den letzten Jahren vor Rentenbeginn, wenn der Versicherte schon einschätzen kann, dass er Zuschussrentenbezieher sein könnte, z.B. Lohnsteigerungen nicht in einen höheren Bruttolohn, sondern in die Zusatzbeiträge fließen zu lassen. Ein Zuschussrentenberechtigter könnte zusätzliche Rentenansprüche aus Zusatzbeiträgen in Höhe der halben gesetzlichen Rente haben, die zu den derzeit 850 Euro aus „Normalrente“ und Zuschussrente hinzutreten.³⁹ Da diese staatliche Zusatzvorsorge nach dem Willen des Gesetzgebers die gleiche Privilegierung erfahren soll wie die betriebliche und die private Zusatzvorsorge (siehe oben) ist dies jedoch konsequent.

In der Gesetzesbegründung wird explizit darauf hingewiesen, dass die freiwilligen Beiträge vor allem dazu dienen können, die Erwerbsminderungsrenten zu erhöhen.⁴⁰ Entsprechend werden freiwillige Beiträge auch und vor allem für Personen mit hohem **Erwerbsminderungsrisiko** attraktiv sein. Eine Risikoselektion könnte es aber auch dann geben, wenn besonders Personen mit hoher Lebenserwartung das Instrument der freiwilligen Zusatzbeiträge nutzen. Da diese auch für Personen mit mittleren und hohen Einkommen durchaus attraktiv sein können (siehe oben), ist dies nicht auszuschließen. Wenn sich eine so

³⁸ Die Verwaltungskosten werden letztlich auf alle Beitragszahler in der GRV verteilt.

³⁹ Beispielsweise hat ein Versicherter, der 35 Jahre die Hälfte des Durchschnittseinkommens verdient hat, in heutigen Werten ausgedrückt eine gesetzliche Rente von 480 Euro, eine Zuschussrente von 370 Euro und – sofern für ihn 35 Jahre die maximal möglichen freiwilligen Zusatzbeiträge geleistet wurden – eine „Zusatzrente“ von 240 Euro.

⁴⁰ Vgl. BMAS (2012a), S. 27.

geartete Risikoselektion ergibt, wird die Möglichkeit der freiwilligen Zusatzbeiträge langfristig negative finanzielle Auswirkungen für die GRV haben.⁴¹

Für Personen, die privaten kapitalgedeckten Produkten misstrauen oder sie nicht verstehen bzw. nicht kennen,⁴² stellen die freiwilligen Zusatzbeiträge eine Möglichkeit zur **zusätzlichen Vorsorge im gewohnten System** dar. Für sie gibt es keine zusätzlichen Informationskosten. Freilich müssen sie auf Förderung in Form von Zulagen verzichten, die z.B. bei Riester-Renten und auch bei („riester-fähigen“) Betriebsrenten möglich ist.

Zu bedenken ist auch, dass die Zusatzbeiträge zur GRV genauso wie die „normalen Beiträge“ einer **impliziten Besteuerung** unterliegen,⁴³ die daher rührt, dass im Umlagesystem intergenerative und interpersonelle Umverteilung finanziert wird.

Für die **Arbeitgeber** haben die freiwilligen Zusatzbeiträge diverse Vorteile, die man auch bei der bAV finden kann. So ergeben sich durch die Steuer- und Beitragsfreiheit der Zusatzbeiträge Lohnkostenvorteile: Dem Arbeitnehmer kann mit geringerem Aufwand der gleiche Vorteil erbracht werden bzw. mit den gleichen Kosten ein größerer Vorteil. Zudem können die Arbeitgeber ihren Beschäftigten eine Quasi-bAV ohne großen Verwaltungsaufwand bieten, was vor allem für kleine Unternehmen attraktiv ist. Die Arbeitgeber tragen anders als z.B. bei der Direktzusage keinerlei Risiko. Bei der Altersvorsorge über Zusatzbeiträge fallen keine Haftungskosten bzw. Sicherungskosten über den Pensionssicherungsverein an wie bei der Direktzusage, der Unterstützungskasse und dem Pensionsfonds. Die Arbeitgeber sind zudem nicht an Regelungen des Betriebsrentengesetzes gebunden. Genauso wie mit der betrieblichen Altersvorsorge können sie Mitarbeiter an das Unternehmen binden, sie motivieren und begünstigen. Da die Ansprüche sofort unverfallbar sind, ist die Bindung der Mitarbeiter (lock in Effekt) jedoch nicht so stark wie bei den anderen Durchführungswegen der bAV.

Für das **gesamte Altersvorsorgesystem** ergeben sich Nachteile, soweit man die Stärkung der Betriebsrente und der kapitalgedeckten Zusatzvorsorge in Form der Riester-Rente damit begründet, dass dadurch eine Mischung aus Umlagesystem und Kapitaldeckungssystem erreicht werden kann, in dem die spezifischen Risiken der beiden Finanzierungssysteme diversifiziert werden. Diese Risikostreuung wird mit den freiwilligen Zusatzbeiträgen ausgehöhlt, da sie in die umlagefinanzierte GRV fließen, die den bekannten Problemen aufgrund der demographischen Entwicklung unterworfen ist. Das Drei-Säulen-System, das sich durch eine Mischung aus Kapitaldeckung und Umlagefinanzierung auszeichnet, wird mithin durch die mögliche stärkere Umlagefinanzierung der zweiten Säule in gewisser Weise ad absurdum geführt, zumal ein Teil der zweiten Säule dann mit der ersten Säule identisch ist.

⁴¹ Diesen Aspekt greift auch die BDA (2012) auf.

⁴² Vgl. Coppola und Gasche (2011).

⁴³ Vgl. dazu z.B. Gasche (2009).

Fraglich ist, ob die freiwilligen Zusatzbeiträge andere Formen der freiwilligen (betrieblichen und privaten) Zusatzvorsorge verdrängen werden. Bei Arbeitgebern, die schon eine betriebliche Vorsorge bereitstellen, dürfte eine **Substitution** unwahrscheinlich sein. Allerdings könnten die freiwilligen Zusatzbeiträge ergänzend hinzutreten. Beträge, die in die freiwilligen Zusatzbeiträge fließen, stehen nicht mehr für die bAV zur Verfügung. Für Arbeitgeber, die bisher noch keine betriebliche Altersvorsorge für ihre Mitarbeiter bereitstellen, könnten die freiwilligen Zusatzbeiträge eine einfache und kostengünstige Möglichkeit darstellen, die Altersvorsorge für ihre Mitarbeiter zu verbessern. Freiwillige Zusatzbeiträge könnten zukünftig in Tarifverträgen eine große Rolle spielen.⁴⁴ Insofern ist die Konkurrenz der freiwilligen Zusatzbeiträge, also eines staatlichen Vorsorgesystems, mit anderen – privaten – Durchführungswegen der bAV evident. Auch bei der Riester-Rente sind Verdrängungseffekte aufgrund der geringen Kosten und der Einfachheit für den Versicherten nicht ausgeschlossen.

Für die **Gesetzliche Rentenversicherung** bedeuten zusätzliche Beiträge zunächst Mehreinnahmen, denen keine zusätzlichen Ausgaben gegenüberstehen. Langfristig müssen die höheren Rentenansprüche dagegen bedient werden, so dass Mehrausgaben fällig werden.⁴⁵ Letztlich führt man mit den freiwilligen Zusatzbeiträgen ein zusätzliches kleines Umlagesystem ein, dessen Beitragssatzentwicklung von der Versichertenstruktur (z.B. hinsichtlich Alter, Geschlecht oder Erwerbsminderungsrisiko) und davon abhängt, ob neue Versicherte bzw. neue freiwillige Zusatzbeiträge nachkommen. Kommt es zu der oben angedeuteten Risikoselektion hin zu Personen mit einem höheren Erwerbsminderungsrisiko, einem höheren Zuschussrentenrisiko und oder einer überdurchschnittlichen Lebenserwartung werden sich auf jeden Fall für die GRV finanzielle Nachteile in Form eines höheren Beitragssatzes für den Rest der Versichertengemeinschaft ergeben.

5. Verbesserung der finanziellen Lage der Erwerbsminderungsrentner

5.1. Die geplante Regelung

Im Rahmen des Lebensleistungserkennungsgesetzes sind zwei Maßnahmen zur Verbesserung der finanziellen Lage der Erwerbsminderungsrentner vorgesehen: Die graduelle

⁴⁴ So lobt der DGB den mit den freiwilligen Zusatzbeiträgen gewonnenen „zusätzlichen Handlungsspielraum der Tarifvertragsparteien, um beispielsweise Zeiten mit belastender Tätigkeit auch in Form höherer Rentenbeiträge zu honorieren.“ Vgl. DGB (2012), Abschnitt 4.2.

⁴⁵ Diesen direkten Einnahme- und Ausgabeneffekten wirkt über die Rentenanpassungsformel der Mechanismus des Nachhaltigkeitsfaktors entgegen: Werden die Beitragseinnahmen aus Zusatzbeiträgen bei der Bestimmung des Äquivalenzrentnerquotienten nicht herausgerechnet, dann kann es durch die freiwilligen Zusatzbeiträge ceteris paribus zu einem geringeren Rentnerquotienten kommen, was sich in höheren Rentenanpassungen niederschlägt. Umgekehrt führen später höhere Rentenzahlungen aufgrund der freiwilligen Zusatzbeiträge zu einem tendenziell größeren Äquivalenzrentnerquotienten als ohne freiwillige Zusatzbeiträge, so dass dann die Rentenanpassungen geringer sind.

Anhebung der Zurechnungszeit um 2 Jahre und eine Günstigerprüfung bei der Berechnung der Erwerbsminderungsrente. Derzeit berechnet sich – vereinfacht ausgedrückt – der Erwerbsminderungsrentenanspruch eines Versicherten, indem die bis zum Eintritt der Erwerbsminderung durchschnittlich jährlich erworbenen Rentenansprüche ermittelt werden und dann die Jahre ab Eintritt der Erwerbsminderung bis zum 60. Lebensjahr (Zurechnungszeit) mit dieser durchschnittlichen Entgeltpunktzahl bewertet werden. Diese Entgeltpunkte für die Zurechnungszeit zusammen mit den bis zum Eintritt der Erwerbsminderung erworbenen Entgeltpunkten bestimmen die Höhe der Erwerbsminderungsrente. Wer nicht mehr vollschichtig arbeiten kann, wird derzeit also so gestellt, als habe er bis zum Alter von 60 Jahren gearbeitet.

Nun ist geplant, die **Zurechnungszeit** stufenweise um zwei Jahre zu erhöhen. Erwerbsgeminderte bekommen dann langfristig eine Rente, als hätten sie mit dem bis zur Erwerbsminderung durchschnittlich erzielten Einkommen noch bis zum Alter von 62 Jahren weitergearbeitet. Die Verlängerung soll parallel zur Rente mit 67 stufenweise erfolgen, also bis 2023 in Monatsschritten (2013 zwei Monate) und von 2024 bis 2029 in Zweimonatsschritten.

Die zweite Maßnahme umfasst eine **Günstigerprüfung im Rahmen der Rentenberechnung**. So erfolgt der Übergang in die Erwerbsminderung in vielen Fällen nicht plötzlich, sondern der Feststellung der Erwerbsminderung gehen oft Zeiten der Arbeitsunfähigkeit, Zeiten des Bezugs von Krankengeld oder – wegen der geringeren Leistungsfähigkeit – Zeiten mit geringeren Arbeitseinkommen oder gar Arbeitslosigkeit voraus. Da diese Zeiten bei der Berechnung der Erwerbsminderungsrente mit berücksichtigt werden, können sie die durchschnittlich erzielte Entgeltpunktzahl reduzieren und damit dafür sorgen, dass die Zurechnungszeit niedriger bewertet wird. Dies soll zukünftig bei der Berechnung der durchschnittlichen pro Jahr erworbenen Rentenansprüche zugunsten des Versicherten berücksichtigt werden, indem bei ihrer Berechnung geprüft wird, ob sich die letzten vier Erwerbsjahre negativ auf die Höhe der Erwerbsminderungsrente auswirken. Ist dies der Fall, gehen diese Jahre in die Berechnung der durchschnittlichen pro Jahr erworbenen Entgeltpunkte nicht mit ein.

5.2. Ökonomische Beurteilung

Eine Leistungsverbesserung innerhalb der Rentenversicherung ist sinnvoll, weil die Erwerbsminderungsrentner nur wenige Möglichkeiten haben, aus eigener Kraft ihre Einkommenssituation zu verbessern. So ist das Armutsrisiko von Erwerbsminderungsrentnern besonders hoch. Entsprechend ist sowohl die Günstigerprüfung als auch die Zurechnungszeitanhebung zu begrüßen.

Eine **Erhöhung der Zurechnungszeit** ist systematisch konsequent, da sowohl das Alter für den Bezug einer abschlagsfreien Erwerbsminderungsrente (von 63 auf 65 Jahre) als auch das Alter für den Bezug einer abschlagsfreien Altersrente um zwei Jahre (von 65 auf 67) erhöht wird. Implizit wird bei der Erhöhung der Altersgrenzen davon ausgegangen, dass die Erwerbszeit erhöht wird, entsprechend müsste man auch die für die Erwerbsminderungsrentner fiktiv unterstellte Erwerbszeit ausweiten. Allerdings ist nicht nachzuvollziehen, weshalb sich die Anhebung der Zurechnungszeit an den Regelungen für die Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters orientiert und nicht an den Regelungen für die Altersgrenzen für Erwerbsminderungsrenten gemäß §264c SGB VI. So erhöht sich das für die Erwerbsminderungsrente ausschlaggebende Alter zur Ermittlung des Zugangsfaktors bzw. der Abschläge zwischen 2012 und 2024 von 63 auf 65 Jahre. Dabei wird das relevante Alter für einen abschlagsfreien Rentenbezug bereits im Jahr 2012 um 6 Monate angehoben. Bis 2018 wird das Alter jährlich um 1 Monat und anschließend bis 2024 jährlich um 2 Monate erhöht.

Für einen Durchschnittsverdiener bedeutet die Anhebung der Zurechnungszeit um zwei Jahre 2 Entgeltpunkte mehr. Unter Berücksichtigung der Abschläge ist damit die Rente in etwa (in heutigen Werten ausgedrückt) 50 Euro höher. Dies reduziert das Armutsrisiko. Allerdings wird die volle Wirkung erst für Rentenzugänge im Jahr 2029 erreicht. Die stufenweise Erhöhung der Zurechnungszeit um einen Monat entspricht derzeit maximal 2 bis 3 Euro. Entsprechend würde ein Erwerbsminderungsrentner, der 2013 in Rente geht, maximal 6 Euro monatlich mehr Rente erhalten. Hier wäre es konsequenter eine Anhebung parallel zur Anhebung des abschlagsfreien Zugangsalters für eine Erwerbsminderungsrente vorzunehmen. Hierdurch würde die Zurechnungszeit bereits 2013 um sieben Monate erhöht, was zu einer Rentenerhöhung von etwa 17 Euro führt.

Insgesamt profitieren von einer Zurechnungszeitanhebung am stärksten die Erwerbsminderungsrentner, die vor Vollendung ihres 60. Lebensjahr in Erwerbsminderungsrente gehen – unabhängig von dem genauen Renteneintrittsalter, da sie die vollen zwei zusätzlichen Jahre Zurechnungszeit erhalten. Je näher die Erwerbsminderung am Alter von 62 auftritt, desto geringer wird die finanzielle Verbesserung im Vergleich zum Status quo. Keinen Nutzen aus der höheren Zurechnungszeit ziehen die Erwerbsminderungsrentner, die nach Vollendung des 62. Lebensjahres in Erwerbsminderungsrente gehen.

Auch bei der **Günstigerprüfung** hängt der finanzielle Nutzen für die Erwerbsminderungsrentner von ihrem Renteneintrittsalter ab. So profitieren Erwerbsminderungsrentner, die nach 60 (62) in Rente gehen, nicht von einer Günstigerprüfung, da sie keine Zurechnungszeiten haben und somit keine weiteren Entgeltpunkte erhalten. Im Vergleich zu der Zurechnungszeiterhöhung könnten vor allem Erwerbsminderungsrentner die in einem jüngeren Alter erwerbsgemindert werden, von der Günstigerprüfung profitieren, da bei ihnen den ggf. von Gesundheitsbeeinträchtigungen negativ beeinflussten Erwerbsjahren vor der Erwerbsminderung nur wenige Erwerbsjahre mit

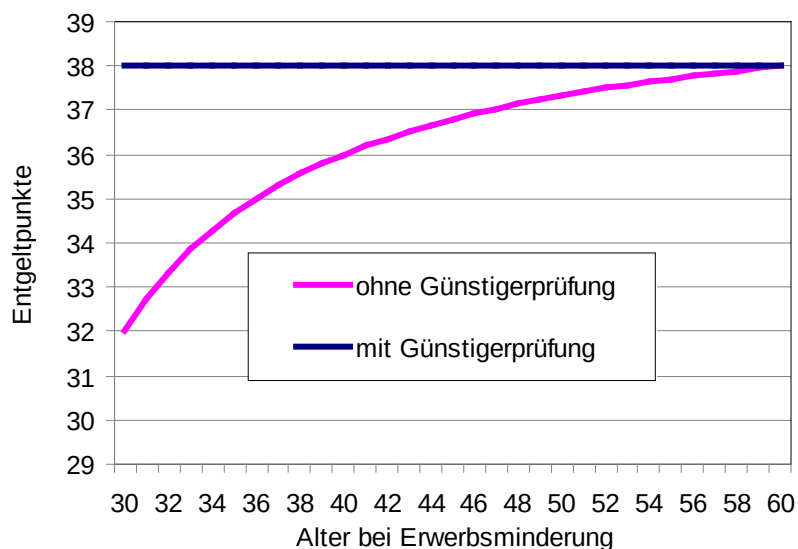
„normalen“ Einkommen gegenüberstehen. Abbildung 15 zeigt diesen Effekt in einem einfachen Rechenbeispiel: Angenommen wird, dass eine Person bis vier Jahre vor Eintritt der Erwerbsminderung genau einen Entgeltpunkt jährlich erworben hat und in den letzten vier Erwerbsjahren nur noch jährlich 0,5 Entgeltpunkte erreicht. Weiter wird davon ausgegangen, dass sie im Alter von 20 erstmals eine Beschäftigung aufgenommen hat.⁴⁶ Bei der Günstigerprüfung wird die Rente mit und ohne die vier Jahre mit nur 0,5 Entgeltpunkten berechnet und dann die höhere Rente gezahlt. Ohne die vier Jahre mit nur 0,5 Entgeltpunkten wird die Zurechnungszeit unabhängig vom Renteneintrittsalter mit einem Entgeltpunkt bewertet. Damit ergibt sich bei einer angenommenen Zurechnungszeit bis zum 60. Lebensjahr für jeden Erwerbsminderungsrentner – unabhängig vom Renteneintrittsalter – ohne Abschläge eine Gesamtentgeltpunktzahl von 38 EP. Mit Berücksichtigung der vier Jahre mit 0,5 Entgeltpunkten würden vor allem die jüngeren Erwerbsminderungsrentner deutlich schlechter dastehen, da die vier Jahre mit geringen Rentenansprüchen sich entsprechend stark bei der Berechnung der durchschnittlichen Entgeltpunktzahl auswirken, die für die Bewertung der Zurechnungszeit maßgeblich ist. Beispielsweise hat ein 30-Jähriger, der 10 Jahre gearbeitet hat insgesamt 32 Entgeltpunkte ($=6*1EP+4*0,5EP+30*0,8EP$).⁴⁷ Mit Günstigerprüfung hätte er also 6 Entgeltpunkte mehr, was derzeit in Westdeutschland rund 165 Euro monatlich ausmacht.

Die Einkommensverbesserung für Erwerbsminderungsrentner kann durch die Günstigerprüfung also durchaus bedeutend sein. Da die Günstigerprüfung sofort nach Inkrafttreten des Gesetzes im Jahr 2013 durchgeführt wird, kann sie anders als die Anhebung der Zurechnungszeit sofort wirken.

⁴⁶ Es wird zusätzlich unterstellt, dass die Person zwischen dem Alter von 17 Jahren und 20 Jahren Anrechnungszeiten (z.B. Schulausbildung) aufweist.

⁴⁷ Die 30 Jahre Zurechnungszeit bis zum Alter von 60 werden mit 0,8 EP je Jahr bewertet, da in 10 Jahren 8 EP erzielt wurden.

Abbildung 15: Rechenbeispiel: Rentenansprüche (Entgeltpunkte) mit und ohne Günstigerprüfung



Annahmen: Erwerbseintritt mit 20 Jahren, je Beitragsjahr erworbene Rentenansprüche von 1 EP, bis auf die letzten vier Jahre vor der Erwerbsminderung, in denen jeweils 0,5 EP erzielt wurden.

Quelle: eigene Berechnungen.

Die stufenweise Verlängerung der Zurechnungszeit um 2 Jahre führt laut BMAS zu **Mehrbelastungen**, die sukzessive von etwa 100 Mio. Euro im Jahr 2014 auf rund 300 Mio. Euro im Jahr 2020, 600 Mio. Euro im Jahr 2025 und 1 Mrd. im Jahr 2030 ansteigen. Dies entspricht in etwa den Berechnungen des MEA (vgl. Abbildung 16).⁴⁸ Die Erhöhung der Zurechnungszeit selbst ist 2029 abgeschlossen, so dass ab dann alle neuen Erwerbsminderungsrentner die vollen zwei zusätzlichen Jahre Zurechnungszeit auf ihre Entgeltpunkte erhalten. Allerdings steigen zeitversetzt mit der Anhebung der Zurechnungszeit auch die Ausgaben für Altersrenten. So nehmen die Erwerbsminderungsrentner beim Übergang in die Altersrente (bei Erreichen der Regelaltersgrenze) die zusätzlichen Entgeltpunkte mit. Prinzipiell ist selbst 2060 noch nicht die volle Wirkung der Reform auf die Rentenversicherung erreicht, da noch nicht alle Erwerbsminderungsrentner, die von der Anhebung profitiert haben könnten, in Altersrente sind. Insgesamt berechnen wir für 2060 Mehrausgaben von knapp 8 Mrd. Euro (in zukünftigen Werten). Dies entspricht dann in etwa 0,2 Beitragssatzpunkten (vgl. Rausch et al. 2012).

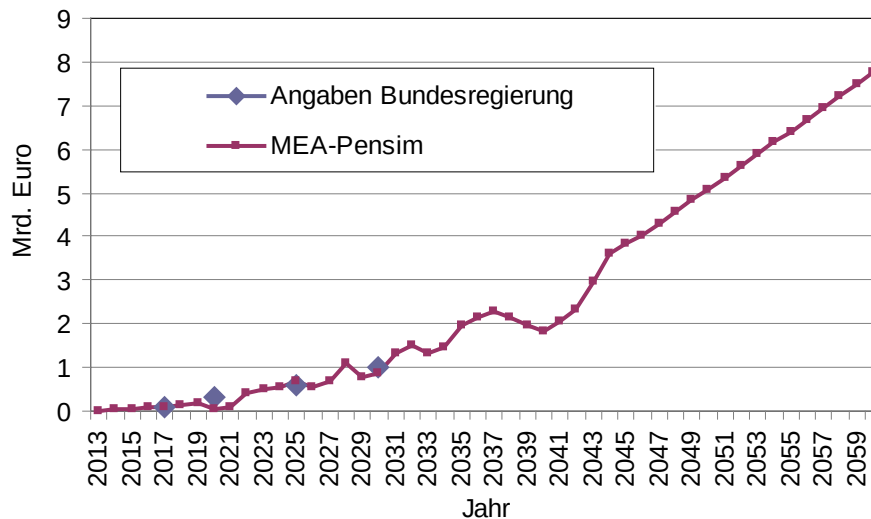
Die durch die Günstigerprüfung verursachten zusätzlichen Ausgaben der GRV sind indes schwer abzuschätzen. Sie könnten aber ähnliche Größenordnungen erreichen wie die zusätzlichen Ausgaben für die höhere Zurechnungszeit. Zudem werden diese Mehrausgaben sofort wirksam.

Da es sich bei der Anhebung der Zurechnungszeit und bei der Günstigerprüfung um eine Verbesserung der in der Rentenversicherung versicherten Leistung der Absicherung des

⁴⁸ Ausführlicher dazu: Rausch et al. (2012).

Erwerbsminderungsrisikos handelt, ist eine Finanzierung aus Mitteln der Rentenversicherung sachgerecht.

Abbildung 16: Mehrausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung durch Anhebung der Zurechnungszeit



Quelle: Rausch et al. (2012).

6. Anpassung des Reha-Budgets an die demographische Entwicklung

6.1. Die geplante Regelung

Im Lebensleistungsanerkennungsgesetz ist geplant, die Vorschriften zur Fortschreibung des sog. Reha-Budgets (Budget für die Ausgaben der Rentenversicherung für Leistungen zur Teilhabe) um eine demographische Komponente zu erweitern, welche den absehbar steigenden Finanzbedarf aufgrund der demographischen Entwicklung berücksichtigt.

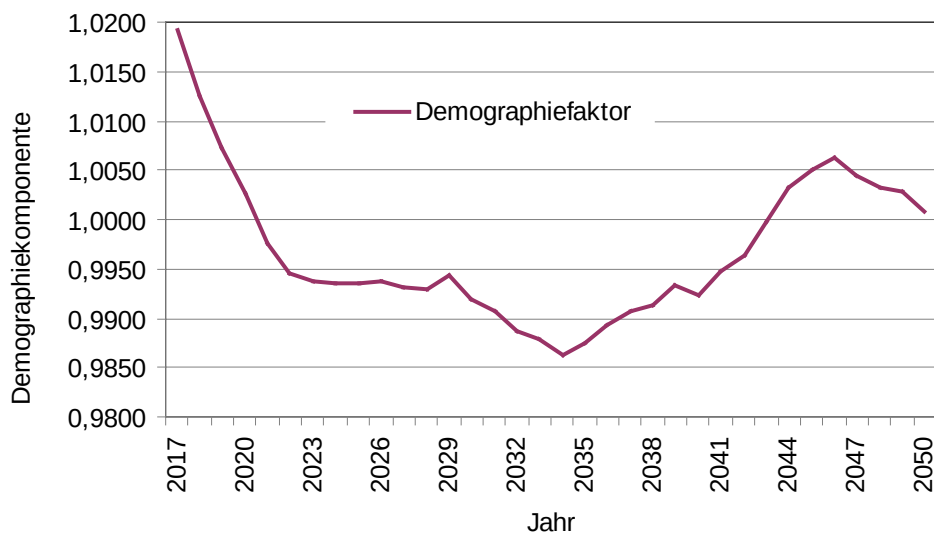
Die Teilhabeleistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung bestehen im Wesentlichen aus Leistungen zur medizinischen Rehabilitation und aus Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben. Insgesamt werden jährlich über eine Million medizinische sowie berufliche Teilhabe-Leistungen gewährt.⁴⁹ Für die Reha-Ausgaben gibt es eine Budgetobergrenze, die bisher gemäß der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer dynamisiert wird. Eine Überschreitung des Reha-Budgets in einem Kalenderjahr führt automatisch zu einer äquivalenten Kürzung im übernächsten Kalenderjahr.⁵⁰ Mit anderen Worten, werden in einem Jahr besonders viele Reha Leistungen gewährt, deren Kosten das aktuelle Budget überschreiten, muss dieser Fehlbetrag zwei Jahre später wieder eingespart werden. Dies kann in der Regel nur über strengere Prüfungen der Reha-Anträge oder durch Reduktion der Leistungen geschehen.

⁴⁹ Vgl. DRV Bund (2011), S. 9.

⁵⁰ Vgl. §220 SGB VI.

Durch die Einführung eines Demographiefaktors soll auch in Zeiten steigender Ausgaben, aufgrund einer sich verschiebenden Alterspyramide, die Finanzgrundlage für die Leistungen zur Teilhabe sichergestellt werden. Die nun von der Bundesregierung in §287b Abs.3 SGB VI geplante Demographiekomponente legt fest, dass von 2017 bis 2050 zur Ermittlung der Anpassungsrate des Reha-Budgets die Zuwachsrate der Bruttolöhne mit einem Demographiefaktor multipliziert wird (vgl. Abbildung 17). Dieser Faktor ist in den Jahren 2017 bis 2020 größer als eins. Mithin wird das Reha-Budget stärker wachsen als die Bruttolöhne. In den darauf folgenden 23 Jahren von 2021 bis 2043 ist der Faktor kleiner als 1, die Wachstumsrate des Reha-Budget liegt hier unter der der Bruttolöhne. Erst in den Jahren 2044 bis 2050 sorgt der Faktor wieder für eine Budgeterhöhung über die Bruttolohnentwicklung hinaus. Insgesamt stehen 11 Jahren mit einer Ausweitung des Budgets 23 Jahre gegenüber, in denen das Reha Budget aufgrund der Demographiekomponente sinken wird.

Abbildung 17: Entwicklung der Demographiekomponente in den Jahren 2017 bis 2050⁵¹



Quelle: BMAS (2012a), S. 20, eigene Darstellung.

6.2. Ökonomische Beurteilung

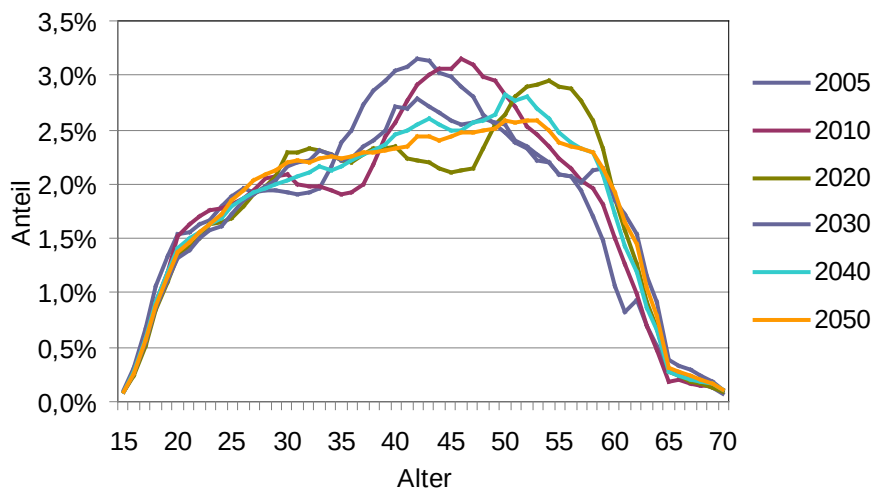
Die von der Gesetzlichen Rentenversicherung gewährten Leistungen zur Teilhabe dienen dazu die Erwerbsfähigkeit der Versicherten zu bewahren oder wiederherzustellen. Insofern stehen Reha-Ausgaben grundsätzlich bei Erfolg der Maßnahmen höhere Beitragseinnahmen und geringere Rentenausgaben gegenüber. Die Ausgaben für die Leistungen zur Teilhabe sind nicht gleichmäßig über die Versicherten verteilt, vielmehr nehmen gerade ältere Arbeitnehmer vermehrt Reha Leistungen in Anspruch. Diese kostenintensiven Jahrgänge werden in naher Zukunft besonders stark besetzt sein, da sich die Generation der Baby-Boomer dem Rentenalter nähert. Die geburtenstarken Jahrgänge der 50er und 60er Jahre sind in der Erwerbsbevölkerung besonders stark vertreten und schieben sich in der Altersverteilung im

⁵¹ Vgl. BMAS (2012a), S. 20.

Zeitablauf immer weiter nach rechts Richtung Renteneintrittsalter (Abbildung 18). Daneben führt auch die stufenweise Erhöhung der Regelaltersgrenze ab 2012 von 65 auf 67 Jahre im Jahr 2029 zu einem steigenden Reha-Bedarf. Die Erwerbsfähigkeit muss also in Zukunft über die bisher bestehende Altersgrenze hinaus erhalten werden.⁵²

In der Folge ist mit einem überproportionalen Anstieg der Reha-Ausgaben zu rechnen. Die alleinige Kopplung an die Lohnentwicklung dürfte diesen Anstieg nur unzureichend Rechnung tragen, so dass zu befürchten ist, dass die Rentenversicherung mittelfristig die eigentlich erforderlichen Reha-Leistungen nicht bereitstellen kann. In der Vergangenheit war bereits ein konstanter Anstieg der Anträge auf Leistungen zur Teilhabe zu beobachten. In der Folge wurde 2009 das Budget für Reha-Leistungen erstmals fast vollends ausgeschöpft,⁵³ wobei insgesamt 67 Prozent der Anträge bewilligt wurden.⁵⁴

Abbildung 18: Zusammensetzung der Erwerbspersonen nach Altersklassen im Zeitablauf



Quelle: eigene Berechnung anhand der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 1W2.

Wegen der grundsätzlich positiven Wirkung der Reha-Leistungen auf die Erwerbsfähigkeit und Erwerbstätigkeit älterer Arbeitnehmer ist die zeitlich begrenzte Ausweitung des Reha-Budgets entsprechend des höheren Bedarfs durch die Baby-Boomer angebracht. Allerdings stellt sich die Frage, warum eine entsprechende Berücksichtigung demographischer Sonderbelastungen nicht schon früher implementiert wird. In den Jahren bis 2017 ist mit einem überproportional starken Anstieg des Bedarfs zu rechnen.⁵⁵ Bei Berücksichtigung der Veränderung des Versichertenpotenzials müsste der „Reha-Deckel“ laut Berechnungen der Deutschen Rentenversicherung Bund in den Jahren 2016 bis 2018 ca. 200 bis 300 Millionen über der derzeitigen Budgetgrenze liegen, welche sich gemäß der aktuellen

⁵² Vgl. Sozialbeirat (2011), S. 85.

⁵³ Ausgaben von 5,26 Mrd. Euro stand eine Budgetobergrenze von 5,36 Mrd. Euro gegenüber. Vgl. DRV Bund (2011), S. 47.

⁵⁴ Vgl. DRV Bund (2011), S. 15.

⁵⁵ Vgl. Sozialbeirat (2011), S. 86.

Fortschreibungsregel berechnet.⁵⁶ Eine frühere Einführung der Demographiekomponente erscheint somit zweckmäßig. Strebt man eine unveränderte Versorgung der Arbeitnehmer mit Reha-Maßnahmen an, muss bei einer verzögerten Einführung der Demographiekomponente im Jahr 2017 mit einer Budgetüberschreitung in den Jahren vor 2017 gerechnet werden. Eine solche Überschreitung führt jedoch per Gesetz zu entsprechenden Mittelkürzungen im übernächsten Kalenderjahr. Die erforderlichen Einsparungen werden dann absehbar durch strenge Antragsauflagen realisiert. Für den einzelnen Arbeitnehmer bedeutet dies, dass sich die Chance erhöht, auch bei berechtigtem Reha-Bedarf eine entsprechende Leistung zur Teilhabe nicht oder nicht im benötigten Umfang bewilligt zu bekommen. Makroökonomisch kann sich dies negativ auf das Gesamtarbeitsangebot auswirken. Aus Sicht der Rentenversicherung stehen Einsparungen bei Reha Leistungen Mehrbelastungen bei der Rente wegen Erwerbsminderung sowie ein Verzicht auf mögliche höhere Beitragszahlungen, die ein Arbeitnehmer nach erfolgreicher Rehabilitation hätte leisten können, gegenüber.

Aus dem Referentenentwurf zum RV-Lebensleistungsanererkennungsgesetz ist nicht ersichtlich, wie sich die neue Demographiekomponente konkret berechnet und warum sie erst im Jahr 2017 zu einer Budgeterhöhung führt. Die anfängliche Erhöhung und anschließende Senkung des Reha Budgets lässt sich anhand der zeitlich versetzten demographischen Belastung bzw. Entlastung lediglich intuitiv nachvollziehen. Dass die Demographiekomponente in den Jahren 2044 bis 2050 wieder eine budgeterhöhende Wirkung hat, lässt sich wohl damit begründen, dass zwischen 2040 und 2050 die 50- bis 55-Jährigen die größte Bevölkerungsgruppe darstellen (vgl. Abbildung 18).

Darüber hinaus ist die Einführung einer Demographiekomponente insoweit konsequent, als dass auch in anderen Bereichen der Rentenversicherung, wie z. B. in der Rentenanpassungsformel über den Nachhaltigkeitsfaktor, den besonderen Belastungen der Bevölkerungsentwicklung Rechnung getragen wird. Der Kostendruck im Bereich der Leistungen zur Teilhabe aufgrund der Baby-Boomer stellt sich dabei früher ein als etwa der Druck auf den Beitragssatz, da die Baby-Boomer Generation vor Renteneintritt zunächst das Reha intensive Alter erreicht.

Mehrausgaben

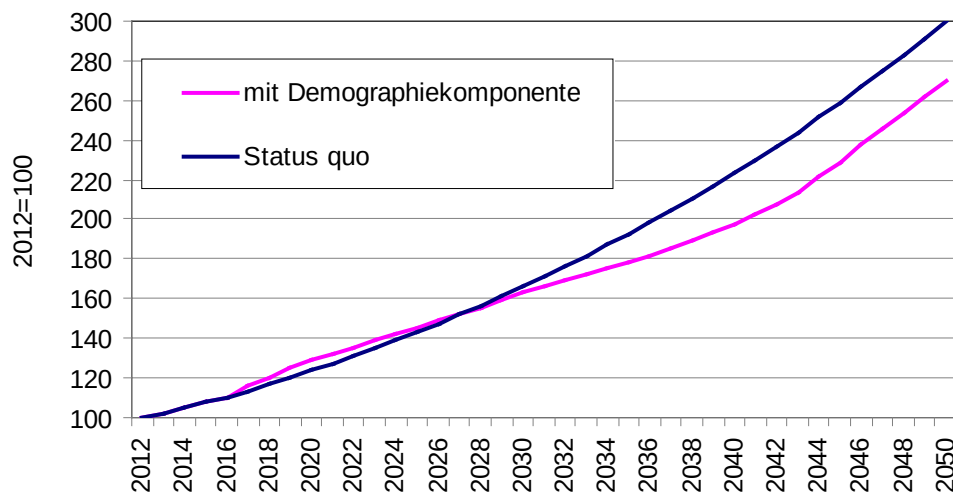
In den ersten Jahren nach Einführung (2017 bis 2020) wird das Reha-Budget durch die Demographiekomponente zunächst erhöht. Es gilt jedoch zu bedenken, dass das Reha-Budget nicht immer zwangsläufig voll ausgeschöpft werden muss. Es handelt sich lediglich um einen Budgetdeckel, dementsprechend können die anfänglichen Mehrausgaben auch nicht genau beziffert werden. Man kann jedoch davon ausgehen, dass bei einer Erhöhung des Reha-Budgets der zusätzliche Spielraum auch ausgenutzt wird, da er aufgrund abzusehender finanzieller Engpässe erst geschaffen wurde. Die absolute jährliche Mehrbelastung wird von der laut Gesetzentwurf zunächst mit 100 Millionen Euro im Jahr 2017 veranschlagt und steigt

⁵⁶ Vgl. Sozialbeirat (2011), S. 86.

auf maximal 200 Millionen Euro im Jahr 2020. Danach sinken die Mehrausgaben wieder auf 100 Millionen Euro im Jahr 2025 und im Jahr 2030 geht man dann von Einsparungen in Höhe von 100 Millionen Euro aus.⁵⁷

Zwar steigt das maximale Reha-Budget unter der neuen Demographiekomponente zunächst stärker an, erreicht jedoch im Jahr 2027 wieder das Niveau der Status-quo-Regelung und bleibt in den Jahren bis 2050 deutlich unter der bisherigen Regelung (vgl. Abbildung 19). Im Jahr 2017 fällt das Reha-Budget um 120 Mio. Euro höher aus. Bis 2027 stehen dann über alle Jahre aufsummiert maximal 2 Mrd.⁵⁸ Euro mehr zur Verfügung als im Status quo. Nach 2027 führen die niedrigeren Werte der Demographiekomponente zu einem geringeren Wachstum des Budgets, so dass insgesamt von 2012 bis 2050 durch die Demographiekomponente maximal rund 25 Mrd. Euro weniger budgetiert werden als im Status quo.

Abbildung 19: Entwicklung des maximalen Reha Budgets mit- und ohne Demographiekomponente



Annahmen: Lohnzuwachsrate gemäß Rentenversicherungsbericht 2011 (BMAS 2011), mittlere Variante, langfristig 3%.

Quelle: eigene Berechnungen.

7. Finanzierung des Lebensleistungsanererkennungsgesetzes

Die durch das Reformpaket bedingten Mehrausgaben steigen insgesamt laut Gesetzentwurf bis zum Jahr 2030 auf voraussichtlich 4,3 Mrd. Euro. Die Möglichkeit freiwilliger Zusatzbeiträge sowie die Neuordnung der Hinzuverdienstgrenzen bei vorzeitigem Renteneintritt bleiben dabei unberücksichtigt. Die finanziellen Auswirkungen der freiwilligen Zusatzbeiträge hängen stark von der Akzeptanz und Verbreitung durch die Arbeitgeber ab. Prinzipiell stehen anfänglichen Mehreinnahmen durch zusätzliche Beiträge höhere Rentenansprüchen in der Zukunft gegenüber. Die Abschaffung der starren Hinzuverdienstgrenzen hat per se keine großen finanziellen Auswirkungen, die zeitliche

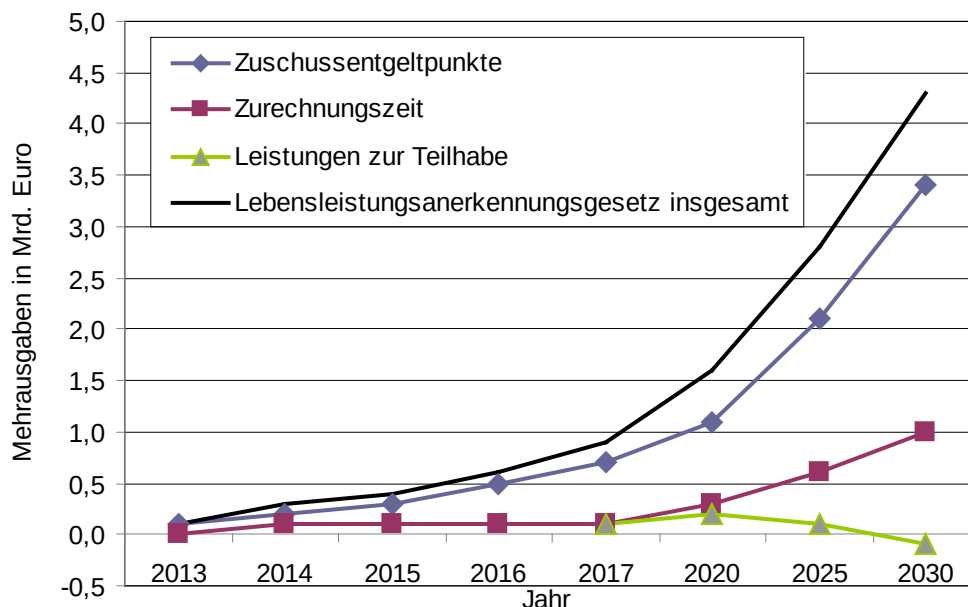
⁵⁷ Werte in Euro sind in heutigen Werten ausgedrückt. Vgl. BMAS (2012a), S. 3.

⁵⁸ Berechnet unter der Annahme, dass die Löhne entsprechend der mittleren Variante im Rentenversicherungsbericht 2012 steigen (langfristig 3% p.a.).

Verteilung von Mehrausgaben und Einsparungen hängt stark von der Reaktion des Arbeitsangebots ab.⁵⁹ Abbildung 20 zeigt den Verlauf der geschätzten Mehrausgaben die sich aus den einzelnen Reformmaßnahmen ergeben. Während bei den Mehrausgaben durch die Zuschussrente und der Zurechnungszeit ein dynamischer Anstieg gegen Ende des Beobachtungsfensters bis 2030 zu verzeichnen ist, erreichen die Ausgaben für die Leistungen zur Teilhabe bereits 2020 ihren Höhepunkt und führen ab 2028 zu einer Entlastung.

Die Finanzierung des Reformpakets beruht auf zwei Säulen: Zum einen soll der Bund einen Teil der Mehrausgaben tragen, zum anderen soll die Gesetzliche Rentenversicherung einen Teil der Kosten selbst aufbringen. Durch die Einführung der Zuschussrente kann der Bund mit Einsparungen bei der Grundsicherung rechnen. Diese soll er teilweise an die Rentenversicherung weiterreichen. Dazu wird ein neuer Bundeszuschuss geschaffen, der bis zum Jahr 2030 auf 0,9 Mrd. Euro ansteigt. Der Wanderungsausgleich, den derzeit die Allgemeine Rentenversicherung an die Knappschaftliche Rentenversicherung zahlt, soll von aktuell 2,3 Mrd. Euro ab dem Jahr 2017 linear bis 2031 komplett zurückgeführt und vom Bund übernommen werden. In der Summe beträgt im Jahr 2030 die Beteiligung des Bundes 3,11 Mrd. Euro. Die restlichen 1,19 Mrd. Euro müssen von der Rentenversicherung aufgebracht werden.

Abbildung 20: Zu erwartende Mehrausgaben für die Gesetzliche Rentenversicherung aufgrund des Lebensleistungsanererkennungsgesetzes (in Mrd. Euro heutige Werte)



Quelle: BMAS (2012a), S. 29; eigene Darstellung.

Bei der Bewertung des Finanzierungskonzepts empfiehlt es sich, die geplanten Reformbausteine in zwei Kategorien zu unterteilen. Auf der einen Seite wird mit der Zuschussrente eine versicherungsfremde Führsorgeleistung geschaffen, deren Finanzierung

⁵⁹ Vgl. BMAS (2012a), S. 29.

nicht aus Beiträgen sondern aus Steuermitteln zu erfolgen hat. Im Jahr 2030 stehen versicherungsfremden Mehrausgaben von 3,4 Mrd. Euro insgesamt 3,11 Mrd. Euro Bundesmittel gegenüber, so dass fast eine adäquate Finanzierung erreicht wird. Hingegen handelt es sich bei der Erhöhung der Zurechnungszeit bei Erwerbsminderung sowie der Erhöhung des Budgets für Leistungen zur Teilhabe um eine Ausweitung von Versicherungsleistungen, die konsequenterweise auch von der Versichertengemeinschaft getragen werden sollten. Streng genommen müssten also im Jahr 2030 insgesamt 0,9 Mrd. Euro direkt von der Rentenversicherung finanziert werden. Die tatsächlich geschätzten Mehrausgaben im Jahr 2030, die von der Rentenversicherung zu tragen sind, liegen jedoch bei rund 1,2 Mrd. Euro (dies entspricht etwa 0,1 bis 0,2 Beitragssatzpunkten⁶⁰).

8. Versicherungspflicht für Selbständige

8.1. Die geplante Regelung

Für Selbständige, die nicht in einem anderen System obligatorisch abgesichert sind, soll es eine Altersvorsorgepflicht geben. Die genauen Regelungen stehen noch nicht fest. Laut BMAS sollen die Grundzüge der Regelung wie folgt aussehen:⁶¹

Die Altersvorsorgepflicht gilt für alle Selbstständigen mit Ausnahme von bereits anderweitig abgesicherten Personen wie Künstlern, Publizisten, Landwirten sowie in berufsständischen Versorgungswerken abgesicherten Selbstständigen (z.B. Architekten, Ärzte oder Rechtsanwälte)

- Die Selbständigen können selbst wählen, wo sie sich versichern, in einer privat gewählten Versicherung oder in der Gesetzlichen Rentenversicherung.
- Selbstständige, die erst im rentennahen Alter eine selbstständige Tätigkeit aufnehmen (über 58-Jährige) sowie nebenberuflich oder geringfügig bis 400 Euro pro Monat verdienende Selbstständige werden wie bisher auch von der Vorsorgepflicht ausgenommen.
- Für heute bereits 50-Jährige gilt die Vorsorgepflicht nicht. Für selbstständig Tätige zwischen 30 und 50 Jahren, sollen die Vorsorgeanforderungen nicht so hoch sein. Die Vorsorgeverpflichtung greift vollständig erst bei den Personen, die 30 Jahre und jünger sind.
- Das Vorsorgevolumen muss mindestens so hoch sein, dass kein Anspruch auf die Grundsicherung im Alter besteht.

⁶⁰ Eigene Berechnung anhand des Simulationsmodells MEA Pensim 2.0.

⁶¹ Vgl. BMAS (2012b).

- Die Altersvorsorge und ihre Erträge dürfen nicht vererblich, nicht übertragbar, nicht beleihbar, nicht veräußerbar und nicht kapitalisierbar sein. Die Alterssicherung muss als Rente ausgezahlt werden.
- Die besondere Situation von Selbstständigen wird durch Möglichkeiten zur flexiblen Beitragszahlung und durch Beitragsfreiheit in der Existenzgründungsphase berücksichtigt.
- Bisherige Versicherungspflichtregelungen für Selbstständige in der Gesetzlichen Rentenversicherung (§2 SGB VI) sollen abgeschafft werden.

8.2. Ökonomische Beurteilung

Da ein Gesetzentwurf zur Versicherungspflicht für Selbstständige noch nicht vorhanden ist, kann eine Beurteilung nur oberflächlich und vorläufig erfolgen.

Grundsätzlich muss man bei der Einführung eines Zwangs abwägen, ob dieser starke Eingriff in die Entscheidungsfreiheit der Individuen gerechtfertigt werden kann. Rechtfertigungsgründe sind zum einen das Schutzbedürfnis des Individuums vor Altersarmut und zum anderen das Interesse des Staates, im Alter nicht für Selbstständige aufkommen zu müssen, die in ihrer Erwerbszeit nicht genügend vorgesorgt haben. Dem sind die mit dem Zwang verbundene Effekte auf das Arbeitsangebot dieser Selbstständigen bzw. auf den Bestand des Unternehmens gegenüberzustellen.

Ein Schutzbedürfnis bei Selbstständigen ist bei denjenigen nicht vorhanden, die z.B. bereits in berufsständischen Versorgungswerken oder anderen Altersvorsorgeeinrichtungen versichert sind. Schutzbedürftigkeit wird meist bei den sog. Soloselbstständigen gesehen. Diese haben ein unterdurchschnittliches Einkommen.

Wenn die Soloselbstständigen deshalb nicht für ihr Alter vorsorgen, weil dafür ihr Einkommen nicht ausreicht, wird die Einführung der Versicherungspflicht – unabhängig davon ob in der GRV oder bei privaten Anbietern – die selbständige Tätigkeit gefährden, da diese Tätigkeit letztlich gerade deshalb existiert, weil geringere Sozialabgaben zu zahlen sind. Je nachdem wie bedeutend diese Gruppe ist, wird es zu Geschäftsaufgaben, einem Wechsel in die abhängige Beschäftigung oder in die Arbeitslosigkeit kommen. Spätestens hier muss gefragt werden, ob eine selbständige Tätigkeit mit geringen Einkommen ohne Altersvorsorge besser oder schlechter ist als Arbeitslosigkeit und ggf. der Bezug von Arbeitslosengeld II. Die Antwort hängt u.a. wieder davon ab, wie relevant diese Gruppe ist.

Problematisch ist auf jeden Fall das **Wahlrecht zwischen der Pflichtversicherung in der GRV und der Versicherungspflicht bei privaten Anbietern**, da es zu Risikoselektion kommen kann. So könnten Personen mit höherem Erwerbsminderungsrisiko oder Reha-Risiko dazu neigen die Pflichtversicherung in der GRV zu wählen. Auch müssen die

Bedingungen für einen Wechsel von der Pflichtversicherung zur Versicherungspflicht bei privaten Anbietern und umgekehrt so gestaltet sein, dass daraus die Risikoselektion nicht noch weiter vergrößert wird.

Je nach Ausgestaltung der Pflichtversicherung (Höhe der Beiträge, Einbeziehung ab welchem Alter, Wahlrecht usw.) werden die Effekte für die GRV unterschiedlich groß ausfallen. Grundsätzlich wird es jedoch zunächst zu höheren Beitragseinnahmen der GRV kommen, die Beitragssatzsenkungen ermöglicht. Im Zeitverlauf werden immer mehr Selbständige auch Leistungen beziehen, so dass die Ausgaben steigen. Ob langfristig der Beitragssatz über oder unter dem Beitragssatz ohne Einbeziehung der Selbständigen liegt, hängt von den Eigenschaften der Gruppe der Selbständigen ab – vor allem ihrer Lebenserwartung, ihrer Altersstruktur und von ihrer zahlenmäßigen Entwicklung, aber auch von der Neigung zur Erwerbsminderung, ihrer Kinderzahl und von der Beanspruchung der Hinterbliebenenversorgung sowie der Leistungen zur Teilhabe. Ist zum Beispiel die Lebenserwartung der Gruppe der Selbständigen höher als die durchschnittliche Lebenserwartung der Altversicherten, dann kommt es langfristig zu einem höheren Beitragssatz als ohne Ausweitung des Versichertenkreises. Zu erwarten ist jedoch, dass sich die Lebenserwartung der Soloselbständigen nicht wesentlich von der der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten unterscheiden wird, auch weil sie letztlich ähnliche Tätigkeiten wie Arbeitnehmer ausüben und ähnliche Einkommen haben.

9. Verbraucherfreundliches Riester

9.1. Die geplante Regelung

Zwar nicht Teil des Lebensleistungsanerkennungsgesetzes, aber Teil des Rentenpakets, sind verbraucherfreundliche Anpassungen im Rahmen der Riester- und der Basisrente. Diese Maßnahmen stellen eine Reaktion auf die zehn Jahre nach der Einführung der Riester-Rente noch immer bestehenden zahlreichen Unzulänglichkeiten dar, insbesondere hinsichtlich der Transparenz und der Kosten der Produkte.

Der Diskussionsentwurf des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) sieht daher vor, dass diesen Schwachstellen durch die Einführung von individuellen und Muster-Produktinformationsblättern, Sanktionierung von Anbieter-Fehlverhalten, Kostendeckelung und höherer Risiko-Überschussbeteiligung begegnet werden soll. Dazu wird das Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz (AltZertG) geändert und zusätzlich eine „Altersvorsorge-Produktinformationsblätter-Verordnung“ (AVPIBVO) erlassen.

9.1.1. Die Produktinformationsblätter

Produktinformationen werden von Verbrauchern als eine primäre Entscheidungsgrundlage für einen Vertragsabschluss genutzt und dienen darüber hinaus als Orientierungshilfe für die spätere Überprüfung eines Produktes hinsichtlich dessen Performance und Kosten sowie zur Information über Vertragsanpassungen oder Wechselmöglichkeiten. Mithilfe von standardisierten Informationen werden Produkte für Verbraucher leichter vergleichbar und Unterschiede zwischen Produktgruppen schneller deutlich. Zukünftig soll es zwei Arten von Produktinformationsblättern geben: Das Muster-Produktinformationsblatt und das individuelle Produktinformationsblatt.

Das individuelle Produktinformationsblatt

Der Diskussionsentwurf des BMF sieht durch eine Neufassung des §7 Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz (AltZertG) die Einführung von individuellen Produktinformationsblättern für Riester- und Basisrentenverträge vor, die der Verbraucher vor dem Vertragsabschluss von Riester- oder Basisrentenverträgen erhält. Diese individuellen Produktinformationsblätter müssen zwingend folgende Elemente enthalten:⁶²

1. eine **Produktbezeichnung**;
2. die Benennung der **Produktart** und eine kurze **Produktbeschreibung**;
3. einen **Zertifizierungshinweis**;
4. bei Riester-Verträgen eine Information, dass für bestimmte Personengruppen (z. B. Beamte und Soldaten) eine schriftliche **Einwilligung zum Datenaustausch** zwischen der zuständigen Stelle und der Zentralen Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA) vorliegen muss und die ZfA die persönlichen Daten für die Feststellung der Förderberechtigung und das Zulagenverfahren verwenden darf;
5. den **Namen** und die **Anschrift des Anbieters**;
6. die **wesentlichen Bestandteile**⁶³ **des Vertrages**;
7. für kapitalbildende Altersvorsorgeprodukte die **Einordnung in eine von fünf Chance-/Risikoklassen** (sehr gering, gering, mittel, hoch, und sehr hoch);
8. eine **Darstellung der Wahrscheinlichkeiten für verschiedene Wertentwicklungen** des Produkts nach Abzug der Effektiv- und Garantiekosten **für vier Renditestufen** (Rendite-Risiko-Profile) von 0-2%, 3-5%, 6-7% und mehr als 7%;

⁶² Näheres zu den einzelnen Elementen der Produktinformationsblätter wird durch die Verordnung über Produktinformationsblätter und weitere Informationspflichten bei zertifizierten Altersvorsorge- und Basisrentenverträgen - Altersvorsorge-Produktinformationsblätter-Verordnung (AVPIBVO) - geregelt werden.

⁶³ Nach §1 Abs.5 AVPIBVO sind die wesentlichen Vertragsbestandteile: Vertragsbeginn, Höhe und Zahlungsweise der laufenden und einmaligen Beiträge, Dauer der Beitragszahlungen bzw. Tilgungsleistungen, Zeitpunkt der Ablösung des Vor-/Zwischenfinanzierungsdarlehens und der Beginn der Auszahlungsphase sowie das Alter des Vertragsnehmers zu diesem Zeitpunkt.

9. **bei Wohnriester- und Kombi-Verträgen** mit Spar- und Darlehenskomponente die **Angabe der Gesamtkosten**;
10. bei Verträgen, die nach dem 31.12.2012 zertifiziert wurden, eine **getrennte Aufstellung der Kosten** in einmalige Wechselkosten und Abschluss- und Vertriebs- sowie Verwaltungskosten;
11. ein Hinweis auf das **Inflationsrisiko**;
12. **konkrete Angaben zum Preis-/Leistungsverhältnis** für Riester- und Basisrenten-Produkte (ausgenommen reine Darlehensverträge). Diese müssen unter anderem enthalten (vgl. §1 Abs.10 AVPIBVO): das garantierte Kapital zu Beginn der Auszahlungsphase, die garantierte monatliche Leistung ab Beginn der Auszahlungsphase, das Kapital vor Abzug der Kosten zu Beginn der Auszahlungsphase, die monatliche Leistung nach Abzug der Kosten zu Beginn der Auszahlungsphase, die prozentuale Minderung der Rendite durch die Kosten.
13. ein deutlich hervorgehobener Hinweis, dass es sich bei den Angaben zu den Kosten, zur Rendite und zum Risiko um **Prognosewerte** handelt;
14. ein Hinweis auf das **begrenzte Kapitalmarktrisiko**, wonach mindestens die eingezahlten Beiträge und staatlichen Zulagen zu Beginn der Auszahlungsphase zur Verfügung stehen müssen;
15. ein Hinweis, dass das Produkt **gegen das Insolvenzrisiko abgesichert** ist;
16. **Informationen zum Anbieterwechsel** bei Riester-Verträgen, sofern auf dem Vertrag Kapital gebildet werden kann;
17. Hinweise zu den **Möglichkeiten und Folgen einer Kündigung** des Vertrages sowie zur Möglichkeit einer Beitragsfreistellung;
18. Hinweise zu den Folgen unterbliebener oder verspäteter Beitragszahlungen bzw. Tilgungsleistungen;
19. und bei Versicherungsverträgen: Angaben zu Leistungsausschlüssen, zu Obliegenheiten und zur Dauer des Versicherungsschutzes.

Das Muster-Produktinformationsblatt

Neben dem individuellen Produktinformationsblatt muss der Anbieter von Riester- oder Basisrentenverträgen zusätzlich für jeden angebotenen Vertrag ein Muster-Produktinformationsblatt erstellen, welches im Internet veröffentlicht wird (§7 Abs.3 AltZertG). Statt der individuellen Werte soll zur Standardisierung der Muster-Produktinformationsblätter eine Vertragslaufzeit von 30 Jahren, ein Beginn der Auszahlungsphase mit 65 Jahren sowie bei Basisrentenverträgen eine monatliche Beitragszahlung von 100 Euro und bei Riester-Verträgen eine monatliche Beitragszahlung

bzw. Tilgungsleistung von 88 Euro zuzüglich der jährlichen Grundzulage von 154 Euro angenommen werden (§3 AVPIBVO).

Die neuen Produktinformationsblätter sollen das Produktinformationsblatt im Bereich der Versicherungen, welches seit dem 01.07.2008 verpflichtend ausgegeben werden muss, ersetzen. Gemäß der geplanten Rechtsverordnung darf das individuelle Produktinformationsblatt zudem nur eine Länge von 2 bis 3 Seiten umfassen und muss nach einer Muster-Vorgabe erstellt werden (§2 AVPIBVO).

Mit einer Studie zur Ausgestaltung eines Produktinformationsblatts für zertifizierte Altersvorsorge- und Basisrentenverträge von Tiffe et al. (2012) liegt darüber hinaus ein erster Vorschlag zur sprachlichen und gestalterischen Umsetzung der individuellen und Muster-Produktinformationsblätter vor, der aktuell vom BMF geprüft wird.

Weitere Informationspflichten

Weiterhin sollen die jährlichen schriftlichen Informationspflichten, die es für Riester-Verträge schon gibt (siehe derzeitige Fassung des §7 Abs.4 AltZertG), auch auf die Basisrentenverträge ausgeweitet werden. Die verpflichtende Information muss dann folgende Elemente enthalten:

1. die Verwendung der eingezahlten Beiträge,
2. die Höhe des gebildeten Kapitals,
3. die bisher angefallenen Kosten,
4. die bisher vorgenommenen Abschläge aufgrund von Garantieleistungen,
5. die erwirtschafteten Erträge,
6. und die bisher erwirtschaftete jährliche Rendite nach Abzug der Effektiv- und Garantiekosten.

Bis zum Beginn der Auszahlungsphase muss zudem informiert werden über

7. das garantierte Kapital zu Beginn der Auszahlungsphase und,
8. sofern bereits quantifizierbar, über die garantierte monatliche Leistung ab Beginn der Auszahlungsphase (§7 Abs.4 AltZertG).

Weiterhin hat der Anbieter von Riester- und Basisrenten-Verträgen den Verbraucher frühestens zwei Jahre und mindestens ein Jahr vor dem Beginn der vereinbarten Auszahlungsphase über die dann anfallenden Kosten zu informieren (§7 Abs.5 AltZertG).

9.1.2. Sanktionierung von Anbieter-Fehlverhalten

Der Anbieter muss die Aushändigung des individuellen Produktinformationsblatts durch Name, Datum und Unterschrift des Vertragsnehmers, also des Verbrauchers, nachweisen können (§7 Abs.1 AltZertG). Wird das individuelle Produktinformationsblatt nicht rechtzeitig, unvollständig oder fehlerhaft ausgegeben, kann der Verbraucher innerhalb eines Jahres vom Vertrag zurücktreten. Dieses Vertragsrücktrittsrecht gilt über alle Produktgruppen

hinweg. Der Anbieter muss dann mindestens die eingezahlten Beiträge und die staatlichen Zulagen, einschließlich der Zinsen, zurückzahlen (§7 Abs.2 AltZertG).

9.1.3. Deckelung von Riester-Vertragskosten

Durch die Änderung des §1 AltZertG sollen bestimmte Kostenbestandteile von Riester-Verträgen gedeckelt werden. Bei einem **Vertragswechsel in der Ansparphase** dürfen maximale Wechselkosten in Höhe von 150 Euro erhoben werden. Durch Einfügung des §7a AltZertG dürfen zudem als Kosten für Riester- und Basisrentenverträge ausschließlich einmalige Wechselkosten sowie Abschluss-, Vertriebs- und Verwaltungskosten gemäß den gesetzlichen Bestimmungen erhoben werden. Kosten, die nicht im Produktinformationsblatt ausgewiesen werden, sind vom Verbraucher nicht zu zahlen. Erfolgen seitens der Anbieter Kostenanpassungen, müssen diese den Vertragsnehmer mindestens vier Monate vorher darüber informieren (§7a Abs.2 AltZertG). Bei einem **Vertragswechsel zu Beginn der Auszahlungsphase**, wenn der Verbraucher also vollständig über die Kostenbelastung in der Auszahlungsphase informiert wurde, wird die Möglichkeit zum Übertragen des Vertrags eingeräumt, ohne die Zusage des Anbieters zum Beitragserhalt zu verlieren.

Zu beachten ist, dass die im Rahmen der Reform vorgesehene Deckelung der Kosten bei Wechsel in der Ansparphase, Beitragserhalt bei Wechsel zu Beginn der Auszahlungsphase und das ausschließliche Erheben von Wechsel-, Abschluss- und Vertriebs- sowie Verwaltungskosten nicht für „Altprodukte“ gilt, also nicht für Produkte, die vor dem 01.01.2013 zertifiziert wurden (§14 Abs.6 AltZertG).

9.1.4. Erhöhung der Risiko-Überschussbeteiligung

Das BMF prüft zudem, ob die verpflichtende Weitergabe der Risikoüberschüsse von bisher 75% auf 90% erhöht werden kann, um den Kunden von zertifizierten Altersvorsorgeprodukten höhere Auszahlungen zu garantieren.

9.2. Bewertung

Die Schritte hin zu mehr Transparenz bei Riester- und Basisrenten-Produkten sind zu begrüßen, da die mangelnde Transparenz, die teilweise hohen und unübersichtlichen Kosten und zu geringe Informationen als Hindernis für die Verbreitung der Riester-Rente gelten. Die Muster-Produktinformationsblätter können auch ohne Beratung als erste Informationsquelle und für einen Vergleich der (insgesamt 5.000 verschiedenen zertifizierten) Produkte dienen, wenngleich ein standardisiertes Informationsblatt eine individuelle Beratung nicht ersetzen kann. In Form des individuellen Produktinformationsblatts kann der „Beipackzettel für Riester-Produkte“ schließlich sogar eine wichtige Entscheidungsgrundlage vor dem

Vertragsabschluss darstellen. Gerade auf unübersichtlichen Vorsorgemärkten können so Informationsasymmetrien zwischen Anbietern und Verbrauchern deutlich reduziert werden.

Wichtig ist neben der verständlichen und optisch ansprechenden Aufbereitung allerdings auch der **Zeitpunkt der Bereitstellung des individuellen Produktinformationsblatts**. Wird dieses durch den Anbieter erst unmittelbar mit den Vertragsunterlagen ausgegeben, lässt sich der Entscheidungsfindungsprozess kaum noch beeinflussen. Aus verbraucherpolitischer Sicht wäre somit eine frühzeitige Informationspflicht wünschenswert. Auch die Veröffentlichung der Muster-Produktinformationsblätter im Internet ist ausdrücklich zu begrüßen, da so die Transparenz des gesamten Marktes erhöht wird und sich der Verbraucher so schon weit vor dem Vertragsabschluss informieren und sowohl innerhalb als auch über die Produktgruppen hinweg vergleichen kann. Da bisher nicht eindeutig formuliert ist, in welcher Form die Muster-Produktinformationsblätter im Internet bereitgestellt werden sollen, also ob an zentraler Stelle oder beim jeweiligen Anbieter, kann hier auf das schwedische Beispiel verwiesen werden, das für die dortige kapitalgedeckte Prämienrente umgesetzt wurde. Dort erfolgt die Bereitstellung eines Gesamtkatalogs aller Produkte mit einer einheitlichen optischen Aufbereitung in gedruckter und digitaler Form. Die Kennzeichnung der Chance-Risiko-Klasse erfolgt dort mithilfe eines „Ampelsystems“, genauer gesagt einer farblichen Skalenkennzeichnung von grün bis rot (vgl. Pensionsmyndigheten 2012).⁶⁴

Da es ähnliche Produktinformationsblätter bereits im Bereich Versicherungen (seit 01.07.2008) und für Geldanlageprodukte (seit 01.07.2011) gibt, liegt zudem für den Bereich der Geldanlagen eine erste Evaluation dieses verbraucherpolitischen Instruments vor. Habschick et al. (2012) heben positiv hervor, dass Produktinformationsblätter auch nach relativ kurzer Einführungszeit bei vielen Verbrauchern bekannt sind, neben der Beratung als wichtigste Informationsquelle erachtet werden und von einer Mehrheit aktiv genutzt wird. Die Analyse zeigt jedoch, dass nur ca. die Hälfte der Produktinformationsblätter den gesetzlichen Anforderungen an Vollständigkeit, Verständlichkeit und Vergleichbarkeit entspricht. Damit liegen die Probleme von Produktinformationsblättern für Geldanlageprodukte auf der Hand: Zum einen sind diese noch häufig formal unvollständig bzw. unrichtig und für Verbraucher aufgrund von Fachbegriffen und komplizierten Satzkonstruktionen schwer zu verstehen. Zum anderen besteht bei der Ausgestaltung der Produktinformationsblätter hinsichtlich der Detailtiefe der Informationen und deren Transparenz größte Heterogenität. Dies erschwert für den Verbraucher die Vergleichbarkeit innerhalb oder über Produktgruppen hinweg. Die Evaluation spricht daher insbesondere bei der Vollständigkeit, Verständlichkeit und Vergleichbarkeit konkreten Handlungsbedarf aus.

Wohl vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen und der identifizierten Probleme aus dem Bereich der Geldanlagen wurde die gestalterische Vielfalt zugunsten der Vergleichbarkeit reduziert. Umfang und die inhaltliche Aufbereitung werden durch Muster-Vorgaben definiert.

⁶⁴ Vgl. Haupt und Sesselmeier (2012).

Aufgrund der Vielzahl von Anbietern und Angeboten werden Verbraucher auch trotz der angebotenen Muster-Produktinformationsblätter noch erheblichen Zeit- und Beratungsbedarf haben, um tatsächlich das auf die jeweilige Lebenssituation zugeschnittene Produkt zu identifizieren.

10. Fazit

Mit dem Rentenreformpaket will die Bundesregierung vermeintliche Schwachstellen im deutschen Alterssicherungssystem ausbessern. Diese Schwachstellen werden insbesondere in einer drohenden Altersarmut, in der zu geringen Erwerbstätigkeit von Älteren, insbesondere von Frührentnern, in einer nicht ausreichenden Absicherung von Selbständigen, in einer zu geringen Finanzausstattung der Rentenversicherung für Reha-Leistungen und hinsichtlich der Verbraucherfreundlichkeit von Riester-Renten gesehen.

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 aufgrund der Durchbrechung des Prinzips der Teilhabeäquivalenz 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 Eintritts bzw. Verbleibs im Arbeitsmarkt. Es wird mit der Zuschussrente neben der Grundsicherung im Alter ein zweites Fürsorgesystem aufgebaut, das anderen Regeln folgt (z.B. zur Einkommensanrechnung). Mit der von uns 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.

Die Erhöhung der Zurechnungszeit für **Erwerbsminderungsrentner** und die Möglichkeit, die letzten vier Jahre vor der Erwerbsminderung bei der Rentenberechnung nicht zu berücksichtigen ist dagegen zu begrüßen, da Erwerbsminderungsrentner zu den Altersarmutsrisikogruppen zählen und sie selbst aus eigener Kraft bzw. eigener Erwerbstätigkeit ihre finanzielle Situation kaum mehr verbessern können.

Die **Kombirente** soll die Erwerbsbeteiligung von Frührentnern erhöhen und den gleitenden Übergang in den Ruhestand fördern, in dem die Hinzuverdienstgrenzen für Frührentner erhöht werden. Grundsätzlich ist die Abschaffung der bisherigen Teilrentenregelung überfällig. Durch die Kombirente besteht jedoch die Gefahr, dass Frühverrentungsanreize gesetzt

werden. Die von uns vorgeschlagene „Flexible Teilrente“ würde diesen Nachteil weitgehend vermeiden.

Die **Erhöhung des Reha-Budgets** ist in Anbetracht der Tatsache angebracht, dass in den nächsten Jahren die geburtenstarken Jahrgänge der 1960er Jahre ins „Reha-Alter“ kommen. Durch Reha-Leistungen kann Erwerbsunfähigkeit vermieden oder Erwerbsfähigkeit wieder hergestellt werden. Dies wirkt sich positiv auf der Beitragsseite und in geringeren Rentenausgaben aus. Problematisch ist jedoch die Tatsache, dass die Erhöhung des Budgets erst ab 2017 erfolgen soll.

Die tatsächliche Ausgestaltung der **obligatorischen Altersvorsorge Selbständiger** ist noch unklar. Ein Wahlrecht zwischen einer Versicherungspflicht bei privaten Anbietern und einer Versicherungspflicht in der Rentenversicherung birgt die Gefahr, dass es zu Selektionseffekten zum Nachteil der Rentenversicherung kommt.

Die Einführung von Muster-Produktinformationsblättern kann den Markt für **Riester-Renten** transparenter machen. Individuelle Produktinformationsblätter erhöhen den Informationsstand des Einzelnen und können die Entscheidungsfindung erleichtern. Die Deckelung der Wechselkosten sowie eine höhere Kostentransparenz können die Akzeptanz der Riester-Rente erhöhen. Aber auch hier wird es auf die konkrete Umsetzung ankommen. Sind beispielsweise die Muster-Produktinformationsblätter nicht an einer zentralen Stelle verfügbar ist hinsichtlich der Transparenz wenig gewonnen.

Literatur

- Börsch-Supan, A.; Schnabel, R.; Kohnz, S. und Mastrobuoni, G. (2004): Micro-Modeling of Retirement Decisions in Germany, in: Gruber, J. und Wise, D. A. (Hrsg.): Social Security Programs and Retirement around the World: Micro-Estimation, Chicago, S. 285-343.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF): Diskussionsentwurf zur Einführung eines Produktinformationsblatts für zertifizierte Altersvorsorge- und Basisrentenverträge, Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2012a): Referentenentwurf – Entwurf eines Gesetzes zur Anerkennung der Lebensleistung in der Rentenversicherung (RV-Lebensleistungsanerkennungsgesetz), Bearbeitungsstand 22. März 2012, Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2012b): Das Rentenpaket, Informationen für die Presse, Bearbeitungsstand 22. März 2012, Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2011): Rentenversicherungsbericht 2011, Bundestagsdrucksache 17/7770, Berlin.

- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) (2012): Rentenpaket darf Beitragssatzziele nicht gefährden – Stellungnahme zum Referentenentwurf eines „Gesetzes zur Anerkennung der Lebensleistung in der Rentenversicherung“ (RV-Lebensleistungsanerkennungsgesetz), 13. April 2012, Berlin.
- Coppola, M. und Gasche, M. (2011): Riester-Förderung – Mangelnde Information als Verbreitungshemmnis, Wirtschaftsdienst, 91. Jahrgang, Heft 11, S. 792 -799.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) (2012): Referentenentwurf für ein RV-Lebensleistungsanerkennungsgesetz – Darstellung der Vorschläge und erste Bewertung des DGB, DGB Bundesvorstand, Abteilung Sozialpolitik, 22. März 2012, Berlin.
- Deutsche Rentenversicherung Bund (2011): Reha Bericht Update 2011, Berlin.
- Gasche, M. (2012a): Freiwillige Zusatzbeiträge als sechster Durchführungsweg der betrieblichen Altersvorsorge? Eine Randnotiz zum Lebensleistungsanerkennungsgesetz, MEA Discussion Paper 255-12, Munich Center for the Economics of Aging (MEA) am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München.
- Gasche, M. (2012b): Alte und neue Wege zur Berechnung der Rentenabschläge, MEA Discussion Paper 252-12, Munich Center for the Economics of Aging (MEA) am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München.
- Gasche, M. (2009): Implizite und explizite Lohnsteuerbelastung in Deutschland, Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, 60. Jahrgang, Heft 2, S. 138-167.
- Gasche, M. und Krolage, C. (2012): Gleitender Übergang in den Ruhestand durch Flexibilisierung der Teilrente, Sozialer Fortschritt, erscheint demnächst.
- Gasche, M. und Krolage, C. (2011): Gleitender Übergang in die Rente durch Flexibilisierung der Teilrente, MEA Discussion Paper 243-11, Mannheim Research Institute for the Economics of Aging (MEA) an der Universität Mannheim, Mannheim.
- Gruber, J. und Wise, D. A. (Hrsg.) (2004): Social Security Programs and Retirement around the World: Micro-Estimation, Chicago.
- Habschick, M.; Gaedeke, O.; Lausberg, E.; Eibisch, M. und Evers, J. (2012): Evaluation von Produktinformationsblättern für Geldanlageprodukte, Studie im Auftrag der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung für das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Hamburg/Köln.
- Haupt, M. und Sesselmeier, W. (2012): Altersvorsorgeinformationen in Schweden, Deutsche Rentenversicherung, erscheint demnächst.
- Nürnberger, I. und Neumann, D. (2012): Was das RV-Lebensleistungsanerkennungsgesetz bringt, Soziale Sicherheit, 61. Jahrgang, Heft 4, S. 135-143.

- Pensionsmyndigheten (2012): Fondkatalogen 2012 för din premiepension, URL: <http://secure.pensionsmyndigheten.se/download/18.4d9316841361c390b2d8000256/AA000001.pdf>, Stand 19. Mai 2012.
- Rausch, J.; Holthausen, A. und Wilke, C. B. (2012): MEA-Pensim 2.0: Weiterentwicklung eines Rentensimulationsmodells, Konzeption und ausgewählte Anwendungen, MEA Discussion Paper 254-12, Munich Center for the Economics of Aging (MEA) am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München.
- Sozialbeirat (2011): Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2011, Bundestagsdrucksache 17/7770, Berlin, S. 73-87.
- Strengmann-Kuhn, W. (2012): Bewertung Zuschussrente/ Rentenpaket des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, URL: <http://www.strengmann-kuhn.de/2012/04/10/3656/>, Stand 9. April 2012.
- Tiffe, A.; Feigl, M.; Fritze, J.; Götz, V.; Grunert, C.; Jaroszek, L. und Rohn, I. (2012): Ausgestaltung eines Produktinformationsblatts für zertifizierte Altersvorsorge- und Basisrentenverträge, Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Hamburg.

Anhang

Berechnung der Zuschussentgeltpunkte

Die durchschnittlichen Zuschussentgeltpunkte je Beitragsjahr $DZEP$ ergeben sich – unter der Annahme, dass die 1-EP-Grenze keine bindende Wirkung entfaltet⁶⁵ – aus folgendem Zusammenhang:

$$(1) \quad DEP \cdot T + DZEP \cdot T \leq 31 \quad \text{bzw.}$$

$$EP + ZEP \leq 31$$

mit DEP als die durchschnittlich mit Beiträgen je Jahr erworbenen Entgeltpunkte ($DEP=EP/T$), T als die Anzahl der Beitragsjahre, EP als die Gesamtzahl der mit Beiträgen erworbenen Entgeltpunkte und ZEP als die Gesamtzahl der Zuschussentgeltpunkte.

Solange die Entgeltpunktsumme $GEP=EP+ZEP$ kleiner als 31 ist, werden die durchschnittlichen Zuschussentgeltpunkte je Jahr ermittelt, indem die durchschnittlich durch Beiträge erworbenen Entgeltpunkte verdoppelt werden. Es gilt also: $DZEP=DEP$. $DZEP$ ist dann maximal, wenn $GEP=31$ gilt. Die maximalen Zuschuss-EP je Jahr errechnen sich als:

$$DZEP^* = \frac{1}{2} \cdot \frac{31}{T}.$$

⁶⁵ Dies ist nach der Übergangszeit in Westdeutschland der Fall.

Der kritische Wert an durch Beiträgen erworbenen Durchschnittsentgeltpunkten $DEP1^*$, bei dem die Zuschussrente maximal ist, ist entsprechend:

$$DEP1^* = \frac{1}{2} \cdot \frac{31}{T}.$$

Die dazugehörige durch Beiträge erworbene Entgeltpunktzahl EP^* ergibt sich aus

$$EP^* = 31 - ZEP^*.$$

Da $DEP1^* = DZEP^*$ ist, gilt auch $EP^* = ZEP^*$. Somit ist

$$EP^* = 31/2.$$

und deshalb unabhängig von DEP .

Gehen die Durchschnittsentgeltpunkte über DEP^* bzw. die Gesamtentgeltpunktzahl über EP^* hinaus, werden die Zuschussentgeltpunkte $DZEP$ abgeschmolzen und berechnen sich aus Gleichung (1):

$$DZEP = \frac{31}{T} - DEP = \frac{31 - EP}{T}.$$

Der zweite kritische Wert, bei dem die Zuschussentgeltpunkte abgeschmolzen sind, also $DZEP=0$ ist, liegt entsprechend bei:

$$DEP2^* = \frac{31}{T}.$$

Berechnung der Bonusentgeltpunkte

Für die Bonusrente gilt.

$$EP + BEP \leq 31$$

mit BEP als Gesamtzahl an Bonusentgeltpunkten. Bonusentgeltpunkte bEP werden je Beitragsjahr zugeteilt, das über eine Mindestbeitragszeit M hinausgeht, so dass sich für die Gesamtzahl an Bonusentgeltpunkten ergibt:

$$BEP = bEP \cdot (T - M).$$

Die durch Beiträge erworbene Gesamtentgeltpunktzahl, bei der die 31-Entgeltpunkt-Grenze bindend ist, ergibt sich als:

$$EP^* = 31 - bEP \cdot (T - M).$$

Die Beitragszeit, ab der die 31-Entgeltpunkt-Grenze bindend ist, errechnet sich als:

$$T^* = \frac{31 + bEP \cdot M}{DEP + bEP}.$$

Über EP^* bzw. T^* hinaus werden die Bonusentgeltpunkte abgeschmolzen. Sie ergeben sich dann aus:

$$bEP = \frac{31 - EP}{T - M} = \frac{31 - T \cdot DEP}{T - M}.$$

Bei $EP=31$ sind die Bonusentgeltpunkte null ($bEP=0$). Dies ist nach T^{**} Beitragsjahren der Fall:

$$T^{**} = \frac{31}{DEP}.$$

Im Bereich zwischen T^* und T^{**} sind die Beschäftigungsanreize der Bonusrente negativ. Sowohl das zeitliche Auftreten dieses, also nach wie vielen Beitragsjahren, als auch die Breite dieses Bereichs hängt von der durchschnittlich mit Beiträgen erworbenen Entgeltpunktzahl DEP ab. Je geringer DEP ist, desto größer sind T^* und T^{**} und desto weiter ist der Bereich auf der Beitragszeitachse nach rechts verschoben. Je höher DEP ist, desto früher tritt der Bereich auf. Er ist umso breiter, je größer DEP ist.⁶⁶

⁶⁶ Man kann zeigen dass die Ableitung von $\Delta T = T^{**} - T^*$ nach DEP positiv ist.