

Fichte, Damian

Research Report

Zuschussrente: Nachteilig und teuer

KBI kompakt, No. 7

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Fichte, Damian (2012) : Zuschussrente: Nachteilig und teuer, KBI kompakt, No. 7, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/60453>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Zuschussrente – nachteilig und teuer

von Damian Fichte

Die Bundesregierung beabsichtigt, ab 2013 eine sogenannte Zuschussrente einzuführen. Sie soll Rentnern zugutekommen, die während der Erwerbsphase ein unterdurchschnittliches Einkommen erzielten und damit trotz langjähriger Beitragszahlungen nur einen geringen Rentenanspruch in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) erworben haben. Anspruchsberechtigt sollen Rentner sein, die 45 Versicherungsjahre nachweisen können, zu denen bspw. auch beitragsfreie Zeiten der Ausbildung oder der Arbeitslosigkeit zählen, wovon jedoch 35 Jahre Beitragszeiten aus Beschäftigung, Kindererziehung oder Pflege sein müssen. In den ersten zehn Jahren nach Einführung der Zuschussrente sollen übergangsweise 40 Versicherungs- und 30 Beitragsjahre ausreichen. Ab 2019 ist weitere Voraussetzung, dass mindestens fünf Jahre zusätzlicher privater Altersvorsorge nachgewiesen werden.

Entscheidend für den Erhalt der Zuschussrente ist die Höhe der erworbenen Rentenansprüche. Die Zuschussrente soll konkret an den erworbenen Entgeltpunkten des Versicherten, die zur Ermittlung des Rentenanspruchs maßgeblich sind, ansetzen. Genau einen Entgeltpunkt erwerben Versicherte, wenn sie in einem Jahr exakt das Durchschnittseinkommen erzielen und darauf den Rentenversicherungsbeitrag zahlen. Die Zuschussrente soll denjenigen Rentnern gewährt werden, deren durchschnittlicher Entgeltpunktwert unter 1 liegt, die also während der Erwerbsphase ein unterdurchschnittliches Einkommen erzielten. Ihre Entgeltpunkte sollen künftig verdoppelt werden – allerdings nur auf höchstens einen vollen Entgeltpunkt pro Jahr und in der Summe auf höchstens 31 Entgeltpunkte. Berücksichtigt werden sollen nur Verdienste bzw. Entgeltpunkte ab dem Jahr 1992. Bei einem aktuellen Rentenwert (pro Entgeltpunkt in den alten Bundesländern) von 27,47 Euro ergeben 31 Entgeltpunkte einen Rentenanspruch von derzeit rund 850 Euro. Auf diesen Höchstbetrag sollen also niedrige Rentenansprüche aufgestockt werden.

Vor der Gewährung der Zuschussrente erfolgt zudem eine Bedürftigkeitsprüfung, indem alle anderen Einkünfte des Rentners und ggf. seines Partners ermittelt und auf die Zuschussrente angerechnet werden. Dadurch soll verhindert werden, dass Rentner mit hohen Nebeneinkommen von der Subvention profitieren. Einkünfte aus betrieblicher und staatlich geförderter Altersvorsorge („Riester-Rente“ und „Rürup-Rente“) sollen allerdings anrechnungsfrei bleiben.

Die Bundesregierung rechnet im Einführungsjahr 2013 mit 50.000 Leistungsberechtigten. Bis 2030 soll diese Anzahl auf 1,4 Mio. steigen. Die Ausgaben sollen im Jahr 2013 bei 90 Mio. Euro liegen und bis 2030 auf 3,4 Mrd. Euro jährlich ansteigen.

Zielsetzung

Die Bundesregierung will mit der Zuschussrente verhindern, dass Personen, die jahrzehntelang erwerbstätig waren, jedoch ein niedriges Einkommen erzielt haben, im Alter Grundsicherungsleistungen beziehen müssen. Nach Ansicht der Bundesregierung sollen daher Versicherte, die regelmäßig Beiträge in die GRV eingezahlt haben und zudem zusätzlich privat vorgesorgt haben, einen höheren Rentenanspruch erwerben, als Personen, die weitgehend erwerbslos waren bzw. nicht ergänzend vorgesorgt haben.

Es darf nicht verkannt werden, dass das bestehende Alterssicherungssystem bei einigen Versicherten eine gefühlte Ungleichbehandlung hervorrufen kann. Denn Personen, die lückenlos erwerbstätig waren, jedoch ein geringes Einkommen erzielt haben, erwerben einen Rentenanspruch, der in manchen Fällen unter dem Grundsicherungsniveau liegt. Sie sind damit trotz jahrzehntelanger Erwerbstätigkeit mit Personen gleichgestellt, die kaum oder gar nicht erwerbstätig waren. Doch wie im Folgenden erläutert wird, ist die Zuschussrente kein geeignetes Instrument, diese Gerechtigkeitslücke zu schließen.

Mängel und Nachteile

Die Bundesregierung klassifiziert die Zuschussrente irreführend als eine Versicherungsleistung. Bei der Zuschussrente handelt es sich jedoch um eine *versicherungsfremde Leistung*, weil sie sich nicht an der in der GRV geltenden Teilhabeäquivalenz orientiert.¹ Die Teilhabeäquivalenz gewährleistet, dass ein höheres Einkommen und damit eine höhere Beitragsleistung während der Erwerbsphase zu einem höheren Anspruch auf Teilhabe am laufenden Beitragsaufkommen in der Ruhestandsphase führt als ein niedrigeres Einkommen und damit eine niedrigere Beitragsleistung. Die Zuschussrente würde diese Teilhabeäquivalenz im Bereich von Rentenansprüchen bis 850 Euro/Monat außer Kraft setzen. In diesem Bereich würden die Renten nämlich weitgehend nivelliert, sodass die endgültige Rentenhöhe nicht mehr nach der Höhe der vorausgegangenen Beitragszahlung bzw. des vorherigen Einkommens bemessen würde.² Darüber hinaus hat die Zuschussrente aufgrund der beabsichtigten Bedürftigkeitsprüfung den Charakter einer Fürsorge- bzw. Grundsicherungsleistung. Aus diesen Gründen ist sie nicht als eine Versicherungsleistung, sondern eben als eine versicherungsfremde Leistung der GRV zu klassifizieren. Falls sie so eingeführt wird, dürfte sie nicht aus Beitragsmitteln, sondern sachgerecht aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Bundes finanziert werden.

Die Zuschussrente droht zu *neuen Ungleichbehandlungen und Ungerechtigkeiten* in der GRV zu führen. Die bereits skizzierte Verwässerung der Beitrags-Leistungs-Äquivalenz könnte bei Versichertengruppen auf Widerstand stoßen, die von den neuen Regelungen nicht profitieren und sich deshalb benachteiligt fühlen. Vor allem im Bereich der Renten um 850 Euro/Monat würden Versicherte benachteiligt, die höhere Beiträge aus einem höheren Einkommen an die GRV entrichtet haben, da sie mit Versicherten gleichgestellt würden, die niedrigere Beiträge

¹ Zu versicherungsfremden Leistungen in der GRV siehe ausführlich *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung und ihre sachgerechte Finanzierung, Schriftenreihe, Heft Nr. 107, Berlin 2011.

² Durch die Aufstockung würde nämlich bspw. ein Rentner, der mit einer höheren Beitragsleistung einen mtl. Rentenanspruch von 800 Euro erworben hat, einem Rentner gleichgestellt, der mit einer geringeren Beitragsleistung einen Rentenanspruch von 500 Euro erworben hat. Die vorangegangenen Beitragsleistungen würden für die endgültige Rentenhöhe damit keine Rolle spielen.

aus einem niedrigeren Einkommen gezahlt haben. Ihre eigenen höheren Beitragsleistungen wären nämlich im Ergebnis ähnlich viel wert wie die Beitragszahlungen von Versicherten mit einem deutlich geringeren selbst erworbenen Rentenanspruch. Dies dürfte den Betroffenen ungerecht erscheinen.³ Schließlich würden Versicherte ungleich gestellt, die im gleichen Maße in der Kindererziehung und Angehörigenpflege tätig waren. Diejenigen Versicherten, die über diese Zeiten hinaus während der Erwerbsphase ein höheres Einkommen erzielt und deshalb höhere Rentenansprüche als 850 Euro/Monat erworben haben, würden von der geplanten Aufwertung der Kinderberücksichtigungs- und Pflegezeiten nämlich nicht profitieren.

Problematisch ist des Weiteren die drohende *Ungleichbehandlung alternativer Altersvorsorgeformen* beim Zugang zur Zuschussrente. Denn während der Nachweis einer betrieblichen oder einer staatlich geförderten Altersversorgung zum Erhalt einer Zuschussrente berechtigen soll, gilt dies für andere Altersversorgungsformen offenbar nicht. Diese Ungleichbehandlung würde auch bei der Einkommensanrechnung entstehen, denn auch hier sollen lediglich die betriebliche und staatlich geförderte Altersversorgung als rentenunschädlich gelten. Infolgedessen drohen Ungleichbehandlungen von Rentnern, die in gleichem Umfang, aber auf unterschiedliche Weise zusätzlich für das Alter vorgesorgt haben.

Die Zuschussrente birgt zudem die Gefahr von *Mitnahmeeffekten bzw. Sickerverlusten*. Zwar sollen Einkommen des Rentners und ggf. seines Partner bei der Gewährung der Zuschussrente berücksichtigt werden, damit die Subvention den tatsächlich Bedürftigen zukommt. Da jedoch das Vermögen des Haushalts offenbar außer Acht bleiben soll, wird nicht die gesamte wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Berechtigten erfasst. Die geplante Bedürftigkeitsprüfung ist daher lückenhaft. Dies kann dazu führen, dass die Zuschussrente nicht nur bedürftigen, sondern auch vermögenden Haushalten zugutekommen würde, was aus sozialpolitischen Erwägungen unvertretbar ist.

Mit der Zuschussrente würden der GRV *zusätzliche Lasten* auferlegt. Bis zum Jahr 2030 rechnet die Bundesregierung mit jährlichen Mehrausgaben in Höhe von 3,4 Mrd. Euro.⁴ Demgegenüber stehen jedoch Einsparungen beim Bund infolge der dann geringeren Inanspruchnahme der Grundsicherung im Alter. Insoweit würden künftige Lasten vom Bund auf die GRV verschoben. Die drohenden Mehrausgaben in der GRV mindern das Potenzial für kurz- bis mittelfristige Beitragssenkungen und üben langfristig zusätzlichen Druck auf den Beitragsatz aus. Künftigen Generationen würden somit neue Lasten auferlegt, die die ohnehin infolge der demografischen Entwicklung erwarteten Lasten zusätzlich erhöhen würden.

³ Siehe bereits Beispiel in Fn 2. Man denke zudem an einen Rentner mit einem mtl. Rentenanspruch von 860 Euro. Dieser hat grundsätzlich doppelt so viel in die GRV eingezahlt wie ein Rentner mit einem mtl. Rentenanspruch von 430 Euro. Trotzdem sollen beide durch die Zuschussrente nahezu gleichgestellt werden.

⁴ Unklar ist, ob in diesem Betrag mögliche zusätzliche Ausgaben für die Förderung der privaten Altersvorsorge („Riester-Rente“) sowie zusätzliche Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge, die von der GRV grundsätzlich auf das erhöhte Alterseinkommen zu zahlen wären, enthalten sind. Sollte dies nicht der Fall sein, würden die potenziellen Lasten für den Staat sogar noch höher ausfallen. Zudem dürften die Verwaltungskosten der GRV steigen, da sie für die Gewährung der Zuschussrente und vor allem für aufwendige Bedürftigkeitsprüfungen zuständig sein soll.

Alternativen

Aufgrund der skizzierten Nachteile sollte auf die Einführung der Zuschussrente verzichtet werden. Soll die mutmaßliche Gerechtigkeitslücke bei der Altersversorgung von erwerbstätigen und nicht erwerbstätigen Personen beseitigt werden, sollten effizientere Instrumente geprüft werden. Als eine Lösung käme zwar eine staatliche Grundrente für alle Versicherten infrage, jedoch erscheint sie politisch kaum durchsetzbar. Ein anderer Ansatz bestünde in der teilweisen Freistellung der gesetzlichen Rente bei der Anrechnung auf die Grundsicherung im Alter.⁵ Würde die Rente nicht – wie es derzeit der Fall ist – vollständig auf die Grundsicherung angerechnet, sondern bliebe sie teilweise anrechnungsfrei, würde das Alterseinkommen derjenigen Rentner, die in die GRV eingezahlt haben, höher ausfallen als die Grundsicherungsleistungen für Erwerbslose. Bei einer solchen Lösung wäre eine sachgerechte Finanzierung automatisch sichergestellt, da Grundsicherungsleistungen aus Steuermitteln finanziert werden.

Herausgeber:

Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V.

Französische Straße 9-12, 10117 Berlin

Tel: 030 / 25 93 96 32, Fax: -13

E-Mail: kbi@steuerzahler.de, Web: www.karl-braeuer-institut.de

⁵ Vgl. *H. Cischinsky* und *J. Kirchner*, Die Zuschussrente: Eine falsche Therapie bei richtiger Diagnosestellung, in: *Wirtschaftsdienst*, 91. Jahrgang, Heft 12/2011, S. 849 ff.