

stufenloses Hineinwachsen in längere Arbeitszeiten und damit auch in stabilere und ertragreichere Erwerbsformen.

### Dringender Reformbedarf

Minijobs haben durch den Wandel gesellschaftlicher Rollen- und Leitbilder an Legitimation verloren. Sie werden im deutschen Wohlfahrtsstaat zunehmend zu einem Fremdkörper, da die Politik durch den Ausbau der Kinderbetreuung und der Ganztagschulen, die Einführung der Elternzeit mit erweiterten Arbeitszeioptionen und vielen anderen Maßnahmen der Gleichstellungspolitik versucht, die Beschäftigungs- und Arbeitszeioptionen von Personen im Haupterwerbsalter mit familiären Verpflichtungen zu erweitern. Damit soll verhindert werden, dass – wie im klassischen Zuverdiener-Modell – vor allem Frauen mit Sorgeverpflichtungen in marginale Beschäftigung mit negativen Auswirkungen auf den gesamten Erwerbsverlauf abgedrängt werden. Die Abschaffung der Sonderregelungen für Minijobs wird auch von einer zunehmenden Zahl von anderen Akteur\_innen – darunter z.B. der Sachverständigenrat für Wirtschaft, der 68. Deutsche Juristentag, der Deutsche Frauenrat, die Bertelsmann-Stiftung, das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung und der Deutsche Gewerkschaftsbund seit Jahren gefordert. In den politischen Parteien werden Minijobs zwar teils ebenfalls kritisch gesehen. Gleichzeitig ist der Mut, dieses Thema anzugehen, aber eher begrenzt – was u.a. auch mit den Erfahrungen im Zuge früherer Reformen der geringfügigen Beschäftigung zusammenhängt. So wurde z.B. die im Jahr 1999 eingeführte Abgabepflicht für Minijobs als Nebenjobs u.a. aufgrund massiven Drucks und Lobbyarbeit mehrerer Branchen bereits im Jahr 2003 wieder abgeschafft.

### Ansatzpunkte zur Auflösung politischer Blockaden

Um bestehende Widerstände zu überwinden, sollte eine grundlegende Reform der geringfügigen Beschäftigung durch eine breit angelegte Aufklärungskampagne für Beschäftigte und Unternehmen vorbereitet und flankiert werden. Diese müsste zum einen deutlich machen, dass Minijobs für die Beschäftigten meist keineswegs „ein gutes Geschäft“ sind, sondern oftmals eher eine Falle, aus der man nur noch schwierig herauskommt. Zum anderen sollten Arbeitgeber

verpflichtet werden, alle geringfügig Beschäftigten über ihre Rechte aufzuklären. Selbst bei einer völligen Abschaffung der Geringfügigkeitsgrenze kann es zu Benachteiligungen marginal Teilzeitbeschäftigter kommen, so dass diese Empfehlung auch dann aktuell bleibt. Reformen der geringfügigen Beschäftigung sind ein vermintes Terrain. Die Debatten und Reaktionen auf frühere Reformen haben die Bereitschaft und den Mut der Politik, wirksame Maßnahmen zur Eindämmung der geringfügigen Beschäftigung zu konzipieren und umzusetzen, nachhaltig gedämpft. Um den Handlungsraum für die Politik wieder zu öffnen, könnten nach unserer Einschätzung zeitlich befristete Übergangsregelungen dazu beitragen, die Akzeptanz der Abschaffung von Minijobs zu erhöhen. Zum einen könnte die Idee einer erweiterten Gleitzone aufgegriffen werden.<sup>3</sup> In dieser Gleitzone bis zu einem monatlichen Verdienst von 850 Euro würden die Arbeitgeber im unteren Einkommensbereich einen deutlich höheren Anteil an den gesamten Sozialabgaben tragen müssen, wobei sich die finanzielle Beteiligung der Beschäftigten mit steigendem Monatsverdienst sukzessive erhöht. Damit würden die Anreize für die Unternehmen erhöht, längere Arbeitszeiten anzubieten, was den Präferenzen der Minijobber\_innen entspricht und Übergänge in ertragreichere Beschäftigung erleichtert. Zum anderen könnte auch ein Bestandsschutz für bereits bestehende geringfügige Beschäftigungsverhältnisse vorgesehen werden. Damit gäbe es zunächst keine „Verlierer\_innen“ im Lager der aktuell geringfügig Beschäftigten und ihrer Familien. Beschäftigte und Unternehmen könnten schrittweise in neue Erwerbsmuster und Personalstrategien hineinwachsen. Die hohe Fluktuation bei der geringfügigen Beschäftigung würde die Zahl der Minijobs schnell zurückgehen lassen. Minijobber\_innen, die sich langfristig auf diesen Zuverdienst im Haupt- oder Nebenjob eingerichtet haben, blieben hingegen zunächst „geschützt“, während neue Verträge den veränderten Regeln folgen müssten.<sup>4</sup>

- 3 Weinkopf, Claudia: Minijobs – politisch-strategische Handlungsoptionen. Expertise im Rahmen des Projektes „Gesellschaftliche Wertschätzung von Dienstleistungen steigern! Dienstleistungsqualität – Arbeitsqualität – Zeitinnovationen“, Berlin 2011.
- 4 Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia: Gleichstellung marginaler Beschäftigung – Vorschlag zur Reform der Minijobs. Expertise für die Sachverständigenkommission Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Berlin 2017.

DOI: 10.5771/1866-377X-2017-3-128

## Alterssicherung aus Gleichstellungssicht

Prof. Dr. Ute Klammer

geschäftsführende Direktorin des Instituts Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen

Die Höhe der Renten von Frauen und Männern in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) differiert nach wie vor beträchtlich: so erzielten Rentnerinnen Ende 2015 im Durchschnitt in den alten Bundesländern um 46 Prozent, in den neuen Bundesländern um 22 Prozent niedrigere eigenständige Versichertenrenten als

Rentner.<sup>1</sup> Wird dieser so genannte „Gender Pension Gap“ über die verschiedenen Säulen der Alterssicherung hinweg betrachtet, so beläuft er sich in Westdeutschland sogar auf 58 Prozent, in Ostdeutschland auf 28 Prozent.<sup>2</sup> Auch wenn die Anrechnung von

- 1 Deutsche Rentenversicherung Bund: Rentenversicherung in Zeitreihen 2016, Berlin, S. 35 f.
- 2 Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2016 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht 2016), Berlin 2016.

Fürsorgezeiten (Kindererziehung, Pflege) im Laufe der Zeit wiederholt verbessert wurde, bietet das Rentensystem aufgrund seiner starken Orientierung am vorherigen (versicherten) Erwerbseinkommen immer noch keinen „Lohn für Lebensleistung“. Familiäre Erwerbspausen, Teilzeitarbeit, niedrige Löhne in frauentypischen Berufen und eine ausgebliebene berufliche Karriereentwicklung von Frauen – Ausdruck institutioneller und struktureller Rahmenbedingungen, aber auch gemeinschaftlich in der Partnerschaft getroffener Entscheidungen – führen als „Lebensbilanz“ im Rentenalter zu deutlich niedrigeren eigenständigen Rentenansprüchen von Frauen. Zwar kann dies gegenwärtig häufig noch im Ehe- und Haushaltszusammenhang aufgefangen werden – niedrige eigenständige Altersrenten lassen keinen direkten Rückschluss auf die Bedürftigkeit der Person zu. Der Preis hierfür ist jedoch eine Verweisung auf den männlichen Partner, die durch die Ausgestaltung der Hinterbliebenenrenten bis über seinen Tod hinaus geht und eigene Verwirklichungschancen einengen kann. Für die Zukunft zeichnen sich ambivalente Entwicklungen ab. Werden sich der Trend zu kürzeren Arbeitszeiten, die hohen Frauenanteile in Minijobs, die niedrigen Löhne in frauendominierten Berufen, das allgemeine Absinken des Rentenniveau wie auch die geringere Bindungskraft der Ehe eher negativ auf die Alterssicherung von Frauen auswirken, so dürften sich auf der anderen Seite die gestiegene Frauenerwerbsbeteiligung, die Verkürzung von Erwerbsunterbrechungen, der verbesserte Ausbildungsstand von Frauen, höhere Karrierepositionen, der gesetzliche Mindestlohn, die Aufwertung weiblich konnotierter Tätigkeiten, aber auch die verbesserte Anrechnung von Fürsorgezeiten eher positiv auf die Rentenansprüche von Frauen auswirken. Insgesamt ist allerdings abzusehen, dass es aufgrund der Zunahme von ertragsschwachen und nicht versicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen und Erwerbsphasen sowie neuer Formen von Selbstständigkeit, aber auch durch veränderte Familienstrukturen sowie nicht zuletzt durch Leistungskürzungen in der GRV für Frauen und Männer zunehmend schwierig wird, im bestehenden System einen Rentenanspruch oberhalb der bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherung im Alter zu erreichen. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Sachverständigenkommission im Gutachten zum Zweiten Gleichstellungsbericht eine Reihe teils grundsätzlicher Reformmaßnahmen für den Bereich der Alterssicherung:<sup>3</sup>

### 1. Prävention vor Nachsorge

Das Ziel, eine existenzsichernde Altersvorsorge beider Geschlechter zu ermöglichen, muss vor allem auf dem Arbeitsmarkt verfolgt werden. Daher kommen gleichstellungspolitischen Forderungen, die sich auf die geschlechtergerechte Entlohnung, auf Mindestlöhne, auf den Ausbau langer Teilzeit/kurzer Vollzeit, auf die Abschaffung von Steuer- und Beitragsprivilegien bei Minijobs oder auf die Erleichterung des Wiedereinstiegs nach Sorgearbeitsphasen beziehen, eine zentrale Bedeutung für die Verbesserung der Altersvorsorgefähigkeit von Frauen und für den Abbau des Gender Pension Gap zu. Für das Ziel, Männern wie Frauen den Aufbau armutsvermeidender eigenständiger Rentenansprüche zu ermöglichen, sollte die GRV nach Auffassung der Sachverständigenkommission zu einer universellen Versicherung mit

Mindestsicherungsziel ausgebaut werden. Konsistent wäre ein System, in dem alle Bürger\_innen auf alle Einkommen Beiträge in die GRV einzahlen. Dies schließt z. B. die bisher nicht versicherungspflichtigen Selbstständigen ein, deren Alterssicherung gegenwärtig oft lückenhaft ist. Eine durchgängige Versicherungspflicht kann – unabhängig vom Geschlecht – dazu beitragen, nicht nachhaltige Erwerbsverhältnisse aufzudecken und Defizite beim Aufbau armutsvermeidender Alterssicherungsansprüche dort zu identifizieren, wo sie entstehen. Dem Mindestsicherungsziel der eigenständigen Existenzsicherung im Alter entspricht deshalb eine Mindestbeitragspflicht während der gesamten Erwerbsfähigkeitsphase. Diejenigen Sozialleistungssysteme, die heute die Risiken des Einkommensausfalls wegen Arbeitslosigkeit, Krankheit, Ausbildung, Kindererziehung oder Pflege absichern, sollten gegebenenfalls auch den Mindestbeitrag tragen. Niedrige (Stunden-) Löhne müssten durch die Einführung einer Mindestbemessungsgrundlage für Rentenbeiträge auf Arbeitsentgelt kompensiert werden. Diese Empfehlungen der Sachverständigenkommission beruhen darauf, dass Altersvorsorge eine kontinuierlich über den Lebensverlauf zu leistende individuelle und gesellschaftliche Aufgabe darstellt. Eine durchgängige Versicherungspflicht würde die tatsächlichen „Kosten“ einer Erwerbstätigkeit zum Entstehungszeitraum verdeutlichen und Legitimitätsprobleme beseitigen, die gegenwärtig dadurch entstehen, dass zunehmend Personen mit langen Beitragszeiten und solche, die keine oder kaum Beiträge eingezahlt haben, im Alter gleichermaßen auf die Grundsicherung im Alter verwiesen werden.

### 2. Bessere Honorierung von Pflegearbeit

Die Sachverständigenkommission fordert eine bessere Anrechnung von Pflegezeiten auf den Rentenanspruch, u.a. eine stärker additive Anrechnung von Pflegetätigkeiten bei Kombination mit Erwerbstätigkeit und/oder Rentenbezug. Zudem sollte nicht erwerbsmäßige Pflege auch dann zur Erhöhung von Rentenanwartschaften führen, wenn nicht verwandte Personen, z. B. Nachbarn oder Freunde, gepflegt werden. Schließlich sollten Pflegenden auch für Pflegetätigkeiten nach Erreichen der Altersgrenze noch Rentenanwartschaften auf der Basis ihrer Pflegeaufgaben aufbauen können. Eine erste – vom Gesetzgeber allerdings nicht intendierte – Möglichkeit hierfür bietet das neue „Flexirentengesetz“.<sup>4</sup> Die Empfehlungen basieren auf dem Befund, dass sich bis heute eine deutliche Ungleichbehandlung von Sorgearbeit für Kinder und solcher für Pflegebedürftige zeigt. Für nach 1992 geborene Kinder werden den Eltern (i.d.R. der Mutter) je drei Versicherungsjahre auch additiv zu einer Erwerbsarbeit angerechnet, für früher geborene Kinder inzwischen zwei Jahre („Mütterrente“, seit Juli 2014). Zudem profitieren Mütter in den so genannten Kinderberücksichtigungszeiten bei Ausübung einer Teilzeitarbeit oder einer unterdurchschnittlich bezahlten Tätig-

3 Sachverständigenkommission zum Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung: Erwerbs- und Sorgearbeit gemeinsam neu gestalten, Gutachten für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Berlin 2017, BT-Drs. 18/12840, S. 136 ff.

4 Gesetz zur Flexibilisierung des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand und zur Stärkung von Rehabilitation und Prävention im Erwerbsleben (Flexirentengesetz) v. 8.12.2016, BGBl. 2016 I, S. 59.

keit von einer Aufwertung ihrer Anwartschaften. Im Vergleich zur Bewertung von Kindererziehung werden Pflēgetätigkeiten in wesentlich geringerem Umfang in der GRV berücksichtigt. Seit Einführung der Pflēgeversicherung 1995 wird die nicht-professionelle häusliche Pflēge zwar besser rentenrechtlich abgebildet. Seit Januar 2017, mit Inkrafttreten des Pflēgestärkungsgesetzes II (PSG II) liegt der monatliche Rentenanspruch, der aus einem Jahr Pflēgearbeit erwächst, je nach Pflēgegrad, Pflēgeleistung und Region zwischen 5,18 € und 27,43 €. Die Zahlung von Renten-Pflēgebeiträgen für pflegende Angehörige durch die Pflēgekassen ist allerdings an zahlreiche Voraussetzungen gebunden. Weiterhin werden keine Beiträge für Personen gezahlt, die mehr als 30 Stunden erwerbstätig sind – anders als im Fall der Sorge für (Klein-)Kinder. Die Sachverständigenkommission empfiehlt daher zu prüfen, wie die Anrechnung von Pflēgezeiten so verbessert werden kann, dass eine gleiche gesellschaftliche Wertschätzung für Pflēge und Kindererziehung zum Ausdruck kommt.

### 3. Verlagerung von der abgeleiteten zur eigenständigen Sicherung

Das seit langem diskutierte Ziel, abgeleitete zugunsten eigenständiger Formen der Alterssicherung umzugestalten, bleibt aus Gleichstellungsperspektive unvermindert wichtig. Als einen Beitrag zur Stärkung eigenständiger Rentenansprüche von Frauen empfiehlt die Sachverständigenkommission, ein permanentes Anwartschaftssplitting für in Ehe und Eingetragener Lebenspartnerschaft erworbene Ansprüche als Regelmodell einzuführen. Das Anwartschaftssplitting sollte in Form eines kontinuierlichen Versorgungsausgleichs innerhalb der Ehe oder Eingetragenen Lebenspartnerschaft durchgeführt und nicht auf die GRV beschränkt werden, sondern z. B. auch Betriebsrentenansprüche einbeziehen. Angesichts der Verteilungswirkungen sind Vertrauensschutz- und Übergangsregelungen zu berücksichtigen. Im Gegenzug sollte die Hinterbliebenenrente zurückgefahren werden. Ehepaare können bereits seit Anfang 2002 ein Rentensplitting wählen. Die hierdurch auf eine Person übertragenen Rentenansprüche sind eigenständige Ansprüche, die auch bei einer Wiederheirat oder bei Vorliegen von eigenem (Erwerbs-)Einkommen nicht entfallen. Als freiwillige, kaum bekannte bzw. in bestimmten Konstellationen auch „unattraktive“ Option hat diese Regelung bisher allerdings keine nennenswerte Wirkung entfaltet.

### 4. Nachsorgender sozialer Ausgleich bei niedrigen Rentenansprüchen

Mit der Möglichkeit des abschlagsfreien vorgezogenen Rentenzugangs nach 45 Beitragsjahren wurden Begünstigungen für besonders langjährig Versicherte eingeführt, die von der Beitragsäquivalenz abweichen. Sie stellen Frauen relativ schlechter als Männer, da sie die Zugangsvoraussetzungen für den abschlagsfreien Vorruhestand nur selten erfüllen. Aus gleichstellungspolitischer Perspektive ist eine solche Leistung daher bedenklich. Aus dem gleichen Grund sind alle Vorschläge, bei langjähriger rentenversicherungspflichtiger Erwerbstätigkeit eine „Lebensleistungsrente“ zu garantieren, auf geschlechterdifferenzierte Anreiz- und Verteilungswirkungen hin zu überprüfen.

Elemente des nachsorgenden sozialen Ausgleichs sind in den Augen der Kommission jedoch dann gerechtfertigt und sinnvoll, wenn trotz einer durchgängigen Versicherungspflicht während der Erwerbsphase im Fall besonderer „Störfälle“ die erworbenen Ansprüche im Alter das soziokulturelle Minimum nicht erreichen.

### 5. Verbesserung des Zugangs von Frauen zur betrieblichen und privaten Alterssicherung

Durch die betrieblichen Rentensysteme (BAV) werden die Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern im Alter in Deutschland seit jeher weiter verstärkt, da diese noch stärker als die GRV-Renten an die Dauer der Erwerbsarbeit und die Höhe des Einkommens anknüpfen und zudem auf typische Männerbranchen und größere Betriebe konzentriert sind. Statistiken weisen einen Anstieg des Deckungsgrades der BAV aus: Inzwischen bauen über 50 Prozent der weiblichen und männlichen Beschäftigten im Alter von 25-65 Jahren eine Anwartschaft auf eine betriebliche Zusatzversorgung auf.<sup>5</sup> Diese Steigerung geht allerdings auf Ansprüche zurück, die Beschäftigte durch Entgeltumwandlung selbst aufbauen. Sie gibt zudem keine Auskunft über die voraussichtliche Entwicklung der Anwartschaftshöhe nach Geschlecht. Arbeitgeber in den Arbeitsmarktsegmenten mit hohem Frauenanteil sollten nach Auffassung der Sachverständigenkommission zu einem vermehrten Angebot von Betriebsrenten angeregt werden. Hier sind auch die Tarifparteien zum Handeln aufgefordert. Zudem sollten Frauen darin gestärkt werden, den gesetzlichen Anspruch auf Entgeltumwandlung durchzusetzen. Hierzu bedarf es einer geschlechtersensiblen Information und Ausgestaltung der betrieblichen Altersvorsorge, einer Vereinfachung der schwer zu durchschauenden Vielfalt riesterfähiger Vorsorgeprodukte sowie der Entwicklung von Vorsorge-Basisprodukten, um Zugangshürden zu senken. Das nach Abschluss des Gutachtens verabschiedete „Betriebsrentenstärkungsgesetz“ zielt u.a. darauf ab, entsprechende Hürden für den Aufbau von Betriebsrentensystemen abzubauen. Im Fokus standen hier allerdings mögliche Hürden auf Seiten der *Arbeitgeber*: durch den Übergang auf reine Beitragszusagen tragen die Arbeitnehmer\_innen nun das alleinige Risiko bezüglich der Wertentwicklung ihrer betrieblichen Alterssicherungsansprüche. Es sollten keine Anreize zum Aufbau der betrieblichen Alterssicherung dadurch gesetzt werden, dass weitere Anteile des Erwerbseinkommens (GRV-)beitragsfrei gestellt werden, wenn sie zum Aufbau von Ansprüchen in der zweiten (oder dritten) Säule eingesetzt werden, da in diesem Fall dem Aufbau von oft rein arbeitnehmerfinanzierten Vorsorgeformen verminderte Ansprüche in der paritätisch finanzierten ersten Säule gegenüber stehen. Gegenwärtig gehen die durch eigene Vorsorge erworbenen Ansprüche im Alter wieder verloren, wenn die eigene Rente oder das Haushaltseinkommen nicht reicht, um die Grundsicherungsschwelle zu überspringen. Hier sind durch die Einführung von (moderaten) Freibeträgen zumindest geringfügige Verbesserungen eingeführt worden.

5 Deutsche Rentenversicherung Bund: Rentenversicherung in Zahlen, Berlin 2016, S. 5.

6 Ebd. (Fn. 1).