

Im Schneckentempo voran: Die Rentendebatte aus Frauensicht

JUTTA SCHMITZ-KIEßLER

Mit der 19. Legislaturperiode geht die nunmehr zweite Regierungsamtszeit zu Ende, in deren Rahmen die Rentenpolitik wieder mehr politische Aufmerksamkeit erfahren hat als in den Jahren zuvor. Dieses Interesse ist nicht unbegründet: schließlich sind die Folgen der zur Jahrtausendwende eingeleiteten Reformen, mit denen eine Absenkung des Rentenniveaus eingeleitet wurde, immer deutlicher zu spüren. Die steigende Verbreitung von Altersarmut und zunehmenden Versorgungslücken auch bei der Lebensstandardsicherung mögen hier als Stichworte genügen, um die derzeitige Problemlage zu umreißen. Dass sich vor diesem Hintergrund eine politische Mehrheit gefunden hat, die Leistungsverbesserungen auf den Weg bringt, ist positiv zu bewerten. Mit der Mütterrente II und der Grundrente konnten unter anderem auch zwei Maßnahmen verabschiedet werden, die sich (un)mittelbar an Frauen richten. Doch wie nachhaltig verbessern sie die Lage der „Fraurenrenten“ wirklich?

Fraurenrenten und Gender Pension Gap

Die Probleme der Alterssicherung von Frauen lassen sich kurz skizzieren: Auch wenn deren Reichweite in den letzten Jahren stetig gestiegen ist und mittlerweile nahezu alle Frauen ab 65 Jahren eine Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung beziehen, bleibt deren Höhe weiterhin unterhalb der Rentenleistungen für Männer. Zwar fällt die Einkommensdifferenz zwischen den Geschlechtern individuell unterschiedlich hoch aus, aber verallgemeinert lässt sich festhalten, dass Frauen bei allen Rentenarten (deutlich) hinter den Zahlbeträgen der

Männerrenten zurückliegen. Werden auch die Rentenzahlungen der betrieblichen und privaten Vorsorge mit einbezogen, so vergrößert sich der sogenannte *Gender Pension Gap* (GPG)¹ sogar noch weiter. Aktuell lässt sich der GPG in Westdeutschland auf 48,8 % und in Ostdeutschland auf 20,1 % beziffern.² Das liegt auch daran, dass Frauen in besonderem Maße von der Absenkung des Rentenniveaus und der Teilprivatisierung des Alterssicherungssystems betroffen sind. Sie erwerben deutlich seltener Ansprüche aus der betrieblichen Altersvorsorge (BAV), weil sie häufiger in Branchen und (kleinen) Betrieben arbeiten, in denen die BAV nach wie vor geringer verbreitet ist, und sie beziehen – soweit entsprechende Anwartschaften bestehen – oftmals niedrigere Betriebsrenten. Daher sind sie stärker auf die Einkünfte aus dem gesetzlichen Rentensystem angewiesen und umso mehr von der Niveauabsenkung der gesetzlichen Rentenbewertung betroffen.

Mehr Rente für Mütter

Es ist daher nur folgerichtig, dass eine Verbesserung der Einkommenslage von Frauen im Alter zunächst beim gesetzlichen Rentensystem ansetzen muss. Allerdings zielen die derzeitigen Maßnahmen darauf ab, kleinere Korrekturen vorzunehmen, die insgesamt eher als erste Schritte, aber nicht als großer Wurf bezeichnet werden können.

Dennoch handelt es sich um Leistungsverbesserungen. Eines von zwei in dieser Legislaturperiode verabschiedeten Verbesserungselementen ist die sogenannte Mütterrente. Unter diesem Schlagwort wurde bereits im Juli 2014 die rentenrechtliche Anerkennung von Kinder-

erziehungszeiten verbessert. Seitdem können Rentner*innen für Kinder, die vor dem Jahr 1992 geboren wurden, bei der Rentenberechnung Kindererziehungszeiten rentensteigernd geltend machen. Durch die erneute Revision der Regelung in der aktuellen Legislaturperiode werden für diese Kinder nun einem Elternteil (in der Regel den Müttern) 30 Monate Kindererziehungszeit (2,5 Entgeltpunkte) anstatt zuvor 24 Monate gutgeschrieben. Das entsprach zum Zeitpunkt der Einführung zum 1.1.2019 einer Rentenerhöhung um monatlich 15,35 € (Ost) bzw. 16,02 € (West) pro Kind. Im Einführungsjahr profitierten davon etwa 9,7 Mio. Menschen.

Die Anrechnung von Ausfallzeiten ist im Rentenrecht keineswegs neu. Kindererziehungszeiten werden bereits seit 1986 anerkannt und seit 1992 auch rentensteigernd³ bewertet. Für Kinder, die 1992 oder später geboren wurden, werden dem Rentenkonto aktuell drei Jahre im Durchschnittsverdienst (drei Entgeltpunkte) gutgeschrieben. Dementsprechend ist mit der Mütterrente II nach wie vor keine vollständige Gleichstellung in der rentenrechtlichen Bewertung der Kindererziehung erreicht. Das ist sowohl politisch als auch rentenrechtlich durchaus vertretbar, da es im Zuge von Stichtagsregelungen üblicherweise zu derartigen Unterschieden kommt. Gleichwohl ist die Forderung, mit einer Mütterrente III alle Ungleichheiten vollständig zu bereinigen und für jedes Kind – unabhängig vom Geburtsjahr – einheitlich drei Jahre im Durchschnittsverdienst gut zu schreiben, nachvollziehbar.

Dennoch eignen sich Kindererziehungszeiten grundsätzlich nicht, um zielgerichtet Sicherungslücken zu schließen. Denn sie werden stets ohne Rückgriff auf die Einkommens- und Ver-

1 Der Begriff bezeichnet das Verhältnis der durchschnittlichen persönlichen eigenen Alterssicherungsleistung von Frauen zu der von Männern.

2 Vgl. Hammerschmid, A. / Rowold, C. (2019): Gender Pension Gaps in Europa hängen eindeutiger mit Arbeitsmärkten als mit Rentensystemen zusammen, in: DIW Wochenbericht 25/2019, S. 441.

3 Zunächst mit 75 % des Durchschnittsverdienstes, seit dem Jahr 1998 erfolgte eine stufenweise Anhebung auf 100 % des Durchschnittsentgeltes je Kindererziehungsjahr.

mögenslage (bis zur Beitragsbemessungsgrenze) *allen Eltern* gewährt. Gleichwohl kommt es zu einer (geringfügigen) Rentensteigerung, die vor allem Frauen zugute kam bzw. kommt. Aber die statistischen Effekte der Mütterrente, die das durchschnittliche Renteneintrittsalter der Frauen bereits im Jahr 2014 sprunghaft ansteigen ließ⁴, dürften insgesamt sehr viel stärker ausgefallen sein als die Auswirkungen der Reform auf ihre materielle Versorgungslage. Hinzu kommt, dass die Aufwertung der Kindererziehungszeiten nicht etwa aus Steuermitteln, sondern über die Beiträge der Versicherten finanziert werden. Die Kosten der Mütterrente wirken sich außerdem auch über die Rentenanpassungsformel rentenmindernd auf alle Versicherten aus.

Mehr Rente für langjährig berufstätige Frauen mit geringem Einkommen

Als zweite Maßnahme wurde die Grundrente eingeführt. Allerdings ist der Name der Leistung irreführend, denn es handelt sich weder um eine bedingungslose, noch um eine in der Höhe grundlegend festgelegte Zahlung. Vielmehr kann es durch die Grundrente in Abhängigkeit von der Vorleistung und dem sonstigen Einkommen zu einer individuellen Höherbewertung von ausgewählten Beitragszeiten kommen. Die Grundrente richtet sich an all jene, die langjährig versichert sind und dennoch lediglich Minirenten beziehen – das sind vor allem Frauen. Die Voraussetzungen für den Bezug der Grundrente sind dann erfüllt, wenn mindestens 33 Jahre an Grundrentenzeiten vorliegen und das verbeitragte Einkommen im gesamten Versicherungsleben zwischen 30 und 80 % des Durchschnittseinkommens lag. Zudem findet eine Einkommensprüfung statt, sodass die Grundrente nur all diejenigen erreicht, denen monatlich weniger als 1250 € (Alleinstehende) bzw. 1950 € (Paare) zur Verfügung stehen. Sofern die Bedingungen erfüllt sind, werden die bereits erworbenen Anwartschaften bis zu einer maximalen Höhe von 0,8 Entgeltpunkten ver-

doppelt und anschließend pauschal um 12,5 % gekürzt. Diese Kürzung soll dazu führen, dass das Äquivalenzprinzip gewahrt bleibt, indem eigenständig erarbeitete Anwartschaften mehr wert sind als die nachträgliche Höherbewertung durch die Grundrentenregelungen. Tatsächlich legt diese Berechnungsweise aber das Problem des gesamten Modells offen, das vor allem von pragmatischen Strategieentscheidungen der politischen Akteur*innen und nicht von der Option, auf spezifische Lebenslagen reagieren zu können, geprägt sein dürfte.

Das kommt besonders in dem wechselvollen Verlauf zum Ausdruck, den die „Anerkennung der Lebensleistung“ im Gesetzgebungsverfahren genommen hat. Die noch im Koalitionsvertrag festgeschriebene Zielgröße eines „regelmäßigen Alterseinkommens zehn Prozent oberhalb des Grundsicherungsbedarfs“⁵ musste bereits im ersten Referentenentwurf einer Regelung weichen, in deren Rahmen die Grundrentenbezieher*innen ohne weiteres Einkommen zielgenau das Grundsicherungsniveau erreicht hätten. Durch die im finalen Gesetz eingezogene „Äquivalenz“-Kürzung dürfte das Grundrentenniveau in der Basisvariante (ohne weitere Einkommen) das Grundsicherungsniveau nun jedoch noch regelmäßig unterschreiten. Daran würde im Übrigen auch eine Lockerung der oft kritisierten Wartezeitregelung nichts ändern, weil sich dadurch zwar der begünstigte Personenkreis erweitern ließe, aber die eigenständig erworbenen Anwartschaften in Kombination mit der gedeckelten Grundrente in jedem Fall zu einer Rentenhöhe führen würden, die deutlich unterhalb des Grundsicherungsbedarfs liegt. Die gemeinsam mit dem Grundrentengesetz eingeführten Freibetragsregelungen in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung verstärken die genannten Effekte zusätzlich.

Auch wenn die Grundrente insgesamt als sozialpolitischer Fortschritt zu bewerten ist, so darf ihre Wirkung daher nicht überschätzt werden. Vielmehr ist davon auszugehen, dass allein der Name dazu führen wird, dass die daran ge-

knüpften Erwartungen der Betroffenen in Zukunft regelmäßig enttäuscht werden. Um den Vorwurf des Etikettenschwindels zu entkräften, sind Nachbesserungen erforderlich. Dabei muss es einerseits darum gehen, die Einkommensprüfung abzuschaffen, weil sie nicht den Grundprinzipien einer Versicherungsleistung entspricht. Andererseits muss auch die Wirkung der Leistung kritisch beobachtet werden. Erste Analysen deuten bereits darauf hin, dass die Grundrente gar nicht bei den Menschen mit den niedrigsten Renten ankommt, sondern vor allem das nach den Rentenzahlbeträgen gruppierte nächststärkste Quintil erreicht.⁶ Darüber hinaus entsteht durch die Grundrente und die diversen Freibetragsregelungen eine Mischung aus Versicherungs- und Fürsorgeleistung, die das deutsche Sozialsystem so bislang noch nicht kannte. Problematisch dabei ist, dass es so zu einer künstlichen Unterteilung zwischen Armen erster und zweiter (bzw. dritter) Klasse kommt. In der mittleren Klasse finden sich all diejenigen, die ausreichend Grundrentenzeiten gesammelt und sich so eine Höherbewertung verdient haben. Unter ihnen werden diejenigen, die außerdem noch betrieblich oder privat vorgesorgt haben, mit einer weiteren Freibetragsregelung belohnt: erstklassig. Als Arme dritter Klasse lassen sich dann diejenigen zusammenfassen, die nicht auf 33 Grundrentenjahre kommen und deswegen weder von dem Rentenzuschlag noch von allen Freibetragsregelungen profitieren. Ihre Armutsgefährdung bleibt weiter ungelöst.

Ungelöste Probleme

Allerdings war die Vermeidung von Armut auch nicht das erklärte Ziel der Grundrentenreform. Vielmehr geht es um die Anerkennung einer Lebensleistung, bei der neben Erwerbstätigkeit auch Kindererziehungs- und Pflegezeiten besser anerkannt werden. Diese Form des sozialen Ausgleichs ist eine der zentralen Stärken des gesetzlichen Rentensystems. Durch die Reformmaßnahmen der vergangenen Legislaturperioden ist der rentenrechtliche „Wert“

4 2014 kam es zu einem Sondereffekt wegen der „Mütterrente“. Damals ist das durchschnittliche Regel-Renteneintrittsalter der Frauen sprunghaft angestiegen, weil viele Frauen erst durch die Anerkennung eines weiteren Kindererziehungsjahrs pro Kind für Geburten vor 1992 die Wartezeit von fünf Jahren für den erstmaligen Rentenanspruch erlangt haben. Das betraf auch Frauen, die zum damaligen Zeitpunkt

die Regelaltersgrenze (z.T. weit) überschritten hatten. Dieser statistische Effekt hat den Durchschnittswert in die Höhe getrieben.

5 CDU, CSU, SPD (2017): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zur 19. Legislaturperiode, S. 92.

6 Vgl. Geyer, J./Haan, P./Harnisch, M. (2020): Zur Wirkung der Grundrente und der Mütterrente auf die Altersarmut, siehe https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Arbeitspapiere/Arbeitspapier_07_2020.pdf

der Fürsorgearbeit auch stetig erhöht worden. Gleichzeitig verliert dieser Wert jedoch an Gewicht, weil sich die grundsätzliche Bewertung von Anwartschaften durch die Art und Weise der Rentenberechnung weiter von der Lohnentwicklung abkoppelt und die grundsätzliche Annahme, dass die Lebensstandardsicherung im sogenannten Drei-Säulen-Modell erzielt werden kann, weiter Bestand hat.

So gut und wichtig eine Aufwertung von Niedrigrenten also auch ist, bleibt sie doch immer eine nachgelagerte Lösung, die das Problem gar nicht an den Wurzeln packen kann. Eine bessere Absicherung von Frauen im Alter ist nur durch eine grundlegende Rentenreform möglich, die darauf abzielt, dass die eigenständig erworbenen Rentenansprüche – in allen Säulen – steigen. Unter den gegebenen Regelungen kann das nur gelingen, wenn sich die Arbeitsmarktsituation der Frauen nachhaltig verbessert. Denn gute (Frauen-)Renten sind derzeit nur erzielbar, wenn eine möglichst lange und stetige Erwerbstätigkeit mit einem möglichst hohen Erwerbseinkommen vorliegt. Bislang spricht jedoch wenig dafür, dass die geschlechtsspezifischen Erwerbsmuster oder die latenten Ungleichheiten in der Bezahlung und Karriereentwicklung nachhaltig überwunden werden. Die Entwicklungstrends sind widersprüchlich: Einerseits hat die Erwerbsbeteiligung von Frauen in den letzten Dekaden beständig zugenommen, familienbedingte Unterbrechungen sind kürzer geworden, und der Rentenzugang hat sich immer weiter nach hinten verschoben. Allerdings dürfen die Positivtrends nicht dazu führen, den Blick auf die (fehlende) Erwerbsintegration von Frauen zu vernebeln. Denn andererseits hat sich an der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung wenig geändert. Frauen schultern nach wie vor einen Großteil der privaten Haus- und Sorgearbeit, und ihr Arbeitsvolumen auf dem Arbeitsmarkt steigt nur geringfügig, weil die Hälfte alle Frauen lediglich in Teilzeit arbeitet. Außerdem werden nicht nur in typischen Frauenbranchen vielfach (niedrige) Frauenlöhne bezahlt.

Die Corona-Krise hat die besondere Verwundbarkeit, die von der Ungleichstellung von Frauen auf dem deutschen Arbeitsmarkt ausgeht, deutlich gemacht: Die starke Konzentration der Frauenerwerbstätigkeit in den krisengebeutelten Dienstleistungsbranchen hat dazu geführt, dass Frauen einen Großteil der Neuzugänge in Arbeitslosigkeit ausmachen. Gleichzeitig ist klar geworden, dass Frauen in deutlich geringerem Maße von den Lohnersatzleistungen des Kurzarbeiter*innengeldes profitieren,

weil sie schon vor der Krise schlechter bezahlt wurden oder aufgrund des Ehegattensplittings lediglich in kleinen Teilzeitverträgen oder den gar nicht abgesicherten Minijobs gearbeitet haben. Außerdem haben Frauen in der Krise häufiger ihre Arbeitszeit reduziert, um die weggebrochene öffentliche Kinderbetreuung abzufangen. Das hat zu einer hitzigen und sicher noch lange nicht beendeten Debatte über eine möglicherweise noch stärker re-traditionalisierte Verteilung der Care-Arbeit geführt.

Mehr Bedarf an echten Reformen

Unter diesen Eindrücken spricht wenig dafür, dass sich die geschlechtsspezifische Rentenlücke „von selbst“ schließen wird. Das liegt auch daran, dass das Rentensystem die Fehlstellungen auf dem Arbeitsmarkt im Nachhinein nicht lösen kann oder lösen sollte. Aber es ist eben auch ein Teil der Rentenpolitik, die Arbeitsmarkt-beteiligung und damit die Altersvorsorge für alle – unabhängig vom Geschlecht – möglich zu machen. Die rentenpolitische Debatte wird aber nicht vorankommen, wenn sie nicht den Mut besitzt, auch Themen anzupacken, die auf den ersten Blick als nicht kampagnefähig erscheinen. Es wäre zu wünschen, dass sich nach der Wahl eine Mehrheit bildet, die ein „echtes Reformpaket“ auf den Weg bringt und dabei das Ziel verfolgt, Alterssicherung und sozialen Ausgleich solidarisch der ganzen Gesellschaft zugänglich zu machen: also auch für Frauen!

Die Konzepte und Vorschläge, hier zu nachhaltigen Verbesserungen zu kommen, sind nicht neu. Auf der einen Seite müssen Anreize abgeschafft werden, die dazu führen, dass eine Person in der Ehe/Partnerschaft ihre Erwerbstätigkeit stark einschränkt. Das gilt sowohl für das Ehegattensplitting, die Minijobs oder die Regelungen zur kostenlosen Mitversicherung in der Krankenversicherung. Solange es aber Regelungen gibt (oder geben wird), die es attraktiv werden lassen, dass (Ehe-)Paare ihren Lebensunterhalt im aktiven Erwerbsalter phasenweise nur oder vor allem durch ein (in der Regel männliches) Erwerbseinkommen bestreiten, kann es nur folgerichtig sein, dass von diesem Einkommen pflichtmäßig auch Beiträge zur Altersvorsorge für beide Lebenspartner entrichtet werden. Das wäre zumindest ein erster Schritt, um die Situation der Frauen im Rentensystem zu stärken, weil auf diese Weise zumindest für beide Partner ein eigenständiger (und nicht vererbter) Rechtsanspruch auf eine Rente entsteht. Dazu müsste die Verbeitragung von

Einkommen vom Erwerbsstatus abgekoppelt und eine allgemeine Beitragspflicht eingeführt werden. Als Varianten sind eine Mindestversicherungspflicht unabhängig vom Erwerbsstatus oder ein dauerhaftes Rentenanwartschaftssplitting denkbar, bei dem die in der Familienphase erworbenen Ansprüche direkt auf die Rentenkonten der Männer und Frauen aufgeteilt werden. Auf diese Weise würde sich zumindest der Charakter der durch die Partner erwirtschafteten Rentenanwartschaften verändern. Die unbefriedigenden Regelungen der Hinterbliebenenrenten, die einerseits eine Versorgung in Aussicht stellen, aber andererseits lediglich im Nachrangprinzip gewährt werden, wären damit obsolet.

Was ist zu tun?

Die vergangene Legislaturperiode hat die Rentendebatte in Bewegung gehalten. Dabei hat sich die Bundesregierung mit der Einrichtung einer Rentenkommission vor allem Zeit erkaufte, um die dringend notwendige Grundsatzdebatte über die Zukunft der Rente im Allgemeinen und der Frauenrenten im Besonderen zu verschieben. Dabei ist der Reformbedarf, insbesondere aus Frauenperspektive, dringend. Ein Prüfinstrument wie der von der Rentenkommission vorgeschlagene „Gender-Check“, der die genderspezifischen Folgen von Gesetzgebungsverfahren auf die Alterssicherung abschätzen soll, ist eine gute Idee. Aber gleichzeitig wird es nicht ausreichen, stets erneut mit Analysen und Statistiken zu beweisen, dass Frauen nicht gleichgestellt sind, sondern durch unser soziales Sicherungssystem benachteiligt werden. Stattdessen gilt es, die Angst vor echten Gleichstellungsreformen zu überwinden und die Absicherung von Frauen im Alter nachhaltig zu verbessern. ■

AUTORIN

JUTTA SCHMITZ-KIEßLER, Dr., ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg-Essen und Leiterin des Informationsportals Sozialpolitik-aktuell.de. Arbeitsschwerpunkte: Sozialpolitik, Alterssicherung, Frauenerwerbsbeteiligung.

@ jutta.schmitz-kiessler@uni-due.de