

Birgitta Rabe, Anne Langelüddeke

Flexible Anwartschaften als Element der Rentenreform

Noch in diesem Jahr will die Regierungskoalition eine große Rentenreform angehen, die unter anderem die Absicherung diskontinuierlicher Erwerbsverläufe und den Ausbau der eigenständigen Alterssicherung von Frauen berücksichtigen soll. Inwieweit kann das bestehende Rentensystem die veränderten Strukturen des Erwerbssystems aufnehmen? Sind flexible Anwartschaften geeignet, in dieser Hinsicht den Anforderungen an ein Reformmodell zu entsprechen?

Die Bundesregierung hat in ihrer Koalitionsvereinbarung eine große Rentenreform angekündigt, die sie noch im Jahr 1999 auf den Weg bringen will. Elemente dieser Reform sollen unter anderem die Erweiterung des Versichertenkreises, die Reform der Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten, die Vorsorge für den demographischen Wandel, eine bedarfsorientierte Grundsicherung, die Absicherung sogenannter unsteter Erwerbsverläufe und die eigenständige Alterssicherung der Frau sein. Einige der in der Koalitionsvereinbarung genannten Reformelemente wurden bereits im Korrekturgesetz vom Dezember 1998 angegangen¹, darunter die Einbeziehung von arbeitnehmerähnlichen Selbständigen in die Versicherungspflicht sowie die Beitragszahlung des Bundes für Kindererziehungszeiten. Die Konturen, die die geplante „große Rentenreform“ annehmen soll, sind jedoch noch nicht klar erkennbar. Fest steht zum jetzigen Zeitpunkt lediglich, daß die Reformschritte keine zusätzlichen Kosten verursachen bzw. nach Möglichkeit zur Kostensenkung beitragen sollen, um die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung langfristig zu stabilisieren.

In diesem Aufsatz möchten wir mit dem Vorschlag Flexibler Anwartschaften ein Reformelement in die Diskussion bringen, das einerseits der Absicherung diskontinuierlicher Erwerbsverläufe, andererseits der

Verbesserung der Alterssicherung von Frauen dienen könnte². In diesen Bereichen besteht aufgrund von Veränderungen der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen seit geraumer Zeit ein Anpassungsbedarf, wie auch die Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“ in ihrem jüngst vorgelegten zweiten Bericht konstatiert: „[Es muß] auf die Veränderungen gesellschaftlicher Strukturen Bezug genommen werden, da das in der Rentenversicherung unterstellte normative Leitbild der lebenslangen Ehe als ökonomischer Rahmen für die Erziehung von Kindern und die Alterssicherung von Frauen ebenso seine Bedeutung zu verlieren scheint wie auch das Leitbild arbeitsvertraglich organisierter stetiger Erwerbstätigkeit im Lebenszyklus.“³

Strukturwandel der Erwerbsarbeit

Ökonomische Veränderungen und technologische Neuerungen führen bereits seit einigen Jahren zu einem Wandel der Strukturen der Erwerbsarbeit, der sich in Zukunft aller Voraussicht nach noch deutlicher abzeichnen wird. Die Wertschöpfungsprozesse und damit die Kapitalflüsse sind zunehmend international verflochten. In den Hochlohnländern nimmt der Anteil von Arbeitsplätzen mit geringen Qualifikationsanforderungen daher zugunsten von Arbeitsplätzen für höher Qualifizierte ab. Die Weiterentwicklung und der

Birgitta Rabe, 31, Dipl.-Volkswirtin, Anne Langelüddeke, 28, Dipl.-Volkswirtin, sind Referentinnen im Referat „Entwicklungsfragen der Sozialen Sicherheit“ der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte. Der Aufsatz liegt in der alleinigen Verantwortung der Autorinnen.

¹ „Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte“ vom 10. 12. 1998.

² Das Modell wurde gemeinsam mit Reinhold Thiede entwickelt; vgl. A. Langelüddeke, B. Rabe, R. Thiede: Flexible Anwartschaften und Anwartschaftszeiten; Ein Vorschlag zum Ausbau der eigenständigen Frauenaftersicherung und zur Anpassung der Rentenversicherung an den Wandel der Arbeit, in: Die Angestelltenversicherung, Jg. 46 (1999), Nr. 1, S. 7-13.

fortschreitende Einsatz von Informationstechnologien führt unter anderem zu einer Verschärfung des internationalen Wettbewerbs und zu beschleunigten Innovationszyklen. Neue Produkte entstehen und veralten schneller, Rationalisierungen schreiten fort. Die Unternehmen sehen sich durch die sich schnell wandelnden Märkte und Rahmenbedingungen des Wirtschaftens erhöhten Flexibilitätsanforderungen gegenüber, die sie ihrerseits an die Beschäftigten richten, und die sich in neuen Beschäftigungsformen äußern.

In der internationalen Standortkonkurrenz erscheint das vorhandene Humankapital der Bevölkerung als der zukunftsreichste komparative Vorteil, den es folglich zu entwickeln gilt⁴. Die nötige kontinuierliche Wissenszufuhr und die Anpassung an veränderte Beschäftigungsstrukturen kann nicht allein durch die neu ins Erwerbsleben Eintretenden geleistet werden, da sich der Wandel in den Produktionsbedingungen für Güter und Dienste immer schneller vollzieht und die demographische Entwicklung dazu führt, daß die Jahrgangsstärken beim Berufseinstieg abnehmen. Daher gehört individuelle Flexibilität – also lebenslanges Lernen und die Bereitschaft, beruflich und regional mobil zu sein und die verfügbare Kreativität und Kompetenz auch unter sich verändernden Anforderungen zu aktivieren – zu den unabdingbaren Voraussetzungen, um den Strukturwandel positiv zu gestalten⁵. Diese Beschäftigungsflexibilität ist zudem eine zentrale Voraussetzung, um die eigene Beschäftigungsfähigkeit („employability“) im Laufe des Erwerbslebens zu erhalten.

Die beschriebene ökonomische Entwicklung verändert schon heute die Struktur der Erwerbsarbeit und hat damit auch Auswirkungen auf die Zielsetzung der gesetzlichen Rentenversicherung, den im Arbeitsleben durchschnittlich erreichten relativen Lebensstandard im Alter in etwa aufrechtzuerhalten. Ausgangspunkt der Betrachtung von Erwerbsformen und

Erwerbsverläufen ist häufig das sogenannte Normalarbeitsverhältnis. Dieses wird definiert als Vollzeit-Lohnarbeitsverhältnis mit unbefristetem Arbeitsvertrag und kontinuierlicher Erwerbstätigkeit von der Ausbildung bis zum Renteneintritt, bei dem mit dem Alter das Einkommen und die Beschäftigungssicherheit steigt. Der Ausrichtung der Leistungssysteme der Sozialpolitik lag über lange Zeit implizit das Leitbild eines solchen „normalen“ Arbeitsverhältnisses zugrunde, obwohl es empirisch immer seltener anzutreffen ist⁶.

Seit geraumer Zeit hat sich die Vielfalt der rechtlichen Gestaltung von Arbeitsverhältnissen erheblich erweitert, so daß neben den Normalarbeitsverhältnissen „atypische“ Beschäftigungsverhältnisse größere Bedeutung erlangen (u.a. geringfügige und befristete Beschäftigung, Teilzeitarbeit, Selbständigkeit). So hat der Anteil der unbefristet Vollzeiterwerbstätigen an allen Beschäftigten in den letzten Dekaden kontinuierlich abgenommen, während Teilzeitarbeit und Selbständigkeit zunahm⁷. Dieser Wandel der Beschäftigungsstrukturen ist nicht nur durch die beschriebenen wirtschaftlichen Veränderungen bedingt, sondern teilweise auch Ausdruck veränderter Lebensentwürfe und Erwerbspräferenzen von Männern und Frauen, die heute stärker variieren als noch vor wenigen Jahrzehnten. Im Ergebnis führen diese Entwicklungen dazu, daß individuelle Erwerbsverläufe immer weniger einer idealtypischen Erwerbsbiographie folgen, sondern im Gegenteil eine Ausdifferenzierung unterschiedlicher Erwerbs- und Lebensverläufe stattfindet.

Diskontinuierliche Erwerbsverläufe

Einer zunehmenden Anzahl von Erwerbsverläufen ist jedoch gemeinsam, daß sie Diskontinuitäten, Instabilität und zumindest zeitweilige Prekarität aufweisen⁸. In vielen Erwerbsbiographien wechseln Phasen von Beschäftigung in Normalarbeitsverhältnissen mit atypischer Beschäftigung und mit verschiedenen Formen der Nicht-Erwerbstätigkeit ab (z.B. Arbeitslosigkeit, Berufswechsel, Erziehungszeiten, Bildungs- und Freizeitphasen). Diskontinuitäten in Erwerbsver-

³ Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“: Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik. Zweiter Zwischenbericht 1998, Bundestags-Drucksache 13/11460 vom 5. 10. 1998.

⁴ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1998/99, Bundestagsdrucksache 14/73, Ziffern 439 ff.

⁵ G. D. Kleinhenz: Zum Wandel der Organisationsbedingungen von Arbeit – Eine Einführung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 3 (1998), S. 406.

⁶ Vgl. U. Mückenberger: Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses. Hat das Arbeitsrecht noch Zukunft?, in: Zeitschrift für Sozialreform, 31. Jg. (1985), Nr. 7 und 8, S. 415-434 und 457-475; K. Hinrichs: Das Normalarbeitsverhältnis und der männliche Familienernährer als Leitbild der Sozialpolitik. Sicherungsprobleme im sozialen Wandel, in: Sozialer Fortschritt, Nr. 4 (1996), S. 102-107.

⁷ Vgl. z.B. E. Hoffmann und U. Walwei: Normalarbeitsverhältnis: ein Auslaufmodell? Überlegungen zu einem Erklärungsmodell für den Wandel der Beschäftigungsformen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 3 (1998), S. 409-425; G. Wagner: Teilzeitbeschäftigung zu Lasten der Vollzeiterwerbstätigkeit?, in: DIW Wochenbericht, Nr. 44 (1998), S. 807-811.

⁸ Vgl. G. Mutz u.a.: Diskontinuierliche Erwerbsverläufe. Analysen der postindustriellen Arbeitslosigkeit, Opladen 1995, S. 127 ff.; P. A. Berger, P. Sopp: Bewegtere Zeiten? Zur Differenzierung von Erwerbsverlaufsmustern in Westdeutschland, in: Zeitschrift für Soziologie, Nr. 3 (1992), S. 166-185.

läufen entstehen häufig im Zusammenhang mit unterschiedlichsten beruflichen Umbrüchen. Sie sind insofern auch Ausdruck beruflicher Mobilität und Flexibilität und tragen damit zur Anpassung an die beschleunigten ökonomischen Veränderungen bei. Allerdings gelingen die Übergänge zwischen verschiedenen Erwerbs- und Lebensphasen heute nicht mehr so reibungslos wie früher⁹. Oftmals erfordern diese Übergänge besondere Flexibilitätsleistungen der Betroffenen, wie z.B. vorübergehende Arbeit auf der Grundlage von Werkverträgen, Berufs-(wieder-)Einstieg durch befristete Teilzeitverträge oder unterqualifizierte Tätigkeit. Diese Brüche und Reibungen beim Übergang zwischen zwei regulären Beschäftigungsverhältnissen verstärken die Diskontinuitäten in den Erwerbsverläufen, stellen aber zugleich eine Notwendigkeit bei der Bewältigung des Strukturwandels dar.

Die Alterssicherung ist von diesen Entwicklungen unterschiedlich betroffen. Bestimmte Arten von Lücken im Erwerbsverlauf werden in der Rentenversicherung ausgeglichen und stellen insofern keine Lücke im Versicherungsverlauf dar¹⁰. Ein Teil der Nicht-Normalarbeitsverhältnisse unterliegt dagegen nicht der Sozialversicherungspflicht oder es liegen ihnen – z.B. bei Teilzeitarbeit – im Vergleich zu Vollzeitarbeit deutlich geringere Entgelte zugrunde. Beispiele für nicht abgesicherte Lücken bzw. für Zeiten mit verminderten Beiträgen sind Arbeitslosigkeit, Aus- und Weiterbildung über drei Jahre hinaus, Zeiten der Nichterwerbstätigkeit wegen beruflicher Umorientierung, Verzögerungen beim Übergang vom Bildungssystem zur Erwerbstätigkeit und Teilzeitarbeit. Für die Beschäftigten bedeuten diese Lücken, daß ihr persönliches Sicherungsniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung negativ betroffen ist.

Setzt sich der Wandel der Erwerbsformen und -biographien wie erwartet weiter fort, werden Versicherungslücken und Versicherungszeiten auf Basis von niedrigen Entgelten weiter an Bedeutung gewinnen –

⁹ Vgl. G. Schmid: Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy, Discussion Paper FS 1.98-206, Wissenschaftszentrum Berlin 1998.

¹⁰ So werden für Zeiten der Arbeitslosigkeit mit Bezug von Arbeitslosenunterstützung von der Bundesanstalt für Arbeit Beiträge auf Basis von etwa 80% des letzten Bruttoentgelts geleistet. Auch für Zeiten der Krankheit oder der Pflege von Angehörigen werden von der Kranken- bzw. Pflegekasse Beiträge entrichtet. Kindererziehungszeiten werden seit 1986 grundsätzlich rentensteigernd angerechnet; ab April 1999 überweist der Bund Beiträge für diese Zeiten. Schließlich werden auch ohne Beitragsleistung bestimmte Zeiten rentensteigernd angerechnet, z.B. bis zu drei Jahre Ausbildungszeiten. Im Rahmen der Regelungen zur „Rente nach Mindesteinkommen“ werden geringe Beitragszahlungen zur gesetzlichen Rentenversicherung für langjährig Versicherte aufgewertet.

¹¹ Vgl. Bundestags-Drucksache 12/827 vom 21. 6. 1991 und Bundesrats-Drucksache 390/91 vom 5. 7. 1991.

selbst wenn weitere Personenkreise als bisher in die Sozialversicherungspflicht einbezogen würden. Angesichts der zunehmenden Notwendigkeit beruflicher Mobilität stellen die mit diesen Lücken verbundenen Sicherungsrisiken und -defizite nicht nur ein sozialpolitisches Problem dar. Sie können auch die Bereitschaft der Beschäftigten senken, sich beruflich neu zu orientieren, einen Wechsel in die Selbständigkeit zu wagen, durch die Aufnahme einer befristeten oder vergleichsweise gering entlohnten (Teilzeit-)Tätigkeit Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder zu beenden oder sich durch einen Wohnortwechsel neue berufliche Möglichkeiten zu erschließen.

Die Tatsache, daß diese aus arbeitsmarktpolitischer Sicht produktiven Zeiten der Beschäftigungsflexibilität in der Alterssicherung teilweise nicht abgesichert sind, kann zu Immobilität und Verharrungstendenzen führen. Um die zur Bewältigung des Strukturwandels erforderliche berufliche Anpassung an veränderte ökonomische Rahmenbedingungen zu fördern, sollten die Auswirkungen dieser Lücken auf die persönliche Alterssicherung daher gemildert werden. Angesichts der Geschwindigkeit und Variationsvielfalt des Wandels der Erwerbsformen erscheint es jedoch wenig zukunftsfruchtig, die ökonomische Entwicklung im Rentenrecht dadurch nachvollziehen zu wollen, daß immer wieder neue lückenbegründende Tatbestände als ausgleichsbedürftig definiert und Regelungen zur rentensteigernden Anrechnung dieser Zeiten eingeführt werden.

Einkommenssituation von Frauen im Alter

Die Alterssicherung der Frau in der gesetzlichen Rentenversicherung wird bereits seit 25 Jahren als eigenständiges Thema diskutiert, obwohl das Rentenrecht keine geschlechtsspezifischen Regelungen vorsieht. Faktisch gibt es in der Alterssicherung jedoch erhebliche Differenzen zwischen Männern und Frauen, da die Leistungen der verschiedenen Alterssicherungssysteme überwiegend lohn- und beitragsbezogen ausgestaltet sind und daher die bestehenden Unterschiede im Erwerbsleben weitgehend widerspiegeln. Die Debatte um die Alterssicherung der Frau schließt jedoch nicht – wie es sinnvoll wäre – alle Alterssicherungssysteme ein, sondern zentriert sich auf die gesetzliche Rentenversicherung. Eine politische Vorgabe für eine Reform haben der Bundesrat und der Bundestag bereits im Jahr 1991 gemacht, indem sie eine Verbesserung der Alterssicherung von Frauen in der gesetzlichen Rentenversicherung insbesondere durch einen Ausbau der eigenständigen Rentenanwartschaften beschlossen haben¹¹. Ziel ist

dabei, das Alterseinkommen der Frauen weniger abhängig von den Hinterbliebenenrenten zu gestalten, die aus den Versichertenrenten der Ehemänner abgeleitet sind.

Ein Blick auf die derzeitige Einkommenssituation von Personen im Rentenalter zeigt, daß die eigenständigen Rentenanwartschaften von Frauen deutlich hinter denen von Männern zurückbleiben. In den alten Bundesländern erhielten Männer 1997 durchschnittlich eine Versichertenrente aus der gesetzlichen Rentenversicherung von 1950 DM, Frauen mit 840 DM weniger als die Hälfte dieses Betrages¹². Auch aus anderen Alterssicherungssystemen, z.B. Betriebsrenten, erhalten Frauen im Durchschnitt bedeutend geringere Leistungen als Männer. Hierfür sind zum einen Unterschiede in der Erwerbsbeteiligung und in der durchschnittlich gearbeiteten wöchentlichen Arbeitszeit zwischen Männern und Frauen verantwortlich. Aber auch unterschiedliche durchschnittliche (Vollzeit-) Einkommen, die unter anderem auf kinderbedingte Karrierebrüche und Elemente der Lohndiskriminierung von Frauen zurückgeführt werden, führen in der Regel zu geringeren Alterssicherungsleistungen der Frauen. Hierauf gründet sich auch die Forderung, die Benachteiligung von Erwerbsverläufen, wie sie für Frauen typisch sind, in der gesetzlichen Rentenversicherung auszugleichen.

Trotz der im Schnitt niedrigen eigenständigen Rentenanwartschaften von Frauen sind Rentnerinnen relativ selten von Altersarmut betroffen¹³. Die Ursache hierfür ist, daß die Alterseinkommen von Frauen je nach Familienstand deutlich aufge bessert werden. So ist für das Haushaltseinkommen von verheirateten Frauen im Rentenalter das Einkommen ihrer Ehemänner von großer Bedeutung. Bei der großen Gruppe der Witwen haben – anders als bei den Witwern – die aus den Alterssicherungsleistungen des verstorbenen Ehepartners abgeleiteten Hinterbliebenenrenten einen

zentralen Stellenwert für die Einkommenssituation¹⁴. Geschiedene und ledige Frauen sind dagegen allein auf ihre eigene Alterssicherung und sonstige Einkünfte angewiesen. Zwar können sie im Durchschnitt auch über ein Einkommen von rund 1900 DM (alte Bundesländer) verfügen, jedoch streuen hier die Einkommen stärker. Unter den etwa 19% der alleinstehenden Frauen, die mit einem Haushaltseinkommen von unter 1250 DM (alte Bundesländer) auskommen müssen, sind Ledige und Geschiedene weit überrepräsentiert¹⁵. Hierin spiegelt sich wider, daß die Alterssicherung von Frauen derzeit noch stark an der (dauerhaften) Ehe anknüpft.

Eigenständige Alterssicherung von Frauen

Allerdings kann aufgrund der Veränderungen in der Erwerbsbeteiligung der Frau und im Ehe- und Familienleben nicht ohne weiteres von der jetzigen Rentnergeneration auf die künftige Zusammensetzung der Alterseinkommen geschlossen werden. Wie der Zuwachs der Scheidungsraten sowie die Zunahme nichtehelicher Lebensformen belegen, wird die Ehe als Anknüpfungspunkt der Alterssicherung von Frauen in Zukunft vermutlich an Bedeutung verlieren¹⁶. Die Bedeutung von Hinterbliebenenrenten für die Alterseinkommen von Frauen wird künftig auch dadurch abnehmen, daß ihre Erwerbsbeteiligung steigt und die kinder- und heiratsbedingten Erwerbsunterbrechungen immer kürzer werden¹⁷. Durch diese Verhaltensänderungen werden Frauen zunehmend eigenständige Rentenansprüche erwerben. Folglich nehmen auch die Anzahl und die Höhe der Witwenrenten ab, da eigene Rentenansprüche in der gesetzlichen Rentenversicherung auf diese zum Teil angerechnet werden. Allerdings sollten diese Entwicklungen nicht überschätzt werden; die Ausweitung der Frauenbeschäftigung erfolgt derzeit vor allem im Teilzeitbereich, so daß die eigene Erwerbstätigkeit für viele Frauen noch keine ausreichende soziale Sicherheit im Alter begründet¹⁸.

Dennoch wird sich die gesetzliche Rentenversicherung beim beabsichtigten Ausbau der eigenständigen

¹² Vgl. VDR-Statistik: Rentenbestand 1997, in den neuen Bundesländern fällt die Differenz aufgrund der höheren Erwerbsbeteiligung der Frauen etwas geringer aus (Männer 1900 DM, Frauen 1149 DM).

¹³ Der Anteil von Frauen über 60, die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe beziehen, lag Ende 1997 mit 1,7% deutlich unter dem Durchschnitt der Bevölkerung (3,5 %); vgl. Statistisches Bundesamt 1999: Sozialhilfe in Deutschland: Entwicklung und Strukturen. Pressmaterialien 1/99.

¹⁴ Die Alterseinkommen von Ehepartnern erreichen zusammen durchschnittlich eine Höhe von rund 3700 DM (alte Bundesländer). Von dem durchschnittlichen Gesamteinkommen einer Witwe von monatlich 2045 DM (alte Bundesländer) machen eigene Alterssicherungsleistungen nur 22 %, die abgeleiteten Leistungen dagegen 61% und sonstige Einkünfte 17% aus; vgl. Bundesregierung: Alterssicherungsbericht 1997, Bundestags-Drucksache 13/9570 vom 30. 12. 1997, S. 141; eigene Berechnungen.

¹⁵ Alterssicherungsbericht a.a.O., S. 140 in Verbindung mit S. 99.

¹⁶ Vgl. F. Niemeyer: Nichtehele Lebensgemeinschaften und Ehepaare – Formen der Partnerschaft gestern und heute, in: Wirtschaft und Statistik, Nr. 7 (1994).

¹⁷ Vgl. W. Lauterbach: Berufsverläufe von Frauen: Erwerbstätigkeit, Unterbrechung und Wiedereintritt, Frankfurt/Main 1994, S. 96 ff.

¹⁸ Vgl. A. B. Pfaff: Soziale Sicherung der Frau im zukünftigen Sozialstaat: Veränderte Rahmenbedingungen und Gestaltungsperspektiven, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 216 (1997), Nr. 4 und 5, S. 459.

Alterssicherung aus einer Vielzahl von Gründen an der – zeitweilig familienbedingt unterbrochenen – Erwerbstätigkeit der Frau orientieren müssen. Zum einen wird der Lebensentwurf einer dauerhaften Ehe zwar nach wie vor von vielen angestrebt, er läßt sich jedoch tatsächlich immer seltener realisieren. Insofern wäre es höchst riskant, sozialrechtliche Regelungen zu gestalten, die sich an meist verheirateten, überwiegend nicht erwerbstätigen und mit Kindererziehung befaßten Frauen orientieren, deren Alterssicherung durch den Ehemann gewährleistet ist. Zweitens muß auch eine soziale Rentenversicherung mittelfristig die eigenständige Altersvorsorge von Frauen durch Beitragszahlung anstreben. Das Prinzip der Lohn- und Beitragsbezogenheit setzt einem auf Umverteilung zwischen den Versicherten basierenden Familienlastenausgleich klare Grenzen.

Bei einer Ausweitung der bereits bestehenden sozialen Ausgleichs- und Schutzmechanismen für familienbedingte Erwerbsunterbrechungen im deutschen Rentenrecht bestünde drittens die Gefahr, daß sie die eigenständige Alterssicherung der Frau eher zurückdrängen als befördern würde. Ein Beispiel ist die Anrechnung von Kindererziehungszeiten. Die neuerdings dreijährige Beitragsleistung durch den Bund auf Basis des Durchschnittsentgelts zusätzlich zu eigenen Beiträgen der Frau (bis zur Beitragsbemessungsgrenze) ist familienpolitisch und zum Ausgleich der beruflichen Nachteile der kindererziehenden Person unbestritten sinnvoll. Bei einer – oftmals geforderten – weiteren Ausweitung dieser Zeit wäre jedoch zu befürchten, daß dies als Anreiz zur Nicht-Erwerbsarbeit negative Folgewirkungen zeigen würde. Aus der Erwerbsverlaufs-forschung ist bekannt, daß die negativen „Verlaufsfolgen“ einer Erwerbsunterbrechung auf die nachfolgende Erwerbskarriere – also Wiedereinstiegsschwierigkeiten und Karrierebrüche – mit der Länge dieser Unterbrechung zunehmen, da sie das Humankapital entwerten. Aus diesem Grund ist auch die in ihrer Intention erwerbsfreundliche Verlängerung des Erziehungsurlaubs von einem auf drei Jahre jüngst kritisch bilanziert worden¹⁹.

Die Orientierung auf die Erwerbsarbeit der Frau wird schließlich auch für die Sicherung eines günstigen Verhältnisses von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern im Zuge der erwarteten Alterung der Bevölkerung für die gesetzliche Rentenversicherung in Zukunft von zunehmender Bedeutung sein. In der gesetzlichen Rentenversicherung sind folglich solche sozialen Ausgleichsmechanismen für die Folgen der familienbedingten Erwerbsunterbrechung und die damit verbundenen Wiedereinstiegsprobleme am Ar-

beitsmarkt anzustreben, die gleichzeitig Erwerbstätigkeit und Beitragszahlung fördern.

Anforderungen an ein integriertes Reformmodell

Basierend auf den bisherigen Ausführungen lassen sich folgende Anforderungen an eine Weiterentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung im Hinblick auf die Absicherung diskontinuierlicher Erwerbsverläufe und die Verbesserung der Alterssicherung der Frau ableiten: Das Reformmodell sollte

- berufliche Mobilität und Flexibilität dadurch fördern, daß die persönliche Alterssicherung weniger durch vorübergehende Unterbrechungen und Verminderungen der Erwerbstätigkeit beeinträchtigt wird;
- familienbedingte Unterbrechungen und Beeinträchtigungen der Erwerbskarriere in ihren Auswirkungen auf die Alterssicherung ausgleichen, dabei jedoch nicht den dauerhaften Rückzug aus dem Berufsleben fördern;
- eigenständige Rentenanwartschaften zu Lasten abgeleiteter Ansprüche ausbauen – unabhängig davon, ob der oder die Versicherte verheiratet war oder ist;
- die Lohn- und Beitragsbezogenheit der gesetzlichen Rentenversicherung grundsätzlich beibehalten, damit ein eindeutiger Anreiz zu Erwerbsarbeit und Beitragszahlung gegeben ist;
- die gesetzliche Rentenversicherung finanziell nicht zusätzlich belasten.

Flexible Anwartschaften

Um diese Ziele zu erreichen, schlagen wir die Einführung flexibler Anwartschaften in der gesetzlichen Rentenversicherung vor. Bei der Festsetzung der individuellen Rentenhöhe werden danach flexible Anwartschaftszeiten angerechnet, mit denen Versicherte Lücken im individuellen Erwerbsverlauf schließen können. Unabhängig von dem Grund für die Lücke wird die flexible Anwartschaftszeit so bewertet, als ob die/der Versicherte in dieser Zeit durchschnittlich verdient hätte. Ein Jahr flexible Anwartschaftszeit führt somit zu einer Rentenanwartschaft von einem Entgeltpunkt²⁰. Versicherte, in deren Erwerbsleben

¹⁹ Vgl. S. Hildebrandt-Woecke: Wahre Jubelstürme, in: Wirtschaftswoche Nr. 6 vom 4. 2. 1999.

²⁰ In der Rentenversicherung erwerben die Versicherten für jedes Jahr, in dem sie auf Basis des Durchschnittsentgelts aller Arbeitnehmer Rentenbeiträge entrichtet haben, einen Entgeltpunkt. Die Summe aller erworbenen Entgeltpunkte werden bei der späteren Rentenberechnung mit dem dann aktuellen Rentenwert (z.Zt. 47,65 DM in den alten Bundesländern) multipliziert, um die individuelle Rentenhöhe zu ermitteln.

keine nennenswerten Lücken entstanden sind, die aber phasenweise oder dauerhaft unterdurchschnittlich verdient haben, können Beitragszeiten mit unterdurchschnittlichem Arbeitsentgelt mit Flexiblen Anwartschaften aufstocken, und zwar höchstens bis zur Höhe des Durchschnittsentgelts aller Arbeitnehmer. Die zusätzlichen Anwartschaften können also von den Betroffenen flexibel – entsprechend der jeweiligen individuellen Erwerbsverläufe – genutzt werden.

Der Umfang der individuell anrechenbaren Flexiblen Anwartschaften und Anwartschaftszeiten (im folgenden nur Flexible Anwartschaften genannten) soll daran gekoppelt werden, daß die Versicherten durch Beitragszahlungen in die gesetzliche Rentenversicherung eigenständige Anwartschaften erworben haben. Die Flexiblen Anwartschaften werden somit nicht „geschenkt“, sondern basieren auf Beitragszahlungen. Mit jedem Beitragsjahr erwerben die Versicherten – unabhängig von der Höhe ihres Arbeitsentgelts – dabei neben den Ansprüchen auf Alter-, Invaliden- und Hinterbliebenenrente sowie auf Rehabilitationsleistungen als Bonus noch einen Anspruch auf ein bestimmtes Maß an Flexiblen Anwartschaften. Sinnvollerweise wird auch eine Höchstgrenze der so erzielbaren Entgeltpunkte festgelegt. Diese Höchstgrenze können nur jene Versicherten erreichen, die genügend lange in die Rentenversicherung eingezahlt haben.

Um das Modell Flexibler Anwartschaften in seinen Auswirkungen konkreter darstellen zu können, werden die Modellparameter beispielhaft folgendermaßen festgelegt: Für jeweils vier Beitragsjahre erwerben die Versicherten Anspruch auf ein Jahr Flexible Anwartschaft, maximal aber fünf Jahre, mit denen Lücken in der Erwerbsbiographie geschlossen werden können. Die vollen fünf Jahre können also nur diejenigen Versicherten erhalten, die mindestens 20 Beitragsjahre in der gesetzlichen Rentenversicherung aufweisen. Alternativ gibt es die Möglichkeit, anstelle der Lückenschließung Versicherungszeiten mit geringem Arbeitsentgelt bis zum Durchschnittsentgelt aufzuwerten. Die Aufstockung darf insgesamt einen Wert von fünf Entgeltpunkten nicht übersteigen. Eine Frau, die dreißig Jahre sozialversicherungspflichtig beschäftigt war, könnte z.B. wahlweise ihre Rentenanwartschaften aus einer Halbtagsbeschäftigung mit halbem Durchschnittsentgelt zehn Jahre lang auf ein volles Durchschnittsentgelt aufstocken oder eine fünfjährige Beschäftigungslücke schließen. Wie bereits erwähnt, dient die Festlegung auf diese konkreten Werte nur der besseren Veranschaulichung des Modells. Das Modell kann auch so gestaltet werden, daß maximal mehr oder weniger als fünf Entgeltpunkte an-

gerechnet werden und der Anspruch über einen kürzeren oder längeren Versicherungszeitraum erworben wird. Dabei muß berücksichtigt werden, daß sich mit den Modellparametern auch die Verteilungseffekte ändern.

Finanzierung

Da die Einführung der Flexiblen Anwartschaften gemäß den oben formulierten Anforderungen für die Rentenversicherung kostenneutral gestaltet sein soll, kann die Finanzierung der zusätzlichen Anwartschaften nur auf verschiedenen Wegen der Umverteilung des zur Verfügung stehenden Finanzvolumens der gesetzlichen Rentenversicherung erfolgen. Dabei sind grundsätzlich drei verschiedene Finanzierungsvarianten denkbar.

- Erstens könnte die Finanzierung durch eine reine Umverteilung innerhalb aller Versichertenrenten erfolgen. Dies würde jedoch die Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung stark belasten.
- Eine weitere Möglichkeit wäre die Umschichtung von Mitteln, die heute zur Finanzierung der Hinterbliebenenrenten aufgewendet werden. Wollte man die Flexiblen Anwartschaften allein damit gegenfinanzieren, würde es zu einer nicht gewünschten Umverteilung der Leistungen von Frauen zu Männern kommen.
- Als dritte Variante könnte eine Umverteilung zwischen den Versicherten mit einer Kürzung der Hinterbliebenenrenten kombiniert werden. Diese Variante wird im folgenden näher betrachtet.

Bei einer Finanzierung, die auf einer Umverteilung zwischen den Versichertenrenten und einer Kürzung des Finanzvolumens basiert, das derzeit für Hinterbliebenenrenten aufgewendet wird, müßten alle Rentenanwartschaften im Vergleich zum Status quo etwas niedriger bewertet werden. Das impliziert nicht, daß alle Renten niedriger ausfallen würden als im geltenden Recht, da der geringeren Bewertung der Rentenanwartschaften – bei Versicherungsverläufen mit Lücken oder Zeiten unterdurchschnittlicher Entgelte – zusätzliche Flexible Anwartschaften gegenüber stehen. Weiterhin müßten die Hinterbliebenenrenten gekürzt werden – beispielsweise durch eine Erhöhung des Anrechnungssatzes für eigene Rentenanwartschaften der Hinterbliebenen, durch eine Absenkung des dabei berücksichtigten Freibetrags oder durch eine Absenkung der Rentenhöhe. Eine weitere Möglichkeit besteht in der Anrechnung weiterer Einkommensarten der Witwen bzw. Witwer auf die Hinterbliebenenrenten²¹.

Der Finanzierungsbedarf eines mischfinanzierten Modells kann grob abgeschätzt werden, indem die Struktur der Versicherungsverläufe der Personen zugrunde gelegt wird, die aktuell in den alten Bundesländern in den Ruhestand getreten sind. Die Erwerbsbiographien dieses Personenkreises sind bereits abgeschlossen, und sie dürften am ehesten die für künftige Rentnergenerationen zu erwartenden Biographien widerspiegeln. Aus der Schichtung der individuellen Beitragsjahre des Rentenzugangs läßt sich die Anzahl der aufgrund von Flexiblen Anwartschaften zusätzlich angerechneten Entgeltpunkte abschätzen. In der oben beschriebenen Modellvariante, in der vier Beitragsjahre Anspruch auf ein Jahr Flexible Anwartschaften bis zu einer Höchstgrenze von fünf Jahren begründen, würden die Rentnerzugänge des Jahres 1997 in den alten Bundesländern etwa 1,7 Mill. zusätzliche Entgeltpunkte erhalten. Würde man z.B. das Finanzvolumen der Hinterbliebenenrente um etwa ein Viertel verringern, müßte zur vollständigen Finanzierung der zusätzlichen Anwartschaften die Bewertung eines Entgeltpunkts um 6 % niedriger angesetzt werden als im Status quo (also zur Zeit 44,64 DM)²². Auch diese Werte werden hier nur beispielhaft angeführt; andere Kombinationen sind denkbar.

Verteilungseffekte

Die Verteilungseffekte, die bei der Umsetzung des Modells zu erwarten wären, sind stark von der Festsetzung der einzelnen Modellparameter sowie der Art der Finanzierung der Flexiblen Anwartschaften abhängig. Im folgenden wird von der oben skizzierten Modell- und Finanzierungsvariante ausgegangen.

Generell werden im Modell Flexibler Anwartschaften diejenigen Versicherten profitieren, deren Versicherungsverläufe Unterbrechungen und Zeiten mit geringen Entgelten aufweisen. Da dies zur Zeit noch vorwiegend auf Frauen zutrifft, werden die eigenständigen Anwartschaften bei der großen Mehrzahl der Frauen zunehmen. Der Rente einer weiblichen Durchschnittsrentnerin von rund 840 DM (Ende 1997) in den alten Bundesländern lagen z.B. knapp 18 Entgeltpunkte zugrunde. Da diese Durchschnittsrentnerin mehr als 20 Jahre Beiträge entrichtet hat, kann sie volle fünf Entgeltpunkte zur Lückenschließung oder Aufwertung ihres unterdurchschnittlichen Verdienstes

in Anspruch nehmen. Ihre Rente würde sich damit um 21% auf circa 1016 DM verbessern. Gleichzeitig sinken allerdings die abgeleiteten Anwartschaften, da ein Teil des Finanzvolumens, das heute für die Hinterbliebenenrente verwendet wird, zur Finanzierung der zusätzlichen Entgeltpunkte herangezogen wird. Es kann daher – je nach konkreter Ausgestaltung des Modells und je nach persönlicher Einkommenssituation – für Witwen unter Umständen auch zu einer geringeren Gesamtleistung (eigene Rente plus Hinterbliebenenrente) kommen als im Status quo. Die Umschichtung des Finanzvolumens aus der Hinterbliebenenrente könnte jedoch so ausgestaltet werden, daß sie die Bedürftigkeit der Witwen besonders berücksichtigt.

Besonders ledige und geschiedene Frauen mit diskontinuierlichen Erwerbsverläufen, die zur Zeit die Gruppe mit den stärksten Defiziten bei der Altersversorgung bilden, würden durch die Einführung der zusätzlichen Entgeltpunkte begünstigt, da sie im Gegensatz zu den Witwen keine Einbußen durch die Reduzierung der Hinterbliebenenrenten erleiden. Das gleiche gilt für die vermutlich zunehmende Anzahl von Männern, die Diskontinuitäten in ihren Erwerbsverläufen aufweisen. Auch der durchschnittliche männliche Rentner mit einer Rente von rund 1950 DM (Ende 1997) könnte durch die Einführung der zusätzlichen Entgeltpunkte mit einer Erhöhung seiner Monatsrente um circa 100 DM (5%) rechnen.

Personen mit stets überdurchschnittlichen Entgelten und lückenlosen Erwerbsbiographien müssen in der Regel Einbußen in ihrer Rente hinnehmen. Diese Versicherungsverläufe weisen mehrheitlich männliche Versicherte auf. Oftmals werden zwar auch diese Versicherten die Möglichkeit haben, die zusätzlichen Flexiblen Anwartschaften zu nutzen. Da sie aber insgesamt hohe Rentenanwartschaften aufweisen, wirkt sich der geringere aktuelle Rentenwert bei ihnen stärker aus als bei den Personen mit niedrigeren Anwartschaften. Die zusätzlich erworbenen Anwartschaften können dies im Regelfall nicht voll kompensieren. Jedoch sind diese Versicherten – typischerweise Männer – kaum von der Kürzung der Hinterbliebenenrenten betroffen, da sie aufgrund der Anrechnung ihres eigenen Einkommens nur sehr selten eine Witwerrente beziehen.

Beurteilung des Modells

Im Kontext der beschleunigten ökonomischen Entwicklung kommt der Flexibilität und Mobilität der Beschäftigten eine zunehmende Bedeutung sowohl für den Erhalt der individuellen Beschäftigungsfähigkeit

²¹ Selbstverständlich müßte die Reduzierung der Hinterbliebenenrente und die niedrigere Bewertung der Rentenanwartschaften durch langfristige Übergangsregelungen sozial verträglich gestaltet sein.

²² Dieser Berechnung liegt die Annahme zugrunde, daß das Finanzvolumen der Versichertenrenten etwa das 3,4-fache des Finanzvolumens der Hinterbliebenenrenten ausmacht.

als auch für die Positionierung Deutschlands im Standortwettbewerb zu. Die unsicherer werdenden Erwerbsperspektiven beinhalten jedoch für den einzelnen Sicherungsrisiken, die sich mobilitätshemmend auswirken können. Die soziale Absicherung von beruflichen Umbruchphasen mit Hilfe flexibler Anwartschaften könnte die Menschen darin unterstützen, sich auf die von der Wirtschaft geforderte Flexibilität einzulassen. Sie würden die Sicherheit erhalten, daß sich eventuelle Lücken oder Zeiten mit geringen Entgelten, die in beruflichen Umbruchphasen entstehen können, nicht negativ auf ihre Alterssicherung auswirken. So würde z.B. ein mißglückter Versuch der Selbständigkeit nicht sofort zu Lücken in der Versicherungsbiographie führen. Dabei wird den Versicherten nicht vorgegeben, wie sie die so gesicherten Zeiten zu nutzen haben. Bewußt wird auf eine Wertung verzichtet, welche Lücken förderungswürdig sind, um den Beschäftigten Spielräume bei der individuellen Gestaltung der beruflichen Übergänge zu lassen. Damit wäre die gesetzliche Rentenversicherung auch offen für nicht antizipierte Formen beruflicher Mobilität.

Die Einführung von flexiblen Anwartschaften kommt vor allem Personen mit unterdurchschnittlichen Entgelten und Lücken in der Versicherungsbiographie zugute. Besonders Frauen, für die diese Erwerbsverläufe noch typisch sind, können daher durch die zusätzlichen Anwartschaften profitieren. Dadurch würde der Anteil der eigenständig erworbenen Anwartschaften der Frauen zu Lasten der aus der Alterssicherung des Ehepartners abgeleiteten zunehmen, womit der Forderung nach einer größeren Eigenständigkeit in der Alterssicherung von Frauen gerecht wird. Flexible Anwartschaften sind im Gegensatz zur Gewährung von Hinterbliebenenrenten gegenüber dem Familienstand neutral und wirken sich daher auch positiv für ledige und geschiedene Frauen aus, die im Alter die größten Sicherheitsdefizite aufweisen.

Der Anspruch auf flexible Anwartschaften entsteht bereits mit geringen Entgelten und nach nur kurzer Versicherungszeit. Indem die Höhe des Anspruchs mit der Versicherungsdauer steigt, belohnt das Modell Erwerbstätigkeit. Die – zeitweilig durch Familienarbeit unterbrochene – Erwerbstätigkeit der Frau erscheint unter anderem im Hinblick auf die abnehmende Stabilität von Ehen, die immer seltener eine zuverlässige Alterssicherung begründen können, notwendig. Auch Anreize zur Nichterwerbstätigkeit, wie sie alternativ z.B. durch eine weitere Ausweitung von Kindererziehungszeiten entstehen könnten, würden sich durch eine mit langen Erwerbsunterbrechungen verbundene Humankapitalentwertung negativ auf den Erwerbsver-

lauf auswirken. Insofern leisten flexible Anwartschaften auch einen Beitrag zur eigenständigen Alterssicherung der Frau, indem sie familienbedingte Beeinträchtigungen der Erwerbskarriere in ihren Auswirkungen auf die Alterssicherung ausgleichen, dabei jedoch Erwerbstätigkeit und Beitragszahlung unterstützen.

In der hier vorgestellten Finanzierungsvariante würde die gesetzliche Rentenversicherung durch die Einführung von flexiblen Anwartschaften finanziell nicht zusätzlich belastet. Der lohn- und beitragsbezogene Charakter der Rentenversicherung bliebe bestehen, da keine „versicherungsfremden“ – d.h. nicht durch Beitragszahlungen erworbenen – Leistungen eingeführt werden. Der Ansatz fügt sich somit reibungslos in die bestehende Rentensystematik ein: Schon heute existieren in der gesetzlichen Rentenversicherung Leistungen, wie z.B. Rehabilitationsleistungen, die zwar von der Höhe des Arbeitsentgelts, aber nicht von der Beitragszahlung abgekoppelt sind. Das Modell würde den Leistungen, die ein Versicherter aus der Rentenversicherung erhalten kann, mit dem Anspruch auf flexible Anwartschaften ein weiteres Element beifügen.

Ausblick

Flexible Anwartschaften als Element der Rentenreform ließen sich leicht in eine umfassendere Modernisierung der gesetzlichen Rentenversicherung einbinden. Beispielsweise könnte man erwägen, mit den zusätzlichen Anwartschaften die Zeiten für die Ausbildung, die bei der Festsetzung der Renten durch ein kompliziertes und für die Versicherten oftmals intransparentes Verfahren berechnet werden, zu ersetzen. Zudem könnten die zusätzlichen Entgeltpunkte zur Aufstockung von Erwerbszeiten mit unterdurchschnittlichem Arbeitsentgelt auch ein Ersatz für die Regelungen zur „Rente nach Mindesteinkommen“ bzw. eine Alternative zu deren möglicher Ausweitung sein. Diese in der Vergangenheit jeweils rückwirkend eingeführten Regelungen beinhalteten eine Aufwertung geringer Beitragszahlungen für langjährig Versicherte. Weiterhin wären flexible Anwartschaften auch als Instrument zu nutzen, um die Anwartschaftsverluste bei Altersteilzeit-Modellen auszugleichen. Desgleichen könnten auch Rentenabschläge bei vorzeitigem Renteneintritt (Stichwort „Rente ab 60“) kompensiert werden. Insgesamt trüge dieser umfassendere Modernisierungsansatz damit zu dem wichtigen Ziel bei, das Rentenrecht einfacher und transparenter zu machen und zugleich den Versicherten Gestaltungsmöglichkeiten in einem flexibler werdenden Erwerbsleben zu eröffnen.