

Niedriglohn und Rente



Quelle: IG Metall, DGB

Instrumente zur Absicherung von Beschäftigungszeiten mit Niedriglohn in der gesetzlichen Rentenversicherung

Bremen, Juli 2011

1. Einleitung
2. Die Rente nach Mindesteinkommen bzw. Mindestentgelt-
punkten
- 2.1 Rentenreformgesetz 1972 – Rente nach Mindesteinkommen
- 2.2 Rentenreformgesetz 1992 – Rente nach Mindestentgelt-
punkten
- 2.3 AVmEG 2002 – zusätzliche Entgeltpunkte für Er-
ziehungspersonen
3. Die Rente nach Mindestentgeltpunkten in den Renten-
zugängen seit Mitte der 1990er Jahre
4. Niedriglöhne, Tarifbindung und Teilzeitbeschäftigung
5. Forderungen von Gewerkschaften, Sozialverbänden und
Parteien
6. Instrumente zur rentenrechtlichen Behandlung von
Niedriglohnzeiten nach 1991
- 6.1 Zurückliegende Niedriglohnzeiten
- 6.2 Regulierungsbedarf und Gestaltungsoptionen für die Zu-
kunft
- 6.2.1 Gesetzlicher Mindestlohn
- 6.2.2 Mindestbemessungsgrundlage für Beiträge auf Arbeits-
entgelt
- 6.2.3 Modifizierte Entfristung der Rente nach Mindestentgelt-
punkten
- 6.3 Rente nach Mindestbeitragszeiten
7. Fazit und Schlussbemerkung

1. Einleitung

Jeder fünfte Beschäftigte in Deutschland arbeitet mittler-
weile für einen Niedriglohn. Niedriglöhne sind spätestens
seit der »Hartz«- und »Agenda-2010«-Gesetzgebung der
seinerzeit rot-grünen Regierungskoalition im Bund zu
einem festen Bestandteil des deutschen Arbeitsmarktes
geworden. Löhne, die nicht zum Leben reichen und durch
Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB
II) aufgestockt werden müssen, können selbst bei lang-
jähriger Vollzeitbeschäftigung die Fürsorgeabhängigkeit im
Alter und insbesondere bei Erwerbsminderung vor-
programmieren.

Ausgehend von dem Grundsatz, dass bei vollzeitnaher
Beschäftigung sowohl der Lohn wie auch die spätere
Rente nach langjähriger Beitragszahlung für ein Leben
unabhängig von der Fürsorge reichen müssen, widmet
sich die vorliegende Studie den Instrumenten zur Ab-
sicherung von Beschäftigungszeiten mit Niedriglohn in der
gesetzlichen Rentenversicherung und deren zielgerechter
Ausgestaltung. Im Anschluss an einen Rückblick auf die
zeitlich befristete Rente nach Mindesteinkommen (RnME)
bzw. nach Mindestentgeltpunkten (RnMEP) geht es um
die sozialpolitische Ausgestaltung von Instrumenten zur
rentenrechtlichen Behandlung von Niedriglohnzeiten in
den Jahren nach 1991.

Niedriglohnphasen und Langzeitarbeitslosigkeit¹ erhöhen
das Armutsrisiko im Alter und bei Erwerbsminderung.
Geschlossene Erwerbs(einkommens)biografien sind
zentrale Voraussetzung für armutsfeste Renten. Lücken in
der Erwerbs- und Tälern in der Erwerbseinkommensbio-
grafie verunmöglichen das Erreichen dieses Ziels in einer
steigenden Zahl von Fällen. Als Pflichtversicherung basiert
die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) u.a. auf den
Prinzipien des Beitrags-Leistungs-Bezugs und der Teil-
habeäquivalenz. Die Rente ist Lohnersatz für das im Er-
werbslebensdurchschnitt versicherte Arbeitseinkommen.
Als Versicherungsleistung unterliegt die Rente daher
grundsätzlich keiner Einkommensprüfung; ihre Höhe ist
weder bedarfsorientiert noch bedürftigkeitsabhängig.
Damit sind bspw. Konzepte einer (einkommens-
abhängigen) Mindestrente als Instrument zur Bekämpfung
von Altersarmut nicht kompatibel mit dem Pflichtver-
sicherungsprinzip. Nicht entgegen steht diesem Prinzip
demgegenüber der Ausbau lückenschließender Instru-
mente im Rahmen des die Sozialversicherung prägenden
Solidarausgleichs. So trüge die Stärkung der Lohnersatz-
funktion der Rente auf lebensstandardsicherndem Niveau
– was den Stopp der Niveaunkenkungspolitik und die
Rückkehr zu einer ausschließlich am Sicherungsziel
orientierten Rentenpolitik zur Voraussetzung hat – im Zu-
sammenspiel mit dem Ausbau des Solidarausgleichs ganz
wesentlich zur strukturellen Armutsfestigkeit des Pflicht-
versicherungssystem bei.

¹ Zur rentenrechtlichen Absicherung von Zeiten der Arbeitslosigkeit vgl. J.
Steffen, Arbeitslosigkeit und Rente. Modelle zur Absicherung von Zeiten
der Arbeitslosigkeit in der gesetzlichen Rentenversicherung, Arbeitnehmer-
kammer Bremen, März 2011, Download: <http://www.ak-sozialpolitik.de>

Zusammenfassung

Zur Absicherung von Beschäftigungszeiten mit Niedriglohn in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) plädiert die Untersuchung für einen Instrumenten-Mix, der das Solidarprinzip stärkt, ohne dadurch grundsätzlich den Beitrags-Leistungs-Bezug und das Prinzip der Teilhabeäquivalenz der GRV in Frage zu stellen. Dieser Instrumenten-Mix setzt sich im Einzelnen aus folgenden Elementen zusammen:

- Das bestehende Instrument der RnMEP wird auf – zum Zeitpunkt einer Neuregelung – zurückliegende Beschäftigungszeiten mit Niedriglohn verlängert. Präventive Maßnahmen scheiden für Niedriglohnphasen der Vergangenheit wegen Zeitablaufs aus. Das Wartezeiterfordernis wird von bislang 35 Jahren mit (allen) rentenrechtlichen Zeiten auf 25 Jahre reduziert; allerdings kann die Wartezeit ab der Neuregelung grundsätzlich nur noch mit Beitragszeiten erfüllt werden. Damit wird die Regelung stärker auf langjährig Beitragszahlende konzentriert. Nur bei langjährig »aktiv« Versicherten kann davon ausgegangen werden, dass die Rente den wesentlichen Einkommensbestandteil im Alter oder bei Erwerbsminderung ausmacht. Eine Differenzierung nach dem Arbeitszeitvolumen (Vollzeit bzw. Teilzeit) über den geltenden maximalen Anhebungsfaktor von 1,5 hinaus ist für zurückliegende Zeiten nicht möglich.
- Für in der Zukunft liegende Zeiten wird für die Einführung eines bundeseinheitlichen Mindestlohns plädiert, der bei einer Standarderwerbsbiografie von 45 Beitragsjahren und Vollzeitbeschäftigung dafür Sorge trägt, dass Fürsorgeabhängigkeit im Alter bei typisierender Betrachtung vermieden wird. Ein solcher Mindestlohn müsste sich bei einer 38-Stunden-Woche (= Vollzeit) nach heutigen Werten auf eine Größenordnung von rd. 9,20 EUR belaufen.
- Alternativ bzw. ergänzend zu einem bundeseinheitlichen gesetzlichen Mindestlohn, der sich im politischen Umsetzungsprozess vermutlich nicht unmittelbar auf fürsorge-resistenter Höhe bewegen dürfte, wird eine Mindestbemessungsgrundlage für Rentenbeiträge auf Arbeitsentgelt eingeführt. Deren erforderliche Höhe entspräche der des fürsorge-resistenten Mindestlohns. Auch auf geringere Stundenentgelte wären stets Rentenbeiträge auf Basis der Mindestbemessungsgrundlage zu entrichten. Die Beitragsdifferenz zum (paritätischen) Rentenbeitrag auf das tatsächliche Arbeitsentgelt hätte alleine der Arbeitgeber zu tragen. Um die Möglichkeiten des Unterlaufens der Regelung zu minimieren, ist auf den Versichertenkonten künftig neben dem beitragspflichtigen Arbeitsentgelt auch die diesem zugrunde liegende individuelle Arbeitszeit zu erfassen.
- Da ein derart ausgestalteter Mindestlohn oder auch eine Mindestbemessungsgrundlage nur für die Standarderwerbsbiografie Fürsorgeunabhängigkeit im Alter gewährleisten könnte, bleibt das Instrument der RnMEP auch für zukünftige Pflichtbeitragszeiten unentbehrlich. Allerdings wäre die Summe der auf Basis der RnMEP ermittelten zusätzlichen Entgeltpunkte ab dem Zeitpunkt der Entfristung des Instruments zu gewichten mit dem Verhältnis der durchschnittlichen individuellen Arbeitszeit zur durchschnittlichen Arbeitszeit Vollzeitbeschäftigter. Damit würden Niedriglöhne aus Teilzeitbeschäftigung auch in Zukunft höher bewertet – nicht dagegen generell niedrige Entgeltpositionen aufgrund von Teilzeitarbeit.

Mindestlohn und Mindestbemessungsgrundlage kämen allen versicherten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in gleicher Weise zugute – unabhängig von ihrer individuellen Arbeitszeit und unabhängig von der Statusdauer als »aktiv« Versicherte. Die verlängerte bzw. entfristete RnMEP konzentriert sich demgegenüber weiterhin auf langjährig zu Niedriglohn beschäftigte Versicherte. Je eher es politisch gelingt, einen fürsorge-resistenten Mindestlohn bzw. eine Mindestbemessungsgrundlage umzusetzen, um so weniger Mittel sind für den Solidarausgleich im Rahmen der entfristeten RnMEP erforderlich.

2. Die Rente nach Mindesteinkommen bzw. nach Mindestentgeltpunkten

2.1 Rentenreformgesetz 1972 – Rente nach Mindesteinkommen

Die Einführung der *Rente nach Mindesteinkommen* (RnME) bildete einen der Schwerpunkte des Rentenreformgesetzes 1972 (RRG 72). Seit der Rentenreform von 1957 war die Höhe der Rente im Einzelfall abhängig von der Zahl der Versicherungsjahre und der Höhe des versicherten Arbeitsentgelts – also von der erwerbslebensdurchschnittlich versicherten Entgeltposition. Eine Art Mindestrente, wie sie die zuvor gewährten Grundbeträge darstellten, die jeder unabhängig von den Ansprüchen aus Beiträgen erhielt, existierte seither nicht mehr. Niedrige Löhne konnten aufgrund der neuen Rentenformel auch bei langjähriger Versicherungszeit zu nicht existenzsichernden Renten führen; dies war die Konsequenz der Lohn- und Beitragsbezogenheit.

Im Vorfeld des RRG 72 spielte das Thema »Kleinstrenten« eine nicht unbedeutende Rolle. Bereits vor Einbringung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung² legte die oppositionelle CDU/CSU-Fraktion im September 1971 den Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Alterssicherung für Frauen und Kleinstrentner³ vor. In der Problemanalyse waren sich sozial-liberale Regierungskoalition und oppositionelle Unionsparteien weitgehend einig – Unterschiede ergaben sich im Detail sowie in der Reichweite der Lösungsvorschläge.

Regierungs- und Oppositionsparteien diagnostizierten die Ursachen für Kleinstrenten gleichermaßen als ein Problem vergangener und inzwischen weitgehend überholter Lohndiskriminierung. Im Vertrauen auf die Tarifvertragsparteien wurden Niedriglöhne für die Zukunft als strukturell womöglich dauerhaftes Problem ausgeschlossen. So verwies der CSU-Abgeordnete Geisenhofer in der ersten Lesung der Entwürfe darauf (Übersicht 1), dass »das Problem der Kleinstrenten (...) aus dem Strukturwandel und den Kriegs- und Nachkriegswirren (resultiert) und (...) im Auslaufen begriffen (ist). (...) Heute und in der Zukunft werden in der Regel Tarifverträge von den Tarifpartnern abgeschlossen, die bei oder über 85% der allgemeinen Bemessungsgrundlage liegen. In den wenigen Fällen, wo das noch nicht der Fall ist, appellieren wir an die Tarifpartner, diesem Problem in Zukunft ihre ganze Aufmerksamkeit zuzuwenden«. Und nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens fasste Friedrich Pappai, Ministerialrat im Bundes-

² Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, Gesetzentwurf der Bundesregierung, BTDRs 6/2916 v. 08.12.1971.

³ Vgl. Antrag der Abgeordneten Katzer, Strauß, Geisenhofer, Varelmann und der Fraktion der CDU/CSU, Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Alterssicherung für Frauen und Kleinstrentner, BTDRs 6/2584 v. 21.09.1971. – Im Regierungsprogramm der CDU für die 6. Legislaturperiode hieß es noch: »Die Bereinigung des Problems der sogenannten Kleinstrenten ist im Rahmen des Rentenversicherungsrechts nicht möglich. Soweit eine Kleinstrente einzige Einkommensquelle ist, kann zusätzliche Hilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz in Anspruch genommen werden.« – Zitiert nach Ernst Schellenberg (SPD), PlenProt 6/191 v. 14.06.1972, S. 11223.

arbeitsministerium, zusammen: »Der Grundsatz, daß sich in der Rentenhöhe (...) die Stellung des Einzelnen im Gesamtlohngefüge widerspiegeln soll, bedarf dort einer Ergänzung, wo das Arbeitsentgelt früherer Jahre auf Grund besonderer, *heute nicht mehr gegebener Verhältnisse* nicht als maßgebende Bezugsgröße angesehen werden kann. (...) In diesem Zusammenhang ist an die Lohndiskriminierung von Frauen, an die zum Teil geringe Entlohnung von Arbeitern in der Tabak- und Textilindustrie oder der Heimarbeiter, aber auch an die regional sehr stark ausgeprägten Lohnunterschiede in einzelnen Gebieten zu denken. Soll entsprechend dem Grundgedanken der Rentenformel der aus dem Erwerbsleben Ausscheidende den Lebensstandard der Gruppe aufrechterhalten können, der er im Durchschnitt seines Arbeitslebens angehört hat, soll er, um mit anderen Worten zu sprechen, in der Nachbarschaft der Lohnempfänger bleiben, dann bedürfen die Löhne der Vergangenheit einer Korrektur, die unter heutigen Gesichtspunkten nicht der individuellen Arbeitsleistung entsprochen haben. (...) Der Gesetzgeber geht davon aus, daß für die Zukunft durch die Tarifvertragsparteien eine der Arbeitsleistung entsprechende Entlohnung sichergestellt ist.«⁴

Anders als rückblickend gelegentlich nahegelegt wird, war die Einführung der Rente nach Mindesteinkommen durch das RRG 1972 zwar vorrangig und de facto, aber keineswegs ausschließlich auf einen nachgehenden rentenrechtlichen Ausgleich für die Lohndiskriminierung von Frauen gerichtet. Es ging der Regelung vielmehr um Lohndiskriminierung im weiteren Sinne – mithin generell um Niedriglöhne (bei Vollzeitbeschäftigung).⁵ Die am Ende mit Zustimmung der CDU/CSU in das Rentenrecht aufgenommene Rente nach Mindesteinkommen, so die seinerzeitige Projektion, sollte etwa 816.000 Frauen und mehr als 84.000 Männern eine Rentenanhebung bringen.⁶

Der Entwurf der Unionsfraktion sah eine Anhebung niedriger Pflichtbeitragszeiten auf 85 Prozent des Durchschnittsentgelts vor⁷, sofern der Durchschnitt aus allen Pflichtbeitragszeiten diesen Wert nicht erreichte. Als Zugangsvoraussetzung für die Wertanhebung waren insgesamt 25 Jahre an Pflichtbeitrags-, Ersatz- und/oder Zurechnungszeiten vorgesehen.⁸ Eine Befristung der Regelung auf in der Vergangenheit liegenden Zeiten enthielt der Entwurf dagegen nicht.

⁴ F. Pappai, Rente nach Mindesteinkommen, in: Bundesarbeitsblatt Nr. 3-4 1973, S. 147; Hervorhebungen JSt. Im Antrag der Fraktion der CDU/CSU wird zudem auf die in der Land- und Forstwirtschaft beschäftigten Männer verwiesen; vgl. BTDrs 6/2584, S. 4.

⁵ Die »Regelungen sollen daher die Nachteile bei der Rentenberechnung ausgleichen, die sich aus den strukturellen Veränderungen im Lohngefüge, aus dem gebietlich unterschiedlichen Lohnniveau und der Diskriminierung der Frauen hinsichtlich ihrer Entlohnung in früheren Jahren ergeben, und damit eine späte »Wiedergutmachung« in der Rentenversicherung jener Personen darstellen.« W. Pelikan, Rentenversicherung, 7. Auflage, München 1988, S. 388.

⁶ Vgl. Pappai, a.a.O.

⁷ »Langjährig Pflichtversicherte mit einkommensgerechter Beitragsentrichtung sollen nicht auf die Sozialhilfe verwiesen werden«, so die Begründung; vgl. BTDrs 6/2584, S. 5 f.

⁸ Für bereits vor 1957 eingetretene Versicherungsfälle war zudem als Zugangsvoraussetzung eine durchschnittliche Entgeltposition von mehr als 40 Prozent des Durchschnittsentgelts geplant.

Übersicht 1

Verbesserung der Alterssicherung für Kleinstrentner

- Antrag der Fraktion der CDU/CSU 1971 -

Personenkreis	Regelung
Versicherte mit mindestens 25 Jahren an <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pflichtbeitragszeiten, ▪ Ersatzzeiten und/oder ▪ Zurechnungszeit und einer Entgeltpunkte-Position aus Pflichtbeitragszeiten von im Durchschnitt <ul style="list-style-type: none"> ▪ mehr als 0,4000 EP/Jahr (sollte nur für Versicherungsfälle vor 1957 gelten) und ▪ weniger als 0,8500 EP/Jahr. 	Anhebung der durchschnittlichen Entgeltpunkte-Position aus Pflichtbeitragszeiten auf 0,8500 EP/Jahr.

Aus der Begründung:

»Vor allem Frauen, aber auch Männer, die niedrig bewertete und gering entlohnte Tätigkeiten ausgeübt haben, kommen trotz langjähriger einkommensgerechter Beitragsentrichtung nach der entgeltbezogenen Rentenformel nur in den Genuß einer Rente, die unter oder nur wenig über den Sozialhilfesätzen liegt. (...) Begünstigt werden durch diesen Vorschlag im Jahre 1972 etwa 567 000 weibliche Versicherte, 228 000 Witwen bzw. Witwer und 227 000 männliche Versicherte. Der große Anteil der Frauen unter den Begünstigten erklärt sich daraus, daß Frauen im Durchschnitt deutlich weniger verdienen als Männer, nicht zuletzt wegen der langjährigen Praxis von Frauenlohnabschlägen. Arbeiterinnen in der Industrie erhielten 1969 trotz einer um nur 1,6 Stunden geringeren Wochenarbeitszeit als die ihrer männlichen Kollegen im Durchschnitt nur 72% des Durchschnittsverdienstes aller Versicherten der Arbeiter- und Angestelltenversicherung, bei weiblichen Angestellten betrug der Prozentsatz 84%. Bei den Männern sind es vor allem die Angehörigen von land- und forstwirtschaftlichen Berufen, die eine Rentenaufbesserung erwarten können. (...) Der Festsetzung des Mindestprozentsatzes der persönlichen Bemessungsgrundlage auf 85 v.H. (0,85 EP/Jahr, J.St.) liegt folgende Überlegung zugrunde: langjährig Pflichtversicherte mit einkommensgerechter Beitragsentrichtung sollen nicht auf die Sozialhilfe verwiesen werden. (...) Um gezielt denjenigen Rentnerinnen und Rentnern helfen zu können, die wegen zu geringer Entlohnung eine niedrige Rente erhalten, ist die Festsetzung einer längeren Mindestpflichtversicherungszeit notwendig. Dadurch sollen weitgehend diejenigen von der Begünstigung ausgeschlossen werden, deren persönliche Bemessungsgrundlage nur deshalb so niedrig ist, weil sie eine Teilzeitbeschäftigung oder eine unselbständige Tätigkeit nur im Nebenerwerb ausgeübt haben. (...) Für die Zahl von 25 Jahren war folgende Überlegung ausschlaggebend: die Zahl der Versicherungsjahre, die bei männlichen Versicherten in den letzten Jahren für Beitragszeiten und Ersatz- und Zurechnungszeiten berücksichtigt werden konnte, lag zwischen 32 und 33 Jahren. Bei weiblichen Versicherten lag die Zahl zwischen 21 und 25 Jahren. Um die weiblichen Versicherten und die Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrentner, bei denen eine Zurechnungszeit bis zur Vollendung des 55. Lebensjahres gewährt wird, in der Regel nicht von der Begünstigung auszuschließen, durfte kein höherer Wert als 25 Jahre vorgeschlagen werden.«

Aus der Debatte:

»Das Problem der Kleinrenten resultiert aus dem Strukturwandel und den Kriegs- und Nachkriegswirren und ist Gott sei Dank im Auslaufen begriffen. Daher können wir, wie ich meine, weil es ausläuft, auch schneller, stärker und besser helfen. Heute und in der Zukunft werden in der Regel Tarifverträge von den Tarifpartnern abgeschlossen, die bei oder über 85% der allgemeinen Bemessungsgrundlage liegen. In den wenigen Fällen, wo das noch nicht der Fall ist, appellieren wir an die Tarifpartner, diesem Problem in Zukunft ihre ganze Aufmerksamkeit zuzuwenden.« Franz Xaver Geisenhofer (CDU/CSU)

Quelle: Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Alterssicherung für Frauen und Kleinstrentner (Fraktion der CDU/CSU) v. 21.09.1971, BTDrs 6/2584, S. 4 ff., Plenarprotokoll 6/160 vom 16.12.1971, S. 9260.

Die Begriffe wurden teilweise an die heutige Systematik angepasst.

© Arbeitnehmerkammer Bremen 2011

Übersicht 2

Rente nach Mindesteinkommen – Rentenreformgesetz 1972

- Entwurf der Bundesregierung 1971 -

Personenkreis

Versicherte mit mindestens 35 Jahren an

- Pflichtbeitragszeiten,
- freiwilligen Beitragszeiten,
- Ersatzzeiten,
- Zurechnungszeit und/oder
- Ausfall-(Anrechnungs-)zeiten und einer Entgeltpunkte-Position aus Pflichtbeitragszeiten vor 1973 von im Durchschnitt
- mehr als 0,4000 EP/Jahr und
- weniger als 0,7000 EP/Jahr.

Regelung

Anhebung der durchschnittlichen Entgeltpunkte-Position aus Pflichtbeitragszeiten vor 1973 auf 0,7000 EP/Jahr.

Aus der Begründung:

»Beträgt der Monatsdurchschnitt 3,33 (0,4 EP/Jahr – JSt) und weniger, wird unterstellt, daß der Monatsdurchschnitt nur deshalb so niedrig ist, weil der Versicherte über längere Zeiten hinweg eine Teilzeitbeschäftigung ausgeübt hat, deren Bewertung nicht verbessert werden soll.«

Aus der Rede des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, Walter Arendt,

anlässlich der 1. Lesung des Gesetzentwurfs am 16.12.1971

»Durch die vorgeschlagene Rente nach Mindesteinkommen sollen die Nachteile bei der Rentenbemessung, die durch frühere Lohnunterschiede bedingt sind, nachträglich ausgeglichen werden. Voraussetzung sind mindestens 35 anrechnungsfähige Versicherungsjahre und eine persönliche Bemessungsgrundlage von mehr als 40 Prozent (mehr als 0,4 EP/Jahr – JSt).

In all diesen Fällen soll der Rentenberechnung künftig ein Arbeitsentgelt in Höhe von 70 Prozent des Durchschnittsentgelts aller Versicherten zugrunde gelegt werden. Diese gezielte Rentenaufbesserung kommt allen Rentnern zugute, die früher in ungünstigen Gebieten oder in Wirtschaftszweigen mit niedrigen Löhnen gearbeitet haben. Besonders begünstigt werden auch die Frauen, die früher in einigen Branchen schlechter bezahlt wurden als Männer und Lohnabschläge hinnehmen mußten. (...)

Bei der hier vorgeschlagenen Strukturverbesserung sollen lediglich Kleinstrenten nicht berücksichtigt werden, die auf einem Einkommen bis zu 40 Prozent des Durchschnittsentgelts aller Versicherten beruhen. In diesen Fällen kann davon ausgegangen werden, daß die Rente entweder auf einer Teilzeitbeschäftigung oder einer Nebenversicherung mit niedrigen Beiträgen beruht. Diese Kleinstrenten können daher nicht als Hauptgrundlage des Lebensunterhalts des betreffenden Rentempfängers angesehen werden. Sie sind vielmehr als eine Art Nebeneinkommen zu betrachten, die mit dem früheren Arbeitseinkommen nichts zu tun haben. Eine nachträgliche Lohnkorrektur wäre hier also weder angebracht noch gerechtfertigt.

Die geplante Rente nach Mindesteinkommen soll dagegen tatsächliche Lohndiskriminierungen und ungerechtfertigte Lohnunterschiede bei langer Versicherungszeit für die Vergangenheit korrigieren. Als Maßstab ist der gegenwärtige Lohn von ungelerten Arbeitskräften gewählt worden, wie er als Ortslohn für Zwecke der Krankenversicherung und Unfallversicherung festgelegt wird. Das ist der Satz von 70 Prozent des Durchschnittsentgelts, der im Gesetzentwurf vorgeschlagen wird. Im Prinzip wird bei der Rente nach Mindesteinkommen an der Bemessung der Rente nach Zahl und Höhe der Beiträge festgehalten. Auch hier wird also nicht an der Rentenformel manipuliert.«

Quelle: Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenreformgesetz – RRG), Gesetzentwurf der Bundesregierung v. 08.12.1971, BTDrs 6/2916, S. 48 f. sowie Walter Arendt, Das Rentenreformprogramm der Bundesregierung, Bundesarbeitsblatt Nr. 1/1972, S. 3.

Die Begriffe wurden teilweise an die heutige Systematik angepasst.

© Arbeitnehmerkammer Bremen 2011

Demgegenüber sah der Regierungsentwurf eine Begrenzung der Regelung auf Pflichtbeitragszeiten vor 1973 vor und verlangte als Vorversicherungszeit (Wartezeit) insgesamt mindestens 35 Jahre, zu denen allerdings auch freiwillige Beitragszeiten und die damaligen Ausfallzeiten⁹ (heute Anrechnungszeiten) zählen sollten. Weiterhin war als Zugangsvoraussetzung eine durchschnittliche Entgeltposition von mehr als 40 Prozent des Durchschnittsentgelts vorgesehen. Bei einem geringeren Wert wurde unterstellt, dass der Durchschnitt »nur deshalb so niedrig ist, weil der Versicherte über längere Zeiten hinweg eine Teilzeitbeschäftigung ausgeübt hat, deren Bewertung nicht verbessert werden soll.«¹⁰ Waren die Zugangsvoraussetzungen erfüllt, sah der Regierungsentwurf eine Anhebung der vor 1973 liegenden Pflichtbeitragszeiten auf im Durchschnitt lediglich 70 Prozent des Durchschnittsentgelts vor.

Die am Ende vom Gesetzgeber verabschiedete Regelung beschränkte die Zugangsvoraussetzungen auf 25 anrechnungsfähige Versicherungsjahre ohne Zeiten der freiwilligen Versicherung und ohne Ausfallzeiten¹¹. Der erforderlichen Vorversicherungszeit und damit der »Einschränkung des begünstigten Personenkreises liegt die Überlegung zugrunde, daß eine Anhebung von Renten nur für solche Versicherten vertretbar erscheint, die hinlänglich lange der Versichertengemeinschaft angehört haben und bei denen demgemäß davon ausgegangen werden kann, daß der Verdienst und damit auch die Rente die wesentliche Einkommensquelle dargestellt hat bzw. darstellen wird.«¹² Die Vorversicherungszeit von 25 Jahren konnte auch noch mit entsprechenden Zeiten nach 1972 erfüllt werden.

Waren die Zugangsvoraussetzungen gegeben, so wurde bei der Rentenberechnung die Entgeltposition der vor 1973 liegenden niedrigen Pflichtbeitragszeiten auf im Durchschnitt 75 Prozent des Durchschnittsentgelts angehoben.¹³ Dabei spielte es keine Rolle, um wie viel die 75-Prozent-Marke unterschritten wurde und auch eine Untergrenze, wie etwa die im Regierungsentwurf vorgesehene Entgeltposition von mehr als 40 Prozent, war nicht in das Gesetz aufgenommen worden. So wurden niedrige Entgeltpositionen, die aus langjähriger Teilzeitbeschäftigung resultierten, bewusst mit einbezogen in die

⁹ Ausfallzeiten wurden nach altem Recht allerdings nur unter der Voraussetzung anerkannt, dass das Erfordernis der sog. Halbbelegung erfüllt war – der Zeitraum zwischen Eintritt in die Versicherung und dem Rentenfall musste zur Hälfte mit Beiträgen belegt sein. Hieran scheiterten v.a. viele Frauen.

¹⁰ BTDrs 6/2916, S. 48 f. Der Anteil der Teilzeitbeschäftigten an allen abhängig Beschäftigten war zu diesem Zeitpunkt von knapp 4 Prozent im Jahr 1960 auf gut 10 Prozent gestiegen.

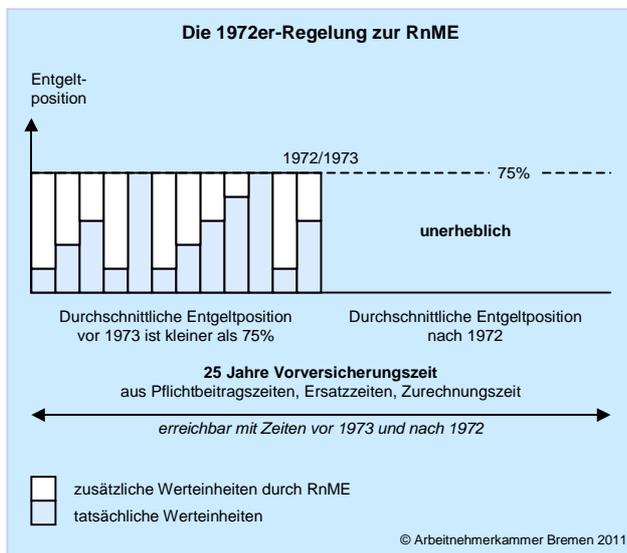
¹¹ Die Nichtberücksichtigung der Ausfallzeiten konnte »dazu führen, daß Versicherte, die während ihres Erwerbslebens sehr häufig krank oder arbeitslos waren, die Voraussetzungen der Mindestregelung nicht erfüllen oder nicht mehr erfüllen z.B. wenn nach Wegfall und Wiedergewährung einer Rente eine angerechnete Zurechnungszeit zur Ausfallzeit« wurde – so Pappai, a.a.O., S. 148.

¹² ebd.

¹³ Exakter formuliert: Ermittelt wurden zusätzliche Werteinheiten (heute Entgeltpunkte) und zusammen mit den übrigen Werteinheiten der Berechnung der Rentenhöhe zugrunde gelegt (Erhöhung der Summe der Werteinheiten); der tatsächliche Wert der vor 1973 liegenden Pflichtbeitragszeiten änderte sich durch die Regelung der RnME also explizit nicht.

Regelung zur Rente nach Mindesteinkommen. Auch sehr geringe Entgeltpositionen bspw. von 30 Prozent wurden somit auf einen Wert von 75 Prozent angehoben. Lag die Entgeltposition in den Jahren vor 1973 unterhalb der 75-Prozent-Marke, so fand eine wertmäßige Anhebung dieser Zeiten auch dann statt, wenn sich die Entgeltposition in den nach 1972 liegenden Jahren deutlich verbessert und dadurch evtl. zu einem Durchschnitt aus *allen* Pflichtbeitragszeiten von 75 Prozent oder mehr geführt hatte. Die Entgeltposition in der Zeit nach 1972 hatte damit keinen Einfluss auf den Zugang zur RnME; ausschlaggebend waren alleine die vor 1973 liegenden Pflichtbeitragszeiten und deren durchschnittlicher Wert. Die Anhebung niedriger Pflichtbeitragszeiten vor 1973 wirkte sich auch auf die Bewertung einer evtl. Zurechnungszeit aus – die Bewertung von Ersatz- und Ausfallzeiten richtete sich hingegen nach der tatsächlichen Entgeltposition vor der Anhebung durch die Rente nach Mindesteinkommen.¹⁴

Übersicht 3



2.2 Rentenreformgesetz 1992 – Rente nach Mindestentgeltpunkten

Mit dem von den Regierungsfractionen CDU/CSU und FDP sowie der oppositionellen SPD gemeinsam eingebrachten RRG 1992¹⁵ wurde die RnME in modifizierter Form als *Rente nach Mindestentgeltpunkten (RnMEP)* auf vor 1992 liegende Zeiten verlängert. Die auf Betreiben der Koalitionsfractionen nur befristete Verlängerung des Instruments gründete auf der Hoffnung, dass die (Lohn-) Benachteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt im Zuge der weiter steigenden Frauenerwerbstätigkeit zunehmend an Bedeutung verlieren werde (vgl. Übersicht 4). Die 1972er-Regelung wurde in mehreren Punkten modifiziert¹⁶:

¹⁴ Vgl. Pelikan, a.a.O., S. 389.

¹⁵ Gesetzentwurf der Fractionen der CDU/CSU, SPD und FDP, Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenreformgesetz 1992 – RRG 1992), BTDRs 11/4124 v. 07.03.1989.

¹⁶ Der Sozialbeirat war in der Bewertung der (modifizierten) Verlängerung der Regelung gespalten; vgl. Stellungnahme des Sozialbeirats zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenreformgesetz 1992 – RRG 1992), BTDRs 11/4334, S. 11 f.

Übersicht 4

Rente nach Mindestentgeltpunkten – Rentenreformgesetz 1992

- Entwurf der Fractionen der CDU/CSU, SPD und FDP 1989 -

Personenkreis

Versicherte mit mindestens 35 Jahren an

- rentenrechtlichen Zeiten
- einer Entgeltpunkte-Position aus *allen* vollwertigen Pflichtbeitragszeiten von im Durchschnitt
- weniger als 0,0625 EP/Monat (das sind 0,7500 EP/Jahr).

Regelung

Erhöhung der Summe der Entgeltpunkte (zusätzliche EP), so dass sich für die Kalendermonate mit vollwertigen Pflichtbeiträgen vor 1992 ein Durchschnittswert in Höhe

- des 1,5fachen des tatsächlichen Durchschnittswerts,
- höchstens aber in Höhe von 0,0625 EP/Monat ergibt.

Aus der Begründung:

»Anders als im bisherigen Recht sollen künftig 35 Jahre erforderlich sein. Darauf sollen wie bei der Wartezeit von 35 Jahren alle rentenrechtlichen Zeiten angerechnet werden, also auch Berücksichtigungszeiten wegen Kindererziehung und Pflege. Künftig ist der Durchschnitt aus allen – also auch aus den nach dem 31. Dezember 1991 liegenden – vollwertigen Pflichtbeiträgen maßgebend für die Frage, ob eine Anhebung von vor 1992 liegenden Pflichtbeitragszeiten in Betracht kommt.

Künftig soll der Durchschnitt auf das 1,5fache des erreichten Wertes angehoben werden, wobei jedoch durch die Anhebung 75% des Durchschnittsentgelts nicht überschritten werden darf. Die Anhebung auf das 1,5fache des erreichten Durchschnittswerts wird bewirken, daß lange Beitragszeiten mit sehr niedrigen Pflichtbeiträgen aufgrund einer Teilzeitbeschäftigung im Verhältnis zu einer entsprechenden Vollzeitbeschäftigung nicht unverhältnismäßig angehoben wird.«

Aus dem Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung:

»Die Mitglieder der Fractionen der CDU/CSU, SPD und FDP erläuterten, daß auch im System der lohn- und beitragsbezogenen Rente gewisse Korrekturen erforderlich seien. Dabei habe die Rente nach Mindesteinkommen eine besondere Korrekturfunktion für langjährig Versicherte, die sich von anderen Maßnahmen des sozialen Ausgleichs unterscheiden. Durch die Anhebung der niedrigen Pflichtbeiträge von langjährig Versicherten werde erreicht, daß dieser Personenkreis eine über dem Sozialhilfeniveau liegende Rente erhalten könne. So würden erfahrungsgemäß die Niedriglöhne von Frauen ausgeglichen.

Mit dem Rentenreformgesetz 1992 würden künftig auch die Pflichtbeiträge der Jahre 1973 bis 1991 in die Rente nach Mindesteinkommen einbezogen, nachdem sich die Erwartungen hinsichtlich einer Annäherung der verschiedenen Lohngruppen leider nicht erfüllt hätten. Voraussetzung für die Anhebung sei künftig eine 35jährige Wartezeit, auf die jedoch – statt wie bisher bei der 25jährigen Wartezeit – auch Kinder- und Pflegeberücksichtigungszeiten sowie Ausfallzeiten und freiwillige Beitragszeiten angerechnet würden. Man gehe davon aus, daß sich dies für Frauen mit Kindern als eine Erleichterung der Zugangsvoraussetzungen auswirke. (...)

Die Mitglieder der Fractionen der SPD und der Fraction DIE GRÜNEN bedauerten, daß keine generelle Entfristung der Rente nach Mindesteinkommen vorgenommen worden sei. Die Mitglieder der Fraction DIE GRÜNEN wiesen darauf hin, daß Lohndiskriminierungen von Frauen wahrscheinlich auf absehbare Zeit nicht beseitigt würden.

Die Mitglieder der Fractionen der CDU/CSU und FDP gingen davon aus, daß sich Nachteile für Frauen am Arbeitsmarkt, die die Einführung der Rente nach Mindesteinkommen in erster Linie rechtfertigten, zunehmend abschwächen werden. Hierzu trage die wachsende Frauenerwerbstätigkeit, die auf die demographische Entwicklung und eine sich ändernde Lebensplanung der Frauen zurückgeführt werden könne, bei. Vor dem Hintergrund dieser Erwartungen sei eine Befristung der Rente nach Mindesteinkommen sachgerecht.«

Quelle: Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenreformgesetz 1992 – RRG 1992), Gesetzentwurf der Fractionen der CDU/CSU, SPD und FDP, BTDRs 11/4124 v. 07.03.1989, S. 201 f., Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung, BTDRs 11/5530 v. 03.11.1989, S. 21.

© Arbeitnehmerkammer Bremen 2011

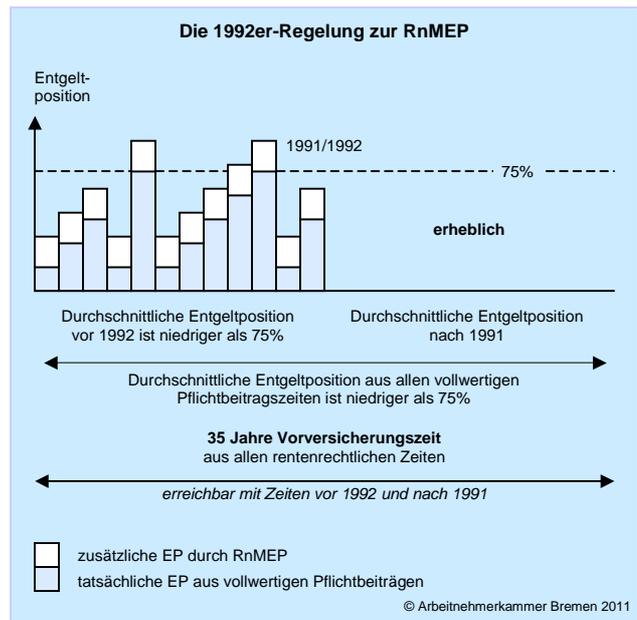
- So wurde die erforderliche Vorversicherungszeit – die auch weiterhin mit Zeiten außerhalb des durch die RnMEP begünstigten Zeitraums erfüllt werden kann – auf insgesamt mindestens 35 Jahre erhöht. Zu diesen Zeiten zählen nunmehr alle rentenrechtlichen Zeiten, zusätzlich zur 1972er-Regelung also Anrechnungszeiten (vormals Ausfallzeiten), Zeiten mit freiwilligen Beiträgen sowie die mit dem RRG 1992 neu eingeführten Berücksichtigungszeiten, die im Falle der Kindererziehung bis zum vollendeten zehnten Lebensjahr des Kindes reichen.
- Weiteres Erfordernis ist seither nicht mehr nur eine durchschnittliche EP-Position von weniger als 75 Prozent des Durchschnittsentgelts (Durchschnitt von weniger als 0,0625 EP/Monat) in den für die Anhebung in Frage kommenden Monaten selbst, sondern im Durchschnitt aller, also auch der nach 1991 liegenden, vollwertigen Pflichtbeitragszeiten.
- Sind die Zugangsvoraussetzungen für die RnMEP erfüllt, so wird der Durchschnitt der vor 1992 liegenden vollwertigen Pflichtbeiträge erhöht auf das 1,5fache des tatsächlichen Durchschnittswertes – maximal aber auf im Durchschnitt 0,0625 EP/Monat. Die zusätzlichen EP werden den Monaten mit vollwertigen Pflichtbeiträgen vor 1992 zu gleichen Teilen zugeordnet; dies hat insbesondere Bedeutung für den Versorgungsausgleich.

Wurden nach der 1972er-Regelung auch Zeiten mit sehr niedriger Entgeltposition auf 75 Prozent des Durchschnitts angehoben, so schränkt die 1992er-Regelung die Begünstigung von Teilzeitbeschäftigung merklich ein. Bei einer Entgeltposition von im Durchschnitt weniger als 50 Prozent findet seither nur noch eine Erhöhung um die Hälfte des tatsächlichen Wertes statt, wodurch in derartigen Fällen die Entgeltposition von 75 Prozent nicht mehr erreicht werden kann. Die Summe der zusätzlichen EP fällt damit bei einer zeitlich verschobenen aber ansonsten identischen Erwerbs- bzw. Erwerbseinkommensbiografie bei der RnMEP geringer aus als nach der RnME.

Bei einer Entgeltposition von bspw. 40 Prozent für angenommen 12 zur Anhebung anstehende Pflichtbeitragsjahre ergaben sich nach der RnME zusätzlich insgesamt 4,2 EP; die Neuregelung erbringt in diesem Fall dagegen nur zusätzlich 2,4 EP. Diese Einschränkung der durch die RnMEP zusätzlich erwerbbarer EP erschien angesichts des weiter gestiegenen Anteils von Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen unabdingbar. Dennoch: »Der Personenkreis, der auf diese Weise am 1. Januar 1992 eine Rentenverbesserung erhält, wird etwa eine Million Rentnerinnen und 165.000 Rentner sowie 200.000 Hinterbliebene umfassen«, so die SPD-Abgeordnete Waltraud Steinhauer während der abschließenden Lesung im Deutschen Bundestag.¹⁷ Die Anhebung vollwertiger Pflichtbeitragszeiten durch die RnMEP hat auch Auswirkungen auf die Bewertung beitragsfreier und beitragsgeminderter Zeiten.

¹⁷ Vgl. Plenarprotokoll 11/174 v. 09.11.1989, S. 13156.

Übersicht 5



2.3 AVmEG 2002 – zusätzliche Entgeltpunkte für Erziehungspersonen

Mit dem Altersvermögensergänzungsgesetz (AVmEG)¹⁸ wurde die RnMEP in modifizierter Form unbefristet fortgeführt – bei allerdings deutlich verändertem Zielspektrum hinsichtlich des begünstigten Personenkreises. Zielgruppe sind nicht mehr (weibliche) Niedriglohnbeschäftigte, sondern Erziehungspersonen – Ansatzpunkt ist nicht mehr Niedriglohn (Lohndiskriminierung), sondern ein geringes Arbeitsentgelt. Im Begründungsteil des Entwurfs rubriziert die Maßnahme unter den Instrumenten zur Verbesserung der eigenständigen Alterssicherung von Frauen.¹⁹

Für nach 1991 (Ende des durch die RnMEP erfassten Zeitraums) liegende Kinderberücksichtigungszeiten²⁰ oder Zeiten der nicht erwerbsmäßigen Pflege eines pflegebedürftigen Kindes (bis zur Vollendung dessen 18. Lebensjahres) werden Entgeltpunkte *zusätzlich ermittelt* bzw. *gutgeschrieben*. Voraussetzung ist eine Vorversicherungszeit von insgesamt 25 Jahren an rentenrechtlichen Zeiten. Dabei erhalten Pflichtbeitragszeiten, die in diese Zeiträume fallen, die Hälfte ihres tatsächlichen Wertes, höchstens aber 0,0278 an zusätzlichen EP pro Monat (entspricht 0,3336 EP/Jahr). Zudem werden EP gutgeschrieben²¹, wenn die genannten Zeiten für zwei oder mehr Kinder zusammentreffen; die Gutschrift beträgt ebenfalls 0,0278 EP/Monat – allerdings abzüglich des

¹⁸ Vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz – AVmG), BTDRs 14/4595 v. 14.11.2000; im Gesetzgebungsverfahren wurde das Paket in das zustimmungspflichtige AVmG und das zustimmungsfreie AVmEG aufgeteilt.

¹⁹ Vgl. ebd. S. 37 bzw. S. 41.

²⁰ Die Zeit der Erziehung eines Kindes bis zu dessen vollendetem zehnten Lebensjahr ist bei einem Elternteil eine Berücksichtigungszeit, soweit die Voraussetzungen für die Anrechnung einer Kindererziehungszeit auch in dieser Zeit vorliegen.

²¹ Durch die Gutschrift werden Beitragszeiten fingiert; es handelt sich um Beitragszeiten, nicht aber um Pflichtbeitragszeiten.

Wertes der evtl. zusätzlich ermittelten EP. Die Summe der zusätzlich ermittelten und gutgeschriebenen EP ist zusammen mit den für Beitragszeiten und Kindererziehungszeiten ermittelten EP auf 0,0833 EP/Monat (entspricht 0,9996 EP/Jahr) begrenzt. Für die Dauer der Kindererziehungszeit (drei Jahre für Geburten ab 1992) kann es daher keine zusätzlich ermittelten bzw. gutgeschriebenen EP geben. Die Regelung gilt im Übrigen nur für Rentenzugänge ab 2002 und nicht auch für die seinerzeitigen Bestandsrenten.

Der modifizierte RnMEP für Erziehungspersonen geht es darum, »einen Anreiz für eine baldige (Wieder-) Aufnahme der Erwerbstätigkeit nach der Kindererziehungszeit zu schaffen sowie zusätzlich zu Kindererziehungszeiten auch die geringen Entgelte von Frauen in der Kindererziehungsphase (z.B. durch Teilzeitarbeit) rentenrechtlich aufzuwerten. Außerdem muss ein Ausgleich für Frauen geschaffen werden, die wegen der Erziehung von mindestens zwei Kindern auch keine Teilzeittätigkeit aufnehmen können«²². Von den Vorgängernormen unterscheidet sich die modifizierte RnMEP für Erziehungspersonen v.a. in folgenden Punkten:

- Die erforderliche Vorversicherungszeit fällt mit 25 Jahren an rentenrechtlichen Zeiten deutlich geringer aus als bei der RnME bzw. der RnMEP.
- Anders als bei der RnMEP hat die Entgeltposition außerhalb des begünstigten Zeitraums keinen Einfluss auf die Anwendbarkeit des Instruments.
- Die wertmäßige Anhebung zielt zudem isoliert auf den einzelnen Kalendermonat, während die Vorgängerregelungen auf die durchschnittliche Entgeltposition innerhalb des begünstigten Zeitraums abstellten.
- Die Obergrenze für die aufgewertete Entgeltposition liegt bei 100 Prozent des Durchschnittsentgelts, während die Regelungen zur RnME bzw. RnMEP jeweils eine Obergrenze von 75 Prozent vorsahen.
- Entgeltpunkte können auch ohne vorhandene Pflichtbeiträge gutgeschrieben werden.
- Die Regelung gilt zwar nicht für Rentenzugänge vor 2002, sie ist andererseits aber ohne zeitliche Befristung eingeführt worden.

Nicht langjährige Niedriglohnbeschäftigung, sondern ein phasenweise unterdurchschnittliches (oder fehlendes) Arbeitsentgelt von Erziehungspersonen bildet den Ansatzpunkt für die Anhebung der Entgeltposition. Diese gegenüber den Vorgängernormen deutlich veränderte Ausrichtung des Instruments hat u.a. zum Ergebnis, dass gut entlohnte Teilzeitbeschäftigung die höchste Aufwertung erfährt; gleiches gilt für Erziehungspersonen, die zeitgleich mehrere Kinder erziehen bzw. pflegen und bspw. nicht erwerbstätig sind. So kann in beiden Fällen – Teilzeitarbeit mit einer Entgeltposition von 2/3 des Durchschnittsentgelts bzw. zeitgleiche Erziehung von zwei Kindern – die maximale Aufstockung um 0,0278 EP pro Monat bzw. 0,3336 EP pro Jahr erzielt werden (Übersicht 7).

²² BTDrs 14/4595, S. 41.

Übersicht 6

Zusätzliche Entgeltpunkte für Erziehungspersonen – AVmEG 2002 - Entwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 2000 -

Personenkreis	Regelung
<p>Versicherte mit mindestens 25 Jahren an</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ rentenrechtlichen Zeiten und <i>nach 1991</i> liegenden Kalendermonaten mit ▪ Berücksichtigungszeiten wegen Kindererziehung oder ▪ Zeiten der nicht erwerbsmäßigen Pflege eines pflegebedürftigen Kindes bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres <p>sowie Rentenbeginn nach 2001.</p>	<p>Zusätzliche Ermittlung bzw. Gutschrift von Entgeltpunkten. Diese betragen für jeden Kalendermonat <i>nach 1991</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ mit Pflichtbeiträgen die Hälfte der hierfür ermittelten EP, höchstens 0,0278 an <i>zusätzlich ermittelten EP</i> (das sind 0,3336 EP/Jahr), ▪ in dem Kinderberücksichtigungszeiten oder Zeiten der Pflege eines pflegebedürftigen Kindes für ein Kind mit entsprechenden Zeiten für ein anderes Kind zusammenreffen, 0,0278 an <i>gutgeschriebenen EP</i>, abzüglich des Wertes an zusätzlich ermittelten EP. <p>Die Summe der zusätzlich ermittelten und gutgeschriebenen EP ist zusammen mit den für Beitragszeiten und Kindererziehungszeiten ermittelten EP auf 0,0833 EP (das sind 0,9996 EP/Jahr) begrenzt.</p>

Aus der Begründung:

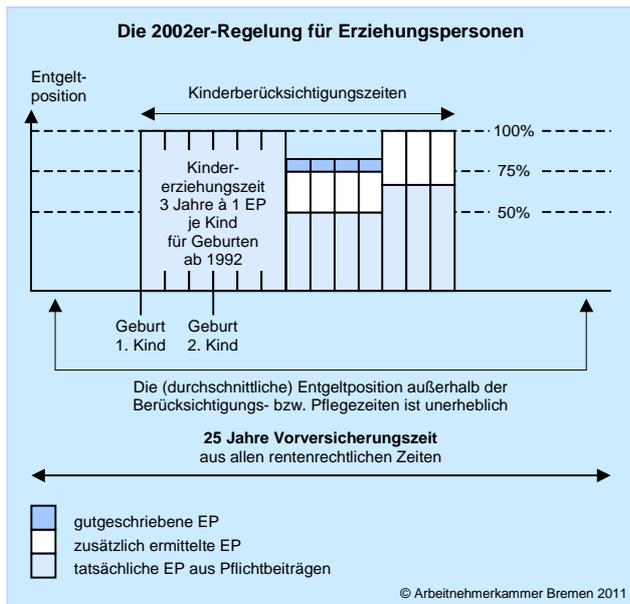
Damit »wird die Regelung der »Rente nach Mindesteinkommen« (...) in ihren Grundsätzen fortgeführt und zielgenau auf Versicherte mit Kindern konzentriert. Während die für Zeiten bis 1991 geltende Regelung bei Erfüllung der Voraussetzungen eine Rentenerhöhung für alle Personen bewirkte, die über längere Zeit ein niedriges Einkommen erzielten – unabhängig vom Grund hierfür –, sollen für Zeiten ab 1992 zusätzliche Entgeltpunkte insbesondere für Frauen einen Nachteilsausgleich dafür schaffen, dass sie während der Kindererziehungsphase bei Erwerbstätigkeit in der Regel ein geringes Arbeitsentgelt (z.B. durch Teilzeitarbeit) erzielen und damit Einbußen in ihrer Versicherungsbiografie erleiden. Daneben wird aber auch ein Nachteilsausgleich für Erziehungspersonen geschaffen, die gleichzeitig mehrere Kinder erziehen und deshalb regelmäßig auch nicht Teilzeit erwerbstätig sind.«

Zum einen »werden niedrige Pflichtbeiträge während der Zeit von der Geburt des ersten Kindes bis zur Vollendung des zehnten Lebensjahres des jüngsten Kindes (»Kinderberücksichtigungszeit«) aufgewertet. Dabei erfolgt eine Erhöhung der Pflichtbeiträge um 50% auf maximal 100% des Durchschnittseinkommens, wenn insgesamt 25 Jahre an rentenrechtlichen Zeiten vorliegen. Diese Begünstigung erhalten auch Erziehungspersonen, die ein pflegebedürftiges Kind betreuen. Auch hier wird der von der Pflegekasse für die Rentenversicherung der Pflegeperson geleistete Pflichtbeitrag (...) aufgewertet, und zwar sogar bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres des pflegebedürftigen Kindes.«

Zum anderen »werden zusätzlich für Erziehungspersonen, die zeitgleich mehrere Kinder bis zum zehnten Lebensjahr erziehen oder pflegebedürftige Kinder betreuen, Entgeltpunkte gutgeschrieben. Die Gutschrift an Entgeltpunkten entspricht regelmäßig der höchstmöglichen Förderung bei der kindbezogenen Höherbewertung von Pflichtbeitragszeiten für erwerbstätige Erziehungspersonen. Damit wird insbesondere der Situation derjenigen Rechnung getragen, die bei gleichzeitiger Erziehung mehrerer Kinder regelmäßig auch keiner Teilzeitbeschäftigung nachgehen können und in dieser Phase daher nicht einmal geringe, sondern gar keine Pflichtbeiträge leisten.«

Quelle: Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz – AVmG), Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BTDrs 14/4595 v. 14.11.2000, S. 48.

Übersicht 7



3. Die Rente nach Mindestentgeltpunkten in den Rentenzugängen seit Mitte der 1990er Jahre

Die gegenwärtige Regelung der Rente nach Mindestentgeltpunkten ist begrenzt auf vor 1992 liegende Pflichtbeitragszeiten mit niedrigem Entgelt. Im Zeitverlauf nimmt daher die quantitative Bedeutung der Regelung in den Rentenzugängen ab. Zum einen werden weniger Zugangsrenten überhaupt noch von dem Instrument erfasst, zum anderen nimmt bei diesen der Umfang der vor 1992 liegenden Pflichtbeitragszeiten kontinuierlich ab. Betrug die Summe der auf die RnMEP zurück zu führenden zusätzlichen Entgeltpunkte²³ beim Rentenzugang 1995 über alle Rentenarten hinweg noch rd. 143 Mio. Entgeltpunkte, so waren es beim Rentenzugang 2009 nur noch knapp 59 Mio. Entgeltpunkte.

Vom Rentenzugang des Jahres 2009 wurden 14 Prozent aller Renten von der Regelung zur RnMEP erfasst; das waren gut 174.000 Renten. Seit 2007 hat dieser Anteil über alle Rentenarten hinweg wieder leicht zugenommen (Übersicht 8).

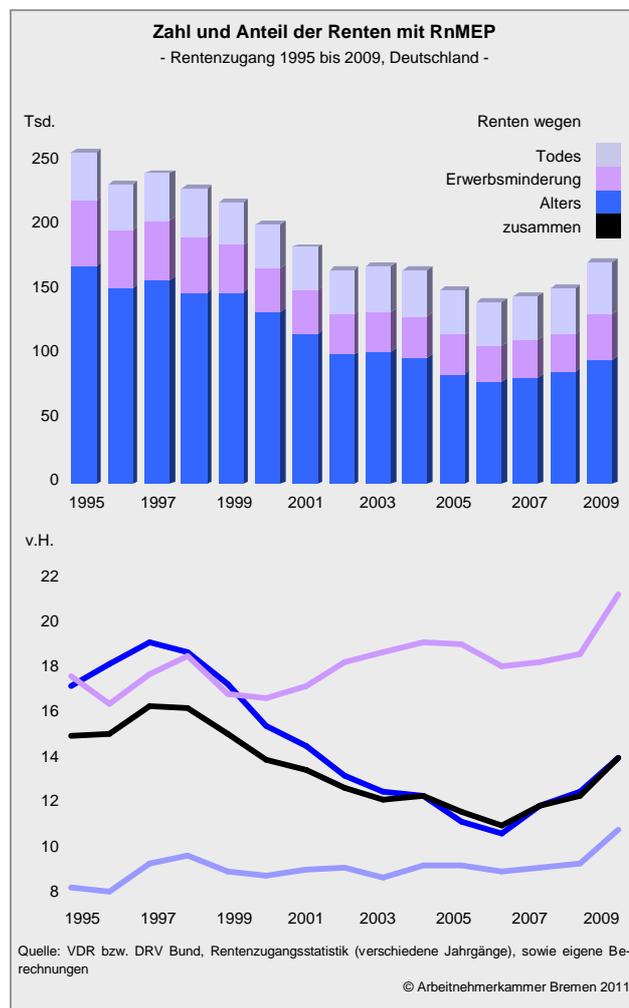
Bei den Renten wegen Erwerbsminderung (EM) und den Renten wegen Todes war der RnMEP-Anteil mit rd. 18 Prozent bzw. rd. 9 Prozent über die Jahre relativ konstant; anders bei den Altersrenten – hier fiel der Anteil von 19 Prozent (1997) auf gut 11 Prozent (2007) und betrug zuletzt wieder rd. 14 Prozent.

Bei ansonsten gleicher Trendentwicklung lag der Anteil der Renten mit RnMEP an den Zugängen der jeweiligen Rentenart im Osten im Betrachtungszeitraum zwischen drei und vier Prozentpunkte höher als im Westen. 1995 entfiel rd. ein Drittel aller RnMEP-Renten auf die neuen

²³ Die Summe der zusätzlichen EP ergibt sich aus dem Produkt der Zahl der RnMEP-Zugangsrenten, der durchschnittlichen Zahl der vor 1992 liegenden vollwertigen Pflichtbeitragszeiten sowie den durchschnittlichen zusätzlichen EP pro Pflichtbeitragsjahr vor 1992.

Länder, während es 2009 nur noch rd. ein Fünftel war. Hierin spiegelt sich der Rückgang der Ost-Renten am Gesamtrentenzugang von gut 30 Prozent (1995) auf zuletzt nur noch rd. 18 Prozent (2009).

Übersicht 8

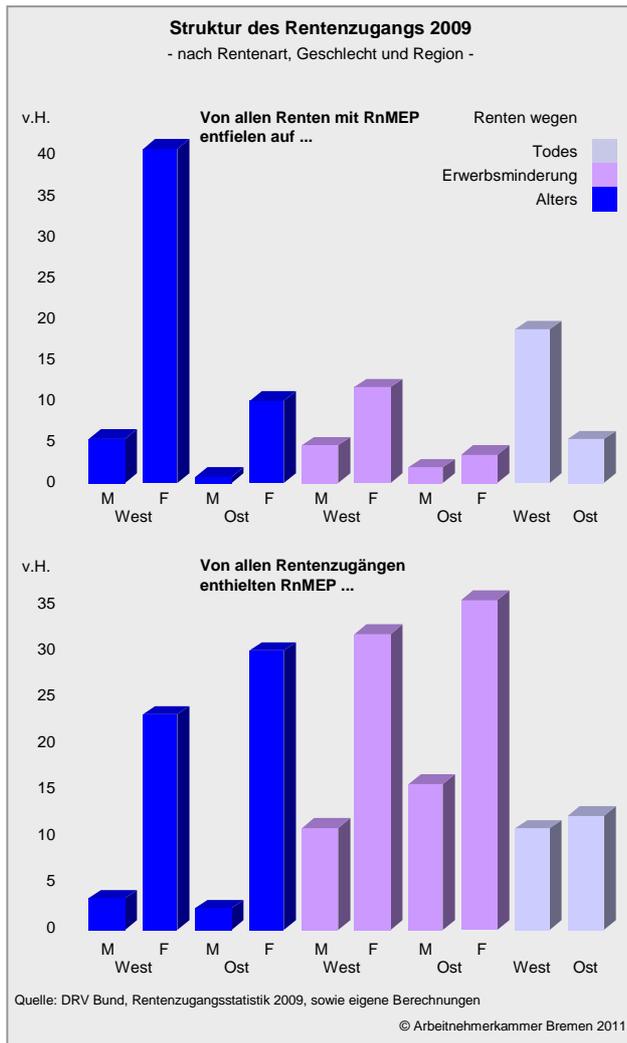


Vom Rentenzugang 2009 entfielen rund 40 Prozent aller Renten mit RnMEP auf Altersrenten an Frauen im Westen (Übersicht 9). Sie stellten die mit Abstand größte Gruppe der RnMEP-Fälle. In weitem Abstand folgten mit gut 18 Prozent Renten wegen Todes (West), Erwerbsminderungsrenten an westdeutsche Frauen mit gut 11 Prozent und Altersrenten an Frauen im Osten mit knapp 10 Prozent.

Die herausragende Bedeutung der RnMEP für die Alterssicherung von Frauen tritt noch deutlicher hervor, wenn der Blick auf den Anteil der RnMEP am Rentenzugang 2009 nach Rentenarten gerichtet wird: Von den Altersrenten an Frauen enthielten gut 22 Prozent (West) bzw. gut 29 Prozent (Ost) zusätzliche EP aufgrund der RnMEP – bei den Renten an Männer waren es dagegen lediglich gut 3 Prozent (West) bzw. 2 Prozent (Ost). Von den EM-Renten an Frauen beinhalteten sogar 31 Prozent (West) bzw. fast 35 Prozent (Ost) die RnMEP. Im Falle der Erwerbsminderung spielt die Regelung auch für Männer eine nennenswerte Rolle; immerhin knapp 11 Prozent (West)

bzw. gut 15 Prozent (Ost) des EM-Rentenzugangs 2009 wurden durch die RnMEP aufgestockt.

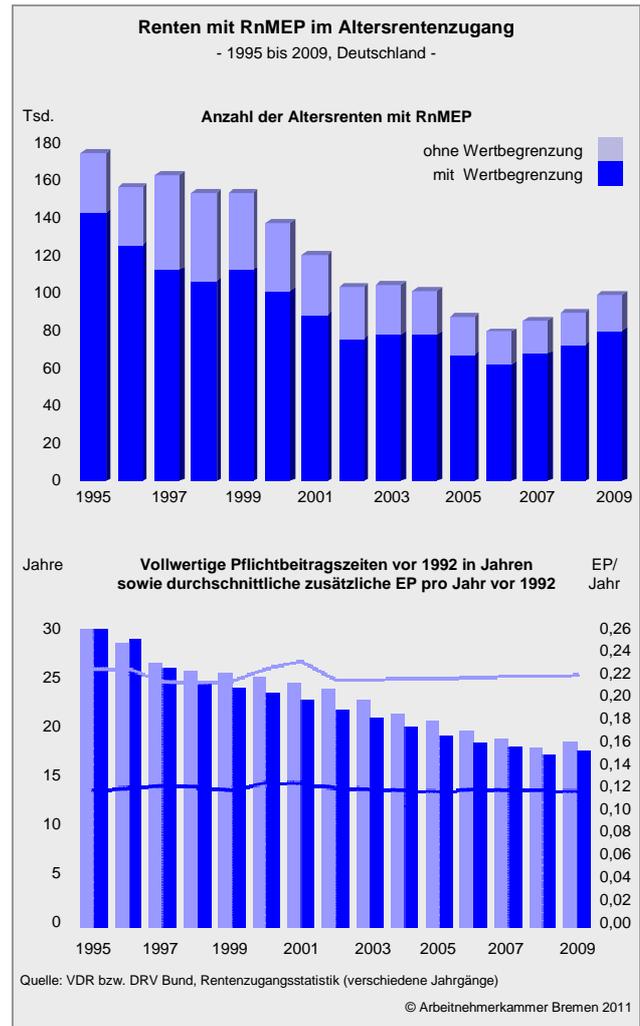
Übersicht 9



Bezogen auf den gesamten Rentenzugang (in den Übersichten 10 und 11 sind die entsprechenden Werte für den Alters- bzw. den EM-Rentenzugang getrennt dargestellt) findet bei etwa einem Fünftel aller RnMEP-Fälle keine Wertbegrenzung der zusätzlichen Entgeltpunkte auf 0,0625 EP/Monat statt; im Westen liegt dieser Anteil höher als im Osten. Etwa 80 Prozent der Fälle werden dagegen von der Begrenzungsregelung erfasst. D.h.: Bei rd. einem Fünftel liegt der Durchschnitt der EP/Jahr vor 1992 bei lediglich maximal 0,5 EP (0,0417 EP/Monat). Hierbei dürfte es sich in der überwiegenden Zahl der Fälle um »klassische« Teilzeitbeschäftigung handeln, deren EP-Durchschnitt auf das 1,5fache (maximal um 0,25 EP/Jahr bzw. 0,0208/Monat) angehoben wird und die gesetzliche Obergrenze von 75 Prozent des Durchschnittsentgelts nicht überschreitet. Der Durchschnitt an zusätzlichen EP/Jahr beträgt in Fällen *ohne* Wertbegrenzung rd. 0,22 EP/Jahr, in Fällen *mit* Wertbegrenzung sind es demgegenüber nur rd. 0,12 EP/Jahr.²⁴

²⁴ In Fällen *mit* Wertbegrenzung (also außerhalb der »klassische« Teilzeitbeschäftigung) liegen die durchschnittlichen zusätzlichen EP/Jahr z.B. bei Altersrenten in den neuen Ländern um rd. ein Fünftel niedriger als in den

Übersicht 10



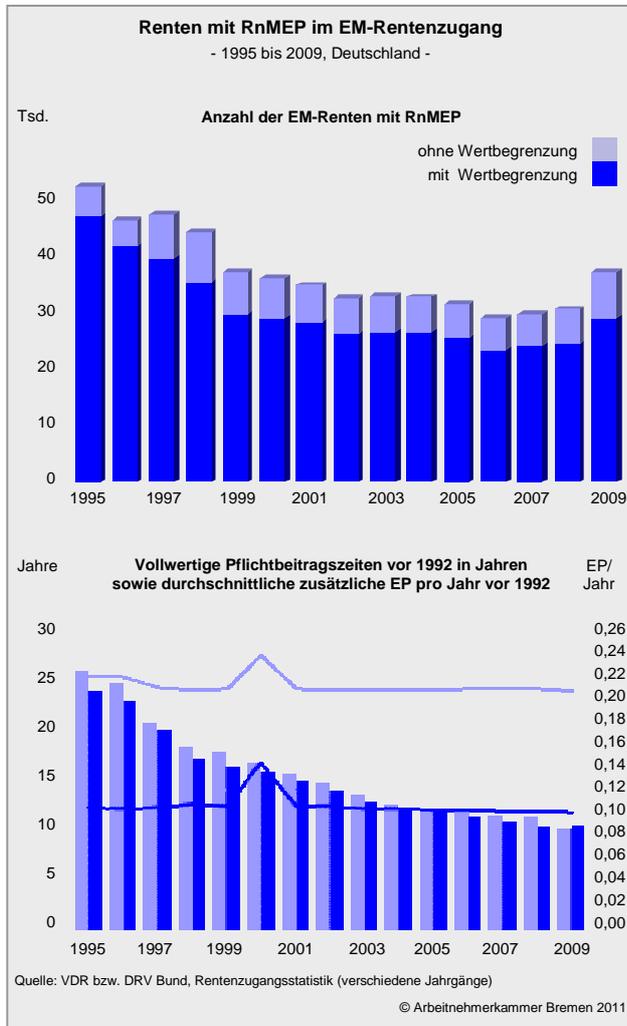
Während bei den durchschnittlichen zusätzlichen EP/Jahr über die Zugangsjahre hinweg auffallend konstante Werte anzutreffen sind, sinkt aus erkläraren Gründen die durchschnittliche Zahl der vollwertigen Pflichtbeitragsjahre vor 1992 mit jedem neuen Rentenzugangsjahr. Je weiter die Jahre vor 1992 für den betrachteten Rentenzugang zurück liegen, um so geringer fällt auch die Zahl der Jahre aus, die noch von der RnMEP-Regelung erfasst werden. Auch die durchschnittliche Zahl der Jahre vor 1992 liegt in Fällen *ohne* Begrenzung in der Regel höher als in Fällen *mit* Wertbegrenzung auf 0,0625 EP – im Westen deutlich ausgeprägter als im Osten.

Die Fälle *mit* und *ohne* Wertbegrenzung unterscheiden sich demnach sowohl hinsichtlich der Höhe der durchschnittlichen zusätzlichen EP/Jahr wie auch bezüglich der Zahl der durchschnittlichen vollwertigen Pflichtbeitragszeiten vor 1992. Das Produkt aus beiden Faktoren ergibt die (durchschnittliche) *Summe an zusätzlichen EP*. Diese liegt in Fällen *ohne* Begrenzung durchweg etwa doppelt so hoch wie in Fällen *mit* Begrenzung (Übersicht 12) – im Osten (bei nicht nur absolut, sondern auch relativ geringerer Bedeutung der RnMEP-Fallzahlen) noch deutlicher aus-

alten Ländern, was auf eine geringere Lohnspreizung im Osten in den Jahren vor 1992 zurück zu führen ist.

geprägter als im Westen. In Fällen *ohne* Begrenzung belief sich die Summe zusätzlicher EP 1995 in Deutschland auf durchschnittlich 6,6 EP gegenüber 3,3 EP in Fällen *mit* Begrenzung; beim Rentenzugang 2009 betrug die Relation 3,9 EP gegenüber 1,9 EP. Dies spiegelt noch einmal die Begünstigung »klassischer« Teilzeitbeschäftigung durch die gegenwärtige Regelung der Rente nach Mindestentgeltpunkten wieder.

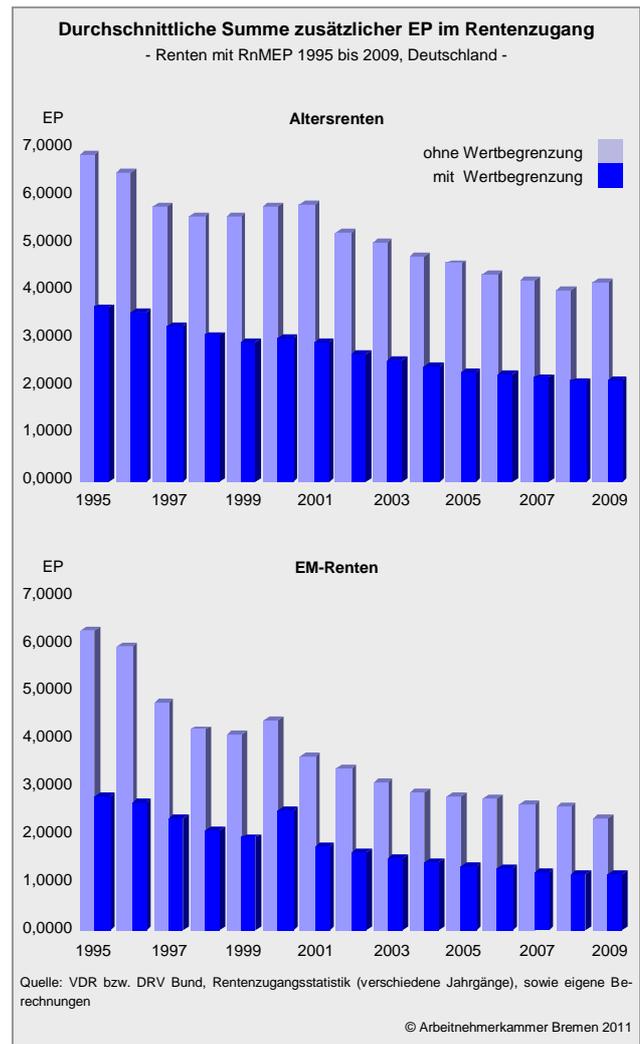
Übersicht 11



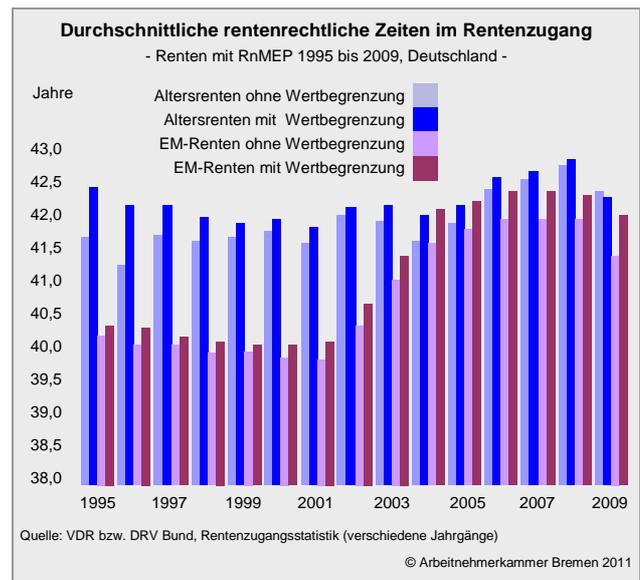
Die durchschnittliche Summe zusätzlicher EP fällt bei Erwerbsminderungsrenten deutlich geringer aus als bei Altersrenten (Übersicht 12). Ursächlich hierfür ist das im Vergleich zu den Altersrenten niedrigere Lebensalter bei Zugang in eine EM-Rente. Damit fällt auch – bezogen auf das Kalenderjahr des Rentenzugangs – die durchschnittliche Zahl der vor 1992 liegenden vollwertigen Pflichtbeitragszeiten bei EM-Renten geringer aus als bei Altersrenten. Die Zahl der durchschnittlichen EP/Jahr vor 1992 unterscheidet sich dagegen kaum zwischen den beiden Rentenarten (vgl. Übersichten 10 und 11).

Die durchschnittlichen rentenrechtlichen Zeiten insgesamt liegen in Fällen *mit* Wertbegrenzung dagegen in der Regel höher als in Fällen *ohne* Begrenzung. In beiden Gruppen wird die Vorversicherungszeit von 35 Jahren im Durchschnitt deutlich überschritten (Übersicht 13).

Übersicht 12



Übersicht 13



Der merkliche Anstieg der rentenrechtlichen Zeiten bei den Erwerbsminderungsrenten ab dem Zugangsjahr 2001 ist hauptsächlich zurück zu führen auf die mit dem Gesetz zur Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit vorgenommene Verlängerung der Zurechnungszeit

um fünf Jahre bis zum vollendeten 60. Lebensjahr. Im Durchschnitt haben sich damit die Jahre an rentenrechtlichen Zeiten beim EM-Rentenzugang denen beim Altersrentenzugang deutlich angenähert.

4. Niedriglöhne, Tarifbindung und Teilzeitbeschäftigung

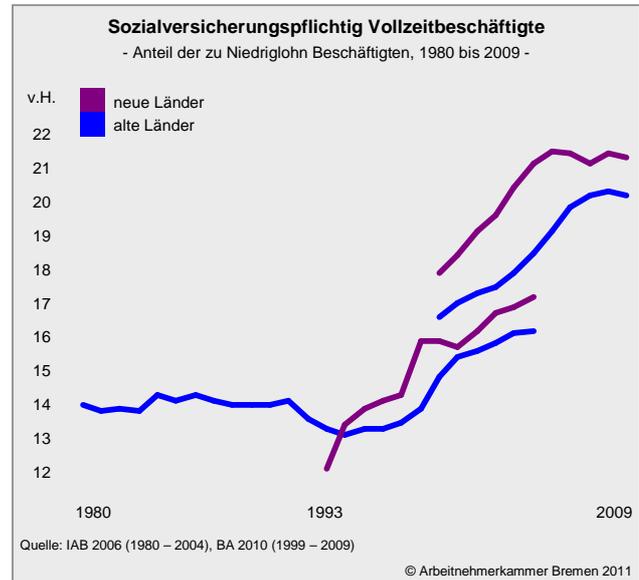
Entgegen den Erwartungen des Gesetzgebers von Ende der 1980er Jahre hat die Bedeutung von Niedriglöhnen seither keineswegs abgenommen. Ganz im Gegenteil: Der Anteil der zu Niedriglohn²⁵ Beschäftigten ist seit etwa Mitte der 1990er Jahre deutlich gestiegen.

So nahm der Anteil der sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten mit Niedriglohn an allen sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten auf Basis der Beschäftigten- bzw. der Entgeltstatistik der BA²⁶ seit Mitte der 1990er Jahre im Westen auf zuletzt rd. 20 Prozent und im Osten auf rd. 21 Prozent zu (Übersicht 14)²⁷. »Die Niedriglohnschwelle von 2/3 des jeweiligen Medianentgelts wird im Jahr 2009 in Westdeutschland von 20,2% und in Ostdeutschland von 21,3% der Vollzeitbeschäftigten unterschritten. Dabei liegen Frauen (West: 34,3% bzw. Ost: 28,8%), Jüngere (48,7% bzw. 45,2%), Ausländer (31,4% bzw. 38,9%) und Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung (30,8% bzw. 35,3%) überdurchschnittlich häufig mit ihren Arbeitsentgelten unter der Niedriglohnschwelle. Auf Branchenebene reicht die Spannweite der Anteilswerte von jeweils 1,8% in der Energieversorgung und 2,4% bzw. 1,4% im Bereich Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden bis zu 75,3% bzw. 58,4% in Privathaushalten und 73,0% bzw. 64,9% im Gastgewerbe.«²⁸

Die Abgrenzung des Niedriglohnsektors auf Basis der Beschäftigten- bzw. der Entgeltstatistik der BA erfolgt anhand der monatlichen Bruttoentgelte (ohne Auszubildende) bzw. bezogen auf 1/12 des effektiv gezahlten Bruttojahresentgelts, wobei die Entgeltangaben bei nicht ganzjähriger Beschäftigung auf einen einheitlichen Zeitraum normiert wer-

den. Berücksichtigt werden sämtliche beitragspflichtigen Entgeltbestandteile wie insbesondere auch Sonderzahlungen, Mehrarbeitsvergütungen und -zuschläge, sonstige Zuschläge sowie Provisionen und Abfindungen.

Übersicht 14



Die dem auf diese Weise ermittelten monatlichen Bruttoentgelt zugrunde liegende Arbeitszeit wird nicht erfasst. Eine Umrechnung auf Stundenlöhne kann daher nur näherungsweise erfolgen. Ausgehend von den Werten für 2009 (Tabelle 1) errechnen sich bei einer unterstellten 38-Stunden-Woche stundenbasierte Niedriglohnschwellen von 11,38 EUR im Westen und 8,32 EUR im Osten. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die durchschnittliche tarifliche Wochenarbeitszeit 2009 im Westen 37,4 Stunden und im Osten 38,8 Stunden betrug²⁹ und die tatsächlich geleistete durchschnittliche Arbeitszeit der abhängig Vollzeitbeschäftigten seit Mitte der 1990er Jahre im Westen zwischen 2,5 und 3 Stunden über der tariflich vereinbarten Wochenarbeitszeit liegt; im Osten beträgt diese Arbeitszeitdrift rd. eine Stunde³⁰.

Für die Bestimmung der Entgeltposition und damit die Höhe der erwerbbarer EP für die Rente ist die Relation zwischen beitragspflichtigem Entgelt auf der einen und dem Durchschnittsentgelt der Anlage 1 zum SGB VI auf der anderen Seite maßgeblich. Wie hat sich diese Relation zwischen Niedriglohnschwelle und Durchschnittsentgelt im Zeitverlauf entwickelt (Übersicht 15)?

In den alten Ländern lag die Niedriglohnschwelle über die 1980er Jahre bei gut 70 Prozent des Durchschnittsentgelts und hat sich seither relativ stetig auf knapp 75 Prozent erhöht. Die Relation von Niedriglohnschwelle zu

²⁵ Als Niedriglohnschwelle werden 2/3 des Medianentgelts zugrunde gelegt. Das Medianentgelt ist jener Wert, der die nach ihrer Höhe geschichtete Anzahl der Entgelte in genau zwei Hälften teilt. Es handelt sich demnach nicht um eine absolute, sondern um eine relativ definierte Niedriglohnschwelle. Als Niedriglohn gilt ein Entgelt, das 2/3 des Medianentgelts nicht erreicht. Die Niedriglohnschwelle wird in der Regel für Deutschland insgesamt wie auch getrennt für jeweils die alten und die neuen Bundesländer ausgewiesen. Aufgrund des immer noch beachtlichen Lohnunterschiedes zwischen West- und Ostdeutschland erscheint es für Analyse Zwecke sinnvoll, nach der Region getrennte Schwellen heran zu ziehen. Die gesamtdeutsche Niedriglohnschwelle liegt unterhalb der für die alten Bundesländer ausgewiesenen Werte und deutlich oberhalb der für die neuen Bundesländer errechneten Beträge. Die gesamtdeutsche Niedriglohnquote liegt stets oberhalb der für West- und Ostdeutschland getrennt berechneten Quoten. Der Grund: Wird die gesamtdeutsche – statt der regionalen – Niedriglohnschwelle als Messlatte herangezogen, unterschreiten (zusätzlich) deutlich mehr ostdeutsche Entgelte diesen Wert als umgekehrt (zusätzlich) westdeutsche Entgelte diesen Wert überschreiten.

²⁶ Grundlage bildet das Meldeverfahren zur Sozialversicherung.

²⁷ Die Quotendifferenz zwischen den beiden Auswertungen ist methodisch bedingt. Vgl. im Einzelnen Th. Rein, M. Stamm, Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland. Deskriptive Befunde zur Entwicklung seit 1980 und Verteilung auf Berufe und Wirtschaftszweige, IAB Forschungsbericht Nr. 12/2006, sowie Bundesagentur für Arbeit (BA), Beschäftigungsstatistik: Sozialversicherungspflichtige Bruttoarbeitsentgelte, Nürnberg 2010.

²⁸ BA, Beschäftigungsstatistik, a.a.O., S. 4.

²⁹ Vgl. WSI-Tarifarchiv 2011, Statistisches Taschenbuch Tarifpolitik, Düsseldorf 2011, Tabelle 3.4. Die tarifliche Jahresarbeitszeit betrug 1.648,4 Stunden (West) bzw. 1.715,4 Stunden (Ost).

³⁰ Vgl. S. Lehnndorf, A. Jansen, A. Kümmerling, Arbeitszeiten wieder so lang wie vor 20 Jahren. IAQ/HBS Arbeitszeit-Monitor seit 2001: Auf Personalabbau folgten Arbeitszeitverlängerungen, IAQ-Report 2009-1, S. 3.

Durchschnittsentgelt in den neuen Ländern³¹ ist demgegenüber nach einem Zwischenhoch Mitte des vergangenen Jahrzehnts wieder deutlich gesunken. Dies kann ein Hinweis sein auf die in jüngster Vergangenheit wieder zunehmende Ausdifferenzierung der ostdeutschen Lohnstrukturen im unteren Bereich.

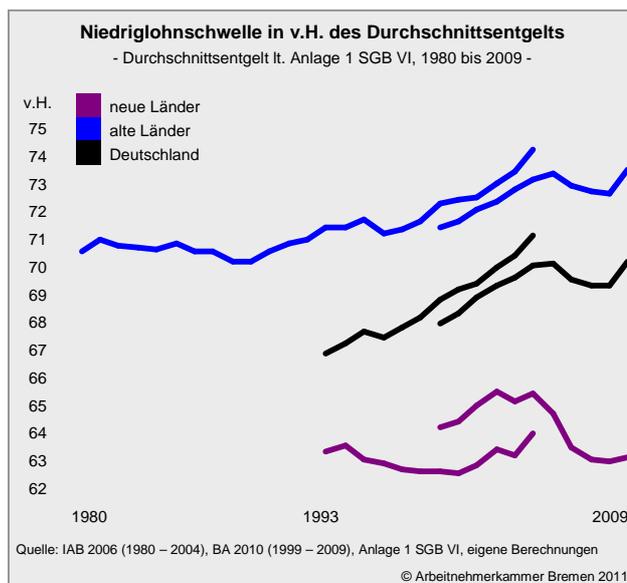
Tabelle 1

Niedriglohnschwelle in EUR pro Monat ¹ – sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigte –						
Jahr	BA (2010) ²			IAB (2006)		
	West	Ost	D	West	Ost	D
1980				886		
1981				934		
1982				970		
1983				1.002		
1984				1.031		
1985				1.065		
1986				1.101		
1987				1.134		
1988				1.163		
1989				1.198		
1990				1.261		
1991				1.340		
1992				1.416		
1993				1.466	983	1.370
1994				1.495	1.046	1.406
1995				1.547	1.102	1.459
1996				1.567	1.131	1.484
1997				1.585	1.149	1.504
1998				1.615	1.163	1.536
1999	1.627	1.211	1.547	1.648	1.181	1.568
2000	1.656	1.235	1.578	1.675	1.199	1.598
2001	1.696	1.271	1.620	1.706	1.228	1.631
2002	1.726	1.303	1.652	1.741	1.260	1.669
2003	1.755	1.313	1.678	1.772	1.273	1.697
2004	1.772	1.326	1.695	1.798	1.296	1.722
2005	1.785	1.328	1.705			
2006	1.792	1.316	1.708			
2007	1.815	1.326	1.728			
2008	1.855	1.352	1.768			
2009	1.870	1.367	1.784			

¹ Ein Zwölftel des Jahresentgelts (2/3 des Medianentgelts)
² Die Entgeltstatistik der BA ermöglicht Auswertungen rückwirkend ab dem Jahr 1999 (jeweils für den Stichtag 31. Dezember).
 Quelle: Thomas Rein, Melanie Stamm, Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland. Deskriptive Befunde zur Entwicklung seit 1980 und Verteilung auf Berufe und Wirtschaftszweige, IAB Forschungsbericht Nr. 12/2006, S. 8, BA, Beschäftigungsstatistik: Sozialversicherungspflichtige Bruttoarbeitsentgelte, Nürnberg 2010, S. 25

³¹ Für eine einheitliche Rentenberechnung werden mit Hilfe der in der Anlage 10 zum SGB VI enthaltenen Werte die versicherten Entgelte für die neuen Länder und den Ostteil Berlins auf das Lohn- und Gehaltsniveau der alten Länder umgerechnet (»hochgewertet«). Für im Jahr 2009 erzielte Entgelte gilt bspw. ein Umrechnungswert von 1,1712. Dementsprechend wurden zur Bestimmung der Relation die in Tabelle 1 ausgewiesenen Niedriglohnschwellen der neuen Länder zunächst mit dem Umrechnungswert für die entsprechenden Kalenderjahre multipliziert und sodann ins Verhältnis zum Durchschnittsentgelt der Anlage 1 gesetzt.

Übersicht 15



Die gesamtdeutsche Niedriglohnschwelle sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigter hat sich dagegen ebenfalls – weil dominiert von der Entwicklung in den alten Bundesländern – von rd. 67 Prozent auf zuletzt rd. 70 Prozent des Durchschnittsentgelts erhöht.

Das Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg-Essen berechnet seit einigen Jahren stundenbasierte Niedriglohnschwellen³² auf Basis aller abhängig Beschäftigten. Im Unterschied zu den Auswertungen der BA-Entgeltstatistik werden somit neben sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten auch sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigte und geringfügig Beschäftigte (Mini-Jobs) einbezogen.³³ Auch die IAQ-Untersuchung kommt bei für Ost und West getrennt berechneten Niedriglohnschwellen auf einen Niedriglohnanteil unter allen abhängig Beschäftigten von zuletzt rd. einem Fünftel (Übersicht 16). »Im Jahr 2008 arbeiteten 6,55 Millionen Beschäftigte für Löhne unterhalb der Niedriglohnschwelle und damit rund 162.000 mehr als 2007. Gegenüber 1998 ist die Zahl der gering Verdienenden sogar um fast 2,3 Millionen gestiegen.«³⁴ Die stundenbasierte Niedriglohnschwelle aller abhängig Beschäftigten betrug 2008 in den alten Ländern 9,50 EUR und in den neuen Ländern 6,87 EUR; die bundeseinheitlich berechnete Schwelle lag bei 9,06 EUR. Bei für West und Ost getrennt berechneten Schwellenwerten beträgt der gesamtdeutsche Niedriglohnanteil 20,7 Prozent – bei einem bundeseinheitlich berechneten Schwellenwert sind es 21,5 Prozent. Während sich die gesamtdeutschen Quoten nach beiden Berechnungsverfahren nur marginal unterscheiden, differieren die regionalen Quoten erheblich: Werden getrennte Niedriglohnschwellen zugrunde gelegt, belaufen sich die Niedriglohnanteile auf 20,8 Prozent

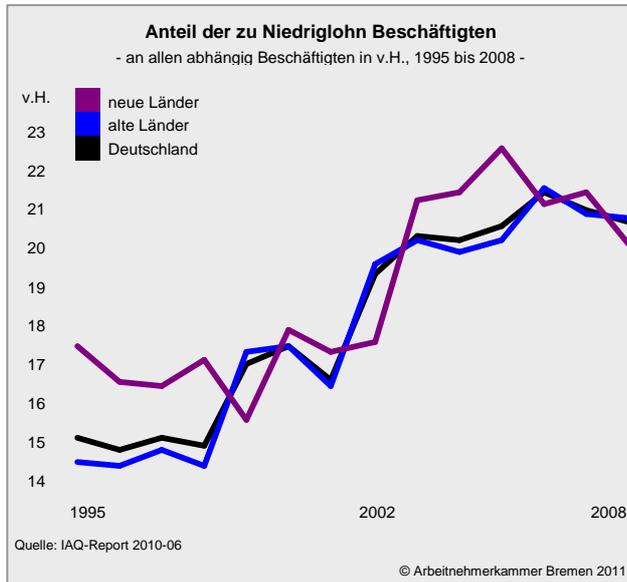
³² Auf Basis des sozio-ökonomischen Panels des DIW (SOEP).

³³ Vgl. zuletzt Th. Kalina, C. Weinkopf, Niedriglohnbeschäftigung 2008: Stagnation auf hohem Niveau – Lohnspektrum franst nach unten aus, IAQ-Report 2010-06.

³⁴ Ebd. S. 1.

(West) bzw. 20,1 Prozent (Ost) – bei einer bundeseinheitlichen Niedriglohnschwelle in Höhe von 9,06 EUR (2008) liegt der Anteil im Westen noch bei 17,9 Prozent, im Osten dagegen steigt er auf 39,3 Prozent.³⁵

Übersicht 16



Bezogen auf die der Entlohnung zugrunde liegende Arbeitszeit nimmt die Gruppe der niedrig entlohnten Beschäftigten mit steigendem Arbeitsvolumen ab. Auf Basis des SOEP 2009 kommt Prognos zu dem Ergebnis: »Während unter den Teilzeitkräften (ohne Mini-Jobs, JSt) noch 22 Prozent Stundenlöhne unter 8,50 Euro erzielen, sind es im Vollzeitbereich nur noch 9 Prozent. (...) Besonderes Augenmerk ist hingegen auf den Bereich der geringfügigen Beschäftigung zu legen. Hier erhalten ca. 55 Prozent der Personen weniger als 8,50 Euro brutto in der Stunde.«³⁶ Zu vergleichbaren Ergebnissen kommt das IAQ auf Basis relativ definierter Niedriglohnschwellen für West und Ost. Hiernach betrug der Niedriglohnanteil im Jahr 2008 unter allen Vollzeitbeschäftigten bundesweit 12,7 Prozent, während er unter den sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigten bei 24,9 Prozent und bei Mini-Jobbern sogar bei 86,2 Prozent lag.³⁷

Die Erwartungen des Gesetzgebers von Ende der 1980er Jahre hinsichtlich einer in Zukunft abnehmenden Bedeutung von Niedriglöhnen haben sich auch deshalb nicht erfüllt, weil die Regierungspolitik spätestens seit Beginn des vergangenen Jahrzehnts verstärkt auf den Ausbau des Niedriglohnsektors gesetzt hat. Hartz-Gesetzgebung und Deregulierung des Arbeitsmarktes sind nicht ohne Folgen geblieben.³⁸

³⁵ Vgl. ebd. S. 3.

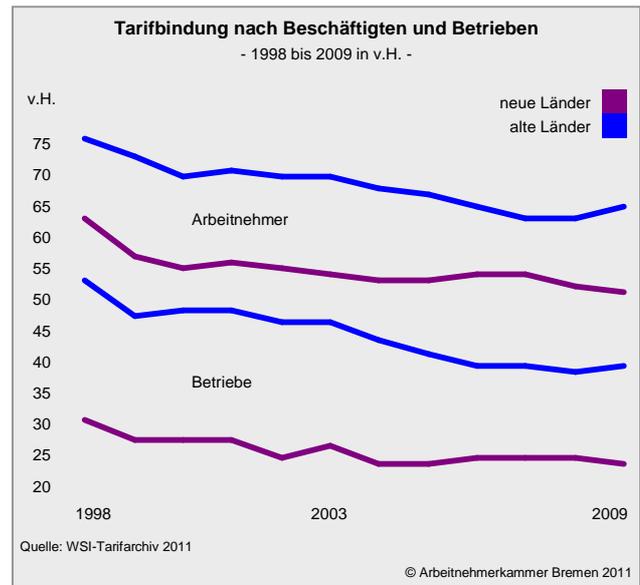
³⁶ Prognos AG, Bericht »Fiskalische Effekte eines gesetzlichen Mindestlohns« im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Basel, 26.04.2011, S. 14.

³⁷ Vgl. Th. Kalina, C. Weinkopf, a.a.O., S. 6.

³⁸ Dass dies keineswegs nur in Kauf zu nehmende Nebeneffekte der Arbeitsmarktformen (»Teil der Lösung«) sind, sondern explizit beabsichtigte Wirkungen (»Teil des Problems«), darauf verwies Bundeskanzler Schröder (SPD) bereits unmittelbar nach Inkrafttreten von »Hartz IV« vor der internationalen Fachöffentlichkeit auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos am 28. Januar 2005: »Wir haben einen der besten Niedriglohnsektoren aufgebaut, den es in Europa gibt. Ich rate allen, die sich damit beschäftigen,

Die Festlegung von Arbeitsentgelten erfolgt in Deutschland überwiegend auf kollektivvertraglichem Wege durch Tarifverträge. »Aktuell (2009) liegt die Tarifbindung für ganz Deutschland bei 62% der Beschäftigten (West: 65%, Ost: 51%). Allerdings ist die Tarifbindung in beiden Teilen Deutschlands in den vergangenen zehn Jahren stark zurückgegangen. Zudem variiert die Tarifbindung nach Wirtschaftszweigen ganz erheblich zwischen 98% im Bereich Öffentlicher Dienst/Sozialversicherung und 33% im Bereich Information/Kommunikation.«³⁹

Übersicht 17



Einerseits schafft die rückläufige Tarifbindung (Übersicht 17) Raum für eine weitgehend unregulierte Vergütungspraxis, andererseits bieten aber auch Tarifverträge nicht per se einen ausreichenden Schutz vor niedriger Entlohnung. Die Auswertung des WSI-Tarifarchivs von ins-

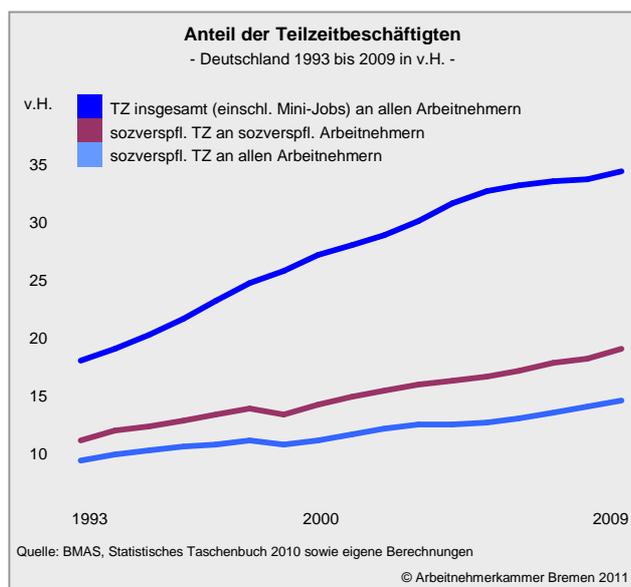
sich mal mit den Gegebenheiten auseinander zu setzen, und nicht nur mit den Berichten über die Gegebenheiten. Deutschland neigt dazu, sein Licht unter den Scheffel zu stellen, obwohl es das Falscheste ist, was man eigentlich tun kann. Wir haben also einen funktionierenden Niedriglohnsektor aufgebaut, und wir haben dafür gesorgt, dass wir bei der Zahlung von Unterstützung Anreize dafür, Arbeit aufzunehmen, sehr, sehr stark in den Vordergrund stellen. Das hat erhebliche Auseinandersetzungen gegeben, mit starken Interessengruppen in unserer Gesellschaft. Aber wir haben diese Auseinandersetzungen durchgestanden. Und wir sind ziemlich sicher, dass das System der Veränderung am Arbeitsmarkt, das im Grunde darauf basiert, die Menschen fit zu machen für den Wiedereintritt in den ersten Arbeitsmarkt, von ihnen aber auch fordert, dass jede in Deutschland zumutbare Arbeit akzeptiert wird – bei Strafe der Leistungskürzung oder ansonsten der Reduzierung – erfolgreich sein wird.« Wir haben einen der besten Niedriglohnsektoren aufgebaut, den es in Europa gibt. Ich rate allen, die sich damit beschäftigen, sich mal mit den Gegebenheiten auseinander zu setzen, und nicht nur mit den Berichten über die Gegebenheiten. Deutschland neigt dazu, sein Licht unter den Scheffel zu stellen, obwohl es das Falscheste ist, was man eigentlich tun kann. Wir haben also einen funktionierenden Niedriglohnsektor aufgebaut, und wir haben dafür gesorgt, dass wir bei der Zahlung von Unterstützung Anreize dafür, Arbeit aufzunehmen, sehr, sehr stark in den Vordergrund stellen. Das hat erhebliche Auseinandersetzungen gegeben, mit starken Interessengruppen in unserer Gesellschaft. Aber wir haben diese Auseinandersetzungen durchgestanden. Und wir sind ziemlich sicher, dass das System der Veränderung am Arbeitsmarkt, das im Grunde darauf basiert, die Menschen fit zu machen für den Wiedereintritt in den ersten Arbeitsmarkt, von ihnen aber auch fordert, dass jede in Deutschland zumutbare Arbeit akzeptiert wird – bei Strafe der Leistungskürzung oder ansonsten der Reduzierung – erfolgreich sein wird.« Download unter: <http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/rede/91/780791/multi.htm>

³⁹ R. Bispinck, Niedriglöhne und der Flickenteppich von (unzureichenden) Mindestlöhnen in Deutschland, WSI Report 04 | Oktober 2010, S. 4.

gesamt 4.751 tariflichen Vergütungsgruppen aus 40 Wirtschaftszweigen kommt zu dem Ergebnis, dass 16 Prozent der tariflichen Vergütungsgruppen unterhalb des von den DGB-Gewerkschaften geforderten Mindestlohns von 8,50 EUR liegen. Zieht man die bundeseinheitliche Niedriglohnschwelle der IAQ-Untersuchung von 9,06 EUR heran, dann sind es sogar 20 Prozent der Tarifgruppen – in beiden Fällen mit einem starken West/Ost-Gefälle.⁴⁰

Mit Blick auf einen evtl. festzumachenden rentenpolitischen Handlungsbedarf soll das Augenmerk abschließend noch auf die Entwicklung von Voll- und Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen gerichtet werden. Dies vor allem deshalb, weil nicht jedes vergleichsweise geringe (monatliche) Arbeitsentgelt auch Beleg für einen Niedriglohnfall ist. Ein geringes Arbeitsentgelt kann auch Ergebnis einer – auf den Entgeltabrechnungszeitraum bezogen – reduzierten Arbeitszeit mit durchaus angemessener Entlohnung sein. Die Versichertenkonten der Rentenversicherung enthalten allerdings bislang keinerlei Hinweise darauf, welche Arbeitszeiten den erzielten beitragspflichtigen Entgelten im Einzelfall zugrunde lagen.

Übersicht 18



Der Anteil der Teilzeitbeschäftigten an allen Arbeitnehmern ist seit 1993 von 18 Prozent auf knapp 35 Prozent im Jahr 2009 gestiegen. Die Anteilszunahme ist maßgeblich beeinflusst durch den Anstieg geringfügig entlohnter Teilzeitbeschäftigung (Mini-Jobs) seit 2003.⁴¹ Der Anteil sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigter an allen Arbeitnehmern betrug dagegen zuletzt nur 14,5 Prozent. Da allerdings der Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter unter den Arbeitnehmern insgesamt zurückgegangen ist, muss die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigung ins Verhältnis gesetzt werden zu den sozialversicherungspflichtig Be-

schäftigten. Der so berechnete Anteilswert ist von 11 Prozent (1993) auf 19 Prozent (2009) gestiegen. Mittlerweile arbeitet etwa ein Fünftel aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Teilzeit.

5. Forderungen von Gewerkschaften, Sozialverbänden und Parteien

Die anhaltend hohe und seit Jahren zunehmende Bedeutung von Niedriglöhnen schlägt sich seit geraumer Zeit auch in den rentenpolitischen Beschlüssen und Forderungen von Gewerkschaften, Sozialverbänden und Parteien nieder. Hierbei wird weitgehend auf das bereits bestehende, allerdings auf Zeiten vor 1992 begrenzte, Instrument der *Rente nach Mindestentgeltpunkten* (§ 262 SGB VI) verwiesen (Übersicht 19). Wichtig hervorzuheben bleibt, dass dieser Verweis durchgängig verbunden wird mit der Hervorhebung der Schlüsselstellung ausreichend hoher Löhne für die spätere Rente – je nach politischer Verortung als Junktim oder als Appell gerichtet an die Tarifvertragsparteien bzw. an den Gesetzgeber (gesetzlicher Mindestlohn). In der Tat ist es nicht einsehbar, dass das Solidarsystem Lohndiskriminierung dauerhaft positiv sanktionieren soll.

Unterschiede ergeben sich hinsichtlich einzelner Forderungsdetails. So setzen bspw. einige Sozialverbände und die SPD lediglich auf eine *Verlängerung* der gegenwärtigen Regelung – auch in der Hoffnung darauf, dass ein gesetzlicher Mindestlohn die Fortführung des Instruments für künftige Zeiten entbehrlich machen könnte. Demgegenüber plädieren Volkssolidarität, DIE LINKE und – soweit ersichtlich – auch der DGB für eine *Entfristung* der Regelung. DGB und Volkssolidarität sprechen sich zudem für eine Senkung der Zugangsvoraussetzungen für die RnMEP aus, indem die erforderliche Wartezeit von bislang 35 Jahren mit rentenrechtlichen Zeiten auf 25 Jahre gesenkt werden soll. Nicht weiter thematisiert wird die seit Einführung der RnME mit ihr verbundene Zielsetzung: Vermeidung von Fürsorgeabhängigkeit bei langjähriger Zugehörigkeit zur GRV – also eine Art Ersatz für die im lohn- und beitragsbezogenen Rentensystem fehlende »Mindestrente«.

Zusätzliche Bedeutung erlangt diese ursprüngliche Zielsetzung inzwischen durch den rentenpolitischen Paradigmenwechsel zu Beginn des Jahrhunderts unter Rot-Grün, in dessen Folge das allgemeine Sicherungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung bis zum Jahr 2030 um rd. ein Fünftel sinken soll. Selbst die langjährige Zugehörigkeit zur Solidargemeinschaft könnte dann für vollzeitnah zu Niedriglohn Beschäftigte keine Rente mehr garantieren, die oberhalb des Fürsorgeniveaus der Grundsicherung bei Erwerbsminderung und im Alter liegt.

⁴⁰ Vgl. ebd. S. 5 ff.

⁴¹ Mit Wirkung ab April 2003 wurde die Geringfügigkeitsgrenze von 325 EUR auf 400 EUR erhöht und die Arbeitszeitbegrenzung (bis dahin 15 Wochenstunden) gestrichen. Zudem kann seither wieder *eine* geringfügige Beschäftigung neben einer Hauptbeschäftigung für Arbeitnehmer abgabefrei ausgeübt werden.

Beschlüsse und Forderungen I

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)

»Die gesetzliche Rentenversicherung muss für Versicherte mit langjährigen Versicherungsbiografien armutsfest ausgestaltet werden. DGB und Mitgliedsgewerkschaften fordern deshalb die Verlängerung der »Rente nach Mindesteinkommen« für Zeiten über das Jahr 1992 hinaus, wodurch Zeiten mit Niedrigeinkommen für die Rentenberechnung hochgewertet werden.«

Beschluss (G 001) des 19. DGB-Bundeskongresses vom 15. bis 20. Mai 2010 in Berlin, Ohne Solidarität keine Freiheit. Für gute Arbeit und soziale Sicherheit, S. 8.

»Unterdurchschnittliche versicherungspflichtige Einkommen sollen im Nachhinein, d.h. nach Vollendung der Erwerbsbiografie, mit dem Faktor 1,5 (d.h. um die Hälfte) auf maximal 75 Prozent des Durchschnittsentgelts hoch gewertet werden. Die dafür notwendige Vorversicherungszeit soll (...) 25 Jahre betragen.«

Beschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 06. Mai 2008, Solidarische Alterssicherung stärken, Sicherungslücken schließen, Altersarmut verhindern! Herausforderungen und Handlungsbedarf in der Alterssicherung, Ziff. 4.2.

Sozialverband Deutschland (SoVD)

»Der SoVD fordert (...), die so genannte Rente nach Mindesteinkommen bis zum Stichtag der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zu verlängern. (...) Mit der zeitlich befristeten Verlängerung der Rente nach Mindesteinkommen wäre sichergestellt, dass Niedriglohnbeschäftigte auch vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns eine angemessene Sicherung im Alter erwerben. Mit der zeitlich befristeten Verlängerung der Rente nach Mindesteinkommen wäre gleichzeitig sichergestellt, dass sich die Kosten in einem kalkulierbaren Rahmen halten.«

SoVD, Mindestsicherung in der Rente. Vorschläge des SoVD zur Vermeidung von Altersarmut, Berlin, Mai 2009, S. 12.

Sozialverband VdK Deutschland

»Die Rente nach Mindesteinkommen ist insbesondere im Hinblick auf die fortbestehende Lohndiskriminierung von Frauen eine wirksame Maßnahme innerhalb des Rentensystems, langjährig Versicherte im Alter vor Armut zu bewahren. Sie sollte deshalb auch für Beitragszeiten nach 1992 fortgeführt werden. In einem ersten Schritt wäre hilfreich, die Regelung bis Ende 2010 zu verlängern.«

Schriftliche Stellungnahme, in: Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales, Materialien zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 27. September 2010 (zum Thema »Rente und Altersarmut«), Ausschuss-Drs 17(11)263 v. 22.09.2010, S. 34.

Volkssolidarität Bundesverband e.V.

»Als erster Schritt sollte die im Sozialgesetzbuch VI existierende Regelung nach § 262 »Mindestentgeltpunkte bei geringem Arbeitsentgelt« ausgebaut werden, indem die Befristung auf Versicherungszeiten bis Ende 1991 aufgehoben wird (Entfristung). Voraussetzung für die Hochwertung niedriger Verdienste sollte der Nachweis von mindestens 25 Jahren Versicherungszeiten (einschließlich Zeiten der Arbeitslosigkeit, Kindererziehungszeiten, Zeiten der Pflege von Angehörigen) in der gesetzlichen Rentenversicherung sein.«

Rentenpolitische Leitlinien der Volkssolidarität, beschlossen vom Bundesvorstand der Volkssolidarität am 16.08.2008, in: Jörg Deml, Hanna Haupt, Johannes Steffen: Solidarität leben statt Altersarmut!, Hamburg, 2008, herausgegeben von der Volkssolidarität Bundesverband e. V., S. 304.

Beschlüsse und Forderungen II

Christlich Demokratische Union (CDU)

»Möglichst durchgehende Erwerbs- und Rentenbiografien und möglichst anständige Löhne sind die entscheidenden Grundlagen für auskömmliche Renten. Aufgrund der Absenkung des Rentenniveaus stellt sich dennoch das Problem, dass diejenigen, die über lange Zeiträume wenig verdienen, selbst bei einer durchgehenden Erwerbsbiographie nur einen Rentenanspruch etwa in Höhe des Grundsicherungsanspruchs, unter Umständen sogar darunter, erwerben. Schon jetzt muss ein Durchschnittsverdiener 27 Jahre arbeiten und Beiträge zahlen, um eine gesetzliche Rente in Höhe der Grundsicherung zu bekommen; jemand, der zwei Drittel des Durchschnittsgehalts bekommt, sogar 41 Jahre. Das widerspricht dem Gebot der Leistungsgerechtigkeit: Wer über Jahrzehnte hinweg gearbeitet und Beiträge zur Rentenversicherung gezahlt hat, muss sich besser stellen als jemand, der nie oder nur zeitweise eingezahlt hat. Dieses Ziel kann durch das Instrument der »Rente nach Mindesteinkommen« erreicht werden, und die Regierungskommission Altersarmut sollte es in ihre Überlegungen einbeziehen.«

Beschluss C 2 (Altersarmut bekämpfen – Koalitionsvertrag zügig umsetzen) des 23. Parteitag vom 15./16.11.2010 in Karlsruhe.

DIE LINKE

»Die Rente nach Mindestentgeltpunkten gemäß § 262 SGB VI wird entfristet.«

Bundestagsfraktion, Antrag: Risiken der Altersarmut verringern – Rentenbeiträge für Langzeitarbeitslose erhöhen, BTDRs 17/1735 v. 18.05.2010, S. 2.

»Des Weiteren muss für GeringverdienerInnen gezielt eine Höherbewertung der Rentenpunkte erfolgen, damit langjährig Versicherte Aussicht auf eine Rente haben, die das Grundsicherungsniveau übersteigt und keiner Bedürftigkeitsprüfung bedarf.«

10 Punkte für eine solidarische und sichere Rente. Beschluss des Parteivorstandes vom 05.07.2008.

Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)

»Die Rente nach Mindestentgeltpunkten wird für Beitragszeiten bis zum 1. Januar 2011 fortgeführt.«

»Die sozialpolitische Begründung besteht dabei in erster Linie in der Korrektur von Lohndiskriminierung und Lohndumping. Daher ist eine Befristung der anzuerkennenden Zeiten bis zum 1. Januar 2011 sinnvoll, da eine unbefristet geltende Regelung der Aufwertung von Zeiten geringer Anwartschaften ein falsches Signal für die Durchsetzung existenzsichernder Arbeitsentgelte wäre: Wenn flächendeckende Mindestlöhne vorhanden sind, erübrigt sich eine generelle Anhebung geringer Entgeltpositionen. Das System der Alterssicherung würde überfordert, dauerhaft eine unzureichende Einkommensverteilung in der Erwerbsphase so zu korrigieren, dass höhere Alterseinkommen erreicht werden, als sie sich auf Grundlage der Lohn- und Beitragsbezogenheit eigentlich ergäben.«

Bundestagsfraktion, Antrag: Das Risiko von Altersarmut durch veränderte rentenrechtliche Bewertungen von Zeiten der Langzeitarbeitslosigkeit und der Niedriglohn-Beschäftigung bekämpfen, BTDRs 17/1747 v. 18.05.2010, S. 3 und 6.

6. Instrumente zur rentenrechtlichen Behandlung von Niedriglohnzeiten nach 1991

Bereits die kurze Darstellung der Beschlüsse und Forderungen von Verbänden und Parteien zum rentenrechtlichen Umgang mit Beschäftigungszeiten zu Niedriglohn gibt Anlass zu der Frage, ob das Instrument der RnMEP lediglich zu verlängern oder aber gänzlich zu entfristen ist. Der über die vergangenen Jahrzehnte zu beobachtende und weiterhin anhaltende Wandel der Arbeitszeitstrukturen weg von der Vollzeit- und hin zu (sozialversicherungspflichtiger) Teilzeitbeschäftigung wie auch das zunehmende Gewicht des Niedriglohnsektors sprechen für eine Trennung bzw. unterschiedliche Behandlung zurückliegender Zeiten einerseits und künftig evtl. zu regulierender Niedriglohnbeschäftigung andererseits. Die umstandslose Fortschreibung der geltenden Regelung zur RnMEP in die Zukunft erscheint nicht geeignet, dem sozialpolitischen Reformbedarf und dem Anspruch nach Zielgenauigkeit der zur Anwendung kommenden Instrumente Rechnung zu tragen. Daher wird im Folgenden zum einen zwischen *vergangenen* und *zukünftigen* Zeiten unterschieden. Für *in der Zukunft liegende Zeiten* wird zum anderen zunächst die Bedeutung gesetzlicher Mindestlöhne sowie – alternativ oder ergänzend – die einer einheitlichen Mindestbemessungsgrundlage für Beiträge auf Arbeitsentgelt näher betrachtet, bevor anschließend auf die Möglichkeiten einer modifizierten Entfristung der RnMEP sowie das Modell einer Rente nach Mindestbeitragszeiten von Richard Hauser⁴² eingegangen wird.

In ihrer Zielsetzung stimmen alle Instrumente weitgehend überein: Langjährig (und vollzeitnah) zu Niedriglohn beschäftigten Versicherten soll bei typisierender Betrachtung eine Rente oberhalb des Fürsorgeniveaus der staatlichen Sozialhilfe in Aussicht gestellt werden können. Soll diese Zielsetzung mehr sein als ein sozialpolitisches Glaubensbekenntnis, so müsste sie sich mit Blick auf die praktische Umsetzung operationalisieren lassen – und zwar nicht nur aktuell, sondern vor allem auch mit Blick auf zukünftige Entwicklungen. An diesem Punkt aber stehen alle Instrumente vor der selben, letztendlich nicht befriedigend lösbaren Problematik. Es geht dabei v.a. um die absolute bzw. relative Bestimmung der maßgebenden Referenzgröße (Fürsorgeniveau) und um die in Beitragsjahren zu konkretisierende Bestimmung des Begriffs der »langjährigen Versicherung«. Nur wenn beide Größen feststehen, lässt sich die erforderliche Entgeltposition hinreichend genau bestimmen, auf die bspw. Niedriglöhne anzuheben bzw. Mindestlöhne oder auch eine Mindestbemessungsgrundlage festzulegen wären, um die mit den jeweiligen Instrumenten verbundenen Erwartungen auch tatsächlich erfüllen zu können.

⁴² Vgl. R. Hauser, Das 30-30-Modell zur Bekämpfung gegenwärtiger und künftiger Altersarmut, in: Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales, Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen, Ausschussdrucksache 17(11)263 v. 22.09.2010, S. 9 ff.

Zunächst ist als Referenzgröße die Höhe des (durchschnittlichen) Fürsorgeniveaus zu bestimmen. Da es sich bei der hiermit im Anschluss zu vergleichenden Versichertenrente um eine *individuelle* Lohnersatzleistung handelt, kommt als Referenzgröße nur das Fürsorgeniveau für Alleinstehende in Betracht. Dieser Wert lässt sich zeitnah auf Basis der Sozialhilfestatistik näherungsweise bestimmen⁴³; die jüngsten verfügbaren Daten beziehen sich auf Dezember 2009. Der Regelsatz für Alleinstehende betrug zu diesem Zeitpunkt 359 EUR. Die Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU)⁴⁴ beliefen sich im Durchschnitt aller Grundsicherung Beziehenden außerhalb von Einrichtungen auf 288 EUR – bei dauerhaft voll Erwerbsgeminderten waren es 264 EUR und bei 65-Jährigen und Älteren 304 EUR. Die Differenz dürfte sich hauptsächlich dadurch erklären lassen, dass unter 65jährige Erwerbsgeminderte sehr viel häufiger in Mehrpersonenhaushalten leben als Ältere. In Mehrpersonenhaushalten aber liegt der durchschnittliche KdU-Bedarf pro Kopf niedriger als in Einpersonenhaushalten. Die auf einen Single-Bedarf abstellende typisierende Betrachtung spricht dafür, auf die KdU der Älteren, also in diesem Fall auf den höheren Betrag zurück zu greifen.⁴⁵ Den Gesamtbedarf im Einzelfall erhöhende Mehrbedarfe, wie sie im vorliegenden Zusammenhang insbesondere bei gehbehinderten Personen oder für den Fall einer kostenaufwendigen Ernährung für Kranke, Genesende oder behinderte Menschen im Sozialhilferecht vorgesehen sind, bleiben bei typisierender Betrachtung und mit Blick auf den Lohnersatzcharakter der Vergleichsgröße »Rente« dagegen unberücksichtigt. Im Ergebnis belief sich das so typisierte monatliche Fürsorgeniveau Ende 2009 in der Summe auf 663 EUR⁴⁶. Um diesen Betrag alleine mit der Nettorente erreichen zu können, musste eine Bruttorente in Höhe von 738 EUR⁴⁷ erzielt werden; hierfür waren im Westen 27,1135 EP⁴⁸ erforderlich.

⁴³ Alternativ ließen sich die Daten des alle zwei Jahre von der Bundesregierung vorzulegenden Existenzminimumberichts bzw. 1/12 des Grundfreibetrages für Alleinstehende (§ 32a EStG – 2009: 639 EUR) heranziehen. Ein Rückgriff auf diese Daten erscheint im vorliegenden Zusammenhang systematisch nicht gerechtfertigt, da die dem Existenzminimumbericht zugrunde liegende (vergleichsweise niedrige) Wohnkostenbelastung explizit den Bezug von Wohngeld unterstellt: »Es ist dem Gesetzgeber nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung (...) nicht verwehrt, sich bei der Bemessung des steuerfrei zu stellenden Betrages hinsichtlich der Wohnkosten an einem unteren Wert zu orientieren, wenn er zugleich zur ergänzenden Deckung des Bedarfes nach dem Einzelfall bemessene Sozialleistungen, wie etwa Wohngeld, zur Verfügung stellt« – Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht über die Höhe des Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2010 (Siebenter Existenzminimumbericht), BTDRs 16/11065, v. 21.11.2008, S. 2.

⁴⁴ Bezogen auf Beziehende von Grundsicherung außerhalb von Einrichtungen mit Aufwendungen für Unterkunft und Heizung.

⁴⁵ Die Werte differieren zudem stark nach Regionen. So betragen die KdU in den alten Ländern und Berlin 308 EUR, in den neuen Ländern hingegen durchschnittlich nur 250 EUR. Im systematischen Vorgriff auf ein künftig einheitliches Rentenrecht kann im vorliegenden Zusammenhang nur der Bundesdurchschnitt maßgebend sein.

⁴⁶ Der durchschnittliche Bruttobedarf in der Grundsicherung im Alter betrug Ende 2009 demgegenüber 684 EUR monatlich; die Differenz von 21 EUR ist dem Umstand geschuldet, dass im Bruttobedarf auch (die hier vernachlässigten) Mehrbedarfe berücksichtigt sind.

⁴⁷ Von der Bruttorente sind 10,1 Prozent für Beiträge zur gesetzlichen Kranken- (7,9 Prozent) und sozialen Pflegeversicherung (2,2 Prozent für Kinderlose) abzuziehen.

⁴⁸ Bei einem aktuellen Rentenwert von 27,20 EUR.

Bei der Konkretisierung des Tatbestandes »langjähriger Versicherung«, also der Bestimmung der (Mindest-) Beitragsjahre, ab deren Erreichen die (Netto-) Rente das Fürsorgenniveau decken soll, geht es am Ende um politische Setzungen. Greift man in Anlehnung an die Begrifflichkeit »langjährig Versicherte« auf das Wartezeitfordernis für die gleichnamige Altersrentenart zurück, so wären dies mindestens 35 Jahre – nicht als Zugangsvoraussetzung für bspw. die RnMEP, sondern als zeitliche Vorgabe für die anvisierte Fürsoreresistenz des Instruments. Bei Anlegung dieses Maßstabes ließe sich das angestrebte Ziel wegen der auf 75 Prozent des Durchschnittsentgelts begrenzten Anhebung von Niedriglohnzeiten durch die derzeitige RnMEP aber schon heute nicht mehr erreichen. Erforderlich wäre in diesem Fall eine durchschnittliche Entgeltposition von mehr als 77 Prozent (Tabelle 2).

Tabelle 2

Erforderliche EP pro Jahr zur Deckung des Fürsorgebedarfs (663 EUR/Monat) – Wertebasis 12/2009, kinderloser Single –		
Beitragsjahre	Sicherungsniveau vor Steuern (SvS)	
	52% (2009)	43% (2030)
35	0,7742	0,9363
40	0,6775	0,8192
45	0,6022	0,7282

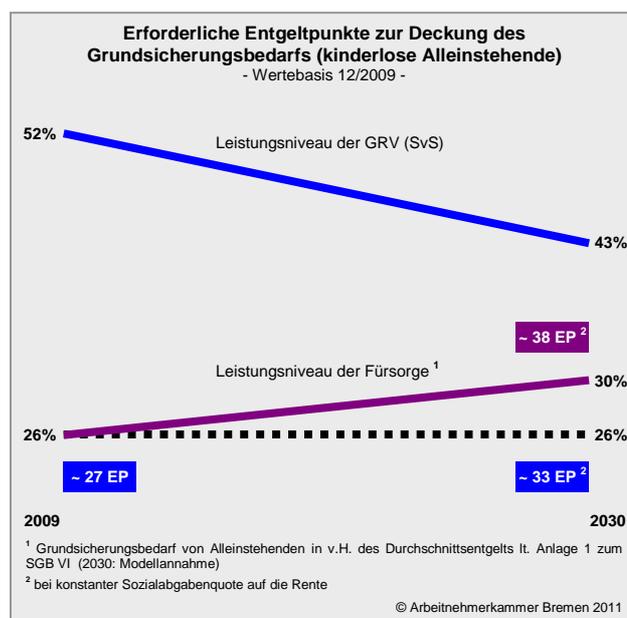
© Arbeitnehmerkammer Bremen 2011

Steigt zudem in Zukunft das typisierte Fürsorgenniveau stärker als die Löhne und Gehälter (bzw. stärker als die Nettorenten) und/oder sinkt das Rentenniveau, so reicht die auf der Wertebasis des Jahres 2009 ermittelte Entgeltposition nicht mehr aus, um auch für die Zukunft Fürsorgeabhängigkeit im Alter zu vermeiden. Alleine in Folge der Absenkung des Rentenniveaus (Sicherungsniveau vor Steuern – SvS) bis zum Jahre 2030 um rd. ein Fünftel⁴⁹ auf ca. 43 Prozent steigt die erforderliche Entgeltposition für eine fürsorgeresistente Rentenhöhe – weiterhin 35 Beitragsjahre unterstellt – von gut 77 Prozent (2009) auf knapp 94 Prozent. Nach 45 Beitragsjahren (Standard-Erwerbsbiografie) zu 75 Prozent des Durchschnittsentgelts könnte das typisierte Fürsorgenniveau auch bei auf 43 Prozent abgesenktem SvS gerade noch überschritten werden – genau erreicht würde es mit einer durchschnittlichen Entgeltposition in Höhe von 72,82 Prozent des Durchschnittsentgelts. Dies aber nur unter der Voraussetzung, dass das Grundsicherungsniveau nicht stärker

⁴⁹ Vgl. § 154 Abs. 3 SGB VI. Zur Messung des Sicherungsniveaus wird seit dem Alterseinkünftegesetz (stufenweiser Übergang von der vor- zur nachgelagerten Besteuerung seit dem Jahre 2005) nicht mehr auf das Netto-rentenniveau, sondern auf das Sicherungsniveau vor Steuern (SvS) zurück gegriffen. Hierbei wird die Jahresrente des sog. Standardrentners mit 45 Entgeltpunkten (EP) rechnerisch ins Verhältnis gesetzt zum jahresdurchschnittlichen Arbeitsentgelt der Aktiven. »Vor Steuern« bedeutet, dass im Zähler die Bruttostandardrente vermindert wird um die auf sie entfallenden Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung. Im Nenner wird das durchschnittliche Bruttoarbeitsentgelt vermindert um die sich aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) ergebende Abgabenquote; diese umfasst die Beiträge zu den Sozialversicherungen sowie die Aufwendungen der Arbeitnehmer für die staatlich geförderte betriebliche und private Altersvorsorge. Anders als beim früher verwendeten Nettorentenniveau wird die steuerliche Belastung von Rente und Arbeitsentgelt beim SvS also nicht mehr berücksichtigt.

steigt als die (Netto-) Renten. Eine eher unwahrscheinliche Annahme, da zum einen die Sozialabgaben auf die Rente steigen werden (Kopfpauschale in der gesetzlichen Krankenversicherung und steigende Beitragsbelastung zur sozialen Pflegeversicherung) und zum anderen die Anpassung des Regelbedarfs der Sozialhilfe seit dem Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch nicht mehr an die Entwicklung des aktuellen Rentenwerts gebunden ist.⁵⁰ Während bei einem SvS von 52 Prozent (2009) rd. 27 EP zur Deckung des Grundsicherungsbedarfs ausreichen, sind bei einem SvS von nur noch 43 Prozent (2030) bereits rd. 33 EP erforderlich. Steigt gleichzeitig das Grundsicherungsniveau von rd. 26 Prozent (2009) auf bspw. 30 Prozent⁵¹, so wären insgesamt rd. 38 EP für eine fürsorgeresistente Rente notwendig (Übersicht 20). In diesem Fall wäre zur Deckung des Grundsicherungsbedarfs im Jahr 2030 – bei gegebener Zahl von Beitragsjahren – eine um etwa 40 Prozent höhere durchschnittliche Entgeltposition erforderlich als noch im Jahr 2009.

Übersicht 20



Dies kann von keinem der angesprochenen Instrumente kompensiert werden – weder im Nachhinein über die RnMEP noch präventiv, also quasi im Vorgriff auf künftige Entwicklungen, über einen gesetzlichen Mindestlohn. Wollte man dies technisch über die RnMEP versuchen, so müsste der Begrenzungssatz für die Anhebung des Durchschnitts der Entgeltpunkte (75%) im Zeitverlauf regelmäßig erhöht werden – für den Rentenzugang, aber insbesondere auch für den bereits verrenteten Bestand.⁵²

⁵⁰ So erwartet bspw. die WAZ vom 01.06.2011 unter Berufung auf den Achten Existenzminimumbericht der Bundesregierung zum 01.01.2012 eine Erhöhung des sozialhilferechtlichen Regelbedarfs für Alleinstehende um 10 EUR oder 2,75 Prozent; demgegenüber wurden die Renten zum 01. Juli 2011 um gerade einmal 0,99 Prozent erhöht.

⁵¹ Grundsicherungsbedarf von Alleinstehenden in v.H. des Durchschnittsentgelts nach Anlage 1 zum SGB VI.

⁵² Praktisch würde dies bedeuten, dass alle Bestandsrenten mit RnMEP – etwa zeitgleich mit der Anpassung des aktuellen Rentenwerts zum 01. Juli

Und ein heute als fürsorgeresistent qualifizierter gesetzlicher Mindestlohn wäre morgen schon nicht mehr ausreichend und müsste ebenfalls regelmäßig angepasst werden; dies aber ließe sich nur für die Zukunft bewerkstelligen und nicht auch für bereits zurückliegende Zeiten. Für sich alleine können weder die RnMEP, noch Mindestlöhne oder eine Mindestbemessungsgrundlage künftige Fürsorgeabhängigkeit zuverlässig vermeiden. Die an die Instrumente zur besseren Absicherung von Niedriglohnzeiten in der Rente geknüpften Erwartungen dürfen daher nicht überfrachtet werden. Eine bedarfsdeckende »Mindestrente« ist mit ihrer Hilfe jedenfalls nicht zu garantieren.

Am Ende lässt sich das Ziel der Vermeidung von Fürsorgeabhängigkeit für langjährig vollzeitnah beschäftigte Versicherte nicht nach der Maßgabe einer stringenten instrumentellen Umsetzung operationalisieren. Die Ausgestaltung der Instrumente entziehen sich der Antizipation von in der Zukunft liegenden Entwicklungen des Renten- und Fürsorgelevels. Und eine periodische Erhöhung des – Fürsorgeresistenz gewährleistenden – Grenzwertes der RnMEP würde am Ende die Beitrags-Leistungs-Äquivalenz, damit den Lohnersatzcharakter und somit die *Pflichtversicherung* zerstören. Instrumente wie die Rente nach Mindestentgeltpunkten, aber auch Mindestlöhne oder eine Mindestbemessungsgrundlage lassen sich nur unter der Bedingung einer über die Zeit einigermaßen stabilen Entwicklung von Renten- und Fürsorgelevel mit der erforderlichen Zielgenauigkeit ausgestalten. Ein sinkendes Rentenniveau bspw. raubt ihnen einen Großteil ihrer Wirkung. Der Stopp der Niveausenkung und die Rückkehr zu einem lebensstandardsichernden Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung sind und bleiben daher die zentralen Voraussetzungen für eine nachhaltige Wirkung aller Lücken schließenden und dem sozialen Ausgleich dienenden Instrumente.

6.1 Zurückliegende Niedriglohnzeiten

Die zum Zeitpunkt einer Neuregelung bereits in der Vergangenheit liegenden Zeiten mit niedrigen Entgeltpunkten lassen sich nur noch nachträglich, also im Rahmen der späteren Rentenfestsetzung aufwerten; präventiv ansetzende Instrumente scheiden hier wegen Zeitablaufs aus. Für zurückliegende Zeiten käme somit eine Verlängerung der geltenden und bislang auf niedrige Entgeltpositionen vor 1992 begrenzten Regelung der RnMEP in Betracht. Aber auch bei einer Verlängerung des nach geltendem Recht begünstigten Zeitraums sind Modifikationen denkbar und womöglich angebracht. Dies betrifft zum einen die Ausgestaltung der Wartezeit, zum anderen die wertmäßigen Zugangsvoraussetzungen und schließlich den Anhebungsfaktor bzw. den Begrenzungssatz für die Anhebung (Übersicht 21). Die Ausgestaltung

des Kalenderjahres – auf der Grundlage des jeweils neuen Grenzwertes (z.B. 80%) neu zu berechnen wären. Aber auch alle bis dahin nicht unter die RnMEP fallenden Bestandsrenten müssten darauf hin überprüft werden, ob nunmehr evtl. die Zugangsvoraussetzungen für die RnMEP erfüllt sind.

der einzelnen Elemente sowie deren Kombination miteinander bewirken unterschiedliche (Verteilungs-) Effekte und die Begünstigungen differieren hinsichtlich des Umfangs der erfassten Personengruppen und der Summe der zusätzlichen EP.

Wartezeiterfordernis. – Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei jedem Wartezeiterfordernis im Ergebnis um ein »Alles-oder-Nichts«-Prinzip handelt. Versicherte, die den geforderten Umfang an rentenrechtlichen Zeiten evtl. nur knapp verfehlen sind von einer Aufwertung ihrer Niedriglohnzeiten ausgeschlossen, während Versicherte mit womöglich nur einem Monat mehr an rentenrechtlichen Zeiten evtl. eine Aufwertung erhalten.⁵³

Übersicht 21

Rentenrechtliche Regelungen zur Anhebung niedriger Entgeltpositionen			
	RnME	RnMEP	Erziehungs-/Pflegerpersonen
begünstigte Tatbestände			
	Pflichtbeiträge aus geringem Arbeitsentgelt	Vollwertige Pflichtbeiträge aus geringem Arbeitsentgelt	Kindererziehung/Pflege eines pflegebedürftigen minderjährigen Kindes
begünstigte Zeit (-räume)			
	vor 1973	vor 1992	ab 1992
Wartezeit			
Umfang	25 Jahre	35 Jahre	25 Jahre
Zeiten	Beitrags-, Ersatz- und Zurechnungszeiten	Alle rentenrechtlichen Zeiten	Alle rentenrechtlichen Zeiten
Art der Begünstigung			
	Anhebung des EP-Durchschnitts	Anhebung des EP-Durchschnitts	Anhebung der EP/Monat
wertmäßige Zugangsvoraussetzung (Entgeltposition in v.H. des Durchschnittsentgelts)			
spezielle ¹	< 75%	< 75%	< 100%
generelle ²	-	< 75%	-
Anhebung der (durchschnittlichen) Entgeltposition			
um das ...	-	0,5-Fache	0,5-Fache
max. um ...	-	-	0,0278 EP
max. auf ...	75%	75%	100% ³

¹ bezogen auf die begünstigte Zeit, ² bezogen auf den Gesamtzeitraum, ³ zusammen mit den EP aus Beitragszeiten und Kindererziehungszeiten

© Arbeitnehmerkammer Bremen 2011

Wird dagegen auf ein neben der Wartezeiterfüllung für den Zugang zur jeweiligen Rentenart zusätzliches Warte-

⁵³ Damit können auch sog. Überholvorgänge einhergehen, so dass von zwei Versichertenbiografien mit in entgeltlicher Hinsicht und vom zeitlichen Umfang her identischer Niedriglohnphase im einen Fall (keine Wartezeiterfüllung) trotz insgesamt höherer Beitragszahlung eine geringere Rente erreicht wird als im anderen Fall, in dem die Wartezeit wegen umfanglicherer Anrechnungs- oder reiner Berücksichtigungszeiten – aber insgesamt geringerer Beitragszahlung – erfüllt wird.

zeiterfordernis für die RnMEP gänzlich verzichtet, so hätten grundsätzlich alle Versicherten Zugang zu dem Instrument – unabhängig von ihrer Zugehörigkeitsdauer zur GRV (Übersicht 22). Versicherungsferne Personengruppen würden durch die Anhebung ihrer Niedriglohnzeiten überproportional – in Relation zu ihrer gesamten, vergleichsweise kurzen, Versicherungszugehörigkeit – begünstigt im Vergleich zu langjährig pflichtversicherten Personen.

Nun soll allerdings mit dem Instrument der RnMEP auch nicht jeder Niedriglohn auf eine fürsorgeresistente Entgeltposition angehoben werden; das Augenmerk gilt vielmehr langjährigen armutsgefährdenden Erwerbseinkommensbiografien, wofür ein Wartezeiterfordernis von nennenswerter Dauer erforderlich bleibt.⁵⁴

Übersicht 22

Je strenger die Zugangsvoraussetzungen, um so kleiner der begünstigte Personenkreis – erfasste Personen und Zeiten (Bestand und Zugang) einer verlängerten RnMEP für zurückliegende Niedriglohnzeiten in Abhängigkeit von den Zugangsvoraussetzungen –			
maßgebender Niedriglohnzeitraum	maßgebende Wartezeit für die RnMEP		
	keine	25 Jahre	35 Jahre
Kalendermonat	Personen mit <i>einzelnen</i> Niedriglohnmonaten		
	alle Versicherten	Versicherte mit <i>längerer</i> Zugehörigkeit zur GRV	Versicherte mit <i>langjähriger</i> Zugehörigkeit zur GRV
Durchschnitt des begünstigten (zurückliegenden) Zeitraums	Personen mit Niedriglohnphasen		
	alle Versicherten	Versicherte mit <i>längerer</i> Zugehörigkeit zur GRV	Versicherte mit <i>langjähriger</i> Zugehörigkeit zur GRV
Durchschnitt des gesamten Erwerbslebens	Personen mit Niedriglohnphasen und <i>erwerbslebensdurchschnittlicher Niedriglohnposition</i>		
	alle Versicherten	Versicherte mit <i>längerer</i> Zugehörigkeit zur GRV	Versicherte mit <i>langjähriger</i> Zugehörigkeit zur GRV

© Arbeitnehmerkammer Bremen 2011

So schlägt bspw. der DGB eine Reduzierung der Wartezeit von bisher 35 Jahren an rentenrechtlichen Zeiten auf nur noch 25 Jahre vor, wie sie auch die Sonderregelung für Erziehungspersonen vorsieht. Damit aber nimmt c.p. die Zielgenauigkeit des Instruments ab. Zu den rentenrechtlichen Zeiten zählen seit 1992 neben den Beitragszeiten (Pflichtbeiträge und freiwillige Beiträge) auch beitragsfreie Zeiten (Anrechnungszeiten, Zurechnungszeit und Ersatzzeiten) sowie Berücksichtigungszeiten. So

⁵⁴ Die Beibehaltung eines Wartezeiterfordernisses von nennenswerter Dauer könnte mit der vielfach geforderten Steuerfinanzierung einer verlängerten RnMEP kollidieren. Denn während hiernach zwar alle Steuerpflichtigen an der Mittelaufbringung beteiligt würden, hätte bei einer Wartezeit von 25 oder 35 Jahren von vornherein nur ein Teil der Versicherten überhaupt Zugang zum Begünstigtenkreis.

könnten sich die 25 Jahre Wartezeit im Extremfall zusammensetzen aus acht Jahren schulischer und universitärer Ausbildung, aus sieben Jahren (reiner) Kinderberücksichtigungszeit und bspw. fünf Jahren Anrechnungszeit, so dass im Ergebnis lediglich fünf Beitragsjahre – von denen im Beispiel drei Jahre auf Kindererziehungszeiten entfallen – als Zugangsvoraussetzung ausreichend wären, um bspw. zwei Jahre mit geringem Arbeitsentgelt aufzuwerten. Zielgenauer ausgerichtet war demgegenüber die Wartezeitregelung bei der RnME im Rentenreformgesetz 1972, die auf 25 Jahre an Pflichtbeitragszeiten⁵⁵ abstellte. Beitragsfreie Zeiten – reine Anrechnungszeiten⁵⁶ und reine Berücksichtigungszeiten – wären für die Erfüllung des Wartezeiterfordernisses somit nicht relevant. Das Instrument wäre demzufolge sehr viel stärker auf den Personenkreis langjährig »aktiv« zu Niedriglohn Versicherter ausgerichtet.

Wertmäßige Zugangsvoraussetzungen. – Die wertmäßigen Zugangsvoraussetzungen für die Anhebung niedriger Entgeltpositionen haben sich seit Einführung der RnME deutlich gewandelt:

- Die Ursprungsregelung verlangte eine Entgeltposition von weniger als 75 Prozent im Durchschnitt aller *Pflichtbeitragszeiten alleine innerhalb des begünstigten Zeitraums* (vor 1973). Die Entgeltposition außerhalb des von der RnME erfassten Zeitraums spielte dagegen keine Rolle. Selbst wenn die Entgeltposition über das gesamte Erwerbsleben betrachtet 75 Prozent oder mehr betrug, erfolgte eine Anhebung niedriger Pflichtbeiträge aus der Zeit vor 1973.
- Dies wurde mit der RnMEP korrigiert; eine Anhebung greift seither nur unter der Voraussetzung Platz, dass *sowohl die durchschnittliche Entgeltposition innerhalb des begünstigten Zeitraums (vor 1992) als auch über das gesamte Erwerbsleben* hinweg unterhalb von 75 Prozent liegt. Aufgrund der zeitgleich vorgenommenen Neuregelung des Rentenrechts werden für die Durchschnittsbildung zudem nur noch *vollwertige* Pflichtbeiträge herangezogen. Damit bleiben beitragsgeminderte Zeiten (das sind Kalendermonate, die sowohl mit Pflichtbeiträgen als auch mit bspw. Anrechnungszeiten belegt sind) außen vor – sowohl bei der Durchschnittsbildung als auch hinsichtlich der Aufwertung.
- Die Anhebung geringen Arbeitsentgelts bei Erziehungs- bzw. Pflegepersonen bricht vollständig mit diesem System. Ausschlaggebend ist hier alleine die Entgeltposition während des je einzeln zu betrachtenden Kalendermonats (keine Durchschnittsbetrachtung) innerhalb der begünstigten Zeiträume (nach 1991); da

⁵⁵ Hinzu kamen noch Ersatz- und Zurechnungszeiten. Dieser Katalog wäre bei einer Verlängerung der RnMEP zu erweitern auf alle Beitragszeiten und um Rentenbezugszeiten, die mit einer Zurechnungszeit zusammen fallen, sowie die vor dem Beginn dieser Rente liegende Zurechnungszeit, um zu verhindern, dass durch den zwischenzeitlichen Bezug bspw. einer Rente wegen voller Erwerbsminderung (Zeitrente) »verbrauchte« Zurechnungszeiten bei der späteren Altersrente als nicht wartezeitrelevante Anrechnungszeiten verloren gingen.

⁵⁶ Im Rahmen der Gesamtleistungsbewertung zu bewertende Anrechnungszeiten erhielten aufgrund der mittels RnMEP zusätzlich ermittelten EP einen evtl. höheren Gesamtleistungswert, was wiederum zu einer höheren Rente führen würde.

die Regelung auf *Pflichtbeiträge* (und nicht auf *vollwertige Pflichtbeiträge*) abhebt, werden zudem auch beitragsgeminderte Zeiten von der Anhebung erfasst. Die Entgeltposition außerhalb der begünstigten Zeiträume ist eben so wenig von Bedeutung, wie die Entgeltposition einzelner Monate innerhalb der begünstigten Zeiträume, die aufgrund zu hoher Pflichtbeiträge nicht angehoben werden.

Am Ende wird die politisch vorzuziehende Zielrichtung des Instruments über die wertmäßigen Zugangsvoraussetzungen entscheiden müssen: Sollen Erwerbsbiografien mit (zurückliegenden) Niedriglohnphasen (wie bei der RnME) oder sollen Erwerbsbiografien mit (zurückliegenden) Niedriglohnphasen und gleichzeitig erwerbslebensdurchschnittlicher Niedriglohnposition (wie bei der RnMEP) oder sollen Erwerbsbiografien mit evtl. nur einzelnen Episoden geringer Pflichtbeiträge (wie bei Erziehungs- bzw. Pflegepersonen) begünstigt werden? Wenn mit einer verlängerten RnMEP vor allem Personen erreicht werden sollen, die trotz langjähriger (»aktiver«) Versicherung ansonsten Gefahr laufen, eine nicht fürsorge-resistente Rente zu erhalten, dann gebietet es das Erfordernis der Zielgenauigkeit, dass auf die durchschnittliche Entgeltposition sowohl innerhalb des begünstigten Zeitraums als auch im Erwerbslebensdurchschnitt abgestellt wird; für diesen Fall wären die diesbezüglichen Regelungen der RnMEP bei Verlängerung des Instruments fortzuschreiben (Übersicht 21).⁵⁷

Anhebungsfaktor und Begrenzungssatz. – Die RnMEP bezweckt die nachträgliche Anhebung niedriger Entgeltpositionen aus vollwertigen Pflichtbeiträgen. Als Instrument des Solidarausgleichs durchbricht sie damit die die GRV prägende Beitrags-Leistungs-Äquivalenz. Bei identischer Erwerbs- aber unterschiedlicher Erwerbseinkommensbiografie erhalten zu Niedriglohn beschäftigte Versicherte am Ende evtl. eine gleich hohe Rente wie Versicherte mit einer durchschnittlichen Entgeltposition von 75 Prozent und daher höherer eigener Beitragsleistung. Dieses Ergebnis ist gewollt und es galt bislang vor allem auch deshalb als vertretbar, weil es sich stets auf – zum Zeitpunkt der Neuregelung – bereits vergangene Zeiten bezog und insofern keine Signalwirkungen etwa an die Arbeitsvertragsparteien hinsichtlich der Bewertung künftiger Zeiten hatte. Der Anhebungsfaktor in Höhe von 1,5 – der tatsächliche EP-Durchschnitt wird um das 0,5fache angehoben, also mit dem Faktor 1,5 vervielfältigt – wurde 1992 eingeführt, um geringe Entgeltpositionen, denen eine Teilzeitbeschäftigung zugrunde lag, nicht über Gebühr zu begünstigen, wie dies bei einer

unveränderten Fortschreibung der Regelung zur RnME der Fall gewesen wäre. Diese Einschränkung bleibt angesichts des seither weiter gestiegenen Teilzeitanteils an allen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen weiterhin erforderlich.⁵⁸ Auch der Begrenzungssatz für die Anhebung in Höhe von maximal 75 Prozent erscheint weiterhin angemessen. Der nahe liegende Hinweis darauf, dass bei Erziehungs- und Pflegepersonen eine Anhebung auf maximal knapp 100 Prozent des Durchschnittsentgelts vorgesehen ist, überzeugt nicht. Die Regelung zielt nicht auf die wertmäßige Anhebung von Niedriglohnphasen, sondern auf die höhere Bewertung von Pflichtbeiträgen aus geringem Arbeitsentgelt für den Fall einer zeitgleichen Wahrnehmung von Erziehungs- oder Pflegeaufgaben. Dieses im Jahr 2002 neu eingeführte Instrument dient explizit der Verbesserung der eigenständigen Alterssicherung von Frauen (mit Kind) und verfolgt hauptsächlich familienpolitische Intentionen. Zudem würde die Anhebung aller unterdurchschnittlichen Entgeltpositionen auf Durchschnittsentgelt den Solidar- ausgleich innerhalb eines vorwiegend beitragsfinanzierten Sicherungssystems politisch »überstrapazieren« und zudem im Ergebnis überproportional viele Teilzeitbeschäftigte (zusätzlich) erfassen. Beides dürfte die gesellschaftliche Akzeptanz eines solchen Vorhabens stark reduzieren.

Am Ende sind alle aufgezeigten Optionen mit verteilungspolitisch nicht durchweg erwünschten Folgewirkungen verbunden. Die höchste Zielgenauigkeit und die geringsten verteilungspolitischen »Verwerfungen« hätte eine verlängerte RnMEP, die weitgehend auf die geltende Regelung zurückgreift, das Wartezeiterfordernis allerdings auf 25 Jahre mit Beitragszeiten⁵⁹ neu justiert.

6.2 Regulierungsbedarf und Gestaltungsoptionen für die Zukunft

Die Fortschreibung der auf diese Art modifizierten Zugangsvoraussetzungen zur RnMEP auf in der Zukunft liegende Zeiten wäre demgegenüber kein zielführender Ansatz. Zum einen würde damit die überproportionale Begünstigung geringen Arbeitsentgelts wegen Teilzeitbeschäftigung beibehalten und zum anderen ist es grund-

⁵⁷ Sonderregelungen wären erforderlich für bspw. Beschäftigte in der Midi-Zone zwischen mehr als 400 EUR und 800 EUR monatlich (seit April 2003), die nicht auf die Gleitzone-Regelung verzichtet haben, oder auch für in Altersteilzeit Beschäftigte. In beiden Fällen müsste jeweils die ungeminderte Bemessungsgrundlage für die Beitragszahlung zur Durchschnittsbildung herangezogen werden. – Für Erziehungspersonen zusätzlich ermittelte EP würden zu einer Erhöhung der durchschnittlichen Entgeltposition innerhalb des durch eine verlängerte RnMEP begünstigten Zeitraums wie auch bezogen auf den Erwerbslebensdurchschnitt führen und somit eine mehrfache Begünstigung dieses Personenkreises ausschließen.

⁵⁸ Eine darüber hinausgehende Einschränkung etwa des Kreises der durch die RnMEP begünstigten Teilzeitbeschäftigung – womöglich durch die Einführung einer Mindestentgeltposition von bspw. 0,4 EP im Durchschnitt des begünstigten Zeitraums, wie sie im Entwurf zur RnME vorgesehen war – erscheint hingegen nicht zielführend. Eine derartige Verschärfung der (wertmäßigen) Zugangsvoraussetzungen würde verkennen, dass Niedriglöhne gerade bei sozialversicherungspflichtiger Teilzeitbeschäftigung eine herausragende Rolle zukommt (vgl. oben Kapitel 4.). Diese Versicherten würden durch eine weitere Zugangshürde von der verlängerten RnMEP womöglich ausgeschlossen, während üblich oder gut bezahlte Teilzeitbeschäftigung auch weiterhin von der Begünstigung erfasst würde. Zudem könnten auch Vollzeitbeschäftigte unter das Ausschlusskriterium einer Mindestentgeltposition fallen. Im Jahr 2009 entsprach ein monatliches Bruttoentgelt von gut 1.000 EUR einer Entgeltposition von 40 Prozent. Ende 2009 waren aber alleine knapp 482.000 oder 37 Prozent der in einem Midi-Job (bis 800 EUR) sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Vollzeit tätig – vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Beschäftigungsstatistik, Beschäftigung Ende Dezember 2009 in Deutschland, Nürnberg, Stichtag: 31. Dezember 2009, Tabelle 2.2.2.

⁵⁹ Einschließlich Ersatzzeiten, Zurechnungszeit, Rentenbezugszeiten, die mit einer Zurechnungszeit zusammen fallen, sowie der vor dem Beginn dieser Rente liegenden Zurechnungszeit.

sätzlich nicht erstrebenswert, dass niedrige Arbeitsentgelte bei der Rentenberechnung dauerhaft durch die Solidargemeinschaft aufgestockt werden. Für künftige Zeiten müssen zunächst dem Solidarausgleich innerhalb der GRV vorgelagerte Instrumente zum Zuge kommen – gefragt sind hier ein einheitlicher gesetzlicher Mindestlohn bzw. eine Mindestbemessungsgrundlage für Rentenversicherungsbeiträge auf Arbeitsentgelt.

6.2.1 Gesetzlicher Mindestlohn

Ein zentrales Anliegen der Forderung nach einem einheitlichen gesetzlichen Mindestlohn ist gemeinhin die damit verbundene Erwartung, auf diese Weise Armutslöhne vermeiden zu können. Da das Leistungsniveau in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) prinzipiell identisch ist mit dem Leistungsniveau der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII, Kapitel 4), stimmt die Referenzgröße für die Bestimmung der fürsorgeresistenten Höhe von Renten bzw. Löhnen weitgehend überein.⁶⁰ Um den Grundsicherungsbedarf eines Singles in Höhe von 663 EUR alleine über den Nettolohn decken zu können, war Ende 2009 bei typisierender Betrachtung ein Bruttolohn von 752 EUR erforderlich. Bei einer auf 38 Stunden⁶¹ normierten Wochenarbeitszeit für eine Vollzeitbeschäftigung ergibt dies einen Brutto-Stundenlohn in Höhe von rd. 4,60 EUR; dies entspricht einer Entgeltposition (im Vergleich zum Durchschnittsentgelt) von rd. 30 Prozent.

Damit ist die Bedarfsschwelle der Fürsorge markiert. Die SGB-II-Hilfebedürftigkeit⁶² wäre mit einem Mindestlohn in der genannten Höhe allerdings noch längst nicht überwunden. Denn für erwerbstätige Personen ist bei typisierender Betrachtung neben dem Regel- und KdU-Bedarf auch der anrechnungsfreie Erwerbstätigenfreibetrag (Absetzbeträge nach § 11b Abs. 2 und 3 SGB II) zu berücksichtigen; dieser betrug mit Stand Ende 2009 für kinderlose Erwerbstätige im Maximum 280 EUR. Unter Einbeziehung dieses Betrages steigt das zur Vermeidung von Hilfebedürftigkeit erforderliche Bruttostundenentgelt bei Vollzeitbeschäftigung auf 7,60 EUR⁶³ oder eine Entgeltposition von rd. 50 Prozent des Durchschnittsentgelts.

Während eine Entgeltposition in Höhe des halben Durchschnittsentgelts somit die Fürsorgeresistenz des Lohns in der Erwerbsphase gewährleisten könnte, reicht sie dagegen nicht aus, um auch in der Nacherwerbsphase eine

fürsorgeresistente Rente zu garantieren. Hierzu wäre bei einer Standarderwerbsbiografie von 45 Jahren eine Entgeltposition von rd. 60 Prozent erforderlich. Statt eines Mindestlohns in Höhe von 7,60 EUR wäre auf der Wertebasis von 2009 demnach eine die Fürsorgeabhängigkeit im Alter vermeidende Mindestlohnhöhe (West) von 9,20 EUR nötig.⁶⁴

Ein gesondertes Problem ergibt sich hierbei im Zusammenhang mit der Umrechnung der Ostarbeitsentgelte auf Westniveau. Solange es in Ost und West noch getrennte Rechengrößen und vor allem noch keine Angleichung des aktuellen Rentenwerts (Ost) – AR(O) – auf Westniveau gibt, wäre auch ein in den neuen Ländern erzielter (bundeseinheitlicher) Mindestlohn mit den Umrechnungswerten der Anlage 10 zum SGB VI zu vervielfältigen. Dadurch würde ein 2009 im Osten erzielter Stundenlohn von 9,20 EUR für die Rentenberechnung auf 10,78 EUR oder eine Entgeltposition von rd. 70 Prozent erhöht. Ein gerechtfertigtes Verfahren, da der AR(O) seinerzeit nur 88,7 Prozent des AR betrug und somit andernfalls auch nach 45 Beitragsjahren keine fürsorgeresistente Rente (Ost) zu gewährleisten wäre. Sollte es unabhängig vom Prozess der (ausbleibenden) Lohnangleichung aufgrund politischer Entscheidungen in absehbarer Zeit zu einer Angleichung des AR (O) an den AR kommen, ändert sich die Beurteilung allerdings schlagartig; zwar entfielen damit für die von da an zurückgelegten Beitragszeiten auch die Umrechnung – wie aber wäre mit zurückliegenden Zeiten mit bundeseinheitlichem Mindestlohn zu verfahren, die sich sowohl im bereits verrenteten Bestand als auch in den Anwartschaften noch nicht verrenteter Versicherter finden würden? Darf – was dann der Fall wäre⁶⁵ – ein bundeseinheitlicher Mindestlohn bei einem einheitlichen aktuellen Rentenwert weiterhin zu unterschiedlich hohen Rentenansprüchen führen? Oder wäre ab dem Zeitpunkt eines einheitlichen AR eine Rückabwicklung der »Hochwertung« von auf einem bundeseinheitlichen Mindestlohn beruhenden Entgeltpunkten – für Bestand wie für Anwartschaften – erforderlich? Und wie sollen hierbei die auf einer Mindestentlohnung basierenden EP von solchen unterschieden werden, die evtl. außerhalb der Mindestlohnregelung erzielt wurden? Diese und weitere Fragen stellen sich allerdings dann nicht, wenn die Angleichung der Ost-Renten auf eine rein technische Vereinheitlichung der Rechengrößen hinaus liefe, ohne dass sich dadurch der Wert der ostdeutschen Renten und Anwartschaften ändert.⁶⁶ Auch im Rahmen

⁶⁰ Ende 2009 betragen Regelsatz (SGB XII) und Regelleistung (SGB II) 359 EUR; die anerkannten KdU bei Alleinstehenden lagen zum gleichen Zeitpunkt bundesdurchschnittlich in der Grundsicherung für Ältere nur unwesentlich höher als in der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

⁶¹ 2009 betrug die tarifliche Wochenarbeitszeit im Bundesdurchschnitt lt. WSI-Tarifarchiv 37,7 Stunden, die durchschnittlich geleistete Wochenarbeitszeit von Vollzeitbeschäftigten lt. IAB-Arbeitszeitrechnung 38,07 Stunden.

⁶² Seit dem Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch ist nicht mehr von *Hilfebedürftigkeit*, sondern von *Leistungsberechtigung* die Rede.

⁶³ Mit der Erhöhung der Regelbedarfsstufe 1 auf 364 EUR und der Anhebung des Erwerbstätigenfreibetrages auf maximal 300 EUR sowie infolge der zwischenzeitlich gestiegenen Beitragssätze zur Kranken- und Arbeitslosenversicherung liegt der die Leistungsberechtigung nach SGB II ausschließende Brutto-Stundenlohn mittlerweile bei knapp 7,90 EUR.

⁶⁴ Wollte man mit einem gesetzlichen Mindestlohn für die Standarderwerbsbiografie rentenpolitische Wirkungen erzielen, die den Wirkungen einer entfristeten RnMEP vergleichbar wären (Anhebung auf eine Entgeltposition von 75 Prozent), so wäre der Brutto-Stundenlohn im Westen auf rd. 11,50 EUR zu veranschlagen.

⁶⁵ Das Problem stellt sich nicht erst bei Erreichen eines bundeseinheitlichen aktuellen Rentenwerts, sondern – ein bundeseinheitlicher Mindestlohn vorausgesetzt – mit jeder von da an verringerten Anteilsdifferenz zwischen AR (O) und AR.

⁶⁶ Vgl. J. Steffen, Angleichung der Ost-Renten. Hintergrund-Informationen zur Diskussion um die Angleichung der Rentenwerte in den alten und neuen Bundesländern, Arbeitnehmerkammer Bremen, Dezember 2008, Download: http://www.ak-sozialpolitik.de/doku/01_aktuell/ticker/2008/2008_12_01%20Ost-Renten.pdf

der Systematik der RnMEP oder der entsprechenden Nachfolgeregelung für Erziehungspersonen taucht dieses Problem nicht auf, da in beiden Fällen zunächst die Umrechnung der Ostentgelte vorgenommen wird und erst anschließend eine evtl. Anhebung der Entgeltposition erfolgt.

Im Unterschied zu vielen anderen (europäischen) Ländern gibt es in Deutschland keinen einheitlichen gesetzlichen Mindestlohn. Mindestarbeitsbedingungen und damit auch Mindestentgelte werden überwiegend durch Tarifverträge festgelegt; rechtlich gelten diese zwar nur für die Mitglieder der jeweiligen Tarifparteien – bei tarifgebundenen Arbeitgebern kommen sie allerdings in der Praxis regelmäßig auch für nicht tarifgebundene Beschäftigte zur Anwendung. Die Verbreiterung von Mindestregelungen über den auf diese Weise erfassten Personenkreis hinaus – etwa im Wege der Allgemeinverbindlicherklärung, über das Arbeitnehmer-Entsendegesetz oder im Rahmen des Mindestarbeitsbedingungsgesetzes – ist demgegenüber von quantitativ untergeordneter Bedeutung.⁶⁷ Jedenfalls ist auf diesen Wegen in absehbarer Zeit keine (bezogen auf die Rente) fürsorgeresistente Mindestlohnhöhe für einen nennenswerten Personenkreis zu erwarten. Erst recht ist auf diese Weise kein flächendeckender, branchenübergreifender, bundeseinheitlicher Mindestlohn erreichbar.

6.2.2 Mindestbemessungsgrundlage für Beiträge auf Arbeitsentgelt

Da ein einheitlicher Mindestlohn, der den eingangs formulierten Kriterien entspricht, derzeit nicht in Sicht ist, rückt als Instrument zur Etablierung fürsorgeresistenter Rentenanwartschaften die Forderung nach Einführung einer Mindestbemessungsgrundlage für Rentenbeiträge auf Arbeitsentgelt ins Blickfeld. Eine solche Mindestbemessungsgrundlage müsste den obigen Ausführungen zufolge rd. 9,20 EUR pro Stunde (2009) betragen.

Für Stundenentgelte, die diesen Wert unterschreiten, wären demnach zusätzliche (Pflicht-) Beiträge auf Basis der Differenz der Bemessungsgrundlage für (a) einerseits den tatsächlich gezahlten Lohn und (b) andererseits der Mindestbemessungsgrundlage zu entrichten. Dies kann auch unter der Annahme eines einheitlichen gesetzlichen Mindestlohns notwendig bleiben, sofern ein solcher Mindestlohn bspw. die Fürsorgeresistenz während der Erwerbsphase, nicht aber während der Nacherwerbsphase gewährleistet. Die zusätzlich zu entrichtenden Beiträge trägt – analog der Aufstockung der Rentenversicherungsbeiträge im Rahmen von Altersteilzeitverträgen – der Arbeitgeber. Um in der Praxis ein Unterlaufen der Regelung zu erschweren, wäre vom Rentenversicherungsträger neben dem beitragspflichtigen Arbeitsentgelt künftig auch die diesem zugrunde liegende Arbeitszeit für alle Beschäftigten standardmäßig zu erfassen.⁶⁸

⁶⁷ Vgl. im Einzelnen R. Bispinck, a.a.O.

⁶⁸ Wie bei einem bundeseinheitlichen gesetzlichen Mindestlohn stellt sich auch bei einer bundeseinheitlichen Mindestbemessungsgrundlage für Bei-

6.2.3 Modifizierte Entfristung der Rente nach Mindestentgeltpunkten

Ein einheitlicher gesetzlicher Mindestlohn wie auch eine einheitliche Mindestbemessungsgrundlage für Beiträge auf Arbeitsentgelt setzen im der Leistungsphase (Rente) vorgelagerten Raum an und sind insofern präventiv ausgerichtet. Vom Grundsatz her sind beide Instrumente geeignet, das Risiko der Fürsorgeabhängigkeit im Alter oder bei Erwerbsminderung deutlich zu reduzieren. Entscheidend bleibt aber die realisierbare Höhe eines einheitlichen Mindestlohns bzw. einer Mindestbemessungsgrundlage. Und: die hier zugrunde gelegte Standarderwerbsbiografie von 45 Beitragsjahren ist eine reine Modellannahme, die in beiden Fällen alleine der Operationalisierung der erforderlichen Mindestbetragsgröße dient; es ist nicht davon auszugehen, dass in Zukunft die Mehrheit der langjährigen Erwerbsbiografien diese 45 Jahre an *Beitragszeiten* erreicht. Damit bleibt eine nachgehende Korrektur niedriger Entgeltpositionen langjährig vollzeitnah beschäftigter Versicherter auch für künftige Zeiten erforderlich – und damit die Entfristung der RnMEP.

Eine Entfristung der Regelung wäre allerdings nur unter der Voraussetzung einer weiteren, ganz wesentlichen Modifikation gerechtfertigt: Der Gewichtung der Summe zusätzlich ermittelter Entgeltpunkte für Zeiten geringen Arbeitsentgelts mit der ihnen zugrunde liegenden Arbeitszeit. Dies erfordert im Rahmen der Versichertenkontenführung zwingend die Erfassung der *individuellen* Arbeitszeit und deren Abgleich mit der *durchschnittlichen* Arbeitszeit aller vollzeitbeschäftigten Versicherten.⁶⁹ Nur so lässt sich die überproportionale Begünstigung geringer Arbeitsentgelte aus Teilzeitbeschäftigungen in Zukunft vermeiden.

Zugangsvoraussetzung für die entfristete RnMEP wären demnach Beitragszeiten im Umfang von insgesamt mindestens 25 Jahren, eine durchschnittliche Entgeltposition aus sämtlichen vollwertigen Pflichtbeiträgen von unter 75 Prozent des Durchschnittsentgelts sowie eine ab dem Zeitpunkt (t) des Inkrafttretens der Neuregelung bis zur Verrentung (begünstigter Zeitraum) unter 75 Prozent liegende Entgeltposition. In diesen Fällen wäre der Durchschnitt der EP im begünstigten Zeitraum um die Hälfte auf maximal 75 Prozent des Durchschnittsentgelts anzuheben. Die so ermittelte Summe an zusätzlichen EP würde sodann mit dem individuellen Arbeitszeitfaktor – Verhältnis der durchschnittlichen individuellen Arbeitszeit im begünstigten Zeitraum zur durchschnittlichen Arbeitszeit aller Vollzeitbeschäftigten⁷⁰ – zu vervielfältigen, sofern dieser Faktor kleiner als eins ist⁷¹.

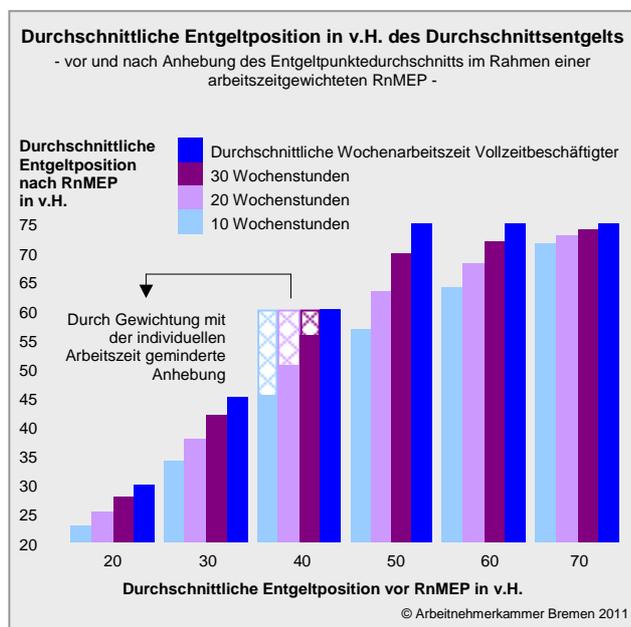
träge auf Arbeitsentgelt das oben angesprochene gesonderte Problem im Zusammenhang mit der Umrechnung der Arbeitsentgelte Ost.

⁶⁹ Analog dem Durchschnittsentgelt in Anlage 1 wäre auch die durchschnittliche Arbeitszeit Vollzeitbeschäftigter künftig jährlich zu ermitteln und als Anlage zum SGB VI zu dokumentieren.

⁷⁰ Zur Bestimmung der durchschnittlichen Arbeitszeit Vollzeitbeschäftigter kann bspw. auf die Daten der IAB-Arbeitszeitrechnung zurückgegriffen werden; vgl. IAB, Durchschnittliche Arbeitszeit und ihre Komponenten in

Eine durchschnittliche Entgeltposition von 40 Prozent, der die durchschnittliche Arbeitszeit Vollzeitbeschäftigter im Umfang von angenommen 38 Wochenstunden zugrunde liegt, würde hiernach um die Hälfte – also um 20 Prozentpunkte – auf 60 Prozent angehoben; da der Arbeitszeitfaktor in diesem Fall eins beträgt (individuelle Arbeitszeit geteilt durch die durchschnittliche Arbeitszeit Vollzeitbeschäftigter), fände keine Minderung des Umfangs der Anhebung statt (blaue Säulen in Übersicht 23). Dieses Ergebnis entspricht der gegenwärtigen, arbeitszeitunabhängigen RnMEP-Regelung. Beruht die Entgeltposition von 40 Prozent demgegenüber auf einer individuellen Arbeitszeit von im Durchschnitt nur 20 Wochenstunden, so würden die zusätzlich ermittelten EP (0,2 EP pro Jahr) mit dem Arbeitszeitfaktor von 0,5263 (20 Stunden / 38 Stunden) vervielfältigt; eine Anhebung fände nur noch im Umfang von 0,1053 EP pro Jahr auf eine Entgeltposition von 50,53 Prozent statt.

Übersicht 23



Im Zusammenspiel mit einem einheitlichen gesetzlichen Mindestlohn sowie einer einheitlichen Mindestbemessungsgrundlage für Beiträge auf Arbeitsentgelt trüge eine derart modifizierte und entfristete RnMEP ganz wesentlich mit dazu bei, langjährig vollzeitnah Versicherten eine fürsorgeresistente Rente in Aussicht stellen zu können. Die eingangs dargelegten Folgewirkungen eines sinkenden Renten- und/oder steigenden Fürsorge-niveaus lassen sich allerdings mit keinem der drei Instrumente kompensieren.

6.3 Rente nach Mindestbeitragszeiten

Richard Hauser konkretisierte zuletzt anlässlich der öffentlichen Anhörung zur Altersarmut im Deutschen Bundestag sein »30-30-Modell«⁷²; es handelt sich hierbei um den Vorschlag einer *Rente nach Mindestbeitragszeiten*. Der Charme des Modells liegt v.a. darin, dass es technisch sehr einfach umsetzbar wäre, da es das bestehende Leistungsrecht ergänzt oder »überwölbt«, also weitgehend unverändert lässt. Explizites Ziel des Vorschlags ist die Vermeidung von Fürsorgeabhängigkeit nach 30-jähriger oder längerer Zugehörigkeit zur GRV.

Die Grundzüge des Modells lassen sich folgendermaßen zusammenfassen: Wer bei Erreichen der *Regelaltersgrenze*⁷³ mindestens 30 Jahre mit »Pflichtbeiträgen« nachweisen kann und dessen Entgeltpunkte-Summe unter 30 EP liegt, erhält eine Altersrente, die auf Basis von 30 EP berechnet wird (Aufstockung). Zu den »Pflichtbeitragszeiten« zählen Zeiten einer versicherungspflichtigen Beschäftigung sowie des Bezugs von Entgeltersatzleistungen, für die Pflichtbeiträge zur GRV entrichtet wurden, Kindererziehungszeiten, »Elternzeiten, Erziehungszeiten und Pflegezeiten, für die eine Sozialleistung gezahlt wurde«, Ersatzzeiten, Zeiten des Bezugs einer Erwerbsminderungsrente sowie »andere Anrechnungszeiten« gem. SGB VI.⁷⁴

Infolge der ausschließlichen Bezugnahme auf das Wartezeiterfordernis von 30 Jahren sowie der vollständigen Ausblendung der (durchschnittlichen) individuellen Entgeltposition begünstigt das »30-30-Modell« vor allem Versicherungsbiografien mit einem hohen Teilzeitanteil. In diesem Punkt besteht eine strukturelle Nähe zur ursprünglichen Regelung der RnME für den seinerzeitigen Rentenbestand. Nicht abschließend dargelegt wird in Hausers Konzept, was genau mit »anderen Anrechnungszeiten« gemeint ist.⁷⁵ Sollten hierzu auch die (unbewerteten) Anrechnungszeiten wegen schulischer Ausbildung/Studium in einem Umfang von im Einzelfall bis zu insgesamt acht Jahren zählen, würden zudem Versicherte mit akademischer Ausbildung überproportional begünstigt. Dies wäre zwangsläufig mit kaum zu vertretenden verteilungspolitischen Verwerfungen verbunden.⁷⁶ Jedenfalls

⁷² Vgl. R. Hauser, a.a.O.

⁷³ Der explizite Verweis auf das Erreichen der *Regelaltersgrenze* als Zugangsvoraussetzung für die Rente nach Mindestbeitragszeiten sowie die Aussparung der *Zurechnungszeit* bei Aufzählung jener Zeiten, die zur Erfüllung der mindestens 30 Jahre an »Pflichtbeitragszeiten« berücksichtigt werden sollen, legt den Schluss nahe, dass das »30-30-Modell« nicht auch auf den Fall der Erwerbsminderung zielt. Erwerbsgeminderte aber tragen ein deutlich höheres Armutsrisiko als Ältere, so dass dem Grundanliegen Hausers folgend davon auszugehen ist, dass dies so nicht intendiert ist.

⁷⁴ Vgl. R. Hauser a.a.O. S. 12.

⁷⁵ Dies könnten bspw. Zeiten der Arbeitslosigkeit sein, in denen Leistungen (Alhi, ALG II) wegen mangelnder Bedürftigkeit nicht bezogen wurden, oder auch Zeiten einer schulischen oder einer abgeschlossenen universitären (einschl. Fachhochschule) Ausbildung bis zu insgesamt maximal acht Jahren, sofern diese Zeiten nach dem vollendeten 17. Lebensjahr liegen.

⁷⁶ Eine modellhaft zugespitzte Versicherungsbiografie soll dies veranschaulichen: Die 30 Jahre an »Pflichtbeitragszeiten« könnten sich zusammensetzen aus acht Jahren Anrechnungszeit wegen schulischer/universitärer Ausbildung, sechs Jahren Kindererziehungszeit für zwei nach 1991 geborene Kinder und 16 Jahren versicherungspflichtiger Teilzeitbeschäftigung zu 50 Prozent des Durchschnittsentgelts. Bei Erreichen der Regelaltersgrenze belief sich die Rentenankunft auf 14 EP, was

Deutschland, Download unter: <http://doku.iab.de/grauepap/2011/tab-az10.pdf>.

⁷¹ Ohne diese Beschränkung könnte der Begrenzungssatz der Anhebung (75 Prozent des Durchschnittsentgelts) in Fällen überdurchschnittlich langer Arbeitszeiten überschritten werden.

besteht die begründete Vermutung, dass gerade nicht die langjährig zu Niedriglohn und vollzeitnah beschäftigten Versicherten den Hauptteil der Begünstigten einer Rente nach Mindestbeitragszeiten stellen würden. Denn je weiter – bei gegebener Wartezeit – der Terminus »Plichtbeiträge« gefasst ist, ohne dass hierbei die individuelle Entgeltposition eine Rolle spielt, um so größer fällt der mit einer solchen Regelung erfasste Kreis versicherungsferner und/oder langjährig teilzeitbeschäftigter Personen aus. Differenzierte Lösungen lassen demgegenüber eine höhere Zielgenauigkeit erwarten.

Schließlich ist auch das »30-30-Modell« mit der künftigen Entwicklung von Renten- und Fürsorgeniveau konfrontiert, so dass die Einschätzung, eine »derartige Rente würde zumindest bis zum Jahre 2030 knapp oberhalb der Grundsicherungsschwelle liegen und für diese Rentnergruppe Altersarmut und Armut von voll Erwerbsgeminderten vermeiden«⁷⁷, nicht geteilt werden kann (vgl. Übersicht 20). Insofern läge es in der Logik einer einmal etablierten Rente nach Mindestbeitragszeiten, dass die anfängliche Relation (»30-30«) dem sinkenden Rentenniveau und/oder einem steigenden Fürsorgeniveau stetig anzupassen wäre – etwa auf »30-33« oder »30-38«. Ohne eine stete Aktualisierung wäre das Modell überflüssig, da das angestrebte Ziel einer fürsorgeresistenten Rente im Zeitverlauf mit 30 EP nicht aufrecht zu erhalten ist. Mit einer steten Aktualisierung läuft die GRV andererseits Gefahr, dass der Beitrags-Leistungs-Bezug und das Prinzip der Teilhabeäquivalenz zunehmend geschwächt und am Ende in Frage gestellt würden. Vorrangig verantwortlich hierfür ist und bleibt zwar die grundfalsche Politik der Rentenniveausenkung auf Basis des rot-grünen Paradigmenwechsels – deren delegitimierende Wirkung auf das Pflichtversicherungssystem würde durch eine regelmäßig notwendige Aktualisierung der »30-X-Relation« allerdings noch verstärkt.

7. Fazit und Schlussbemerkung

Seit Mitte der 1990er Jahre hat die quantitative Bedeutung von Niedriglöhnen in Deutschland stark zugenommen und zu einem inzwischen etablierten Niedriglohnsektor geführt. Für eine wachsende Zahl von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bilden Phasen des Niedriglohnbezugs und/oder der Langzeiterwerbslosigkeit einen festen Bestandteil ihrer Versicherungsbiografie mit negativen Auswirkungen auf die spätere Rente. Beide Entwicklungen führen zusammen mit der ebenfalls gestiegenen Bedeutung prekärer Erwerbsphasen außerhalb der Pflichtversicherung zu der Einschätzung, dass das Risiko von Altersarmut ohne politische Gegensteuerung in Zukunft deutlich stärker ausgeprägt sein dürfte als heute.

nach heutigen Werten eine monatliche Rente in Höhe von 384,58 EUR bedeutet. Die Rente nach Mindestbeitragszeiten würde diese Anwartschaft auf 30 EP aufstocken – um 439,52 EUR auf 824,10 EUR. Bei einer niedrigeren Entgeltposition während der Teilzeitphase (< 50 Prozent) fiel der Aufstockungsbetrag entsprechend höher aus.

⁷⁷ R. Hauser a.a.O., S. 9.

Sozialpolitische Konzepte, die auf diese Herausforderung reagieren, stoßen in der (Fach-) Öffentlichkeit auf ein zunehmendes Interesse; Vorschläge und Rezepte für eine Reduzierung des Armutsrisikos im Alter finden sich inzwischen in vielen Forderungen von Sozialverbänden, Gewerkschaften und Parteien. Hinsichtlich der Behandlung von Beschäftigungszeiten mit Niedriglohn in der gesetzlichen Rentenversicherung gilt die im Rentenrecht bereits vorhandene, allerdings auf Zeiten vor 1992 begrenzte *Rente nach Mindestentgeltpunkten* vielen als Schlüsselinstrument, das es zu verlängern oder gänzlich zu entfristen gelte. Daneben finden sich Forderungen nach einer Mindest- bzw. Garantierente oder – sehr viel weitergehend – die nach einem (bedingungslosen) Grundeinkommen unabhängig von der Lebensaltersphase.

Hier wird für einen Instrumenten-Mix plädiert, der das Solidarprinzip stärkt, ohne dadurch grundsätzlich den Beitrags-Leistungs-Bezug und das Prinzip der Teilhabeäquivalenz in Frage zu stellen. Dieser Instrumenten-Mix setzt sich im Einzelnen aus folgenden Elementen zusammen:

- Das bestehende Instrument der RnMEP wird auf – zum Zeitpunkt einer Neuregelung – zurückliegende Beschäftigungszeiten mit Niedriglohn verlängert. Präventive Maßnahmen scheiden für Niedriglohnphasen der Vergangenheit wegen Zeitablaufs aus. Das Wartezeitfordernis wird von bislang 35 Jahren mit (allen) rentenrechtlichen Zeiten auf 25 Jahre reduziert; allerdings kann die Wartezeit ab der Neuregelung grundsätzlich nur noch mit Beitragszeiten erfüllt werden. Damit wird die Regelung stärker auf langjährig Beitragszahlende konzentriert. Nur bei langjährig »aktiv« Versicherten kann davon ausgegangen werden, dass die Rente den wesentlichen Einkommensbestandteil im Alter oder bei Erwerbsminderung ausmacht. Eine Differenzierung nach dem Arbeitszeitvolumen (Vollzeit bzw. Teilzeit) über den geltenden maximalen Anhebungsfaktor von 1,5 hinaus ist für zurückliegende Zeiten nicht möglich.
- Für in der Zukunft liegende Zeiten wird für die Einführung eines bundeseinheitlichen Mindestlohns plädiert, der bei einer Standarderwerbsbiografie von 45 Beitragsjahren und Vollzeitbeschäftigung dafür Sorge trägt, dass Fürsorgeabhängigkeit im Alter bei typisierender Betrachtung vermieden wird. Ein solcher Mindestlohn müsste sich bei einer 38-Stunden-Woche (= Vollzeit) nach heutigen Werten auf eine Größenordnung von rd. 9,20 EUR belaufen.
- Alternativ bzw. ergänzend zu einem bundeseinheitlichen gesetzlichen Mindestlohn, der sich im politischen Umsetzungsprozess vermutlich nicht unmittelbar auf fürsorgeresistenter Höhe bewegen dürfte, wird eine Mindestbemessungsgrundlage für Rentenbeiträge auf Arbeitsentgelt eingeführt. Deren erforderliche Höhe entspräche der des fürsorgeresistenten Mindestlohns. Auch auf geringere Stundenentgelte wären stets Rentenbeiträge auf Basis der Mindestbemessungsgrundlage zu entrichten. Die Beitragsdifferenz zum (paritätischen)

Rentenbeitrag auf das tatsächliche Arbeitsentgelt hätte alleine der Arbeitgeber zu tragen. Um die Möglichkeiten des Unterlaufens der Regelung zu minimieren, ist auf den Versichertenkonten künftig neben dem beitragspflichtigen Arbeitsentgelt auch die diesem zugrunde liegende individuelle Arbeitszeit zu erfassen.

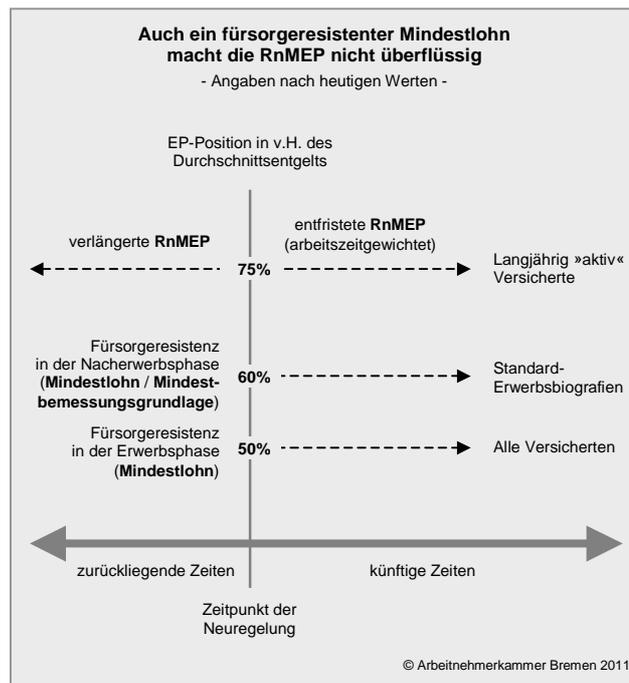
- Da ein derart ausgestalteter Mindestlohn oder auch eine Mindestbemessungsgrundlage nur für die Standarderwerbsbiografie Fürsorgeunabhängigkeit im Alter gewährleisten könnte, bleibt das Instrument der RnMEP auch für zukünftige Pflichtbeitragszeiten unentbehrlich. Allerdings wäre die Summe der auf Basis der RnMEP ermittelten zusätzlichen Entgeltpunkte ab dem Zeitpunkt der Entfristung des Instruments zu gewichten mit dem Verhältnis der durchschnittlichen individuellen Arbeitszeit zur durchschnittlichen Arbeitszeit Vollzeitbeschäftigter. Damit würden Niedriglöhne aus Teilzeitbeschäftigung auch in Zukunft höher bewertet – nicht dagegen generell niedrige Entgeltpositionen aufgrund von Teilzeitarbeit.

Mindestlohn und Mindestbemessungsgrundlage kämen allen versicherten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in gleicher Weise zugute – unabhängig von ihrer individuellen Arbeitszeit und unabhängig von der Statusdauer als »aktiv« Versicherte. Eine oberhalb der Grundversicherung im Alter liegende Rente lässt sich mit beiden Instrumenten allerdings nur für Standarderwerbsbiografien in Aussicht stellen. Auch insoweit bleibt die RnMEP für künftige Zeiten unentbehrlich (Übersicht 24). Die verlängerte bzw. entfristete RnMEP konzentriert sich weiterhin auf langjährig zu Niedriglohn beschäftigte Versicherte. Je eher es politisch gelingt, einen auch für die Nacherwerbsphase fürsorgeresistenten Mindestlohn bzw. eine Mindestbemessungsgrundlage umzusetzen, um so weniger Mittel sind für den Solidarausgleich im Rahmen der entfristeten RnMEP erforderlich. Der hier vorgeschlagene Instrumenten-Mix könnte einen nachhaltigen Beitrag dazu leisten, das Pflichtversicherungssystem strukturell armutsfest zu machen.

Initiiert oder doch zumindest massiv unterstützt durch Heerscharen von Lobbyisten der Finanzbranche und der ihr verbundenen Wissenschaft fand unter Rot-Grün zu Beginn des Jahrhunderts ein folgenschwerer rentenpolitischer Paradigmenwechsel statt: Die gesetzliche Rente ist seither nicht mehr einem bestimmten Sicherungsziel verpflichtet, ihre weitere Entwicklung wird vielmehr ausschließlich bestimmt vom Ziel der Beitragsatzbegrenzung. In Folge dessen sinkt das Rentenniveau bis zum Jahr 2030 um rd. ein Fünftel. Hinzu kommen ein nachhaltiger Wandel der Erwerbs- und Erwerbseinkommensstrukturen sowie eine zunehmende Bedeutung von Zeiten der Arbeitslosigkeit. Für viele Versicherte wird sich dies negativ auf ihre spätere Rente auswirken. Die staatlich geförderte individuelle und kapitalmarktabhängige Altersvorsorge kann all diese Lücken auch nicht annähernd schließen. Alle Versuche, die Rente alleine im Rahmen des Solidarausgleichs »armutsfest« machen zu wollen, sind vor diesem Hintergrund entweder

mittel- bis langfristig zum Scheitern verurteilt oder tragen im »Erfolgsfall« – die existenzsichernde Rentenhöhe basiert in steigendem Maße auf Solidarausgleichsmaßnahmen statt auf eigener Beitragszahlung – dazu bei, das lohn- und beitragsbezogene System der GRV zu untergraben und die Pflichtversicherung am Ende zu zerlegen. Voraussetzung für die angestrebte strukturelle Armutsfestigkeit des Pflichtversicherungssystems ist und bleibt daher die Stärkung des Lohnersatzcharakters der Rente auf lebensstandardsicherndem Niveau.

Übersicht 24



Nun warnt inzwischen selbst einer der Architekten des Paradigmenwechsels und ehemalige Vorsitzende des Sachverständigenrates, Bert Rürup, vor steigender Altersarmut und diagnostizierte gegenüber der Rheinischen Post: »Wenn es in dieser Legislaturperiode eine rentenpolitische Aufgabe gibt, dann ist es die, eine Antwort auf diese steigenden Risiken zu finden.«⁷⁸ Auch private Finanzdienstleister äußern mittlerweile offen ihr hohes Interesse an einer »armutsfesten« gesetzlichen Rente. Doch Vorsicht: Es sind nicht die Irrwege der Vergangenheit und deren absehbar katastrophale Folgen, die hier scheinbar schuldbewusst beklagt werden und als Begründung für Handlungsbedarf erhalten; im Gegenteil – ein Zurück zur lebensstandardsichernden gesetzlichen Rente wird weiterhin kategorisch abgelehnt.

Der Hype, den das Thema »Altersarmut« nun ausgerechnet auch von Seiten der für den Paradigmenwechsel Mitverantwortlichen erfährt, ist anderweitig begründet. Das immer noch brach liegende Potenzial für die kapitalmarktabhängige Altersvorsorge kann letztlich nur erschlossen werden, wenn die gesetzliche Rente absehbar armutsfest bleibt – jedenfalls solange der »Privat-

⁷⁸ Vgl. Altersarmut steigt drastisch an, Rheinische Post vom 30.12.2010, Download unter: <http://nachrichten.rp-online.de/titelseite/altersarmut-steigt-drastisch-an-1.313645>

rente« politisch nicht das Privileg einer völligen Anrechnungsfreiheit im Rahmen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung eingeräumt wird. Nur auf Basis einer fürsorgeresistenten gesetzlichen Rente lassen sich dauerhaft Geschäfte machen. Es sind somit dieselben ökonomischen Interessengeflechte, die einmal den Ruf nach Rentenniveausenkung und anschließend den Ruf nach Armutsfestigkeit intonieren. Zunächst wurde das Solidarsystem demontiert, um in der daran anknüpfenden Debatte das vorrangige Ziel der Rentenpolitik auf Armutsvermeidung (statt auf Lebensstandardsicherung) zu fokussieren. Das Geschäftsmodell der privaten Altersvorsorge hat eben beides zur Voraussetzung: Den Abschied vom Ziel der Lebensstandardsicherung *und* die Armutsfestigkeit der Rente – wenigstens für (potenziell) langjährig Versicherte. Sollte diese Logik auch im politischen Diskurs die Oberhand gewinnen, steht wohl der zweite Paradigmenwechsel bevor, an dessen Ende für viele Versicherte faktisch eine weitgehende »Verschmelzung« der beitragsfinanzierten Rente mit der Grundsicherung stehen könnte. Diese Gefahr ist real, da sich inzwischen politisch und ideologisch ansonsten völlig konträr zueinander aufgestellte Interessengruppen gemeinsam auf dem Weg befinden, die Bekämpfung von Altersarmut – explizit oder de facto unter endgültiger Aufgabe des Ziels der Lebensstandardsicherung – ins Zentrum der *Rentendebatte* zu rücken.