

## Fachdialog „Geschlechtergerechte Reformen in der Alterssicherung“

Dr. Dina Frommert und Dr. Ulrike Spangenberg, Berlin

*Die vor allem 2019 geführte intensive Diskussion über die Einführung und Ausgestaltung der Grundrente hat den Handlungsbedarf für eine ausgewogene und existenzsichernde Altersversorgung deutlich gemacht. Aber: So richtig die Diskussion um eine angemessene und ausreichende Alterssicherung angesichts des Gender Pension Gaps von 53 Prozent gerade für Frauen ist, der Fokus auf die Grundrente verstellt den Blick auf andere Gestaltungsoptionen für eine geschlechtergerechte Alterssicherung. Aus diesem Grund fand im November 2019 ein vom Deutschen Juristinnenbund (djb) und dem Forschungsnetzwerk Alterssicherung der Deutschen Rentenversicherung Bund (FNA) organisierter Fachdialog „Geschlechtergerechte Reformen in der Alterssicherung“ statt. Ziel der Veranstaltung war es, eine fachkundige Diskussion zu Handlungsfeldern, Problemen und Lösungsstrategien einer geschlechtergerechten Alterssicherung anzustoßen, die über die inzwischen beschlossene Grundrente hinausgeht.*

### 1. Alterssicherung und Geschlechtergerechtigkeit: grundlegende Themen

Eine geschlechtergerechte Alterssicherung muss zum einen geschlechtsbezogene Erwerbsmuster und Rollenverteilungen während des Erwerbslebens in den Blick nehmen. Zum anderen sind Reformen im Bereich des Alterssicherungssystems notwendig. Dieses umfasst inzwischen nicht mehr nur die klassisch in den drei Säulen gezahlten Beiträge und ausgezahlten Leistungen, sondern zunehmend auch flankierende steuerliche Maßnahmen, die mit geschlechtsbezogenen Erwerbsstrukturen und Einkommensunterschieden korrelieren (Tabelle).

### 2. Geschlechtsbezogene Erwerbsmuster und Rollenverteilungen

Einer der zentralen Gründe für die ungenügende Alterssicherung von Frauen sind sorgebedingte Erwerbseinschränkungen und -unterbrechungen, die zu geringeren Einkünften und letztlich auch niedrigeren Rentenansprüchen führen. Die Höhe der eigenen Alterssicherungsleistungen – so der Zweite

Gleichstellungsbericht der Bundesregierung – bilanziert, wie viel eigene Alterssicherung im Lebensverlauf insbesondere durch Erwerbsarbeit aufgebaut werden konnte. Der Gender Pension Gap (2015: 53 Prozent) spiegelt die Erwerbsbiografien von Frauen und Männern und belegt die Auswirkungen der geschlechterstereotypen Aufteilung von Sorge- und Erwerbsarbeit.<sup>1</sup>

Mit der Geburt eines Kindes verändern sich häufig die Dynamiken in einer Partnerschaft: aufgrund von Rollenzuschreibungen, Einkommensverhältnissen und staatlichen Anreizen. In der Regel sind es nach wie vor die Mütter, die nach der Geburt ihre Erwerbstätigkeit einschränken, um sich verstärkt der Sorgearbeit zu widmen. Das Elterngeld hat zwar insbesondere durch die sogenannten Vätermomente dazu beigetragen, dass Väter sehr viel häufiger Elternzeit nehmen. Allerdings sind diese Zeiten in der Regel auf zwei Monate beschränkt. Zudem greifen nach Ablauf des Elterngeldes steuer- und sozialrechtliche Regelungen wie das Ehegattensplitting,

<sup>1</sup> Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, BT-Drs. 18/12840 vom 21. Juni 2017, S. 190 ff.

die beitragsfreie Mitversicherung in der Krankenversicherung oder die steuer- und sozialrechtliche Privilegierung von Minijobs. Die Regelungen setzen Anreize dafür, dass ein Elternteil – häufig die Mutter – die eigene Erwerbstätigkeit zurückstellt und die Betreuung der Kinder übernimmt. Diese Entscheidung ist mit Blick auf das aktuelle Haushaltseinkommen durchaus rational, denn in der Regel haben Frauen die geringeren Gehälter: aufgrund ihrer Berufswahl, der geringeren Wertigkeit von „Frauenberufen“, aufgrund von Rollenverteilungen, damit einhergehenden Karrieredynamiken oder Entgeltdiskriminierung.

In einem erwerbszentrierten Alterssicherungssystem setzt eine angemessene Alterssicherung ausreichend eigene Beiträge voraus. Eltern und derzeit vor allem Müttern muss daher eine verstärkte Erwerbstätigkeit ermöglicht werden. Neben dem Ausbau von Kinderbetreuungsmöglichkeiten und der Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind dafür Anreize zugunsten einer gerechteren Verteilung der Sorgearbeit notwendig. Eine partnerschaftliche Aufteilung der Betreuung von Kindern – und pflegebedürftigen Angehörigen – kann es Müttern ermöglichen, früher beziehungsweise mit einem größeren Stundenvolumen erwerbstätig zu sein. Derartige Anreize können etwa durch eine Reform des Elterngeldes gesetzt werden, so dass eine paritätische Verteilung erreicht wird. International ist es inzwischen durchaus üblich, Müttern und Vätern jeweils die gleiche Anzahl von Monaten zuzugestehen und gegebenenfalls noch einige Monate, die das Paar nach eigener Gestaltung aufteilen kann.<sup>2</sup> Gleichzeitig müssen sozial- und steuerrechtliche Anreize abgebaut werden, die eine geschlechtergerechte Verteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit behindern. Derzeit werden hier widersprüchliche Anreize gesetzt. Zum Teil ist ein Verhalten, das in dem einen System Vorteile bringt, in einem anschließenden System sogar nachteilig. Ein für die Alterssicherung relevantes klassisches Beispiel ist die Opt-out-Regelung bei Minijobs, die das monatliche Nettoeinkommen erhöht, aber

weniger Ansprüche im Alterssicherungssystem generiert. Die Mitversicherung bei der Krankenversicherung ist für Familien günstig, führt aber dazu, dass für die mitversicherte Person der Anreiz besteht, nur wenig erwerbstätig zu sein. Das Ehegattensplitting wird optimal genutzt, wenn eine Person nicht erwerbstätig ist oder nur in geringem Umfang zum Gesamteinkommen beiträgt. Dies senkt den Anreiz den Erwerbsumfang auszuweiten, führt dann aber dazu, dass im Alter nur eine ungenügende eigene Absicherung besteht. Dieses Netz aus Anreizen während des Erwerbslebens, das bestenfalls auf eine Rolle der Mütter als Zuverdienerinnen zielt, führt in einem erwerbszentrierten Alterssicherungssystem unweigerlich zu großen Gender Pension Gaps.

F flankierend sind Maßnahmen notwendig, um die geschlechtsbezogenen Erwerbsstrukturen aufzubrechen. Das betrifft Berufsentscheidungen und Karrierepfade einhergehend mit einer Aufwertung von typischen Frauenberufen sowie den Abbau von Diskriminierungen bei der Entlohnung. Gegen Entgeltdiskriminierung hilft neben entsprechenden Diskriminierungsverboten nur eine gesetzlich verankerte Transparenzpflicht, einschließlich wirksamer Durchsetzungsmechanismen, etwa die Einführung eines Verbandsklagerechts und eine Verpflichtung der Unternehmen, betriebliche Entgeltsysteme zu überprüfen.<sup>3</sup>

### 3. Ausgestaltung der Alterssicherung

Diskriminierungsfreie Arbeitsmarktstrukturen, eine gerechte Verteilung der Sorgearbeit und damit einhergehende Veränderungen der Erwerbsverläufe von Frauen würden automa-

<sup>2</sup> BBC: Finland to give dads same parental leave as mums, <https://www.bbc.com/news/world-europe-51384614> (abgerufen am 14.05.2020).

<sup>3</sup> Stellungnahme des djb „Schlussfolgerungen des Deutschen Juristinnenbundes e. V. aus der Evaluation des Entgelttransparenzgesetzes“ vom 7. August 2019; international beispielsweise Government of Iceland: Equal Pay Certification, <https://www.government.is/topics/human-rights-and-equality/equal-pay-certification/> (abgerufen am 14.05.2020).

**Tabelle:** Handlungsfelder für geschlechtergerechte Alterssicherung

Handlungsfeld	Probleme	Lösungsstrategie(n)
Erwerbsleben	Einschränkungen der Erwerbstätigkeit durch Sorgearbeit	Unterstützung für Eltern, Anreize für Einschränkung der Erwerbstätigkeit abbauen
	Retraditionalisierung von Geschlechterrollen nach der Geburt von Kindern	Aufbrechen traditioneller Rollenbilder
	Entgeltdiskriminierung, vor allem im Niedriglohnbereich	Stärkung Entgelttransparenzgesetz, angemessene Entlohnung beziehungsweise Aufwertung von weiblich konnotierten Tätigkeiten
	widersprüchliche Anreize im Hinblick auf die Verteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit	konsistente Sozialpolitik auf der Basis eines gleichberechtigten Erwerbs- und Sorgemodells
Alterssicherungssystem	GRV und soziale Elemente verlieren an Gewicht	GRV stärken, Ausbau sozialer Elemente in anderen Säulen
	Anerkennung von Sorgearbeit in der Alterssicherung	umfangreichere Berücksichtigung von Pflege in der GRV, Ausbau sozialer Elemente in anderen Systemen beziehungsweise Säulen
	zersplittertes Alterssicherungssystem	ein Alterssicherungssystem in der ersten Säule
Steuersystem	Steuerbelastungen und -entlastungen reproduzieren geschlechtsbezogene Arbeitsmarktstrukturen und Einkommensunterschiede	Berücksichtigung der geschlechtsbezogenen Verteilungs- und Anreizwirkungen mit Blick auf Verstärkung beziehungsweise Abbau des Gender Pension Gaps, Förderung beziehungsweise Entlastung von Personen mit geringen Einkommen

Quelle: eigene Darstellung.

tisch zu einer besseren Alterssicherung führen. Darüber hinaus sind Überlegungen zu Reformen innerhalb des Alterssicherungssystems notwendig, um – insbesondere für den in der Vergangenheit liegenden Teil von Erwerbsverläufen – Nachteile der unzureichenden Anerkennung unbezahlter Sorge-

arbeit sowie Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt zu kompensieren. Die Sachverständigenkommission für den Zweiten Gleichstellungsbericht empfiehlt etwa eine durchgängige Versicherungspflicht sowie die verbesserte Anrechnung von Pflegezeiten. Weiterhin sollen abgeleitete Rentenansprü-

che durch eigenständige Ansprüche abgelöst und ein nachsorgender sozialer Ausgleich bei niedrigen Rentenansprüchen eingeführt werden. Zudem bedarf es eines besseren Zugangs zur betrieblichen und privaten Alterssicherung in Arbeitsmarktbereichen mit hohem Frauenanteil und für Personen mit geringen finanziellen Ressourcen.<sup>4</sup>

Auch der djb setzt sich seit vielen Jahren für Reformen im Bereich der Alterssicherung ein: Zentrale Forderungen sind, neben einer kontinuierlichen Gesetzesfolgenabschätzung mit Blick auf den Abbau des Gender Pension Gaps, die Beseitigung von Anreizen, die den Verzicht auf eine eigenständige Altersvorsorge befördern und die Hinterbliebenen- und Erziehungsrente nicht mehr an der Ehe, sondern an der gemeinsamen Elternschaft auszurichten. Die Forderung nach einer verbesserten Berücksichtigung von Sorgearbeit wurde mit der Ausweitung der Kindererziehungszeiten für vor 1992 geborene Kinder bereits auf den Weg gebracht.<sup>5</sup> Offen ist aber, ob und wenn ja wie die Anerkennung von pflegebedingten Auszeiten in Anlehnung an die Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) ausgeweitet werden soll.

Die inzwischen beschlossene Grundrente, die ab 2021 ausbezahlt werden soll, fällt in die Kategorie des nachsorgenden sozialen Ausgleichs bei niedrigen Rentenansprüchen. Die konkrete Ausgestaltung ist jedoch – auch aus gleichstellungspolitischer Perspektive – fragwürdig, denn in der aktuellen Form kann die Grundrente weder als Instrument zur Vermeidung von Altersarmut noch zur Anerkennung der Lebensleistung von Frauen überzeugen. Sie berücksichtigt zwar Kinder- und Pflegezeiten, von denen überwiegend Frauen profitieren.<sup>6</sup> Gleichzeitig schließen die anspruchsbegründenden Zeiten und die Einkommensgrenzen viele Frauen aus. Weitere Probleme ergeben sich aus der Einkommensprüfung, mit der die Grundrente zu einem Hybrid aus Rentenversicherungs- und Grundversicherungselementen wird. Die im Rahmen der Rente untypische Einkommensprüfung bedeutet für die Rentenversicherung nicht

nur einen erheblichen Aufwand, sondern ist mit entsprechend hohen Kosten verbunden.<sup>7</sup> Im Rahmen der Einkommensprüfung wird in der Logik des Sozialrechts zudem das Partnereinkommen angerechnet – was dem Ziel der eigenständigen Alterssicherung von Frauen widerspricht. Als Alternativen kommen nicht nur Freibeträge für die gesetzliche Rente oder die Fortsetzung der Rente nach Mindestentgeltpunkten in Betracht, sondern auch weitere Mechanismen, die innerhalb der GRV zu einer solidarischen Umverteilung führen können.

Eine besondere Herausforderung für die Alterssicherung von Frauen sind die Auswirkungen des Wechsels zum Mehrsäulensystem. Mit der Absicherung aus mehreren Säulen geht zwangsläufig ein geringeres Gewicht der GRV im Gesamalterseinkommen einher. Da soziale Elemente, die empirisch gesehen vor allem Frauen zugutekommen, in erster Linie in der GRV verwirklicht sind, bedeutet ein perspektivisch geringeres Gewicht der GRV für sie einen Nachteil. Lösungen können darin bestehen, die GRV wieder zu stärken. Sie können aber auch einen Ausbau sozialer Elemente in der betrieblichen und privaten Vorsorge umfassen, wobei eine flächendeckende Verbreitung bei diesem Lösungsansatz schwierig erscheint. Die Europäische Kommission will beispielsweise die Anrechnung von pflegebedingten Unterbre-

4 Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, BT-Drs. 18/12840 vom 21. Juni 2017.

5 Vgl. Stellungnahme des djb zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales: Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz) vom 27. Juli 2018, <https://www.djb.de/verein/Kom-u-AS/K4/st18-12/> (abgerufen am 14.05.2020).

6 Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen (Grundrentengesetz), [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/Regierungsentwurfe/reg-gesetz-zur-einfuehrung-der-grundrente.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/Regierungsentwurfe/reg-gesetz-zur-einfuehrung-der-grundrente.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (abgerufen am 14.05.2020).

7 Kerschbaumer, Grundrente versus Freibeträge in der Grundversicherung, DRV 2/2020, S. 239–250. Stellungnahme der Deutschen Rentenversicherung Bund zum Gesetzesentwurf Grundrentengesetz, [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/Stellungnahmen/grundrente-drv.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/Stellungnahmen/grundrente-drv.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (abgerufen am 14.05.2020).

chungen der Berufslaufbahn in betrieblichen Altersversorgungssystemen prüfen, wie von der hochrangigen Gruppe für Renten empfohlen.<sup>8</sup>

Dazu kommt, dass die zusätzliche Altersvorsorge die Absenkung des Rentenniveaus in der GRV nicht in der erforderlichen Breite kompensieren kann. Die ohnehin unzureichende Verbreitung vor allem der betrieblichen Altersvorsorge spiegelt die geschlechtsbezogene Segregation des Arbeitsmarktes, denn gerade in frauendominierten Branchen und kleinen Betrieben, in denen häufiger Frauen als Männer arbeiten, fehlt es an Angeboten der kollektiven Altersvorsorge.

Nicht zuletzt wirft die Inhomogenität der ersten Säule Probleme auf. Reformmaßnahmen, die beispielsweise eine gleichberechtigte Aufteilung von Anwartschaften während der Ehe und nicht nur im Fall der Scheidung vorsehen, sind kaum umzusetzen, da entweder große Ungerechtigkeiten drohen, wenn nicht beide Partner im gleichen System versichert sind, oder aber umfangreiche Sonderregelungen nötig sind. Eine naheliegende Lösung wäre es, perspektivisch alle Erwerbstätigen in die GRV einzubeziehen. Dies wäre mit einigen Umstellungskosten verbunden. Die Vorteile eines solchen Schritts wären aber ebenfalls umfangreich: Durch die reduzierte Komplexität der ersten Säule wären Reformmaßnahmen besser abzuschätzen und zu implementieren. Viele Fragen der Finanzierung von sozialem Ausgleich würden sich erübrigen. Und nicht zuletzt würde einem zunehmenden Bedürfnis innerhalb der Gesellschaft Rechnung getragen, das eine einheitliche Erwerbstätigenversicherung als Frage der Gerechtigkeit empfindet.<sup>9</sup>

#### 4. Beiträge des Schwerpunktheftes

Die in diesem DRV-Schwerpunktheft veröffentlichten Beiträge des Fachdialoges vertiefen die bereits aufgeworfenen Aspekte einer geschlechtergerechten Alterssicherung, einerseits durch empirische Erkenntnisse zu den Lebensverläufen von Frauen und

Männern, andererseits durch Vorschläge beziehungsweise Impulse für gleichstellungsorientierte Reformen, vor allem im Alterssicherungssystem selbst. Die Beiträge verstehen sich als Anregungen für eine weiterführende Diskussion auf dem Weg zu einer geschlechtergerechten Alterssicherung und geben jeweils die Ansichten der Autorinnen und Autoren wieder.

Prof. Katja Möhring et al. stellen einleitend Ergebnisse aus dem vom FNA geförderten Projekt „Lebensläufe und Alterseinkommen von Frauen nach Familienstand – Ergebnisse aus SHARE-RV“ vor. Ihre Ergebnisse zu den Alterseinkommen von Frauen nach Familienstand unterstreichen nicht nur die hohe Bedeutung der innerfamiliären Umverteilung im Paarkontext für die Absicherung der Frauen, sondern sie zeigen auch auf, welche monetären Konsequenzen die Ausrichtung von sozialstaatlichen Institutionen auf das Leitbild der Hausfrauenehe beziehungsweise der Rolle als Zuverdienerin hat.

Dr. Dina Frommert erläutert in ihrem Beitrag „Der Gender Pension Gap und soziale Elemente im Mehrsäulensystem“ Ergebnisse der Studie „Lebensverläufe und Alterssicherung“ (LeA) und befasst sich vertiefter mit dem Gender Pension Gap und sozialen Elementen im Mehrsäulensystem. Sie arbeitet heraus, dass die sozialen Elemente in der GRV einen substanziellen Effekt auf die Schließung des Gender Pension Gaps haben. Ein künftig geringeres Gewicht der GRV bei den Alterseinkommen ist demnach für Frauen ungünstiger als für Männer und kann Geschlechterungleichheiten im Alter wieder befördern.

Doris Armbruster und Dr. Christine Fuchsloch gehen in ihrem Beitrag „Die Grundrente: Mei-

8 Abschlussbericht der Hochrangigen Expertengruppe für Renten, Dezember 2019, <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3589&Lang=DE> (abgerufen am 14.05.2020).

9 Beispielsweise DGB will Beamte und Bundestagsabgeordnete in Rentenkasse integrieren, <https://www.versicherungsbote.de/id/4887799/DGB-Beamte-Bundestagsabgeordnete-Rentenkasse-/> (abgerufen am 14.05.2020) oder Rente statt Pension: Rürup will Beamte in gesetzliche Rentenversicherung holen, [https://www.focus.de/finanzen/altersvorsorge/rente/relativ-clevere-reform-rente-experte-ruerup-will-beamte-in-rentenversicherung-holen-nach-vorbild-oesterreich\\_id\\_11593714.html](https://www.focus.de/finanzen/altersvorsorge/rente/relativ-clevere-reform-rente-experte-ruerup-will-beamte-in-rentenversicherung-holen-nach-vorbild-oesterreich_id_11593714.html) (abgerufen am 14.05.2020).

lenstein oder Stolperstein? – Ziele und Instrumente einer echten geschlechtergerechten Alterssicherung“ zunächst auf die Grundrente und deren im Gesetzesentwurf geplante Ausgestaltung ein. Sie spannen sodann einen Bogen vom Sicherungsziel der Rentenversicherung und der daraus abgeleiteten Legitimation eines Alterssicherungssystems über Herausforderungen der Alterssicherung und schließen mit konkreten Vorschlägen für Instrumente, die zu einer geschlechtergerechteren Alterssicherung beitragen können. Dazu gehört unter anderem das vom djb entwickelte Sockelmodell als Alternative für eine solidarische Umverteilung innerhalb der GRV. Die folgenden drei Impulsreferate stellen mögliche Alternativen zum Konzept der Grundrente vor. Dr. Judith Kerschbaumer befasst sich in ihrem Beitrag „Grundrente versus Freibeträge in der Grundsicherung“ dabei zunächst noch einmal mit den Auswirkungen der Grundrente für Frauen und diskutiert sowohl Freibeträge als auch die Rente nach Mindestentgeltpunkten als mögliche Alternativen.

Danach stellt Dr. Reinhold Thiede in seinem Beitrag „Flexible Rentenanwartschaften: Mögliches Element einer geschlechtergerechten Weiterentwicklung der Alterssicherung?“ den von der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) Anfang des Jahrtausends entwickelten Reformvorschlag der Flexiblen Anwartschaften vor. Die Flexiblen Anwartschaften zielten darauf, die Umverteilung innerhalb der GRV auszubauen, ohne Überholvorgänge bei den Anwartschaften zuzulassen, wie sie bei der Ausgestaltung der Grundrente zu erwarten sind.

Schließlich lenkt Dr. Ulrike Spangenberg unter der Überschrift „Steuerrechtliche Optionen für eine geschlechtergerechte Alterssicherung“ den Blick auf die zunehmende Bedeutung von Steuern für die Alterssicherung. Sie fordert dabei insbesondere, in allen drei Säulen die Auswirkungen von steuerlichen Entlastungen und Belastungen für Frauen und Männer und die Folgen für den Gender Pension Gap zu prüfen und weist auf gleichstellungsorientierte Alternativen hin.

Die hier versammelten Beiträge geben Einblicke in unterschiedliche Handlungsfelder und zeigen eine Bandbreite an Lösungsansätzen auf. Die Diskussion um eine geschlechtergerechte Ausgestaltung von Erwerbsleben und Alterssicherung und um die Anerkennung von Lebensleistung wird mit der Einführung der Grundrente nicht beendet sein. Wir hoffen, dass die Beiträge die dringend notwendige Auseinandersetzung über eine adäquate eigene Alterssicherung für Männer und Frauen inspirieren und zu einer geschlechtergerechten Alterssicherung beitragen.

*Anschrift der Verfasserinnen:*

Dr. Dina Frommert  
Deutsche Rentenversicherung Bund  
Geschäftsbereich Forschung und Entwicklung  
Entwicklungsfragen der Sozialen Sicherheit  
und Altersvorsorge  
Ruhrstraße 2  
10709 Berlin

Dr. Ulrike Spangenberg  
Deutscher Juristinnenbund e. V.  
Anklamer Straße 38  
10115 Berlin