UNIVERSITÄT DUISBURG ESSEN

Offen im Denken

Demokratisierung von Gesellschaft und Arbeitswelt
Impulse für eine soziale Rechtspolitik
Rechtspolitischer Kongress
Berlin 25.-26.3.2014

Forum 5: Flexibel in die Rente – Vermeidung von Armut im Alter und bei Erwerbsminderung

KOMMENTAR

Prof. Dr. Ute Klammer
Universität Duisburg- Essen

Kommentar:

Breite Zustimmung zu den Ausführungen von Felix Welti!

Im Folgenden:

1. Vertiefende Ausführungen zu einigen Punkten
2. Ergänzende Überlegungen

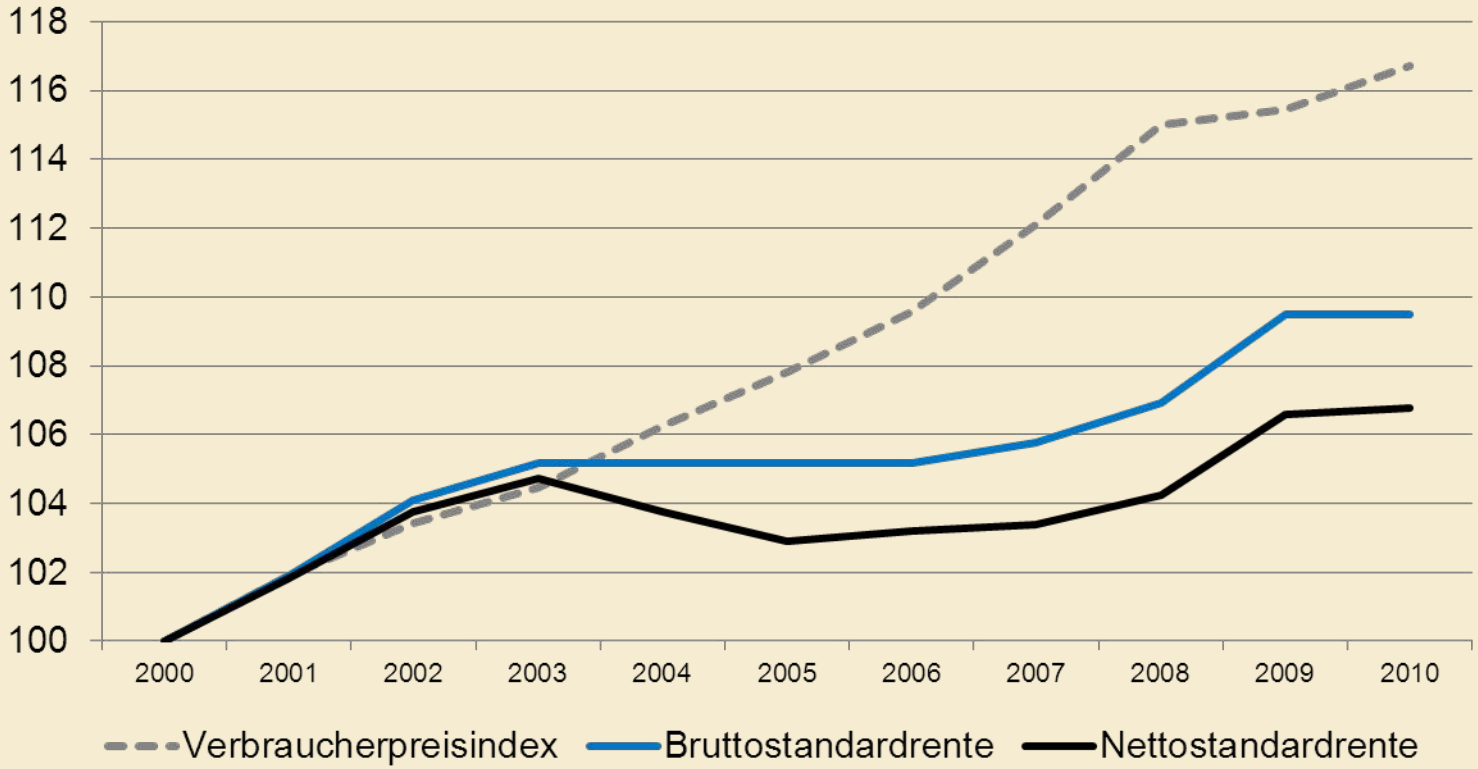
ad 1. Vertiefende Ausführungen

✓ **Problem der geschwundenen Legitimation und rechtlichen Legitimität der GRV durch die Senkung des Rentenniveaus**

Ein Blick auf die Entwicklung der gesetzlichen Altersrenten

- Nettostandardrente ist ab 2000 in einem Jahrzehnt kaufkraftbereinigt um rund 8,5% gesunken
- Zahlbetrag der Zugangsrenten wegen Alters ist im gleichen Zeitraum kaufkraftbereinigt um rund 16,6% gesunken
- Schere zwischen Bestands- und Zugangsrenten öffnet sich zunehmend
- Durchschnittlicher Zahlbetrag der Zugangsrenten wegen Alters hat 2009 erstmals das Niveau des Bruttobedarfs der Grundsicherung unterschritten
- Gut die Hälfte der Zugangsrenten wegen Alters liegen unterhalb der Grundsicherungs-schwelle; 1/3 der männlichen und 2/3 der weiblichen Zugangsrentner sind betroffen

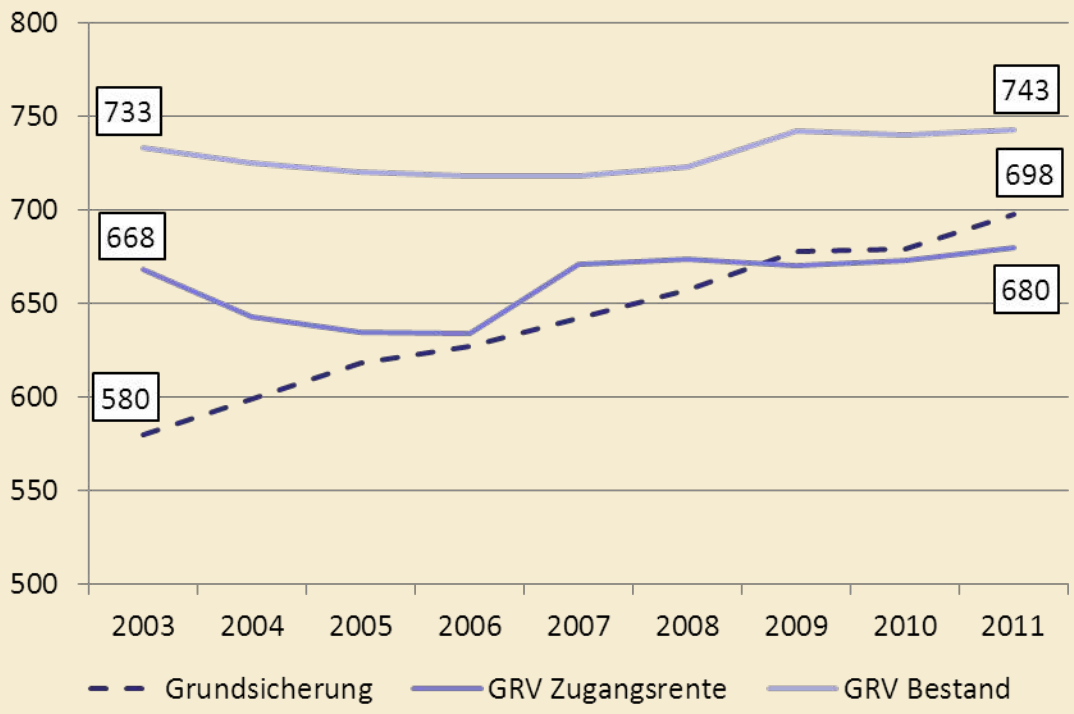
Entwicklung von Standardrente und Inflation



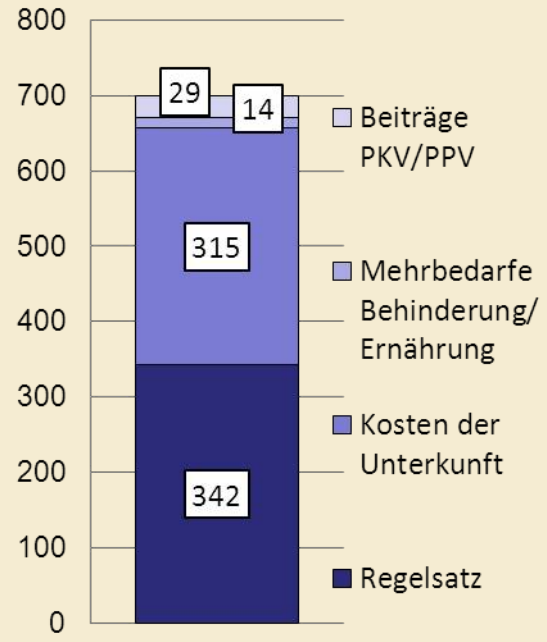
(Brettschneider 2012, Berechnung nach Statistisches Bundesamt; Statistik der Deutschen Rentenversicherung)

Durchschnittliche Zahlbeträge der Bestands- und Zugangsrenten wegen Alters und Bruttobedarf der Grundsicherung

Grundsicherung, Zugangs- und Bestandsrente wg. Alter



GS - Bruttobedarf 2011



Quelle: Grundsicherungsstatistik 2011, RV in Zeitreihen 2012

Aber:

Kann die Pflichtmitgliedschaft nur legitimiert werden, „wenn das Leistungsniveau typischerweise oberhalb der Grundsicherung liegt“?

(Argument für weitere Stärkung der Beitragsäquivalenz?)

Gegenthese:

Erst eine allgemeine Pflichtversicherung schafft Akzeptanz für die bedarfsorientierte Mindestsicherung
(und für Umverteilungselemente)!

ad 1. Vertiefende Ausführungen

- ✓ **Die Gründe eines Renteneintritts vor dem allgemeinen Ruhestands müssen differenziert betrachtet werden; insbesondere ist hier zwischen Erwerbsminderungsrenten und vorgezogenen Altersrenten zu differenzieren.**

- ✓ **Entsprechend sind die Neuregelungen durch das RV-Leistungsverbesserungsgesetz unterschiedlich zu bewerten –** der frühere Renteneintritt nach 45 Versicherungsjahre („Rente mit 63“) eher kritisch, die Erhöhung der Zurechnungszeiten bei den Erwerbsminderungsrenten dagegen positiv

Das aktuelle Rentenpaket der Bundesregierung – Beitrag zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zur gesetzlichen Re-Flexibilisierung des Rentenübergangs?

- Rentenrechtlichen Begünstigung von langjährig Versicherten aus sozial- und verteilungspolitischer Sicht problematisch, da die besonders schlecht gestellten Personengruppen mit kürzeren und diskontinuierlichen Versicherungsverläufen hierdurch weiter (relativ) benachteiligt werden
- Begrenzung von Abschlägen bei denjenigen, die aus gesundheitlichen Gründen nicht das gesetzliche Rentenalter erreichen, erreicht diejenigen, die durch die bisherigen Entwicklungen besonders betroffen waren (Erwerbsminderungsrente) – hier müsste jedoch noch deutlich mehr getan werden

ad 1. Vertiefende Ausführungen

- ✓ **Es besteht ein Bedarf an Optionen für den vorzeitigen Übergang in den Ruhestand, v.a. bei eingeschränkter Leistungsfähigkeit**
- ✓ **Hier sind Kombinationen von arbeits- und sozialrechtlichen Instrumenten gefragt (Bsp. Altersübergangsgeld)**
- ✓ **Entkopplung der Risiken „Erwerbsminderung“ und „Alter“?**
- ✓ **Verbesserte Möglichkeiten zur Kombination von Erwerbseinkommen und Leistungen bei Erwerbsminderung**
- ✓ **Reform-/Verbesserungsbedarf bei Prävention und Rehabilitation, u.a. beim Betrieblichen Eingliederungsmanagement**

- ✓ **Generell sind für den flexiblen Übergang in die Rente Regelungen auf der tariflichen und betrieblichen Ebene gefordert, z.B. zur Steigerung der Attraktivität der Teilrente**
  (folgt unter 2)

ad 2. Ergänzende Überlegungen:

Einige Ergebnisse aus dem **Forschungsprojekt „Re-Flexibilisierung des Rentenübergangs - Neue gesetzliche, tarifliche und betriebliche Möglichkeiten zur Gestaltung des Übergangs vom Erwerbsleben in die Rente"**
(Projektleitung: Ute Klammer, Projektbearbeiter: Norbert Fröhler, Thilo Fehmel)

Publikation:

Norbert Fröhler, Thilo Fehmel, Ute Klammer (2013):
Flexibel in die Rente. Gesetzliche, tarifliche und betriebliche Perspektiven.
Sigma-Verlag, Berlin

Fragen

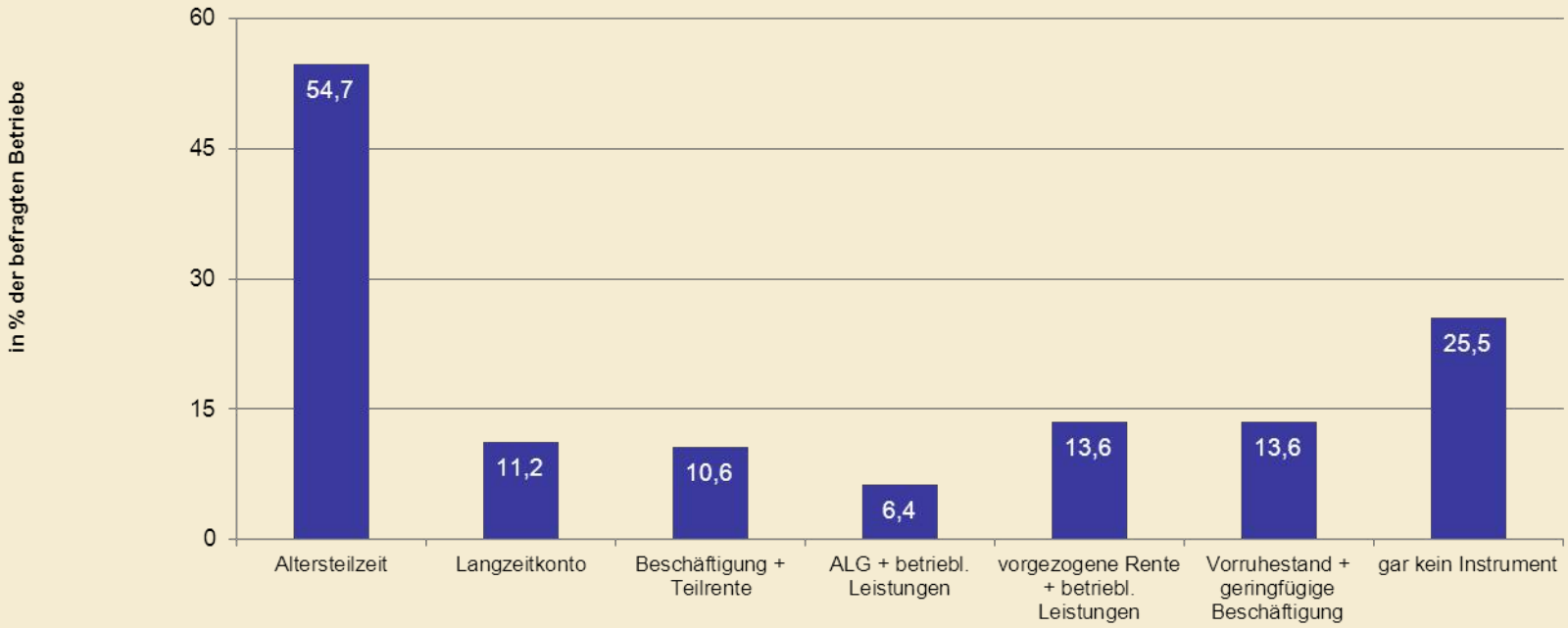
- Führt die Ent-Flexibilisierung des Rentenübergangs auf gesetzlicher Ebene zu einer *Re-Flexibilisierung* auf der tariflichen und betrieblichen Ebene?
- Wie und von wem werden die bestehenden tariflichen und betrieblichen Übergangsinstrumente genutzt?
- Wo liegen Ansatzpunkte, aber auch Grenzen für eine (weitere) Re-Flexibilisierung bzw. zukünftige Übergangsmöglichkeiten in den Ruhestand – und zur Vermeidung von Altersarmut?

Zahlreiche tarifliche und betriebliche Übergangsinstrumente

- Vorruhestandsregelungen
- Altersteilzeit
- Zusatzbeiträge zum Ausgleich von Rentenabschlägen
- Abfindungen
- Langzeitkonten
- Kopplung Teilrente und Erwerbstätigkeit
- Kopplung Vorruhestand und geringfügige Beschäftigung
- Betriebliche Alterssicherung

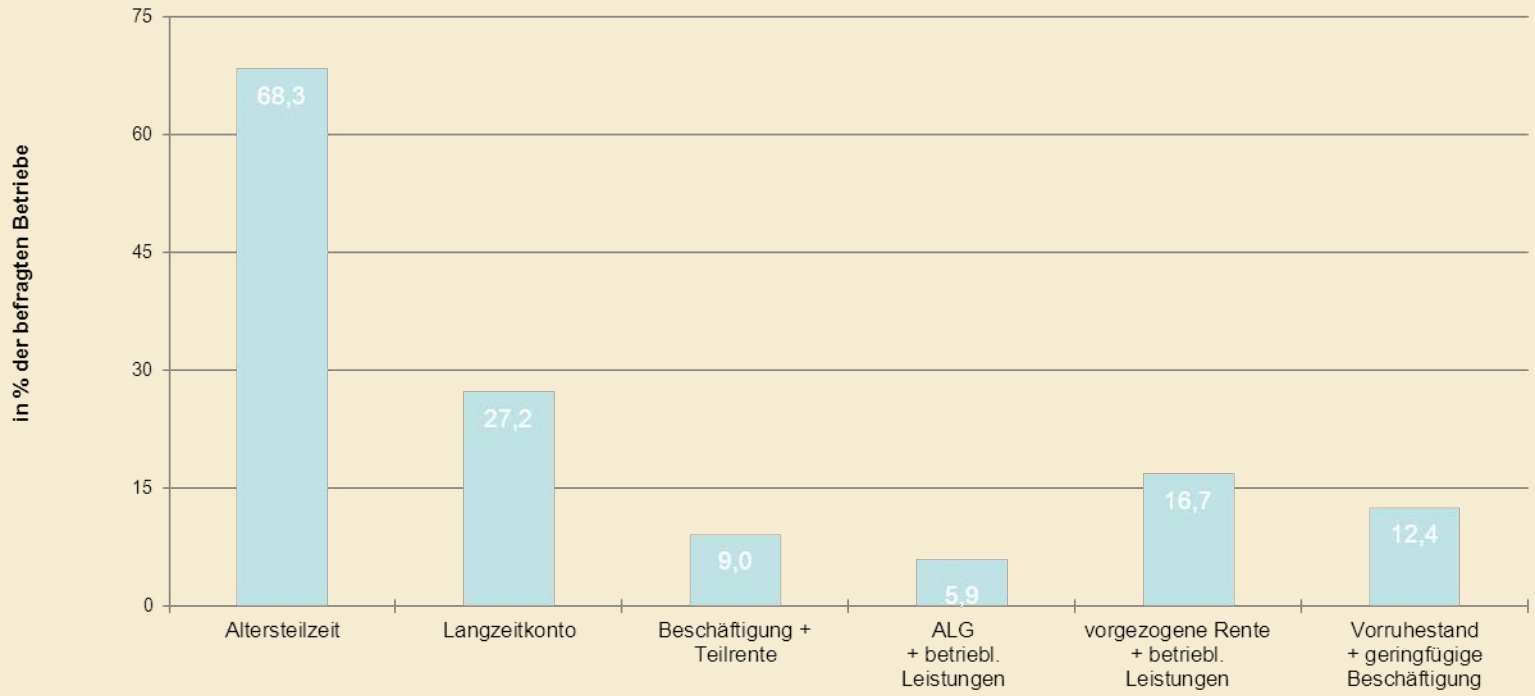
Aber: sehr unterschiedliche Bekanntheit/Verbreitung

Betriebliches Angebot an Rentenübergangsinstrumenten (in % der befragten Betriebe)[



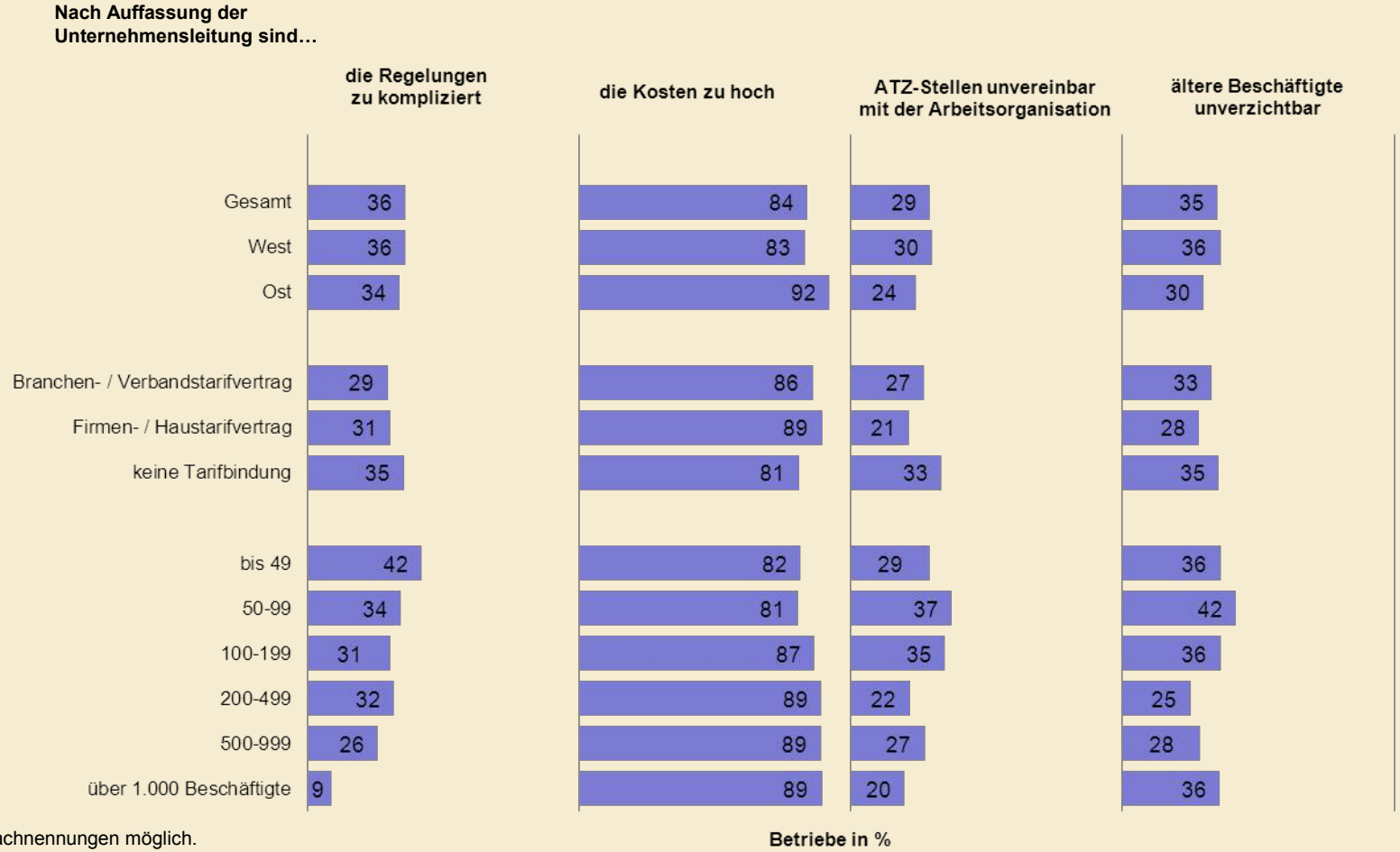
Quelle: eigene Teilbefragung im Rahmen der WSI-Betriebsrätebefragung 2010; eigene Berechnungen

Interesse der Belegschaft an weiteren Übergangsinstrumenten (in % der Betriebe, in denen das jeweilige Instrument bislang nicht angeboten wird)



Quelle: eigene Teilbefragung im Rahmen der WSI-Betriebsrätebefragung 2010; eigene Berechnungen

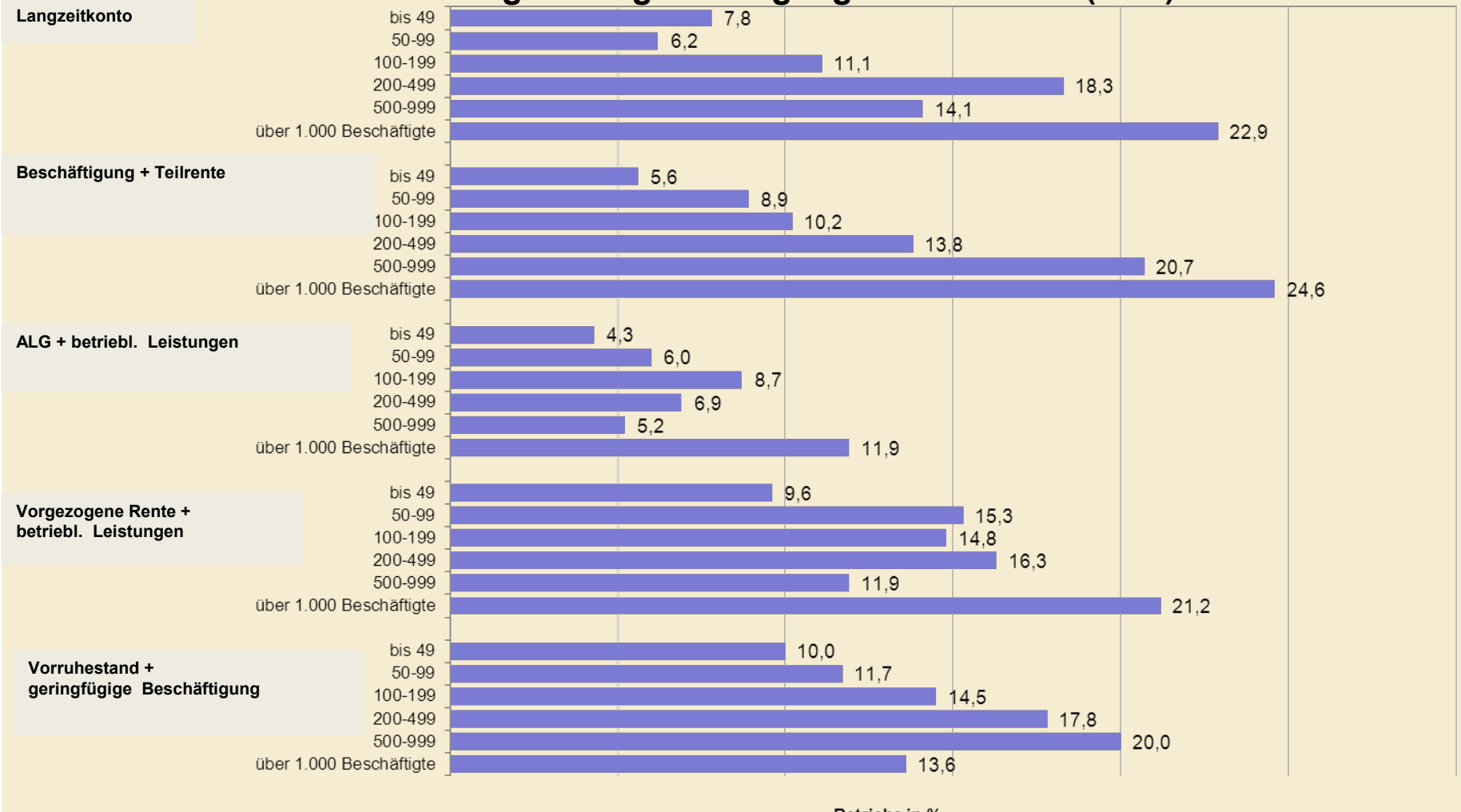
Aber: in 40,3% berichten die BR über Konflikte, in weiteren 9,2% sogar über große Konflikte bei den Verhandlungen über Altersteilzeit mit der Unternehmensleitung - Gründe:



* Mehrfachnennungen möglich.

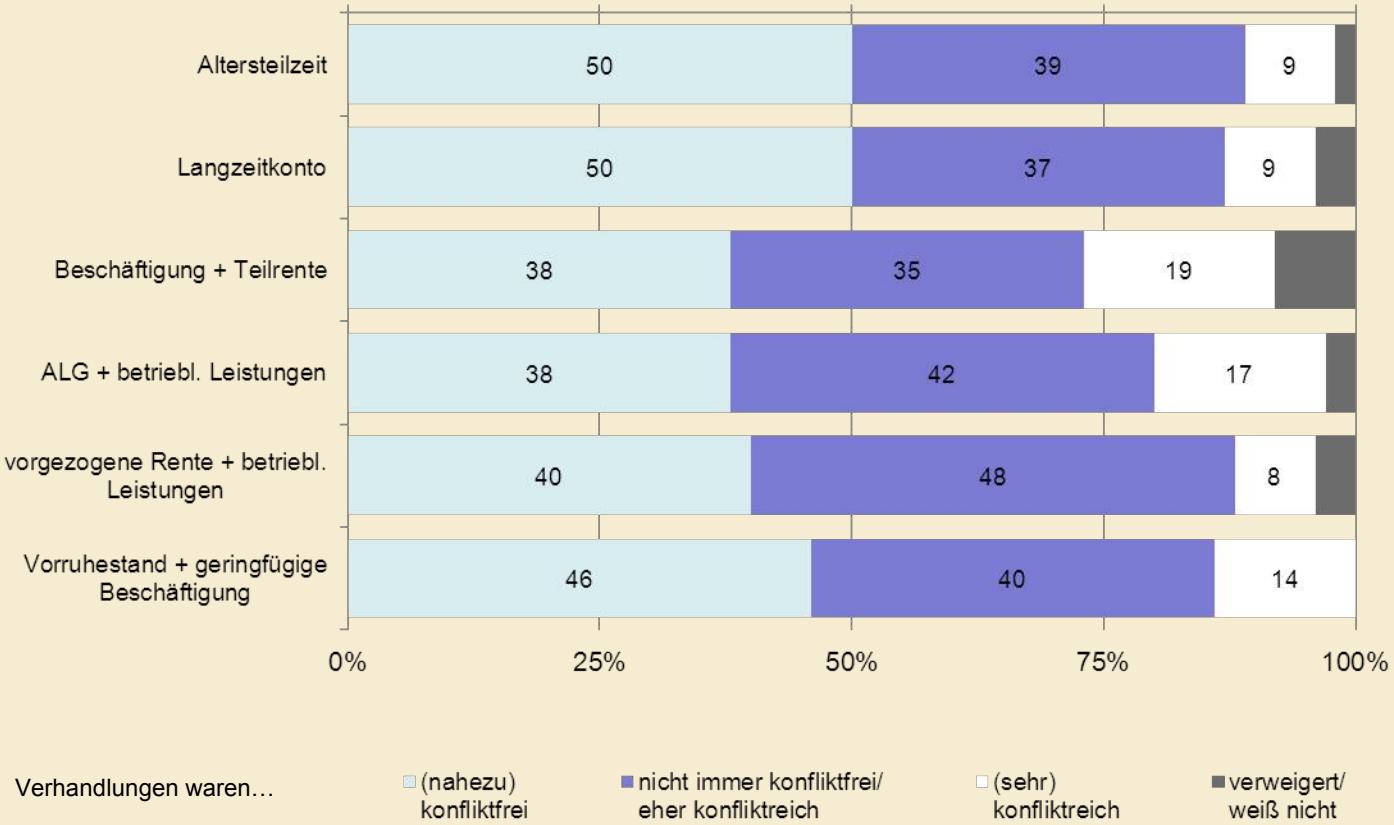
Quelle: eigene Teilbefragung im Rahmen der WSI-Betriebsrätebefragung 2010; eigene Berechnungen. In % der Betriebe mit Konflikten.

Differenzen bei der Verbreitung sonstiger Übergangsinstrumente (in %)



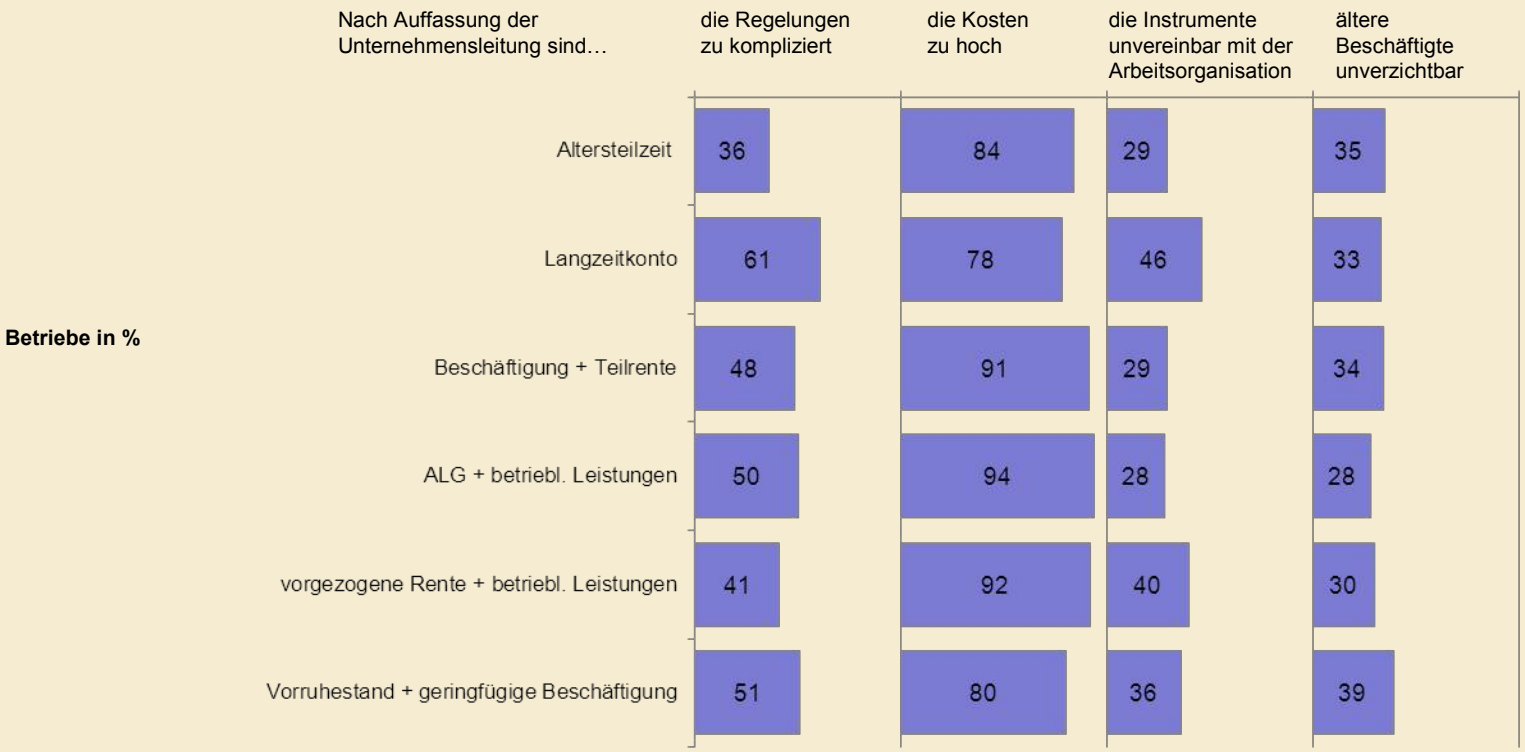
Quelle: eigene Teilbefragung im Rahmen der WSI-Betriebsrätebefragung 2010; eigene Berechnungen

Bewertung der Verhandlungen über das Übergangsinstrument mit der Unternehmensleitung (in % der Betriebe, die das jeweilige Instrument anbieten)



Quelle: eigene Teilbefragung im Rahmen der WSI-Betriebsrätebefragung 2010; eigene Berechnungen

Gründe für Verhandlungsschwierigkeiten mit der Unternehmensleitung (in % der Betriebe mit Angebot des jeweiligen Übergangsinstruments)*



* Mehrfachnennungen möglich

Quelle: eigene Teilbefragung im Rahmen der WSI-Betriebsrätebefragung 2010; eigene Berechnungen

Was können die tarifliche und die betriebliche Ebene vor diesem Hintergrund leisten? (I)

- Branchenspezifisch innovative Ansätze und Lösungen (Bsp. „reduzierte VZ“ in der chem. Industrie, Kombi ATZ und Langzeitkonten bei der Dt. Post, Altersübergangs- Kurzarbeitergeld im Baugewerbe)
- Jedoch können Tarifparteien und Betriebe die Ent-Flexibilisierung der Übergangsoptionen nicht in der Breite auffangen bzw. kompensieren
- Es kommt zu neuen Ungleichheiten - je nach Branche, Betrieb, Beschäftigtengruppe, Deckungsgrad der betrieblichen Interessenvertretung, Lohnniveau stark differierende Chancen auf flexible Übergangsmöglichkeiten und kompensierende Leistungen
- Auch innerhalb eines Betriebs haben unterschiedliche Beschäftigtengruppen unterschiedliche Zugangschancen – gesundheitlich Beeinträchtigte profitieren seltener

Was können die tarifliche und die betriebliche Ebene vor diesem Hintergrund leisten? (II)

- Erosionstendenzen im System der industriellen Beziehungen und Fragmentierung des Verhandlungssystems erweisen sich als problematisch
- Übernahme des Themas „Übergangsregulierung“ schränkt Verteilungsspielraum für andere Punkte ein
- Daher oft kein Interesse am Ausgleich der Einschränkungen in der ersten Säule
- Wo Instrumente existieren, ist oft ein Trend zu stärkerer Konditionierung und zur finanziellen Beteiligung der Beschäftigten zu konstatieren
- Im Ergebnis häufig Einschränkung der Handlungsoptionen der Beschäftigten
- Prekäre Tendenzen zeigen sich vor allem bei den unteren Qualifikations- und Entgeltgruppen, Beschäftigten mit hohen Arbeitsbelastungen und ostdeutschen Beschäftigten

Handlungsoptionen (Auswahl - I)

- Abschlagsbewehrte „Rentenkorridore“, könnten durch zusätzliche Beitragszahlungen (Abfindungen, Zusatzbeiträge, Tariffonds, Guthaben auf Langzeitkonten) abgefedert werden – tarifvertragliche Regelungen können Selektivität abmildern
- Ermöglichung der kontinuierlichen Zahlung von Zusatzbeiträgen
- Flexible Anwartschaften – auch zur Überbrückung von „Lücken“ am Ende der Erwerbsphase?
- Stärkung der Attraktivität der Teilrente (Flexibilisierung, Anhebung Hinzuverdienstgrenzen, Stärkung Rechtsanspruch auf TZ)
- Altersteilzeit: gezielte Förderung von unteren Entgeltgruppen und Berufsgruppen mit hohen Arbeitsbelastungen – vereinzelte tarifvertragliche Regelungen und BV liegen vor (z.B. TV FlexÜ)
- Neue Anläufe zur Förderung „echter“ ATZ (z.B. durch flexiblere Regelungen zur AZ-Reduktion, Kombination mit Langzeitkonten – Bsp. Dt. Post)

Handlungsoptionen (Auswahl - II)

- Langzeitkonten: Als Instrument für den früheren Rentenzugang mit einigen Problemen behaftet (Bsp. Risiko dauerhafter Mehrarbeit) – je nach rechtlicher, tarifvertraglicher und betrieblicher Regelung aber flankierend sinnvoll
- Betriebliche Altersversorgung: bietet gute Voraussetzungen für eine Nutzung im Rahmen des flexiblen Rentenzugangs, Entgeltumwandlung könnte stärker für den Ausgleich von Rentenabschlägen beim vorgezogenen Bezug einer Altersrente genutzt werden
- Zentral: Verbesserung des Zugangs und des Leistungsumfangs von Erwerbsminderungsrenten! – nach Belastung differenzierende Altersgrenzen?

Altersarmut hat viele Gründe! - Risikodimensionen für niedrige Renten

Erwerbsbiografie	Familienbiografie	Gesundheitsbiografie
▪ Langzeitarbeitslosigkeit ▪ Langjähriger Niedrigverdienst ▪ Langjährige geringfügige Besch. ▪ Nicht vers.- pfl. Selbstständigkeit ▪ Schattenwirtschaft	▪ Kinderbedingte Unterbrechungen ▪ Angehörigenpflege ▪ Trennung/Scheidung/ Verwitwung	▪ Erwerbsminderung ▪ Behinderung ▪ Sonstige Einschränkungen
Bildungsbiografie	**Migrationsbiografie**	**Vorsorgebiografie**
▪ Fehlender Schulabschluss ▪ Ausbildungslosigkeit /-abbruch ▪ Fehlende Weiterbildung	▪ Später Zuzug ▪ Ursprüngl. Rückkehrabsicht ▪ Aufenthaltsrechtliche Probleme ▪ Allgem. Integrationsprobleme	▪ Fehlender Zugang zu BAV/PAV ▪ Mang. Vorsorgefähigkeit ▪ Mang. Vorsorgebereitschaft ▪ Gescheiterte Vorsorgestrategie
Sonstige Elemente der Biografie		
▪ Verschuldung, Insolvenz ▪ Kriminalität, Sucht, Obdachlosigkeit ▪ (Selbst-)Exklusion/ Devianz, „Schicksalsschläge“		

Quelle: Eigene Darstellung

Übersicht: Politikoptionen zur Vermeidung zukünftiger Altersarmut

Veränderung der externen Rahmenbedingungen	Veränderungen im System der Alterssicherung	
	GRV	BAV / PAV
▪Bildungspolitik: Chancengerechtigkeit und Durchlässigkeit auf allen Stufen („lebenslanges Lernen“)? ▪Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie? ▪Beschäftigungspolitik: Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit? ▪ Arbeitsbedingungen: Ermöglichung einer längeren Lebensarbeitszeit („gute Arbeit“)? ▪Re-Regulierung des Arbeitsmarktes: Eindämmung des Niedriglohnsektors, Begrenzung von Mini-Jobs?	▪Stabilisierung des Rentenniveaus? ▪Ausweitung der Versicherungspflicht („Erwerbstätigenversicherung“)? ▪Stärkung des Solidarausgleichs? ▪Ausweitung des Familienlasten/-Familienleistungsausgleichs? ▪Verbesserungen bei EM- Rente? ▪ Stärkung von Prävention und Rehabilitation („Prävention vor Reha vor Rente“) ?	▪Verbesserung der Absicherungsmöglichkeiten gegen Erwerbsminderung? ▪Verbesserung der finanziellen Allgemeinbildung? ▪Verbraucherorientierte Regulierung des Riester-Marktes? ▪ Einführung eines staatlichen Basisprodukts (z.B. „Vorsorgekonto“, DRV BaWü)?

Quelle: Eigene Darstellung (in Anlehnung an Backer 2008)

Zsfg: Zentrale Handlungsfelder

Die Vermeidung von Altersarmut beginnt auf dem Arbeitsmarkt!

- Arbeitsmarkt- und sozialpolitische Begrenzung des Niedriglohnsektors
- Arbeitsrechtlicher Schutz gegen die unfreiwillige Ausgliederung älterer AN
- Weiterentwicklung der arbeitsmarktpolitischen Förderungsinstrumente für Ältere
- Weiterentwicklung Reha-Leistungen, betriebliches Eingliederungsmanagement
- Allgemeine Versicherungspflicht in der GRV über den (Erwerbs-) Lebensverlauf

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!

Kontakt:
ute.klammer@uni-due.de