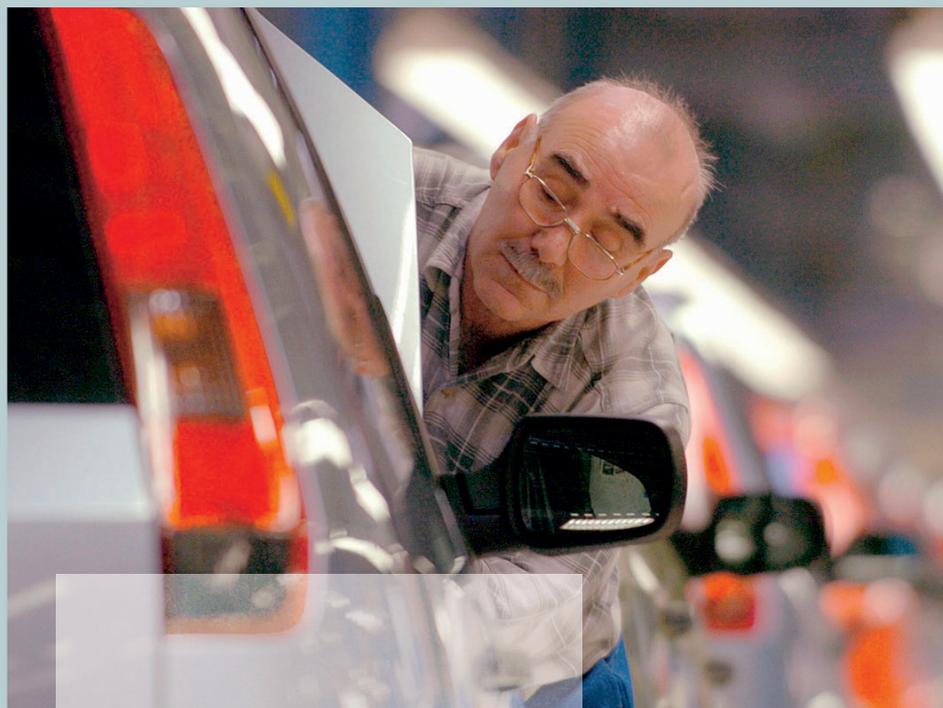


Neue Wege zur Flexibilisierung des Renteneintritts



Gesprächskreis
Sozialpolitik

Friedrich-Ebert-Stiftung
Gesprächskreis Sozialpolitik

Neue Wege zur Flexibilisierung des Renteneintritts

Herausgegeben vom Wirtschafts- und sozialpolitischen
Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung
Abteilung Arbeit und Sozialpolitik

ISBN 3-89892-465-3

© Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeber: Friedrich-Ebert-Stiftung
Wirtschafts- und sozialpolitisches
Forschungs- und Beratungszentrum
Abteilung Arbeit und Sozialpolitik
53170 Bonn

Layout: Pellens Kommunikationsdesign GmbH, Bonn

Titelfoto: dpa Picture Alliance

Druck: bub Bonner Universitätsbuchdruckerei

Printed in Germany 2006

Inhalt

Peter König Vorbemerkung	5
Jörg Deml Rentenrechtliche Regelungen zum Renteneintrittsalter und Einordnung der Tagungsbeiträge	6
Ulla Schmidt Einführung in die Thematik	25
Jutta Allmendinger Ältere Arbeitnehmer: Alte Hasen oder altes Eisen?	29
Alexander Gunkel Wege für mehr Beschäftigung älterer Arbeitnehmer	33
Wolfgang Schroeder Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft des vorgezogenen Renteneinstiegs	37
Ralf Kreikebohm Flexibilisierung des Renteneintrittsalters	52
Reinhold Thiede Flexibilisierung des Renteneintritts als Element einer grundlegenden Anpassung der Rentenversicherung an die veränderte Arbeitswelt	59
Autor/innen, Tagungs- und Diskussionsleitung	66
Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Arbeit und Sozialpolitik und des Gesprächskreises Sozialpolitik	67

Vorbemerkung

In Deutschland wird beklagt, dass das Rentensystem nicht flexibel genug auf die Situation und Interessen der Erwerbstätigen und Unternehmen eingehen würde.

Im Rahmen ihres Gesprächskreises Sozialpolitik hat die Friedrich-Ebert-Stiftung die Debatte zur Flexibilisierung des Renteneintritts zum Anlass genommen, einen Beitrag zur Klärung und Weiterentwicklung dieser rentenpolitischen Strategie zu leisten. Im Rahmen einer Konferenz im Mai vergangenen Jahres wurden Experten und Expertinnen der Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik darum gebeten, zu den zentralen Fragen eines flexiblen Renteneintritts und dessen Auswirkungen Stellung zu nehmen.

In der vorliegenden Veröffentlichung wird in erster Linie auf folgende Aspekte eingegangen: In dem Eingangskapitel werden die unterschiedlichen rechtlichen Regelungen zum Renteneintrittsalter mit dazugehörigen empirischen Befunden dargestellt und unter Bezug auf die Tagungsbeiträge der Referentinnen und Referenten sowie weiterer Literatur einer Bewertung unterzogen.

In den Beiträgen der Referentinnen und der Referenten wird schwerpunktmäßig thematisiert, wie die Beschäftigungschancen älterer Arbeitneh-

mer erhöht werden könnten, z. B. durch Weiterbildung. Dies geht mit Überlegungen einher, wie die bisherige Flexibilität des vorzeitigen Renteneintritts zu gestalten wäre. Außerdem wird die Frage aufgeworfen, ob und wie für bestimmte Berufsgruppen, die in ihrem Berufsleben außerordentlich starken Belastungen ausgesetzt sind, ein besonderer Status beim Rentenzugang eingeräumt werden könnte. Darüber hinaus wird erörtert, welche Herausforderungen für die Rentenpolitik aufgrund der immer häufiger anzutreffenden neuen Lebensbiographien entstehen, die sich u. a. durch unstetige Erwerbsbiographien, veränderte Familiensituationen und Bildungsphasen auszeichnen.

Wir bedanken uns bei allen Beteiligten für ihre konstruktiven Vorträge und Diskussionen und hoffen, dass die vorliegende Veröffentlichung einen Beitrag zur Klärung und Weiterentwicklung rentenpolitischer Strategien leistet.

Die Publikation wird gefördert durch Mittel der DLKB-Stiftung.

Peter König

Leiter des Gesprächskreises
Sozialpolitik

Rentenrechtliche Regelungen zum Renteneintrittsalter und Einordnung der Tagungsbeiträge

1. Einleitung

Wenn in der bundesrepublikanischen Öffentlichkeit über die Frage des Renteneintritts diskutiert wird, so werden dabei vielfach zwei unterschiedliche Zielvorstellungen nicht klar voneinander abgegrenzt:

1. Spätestens seit Mitte der 90er Jahre wird unter dem Stichwort „Beendigung der Frühverrentung“ gefordert, dass die unterschiedlichen Möglichkeiten, mit denen ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vorzeitig aus dem Erwerbsleben ausscheiden können, beendet werden müssten, da die Finanzierung dieser arbeitsmarktpolitisch motivierten Instrumente für Sozialversicherungen nicht länger zu finanzieren seien.
2. Quasi als Reaktion auf die Heraufsetzung des abschlagsfreien Rentenzugangs bei den vorgezogenen Altersrenten seit 1997 stößt bei vielen Beschäftigten der Vorschlag eines Rentenzugangs, der sich nicht an einem gesetzlichen Renteneintrittsalter, sondern an der Zahl der Versicherungsjahre orientiert, auf große Resonanz; hierin drückt sich auch die gestiegene körperliche und psychische Belastung aus, die gerade ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufgrund der zunehmenden Intensivierung der Arbeit erfahren.

Die Veranstaltung „Neue Wege zur Flexibilisierung des Renteneintritts“ der Friedrich-Ebert-Stiftung am 30. Mai 2005 hatte daher zum Ziel,

durch die eingeladenen Referentinnen und Referenten

- die unterschiedlichen rechtlichen Regelungen zur vorzeitigen Beendigung des Erwerbslebens darzustellen (Kapitel 2),
- eine Verständigung über die empirischen Befunde zur Entwicklung des Renteneintrittsalters zu erzielen (Kapitel 3),
- zu diskutieren, welche Maßnahmen notwendig sind, um die Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer zu erhöhen und so die ‚erzwungene Flexibilisierung‘ des vorzeitigen Renteneintritts zu beenden oder zumindest zu begrenzen (Kapitel 4), und
- Ansätze zu einer flexibleren Anwendung des Renteneintritts zu bewerten (Kapitel 5)¹.

In dieser Zusammenfassung wird weitgehend auf eine konkrete Zuordnung der einzelnen Argumente und Aussagen zu den jeweiligen Diskutanten verzichtet, um nicht den Charakter eines Protokolls zu erzeugen. Des Weiteren wird zur empirischen Unterfütterung und thematischen Abrundung auch auf die wissenschaftliche Literatur zurückgegriffen.

2. Die gesetzlichen Regelungen zum vorzeitigen Rentenzugang

Entgegen eines weit verbreiteten Vorurteils ist der vorzeitige Rentenzugang auch bei Inkaufnahme versicherungstechnischer Abschläge nicht

¹ Flexibilisierung wird hier wie auch auf der Veranstaltung ausschließlich im Sinne eines *vorzeitigen* Rentenzugangs diskutiert, denn entgegen einem vielfachen Vorurteil existiert kein vorgeschriebenes Renteneintrittsalter: Die in § 35 des SGB VI gesetzte Regelaltersrente von 65 Jahren definiert nur den *frühest möglichen Zeitpunkt*, zu dem die allgemeine Altersrente in Anspruch genommen werden kann. Mit dem „Rentenreformgesetz 1992“ ist nicht nur geregelt worden, dass bei einem vorzeitigen Rentenzugang ein versicherungstechnischer Abschlag erfolgt, sondern bei einer Rente, die nach Vollendung des 65. Lebensjahres in Anspruch genommen wird, *ein Zuschlag* gewährt wird. Dieser Zuschlag ist höher als der Abschlag bei einem vorzeitigen Rentenzugang, damit bei einer kürzeren Rentenlaufzeit der Barwert der Rente (Rentenhöhe x Monate des Rentenbezugs) gleich ist. Rentenrechtlich wird eine Erwerbstätigkeit über die Vollendung des 65. Lebensjahres hinaus also durchaus honoriert.

frei gestaltbar und damit im individuellen Belieben. Tatsächlich ist ein Rentenzugang vor dem vollendeten 65. Lebensjahr als der gesetzlichen Regelaltersgrenze an bestimmte Bedingungen geknüpft.

Neben der Regelaltersrente existieren eine Reihe von *besonderen Altersrenten*, die einen Rentenzugang vor dem 65. Lebensjahr ermöglichen. Allerdings sind seit 1997 die Zugangsbedingungen erschwert worden, indem die Altersgrenzen für einen abschlagsfreien Rentenbezug auch bei diesen Renten heraufgesetzt worden sind, nachdem diese Renten massiv an Gewicht am gesamten Rentenzugang gewonnen hatten (vgl. hierzu Kapitel 3.).

In der Bundesrepublik existiert somit kein flexibler Rentenzugang in dem Sinne, dass die Versicherten über den Zeitpunkt ihres Rentenzugangs entscheiden. Allerdings kann von einer *gruppenspezifischen bzw. indikationsbezogenen Flexibilität* gesprochen werden, die bei der Erfüllung der jeweiligen Anspruchsvoraussetzungen den Versicherten die Möglichkeit gibt zu entscheiden, ob sie vor Vollendung der gesetzlichen Regelaltersgrenze eine Altersrente beziehen möchten.

Hierzu existiert ein differenziertes System von Altersrenten, die jeweils unterschiedliche sozialpolitische Sachverhalte honorieren sollen. Die ersten vorgezogenen Altersrenten sind bereits mit der Neuordnung der gesetzlichen Rentenversicherung durch die 1957 beschlossene Rentenreform geschaffen worden:

- **„Altersrente für Frauen“**

Die sozialpolitische Begründung für die Möglichkeit eines Renteneintritts bereits mit 60 Jahren bestand in der Honorierung der Doppelbelastung, der Frauen durch die Ausübung einer rentenversicherungspflichtigen Beschäftigung und der – typischerweise unterstellten – Verantwortung für die ‚Reproduktionsarbeit‘ ausgesetzt sind. Der Zugang wurde daher nicht nur an das Geschlecht, sondern auch an die Erfüllung von rentenrechtlichen Voraussetzungen gebunden: Frauen müssen insgesamt 15 Jahre an Beitragszeiten aufweisen,

wobei sie mehr als 10 Jahre Pflichtbeiträge nach Vollendung des 40. Lebensjahres entrichtet haben müssen.

- **„Altersrente wegen Arbeitslosigkeit“**

Angesichts der geringen Wiedereinstellungschancen älterer Arbeitsloser sollte diesen Personen die Möglichkeit eines vorzeitigen Rentenzugangs gewährt werden. Voraussetzung für diese Absicherung durch die Solidargemeinschaft ist aber ebenfalls die langjährige Rentenversicherungspflicht.

- **„Altersrente für langjährig unter Tage beschäftigte Bergleute“**

Diese spezielle Altersrente, die ohne Abschläge gewährt wird, ist die einzige berufsbezogene Regelung zum Renteneintritt. Bergleute, die 25 Jahre unter Tage gearbeitet und das 60. Lebensjahr vollendet haben, können sie in Anspruch nehmen. Bei dieser Rentenart verbinden sich sowohl eine arbeitsmarktpolitische Motivation als auch eine sozialpolitische: Auf der einen Seite sollte der Rückgang der im Bergbau Beschäftigten sozialverträglich organisiert werden, auf der anderen Seite sollten die besonderen gesundheitlichen Belastungen dieser Tätigkeit durch eine längere Rentenbezugsdauer ausgeglichen werden.

Mit dem Rentenreformgesetz im Jahr 1972 wurden die Leistungen der Rentenversicherung deutlich ausgeweitet; zentral ist hierbei die Einführung der „flexiblen Altersgrenze“, durch die das seit 1916 bei 65 Jahren liegende Renteneintrittsalter für männliche Versicherte gesenkt wurde:

- **„Altersrente für langjährig Versicherte“**

Versicherte, die das 63. Lebensjahr vollendet haben und insgesamt 35 Jahre an rentenrechtlichen Zeiten aufweisen, können diese Altersrente mit dem vollendeten 63. Lebensjahr in Anspruch nehmen; der Renteneintritt kann somit um zwei Jahre vorgezogen werden.

- **„Altersrente für schwerbehinderte Menschen“**

Für Versicherte, die als schwerbehindert anerkannt sind, wurde eine noch günstigere Regelung verankert, da sie seinerzeit bereits mit 62 Jahren (nachfolgend im Jahr 1980 redu-

ziert auf 60 Jahre) in Rente gehen konnten, wenn sie insgesamt 35 Jahre an rentenrechtlichen Zeiten aufwiesen. Der Schwerbehinderung war die Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit im Sinne des Rentenrechts gleichgesetzt.

Demgegenüber stand das 1989 verabschiedete „Rentenreformgesetz 1992“ (RRG 92) im Zeichen der Konsolidierung: Die Ausgaben der Rentenversicherung sollten langfristig stabilisiert werden. Hierzu wurde die stufenweise Anhebung der Altersgrenzen ab 2001 beschlossen; ein vorzeitiger Rentenzugang sollte mit einem dauerhaften Abschlag in Höhe von 0,3 % pro Monat des vorzeitigen Rentenzugangs belegt werden. Diese versicherungstechnischen Abschläge sollten die Mehrbelastung der Rentenversicherung ausgleichen, die durch den längeren Rentenbezug entstehen; der Versicherte wird dadurch gegenüber dem Eintritt in die Regelaltersrente nicht ‚bestraft‘, sondern es wird der besondere Vorteil korrigiert, der durch eine längere Rentenbezugsdauer entsteht. Noch vor In-Kraft-Treten des RRG 92 wurde die Anhebung der Altersgrenzen durch mehrere Gesetze seit Mitte der 90er Jahre vorgezogen (vgl. hierzu den Beitrag von SCHROEDER 2005). Zuletzt wurde mit dem im Jahr 2004 beschlossenen „Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung“ („RV-Nachhaltigkeitsgesetz“) der frühestmögliche Rentenzugang in die „Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit“ von Januar 2006 an heraufgesetzt.

Die Zugangsbedingungen zu diesen Rentenarten sind damit heute wie folgt geregelt:

- **„Altersrente für langjährig Versicherte“**

Versicherte, die das 63. Lebensjahr vollendet haben und insgesamt 35 Jahre an rentenrechtlichen Zeiten aufweisen, können diese Altersrente mit dem vollendeten 63. Lebensjahr in Anspruch nehmen. Für 1948 und später Geborene wird die Altersgrenze stufenweise auf

das vollendete 62. Lebensjahr abgesenkt; dieser Prozess ist mit dem Geburtsmonat November 1949 abgeschlossen. Für jeden Monat vor dem vollendeten 65. Lebensjahr wird ein Abschlag in Höhe von 0,3% berechnet; der maximale Rentenabschlag beträgt damit derzeit 7,2% und wird entsprechend bei einer Absenkung der Altersgrenze auf das vollendete 62. Lebensjahr 10,8% betragen.

- **„Altersrente für schwerbehinderte Menschen“**

Diese Altersrente kann ohne Abschläge mit dem vollendeten 63. Lebensjahr in Anspruch genommen werden, wenn Versicherte bei Rentenbeginn als schwerbehindert anerkannt sind und sie insgesamt 35 Jahre an rentenrechtlichen Zeiten aufweisen. Versicherte, die vor dem 1. Januar 1951 geboren sind, können diese Rente auch in Anspruch nehmen, wenn sie berufs- oder erwerbsunfähig sind.² Bei einem vorzeitigen Rentenzugang, der mit dem vollendeten 60. Lebensjahr möglich ist, fallen auch hier Rentenabschläge an.

- **„Altersrente für Frauen“**

An den versicherungsrechtlichen Voraussetzungen erfolgten keine Änderungen – allerdings wurde die Altersgrenze für eine abschlagsfreie Altersrente für die ab 1942 geborenen Frauen in monatlichen Schritten auf das 65. Lebensjahr angehoben und der Zugang auf die Geburtsjahrgänge bis einschließlich 1951 begrenzt. Ein vorzeitiger Rentenzugang mit dem vollendeten 60. Lebensjahr ist möglich, wobei der Abschlag für jeden Monat bis zum jeweiligen Renteneintrittsalter 0,3% beträgt; für die Jahrgänge 1946 bis 1951 fallen beim frühestmöglichen Rentenzugang somit 18% Abschläge an.

- **„Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit“**

1997 wurde die Zugangsmöglichkeit nicht nur nach Arbeitslosigkeit, sondern auch nach Altersteilzeit ermöglicht: Versicherte, die vor dem

² Des Weiteren besteht eine Vertrauensschutzregelung für Versicherte, die bis zum 16. 11. 1950 geboren wurden und am 16. 11. 2000 bereits schwerbehindert, berufs- oder erwerbsunfähig waren: Sie können diese Altersrente bereits mit dem vollendeten 60. Lebensjahr ohne Abschläge in Anspruch nehmen.

1. Januar 1952 geboren sind, können diese Altersrente mit Abschlägen in Anspruch nehmen, wenn sie 15 Jahre an Beitragszeiten aufweisen können, wobei in den letzten 10 Jahren vor Rentenbeginn 8 Jahre Pflichtbeiträge entrichtet werden müssen. Zudem müssen sie

a) nach Vollendung eines Lebensalters von 58 Jahren und 6 Monaten insgesamt 52 Wochen arbeitslos gewesen und bei Rentenbeginn noch arbeitslos sein oder

b) vor Rentenbeginn mindestens 24 Monate in Altersteilzeit beschäftigt gewesen sein.

Die Altersgrenze für den frühest möglichen Rentenzugang war bislang das vollendete 60. Lebensjahr; für die Geburtsjahrgänge 1942 bis 1945 ergibt sich so ein maximaler Rentenabschlag von 18%. Mit dem „RV-Nachhaltigkeitsgesetz“ ist be-

schlossen worden, dass diese Altersgrenze von 2006 bis 2008 stufenweise auf das vollendete 63. Lebensjahr heraufgesetzt wird; entsprechend reduzieren sich die Rentenabschläge um jeweils 0,3 Prozentpunkte. Betroffen hiervon sind Versicherte, die nach dem 1. Januar 1946 geboren sind; abgeschlossen ist dieser Prozess mit dem Geburtsmonat Dezember 1948, so dass die Jahrgänge bis einschließlich 1951 frühestens mit dem vollendeten 63. Lebensjahr – bei einem Abschlag von 7,2 % – in Rente gehen können.³

Mit diesen fünf unterschiedlichen Formen der vorgezogenen Altersrenten existieren aktuell fünf Regelungen zum Renteneintritt, die „im internationalen Vergleich sogar eher überdurchschnittlich viele Möglichkeiten eines flexiblen Rentenzugangs beinhalten.“ (Thiede 2005: 1)

Die aktuellen gesetzlichen Regelungen für einen Altersrentenbezug vor dem vollendeten 65. Lebensjahr			
Personengruppen	Mindestalter	Rentenrechtliche Voraussetzungen	Anspruchsberechtigte Geburtsjahrgänge
Bergleute	60 Jahre	<ul style="list-style-type: none"> • 25-jährige Beschäftigung unter Tage 	Alle
Schwerbehinderte	60 Jahre	<ul style="list-style-type: none"> • Wartezeit von 35 Jahren und • Grad der Behinderung von mind. 50 % 	Alle
Langjährig Versicherte	<ul style="list-style-type: none"> • Aktuell: 63 Jahre • Ab 2010 absinkend auf 62 Jahre 	<ul style="list-style-type: none"> • Wartezeit von 35 Jahren 	Alle
Frauen	60 Jahre	<ul style="list-style-type: none"> • Wartezeit von 35 Jahren und • Mind. 121 Monate Pflichtbeiträge nach vollendetem 40. Lebensjahr 	bis einschließlich 1951
Arbeitslose und Beschäftigte in Altersteilzeit	<ul style="list-style-type: none"> • Aktuell: 60 Jahre • Ab Jan. 2006 steigend auf 63 Jahre 	<ul style="list-style-type: none"> • Wartezeit von 35 Jahren und • Mind. 8 Jahre Pflichtbeiträge innerhalb der letzten 10 Jahre sowie entweder • 1 Jahr Arbeitslosigkeit nach Vollendung des Lebensalters von 58 Jahren und 6 Monaten oder • mind. 24 Monate Altersteilzeit 	bis einschließlich 1951

³ Vertrauensschutz besteht für Versicherte, die vor dem 1. Januar 2004 rechtsverbindlich die Beendigung ihres Arbeitsverhältnisses vereinbart haben (auch in Form einer Vereinbarung über eine zukünftige Altersteilzeit) oder an diesem Tag bereits arbeitslos waren; sie können weiterhin mit dem vollendeten 60. Lebensjahr in die Altersrente gehen.

Diese Einschätzung wurde grundsätzlich von allen Referenten auf der Veranstaltung geteilt. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die „Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit“ und die „Altersrente für Frauen“ nur noch für Versicherte möglich ist, die vor dem 1. Januar 1952 geboren sind, so dass mittelfristig die Möglichkeit eines vorzeitigen Rentenzugangs nur noch über die „Altersrente für langjährig Versicherte“ und die „Altersrente für schwerbehinderte Menschen“ möglich sein wird.

3. Empirische Befunde zur Entwicklung des Renteneintrittsalters

Etwa Mitte der 70er Jahre setzte nicht nur in der Bundesrepublik, sondern in nahezu allen westlichen Industriestaaten ein Rückgang der Erwerbsbeteiligung älterer Menschen ein.

Hierbei verbanden sich zwei unterschiedliche Motivationslagen:

1. Die Beschäftigten empfanden die gesetzlichen Möglichkeiten, um vorzeitig aus dem Erwerbsleben auszuschneiden und so einen um einen längeren Lebensabend ohne Erwerbsarbeit zu genießen, als zivilisatorischen Fortschritt; sozialstaatliche Anreizstrukturen wurden entsprechend genutzt.
2. Mit nachlassender wirtschaftlicher Dynamik und steigender Arbeitslosigkeit einigten sich Arbeitgeber und Gewerkschaften vielfach darauf, den Personalabbau durch einen Übergang der älteren Beschäftigten in den Vorruhestand zu organisieren; Ebbinghaus (2004: S. 37f.) skizziert den Vorruhestand so „als ein sozialverträgliches Instrument der passiven Arbeitsmarktpolitik und der betrieblichen Anpassung“.

Für die Bundesrepublik ist festzustellen, dass die institutionellen Arrangements zuerst auf die Motivationslage der Beschäftigten reagierten, wäh-

rend die arbeitsmarktpolitische Orientierung erst im Zeitverlauf an Bedeutung gewonnen hat. Eine genauere Betrachtung der Entwicklung des Anteils der verschiedenen Altersrenten zeigt dies, wobei eine Differenzierung nach Geschlecht sinnvoll ist, wie in den nachfolgenden Tabellen vorgenommen⁴:

Für **Männer** ergab sich mit der im Rahmen der Rentenreform 1972 geschaffenen „Altersrente für langjährig Versicherte“ erstmals die Möglichkeit, unabhängig von der – damals eher als Ausnahme begriffenen – „Rente wegen Arbeitslosigkeit“ in den Ruhestand zu gehen⁵.

- Das massive Interesse, das Erwerbsleben vorzeitig zu beenden, zeigt sich am Rentenzugang im Jahr 1975: Nahezu jeder Zweite nutzte die „Altersrente für langjährig Versicherte“, während nur noch 41,2 % der Rentenzugänge mit dem vollendeten 65. Lebensjahr in Rente gegangen sind – nur fünf Jahre zuvor waren es noch 94,5 % gewesen.
- Mit der sich verfestigenden Massenarbeitslosigkeit seit Anfang der 80er Jahre nimmt diese Erosion der Regelaltersrente zu; neben der „Altersrente für langjährig Versicherte“ nimmt nun auch die „Altersrente wegen Arbeitslosigkeit“ deutlich an Gewicht zu, und auch die massive Zunahme der „Altersrente für schwerbehinderte Menschen“⁶ erklärt sich mit einem erhöhten Leistungsdruck am Arbeitsplatz und einer Politik des Vorruhestandes.
- Anfang der 90er Jahre verstärkte sich diese Dynamik noch: Dies resultiert allerdings in erster Linie aus dem massiven Anstieg der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland in Folge des Transformationsprozesses und erklärt sich nicht mit den – quantitativ überschätzten – günstigen Sozialplänen („goldener Handschlag“) für Beschäftigte der (westdeutschen) Großbetriebe (vgl. Memorandum 1996, S. 82ff.). Auch Schroeder (2005: 6) weist in seinem Beitrag noch einmal auf die Bedeutung des Altersübergangs-

4 Auf eine Differenzierung nach alten und neuen Bundesländern wurde in den Tabellen zu Gunsten einer größeren Übersichtlichkeit verzichtet; soweit signifikante Unterschiede zwischen West und Ost bestehen, wird im Text darauf hingewiesen.

5 Die „Altersrente für langjährig unter Tage beschäftigte Bergleute“ wurde hier nicht berücksichtigt, da es sich um eine spezifische Branchenregelung handelt und ihre Bedeutung bezogen auf die Gesamtheit der Rentenzugänge gegen Null geht.

6 Diese Altersrente wurde zudem attraktiver nach der Absenkung der Altersgrenze von zunächst 62 auf 60 Jahre im Jahr 1980.

geldes in Ostdeutschland hin: Diese Leistung konnten Beschäftigte ab 55 Jahren beziehen, die vor 1993 arbeitslos geworden waren, um anschließend mit 60 Jahren in die „Altersrente wegen Arbeitslosigkeit“ zu gehen.

- Seit Ende der 90er Jahre stieg auch in Westdeutschland die Zahl der Versicherten an, die eine arbeitsmarktbedingte Altersrente in Anspruch nahmen, wobei hier das 1996 überarbeitete „Altersteilzeitgesetz“ eine wichtige Rolle spielte: Die Altersteilzeit berechtigt ebenso wie Arbeitslosigkeit zu einem vorzeitigen Renteneintritt, wenn sie mindestens 24 Monate dauert, wobei es egal ist, ob die Altersteilzeit als ‚echte Teilzeit‘ oder – wie in der Regel – als strikt getrennte Trennung zweier Phasen von Vollzeitbeschäftigung und Freistellung organisiert ist.

- Parallel dazu ist aber mit dem 1996 beschlossenen „Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz“ der Versuch unternommen worden, durch die Anhebung der Altersgrenzen für eine vorgezogene Altersrente seit 1997 und die Einführung von versicherungstechnischen Abschlägen bei einem vorzeitigen Rentenbezug die vorgezogenen Altersrenten für die Versicherten finanziell weniger attraktiv zu machen und so die Ausgaben der Rentenversicherung zu reduzieren. Diese Regelungen zeigen entsprechend ihre Wirkung: Seit 2000 steigt der Anteil der Männer, die erst mit dem 65. Lebensjahr eine Altersrente beziehen, kontinuierlich an: Von 25,0 % im Jahr 2000 auf immerhin 37,1 % im Jahr 2004.⁷

Rentenzugang – Männer										
Jahr	Altersrenten insgesamt		davon							
			Regelaltersrente		Altersrenten ...					
	...wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit				... für langjährig Versicherte		... für Schwerbehinderte Menschen			
Absolut	in %	Absolut	In %	Absolut	in %	absolut	in %	Absolut	in %	
1970	163.842	100	154.887	94,5	8.955	5,5	–	0	–	0
1975	223.461	100	92.079	41,2	12.978	5,8	108.736	48,7	9.668	4,3
1980	153.894	100	42.984	27,9	25.412	16,5	37.887	24,6	47.563	30,9
1985	182.605	100	53.281	29,2	38.764	21,2	50.668	27,7	39.828	21,8
1990	239.214	100	74.335	31,1	51.065	21,3	73.403	30,7	40.308	16,9
1995	537.993	100	143.802	26,7	270.024	50,2	84.777	15,8	38.960	7,2
2000	414.764	100	103.801	25,0	180.416	43,5	80.378	19,4	49.393	11,9
2001	388.243	100	103.213	26,6	162.233	41,8	71.987	18,5	50.143	12,9
2002	372.414	100	107.572	28,9	142.948	38,4	73.028	19,6	48.538	13,0
2003	398.106	100	131.395	33,0	141.728	35,6	74.421	18,7	50.313	12,6
2004	385.664	100	143.124	37,1	128.760	33,4	65.534	17,0	47.977	12,4

bis einschließlich 1990: alte Bundesländer
 berechnet nach Daten des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger

⁷ Hier ist allerdings noch ein großer Unterschied in den Rentenzugängen West und Ost zu beobachten: Während es in den alten Bundesländern fast 42 % sind, ist es im Osten nur jeder Sechste, der in eine Regelaltersrente geht – entsprechend ist hier der Anteil der „Altersrenten wegen Arbeitslosigkeit und nach Altersteilzeit“ doppelt so hoch.

Rentenzugang – Frauen

Jahr	Altersrenten insgesamt		davon									
			Regelaltersrente		Altersrenten ...							
	... für Frauen				... wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit		... für langjährig Versicherte		... für Schwerbehinderte Menschen			
	Absolut	in %	Absolut	in %	Absolut	in %	Absolut	In %	Absolut	In %	Absolut	in %
1970	148.665	100	76.871	51,7	71.173	47,9	621	0,4	-	0	-	0
1975	173.404	100	78.372	45,2	87.053	50,2	2.341	1,4	5.488	3,2	150	0,1
1980	165.532	100	50.025	30,2	105.053	63,5	5.367	3,2	2.645	1,6	2.442	1,5
1985	198.348	100	90.904	45,8	97.567	49,2	3.015	1,5	3.754	1,9	3.108	1,6
1990	303.472	100	182.839	60,2	106.530	35,1	6.497	2,1	4.561	1,5	3.045	1,0
1995	463.262	100	183.979	39,7	233.832	50,5	24.109	5,2	12.739	2,7	8.603	1,9
2000	463.757	100	183.235	39,5	235.249	50,7	16.908	3,6	12.596	2,7	15.769	3,4
2001	430.399	100	179.457	41,7	213.318	49,6	6.698	1,6	11.023	2,6	19.903	4,6
2002	399.378	100	179.996	45,1	184.663	46,2	4.026	1,0	10.465	2,6	20.228	5,1
2003	428.703	100	201.253	46,9	190.878	44,5	3.697	0,9	10.227	2,4	22.648	5,3
2004	422.737	100	202.158	47,8	184.513	43,6	3.469	0,8	9.473	2,2	23.724	5,6

bis einschließlich 1990: alte Bundesländer

berechnet nach Daten des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger

Hingegen besaßen **Frauen** bereits seit der grundlegenden Rentenreform im Jahr 1957 die Möglichkeit, mit 60 Jahren in Rente zu gehen, wenn sie die besonderen rentenrechtlichen Voraussetzungen erfüllten. Insofern überrascht es nicht, dass die Veränderungen im Rentenzugangsalter und bei Inanspruchnahme der Regelaltersgrenze durch die rentenrechtlichen Veränderungen seit Anfang der 70er Jahre hier nicht so gravierend ausfielen, wie es bei den Männern der Fall war. Auffällig ist, dass weder die „Altersrente wegen Arbeitslosigkeit“ noch die neu geschaffene „Altersrente für langjährig Versicherte“ oder die „Altersrente für Schwerbehinderte, Berufs- und Erwerbsunfähige“ eine nennenswerte Rolle spielen.

- Die entscheidende Rentenart, durch die Frauen einen vorzeitigen Rentenzugang erreichen, ist die „Altersrente für Frauen“. Die Ausweitung, die diese Rentenart bis 1980 erreichte

(63,5% aller Rentenzugänge), erklärt sich mit einem veränderten Erwerbsverhalten: Ein größerer Anteil von Frauen nahm nach der Kindererziehung wieder die Berufstätigkeit auf, so dass entsprechend mehr Frauen die Anspruchsvoraussetzungen (121 Monate mit Pflichtbeiträgen nach Vollendung des 40. Lebensjahres) erfüllten.

- Trotz dieser veränderten Versicherungsbiographie sind die Hürden, um die versicherungsrechtlichen Anforderungen der „Altersrente für langjährig Versicherte“ (Wartezeit von 35 Jahren) oder der „Altersrente wegen Arbeitslosigkeit“ (hier insbesondere die Erfüllung von 8 Jahren mit Pflichtbeiträgen innerhalb der letzten 10 Jahre) zu erreichen, immer noch zu hoch: Betrug der Anteil für diese beiden Rentenarten addiert 4,6% in 1975, so waren es fünfzehn Jahre später nur 3,6%. Der Anteil der Frauen, die erst mit dem vollendeten 65.

Lebensjahr eine Altersrente bezogen, erhöhte sich ebenfalls bis 1990 auf über 60%.

- Erst mit der deutschen Einheit kam es wieder zu einem massiven Rückgang der Regelaltersrente, da die Erwerbsbeteiligung der Frauen in Ostdeutschland wesentlich höher als im Westen gewesen ist: So stieg nicht nur der Anteil der „Altersrenten für Frauen“ wieder deutlich an, sondern erstmals wurden auch die „Altersrente für langjährig Versicherte“ und die „Altersrente wegen Arbeitslosigkeit“ in nennenswerter Zahl in Anspruch genommen, wie die Zahlen für die Jahre 1995 und 2000 belegen.
- Mit den Abschlüssen für vorgezogene Altersrenten seit 1997 (und hier insbesondere mit der Anhebung bei der „Altersrente für Frauen“ seit dem Januar 2000, die für ab 1940 geborene Frauen greift) erhöht sich auch bei den Frauen wieder die Bedeutung der Regelaltersrente: Im Rentenzugang 2004 ist mit einem Anteil von 47,8% nahezu wieder der Wert von 1970 erreicht. Allerdings gibt es immer noch gravierende Unterschiede zwischen Westdeutschland (55,2%) und Ostdeutschland (9,3%); hierin drückt sich nicht nur die aktuell höhere Arbeitslosigkeit im Osten aus, sondern auch die längeren Erwerbs- und damit Versicherungsbiographien in den neuen Bundesländern; eine Angleichung der Rentenzugänge wird daher erst in etwa 20 Jahren zu beobachten sein.

Insgesamt bleibt festzustellen, dass die Diskussion um die ‚Frühverrentung‘, im Wesentlichen für den Rentenzugang der Männer zutrifft: Während bei ihnen der Anteil der Regelaltersrente von 94,4% im Jahr 1970 auf 37,1% im Jahr 2004 abnahm, also fast auf ein Drittel, waren die Veränderungen bei den Frauen mit einem Rückgang von 51,7% auf 47,8% nahezu unmerklich.

Und: Um die Dimension des Vorruhestands komplett zu erfassen, reicht die Betrachtung des Renteneintrittsalters allein nicht aus, denn neben den rentenrechtlichen Regelungen des SGB VI führten auch **arbeitsmarktpolitische Leistungen** (geregelt im SGB III bzw. vor 1998 im „Arbeits-

förderungsgesetz“) dazu, dass ältere Beschäftigte zu vergleichsweise günstigen Konditionen vorzeitig aus dem Erwerbsleben ausscheiden konnten (vgl. hierzu neben dem Beitrag von Schroeder (2005) auch Steffen (1997), Clemens et al. (2003), Bräuninger (2005)):

- Hier ist in chronologischer Folge zuerst das „Gesetz zur Erleichterung des Übergangs vom Arbeitsleben in den Ruhestand“ (*Vorruhestandsgesetz*) aus dem Jahr 1984 zu nennen. Die Verkürzung der Lebensarbeitszeit wurde für arbeitsmarktpolitische Zwecke eingesetzt: Nicht durch den gleitenden Übergang aus dem Erwerbsleben, sondern durch den vorgezogenen vollständigen Ausstieg sollte der Arbeitsmarkt entlastet und damit die Beschäftigungssituation für Jüngere verbessert werden. Das bis Ende 1988 befristete „Vorruhestandsgesetz“ sah folgende Regelung vor: Betrieben, die 58-jährige Beschäftigte in den Ruhestand schickten, wurden diese Aufwendungen in Höhe von 35% durch die Bundesanstalt für Arbeit erstattet, wenn sie ein Vorruhestandsgeld in Höhe von mindestens 65% des letzten Bruttoentgelts (tarifvertraglich wurden i.d.R. 75% vereinbart) zahlten, die Arbeitnehmer zum frühestmöglichen Zeitpunkt in eine Altersrente wechselten und der Betrieb dafür eine Neueinstellung vornahm.
- Nahezu parallel erfolgte die *Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes* für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer: Schrittweise wurde die Bezugsdauer von ursprünglich 12 Monaten auf bis zu 32 Monate seit 1985 verlängert. Besondere Bedeutung kommt dieser Regelung zu, wenn Betriebe im Rahmen von Sozialplänen oder Aufhebungsverträgen sich ihrer älteren Beschäftigten entledigen, um deren Arbeitslosengeld aufzustocken bzw. Abfindungen zu zahlen; nach einem Jahr Arbeitslosigkeit hatten diese dann Anspruch auf eine „Altersrente wegen Arbeitslosigkeit“. In Folge der Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes wurde aus dieser *59er-Regelung* im Zeitverlauf eine *57/4-Regelung*, d. h. bereits mit einer Entlassung im Alter von

57 Jahren und 4 Monaten konnte der nahtlose Übergang aus dem Arbeitslosengeld-Bezug in die Altersrente erfolgen.

- Da sich das Vorruhestandsgeld für die Betriebe als zu teuer erwies und sich mit der Variante der Aufstockung des Arbeitslosengelds eine attraktivere Regelung entwickelt hatte, wurde das „Vorruhestandsgesetz“ durch das „*Alterszeitgesetz*“ im Jahr 1988 abgelöst. Bei Vollzeit-Beschäftigten ab vollendetem 58. Lebensjahr, die ihre Arbeitszeit auf die Hälfte der wöchentlichen Arbeitszeit reduzierten, konnten die Betriebe Förderleistungen der BA erhalten. Da allerdings eine echte Teilzeit – und eben keine Verblockung – vorgesehen war, entsprach es weder den Interessen der Beschäftigten noch denen der Betriebe, so dass die Inanspruchnahme in den vier Jahren des Geltungszeitraumes von 1989 bis 1992 nahezu gegen Null ging: Nur rund 650 Arbeitnehmer wechselten in eine von der Bundesagentur für Arbeit geförderte Altersteilzeit; die Zahl der ungeforderten Fälle dürfte ebenfalls zu vernachlässigen sein (Steffen 1999: S. 136f.).

Demgegenüber hat mit dem neuen Altersteilzeitgesetz aus dem Jahr 1996 die Zahl der in Alters-

teilzeit Beschäftigten kontinuierlich zugenommen: Insgesamt wurden im Jahr 2004 knapp 80.000 Fälle durch die BA gefördert. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die nach Vollendung des 55. Lebensjahres in die Altersteilzeit gehen, erhalten für maximal 10 Jahre ihr Arbeitsentgelt aufgestockt, wobei auch die verblockte Altersteilzeit zulässig ist. Zudem wurden die rentenrechtlichen Voraussetzungen für eine vorgezogene Altersrente geändert, so dass die mindestens 24-monatige Altersteilzeit zum Zugang in die neu benannte „Altersrente wegen Arbeitslosigkeit *oder nach Altersteilzeit*“ berechtigt.

Der ganze Umfang des Beschäftigungsrückgangs Älterer wird somit erst deutlich, wenn man die Entwicklung der Erwerbstätigenquote⁸ betrachtet:

So lag in der Bundesrepublik Deutschland die Erwerbstätigenquote in der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen mit nur 39,2% deutlich unter der aller Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre), die 65,5% betrug. Entsprechend lag die Arbeitslosenquote oberhalb des Durchschnitts aller Erwerbspersonen.

Die Bundesrepublik ist damit noch weit von der auf dem Europäischen Gipfel in Lissabon im



⁸ Die Erwerbstätigenquote misst den Anteil der abhängig oder selbstständig Beschäftigten in einer Altersgruppe an der gesamten Bevölkerung in dieser Altersgruppe; demgegenüber umfasst die *Erwerbsquote* auch die registrierten Arbeitslosen.

Jahr 2000 beschlossenen Zielvorgabe entfernt, die Erwerbstätigenquote bis zum Jahr 2010 auf 50 % zu erhöhen. Zwar liegt die Bundesrepublik sowohl mit der Erwerbstätigenquote als auch mit dem durchschnittlichen Alter, in dem ältere Erwerbstätige aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden (2003: 61,6 Jahre), etwa im Durchschnitt der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union.⁹ Allerdings existieren mit Schweden (Erwerbstätigenquote in dieser Altersgruppe: 69,5%), Norwegen (68,0%), der Schweiz (65,1%) und Dänemark (61,9%) Staaten in Europa, die diese Zielvorgabe bereits heute deutlich übertreffen (vgl. Bräuning 2005; Eichhorst/Sproß 2005).

Bei diesem internationalen Vergleich ist interessant, dass die neo-klassische Arbeitsmarkttheorie widerlegt wird, nach der großzügige staatliche Sozialleistungen für den Vorruhestand verantwortlich sind: Zwar belegt die marktorientierte Gesellschaft Großbritanniens auf den ersten Blick diese These, da „die unzureichende Arbeitslosenunterstützung, die restriktiven Erwerbsunfähigkeitsrenten und flexiblen Altersrenten mit finanziellem Abschlag ... hier kaum ein Anreiz zur freiwilligen Frühverrentung (sind)“ (Ebbinghaus 2005: 39). Ganz im Gegenteil besteht vielfach der Zwang zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit zusätzlich zur Altersrente, da diese allein den Lebensunterhalt nicht sichert. Der schlagende Gegenbeweis sind aber die skandinavischen Staaten, da hier die Spitzenwerte bei der Erwerbstätigkeit älterer Arbeitnehmer erreicht werden, indem entwickelte Sozialstaaten ihre Arbeitsmarktpolitik auf die Integration älterer Arbeitnehmer ausrichten (ebd.).

Und ein zweiter Befund lässt sich erheben: Eine Politik des Vorruhestandes verbessert nicht zwangsläufig die Beschäftigungschancen der jüngeren Arbeitnehmer. Im Gegenteil: Alle Staaten, in denen die Erwerbsquote der Personen im Alter zwischen 55 und 65 Jahren über 50% liegt,

weisen durchweg niedrige Arbeitslosenquoten auf, was belegt, dass eine hohe Erwerbsbeteiligung der Älteren mit einer insgesamt positiven Beschäftigungsentwicklung einhergeht.¹⁰ Hier besteht zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften ein Konsens, wie die Beiträge von Gunkel und Schroeder belegen.

Auch die bundesrepublikanische Entwicklung zeigt im Übrigen, dass die Zielvorgaben einer höheren Erwerbsbeteiligung älterer Menschen durchaus zu erfüllen sind, wie eine stärkere Differenzierung nach Alter und Geschlecht belegt¹¹:

- Seit 1970 zeigt sich eine kontinuierliche, mäßige Abnahme der Erwerbsbeteiligung der 55- bis 59-jährigen Männer und eine starke Reduzierung der Erwerbsquote der Männer im Alter von 60 bis 64 Jahren: Waren 1970 noch 87,8% der 55- bis 59-Jährigen und immerhin noch 69,5% der 60- bis 64-Jährigen erwerbstätig, so waren es im Jahr 2000 nur 77,9% bzw. nur noch 33,2 % im Westen und nur 82,1% bzw. sogar nur 23,6% im Osten.
- Hingegen steigt in diesem Zeitraum die Erwerbsbeteiligung der 55- bis 59-jährigen Frauen von 35,7% auf 53,5% im Westen bzw. 76,4% im Osten, während bei den Frauen im Alter von 60 bis 64 Jahren ebenfalls ein – wenn auch nicht so gravierender – Rückgang von 20,2% auf 14,9% (West) bzw. 8,6% (Ost) zu beobachten ist (vgl. Clemens et al. 2003: 48f.).

4. Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Die Frage, wie die Lebensarbeitszeit verlängert und der Zeitpunkt des Austritts aus dem Erwerbsleben herausgeschoben werden könnte, ist auf der Veranstaltung nur am Rande diskutiert

⁹ Dies ist Europäische Union vor der Osterweiterung zum 1. Mai 2004, also die EU-15.

¹⁰ Allerdings wäre es unzulässig, hier den Umkehrschluss zu ziehen, dass durch Verzicht auf die sozialpolitisch motivierten Vorruhestandsregelungen die Beschäftigungschancen der Jüngeren verbessert worden wären.

¹¹ Hier ist zudem zu berücksichtigen, dass zwar die Erwerbsquoten (s.o.) verglichen werden, aber Anfang der 70er Jahre die Erwerbsquote aufgrund geringer Arbeitslosigkeit nahezu identisch mit der Erwerbstätigenquote war.

worden. Tatsächlich handelt es sich hier nicht primär um eine Frage der rentenrechtlichen Ausgestaltung, sondern vielmehr sind die tatsächlichen Chancen maßgeblich, die Ältere noch auf dem Arbeitsmarkt besitzen. Insofern sollen an dieser Stelle die möglichen Ansatzpunkte nur kurz umrissen werden.¹²

Die bundesrepublikanische Diskussion, wie die Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verbessert werden könnten, hat sich in den letzten Jahren weitgehend darauf konzentriert, inwieweit die *Leistungen der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik* diesem Ziel gerecht werden. Insbesondere im Rahmen der Umsetzung der Vorschläge der ‚Hartz-Kommission‘ wird verstärkt darauf geschaut, welche (Fehl-) Anreize im SGB III und im Arbeitsrecht vorhanden sind, die auf die Einstellungschancen älterer Menschen wirken.

Zu nennen sind hier insbesondere (vgl. Gatter 2004 und Eichhorst / Sproß 2005):

- Die **Reduzierung der maximalen Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld** ab dem vollendeten 57. Lebensjahr von 32 auf künftig 18 Monate. Hierdurch sollen sowohl die Anstrengungen der Arbeitslosen als auch der Arbeitsagenturen bei der Beschäftigungssuche bzw. Vermittlung erhöht werden. Diese Regelung wird für ältere Arbeitslose von Februar 2006 an gelten.
- Die so genannte **„Entgeltsicherung“** nach § 421j SGB III: Arbeitslose, die das 50. Lebensjahr vollendet haben, erhalten bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, die niedriger entlohnt ist als die vor der Arbeitslosigkeit ausgeübte, einen Zuschuss zum Arbeitsentgelt.
- Seit 2003 wird die Einstellung älterer Arbeitskräfte dadurch erleichtert, dass die **Altersgrenze für die Begründung befristeter Arbeitsverhältnisse ohne sachlichen Grund von 58 Jahren auf 52 Jahre abgesenkt** wurde. „In Verbindung mit der ohnehin bestehenden Möglichkeit, befristete Arbeitsverträge ohne

sachlichen Grund für zwei Jahre abzuschließen, können nun Arbeitnehmer ab 50 Jahren ohne sachlichen Grund unbegrenzt befristet beschäftigt werden.“ (Eichhorst / Sproß 2005: 4)

- Betriebe, die ältere Arbeitslose einstellen, können **Eingliederungszuschüsse** erhalten; für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ab dem 50. Lebensjahr können diese bis zu drei Jahren gewährt werden.
- Stellen Arbeitgeber einen Arbeitslosen ab 55 Jahren ein, erhalten sie einen **Beitragsbonus**, indem sie von der Entrichtung von Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung befreit werden (§ 421k SGB III).

Darüber hinaus wird vielfach gefordert, den Bezug des Arbeitslosengeldes unter erleichterten Bedingungen nach § 428 SGB III aufzuheben. Nach dieser Regelung müssen ältere Arbeitslose dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung stehen, um Arbeitslosengeld zu beziehen; allerdings müssen sie sich verpflichten, zum frühestmöglichen Zeitpunkt eine nicht abschlagsgeminderte Altersrente zu beziehen. Während die Abschaffung dieser Regelung von Gunkel unterstützt wird, sieht Schroeder die Gefahr, dass hierdurch nur die registrierte Arbeitslosigkeit Älterer ansteigt, wenn nicht die notwendigen Bedingungen für verbesserte Arbeitsmarktchancen älterer Menschen geschaffen werden.

Die zugespitzte Position, wonach ein zu hohes Leistungsniveau ursächlich ist für die angeblich zu geringen Bemühungen älterer Arbeitsloser um eine Beschäftigung, formuliert Gunkel (2005: 4) auch für die Ausgestaltung der „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ nach dem SGB II:

„Die im Anschluss an den Bezug von Arbeitslosengeld noch einmal für weitere zwei Jahre der Arbeitslosigkeit gewährten Zuschläge zum Arbeitslosengeld II sollten daher ersatzlos gestrichen werden. Sie führen dazu, dass ältere Arbeitslose zunächst 3 ½ Jahre erhöhte Leistungen erhalten, bevor sie auf das niedrigere Leistungs-

¹² Die FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG hat hierzu am 22. März 2004 einen Workshop „Sozialpolitische Flankierung einer verlängerten Erwerbsphase“ durchgeführt; die Diskussionsbeiträge sind in der gleichnamigen Broschüre (Nr. 102 des Gesprächskreises Arbeit und Soziales) veröffentlicht worden.

niveau des Arbeitslosengeld II fallen. Bis dahin fehlen damit weitgehend wirtschaftliche Anreize, auch eine gering bezahlte Arbeit anzunehmen, obwohl dies häufig die einzige Chance zu einer Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt darstellt.“

Allerdings gilt es hier, die Wechselwirkung eines reduzierten Leistungsniveaus in diesem Zweig der sozialen Sicherung auf die gesetzliche Rentenversicherung zu berücksichtigen: Allmendinger äußerte in der Diskussion die Befürchtung, dass durch das geringere Absicherungsniveau der Grundsicherung für Arbeitssuchende gegenüber der bisherigen Arbeitslosenhilfe die Bemühungen der letzten Jahre, das Renteneintrittsalter anzuheben, konterkariert werden könnten. Hintergrund ist die „Altersrente wegen Arbeitslosigkeit“, die auch mit Abschlägen für viele Arbeitslose eine höhere Absicherung garantiert als die Leistungen nach dem SGB II.

Grundsätzlich gilt, dass Arbeitsmarktpolitik nur einen geringen Beitrag zur stärkeren Arbeitsmarktintegration Älterer leisten kann, da sie überwiegend erst einsetzt, wenn die Arbeitslosigkeit bereits eingetreten ist. Die Autoren des IAB resümieren daher: „Schlüssel für eine langfristige Erhöhung der Lebensarbeitszeit ist daher der Erhalt und die Anpassung von beruflichen Qualifikationen über das gesamte Erwerbsleben.“ (Eichhorst/Sproß 2005: 6). Die **zentrale Rolle der Weiterbildung** wurde von den Referenten auf der Veranstaltung einhellig betont.

Gerade angesichts der in den nächsten Jahrzehnten anstehenden Alterung des Erwerbspersonenpotenzials sind verstärkte Anstrengungen zum Ausbau der Weiterbildung notwendig, um die Innovationsfähigkeit der bundesrepublikanischen Wirtschaft beizubehalten:

„Bislang erfolgte die Anpassung der Qualifikation der Belegschaften in Deutschland sehr häufig durch eine externe Anpassung, indem ältere Mitarbeiter frühverrentet wurden und junge – mit aktuellen Qualifikationen – ausgestattete Arbeitnehmer eingestellt wurden. Künftig wird häufiger die interne Anpassung der Qualifikationen über Weiterbildungsmaßnahmen an die Stelle der Frühverrentung treten müssen,

um die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu sichern.“ (Gatter 2004: 202)

Hierbei besteht ein enger Zusammenhang zwischen der Erwerbsquote der älteren Arbeitnehmer und deren Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen: Wenn sowohl Beschäftigte als auch Betriebe von einem frühen Rentenzugang ausgehen, besteht für beide Seiten nach einer Kosten-Nutzen-Analyse nur ein geringes Interesse, Zeit, Mühe und Geld in Weiterbildung zu investieren. Die Weiterbildungsbeteiligung im europäischen Vergleich zeigt, dass bei der ohnehin geringen Beteiligung in der Bundesrepublik der Anteil bei den Älteren mit 2,4% geradezu dramatisch niedrig ist (Eichhorst/Sproß 2005: 2f).

Auch hier herrschte Konsens zwischen den Tarifvertragsparteien: Beide Seiten müssten dafür Verantwortung übernehmen, dass die entsprechenden Voraussetzungen für die verstärkte Beteiligung Älterer geschaffen werden; beispielhaft sei hier der Tarifvertrag in der Metall- und Elektroindustrie in Baden-Württemberg, in dem ein Anspruch auf Qualifizierung geschaffen wurde.

Aber auch qualitativ sind in der Weiterbildung Änderungen notwendig: Bei älteren Beschäftigten, die womöglich seit ihrer beruflichen Erstausbildung keine Bildungsmaßnahmen mehr besucht haben, kann Weiterbildung nicht in verschulter Form erfolgen; hier ist ein hoher Praxisanteil sinnvoller, der am besten berufsbegleitend am Arbeitsplatz erfolgt. Zentral ist aber der Hinweis von Allmendinger, dass Weiterbildung nicht isoliert bzw. voraussetzungslos betrachtet werden kann: Nur eine qualitativ hochwertige Primärbildung schafft die Voraussetzungen, dass auch im Erwerbsleben Weiterbildung erfolgreich sein kann.

Nicht zu vernachlässigen bei der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung älterer Menschen ist aber auch die Frage, wie der **Arbeitsplatz bzw. die Beschäftigung mit den Arbeitsabläufen, der Arbeitszeit und der Arbeitsplatzgestaltung auf die physiologischen Bedingungen älterer Arbeitnehmer zugeschnitten** ist. Schroeder hat in der Diskussion darauf hingewiesen, dass das bishe-

rige ‚Defizitmodell‘ älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (diese seien generell weniger innovativ, leistungsfähig und belastbar als jüngere Beschäftigte) nach neueren Forschungsergebnissen nicht zu halten ist. Während es zwar zu Einschränkungen der funktionalen Fähigkeiten (Muskelkraft, Seh- und Hörvermögen etc.) kommt, bleiben andere Dimensionen des Leistungsvermögens (wie z. B. Aufmerksamkeit oder Langzeitgedächtnis) gleich oder verbessern sich sogar (Geübtheit, Genauigkeit, Zuverlässigkeit, Kenntnisse der betrieblichen und produktionsbezogenen Zusammenhänge usw.). Richtiger ist daher das ‚Kompetenzmodell‘, das die spezifischen Kompetenzen älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Mittelpunkt der betrieblichen Personalpolitik und Arbeitsplatzgestaltung stellt (vgl. Clemens et al. 2003: 55ff.).

Es kommt also darauf an, den gesundheitlichen Verschleiß auf Grund langer Belastungen in der Berufsbiographie zu reduzieren. Hierzu ist eine Arbeitsgestaltung erforderlich, die den Arbeitsplatz an die Leistungsfähigkeit des Arbeitnehmers anpasst, wobei zwei Gestaltungsperspektiven zu unterscheiden sind:

- Eine **altersgerechte Arbeitsgestaltung**, die sich auf die älteren Arbeitnehmer bezieht, deren Leistungsvermögen sich verändert hat bzw. die bestimmte Tätigkeiten nicht mehr ausführen können.
- Eine **altersbezogene, präventive Handlungsstrategie**, da sich die berufliche Leistungsfähigkeit mit den Anforderungen und Belastungen im Erwerbsverlauf verändert. Noch zu selten findet eine betriebliche Karriereplanung statt, die die demographischen Veränderungen innerhalb des Betriebes durch frühzeitige Fort- und Weiterbildung und Personalentwicklung zu gestalten versucht.

5. Ansätze zur Flexibilisierung des Renteneintritts

Überlegungen, die im geltenden Rentenrecht vorhandenen Möglichkeiten zum flexiblen Renteneintritt auszuweiten, werden in der bundesrepublikanischen Diskussion im Wesentlichen unter

meritokratischen Gesichtspunkten (Anerkennung eines vorzeitigen Rentenzugangs als Belohnung für langjährige Beitragszahlung) oder Gesichtspunkten der Verteilungsgerechtigkeit (Eröffnung eines vorzeitigen Rentenzugangs, um eine hohe gesundheitliche Belastung im Erwerbsleben zu kompensieren) angestellt.

Je nach Begründung kommt es zu einer unterschiedlichen Operationalisierung des flexibilisierten Renteneintritts: Wird auf die (Vor-)Leistung des Versicherten abgestellt, die es zu honorieren gälte, so käme ein abschlagsfreier Rentenzugang nach einer bestimmten Zahl an Beitragsjahren in Betracht (Variante 1); hingegen folgt aus der Berücksichtigung der beruflichen Belastungen die Forderung, einen vorzeitigen Rentenzugang bei Angehörigen bestimmter Berufsgruppen oder bei besonders schwerer körperlicher oder psychisch belastender Arbeit zu ermöglichen (Variante 2).

Variante 1:

Vorzeitiger Rentenzugang in Abhängigkeit von der Versicherungsdauer

Dieser Vorschlag knüpft an die Gewährung der „Altersrente für langjährig Versicherte“ an, geht aber deutlich darüber hinaus, denn für besonders langjährig Versicherte soll ein abschlagsfreier Rentenzugang eröffnet werden; insbesondere für Versicherte, die 45 Beitragsjahre erreicht haben, wird diese Forderung erhoben.

Zu der Akzeptanz dieses Vorschlages hat offensichtlich der Begriff des ‚Standardrentners‘ – also des Versicherten mit 45-jähriger Erwerbstätigkeit auf Grundlage des Durchschnittsverdienstes – beigetragen, denn vielfach wird angenommen, dass eine versicherungspflichtige Beschäftigung jenseits dieser Versicherungsdauer nicht mehr rentensteigernd wäre; die Beiträge wären also ‚verloren‘. Diese Annahme ist aber falsch: In der Rentenversicherung existiert keine an die Zahl der Beitragsjahre gebundene ‚Kapfungsgrenze‘, ab der Beiträge nicht mehr berücksichtigt werden; jede Entrichtung von Beiträgen führt damit zu höheren Anwartschaften.

Jenseits dieses Missverständnisses existieren aber gravierende Gründe, warum die besondere Honorierung einer langen Versicherungsdauer abzulehnen ist:

- **Sie lässt sich nicht mit der Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen vereinbaren:** Ein Recht des Versicherten, nach einer bestimmten Anzahl von Beiträgen bereits einen Leistungsanspruch zu erwerben, ist nicht gegeben; aus dem Versicherungsprinzip folgt nur, dass die Höhe der Rente sich grundsätzlich nach der Höhe der versicherten Entgelte und nach der Anzahl der zurückgelegten Versicherungsjahre richtet. Überlegungen, an langjährig Versicherte unabhängig von einer bestimmten Altersgrenze eine Rente zu zahlen, wären im Hinblick auf das Versicherungsprinzip sogar problematisch, weil die langjährig Versicherten nicht nur eine ihrer Beitragszahlung entsprechend hohe Rente erhalten, sondern diese Rente auch noch länger beziehen würden. Dies wird am folgenden Beispiel deutlich: Die Versicherten A und B erbringen beide 45 Jahre lang dieselbe Beitragsleistung, der Versicherte A zwischen dem 15. und 60. Lebensjahr, der Versicherte B zwischen dem 20. und 65. Lebensjahr. Würde man nach 45 Beitragsjahren generell den Bezug einer abschlagsfreien Altersrente ermöglichen, könnte der Versicherte A fünf Jahre länger als der Versicherte B eine Rente beziehen - trotz gleicher Beitragsleistung.
- **Verteilungspolitisch wäre diese Regelung problematisch:** Sozialpolitisch wichtiger als die Frage, ob das Äquivalenzprinzip verletzt würde, ist dabei die Bewertung, ob diese Regelung auch dem Ziel der Umverteilung innerhalb der Versicherten entspricht. Entgegen dem populären Urteil, wobei es sich bei besonders langjährig Versicherten tendenziell eher um ‚Malocher‘ mit einem unterdurchschnittlichen Einkommen handelt, zeigt eine Analyse der Rentenzugänge, dass Versicherte mit 45 oder mehr Versicherungsjahren nicht nur insgesamt eine höhere Zahl an Entgeltpunkten erzielt haben, sondern auch die durchschnittliche Rentenanwartschaft je Versiche-

rungsjahr höher ist als im Durchschnitt der Versicherten (vgl. Kaldybajawa/Thiede 2004). Ein vorzeitiger Rentenzugang ohne Abschläge würde also nicht nur das Glück belohnen, eine besonders lange Versicherungsbiographie ohne Lücken aufweisen zu können, sondern käme insbesondere auch Versicherten zugute, die im Erwerbsleben überdurchschnittlich hohe Einkommen bezogen haben. Thiede wies in der Diskussion zu Recht darauf hin, dass eine derartige Regelung allen Überlegungen der letzten Jahre widerspräche, wie eine Umverteilung zu Gunsten der Versicherten mit geringeren Rentenanwartschaften erreicht werden könnte.

- **Für die Finanzen der Rentenversicherung wäre sie sehr teuer:** Der Vorschlag wird auch damit legitimiert, dass es nur eine kleine Zahl der Versicherten sei, die eine derart lange Versicherungsdauer aufweise, so dass für diese ‚Exoten‘ doch eine Sonderregelung möglich sein solle; tatsächlich aber handelt es sich immer noch um ein Massenphänomen: In der bereits zitierten Analyse des Rentenzugangs stellen Kaldybajawa und Thiede fest, dass selbst bei den vorgezogenen Altersrenten im Rentenzugang des Jahres 2001 32% der west- und 18% der ostdeutschen Männer allein 45 Jahre an Beitragszeiten mit Pflichtbeiträgen aufweisen; bei Berücksichtigung der Zeiten des Bezugs von Lohnersatzleistungen, bei denen Beiträge durch die BA gezahlt wurden, erhöht sich dieser Anteil entsprechend noch deutlich (2004: S. 499ff). Hierbei ist noch zu berücksichtigen, dass bei den Versicherten, die in Regelaltersrente mit vollendetem 65. Lebensjahr gehen, dieser Anteil noch höher sein dürfte. Je nach Abgrenzung, welche rentenrechtlichen Zeiten zur Erfüllung der 45 Versicherungsjahre als ausreichend betrachtet werden, ergeben sich so beträchtliche Mehrausgaben der Rentenversicherung, die den Beitragssatz um mehrere Zehntel Prozentpunkte anheben würden.
- **Hierbei handelt es sich zumindest um eine mittelbare Diskriminierung von Frauen:** Aufgrund des tradierten Rollenverständnisses bei der

geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung und den unzureichenden Möglichkeiten, Kindererziehung und Erwerbstätigkeit miteinander zu vereinbaren, erreicht nur ein kleiner Teil der Frauen eine derart lange Versicherungsdauer. Nach der Statistik des VDR erreichen im Rentenzugang der Altersrenten im Jahr 2003 nur 3,0% der Frauen im Westen und 9,5% der ostdeutschen Frauen mindestens 45 Beitragsjahre, während es aber 42,2% (West) bzw. 50,6% (Ost) bei den Männern sind. Selbst bei Einbeziehung der Berücksichtigungszeiten wegen Kindererziehung erhöht sich der Anteil nur auf 6,0% (West) bzw. 18,0% (Ost). Die Benachteiligung erfolgte dabei nicht nur durch den Ausschluss von der Regelung eines vorzeitigen abschlagsfreien Rentenzugangs, sondern auch durch die Heranziehung bei der Finanzierung: Die Kosten für die Finanzierung einer Leistung, von der weit überwiegend nur Männer profitieren würden, müssten Frauen über ihre Beiträge mit tragen.

- **Auch dem – viel strapazierten – Begriff der ‚Generationengerechtigkeit‘ wird so nicht entsprochen:** Der gegenwärtig hohe Anteil von männlichen Versicherten, die die Zahl von 45 Versicherungsjahren erreichen, dürfte in den nächsten zehn Jahren weiterhin so hoch bleiben bzw. sogar noch steigen, da die bis dahin in Rente gehenden Alterskohorten eine große Chance auf eine durchgehende Erwerbsbiographie besaßen. Für die zukünftigen Rentenzugänge dürfte sich der Anteil aber deutlich reduzieren: Bei diesen Jahrgängen fällt nicht nur die Verlängerung der Ausbildungsphase ins Gewicht, sondern auch die Betroffenheit durch – längere – Phasen der Arbeitslosigkeit, in denen keine Pflichtbeiträge zur Rentenversicherung entrichtet worden sind; bei den weiblichen Versicherten wird sich zwar der Anteil mit einer 45-jährigen Versicherungsdauer aufgrund der gestiegenen Erwerbsbeteiligung erhöhen, doch wird es weiterhin eine Minderheit sein, die diese Dauer erreicht. Mit dem Vorschlag eines abschlagsfreien Rentenzugangs wird damit die Vorstellung einer Erwerbsbio-

graphie verbunden, die für Jüngere unrealistisch ist. Auch damit würde die Akzeptanz einer umlagefinanzierten Sozialversicherung untergraben, die langfristig auf die Beiträge der dann Beschäftigten angewiesen ist, wie Thiede feststellte.

- **Letztendlich würde diese Regelung arbeitsmarktpolitisch das falsche Zeichen setzen:** Die Maßnahmen der letzten Jahren waren darauf ausgerichtet, das tatsächliche Renteneintrittsalter an die Regelaltersgrenze heranzuführen; die dabei erzielten Erfolge würden so konterkariert werden, da nunmehr ein größerer Teil der Versicherten von der Möglichkeit des Renteneintritts vor Vollendung des 65. Lebensjahres Gebrauch machen würde. Mittelfristig würden so die Bemühungen erschwert, das Erwerbspersonenpotenzial der älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer besser auszuschöpfen, um so eine höhere Wirtschaftsleistung zu erzielen und das Verhältnis von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern zu verbessern.

Während diese Variante des vorzeitigen Rentenzugangs durchgehend kritisch bewertet wurde (wobei Schroeder in seinem Beitrag durchaus Sympathie für diese Regelung erkennen lässt, wenn er langjährige Beschäftigung mit Schwerarbeit gleichsetzt und auf das Minderheiten-Votum der Gewerkschafts-Vertreter in der so genannten „Rürup-Kommission“ verweist), so waren die Positionen bei der Frage, ob die Rentenversicherung gesundheitliche Belastungen im Arbeitsleben weitgehend pauschalierend berücksichtigen sollte, deutlich kontroverser:

Variante 2:

Vorzeitiger Rentenzugang aufgrund von Arbeitsbelastungen

In der Bundesrepublik existieren derartige Regelungen nicht nur bereits im Beamtenrecht, wo eine vorzeitige Pension für Angehörige der Polizei, der Feuerwehr und für Soldaten möglich ist, sondern auch im Rentenrecht mit der speziellen „Altersrente für langjährig unter Tage beschäftigte Bergleute“.

Hieran anknüpfend fordert Schroeder zusätzliche Möglichkeiten im Rentenrecht jenseits der Erwerbsunfähigkeit und der – noch vorhandenen – Altersteilzeit, um für Erwerbstätige, die schwere körperliche Arbeit verrichten oder großem Stress ausgesetzt sind, einen vorzeitigen Rentenzugang zu ermöglichen:

„Mit diesen zusätzlichen Möglichkeiten soll ein sozialer Ausgleich geschaffen werden für eine höhere Mortalität, Morbidität und Arbeitsbelastung, indem die hiervon betroffenen Gruppen früher in Rente gehen können und geringere Abschläge hinnehmen müssen.“ (2005: 13)

Er verweist dabei auf eine ab 2007 in Österreich geltende neue „Schwerarbeiter-Regelung“, die mittelfristig den vorzeitigen Rentenzugang für langjährig Versicherte ablösen soll: Arbeitnehmer, die 45 Versicherungsjahre erreichen, wovon mindestens 20 ‚Schwerarbeitsjahre‘ sein müssen, könnten bereits mit dem vollendeten 60. Lebensjahr in Rente gehen; die Abschläge wären geringer als bei anderen Versicherten, die eine vorzeitige Altersrente beziehen. Allerdings räumt auch Schroeder ein, welche Schwierigkeiten dabei entstehen, die tatsächlichen ‚Schwerarbeiter-Tätigkeiten‘ zu identifizieren und klassifizieren. Kreikebohm hält es durchaus für möglich, derartige Tätigkeiten zu identifizieren: Studien zum Zugang in eine Erwerbsminderungsrente konnten den Zusammenhang zwischen der Wahrscheinlichkeit der Frühinvalidität und gesundheitlich überdurchschnittlich belastenden Tätigkeiten und Berufen belegen. Die Rentenversicherung sei dabei administrativ durchaus in der Lage, diese berufsbiographischen Belastungen mit den Versicherungskonten der Rentenversicherungsträger zu verbinden, da die Arbeitgeber der Einzugsstelle auch Angaben über die jeweilige berufliche Tätigkeit des Versicherten mitzuteilen haben:

„Für jeden gemeldeten Sachverhalt steht also eine Berufsangabe nach dem Schlüsselverzeichnis (der BA) zur Verfügung. (...) Es ist also denkbar, bei Versicherten aufgrund der erfolgten Meldungen ... bestimmte in

diesem Verzeichnis erfasste Tätigkeiten herauszuziehen, wenn sie eine gewisse Dauer erreichen (z. B. 25 Jahre) und diesen Fällen einen vorzeitigen Eintritt in die Rente zuzugestehen.“ (2005: 8)

Demgegenüber ist Thiede deutlich skeptischer, da er weiterhin das Problem der inhaltlichen Definition der schwer belastenden Tätigkeit sieht: So könne ein Beruf, der vor zwanzig Jahren unzweifelhaft dieses Kriterium erfüllt habe, nunmehr aufgrund arbeitsorganisatorischer oder technologischer Veränderungen als nicht belastend eingestuft werden, wobei natürlich auch die umgekehrte Entwicklung möglich sei; die Berufsangabe als solche (s.o.) reiche daher nicht aus, sondern es müsste eine Bewertung für jedes einzelne Versicherungsjahr erfolgen.

Entscheidend für ihn ist aber, dass eine Berücksichtigung dieser Tätigkeiten allein beim Rentenzugang unzureichend sei; sinnvoller wäre es, die Rentenanwartschaften, die während der Erwerbstätigkeit in gesundheitlich schwer belastenden Berufen erworben werden, höher zu bewerten:

„Eine Anhebung der Rentenanwartschaften aufgrund von Zeiten einer gesundheitlich schwer belastenden Tätigkeit hätte zum einen den Vorteil, dass hiervon auch diejenigen profitieren würden, die aufgrund dieser schweren Tätigkeit bereits vorzeitig eine Erwerbsminderungsrente in Anspruch nehmen müssen. Zudem ließe sich auf diese Weise eine verursachungsgerechte Finanzierung der Begünstigung von Versicherten in schwer belastenden Berufen realisieren, in dem man die erhöhten Rentenanwartschaften aus derartigen Zeiten auch mit einem entsprechend erhöhten Beitragssatz verbindet. Auf diese Weise wäre gleichzeitig ein Anreiz für die Unternehmen gesetzt, durch die Umgestaltung der Arbeitsbedingungen oder Produktionsabläufe die mit solchen Tätigkeiten verbundene gesundheitliche Belastung zu reduzieren, um den erhöhten Beitragssatz zu vermeiden.“ (Thiede 2005: 7f.).

Mit dieser Bezugnahme auf die Erwerbsminderungsrente ist der Bogen geschlagen zu einem weiteren Vorschlag von Kreikebohm: Dieser regt an, im Falle einer Anhebung der regulären Altersgrenze über das 65. Lebensjahr hinaus es bei der „Altersrente für schwerbehinderte Menschen“ beim abschlagsfreien Rentenzugang mit 63 Jahren zu belassen; darüber hinaus sollten Versicherte, die schwerbehindert sind, aber nicht die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen für diese spezielle Altersrente erfüllen, auch zukünftig bereits mit 65 Jahren ohne Abschläge in Rente gehen können (2005: 10). Dieser Ansatz entspräche der Rechtsentwicklung in anderen europäischen Staaten, wo der Zugang in eine Altersrente durch erleichterte Invaliditätsregelungen flexibilisiert würde.

Beide diskutierten Varianten eines vorzeitigen Rentenzugangs stellen dabei auf objektive Bedingungen ab, die es zu erfüllen gilt, sei es nun die Versicherungsdauer oder die gesundheitliche Belastung während des Erwerbslebens. Eine ‚Flexibilisierung‘ findet insofern nur in Form einer speziellen rechtlichen Regelung statt, die von der Regelaltersgrenze abweicht. Abschließend sollen daher Regelungen diskutiert werden, die allein auf die individuelle Entscheidung der Menschen abzielen, wie sie das Erwerbsleben beenden möchten:

- Außerhalb des Rentenrechts ist dies die **Altersteilzeit**: Mit dem „Zweiten Gesetz zur Fortentwicklung der Altersteilzeit“ wurde im Jahr 2000 die Geltungsdauer dieses Instrumentes verlängert, so dass anspruchsberechtigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bis zum 31. 12. 2009 die Möglichkeit zur Altersteilzeit besitzen. Trotz der zeitlichen Befristung der Altersteilzeit steht sie seit Jahren in der Kritik, so dass gelegentlich – trotz tarif- und einzelvertraglicher Regelungen und Dispositionen – sogar eine vorzeitige Beendigung gefordert wird, da sie als Synonym für die

‚Frühverrentung‘ gesehen wird die der Verlängerung der Lebensarbeitszeit im Wege stände.¹³

Dabei kann die Altersteilzeit tatsächlich höchstens aus grundsätzlichen arbeitsmarktpolitischen Überlegungen kritisiert werden: Für die Rentenversicherung entstehen langfristig keine Mehrkosten, denn

a) werden die Mehrausgaben, die aktuell durch einen vorzeitigen Rentenzugang entstehen, langfristig durch die versicherungstechnischen Abschläge ausgeglichen, und

b) ist der Zugang in die spezielle „Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit“ sowieso nur noch Versicherten, die bis Ende 1951 geboren sind, möglich.

Insofern spräche aus rentenpolitischen Überlegungen nichts gegen eine Verlängerung der Regelungen der Altersteilzeit, wobei es unerheblich ist, ob die Altersteilzeit nun als ‚echte‘ Altersteilzeit oder in verblockter Form erfolgt. Würde die verblockte Variante gewählt, so könnte bei z. B. 6-jähriger Dauer der Altersteilzeit der Arbeitnehmer mit 62 Jahren faktisch aus dem Betrieb ausscheiden, würde aber trotzdem erst mit dem vollendeten 65. Lebensjahr in die Regelaltersrente gehen. Versicherungstechnische Abschläge würden für ab 1952 geborene Versicherte also nur dann anfallen, falls ihnen bei langer Versicherungsdauer der vorzeitige Zugang in die „Altersrente für langjährig Versicherte“ möglich ist; deren Rentenminderungen könnten ökonomisch nicht nur durch tarifvertraglich geregelte Aufstockungsbeträge, sondern auch durch Langzeitarbeitskonten kompensiert werden, wie Schroeder in seinem Beitrag (2005: 12) vorschlägt.

- Nahezu unbekannt ist die rentenrechtliche Möglichkeit der „**Teilrente**“: Seit 1992 besteht die Möglichkeit, dass Versicherte, die vor Vollendung des 65. Lebensjahres bereits die

¹³ Tatsächlich hat die Altersteilzeit in den letzten Jahren aber wohl sogar dazu beigetragen, dass das tatsächliche Renteneintrittsalter angestiegen ist, wie Thiede (2005: 8) anmerkt.

Voraussetzungen für den Bezug einer Altersrente erfüllen, diese auch als Teilrente in Anspruch nehmen können, und zwar in Höhe von einem Drittel, der Hälfte oder zwei Dritteln des vollen Rentenanspruchs (§ 42 SGB VI). Auch das Ziel dieser Regelung liegt darin, den älteren Beschäftigten einen gleitenden Übergang in den Ruhestand zu ermöglichen; für die Versicherten ergeben sich durch den Teilrenten-Bezug zwei Vorteile:

a) Die Abschläge mindern nur den Teil der Rente, der vorzeitig in Anspruch genommen wird, so dass der nicht in Anspruch genommene Teil ungeschmälert bleibt;

b) Bei einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung während des Bezugs der Teilrente werden weitere Anwartschaften erworben, die die spätere Vollrente erhöhen.

Für die Beschäftigung existieren dabei Hinzuverdienstgrenzen, die sowohl vom individuellen Einkommen des Versicherten als auch dem Teil der Rente, der in Anspruch genommen wird, abhängig ist: Bei einer Teilrente in Höhe von zwei Dritteln ist der zulässige Hinzuverdienst geringer als bei einer Teilrente in Höhe eines Drittels.

Gegenwärtig allerdings sind Versicherte, die eine Teilrente beziehen, absolute Exoten in der Statistik der Rentenversicherung, wie Kreikebohm in der Diskussion feststellte. Die geringe Inanspruchnahme spricht allerdings nicht grundsätzlich gegen dieses Modell, sondern erklärt sich auch mit der – finanziell lukrativeren – Regelung der Altersteilzeit. Für die Zukunft bleibt dabei abzuwarten, ob die Teilrente im Falle des Auslaufens der Altersteilzeit-Regelung an Bedeutung gewinnt. Schließlich findet gleichzeitig auch der Prozess der Anhebung der Altersgrenzen für eine vorge-

zogene Altersrente statt, so dass perspektivisch der Personenkreis, der Anspruch auf eine vorgezogene Altersrente besitzt, geringer sein wird als heute. Die Attraktivität könnte zudem durch deutlich erhöhte Hinzuverdienstgrenzen erhöht werden. Sollte eine Flexibilisierung der Beendigung des Erwerbslebens wieder unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten diskutiert werden und es zu einer Verlängerung der Altersteilzeit-Regelung kommen, so sollte dann auch geprüft werden, ob nicht auch die gegenwärtig ausgeschlossene Kombination der Teilrente mit der Altersteilzeit zugelassen wird (vgl. Steffen 1999: 153f.).

- Die **generelle Freigabe des Renteneintritts bei entsprechenden Abschlägen** wäre ohne Zweifel die liberalste und flexibelste Variante; insofern mag es überraschen, dass mit Thiede ein Vertreter der Rentenversicherung die Möglichkeit skizziert hat, den Versicherten doch selber den Zeitpunkt des Renteneintritts freizustellen. Tatsächlich spricht aus versicherungssystematischen Gesichtspunkten aber nichts gegen diese Freigabe: Da die Abschläge bei einem vorzeitigem Rentenzugang versicherungsmathematisch korrekt berechnet sind, käme es bei den Ausgaben der Rentenversicherung zwar zu einem Vorzieheffekt, da nun mehr Versicherte in Altersrente gehen als ohne diese Möglichkeit, doch gleicht sich dies im Zeitablauf durch geringere Zahlbeträge aus, so dass diese Regelung für die Finanzierung der Rentenversicherung aufkommensneutral wäre. Ein Zielkonflikt besteht allerdings mit der grundlegenden wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Absicht, angesichts der demographischen Entwicklung langfristig das Erwerbspersonenpotenzial besser auszuschöpfen.

Literatur

- Allmendinger, Jutta** (2005): Ältere Arbeitnehmer: Alte Hasen oder altes Eisen? Siehe den Beitrag in dieser Broschüre S. 29 bis S. 32. Nachdruck mit freundlicher Genehmigung von G+G – Gesundheit und Gesellschaft, Das AOK-Forum für Politik, Praxis und Wissenschaft, Ausgabe 10/2005
- Bräuninger, Dieter** (2005): Mehr Beschäftigung für ältere Arbeitskräfte – wider Arbeitslosigkeit und Frührente, Nr. 328 der Reihe ‚Aktuelle Themen‘ der Deutsche Bank Research vom 15. August 2005
- Clemens, Wolfgang/Künemund, Harald/Parey, Matthias** (2003): Erwerbsbeteiligung und Arbeitsmarkt, in: Matthias Herfurth/Martin Kohli/Klaus F. Zimmermann (Hrsg.), Arbeit in einer alternden Gesellschaft, Opladen: Leske + Budrich, S. 43–64
- Ebbinghaus, Bernhard** (2005): Vom Stilllegen von Arbeit zum lebenslangen Lernen. Das überfällige Ende der Frühverrentung in Europa, Japan und den USA, in: Jahrbuch 2003-2004 des Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln, S. 37–42
- Eichhorst, Werner/Sproß, Cornelia** (2005): Arbeitsmarktpolitik für Ältere: Die Weichen führen noch nicht in die gewünschte Richtung, IAB-Kurzbericht Nr. 16 vom 5. Oktober 2005
- Gatter, Jutta** (2004): Personalpolitik und alternde Gesellschaften, München und Mering: Rainer Hampp
- Gunkel, Alexander** (2005): Wege für mehr Beschäftigung älterer Arbeitnehmer. Siehe den Beitrag in dieser Broschüre S. 33 bis S. 36
- Kaldybajawa, Kalamkas/Thiede, Reinhold** (2004): Abschlagsfreier vorzeitiger Rentenzugang für langjährig Versicherte? Analysen und Anmerkungen zu einem populären Modell, in: Deutsche Angestelltenversicherung, Heft 11/2004, S. 497–505
- Kreikebohm, Ralf** (2005): Flexibilisierung des Renteneintrittsalters. Siehe den Beitrag in dieser Broschüre S. 52 bis 58
- Memorandum** (1996): Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik: Memorandum '96. Standortdebatte und Europäische Wirtschaftsunion, Köln: Papyrossa
- Schroeder, Wolfgang** (2005): Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft des vorgezogenen Renteneintritts. Siehe den Beitrag in dieser Broschüre S. 37 bis 51
- Steffen, Johannes** (1999): „Mit 60 muss Schluss sein“ – aber wie, in: Horst Schmitthenner / Hans-Jürgen Urban (Hrsg.), Sozialstaat als Reformprojekt, Hamburg: VSA, S. 130–157
- Thiede, Reinhold** (2005): Flexibilisierung des Renteneintritts als Element einer grundlegenden Anpassung der Rentenversicherung an die veränderte Arbeitswelt. Siehe den Beitrag in dieser Broschüre S. 59 bis S. 65

Einführung in die Thematik

Die „Flexibilisierung des Renteneintritts“ ist eine Forderung, die regelmäßig erhoben wird. Vor allem Menschen, die vierzig Jahre und mehr in die Rentenversicherung eingezahlt haben, empfinden die heutige Regelung oft als ungerecht. Auch die politisch Verantwortlichen, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Versicherungsträger und Wissenschaftler diskutieren dieses Thema – mal mehr und mal weniger intensiv – seit Jahren.

Was das Arbeiten jenseits der gesetzlichen Altersgrenze von 65 Jahren angeht, ist das deutsche Rentenversicherungssystem übrigens nicht so unflexibel, wie man vielleicht denken mag. Denn sofern in Tarif- und Arbeitsverträgen nichts Gegenteiliges geregelt ist – was in der Regel der Fall ist –, können Rentnerinnen und Rentner schon heute nach dem Renteneintritt weiterarbeiten. Ab dem Erreichen der gesetzlichen Regelaltersgrenze von 65 Jahren können sie unbegrenzt hinzu verdienen.

Alternativ kann auf die Rente zunächst verzichtet werden; die ältere Arbeitnehmerin oder der ältere Arbeitnehmer bezieht dann zu einem späteren Zeitpunkt die entsprechend gestiegene Altersrente – mit Zuschlägen von 0,5 Prozent für jeden Monat, die sie später in Anspruch genommen wird.

Es geht bei den anstehenden Diskussionen um die Frage: Müssen wir grundsätzlich von der starren Altersgrenze Abstand nehmen? Oder geht es bei neuen Wegen zur Flexibilisierung des Renteneintritts darum, unter bestimmten Umständen einen vorzeitigen Ausstieg aus der Berufstätigkeit zu ermöglichen? Oder soll es dem Einzelnen ermöglicht werden, abhängig vom Lebens- und Berufszyklus individuell das Ende seiner Erwerbsphase zu bestimmen?

All diese Aspekte von Flexibilisierung sind Teil einer grundlegenden gesellschaftlichen Debatte über die Frage: Wie wollen wir in Zukunft arbeiten und leben? Beides gehört in jedem Fall zusammen.

Ich sehe **drei** entscheidende Gründe dafür, über eine Flexibilisierung des Renteneintritts zu diskutieren.

Erstens: Es geht darum, die sozialen Sicherungssysteme für die junge Generation finanzierbar zu halten. Fakt ist: Ein größerer Anteil älterer Menschen mit steigenden Rentenbezugszeiten führt für die Sozialen Sicherungssysteme zu wachsenden Ausgaben, die von einem kleiner werdenden Anteil Aktiver finanziert werden müssen.

Zweitens: Die „Normalbiographie“ mit den drei großen Stufen Ausbildung – Erwerbsphase und Ruhestand gibt es immer seltener.

Jobwechsel und Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit – für die Familie, für die Weiterbildung oder Umorientierung, auch um einmal Luft zu holen im Rahmen so genannter Sabbaticals – all das wird zunehmend Realität. Flexible Altersgrenzen könnten ein Weg sein, diesen unterschiedlichen Lebensläufen Raum zu geben.

Und drittens: Wir müssen die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Beschäftigung und damit auf die Wirtschaftskraft unseres Landes berücksichtigen.

Deutschland hat bei der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer Nachholbedarf. In der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen sind in Deutschland nur knapp 40 Prozent der Menschen beschäftigt. Damit zählt Deutschland zu den Schlusslichtern in Europa. In den Niederlanden liegt die Beschäftigungsquote bei 44,8 Prozent, in Schweden sogar bei fast 70 Prozent.

Ich finde es erschreckend, dass 15 Prozent der deutschen Unternehmen offen erklären, sie seien grundsätzlich nicht bereit, ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einzustellen. Und sehr viele Betriebe haben unter ihrer Belegschaft gar keine älteren Arbeitnehmer mehr – von den Chefs einmal abgesehen.

Manche Unternehmen scheinen immer noch nicht erkannt zu haben, dass sie die künftigen wirtschaftlichen und technologischen Herausforderungen ohne die Einbeziehung älterer Arbeitnehmer und ihrer Qualifikationen nicht meistern werden. Denn in gar nicht mehr ferner Zukunft werden wir mit einem eklatanten Fachkräftemangel zu kämpfen haben.

Sozialpartner auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene müssen daher – unterstützt von den politisch Verantwortlichen – schon heute mit einem altengerechten Umbau der Arbeitswelt beginnen, damit unsere Wirtschaft wettbewerbsfähig bleibt: Auch noch im Jahre 2020 oder 2030, wenn der Anteil der älteren Menschen in den Unternehmen und in den Betrieben deutlich angewachsen sein wird.

Die primäre Herausforderung besteht darin, das reale Renteneintrittsalter näher an das gesetzliche heranzuführen. Die Bundesregierung hat bereits eine Reihe von Maßnahmen auf den Weg gebracht, die ein längeres Erwerbsleben ermöglichen. Mit den vergangenen Rentenreformen wurde Schritt für Schritt das tatsächliche Renteneintrittsalter angehoben; Ausnahmen von der Regelaltersgrenze 65 wurden beseitigt.

Hinzu kommt eine Palette von flankierenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung Älterer:

- Hindernisse für die Beschäftigung Älterer sind insbesondere für kleine Unternehmen durch *neue arbeitsrechtliche Regelungen* beseitigt worden.
- Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik stellen *spezielle Fördermöglichkeiten* für Ältere bereit: Beispielsweise können die Kosten für die Weiterbildung älterer Arbeitnehmer von der Bundesagentur für Arbeit übernom-

men werden. Und mit der so genannten Entgeltsicherung haben ältere Arbeitslose nun den Anreiz, eine im Vergleich zu vorher geringer bezahlte Arbeit aufzunehmen

Die Ergebnisse sind gut: Das durchschnittliche Eintrittsalter bei den Renten wegen Alters ist von 62,2 Jahren im Jahr 1998 auf 63 Jahre in 2004 angestiegen. Es liegt damit zwar noch zwei Jahre unter der Regelaltersgrenze von 65 Jahren, aber wir sind auf einem guten Weg.

Die Bundesregierung hat sich mit dem Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz verpflichtet, ab dem Jahr 2008 alle vier Jahre zu berichten, ob die derzeitigen Annahmen über die künftige demografische und arbeitsmarktpolitische Entwicklung Bestand haben. Dabei wird auch geprüft, ob gesetzgeberische Schritte für eine Anhebung der Regelaltersgrenze erforderlich sind.

An diesem Fahrplan werde ich festhalten: Denn eine Anhebung der Regelaltersgrenze hängt davon ab, wie sich die Arbeitsmarktsituation der älteren Arbeitnehmer entwickelt, d.h. ob in ausreichender Zahl Arbeitsplätze zur Verfügung stehen. Deshalb rate ich sehr dazu, zunächst alle Maßnahmen auszuschöpfen, die das tatsächliche Renteneintrittsalter dem gesetzlichen annähern. Was die Bundesregierung hierzu getan hat, habe ich dargestellt.

Wer eine Flexibilisierung des Renteneintrittsalters fordert, muss wissen, und akzeptieren, dass es keine finanzneutrale Lösung geben kann. Wer früher aus dem Erwerbsleben ausscheidet, hat – bezogen auf die statistische Lebenserwartung – länger Zeit, Rente zu beziehen. Zudem hört er früher auf, Beiträge zu leisten. Es liegt daher auf der Hand, dass vorzeitiges Ausscheiden aus dem Berufsleben mit Abschlägen bei der Altersrente einhergehen muss.

In diesem Zusammenhang wird häufig die Forderung vorgetragen, dass für besonders belastete Berufsgruppen Ausnahmeregelungen getroffen werden sollen. Ich kann das sehr gut nachvollziehen, denn in manchen Branchen liegen oft viele Jahre körperlich schwerer Arbeit hinter den Beschäftigten. Gleichwohl gilt auch hier: Die Bun-

desregierung muss ihre Verantwortung für das Gesamtsystem der gesetzlichen Rentenversicherung im Blick haben. Für den Ausstieg einzelner Berufsgruppen kämen daher Regelungen außerhalb dieses Systems in Frage, etwa auf tariflicher Ebene.

Einer Flexibilisierung des Renteneintrittsalters müssen Veränderungen in der Arbeitswelt vorausgehen. Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit, altersangemessene Beschäftigung, flexible Erwerbsbiografien: Hier hat die Bundesregierung wichtige Maßnahmen auf den Weg gebracht; als Stichworte möchte ich das Teilzeitgesetz, die Ganztagsbetreuung und die Elternzeit nennen.

Trotzdem ist mehr als bisher ein Umdenken gefordert: in den Betrieben, bei den Sozialpartnern und natürlich bei den Beschäftigten.

Dabei können wir vieles von unseren Nachbarn lernen:

In den **Niederlanden** können ab Januar 2006 alle Arbeitnehmer steuerlich begünstigt für einen unbezahlten Urlaub sparen – beispielsweise für die Pflege von Angehörigen, ein Sabbatjahr, Kindererziehung, Weiterbildung oder auch ein früheres Ausscheiden aus dem Erwerbsleben. Das ist die so genannte „levensloop“-Regelung.

In **Schweden** können Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bereits nach dem vollendeten 61. Lebensjahr aus dem Erwerbsleben ausscheiden. Zugleich besteht die Möglichkeit, bis zur Vollendung des 67. Lebensjahrs weiter zu arbeiten, wobei dieses Alter von den Sozialpartnern in Kollektivverträgen häufig auf 65 reduziert worden ist. Ein Renteneintritt vor dem vollendeten 65. Lebensjahr hat Rentenabschläge zur Folge, danach gibt es Zuschläge.

Gleichzeitig spielt in Schweden die Bildungspolitik eine wichtige Rolle, um Beschäftigung zu fördern. Ziel ist, eine wissensbasierte Gesellschaft aufzubauen, die durch ein hohes Bildungs- und Qualifikationsniveau sowie eine Kultur des lebenslangen Lernens charakterisiert ist. Diese Maßnahmen tragen wesentlich zu den höheren Erwerbsquoten in der Gruppe der 50 bis 64-Jährigen bei.

Diese Beispiele zeigen, wie man zu einer Arbeitskultur gelangt, in der das Potenzial älterer Arbeitnehmer geschätzt und gefördert wird.

Aus all dem ergibt sich für uns in Deutschland ein Bündel an Maßnahmen, die auf den Weg gebracht werden müssen oder die – soweit vorhanden – in die Breite aller Unternehmen gehen müssen.

Was also können wir in Deutschland noch tun?

Deutlich ist, dass in den Betrieben das ganze Spektrum der Maßnahmen ausgeschöpft werden muss, das zur Verfügung steht. Eine Schlüsselrolle für den Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer spielen dabei betriebliche Qualifizierungsmaßnahmen. Untersuchungen und Gespräche mit Betriebsratsvorsitzenden haben gezeigt, dass der Anteil der Älteren an betrieblicher Weiterbildung sehr gering ist. Die Sozialpartner, die Arbeitgeber und die Betriebs- und Personalräte stehen gleichermaßen in der Pflicht, Lösungen zu finden und umzusetzen.

Zweitens ist ein altersgerechter Personaleinsatz notwendig, um Mitarbeiter so lange wie möglich im Betrieb zu halten. Ältere Arbeitnehmer sind nicht grundsätzlich weniger leistungsfähig als jüngere. Nur das Spektrum der Leistungsfähigkeit wandelt sich im Prozess des Alterwerdens. So kann ein Beschäftigter, der die Arbeit an einer Maschine oder Werkbank nicht mehr leisten kann, wertvolle Erfahrungen zum Beispiel in der Aus- und Fortbildung umsetzen. Dieses Potenzial müssen Unternehmen nutzen.

Drittens: Maßnahmen der betrieblichen Gesundheitsförderung sind notwendig, um Gesundheit und damit Innovationsfähigkeit und Produktivität bis in das hohe Alter zu erhalten.

Viertens wird derzeit weder von den einzelnen Betrieben noch von den Sozialpartnern das Instrument der Lebensarbeitszeitkonten richtig genutzt. Arbeitnehmer und Arbeitgeber könnten damit den Austritt aus dem Berufsleben unter Berücksichtigung persönlicher und betrieblicher Erfordernisse flexibel gestalten. Dies gilt in beson-

derem Maß für den Zeitraum nach 2009, wenn das Altersteilzeitgesetz ausgelaufen ist. In Branchen wie beispielsweise Bergbau, Chemie und Energie haben die Sozialpartner Langzeitkonten bereits tariflich vereinbart. Weitere sollten folgen.

Der Charme an Arbeitszeitkonten besteht darin, dass sie nicht nur zum vorgezogenen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben genutzt werden können, sondern auch zur Verschiebung von Erwerbsarbeit in die höheren Lebensjahre. Die in jüngeren Jahren freigesetzten Zeitressourcen

können beispielsweise für die Familiengründung oder Aus- und Weiterbildung genutzt werden. Das sollte jeder alleine entscheiden.

Ich weiß, dass Lebensarbeitszeitkonten nicht unproblematisch sind und keine universale Antwort auf alle Fragen sein können. Die rechtlichen Rahmenbedingungen sind an einigen Stellen noch ergänzungsbedürftig. Stichworte wie „Portabilität“ sowie „Insolvenzschutz“ sind zwei Bereiche, die dringend einer Lösung bedürfen, wenn Lebensarbeitszeitkonten auf größere Resonanz stoßen sollen.

Ältere Arbeitnehmer: Alte Hasen oder altes Eisen?¹⁴

Zumindest in einem Punkt stimmen bislang alle politischen Parteien überein: Das Ende der sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit, also das faktische Alter beim Eintritt in die Altersrente, muss sich dem gesetzlich festgelegten Alter von 65 Jahren annähern. Damit sollen die vielen Brücken zwischen Arbeitsmarkt und Altersrente eingerissen werden, die – ebenso parteiübergreifend – in den vergangenen Jahrzehnten gebaut worden sind und die einen frühen Abgang aus der Erwerbstätigkeit geradezu herausgefordert haben. Diese Brücken wurden gebaut, obwohl es doch auch nahe gelegen hätte, die Dauer der Erwerbstätigkeit als Anteil an der Lebenszeit in etwa gleichzuhalten, also die Lebensarbeitszeit mit der Lebenserwartung wachsen statt schrumpfen zu lassen. Die Einladung in den frühzeitigen Ruhestand war finanziell so überzeugend, dass ihr viele folgten, was inzwischen auch neue gesellschaftliche Erwartungen an ein gutes Leben geprägt hat. Erwartungen, denen man heute wegen der seit langem absehbaren demografischen Entwicklung aber nicht mehr entsprechen kann.

1. Zahlen und Fakten

Im Jahr 2004 lag die Erwerbstätigenquote der 55- bis 64-Jährigen bei 41,4 Prozent, die der 15- bis 64-Jährigen dagegen bei 64,3 Prozent und damit um über 20 Prozentpunkte höher. Ebenso deutliche Zahlen liefert der internationale Vergleich: In Schweden liegt die Erwerbstätigenquote bei den Älteren im selben Jahr bei

69 Prozent, in Dänemark bei 62 Prozent, in Großbritannien bei 56 Prozent (siehe auch die Grafik „Skandinavien setzt aufs Alter“ auf Seite 26). Das Austrittsalter aus der Erwerbsarbeit lag im Jahr 2003 in Deutschland bei durchschnittlich 61,6 Jahren, in Schweden bei 63,1 Jahren, in Großbritannien bei 63 Jahren.

Hierzulande ist der frühe Ruhestand schon längst die erwünschte, von den Erwerbstätigen erwartete Norm geworden. Der Arbeitnehmer, der erst mit 65 Jahren in Rente geht, ist heute dagegen die Ausnahme. Neben den individuellen Folgen einer immer längeren Phase im Ruhestand – Männer beziehen zwischenzeitlich im Durchschnitt ihre Altersrenten 18,4 Jahre, Frauen 22,6 Jahre lang – liegen die betrieblichen und gesellschaftlichen Folgen auf der Hand.

2. In Chefetagen ist Vorruhestand häufig kein Thema

In den Betrieben nahm bis vor einigen Jahren die Streuung der Beschäftigten nach Alter immer weiter ab, die Belegschaften wurden immer monotoner: Die sehr Jungen fehlten wegen längerer Ausbildungszeiten, die Älteren meist aufgrund eines frühen Austritts. Doch seit einiger Zeit ist eine Trendwende zu beobachten. Sogar Preise werden mittlerweile ausgeschrieben für Unternehmen, die ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einstellen. Der frühe Ruhestand hat sich zudem bei den Spitzen der Unternehmen nicht wirklich durchsetzen können. Denn die Chefetagen sind nicht nur männlich, hier wird

¹⁴ Nachdruck mit freundlicher Genehmigung von G+G – Gesundheit und Gesellschaft, Das AOK-Forum für Politik, Praxis und Wissenschaft, Ausgabe 10/2005

oft auch bis ins hohe Alter gearbeitet, weit über die 60 oder 65 Jahre hinaus.

Auch auf öffentlichen Positionen, die mit Macht verbunden sind, sitzen häufig Ältere. Zu nennen sind beispielsweise Konrad Adenauer oder der Bankier Hermann Josef Abs, die hochbetagt noch Einfluss auf Politik und Wirtschaft genommen haben. Diese Persönlichkeiten wirken bis heute als Vorbilder in Unternehmen und Staat. Haben Macht und Einkommen etwas mit Leistung zu tun, so werden viele Ältere zu Hochleistungsträgern.

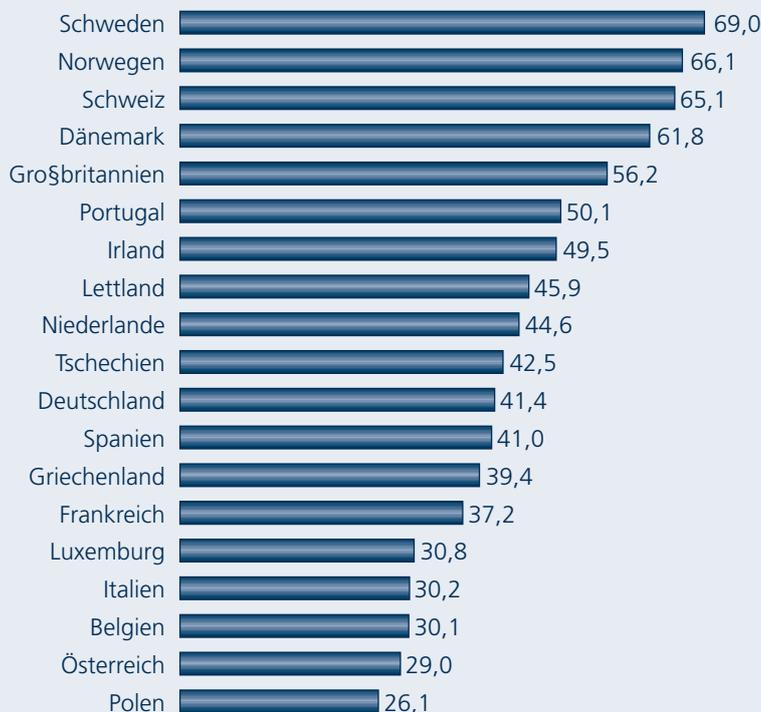
Eine lange Ausbildung und ein regelmäßig früher Austritt aus dem Arbeitsmarkt haben aber noch ganz andere Konsequenzen: Der Druck auf die (betriebliche) Weiterbildung und der Druck auf lebenslanges Lernen werden erheblich reduziert. Denn bei einer Erwerbstätigkeit von nur

etwa dreißig Jahren lässt sich leichter argumentieren, die Erstausbildung könne für ein ganzes Arbeitsleben reichen. Das wird bei einer Erwerbsdauer von 45 Jahren schon sehr viel schwieriger. Wundert man sich über die im internationalen Vergleich niedrigen Angebote systematischer beruflicher Weiterbildung und über die geringe Inanspruchnahme von Weiterbildungsangeboten in der Bundesrepublik, so liegt das auch an der kurzen durchschnittlichen Dauer der Erwerbstätigkeit hierzulande.

Die im internationalen Vergleich niedrige Erwerbsquote der deutschen Frauen mag ebenso mit dem kurzen Arbeitsleben zusammenhängen. Denn der Übertritt vom Teilzeitjob in der Erziehungsphase zur Vollzeitberufstätigkeit kann – hypothetisch – erst mit 44 Jahren erfolgen: Beim ersten Kind sind die Frauen in der

Abbildung 2: **Skandinavien setzt aufs Alter**

Von je 100 Menschen im Alter von 55 bis 64 Jahren arbeiten in:
(Angaben in Prozent)



Schon mit 55 Jahren aufs Altenteil? In Schweden ist das eher die Ausnahme. Dort sind in dieser Altersgruppe noch 69 Prozent erwerbstätig, in Deutschland dagegen nur 41,4 Prozent.

Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) Nürnberg, 2005

Bundesrepublik heute durchschnittlich 29 Jahre alt. Weil es nach wie vor kaum Ganztagschulen gibt, arbeiten viele Mütter nur in Teilzeit oder bleiben gleich ganz zu Hause. Ist ihr Kind dann 15 Jahre alt und einigermaßen flügge geworden, sind sie selber schon 44.

In diesem Alter gelingt der Wechsel in die Vollzeitbeschäftigung aber nur wenigen. Denn dann sind Frauen oft am Ende der Verfallszeit ihrer (Erst-)Ausbildung angelangt – gerade in Teilzeit ist Weiterbildung besonders selten möglich. Bei einer (antizipierten) Restarbeitsdauer von nur 13 Jahren sind sie eigentlich kaum noch marktfähig. Ein späterer Austritt mit 65 Jahren hingegen hätte eine Restarbeitszeit von 23 Jahren zur Folge, was den Druck, sich weiterzubilden, erhöhen und letztlich auch die Chancen von älteren Frauen am Arbeitsmarkt verbessern würde.

3. Ältere Mitarbeiter müssen wieder die Regel werden

Zusammenfassend kann festgestellt werden: Deutschland bleibt aufgrund von Finanzierungslücken in den sozialen Sicherungssystemen kein anderer Weg, als von den neuen Normen wieder zu den alten Regeln zurückzukehren. Dies wird natürlich nicht einfach werden, da Arbeitsplätze fehlen, die berufliche Ausbildung oft nicht dem neuesten Stand entspricht und sich Betriebe erst wieder an die Älteren gewöhnen müssen. Und doch: Gerade dieser Wandel wird zu einem Bedeutungsgewinn von Weiterbildung führen, die Arbeitswelt dürfte weiblicher werden und der Kontakt zwischen den Generationen wird wieder enger, was vielleicht am wichtigsten ist.

Was also ist zu tun? Viele Brücken sind einzureißen, Brücken, die unter der wachsenden Last allemal einstürzen würden: Heute erfolgt die Verrentung bei mehr als zwei Dritteln aller Personen vor dem 65. Lebensjahr. Deshalb muss das Instrument der Altersteilzeit überdacht werden. Seinem Namen wurde es allemal nie gerecht. Denn in der überwiegenden Zahl der knapp 70.000 Fälle im Jahr 2003 wurde nicht die Teil-

zeit, sondern die geblockte Arbeitszeit gewählt. Die Beschäftigten standen ihren Betrieben während der ersten Hälfte der Altersteilzeit voll zur Verfügung und haben zum Ausgleich in der zweiten Hälfte gar nicht mehr gearbeitet. Damit wurde jedoch kein gradueller Übergang von der Erwerbsarbeit in den Ruhestand erreicht: Unterstützt wurde allein der frühere Übergang.

Zudem sollte die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – nach der jüngst beschlossenen Verkürzung von 32 auf 18 Monate – nicht wieder angehoben werden. Allzu nahe läge es sonst, Beschäftigungsprobleme auf Kosten der relativ gut alimentierten Älteren zu lösen.

Um den kulturellen Wandel zu schaffen, sollte man vielleicht gerade die Älteren – ähnlich wie die Jüngeren – besonders aktivieren. Ansatzweise geschieht dies bereits mit Instrumenten wie der Förderung der beruflichen Weiterbildung für ältere Arbeitnehmer.

4. Früher Ruhestand bedeutet weniger Rente

Gleichermaßen muss verhindert werden, dass älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern die Erwerbstätigkeit so madig gemacht wird, dass sie geradezu in einen vorzeitigen Rentenbeginn getrieben werden. Dadurch verzichten sie freiwillig auf Altersbezüge, die sie später oft dringend brauchen. Denn jedes vorzeitige Ausscheiden aus dem Beruf wird mit Abschlägen von der Rente bestraft. Diese sind zwar kurzfristig für die Ruheständler gut zu (er-)tragen, auf lange Sicht jedoch schmerzhaft.

Bereits heute geht fast die Hälfte aller Neurentner (45 Prozent) mit Abschlägen in den Ruhestand. Männer verzichten dabei auf durchschnittlich 173 Euro (dies entspricht 14 Prozent ihrer Altersrente von durchschnittlich 960 Euro), bei Frauen sind es 78 Euro. Das entspricht etwa zehn Prozent ihrer durchschnittlichen Altersrente von 628 Euro. In Zukunft werden aufgrund des Rückgangs sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und hoher Arbeitslosigkeit mehr

Personen als heute nur niedrige Ansprüche an Altersrenten erarbeiten können. Es wäre fatal, auf einen Pfad einzuschwenken, der frühe Übergänge in den Ruhestand zu Lasten der Rentner selbst finanziert.

Alle Anstrengungen, Beschäftigte auch im Alter im Arbeitsmarkt zu halten oder wieder daran heranzuführen, werden in naher Zukunft bitter nötig sein. Nötig, da es keine Alternativen gibt, bitter, weil die Aussichten auf Beschäftigung im Alter derzeit eher schlecht sind. Erst auf lange Sicht wird sich daran Wesentliches ändern, wenn der demografische Wandel zu deutlich weniger Erwerbspersonen führt und man die „Alten“ brauchen wird.

5. Traditionelle Muster haben ausgedient

In der Zwischenzeit scheinen mir weit über die Altersfrage hinausgehende Reformen unabdingbar zu sein. Sie müssen neben den breit diskutierten Ansätzen einer neuen Arbeitsmarktpolitik an dem selten in Frage gestellten traditionellen Muster unserer Lebensverlaufspolitik ansetzen.

Wir müssen wegkommen von der sturen und rigiden, typisch deutschen Dreiteilung des Lebens in Bildung, Beschäftigung und Ruhe-

stand. Wir müssen Optionszeiten einführen – wie im siebten Familienbericht der Bundesregierung auch gefordert – und damit dazu beitragen, dass Familie, Beruf und gesellschaftliche Herausforderungen ganz anders miteinander verbunden werden. Dann würden wir nicht mehr über ein gesetzliches Renteneintrittsalter nachdenken, wir hätten mehr Variation nach oben (und nicht nur nach unten) und würden weniger das Alter, sondern die Dauer der Beschäftigung und deren Lage im Lebensverlauf diskutieren.

Lesetipps

- **Jutta Allmendinger/Kathrin Dressel** (2005): Familien auf der Suche nach der gewonnenen Zeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 23-24/2005.
- **Renate Büttner/Matthias Knuth/Sascha Wojtkowski** (2005): Die Kluft zwischen Erwerbsaustritt und Renteneintritt wird wieder größer. Altersübergangsreport, Hans-Böckler-Stiftung 2005-03
- **Cornelia Spross / Werner Eichhorst** (2005): Arbeitsmarktpolitik für Ältere. Die Weichen führen noch nicht in die gewünschte Richtung. IAB-Kurzbericht Nr.16/2005

Wege für mehr Beschäftigung älterer Arbeitnehmer

Die demografische Entwicklung führt zu tiefgreifenden Veränderungen des Arbeitsmarktes. Auch bei einem weiter positiven Zuwanderungssaldo wird das Arbeitskräftepotenzial in den nächsten Jahren deutlich schrumpfen. Nach Berechnungen der sog. Rürup-Kommission ist in den nächsten 30 Jahren mit einem Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter um rund ein Viertel zu rechnen. Wenn nicht gegengesteuert wird und die gesamtwirtschaftliche Erwerbstätigenquote unverändert bleibt, wird die Pro-Kopf-Wachstumsrate nach Berechnungen des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit in diesem Zeitraum um rund 0,5 Prozent bzw. ein Drittel der langfristigen Wachstumsrate schrumpfen.

Zur Minderung der demografisch bedingten Probleme bedarf es eines umfassenden Maßnahmenbündels, das neben nachhaltigen Reformen der sozialen Sicherungssysteme insbesondere Maßnahmen zur besseren Nutzung des erschließbaren Arbeitskräftepotenzials umfassen muss. Der Verzicht auf die Nutzung von Humankapital bedeutet einen Verlust an Wachstumschancen, den Deutschland sich immer weniger leisten kann. Erforderlich sind daher zum einen qualitative Maßnahmen wie verbesserte Qualifizierungsanstrengungen und zum anderen quantitative Maßnahmen, wie die Steigerung der Frauenerwerbsbeteiligung, arbeitsmarktorientierte Zuwanderung und eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit durch früheren Berufseintritt und späteren Berufsaustritt. Besonders dringlich und erfolgsversprechend zugleich erscheint dabei eine Steigerung der Erwerbsbeteiligung Älterer. Deutschland hat hier nach wie vor Aufholbedarf, denn nach wie vor liegt die Erwerbsquote älterer Menschen (55-64 Jahre) mit weniger als 40 Prozent unter dem Niveau anderer europäischer Länder.

Die BDA mahnt bereits seit langem an, die Weichen in Richtung auf mehr Beschäftigung Älterer zu stellen und Maßnahmen zu treffen, die dieses Ziel fördern. Mit Erfolg hat sie 1998/99 gegen den erklärten Willen von Bundesregierung und Gewerkschaften verhindert, dass auf gesetzlicher oder tarifvertraglicher Ebene Regelungen für eine „Rente mit 60“ getroffen wurden. Sie hat dafür gesorgt, dass mittlerweile ein Paradigmenwechsel eingeleitet wurde weg von der Praxis einer frühzeitigen Ausgliederung älterer Arbeitnehmer aus dem Beruf und hin zu einer stärkeren Beteiligung dieser Personengruppe am Erwerbsleben.

Erste Maßnahmen zur Umsetzung dieses Paradigmenwechsels und damit zur Steigerung der Erwerbstätigkeit Älterer sind zwar inzwischen bereits getroffen worden, so u. a. die – allerdings nur befristete – Senkung der Altersgrenze für erleichterte befristete Beschäftigungsverhältnisse auf 52 Jahre, die Befreiung der Arbeitgeber vom Beitrag zur Arbeitslosenversicherung bei Einstellung eines Arbeitslosen ab 55 Jahren, die schrittweise Anhebung der Altersgrenze für den vorzeitigen Bezug der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit und nach Altersteilzeit sowie die Regelungen zur Entgeltsicherung für Arbeitslose ab 50 Jahren. Diese Maßnahmen allein werden aber nicht ausreichen, um die Erwerbstätigkeit älterer Arbeitnehmer spürbar zu steigern. Erforderlich sind sehr viel weitergehendere Schritte:

1. Weichen stellen auf mehr Beschäftigung insgesamt

Der beste Weg zur Steigerung der Erwerbstätigkeit Älterer ist eine insgesamt erfolgreiche Beschäftigungspolitik. Eine verstärkte Nutzung des Potenzials älterer Arbeitnehmer wird nur dann

in ausreichendem Maße gelingen, wenn der Arbeitsmarkt wieder in Ordnung kommt. Internationale Vergleiche belegen, dass eine hohe Erwerbsbeteiligung Älterer in engem wechselseitigem Zusammenhang mit einer insgesamt erfolgreichen Beschäftigungspolitik steht. So weisen die OECD-Staaten mit einer Erwerbquote Älterer (55-64 Jahre) von über 50 Prozent (Norwegen, Schweiz, Schweden, Japan, USA, Dänemark, Vereinigtes Königreich, Portugal) durchweg niedrige Arbeitslosenquoten aus.

Damit der Beschäftigungsgrad von Älteren wieder steigt, müssen daher vor allem die Rahmenbedingungen für mehr Beschäftigung insgesamt verbessert werden. Das verlangt eine umfassende Strategie, zu der u.a. gehören die Schaffung einer international wettbewerbsfähigen Unternehmensbesteuerung, die Rückführung der Staats- und Sozialquote, die weitere Öffnung der Güter- und Dienstleistungsmärkte, verbesserte Bedingungen für Forschung und neue Technologien, ein durchgreifender Bürokratieabbau, die Flexibilisierung des Arbeitsrechts, eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik, verstärkte Bildungsanstrengungen, eine beschäftigungsfördernde Tarifpolitik und eine Senkung der lohnbezogenen Sozialabgaben durch Strukturreformen der Sozialversicherung.

Ohne die aus einer solchen Strategie resultierende allgemeine Beschäftigungsdynamik werden alle anderen – gleichfalls erforderlichen – Initiativen zur Steigerung der Erwerbstätigkeit Älterer nicht die erforderliche Wirkung haben.

2. Frühverrentungsanreize im Arbeitsförderungsrecht beseitigen

Das Arbeitsförderungsrecht enthält nach wie vor zahlreiche Regelungen, die mehr der Frühverrentung als der Eingliederung Älterer in den Arbeitsmarkt dienen.

- Die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes von bis zu 18 Monate ab dem 55. Lebensjahr sollte wieder auf 12 Monate begrenzt werden, wie es bis 1985 der Fall war. Arbeitslosengeld soll als kurzfristige Einkommensbrücke zwischen zwei aufeinander folgenden

Arbeitsplätzen dienen. Bei langer Bezugsdauer wird es dagegen häufig zu einer Versorgungsleistung, die bei älteren Arbeitslosen nach Verlust des Arbeitsplatzes den sozial abgefertigten Übergang in die vorgezogene Rente ermöglicht. Viele Studien zeigen zudem, dass eine lange Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld zu verringerten Anstrengungen von Arbeitslosen und Arbeitsagenturen bei der Beschäftigungssuche bzw. Vermittlung und dadurch zu einer verlängerten Arbeitslosigkeit führt. Die aus sozialpolitischen Gründen verlängerte Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Ältere schafft nur eine trügerische Sicherheit, weil sich gerade deren Chancen am Arbeitsmarkt mit längerer Arbeitslosigkeit immer mehr verringern.

- Dieser Zusammenhang zwischen der Bezugsdauer von Arbeitslosenunterstützung und der Dauer von Arbeitslosigkeit muss auch beim sog. Arbeitslosengeld II berücksichtigt werden. Die im Anschluss an den Bezug von Arbeitslosengeld noch einmal für weitere zwei Jahre der Arbeitslosigkeit gewährten Zuschläge zum Arbeitslosengeld II sollten daher ersatzlos gestrichen werden. Sie führen dazu, dass ältere Arbeitslose zunächst 3½ Jahren erhöhte Leistungen erhalten, bevor sie auf das niedrigere Leistungsniveau des Arbeitslosengeld II fallen. Bis dahin fehlen damit weitgehend wirtschaftliche Anreize, auch eine gering bezahlte Arbeit anzunehmen, obwohl dies häufig die einzige Chance zu einer Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt darstellt.
- Darüber hinaus muss die Arbeitsvermittlung für Arbeitslose intensiviert werden. Die Möglichkeit, ab dem 58. Lebensjahr Arbeitslosengeld zu beziehen, ohne dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen (§ 428 SGB III), sollte ersatzlos gestrichen werden. Die jetzt geplante Verlängerung der Regelung, dass ältere Arbeitslose bis zum frühestmöglichen Rentenbezug ab dem 63. Lebensjahr 5 Jahre lang Arbeitslosengeld II beziehen können, ohne dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen, geht insofern in die falsche Richtung.

3. Gesetzliches Renteneintrittsalter erhöhen

Die schrittweise Anhebung des gesetzlichen Rentenzugangsalters ist zum einen deshalb unverzichtbar, weil nur dadurch die Rentenversicherung langfristig finanzierbar bleiben kann. Deshalb war es ein Fehler, dass dieser notwendige Reformschritt bei der Rentenreform des vergangenen Jahres unterblieben ist.

Die Anhebung des gesetzlichen Rentenzugangsalters ist aber auch deshalb erforderlich, weil dies maßgeblich zu einer verlängerten Lebensarbeitszeit beitragen würde. Wie alle Erfahrung zeigt, stellen sich Arbeitnehmer schnell auf geänderte Rentenzugangsbedingungen ein: Die 1972 erfolgte Flexibilisierung der Altersgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung führte bei Männern in kurzer Zeit zu einem Rückgang des durchschnittlichen Rentenzugangsalters um über zwei Jahre und parallel zu einem früheren Ausscheiden aus dem Erwerbsleben. In jüngster Zeit ist dagegen als Konsequenz der Einführung von Abschlägen in der Rentenversicherung festzustellen, dass der Rentenzugang aufgeschoben wird und dies – zumindest teilweise – mit einem längeren Verbleib im Arbeitsverhältnis einhergeht.

Der Gegeneinwand, zunächst solle das tatsächliche Renteneintrittsalter angehoben und eine Verbesserung der Arbeitsmarktsituation für ältere Arbeitnehmer abgewartet werden, greift deshalb auch zu kurz, weil er die Wechselwirkungen zwischen gesetzlichem und tatsächlichem Renteneintrittsalter ignoriert. Außerdem wird dabei übersehen, dass die bloße Anhebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters für die Rentenversicherung nicht die dringend benötigte Entlastung bringt, weil mit einem späteren Rentenzugang gleichzeitig geringere versicherungsmathematische Abschläge und damit höhere Rentenzahlungen verbunden sind.

Konkret sollten daher folgende Maßnahmen ergriffen werden:

- Wie von der so genannten Rürup- und der so genannten Herzog-Kommission vorgeschlagen, sollte die abschlagsfreie Altersgrenze in der Rentenversicherung baldmöglichst schrittweise von 65 auf 67 Jahre angehoben werden. Damit würde der infolge der steigenden Le-

benserwartung weitere Anstieg der Rentenbezugszeiten zumindest begrenzt.

- Parallel sollte die vorgezogene Altersgrenze für langjährig Versicherte auf 64 Jahre angehoben werden. Dadurch würde auch weiterhin die Möglichkeit bestehen, drei Jahre vor der Regelaltersgrenze in Rente zu gehen.
- Die Abschläge bei vorzeitigem Rentenbezug sollten schrittweise von 0,3 Prozent pro Monat auf 0,5 Prozent erhöht werden, damit echte Anreize bestehen, erst ab der Regelaltersgrenze in Rente zu gehen. Bei der heutigen Höhe der Rentenabschläge ist es in mindestens der Hälfte aller Fälle lohnend, vorzeitig in Rente zu gehen, bei Männern aufgrund ihrer geringeren Lebenserwartung sogar in noch größerer Zahl. Anreize zu einer verlängerten Lebensarbeitszeit können so nicht gesetzt werden.
- Unter diesen Voraussetzungen können schließlich auch alle Hinzuverdienstgrenzen, die heute einer Erwerbstätigkeit nach Rentenbeginn behindern, entfallen.

Die schrittweise Anhebung der Rentenaltersgrenzen wie auch die Erhöhung der Abschläge müssen schon heute beschlossen werden, damit sich die Betroffenen – Arbeitnehmer und Betriebe – rechtzeitig darauf einstellen können (z. B. individuelle Lebensplanung bzw. betriebliche Personalplanung, verstärkte Qualifizierungsanstrengungen). Ohnehin ist zu berücksichtigen, dass die Anhebung der Rentenaltersgrenzen – nicht zuletzt aus Vertrauensschutzgründen – ein sehr langfristiger Vorgang ist, der viel zeitlichen Vorlauf braucht. So wäre selbst bei sofortigem Gesetzesbeschluss frühestens für den Jahrgang 1946 und damit erst ab dem Jahr 2011 eine Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 Jahren möglich.

Neue Möglichkeiten, vor der Regelaltersgrenze abschlagsfrei in Rente gehen zu können, sollten nicht geschaffen werden. Hierdurch würden neue Frühverrentungsanreize geschaffen, denn ein vorzeitiger abschlagsfreier Rentenzugang würde – bei gleicher Beitragsleistung – zu einem höheren Rentenbarwert führen als ein späterer Renteneintritt mit Erreichen der Regelaltersgrenze. Statt Anreize für einen längeren Verbleib im Arbeitsleben zu geben würde genau das Gegen-

teil erreicht. Deshalb rechtfertigen auch langjährige Beitragszahlungen bzw. langjährige Erwerbsbiographien keine privilegierte vorzeitige Rentenzugangsmöglichkeit.

Ebenso abzulehnen ist ein Vorziehen der Mindestaltersgrenze für den Rentenbezug mit Abschlägen (z. B. auf 60 Jahre). Aufgabe der Rentenversicherung ist allein, eine Versorgung zu gewährleisten, wenn wegen Alters oder Erwerbsminderung die Erzielung von Einkommen durch Arbeit nicht zumutbar ist. Über diese Versorgungsfälle hinaus besteht kein Grund für eine Einstandspflicht der Solidargemeinschaft der Beitragszahler. Außerdem soll die Rentenversicherung eine Versorgung gewährleisten, die regelmäßig ein Einkommen ohne ergänzende staatliche Unterstützung durch Grundsicherung möglich macht. Das aber wäre bei einem erheblichen Vorziehen der Mindestaltersgrenzen für den Rentenbezug aufgrund fehlender Beitragszeiten und hoher Abschläge nicht mehr gewährleistet.

4. Tarifvertragliche Senioritätsprivilegien abbauen

Noch immer werden in Tarifverträgen Vergünstigungen in Abhängigkeit vom Lebensalter gewährt. Die ursprünglich in guter Absicht eingeführten Sonderregelungen wirken jedoch als Hindernis für die Beschäftigung und insbesondere Neueinstellung älterer Arbeitnehmer und müssen daher abgebaut werden.

- Insbesondere bestehen in zahlreichen Manteltarifverträgen Vereinbarungen, die bei älteren Arbeitnehmern Kündigungen weitgehend ausschließen. So sind z. B. in der baden-württembergischen Metall- und Elektroindustrie bereits nach drei Beschäftigungsjahren Kündigungen von Arbeitnehmern ab 53 Jahren nur noch aus wichtigem Grund möglich. Teilweise wird außerdem für die Wirksamkeit einer Kündigung eines älteren Arbeitnehmers die Zustimmung des Betriebsrats zwingend vorausgesetzt.
- Tarifvertragliche Entgeltsteigerungen werden teilweise noch immer an die Beschäftigungsdauer geknüpft. Die Beschäftigung älterer Mit-

arbeiter wird durch solche Regelungen regelmäßig teurer als die von jüngeren Beschäftigten. An die Stelle von Einkommensstaffelungen nach Beschäftigungsdauer sollten verstärkt leistungsorientierte VerdienstkompONENTEN treten.

- Gänzlich abgeschafft werden sollten auch so genannten Entgeltsicherungsklauseln, die bei Einsatz eines Arbeitnehmers in geringer entlohnten Bereichen eine Lohn- bzw. Gehaltsgarantie vorsehen. Diese Regelungen, unter die gerade ältere Arbeitnehmer fallen, wirken faktisch wie ein Abgruppierungsschutz und verschlechtern damit die Weiterbeschäftigungsperspektiven der betroffenen Arbeitnehmer.

5. Beschäftigungsfähigkeit durch Qualifizierung und Weiterbildung steigern

Wirtschaft und Beschäftigte müssen sich der Aufgabe des lebenslangen Lernens gleichermaßen annehmen. Jeder Einzelne trägt dabei Mitverantwortung für die Erhaltung seiner Beschäftigungsfähigkeit. Die Motivation zu Weiterbildung und lebenslangem Lernen muss bereits früh verankert werden. Jüngere Mitarbeiter sollten bereits frühzeitig das „Lernen lernen“, damit kontinuierliches Training im Alter zum Normalfall wird. Gleichzeitig erforderlich sind aber auch spezielle Weiterbildungsmaßnahmen für Ältere, die deren veränderte Lerngewohnheiten berücksichtigen. Flexibilisierungsmöglichkeiten bei Arbeitsort und Arbeitszeit erleichtern die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen.

Der heute noch vorherrschende Trend, dass die Beteiligung an Weiterbildungsmaßnahmen mit zunehmendem Alter abnimmt, wird sich mit älter werdenden Belegschaften und späterem Renteneintrittsalter als kontraproduktiv erweisen. Deshalb sind Anstrengungen aller gefordert, durch Qualifizierung die Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer zu erhalten. Die Tarifpolitik hat das Thema bereits aufgegriffen. So zeigt z. B. der Chemie-„Tarifvertrag zur Qualifizierung“ wie durch freiwillige Betriebsvereinbarungen berufliche Fort- und Weiterbildung unter besonderer Berücksichtigung der Belange älterer Arbeitnehmer erfolgen kann.

Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft des vorgezogenen Renteneinstiegs

Mit dem Rentenreformgesetz 1992 sind die Weichen in der Rentenpolitik neu gestellt worden. Seither wurden per Gesetz wesentliche Anreize, die ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben bewirken könnten, systematisch abgebaut. Mit diesen Maßnahmen soll dem Trend zum vorzeitigen Ausscheiden aus dem Berufsleben, der keinesfalls ein deutscher Sonderweg war, sondern Teil einer allgemeinen westeuropäischen Entwicklung, entgegengewirkt werden. Im Ergebnis hat die so genannte Vorruhestandspolitik der 70er bis 90er Jahre dazu beigetragen, dass die Erwerbsquote der 55 bis 65-Jährigen im europäischen Durchschnitt im Jahr 2005 bei etwa 39% liegt. Mit der so genannten Lissabon-Strategie (2000) soll die Beschäftigungsquote der 55- bis 65-Jährigen bis zum Jahr 2010 auf 50% erhöht werden.

Der zentrale Impuls für den Abbau von Anreizen, die einen vorzeitigen Austritt aus dem Erwerbsleben fördern könnten, liegt in den finanziellen Schwierigkeiten der Rentenversicherung. Daneben sieht sich die Alterssicherung zu Beginn des 21. Jahrhunderts herausgefordert durch den demographischen Wandel, die weit reichenden Strukturveränderungen der Erwerbsarbeit, vor allem dem starken Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisse und den sich abschwächenden Lohn- und Wachstumsraten. Hinzu kommen Herausforderungen, die sich aus der Individualisierung und Pluralisierung von Lebenslagen ergeben. In diesem Beitrag wird die These vertreten, dass eine Politik, die dem vorzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben Priorität einräumt, keine Zukunft hat. Zugleich insistiert der Autor darauf, dass es unter speziellen Bedingungen Optionen für einen vorzeitigen, also flexiblen Ausstiegs aus dem Erwerbsleben geben muss, nicht nur um persönliche Präferenzen und arbeitsmarktpolitische Probleme

besser gestalten zu können, sondern auch um einen sozialen Ausgleich zugunsten besonders belasteter Gruppen zu ermöglichen.

1. Bilanz der Vorruhestandspolitik

Das faktische Renteneintrittsalter ist von ökonomischen, politischen, gesellschaftlichen und individuellen Bedingungen sowie Präferenzen abhängig, wobei die Anreize des Staates und der Unternehmen einen äußerst bedeutsamen Einfluss haben. Zwischen den 70er und 90er Jahren entsprach die Reduktion der Lebensarbeitszeit, mithin ein früherer Renteneintritt, nicht nur den politischen Präferenzen von Politik und Unternehmen, sondern auch große Teile der Beschäftigten sahen dies als erstrebenswert an, wenn es freiwillig war. Die Ziele der Vorruhestandspolitik waren jedoch vielfältiger als es auf den ersten Blick scheint, so war damit auch ein Generationenaustausch anvisiert worden: Ältere sollten ihren Arbeitsplatz zugunsten jüngerer Nachrücker räumen. Dieses Ziel konnte jedoch nicht in der gewünschten Weise realisiert werden. Dagegen konnte in vielen Fällen eine vorübergehende arbeitsmarktpolitische Befriedung erreicht werden. In manchen Konstellationen war diese Politik auch alternativlos. Dennoch: Der Preis für die kurzfristigen Erfolge der Vorruhestandspolitik war mittelfristig vergleichsweise hoch. Erstens wurde damit ein Leitbild der olympiareifen, jugendlichen Belegschaften gefördert, womit Leistungsnormen verbunden waren, die den älteren Arbeitnehmer als defizitär definierten. Zweitens führte dies dazu, dass mittlerweile nur noch etwa 40% aller Betriebe Beschäftigte einsetzen, die älter als 50 Jahre sind. Drittens förderte diese Politik eine exorbitante Belastung der Sozialversicherungen. Viertens unterblieben durch die Präferenzen offensive

Maßnahmen unterblieben, die bessere Arbeits-, Gesundheits- und Qualifikationsbedingungen für ältere Arbeitnehmer hätten befördern können.

Die Frage, in welchem Alter Menschen von der Erwerbsarbeit in die Rente gehen können, galt lange Jahre als eine Art Gütesiegel für die Qualität eines Sozialstaates. So wurde jede Reduktion des Renteneintrittsalters gewissermaßen per se als Erfolg gefeiert. Deshalb wurden auch erhebliche Ressourcen aufgewendet, um individuelle Lebens- und Einkommenslagen über die Transfers der Sozialversicherungen anzugleichen. Die Politik konnte durch diese Maßnahmen ihre arbeitsmarktpolitische Verantwortung praktizieren und eine zumindest kurzfristige Entlastung des Arbeitsmarktes erreichen, die Unternehmen versprachen sich davon eine durchschlagende Verjüngung sowie einen sozialfriedlichen Abbau der Belegschaften; Betriebsräte und Gewerkschaften orientierten sich bei ihrer Unterstützung für die Vorruhestandspolitik an den seinerzeit von den Beschäftigten artikulierten Interessen.

1.1 Die Entwicklung des flexiblen Renteneinstieges

Der Sozialstaat gilt also dann als erfolgreich, wenn er in der Lage ist den Rückzug von der Erwerbsarbeit finanziell abzufedern. So ist die Entwicklung

der Altersgrenzen in der Gesetzlichen Rentenversicherung bis in die 90er Jahre des 20. Jahrhunderts daran orientiert, das gesetzliche Renteneintrittsalter permanent zu senken und einen erleichterten Rentenzugang bei besonders belasteten Gruppen zu ermöglichen. Lag die Invaliditätsgrenze zur Zeit Bismarcks noch bei 70 Jahren, so wurde diese allmählich herabgesetzt. Vorreiter einer Lebensarbeitszeitverkürzung waren zunächst die Angestellten: ihre seit 1913 bestehenden Privilegien, bereits mit 65 Jahren in Rente gehen zu können, wurden 1916 auch auf die Arbeiterrentenversicherung übertragen. Eine Altersgrenze mit 60 Jahren erreichten 1929 als erste Langzeitarbeitslose.

Von epochaler Bedeutung für die weitere Entwicklung der deutscher Alterssicherungspolitik war das Jahr 1957. Neben der Einführung der dynamischen Rentenformel und der Rentenanpassung an die Entwicklung der Bruttolöhne, wurde auch die Altersgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung flexibilisiert. Dies geschah indem eine vorgezogene Altersrente wegen Arbeitslosigkeit eingeführt wurde, womit die Kosten partiell auf die GRV verlagert wurden.¹⁵

Im nachfolgenden werden die gesetzlichen Veränderungen des flexiblen Rentenzugangs skizziert. Zentraler Bezugspunkt ist die Rentenreform 1972, deren Ergebnis die Einführung der

Übersicht: Wichtige Etappen einer Politik des flexiblen Alterrenteneintritts/-zugangs

Gesetz	Inhalt
1972, Rentenreform	<ul style="list-style-type: none"> flexible Altersrente für langjährig Versicherte ab dem 63. Lebensjahr ohne versicherungsmathematische Rentenabschläge bis zum 31.12.1991 Schwerbehinderte, Berufs- und Erwerbsunfähige anfänglich mit 62; wurde in Stufen bis auf 60 Jahre gesenkt.
1984, Vorruhestandsgesetz Gesetz zur Erleichterung des Übergangs	<ul style="list-style-type: none"> 55 Jahre alt und ohne Beschäftigung: Antrag auf vorzeitigen Bezug der Altersrente oder: Aufhebungsvertrag: Arbeitnehmer können gegen eine Abfindung in gegenseitigem Einvernehmen aus dem Arbeitsvertrag ausscheiden.

¹⁵ Eine weitere Veränderung ist die im Jahr 1957 geschaffene Möglichkeit für Frauen, mit 60 Jahren (vormals 65 Jahren) eine Altersrente für Frauen zu beziehen.

flexiblen Altersgrenze von 63 Jahren für beide Geschlechter war, die jedoch aufgrund unterschiedlicher/geschlechtsspezifischer Erwerbsbiografien überproportional stark von Männern in Anspruch genommen wurde.

Durch diese Maßnahmen ist das durchschnittliche Zugangsalter bei den Altersrenten spürbar gesunken: Lag dieses im Jahr 1970 noch bei 61,5 Jahre, so fiel es bis ins 1980 bereits auf 59,3 Jahre. In die ersten Hälfte der neunziger Jahre fällt die eigentlich Hochzeit des Vorruhestandsgesetzes.

1.2 Auswirkungen des Vorruhestandsgregimes

1.2.1 Rentenzugangsalter

Das durchschnittliche Rentenzugangsalter der Versichertenrenten zeigt deutliche Differenzen auf. So lag der Altersrentenzugang 1973 mit annähernd 61,5 Lebensjahren am höchsten seit der Rentenreform von 1957; den geringsten Wert verzeichnet das Jahr 1981 mit etwas weniger als 58 Jahren. In dieser Perspektive hat sich das durchschnittliche Zugangsalter zur Rente in acht Jahren um etwa 3 Jahre reduziert.

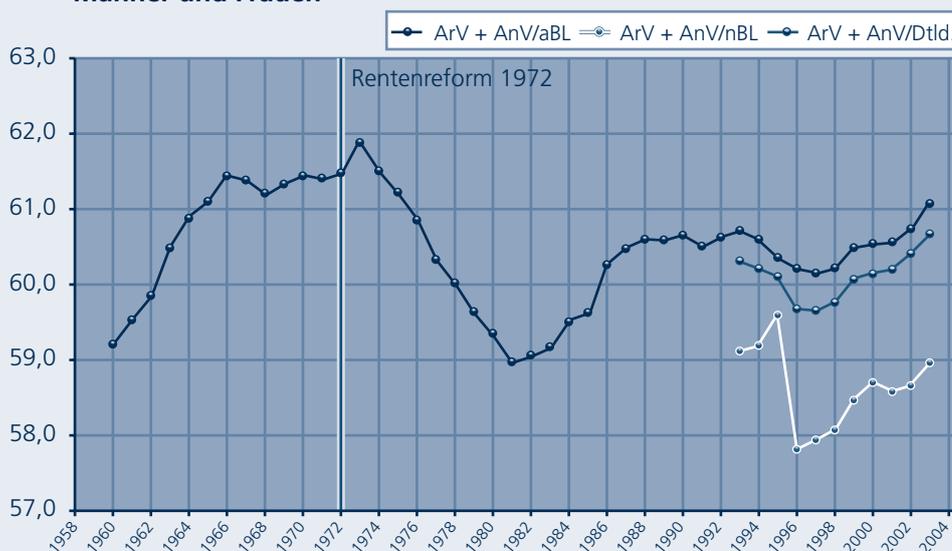
Die Gewährung eines flexiblen Renteneintritts für langjährig Versicherte blieb auch nicht folgenlos für den Arbeitsmarkt. Unter kohortenspezifischer Betrachtung lässt sich ein Absinken der Erwerbstätigenquote bei Männern im Alter von 60 bis 64 Jahren von rund 78 Prozent/1965 auf den seit 1995 anhaltenden Tiefstand von rund 30 Prozent erkennen. (OECD Labour Force Statistics 1965-2000; in: Ebbinghaus, Bernhard (2002: Exit from Labour. Köln, S. 111) Ähnlich dramatisch fällt auch bei den Frauen der Rückgang aus: von rund 23 Prozent auf rund 13 Prozent in 2000, nach einem Tiefstand von annähernd 11 Prozent im Jahr 1985.

1.2.2 Rentenzugangsart

Auch die Formen des Rentenzugangs haben sich im historischen Verlauf sehr unterschiedlich entwickelt, wie die folgende Tabelle sehr anschaulich zeigt.

In Westdeutschland dominierte die Regelaltersrente das Rentenzugangsgeschehen bis in die frühen 70er Jahre. Seither ging diese Form des Rentenzugangs bis Mitte der 80er Jahre dramatisch zurück, gewinnt allerdings seither wie-

Abbildung 3: **Durchschnittliche Zugangsalter (ArV + AnV) der Versicherten Männer und Frauen**



Quelle: VDR (2005): Rentenzugang - Zeitreihen / Durchschnittliche Zugangsalter nach Zweigen, [http://www.vdr.de/internet/vdr/statzr.nsf/\(\\$URLRef/04FE630A4515A7B9C1256A390043F804](http://www.vdr.de/internet/vdr/statzr.nsf/($URLRef/04FE630A4515A7B9C1256A390043F804), 05.07.2005.

Rentennewuzgänge nach Rentenarten, Männer und Frauen, alte und neue Bundesländer, 1960-2003

	Versichertenrenten insgesamt	Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit		Regelaltersrenten		Altersrente für langjährig Versicherte		Altersrenten für Schwerbehinderte		Altersrenten wegen Arbeitslosigkeit		Altersrenten für Frauen
		Männer und Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
	absolut	in %		in %		in %		in %		in %		in %
Alte Bundesländer												
1960	427.254	60,8	66,0	36,8	18,7	–	–	–	–	2,4	0,7	19,5
1965	504.274	48,7	50,1	50,1	29,1	–	–	–	–	1,2	0,3	20,5
1970	608.054	48,2	45,4	49,0	28,2	–	–	–	–	2,8	0,2	26,1
1975	691.712	36,9	46,0	26,0	24,2	30,7	1,7	2,7	0,0	3,7	0,7	27,1
1980	635.280	49,4	50,0	14,1	15,1	12,4	0,8	15,6	0,7	8,4	1,6	31,7
1985	609.620	43,9	30,2	16,4	32,0	15,6	1,3	12,2	1,1	11,9	1,1	34,3
1990	740.639	36,0	17,2	19,9	49,9	19,6	1,2	10,8	0,8	13,7	1,8	29,1
1995	877.636	32,7	18,3	21,8	43,0	13,2	3,0	8,1	2,0	24,2	3,4	30,2
2000	879.357	24,2	14,8	21,9	40,8	16,2	2,7	9,9	3,2	27,7	3,0	35,5
2003	824.526	19,5	14,0	29,8	46,9	15,5	2,3	10,4	4,3	24,8	0,8	31,5
Neue Bundesländer												
1995	417.613	13,1	21,5	16,7	2,0	9,2	0,1	0,7	0,1	60,2	6,4	69,9
2000	213.246	23,6	16,2	6,5	4,7	8,5	0,6	5,4	1,7	55,9	3,5	73,4
2003	176.644	23,3	17,8	10,4	7,4	12,3	0,6	8,8	5,3	45,0	0,4	68,5

Quelle: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.), Rentenversicherung in Zeitreihen 2004.

der an Bedeutung. Eine große Bedeutung besitzt die Altersrente bei Arbeitslosigkeit, die in den 60er und 70er Jahren praktisch noch bedeutungslos war: Seit Mitte der 80er hat sie jedoch kontinuierlich an Bedeutung gewonnen. Die Altersrente wegen Schwerbehinderung bewegt sich dagegen auf einem konstanten Niveau.

Bei näherer Betrachtung zeigen die Altersrente für langjährig versicherte Männer sowie die Regelaltersrente mit 65 Jahren die gravierendsten Strukturveränderungen. Zusammengekommen repräsentieren beide Rentenarten im Jahr 1975 noch mehr als 55 Prozent der Rentenzugangsarten, 5 Jahre später hat sie sich auf eine „Restgröße“ von rund 26 Prozent reduziert. Im gleichen Zeitraum stiegen die Werte für Renten wegen Arbeitslosigkeit um annähernd 130 Prozent nach oben.

Die Nutzung von Arbeitslosenrenten war damals rentenpolitisch zwar kein neues Phänomen, gleichwohl entwickelte sich eine neue Quantität und Qualität; vor allem hinsichtlich der Arbeitsmarktentlastung. Sie gewinnt erstmals seit den 70er Jahren zunehmend an Bedeutung. In den darauffolgenden Jahren folgt ihre Inanspruchnahme dem Verlauf der Beschäftigungskonjunktur. Spätestens ab Mitte der 80er Jahre hat sich das Muster des Altersübergangs über eine Phase der Arbeitslosigkeit jedoch gegenüber der Konjunktur verselbstständigt: Die Rentenzugänge wegen Arbeitslosigkeit stiegen trotz wachsender Beschäftigung Ende der 80er Jahre. Angesichts dieser Entwicklung stellt sich die Frage, ob die Arbeitslosenrente, wie bei ihrer Einführung 1929 bzw. 1957 beabsichtigt, den Arbeitsmarkt entlastet, oder ob sie nicht im Gegenteil zu einem Motiv geworden ist, Arbeitslosigkeit zu

akzeptieren, wenn nicht in manchen Fällen sogar anzustreben. Insbesondere im Zusammenwirken mit so genannten betrieblichen Vorruhestandsregelungen kann ein solches vorzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsleben durchaus attraktiv sein.

Ostdeutschland verzeichnet eine grundsätzlich andere, durch die Wiedervereinigung bedingte Entwicklung im Rentenzugang. Da im Jahr 1990 die Entlastung des Arbeitsmarktes durch Frühverrentung noch zu funktionieren schien, wurde dieses Instrument nach Ostdeutschland übertragen.

Mittels spezifischer, für Ostdeutschland entworfener Regelungen konnten Beschäftigte ab 55 Jahren, die bis Ende 1993 arbeitslos geworden waren, ein Altersübergangsgeld beziehen. Sie galten zwar nicht als arbeitslos, konnten aber wie die westdeutschen Arbeitslosen mit 60 Jahren in eine vorzeitige Rente wegen Arbeitslosigkeit wechseln. Davon machten viele Personen der Jahrgänge 1930 bis 1937 Gebrauch. Ab Mitte der 90er Jahre trafen die ostdeutschen Rentenzugänge mit den steigenden Zahlen der westdeutschen Arbeitslosenrentner zusammen. 1995 gab es auf diese Weise bundesweit mehr als 300.000 Neuzugänge in der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit, das waren über 20% aller Neuzugänge in den Altersrenten insgesamt. Über 40% davon kamen aus den neuen Bundesländern.

Im West-Ost-Vergleich lässt sich feststellen, dass die Rentenzugänge bei Männern in den alten und neuen Bundesländern sich mitunter erheblich unterscheiden. Während in den neuen Bundesländern mehr als die Hälfte der Rentenneuzugänge die Altersrenten wegen Arbeitslosigkeit betrifft, sind es in den alten Bundesländern nur etwa ein Viertel. Bei der Regelaltersrente zeigt sich, dass etwa 30% aller Männer in den alten Bundesländern diese Rentenart nutzen, aber nur eine kleine Minderheit (1/10) der Männer in den neuen Bundesländern. Die zweite bedeutende – in beiden Teilen Deutschlands etwa gleich vertretene – Rentenart ist die nicht an Altersgrenzen gebundene Rente wegen verminderter Erwerbs- oder Berufsunfähigkeit.

1.3 Kurze Bilanz: der Einstieg in den Ausstieg

Die vielschichtigen Maßnahmen zur Flexibilisierung des Renteneintritts haben nicht nur zu einer Verschiebung innerhalb der Rentenneuzugänge geführt. Dadurch wurde zudem das durchschnittliche Rentenalter gesenkt sowie eine strukturelle Veränderung des Arbeitsmarktes für Ältere verursacht. Im Zeichen zunehmender Arbeitslosigkeit war für die Legitimität dieser Politik das sozialpolitische Argument des Generationen-tauschs wesentlich.

Wie in einigen Untersuchungen (Döring/Trabert 2003) gezeigt wurde, hat das Ausgliedern älterer Arbeitnehmer aus dem Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik jedoch nie zu dem politisch erwünschten Effekt geführt. Ein Vergleich mit den Nachbarländern zeigt vielmehr, dass ein solcher Zusammenhang isoliert nur bedingt haltbar zu sein scheint, wenn nicht sogar nicht existiert. Sowohl die Beschäftigungsquoten von Älteren wie auch von Jüngeren sind gleichermaßen von der Gesamtlage des Arbeitsmarktes abhängig. Eine höhere Erwerbstätigenquote Älterer steht jedoch, wie Döring/Trabert nachweisen, einer niedrigen Jugendarbeitslosenquote nichts im Wege. In der Bewertung dürfen jedoch nicht die gesetzgeberischen Intentionen der Jahre 1972 und 1984 in Vergessenheit geraten, mit denen die arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen sozial abgefedert werden sollten.

2. Wandel der Politik: Vom Vorruhestand zum langen Erwerbssalter

Aufgrund der negativen Folgen der Vorruhestandspolitik und angesichts weiterer Herausforderungen bahnte sich Ende der 80er Anfang der 90er Jahre ein Umdenken an. Es ging um Gegenmaßnahmen, um die finanzielle Belastung der gesetzlichen Rentenversicherung abzubauen. Einerseits reagierte man mit der Einführung von Rentenabschlägen und andererseits mit der Anhebung der Alterseintrittsgrenze. Zudem setzte sich die Einsicht durch, dass die Anhebung des

faktischen Renteneintrittsalters nur durch ein Bündel von flankierenden Maßnahmen zu erreichen sei. Angesichts der demografischen Entwicklungsmuster, das durch ein steigendes Durchschnittsalter der Erwerbstätigen bestimmt ist, lautete da Motto nunmehr: Weg von der Frühverrentung, hin zu einem längeren Erwerbsleben. Im weiteren Verlauf ist neben der nationalen nun auch eine europäische Zielsetzung von Bedeutung, die einem vorzeitigen Ausstiegs aus dem Erwerbsleben durch vorgezogene Altersrente aus beschäftigungspolitischer Perspektive entgegensteht. So soll im Rahmen des Lissabon-Prozesses die Beschäftigungsquote der 55- bis 64-Jährigen bis zum Jahr 2010 auf mindestens 50% angehoben werden.

2.1 Wandel der Erwerbstätigenstruktur bis 2030: anstieg des durchschnittlichen Erwerbsalters

Während der Bevölkerungsrückgang etwa ab 2020 spürbar sein wird, erfolgt die Änderung der Alterszusammensetzung der Erwerbstätigen hauptsächlich in den Jahren 2000 bis 2020. Der Prozess der Alterung des Erwerbspersonenpotenzials hat damit längst schon begonnen, ist also wider vieler Aussagen kein Zukunftsthema sondern ein gegenwärtiges. Unbenommen aller Prognoseunsicherheiten kommen alle vorliegenden Szenarien zu ähnlichen Ergebnissen, dass nach 2010 der Anteil der über 50-Jährigen an der Bevölkerung im Erwerbsalter deutlich weiter steigen, derjenige der 20- bis 30-Jährigen weiter leicht abnehmen wird. In komparativer Perspektive befindet sich Deutschland in einer ähnlichen Entwicklung wie andere Länder der EU, wenngleich die altersbedingten Verschiebungen deutlich früher eintreten als etwa in Frankreich oder den skandinavischen Ländern.

Der veränderte Altersaufbau der Erwerbstätigen führt dazu, dass sich das Durchschnittsalter der Erwerbstätigen, wie bereits zwischen 1991 und 2003 von etwa 38,8 auf 40,8 Jahre, weiter erhöht. Zurückzuführen ist das zukünftige kontinuierlich ansteigende Durchschnittsalter der erwerbstätigen Bevölkerung insbesondere auf den

sinkenden Anteil jüngerer Erwerbstätiger: So waren 30 Prozent aller Erwerbstätigen im Jahr 1991 jünger als 30 Jahre. Zwölf Jahre später (Mai 2003) ist der Anteil der unter 30-jährigen Erwerbstätigen bereits auf ein Fünftel (20 Prozent) gesunken. (Daten: Mikrozensus 2003)

Die Folgen des Alterungsprozesses sind für das Arbeitskräfteangebot heute zwar nicht abschätzbar, aber einschätzbar: Die veränderte Zusammensetzung des Arbeitskräftepotenzials manifestiert sich nicht nur als demografischer Alterungsprozess, sondern wird sich ebenfalls in den betrieblichen Altersstrukturen (Belegschaften) niederschlagen. Die wichtigste Konsequenz des demographischen Wandels besteht also darin, dass es zu einer deutlichen Alterung der Erwerbspersonen und der betrieblichen Belegschaften kommen wird. Der Wegfall von Vorruhestandsregelungen sorgt zusätzlich für eine kontinuierliche, Erhöhung des Altersdurchschnitts der Belegschaften als Ausdruck einer steigenden Responsivität der Arbeitnehmer auf gesetzliche Veränderungen. Viele Arbeitnehmer werden länger in den Betrieben bleiben (müssen), um eine ausreichende Alterssicherung über die gesetzliche Rentenversicherung zu erwerben. Mit anderen Worten: Die älteren Mitarbeiter der Zukunft befinden sich schon heute in der absoluten Majorität in den Unternehmen. Von der Idealvorstellung einer balancierten Altersstruktur mit einer ausgewogenen Verteilung der Generationen werden sich die meisten Betriebe zukünftig verabschieden müssen.

2.2 Finanzierungsprobleme der gesetzlichen Rentenversicherung

Die Gründe für die Schwierigkeiten der gesetzlichen Rentenversicherung lassen sich auf drei grundlegende Dimensionen zurückführen:

- Die sich stark verändernde Altersstruktur, vor allem das sich verschlechternde Verhältnis zwischen den tatsächlich erwerbstätigen und den Rentnern.
- Hohe Arbeitslosigkeit, zunehmende prekäre Beschäftigungsverhältnisse, rapider Rückgang

sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse

- Die Fehlfinanzierung der Deutsche Einheit.

2.3 Rentenrechtliche Maßnahmen –
Verschließen der Schlupflöcher –
Anhebung der gesetzlichen Rentengrenze

Mit dem Rentenreformgesetz 1992 beginnt der sukzessive Abbau von altersbedingten Vergünstigungen. Für Männer gibt es bislang drei Möglichkeiten, vor der Regelaltersgrenze von 65 Jahren Rente zu beziehen. Eine flexible Altersgrenze ab dem 63. Lebensjahr wurde eingeführt, um langjährig Versicherten (Mindestversicherungszeit von 35 Jahren) die Altersrente für langjährig Versicherte zu ermöglichen. Diese Regelung wird fast ausschließlich von Männern genutzt, da nur we-

nige Frauen die geforderte Wartezeit erfüllen (und Frauen ohnehin die Altersrente für Frauen offen steht). Schwerbehinderte Menschen können ebenfalls vor der Regelaltersgrenze in Ruhestand treten. Schließlich können Versicherte, die unter körperlichen oder geistigen Einschränkungen ihrer Arbeitskraft leiden, unter bestimmten Bedingungen unabhängig vom Alter eine Berufs- oder Erwerbsunfähigkeitsrente (BU/EURente) in Anspruch nehmen.

Für die meisten – im Vergleich zum Regelalter von 65 Jahren vorgezogenen – Rentenarten gilt, dass auf Grund der Regelungen der Rentenreformgesetze zwischen 1992 und 2002/04 bei einer vorgezogenen Inanspruchnahme Abschläge zu berücksichtigen sind und dass die Möglichkeit der vorgezogenen Inanspruchnahme schrittweise abgebaut wird.

Übersicht 2: Korrekturmaßnahmen seit 1989

Gesetz	Inhalt
1989, Rentenreform '92	<ul style="list-style-type: none"> • Stufenweise Anhebung der Altersgrenzen ab 2001 • Vorzeitiger Rentenbeginn ab 2001 nur noch mit versicherungsmathematischen Abschlägen möglich • Mit jedem Jahr, das vor dem 65. Lebensjahr Rente bezogen wird, reduziert sich die Rente um 3,6% und zwar für die gesamte Dauer des Rentenbezugs. Bei maximal drei Jahren vorgezogener Rente würde dies eine Rentenminderung von 10,8% bedeuten.
1996 Gesetz: Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz (WFG) und Beitragsentlastungsgesetz (BeitrEntlG)	<ul style="list-style-type: none"> • Vorziehen der Anhebung der Altersgrenze für Altersrenten von 2001 auf 1997 • Betrifft alle Rentenarten; außer Schwerbehinderte/EU/BU
1996, Gesetz zur Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand	<ul style="list-style-type: none"> • hebt Vorruhestandsregelung auf • verknüpft beide Ansätze des Vorruhestandsgesetzes • Förderung der Teilzeitarbeit älterer Arbeitnehmer • rentenversicherungsrechtliche Umgestaltung zur „Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit“ • stufenweise Anhebung der Altersgrenze für die Inanspruchnahme dieser Rente vom 60. LJ auf das 65. LJ (mit Vertrauensschutzregelungen).

Gesetz	Inhalt
1999, Gesetz zur Fortentwicklung der Altersteilzeit	<ul style="list-style-type: none"> • auch Teilzeitbeschäftigte haben die Möglichkeit, in Altersteilzeit zu wechseln
1997, Rentenreform '99	<ul style="list-style-type: none"> • Einführung eines demographischen Faktors • Neuordnung der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit • Anhebung der Altersgrenzen für Schwerbehinderte • Abschaffung der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit und Altersteilzeitarbeit sowie der Altersrente für Frauen ab 2012 • Anhebung der Bewertung und additive Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten. • September 1998 hat die neue Bundesregierung mit dem Rentenkorrekturgesetz den demographischen Faktor, sowie die Neuordnung des Bereichs der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit und die Anhebung der Altersrente für Schwerbehinderte bis zum 31. Dezember 2000 ausgesetzt.
2000, Gesetz zur Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit	<ul style="list-style-type: none"> • System der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit (BU/EU-Renten) zum 1. Januar 2001 durch ein einheitliches und zweistufiges System einer Erwerbsminderungsrente ersetzt. • Einführung: Abschläge und Verlängerung der Zurechnungszeit bei EM-Renten (stufenweise ab 01.01.01) • Gleichzeitig wurde die vorgezogene Altersgrenze von 60 Jahren bei der Altersrente für Schwerbehinderte zum 1. Januar 2001 an in monatlichen Schritten auf 63 Jahre angehoben.
2000, Zweites Gesetz zur Fortentwicklung der Altersteilzeit	<ul style="list-style-type: none"> • Darüber hinaus wurde u. a. die Geltungsdauer des Altersteilzeitgesetzes bis zum 31.12. 2009 verlängert und die Höchstdauer der Förderung von fünf auf sechs Jahre verlängert. An diese Änderungen schließen sich nun die Neuregelungen durch Hartz III an.
2004, Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung	<ul style="list-style-type: none"> • Anhebung der Altersgrenze für die frühestmögliche Inanspruchnahme der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit. Altersgrenzen werden von 2006 bis 2008 stufenweise vom 60. auf das 63. Lebensjahr angehoben. • alle Personen, die nach dem 31.12.1945 geboren sind, für sie ist ein Rentenbeginn ab dem 60. Lebensjahr nicht mehr möglich, ohne Rentenabschläge

2.4 Bewertung: Neuordnung unter dem Primat der Beitragssatzstabilität

Innerhalb der letzten 10 Jahre sind zahlreiche Rentenreformen verabschiedet worden, die einen späteren Renteneintritt befördern sollen und dabei zugleich deutliche Leistungseinschnitte im

Versorgungsniveau auslösen. Seit den 90er Jahren haben wir es mit gegenläufigen Prozessen zu tun: Einerseits sorgen die wirtschaftlichen Umbrüche zu Beginn und im Laufe der 90er-Jahre zum Absinken der Beschäftigtenanteile unter den älteren Männern in Deutschland: Der Zugang zu Rentenarten vor dem 65. Lebensjahr wuchs

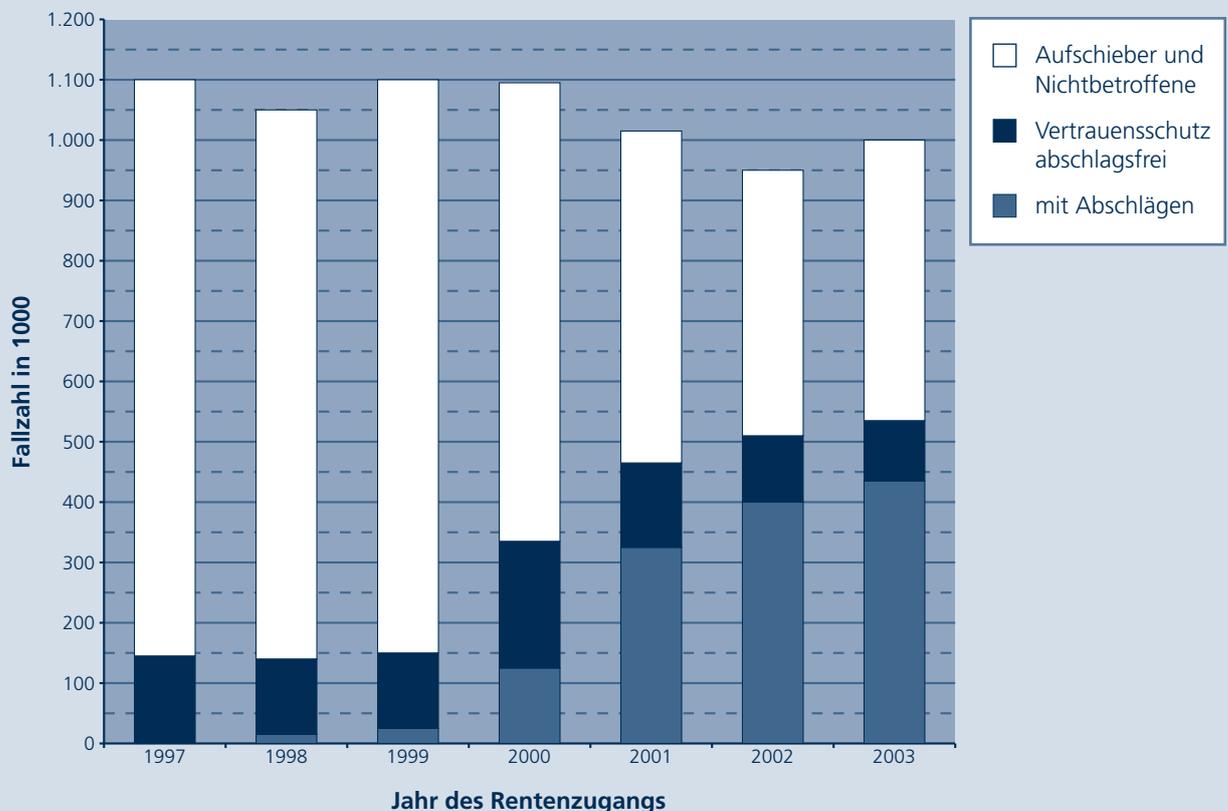
aufgrund der sich verschlechternden Situation am Arbeitsmarkt: Gerade die Bedeutung der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit (bei Männern) belegt dies. Andererseits fanden Verschiebungen hin zu einem späteren Renteneintritt infolge gesetzgeberischer Veränderungen statt.

Die Festsetzung der Altersgrenze auf 65 Jahre durch das Rentenreformgesetz 1992 knüpft an die Rechtslage von 1916 an; die Aufhebung der Altersgrenze für Langzeitarbeitslose an die Rechtslage vor 1929 und die Aufgabe der Frauenaltersgrenze an das Rentensystem von vor 1957.

An den bisherigen Ausführungen zeigt sich die Verzahnung der rentenrechtlichen Ausgestaltung des Alterssicherungssystems mit der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und sozialen Situation. Der Zugang zu Rentenarten vor dem

65. Lebensjahr wuchs in Korrespondenz zur sich verschlechternden Situation am Arbeitsmarkt: Gerade die Bedeutung der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit (bei Männern) belegt dies. Insgesamt stellen die rentenrechtlichen Regelungen einen Rahmen für Entscheidungen über den Rentenzugang her. Es wird deutlich, dass die versicherungsmathematischen Abschläge für einen Rentenbeginn vor dem Regelalter mit 65 Jahren die Entscheidung über den Rentenzugang zukünftig mit hoher Wahrscheinlichkeit beeinflussen werden. So ging im Jahr 2003 bereits fast die Hälfte der Neurentner mit Abschlägen in Rente. Auf diese Weise werden faktisches Renteneintrittsalter und gesetzlich vorgesehenes Regelzugangsalter für die Altersrente einander angenähert.

Abbildung 4: **Versichertenrentenzugänge der GRV**
Betroffenheit von der Anhebung und Flexibilisierung der Altersgrenzen
 Deutschland, Männer und Frauen



3. Perspektiven eines flexiblen Altersausstiegs jenseits des Vorruhestandsregimes

Es besteht Konsens darüber, dass eine Vorruhestandspolitik vergleichbar jener der 70er bis 90er Jahre nicht wieder praktiziert werden sollte, weil die längerfristigen negativen Konsequenzen letztlich doch die kurzfristigen Vorteile überwiegen. Doch wie ein neues rentenpolitisches Design, das den positiven Zielen eines flexiblen Altersausstiegs verpflichtet ist, wirken könnte, ist erst in Konturen zu erkennen. Soviel ist aber klar: Eine nachhaltige Rentenpolitik bedarf spezifischer Maßnahmen, die deutlich über die Rentenpolitik im engeren Sinne hinausgehen. Dazu zählen eine innovative Qualifizierungspolitik, die dem Grundsatz des lebenslangen Lernens verbunden ist. Und gezielte Aktivitäten im Gesundheits- und Arbeitsschutzbereich.

3.1 Warum das Altersteilzeitgesetz nicht Teil der alten Vorruhestandsgesetzgebung ist und warum dieses Gesetz über den 31.12.2009 fortgeführt werden muss

Mit dem Inkrafttreten des Altersteilzeitgesetzes ist eine qualitative Wende in der Politik des Übergangs vom Erwerbsleben in die Rente vollzogen worden. Denn die Altersteilzeit ist nicht vergleichbar mit dem bis dahin gültigen Vorruhestandsmodell. Ein wesentlicher Unterschied zur Vorruhestandsregelung zeigt sich vor allem in der arbeitsrechtlichen Gestaltung des Übergangs vom Erwerbsleben bis zum Renteneintritt. Während die Vorruhestandsregelung ungeachtet des Arbeitsvolumens einen sofortigen Ausstieg aus dem Erwerbsleben vorsah, lässt das Gesetz zum gleitenden Übergang in die Rente ausdrücklich einen sukzessiven Ausstieg zu. Zudem sollte die Förderung des vorzeitigen Renteneintritts enger mit der gleichzeitigen Neueinstellung Jüngerer gekoppelt werden. Unter finanziellen Gesichtspunkten besticht die Altersteilzeitregelung vor allem dadurch, dass sie weder der Renten- noch die Arbeitslosenversicherung zusätzliche Kosten aufbürdet.

Bei der Gestaltung der Altersteilzeit lässt der Gesetzgeber den Tarifpartnern bzw. Betrieben im Rahmen des Gesetzes Spielraum. So ist sowohl eine tägliche Arbeitszeitreduzierung, wie auch wöchentliche, monatliche oder ein jährlicher Wechsel zwischen Arbeits- und Freizeitphasen möglich. Als beliebteste Variante hat sich das so genannte Blockmodell herausgestellt. Danach arbeitet der Arbeitnehmer zunächst – bei halbiertem Gehalt plus Aufstockungsbetrag durch den Arbeitgeber – bis zu fünf Jahre lang voll weiter und geht anschließend bei fortlaufender Zahlung des reduzierten Gehalts in eine gleich lange Freizeitphase. Das Modell der Altersteilzeit ist somit ein Bestandteil des bestehenden Arbeitsverhältnisses. Es wandelt dieses jedoch mit dem Ziel um, das Erwerbsleben über die vereinbarte Laufzeit mittels eines virtuellen Teilzeitregimes (verwirklicht über das durchschnittliche Arbeitsvolumen der gesamten Blockzeit) zu verlängern und Arbeitslosigkeit zu vermeiden.

Durch das Altersteilzeitgesetz soll älteren Arbeitnehmern ein gleitender Übergang vom Erwerbsleben in die Altersrente ermöglicht werden, wobei dies durch Förderleistungen der Bundesagentur für Arbeit unterstützt werden kann, sofern der ATZ-Arbeitsplatz durch jüngere Arbeitnehmer wiederbesetzt wird und die Zuschüsse beantragt werden. Die ursprünglich bis Ende 2004 befristete Möglichkeit zur Altersteilzeit ist inzwischen bis Ende 2009 (letztmöglicher Zeitpunkt des Beginns) verlängert worden. Die schlechte Arbeitsmarktsituation, insbesondere die hohe Arbeitslosigkeit unter Älteren führt dazu, dass Altersteilzeit als sozialverträgliches, arbeitsmarktentlastendes Ventil – wirken kann.

Die recht verlässlichen demographischen Prognosen, die uns durch die Bevölkerungsvorausberechnung zur Verfügung stehen, besagen, dass auch bis ins Jahr 2020 nicht mit einer Arbeitskräfteknappheit zu rechnen ist. Schon aus diesem Grunde erscheint ein ersatzloses Auslaufen der ATZ-Regelung nicht sinnvoll. Die Altersteilzeit muss auch über das Jahr 2009 hinaus als sozialverträgliche und personalpolitische Option erhalten bleiben. Sowohl Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber bekunden bereits heute Interesse an

der Fortführung der Altersteilzeit. Konsens besteht auch darin, dass auch eine Verlängerung die Rentenkasse nicht zusätzlich belasten darf. Da die versicherungsmathematischen Abschläge für die Arbeitnehmer eine erhebliche Belastung darstellen, müsste darüber nachgedacht werden, wie diese Abschläge so kompensiert werden könnten, dass ökonomische Notlagen vermieden und nicht nur vergleichsweise gut Verdienenden ein flexibler Ausstieg ermöglicht wird. Ein wichtiges Instrument neben den Aufstockungsbeträgen, die durch die Unternehmen auf der Basis von Tarifverträgen gezahlt werden, sind Langzeitarbeitskonten (gesondert zu verwaltende und verpflichtend gegen Insolvenz zu schützende individuelle Zeitkonten), die einen langfristigen Beitrag zur Finanzierung des frühzeitigen Renteneintritts in Kombination mit den bestehenden tarifvertraglichen Regelungen leisten könnten.

3.2 Bedingungen des Rentenzugangs für besondere Gruppen von Erwerbstätigen

Im deutschen Rentenrecht können Beschäftigtengruppen identifiziert werden, denen es unter spezifischen Bedingungen möglich ist, vorzeitig aus dem Erwerbsleben auszusteigen. Neben Beschäftigten unter Tage (Bergleute) bestehen Sonderregelungen für die Bereiche der öffentlichen Sicherheit/Polizei, des Bundesgrenzschutzes sowie der Verteidigung/Bundeswehr. Einige Länder haben sogar ausdrücklich Regelungen, die Ausnahmeregelungen für einen frühzeitigen Renteneintritt vorsehen, sofern bestimmte Bedingungen, wie schwere körperliche Arbeit, vorliegen.

3.2.1 *Besonderer Rentenzugang aufgrund von Arbeitsbelastungen*

Für das deutsche Rentenrecht spielte ein flexibler Rentenzugang, der durch das Kriterium schwerer körperlicher Arbeit oder besonderer Leistungsmerkmale wie Stress gegeben wäre, bislang keine Rolle. Mit anderen Worten: Erst die Beeinträchtigung des körperlichen/psychischen Gesundheitszustandes ermöglicht einen vorzeitigen, versicherungsseitig abgesicherten Ausstieg aus dem Erwerbsleben. Wie selektiv die Wahrnehmung der

Ursachen für den Rentenzugang sind, zeigt die öffentliche Thematisierung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes. Gesundheitliche Beeinträchtigungen werden größtenteils mit konventionellen körperlichen Belastungen gleich gesetzt. Psychische Belastungen, Zeitdruck oder mangelndes Führungsverhalten werden dem gegenüber kaum wahr genommen als arbeitsbelastende Faktoren. Gerade letztere nehmen jedoch mittlerweile unter den Diagnosen zur verminderten Erwerbsfähigkeit für das Jahr 2003 mit 25% einen sehr hohen Anteil ein.

Die sozialpolitisch brisante Frage lautet: Kann es jenseits der Erwerbsunfähigkeit und Altersteilzeit andere vorzeitige Ausstiegsmöglichkeiten aus dem Erwerbsleben geben? Warum bedarf es überhaupt solcher Möglichkeiten? Mit diesen zusätzlichen Möglichkeiten soll ein sozialer Ausgleich geschaffen werden für eine höhere Mortalität, Morbidität und Arbeitsbelastung, indem die davon betroffenen Gruppen früher in Rente gehen können und geringere Abschläge hinnehmen müssen. Um dieses Ziel zu erreichen, sind eine Reihe von Hindernissen zu überwinden, die sich nicht nur aus der Logik der Rentenversicherung sowie aus vorhandenen finanziellen Engpässen ergeben, darüber hinaus gibt es auch, wie im folgenden zu zeigen sein wird, eine Fülle von Identifikations-, Klassifizierungs- und Institutionalisierungsproblemen.

Wie kann schwere körperliche Arbeit/insbesondere Leistungsbeanspruchung versicherungsrechtlich identifiziert und klassifiziert werden. Notwendig wäre eine empirisch begründete Auffassung darüber, wie die Arbeitsbedingungen und die gesundheitlichen Arbeitsbelastungen rentenrechtlich bewertet werden können. In einem weiteren Schritt könnte es bei vorliegen entsprechender Ergebnisse möglich sein, dieser Gruppe in der gesetzlichen Rentenversicherung einen rentenrechtlichen Sonderstatus einzuräumen.

Diese Überlegungen setzen an der bisherigen Logik der Rentenzugangssystematik an: Denn der Rentenzugang wegen verminderter Erwerbsfähigkeit oder Schwerbehinderung soll damit nicht aufgegeben und diese neue Gruppe soll auch nicht den bestehenden Ausstiegsgründen unter-

geordnet werden. Vielmehr geht es darum, den Grundsatz „Reha statt Rente“ weiter zu entwickeln. Durch die klassifizierte Bewertung der ausgeübten Tätigkeit, deren Grad den Status „hart arbeitend“ einnimmt, wäre dies möglich. Hart arbeitend gleichzusetzen mit stetig verlaufendem körperlichen Verschleiß. Das Thema „Schwerarbeit“ gilt es unter den Perspektiven der Arbeitsqualität/-belastung, Lebensqualität, Lebensdauer (geringere durchschnittliche Lebenserwartung als andere Beschäftigtengruppen) und Rentenbezugsdauer zu diskutieren und die Politik dafür zu sensibilisieren.

3.2.2 Internationale Perspektive: Der Österreichische Fall Hackler-Regelung

Im internationalen Vergleich bietet sich der Blick nach Österreich an, wo eigene rentenrechtliche Regelungen für die Gruppe der Schwerarbeitenden Tradition haben. Die Rede ist in jüngster Zeit von der so genannten Schwerarbeiter- und „Hackler-Regelung“. Der Begriff des „Hacklers“ bezeichnet einen schwer arbeitenden Menschen. 2003 wurde „Hackler“ in Österreich zum Wort des Jahres gekürt. Fortan werden in der Terminologie des österreichischen Pensionsrechts unter „Hackler“ langjährig Versicherte verstanden, die mindestens 45 Versicherungsjahre bzw. Frauen mindestens 40 Versicherungsjahre gearbeitet haben. Voraussetzung, um vorzeitig ohne Abschlag in Frühpension gehen zu können, war einzig und allein die Versicherungsdauer, nicht aber die Schwere der Arbeit während der gesamten Versicherungszeit. Die „Hacklerregelung“ hat also nichts mit der tatsächlich ausgeführten beruflichen Tätigkeit zu tun. Sie orientiert sich allein an den Beitragsjahren und ermöglicht es, dass Frauen weiterhin ab 55 Jahren in Rente gehen können, wenn sie zu diesem Zeitpunkt 40 Beitragsjahre nachweisen können. Männer dürfen mit 60 und 45 Beitragsjahren ihren vorzeitigen Ruhestand antreten. Als Beitragsjahre im Sinne der „Hacklerregelung“ zählen allerdings nur Zeiten tatsächlicher Erwerbstätigkeit, Kindererziehungszeiten und Präsenzdienst. Nach geltender Rechtslage gilt diese Regelung bis 2007. Nach

einer anschließenden Übergangsphase, in der Abschläge eingeführt werden und einer zweiten Stufe in der eine Anhebung des Antrittsalters erfolgt, läuft diese Regelung 2015 ersatzlos aus.

Ab dem Jahr 2007 soll eine neue „Schwerarbeiterregelung“ gelten, die einer neuen Logik folgt. Sie ist von der Invalidenpension abzugrenzen und soll die bis 2015 geltende Hackler-Regelung ablösen. Wie bei der Hacklerregelung sind auch hierfür 45 Versicherungsjahre nötig. Im Unterschied zur Hacklerregelung müssen darunter mindestens 15 Schwerarbeitsjahre sein. Der früheste Pensionsantritt soll mit 60 Lebensjahren möglich sein. In diesem Fall wären sogar 20 Jahre der Schwerarbeit nötig. Die Abschläge liegen je nach Schwerarbeitsdauer zwischen 0,85 und 2,1 Prozent pro Jahr. Männer können, wenn sie die Schwerarbeiter-Kriterien erfüllen, maximal fünf Jahre früher mit Abschlägen in Pension gehen. Frauen verwehrt die Regierung einen frühzeitigen Einstieg. Für sie kommt die Schwerarbeitspension erst ab dem Jahr 2024 in Betracht. Vorher haben Frauen auf Grund des Regelalters von 60 Jahren die Möglichkeit, eine (Alters)Pension mit „günstigeren“ Voraussetzungen in Anspruch zu nehmen.

Über die Bewertung von Schwerarbeit gibt es derzeit eine sehr kontroverse Debatte, die bis heute nicht abschließend geklärt werden konnte. Parteiübergreifender Konsens besteht im Wiener Parlament darüber: Je länger unter erschwerten Bedingungen gearbeitet wurde, desto früher kann man in Pension gehen und desto geringer fallen die Renten-Abschläge aus. Auch über eine richtungsweisende Eingrenzung der Tätigkeiten herrscht weitestgehend Einigkeit: Es geht um Tätigkeiten unter körperlich oder psychisch besonders belasteten Bedingungen. Als Schwerarbeiter gilt, wer körperlich besonders anstrengenden Tätigkeiten nachgegangen ist, wer psychisch stark belastet, unregelmäßige Arbeitszeiten wie Nacht- und Schichtdienst oder bei der Arbeit hoher Hitze oder hoher Kälte ausgeliefert war. Hinzu kommen Menschen, die bei ihrer Tätigkeit mit Gefahren umgehen mussten, etwa Polizisten im Außendienst.

Eine Kommission aus Arbeitsmedizinern hat in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern den ministeriellen Auftrag erhalten, die Interessenslagen aller Beteiligten abzustimmen und diese neue, eigene und dauerhafte Rentenart qualitativ auszugestalten. Zu einem Ergebnis ist man bis heute nicht gekommen. Unklar bleibt auch, wie die Betroffenen ihre bereits weit zurückliegenden Schwerarbeitsjahre nachweisen können. Welche Tätigkeiten von dieser Bestimmung erfasst werden sollen, ist vom Bundesminister für soziale Sicherheit durch Verordnung – nicht durch Gesetz – bis zum 31.12.2006 festzulegen. Kritiker befürchten deshalb eine Beliebigkeit und Unvollständigkeit in der Auswahl der Berufe sowie eine schwere Administrierbarkeit dieser Regelung.

3.3 Wo liegen die Probleme für eine Rentenregelung „hart arbeitende Beschäftigte“ und was könnte das für die deutsche Debatte bedeuten

Die österreichische Debatte zeigt, wie schwierig die Identifikation einer spezifischen Schwerarbeiterbiografie ist. Diese Schwierigkeiten beziehen sich sowohl auf die Qualität von Schwerarbeit in belastender wie auch in zeitlicher Dimension; es geht dabei also um die dynamische Entwicklung. Bereits im Rahmen der Debatten in und um die Rürup-Kommission wurde auf die Notwendigkeit einer Rente für hart arbeitende Beschäftigte hingewiesen. Gefordert wurde seinerzeit, dass langjährig Versicherten grundsätzlich nach 44 Versicherungsjahre der Renteneintritt auch vor Erreichen der gesetzlichen Renteneintrittsalters ohne Abschläge ermöglicht werden sollte. Die begünstigte Personengruppe soll auf jene beschränkt werden, die frühzeitig ins Erwerbsleben treten und lange dort verbleiben. Somit solle nicht nur das Rentenalter als Zugangsgröße Berücksichtigung finden, sondern ebenfalls die Arbeitsbelastung bzw. Arbeitsbedingungen. Auf Grund der schwierigen Einzelfallbetrachtung wurde in diesem Minderheitsvotum seinerzeit für eine Pauschalregelung plädiert: Der Vorschlag setzt hierzu eine 44-jährige

Versicherungszeit als Kriterium fest, die es grundsätzlich ermöglichen soll, bereits vor Erreichen des gesetzlichen Rentenalters abschlagsfrei in Rente gehen zu können. Diese Initiative wurde in der Rürup-Kommission abgelehnt.

Entscheidende Gründe, die dazu beigetragen haben, dass diesen Überlegungen keine Unterstützung zuteil wurde, beziehen sich auf drei Ebenen: In erster Linie auf die *Finanzierung*. Im Rahmen der Rentenversicherung, auf der Basis von Beiträgen lasse sich keine weitere Umverteilung legitimieren, wolle man nicht Gefahr laufen, dass die Legitimität des Gesamtsystems noch weiteren Schaden nimmt. Ein zweiter Gesichtspunkt bezieht sich auf die *Institutionalisierung* und *Administrierung* einer solchen Regelung. Nicht allein die Dokumentation der beruflichen Tätigkeit über die gesamte Erwerbsbiografie stelle Versicherte und Träger der Rentenversicherung vor unüberwindliche Herausforderungen. Weit schwieriger, und das zeige die österreichische Debatte sehr deutlich, sei die *Definition von Schwerarbeit*, also ihre Klassifizierung.

Mit diesen Einwänden ist jedoch weder die Debatte abgeschlossen, noch das dahinter liegende Gerechtigkeitsproblem gelöst. Denn Tatsache ist, dass diese Gruppe der schwerarbeitenden Menschen mit langer Versicherungsdauer nicht nur eine härtere Arbeitsbelastung besitzt, sondern auch eine kürzere Lebens- und Rentenbezugsdauer trifft. Diese Asymmetrie gebietet es weiter über plausible Lösungen nachzudenken, um Lösungen zu finden, wie diesen Benachteiligungen in der Rentenpolitik Rechnung getragen werden kann. Auch wenn dies nicht alleine eine Anfrage an die Rentenpolitik ist, sondern ebenso an den ganzen Bereich der Präventions-, Arbeits- und Gesundheitspolitik, so hat dieses Gerechtigkeitsproblem auch im Bereich der Rentenreformpolitik einen festen Platz verdient. Beispielsweise könnte darüber nachgedacht werden, ob eine solche „Schwerarbeiter-Regelung“ innerhalb der Rentenzugangsart für verminderte Erwerbsfähigkeit eingerichtet werden könnte, ohne die Tatbestände der zweistufigen verminderten Erwerbsfähigkeits-Rente inhaltlich damit zu tangieren.

Resümee:

Der deutsche Sozialstaat befindet sich in einer Phase grundlegender Veränderung. Sozialer und ökonomischer Wandel stellen neue Anforderungen an die Systeme der sozialen Sicherung. Mit der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses zeigt sich, dass die tradierten Finanzierungsformen nicht einfach fortgeschrieben werden können, wenn die Legitimität der sozialen Sicherungssysteme erhalten bleiben soll. Insofern war es konsequent die Politik des Vorruhestandes, die zu lasten der Sozialversicherungen ging, abzubauen. Richtig ist es auch, die Weichen so zu stellen, dass Präventionsmaßnahmen Priorität haben, die das tatsächliche Renteneintrittsalter erhöhen.

Die sozialen Sicherungssysteme haben in erster Linie einen sozialpolitischen Auftrag zu erfüllen. Ein vordringliches Ziel der Arbeitsmarktpolitik ist es, die Beschäftigungsquote älterer Beschäftigter zu erhöhen, d.h. ihnen möglichst lange eine gesunde und gute Erwerbsarbeit zu ermöglichen und ihnen im Falle der Arbeitslosigkeit bessere Eingliederungschancen zu eröffnen. Die Verlängerung der Lebensarbeitszeit setzt voraus, dass entsprechende Arbeitsplätze für Ältere vorhanden sind. Von den Sozialsystemen und der Arbeitsförderung ausgehende finanzielle Anreize zum Verbleib im oder zur Rückkehr in das Erwerbsleben (insbesondere höheres Rentenalter, Rentenabschläge oder Rentenzuschläge) laufen andernfalls leer oder können sogar zu nicht gewollten Lücken in der sozialen Absicherung führen.

Es wäre verfehlt, heute eine Politik zu verfolgen, die ein Heraufsetzen des gesetzlichen Rentenzugangsalter auf 67 Jahren beabsichtigt. Denn ohne vorhanden Arbeitsplätze würde dadurch das Vertrauen in die gesetzliche Rentenversicherung weiter demontiert. Obwohl grundsätzlich an der gesetzlichen Regelaltersgrenze von 65 Jahren festzuhalten ist, sollte der jetzt bereits gesetzlich definierte Korridor zum Rentenzugang offensiver genutzt werden. Die Versi-

cherten können bereits heute für bis zu 3 Jahren vor dem 65. Lebensjahr den Rentenzugang in Anspruch nehmen oder über die Altersgrenze hinaus bis zum 67. Lebensjahr zu arbeiten. Die Kürzung bis zum 65. Lebensjahr wie auch die Aufschläge danach bieten Chancen, die von den Tarifparteien gestaltet werden könnten; vor allem durch ihre Arbeitszeitkontenpolitik. Darüber hinaus kann seit Anfang 1992 (RRG1992) eine Teilrente bei entsprechender Verringerung ihrer Erwerbstätigkeit und unter spezifischen Bedingungen beantragt werden, die je nach persönlicher Situation unter Umständen schon ab dem 60. Lebensjahr in Anspruch genommen werden kann. Vorteil hierbei ist, dass jederzeit von der Teil- zu Vollrente gewechselt werden kann. Die Teilrente kann in Höhe von einem Drittel, der Hälfte oder von zwei Dritteln der vollen Altersrente bezogen werden. Je geringer die gewählte Teil der Rente ist, desto mehr kann der Rentner/die Rentnerin renten-unschädlich hinzuverdienen.

Dennoch sollte eine weitere durch die Tarifparteien gestaltbare Option zum vorgezogenen Renteneintritt erhalten bleiben. Gemeint ist die Altersteilzeitarbeit sowie der erleichterte Leistungsbezug nach § 428 SGB III. Letzteres wurden in den letzten Jahren verstärkt als Übergangsphase zwischen Erwerbsaustritt und Renteneintritt genutzt. Das Auslaufen des § 428 SGB III Ende des Jahres 2007 sowie der Förderung der Altersteilzeitarbeit Ende des Jahres 2009 werden daher zum Anstieg der registrierten Arbeitslosigkeit Älterer führen, wenn nicht bis dahin die vollwertige Beschäftigung Älterer erheblich gesteigert werden kann. Beide Rentenzugänge müssen deshalb sowohl aus arbeitsmarkt- wie auch aus sozialpolitischer Perspektive aufrechterhalten bleiben.

Altersteilzeit verursacht für die Rentenversicherung – anders als die Vorruhestandspolitik der 80er und 90er Jahre – keine zusätzlichen Kosten. Auch aus Sicht der Bundesagentur für Arbeit stellen beide Regelungen eine Entlastung des Arbeitsmarktes dar. Auch empirische Be-

bachtungen bestärken die Notwendigkeit einer Fortführung: Während die registrierte Arbeitslosigkeit von Älteren in den letzten Jahren in der Altersklasse von 58 bis 64 Jahre abgenommen hat, stieg sie bei den 50- bis unter 58-Jährigen deutlich an. Seit 2000 erfolgen Rentenzugänge vermehrt aus Altersteilzeitarbeit. Diese drängen sowohl die Zugänge aus „normaler“ sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung als auch die

Zugänge aus dem SGB-III-Leistungsbezug zurück. Gleichzeitig erfolgt nur noch etwa ein 1/5 der Rentenzugänge (2003) direkt aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung; das gilt für beide Teile Deutschlands. Unter gesellschafts- und somit sozialpolitischen Gesichtspunkten ermöglichen diese Regelungen einen sozialverträglichen Übergang in die Rente.

Flexibilisierung des Renteneintrittsalters

1. Ausgangslage

Die politische Zielsetzung, den Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung in den nächsten Jahren und Jahrzehnten möglichst stabil zu halten bzw. nur moderat ansteigen zu lassen einerseits und die anhaltend steigende durchschnittliche Lebenserwartung andererseits lassen die Frage aktuell werden, ob auf beide Rahmenbedingungen nicht durch eine Anhebung der Altersgrenzen reagiert werden muss. Die Rentenreformen der letzten Jahre haben bereits zu einer Anhebung des gesetzlichen und in der Folge auch zu einem langsamen Anstieg des tatsächlichen Renteneintrittsalters geführt, sie haben allerdings die Frage, ob eine Anhebung der Altersgrenzen über das 65. Lebensjahr hinaus erforderlich wird, noch nicht entschieden. Es besteht aber weitgehend politische Einigkeit darüber, dass dies spätestens in der nächsten Legislaturperiode entschieden werden muss.

Die Diskussion über eine Anhebung der Altersgrenzen über das 65. Lebensjahr hinaus wird nicht etwa deswegen obsolet, weil offenkundig andere finanzielle Stellschrauben der Rentenversicherung vorhanden sind. Die Rentenreformgesetze der vergangenen Jahre haben bereits zu deutlich spürbaren Leistungseinschränkungen für die Rentner geführt¹⁶. Finanziell ergiebige Stellschrauben sind mit der Ausnahme einer Änderung des Hinterbliebenenrentenrechts z.B. durch Verschärfung der Einkommensanrechnung nicht mehr vorhanden. Den zumindest mittel- und langfristig einsetzenden finanziellen Effekt einer Anhebung der Altersgrenzen durch

andere Leistungseinschränkungen zu erreichen, ist daher im Moment nicht zu sehen.

Andererseits ist die Anhebung der Altersgrenzen eine sozialpolitisch äußerst heikle Maßnahme. Untersuchungen belegen, dass es hierfür keine Akzeptanz in der Bevölkerung gibt. Die Entscheidung, zu einem bestimmten Alter in den wohlverdienten Ruhestand zu gehen, ist eine so dominante für die gesamte Lebensführung, dass ausweislich einer Emnid-Umfrage vom Frühjahr diesen Jahres z.B. 80% der Befragten eine Anhebung der Altersgrenze ablehnen. Nur 17% der Befragten waren dafür, die Altersgrenze um zwei Jahre anzuheben, wobei in den westlichen Bundesländern der Prozentsatz 20% beträgt, in den neuen Bundesländern hingegen nur 8%. Wer in Diskussionen oder Vorträgen auftritt und über die Zukunft der Rentenversicherung Ausführungen macht und am Ende dann möglicherweise für die Anhebung der Altersgrenze über das 65. Lebensjahr hinaus plädiert, muss mit erheblichem Gegenwind rechnen. Ein schwer zu widerlegendes Argument besteht vor allem darin, dass Versicherte mit schwerer körperlicher oder psychisch belastender Arbeit eine Anhebung der Altersgrenze über das 65. Lebensjahr hinaus für sich als unzumutbar empfinden. Im Rahmen dieses Kurzreferates soll der Frage nachgegangen werden, ob die generelle Anhebung (gleichsam umgekehrtes Gießkannenprinzip) oder eine Flexibilisierung des Renteneintrittsalters bei bestimmten Berufsgruppen oder bei herausgehobenen beruflichen Belastungen als Alternative möglich wäre.

¹⁶ Siehe hierzu Ruland: Die „Einschnitte bei den Renten“ – zur Methode und zu ihrer verfassungsrechtlichen Zulässigkeit, in: DRV 2005, S. 217 ff.

2. Generelle Anhebung für alle Versicherte ab einem bestimmten Jahrgang

Eine generelle Anhebung der Altersgrenze ist technisch unschwer möglich, wenn für alle Versicherte, die nach einem zu bestimmenden Stichtag (z.B. 31. 12. 195x) geboren sind, die Altersgrenze sukzessive heraufgesetzt wird wie dies im RRG '92 für die vorgezogenen Altersrenten vorgesehen war. Dabei ist es gleichgültig, ob die Heraufsetzung differenziert wird nach dem einzelnen Kalendermonat, in dem der Versicherte geboren ist (vgl. die aktuelle Tabellen Anlage 19 und 20 zum SGB VI) oder quartals- bzw. tertialsweise, wie es im RRG '92 geplant war (vgl. § 41 Abs. 1 und 2 SGB VI i.d.F. des RRG 1992). Auch ist es eine Frage des politischen Ermessens, bis zu welchem Lebensalter (67?-68?) die Anhebung erfolgen soll und für welchen Zeitraum eine vorzeitige Inanspruchnahme gegen (wie hohe ?) Abschläge möglich sein soll.

Obwohl eine generelle Anhebung der Altersgrenzen technisch einfach möglich wäre (einschließlich der Umsetzung durch die Rentenversicherung), sollte aber berücksichtigt werden, dass die Altersrenten für Frauen und wegen Arbeitslosigkeit für Versicherte des Jahrganges 1952 und jünger bereits wegfallen. Es ist deshalb zu erwägen, eine Anhebung für spätere Jahrgänge vorzunehmen, um nicht einer bestimmten Jahrgangskohorte eine zweifache Anhebung (zunächst hinsichtlich der vorzeitigen Altersrenten und dann noch Regelaltersrente) zuzumuten.

Eine derartige Anpassung dürfte im übrigen nicht nur für die Regelaltersrente, sondern auch für die **Altersrente für langjährig Versicherte** (§ 36 SGB VI) zu prüfen sein. Hier ist eine Anpassung wohl unabdingbar, weil ansonsten der Druck in die vorzeitige Rente auch mit verstärkten Abschlägen zu stark wird.

Entsprechend bietet sich auch die Anhebung der Altergrenze für die Altersrente bei Schwerbehinderung (§ 37 SGB VI) an. Es gibt aber gute Gründe, hiervon abzusehen (s. unten 3.3).

Eine generelle Anhebung der Altersgrenzen macht es auch notwendig, die Ermittlung des

Zugangsfaktors bei der Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit und wegen Todes (§ 77 Abs. 2 Nrn. 3 und 4 SGB VI) zu überprüfen.

Bei den Altersrenten für Frauen sollte eine Anpassung der Altersgrenzen nicht mehr in Betracht gezogen werden, weil diese Renten nur für Versicherte eröffnet sind, die vor dem 1.1. 1952 geboren sind (§§ 237 Abs. 1 Nr. 1, 237a Abs. 1 Nr. 1 SGB VI). Bei der Altersrente für Arbeitslose und bei Altersteilzeit ist eine Anhebung gerade erst durch das RV-NachhaltigkeitsG durchgeführt worden.

Abschließend ist es für die politische Entscheidung wichtig, welche Relation zwischen der Bevölkerung im Rentenalter $60 + x$) und dem Teil der Bevölkerung, der noch im Arbeitsleben steht, (noch) hinnehmbar erscheint (hierzu Heidel, Altersgrenzen im europäischen Vergleich, DAng-Vers 2003, S. 199 ff.).

3. Vorzeitige Inanspruchnahme mit einer bestimmten Anzahl von Versicherungsjahren

3.1 Die generelle Anhebung der Lebensarbeitszeit ist mit Härten verbunden, die Versicherte zu einem Ausweichverhalten veranlassen werden. Im Rahmen der ges. Rentenversicherung ist der naheliegendste Versuch, Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit oder Altersrente wegen Schwerbehinderung zu erlangen. Man könnte dies kompensieren, indem die jetzige Altersrente für langjährig Versicherte so angepasst wird, dass eine vorzeitige Inanspruchnahme der Regelaltersrente mit z.B. schon dem 65. Lebensjahr auch ohne Abschläge ermöglicht wird, wenn mindestens $35 + x$ Jahre mit rentenrechtlichen Zeiten entsprechend dem geltenden Recht vorhanden sind. Auf diesem Wege könnten auch Arbeitslose, die in dem Alter von 62 bis 65 nach heutigem Verständnis auf dem ersten Arbeitsmarkt nicht mehr vermittelbar sind, bereits in die Rente gebracht werden. Diese Menschen müssen auf jeden Fall durch öffentliche Mittel (AlG, Alhi/HzLU, Rente) unterstützt werden.

Dann ist es letztlich eine politische Entscheidung, diese Menschen bereits vorzeitig zur Rente zuzulassen, wenn hinreichend rentenrechtliche Zeiten vorhanden sind.

Eine derartige Lösung wäre für die Verwaltung ohne besondere Schwierigkeiten umzusetzen.

3.2 In **Frankreich** setzt nach geltendem Recht die Rentenzahlung ab 60. Lebensjahr die Beitragszahlung für 40 Jahre (160 Quartale) voraus. Es wäre für Deutschland eine entsprechende Regelung denkbar, um Versicherten eine Rente ohne Abschläge zu ermöglichen, wenn eine gewisse Anzahl von Jahren mit Beitragszeiten (nicht nur rentenrechtlichen Zeiten) gegeben ist. Eine derartige Regelung gibt es auch schon im geltenden Recht, wo die langsamere Anhebung der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit geregelt wird, wenn Versicherte 45 Jahre mit Pflichtbeiträgen für eine versicherte Beschäftigung oder Tätigkeit erfüllt haben, wobei Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld oder der Arbeitslosenhilfe nicht zu berücksichtigen sind (§ 237 Abs. 3 Nr. 3 SGB VI). Entsprechende Regelungen finden sich bei der Anhebung der Altersgrenzen für langjährig Versicherte (§ 236 Abs. 2 Nr. 2 SGB VI) und für schwerbehinderte Menschen (§ 236a S 2 Nr.2 SGB VI).

Nach diesem Muster ließe sich regeln, dass eine Altersrente auch ohne Abschläge bereits vor dem 65+x sten Lebensjahr beansprucht werden kann, wenn eine bestimmte Anzahl von Beitragszeiten für eine versicherte Beschäftigung oder Tätigkeit nachgewiesen wird. Zu erwägen ist aber, ob hierbei auch Berücksichtigungszeiten für Kindererziehung hinzuzurechnen sind, um die Gleichwertigkeit von Kindererziehung und Erwerbsarbeit zu bestätigen. Als Mindestzeit sollten 40 Jahre festgelegt werden. Damit hätten Akademiker wegen ihres späteren Berufseintritts in der Regel keine Möglichkeit, eine abschlagfreie vorzeitige Rente in Anspruch zu nehmen. Das dürfte aber hinzunehmen sein, weil deren Tätigkeit in der Regel gesundheitlich weniger belastend ist.

4. Zulassung zu einer vorzeitigen Rente bei schweren und gesundheitsschädlichen Berufen

4.1 Geltendes Recht in Deutschland

Dem deutschen Recht der Altersversorgung ist der Gedanke nicht unvertraut, Berufstätigen, die bestimmte Berufe verrichtet haben, bereits vorzeitig eine Altersversorgung zuzugestehen, wenn sie in diesem Beruf eine gewisse Zeit gearbeitet haben.

In der gesetzlichen Rentenversicherung ist der vorzeitige Zugang allerdings nicht über eine vorgezogene Altersrente gelöst, sondern als Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit bis zum Erreichen des 65. Lebensjahres: Danach haben **Bergleute** Anspruch auf Rente für Bergleute, wenn sie das 50. Lebensjahr vollendet haben, eine der knappschaftlichen Tätigkeit entsprechende Tätigkeit nicht mehr ausüben können und eine Wartezeit von 25 Jahren mit Arbeit unter Tage erfüllt haben (§§ 45 Abs. 3, 51 Abs. 2 SGB VI). In anderen Berufen ist eine vorzeitige Leistung von Altersversorgungen ebenfalls bekannt, auch wenn es sich hier um Berufe handelt, die in der Regel nicht in der gesetzlichen RV versichert sind: Soldaten, Polizeibeamte, Feuerwehrleute. Allen diesen Berufen ist gemein, dass sie gesundheitlich so belastend bzw. körperlich so anspruchsvoll sind, dass ein Ausscheiden aus dem Beruf und deshalb eine Versorgung vor dem 65. Lebensjahr angezeigt erscheint. Dabei ist nur von nachrangiger Bedeutung, ob eine vorgezogene Altersrente/pension gezahlt wird oder eine vorgezogene Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit, bei der nach einer bestimmten Dauer der Beschäftigung in diesem Beruf die Erwerbsminderung vermutet wird (so für die Rente für Bergleute – § 45 Abs. 3 SGB VI). Dies ist lediglich eine Frage der inhaltlichen Ausgestaltung. Für die betroffenen Personen ist entscheidend, dass ab einem gewissen Alter mit Gewissheit eine öffentliche Rente erwartet werden kann, ohne dass es zu einer individuellen Prüfung des aktuellen Leistungsvermögens kommt. Insofern würde

man zur Rechtslage zurückkehren, die Bismarck geschaffen hat: wer 70 Jahre alt war, galt als Invalide.

4.2 Europäische Rechtsentwicklung¹⁷

Frankreich

Vorzeitiger Rentenbeginn für ältere Arbeitslose als arbeitsmarktpolitische Maßnahme. In Rentenversicherung für langjährig Arbeitende, Deportierte und Behinderte, Bergarbeiter; im übrigen existieren weitere Sondersysteme. Allgemeine Tendenz ist die Anhebung der Versicherungszeit (deren Zurücklegung für eine volle Rentengewährung gefordert ist).

Italien

Zunächst existieren verschiedene Sondersysteme, die nicht ohne weiteres zusammengefasst werden können. Zum allgemeinen System ist zu sagen, dass es eine grundsätzliche Erhöhung des Rentenalters gibt, aber mit einer gewissen Flexibilisierung, und zwar sowohl für schon Versicherte als auch für Neuversicherte im Falle stark belastender, gesundheitsschädlicher Tätigkeiten.

Niederlande

Trend zur Abschaffung der Frühverrentung, kein vorzeitiger Rentenbeginn für bestimmte Berufsgruppen, Besonderheiten für bestimmte Situationen (insbesondere Invalidität).

Österreich

Trend zur Harmonisierung der verschiedenen Pensionssysteme bei Beibehaltung geschlechtsspezifischer Unterschiede, schrittweise Abschaffung der vorgezogenen Altersgrenzen bei Arbeitslosigkeit und verminderter Erwerbsfähigkeit. Aber: Einführung einer sog. Schwerarbeitspension, wonach Personen, die schwere Arbeit verrichteten, frühzeitig in den Vorruhestand gehen können, wobei die Kürzung der Pensionen einen geringeren Umfang als sonst hat.

Schweiz

Grundsätzlich keine Privilegierung bestimmter Berufsgruppen, unterschiedliche Rentenalter für Männer und Frauen in der ersten und zweiten Säule. Änderung unlängst gescheitert.

Vereinigtes Königreich

Tendenz zur Anhebung der Altersgrenzen, kein vorzeitiger Beginn für bestimmte Berufsgruppen oder bei bestimmten Bedarfslagen (stattdessen werden evtl. Sonderbedarfe in anderen System aufgefangen). Diese Grundsätze gelten für beide staatliche Systeme (Grundrente und state second pension).

Zusammenfassung

Es besteht zweifellos ein allgemeiner Trend zur Anhebung von Altersgrenzen. Offensichtlich wächst ebenfalls das Bemühen, Sondersysteme zumindest an allgemeinen Grundsätzen auszurichten, wenn auch in unterschiedlichem Maße: ausgeprägt in Österreich, weniger stark in den Ländern mit traditionell vielen (kleineren) Systemen wie Frankreich und Italien. Insofern werden in den Ländern, die über eine stark segmentierte Alterssicherungslandschaft verfügen, voraussichtlich unterschiedliche Grenzen für einzelne Berufsgruppen bestehen bleiben.

Interessant ist, dass aber daneben in einigen Ländern der Versuch einer Differenzierung nach versicherter Tätigkeit unternommen wird: So gemäß einer ersten Durchsicht in Österreich und in Italien (ähnlich wohl auch in Spanien und Portugal). Andere Länder folgen hingegen offensichtlich abweichenden Grundvorstellungen, berücksichtigen entweder nur Sondersituationen allgemeiner Art (z.B. Niederlande, wohl auch Belgien) oder lagern selbst Leistungen für besondere Bedarfe aus der Alterssicherung aus (z.B. Vereinigtes Königreich).

Einzelheiten, insbesondere die hinter den verschiedenen Ansätzen stehenden Motive wie auch die Einbettung in das nationale Rechts- und

¹⁷ siehe hierzu Kurzgutachten des Max-Planck-Instituts für Ausländisches und Internationales Sozialrecht vom 13.4.2005; vgl. Anlage

Gesellschaftssystem, die zugleich wichtig ist für die Frage, ob einzelne Reformmaßnahmen in Deutschland übernommen werden könnten, bedürfen der näheren Prüfung.

5. Könnte eine solche Differenzierung überhaupt gesetzestechnisch umgesetzt werden?

Die entscheidende Überlegung für ein derartiges Modell geht dahin, zu ermitteln, welche Berufe geeignet sind, wie sie generell ausgewählt werden und wie im Einzelfall ermittelt wird, ob die versicherte Person die gesetzlich geregelten Voraussetzungen erfüllt. Es muss also zu ermitteln sein, ob die Person tatsächlich den oder die gesundheitsbelastenden Berufe für eine bestimmte Zeit ausgeübt hat. **Portugal** hat einen vorzeitigen Beginn der Altersrente für *schwere und gesundheitsschädliche Berufe* festgelegt (Heidel aaO Tabelle 2 S. 125). Diese Wertentscheidung mag überzeugend sein; sie deutet auf besondere Leistungen bzw. ein „Sonderopfer“ der versicherten Person hin; sie reicht aber nicht als gesetzefeste Grenze. Hier ist es dringend erforderlich, auch für die Vergangenheit greifbare Kriterien zu finden, die es der Praxis ermöglichen, ohne allzu großen Aufwand und möglichst maschinengestützt die Voraussetzungen zu prüfen.

Die geltende Rechtslage kommt hier einer Gesetzesplanung zugute: Nach § 28a Abs. 3 Nr. 5 SGB IV hat der Arbeitgeber seit dem 1. 1. 1973 der Einzugsstelle Angaben über dessen Tätigkeit nach dem Schlüsselverzeichnis der Bundesanstalt für Arbeit zu melden. Für jeden gemeldeten Sachverhalt steht also eine Berufsangabe nach dem Schlüsselverzeichnis zur Verfügung. Die Daten der RV-Träger enthalten zwar keine Informationen über die Berufsbiographie der Versicherten; hier kann aber eine Zusammenführung der Daten aus der so genannten Historik-Datei der Bundesanstalt für Arbeit erfolgen, die auch aus dem Meldesystem der SV-Träger gespeist wird und versichertenbezogen die Erwerbsbio-

graphie durch Berufs- und Branchenangaben abbildet (Bödeker et al.: Kosten der Frühberentung S. 3).

Es ist also denkbar, bei Versicherten aufgrund der erfolgten Meldungen nach § 28a SGB IV bestimmte in diesem Verzeichnis erfasste Tätigkeiten herauszuziehen, wenn sie eine gewisse Dauer erreichen (z.B. 25 Jahre) und diesen Fällen einen vorzeitigen Eintritt in die Rente zuzugestehen. Auf diese Weise ist auch ein Wechsel von Versicherten innerhalb des Katalogs der gesundheitlich belastenden Tätigkeiten möglich, wenn eine Tätigkeit für sich allein nicht das geforderte zeitliche Minimum erreicht. Es ist technisch aufwendig, aber durchaus darstellbar, die berufsbezogenen Daten der Historikdatei in die Versicherungskonten der RV zu überführen. Hierfür wird wahrscheinlich ein längerer Zeitraum benötigt; man kann aber – weil es sich um Sachverhalte handelt, die erst in 10 bis 15 Jahren benötigt werden – eine Übernahme der Daten sukzessive beginnend mit rentennahen Jahrgängen vornehmen.

Von 2002 bis 2004 ist unter der Federführung des „BKK team gesundheit – Gesellschaft für Gesundheitsmanagement GmbH“ in Essen ein Forschungsprojekt durchgeführt worden mit dem Thema: „Kosten der Frühberentung – Abschätzung des Anteils der Arbeitswelt an der Erwerbs- und Berufsunfähigkeit und ihre Folgekosten“. Dieses Projekt versucht zu ermitteln, welche Tätigkeiten und Berufe gesundheitlich überdurchschnittlich belastend sind und ab welchem Zeitpunkt mit einer Frühberentung gerechnet werden muss. Die Studie greift auf Daten der Rentenversicherung und der Arbeitsverwaltung zurück; aus der „Historikdatei“ der Arbeitsverwaltung werden die konkreten Berufe und Beschäftigungen von Personen herausgezogen, die bereits vor der Altersrente eine Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit erhalten. Auf diese Weise könnte für die Festlegung einer gesetzlichen Wertung eine hinreichende empirische Datenbasis gefunden werden. Die Studie ist Ende 2004 festig gestellt worden. Unter Rückgriff auf die historischen Daten des Meldesystems der Sozialver-

sicherung wurden Erwerbsbiographien von 28.000 Personen, die 1999 eine Erwerbsunfähigkeitsrente bewilligt bekommen haben und von etwa einer Million unberenteter Versicherter im Rahmen einer Fall-Kontroll-Studie zusammengeführt. Dadurch konnten Zusammenhänge zwischen dem Eintritt der Frühinvalidität und berufsbio-graphisch kumulierten Belastungen berechnet werden.

Als wichtigste berufliche Belastung traten „Arbeitsschwere“ und „geringer Handlungsspielraum“ auf. Mit hohen Risiken versehene Berufe sind bei beiden Geschlechtern die Pflegekräfte. Bei Männern fielen darüber hinaus Bergleute mit erhöhten Berentungsrisiken auf.

Mit diesen Erkenntnissen, die natürlich noch vertieft werden müssen, bietet sich an, bestimmten Berufsgruppen einen früheren Zugang zur Regelaltersrente als anderen Berufsgruppen zuzugestehen. Die ursprüngliche Invalidenversicherung von 1890 kannte auch keine Altersrente, sondern nur eine Vermutung für eine Invalidität, die mit Vollendung des 70. Lebensjahr einsetzte. Wenn sich jetzt empirisch nachweisen lässt, dass bestimmte Berufe eine erhöhte Wahrscheinlichkeit einer Erwerbsminderung beinhalten, dann lässt sich rechtfertigen, Ausführende derartiger Berufe früher in die Altersrente zu entlassen, als andere die weniger belastender Tätigkeiten nachgehen.

Allerdings dürfte diese Privilegierung für sich allein nicht zu rechtfertigen sein, wenn sie sich allein auf die Schwere einzelner Berufe stützt. Kumulativ müssten andere Merkmale hinzutreten. Zum Beispiel könnte auch den Versicherten eine Besserstellung eingeräumt werden, wenn sich eine gesundheitliche Beeinträchtigung auch unabhängig von einer bestimmten Berufstätigkeit ergeben hat. Deshalb sollte bei Versicherten, die voll erwerbsgemindert sind, die Altersgrenze nicht heraufgesetzt werden. Damit entfällt auch die Notwendigkeit, hier Rentenabschläge durch den Zugangsfaktor (§ 77 Abs. 2 Nr. 3 SGB VI) neu festzusetzen und durch andere Zurechnungszeiten zu kompensieren.

Aus gleichem Grund sollten Versicherte, die schwerbehindert sind (Grad der Behinderung 50) bereits mit 65 Jahren eine Regelaltersrente ohne Abschläge in Anspruch nehmen können. Im Gegensatz zur Altersrente für schwerbehinderte Menschen (§ 37 SGB VI) ist hier nur die allgemeine Wartezeit anstelle von 35 Jahren erforderlich. Die Abschläge für den Zugangsfaktor bei der Rente nach § 37 SGB VI können sich dann zwanglos auch weiterhin am 65. Lebensjahr ausrichten.

6. Umsetzung der Differenzierung. Beeinflussung der Rentenhöhe über eine (weitere) Verringerung des Zugangsfaktors

Hinsichtlich der Gestaltung der Abschläge ist zu erwägen, ob zunächst die aktuelle Regelung (Verringerung des Zugangsfaktors um 0,003 pro Monat) beibehalten werden kann. Die Abschläge in der privaten Rentenversicherung sind erheblich höher und wahrscheinlich mathematisch zutreffender ermittelt.

Es ist aber auch zu überlegen, ob das gegenwärtige „Alles oder Nichts-Prinzip“ geändert wird in der Weise, dass die Inanspruchnahme einer vorzeitigen Altersrente bei Vorliegen bestimmter privilegierender Sachverhalte (z.B. einer bestimmten Anzahl von Jahren mit einer Tätigkeit – 2.2 – oder Arbeit in einem schweren oder gesundheitsschädlichen Beruf – 3 –) nicht mit einer völligen Befreiung von Abschlägen honoriert, sondern lediglich eine Verringerung des Abschlags (ausgehend vom geltenden Recht von 0,003 auf z.B. 0,0015) zugestanden wird.

Aus diesen Überlegungen könnte sich ein nachfolgendes **Gesetzeskonzept** für die Anhebung der Regelaltersrente ergeben:

Muster: § 237 Abs 2 SGB VI in der Fassung des RRG 1999 – in Kraft seit dem 1.1.2000

Die Altersgrenze von 65 Jahren bei einer Regelaltersrente wird für Versicherte, die nach dem 31. Dezember 195x geboren sind,

Für Frauen, die nach dem 31. 12. 1951 geboren sind, ist die Frauenaltersrente auch

gegen Abschläge nicht mehr möglich. Deshalb sollte die Anhebung erst einige Jahrgänge später einsetzen, damit nicht bestimmte Personen mehrfach unmittelbar hintereinander von der Verschiebung einer Altersrente betroffen sind. Das gleiche gilt für die Altersrente bei Arbeitslosigkeit.

angehoben. Die vorzeitige Inanspruchnahme einer solchen Altersrente ist ab Vollendung des 65. Lebensjahres möglich. Die Anhebung der Altersgrenzen und die Möglichkeit der vorzeitigen Inanspruchnahme der Regelaltersrente ergibt sich aus Anlage x.

Die Anhebung sollte auf ein Regelalter von 67 erfolgen. Als Muster für eine Anhebung könnte durch die bisherige Fassung der Anlage 21 (bezüglich der Altersrente bei Schwerbehinderung), die bis 31. 12. 1999 gültig war (s SGB Band I 40. Aufl. S. 677), dienen.

Die Altersgrenze wird nicht angehoben für Versicherte,

1. die vor dem 1. Januar 195x+1 geboren sind und 45 Jahre mit Pflichtbeiträgen für eine versicherte Beschäftigung oder Tätigkeit haben, wobei § 55 Abs. 2 nicht für Zeiten anzuwenden ist, in denen Versicherte wegen des Bezuges von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe versicherungspflichtig waren,
2. die die Voraussetzung für eine Rente für Bergleute nach § 45 Abs. 3 erfüllen,
3. andere schwere Tätigkeiten für 25 Jahre
4. die im Monat vor der Vollendung des 65. Lebensjahres eine Rente wegen voller oder teilweiser Erwerbsminderung oder eine Altersrente für schwerbehinderte Menschen bezogen haben,

Mit dieser Regelung lässt sich die ansonsten ebenfalls fällige Anhebung dieser Altersrente umgehen, was sinnvoll ist, weil es sich hier bei beiden Rentengruppen um Personen handelt, die aufgrund schwerer beruflicher Tätigkeit oder aus anderen gesundheitlichen Gründen so beeinträchtigt sind, dass ihnen ein Weiterarbeiten bis zum 67. Lebensjahr nicht zuzumuten ist.

Flexibilisierung des Renteneintritts als Element einer grundlegende Anpassung der Rentenversicherung an die veränderte Arbeitswelt

Gegenwärtig werden im politischen und gewerkschaftlichen Raum Vorschläge diskutiert, nach denen die im geltenden Recht angelegten Möglichkeiten eines flexiblen Renteneintritts im Hinblick auf spezielle Gruppen von Versicherten ausgeweitet werden sollen. Insbesondere wird daran gedacht Versicherten mit 45 Beitragsjahren und/oder Versicherten, die über einen längeren Zeitraum ihres Erwerbslebens hinweg eine gesundheitlich schwer belastende Tätigkeit ausgeübt haben, einen vorgezogenen Renteneintritt ohne die sonst vorgesehenen Rentenabschläge zu ermöglichen. Bei näherer Analyse erscheinen die mit derartigen Modifikationen verbundenen Probleme – insbesondere die dadurch ausgelösten Verteilungseffekte – allerdings so bedenklich, dass m.E. eine Umsetzung derartiger Reformüberlegungen nicht sinnvoll wäre.

1. Geltendes Rentenrecht ist im Hinblick auf den Rentenzugang sehr flexibel

Das geltende Rentenrecht in Deutschland enthält bereits eine ganze Reihe von Regelungen, die einen flexiblen Renteneintritt möglich machen; es dürfte im internationalen Vergleich sogar eher überdurchschnittlich viele Möglichkeiten eines flexiblen Rentenbeginns beinhalten. Im Zuge der Rentenreformmaßnahmen der vergangenen 15 Jahre sind dabei die Möglichkeiten des flexiblen Renteneintritts tendenziell noch deutlich ausgeweitet worden. Allerdings werden die gegebenen Möglichkeiten in der Realität in sehr unterschiedlicher Weise von den Versicherten genutzt.

Die derzeit bestehenden Möglichkeiten des flexiblen Renteneintritts im deutschen Rentenrecht sollen an dieser Stelle nur cursorisch aufgelistet werden:

- Für größere Gruppen von Versicherten besteht – bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen – die Möglichkeit, bereits vor Erreichen der Regelaltersgrenze in Rente zu gehen. Dies gilt derzeit für langjährig Versicherte (mindestens 35 Versicherungsjahre), Schwerbehinderte, Frauen sowie für Versicherte nach Arbeitslosigkeit oder Altersteilzeit (die vorgezogene Inanspruchnahme der Altersrente für Frauen sowie der Altersrente für Arbeitslose und nach Altersteilzeitarbeit ist allerdings nur noch für Versicherte möglich, die 1951 oder früher geboren sind). Der vorzeitige Rentenbeginn ist in diesen Fällen allerdings grundsätzlich mit versicherungsmathematisch kalkulierten Rentenabschlägen verbunden: Für jeden Monat, den die Rente vor Erreichen des 65. Lebensjahres in Anspruch genommen wird, wird die Rente um 0,3% gemindert. Aufgrund von Vertrauensschutz- und Übergangsregelungen werden die Rentenabschläge gegenwärtig allerdings noch nicht bei allen Versicherten in vollem Umfang wirksam.
- Die Versicherten haben die Möglichkeit, die mit einem vorzeitigen Rentenbeginn verbundenen Rentenabschläge durch Zahlung von Einmalbeträgen „zurückzukaufen“. Die dafür aufzubringenden Einmalbeträge sind ebenfalls versicherungsmathematisch kalkuliert; sie entsprechen grundsätzlich jenem Betrag, den ein Versicherter auch zum Erwerb entsprechender Rentenanwartschaften aufbringen müsste.
- Alle Versicherten haben die Möglichkeit, den individuellen Rentenbeginn über die Regelaltersgrenze (65. Lebensjahr) hinaus zu verschieben. Ein Renteneintritt nach dem 65. Lebensjahr ist dabei mit versicherungsmathematischen Rentenzuschlägen verbunden; di-

ese belaufen sich auf 0,5 % für jeden Monat, den die Rente nach Vollendung des 65. Lebensjahres begonnen wird.

- Das geltende Rentenrecht ermöglicht einen schrittweisen („gleitenden“) Übergang vom Erwerbsleben in die Rente, wobei hierfür zwei unterschiedliche rechtliche Regelungen in Anspruch genommen werden können: Im Rentenrecht selbst (d. h. im SGB VI) ist die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer Teilrente vorgesehen, die auf Basis von einem oder zwei Dritteln der bis dahin erworbenen Rentenanwartschaften errechnet wird und neben der in beschränktem Umfang weiter Erwerbseinkommen bezogen werden darf. Die Rente aus den restlichen Rentenanwartschaften einschließlich der während des Teilrentenbezuges zusätzlich erworbenen Anwartschaften wird dann erst beim endgültigen Renteneintritt ermittelt. Ein schrittweiser Ausstieg aus dem Erwerbsleben wird daneben aber auch durch die Regelungen des Altersteilzeitgesetzes ermöglicht, nach denen zum Ende des Erwerbslebens die wöchentliche Arbeitszeit um die Hälfte reduziert werden kann, wobei das dadurch begründete Arbeitsentgelt und die daraus abgeleiteten Rentenversicherungsbeiträge durch den Arbeitgeber in erheblichem Umfang aufgestockt werden.
- Schließlich eröffnet das Altersteilzeitgesetz auch die Möglichkeit des Auseinanderziehens von Erwerbsausstieg und Renteneintritt, indem die während der Altersteilzeit geminderte Arbeitszeit auf die erste Hälfte der Altersteilzeitphase konzentriert und die zweite Hälfte als so genannte „Freistellungsphase“ gestaltet wird („Blockmodell der Altersteilzeit“).

Im Ergebnis liefert das geltende Rentenrecht somit eine Vielzahl von Möglichkeiten des flexiblen individuellen Renteneintritts, wobei vor allem der Zeitpunkt des Rentenbeginns und die Art des Übergangs zwischen Erwerbs- und Rentenphase (gleitender oder abrupter Übergang) individuell gestaltbar sind. In der Praxis werden die Möglichkeiten des vorgezogenen Rentenbeginns – trotz der bereits wirksamen Rentenabschläge – durch-

aus intensiv genutzt, während ein Hinausschieben des Rentenbeginns über die Regelaltersgrenze hinweg nur in vergleichsweise wenigen Fällen stattfindet. Auch die Möglichkeiten des gleitenden Renteneintritts – sowohl über die Teilrente als auch über die Möglichkeit der „echten“ Altersteilzeit – werden bislang kaum genutzt.

2. Bestehende Formen des flexiblen Renteneintritts sind weitgehend verteilungsneutral

Dass das deutsche Rentenrecht bereits heute im Hinblick auf die Regelungen zum Renteneintritt relativ flexible Möglichkeiten eröffnet, ist weitgehend unstrittig. Höchst umstritten ist dagegen ein spezielles Element dieser flexiblen Regelungen: Die Rentenabschläge bei vorzeitigem Rentenbeginn. Einerseits wird argumentiert, die Rentenabschläge würden nicht ausreichen, um eine Verschiebung des individuellen Renteneintrittsalters nach oben im politisch gewünschten Maße zu bewirken; da die Abschläge aus dieser Sicht zu gering erscheinen, wird eine Anhebung der derzeit geltenden Abschlagsätze gefordert. Andererseits werden die Abschläge von vielen aber auch als „Bestrafung“ eines vorgezogenen Rentenbeginns interpretiert, die zumindest für bestimmte Personengruppen – insbesondere für langjährig Versicherte und für Versicherte, die längere Zeit in gesundheitlich schwer belastenden Berufen tätig waren – nicht akzeptabel sei. Aus dieser Sicht wird deshalb eine Aussetzung bzw. Verringerung der Abschläge für die entsprechenden Versichertengruppen gefordert.

Beide Argumentationen verkennen allerdings, dass die geltenden Abschläge versicherungsmathematisch fair sind: Die Abschlagssätze sind so gestaltet, dass die individuelle Entscheidung über das Renteneintrittsalter keine Umverteilungseffekte auslöst. Wer vorzeitig unter Inkaufnahme der Rentenabschläge in Rente geht wird dadurch faktisch weder begünstigt noch benachteiligt. Unabhängig davon, ob ein Versicherter vorzeitig (mit Abschlägen), genau bei Erreichen der Regelaltersgrenze (ohne Ab- und Zuschläge) oder

erst nach Überschreiten der Regelaltersgrenze (mit Zuschlägen) in Rente geht: Die finanzielle Belastung der Versichertengemeinschaft (bzw. der Beitragszahler) ist tendenziell stets gleich hoch. Die Rentenabschläge stellen insoweit also weder eine Bestrafung derjenigen dar, die vorzeitig in Rente gehen, noch subventionieren sie diesen Personenkreis auf Kosten der übrigen Versicherten und Rentner.

Dies verdeutlicht eine Modellrechnung, deren Ergebnisse in der folgenden Tabelle dargestellt sind. Diese Modellrechnungen basieren auf Biographien von Versicherten, die 40 Jahre eine versicherungspflichtige Tätigkeit mit Durchschnittsverdienst ausgeübt haben. Der Versicherte A sei dabei im Alter von 20 Jahren ins Erwerbsleben eingestiegen und geht nach 40 Versicherungsjahren im Alter von 60 in Rente, der Versicherte B arbeitet dagegen im Zeitraum vom 25. bis zum 65. Lebensjahr. Aufgrund der identischen Versicherungsbiographie haben beide insgesamt im Verlauf ihres Erwerbslebens die gleichen Rentenanwartschaften erworben und auch die gleiche Beitragssumme in die Rentenversicherung eingezahlt.

Bei Anwendung des geltenden Rentenrechts *ohne* Berücksichtigung der Rentenabschläge bei vorgezogenem Rentenbeginn würde sich für beide Versicherten aufgrund der identischen Versicherungsbiographie eine gleiche Monatsrente

von 1.050 Euro (brutto) ergeben. Allerdings erhält der Versicherte A diese monatliche Rente bereits ab Vollendung des 60., der Versicherte B erst ab Vollendung des 65. Lebensjahres. Aufgrund der unterschiedlichen durchschnittlichen Restlebenserwartung eines 60-Jährigen und eines 65-Jährigen, würde der Versicherte A im Verlauf seines gesamten Rentnerlebens – trotz gleicher Beitragszahlung – tendenziell fast 20% mehr an Rentenzahlungen erhalten als der Versicherte B. Ohne versicherungsmathematisch kalkulierte Rentenabschläge würden die Versicherten für die gleiche Beitragszahlung also eine umso höhere Rentensumme erhalten, je früher sie in Rente gehen.

Auf Basis des geltenden Rentenrechts mit Berücksichtigung der Rentenabschläge bei vorgezogenem Rentenbeginn ergibt sich für den Versicherten A aufgrund des vorgezogenen Rentenbeginns und der damit verbundenen Rentenabschläge dagegen eine deutlich geringere Monatsrente als für den erst bei Erreichen der Regelaltersgrenze in Rente gehenden Versicherten B. Berücksichtigt man aber wiederum die unterschiedliche durchschnittliche Restlebenserwartung von 60- bzw. 65-Jährigen, so ergibt sich für beide Versicherte über die gesamte Rentenlaufzeit betrachtet tendenziell die gleiche Gesamtrente. Die Rentenabschläge führen insoweit dazu, dass trotz der längeren Rentenbezugszeit des

Modellrechnung:

Versicherter A: sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vom 20. bis 60. Lebensjahr; stets Durchschnittsverdienst, Rentenbeginn mit 60

Versicherter B: sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vom 25. bis 65. Lebensjahr; stets Durchschnittsverdienst, Rentenbeginn mit 65

	Ohne Rentenabschläge		Mit Rentenabschlägen	
	Versicherter A	Versicherter B	Versicherter A	Versicherter B
Monatsrente	1050 EUR	1050 EUR	860 EUR	1050 EUR
durchschn. Lebenserwartung bei Rentenbeginn	19,2 Jahre	15,8 Jahre	19,2 Jahre	15,8 Jahre
Summe der Rentenzahlungen	242.000 EUR	199.999 EUR	198.000 EUR	199.000 EUR

vorzeitig in Rente gehenden Versicherten die insgesamt ausgezahlten Renten weitestgehend identisch sind. Die versicherungsmathematisch kalkulierten Abschläge bewirken insofern, dass Versicherte mit identischer Versicherungsbiographie tendenziell auch die gleiche Rentenleistung erhalten – unabhängig davon, ob sie früher oder später in Renten gehen.

3. Alterssicherung generell an Veränderungen in der Arbeitswelt anpassen

Aus meiner Sicht ist die derzeit geltende Abschlagsregelung bei vorzeitigem Rentenbeginn nicht nur akzeptabel, sondern sozial- und verteilungspolitisch geradezu geboten. Vorschläge, die Rentenabschläge zu erhöhen und damit den vorzeitig in Rente gehenden Versicherten über die gesamte Rentenlaufzeit betrachtet für jeden „Beitragseuro“ eine geringere Gegenleistung zu zahlen als den später in Rente gehenden Versicherten, erscheinen ebenso wenig gerechtfertigt wie Vorschläge, die vorzeitig in Rente gehenden Versicherten zu begünstigen. Diese Bewertung ist aber keineswegs dadurch motiviert, dass die im geltenden Rentenrecht realisierten Prinzipien der Rentenversicherung – insbesondere das Äquivalenzprinzip – um jeden Preis aufrechterhalten und deshalb die mit einem abschlagsfreien vorzeitigen Rentenbeginn verbundenen Umverteilung vermieden werden sollen. Im Gegenteil: Es ist für die gesetzliche Rentenversicherung als Sozialversicherung geradezu konstituierend, dass das Prinzip der Lohn- und Beitragsäquivalenz flankiert wird durch Maßnahmen des sozialen Ausgleichs, d.h. durch Umverteilungselemente. Allerdings müssen diese Umverteilungselemente stets daraufhin hinterfragt werden, ob sie sozial- und verteilungspolitisch zu rechtfertigen sind. Genau dies erscheint im Hinblick auf die Frage, ob man bestimmten Versichertengruppen einen vorzeitigen Rentenbeginn ohne versicherungsmathematisch kalkulierte Rentenabschläge ermöglichen soll, meines Erachtens aber höchst zweifelhaft.

Das oben angeführte Beispiel hat gezeigt, dass bei einem völligen Verzicht auf Rentenabschläge die vorzeitig in Rente gehenden Versicherten für die gleiche Beitragszahlung bis zu fast 20% mehr Rente erhalten als diejenigen, die erst mit 65 in Rente gehen. Dies wäre allenfalls dann zu rechtfertigen, wenn der dadurch begünstigte Personenkreis sozialpolitisch in diesem hohen Maße förderungs- und unterstützungsbedürftig erschiene. Im Hinblick auf die beiden Gruppen, auf die sich die derzeit diskutierten Forderungen im Wesentlichen konzentrieren, erscheint dies aber kaum der Fall:

- Hinsichtlich der langjährig Versicherten – also z. B. der Versicherten mit 45 Versicherungs- oder Beitragsjahren – ist festzustellen, dass dieser Personenkreis im aktuellen Rentenbestand nicht nur über deutlich überdurchschnittliche Renten verfügt, sondern auch die Rentenanwartschaft pro Versicherungsjahr – also sozusagen die frühere Entgeltposition – überdurchschnittlich hoch ist. Eine Begünstigung dieser Personengruppe durch die Ermöglichung eines vorzeitigen Rentenbeginns ohne Rentenabschläge würde also dazu führen, dass man Versicherten, die schon in ihrer Erwerbsbiographie überdurchschnittlich hohe Entgelte (und insoweit auch überdurchschnittlich hohe Rentenansprüche) aufweisen, für jeden Beitragseuro auch noch eine höhere Rentenleistung zubilligt als den übrigen Versicherten. Zudem kann meines Erachtens mit Recht gefragt werden, ob es nicht insbesondere in den Augen der heute jungen Versicherten eher ein Privileg darstellt, eine langjährige geschlossene Versicherungsbiographie realisieren zu können und wieso mit der vorgeschlagenen Reformmaßnahme somit eine ohnehin privilegierte Gruppe auf Kosten der übrigen Versicherten zusätzlich begünstigt werden soll.
- Im Hinblick auf die Gruppe der Versicherten, die einen längeren Zeitraum ihres Erwerbslebens in gesundheitlich schwer belastenden Berufen tätig war, scheint eine Begünstigung über die Ermöglichung eines abschlagsfreien vorzeitigen Rentenbeginns sozialpolitisch eben-

falls sehr zweifelhaft. Insbesondere ist dabei hervorzuheben, dass mit einer solchen Regelung speziell jene Versicherten begünstigt werden, die nach einem Erwerbsleben mit gesundheitlich schwer belastenden Tätigkeiten ein Lebensalter erreichen, in dem ein vorgezogener Eintritt in die Altersrente möglich wird (das 60. bzw. 63. Lebensjahr). Nicht begünstigt würden von einer solchen Regelung dagegen jene Versicherten, die nach einer längeren Tätigkeit in gesundheitlich schwer belastenden Berufen – wahrscheinlich sogar gerade wegen dieser Tätigkeit – vorzeitig Invalide werden und deshalb bereits eine Rente beanspruchen müssen, bevor sie das Alter für den vorgezogenen Beginn einer Altersrente erreichen (diesen Versicherten wird nach geltendem Recht ein Rentenabschlag von ihrer Erwerbsminderungsrente abgezogen). Eine Erleichterung des vorgezogenen Altersrentenbeginns für Personen, die über längere Zeit in gesundheitlich schwer belastenden Berufen tätig waren, würde insoweit jene Versicherten begünstigen, die trotz Tätigkeit in schwer belastenden Berufen bis zum Erreichen des Rentenalters erwerbsfähig bleiben können, während die aufgrund der schweren Tätigkeit faktisch tatsächlich vorzeitig erwerbsunfähig werdenden Versicherten davon nicht begünstigt würden.

Diese Betrachtungen machen deutlich, dass die mit Einführung der Möglichkeit eines abschlagsfreien vorgezogenen Rentenbeginns für bestimmte Personengruppen verbundenen Verteilungseffekte, die insgesamt sehr gravierend sind, sozial- und verteilungspolitisch durchaus fragwürdig erscheinen. Darüber hinaus wären solche Regelungen mit einer Vielzahl weiterer Probleme behaftet: So wäre z.B. bei der verwaltungstechnischen Umsetzung einer Begünstigung von Versicherten mit Zeiten einer gesundheitlich schwer belastenden Tätigkeit die praktische Abgrenzung derartiger Tätigkeiten ein keineswegs triviales Problem, wie z.B. aktuelle Erfahrungen aus Österreich zeigen (dort wurde eine entsprechende Regelung beschlossen, bislang wegen entsprechender Verwaltungsprobleme aber noch nicht

umgesetzt). Zudem ist grundsätzlich die Frage zu stellen, ob die rechtliche Gestaltung des Rentenzugangs der richtige Ansatz ist, um die zweifellos erforderliche bessere Anpassung der gesetzlichen Rentenversicherung an die Veränderung in der Arbeitswelt zu realisieren. Aus meiner Sicht spricht vieles dafür, diese Anpassung im Rentenrecht insgesamt vorzunehmen und sich dabei nicht auf die Regelungen zum Renteneintritt zu konzentrieren.

In der BfA wurde bekanntlich bereits vor einigen Jahren mit dem Modell der flexiblen Rentenanwartschaften ein erster Vorschlag erarbeitet, mit dem die gesetzliche Rentenversicherung an eine Arbeitswelt angepasst werden könnte, die in zunehmenden Maße durch diskontinuierliche Versicherungsbiographien charakterisiert ist. Zwischenzeitlich liegen weitere Vorschläge vor, die mit ähnlichen oder anders gestalteten Instrumenten das Rentenrecht an die sich ändernden Gegebenheiten anpassen wollen. Hier ist ohne Zweifel noch viel Fantasie und Durchsetzungswille erforderlich, um letztlich zu solchen Reformregelungen zu kommen, mit denen auch in Zeiten diskontinuierlicher Erwerbsverläufe eine auskömmliche Alterssicherung für die Menschen gewährleistet werden kann.

4. Weitere Flexibilisierung des Renteneintritts als Element der Anpassung an die veränderte Arbeitswelt

Im Rahmen einer umfassenden Reformstrategie zur Anpassung der Alterssicherung an die Veränderungen in der Arbeitswelt könnte dann unter Umständen auch eine weitergehende Flexibilisierung des Rentenzugangs ein Element unter vielen anderen sein. Dies gilt insbesondere dann, wenn vor dem Hintergrund des demographischen Wandels in den nächsten Jahren erneut über eine Anhebung der Regelaltersgrenze nachgedacht werden wird. Es wäre aus meiner Sicht sozialpolitisch aber nicht gerechtfertigt, die Frage der weiteren Flexibilisierung des Renteneintritts in den Vordergrund dieser Diskussion zu stellen; das Schwergewicht der Anpassung der

Rentenversicherung an die veränderte Arbeitswelt sollte in anderen Bereichen liegen.

Wie könnten Reformregelungen zur weiteren Flexibilisierung des Renteneintritts als Element einer generellen Anpassung der Altersversicherung an die veränderte Arbeitswelt konkret aussehen? Es ist bereits deutlich geworden, dass meines Erachtens die Ermöglichung eines abschlagsfreien vorzeitigen Rentenbeginns für bestimmte Versichertengruppen aus verteilungspolitischen Gründen nicht sinnvoll wäre. Wenn man aus sozialpolitischen Gründen Versicherte begünstigen möchte, die über längere Zeit in gesundheitlich schwer belastenden Berufen tätig sind, so könnte man dies meines Erachtens besser durch eine generelle Anhebung der in solchen Tätigkeiten erworbenen Rentenanwartschaften tun, als über eine Begünstigung beim Rentenzugang. Eine Anhebung der Rentenanwartschaften aufgrund von Zeiten einer gesundheitlich schwer belastenden Tätigkeit hätte zum einen den Vorteil, dass davon auch diejenigen profitieren würden, die aufgrund dieser schweren Tätigkeiten bereits vorzeitig eine Erwerbsminderungsrente in Anspruch nehmen müssen. Zudem ließe sich auf diese Weise eine verursachungsgerechte Finanzierung der Begünstigung von Versicherten in schwer belastenden Berufen realisieren, in dem man die erhöhten Rentenanwartschaften aus derartigen Zeiten auch mit einem entsprechend erhöhten Beitragssatz verbindet. Auf diese Weise wäre gleichzeitig ein Anreiz für die Unternehmen gesetzt, durch die Umgestaltung der Arbeitsbedingungen oder Produktionsabläufe die mit solchen Tätigkeiten verbundene gesundheitliche Belastung zu reduzieren, um den erhöhten Beitragssatz zu vermeiden; die Stärke dieses Anreizes wäre im Übrigen auch davon abhängig, in welchem Verhältnis der zusätzliche Beitrag auf Arbeitnehmer und Arbeitgeber verteilt wird.

Darüber hinaus wäre zu diskutieren, ob die Möglichkeiten des vorzeitigen Rentenbeginns unter Inkaufnahme versicherungsmathematisch kalkulierter Rentenabschläge nicht über das bisherige Maß hinaus erweitert werden sollten. Derzeit ist diese Möglichkeit beschränkt auf spezielle Gruppen von Versicherten (vgl. oben) und

besteht auch in diesen Fällen nur dann, wenn bestimmte versicherungsrechtliche Voraussetzungen erfüllt sind. Da die Rentenzu- und -abschläge versicherungsmathematisch fair kalkuliert sind, ist der Zeitpunkt des individuellen Rentenzugangs jedoch für die Versichertengemeinschaft inzwischen weitgehend kostenneutral. Aus diesem Blickwinkel spricht deshalb nichts dagegen, den Versicherten generell – im Rahmen bestimmter Grenzen – den Zeitpunkt des Renteneintritts freizustellen und den vorzeitigen Renteneintritt unter Inkaufnahme der Rentenabschläge nicht nur den langjährig Versicherten und Schwerbehinderten zuzubilligen. Unter dem Blickwinkel der langfristigen Rentenfinanzierung spricht jedenfalls nichts gegen eine solche weitgehende Freigabe der Wahl des individuellen Renteneintrittsalters; sofern allerdings aus anderen Gründen eine längere Lebensarbeitszeit politisch angestrebt wird, könnten sich insoweit Zielkonflikte ergeben.

Dies gilt auch im Hinblick auf die Frage, ob die derzeit geltenden Regelungen zur Altersteilzeit über den bislang vorgesehenen Zeitraum hinaus beibehalten werden sollten. Auch hier gilt: Im Hinblick auf die langfristige Finanzsituation der Rentenversicherung spricht wenig gegen eine Verlängerung bzw. dauerhafte Beibehaltung der nach geltendem Recht befristeten Altersteilzeitregelungen, weil auch hier die entstehenden Zusatzkosten nicht von der Solidargemeinschaft der Versicherten und Beitragszahler zu zahlen sind. Die Altersteilzeit stellt vielmehr ein Instrument dar, mit dem ein vorzeitiger Ausstieg der Arbeitnehmer aus dem Erwerbsleben realisiert werden kann, ohne dass dies für die Rentenversicherung zu Mehrkosten führt. Zudem gibt es sogar gewisse Hinweise darauf, dass die Altersteilzeit in den vergangenen Jahren dazu beigetragen hat, dass das tatsächliche Renteneintrittsalter deutlich angestiegen ist und sich der gesetzlichen Regelaltersgrenze langsam annähert hat. Auch hier könnten sich durch eine Entfristung und ggf. Modifizierung der geltenden Regelungen möglicherweise sinnvolle Spielräume zur weiteren Flexibilisierung des Renteneintritts ergeben.

Schließlich sei nochmals auf das Modell der flexiblen Anwartschaften hingewiesen, das in der BfA Ende der 90er Jahre entwickelt wurde. Dieses Modell war in erster Linie auf jene Personengruppen ausgerichtet, die aufgrund mehr oder weniger umfangreicher Lücken in der Erwerbsbiographie im Alter Versorgungsdefizite zu befürchten hatten. Es eröffnet aber auch Versicherten mit durchgängigen Erwerbsverläufen – bei denen also keine Lücken in der Erwerbsbiographie mit den flexiblen Anwartschaften zu schließen sind – die Möglichkeit, mit den erworbenen flexiblen Rentenanwartschaften Rentenabschläge bei einem vorzeitigen Rentenbeginn zu kompensieren. Insofern enthält auch das Modell der flexiblen Anwartschaften Elemente, die zu einer weiteren Flexibilisierung des Renteneintritts beitragen könnten.

5. Fazit

Im Ergebnis bleibt also festzuhalten, dass das deutsche Rentenrecht bereits heute eine relativ hohe Flexibilität im Hinblick auf die Möglichkeit des Renteneintritts enthält. Vorschläge, für bestimmte Personengruppen einen vorzeitigen Rentenbeginn ohne entsprechende versicherungsmathematische Rentenabschläge zu ermöglichen, sind unter sozial- und verteilungspolitischen Gesichtspunkten sehr kritisch zu bewerten. Das Schwergewicht der Reformbemühungen der nächsten Jahre sollte eher darin bestehen, die gesetzliche Rentenversicherung und die Alterssicherung insgesamt besser an die Veränderung in der Arbeitswelt anzupassen; die Möglichkeiten eines flexibleren Renteneintritts könnten dabei ein Element, sicherlich aber nicht den Schwerpunkt der Bemühungen darstellen.

ReferentInnen, AutorInnen, Tagungs- und Diskussionsleitung

Prof. Dr. Jutta Allmendinger

Direktorin, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg

Dr. Corinna Barkholdt

Universität Dortmund

Jörg Deml

Wissenschaftlicher Referent bei der SPD-Bundestagsfraktion, Berlin

Alexander Gunkel

Mitglied der Hauptgeschäftsführung, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Berlin

Peter König

Leiter des Gesprächskreises Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Dr. Ralf Kreikebohm

Geschäftsführer, Landesversicherungsanstalt, Braunschweig

Ulla Schmidt,

MdB, Bundeministerin für Gesundheit, Berlin

Dr. Wolfgang Schroeder,

Bereichsleiter Sozialpolitik, Vorstand IG Metall, Frankfurt/Main

Dr. Reinhold Thiede

Leiter des Referates für Entwicklungsfragen der Sozialen Sicherheit, Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Berlin

Veröffentlichungen

Ausgewählte Veröffentlichungen der Abteilung Arbeit und Sozialpolitik

Gesundheitsreform in Deutschland. Sind Elemente aus anderen Ländern Europas übertragbar auf unsere Reform?, Tagungsdokumentation, 2003

Prävention und Gesundheitsförderung stärken und ausbauen, Diskussionspapier, Dezember 2003

Bürgerversicherung versus Kopfpauschale, 2003

Überlegungen zur deutschen Alterssicherungsreform vor dem europäischen Hintergrund (Prof. Dr. Döring), 2004

Mut zur Veränderung. Innovation und Chancengleichheit durch eine integrierte Bildungs-, Gesundheits- und Familienpolitik (Boos-Nünning/Lauterbach/Rudolph/Weisskirchen), Diskussionspapier, 2004

Sozialpolitische Flankierung einer verlängerten Erwerbsphase, 2004

Rechtsfragen einer solidarischen Bürgerversicherung (Dr. Bernd Schulte), 2005

Das Europäische Sozialmodell im 21. Jahrhundert, Diskussionspapier, 2005

Diese Publikationen sind leider vergriffen. Sie können diese aber über die Digitale Bibliothek der Friedrich-Ebert-Stiftung online herunterladen: www.fes.de, Bibliothek, Volltexte

Veröffentlichungen des Gesprächskreises Sozialpolitik

Sterben in Würde. Ethische, medizinische und rechtliche Herausforderungen, Tagungsdokumentation, 2006

Sozialer Ausgleich in den alten und neuen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, Tagungsdokumentation, 2006

Prävention und Gesundheitsförderung. Ein Programm für eine bessere Sozial- und Gesundheitspolitik, Diskussionspapier, 2006

Neue Wege zur Flexibilisierung des Renteneintritts, Tagungsdokumentation, 2006

Rente mit 67. Steuerungspotenziale in der Renten- und Beschäftigungspolitik, Diskussionspapier, 2006

Sozialpolitik europäisch denken. Europäische Integration und nationale Sozialpolitik, Diskussionspapier, 2006

Die Publikationen des Gesprächskreises Sozialpolitik sind kostenlos zu beziehen bei:
Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Arbeit und Sozialpolitik, 53170 Bonn, FAX: 0228 883-398
Zusätzlich können Sie diese Publikationen auch über die Digitale Bibliothek der Friedrich-Ebert-Stiftung online herunterladen: www.fes.de, Bibliothek, Volltexte

www.fes.de/aspol

