

# Altersgrenzenpolitik und Arbeitsmarkt – Zur Heraufsetzung des gesetzlichen Rentenalters

Martin Brüssig  
Matthias Knuth

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005 sieht vor, die Altersgrenze für die Regelaltersrente zwischen 2012 und 2035 auf 67 Jahre anzuheben. Bundesarbeitsminister Müntefering plant sogar, die Übergangsphase zu beschleunigen, sodass die „Rente ab 67“ bereits bis 2029 vollzogen sein soll. Die Debatte ist nicht abgeschlossen; weitergehende Forderungen werden vor allem aus Kreisen der Arbeitgeberorganisationen erhoben. Der Beitrag stellt neue Entwicklungen bei Alterserwerbstätigkeit, Erwerbsaustritt und Renteneintritt dar. Dies erlaubt Schlussfolgerungen zu den Auswirkungen einer angehobenen Rentenaltersgrenze für die soziale Sicherung im Alter.

## 1

### Einleitung

Nachdem Dänemark mit Wirkung ab Mitte 2004 das gesetzliche Rentenalter von 67 auf 65 Jahre gesenkt hat, gibt es in der EU kein Land mehr, in dem das gesetzliche Rentenalter höher ist als 65 Jahre (Heidel 2003).<sup>1</sup> Deutschland steht mit seiner politischen Festlegung, zwischen 2012 und 2029 das Rentenzugangsalter auf 67 Jahre anzuheben, derzeit in Europa allein. Angesichts der gestiegenen „ferneren Lebenserwartung“ – also der verbleibenden Lebenserwartung von Menschen, die bereits 60 oder 65 Jahre alt sind – erscheint das Ziel, das gesetzliche Rentenalter anzuheben, nicht von vornherein abwegig. Die Ruhestandsphase wird dadurch im Durchschnitt nicht verkürzt, sondern lediglich nicht weiter verlängert. Im individuellen Lebensverlauf soll sich das Verhältnis zwischen „aktiver“ Phase und „Ruhestandsphase“ nicht noch weiter zugunsten der Letzteren verschieben. Zudem sind die nachwachsenden Geburtsjahrgänge zahlenmäßig schwächer als jene Jahrgänge, die von der angehobenen Altersgrenze als erste betroffen sind. Dies hat zur Folge, dass die dann aktive Erwerbsbevölkerung eine größere „Alterslast“ zu tragen hat. Deswegen soll eine – aufgrund eines höheren Zugangsalters – kleinere Zahl von Rentner/-innenjahrgängen die Belastung der dann aktiven Generationen lindern. Angesichts der verbesserten gesundheitlichen Situation zumindest eines relevanten Teils der Älteren erscheint ein späterer Renten-

beginn auch zumutbar. Der trotz anhaltender Arbeitslosigkeit von Vielen erwartete Mangel an qualifizierten Arbeitskräften lässt einen längeren Verbleib im Arbeitsleben auch unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft wünschenswert erscheinen. Die heute und in den nächsten Jahrzehnten rentennahen Geburtsjahrgänge gehören zu den bestausgebildeten der deutschen Geschichte, nachdem die ältere Generation, die durch Kriegsevents und Nachkriegsjahre in ihrer Bildung benachteiligt war, weitestgehend bereits im Ruhestand ist.

Mit dieser Argumentation sind aber zugleich auch die Probleme und ungelösten Fragen angedeutet. Denn eine Erhöhung der Regelaltersgrenze stabilisiert finanziell zunächst nur die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) und begrenzt indirekt über die Zuschüsse des Bundes an die GRV die Auswirkungen auf den Bundeshaushalt. Bezieht man aber die Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Transfersystemen des Sozialstaates ein, dann ist die entscheidende Frage weniger, ab welchem Alter eine Rente bezogen wird, sondern bis zu welchem Alter Menschen ein existenzsicherndes Erwerbseinkommen erzielen und günstigenfalls durch Steuern und Beiträge noch zur Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme beitragen. Vor diesem Hintergrund orientiert sich die Bewertung einer höheren Altersgrenze für den Beginn der Altersrente an der Frage, ob damit einhergehend ein späteres Ende der Erwerbstätigkeit zu erwarten ist und ob sie eine solche Tendenz unterstützt (Bäcker 2006).

In einem seit 2003 laufenden Monitoring des „Altersübergangs“, verstanden als

Abfolge von Erwerbsformen und sozialrechtlichen Zuständen zwischen voller Erwerbstätigkeit und Renteneintritt, beobachten wir die aktuellen Entwicklungen nicht nur beim Eintritt in die Altersrente, sondern auch beim Austritt aus Erwerbstätigkeit, bei der Altersarbeitslosigkeit sowie der Personalpolitik der Betriebe. „Volle Erwerbstätigkeit“ in der Altersphase heißt nicht notwendigerweise eine vollzeitige Beschäftigung, sondern eine Erwerbstätigkeit im gleichen Umfang und im gleichen Status wie vor Eintritt in die Altersphase, deren Beginn wir pragmatisch und empirisch begründet mit Vollendung des 50. Lebens-

<sup>1</sup> In Finnland gilt seit der Rentenreform von 2005 eine flexible Altersgrenze zwischen 63 und 68 Jahren, aber auch in Deutschland kann die Regelaltersrente später als mit Vollendung des 65. Lebensjahres bezogen werden.

**Martin Brüssig**, Dr., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut Arbeit und Technik (IAT) im Schwerpunkt „Entwicklungstrends des Erwerbssystems“. Arbeitsschwerpunkte: Erwerbstätigkeit und demografischer Wandel; Arbeitsmarktpolitik.  
e-mail: brussig@iatge.de

**Matthias Knuth**, PD Dr., wissenschaftlicher Geschäftsführer des Instituts Arbeit und Technik (IAT) und Forschungsdirektor des Schwerpunktes „Entwicklungstrends des Erwerbssystems“. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik; Erwerbssysteme.  
e-mail: knuth@iatge.de

jahres ansetzen. Im „Altersübergangsmo-  
nitor“<sup>2</sup> analysieren wir diese Trends hin-  
sichtlich der Einflussfaktoren und sozialen  
Differenzierung. In diesem Beitrag stellen  
wir zentrale Ergebnisse aus dem Projekt  
vor. Auf Grundlage dieser empirischen  
Trends können wir Schlussfolgerungen  
über die heute erkennbaren Auswirkungen  
ziehen, die zu erwarten sind, wenn die Al-  
tersgrenze für die Altersrente angehoben  
wird.

## 2

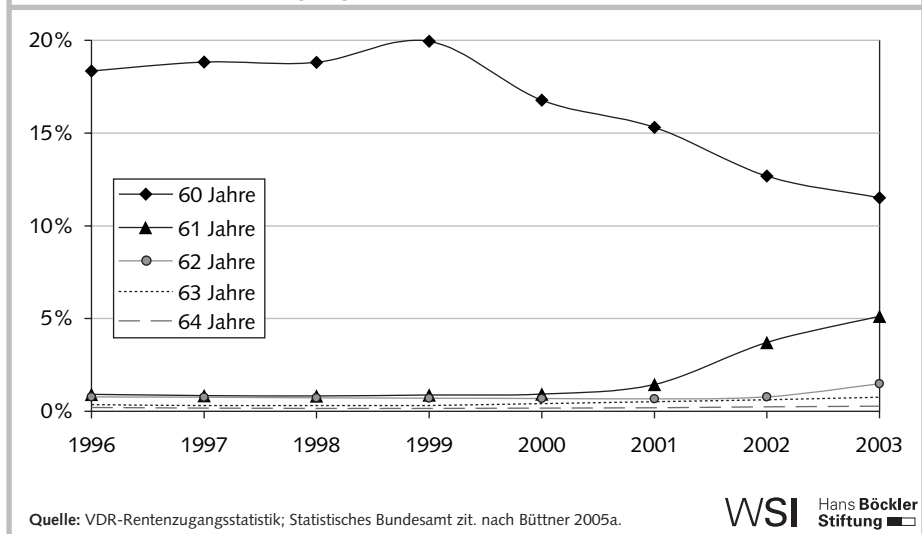
### Veränderungen im Alters- übergangsgeschehen

#### 2.1 STEIGENDES RENTENZUGANGS- ALTER

Die Herausforderungen des demografi-  
schen Wandels sind erst in den letzten Jah-  
ren zum öffentlichen und oft in stark dra-  
matisierter Form behandelten Thema ge-  
worden. Relativierungen oder gar positive  
Nachrichten haben angesichts der media-  
len Lust an der Katastrophe und der Geißel-  
ung der einst hoch willkommenen „Früh-  
verrentung“ wenig Chancen, wahrgenom-  
men zu werden. Die noch immer verbreite-  
te Aussage, „die Deutschen gehen immer  
früher in Rente“, trifft innerhalb der letzten  
20 Jahre tatsächlich nur für den Zeitraum  
von 1992 bis 1996 zu. Seitdem hat sich der  
Trend umgekehrt. Das durchschnittliche  
Zugangsalter in Altersrenten ist von 62,1  
(1996) auf 63,1 Jahre (2004) angestiegen,  
also um ein Jahr in acht Jahren.

In der Öffentlichkeit kursierende, weit-  
aus niedrigere Zahlen (60,8 Jahre für 2004)  
schließen die Zugänge in *Erwerbsminde-  
rungsrenten* ein. Die nach fünf Jahren Min-  
destversicherungszeit in prinzipiell *jedem*  
Alter beziehbaren Erwerbsminderungsren-  
ten haben aber mit der Problematik des Al-  
tersübergangs nur bedingt etwas zu tun. Al-  
lenfalls kann es sinnvoll sein, die *im Alter*  
erfolgenden Zugänge in diese Rentenart in  
die Betrachtung einzubeziehen, um etwai-  
ge Ausweich- und Vorziehreaktionen ein-  
zufangen. Für Zugänge in Altersrenten plus  
Zugänge von *Älteren* ab 50 Jahren in Er-  
werbsminderungsrenten ergibt sich eine  
Erhöhung des durchschnittlichen Zu-  
gangsalters von 60,9 (1996) auf 61,9 Jahre  
schon bis 2003 (Büttner/Knuth 2004), also  
sogar eine etwas raschere Zunahme als bei  
den Altersrenten allein.

**Abb. 1: Rentenzugangsquotient in Frauenaltersrente**  
Anteile der Zugänge nach Alter - in % -



Diese positive Botschaft muss aller-  
dings relativiert werden: Es handelt sich  
um Querschnittswerte, in deren Entwick-  
lung Verhaltensänderungen nicht von de-  
mografischen Einflüssen zu unterscheiden  
sind. Demografische Unregelmäßigkeiten  
*innerhalb* der Gruppe der heute Älteren  
sind aber wichtig zum Verständnis des Al-  
tersübergangsgeschehens: Die Altersspan-  
ne zwischen Erwerbs- und Ruhestands-  
phase wird derzeit von Geburtskohorten  
mit von Jahrgang zu Jahrgang stark un-  
terschiedlicher Besetzung durchlaufen. Auch  
ohne jede Verhaltensänderung, das heißt  
bei konstanten Relationen von „Frührent-  
nern“ und „Spätrentnern“, gehen die  
Spätrentner aus geburtenstarken früheren  
Jahrgängen gleichzeitig mit relativ weniger  
Frührentnern der schwächer besetzten spä-  
teren Jahrgänge in Rente, was sich im Quer-  
schnitt als Erhöhung des durchschnittli-  
chen Zugangsalters auswirkt. Wenn dann  
anschließend die Frührentner der wieder  
geburtenstärkeren Nachkriegsjahrgänge  
das Zugangsgeschehen zu dominieren be-  
ginnen, kommt es zum statistischen Rück-  
schlag, es sei denn, es hätten gleichzeitig  
Verhaltensänderungen stattgefunden.

Um den demografischen Effekt näher-  
ungsweise<sup>3</sup> zu neutralisieren, haben wir  
altersspezifische Rentenzugangsquotienten  
pro Kalenderjahr berechnet. Der Zugangs-  
quotient für das Alter „60“ drückt bei-  
spielsweise aus, welcher Anteil der Popula-  
tion, die im Jahre X das 60. Lebensjahr  
vollendete, in diesem Alter in eine Versi-  
chertenrente (Alters- oder Erwerbsminde-  
rungsrente) zuzug. Dieser Quotient sank  
von 40 % im Jahre 1996 auf 23 % im Jahre

2003. Gleichzeitig stiegen die 61er und 62er  
Quotienten an, zeitlich versetzt auch die  
63er bis 65er Quotienten (Büttner/Knuth  
2004, S. 9). Neben dem demografischen Ef-  
fekt gibt es also auch tatsächlich eine Ver-  
haltensänderung, nämlich einen Trend  
zum späteren Renteneintritt, und beides  
zusammen steigert das durchschnittliche  
Zugangsalter.

Bei der Betrachtung einzelner Ren-  
tenarten nach der gleichen Methode lässt  
sich zeigen, dass diese Verhaltensänderun-  
gen in etwa den Mustern folgen, die durch  
schrittweise und nach Rentenart zeitlich  
versetzt eingreifende Abschlagsregelungen  
(Büttner 2005a, S. 4) vorgegeben sind. Dies  
sei am Beispiel der Altersrente für Frauen  
verdeutlicht (*Abbildung 1*): Dargestellt ist  
der Anteil der weiblichen Bevölkerung  
eines bestimmten Lebensalters, der in ei-  
nem Kalenderjahr X in die Altersrente für  
Frauen zuzug. Die Frauenaltersrente setzt  
15 Jahre Wartezeit und mehr als 10 Jahre

<sup>2</sup> Der „Altersübergangsmo-  
nitor“ wird seit 2003 von  
der Hans-Böckler-Stiftung und seit 2006 zusätzlich  
vom Forschungsnetzwerk Alterssicherung der  
Deutschen Rentenversicherung – Bund gefördert.  
Die Ergebnisse werden laufend im Altersüber-  
gangsmo-  
nitor publiziert, von dem bislang sieben  
Ausgaben erschienen sind, siehe [http://iat-  
info.iatge.de/auem-report/index.html](http://iat-<br/>info.iatge.de/auem-report/index.html).

<sup>3</sup> Ungenauigkeiten bestehen einerseits darin, dass  
die uns zur Verfügung stehenden Rentenzugangs-  
daten lediglich nach vollendetem Lebensalter,  
nicht nach Geburtsjahr differenziert sind, sowie  
andererseits darin, dass wir in Ermangelung von  
Daten über Versichertenpopulationen mit Renten-  
anspruch die Wohnbevölkerung zur Grundlage  
der Berechnung gemacht haben.

Pflichtbeiträge nach Vollendung des 40. Lebensjahres voraus; sie ist also nur für Frauen zugänglich, die auch in ihrer zweiten Lebenshälfte versicherungspflichtig beschäftigt waren. Die ursprüngliche Altersgrenze für diese Rentenart von 60 Jahren wurde bis 2004 schrittweise auf 65 angehoben. Eine vorzeitige Inanspruchnahme ab Vollendung des 60. Lebensjahres ist für Frauen bis einschließlich Geburtsjahrgang 1951 unter Inkaufnahme von Abschlägen möglich. Diese Abschlagsregelung setzte drei Jahre später ein als bei der ebenfalls mit Vollendung des 60. Lebensjahres zugänglichen Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit, die unter den allgemeinen Voraussetzungen von 52 Wochen Arbeitslosigkeit vor Rentenbeginn oder 24 Monaten Altersteilzeitarbeit auch Frauen offen stand.

Die Auswirkungen dieser Regelungen lassen sich in der Abbildung gut nachvollziehen. Bevor die Abschlagsregelungen bei der Frauenaltersrente für den Geburtsjahrgang 1940 wirksam werden, der im Jahre 2000 das 60. Lebensjahr vollendet, nimmt die Inanspruchnahme der Frauenaltersrente mit 60 zu – vermutlich sind dies Ausweichreaktionen von Frauen, die andernfalls die Rente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit gewählt hätten. Ab 2000 nimmt die Inanspruchnahme mit 60 rapide ab, ab 2001 steigt die Inanspruchnahme mit 61, ab 2002 mit 62, usw.

Die Übergänge in die Frauenaltersrente zeigen – und diese Schlussfolgerung lässt sich auf die Übergänge in die übrigen Rentenarten übertragen – dass die Personen der betroffenen Jahrgänge mit Blick auf ihren Renteneintritt informiert sind und rational und durchaus empfindlich auf die durch die Abschläge gesetzten (Negativ)Anreize reagieren. Gleichzeitig aber nehmen viele Personen Rentenabschläge in Kauf; sie weichen in erster Linie den sehr hohen Abschlägen bei frühestmöglichem Rentenbeginn aus. Der Rentenbeginn wird in den neuen Bundesländern öfter hinausgeschoben als in den alten, was vermutlich mit dem höheren Stellenwert der GRV für die Altersversorgung der Rentner/-innen in den neuen Bundesländern zusammenhängt.

Im Hinblick auf die geplante Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre – in Verbindung mit der dann einzigen vorzeitig beziehbaren „Altersrente für langjährig Versicherte“ nach 35 Jahren rentenrechtlicher Zeiten und ab Vollendung des 62. Le-

bensjahres und abgesehen von der Altersrente für schwerbehinderte Menschen – lässt sich schlussfolgern: Es ist sowohl mit einem Anstieg des Renteneintrittsalters als auch mit der Inkaufnahme von Abschlägen (von bis zu 18 % bei frühestmöglicher Inanspruchnahme) zu rechnen. Die Anhebung der Altersgrenze vermindert also im Durchschnitt sowohl die Rentenlaufzeiten als auch die Zahlbeträge. Dabei wird der Anstieg des Zugangsalters teilweise das Ausweichen vor Abschlägen abbilden, teilweise aber auch der Tatsache geschuldet sein, dass für viele die Zugangsvoraussetzung von 35 Jahren rentenrechtlicher Zeiten mit Vollendung des 62. Lebensjahres noch nicht erfüllt ist. Insbesondere bei den Frauen wird – nach dem Auslaufen der Altersrente für Frauen ab Jahrgang 1952 – trotz steigender Erwerbsbeteiligung der Anteil derer wieder steigen, denen keine vorzeitige Altersrente offen steht: weder die erwähnte vorzeitige Altersrente für langjährig Versicherte, noch eine Rente ab 65 Jahren für jene, die mindestens 45 Beitragsjahre aufweisen. Beide setzen frühe und ununterbrochene Erwerbsbiografien voraus, die angesichts von Familienphasen oder auch Qualifizierungsphasen nach Abschluss der beruflichen Erstausbildung kaum zu realisieren sind.

Im Ergebnis der Reform wird sich also das durchschnittliche Zugangsalter in Altersrenten weiter erhöhen – was aber keineswegs automatisch heißt, dass die Betroffenen auch die Chance haben werden, länger erwerbstätig zu sein.

## 2.2 ZUNEHMENDE ERWERBSTÄTIGKEIT ÄLTERER

Ebenso wie die Darstellung des Renteneintrittsalters beginnt auch die Betrachtung der Erwerbstätigkeit Älterer mit einer positiven Nachricht: Die Erwerbstätigkeit im Alter von 50 bis 64 Jahren hat von 1996 bis 2003 zugenommen. Die Differenzierung nach Geschlecht, nach Ost- und Westdeutschland und nach Alters-Untergruppen zeigt allerdings Ausnahmen bei den 50- bis unter 55-jährigen Ostdeutschen sowie generell bei den Männern dieser Altersgruppe (Büttner 2005c). Die insgesamt positive Entwicklung der Alterserwerbstätigkeit wird überwiegend von den Frauen getragen und wird bei ihnen bisher vor allem in den Altersgruppen unter 60 sichtbar. Das erlaubt die Schlussfolgerung, dass diese Entwicklung bisher weniger mit der Alters-

grenzenpolitik zu tun hat als vielmehr damit, dass inzwischen weibliche Geburtskohorten in den kritischen Bereich des Altersübergangs hineingewachsen sind, die schon während ihres bisherigen Lebensverlaufs stärker am Erwerbsleben beteiligt waren als die vorangegangenen Kohorten. Rentenzugangsalter und Alterserwerbstätigkeit bewegen sich also in die gleiche Richtung, aber beide Entwicklungen sind nicht zwangsläufig ursächlich miteinander verbunden.

Diese aus dem Mikrozensus errechneten Angaben beziehen sich auf „ausschließlich Erwerbstätige“, die weder Rente noch Sozialhilfe beziehen und auch nicht arbeitslos sind.<sup>4</sup> Diese Personen beziehen also keine Transferleistungen, und soweit sie ohne Erwerbstätigkeit auf solche angewiesen wären, entlasten sie durch ihre Erwerbstätigkeit das Sozialsystem auf der Ausgabenseite. Bezüglich der Einnahmenseite gilt das aber nicht im gleichen Ausmaß, da die geringfügige Beschäftigung im Alter bis unter 60 Jahre als einzige Erwerbstätigkeit und ohne Transferbezug<sup>5</sup> zugenommen hat. Diese Entwicklung vollzog sich noch vor der Einführung der derzeitigen Mini-jobregelung im April 2003; sie dürfte inzwischen beschleunigt worden sein.

Die Erwerbstätigenquoten unterscheiden sich deutlich nach der Qualifikation. Dieser in allen Altersgruppen bestehende Unterschied nimmt im Bereich des Altersübergangs erheblich zu: In der Altersgruppe über 60 Jahre ist im Jahre 2003 die Erwerbstätigenquote von Akademikern fast viermal so hoch wie die von Personen ohne Berufsabschluss (Tabelle 1). Die in der Gruppe ab 50, aber auch schon in mittlerem Alter feststellbare qualifikationspezifische Differenzierung klafft im höheren Alter weiter auseinander. Die Differenzierung der Erwerbstätigkeit nach Qualifika-

4 In der Realität mischen sich Transfer- und Erwerbsstatus mehr und mehr, begünstigt durch Mini-jobregelung und Rentenabschläge, inzwischen auch – in unseren Analysen noch nicht abgebildet – durch die Einführung des neuen Regimes der „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ mit ausdrücklicher Begünstigung nicht-existenzsichernder Erwerbsformen. Zum methodischen Vorgehen bei der Erzeugung eindeutiger Statuszuweisungen vgl. Büttner 2005b.

5 Die geringfügige Beschäftigung über 60 Jahre fällt außerhalb unserer Betrachtung, wenn gleichzeitig eine Rente bezogen wird (siehe Fußnote 4). Dadurch kommt es für diese Altersgruppe zu sinkenden Anteilen.

tion ist im internationalen Vergleich in Deutschland besonders ausgeprägt (Bosch/Schief 2005).

### 2.3 WIDERSPRÜCHLICHE ENTWICKLUNG DER ALTERSARBEITSLOSIGKEIT

Wenn Ältere aus der Erwerbstätigkeit ausgeschieden sind, aber noch nicht für eine Rente infrage kommen, können sie bei Erfüllung der entsprechenden Voraussetzungen eine Leistung wegen Arbeitslosigkeit beziehen. Soweit eine vorzeitig beziehbare, aber mit Abschlägen belegte Altersrente in Betracht kommt, werden die Betroffenen prüfen, ob die Leistung wegen Arbeitslosigkeit oder die Rente für sie günstiger ist. Durch die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und die Einführung der „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ nach dem SGB II zum 1.1.2005 hat sich das Kalkül solcher Entscheidungen verschoben. Die Auswirkungen der „Hartz IV“ genannten Reform auf den Alterübergang können aber derzeit noch nicht statistisch nachgezeichnet werden. Die folgende Darstellung bezieht sich also auf das frühere Regime sozialer Sicherung bei Arbeitslosigkeit mit den am früheren Einkommen orientierten Leistungen Arbeitslosengeld und -hilfe.

Im Kontext der Analyse des Altersübergangs darf sich die Betrachtung nicht auf die statistisch ausgewiesene Arbeitslosigkeit beschränken, weil es den – immer nur befristet geltenden und immer wieder verlängerten – „Leistungsbezug unter erleichterten Voraussetzungen“ (die so genannte 58er Regelung) gibt. Leistungen nach dem SGB III (und jetzt auch nach dem SGB II) Beziehende, die das 58. Lebensjahr vollendet haben, können sich von den Verpflichtungen zur Verfügbarkeit und Arbeitsuche befreien lassen und werden nicht mehr als Arbeitslose gezählt. Dafür sind sie verpflichtet, zum frühest möglichen Zeitpunkt eine abschlagsfreie Altersrente zu beantragen. Da dieser Zeitpunkt immer später liegt, müssten sich die Betroffenen im Status des erleichterten Leistungsbezugs ansammeln.

Abbildung 2 stellt die Beschäftigungslosigkeit der 50-Jährigen und Älteren für die Bundesrepublik insgesamt dar, wobei drei Gruppen unterschieden werden: (1) Die 50- bis 58-jährigen Arbeitslosen, für die noch kein „erleichterter Leistungsbezug“ infrage kommt; (2) die 58- bis 64-jährigen Arbeitslosen, die nicht den erleichterten Leistungsbezug gewählt haben;

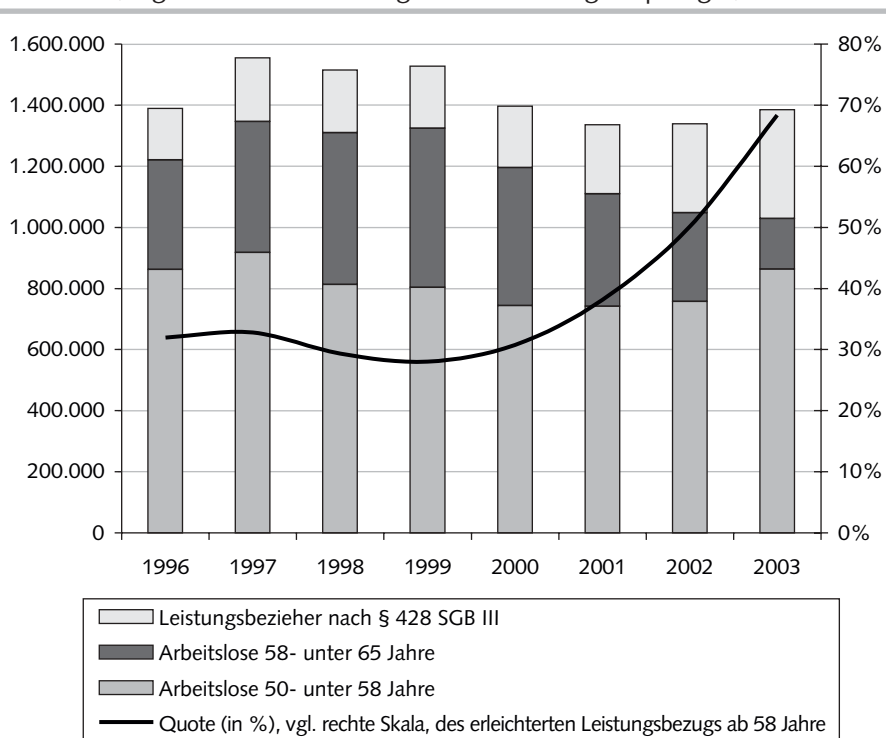
**Tabelle 1: Erwerbstätigenquoten von Älteren nach Qualifikationsniveau und Alterskategorien in Deutschland 2003 – in % –**

Höchster Berufsabschluss	50 bis unter 55 Jahre	55 bis unter 60 Jahre	60 bis unter 65 Jahre
Ohne Berufsabschluss	54,8	42,9	12,6
Lehrausbildung	72,5	56,8	16,9
Meister/Techniker	84,5	73,0	29,0
(Fach-) Hochschulabschluss	87,8	78,9	48,1

Quelle: Büttner 2005c; Mikrozensus; eigene Berechnungen, gewichtet.

WSI Hans Böckler Stiftung

**Abb. 2: Bestand an älteren Arbeitslosen in Deutschland (Registrierte und nicht registrierte Leistungsempfänger)**



Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Strukturanalysen der Bundesanstalt für Arbeit 1998-2003.

WSI Hans Böckler Stiftung

sowie (3) die 58- bis 64-Jährigen im erleichterten Leistungsbezug. Daten über den erleichterten Leistungsbezug sind nicht nach Einzelalter zu bekommen; man weiß also nur, dass diese Personen mindestens 58 Jahre alt sein müssen. Die hier vorgenommene ungleiche und unübliche Teilung der Population der registrierten Arbeitslosen ab 58 Jahren erlaubt es, den Anteil der Leistungsbezieher unter erleichterten Voraussetzungen an allen Beschäftigungslosen ab 58 Jahren zu berechnen und als Kurve darzustellen. Die Kurve zeigt, in welchem Maße die Arbeitsämter ausgerechnet in Zeiten des „Paradigmenwechsels bei der Altersarbeit“ (BDA 2000) und der „Zurückdrängung des Vorruhestandes“ ältere Arbeitslose dazu gedrängt haben, den „erleichterten Leistungsbezug“ in Anspruch zu nehmen, um den Anstieg der Arbeitslosenzahlen zu begrenzen.<sup>6</sup> Diese Entwick-

lung wurde wesentlich durch den ostdeutschen Arbeitsmarkt getrieben, wo sich nach dem Auslaufen des Alterübergangsgeldes, das bis 1992 die meisten der damals 55-Jährigen vom Arbeitsmarkt nahm, die Zahl der älteren Arbeitslosen immer weiter aufschichtete.

Aus der Perspektive der Rentenstatistik stellt der Zugang in eine Altersrente aus dem Leistungsbezug nach dem SGB III das Spiegelbild zur „Beschäftigungslosigkeit“ dar. Nach den bisher bis 2003 vorliegenden Daten ist der Anteil dieser Zugänge zurück-

<sup>6</sup> Dieses zeigt sich an den „sonstigen Abgängen“ aus Arbeitslosigkeit; gleichzeitig dürfte das Warten auf eine abschlagsfreie Rente zum längeren Verbleib führen und dadurch die Bestände steigern. Die von der Bundesagentur für Arbeit veröffentlichten Statistiken erlauben aber eine derartige Verbleibs- und Verlaufsbeurteilung nicht.

gegangen, vor allem in Ostdeutschland, wo 1996 noch 80 % aller Rentenzugänge aus dem Leistungsbezug wegen Arbeitslosigkeit (einschließlich Altersübergangsgeld) erfolgten, während dieser Anteil sich bis 2003 fast halbierte. In ganz Deutschland tragen seit 2000 die Rentenzugänge aus Altersteilzeitarbeit zur Abnahme der Zugänge aus dem Leistungsbezug bei – in Großbetrieben hat Altersteilzeitarbeit nach dem „Blockmodell“ den Altersübergang über kalkulierte Arbeitslosigkeit und aus Sozialplanmitteln bezuschusste Lohnersatzleistungen teilweise ersetzt. Auch dieses hat zur vorübergehend günstigen Entwicklung bei der Altersarbeitslosigkeit beigetragen, wie sie sich in *Abbildung 2* zeigt. Aber bei den „jungen Alten“ ab 50 hat sich in der schwachen Beschäftigungskonjunktur ab 2002 ein neuer Sockel von Arbeitslosen aufgebaut. Unter diesen befinden sich auch Geburtsjahrgänge, die von der Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters schon betroffen sein werden.

Unmittelbar vor dem geplanten Beginn der schrittweisen Heraufsetzung der Altersgrenze wird das Instrument „Altersteilzeit“ ab 2010 für Neuzugänge geschlossen. Für Menschen, deren Arbeitsplatz weggefallen ist und die keinen neuen finden können, bedeutet die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters auf 67 dann ohne Ausnahme, dass sie eine längere Lebensspanne mit Leistungen der Arbeitslosenversicherung bzw. der Grundsicherung für Arbeitssuchende überbrücken müssen. Die Bedingungen dieser Überbrückung sind durch die Hartz-Reformen erheblich ungünstiger geworden: Die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Ältere ist ab Februar 2006 auf 18 Monate verkürzt worden, und danach gibt es mit dem „Arbeitslosengeld II“ nur noch eine bedürftigkeitsabhängige Leistung auf Sozialhilfeniveau. Der Bezug von Arbeitslosengeld II steigert die Rente nur noch in dem gleichen Maße wie ein Minijob – ein Jahr Arbeitslosengeld II bringt einen zusätzlichen monatlichen Rentenanspruch von 2,18 €. Wer wegen Anrechnung von Partnereinkommen oder Vermögen kein Arbeitslosengeld II erhält, erwirbt trotz Arbeitslosigkeit überhaupt keinen zusätzlichen Rentenanspruch mehr. Unter diesen Bedingungen ist der „Leistungsbezug unter erleichterten Voraussetzungen“, der einst in den 1980er Jahren als privilegierter Status für „Sozialplan-Arbeitslose“ eingeführt wurde, eine Erleichterung nur noch für die Arbeitslosenstatistik.

## 2.4 UNEINDEUTIGE PERSONALPOLITIK DER BETRIEBE

In vielen, wenn nicht den meisten Fällen „wählen“ oder „optimieren“ nicht Arbeitnehmer den Zeitpunkt ihres Erwerbsausstieges – die Betriebe entscheiden darüber. Diese Feststellung lenkt den Blick auf die Personalpolitik von Betrieben und deren mögliche Reaktionen auf den Anstieg des gesetzlichen Rentenalters. Das Bild, das Arbeitgeber und ihre Interessenvertreter im Hinblick auf die Beschäftigung Älterer zeichnen, ist widersprüchlich. Auf der einen Seite sind es mehr als alle anderen die Arbeitgeberverbände, die ein Ende des „Vorruhestandes“ fordern, um die Belastungen für die Arbeitslosen- und Rentenversicherungen zu begrenzen. Auf der anderen Seite werden auch heute noch immer wieder Pläne von Großunternehmen bekannt, Programme zur Frühausgliederung älterer Arbeitnehmer aufzulegen.

Widersprüchlich sind auch die Ergebnisse von repräsentativen Betriebsbefragungen. Danach befragt, ob sie bei einer Reihe von Leistungsdimensionen jeweils eher Vorteile bei Älteren oder bei Jüngeren sehen, äußern sich Personalverantwortliche jeweils mehrheitlich neutral. Bezieht man nur jene Fälle ein, in denen klare Präferenzen für die Älteren oder die Jüngeren geäußert werden, so schneiden Ältere sogar etwas besser ab als die Jüngeren. Doch nur etwa die Hälfte aller Betriebe zeigt sich dem IAB-Betriebspanel zufolge bereit, ältere Bewerber ohne Bedingungen einzustellen, ein Drittel knüpft eine (hypothetische) Einstellung an Bedingungen (überwiegend Lohnkostenzuschüsse), und jeder siebte Betrieb lehnt eine Einstellung älterer Bewerber rundweg ab (Brussig 2005 auf der Grundlage des IAB-Betriebspanel 2002).

Die theoretische Bereitschaft von etwa der Hälfte der Betriebe, Ältere einzustellen, sagt wenig über das reale Einstellungsverhalten. Hier zeigen neue Daten des IAB-Betriebspanels 2004, dass die jeweils „letzte Neueinstellung“ nur in ca. 10 % der Fälle eine Person im Alter von 50 Jahren oder älter war (Bellmann/Leber 2005). Gemessen am Anteil der Altersgruppe an der Bevölkerung wäre ein doppelt so hoher Anteil „normal“, gemessen am Anteil der Altersgruppe an den Arbeitslosen müssten noch einmal deutlich mehr Einstellungen Älterer erfolgen. Erste vorläufige Auswertungen (Bellmann/Leber 2005) zeigen aber – auch das gehört zur Komplexität der Alterser-

werbstätigkeit –, dass ein wichtiger Grund für die Nichtberücksichtigung Älterer fehlende Bewerbungen aus diesem Personenkreis waren. Angebot und Nachfrage scheinen sich hier auf eine noch näher zu untersuchende Weise zu verfehlen.

Initiativen und Programme, die dazu beitragen sollen, dass Arbeitnehmer länger in dem Betrieb beschäftigt bleiben, in welchem sie schon in mittlerem Alter beschäftigt sind, decken nur die eine Seite des Problems ab. Selbst wenn es zu einer ausgesprochen altersfreundlichen Arbeitspolitik in den Betrieben käme – wovon wir heute weit entfernt sind –, wird es weiterhin unvermeidlich sein, dass bei Insolvenzen und Betriebsschließungen auch Ältere ihren Arbeitsplatz verlieren. Ebenso wird es notwendig sein, dass Ältere ihren Arbeitsplatz und Arbeitgeber wechseln, gerade um Arbeitsbedingungen zu finden, unter denen sie länger tätig sein können. Insofern kommt der Bereitschaft der Betriebe, Ältere einzustellen, ein ebenso großer Stellenwert zu wie ihrem lebensphasengerechten Umgang mit den Beschäftigten.

# 3

## Zusammenfassung und Ausblick

### 3.1 CHANCEN UND RISIKEN EINER HÖHEREN ALTERSGRENZE

Die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters auf 67 Jahre einschließlich ihrer frühzeitigen Ankündigung wird – nach den bisherigen Erfahrungen mit der gleitenden Abschaffung vorzeitig beziehbarer Altersrenten und der Entwicklung des Altersübergangsgeschehens seit 1996 – den bereits eingeleiteten Trend eines steigenden Renteneintrittsalters und zunehmender Erwerbstätigkeit Älterer unterstützen, verstärken und fortsetzen. Die Rentenpolitik passt insofern nicht nur zur demografischen Entwicklung, sondern auch dazu, dass die Geburtskohorten, die sich dem Rentenalter nähern, besser ausgebildet sind als frühere und dass die Frauen dieser Geburtskohorten stärker in das Erwerbsleben integriert sind. „Vorruhestand“ und „Frühverrentung“ als relativ privilegierte Lebenslagen finanziell ausreichend abgesicherter und rüstiger älterer, vorwiegend männlicher Stammbeschäftigter von Großbetrieben und öffentlichem Dienst werden

weitestgehend verschwinden. Der bestausgebildete und gesundheitlich vitalste Teil der älteren Erwerbsbevölkerung wird länger produktiv tätig sein, zum Bruttoinlandsprodukt beitragen und die Sozialversicherungssysteme entlasten.

Soweit die erwünschte und durchaus realisierbare Seite der geplanten Rentenreform. Die Erwerbsmöglichkeiten Älterer werden aber nicht voll mit den Altersgrenzen mitziehen, schon gar nicht in der Form vollwertiger und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Die Problematik des Altersübergangs wird daher nicht verschwinden, sondern sich in zweifacher Hinsicht verschärfen. Für diejenigen, die aus objektiven (Nachfrage) oder subjektiven Gründen (Leistungsfähigkeit) nicht bis zur Vollendung des 67. Lebensjahres erwerbstätig sein können, werden die Übergänge sowohl länger als auch prekärer werden. Dabei wird der „Ausweg“ in die vorzeitige Altersrente für langjährig Versicherte mit bis zu 18 % Rentenabschlag noch eine geradezu privilegierte Übergangsform für diejenigen sein, die über entsprechende rentenrechtliche Zeiten verfügen. Mit dem derzeit schon fast vollendeten Wegfall der Instrumente, die in der Vergangenheit Altersübergangspassagen zweifellos nicht nur finanziell abgepuffert, sondern auch ihren frühzeitigen Beginn angereizt haben, wird die soziale Differenzierung im Alter zunehmen. Dabei wird es sich nicht nur um die Verlängerung und Aufspreizung von während des Lebensverlaufs schon bestehenden sozialen Ungleichheiten handeln, sondern es wird vermehrt auch zu unvorhersehbaren sozialen Abstiegsprozessen im Alter infolge von beruflichen und privaten Fehlschlägen kommen.

Personen in prekären Altersübergangsprozessen werden sich zunehmend in der Grundsicherung für Arbeitsuchende konzentrieren und das erklärte arbeitsmarktpolitische Ziel der „Aktivierung“ von Langzeitarbeitslosen mit weiter wachsenden Anteilen schwer vermittelbarer Personen belasten. Die heutige Arbeitslosenstatistik wird zur Analyse dieser Prozesse zunehmend unbrauchbar werden, weil viele Betroffene gezwungen sein werden, unterwertige Beschäftigung mit aufstockendem Bezug von Arbeitslosengeld II zu kombinieren. Wer nicht einmal eine solche Beschäftigung finden kann, wird durch „Ein-Euro-Jobs“ zumindest vorübergehend aus der Statistik genommen oder durch die Aussicht auf die Verpflichtung zu einem

solchen Job dazu gebracht, den „Leistungsbezug unter erleichterten Voraussetzungen“ zu akzeptieren.

### 3.2 SOZIALE UNGLEICHHEIT IM ALTERSÜBERGANG

Grundlegende Differenzierungslinien im Altersübergang werden neben Qualifikation und Geschlecht auch die zwischen alten und neuen Bundesländern sein. In Ostdeutschland überlagern sich der relativ höhere Stellenwert der Gesetzlichen Rentenversicherung insbesondere mangels privaten Vermögensaufbaus und die deutlich schlechtere Arbeitsmarktsituation. Die Jahrgänge, die zum Zeitpunkt des einigungsbedingten Strukturbruchs schon rentennah waren, profitierten von ihren langen und kontinuierlichen Erwerbsbiografien in der DDR und der Übernahme in die Gesetzliche Rentenversicherung und konnten insofern die massive Ausgliederung Älterer in der ersten Hälfte der 1990er Jahre zumindest finanziell einigermaßen erträglich überstehen. Künftige ostdeutsche Rentnerjahrgänge werden dagegen – im Vergleich zu ihren ostdeutschen Vorgängerkohorten wie auch zu westdeutschen Gleichaltrigen – geprägt sein von weitaus höheren Anteilen von Erwerbsbiografien mit Unterbrechungen und Phasen niedrig entlohnter Beschäftigung mit geringem Rentenbeitrag. Besonders sie wären auf Erwerbsmöglichkeiten bis zum 67. Lebensjahr angewiesen, aber gerade im Osten wird man diese auf absehbare Zeit am wenigsten finden.

In welchem Verhältnis sich das Positivszenario des „produktiven Alters“ und das Negativszenario der „alten arbeitenden Armen“ mischen werden, wird entscheidend von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der Gesamtnachfrage am Arbeitsmarkt und der subjektiven Wahrnehmung der Situation durch die Älteren als chancenreich oder aussichtslos abhängen. Wie internationale Erfahrungen zeigen, lassen sich Ältere nicht allein durch Beschneidung der Möglichkeiten zum vorzeitigen Ausstieg in Erwerbstätigkeit festhalten oder hineindrängen; entscheidend sind vielmehr die makroökonomischen Rahmenbedingungen, die zudem mit erheblicher Zeitverzögerung wirken. Im Vergleich der Länder Dänemark, Finnland, Niederlande und Deutschland sind die Rahmenbedingungen des vorzeitigen Ausstiegs inzwischen in Deutschland die restriktivsten,

und dennoch ist die Erwerbstätigkeitsquote der 55- bis 64-Jährigen in Deutschland die niedrigste, ihre Steigerung seit 1998 die schwächste und die Arbeitslosenquote Älterer die höchste (Kraatz et al. 2006). Ein wesentlicher Grund für den letztgenannten Umstand ist die Tatsache, dass das deutsche Sozialsystem dazu tendiert, gesundheitlich beeinträchtigte Ältere in Arbeitslosigkeit (bzw. erleichtertem Leistungsbezug) festzuhalten. Beim internationalen Vergleich der Bevölkerung im Erwerbsalter, die Sozialleistungen bezieht, fällt auf, dass (u. a.) in Dänemark, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich die Leistungsbezieher-Anteile wegen Krankheit oder Erwerbsunfähigkeit höher sind als in Deutschland. In Deutschland sind dagegen die Leistungsbezieher-Anteile wegen Arbeitslosigkeit höher als in den genannten Ländern (OECD 2003, S. 224ff.). Speziell für die erwerbsunfähigen Älteren zwischen 55 und 64 Jahren sehen die Unterschiede noch dramatischer aus, mit mehr als dreimal so hohen Anteilen in Dänemark und den Niederlanden und mehr als viermal so hohen Anteilen in Finnland als in Deutschland (Kraatz et al. 2006). Andererseits weist in Deutschland jeder fünfte Arbeitslose gesundheitliche Einschränkungen mit Auswirkungen auf die berufliche Tätigkeit auf, und bei den Arbeitslosen ab 56 Jahren trifft das für jeden Dritten zu (Hollederer 2003).

Trotz der – von der Rürup-Kommission als „versicherungsfremd“ kritisierten – „konkreten“, die Verfügbarkeit von Teilzeitarbeitsplätzen für teilweise Erwerbsgeminderte einbeziehenden Betrachtungsweise im Recht der Erwerbsminderungsrenten (BMGS 2003, S. 93ff.) hat sich die Schere zwischen rentenrechtlicher Erwerbsfähigkeit und arbeitsmarktlicher Beschäftigungsfähigkeit, insoweit Letztere auch von der gesundheitlichen Verfassung abhängig ist, immer weiter geöffnet. Der Kreis der Betroffenen, die für eine Rente zu gesund und zu jung, für eine Beschäftigung aber zu krank sind, wurde durch die Übernahme des rentenrechtlichen Begriffs der Erwerbsfähigkeit zur Abgrenzung des Geltungsbereichs der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II erheblich vergrößert. Die Komplexität der gesundheitlichen und biografischen Problemlagen in diesem Bereich ist noch viel zu wenig erforscht. Diskussionsvorschläge zur Schaffung besonderer Frührenten für Berufe mit begrenzter Tätigkeitsdauer (der berühmte „Dachdecker“) streifen nur die Spitze des

Eisbergs: Die Mehrzahl der Betroffenen dürfte gerade nicht über eine abgeschlossene Berufsausbildung und eine kontinuierliche Erwerbsbiografie in einem Beruf verfügen. Das Hin- und Herschieben der Verantwortung für diese Personengruppe zwischen Renten- und Arbeitslosenversicherung (BMGS 2003, S. 33) ist überholt, nachdem die Arbeitslosenversicherung ohnehin nur noch für kurzzeitige Risiken zuständig ist und die Betroffenen sich in der Grundsicherung konzentrieren. Lösungen werden daher auch nur im Rahmen der steuerfinanzierten Grundsicherung zu finden sein.

Die Chance der Erwerbstätigkeit im Alter wird nicht erst in den hier betrachteten

Lebensjahren ab 50 entschieden, sondern unterliegt Prägungen und Pfadabhängigkeiten des Lebensverlaufs, die lange zuvor festgelegt wurden. Dies gilt nicht nur für die berufliche Qualifikation, sondern z. B. auch für die Rahmenbedingungen der „Vereinbarkeit von Beruf und Familie“. Der Weg, die Erwerbstätigkeit von Frauen im Alter zu erhöhen, führt über ihre stärkere Erwerbsbeteiligung in mittleren und jüngeren Jahren. Die Erwerbstätigkeitsquoten der Älteren in 45 Jahren entscheiden sich bereits heute an der Frage, welche Jugendlichen mindestens mit einem Schul- und Berufsabschluss in ihre Erwerbsphase gehen und welche nicht. Ob die erstmals voll von der „Rente mit 67“ betroffenen Jahr-

gänge ab 1962 eine Chance haben werden, bis 67 erwerbstätig zu sein, hängt davon ab, ob die Betriebe die *jetzt* 44-Jährigen an Weiterbildung und neuen beruflichen Herausforderungen teilhaben lassen oder sie sie in der Personalentwicklung so behandeln, als würden sie bereits in zehn Jahren ausscheiden. Altersgrenzenpolitik, die nicht zur sozialen Ausgrenzungspolitik werden soll, muss daher eingebettet werden in eine Reform der deutschen Erwerbsordnung, die das Bildungssystem, die Migrationspolitik, die Familienpolitik, den Geschlechtervertrag und die Arbeitspolitik umfasst.

## LITERATUR

**Bach, H.-U./Gaggermeier, C./Klinger, S.** (2005): Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung: Woher kommt die Talfahrt?, IAB-Kurzbericht 26 vom 28.12.

**Bäcker, G.** (2006): Rente mit 67: Länger arbeiten oder länger arbeitslos? Probleme einer Heraufsetzung der Altersgrenze, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

**BDA – Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände** (2000): Erhöhung der Erwerbsbeteiligung Älterer Arbeitnehmer. Ein Diskussionspapier der BDA. Berlin

**Bellmann, L./Leber, U.** (2005): Betriebliche Einstellung älterer Arbeitnehmer – Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2004, in: Arbeit und Beruf 6, S. 169–170

**BMGS – Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung** (2003): Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme. Bericht der Kommission, Berlin, <http://www.soziale-sicherungssysteme.de/download/PDFs/Bericht.pdf>

**Bosch, G./Schieff, S.** (2005): Ältere Beschäftigte in Europa: Neue Formen sozialer Ungleichheit, in: WSI-Mitteilungen 5, S. 32–39

**Brussig, M.** (2005): Die „Nachfrageseite des Arbeitsmarktes“: Betriebe und die Beschäftigung Älterer im Lichte des IAB-Betriebspanels 2002. Altersübergangs-Report 2005-02. <http://www.iatge.de/auem-report/2005/2005-02/auem2005-02.pdf>

**Büttner, R.** (2005a): Die Wirkungsweise der Rentenreformen auf den Altersübergang. Rentenabschläge führen zu späteren Renteneintritten und zu Ausweichreaktionen zwischen den Rentenarten. Altersübergangs-Report 2005-01. <http://www.iatge.de/auem-report/2005/2005-01/auem2005-01.pdf>

**Büttner, R.** (2005b): Zunehmende Erwerbsbeteiligung von Älteren – Rentenabschläge führen zu einer höheren Erwerbsbeteiligung im Alter – Teilzeitarbeit und geringfügige Beschäftigung haben zunehmende Bedeutung beim Altersübergang. Altersübergangs-Report 2005-04. <http://www.iatge.de/auem-report/2005/2005-04/auem2005-04.pdf>

**Büttner, R.** (2005c): Höhere Erwerbsbeteiligung in Westdeutschland – Mehr Arbeitslosigkeit und Frühverrentungen in Ostdeutschland. Regionale und sozioökonomische Merkmale strukturieren den Altersübergang. Altersübergangs-Report 2005-05. <http://www.iatge.de/auem-report/2005/2005-05/auem2005-05.pdf>

**Büttner, R./Knuth, M.** (2004): Spätere Zugänge in Frührenten – Regelaltersrente auf dem Vormarsch. Verschiebung der Altersgrenzen und Abschlagsregelungen bewirken Verhaltensänderung der Versicherten. Altersübergangs-Report 2004-01. <http://iat-info.iatge.de/auem-report/2004/2004-01/auem2004-01.pdf>

**Heidel, S.** (2003): Altersgrenzen im europäischen Vergleich. Die Angestelltenversicherung 3, S. 1–8.

**Hollederer, A.** (2003): Arbeitslos – Gesundheit los – chancenlos? IAB-Kurzbericht 4 vom 21.3.

**Koalitionsvertrag** (2005): Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.11., Berlin

**Kraatz, S./Rhein, T./Sproß, C.** (2006): Bei der Beschäftigung Älterer liegen andere Länder vorn, IAB-Kurzbericht 5 vom 3.4.

**OECD** (2003): Employment Outlook 2003. Towards more and better jobs, Paris