

3 Der Wandel des institutionellen Umfelds

3.1 Einleitung: Der demografische Hintergrund

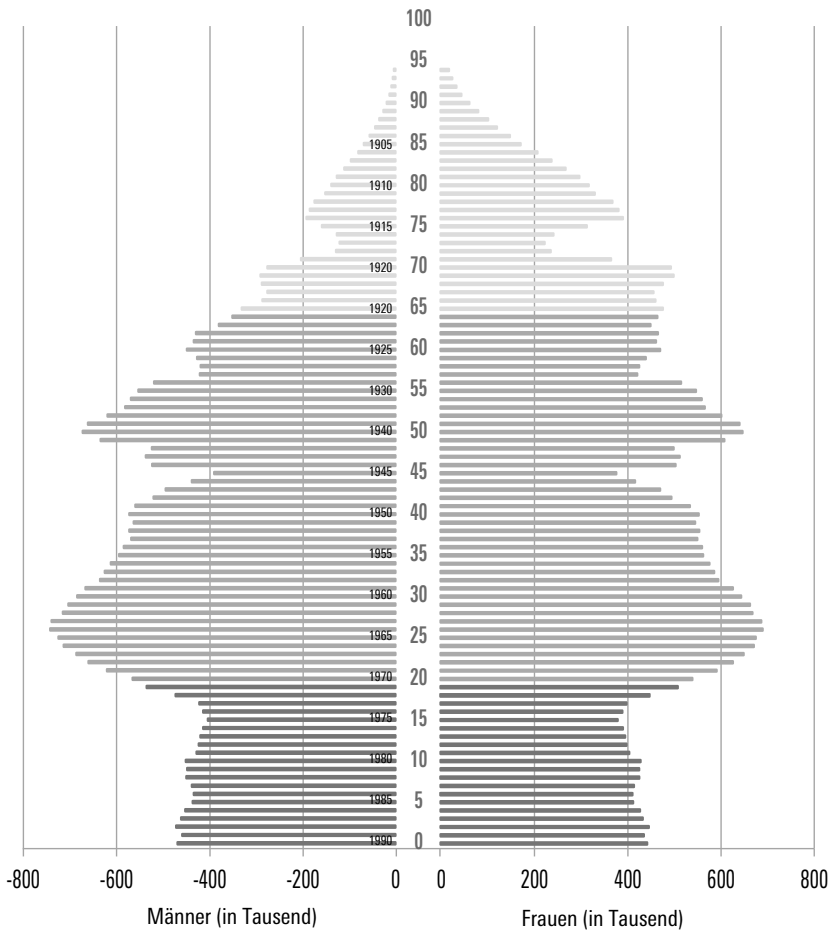
Abbildung 3.1 zeigt den Aufbau der Bevölkerung nach Einzelalter im Jahr 1990 in Form der klassischen, nach Geschlechtern getrennten Bevölkerungspyramide. Am unteren Ende zeigt sich bereits die Tendenz der Umwandlung der »Pyramide« in einen »Pilz«, das typische Bild alternder Bevölkerungen. Der mittlere Bereich umfasst die Bevölkerung im Alter von 20 bis unter 65 Jahren, die im Wesentlichen die Erwerbsarbeit der Gesellschaft trägt.

Für weitere Entwicklungen im Erwerbssystem sind die starken Unregelmäßigkeiten in der Besetzung der einzelnen Geburtskohorten relevant. Sie lassen die »Pyramide« eher aussehen wie einen »Tannenbaum« mit herausragenden Ästen und kahlen Stellen. Diese Besetzungsspitzen und -täler einzelner Geburtskohorten sind durch Kriegsereignisse, wirtschaftliche Krisen- und Blütezeiten sowie durch demografische Echo-Effekte¹ bedingt. Die demografischen Unregelmäßigkeiten wandern im Betrachtungszeitraum durch den Altersaufbau hindurch (Abbildung 3.2). Für die Rentenversicherung führt das zu Schwankungen der jährlichen Rentenzugänge, für das Erwerbssystem zu Schwankungen der Berufseinsteigerzahlen, der altersbedingten Austritte und des Erwerbspersonenpotenzials.

Auf den ersten Blick fällt der starke Anstieg des Anteils der 65-Jährigen und Älteren auf, der die Rentenpolitik seit den 1990er-Jahren bestimmt. Da aber gleichzeitig auch der Anteil der unter 20-Jährigen sinkt, nimmt der Anteil der für das Erwerbsleben relevanten Altersgruppe 20 bis unter 65 Jahre nicht so stark ab: Der Altersquotient steigt, während der Jugendquotient sinkt. Jedoch sind gesamtwirtschaftliche Einsparungen durch weniger zu versorgende und auszubildende Kinder und Jugendliche kaum für die Versorgung der Älteren

1 | Schwach besetzte Geburtskohorten erzeugen schwach besetzte Nachfolgegenerationen. Dieser Effekt ist durch äußere Ereignisse oder vermeintliche Fertilitätsanreize nicht zu kompensieren.

Abbildung 3.1: Altersaufbau der Bevölkerung (1990)



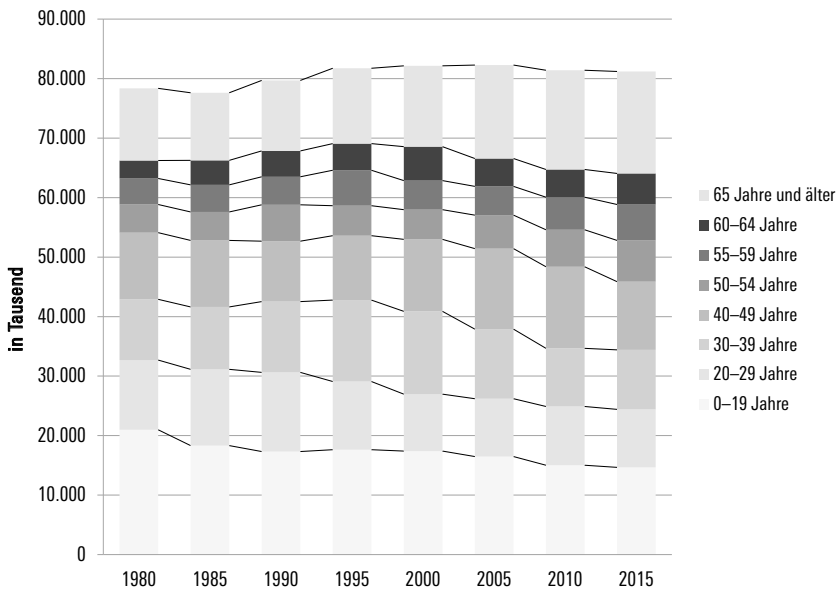
Quelle: Statistisches Bundesamt 2015, www.destatis.de/bevoelkerungspyramide/#!y=1990&v=2&g (Abruf 28.12.2015).

zu mobilisieren, weil jeweils ganz unterschiedliche Finanzierungssysteme betroffen sind.

Hervorzuheben ist auch der zunächst (bis 1990) wachsende Anteil der Altersgruppe 20 bis unter 30 Jahre (1990 befinden sich die »Babyboomer« in dieser Altersgruppe), der bis 2000 dramatisch abfällt, um danach wieder leicht anzusteigen. Die Schwierigkeiten dieser Altersgruppe beim Arbeitsmarkteintritt waren eine wesentliche Rechtfertigung für die vorübergehende Ausweitung von Mög-

lichkeiten des vorzeitigen Erwerbsaustritts. Die Unregelmäßigkeiten im Altersaufbau bewirken, dass der Wandel der Altersstruktur der Erwerbsbevölkerung keineswegs linear erfolgt. Dadurch ist z. B. die rentennahe bzw. für Frührenten infrage kommende Altersgruppe 60 bis unter 65 Jahre aktuell schwächer besetzt als im Jahr 2000.² Das macht es leichter, sie länger im Erwerbsleben zu halten, als es 2000 gewesen wäre.

Abbildung 3.2: Altersaufbau der Bevölkerung (1980–2015)³



Datenquelle: Statistisches Bundesamt 2015, www.destatis.de/bevoelkerungspyramide, Abruf 28.12.2015 (eigene Berechnungen).

2 | Die für eine statische Darstellung unvermeidliche Vergrößerung lässt die dramatischen jährlichen Veränderungen in der Besetzung am Rande des Altersübergangs nur ansatzweise erkennen. Auf der interaktiven Webseite des Statistischen Bundesamtes (www.destatis.de/bevoelkerungspyramide) lässt sich dieses Jahr für Jahr und nach Einzelalter optisch nachvollziehen.

3 | Es ist darauf hinzuweisen, dass die Werte für 1980 bis 2010 Realwerte sind; lediglich für 2015 handelt es sich um eine Vorausberechnung, die durch die Zuwanderungen dieses Jahres überholt sein dürfte.

3.2 Rentenpolitik

Rückblickend war die Rede vom »Reformstau« gerade in der Rentenpolitik zu keinem Zeitpunkt seit 1990 gerechtfertigt. Der demografische Wandel, aber auch die Folgen der »Flexibilisierung« der Altersgrenzen in den 1970er-Jahren – tatsächlich die Absenkung der Altersgrenzen für Altersrenten – und die einsetzende Frühverrentungspolitik von Unternehmen in den 1980er-Jahren (Dohse/Jürgens/Russig 1982) setzten intensive Diskussionen um die Zukunft der Rentenversicherung in Gang. In einem Gutachten unter Mitwirkung von Prognos aus dem Jahr 1987 wurde ein Beitragssatz in der Rentenversicherung, der damals bei knapp 20 Prozent lag, auf bis zu etwa 30 Prozent im Jahr 2030 vorhergesagt. Übergeordnetes Ziel der rentenpolitischen Diskussionen war, angesichts erkennbar ungünstigerer Bedingungen als in der Vergangenheit die spannungsreiche Beziehung zwischen einer Begrenzung des Beitragssatzanstiegs und dem Absinken des Rentenniveaus so aufzulösen, dass die Renten ein akzeptables Leistungsniveau hatten, ohne die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu gefährden, für die sich die Sozialversicherungsbeiträge in den Lohnkosten bzw. Lohnnebenkosten niederschlagen.

Zu den Stellschrauben, um Beiträge und Leistungen der Rentenversicherung in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen, gehören die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen für den Rentenbezug, also unter welchen Bedingungen und vor allem ab welchem Alter ein Rentenanspruch entsteht. Die Verlängerung der Erwerbsphasen wurde im Kontext der Rentenreformen etwa bis Ende der 1990er-Jahre eher als Mittel zum Zweck und weniger als ein eigenständiges Ziel der Rentenpolitik gesehen. Dies zeigte sich beispielsweise am Neustart der Altersteilzeit im Jahr 1996, deren erklärtes Ziel nicht etwa war, die Frühverrentungspolitik zu begrenzen, als vielmehr, die dabei entstehenden Lasten anders zu verteilen (siehe Kapitel 3.2.1 sowie 5.4).

In den rentenpolitischen Diskussionen vor allem bis 2001 dominierte die Frage der Alterssicherung. Für das Verständnis des Altersübergangs sind hingegen die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Alterserwerbsbeteiligung und deren Veränderung von besonderem Interesse. Der Schwerpunkt dieses Abschnitts liegt also auf der Frage, wie sich die rentenrechtlichen Rahmenbedingungen für die Alterserwerbstätigkeit verändert haben.

3.2.1 Das Rentenreformgesetz 1992: Einführung von Abschlägen

Unmittelbar vor der deutschen Einheit – und zufällig am 9.11.1989, dem Tag der Maueröffnung durch die ostdeutsche Regierung in Berlin – wurde das Renten-

reformgesetz 1992 (RRG 1992) im Deutschen Bundestag verabschiedet, das zum 1.1.1992 in Kraft treten sollte. Vorausgegangen waren Diskussionen seit Mitte der 1980er-Jahre, die nach der Bundestagswahl von 1987 an Fahrt gewonnen hatten und in denen auch die Grundsatzfragen einer steuerfinanzierten Grundrente und der Umstieg auf ein attraktiver erscheinendes Kapitaldeckungsverfahren diskutiert wurden (Schmähl 2011a, S. 60). Diese Positionen, die in Teilen der CDU (etwa durch Kurt Biedenkopf), der Grünen und der FDP vertreten wurden, konnten sich aber gegenüber den sozialpolitisch maßgebenden Vertretern aller Parteien im Bundestag sowie den Sozialpartnern und nicht zuletzt der Rentenversicherung selbst nicht durchsetzen. Stattdessen kam es zu einer »Reform im System« (Schmähl 2011a, S. 61), um die absehbar steigenden Kosten der Alterssicherung zwischen Beitragszahlenden und Rentenbeziehenden zu verteilen. Hierfür gelang es, sowohl in der parlamentarischen Abstimmung als auch in den vorausgehenden Verhandlungen einen breiten rentenpolitischen Konsens zwischen den beiden großen Parteien CDU/CSU und SPD herzustellen, der für die Rentenpolitik der Bundesrepublik bis dahin typisch war, ab Mitte der 1990er-Jahre jedoch zerfiel (Nullmeier 2011).

Bereits in den 1970er- und 1980er-Jahren war es zu Leistungseinschnitten gekommen. Diese erfolgten jedoch diskretionär und typischerweise im Zuge von Haushaltsbegleitgesetzen. Neu mit dem RRG 1992 war, dass »in diesem Gesetz eine explizite verteilungspolitische Zielvorstellung hinsichtlich des Rentenniveaus verankert wurde, indem Rentner in Zukunft – je nach Höhe ihrer Rentenansprüche – stets einen bestimmten Prozentsatz des jeweiligen aktuellen durchschnittlichen Nettoarbeitsentgeltes erhalten sollten, z. B. sollte eine Eckrente – der nun 45 (nicht mehr 40) Entgeltpunkte zugrunde liegen – 70 % erreichen. Im Unterschied zum primär fiskalisch und kurzfristig orientierten Krisenmanagement durch »Konsolidierungsmaßnahmen« sowohl sozial-liberaler Regierungen als auch der [damals] neuen christlich-liberalen Koalition sollte mit dem Gesetz zudem der Ausgabenzuwachs in der GRV nun im Rahmen eines Gesamtkonzepts begrenzt werden« (Schmähl 2011a, S. 64f.).

Während die Struktur der Altersrenten durch das RRG 1992 nicht verändert wurde – also die Differenzierung der Altersrenten in Regelaltersrente, Altersrente für Frauen, für Schwerbehinderte, für langjährig Versicherte sowie wegen Arbeitslosigkeit –, wurden die Altersgrenzen angehoben. Dies geschah durch die Einführung einer doppelten Altersgrenze: Die in der jeweiligen Rentenart gültige Altersgrenze wurde zur frühestmöglichen Altersgrenze, die um eine weitere, höher gelegene, Altersgrenze ergänzt wurde. Diese lag auf dem Niveau der Regelaltersrente bei 65 Jahren, die deshalb auch Regelaltersgrenze genannt wird; lediglich bei der Altersrente für Schwerbehinderte lag sie bei 63 Jahren. Mit die-

ser doppelten Altersgrenze wurden Rentenabschläge eingeführt, die sich danach bemaßen, wie viele Monate vor Vollendung der Regelaltersgrenze eine Altersrente beansprucht wurde. Die Abschläge gingen über den Zugangsfaktor in die Berechnung des Rentenanspruchs ein, der bei einem abschlagsfreien Rentenbeginn bei 1 liegt und für jeden Monat des vorzeitigen Rentenbeginns um 0,003 vermindert wird. Pro Kalendermonat eines vorzeitigen Rentenbezugs vermindert sich also der Rentenanspruch um 0,3 Prozent. Auf diese Weise wurde ein Alterskorridor für den Rentenzugang geschaffen, der mit der frühestmöglichen Altersgrenze beginnt und mit der abschlagsfreien Altersgrenze endet.⁴ Begründet wurde diese rentenpolitische Innovation mit zwei fiskalischen Argumenten – dem Verhältnis von Beitragszahlenden und Rentenbeziehenden sowie der Rentenlaufzeit – und nicht mit einem genuinen Interesse an längeren Erwerbsphasen:

»Durch eine Flexibilisierung und Verlängerung der Lebensarbeitszeit kann das zahlenmäßige Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Rentnern verbessert und damit können die demographisch bedingten Belastungen gemindert werden. [...] Die Altersgrenzen sollen in der Weise flexibilisiert werden, daß die Versicherten bis zu drei Jahre vor der für sie jeweils maßgebenden Altersgrenze eine Altersrente beziehen können. Dabei soll wegen der sonst entstehenden Vorfinanzierungskosten ein Rentenbezug vor den heute geltenden Altersgrenzen grundsätzlich nicht möglich sein. Die durch das Vorziehen bedingte längere Rentenlaufzeit soll durch einen Zugangsfaktor ausgeglichen werden, so daß aus einem vorzeitigen Rentenbezug im Vergleich zu anderen kein Vorteil mehr entsteht« (Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP 1989, S. 144).

Gleichzeitig – und fiskalisch konsequent – wurden Zuschläge für einen Rentenbeginn nach Vollendung der Regelaltersgrenze geschaffen, um der kürzeren Rentenlaufzeit gerecht zu werden. Als ein weiteres Element neben den Alterskorridoren wurden Teilrenten eingeführt. Sofern die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind, können Renten auch als Halb- bzw. Zweidrittelrenten bezogen werden. Die Teilrenten waren seit Inkrafttreten des Rentenreformgesetzes am 1.1.1992 verfügbar. Die Abschläge hingegen wurden graduell und mit einer mehrjährigen Ankündigungsfrist eingeführt. Auf diese Weise wurde den rentennahen Jahrgängen, die bereits Planungen zum Altersübergang unternommen und vielleicht auch finanziell und arbeitsrechtlich bindende Vereinbarungen getroffen hatten, ein Vertrauensschutz gewährt, während die später betroffenen Jahrgänge Zeit eingeräumt bekamen, sich an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen.

4 | Streng genommen endet der Alterskorridor nicht an der Regelaltersgrenze, da Rentenzugänge nach Vollendung der Regelaltersgrenze mit Zuschlägen »belohnt« werden.

Ursprünglich war beabsichtigt, die abschlagsfreien Altersgrenzen für Personen des Geburtsjahrgangs 1937 und jünger jährlich zunächst in Dreimonatschritten und später in Sechsmonatschritten anzuheben. Die Regelaltersgrenze von 65 Jahren wäre demnach 2012 als abschlagsfreie Altersgrenze erreicht worden (Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP 1989, S. 144). Spätere Rentenreformen, insbesondere das 1996 beschlossene »Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz«, haben die Anhebung der abschlagsfreien Altersgrenzen erheblich beschleunigt, sodass die ursprünglich verabschiedete Variante des RRG 1992 nicht wirksam wurde. Stattdessen erhöhten sich die abschlagsfreien Altersgrenzen im Monatsrhythmus, d. h. pro später geborenem Monat stieg das abschlagsfreie Renteneintrittsalter um einen Monat. Auf diese Art wurde die Regelaltersgrenze nicht erst 2012, sondern bereits 2007 zur abschlagsfreien Altersgrenze der meisten vorzeitig beziehbaren Altersrentenarten.⁵ Wie unten in den empirischen Analysen zur Erwerbstätigkeit und zum Rentenbeginn gezeigt, ging von der Anhebung der abschlagsfreien Altersgrenzen ein erheblicher Druck auf verlängerte Erwerbsphasen aus, selbst wenn in diesem Zeitraum noch die Möglichkeit zu einem vorzeitigem abschlagsbehafteten Rentenzugang bestand.

Wurde die Einführung der Abschläge im RRG 1992 noch durch das Ziel der Flexibilisierung und Verlängerung der Lebensarbeitszeit begründet, so fehlte eine Begründung für die Entscheidung, die Abschläge pro Monat des vorzeitigen Rentenbezugs auf exakt 0,3 Prozent festzusetzen. Diese summierten sich pro Jahr des vorzeitigen Rentenbezugs auf 3,6 Prozent und lagen in der maximalen Ausbaustufe bei einem um fünf Jahre vorgezogenen Rentenbezug (bei einem Rentenbeginn mit 60 Jahren und einer abschlagsfreien Altersgrenze von 65 Jahren) bei 18 Prozent des Rentenanspruchs. Erst nachdem große Teile der jährlichen Altersrentenzugänge von mehr als nur geringfügigen Abschlägen betroffen waren, also in den Jahren ab ca. 2001, setzten Diskussionen um die »richtige« Höhe der Abschläge ein (siehe hierzu Ohsmann/Stolz/Thiede 2004; Börsch-Supan 2004; Bäcker et al. 2009, S. 70–76 sowie Werding 2007 und Gasche 2012).

Für diese Frage ist zentral, welches Ziel mit den Abschlägen verbunden ist. Wissenschaftler der Rentenversicherung bezeichnen die Forderung, dass sie »versicherungsmathematisch fair« sein müssen, als Ziel (Ohsmann/Stolz/Thiede 2004). Aufgrund des vorzeitigen Bezugs sind die Rentenlaufzeiten länger als bei einem regulären Rentenbeginn. Die Kosten sind deshalb höher als bei einem ebenso hohen Rentenanspruch, der erst an der Regelaltersgrenze geltend

5 | Ausnahme war die Altersrente für Schwerbehinderte, die abschlagsfrei ab 63 Jahren zugänglich war.

gemacht wird. Der Rentenanspruch ist auf eine längere Rentenbezugszeit aufzuteilen. Dabei gilt: Je früher die Rente in Anspruch genommen wird, desto höher müssen die versicherungsmathematischen Abschläge sein, und je länger die Rentenbezugsdauer nach der Regelaltersgrenze ist, desto niedriger können die Abschläge sein, weil die Jahre bzw. Monate vor der Regelaltersgrenze weniger ins Gewicht fallen. Vor diesem Hintergrund scheinen die Abschläge in Höhe von 0,3 Prozent pro Monat niedrig bemessen zu sein. Berücksichtigt man aber, dass nach dem Tod von Rentenbeziehenden oft weiter Hinterbliebenenrenten gezahlt werden, verlängert dies gewissermaßen die Rentenlaufzeit der Ursprungsrente, wodurch die scheinbar niedrigen monatlichen Abschläge wiederum versicherungsmathematisch korrekt erscheinen (Clemens 2004).

Diese Überlegungen setzen voraus, dass die Lebenserwartung (und die Ansprüche von Hinterbliebenen) für vorzeitige und reguläre Altersrentnerinnen und -rentner gleich hoch ist. Dies ist jedoch keineswegs sicher. In neuerer Zeit gibt es Hinweise auf systematische Verzerrungen in der Lebenserwartung in Abhängigkeit vom Rentenbeginn (Kühntopf/Tivig 2007). Aus Gründen der Erwartungssicherheit für die Versicherten spricht jedoch einiges für langfristig stabile und konstante Abschläge. Aus versicherungsmathematischer Perspektive ist außerdem zu berücksichtigen, dass vorzeitige Renteneintritte in einem umlagefinanzierten Rentensystem das Verhältnis zwischen Beitragszahlenden und Rentenempfangenden belasten, das in die Kalkulation der Rentenbeiträge und Rentenansprüche eingeht.

ArbeitsmarktökonomInnen stellen hingegen nicht die versicherungsmathematische Neutralität als Perspektive der Rentenversicherung in den Mittelpunkt, sondern die Perspektive des Individuums. Abschläge gelten dann als »anreizneutral«, wenn die Barwerte der Renteneinkommen aus der vorgezogenen und der regulären Altersrente gleich hoch sind. Werden Abschläge unter dieser Maßgabe korrekt bestimmt, ergibt sich bei einer vorzeitigen Rente kein Einkommensvorteil (oder -nachteil). Die Entscheidung über den Zeitpunkt des Renteneintritts kann dann unbeeinflusst vom kumulierten Rentenwert getroffen werden. Jedoch wird von rational kalkulierenden Individuen der aktuelle Konsum höher bewertet als der künftig mögliche Konsum. In welchem Umfang dies der Fall ist, hängt von der sogenannten Zeitpräferenzrate ab. Aus ökonomischer Sicht ist der Kapitalmarktzins ein Maß für die Zeitpräferenzrate.⁶ In diesem Sinne anreizneutrale Abschläge müssten also nicht nur die Tatsache der längeren

6 | In seiner umfangreichen Diskussion von Abschlägen hat Gasche (2012) zusätzlich das Konzept der »renditeneutralen« Abschläge vorgestellt, bei denen nicht die individuelle Zeitpräferenzrate, sondern ein Anlagegewinn zu besteuern wäre.

Rentenlaufzeit ausgleichen, sondern auch den vorzeitigen Rentenkonsum »besteuern«.

Die Ermittlung der entsprechenden Besteuerungssätze erweist sich als schwierig, weil zahlreiche Voraussetzungen beachtet werden müssen, führt aber in der Literatur regelmäßig zu dem Ergebnis, dass in den meisten Konstellationen die gültigen Abschläge zu niedrig sind. Zu den Problemen der Ermittlung der »anreizneutralen« Abschläge gehört, dass die Kalkulationen der Individuen über den Rentenbarwert, die individuellen Zeitpräferenzraten und deren Einfluss auf die Rentenzugangsentscheidung empirisch nicht bekannt sind. Ebenso wenig ist bekannt, ob und in welchem Umfang sich die Individuen bei ihrer Rentenzugangsentscheidung von diesen Parametern leiten lassen. Diese Frage ist von großer empirischer Bedeutung, da zu vermuten ist, dass Individuen den »Preis« der vorzeitigen Rente in ihre Altersübergangsentscheidung einfließen lassen und je nach individueller Situation bereit sind (oder sich damit abfinden müssen), mangels weiterer Beschäftigungsmöglichkeiten teils hohe Abschläge hinzunehmen.

3.2.2 Weitere Rentenreformen in den 1990er-Jahren

Trotz der Unsicherheiten bei der Bestimmung der »korrekten« Abschläge wurde ihr Wert seit ihrer Einführung mit dem RRG 1992 nicht verändert. Wohl aber wurde in den dann folgenden Reformen mehrfach das Tempo bei der Anhebung der abschlagsfreien Altersgrenze beschleunigt und außerdem teilweise die Altersgrenze für den frühestmöglichen Rentenbeginn angehoben. Dies geschah zunächst durch das »Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz« (WFG 1996), das neben der beschleunigten Anhebung der abschlagsfreien Altersgrenzen auch eine reduzierte Anrechnung beitragsfreier Ausbildungszeiten (Schule und Studium) beinhaltete. Das WFG 1996 fiel in eine Zeit, in der sich die fiskalischen Belastungen durch die deutsche Einheit mehr und mehr auf türmten. Diese wurden zu einem erheblichen Teil durch die Sozialversicherungen getragen und führten deshalb trotz steigender Lohnnebenkosten zu Leistungskürzungen. Wie weiter unten gezeigt wird, war die Frühverrentung ein zentrales Instrument zur Bewältigung der massiven Arbeitsplatzverluste in Ostdeutschland. Zudem warf die Einführung des Euro ihre Schatten voraus:

»Ein Grund für den mit dem WFG verfolgten Konsolidierungskurs stellt auch das Erreichen der für den Beitritt zur Währungsunion erforderlichen Kriterien dar. Für die Entscheidung über die für 1999 angestrebte Währungsunion, die im Frühjahr 1998 gefällt werden sollte, waren die Daten des Jahres 1997 maßgebend« (Schmähl 2011b, S. 177).

Ebenfalls 1996 wurde das Gesetz zur Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand verabschiedet. Die Hauptstoßrichtung dieses Gesetzes war die Wiederbelebung der Altersteilzeitarbeit, die in erster Linie dadurch erreicht wurde, dass die Altersteilzeit auch »verblockt« werden konnte (siehe Kapitel 5.4). Ein wichtiges Element zur Förderung der Altersteilzeitarbeit war, dass Alterszeitarbeit nun – über den durch das Blockmodell realisierte vorzeitige Ausscheiden aus dem Arbeitsprozess hinaus – einen Anspruch auf einen vorzeitigen Rentenbeginn erzeugte. Gesetzestechisch wurde dieser neue Rentenanspruch als eine Variante der früheren »Altersrente wegen Arbeitslosigkeit« gestaltet, die nun zur »Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit« wurde. In beiden Varianten galt eine gegenüber der Regelaltersrente verlängerte Pflichtbeitragszeit (15 statt fünf Jahre), und beide hatten dieselben vorzeitigen und abschlagsfreien Altersgrenzen sowie einen identischen Zeitplan zur Anhebung der abschlagsfreien Altersgrenzen. Beide Varianten liefen zum selben Zeitpunkt aus, nämlich für Personen, die 1952 oder später geboren wurden.

Die Wiedereinführung der Altersteilzeitarbeit und die Einrichtung eines darauf abgestimmten Rententatbestands sind aufschlussreich für die seinerzeit dominierenden politischen Ziele hinsichtlich des Altersübergangs. Wie schon im RRG 1992 stand nicht ein politisches Interesse an verlängerten Erwerbsphasen im Vordergrund. Dominant war vielmehr das Interesse, die Kosten für betriebliche Strategien der Frühverrentung bei den Betrieben anzusiedeln und die Sozialversicherungen – insbesondere die Arbeitslosenversicherung – davon zu entlasten. Dies geschah just zu dem Zeitpunkt, zu dem die großen, nahezu ganze Geburtskohorten umfassenden und von der Arbeitslosenversicherung zu finanzierenden Ausgliederungsprogramme in Ostdeutschland geschlossen wurden (siehe Kapitel 3.3 sowie Kapitel 7). Mit der Ergänzung der bisherigen vorzeitig beziehbaren Altersrente wegen Arbeitslosigkeit um den Tatbestand der Altersteilzeitarbeit wurden nun Altersteilzeitbeschäftigte mit Blick auf die Rentenzugangsmöglichkeiten Arbeitslosen gleichgestellt, d. h. es entfiel jeder Anreiz für Altersteilzeitbeschäftigte, beim Rentenzugang den Umweg über die Arbeitslosigkeit zu nehmen.

Stand die Lastenverteilung der Frühverrentung im Vordergrund, so brachte das Altersteilzeitgesetz jedoch auch eine Änderung, die auf die Schließung der Frühverrentung und damit auf verlängerte Erwerbsphasen zielte, nämlich die Anhebung der frühestmöglichen Altersgrenze in der »Altersrente wegen Arbeitslosigkeit und nach Altersteilzeitarbeit« vom 60. auf das 62. Lebensjahr (eingeführt ab Jahrgang 1949 bis Jahrgang 1953, d. h. 1999 bis 2005). Hier findet sich zum ersten Mal eine Anhebung nicht nur der abschlagsfreien, sondern auch der frühestmöglichen Altersgrenze. Die Schließung der Frühverrentung

erstreckte sich damit nicht mehr nur auf den Anreiz, später in Rente zu gehen, sondern war eine »echte« Schließung des frühzeitigen Rentenbeginns. Jedoch betraf dies nur eine Rentenart, und für viele Personen bestanden nach wie vor Möglichkeiten des Rentenbeginns mit 60 Jahren, so z. B. für Frauen, die die Bedingungen für die Frauentalersrente erfüllten.

Die Anhebung der abschlagsfreien Altersgrenzen ist später noch einmal beschleunigt worden, wie auch die vorzeitigen Altersgrenzen weiter auf 63 Jahre angehoben wurden. Schließlich wurde entschieden, die Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit und die Frauentalersrente für nach 1951 Geborene auslaufen zu lassen. Dies betraf somit die Rentenarten, bei denen die Arbeitsmarktbeteiligung in der späten Erwerbsphase bzw. unmittelbar im Altersübergang Bestandteil der rentenrechtlichen Voraussetzungen war. In diesem Sinne hat sich das Rentenrecht von den Arbeitsmarktchancen abgekoppelt und »entflexibilisiert«. Die Instrumentalisierung des Rentenrechts zur Bewältigung von Arbeitslosigkeit am Ende des Erwerbslebens oder für die Bewältigung betrieblichen Strukturwandels wurde damit erschwert. Beschlossen wurden diese Änderungen bis zum Ende der Ära Kohl (bzw. des ebenso lang amtierenden Sozialministers Norbert Blüm, also der Ära Blüm), doch wegen der Vorlauf- und Implementationsphasen baute sich die Anhebung der Altersgrenzen über ein reichliches Jahrzehnt auf, bis sie 2012 vollendet war.

Der letzte Baustein in diesem Reformwerk zu den Altersgrenzen war das »Rentenreformgesetz 1999« (RRG 1999) von 1997, das sich hauptsächlich mit dem Leistungsniveau befasste. Es wurde ein »demografischer Faktor« eingeführt, mit dem der steigenden Lebenserwartung bzw. dem sich verschlechternden Verhältnis zwischen Beitragszahlenden und Rentenempfangenden Rechnung getragen werden sollte; zudem wurde die Berechnungsformel für die Rentenanpassung so verändert, dass das Rentenniveau langfristig sinken würde (Schmähl 2011b, S. 178–184).⁷ Außerdem sollten die sogenannten »versicherungsfremden Leistungen« – Leistungsansprüche, die nicht auf Beiträgen aus versicherungspflichtiger Beschäftigung beruhen – vermehrt durch Bundeszuschüsse finanziert werden, wobei zwischen den Parteien umstritten war, aus welchem Steueraufkommen dies geschehen sollte (Mehrwertsteuer oder Mineralölsteuer).

Die Beratungen zum RRG 1999 fanden seit Anfang 1997 statt. Anders als bei früheren Rentenreformen ließ sich kein Konsens zwischen den beiden Volksparteien mehr herstellen: Die SPD wandte sich entschieden gegen die

7 | Der demografische Faktor wurde nach dem Regierungswechsel 1998 zwar abgeschafft, aber 2004 mit dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz in leicht veränderter Gestalt wieder eingeführt.

Rentenniveausenkung, während CDU/CSU hinsichtlich der Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen kompromisslos blieb. Wegen der geplanten Steuerzuschüsse und der damit verbundenen geänderten Steuersätze war die Zustimmung des Bundesrats erforderlich, der damals von SPD-regierten Ländern dominiert wurde. Doch die Interessen der Bundesländer stimmen nicht zwingend mit den Beschlüssen der Partei überein, der ein bestimmter Ministerpräsident oder eine Ministerpräsidentin angehört. Diese für das deutsche Regierungssystem typische Bindung von Bundestag und Bundesrat eröffnete eine Möglichkeit, die Rentenreform trotz des Dissenses zwischen den beiden Volksparteien zu verabschieden. Während Rudolf Dreßler, der maßgebende Sozialpolitiker der SPD, auf einer Auslandsreise weilte, vereinbarte der Ministerpräsident des Landes Niedersachsen und spätere Bundeskanzler Gerhard Schröder einen Kompromiss mit der Regierungskoalition, die dieser mit der Erhöhung der Mehrwertsteuer das Gewünschte zugestand und lediglich den Zeitpunkt auf die Zeit vor der nächsten Bundestagswahl festsetzte (Schulze/Jochem 2007, S. 685).

3.2.3 Rot-Grün: Rentenkonsens trotz Regierungswechsel?

Am Ende der Ära Kohl/Blüm schien der parteiübergreifende Rentenreformkonsens erloschen, was sich auch darin bestätigte, dass die neu gewählte Koalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen den gerade eingeführten demografischen Faktor zurücknahm sowie eine bereits beschlossene grundlegende Reform der Erwerbsminderungsrenten stoppte. Beides wurde aber noch während der Regierungszeit von Rot-Grün (1998–2005) erneut verabschiedet, sodass sich konstatieren lässt, dass alle im Bundestag vertretenen Parteien bis auf die PDS/Die Linke an wichtigen Beschlüssen zur Rentenpolitik in den Jahren 1990 bis 2012 aktiv beteiligt waren. Es gab weitgehende Übereinstimmungen bei den praktizierten Rentenreformen, allerdings ohne einen symbolisch gezeigten Rentenkonsens, sodass man von einem »Rentenkonsens durch die Hintertür« sprechen könnte.

In die Regierungszeit von Rot-Grün fielen zwei grundlegende Rentenreformen, die beide die Sicherungsziele der gesetzlichen Rentenversicherung betrafen (und darüber hinaus auch Anreize für Erwerbstätigkeit entfalteten), aber nicht auf den Altersübergang im engeren Sinne gerichtet waren; die nächste Änderung der Altersgrenzen fiel erst in die Zeit der dann folgenden Großen Koalition. Die erste grundlegende Rentenreform von Rot-Grün betraf die – gegenüber dem Gesetzentwurf der Vorgängerregierung nur geringfügig veränderte – Reform der Erwerbsminderungsrenten (siehe Kapitel 8.5), mit der der Schutz gegen Erwerbsminderung neu gestaltet wurde.

Erstens wurden die bisherigen Renten wegen Erwerbsunfähigkeit und Berufsunfähigkeit abgeschafft und durch Renten wegen teilweiser oder vollständiger Erwerbsminderung ersetzt. Ein Berufsschutz, d.h. die Bestimmung der Erwerbsfähigkeit anhand von Maßstäben des erlernten oder zuletzt ausgeübten Berufs (oder eines vergleichbaren Berufs), existiert seitdem nicht mehr; Bezugspunkt sind jetzt die üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes. Dadurch ist die Schwelle, um als teilweise erwerbsgemindert zu gelten, höher gelegt, als es bei der Berufsunfähigkeit der Fall war.

Zweitens wurde das Ausmaß der Erwerbsminderung anhand der Fähigkeit bestimmt, eine bestimmte Zeit pro Tag zur Arbeit imstande zu sein (weniger als drei Stunden für eine volle Erwerbsminderung, zwischen drei und weniger als sechs Stunden für eine teilweise Erwerbsminderung) – und nicht mehr, wie seit Gründung der Rentenversicherung und im Prinzip bis zur Reform, anhand des Verdienstpoteziels. Zwar hatte das Kriterium, ob es der gesundheitliche Zustand noch erlaubt, ein bestimmtes, in Relation zum Einkommen eines voll leistungsfähigen Versicherten in vergleichbarer Tätigkeit festzusetzendes Einkommen zu erwirtschaften, im Zuge der richterlichen Rechtsprechung schon seit den 1950er-Jahren an Bedeutung verloren. Doch mit der endgültigen Abkehr von der Einkommensbetrachtung hin zur Stundenbetrachtung veränderte sich auch das versicherte Risiko: weg von der Absicherung der Unfähigkeit, ein bestimmtes Einkommen durch Erwerbsarbeit zu erzielen, hin zur Absicherung der bloßen Unfähigkeit, erwerbstätig zu sein. Ein beliebig großer Einkommensrückgang aus gesundheitlichen Gründen stellt seitdem keinen Versicherungsfall mehr dar.

Drittens wurden auch bei Erwerbsminderungsrenten Abschläge eingeführt, um, wie die Gesetzesbegründung ausführte, Ausweichreaktionen Schwerbehinderter von der abschlagsbehafteten Altersrente für Schwerbehinderte in die bis dahin abschlagsfreie Erwerbsunfähigkeitsrente zu unterbinden. Ob Abschläge bei der Erwerbsminderungsrente zulässig sind, ist trotz eines entsprechenden Urteils des Bundessozialgerichts (Aktenzeichen B 4 RA 22/05 R) umstritten, beruht doch der Zugang zur Erwerbsminderungsrente in der Regel auf einem Rentenanspruch,⁸ stets aber auch auf entsprechenden Gutachten von unabhängigen Sozialmedizinerinnen, und unterliegt damit nicht dem Willen des bzw. der Versicherten.

8 | Erwerbsminderungsrenten können auch aus Reha-Anträgen resultieren, zu denen Versicherte durch Krankenkasse, Arbeitsagentur oder Jobcenter verpflichtet werden können.

Von den Neuregelungen sind Versicherte betroffen, die nach dem 1.1.1961 geboren wurden, also zum Zeitpunkt der Reform das 40. Lebensjahr noch nicht vollendet hatten. Die älteren Jahrgänge wurden zwar nach dem alten Recht beurteilt, erhielten aber eine Rente, die sich an den neuen Bedingungen orientierte: Die »Rente wegen teilweiser Erwerbsminderung aufgrund von Berufsunfähigkeit« ist – wie die »Rente wegen teilweiser Erwerbsminderung« – eine halbe Rente, während die frühere »Berufsunfähigkeitsrente« eine Zweidrittelrente war.

Betraff die Reform der Erwerbsminderungsrente die Art des versicherten Risikos, die in ihrer grundsätzlichen Tragweite in der zeitgenössischen Diskussion kaum wahrgenommen wurde, so wurde die zweite grundlegende Reform vor und nach ihrer Einführung lebhaft diskutiert. Mit dem am 1.1.2002 in Kraft getretenen »Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens« (Altersvermögensgesetz), der sogenannten »Riester-Rente«, wurde eine kapitalgedeckte Ergänzung zur umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung geschaffen.

Die Integration kapitalgedeckter Bestandteile in die Rentenversicherung wurde teilweise schon seit den 1980er-Jahren gefordert. Das Kapitaldeckungsverfahren, wonach man nicht Ansprüche auf die Beiträge der jeweils nachfolgenden Generation von Beitragszahlenden erwirbt, sondern die selbst entrichteten Beiträge in einen Kapitalstock eingehen, aus dem die spätere Rente erwirtschaftet wird, gewann in der nachfolgenden Zeit und insbesondere in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre an Popularität. Dazu beigetragen hat sicherlich ein besonders rasanter Anstieg der Börsenkurse in dieser Zeit, der sich allerdings als kurzlebig entpuppte. Doch die Befürworter des Kapitaldeckungsverfahrens betonten ohnehin nicht kurzfristige Börsengewinne, sondern verweisen auf langfristige Entwicklungen. Vor allem aber gilt das Kapitaldeckungsverfahren als weniger anfällig für die demografische Alterung, kann doch das Kapital exportiert und damit in demografisch jüngeren Volkswirtschaften wachstumsstark angelegt werden. (Umgekehrt sind die Wachstumschancen begrenzt, sofern die außenwirtschaftlichen Anlagemöglichkeiten rentenpolitisch eingeschränkt werden, um die eingezahlten Beiträge keinen übermäßigen Risiken auszusetzen.)

Insgesamt erwies sich der Zeitpunkt Anfang der 2000er-Jahre als äußerst günstig, um die ergänzende kapitalgedeckte Alterssicherung einzuführen. Sie wurde unter dem Namen des damals verantwortlichen Ministers für Arbeit und Soziales, Walter Riester, bekannt. Die »Riester-Rente« ist ein freiwilliger Sparplan zum Zweck der Alterssicherung, der staatlich zertifiziert, aber privatwirtschaftlich von Banken und Versicherungen angeboten und durchgeführt wird. Bei den genauen Bedingungen gibt es eine beträchtliche Varianz, etwa bei den Anlagemöglichkeiten, den mitversicherten Risiken und vermutlich auch den

erwirtschafteten Erträgen. Um ein staatliches Gütesiegel zu erlangen, darf das Kapital im Grundsatz erst ab Erreichen einer Altersgrenze verbraucht werden, und es muss – zumindest auch – als lebenslange Leibrente angeboten werden. Staatlich geprüfte Riester-Verträge werden öffentlich bezuschusst, zum einen mit Zuschüssen zu den Prämienzahlungen hauptsächlich für Beziehende kleiner und mittlerer Einkommen; zum anderen mindern die Beiträge das zu versteuernde Einkommen. Für Bezieherinnen und Bezieher höherer Einkommen ist diese Steuerersparnis größer als es die Zulagen wären.

Obwohl die Riester-Rente nach langen Diskussionen als eine freiwillige Zusatzversorgung eingerichtet wurde, wird für die Definition des Sicherungsziels der gesetzlichen Rentenversicherung und damit für die Berechnungen des Rentenniveaus eine flächendeckende Inanspruchnahme der Riester-Rente unterstellt, d. h. man geht davon aus, dass ein wachsender Beitrag des Einkommens in die zusätzliche Alterssicherung investiert wird (von 2002 bis 2008 von 1 Prozent auf 4 Prozent steigend). Nur unter dieser Bedingung wird sich der Lebensstandard im Alter aufrechterhalten lassen. Auf diese Weise konnten die Beiträge für die gesetzliche Rentenversicherung, die ja zur Hälfte von Arbeitgebern bezahlt werden, konstant bleiben. Entsprechend entwickelte sich als »neues Leitbild der deutschen Alterssicherung [die] Lebensstandardsicherung aus mehreren Säulen« (Rische 2011, S. 1165) von gesetzlicher, betrieblicher und privater Vorsorge.

Seit ihrer Einführung steht die Riester-Rente in der Kritik. Zwar gibt es keine umfassende Evaluation, die vorliegenden empirischen Analysen zeigen jedoch, dass die Zahl der Verträge stagnierte, lange bevor eine flächendeckende Durchdringung erreicht wurde. Relativ verbreitet sind Riester-Verträge einerseits bei Erwerbstätigen mit hohem Einkommen und andererseits auch dort, wo die staatlichen Zulagen einen hohen Anteil der eingezahlten Prämien ausmachen, also bei Personen, die kein eigenes Einkommen beziehen, z. B. nicht erwerbstätige Ehefrauen. In dieser letztgenannten Konstellation sind zwar die Renditen auf die eigenen Beiträge besonders hoch, doch die Beiträge selbst sind nicht hoch genug, um daraus eine eigenständige Alterssicherung zu erwirtschaften. Vor allem aber wird kritisiert, dass sich viele Beschäftigte mit geringem und mittleren Einkommen nicht an der zusätzlichen Alterssicherung beteiligen und damit dem sinkenden Rentenniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung ausgeliefert sind (kritische Stimmen: Himmelreicher/Frommert 2006; Frommert/Himmelreicher 2012; Bode/Wilke 2012; Nürnberger 2007).

Dessen ungeachtet ist mit der Riester-Reform das Ziel der Beitragssatzstabilität verwirklicht worden, das seitdem fester Bestandteil der Rentenpolitik ist. Zudem wurde mit der Riester-Reform die eigenständige Erwerbstätigkeit (oder zumindest die Erwerbstätigkeit des Ehemannes) in ihrem Stellenwert für die Al-

terssicherung gestärkt, Umverteilungsmechanismen in der Rentenversicherung wurden geschwächt.

Ungefähr mit Beginn der rot-grünen Bundesregierung haben sich auch die Diskussionen um die künftige Altersarmut intensiviert. Viele Faktoren führten zu Befürchtungen einer sich massiv ausweitenden Armut im Alter: lange Phasen hoher Arbeitslosigkeit in Westdeutschland und seit Mitte der 1990er-Jahre bestehende Massenarbeitslosigkeit in Ostdeutschland, die damals einsetzende und sich seitdem ausweitende Niedriglohnbeschäftigung und die Ausweitung nicht versicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse, gepaart mit einem sinkenden Rentenniveau und nicht zuletzt einer partiellen Ergänzung durch private Altersvorsorge, die gerade von Beziehenden kleiner und mittlerer Einkommen nur unzureichend betrieben wird.

Ebenfalls im Jahr 2001 wurde die »bedarfsorientierte Grundsicherung« im Alter und bei dauerhafter Erwerbsminderung verabschiedet und als Viertes Kapitel in das Zwölfte Buch (»Sozialhilfe«) in das Sozialgesetzbuch eingegliedert. Ziel ist, das Einkommen von Menschen mit nicht existenzsichernden oder gänzlich fehlenden Rentenansprüchen bis zum Existenzminimum aufzustocken. Die Grundsicherung im Alter enthält günstigere Regelungen hinsichtlich des Unterhaltsrückgriffs und der Vermögensfreibeträge als die bislang zuständige Sozialhilfe. Zudem erhoffte sich der Gesetzgeber durch die Umbenennung von »Sozialhilfe« in »Grundsicherung«, dass versteckte Armut im Alter besser aufgelöst werden kann als zuvor, weil ältere Menschen sich in der Befürchtung, eine Unterhaltspflicht ihrer Kinder auszulösen, nicht an das Sozialamt wenden.

Auch als kurze Zeit später die »Grundsicherung für Arbeitsuchende« (Hartz IV) eingeführt wurde, spielte die Vermeidung von Altersarmut insofern eine Rolle, als für die Beziehenden dieser neuen bedarfsgeprüften Geldleistung auch Beiträge in der Rentenversicherung entrichtet wurden. Zwar waren die vormaligen Arbeitslosenhilfebeziehenden rentenversichert, nicht aber die vormaligen Sozialhilfebeziehenden. Durch die Integration der ALG II-Beziehenden in die Rentenversicherung wurde ihr Status als »Arbeitsmarktbürger« unterstrichen: Sie waren zwar auf staatliche Unterstützung angewiesen, waren aber erwerbsfähig und standen – bis auf definierte Ausnahmen, insbesondere Sorgereverpflichtungen – dem Arbeitsmarkt zur Verfügung. Also sollten sie, so die Schlussfolgerung, den uneingeschränkten Zugang zu den Dienstleistungen der Arbeitsförderung erhalten und unter dem Schutz der Kranken- und Rentenversicherung stehen. Zwar ließen sich mit den entrichteten Beiträgen keine Alterssicherungsansprüche aufbauen, die später vor Altersarmut geschützt hätten, doch wurden damit auch versicherungsrechtliche Zeiten aufgebaut, die beim späteren

Rentenbeginn von Bedeutung sein konnten. Zudem konnten die rentenrechtlichen Voraussetzungen für eine Erwerbsminderungsrente in einem überschaubaren Zeitraum erfüllt werden, zu denen gehört, in den letzten fünf Jahren vor Eintritt der Erwerbsminderung drei Jahre Pflichtbeiträge bezahlt zu haben.

Doch schon nach wenigen Jahren traten die anfänglichen Argumente einer möglichst universellen Aktivierung aller Erwerbsfähigen in den Hintergrund. Die beiden Regimes der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit differenzierten sich zunehmend aus. Dazu gehört auch, dass zunächst der Rentenbeitrag und damit der darauf beruhende Rentenanspruch von ALG II-Beziehenden auf ein rein symbolisches Maß abgesenkt und schließlich Ende 2011 komplett eingestellt wurde. Seitdem wird der Bezug von ALG II in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht mehr versichert.

3.2.4 Die Anhebung der Regelaltersgrenze

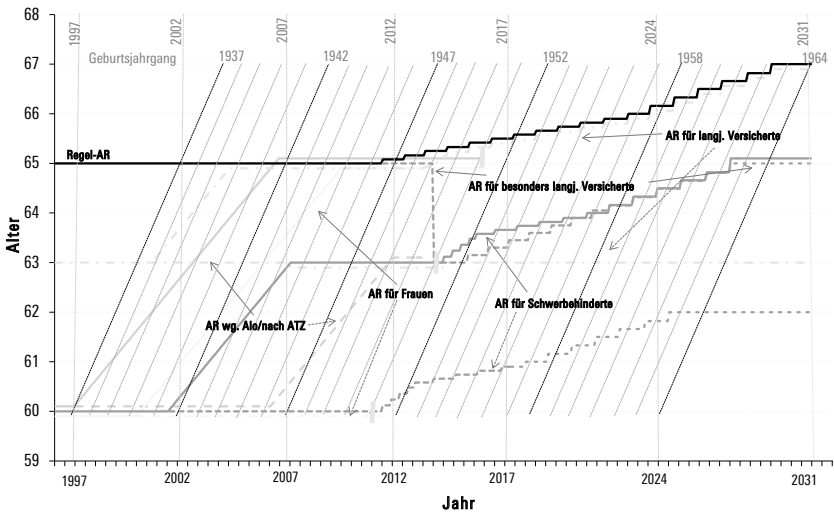
Nach der Regierungszeit von Rot-Grün, die wegen vorgezogener Wahlen 2005 vorzeitig zu Ende ging, verblieben nach wichtigen rentenpolitischen Festlegungen, insbesondere zur Beitragssatzstabilität und zur ergänzenden kapitalgedeckten Altersvorsorge, kaum noch Möglichkeiten, die Alterssicherungsansprüche zu stärken. Die wichtigste verbleibende Stellschraube bestand in der Regulierung der Altersgrenze. Sie wurde von der neuen Regierung, der ersten Großen Koalition nach der Wiedervereinigung, unter Kanzlerin Angela Merkel (CDU) und Sozialminister Franz Müntefering (SPD) wieder aufgegriffen. Mit dem RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz, das 2007 verabschiedet wurde, wurde erstmals in der Geschichte der Rentenversicherung in Deutschland die Regelaltersgrenze angehoben. Die längere Lebenserwartung und der Gewinn an »gesunden Jahren« sollte genutzt werden, um das Verhältnis zwischen Einzahlungsdauer und Rentenbezugsdauer, zwischen Beitragszahlenden und Rentenempfangenden zu verbessern. Zeitgleich wurde eine neue Rentenart eingeführt, die »Altersrente für besonders langjährig Versicherte«, die nach einer Pflichtbeitragszeit von 45 Jahren einen abschlagsfreien Rentenbeginn mit der (alten) Altersgrenze von 65 Jahren erlaubte.

Die Anhebung startete fünf Jahre nach der Verabschiedung des Gesetzes und erstreckt sich über einen Zeitraum von nahezu 20 Jahren.⁹ Erst im Jahr 2031 werden die ersten Rentnerinnen und Rentner mit der neuen Regelaltersgrenze von 67 Jahren in Rente gehen. Diese Einführungsphase von 17 Geburtsjahrgän-

9 | Die Einführung der neuen Rentenart startete ohne Übergangsphase zeitgleich (ab 2012) für Personen der Geburtsjahrgänge 1947 oder jünger.

gen bzw. über einen Zeitraum von 19 Jahren ist länger, als sie bei der Einführung der Rentenabschläge war, und umfasst eine geringere Anhebung, nämlich um zwei Jahre, als bei der Einführung der Rentenabschläge, die die Altersgrenze um fünf Jahre anhoben, wie sich auch in Abbildung 3.3 erkennen lässt.

Abbildung 3.3: Die Anhebung der Altersgrenzen in der Rentenversicherung



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Zumutungen der Altersgrenzenpolitik der 1990er-Jahre waren insgesamt härter als die der Anhebung der Regelaltersgrenze. Gleichwohl war die Anhebung der Regelaltersgrenze wohl die umstrittenste Einzelentscheidung der Rentenpolitik in den Jahren 1990 bis 2012 und umstritten wie kaum eine andere sozialpolitische Entscheidung. Dazu beigetragen haben mehrere Faktoren. Zum einen ist die Abschaffung der »Rente mit 67« programmatischer Bestandteil der Linkspartei geblieben, die seitdem parlamentarisch gestärkt ist. Auch die Gewerkschaften halten bislang an der Ablehnung der Rente mit 67 fest. Sie ist also von wichtigen politischen Strömungen nicht – wie viele andere rentenpolitische Beschlüsse – stillschweigend akzeptiert worden.

Zum Zweiten war zum Zeitpunkt der Einführung zu wenig darüber bekannt, wie die Alterserwerbsbeteiligung auch aufgrund der bereits beschlossenen Rentenreformen zu steigen begann und sich die Erwerbsphasen allmählich verlängerten. Nicht zuletzt deshalb beschloss der Bundestag als Bestandteil des RV-Altersgrenzenanpassungsgesetzes, dass über die Entwicklung der Alterser-

werbstätigkeit regelmäßig Bericht zu erstatten sei.¹⁰ Weitergehende Forderungen aus Teilen der SPD, die Anhebung der Altersgrenzen auszusetzen oder an bestimmte Quoten von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in der Altersgruppe der 60- bis unter 65-Jährigen zu knüpfen, konnten sich nicht durchsetzen. Zwar hat die dann folgende Entwicklung gezeigt, dass sich die Erwerbsphasen auch in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung verlängerten. Es ist aber auch deutlich geworden, dass nicht alle Beschäftigten bis zur Regelarbeitsgrenze arbeiten können und die Altersrente nicht an allen Arbeitsplätzen in guter Gesundheit erreicht werden kann. Das Ausmaß dieser Ungleichheit entlang zentraler sozialstruktureller Dimensionen wird in den nachfolgenden Kapiteln ausführlich dokumentiert.

Zum Dritten, und dies ist vielleicht der entscheidende Punkt, waren aufgrund der vorangegangenen Rentenreformen die vorzeitigen Rentenzugangsmöglichkeiten weitgehend versperrt. Auch in der Vergangenheit wurde die Regelaltersgrenze aus Erwerbstätigkeit im Regelfall nicht erreicht, doch es gab vorzeitige Rentenzugänge für jene, die für eine Erwerbsminderungsrente nicht krank genug waren. Durch die »Entflexibilisierung« des Altersübergangs im Zuge der Reformen seit 1990 gab es diese Möglichkeiten nicht mehr. Damit drohten (und drohen) lange Phasen schlecht gesicherter Altersübergänge für Beschäftigte, die ihren lange ausgeübten Beruf nicht mehr fortsetzen können. Zwar ist ungewiss, wer genau davon betroffen sein wird, doch verschiedene Statistiken lassen keinen Zweifel daran, dass ihre Zahl erheblich und das entsprechende Risiko beträchtlich ist. Hierfür fehlt aber ein angemessener sozialer Schutz; es existieren lediglich die Arbeitslosenversicherung und die Erwerbsminderungsrente, die nicht speziell auf das sich neu eröffnende Risiko des Altersübergangs abgestimmt sind.

Zur Ablehnung der Rente mit 67 in Meinungsumfragen mag auch beitragen, dass (nahezu) jeder und jede von einer erzwungenen vorzeitigen Beendigung der bisherigen Beschäftigung betroffen sein kann, aber den vorliegenden Daten zufolge längst nicht jeder oder jede auch tatsächlich betroffen ist. Diese Situation, die durch eine große Risikogruppe mit einer nicht ebenso großen Eintrittswahrscheinlichkeit des »Schadenfalls« gekennzeichnet ist, kann typischerweise durch die Einrichtung einer Versicherung und im besonderen Fall wahrscheinlich auch einer Sozialversicherung (oder als Teil einer Sozialversicherung, z. B. der Arbeitslosen- oder Rentenversicherung) bewältigt werden, sodass die Sorge der Versicherten um die Folgen erzwungener Altersübergänge gemildert wäre. Doch hierzu ist es bislang nicht gekommen.

10 | Aus diesem Auftrag resultieren die Fortschrittsberichte »Altersgerechte Arbeitswelt«, die seit 2010 vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales veröffentlicht werden.

3.2.5 Epilog: Das Rentenpaket der zweiten Großen Koalition

Die Große Koalition wurde nach einer Legislaturperiode von einer konservativ-liberalen Koalition aus CDU/CSU und FDP abgelöst. Diese währte anders als ihre Vorläuferin in den 1980er- und 1990er-Jahren nur eine Legislaturperiode und setzte keine rentenpolitischen Impulse. Daran schloss sich – nun schon außerhalb des hier betrachteten Zeitraums von 1990 bis 2012 – seit Ende 2013 eine zweite Große Koalition an, die mit dem »Rentenpaket« (wirksam ab 1.7.2014) erstmals seit Langem Leistungsverbesserungen durchsetzte, die ihrerseits umstritten waren.

- *Vorübergehende Absenkung der Altersgrenze:* Die abschlagsfreie Altersgrenze der gerade eingeführten Altersrente für besonders langjährig Versicherte wurde von 65 auf 63 Jahre gesenkt. Dies gilt aber nur vorübergehend, für die Jahrgänge ab 1954 trat eine Anhebung der Altersgrenzen in Kraft, die parallel zur Anhebung der Regelaltersgrenze verläuft und mit dem Jahrgang 1964 wieder die Altersgrenze von 65 Jahren (also wie zu ihrer Einführung im Jahr 2012) erreicht. Trotz vieler gegenteiliger Bekundungen ist die Altersrente für besonders langjährige Versicherte kein Beitrag zur Flexibilisierung des Altersübergangs, da der Grundstein sehr früh im Erwerbsverlauf gelegt werden muss, um an dessen Ende die Bedingung von 45 Jahren Pflichtbeitragszeit zu erfüllen.
- *Verbesserte Anrechnung von Kindererziehungszeiten:* Mütter erhielten durch das Rentenpaket für Kinder, die vor 1992 geboren sind, zwei Entgeltpunkte pro Kind statt bislang einen. Ab 1992 geborene Kinder werden nach wie vor mit drei Entgeltpunkten bewertet. Mit der verbesserten Anrechnung wird die Bewertungslücke zwischen vor und ab 1992 geborenen Kindern verringert, aber nicht behoben. Diese Maßnahme wurde wegen des gewählten Finanzierungswegs kritisiert: Da es sich um eine sogenannte »versicherungs fremde« Leistung handelt, also um eine Leistung, die nicht auf eigenen Beiträgen beruhte, wäre eine Steuerfinanzierung sachgerecht gewesen. Die stattdessen gewählte Finanzierung aus Beitragsmitteln schränkte den Verteilungsspielraum für die Beitragszahlenden ein.
- *Verbesserungen in der Erwerbsminderungsrente:* Ausgehend von dem empirischen Befund, dass die letzten Jahre vor Eintritt einer Erwerbsminderung bereits durch gesundheitliche Einschränkungen, Unterbrechungen in der Erwerbsbiografie und folglich verminderte Einzahlungen gekennzeichnet sind, wird bei der Berechnung des Rentenanspruch einer Erwerbsminderungsrente nun eine Günstigerprüfung hinsichtlich der letzten vier Jahre vor Eintritt der Erwerbsminderung vorgenommen. Dieser Vorschlag, der aus der Rentenversicherung heraus entwickelt wurde (Rische 2010; Köhler-Rama/Loh-

mann/Viebrok 2011), war die einzige der drei Maßnahmen des Rentenpakets, die auf weitgehend ungeteilte Zustimmung stieß.

Dass dieses Reformpaket der Auftakt für eine Abkehr von den grundlegenden Entwicklungslinien der Rentenreformen zwischen 1990 bis 2012 (siehe Tabelle 3.1) ist, muss aus heutiger Sicht als unwahrscheinlich gelten. Die Absenkung des Rentenniveaus, die Teilprivatisierung der Rentenversicherung, das Primat der Beitragssatzstabilität, Einschränkungen bei der Statussicherung und nicht zuletzt die Orientierung auf längere Erwerbsphasen und spätere Renteneintritte sind die prägenden rentenpolitischen Veränderungen der beiden Jahrzehnte nach der Vereinigung. Ob die Rentenversicherung damit tatsächlich für den demografischen Wandel gewappnet ist – wie die Befürworterinnen und Befürworter der Reform stets in Anspruch nehmen – ist zu bezweifeln. Wie die folgenden Analysen zeigen, erzeugen die veränderten Rahmenbedingungen des Altersübergangs Folgeprobleme, die ihrerseits wieder Reformbedarf begründen (siehe Kapitel 9).

Tabelle 3.1: Übersicht über ausgewählte Rentenreformen (1990–2012)

Verabschiedung	Inkrafttreten	Name	Inhalt	Regierung	Quelle*
18.12.1989	1.1.1992; Einführung der Abschläge ab Jahrgang 1937	Rentenreformgesetz (RRG 1992)	Neukodifizierung des gesamten Rentenrechts im Sozialgesetzbuch (SGB VI); Änderungen umfassen u. a. Renten Anpassung gemäß Netto-lohnenentwicklung, Verlängerung der Anrechnung von Kindererziehungszeiten auf drei Jahre für Geburten nach 1991 (bisher ein Jahr), stufenweise Anhebung der Altersgrenzen ab 2001, Einführung versicherungsmathematischer Abschläge	CDU-CSU/ FDP	Gesetzentwurf: BT-Drs. 11/4124
23.7.1996	1.8.1996	Gesetz zur Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand	neu: vorzeitig beziehbare Altersrente nach 24 Monaten Altersteilzeitarbeit, Anhebung der Altersgrenze für die Altersrente wegen Arbeitslosigkeit wird vorgezogen; Anhebung der Altersgrenze für Frauen und für langjährig Versicherte	CDU-CSU/ FDP	BT-Drs. 13/4336
16.12.1997	1.1.1999	Rentenreformgesetz (RRG 1999)	Schließung der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit sowie der Altersrente für Frauen für Personen ab Jahrgang 1952	CDU-CSU/ FDP	Gesetzentwurf: BT-Drs. 13/8011

Verabschiedung	Inkrafttreten	Name	Inhalt	Regierung	Quelle*
22.12.1999	1.1.2001 für Versicherte, die nach dem 1.1.1961 geboren wurden	Gesetz zur Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit	Ersetzung der bisherigen Renten wegen Berufs- und Erwerbsunfähigkeit durch eine zweistufige Erwerbsminderungsrente, Einführung von Abschlägen bei Erwerbsminderungsrenten, Verlängerung der Zurechnungszeiten	SPD/ Die Grünen (I)	BT-Drs. 14/4230
21.3.2001	1.1.2002	Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensergänzungsgesetz)	Änderung der Rentenanpassungsformel (»Riester-Faktor«), Absenkung des Rentenniveaus, Primat der Beitragsstabilität (§ 154 Abs. 3 SGB VI), Einschränkungen bei der Hinterbliebenenrente	SPD/ Die Grünen (I)	BR-Drs. 764/00
26.6.2001	1.1.2002	Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz)	geförderte private und betriebliche Vorsorge als Teilersatz der Leistungen der umlagefinanzierten Rentenversicherung (»Riester-Rente«)	SPD/ Die Grünen (I)	BT-Drs. 14/4595
26.6.2001	1.1.2003	Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundversicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	Einführung einer besonderen Grundversicherung für Ältere mit abweichenden Regelungen gegenüber der Sozialhilfe	SPD/ Die Grünen (I)	BT-Drs. 14/4595
21.7.2004	1.7.2005	Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz)	weitere Begrenzung der Rentendynamik durch Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenanpassungsformel – der Nachhaltigkeitsfaktor berücksichtigt bei der jährlichen Rentenanpassung die zahlenmäßige Entwicklung des Verhältnisses von Rentner/innen zu Beitragszahlenden (»Rentnerquotient«).	SPD/ Die Grünen (II)	BT-Drs. 15/2562
9.12.2004	1.1.2005	Gesetz zur Organisationsreform der gesetzlichen Rentenversicherung	neue Organisationsstruktur der gesetzlichen Rentenversicherung, Überwindung der Trennung zwischen Angestelltenversicherung und Arbeiterrentenversicherung	SPD/ Die Grünen (II)	BT-Drs. 15/3654

Verabschiedung	Inkrafttreten	Name	Inhalt	Regierung	Quelle*
20.4.2007	1.1.2012, ab Jahrgang 1947	Gesetz zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz)	Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre von 2012 bis 2031, entsprechende Anhebung vorgezogener Altersgrenzen und abschlagsfreier Erwerbsminderungsrenten; Einführung einer Altersrente für besonders langjährige Versicherte mit abschlagsfreiem Rentenbeginn ab 65 Jahren nach einer Wartezeit von 45 Jahren	CDU-CSU/ SPD	BT-Drs. 16/3754
9.12.2010	1.1.2011	Haushaltsgesetz 2011, Artikel 19	Streichung der Rentenversicherungsbeiträge für Bezieher von ALG II	CDU-CSU/ FDP	BT-Drs. 17/3030
23.6.2014	1.7.2014	Rentenversicherungs-Leistungsverbesserungsgesetz	abschlagsfreie Altersrente ab 63, Anerkennung eines zweiten Jahres Kindererziehungsleistungen für Geburten vor 1992 (»Mütterrente«), Ausweitung der Zurechnungszeiten	CDU-CSU/ SPD	BT-Drs. 18/909

*Als Quelle wird hier jeweils die Bundestags- bzw. Bundesratsdrucksache des Gesetzentwurfs wegen der dort enthaltenen Begründungen angegeben.

Quelle: Zusammengestellt nach Bäcker 2015; <http://www.portal-sozialpolitik.de/sozialpolitische-chronik/rentenversicherung/rentenversicherung-ab-1978>.

3.3 Arbeitsmarktpolitik

Im Gegensatz zur Rentenpolitik lässt sich die Entwicklung der arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen für Ältere kaum sinnvoll als chronologische Geschichte erzählen. Während die Rentenpolitik verfassungsrechtlich auf Verlässlichkeit, längerfristige Erwartbarkeit und Vertrauensschutz für die Versicherten verpflichtet ist, gibt es für die Arbeitsmarktpolitik keine vergleichbare Bindung. Arbeitsmarktpolitik ist geprägt von widerstreitenden Zielsetzungen, tagespolitischen Erfordernissen sowie einem hohen Ausmaß von Beliebigkeit und folgt daher bei vielen Sachverhalten einem Zickzackkurs. Das gilt auch für die Arbeitsmarktpolitik für Ältere. Lediglich bei der altersspezifischen Ausgestaltung der Lohnersatzleistungen für Ältere, die zeitweilig zu Bausteinen von »Vorruhestandsbrücken« wurden, lässt sich ein teilweises Nachvollziehen der institutionellen Veränderungen bei der Rente feststellen. Dabei erfolgten die

politischen Entscheidungen sehr viel kurzfristiger und folglich mit großer zeitlicher Verzögerung zu den entsprechenden rentenpolitischen Entscheidungen.

Um zu einer nachvollziehbaren Darstellung statt einer bloßen Faktensammlung von Gesetzesakten zu gelangen, sind über den Betrachtungszeitraum hinweg jeweils die einzelnen thematischen Stränge der Arbeitsmarktpolitik zu verfolgen.

3.3.1 Zielsetzungen der Arbeitsmarktpolitik in Bezug auf ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Das 1969 geschaffene und bis 1998 geltende Arbeitsförderungsgesetz (AFG) kannte als ausdrückliche und während des gesamten Zeitraums unveränderte Zielsetzung, »dass [...] ältere und andere Erwerbstätige, deren Unterbringung unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes erschwert ist, beruflich eingegliedert werden« (§ 2 Nr. 6 AFG). Das SGB III dagegen, durch welches das AFG 1998 abgelöst wurde, kennt eine derartige Zielsetzung nicht. In seiner ursprünglichen Fassung benannte es überhaupt keine Personengruppen, mit denen besondere Zielsetzungen verbunden sind; später wurde die Gleichstellung von Frauen und Männern und die Verbesserung der beruflichen Situation von Frauen eingefügt, aber keine Aussage zu den Älteren getroffen. Das 2005 in Kraft getretene SGB II soll geschlechtsspezifischen Nachteilen entgegenwirken und behindertenspezifische Nachteile überwinden (§ 1 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 und 5), erwähnt aber die Älteren nicht als besondere Zielgruppe der Eingliederungsbemühungen.

Auch wenn derartige Formulierungen in den einleitenden Paragraphen von Gesetzestexten nicht unmittelbar handlungsrelevant sind, so erscheint es doch paradox, dass parallel zu einer zunehmenden Orientierung auf die Steigerung der Erwerbstätigkeit Älterer und die Verlängerung von Erwerbsbiografien entsprechende allgemeine Zielbestimmungen aus den einschlägigen Gesetzen verschwinden. Das in jüngerer Zeit festzustellende Bemühen um die Entthematisierung und Entproblematisierung des Alters bietet keine hinreichende Erklärung, da der Beginn dieser Tendenz frühestens mit der Einführung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes im Jahr 2006 anzusetzen ist.

3.3.2 Lohnersatzleistungen für Ältere

Altersbedingtes Ende von Leistungsanspruch und Beitragspflicht

Ein Anspruch auf Arbeitslosengeld bestand bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen traditionell bis zur Vollendung des 65. Lebensjahres, d.h. bis zur Regelaltersgrenze. Es wurde also immer schon unterstellt, dass das Risiko der

Arbeitslosigkeit endet, wenn das für den Bezug einer Regelaltersrente erforderliche Lebensalter erreicht ist, unabhängig davon, ob tatsächlich ein Rentenanspruch besteht und ob dieser bedarfsdeckend ist. Seitdem die Heraufsetzung der Regelaltersgrenze begonnen hat, läuft die Altersgrenze für den Bezug von Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld II entsprechend mit (§ 136 Abs. 2 SGB III und § 7a SGB II).

Bis 1989 endete die Beitragspflicht zur Arbeitslosenversicherung mit der Vollendung des 63. Lebensjahres. Man ging offenbar davon aus, dass das Zukunftsrisiko in Arbeitslosigkeit ab diesem Alter gering sei und dass bei dennoch eintretender Arbeitslosigkeit die bis dahin aufgebauten Leistungsansprüche bis zum Renteneintritt ausreichen würden. Seit 1989 sind die Altersgrenzen für Leistungsanspruch und Beitragspflicht für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gleich, während Arbeitgeber auch jenseits der Regelaltersgrenze Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zu zahlen haben, ohne dass ein Leistungsanspruch entsteht. Diese Regelung ist umstritten: Beiträge ohne Leistungen widersprechen dem Versicherungsprinzip und erscheinen daher wie eine Strafsteuer auf die Beschäftigung von Älteren jenseits der Regelaltersgrenze; vom Wegfall der Arbeitgeberbeiträge befürchten jedoch manche eine Wettbewerbsverzerrung zugunsten der Älteren. Die Erfahrungen mit der Wirkungslosigkeit des »Beitragsbonus« (siehe Kapitel 3.3.3) zeigen aber, dass eine solche Befürchtung unbegründet ist.

Maximale Anspruchsdauer beim Arbeitslosengeld

Trotz der ausdrücklichen Anerkennung eines für Ältere erschwerten Arbeitsmarktzugangs im Arbeitsförderungsgesetz betrug die maximale Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld in der ursprünglichen Fassung des Gesetzes einheitlich zwölf Monate (312 Werktage), ohne Sonderregelung für Ältere. Erst in den Jahren 1985 bis 1987 wurden in drei Schritten¹¹ altersabhängige Verlängerungen der grundsätzlich nie veränderten, allgemein maximal zwölfmonatigen Anspruchsdauer eingeführt, wobei stets das Vorliegen von doppelt so langen beitragspflichtigen Beschäftigungszeiten innerhalb der (für die Älteren verlängerten) Rahmenfrist Voraussetzung war. Es wurden gewissermaßen drei Stellschrauben geschaffen, die seitdem immer wieder bedient wurden: Erstens die maximal erreichbare Anspruchsdauer, zweitens die Anzahl der Stufen von er-

11 | 1985: 18 Monate ab Vollendung des 49. Lebensjahres (»Arbeitsförderungs- und Rentenversicherungs-Änderungsgesetz«); 1986: Altersstaffelung ab Vollendung des 44. Lebensjahres in drei Stufen, maximal 24 Monate nach Vollendung des 54. Lebensjahres (»Siebtes AFG-Änderungsgesetz«); 1987 siehe Ende des Absatzes.

höhten Anspruchsdauern und drittens die Altersstaffelung ihrer Erreichbarkeit. Die 1987 erreichte Regelung (»Gesetz zur Verlängerung des Versicherungsschutzes bei Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit«) hatte zehn Jahre lang Bestand: vier Altersstufen, Eingangsstufe 42 Jahre mit maximal 18 Monaten Anspruchsdauer, ab 54 Jahren maximale Anspruchsdauer von 32 Monaten.

Bezug von Arbeitslosengeld oder -hilfe ohne Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt

Zweifelloos könnte man längere Anspruchsdauern für ältere Arbeitslose damit begründen, dass diese aufgrund eines erschwerten Arbeitsmarktzugangs mehr Zeit für die Arbeitsuche benötigen. Einer solchen Rechtfertigung widerspricht jedoch der ebenfalls 1986 eingeführte »Leistungsbezug unter erleichterten Voraussetzungen« (§ 105c AFG; später § 428 SGB III), wonach Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld oder -hilfe ab Vollendung des 58. Lebensjahres nicht mehr zur Annahme jeder zumutbaren Beschäftigung oder zur Teilnahme an zumutbaren beruflichen Bildungsmaßnahmen verpflichtet waren und bei Wahl dieser Option nicht mehr als arbeitslos gezählt wurden. Diese immer nur befristet geltende, aber über 22 Jahre hinweg immer wieder verlängerte Regelung verweist vielmehr auf den Kontext von Vorruhestandspassagen: Wer mit Vollendung des 58. Lebensjahres arbeitslos wurde, konnte nach 24-monatigem Arbeitslosengeldbezug (die bei Einführung 1986 geltende Maximaldauer) mit Vollendung des 60. Lebensjahres eine vorzeitige Rente wegen Arbeitslosigkeit beziehen. Erst ab dem 1.1.2008 wurde dieser »Leistungsbezug unter erleichterten Voraussetzungen« für Neuzugänge in Arbeitslosigkeit geschlossen und damit das Ende der »Vorruhestands-Arbeitslosigkeit« (Knuth/Kalina 2002a) eingeleitet. Zwar wurde paradoxerweise fast zeitgleich eine ähnliche Regelung im SGB II eingeführt (§ 53a SGB II); hier geht es aber nicht um eine Befreiung von Verpflichtungen zur Arbeitsuche im Kontext von Vorruhestandspassagen, sondern ausschließlich um die Ausklammerung aus der Arbeitslosenstatistik.

Verlängerung der Bezugsdauer von Kurzarbeitergeld

1987 wurde als Reaktion auf die Stahlkrise, die in diesem Jahr kulminierte, die maximale Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes für Betriebe der Stahlindustrie vorübergehend auf 36 Monate ausgedehnt; 1988 wurde eine verlängerte Sonderform des Kurzarbeitergeldes bei struktureller Verschlechterung der Lage des Wirtschaftszweiges (zunächst nur für Stahl und Kohle) eingeführt, deren durch Erlass zu regelnde Dauer in der Regel maximal 24 Monate betrug. Unter der Annahme einer Kurzarbeitsphase von 24 Monaten waren Vorruhestandspassagen damit darstellbar, wie in Tabelle 3.2 gezeigt.

Tabelle 3.2: Vorruhestandspassagen mit Kurzarbeit und verlängertem Arbeitslosengeldbezug (1988 ff.)

Alter	55 Jahre und 5 Monate	57 Jahre und 5 Monate	58 Jahre	60 Jahre
Status	Beginn des Bezugs von strukturbedingtem Kurzarbeitergeld (24 Monate)	Beginn des Arbeitslosengeldbezugs (32 Monate)	keine Verpflichtung zur Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt	Altersrente wegen Arbeitslosigkeit

Quelle: Eigene Darstellung.

Unter Einbeziehung der unbefristet beziehbaren Arbeitslosenhilfe nach Erschöpfen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld ließen sich diese Vorruhestandspassagen weiter verlängern, jedoch mit der Folge, dass die Betroffenen längere Phasen der Arbeitslosigkeit vor Vollendung des 58. Lebensjahres durchzustehen hatten, während derer sie zumindest formell für den Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen mussten. Faktisch war es bei den Arbeitsämtern wohl üblich, die »Sozialplan-Arbeitslosen« weitgehend in Ruhe zu lassen, weil Vermittlungsversuche zwecklos waren. Branchenbezogene Sonderregelungen aufgrund des Montanunionvertrags (»Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl«) sowie das Anpassungsgeld im Steinkohlenbergbau erlaubten einen noch früheren Beginn der Vorruhestandspassage.

Die Funktionalisierung der Arbeitsmarktpolitik zur Ermöglichung frühzeitiger Austritte aus dem Erwerbsleben in einen faktischen Ruhestand hatte drei miteinander verwobene Hintergründe:

- Die demografischen Unregelmäßigkeiten führten zu Schwierigkeiten von Jugendlichen beim Eintritt in den Arbeitsmarkt. Im Jahr 1985 wurde der historisch am stärksten besetzte Geburtsjahrgang (1964) 21 Jahre alt, und durch das Heranwachsen der »Baby-Boomer« nahm die Bevölkerung im Alter zwischen 20 und unter 65 in den 1980er-Jahren um jahresdurchschnittlich 1,15 Prozent zu (um 10,6 Prozent im Vergleich von 1989 mit 1980).
- Die bereits erwähnten sektoralen Restrukturierungskrisen führten zu Personalüberhängen, und die vorzeitige Ausgliederung Älterer erschien als die am ehesten sozialverträgliche Lösung, zumal der Wunsch nach einer vorzeitigen Beendigung des Erwerbslebens unter finanziell auskömmlichen Bedingungen unter den Älteren weit verbreitet war.

- Die Orientierung der damaligen Bundesregierungen auf eine Reduzierung der Lebensarbeitszeit bildete ein Alternativprogramm zur gewerkschaftlichen Strategie einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit, die mit den Tarifabschlüssen von 1984 in der Metall- und Druckindustrie weitgehend zum Stillstand kam. So entstand ein breiter gesellschaftlicher Konsens, dass Ältere Platz machen sollten für Jüngere und dass es Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik sei, dies zu unterstützen.

Widerspruch zwischen dem Prinzip der Risikoversicherung und der Nutzung von Lohnersatzleistungen für den Vorruhestand

All diese Regelungen standen jedoch unter einem grundlegenden Widerspruch: Aus der Sicht der Betriebe war es wünschenswert, die Beendigung der Arbeitsverhältnisse einvernehmlich – in aller Regel im Rahmen kollektiv vereinbarter Sozialpläne – zu vollziehen, um den sozialen Frieden im Betrieb zu wahren, die Regeln zur Sozialauswahl nicht zur Anwendung kommen zu lassen¹² (§ 1 Abs. 3 KSchG) und die mit arbeitsgerichtlichen Auseinandersetzungen verbundenen Kosten und Ungewissheiten zu vermeiden. Bestandteil derartiger »sozialverträglicher« Vereinbarungen waren in aller Regel betriebliche Aufstockungszahlungen zu Kurzarbeitergeld, Arbeitslosengeld und ggf. Arbeitslosenhilfe, durch die der Einkommensverlust beim Übergang zu Lohnersatzleistungen verringert wurde. Eine freiwillige und einvernehmliche Herbeiführung von Arbeitslosigkeit steht jedoch grundsätzlich im Widerspruch zum Charakter der Arbeitslosenversicherung als einer Risikoversicherung, die Leistungen bei »freiwilliger« Arbeitslosigkeit ausschließt. Gegen eine derartige Funktionalisierung der Arbeitslosenversicherung gab es traditionell – und gibt es auch heute – zahlreiche institutionelle Vorkehrungen sowohl gegenüber den Versicherten als auch gegenüber den Betrieben:

- Bei einvernehmlich vorzeitiger Beendigung des Arbeitsverhältnisses und Zahlung einer Entlassungsentschädigung ruht der Anspruch auf Arbeitslosengeld bis zu dem Tag, an dem das Arbeitsverhältnis bei ordentlicher Kündigung nach Ablauf der Kündigungsfrist geendet hätte (§ 117 Abs. 2 AFG-Urfassung; heute § 158 SGB III).

12 | Die sozialen Auswahlkriterien von Betriebszugehörigkeit, Lebensalter, Unterhaltspflichten und Schwerbehinderung wirken sich dahingehend aus, dass vorrangig jüngere und kürzlich eingestellte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gekündigt werden müssen, sodass sich die betriebliche Altersstruktur bei Personalabbau auf dem Wege betriebsbedingter Kündigungen in Richtung höheren Alters verschiebt. Die Betriebe strebten jedoch im Gegenteil eine Verjüngung der Belegschaften an.

- Auch ohne Entlassungsentschädigung ruht der Anspruch auf Arbeitslosengeld während einer Sperrzeit, die wegen Lösung eines Arbeitsverhältnisses verhängt wird (§ 119 AFG-Urfassung; heute § 159 Abs. 1 Nr. 1 SGB III).
- Beim Bezug von Arbeitslosenhilfe waren Leistungen, die der bzw. die Arbeitslose von Dritten erhält, im Rahmen der Bedürftigkeitsprüfung grundsätzlich anzurechnen.
- Durch eine Gesetzesänderung von 1982 waren Arbeitgeber, die ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach längerer Betriebszugehörigkeit entlassen, zur Erstattung des Arbeitslosengeldes einschließlich der darauf entfallenden Sozialversicherungsbeiträge gegenüber der Bundesanstalt für Arbeit verpflichtet (§ 128 AFG).

All diese Regelungen standen der Nutzung der Arbeitslosenversicherung (sowie ggf. der Arbeitslosenhilfe) für einen »Vorruhestand« vor dem Bezug einer Altersrente entgegen. Dieser Widerspruch, für den eine grundlegende und dauerhaft tragfähige Lösung kaum denkbar erscheint, wurde nach einem 1990 gefällten Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Erstattungspflicht der Arbeitgeber bis 2006 durch mehr als ein Dutzend gesetzliche Änderungen bearbeitet. Eine Darstellung der einzelnen, sich keineswegs konsequent in eine bestimmte Richtung entwickelnden Regelungen würde an dieser Stelle zu weit und dennoch nicht weiter führen. Vielleicht nicht hinsichtlich der Absicht, wohl aber hinsichtlich ihrer Funktion lassen sich diese widersprüchlichen gesetzgeberischen Bemühungen dahingehend charakterisieren, dass ein Labyrinth an Vorschriften und Ausnahmetatbeständen geschaffen wurde, durch das die mit juristischem Sachverstand ausgestatteten Personalabteilungen von größeren Unternehmen in Absprache mit der örtlichen Arbeitsverwaltung für ihre erforderlichen Personalanpassungsmaßnahmen sehr wohl immer wieder Wege zum Vorruhestand finden konnten, während diese für kleine und mittlere Unternehmen und ihre Beschäftigten in der Praxis kaum zugänglich waren. Hierzu trug bei, dass den kleinen und mittleren Unternehmen in der Regel nicht die finanziellen Ressourcen zur Verfügung standen, um über mehrere Jahre hinweg Aufstockungszahlungen zu Lohnersatzleistungen zu gewährleisten.

Verkürzungen der maximalen Anspruchsdauer beim Arbeitslosengeld

Erst ab 1997 – d. h. ein Jahr nach dem Wirksamwerden von Einschränkungen bei den vorzeitig beziehbaren Altersrenten (siehe Abbildung 3.3) – kam es infolge des Arbeitsförderungsreformgesetzes zu allmählichen Einschränkungen der maximalen Anspruchsdauer beim Arbeitslosengeld, zunächst durch Anhebung der Altersstaffel um drei Jahre bei Beibehaltung der maximalen Bezugsdauer

von 32 Monaten; dann 2004 im Zuge der Hartz-Reformen, aber mit Wirkung erst für nach dem 31.1.2006 entstandene Ansprüche, durch die Verkürzung auf 18 Monate maximale Bezugsdauer ab Vollendung des 55. Lebensjahres. Ab 2008 wurde mit dem »Siebten Gesetz zur Änderung des SGB III und anderer Gesetze« eine mit Vollendung des 58. Lebensjahres erreichbare Anspruchsdauer von 24 Monaten ergänzt. Die heutige maximale Bezugsdauer von 24 Monaten entspricht dem Stand von 1986, nur dass damals ein Lebensalter von 54 Jahren ausreichend für diesen Anspruch war, während es jetzt 58 Jahre sind.

Der langfristige Rückblick lässt die viel kritisierten Kürzungen durch die Hartz-Reformen weniger einschneidend erscheinen. Gravierender für langfristig angelegte Vorruhestandspassagen mit betrieblichen Aufstockungszahlungen war die Ablösung der Arbeitslosenhilfe durch das Arbeitslosengeld II mit seinen wesentlich strikteren Regeln zur Anrechnung von Einkommen und Vermögen, sowohl hinsichtlich der Beträge als auch hinsichtlich der anrechnungsfreien Ausnahmen. Während vor 2005 auch Zeiten des Bezugs von Arbeitslosenhilfe in Vorruhestandspassagen mit betrieblichen Aufstockungszahlungen einbezogen werden konnten, war dies in Kombination mit Arbeitslosengeld II wegen der Anrechnung nicht mehr sinnvoll. Ebenfalls bedeutsam war die Ablösung des strukturbedingten Kurzarbeitergeldes durch das Transfer-Kurzarbeitergeld mit nur noch maximal zwölfmonatiger Laufzeit durch das »Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« (2004).

Als Ergebnis dieser Einschränkungen verkürzte sich die maximale Bezugsdauer von Leistungen der Arbeitslosenversicherung (Kurzarbeitergeld plus Arbeitslosengeld) von 56 Monaten (4,7 Jahre) auf 36 Monate (3 Jahre). In Verbindung mit den Rentenreformen, die Zugänge in eine Altersrente für Personen, die nicht als Schwerbehinderte anerkannt sind, seit 2007¹³ frühestens ab Vollendung des 63. Lebensjahres zulassen, wurde die Altersgrenze eines durchgängig über Sozialversicherungsleistungen (mit-)finanzierten Vorruhestands um vier Jahre und acht Monate angehoben. Da vor dem Rentenbeginn ein vorruhestandsförmiger Leistungsbezug von maximal drei Jahren möglich war, konnte das »Aussteuern« aus dem Arbeitsmarkt ab einem Alter von erst 60 Jahren drei Jahre vor 2007, also 2004 beginnen (siehe Tabelle 3.3).

13 | Bei der Altersrente für Frauen war 2010 die Altersgrenze von 65 Jahren erreicht (für die 1945 Geborenen, die 2010 das 65. Lebensjahr vollendeten). Bei Männern, die unter den Vorruheständlern in der Mehrheit waren und für die nur die Altersrente wegen Arbeitslosigkeit in Frage kam, war diese Grenze bereits 2007 erreicht.

Tabelle 3.3: Vorrubestandspassagen mit Kurzarbeit und verlängertem Arbeitslosengeldbezug im Vergleich

	Alter	55 Jahre und 5 Monate	57 Jahre und 5 Monate	60 Jahre	61 Jahre	63 Jahre
1988 ff.	Status	strukturbedingtes Kurzarbeitergeld (24 Monate)	Arbeitslosengeld (32 Monate)	Altersrente wegen Arbeitslosigkeit		
2004 ff.	Status	Beschäftigung		Transfer-Kurzarbeitergeld (12 Monate)	Arbeitslosengeld (24 Monate)	Rente für langjährig Versicherte*

* nach 35 Jahren Beitragszeit mit Abschlägen (45 Jahre ohne Abschläge seit 2014)

Quelle: Eigene Darstellung.

Altersübergangsgeld als besondere Lohnersatzleistung der Arbeitslosenversicherung in der ostdeutschen Transformation

Durch den deutschen Einigungsvertrag wurde mit dem »Altersübergangsgeld« vorübergehend eine aus der Arbeitslosenversicherung finanzierte und ähnlich wie das Arbeitslosengeld bemessene Leistung eingeführt, die Arbeitslosen im Alter von zunächst 57, später 55–60 Jahren offenstand und die von vornherein wie eine »Frührente« ausgestaltet war, d. h. keine Verpflichtung zur Arbeitsuche und keine Zählung in der Arbeitslosenstatistik beinhaltete. Durch diese Sonderform einer Lohnersatzleistung wurden alle bestehenden Beschränkungen gegen den »freiwilligen« Bezug von Arbeitslosengeld umgangen. Wie beim Arbeitslosengeld wurden Beiträge zur Rentenversicherung geleistet, also weitere Rentenansprüche aufgebaut. Die Zahl der Bezieherinnen und Bezieher dieser Leistung erreichte unmittelbar nach der Schließung für Neuzugänge Anfang 1993 mit fast 900.000 ihren Höhepunkt. Mit Vollendung des 60. Lebensjahres wechselten die Bezieherinnen und Bezieher von Altersübergangsgeld in die seinerzeit noch abschlagsfrei zu beziehende Altersrente wegen Arbeitslosigkeit.

Förderung der Altersteilzeitarbeit aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung

An der Schnittstelle zwischen Rentenpolitik und Arbeitsmarktpolitik liegt die bereits in Kapitel 3.2 und in Kapitel 5.4 dargestellte Altersteilzeitarbeit. Durch die Aufstockung der Beiträge zur Rentenversicherung ist die Altersteilzeitarbeit immer eine rentenpolitische Maßnahme; im Kontext der Arbeitsmarktpolitik ist darauf hinzuweisen, dass dieses Instrument unter der Voraussetzung von

Ersatzeinstellungen für Eintritte bis Ende 2009 aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung gefördert wurde. Dem Arbeitgeber wurden Aufstockungsbeträge zum Arbeitsentgelt sowie zur gesetzlichen Rentenversicherung erstattet. Mehrfache Änderungen bezogen sich auf die Definition einer Ersatzeinstellung, die Einzelheiten des Nachweises und den Förderzeitraum bei verblockter Altersteilzeit. Tatsächlich wurde aber nur der kleinere Teil der Altersteilzeitfälle gefördert (Brussig/Knuth/Wojtkowski 2009). In der Mehrzahl der Fälle erfolgte keine Wiederbesetzung (Wanger 2009), was unterstreicht, dass die Altersteilzeitarbeit als Instrument zur langfristigen Personalanpassung genutzt wurde und insofern tatsächlich Vorruhestandspassagen über den Weg der Arbeitslosigkeit teilweise ersetzt hat.

3.3.3 Aktive Arbeitsförderung

Lohnkostensubventionen bei Einstellung von Älteren

Der Versuch, die Einstellungsbereitschaft von Arbeitgebern gegenüber Personengruppen, die am Arbeitsmarkt als benachteiligt gelten, durch befristete Subvention der Lohnkosten zu steigern, stellt ein traditionelles Instrument der Arbeitsmarktpolitik dar. Die verfügbaren Stellschrauben sind Förderdauer, Prozentsatz der Förderung und eine mögliche Degression des Prozentsatzes im Zeitverlauf. Immer kamen auch ältere Arbeitslose in den Genuss einer solchen Förderung; sehr wechselhaft war jedoch die altersspezifische Ausgestaltung der entsprechenden Instrumente. Der Gesetzgeber scheint auf diesem Gebiet hin- und hergerissen zu sein zwischen Symbolpolitik (demonstrativ »etwas für die Älteren tun«), Vermeidung einer Problematisierung des Alters und schließlich dem Umstand, dass die Handhabung der Instrumente für die Arbeitsverwaltung bei zunehmender Differenzierung schwierig wird (Brussig/Schwarzkopf/Stephan 2011). Folglich gab es zeitweilig »eigene« Instrumente für Ältere mit besonderen Konditionen in mehreren Regelungsdimensionen (»Eingliederungszuschuss für ältere Arbeitnehmer«), zeitweilig aber auch nur eine altersspezifische Ausweitung der Förderdauer oder -höhe. Eine irgendwie geartete Entwicklungslogik im Sinne eines Lernprozesses bezüglich der Förderung speziell von Älteren ist hierbei nicht zu erkennen.

Um älteren Arbeitslosen eine größere Eigenständigkeit bei ihren Bewerbungsbemühungen zu ermöglichen, gab es von 2008 bis 2012 den sogenannten »Eingliederungsgutschein«, mit dem Arbeitsuchende ab 50 Jahren potenziellen Arbeitgebern ihre Förderungsberechtigung nachweisen konnten. Nach zwölfmonatiger Beschäftigungslosigkeit seit Entstehen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld hatten die älteren Arbeitslosen sogar einen Rechtsanspruch auf Ausstel-

lung eines solchen Gutscheins. Die Regelung wurde abgeschafft, weil sich die vom Vorlegen eines solchen Gutscheins ausgehenden Signale gegenüber Arbeitgebern als widersprüchlich erwiesen (Brussig/Schwarzkopf 2012).

Als eine gewissermaßen automatisch eintretende Verringerung der Lohnkosten bei der Einstellung älterer Arbeitsloser kann der 2003 im Zuge der Hartz-Reformen eingeführte »Beitragsbonus« gelten: Arbeitgeber wurden für neu eingestellte, mindestens 55 Jahre alte Arbeitslose vom Arbeitgeberbeitrag zur Arbeitslosenversicherung befreit. Die zunächst bis Ende 2005 befristete Regelung wurde 2006 bis Ende 2007 verlängert, danach jedoch nicht fortgesetzt, weil von dieser geringen Kostenentlastung keine messbare Anreizwirkung ausging (Brussig/Knuth/Schweer 2006). Die seitherige Absenkung der Beitragssätze hätte bei Fortsetzung des Instrumentes erst recht zu einem Missverhältnis von Anreiz und bürokratischem Aufwand geführt.

Förderung der Lohnflexibilität älterer Arbeitsuchender

Eine mögliche Ursache für längere Arbeitslosigkeitsdauern Älterer wurde darin gesehen, dass sie sich nach einem Arbeitsplatzverlust bei der Stellensuche mit Angeboten konfrontiert sehen, die weit unter dem durch lange Betriebszugehörigkeit erworbenen Niveau liegen, die sie deshalb nicht annehmen (»Anspruchslohn liegt über dem Marktlohn«). Deshalb wurde 2003 – ganz in der Logik der »Aktivierung« – die sogenannte »Entgeltsicherung« eingeführt, durch die der Restanspruch auf Arbeitslosengeld für einen befristeten und teilweisen Ausgleich des Einkommensverlustes mobilisiert werden konnte, der für die Beendigung der Arbeitslosigkeit in Kauf genommen werden musste. Die zunächst für Erstanträge bis Ende 2005 befristete Regelung wurde 2006 bis Ende 2007 verlängert, 2007 im Rahmen der »Initiative 50plus« (»Gesetz zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen«) und 2009 (»Gesetz zur Neuausrichtung arbeitsmarktpolitischer Instrumente«) jeweils verlängert und großzügiger ausgestaltet, aber Ende 2011 für Neuzugänge geschlossen. Die Inanspruchnahme war gering, nicht zuletzt wegen eines zu geringen Bekanntheitsgrades und aufgrund von Mängeln der Umsetzung im Detail (Bernhard et al. 2007). Wirkungen der 2007 und 2009 eingeführten Verbesserungen des Instrumentes wurden nicht mehr evaluiert, stattdessen ließ man dieses auslaufen.

Dies ist ein Beispiel für die Problematik kurzzeitiger Befristungen solcher Instrumente: Zum einen werden sie in der Praxis der Arbeitsverwaltung als Provisorien ohne gesicherte Zukunft behandelt, die keine größeren Anstrengungen zur Umsetzung rechtfertigen; zum anderen löst der Verzicht auf weitere Verlängerung weniger Diskussionen und Rechtfertigungsbedarf aus als die ausdrückliche Abschaffung, sodass es für die Politik leichter ist, vorliegende wissen-

schaftliche Erkenntnisse zu ignorieren. Günstiger für eine evidenzbasierte Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik wäre es, die Einführung eines Instrumentes mit einem Evaluationsgebot in sachgerechter Frist (also mit ausreichendem Beobachtungszeitraum für die Wirkungsanalyse) zu versehen und nach Vorliegen der Evaluationsergebnisse über etwaige Umgestaltungserfordernisse oder die Abschaffung des Instrumentes zu entscheiden.

Weiterbildung Beschäftigter

Für die Teilnahme älterer Arbeitsloser an geförderter beruflicher Weiterbildung gab und gibt es, im Gegensatz zur Förderung der Weiterbildung von Beschäftigten, keine speziellen Regelungen. Letztere kann nur unter sehr engen Voraussetzungen gefördert werden, weil die betriebliche Weiterbildung eigentlich in die Verantwortung des Arbeitgebers fällt und eine solche Förderung, die (auch) dem Unternehmen zugutekommt, unter beihilferechtlichen Gesichtspunkten infrage gestellt werden kann. Rechtfertigungsgründe sind einerseits die Betriebsgröße (»KMU-Privileg«) und andererseits das Alter der Geförderten.

Durch das »Job-AQTIV-Gesetz« von 2001 wurde mit Wirkung ab 2002 die Möglichkeit zur Förderung der Weiterbildung Beschäftigter durch die Übernahme der Weiterbildungskosten eingeführt, wenn der Betrieb nicht mehr als 100 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigte und die Teilnehmenden das 50. Lebensjahr vollendet hatten. Diese zunächst auf Eintritte bis Ende 2005 befristete Regelung wurde später bis Ende 2006 verlängert, ab 2007 mit Befristung auf 2010 erweitert auf Betriebe mit nicht mehr als 250 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie Teilnehmende ab dem 45. Lebensjahr, dann bis 2011 und 2012 verlängert und schließlich ab 2013 unbefristet gestellt.

Die Förderzahlen dieses als »WeGebAU« (Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen) bekannt geworden Programms blieben immer bescheiden (knapp 2.400 Zugänge von älteren Beschäftigten im Jahr 2014). Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass kleine und mittlere Unternehmen sowie Ältere gleichermaßen schwer für Weiterbildung zu erreichen sind.

Geförderte Beschäftigung

Das klassische Instrument der geförderten Beschäftigung, die inzwischen abgeschafften Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), sah seit der Einführung des Arbeitsförderungsgesetzes 1969 Sonderregelungen für Ältere vor. Stellschrauben sind in diesem Fall das Alter, ab dem Sonderregelungen gelten, der Prozentsatz der Lohnkostenförderung und die maximale Dauer der Zuweisung in eine solche Maßnahme. Die Altersgrenze bei »Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung

für ältere Arbeitnehmer« lag grundsätzlich bei 55 Jahren, wurde jedoch von Anfang 1986 bis Ende 2000¹⁴ auf 50 Jahre abgesenkt. Unter der Voraussetzung einer Arbeitslosigkeitsdauer von 24 Monaten konnte für die Dauer von bis zu acht Jahren ein Zuschuss zu den Lohnkosten von bis zu 75 Prozent geleistet werden, jedoch mit jährlicher Degression um zehn Prozentpunkte.

In das SGB III (ab 1998) wurden die ABM für Ältere nicht als eigenständiges Instrument übernommen, und es gab zunächst – abgesehen von der besonderen Berücksichtigung von Jugendlichen – keine altersabhängige Ausgestaltung der Förderung mehr. Über die Klauseln der »besonders förderungsbedürftigen Arbeitnehmer« und der »bevorzugt zu fördernden Maßnahmen« war es jedoch weiterhin möglich, die Förderbedingungen für Ältere günstiger auszugestalten. Inwieweit das erfolgt ist, lässt sich nicht mehr rekonstruieren. Erst durch das 2003 beschlossene »Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« wurde dann gesetzlich geregelt, dass Ältere ab Vollendung des 55. Lebensjahres für bis zu 36 Monate zugewiesen werden konnten und dass Maßnahmen, in die zu Beginn überwiegend Ältere zugewiesen wurden, ebenfalls bis zu 36 Monate gefördert werden durften. Ältere durften auch nach einer früheren Beschäftigung in Arbeitsbeschaffungs- oder Strukturanpassungsmaßnahmen ohne Wartezeit erneut zugewiesen werden, während ansonsten eine Unterbrechung von mindestens drei Jahren einzuhalten war. Diese ab 2004 geltenden Regelungen blieben unverändert, bis das Instrument ABM 2012 durch das »Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt« abgeschafft wurde.

Seit der deutschen Einigung wurden die Instrumente der geförderten Beschäftigung vielfältiger und kurzlebiger: »Produktive Arbeitsförderung Ost« (§ 249h AFG, 1993–1997) und »Strukturanpassungsmaßnahmen« (SAM nach dem Arbeitsförderungs-Reformgesetz, ab 1998) waren spezifische Entwicklungen für die ostdeutsche Transformation, wobei Letztere formell auch in Westdeutschland einsetzbar waren, faktisch aber dort kaum genutzt wurden. SAM konnten im Beitrittsgebiet sowie im Westen in Arbeitsamtsbezirken mit besonders hohen Arbeitslosenquoten (30 Prozent über dem westdeutschen Durchschnitt) bis zu 60 Monate lang gefördert werden, wenn ausschließlich Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zugewiesen wurden, die das 55. Lebensjahr vollendet hatten. Die 1997 eingeführte Variante der SAM »in Wirtschaftsunternehmen im gewerblichen Bereich« – faktisch eine hohe Lohnkostensubvention über zwölf Monate hinweg – war nur in Berlin und den neuen Bundesländern

14 | Tatsächlich endete diese Regelung für Neuzugänge mit der Überführung des AFG in das SGB III im Jahr 1998.

nutzbar, und zwar ab August 1999 nur noch für bestimmte Zielgruppen, zu denen die über 50-Jährigen gehörten (Schneider/Schultz 2001). Durch das »Job-AQTIV-Gesetz« von 2001 wurde mit Wirkung ab 2002 die Förderung in Wirtschaftsunternehmen beendet und die Altersschwelle für eine 60-monatige Förderung der übrigen SAM auf 55 Jahre erhöht. Dieses Gesetz führte auch die »Beschäftigung schaffenden Infrastrukturmaßnahmen« im gesamten Bundesgebiet ein. Dieses nur in sehr geringem Umfang genutzte Instrument war nie mit altersspezifischen Zugangsvoraussetzungen verbunden und lief Ende 2007, wie von Anfang an vorgesehen, für neue Förderungen aus.

Die Einführung der »Grundsicherung für Arbeitsuchende« übertrug das Instrument der Arbeitsgelegenheiten aus dem Bundessozialhilfegesetz in das SGB II. Diese wurden später durch SGB II-spezifische Instrumente der geförderten Beschäftigung ergänzt, nämlich durch den »Beschäftigungszuschuss« und in dessen Nachfolge die »Förderung von Arbeitsverhältnissen« sowie durch die Bundesprogramme »Kommunal-Kombi« und »Bürgerarbeit«. Bei diesen Instrumenten und Programmen gab es keine altersspezifischen Zugangsvoraussetzungen oder Förderkonditionen.

»Perspektive 50plus«

Das von 2005 bis 2015 durchgeführte Bundesprogramm »Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte in den Regionen« (siehe Kapitel 7.4.5) war die größte Einzelinitiative zur Förderung der Arbeitsaufnahme älterer Arbeitsloser ab 50 Jahren im allgemeinen Arbeitsmarkt. Während der Gesamtlaufzeit dieses Programms wurden 1,3 Millionen ältere ALG II-Beziehende gefördert, von denen 424.000 eine Erwerbstätigkeit aufnahmen (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2015). Worin die Förderung im Einzelnen bestand, konnte von den Jobcentern flexibel nach individuellem Bedarf und Situation des lokalen Arbeitsmarktes entschieden werden. Die Evaluation ergab, dass diese Förderung sowohl wirksamer als auch kostengünstiger war als die Förderung Älterer mit dem gesetzlichen Regelinstrumentarium (Knuth/Stegmann/Zink 2013 und 2014).

3.3.4 Zwischenfazit

Die Entwicklung der institutionellen Rahmenbedingungen für den Bezug von Lohnersatzleistungen wegen Arbeitslosigkeit folgt den entsprechenden rentenpolitischen Bedingungen. Der Anspruch auf diese Leistungen endet mit dem Erreichen der Regelaltersgrenze. Die Nutzung von vorzeitig beziehbaren Altersrenten zur Abpufferung von betrieblicher Restrukturierung und demografischen Unregelmäßigkeiten wurde durch Verlängerung der maximalen An-

spruchsdauer auf Arbeitslosengeld und durch die Option der Befreiung von der Verpflichtung zur Arbeitsuche flankiert. Die Arbeitsmarktpolitik reagierte mit ihren Rahmenbedingungen außerdem auf sektorale Restrukturierungskrisen (vor allem die Stahlkrise) und auf die ostdeutsche Transformationskrise. Der Widerspruch zwischen dem Prinzip der Risikoversicherung und dem Ziel des einvernehmlichen »sozialverträglichen« Eintritts in den Arbeitslosengeldbezug konnte dabei nicht gelöst, sondern nur unter einem Gestrüpp von immer wieder geänderten Vorschriften verdeckt werden. Lediglich die Ausnahmesituation des Strukturbruchs in Ostdeutschland bot die Legitimation für die vorübergehende Einführung einer Leistung der Arbeitslosenversicherung, die mit dem individuellen Arbeitslosigkeitsrisiko nichts zu tun hatte, dem Altersübergangsgeld.

Der Einschränkung und schließlich Abschaffung der ursprünglich bereits mit 60 Jahren beziehbaren Altersrenten korrespondiert mit der Verkürzung der maximalen Anspruchsdauer beim Arbeitslosengeld und der Verallgemeinerung der Verpflichtung zur Arbeitsuche. Gleichwohl ist es bei einer altersabhängigen Verlängerung der maximalen Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld geblieben, die es bei Einführung des Arbeitsförderungsgesetzes im Jahr 1969 nicht gab. Die Länge von Vorruhestandspassagen, die mit Leistungen der Arbeitslosenversicherung begleitet werden konnten, wurde um ein Jahr und acht Monate verkürzt. Im Zusammenwirken mit den Rentenreformen verschob sich das Mindestalter für einen aus Versicherungsleistungen mitfinanzierten Vorruhestand um vier Jahre und acht Monate nach oben. Damit ist die Indienstrategie der Arbeitslosenversicherung für die Personalanpassung der Betriebe heute kaum noch möglich.

Die Reaktion der Politik auf die Finanzkrise 2008/2009 war erfolgreich darauf gerichtet, die Beschäftigten in den Betrieben zu halten, statt den Personalabbau zu flankieren. Das hat nicht zuletzt deshalb funktioniert, weil sich die Erwartung, dass diese Krise von kurzer Dauer sein würde, erfüllte. Wie die Arbeitsmarktpolitik auf eine künftige mehrjährige Restrukturierungskrise reagieren würde, insbesondere vor dem Hintergrund, dass die mit 60 Jahren vorzeitig beziehbaren Altersrenten abgeschafft wurden und ihre kurzfristige Wiedereinführung unwahrscheinlich ist, darüber lässt sich derzeit allenfalls spekulieren.

Während die institutionellen Rahmenbedingungen bei den Lohnersatzleistungen wegen Arbeitslosigkeit oder Arbeitsausfall eine gewisse, der Entwicklung der Rentenpolitik parallele Entwicklungslogik zeigen – zunächst Ausbau und dann wieder Abbau des Vorruhestands –, ist eine solche Logik in der institutionellen Ausgestaltung der aktiven Arbeitsförderung nicht erkennbar. Die Einführung und Abschaffung altersspezifischer Regelungen und das Herauf- und Herabsetzen von Altersgrenzen ist weder durch äußere Ereignisse oder

dramatische Veränderungen der Arbeitsmarktlage erklärbar noch weist sie eine eindeutige Entwicklungsrichtung auf. Ob Ältere in der gesetzlichen Definition der Förderinstrumente eine besondere Behandlung erfahren, scheint eher von politischen Opportunitäten abzuhängen. Zum einen geht es dabei darum, in bestimmten Situationen demonstrativ »etwas für die Älteren zu tun« – dies war z. B. bei der »Initiative 50plus« von 2007 eindeutig der Fall, die die Entscheidung zur Heraufsetzung der Regelaltersgrenze flankieren sollte. Zum anderen bietet sich die Zielgruppe der Älteren als Legitimationsformel für Kompromisse an: Wenn sich bestimmte, für großzügig und kostspielig gehaltene Maßnahmen nicht allgemein durchsetzen lassen, dann kann man sich vielleicht darauf einigen, dass sie für Personen ab 50 oder 55 Jahren zum Tragen kommen. Diese Kompromisslogik erklärt auch die zahlreichen Befristungen solcher Regelungen sowie die häufig kurzfristige Verlängerung solcher Befristungen.

Beschränkt auf den Rechtskreis des SGB II kam das Bundesprogramm »Perspektive 50plus« einer konsistenten Strategie zur Förderung der Arbeitsmarktintegration von Älteren am nächsten. Dieses Programm ist nach zehn Jahren ersatzlos ausgelaufen. Ansonsten ist in den institutionellen Rahmenbedingungen keine konsistente Konzeption der aktiven Arbeitsförderung für Ältere zu erkennen. Dies mag damit zusammenhängen, dass »Alter« als Risikofaktor am Arbeitsmarkt ein soziales Konstrukt, aber kein durch arbeitsmarktpolitische Interventionen beeinflussbares individuelles Merkmal ist. Eine Strategie gegen Benachteiligungen aufgrund des Alters, die der Logik der »aktivierenden Arbeitsmarktpolitik« entsprechend am Individuum ansetzt, ist daher ein Widerspruch in sich. Auch das Bundesprogramm »Perspektive 50plus« brachte kaum spezifische Förderansätze für Ältere hervor, sondern ließe sich in seiner Grundlogik leicht auf andere Zielgruppen übertragen.

3.4 Zusammenfassung: Widersprüchliche Signale aus der Renten- und Arbeitsmarktpolitik

In den Jahren 1990 bis 2012 kann man in den beiden Politikfeldern, die den Altersübergang prägen, der Renten- und der Arbeitsmarktpolitik, von mehrfachen Paradigmenwechseln sprechen. In ihren Wirkungen für den Altersübergang hatten die Reformen der Renten- und der Arbeitsmarktpolitik sowohl übereinstimmende als auch gegenläufige Stoßrichtungen.

Gemeinsam war beiden Politikbereichen die Individualisierung von Risiken sowie die Betonung von Arbeitsanreizen und mithin eine zunehmende Erwerbsorientierung. Die Statussicherung wurde zugunsten einer Mindestsiche-

rung umgebaut (Brettschneider 2012). Damit ging insbesondere in der Alterssicherungspolitik eine Rücknahme staatlicher Verantwortung einher, während auf Betrieben und Tarifpartnern größere Lasten liegen, die sie aber kaum tragen können (Fröhler/Fehmel/Klammer 2013).

Zu den Differenzen gehören zunächst Unterschiede im Timing, also bei den Zeitpunkten und der Abfolge von Reformen. Die Rentenpolitik war früher und weniger widersprüchlich auf Reformen gerichtet. Für sie standen langfristige Finanzierungsfragen im Vordergrund; die Steigerung der Erwerbstätigkeit und Verlängerung der Erwerbsphasen waren eher Mittel zum Zweck. Die Arbeitsmarktpolitik war demgegenüber widersprüchlicher und konnte sich erst relativ spät (in der ersten Hälfte der 2000er-Jahre) zu einer konsistenten Politik verlängerter Erwerbsphasen durchringen, und es dauerte wiederum eine gewisse Zeit, bis sie nicht nur den Vorruhestand verschloss, sondern Maßnahmen verfolgte, mit denen längere Erwerbsphasen unterstützt werden sollten. Als Folgen dieser Widersprüche sind zunehmende Ungleichheiten im Altersübergang zu erwarten.

