

Schmähl, Winfried

Article — Digitized Version

Übergang vom Erwerbsleben in den "Ruhestand"

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schmähl, Winfried (1988) : Übergang vom Erwerbsleben in den "Ruhestand",
Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 68, Iss. 12, pp. 615-621

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136467>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Winfried Schmähl*

Übergang vom Erwerbsleben in den „Ruhestand“

Beim Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand zeichnen sich langfristig erhebliche Änderungen ab. So plant die Bundesregierung vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung eine stufenweise Anhebung der Altersgrenze. Welche Aspekte und Zusammenhänge sind bei Reformen in diesem Bereich des Alterssicherungssystems zu berücksichtigen?

Die Tatsache steht fest: Die deutsche Bevölkerung altert erheblich. Doch von „Überalterung“ zu sprechen, wie es häufig geschieht, ist m. E. verfehlt. Denn was wäre die Norm, an der das gemessen wird? Einerseits hat der Alterungsprozeß mannigfache Herausforderungen für Wirtschafts-, Sozial- und Gesellschaftspolitik zur Folge. Andererseits – und dies wird oft verkannt – sind damit aber auch Chancen für eine Neugestaltung verbunden. Exemplarisch soll dies am Beispiel der Bedingungen für den Wechsel von der Erwerbs- in die Nacherwerbsphase verdeutlicht werden. Zugleich soll die Notwendigkeit einer sowohl langfristig als auch ganzheitlich orientierten Problemanalyse und Entscheidungsvorbereitung aufgezeigt werden, einer Problemsicht, bei der miteinander in Beziehung stehende Bereiche und Fragestellungen zugleich berücksichtigt werden. Wird die Problemanalyse vor allem oder gar isoliert nur auf ein dominierendes Ziel ausgerichtet, so kann dies zu einer Überschätzung der Wirkungen geplanter Maßnahmen führen, da andere Effekte nicht (hinreichend) beachtet werden. Eine ganzheitliche Sicht ist somit eine wichtige Voraussetzung für eine illusionsfreie Einschätzung der zu erwartenden Wirkungen einzelner Maßnahmen.

* Dieser Beitrag basiert auf einem am 14. November 1988 in Stuttgart gehaltenen Plenar-Vortrag im Rahmen des Kongresses „Altern als Chance und Herausforderung“. Der Vortrag wird in der demnächst erscheinenden Kongreßdokumentation abgedruckt.

Prof. Dr. Winfried Schmähl, 46, lehrt Volkswirtschaftslehre an der Freien Universität Berlin und ist Vorsitzender des Sozialbeirates der Bundesregierung für die gesetzliche Renten- und Unfallversicherung.

Zeitpunkt und Art des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben sind von großer Bedeutung für die Arbeitnehmer sowie Unternehmungen und zugleich für viele Bereiche der Wirtschafts- und Sozialpolitik – u. a. für den Arbeitsmarkt, die Finanzlage der sozialen Sicherung und die Einkommensverteilung. Dieser Themenkomplex wird derzeit in vielen Ländern intensiv diskutiert, in verschiedenen EG-Ländern, aber auch z. B. in Japan. In den USA hat der Gesetzgeber bereits 1983 hierzu Neuregelungen beschlossen, obgleich dort der Alterungsprozeß bei weitem nicht so ausgeprägt wie bei uns verläuft. Die Regelaltersgrenze von jetzt 65 Jahren soll in den USA ab dem Jahr 2003 stufenweise auf 67 Jahre (bis zum Jahr 2027) angehoben und frühere Pensionierung soll teurer werden. Der am 14. November vom Bundesarbeitsministerium veröffentlichte Entwurf für ein Gesetz zur Rentenstrukturreform¹ enthält nun auch Vorschläge für eine Neugestaltung dieses Übergangsprozesses, die tendenziell in Richtung der in den USA getroffenen politischen Entscheidungen gehen.

Bisherige Entwicklung

Zeitpunkt und Art des Übergangs vom Erwerbsleben in die Nacherwerbsphase haben sich im Laufe der Entwicklung grundlegend geändert². War es in der überwiegend agrarisch und kleingewerblich strukturierten vorindustriellen Gesellschaft eher ein je nach familiärer und gesundheitlicher Situation individuell gestalteter Pro-

¹ Diskussions- und Referenten-Entwurf eines Rentenreformgesetzes 1992.

² Vgl. hierzu u. a. den Beitrag von M. Kohli, W. Schmähl, in: Winfried Schmähl (Hrsg.): Verkürzung oder Verlängerung der Erwerbsphase – Zur Gestaltung des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1988.

zeß, so führte die zunehmende Industrialisierung zu gesellschaftlich normierten Regelungen. Als in Deutschland 1889 das Gesetz über die Invalidität- und Alterssicherung – ausgerichtet vor allem auf Industriearbeiter – in Kraft trat, konnte ein Altersruhegeld erst ab dem 70. Lebensjahr bezogen werden, ein Alter, das nur relativ wenige erreichten.

Drei Jahre zuvor, 1886, war jedoch bereits im Reichsbeamtenengesetz festgelegt worden, daß ein Beamter, ohne dienstunfähig zu sein, schon mit dem 65. Lebensjahr in den Ruhestand treten konnte. Diese Altersgrenze wurde dann 1913 für Angestellte und schließlich 1916 auch für Arbeiter übernommen. Sie wurde auch bei der grundlegenden Rentenreform von 1957 beibehalten. Arbeitslose und Frauen – jeweils unter besonderen Bedingungen – konnten aber bereits ab dem 60. Lebensjahr ein Altersruhegeld erhalten. 1972 wurde dann – durch das Rentenreformgesetz – die Altersgrenze offiziell flexibilisiert. Unter der Voraussetzung einer längeren Versicherungszeit konnten nun auch Männer ab dem 63. Lebensjahr Altersrente beziehen.

Zwei Aspekte sind hervorzuheben:

□ Es bestehen unterschiedliche Regelungen für Männer und Frauen. Sie wurden zwar durch das Bundesverfassungsgericht 1987 als derzeit mit dem Gleichbehandlungsgebot des Grundgesetzes vereinbar bezeichnet, dürften aber auf Dauer keinen Bestand haben. Initiativen zur Angleichung hat unter anderem die EG-Kommission ergriffen. Im Entwurf des Bundesministeriums sind gleiche Altersgrenzen für Frauen und Männer vorgesehen. Es ist jedoch vorstellbar, daß Versuche unternommen werden, gerade im Hinblick auf früher erbrachte Erziehungsleistungen spezielle Regelungen für Frauen zu erhalten.

□ Wer derzeit vor Erreichen der „normalen“ Altersgrenze von 65 Jahren bereits ein Altersruhegeld bezieht, wird finanziell begünstigt im Vergleich zu denen, die erst später Rente beantragen, da die Rente nur gemäß der kürzeren Beitragszeit vermindert ist, nicht aber auch entsprechend der verlängerten Rentenlaufzeit. Das sind Anreize für ein früheres Ausscheiden, die verhaltensbeeinflussend für diejenigen sein dürften, die über den Zeitpunkt ihres Ausscheidens entscheiden können (die also gesundheitlich zur Weiterarbeit in der Lage wären, ihren Arbeitsplatz auch behalten könnten, und sich das frühere Ausscheiden einkommensmäßig leisten können). Zwischen 1970 und 1980 ist die Erwerbsquote der 63jährigen Männer von 67 % auf 27 % gesunken, hat sich also mehr als halbiert. Zwar kann man nicht den gesamten Effekt allein auf die veränder-

ten sozialrechtlichen Regelungen – insbesondere seit Einführung des flexiblen Altersruhegeldes – zurückführen, da auch andere Faktoren, vor allem die Arbeitsmarktlage, auf das Erwerbsverhalten einwirken. Zweifelloso hat aber die Änderung der sozialrechtlichen Bedingungen maßgeblich zu dieser Entwicklung beigetragen.

Verlängerter Rentenbezug

Späterer Eintritt in das Erwerbsleben aufgrund verlängerter Ausbildung, früheres Ausscheiden und gestiegene Lebenserwartung haben insgesamt dazu geführt, daß die Nacherwerbsphase – und damit die Dauer des Rentenbezugs – im Vergleich zur Erwerbsphase immer länger geworden ist. Wer heute etwa mit 60 Jahren ausscheidet (dies entspricht im Durchschnitt dem Rentenzugangsalter in der gesetzlichen Rentenversicherung), vor dem liegt noch rund ein Viertel seiner gesamten Lebensspanne.

Das Lebensarbeitsvolumen – die Summe der insgesamt in der Erwerbsphase erbrachten Arbeitszeit – ist zusätzlich dadurch geschrumpft, daß auch die wöchentliche und die Jahres-Arbeitszeit verkürzt wurden.

Für die Systeme der sozialen Sicherung hat all das erhebliche Konsequenzen. Am deutlichsten wird dies in der gesetzlichen Rentenversicherung: Bei immer früherem Ausscheiden steigt tendenziell die Zahl der Rentner, während die der Beitragspflichtigen sinkt. Aber auch das zahlenmäßige Verhältnis von Versorgungsempfängern zu aktiven Beamten erhöht sich. Die finanziellen Konsequenzen für die Beamtenversorgung werden allerdings, da diese in den gesamten Staatshaushalt integriert ist, nicht ohne weiteres sichtbar. Der bereits aus der demographischen Entwicklung resultierende Anstieg des Finanzbedarfs in den staatlichen Alterssicherungssystemen wird durch den Prozeß des früheren Ausscheidens noch verstärkt. Doch auch für die gesetzliche Krankenversicherung hat dies finanzielle Konsequenzen: Zwar sind die Rentner in der Krankenversicherung weiterhin beitragspflichtig, doch die Bemessungsgrundlage für ihre Beitragszahlung – d. h. die Rente – ist niedriger als das vorher bezogene Arbeitsentgelt. Die Folge sind geringere Beitragseinnahmen der gesetzlichen Krankenversicherung.

Das immer frühere Ausscheiden aus dem Erwerbsleben hat die Grenze, ab der jemand als „älterer“ Arbeitnehmer angesehen wird, immer weiter sinken lassen, d. h. man wird früher zu einem älteren Arbeitnehmer, mit all den Problemen, die insbesondere bei Arbeitsplatzverlust hinlänglich bekannt sind. Auch für verheiratete Frauen, die nach der Phase der Kindererziehung einen

neuen Einstieg in das Erwerbsleben suchen, kann dies hinderlich sein: Wenn sie z. B. mit 40 oder mehr Jahren die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit anstreben, gehören sie schon fast zur Gruppe der älteren Arbeitnehmer.

Die unter anderem aus arbeitsmarktpolitischen Gründen geförderte Tendenz des vorzeitigen Ausscheidens bestimmt – je länger sie Bestand hat – immer mehr die Erwartungen der Bevölkerung hinsichtlich des Regelalters für das Ausscheiden. Und je länger diese Tendenz anhält, um so schwieriger dürften Änderungen durchsetzbar sein. Erwartungen lassen sich nur allmählich korrigieren. Man muß somit Änderungen frühzeitig vorbereiten und ankündigen. Dies ist aber auch deshalb erforderlich, da Regelungen für das Ausscheiden aus dem Erwerbsleben, wenn sie auf eine Verlängerung der Erwerbsphase zielen, nicht kurzfristig wirksam werden können. Sie brauchen eine längere Vorlaufzeit, da man ältere Arbeitnehmer nicht abrupt vor veränderte Bedingungen stellen kann. Auch die Unternehmungen benötigen Zeit zur Anpassung ihrer Personalplanung, aber auch ihrer betrieblichen Alterssicherung. All dies verdeutlicht die Notwendigkeit frühzeitig zu treffender und langfristig orientierter Entscheidungen. Dies ist allerdings leichter gesagt als getan. Zum einen macht die Arbeitsmarktlage in der Bundesrepublik Zielkonflikte deutlich: Kurz- und mittelfristig besteht vielfach Interesse an einem weiteren vorzeitigen Räumen von Arbeitsplätzen. Längerfristig ist jedoch das Gegenteil erforderlich³. Soll über eine Verlängerung der Arbeitsphase für die Zukunft bereits in einer Zeit noch hoher Arbeitslosigkeit entschieden werden – was im Referentenentwurf vorgesehen ist –, bedarf dies sorgfältiger Vorbereitung, um in der Öffentlichkeit Verständnis für die auf die Zukunft gerichtete Maßnahme zu wecken. Im politischen Prozeß erfordert dies eine Zeitperspektive, die über eine oder nur wenige Wahlperioden deutlich hinausreicht.

Gründe für gesetzliche Änderungen

Die Gründe für eine Änderung der gesetzlich normierten Bedingungen für den Übergang lassen sich etwa wie folgt zusammenfassen:

In der gesetzlichen Rentenversicherung würde eine Verlängerung der Erwerbsphase einen spürbaren Bei-

trag zur Minderung des Finanzbedarfs leisten. Je nach Kombination mit anderen Maßnahmen – denn nur durch ein Maßnahmenbündel läßt sich realistischerweise die Finanzierung der Alterssicherungssysteme in Zukunft in einer sozial und ökonomisch akzeptablen Weise bewältigen – kann im Gipfelpunkt der Belastung durch Erhöhung des durchschnittlichen Rentenzugangsalters um je ein Jahr der sonst erforderliche Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung um jeweils etwa 1,5 bis 3 Beitragspunkte gesenkt werden. Auch die gesetzliche Krankenversicherung würde Mehreinnahmen erhalten⁴.

Betrachtet man das aufgrund der demographischen Entwicklung sinkende inländische Erwerbspersonenpotential, so ist aus längerfristig orientierter arbeitsmarktpolitischer Sicht eine Ausdehnung der Erwerbsphase ein wichtiges Instrument, um einem Mangel an qualifizierten und erfahrenen inländischen Arbeitskräften entgegenzuwirken.

Im Interesse der Arbeitnehmer wäre es erstrebenswert, flexible Regelungen nicht nur im Hinblick auf den Zeitpunkt des Ausscheidens zu haben, sondern auch hinsichtlich der in der Spätphase des Arbeitslebens erbrachten Arbeitsleistung durch die auf breiter Front erfolgende Einführung von Möglichkeiten eines stufenweisen, gleitenden Ausscheidens aus dem Erwerbsleben. Statt der abrupten Beendigung der (offiziellen) Erwerbstätigkeit würde eine Phase des allmählichen Hineingleitens in den neuen Lebensabschnitt geschaffen. Dies erleichtert dem Arbeitnehmer, die Arbeitsanforderungen seiner eigenen Leistungsfähigkeit und/oder den eigenen Bedürfnissen anzupassen⁵.

Wie realistisch ist jedoch eine solche Politik einer Verlängerung der Erwerbsphase in Kombination mit der Schaffung von Möglichkeiten für ein gleitendes Ausscheiden? Sind neue gesetzliche Regelungen durchsetzbar und – wenn ja – welche Wirkungen sind dadurch erzielbar? Dies hängt maßgeblich von den Reaktionen der Arbeitnehmer und Unternehmungen ab.

Die Koalitionsfraktionen im Bundestag streben offenkundig eine Anhebung der Altersgrenze in der Rentenversicherung an, stufenweise, dem amerikanischen Vorbild folgend. Wichtig ist, wann dies beginnt, welches Regelalter schließlich festgelegt wird und zu welchem Zeit-

³ Einen Überblick über verschiedene damit verbundene Aspekte vermitteln die verschiedenen Beiträge, in: W. S c h m ä h l (Hrsg.): Verkürzung oder Verlängerung der Erwerbsphase, a.a.O. Vgl. darüber hinaus die Darstellung unterschiedlicher Positionen und Interessen in Klaus J a c o b s, W i n f r i e d S c h m ä h l: Der Übergang in den Ruhestand, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 21. Jg. (1988), S. 194-205.

⁴ Vgl. hierzu die Ausführungen und weiteren Literaturhinweise in W i n f r i e d S c h m ä h l: Beiträge zur Reform der Rentenversicherung, Tübingen 1988, S. 185 ff.

⁵ Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 6 und 7 im Bericht der Kommission „Altern als Chance und Herausforderung“, Stuttgart 1988. Zur Diskussion über Gründe und Wünschbarkeit – aber auch zu Realisierungsmöglichkeiten – siehe auch Jürgen K r u s e, Werner S t e i n g a u: Verlängerung der Lebensarbeitszeit, Karlsruhe 1988; G e r t W a g n e r, Ellen K i r n e r, J ü r g e n S c h u p p: Verteilungs-, sozial- und arbeitsmarktpolitische Bedeutung eines Teilrentensystems, veröffentlicht vom Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1988.

punkt es erreicht werden soll. Die jetzt bekanntgewordenen Vorstellungen sind zumindest ein klares Signal: Die verschiedenen vorzeitigen Altersgrenzen in der gesetzlichen Rentenversicherung sollen allmählich, in Schritten von jeweils sechs Monaten pro Kalenderjahr auf das 65. Lebensjahr angehoben werden. Das heißt, die heutige Altersgrenze von 63 Jahren würde also nach vier Jahren bei 65 Jahren liegen, die von 60 Jahren erreichte nach 10-jähriger Übergangsphase gleichfalls die Grenze von 65 Jahren. Ob damit allerdings – wie jetzt vorgeschlagen – bereits 1995 begonnen werden soll, wird auch mit Blick auf die sich im nächsten Jahr abzeichnende weitere Arbeitsmarktentwicklung diskutiert werden. Gegenwärtig spricht vieles dafür, mit dem Anheben der Altersgrenzen später zu beginnen.

Abstimmungserfordernisse

Damit dies auch zu einer Anhebung des durchschnittlichen Rentenzugangsalters führt, ist eine sorgfältige Abstimmung mit den Bedingungen für die Inanspruchnahme von Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten erforderlich. Auch wenn z. B. die Altersgrenze bei Schwerbehinderung nicht über das 60. Lebensjahr hinaus angehoben werden soll, ist durch geeignete Regelungen dafür zu sorgen, daß wir nicht im Alter ein Volk von Schwerbehinderten werden, also dies dann als Ausweichmöglichkeit für vorzeitiges Ausscheiden genutzt wird.

Verfehlt wäre es, zugleich gesetzliche Regelungen für eine vorgelagerte Altersteilzeit einzuführen, denn der Entlastungseffekt auf dem Arbeitsmarkt dürfte nur sehr gering sein – noch geringer als bei dem auslaufenden Vorruhestand. Außerdem würde damit ein Signal in die falsche Richtung gegeben.

Unstrittig ist, daß ein Anheben der Altersgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung eine günstige Arbeitsmarktsituation voraussetzt, damit es tatsächlich zu einer Verlängerung der Lebensarbeitsphase kommt und keine beschäftigungspolitisch negativen Wirkungen oder nur eine Umverteilung von Arbeitslosigkeit ausgelöst werden. Wenn jedoch jetzt darüber entschieden wird – was wegen der langen Ankündigungs- und Vorlaufzeit notwendig ist –, kann über die künftige Arbeitsmarktsituation zwar nur näherungsweise etwas gesagt werden. Falsch wäre es aber auf jeden Fall, die jetzigen Bedingungen – hohe Arbeitslosigkeit, Mangel an Teilzeitarbeitsplätzen oder Interesse vieler Arbeitgeber an einer Verjüngung der Belegschaft – als Grundlage für die auf die Zukunft gerichteten Entscheidungen zu nehmen oder hieraus Aussagen über die erreichbaren Wirkungen abzuleiten. Maßgebend sind vielmehr die in der Zukunft bestehenden Bedingungen.

So ist damit zu rechnen, daß technologischer Wandel⁶ und Veränderungen in der Wirtschafts- und Beschäftigtenstruktur – mehr Dienstleistungen – zu einer Veränderung der Qualifikationsanforderungen führen: Gefragt sind höhere Qualifikationen. Geistige und planende Tätigkeit sowie Erfahrungen werden zunehmende Bedeutung erlangen, während insbesondere physisch stark beanspruchende Arbeit abnehmen wird. Erfahrungen älterer Arbeitnehmer dürften auch dann zunehmend wichtig werden, wenn sich Arbeit von isolierter Tätigkeit mehr zu einem Zusammenwirken von Arbeitskräften entwickelt und dabei soziale Aspekte an Bedeutung gewinnen, soziale Kompetenz neben das Fachwissen tritt⁷.

Die Vorstellungen über die Leistungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer und die mit ihrer Beschäftigung verbundenen Kosten scheinen oft eher durch Vorurteile und durch ein an der physischen Leistungsfähigkeit orientiertes Defizitmodell geprägt zu sein, nicht aber durch empirisch fundierte Untersuchungsergebnisse. Hieran mangelt es. In der Bundesrepublik gibt es z. B. meines Wissens immer noch keine befriedigenden empirischen Angaben über die Entwicklung der Produktivität von Arbeitnehmern im Lebensablauf.

Fortbildung und Teilzeitarbeit

In Zukunft wird die Weiterbildung zunehmend eine zentrale Bedeutung gewinnen. Je mehr Arbeitnehmer bereits in jüngeren Jahren kontinuierlich in Weiterbildung einbezogen werden – dies gilt auch für Teilzeitarbeiter, die häufig ausgeklammert bleiben –, um so eher ist auch mit der Weiterbildungsbereitschaft und der Aufnahmefähigkeit im höheren Lebensalter zu rechnen. Wenn die Erwerbsphase ausgedehnt wird, dann lohnt es sich für die Arbeitgeber auch unter Kostengesichtspunkten, ältere Arbeitnehmer in Weiterbildungsmaßnahmen einzubeziehen, da deren erhöhtes „Humankapital“ länger genutzt werden kann. Auch Arbeitnehmer haben dann länger etwas von ihren Weiterbildungsbemühungen. Bei verringerter Wochenarbeitszeit, insbesondere auch bei zunehmender Teilzeittätigkeit, wird sich aber verstärkt die Frage stellen, ob Weiterbildung ausschließlich oder weit überwiegend nur während der Arbeitszeit erfolgen kann.

Wenn sich ein Mangel an qualifizierten inländischen Arbeitskräften abzeichnet, der auch nicht ohne weiteres

⁶ Vgl. hierzu u. a. G. Spurr, D. Specht: Flexibilisierung der Produktionstechnik und Auswirkungen auf Arbeitsinhalte, in: Zeitschrift für Arbeitswissenschaft, 1987, S. 207-211.

⁷ Vgl. auch den Beitrag von W. H. Staehle, in: Winfried Schmähl (Hrsg.): Redefining the Process of Retirement in an International Perspective, Heidelberg, Berlin, 1989, im Druck.

durch Ausländer gedeckt werden kann, so wird nicht nur das Interesse an einer längeren Arbeitsphase steigen, sondern es wird auch mehr Phantasie entwickelt werden bei der Schaffung von Teilzeitarbeitsplätzen, auch für ältere Arbeitnehmer. Dies ist bereits jetzt in den USA zu beobachten⁸. Arbeitszeitberater betonen immer wieder, daß weitaus mehr Arbeitsplätze teilbar sind als üblicherweise unterstellt⁹. Dies erfordert allerdings höheren organisatorischen Aufwand und ist in Klein- und Mittelbetrieben schwerer als in Großbetrieben realisierbar.

Die im Vergleich zu anderen Ländern und Regelungen hohe Inanspruchnahme des seit 1976 in Schweden praktizierten Teilrentenmodells beruht maßgeblich auf dem hohen Angebot an Teilzeitarbeitsplätzen, auch für Männer. In Schweden ist über die Hälfte aller 60- bis 65jährigen Erwerbstätigen teilzeitbeschäftigt¹⁰.

Die Einführung eines gesetzlichen Teilrenten-Konzepts, dessen Nutzung Teilzeitarbeitsplätze für ältere Arbeitnehmer voraussetzt, könnte die gesellschaftliche Anerkennung von Teilzeitarbeit auch bei Männern generell positiv beeinflussen. Die Schaffung von mehr Teilzeit-Arbeitsplätzen kann in früheren Lebensphasen die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbstätigkeit – insbesondere in der Phase des Aufziehens von Kindern – erleichtern und in der Spätphase des Erwerbslebens beispielsweise die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und familiärer Pflēgetätigkeit, ist doch Familienpflege nicht selten für Frauen ein Grund für die vorzeitige Beendigung ihrer Erwerbstätigkeit. Dies könnte dann noch erleichtert werden, wenn bei Ausübung solcher gesellschaftlich als wichtig erachteter Tätigkeiten steuerfinanzierte Ansprüche für die eigene Alterssicherung erworben werden können.

Probleme und Potentiale

In der Zunahme von Teilzeittätigkeit in einer immer längeren Phase des Erwerbslebens – wie auch in der Unterbrechung der Erwerbstätigkeit – liegen allerdings auch Gefahren: Sofern diese Zeiten nicht gesellschaftlich durch Rentenansprüche (wie bei Kindererziehung oder Pflege) honoriert werden und keine ausreichende familiäre Sicherung besteht, kann dies zur Konsequenz

haben, daß das in der Erwerbsphase erzielte Einkommen zwar zur Finanzierung des aktuellen Lebensunterhalts ausreicht, nicht aber zur Ansammlung ausreichender Ansprüche für das Alter. Die Gefahr zunehmender Sozialhilfebedürftigkeit bei immer weiterer Reduzierung der Arbeitstätigkeit darf nicht verkannt werden.

Im Zusammenhang mit der Einführung von Teilrenten-Modellen und der Reduzierung der Erwerbsarbeit sollte auch daran gedacht werden, daß sich hieraus Potentiale für andere Tätigkeiten – z. B. im Ausbildungsbereich, aber auch im sozialen Dienstleistungsbereich, außerhalb der Familie – ergeben, was angesichts des steigenden Anteils sehr alter Menschen und der steigenden Nachfrage nach Betreuungstätigkeiten sowohl im Hinblick auf die Versorgungslage der Hilfsbedürftigen als auch im Hinblick auf die Finanzierung sozialer Leistungen wünschenswert ist. Allerdings sollten hieran nicht zu große Hoffnungen hinsichtlich des finanziellen Entlastungspotentials geknüpft werden.

Insgesamt wäre eine Strategie, die eine Verlängerung der Erwerbsphase mit Möglichkeiten eines gleitenden Ausscheidens verbinden will, einzubetten in eine umfassende Arbeitszeitpolitik. So wäre denkbar, daß das Arbeitszeitvolumen über den Lebenszyklus anders verteilt wird, wobei die Arbeitszeit einerseits in bestimmten Lebensphasen verkürzt wird – sei es gegen Ende oder zwischenzeitlich, u. a. in der Phase des Aufziehens von Kindern –, während sie andererseits durch eine Verlängerung der Erwerbsphase zeitlich gestreckt wird.

Um Voraussetzungen für eine Verlängerung der Erwerbsphase zu schaffen, müssen im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung die Anreize für das vorzeitige Ausscheiden beseitigt werden. Es müssen nach versicherungsmathematischen Überlegungen kalkulierte Korrekturen der Rentenhöhe erfolgen, wenn jemand vor oder nach der Regelaltersgrenze ausscheidet. Dies erfordert die Festlegung einer Regelaltersgrenze. Würde man das 63. Lebensjahr wählen – zu dem viele Männer heute ausscheiden –, so würde man die gegenwärtigen Bedingungen in hohem Maße festschreiben und eine Verlängerung der Erwerbsphase durch diese Neuregelung kaum erreichen. Insofern ist es angezeigt, das 65. Lebensjahr – wie vorgeschlagen – als Regelaltersgrenze zu wählen, gleichzeitig aber Möglichkeiten für ein vorzeitiges Ausscheiden zuzulassen. Das hat allerdings zur Konsequenz, daß vorzeitiges Ausscheiden für den teurer wird, der diese Möglichkeit nutzt.

Inwieweit dies tatsächlich zu einem längeren Verweilen im Arbeitsprozeß führt, wird von vielen Bedingungen

⁸ Siehe F. Peter Libassi: Integrating the Elder into the Labor Force: Consequences and Experience for Insurance, in: The Geneva Papers on Risk and Insurance, Bd. 13 (1988), S. 350-360.

⁹ So auch A. Hoff, in: W. Schmähl (Hrsg.): Verkürzung oder Verlängerung der Erwerbsphase, a. a. O.

¹⁰ Vgl. Klaus Jacobs: Teilrentenmodelle: Erfahrungen im In- und Ausland, in: WZB (Hrsg.): Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, Nr. 32 (1988), S. 1 ff. Vgl. auch Frank Laczko: Teilruhestand: Eine Alternative zur Frührente?, in: Internationale Revue für soziale Sicherheit, 41. Jg. (1988), S. 172-194. Beide Artikel basieren z. T. auf Arbeiten, die in Kürze veröffentlicht werden in: W. Schmähl (Hrsg.): Redefining . . . , a. a. O.

abhängen, so u. a. dem Gesundheitszustand, der familiären Situation, dem Einkommen, der Art der Tätigkeiten, aber auch davon, welche Bedeutung Erwerbsarbeit für die Lebensgestaltung besitzt. Der Rahmen, innerhalb dessen man vorzeitig ausscheiden kann, muß allerdings recht eng gefaßt werden, damit bei vorzeitigem Ausscheiden nicht die Gefahr entsteht, daß die dann erreichbare Rente zur Finanzierung des Lebensunterhalts nicht mehr ausreicht und unter Umständen die Sozialhilfe in Anspruch genommen werden muß.

Teilrente

Da sozialrechtliche Regelungen in der Vergangenheit zu einem immer früheren Ausscheiden beitragen, kann man erwarten, daß auch entgegengerichtete Effekte durch gesetzgeberische Maßnahmen erreichbar sind. Eine positive Arbeitsmarktsituation ist dafür eine der entscheidenden Voraussetzungen. Allerdings darf man nicht die Steigerung z. B. einer Altersgrenze vom 63. auf das 65. Lebensjahr gleichsetzen mit einer Steigerung des durchschnittlichen Rentenzugangsalters um zwei Jahre. Dies hängt ja gerade von den Verhaltensreaktionen ab.

Wenn zusätzlich eine Teilrente eingeführt wird, die neben der Teilzeitarbeit gezahlt wird, dann ist erforderlich, daß diese Teilrente frühestens dann bezogen werden kann, wenn auch ein vollständiges vorzeitiges Ausscheiden möglich ist. Die Teilrentenphase darf also dem Bezug der Altersrente nicht vorgeschaltet werden. Sie sollte aber über die Regelaltersgrenze hinausreichen.

Teilrenten und adäquate Teilzeitarbeitsplätze für ältere Arbeitnehmer können auch zu einer Verminderung der Zahl von Erwerbsunfähigkeitsrenten beitragen. Erwerbsunfähigkeitsrenten sind ja zum erheblichen Teil dadurch bedingt, daß bei gesundheitlichen Einschränkungen keine geeigneten Teilzeitarbeitsmöglichkeiten bestehen.

Für die Inanspruchnahme des Angebots einer Teilrente sind die einkommensmäßigen Auswirkungen für die Arbeitnehmer von zentraler Bedeutung. Der geringe Erfolg mancher Teilrenten-Modelle sowohl tarifvertraglicher Art im Inland als auch gesetzlicher Art im Ausland ist unter anderem darauf zurückzuführen, daß die Alternativen, die sich den Arbeitnehmern für ein vollständiges Ausscheiden boten, finanziell weitaus attraktiver waren. Es ist darauf zu achten, daß diesem Modell also nicht durch andere Regelungen Konkurrenz gemacht wird. Zugleich ist sorgfältig zu prüfen, welche Konsequenzen sich für die Einkommenslage der Arbeitnehmer aus dem Zusammenwirken der sozialrechtlichen

Regelungen mit der Besteuerung von Renten und Arbeitsentgelten sowie dem Bezug sonstiger Transferzahlungen, z. B. von Wohngeld, ergeben. Erst der Gesamteffekt ist für den einzelnen entscheidend, insbesondere wenn er auf seinem alten Arbeitsplatz weiterarbeiten kann.

Lange Arbeitszeiten und Erwerbsarbeit im Alter können aber auch das Ergebnis unzureichenden Einkommens, vor allem unzureichender sozialer Sicherung sein. Dies ist zum Teil der Fall für die „zweiten Karrieren“ in den USA oder in Japan, die sich nach dem Ausscheiden aus der bisherigen Tätigkeit und bei Bezug einer Altersrente anschließen¹¹. Diese Form des stufenweisen Ausscheidens, die auch in vielen Ostblockländern bei dem dort niedrigen Absicherungsniveau im Alter zu verzeichnen ist, sollte für die Bundesrepublik jedoch kein Maßstab sein. Auch aus diesem Grunde ist es ratsam, an einem ausreichend ausgebauten einkommensbezogenen staatlichen Alterssicherungssystem festzuhalten und keinen Übergang zu einer staatlichen Mindestalterssicherung auf Sozialhilfeniveau anzustreben, sei sie beitrags- oder steuerfinanziert.

Teilzeitarbeit nach Erreichen der Regelaltersgrenze bei bereits vollem Rentenbezug (also nicht kombiniert mit einer Teilrente) entlastet zwar nicht die Rentenversicherung, bietet aber denjenigen eine Chance, die gesundheitlich dazu in der Lage sind und sich freiwillig dafür entscheiden können – also nicht wegen Einkommensmangels dazu gezwungen sind.

Von besonderer Bedeutung für die Alterssicherung generell, aber auch speziell für das Ausscheiden aus dem Erwerbsleben ist die Ausgestaltung der betrieblichen Alterssicherung. In den USA trägt sie maßgeblich zu vorzeitigem Ausscheiden bei¹². Ihre Ausweitung auf weitere Gruppen von Arbeitnehmern in der Privatwirtschaft, auch auf Teilzeitarbeitskräfte, wäre wünschenswert. Im Hinblick auf die Realisierung eines gleitenden Ausscheidens müßte aber durch geeignete Regelungen beispielsweise auch sichergestellt werden, daß Gesamtversorgungsmodelle, die ja für die Arbeitnehmer besonders attraktiv sind, weil sie einen bestimmten Prozentsatz des letzten Arbeitsentgelts absichern – die Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes ist dafür das quantitativ wichtigste Beispiel –, keinen Hinderungsgrund für ein Überwechseln auf einen Teilzeitarbeitsplatz am Ende der Erwerbsphase darstellen.

¹¹ Vgl. zu einer differenzierten Analyse für die USA die Beiträge von C. Reimers, M. Honig sowie von R. v. Burkhauser, J. F. Quinn, in: *Redefining the Process of Retirement*, a.a.O.

¹² Siehe nochmals R. v. Burkhauser, J. F. Quinn, a.a.O.

¹³ Vgl. ausführlich dazu Transfer-Enquete-Kommission: *Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1981, S. 123 ff.

Weitere Folgerungen

Für die Bewältigung der Zukunftsaufgaben gerade im Bereich der Alterssicherung besitzen die Entscheidungen des Gesetzgebers zentrale Bedeutung. Erforderlich ist, daß langfristig orientierte politische Entscheidungen getroffen werden. Dies setzt eine klare Konzeption zur Weiterentwicklung der sozialen Sicherung voraus. Politische Entscheidungen sollen Arbeitnehmern und Unternehmungen die Rahmenbedingungen verdeutlichen, innerhalb derer sie ihre eigenen Entscheidungen treffen können. Eine Strategie der Verknüpfung von Verlängerung der Erwerbsphase und Möglichkeiten eines gleitenden Ausscheidens dürften Chancen für Arbeitnehmer und Unternehmungen eröffnen, aber auch für die ökonomisch und gesellschaftlich akzeptable Bewältigung der Finanzierungsprobleme der Sozialversicherung. Die Umsetzung einer solchen Strategie kann allerdings nicht auf die gesetzliche Rentenversicherung beschränkt bleiben, sondern erfordert – wie auch bei anderen Maßnahmen –, daß auch in den übrigen öffentlich finanzierten Alterssicherungssystemen – so insbesondere der Beamtenversorgung – in geeigneter Weise gehandelt wird. Neben dem Gesetzgeber sind aber auch die Tarifpartner gefordert, um Rahmenbedingungen für eine entsprechend flexible Arbeitszeitgestaltung zu schaffen.

Grundlage einer umfassenden Strategie, die sich nicht auf die gesetzliche Rentenversicherung beschränkt, ist dabei zum einen das Offenlegen der für relevant erachteten wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele. Sie bilden die Basis für die Maßnahmenentscheidungen in den einzelnen institutionell abgegrenzten Bereichen – und zwar in einer möglichst operationalisierten, sich nicht in Leerformeln erschöpfenden Weise. Zum anderen bedarf es einer die verschiedenen Effekte

aufzeigenden umfassenden statistischen Grundlage für die Lageanalyse. So fehlt immer noch eine personell orientierte Verteilungsberichterstattung in der Bundesrepublik, aus der hervorgeht, wer Zahler und wer Empfänger im Rahmen des staatlichen Umverteilungsprozesses ist¹³. Auch weiß man immer noch zu wenig über das Zusammentreffen von eigenen Renten bzw. Pensionen mit Hinterbliebenenrenten und sonstigen Einkünften, was angesichts der geltenden Regelung über Einkommensanrechnung im Hinterbliebenenrecht für die Ermittlung der Ausgabenentwicklung, aber auch von Verteilungswirkungen wichtig wäre¹⁴. Gleichermäßen fehlt es an einer regelmäßigen Zusammenschau der Wirkungen der verschiedenen Alterssicherungssysteme, aus der hervorgeht, wie die unterschiedlichen Regelungen in den einzelnen Alterssicherungssystemen tatsächlich die Lebenshaltungssituation der verschiedenen Gruppen der Bevölkerung beeinflussen. Schließlich sind in einer solch integrierenden Sicht auch die vielschichtigen weiteren Effekte sozialer Sicherung zu erfassen.

Soziale Sicherung ist mehr als ein Kostenfaktor, mehr als eine „Belastung“, über die soviel gesprochen wird. Soziale Sicherung bewirkt vielfältige positive Effekte, nicht nur in dem Sinne, daß die Arbeitskraft erhalten oder wiederhergestellt wird – durch Gesundheitsmaßnahmen, durch Rehabilitation –, sondern auch durch die Förderung des sozialen Friedens. Eine solche ganzheitliche Sicht ist Voraussetzung dafür, daß sich langfristig Notwendiges gegenüber kurzfristiger Opportunität im politischen Prozeß besser durchsetzen kann.

¹⁴ Siehe Uwe R e h f e l d : Aus der Verbandsstatistik: Die Auswirkungen der Neuregelung der HEZG für Witwen und Witwer des Rentenbestandes vom 1. Januar 1988, in: Deutsche Rentenversicherung, 1988, S. 653-661.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Hans-Hermann Höhmann
Gertraud Seidenstecher
(Hrsg.)

Großoktav,
648 Seiten, 1988,
brosch. DM 79,-
ISBN 3-87895-349-6

DIE WIRTSCHAFT OSTEUROPA UND DER VR CHINA 1980-1990

Bilanz und Perspektiven

VERLAG WELTARCHIV GMBH-HAMBURG