

Schmähl, Winfried

**Article — Published Version**

## Kriterien zur Beurteilung der weiteren Altersgrenzenanhebung in der GRV

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Schmähl, Winfried (2007) : Kriterien zur Beurteilung der weiteren Altersgrenzenanhebung in der GRV, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 87, Iss. 9, pp. 592-599,  
<https://doi.org/10.1007/s10273-007-0700-7>

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/42857>

**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\*

## Kriterien zur Beurteilung der weiteren Altersgrenzenanhebung in der GRV

*Im April 2007 ist die „Rente mit 67“ verabschiedet worden. Wurden mit der eingeführten Prüfklausel Möglichkeiten geschaffen, die beschlossene Altersregelung zu modifizieren? Welche Folgen haben die Rentenreformen für die soziale Situation der Rentner?*

Das im April 2007 verabschiedete „RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz“<sup>1</sup>, das in vielen Einzelpunkten wie auch im Grundsatz nach wie vor umstritten ist, sieht ab dem Jahre 2012 für die sogenannte „Regelaltersgrenze“ in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) eine stufenweise Anhebung von 65 auf 67 Jahre vor. Dies bedeutet, dass eine Altersrente ohne Abschläge von der (vollen) Rentenhöhe erst zu einem immer späteren Zeitpunkt erreicht werden kann. Dieses allmähliche Hinausschieben des abschlagsfreien Rentenalters<sup>2</sup> wird für alle seit 1947 Geborenen relevant, sofern sie nicht von einer Sonderregelung erfasst werden.<sup>3</sup>

Begründet wird diese Maßnahme insbesondere damit, dass es bei einer (im Durchschnitt) steigenden Lebenserwartung, aber unverändertem Rentenbeginn, zu einer Verschiebung in der Aufteilung des Lebenslaufs hin zu einer immer größeren Bedeutung der Nacherwerbsphase kommt, dies tendenziell eine Leistungsverbesserung in der GRV darstellt, aber dort zugleich einen steigenden Finanzbedarf zur Folge hat.

Durch das Rentenreformgesetz von 1972 wurde – neben den bereits bestehenden Möglichkeiten des vorzeitigen (aber abschlagsfreien) Rentenbezugs ab dem 60. Lebensjahr für Frauen sowie nach Arbeitslosigkeit – auch für langjährig Versicherte die Möglichkeit eines (gleichfalls abschlagsfreien) vorzeitigen Rentenbezugs (ab dem 63. Lebensjahr) eingeführt. Dies war – angesichts der bereits für Frauen bestehenden Sonderregelung – faktisch vor allem für Männer relevant und trug mit zu einer spürbaren Senkung des durchschnittlichen Rentenalters bei.<sup>4</sup> Bald danach setzten jedoch – insbesondere mit Blick auf die erwartete demographische Entwicklung – allmählich Veränderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen

ein, um den bislang von Politikern und Sozialpartnern einvernehmlich geförderten Trend zur Frühverrentung<sup>5</sup> zu beenden und möglichst auch einen Anstieg des durchschnittlichen Rentenzugangsalters und damit eine Verlängerung der Erwerbsphase zu erreichen.<sup>6</sup> Durch das (1989 beschlossene) „Rentenreformgesetz 1992“ wurden dann in der GRV die Weichen neu gestellt: Ab 2001 sollte stufenweise das abschlagsfreie Rentenalter bis auf 65 steigen. Eine vorzeitige Inanspruchnahme der Altersrente sollte zu einem Abschlag von der vollen Rente von 0,3% pro Monat (bzw. 3,6% pro Jahr) führen – eine Regelung, die bis heute Bestand hat. Zugleich wurde ab 1992 die Möglichkeit eines Teilrentenbezugs in der GRV eröffnet, mit dem ein stufenweises Ausscheiden aus dem Erwerbsleben erleichtert werden sollte. In die gleiche Richtung sollte auch das Altersteilzeitgesetz wirken, das zum 1.1.1989 das bestehende Vorruhestandsgesetz ablöste.<sup>7</sup> Beide Maßnahmen führten allerdings nicht zu dem erhofften „gleitenden“ Ausscheiden aus dem Erwerbsleben.<sup>8</sup>

Der Beginn des Prozesses der „Anhebung“ der vorzeitigen Altersgrenzen wurde – vor allem um die GRV finanziell zu entlasten – wenige Jahre später vorgezogen: Dieser begann für Altersrenten nach Arbeitslosigkeit

\* Der Beitrag basiert teilweise auf Ausführungen des Verfassers anlässlich eines Workshop des Sozialverbandes Volkssolidarität am 3. Juli 2007 in Berlin.

<sup>1</sup> Gesetz zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz) vom 20.4.2007, veröffentlicht in Bundesgesetzblatt I Nr. 16 vom 30.4.2007, S. 554. Zum Werdegang des Gesetzes siehe Axel Reimann: Anmerkungen zum RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz, in: Deutsche Rentenversicherung, 2007, S. 181-196, hier insbesondere S. 183 f.

<sup>2</sup> Dieses steigt zunächst um jeweils einen Monat von Jahrgang zu Jahrgang. 1947 Geborene können also „abschlagsfrei“ mit Vollendung des 65. Lebensjahres plus einem Monat „in Rente gehen“, bei 1948 Geborenen sind es dann zwei Monate, bis für die 1958 Geborenen die „Regelaltersgrenze“ 66 Jahre beträgt. Danach steigt die Regelaltersgrenze um jeweils zwei Monate pro Jahr(-gang) und erreicht dann für die 1964 Geborenen das 67. Lebensjahr, das für alle folgenden Jahrgänge maßgebend bleibt. Ein knappgefasster Überblick über die Regelungen findet sich z.B. in Rolf-Michael Fuchs: Rente mit 67 – Anhebung der Altersgrenzen durch das RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz, in: RVaktuell, Jg. 54 (2007), S. 132-137.

*Prof. Dr. Winfried Schmähl, 65, war viele Jahre Vorsitzender des Sozialbeirates der Bundesregierung und Direktor der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung des Zentrums für Sozialpolitik an der Universität Bremen.*

keit und Altersteilszeit bereits ab dem 1.1.1997,<sup>9</sup> für die Altersrente für Frauen sowie für langjährig Versicherte erst ab dem Jahr 2000.<sup>10</sup> Zugleich sollte dieser Prozess beschleunigt werden.<sup>11</sup> Durch das „Rentenreformgesetz 1999“ wurde dann zum einen beschlossen, auch die Altersrente für Schwerbehinderte (die jetzt als „schwerbehinderte Menschen“ bezeichnet werden) anzuheben (von 60 auf 63), aber das frühestmögliche Rentenalter für langjährig Versicherte auf das 62. Lebensjahr zu senken. Das RV-Nachhaltigkeitsgesetz von 2004 sah schließlich vor, dass mit Wirkung ab 2006 bis 2008 die Altersgrenze für Renten nach Arbeitslosigkeit und Altersteilszeit in Monatsschritten – also weitaus schneller als bislang vorgesehen – von 60 auf 63 steigen soll, so dass die im Dezember 1948 oder später Geborenen diese Altersrente frühestens ab dem vollendeten 63. Lebensjahr beziehen können. Während die Altersgrenzen für den Bezug einer vorzeitigen Altersrente angehoben wurden, blieb die „Regelaltersgrenze“ von 65 Jahren unverändert.

Durch das 2007 beschlossene „RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz“ wird nun auch die „Regelaltersgrenze“

schrittweise erhöht (von 65 auf 67 Jahre). Zugleich werden die Möglichkeiten des vorzeitigen Rentenbezugs eingeschränkt: Wenn der Einführungsprozess abgeschlossen ist, soll ab 2029 das frühestmögliche Rentenalter bei 63 Jahren liegen (als Ausnahme für schwerbehinderte Versicherte bei 62 Jahren). Der Flexibilisierungszeitraum nach unten ist damit im Regelfall eingeschränkt auf maximal vier Jahre (also nicht mehr wie bisher fünf Jahre). Damit verlagert sich auch der Zeitraum, in dem Altersrenten mit Abschlägen in Anspruch genommen werden können, gleichfalls in ein höheres Lebensalter.

Ein Hinausschieben des Rentenbeginns über die Regelaltersgrenze von 67 Jahren hinaus – und damit ein Rentenbezug mit Zuschlägen – bleibt zwar weiterhin möglich, wird aber bereits bisher kaum genutzt.<sup>12</sup>

Wer vor Erreichen des frühestmöglichen Rentenalters aus dem Erwerbsleben ausscheiden muss, kann gegebenenfalls eine Erwerbsminderungsrente<sup>13</sup> oder Arbeitslosengeld I bzw. danach unter Umständen Arbeitslosengeld II beziehen. Damit lautet eine der zentralen Fragen bei der Beurteilung der Wirkungen der Neuregelungen, ob die Möglichkeit besteht, so lange im Erwerbsleben zu verbleiben, bis die Altersrente entweder ohne oder mit Abschlägen beantragt werden kann. Von zentraler Bedeutung wird also die Arbeitsmarktlage sein, deren Beurteilung durch den Gesetzgeber im Zusammenhang mit den veränderten rechtlichen Regelungen im Sinne einer Prüfklausel explizit vorgesehen ist.

### Die Prüfklausel

Die von vielen Seiten mit Blick auf die Beschäftigungsmöglichkeiten für ältere Arbeitnehmer am Altersgrenzenanpassungsgesetz geübte Kritik führte

<sup>3</sup> Dies bezieht sich insbesondere auf eine neu eingeführte Altersrentenart für „besonders langjährig Versicherte“, die ab 2012 weiterhin mit 65 Jahren abschlagsfrei die Altersrente beziehen können, sofern sie 45 Pflichtbeitragsjahre aufweisen. Dabei werden bei den hier relevanten Beitragsjahren Zeiten der Pflege sowie der Kindererziehung bis zum zehnten Lebensjahr des Kindes mitgezählt, während Zeiten der Arbeitslosigkeit sowie der (Hoch-)Schulausbildung nicht dazu zählen. Gegen diese Sonderregelung wurden im Vorfeld der parlamentarischen Entscheidung vielfältige sozial- und verteilungspolitische wie auch verfassungsrechtliche Bedenken vorgetragen, die jedoch zu keiner Revision der von der Parlamentsmehrheit im Bundestag vorgesehenen Regelung führten. Siehe hierzu Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung, Informationsdienst 316: GVG-Diskussionspapier zur geplanten Anhebung der Altersgrenzen, Köln 2006, S. 12-14; Kalamkas Kal dyba j e w a, Edgar Kruse: Eine vorgezogene, abschlagsfreie Altersrente für besonders langjährig Versicherte mit 45 „Versicherungsjahren“? – Statistische Fakten, Hintergründe und Bewertungen zu diesem Vorschlag –, in: RVaktuell, 53. Jg. (2006), S. 434-448; Axel Reimann, a.a.O., S. 189-191.

<sup>4</sup> Siehe unter anderem Winfried Schmähel, Klaus Jacobs: Der Übergang in den Ruhestand. Entwicklungen, öffentliche Diskussion und Möglichkeiten seiner Umsetzung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 21. Jg. (1988), Heft 2, S. 194-205.

<sup>5</sup> Kritisch zu der seinerzeit propagierten Frühverrentung als Mittel der Beschäftigungspolitik Winfried Schmähel: Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch Verkürzung der Lebensarbeitszeit?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 63. Jg. (1983), H. 7, S. 337-341; sowie Winfried Schmähel, Hartmut Conrad: Der Kosten- und Beschäftigungseffekt von Vorruhestandsregelungen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 64. Jg. (1984), H. 3, S. 126-131.

<sup>6</sup> Siehe hierzu unter anderem die Beiträge in Winfried Schmähel (Hrsg.): Verkürzung oder Verlängerung der Erwerbsphase?, Tübingen 1988, die auf einer 1987 in Zusammenarbeit mit der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte durchgeführten Tagung beruhen und zugleich die unterschiedlichen – kurzfristigen und langfristigen – Zielvorstellungen für die Gestaltung von Altersgrenzen und deren Rahmenbedingungen deutlich machen. Siehe auch Winfried Schmähel: Rentenzugangsalter und Finanzlage der Rentenversicherung – Zu den quantitativen Auswirkungen einer Erhöhung des durchschnittlichen Rentenzugangsalters auf den Finanzbedarf der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung, 1987, S. 2-9.

<sup>7</sup> Ausführlicher hierzu Winfried Schmähel: Changing the Retirement Age in Germany, in: The Geneva Papers on Risk and Insurance, Nr. 62, S. 81-104, sowie ders.: Zur künftigen Entwicklung des Rentenalters in Deutschland, in: Wolfgang Förster, Norbert Röbber (Hrsg.): Betriebliche Altersversorgung in der Diskussion zwischen Praxis und Wissenschaft, Köln 1992, S. 1-18.

<sup>8</sup> Siehe hierzu Winfried Schmähel, Rainer George, Christiane Oswald: Gradual retirement in Germany, in: Lei Delsen, Geneviève Reday-Mulvey (Hrsg.): Gradual retirement in the OECD-countries, Dartmouth 1995, S. 69-93.

<sup>9</sup> Beschlossen durch das Gesetz zur Förderung des gleitenden Übergangs in den Ruhestand vom 23.7.1996, Bundesgesetzblatt I, S. 1078.

<sup>10</sup> Geregelt durch das Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz (WFG) vom 25.9.1996, Bundesgesetzblatt I, S. 1461.

<sup>11</sup> Auf jeweils spezifische „Vertrauensschutzregelungen“ und damit Übergangsbestimmungen wird hier nicht hingewiesen.

<sup>12</sup> Das heißt ein Rentenaufschub über das 65. Lebensjahr hinaus, verbunden mit Zuschlägen.

<sup>13</sup> Auf die dafür bestehenden bzw. sich ändernden Regelungen wird hier nicht eingegangen.

dazu, dass eine schon existierende gesetzliche „Überprüfungsklausel“ modifiziert wurde und nun eine stärkere öffentliche Beachtung erfährt.<sup>14</sup> Hierauf wird im Folgenden zunächst eingegangen, da an diese Klausel von verschiedenen Seiten Hoffnungen auf eine Modifizierung der jetzt getroffenen gesetzlichen Regelungen geknüpft werden. Weiterhin wird die Frage aufgegriffen, ob der Prozess der Anhebung der Altersgrenzen im Prinzip noch reversibel ist – was manchmal im Zusammenhang mit dieser Prüfungsklausel erhofft oder angestrebt wird –, und zugleich mit einigen Überlegungen zur Konkretisierung dieser Klausel verbunden. Vor allem aber wird versucht darzulegen, dass die Beurteilung der Altersgrenzenanhebung im Zusammenhang zu sehen ist mit der insgesamt für die GRV eingeschlagenen Entwicklungsstrategie, und es wird eine Alternative dazu aufgezeigt, in die eine Anhebung von Altersgrenzen „sozialverträglich“ eingebettet werden könnte.

Bereits durch das Rentenreformgesetz 1992 war ab 1997 im Rentenversicherungsbericht darzustellen, „wie sich die Anhebung der Altersgrenzen voraussichtlich auf die Arbeitsmarktlage, die Finanzlage der Rentenversicherung und andere öffentliche Haushalte auswirkt“<sup>15</sup>. Dies stellte allerdings keine Überprüfungsklausel dar, sondern war nur ein Berichtsauftrag dem Parlament gegenüber. Nach der bisherigen – durch das RV-Nachhaltigkeitsgesetz von 2004 eingeführten – Gesetzeslage<sup>16</sup> sollte die Bundesregierung ab 2008 alle vier Jahre einen Bericht zur Entwicklung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer vorlegen, in dem auch eine Einschätzung der Notwendigkeit einer Erhöhung der (ja zu diesem Zeitpunkt unverändert gelassenen) „Regelaltersgrenze“ und gegebenenfalls der Folgen im Hinblick auf die im Gesetz postulierten Zielwerte für „Rentenniveau“ und „Beitragssatz“ abgegeben werden sollte. Die dort enthaltene Regelung wird im Altersgrenzenanpassungsgesetz von 2007 zum Teil beibehalten, teilweise aber auch modifiziert.

So soll nun der Bericht erstmals 2010 vorgelegt werden, damit zwei Jahre später als bisher vorgesehen und folglich voraussichtlich erst nach der nächsten Bundestagswahl sowie zwei Jahre vor Inkrafttreten der Neuregelung zu den Altersgrenzen.<sup>17</sup> In jeweils vierjährigem Abstand soll von der Bundesregierung über „die

Entwicklung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer“ berichtet werden.

Zugleich soll die Regierung eine Einschätzung darüber abgeben, ob die im Gesetz vorgesehene Anhebung der Regelaltersrente „weiterhin“ vertretbar erscheint und folglich die gesetzlichen Regelungen nicht zu ändern sind, wobei „weiterhin“ zumindest aus heutiger Sicht gerade höchst umstritten ist.

Bei dieser Einschätzung durch die Regierung soll die Entwicklung

- der Arbeitsmarktlage sowie
- der wirtschaftlichen und sozialen Situation älterer Arbeitnehmer

berücksichtigt werden.

Welche Folgerungen in welchen Politikfeldern daraus gegebenenfalls zu ziehen wären – ob in der Alterssicherung, in der gesetzlichen Rentenversicherung, in der Beschäftigungspolitik usw. –, bleibt allerdings völlig offen.

Die Formulierung dieses nicht gerade neuen Prüfungsauftrags – der zuvor der Frage galt, ob eine noch nicht vom Gesetzgeber beschlossene Anhebung der Regelaltersgrenze erforderlich und vertretbar sei – ist im Altersgrenzenanpassungsgesetz eher noch vager geworden, da im Unterschied zur 2004 gewählten Formulierung unter anderem auf ein „Sicherungsziel“ nicht mehr Bezug genommen wird.<sup>18</sup>

Die Kriterien für die jetzt formulierte Berichtspflicht wie auch für die Einschätzung durch die Bundesregierung sind so allgemein und unverbindlich, dass aus dieser Überprüfungsklausel schwerlich – wie in der Presse zu lesen – eine „Ausstiegsklausel“<sup>19</sup> werden könnte. Die Richtung der Entwicklung ist aus meiner Sicht vorgegeben: Es geht faktisch wohl nur noch um die Bedingungen, unter denen im Zuge gestiegener und hoffentlich weiter steigender Lebenser-

<sup>14</sup> § 154 Abs. 4 SGB VI i. d. Fassung des RV-Altersgrenzenanpassungsgesetzes von 2007.

<sup>15</sup> § 154 Abs. 2 SGB VI.

<sup>16</sup> S. § 154 Abs. 4 SGB VI.

<sup>17</sup> Eine Vorlage bereits 2008 läge dagegen vor dem aus derzeitiger Sicht voraussichtlichen nächsten Wahltermin.

<sup>18</sup> So hieß es in § 154 Abs. 4 SGB VI i. d. F. des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes von 2004: Die Bundesregierung solle eine Einschätzung darüber abgeben, „ob zur langfristigen Dämpfung des Beitragssatzanstiegs sowie zur Einhaltung der [...] Mindestsicherungsziele eine Anhebung der Regelaltersgrenze erforderlich und unter Berücksichtigung der Entwicklung der Arbeitsmarktlage sowie der wirtschaftlichen und sozialen Situation älterer Arbeitnehmer vertretbar erscheint. Ebenso soll berichtet werden, ob und wie eine Anhebung der Regelaltersgrenze zu einer Steigerung des Rentenniveaus beziehungsweise einer Senkung der Beitragssätze führen könnte.“ Nur am Rande sei angemerkt, dass das seinerzeit für die GRV neuformulierte Sicherungsziel „vor Steuern“ keinesfalls aussagekräftig ist und wieder durch ein die steuerlichen Regelungen mit berücksichtigendes Netto-Sicherungs-niveau ersetzt werden sollte. Siehe dazu bereits Winfried Schmähl: Ein „Nachhaltigkeitsgesetz“ für die Rentenversicherung – Anspruch und Wirklichkeit, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 84. Jg. (2004), H. 4, S. 217.

<sup>19</sup> O.V.: Störfeuer gegen die Rente mit 67, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1.6.2007.

wartung eine Ausdehnung der Erwerbsphase angestrebt und erreicht sowie insbesondere eine Anhebung der Regelaltersgrenze für den abschlagsfreien Bezug einer Altersrente realisiert werden kann und soll. Über die diesen Prozess begleitenden Maßnahmen – insbesondere Regelungen in der Erwerbsminderungsrente im Falle gesundheitlicher Beeinträchtigungen – wie auch verstärkte Möglichkeiten zur Flexibilisierung des Übergangs in die Nacherwerbsphase – sei es in der GRV, über Betriebsrenten oder private Vorsorgemaßnahmen – wird neuerdings wieder stärker diskutiert.<sup>20</sup> Hierbei wird es gleichfalls darauf ankommen, wie die Bedingungen formuliert werden und wer zur Finanzierung eines steigenden Finanzbedarfs herangezogen wird. Bei Letzterem gibt es insbesondere vielfältige Vorschläge, nach denen Arbeitnehmer sich durch zusätzliche Vorsorgeaufwendungen über Zeitkonten oder sonstiges Sparen Möglichkeiten des vorzeitigen Ausstiegs durch Überbrückung des Zeitraums bis zum Altersrentenbezug mit oder ohne Abschläge selbst erkaufen.

Wenn darüber diskutiert wird, welche konkreten Prüfkriterien geeignet seien, um eine begründete Entscheidung über die Modifikation oder Beibehaltung der gesetzlichen Bestimmungen zu treffen, so erscheint mir dies im Prinzip durchaus sinnvoll. Durch die Präzisierung und empirische Überprüfung dieser Kriterien könnte die Öffentlichkeit für das Thema sensibilisiert werden, indem die Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Beschäftigungsmöglichkeiten Älterer analysiert und auf die Folgen getroffener Entscheidungen aufmerksam gemacht wird. Doch an eine Präzisierung der Prüfkriterien Hoffnungen auf weitreichende Änderungen der gesetzlich beschlossenen Regelungen bzw. des damit verbundenen Zeitpunktes und Zeitpfades für das Inkrafttreten zu knüpfen, erscheint mir zu spät. Im Gesetzgebungsverfahren war es nicht gelungen – intensive politische Bemühungen dazu fehlten wohl auch weithin –, eine Konkretisierung solcher Bedingungen vorzunehmen, was auch ich seinerzeit für erstrebenswert hielt,<sup>21</sup> wohl wissend, wie schwierig eine Operationalisierung solcher Kriterien durch empirisch überprüfbare Indikatoren ist. Da das aber seinerzeit nicht gelang und im Zweifel der Gesetzgeber vorab keine Präzisierung mehr vornehmen wird und

erst die nächste Bundesregierung sowie der nächste Bundestag über Folgerungen aus dem Bericht befinden werden, halte ich nicht die Forderung nach klaren Indikatoren für die Beurteilung der Altersgrenzenanhebung für zentral: Viel wichtiger ist aus meiner Sicht eine andere Stoßrichtung, nämlich die offensive Auseinandersetzung mit der gesamten Strategie zum Umbau des Alterssicherungssystems und insbesondere der eingeleiteten Demontage der GRV. Dabei verkenne ich nicht, dass in der Öffentlichkeit eine Diskussion über das unpopuläre Vorhaben der „Rente mit 67“ leichter vermittelbar erscheint als eine Diskussion über die grundlegende politische Strategie zum Umbau der Alterssicherung in Deutschland, in der die Rente mit 67 ja nur ein Baustein ist.

### Datenbasis für die Prüfkriterien

Dennoch zunächst einige Anmerkungen zum Problem der Prüfkriterien. Im Grunde geht es um Indikatoren jeweils zur Entwicklung

- der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer,
- der Arbeitsmarktlage generell wie auch der für Ältere sowie
- der wirtschaftlichen und sozialen Situation älterer Arbeitnehmer, wobei man hier ergänzen müsste: auch der Folgen für deren Situation im „Rentenalter“.

Hierbei wäre z.B. ein Indikator wie die Erwerbstätigenquote für 55- bis 64-Jährige – wie sie auch auf europäischer Ebene als Zielvorstellung eine Rolle spielt<sup>22</sup> – im hier interessierenden Zusammenhang wenig aussagekräftig. Zum einen ist von Bedeutung, wie viele Personen sozialversicherungspflichtig beschäftigt oder arbeitslos sind. Die Erwerbstätigenquote müsste folglich um Beamte und nicht sozialversicherungspflichtige Selbständige bereinigt werden (wie auch um nicht versicherungspflichtige „Minijobs“). Zum anderen zeigt sich, dass z.B. die Erwerbsquote der 55- bis 59-Jährigen weitaus höher ist als diejenige der 60- bis 64-Jährigen: So waren z.B. im Jahre 2002 59,4% der 55- bis 59-Jährigen, aber nur 22,2% der 60- bis 64-Jährigen und lediglich 2,8% der 65-Jährigen und Älteren erwerbstätig.<sup>23</sup> Also sind auf Gruppen bezogene stärker disaggregierte Daten erforderlich. Das gilt gleichermaßen für Daten zur Arbeitslosigkeit. Aus diesen Daten müssten jeweils vor allem Richtung und Ausmaß der Veränderung erkennbar sein, wobei sich die Frage stellt, welche Prozentsätze von Quoten bzw. welches Ausmaß ihrer Veränderung hinreichend ist, um z.B. zu

<sup>20</sup> Siehe dazu beispielsweise die Ende Februar 2007 von der Arbeitsgruppe Arbeit und Soziales der SPD-Bundestagsfraktion beschlossenen „Eckpunkte“: Klaus Brandner: Rentenzugang flexibilisieren – Arbeitsbedingungen verbessern! – Eckpunkte für gleitende Altersübergänge und altersgerechtes Arbeiten, in: Soziale Sicherheit, 56. Jg. (2007), S. 97-104; sowie Judith Kerschbaumer: Weiterentwicklung der Altersteilzeit und neue Instrumente zum flexiblen Übergang in den Ruhestand, in: Soziale Sicherheit, 56. Jg. (2007), S. 104-109.

<sup>21</sup> Winfried Schmäh: Unbequeme Fragen zur Rente mit 67, in: Süddeutsche Zeitung vom 24.2.2006, S. 22.

<sup>22</sup> So strebte der Europäische Rat im Jahre 2001 in Stockholm an, diese Quote von 38,8% (2001) bis auf 50% im Jahre 2010 zu steigern.

<sup>23</sup> Nach Daten der Europäischen Beschäftigtenstichprobe.

begründen, dass keine Veränderung der gesetzlichen Bestimmungen erfolgen soll.<sup>24</sup>

Allerdings sind ja weitere Indikatoren – so zur Arbeitsmarktlage und zur Einkommenssituation – zu berücksichtigen und bei der Einschätzung abzuwägen. Es handelt sich folglich um einen politischen Entscheidungsprozess, der maßgeblich von den Zielen der Akteure hinsichtlich der angestrebten Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik bestimmt wird.

### **Fiskalischer Effekt der Anhebung der Regelaltersgrenze und Problematik der Rentenformel**

Der mit der vorgesehenen Anhebung der Altersgrenzen angestrebte Einspareffekt in der GRV ist vergleichsweise gering, so dass sich damit die getroffenen Maßnahmen schwerlich rechtfertigen lassen: Im Endstadium der Anhebung (2030) wird derzeit von einer Reduzierung des sonst erforderlichen Beitragssatzes um 0,5 Prozentpunkte ausgegangen.<sup>25</sup> Dies kommt zum einen durch die beschlossene Sonderregelung zustande, die Zahlung einer abschlagsfreien Altersrente weiterhin mit 65 Jahren bei Erfüllung einer Pflichtbeitragszeit von 45 Jahren, und zum anderen durch den „Nachhaltigkeitsfaktor“, der im Jahre 2004 in die Rentenformel eingefügt wurde, um im Zuge der Alterung der Bevölkerung bei einem Anstieg des Rentnerquotienten, d.h. der Relation der Zahl der Rentenempfänger zu Beitragszahlern, einen beitragsatzdämpfenden Effekt zu erreichen. Dies war die Blickrichtung bei der Einführung dieses Faktors. Ein späterer Rentenbeginn, wie mit der Anhebung der Altersgrenzen intendiert, wirkt diesem angestrebten fiskalischen Entlastungseffekt entgegen.

An dieser Stelle eine Anmerkung zur derzeitigen Rentenformel. Durch die Rentenreform von 2001 wurde die 1989 beschlossene Nettoanpassungsformel abgelöst. Neben der Entwicklung des nun wieder durchschnittlichen (inzwischen versicherungspflichtigen) Bruttoarbeitsentgelts und der Veränderung des GRV-Beitragssatzes ist auch die Veränderung des Beitragssatzes zur geförderten Privatvorsorge maßgebend. Durch die Privatvorsorge sollen die Bürger den Leistungsabbau in der GRV ausgleichen.<sup>26</sup> Dabei wurde vom Gesetzgeber der Beitragssatz in die Rentenformel eingefügt, der

<sup>24</sup> So waren etwa im Jahre 2000 32,4% der 50- bis 65-Jährigen arbeitslos, 2005 waren es „nur“ rund 25%. Bei welchem Prozentsatz erscheint eine Anhebung der Altersgrenze vertretbar?

<sup>25</sup> Herbert Rische: Kritische Prüfung der Maßnahmen des RV-Altersgrenzenanpassungsgesetzes und Analyse ihrer Rückwirkungen auf Stabilität und Funktionsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung, Vortrag auf dem Workshop des Arbeitskreises „Zukunft der Sozialpolitik“ der Hans-Böckler-Stiftung am 11.5.2007, hektogr. Manuskript, S. 10.

<sup>26</sup> Wie wir inzwischen wissen, reicht das vorgesehene Volumen dafür nicht aus.

hierzu zum Ausgleich für erforderlich gehalten wurde, also nicht der Satz, der das Ausmaß der tatsächlichen Privatvorsorge widerspiegelt, sondern ein fiktiver, vom Gesetzgeber jeweils festgelegter Satz. 2004 wurde die Formel zudem durch den bereits erwähnten „Nachhaltigkeitsfaktor“ angereichert. Darüber hinaus wird jetzt zusätzlich ein „Nachholfaktor“ mit dem Altersgrenzenanpassungsgesetz in die Rentenformel eingefügt, der als „modifizierte Schutzklausel“ bezeichnet wird. Damit wurde die Intransparenz der Rentenformel noch gesteigert. Diese Rentenformel ist für die allermeisten Bürger wie wohl auch Abgeordneten völlig undurchsichtig und führt sowohl zu unerwarteten als auch nichtintendierten Effekten. Sie stellt inzwischen ein rententechnisches Monstrum dar, das dringend durch eine transparente und einfache Rentenformel ersetzt werden sollte.<sup>27</sup>

### **Weiteres zu den Prüfkriterien für die Anhebung der Altersgrenzen**

Neben den Indikatoren zur allgemeinen Arbeitsmarktlage oder zu den Beschäftigungsquoten wären Aussagen über die Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit von Älteren notwendig. Von allen Personen, die Ende September 2005 sowohl in West- als auch in Ostdeutschland arbeitslos waren, war rund ein Viertel zwischen 50 und 65 Jahren alt, und hiervon war wiederum über die Hälfte länger als ein Jahr (und damit langzeit-)arbeitslos.<sup>28</sup> Dies deutet schon darauf hin, dass es bei der Beurteilung insbesondere auch um Problemgruppen geht.

Wichtig ist zudem die Einschätzung, wer und wie viele bis zum Alter von 67 Jahren Arbeitseinkommen beziehen können und wer es sich gegebenenfalls leisten kann, früher – also mit Abschlägen – auszuscheiden, sowie welche Konsequenzen es für diejenigen hat, die sich dies einkommensmäßig nicht leisten können. Dies sind zunächst vor allem Personen im unteren Lohnbereich, mit geringerer Qualifikation und höherem Arbeitslosigkeitsrisiko. Doch bei der Beurteilung sind auch die Wirkungen der anderen bereits beschlossenen – und von deren Befürwortern als alternativlos bezeichneten – Maßnahmen einzubeziehen, die insbesondere seit der Jahrtausendwende im Interesse des für erforderlich gehaltenen „Paradigmenwechsels“ in

<sup>27</sup> Näheres dazu bereits in Winfried Schmähl: Die Nettoanpassung der Renten „auf dem Prüfstand“: Für eine Modifizierung der Nettoanpassung und für einen Übergang zu einer „lohn- und beitragsbezogenen“ Anpassungsformel – Gründe und Wirkungen –, in: Deutsche Rentenversicherung, 1999, S. 494-507; sowie ders.: Plädoyer für eine einheitliche und verständliche Rentenformel, in: Sozialer Fortschritt, 50. Jg. (2001), Heft 1, S. 1-5.

<sup>28</sup> Siehe Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt 2005, 54. Jg., August 2006, Tab. III.E 3b und 3c.

der Alterssicherungspolitik ergriffen wurden.<sup>29</sup> Damit verschiebt sich auch die Altersgrenze, ab der sich jemand gegebenenfalls Abschläge und damit auch ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben „leisten“ kann, nach oben. Verschiedentlich wurde von mir unter anderem darauf hingewiesen, dass die Veränderungen in der GRV dazu führen, dass zur Erreichung einer armutsvermeidenden Grundsicherung – wie heute – bei einer Altersrente ab 65 im Jahre 2030 37 Entgeltpunkte erforderlich wären, d.h., selbst ein Durchschnittsverdiener würde erst nach 37 Beitragsjahren auf eine GRV-Rente in Höhe des Sozialhilfeniveaus kommen.<sup>30</sup>

### Folgen für die Einkommenslage

Inzwischen wird zunehmend erkannt, dass aus einem politisch determiniertem Leistungsabbau in der GRV und verminderten Möglichkeiten des Erwerbs von Rentenansprüchen in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit brisante Folgen erwachsen werden. Die Auswirkungen der Arbeitslosigkeit auf die Alterssicherung, die sich bereits jetzt im Rentenzugang zeigen, sind allerdings nur die Spitze des Eisbergs. In Zukunft werden die Folgen der Arbeitslosigkeit weitaus deutlicher spürbar werden, unter anderem da in der Zeit der Arbeitslosigkeit nur geringe eigene Ansprüche erworben werden bei einem Arbeitslosengeld I mit deutlich verkürzter Bezugsdauer und einem Arbeitslosengeld II mit fast schon vernachlässigbar niedrigen GRV-Ansprüchen, die in einem Jahr gerade noch so hoch sind wie der Anspruch eines Durchschnittsverdieners in einem Monat. Damit ergeben sich im Falle von – insbesondere länger andauernder – Arbeitslosigkeit beträchtliche Einschnitte in die Höhe der individuellen Rentenansprüche. Während der Phase der Arbeitslosigkeit werden überdies keine Betriebsrentenanspruche erworben, und im Zweifel ist auch keine private Altersvorsorge möglich.

Im September 2005 waren beispielsweise über 37% aller Arbeitslosen langzeitarbeitslos (rund 1,6 Mio. Menschen) und hiervon waren drei Viertel von Arbeitslosengeld II betroffen, also rund 1,2 Mio.<sup>31</sup> Hinzu kommt, dass bei einem Wiedereinstieg ins Erwerbsleben der erzielbare Lohn und damit wiederum die Anspruchgrundlage vielfach niedriger ist als bei einer ununterbrochenen Beschäftigung. Gegebenenfalls müssen

auch Abschläge hingenommen werden, z.B. durch den Zwang zur erstmöglichen Inanspruchnahme einer Altersrente nach Bezug von Arbeitslosengeld II.<sup>32</sup> Um die im Prüfauftrag genannten Kriterien der „wirtschaftlichen und sozialen Situation älterer Arbeitnehmer“ heranziehen zu können, würde man also entsprechend differenzierte Daten für solche „Problemgruppen“ benötigen, die auch „Spätfolgen“ für die Nacherwerbsphase berücksichtigen. Allerdings dürfte dies nicht gerade den Interessen derjenigen entsprechen, die sich für diese Maßnahmen eingesetzt haben bzw. dafür Verantwortung tragen. Für 2005 wurde die durchschnittliche Zahl der Abschlagsmonate mit 38,9 Monate beziffert, was bei einem Abschlagssatz von 0,3% pro Monat zu einem durchschnittlichen Abschlag von 11,67% führt. Der Anteil der Zugangrentner mit Abschlägen ist steigend: 2003 betrug er 35,4%, 2004 39,1% und 2005 42,0%.<sup>33</sup>

Neben diesen Aspekten, die die individuellen Ansprüche berücksichtigen, sind die Wirkungen der Rente mit 67 im Gesamtzusammenhang aller schon ergriffenen Maßnahmen zu sehen, da diese bereits zu einer generellen Minderung des Leistungsniveaus in der GRV um rund ein Viertel führen.<sup>34</sup>

Unterstellt man das soeben erwähnte Niveau der Abschläge von der individuellen Rente auch für die Zukunft und zieht man die generelle Senkung des Leistungsniveaus in die Betrachtung mit ein, dann werden die Leistungen – verglichen mit einem abschlagsfreien Rentenbezug auf dem gegenwärtigem Rentenniveau – um rund ein Drittel niedriger liegen. Berücksichtigt man nun noch generell die Folgen der Arbeitslosigkeit, von unterbrochenen Erwerbskarrieren oder z.B. eine Ausgliederung in niedriger entlohnte Beschäftigung in „Servicegesellschaften“ und neue Formen von zum Teil prekärer Selbständigkeit auf die Höhe der in der GRV individuell erreichbaren Entgeltpunkte sowie darüber hinaus die oft fehlende Möglichkeit der ergänzenden betrieblichen oder zusätzlichen privaten Vorsorge, dann wird deutlich, dass für viele Erwerbstätige der aus einem unzureichenden Einkommen re-

<sup>29</sup> Winfried Schmähl: Das Soziale in der Alterssicherung – Oder: Welches Alterssicherungssystem wollen wir?, in: Deutsche Rentenversicherung, 2006, S. 676-690.

<sup>30</sup> Winfried Schmähl: Die neue deutsche Alterssicherungspolitik und die Gefahr steigender Altersarmut, in: Soziale Sicherheit, 55. Jg. (2006), Heft 12, S. 397-402.

<sup>31</sup> Nach Daten der Bundesagentur für Arbeit, zitiert in Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell, Wiesbaden 2006, S. 10-11.

<sup>32</sup> Dies kann bereits Ende 2007 mit dem Auslaufen von Sonderregelungen für ältere Arbeitslose (sogenannte 58er-Regelung) eintreten, gegebenenfalls mit Abschlägen bis zu 18% von der vollen Rente. Siehe dazu Antwort der Bundesregierung auf eine „Kleine Anfrage“ von Abgeordneten der Fraktion „Die Linke“ (Bundestags-Drucksache 16/5461).

<sup>33</sup> Dabei ging ungefähr ein Drittel mit maximalen Abschlägen von 18% (also 60 Monate vorzeitig) „in Rente“; siehe Martin Br u s s i g: Vier von zehn Zugängen in Altersrente erfolgen mit Abschlägen, in: Altersbergangs-Report 2007-01, S. 4.

<sup>34</sup> Ein aktuelles Beispiel, das zu einem weiter sinkenden Netto-Rentenniveau beiträgt, sind steigende Pflegeversicherungsbeiträge, die voll von den Rentnern zu finanzieren sind, während die sinkenden Arbeitslosenversicherungsbeitrage die Arbeitnehmer, nicht aber die Rentner entlasten.

sultierende Druck, weiterarbeiten zu müssen, im Alter immer stärker werden wird – was wohl weithin keinesfalls als eine erstrebenswerte Perspektive angesehen werden dürfte.<sup>35</sup>

### Entwicklungsstrategie für die Alterssicherung

Es ist also der Zusammenhang der Maßnahmen zu sehen, und damit rücken die Folgen der politisch eingeschlagenen Strategie insbesondere in der Alterssicherungspolitik, aber nicht nur dort allein, ins Zentrum. Insofern ist es aus meiner Sicht vordringlich, diesen Zusammenhang in den Vordergrund zu rücken, denn die Folgen einer „Rente mit 67“ bei vorzeitigem Rentenbeginn sind für eine Vielzahl von Erwerbstätigen Einkommensmäßig ganz anders zu bewältigen, wenn das Leistungsniveau in der GRV nicht – wie vorgesehen – drastisch reduziert wird, sondern weitgehend auf dem derzeitigen Niveau bewahrt wird.<sup>36</sup>

Auf die vielfältigen Folgen der gegenwärtigen Alterssicherungspolitik in Deutschland kann hier nicht im Detail eingegangen werden. Dazu müssen einige Stichworte genügen. Zu nennen sind insbesondere

- die Gefahr steigender Altersarmut und
- die zunehmende Einkommensungleichheit im Alter wegen unterschiedlicher Erwerbs- und Vorsorgemöglichkeiten und aufgrund des Abbaus von z.B. familienorientierten Ausgleichselementen in der GRV bei sinkendem Rentenniveau, was durch betriebliche und private Rentenansprüche nicht ausgeglichen wird.<sup>37</sup>

Die OECD wies kürzlich darauf hin, dass – selbst unter Berücksichtigung privater und betrieblicher Altersvorsorge – das Niveau der Alterssicherung in Deutschland durch die Reformen spürbar sinken wird und gerade im unteren Einkommensbereich die Gefahr von Altersarmut steigt.<sup>38</sup> Darüber hinaus betonte die OECD kürzlich in ihrem „Beschäftigungsausblick 2007“ die zunehmende Einkommensungleichheit auch in der Beschäftigungsphase. Dies deckt sich mit neueren Er-

gebnissen des DIW im Hinblick auf am Markt erzielte Einkommen.<sup>39</sup>

### Zusammenfassung

Die im Zusammenhang mit der Entscheidung über die Anhebung der Regelaltersgrenze im Gesetz enthaltene Prüfklausel ist aus meiner Sicht primär eine politisch motivierte Beruhigungsspielle, ein Placebo. Inzwischen wird zwar über Flankierungen der Anhebung der Altersgrenzen gesprochen, doch nicht über die Grundausrichtung der in Deutschland mittlerweile politisch verankerten und vielen Interessen entsprechenden neuen Alterssicherungspolitik, allenfalls über deren Folgen. So gehen auch die verschiedenen Vorschläge, wie man denn unter diesen neuen Bedingungen die GRV „armutsfest“ machen könne, immer von den politisch beschlossenen Einschnitten in das Leistungsrecht aus und unterstellen, dass man diese nicht ändern kann.<sup>40</sup> Doch die Probleme, die man nun durch alle möglichen Vorschläge neutralisieren möchte, entstehen vor allem wegen bereits beschlossener Einschnitte in das Rentenrecht.

Statt nun beispielsweise wieder die Einführung von steuerfinanzierten Sockelelementen in das gesetzliche Rentensystem zu fordern, wie sie bis 1956 in Westdeutschland bestanden und jetzt von den katholischen Verbänden<sup>41</sup> vorgeschlagen werden, was auch von der CDA und ihrem Vorsitzenden Laumann unterstützt wird<sup>42</sup>, sollte man stattdessen beispielsweise darüber diskutieren, die Steuerfinanzierung in der GRV sachgerecht auszubauen, um

- das Leistungsniveau zu erhalten und
- eine starke Verknüpfung zwischen dem eigenen Vorsorgebeitrag und der späteren Rentenleistung zu erreichen.

Denn zu einer solch engen Beziehung zwischen Beitrag und Gegenleistung würde eine sachgerechte Finanzierung von Umverteilungsaufgaben innerhalb der

<sup>35</sup> Ob dann überhaupt Erwerbsmöglichkeiten bestehen – und für welche Gruppen von Erwerbstätigen und zu welchen Konditionen –, ist eine Frage der dann gegebenen Situation auf dem Arbeitsmarkt. Aber dies ist eben nur ein Teilspekt.

<sup>36</sup> In diesem Sinne argumentierte auch ein Teil der von der Bundesregierung eingesetzten Kommission für den 5. Altenbericht der Bundesregierung; siehe Fünfter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland, Bundestags-Drucksache 16/2190 (veröffentlicht auch durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin 2006), S. 148.

<sup>37</sup> Ausführlicher hierzu Winfried Schmah: Die neue deutsche Alterssicherungspolitik und die Gefahr steigender Altersarmut, in: Soziale Sicherheit, 55. Jg. (2006), Heft 12, S. 397-402.

<sup>38</sup> OECD: Pensions at a Glance – Public policies across OECD countries, Paris 2007. Dies fand – zumindest kurzfristig – Aufmerksamkeit in der deutschen Presse. So berichtete die FAZ am 8.6.2007 darüber unter der Überschrift: „OECD warnt vor Altersarmut in Deutschland“.

<sup>39</sup> Stefan Bach, Viktor Steiner: Zunehmende Ungleichheit der Markteinkommen: Reale Zuwächse nur für Reiche, in: DIW Wochenbericht, Nr. 13/2007.

<sup>40</sup> Siehe zum Überblick Brigitte Loose, Reinhold Thiede: Alterssicherung: Auch in Zukunft armutsfest? – Optionen der Armutsprävention in der Alterssicherung, in: RVaktuell, 53. Jg. (2006), S. 479-488.

<sup>41</sup> Siehe hierzu das Rentenmodell der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands (KAB) zusammen mit weiteren katholischen Verbänden, veröffentlicht unter dem Titel „Modell für ein familienge-rechtes und solidarisches System der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland“, Freiburg 2004. Hierzu wurde beim ifo-Institut ein Gutachten in Auftrag gegeben; siehe dazu Martin Werding, Hermann Hofmann, Hans-Joachim Reinhard: Das Rentenmodell der katholischen Verbände, München 2007.

<sup>42</sup> Siehe dazu beispielsweise die Pressemitteilung des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen vom 16.4.2007 (NRW-Sozialminister Karl-Josef Laumann: „Rentensystem muss auch in Zukunft Altersarmut vermeiden“).

GRV beitragen. Ein quantitativ besonderes gewichtiges Umfinanzierungspotential besteht bei der „bedarfsgeprüften“ Hinterbliebenenversorgung mit Kinderzuschlägen nach dem „Anrechnungsmodell“, denn auf den Zahlbetrag der Hinterbliebenenrente werden inzwischen sogar alle Einkünfte des überlebenden Ehegatten mit Ausnahme der geförderten Privatrente angerechnet. Diese Art der Hinterbliebenenrente ist keine versicherungsmäßig gestaltete Leistung, sondern eine bedarfsgeprüfte Transferzahlung. Das damit verbundene Umfinanzierungspotential beläuft sich derzeit auf rund 3½ Beitragspunkte. Damit könnte die Beitragsbelastung der Arbeitnehmer und auch der Arbeitgeber spürbar reduziert werden, zumal die Arbeitgebervertreter über die Höhe der Lohnnebenkosten ja nach wie vor klagen. Der Rentenversicherungsbeitrag würde damit stärker zu einem Preis für eine Gegenleistung werden und hätte unter anderem dadurch andere Wirkungen als eine Steuer.<sup>43</sup> Diese Umfinanzierung, also die Änderung der Finanzierungsstruktur bei unveränderter Abgabenquote, könnte – sofern es dazu eine politische Mehrheit gäbe – realistischerweise stufenweise dann erfolgen, wenn der Finanzbedarf steigt, da das Rentenniveau nun nicht – wie bei der jetzt eingeleiteten Strategie des Umbaus der Alterssicherung – reduziert wird. Erste überschlägige Berechnungen zeigen, dass damit mindestens zwei Jahrzehnte lang das gegenwärtige Leistungsniveau erhalten bleiben könnte, ohne dass die Entwicklung des Beitragssatzes in der GRV die aktuellen Beitragssatzziele (20% bis 2020 bzw. 22% bis 2030) verletzt.

Der Gesetzgeber will zwar zusätzliche Steuermittel in die Altersvorsorge fließen lassen, allerdings allein zur Förderung der privaten und der über Betriebe abgewickelten kapitalfundierte Alterssicherung. Doch die Ausgestaltung und der Umfang der steuerlichen Förderung der privaten Vorsorge – einschließlich der abgabenbefreiten Entgeltumwandlung – werden kaum noch hinterfragt. Die steigende Zahl geförderter Privatrentenverträge und Entgeltumwandlungen wird als Erfolg vermeldet. Doch auch diese Verträge erfordern Steuermittel. Wem diese primär zugute kommen, ist recht eindeutig. So schrieb die Frankfurter Allgemeine Zeitung kürzlich in einem Kommentar, dass die staatlich geförderten Privatrenten (einschließlich der sogenannten „Basisrente“) zum „letzten [...] Steuersparmodell“ wurden. „[...] unter den Reichen und Besserverdienenden (wird) der Steuereffekt immer stärker wahrgenommen“. Der Aufschwung bei diesen Formen

<sup>43</sup> Siehe hierzu Winfried Schmähl: Aufgabenadäquate Finanzierung der Sozialversicherung durch Beiträge und Steuern. Begründungen und Wirkungen eines Abbaus der „Fehlfinanzierung“ in Deutschland, in: Hermann-Josef Blanke (Hrsg.): Die Reform des Sozialstaats zwischen Freiheitlichkeit und Solidarität, Tübingen 2007, S. 57-85.

der Privatvorsorge komme „zunehmend aus dieser Richtung“. „Und dass in dieser Personengruppe Geld keine Mangelware ist, dürfte auch keine Überraschung sein.“ „Die staatlich geförderte private Altersvorsorge ist eine Kompensation für die größte Rentenkürzung aller Zeiten aus den Reformen der Jahre 2001 und 2004 [...]“.<sup>44</sup> Damit ist aber auch klar, wer in besonderem Maße von dieser „Kompensation“ profitiert. Die Ausgestaltung der Förderung sollte folglich auf den Prüfstand gestellt werden.<sup>45</sup>

Schließlich ein aktuelles Beispiel: Mit der nun doch politisch gewollten Ausweitung der beitragsfreien Entgeltumwandlung über das Jahr 2008 hinaus trägt man zusätzlich zum Leistungsabbau in der GRV bei, da hierdurch die Rentenanpassungen vermindert werden, ein Effekt, den die Befürworter einer Entfristung der beitragsbefreiten Entgeltumwandlung, also auch die Gewerkschaften, bewusst in Kauf nehmen. Die durch Beitragsmittel erfolgende Subventionierung der Entgeltumwandlung wird folglich von allen jetzigen wie auch künftigen Rentnern auf der Basis ihrer Rentenzahlungen, nicht aber des gesamten Einkommens finanziert, und zwar auch von denjenigen, die keine Entgeltumwandlung betreiben konnten (weil sie schon Rentner sind) oder dies nicht können (weil z.B. ihr Einkommen unzureichend ist). Und die Zahl derjenigen, die Entgelt nicht umwandeln, ist bei weitem höher als die Zahl derjenigen, die einen Teil ihres Entgelts umwandeln.<sup>46</sup>

All dies sollte deutlich machen, dass unbeschadet notwendiger Flankierungen einer Veränderung von Altersgrenzen die Hauptstoßrichtung in der kritischen öffentlichen Auseinandersetzung nicht auf die Altersgrenzenproblematik verengt, sondern diese Auseinandersetzung auf eine Veränderung der Umbaustrategie in der deutschen Alterssicherung konzentriert werden sollte. Sonst besteht die Gefahr, in nicht allzu ferner Zeit beträchtliche sozial- und verteilungspolitische Probleme zu schaffen, die mit weitaus größerem Recht als „tickende Zeitbombe“ bezeichnet werden müssten, als die vielfach in den Vordergrund gerückten demographischen Veränderungen.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> Alle Zitate aus Steffen Uttich: Das letzte Steuersparmodell, in: FAZ vom 26.6.2007.

<sup>45</sup> Winfried Schmähl: Die Kleinen muß man fördern – Änderungen in der gesetzlichen Altersvorsorge begünstigen reiche Alleinstehende. Rentenreform vergrößert die Einkommens-Unterschiede, in: Süddeutsche Zeitung vom 19./20.7.2003.

<sup>46</sup> Zu den Auswirkungen der Entgeltumwandlung auf die GRV siehe Winfried Schmähl: Entgeltumwandlung und die Finanzen der Sozialversicherung, ZeS-Arbeitspapier, 7/2007, Bremen: Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen.

<sup>47</sup> Näheres dazu in Winfried Schmähl: Das Soziale in der Alterssicherung – Oder: Welches Alterssicherungssystem wollen wir?, in: Deutsche Rentenversicherung, 2006, S. 676-690.