

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Juliane Roloff

## Alternde Gesellschaft in Deutschland

Eine bevölkerungsstatistische Analyse

Lutz Leisering

## Alternde Bevölkerung – veraltender Sozialstaat?

Demographischer Wandel als „Politik“

Gabriele Rolf/Gert Wagner

## Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland

Stand und Perspektiven

Gerhard Naegele/Frerich Frerichs

## Situation und Perspektiven der Alterserwerbsarbeit in der Bundesrepublik Deutschland

B 35/96

23. August 1996

Juliane Roloff, Dr. oec., geb. 1945; Studium der Finanzwirtschaft in Berlin; freie wissenschaftliche Mitarbeiterin, Berlin.

Veröffentlichungen u.a.: (zus. mit Charlotte Höhn) Ausgewählte Aspekte der Lebenssituation älterer Frauen und Männer in West- und Ostdeutschland, in: Zeitschrift für Gerontologie, 27 (1994); Die Alten der Zukunft – Bevölkerungsstatistische Datenanalyse, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie und Senioren, Band 32, Bonn 1994.

Lutz Leisering, Ph. D. (Econ.), geb. 1953; Privatdozent für Soziologie und Sozialpolitik; wissenschaftlicher Assistent am Sonderforschungsbereich 186 der Universität Bremen.

Veröffentlichungen u.a.: Sozialstaat und demographischer Wandel. Wechselwirkungen, Generationenverhältnisse, politisch-institutionelle Steuerung, Frankfurt am Main – New York 1992; (zus. mit S. Leibfried u. a.) Zeit der Armut. Lebensläufe im Sozialstaat, Frankfurt am Main 1995; (zus. mit Monika Ludwig und Petra Buhr) Armut verstehen. Betrachtungen vor dem Hintergrund der Bremer Langzeitstudie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31–32/95.

Gabriele Rolf, Dr. rer. pol., geb. 1948; Lehrbeauftragte am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main.

Veröffentlichungen u.a.: (Hrsg. zus. mit P. Bernd Spahn und Gert Wagner) Sozialvertrag und Sicherung. Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme, Frankfurt am Main – New York 1988; Ideologiekritik am Rentenrecht und ein Reformvorschlag zur eigenständigen Alterssicherung von Frauen, in: Claudia Gather u. a. (Hrsg.), Frauen-Alterssicherung. Lebensläufe von Frauen und ihre Benachteiligung im Alter, Berlin 1991.

Gert Wagner, Dr. rer. oec., geb. 1953; o. Prof. für Sozialpolitik und öffentliche Wirtschaft an der Ruhr-Universität Bochum und Projektleiter des „Sozio-ökonomischen Panels“ (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin; Geschäftsführer der Deutschen Gesellschaft für Bevölkerungswissenschaft (DGBw) und sachverständiges Mitglied der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“ des Deutschen Bundestages.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Karin Rinne) Droht ein „Krieg der Generationen“? Empirische Evidenz zur Zufriedenheit mit der sozialen Sicherung, in: Sozialer Fortschritt, 44 (1995) 12; (zus. mit James C. Witte) Declining Fertility in East Germany after Unification, in: Population and Development Review, 21 (1995) 2; (Hrsg. zus. mit Notburga Ott) Income Inequality and Poverty in Eastern and Western Europe, Berlin u. a. 1996 (i.E.).

Gerhard Naegele, Dr. rer. pol., geb. 1948; Industriekaufmann; Studium der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Köln; seit 1992 Professor für „Soziale Gerontologie“ an der Universität Dortmund; Direktor des Instituts für Gerontologie an der Universität Dortmund. Arbeitsschwerpunkte: Gerontologie, Armutsforschung und Sozialpolitik.

Veröffentlichungen u. a.: Zwischen Arbeit und Rente, Augsburg 1992; (zus. mit Gerhard Bäcker) Alternde Gesellschaft und Erwerbstätigkeit. Modelle zum Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand, Köln 1993; (zus. mit Hans-Peter Tews) Lebenslagen im Strukturwandel des Alters, Opladen 1993.

Frerich Frerichs, Dipl.-Psych., Dipl.-Soz., geb. 1959; Studium der Psychologie und Soziologie mit Schwerpunkt Sozialgerontologie in Berlin; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Gerontologie in Dortmund und seit 1994 Leiter des Forschungsschwerpunktes „Demographischer Wandel und Arbeitswelt“; Arbeitsschwerpunkte: Alterserwerbstätigkeit im demographischen Wandel, Qualifizierung älterer Arbeitnehmer.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg.) Ältere Arbeitnehmer im Demographischen Wandel – Qualifizierungsmodelle und Eingliederungsstrategien, Münster 1996; (zus. mit Corinna Barkholdt und Gerhard Naegele) Altersübergreifende Qualifizierung – eine Strategie zur betrieblichen Integration älterer Arbeitnehmer, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB), 28 (1995) 3, S. 425–436.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

# Alternde Gesellschaft in Deutschland

## Eine bevölkerungsstatistische Analyse

### I. Die demographische Alterung – gestern und heute

Die Problematik der demographischen Alterung ist in Deutschland – nicht zuletzt infolge der gegenwärtigen Rentendiskussion – zunehmend in den Mittelpunkt des gesellschaftlichen Interesses gerückt. Was heißt dies überhaupt: „Unsere Gesellschaft altert“? Welches sind hierfür die Ursachen? Der vorliegende Beitrag soll hierüber Aufschluß und zudem einen kurzen Überblick über mögliche Veränderungen in den Haushalts- und Familienstandsstrukturen sowie Bildungsstrukturen der alternden Gesellschaft geben.

Der Prozeß des demographischen Alterns ist schon seit vielen Jahrzehnten in unserer Bevölkerungsentwicklung angelegt. Das heißt, daß seit Jahrzehnten die Zahl älterer und alter Menschen stetig wächst und somit eine Strukturverschiebung im Altersaufbau der Bevölkerung zugunsten der höheren Altersgruppen stattfindet. Lebten zu Beginn unseres Jahrhunderts rd. 4 Millionen Menschen in Deutschland, die 60 Jahre alt und älter waren, hat sich deren Zahl bis heute auf 16,6 Millionen erhöht. Betrug ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung im Jahr 1900 nur knapp 8 Prozent, war 1993 bereits jeder fünfte der Bevölkerung 60 Jahre alt und älter. Allerdings verlief dieser Prozeß zwischen Frauen und Männern unterschiedlich. Während seit der Jahrhundertwende die Zahl der Männer ab 60 Jahren um das Dreifache stieg, machte dieser Zuwachs bei den gleichaltrigen Frauen das Vierfache aus. Über den gesamten betrachteten Zeitraum hinweg lag der weibliche Altenanteil höher als der männliche (vgl. Tabelle).

Als Ursachen für dieses zwischen Frauen und Männern unterschiedliche demographische Altern sind zum einen die gegenüber den Männern allgemein höhere Lebenserwartung der Frauen und zum anderen die Dezimierung der – vornehmlich jüngeren – Männerjahrgänge während der beiden Weltkriege 1914–1918 und 1939–1945 zu nennen.

**Tabelle: 60jährige und ältere Frauen und Männer in Deutschland – gestern und heute**

Jahr	Frauen		Männer	
	in 1000	Anteil <sup>1</sup> in Prozent	in 1000	Anteil <sup>1</sup> in Prozent
1900 <sup>2</sup>	2 414	8,4	1 983	7,1
1910 <sup>2</sup>	2 843	8,6	2 271	7,1
1925 <sup>2</sup>	3 145	9,8	2 615	8,7
1939 <sup>3</sup>	4 545	12,8	3 966	11,7
1950 <sup>4</sup>	5 699	15,3	4 424	14,0
1961	7 778	19,8	5 361	15,6
1970	9 438	22,9	6 136	16,6
1980	9 936	24,2	5 638	15,1
1993	9 246	22,1	6 039	15,3

1 Anteil an der weiblichen bzw. männlichen Gesamtbevölkerung.

2 Jeweiliger Gebietsstand.

3 Gebietsstand vom 31. 12. 1937.

4 ab 1950 – Bundesgebiet vom 3. 10. 1990.

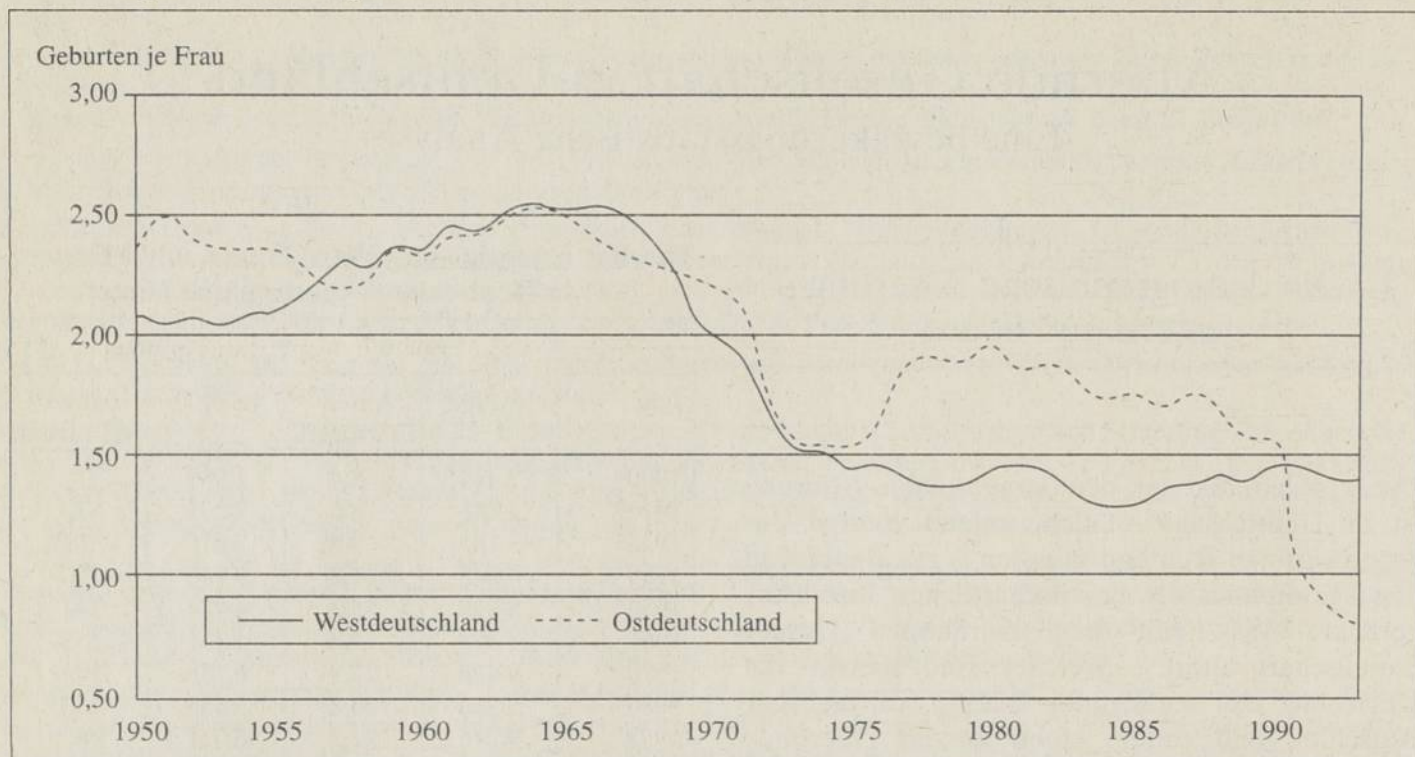
Quelle: Daten des Statistischen Bundesamtes; eigene Berechnungen.

### II. Die Ursachen der demographischen Alterung/ Geburtenentwicklung

Eine der entscheidenden Ursachen des demographischen Alterungsprozesses ist der säkulare Geburtenrückgang, der in Deutschland etwa im letzten Viertel des vorigen Jahrhunderts einsetzte. Er ist das Ergebnis veränderter Kinderzahlen je Frau. Wurden in den Jahren 1871–1880 von einer Frau, die ihre gebärfähige Phase voll erlebt hat, demnach 45 bis 50 Jahre alt wurde, im Schnitt fünf Kinder lebend geboren, waren es 1935 nur noch zwei Kinder je Frau<sup>1</sup>. Als einer der Hauptgründe hierfür muß der infolge der Industrialisierung gesunkene „ökonomische Wert“ von Kindern für ihre Eltern angesehen werden. Die wirtschaftlichen Motive für die

1 Vgl. Karl Schwarz, Kinderzahl der Frauen der Geburtsjahrgänge 1865–1955, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 17 (1991) 2.

Abbildung 1: Zusammengefaßte Geburtenziffern in West- und Ostdeutschland



Quelle: Daten des Statistischen Bundesamtes; Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung; eigene Darstellung.

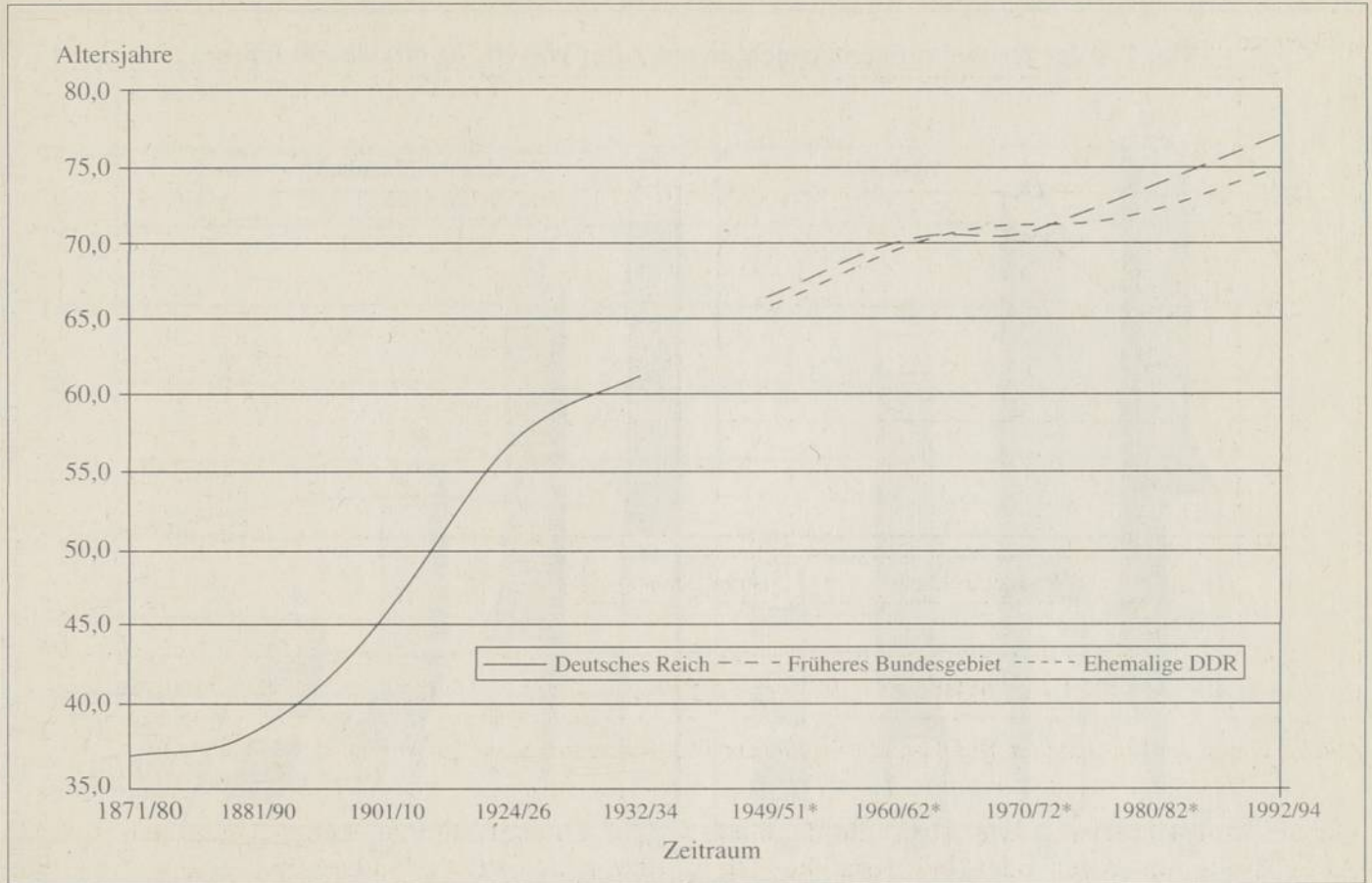
Geburt von Kindern – wie etwa die familiäre Absicherung im Alter oder bei Krankheit der Eltern – entfielen mit der Herausbildung von wohlfahrtsstaatlichen Systemen.

Betrachtet man nunmehr die Entwicklung der zusammengefaßten Geburtenziffern je Frau, das heißt die durchschnittliche Zahl der Lebendgeborenen je Frau, in den Jahren ab 1950, kann man feststellen, daß sowohl im früheren Bundesgebiet als auch in der DDR seit Anfang der siebziger Jahre das Niveau der zusammengefaßten Geburtenziffern insgesamt weiter gesunken ist (vgl. Abbildung 1). War in beiden deutschen Staaten bis Anfang der siebziger Jahre die Zahl der Geburten je Frau ausreichend genug, um den einfachen Generationenersatz zu gewährleisten – das heißt die durchschnittliche Geburtenzahl lag über 2,10 –, so war dies in den Jahren danach nicht mehr der Fall. So sank die durchschnittliche Geburtenzahl je Frau von 2,02 im früheren Bundesgebiet bzw. von 2,19 in der DDR (1970) auf 1,39 bzw. 1,56 (1989).

Während in den alten Bundesländern das Niveau der zusammengefaßten Geburtenziffern in den darauffolgenden Jahren fast konstant blieb, sank es in den neuen Bundesländern seit dem Jahr der Wende 1989 um ein Vielfaches: bis 1993 auf 0,77 Geburten je Frau, das heißt auf den bis dato niedrigsten Wert.

Die Gesamtzahl der Lebendgeborenen sank in den neuen Bundesländern innerhalb von vier Jahren (1989 bis 1993) von 198 922 auf 80 532, das heißt um 60 Prozent. Vorläufige Ergebnisse des Jahres 1994 belegen einen weiteren Rückgang der Zahl der Lebendgeborenen – auf 78 698 bzw. um 2,3 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Auf die Ursachen für diesen starken Geburtenrückgang hier näher einzugehen, möchte ich an dieser Stelle verzichten. Zahlreiche soziologische Untersuchungen deuten darauf hin, daß es sich bei den jungen ostdeutschen Frauen und Männern weniger um einen generellen Verzicht auf Kinder als vielmehr um einen zeitlichen Aufschub der Geburt des ersten bzw. weiterer Kinder handelt, der zweifelsohne auf die infolge des politischen, wirtschaftlichen und sozialen Wandels in den neuen Bundesländern bestehende Unsicherheit bei vielen Menschen zurückzuführen ist. Es ist aber mit hoher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, daß sich – allein schon bedingt durch die nunmehr auch für die neuen Bundesländer geltenden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf – das Verhalten zwischen den west- und ostdeutschen Frauen annähern wird. Zudem ist stark anzunehmen, daß sich der Trend zu durchschnittlich *höchstens* zwei Kindern auch in Zukunft weiter fortsetzen wird. Doch selbst ein Anstieg der Geburtenhäufigkeit auf ein Niveau, das den Generationenersatz wieder gewährleisten würde, ändert nichts an der Tatsache des demogra-

**Abbildung 2: Lebenserwartung Neugeborener in Deutschland**



\* DDR = 1952, 1961, 1971, 1981

Quelle: Daten des Statistischen Bundesamtes; eigene Darstellung.

phischen Alters<sup>2</sup>. Hierfür sind noch weitere Ursachen ausschlaggebend.

### III. Lebenserwartung und Sterblichkeit

Eine weitere wichtige Ursache für den demographischen Alterungsprozeß ist die stetige Zunahme der Lebenserwartung. Hatten im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts Neugeborene die Aussicht, durchschnittlich 37 Jahre alt zu werden, haben sie heute eine Lebenserwartung von 70 Jahren oder mehr (vgl. Abbildung 2). Auf das dort dargestellte unterschiedliche Niveau in der Lebenserwartung zwischen den früheren beiden deutschen Staaten soll hier nicht näher eingegangen werden<sup>3</sup>.

2 Vgl. Charlotte Höhn, Aktuelle Bevölkerungsfragen in Europa und in den anderen Industrieländern, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 18 (1993) 4.

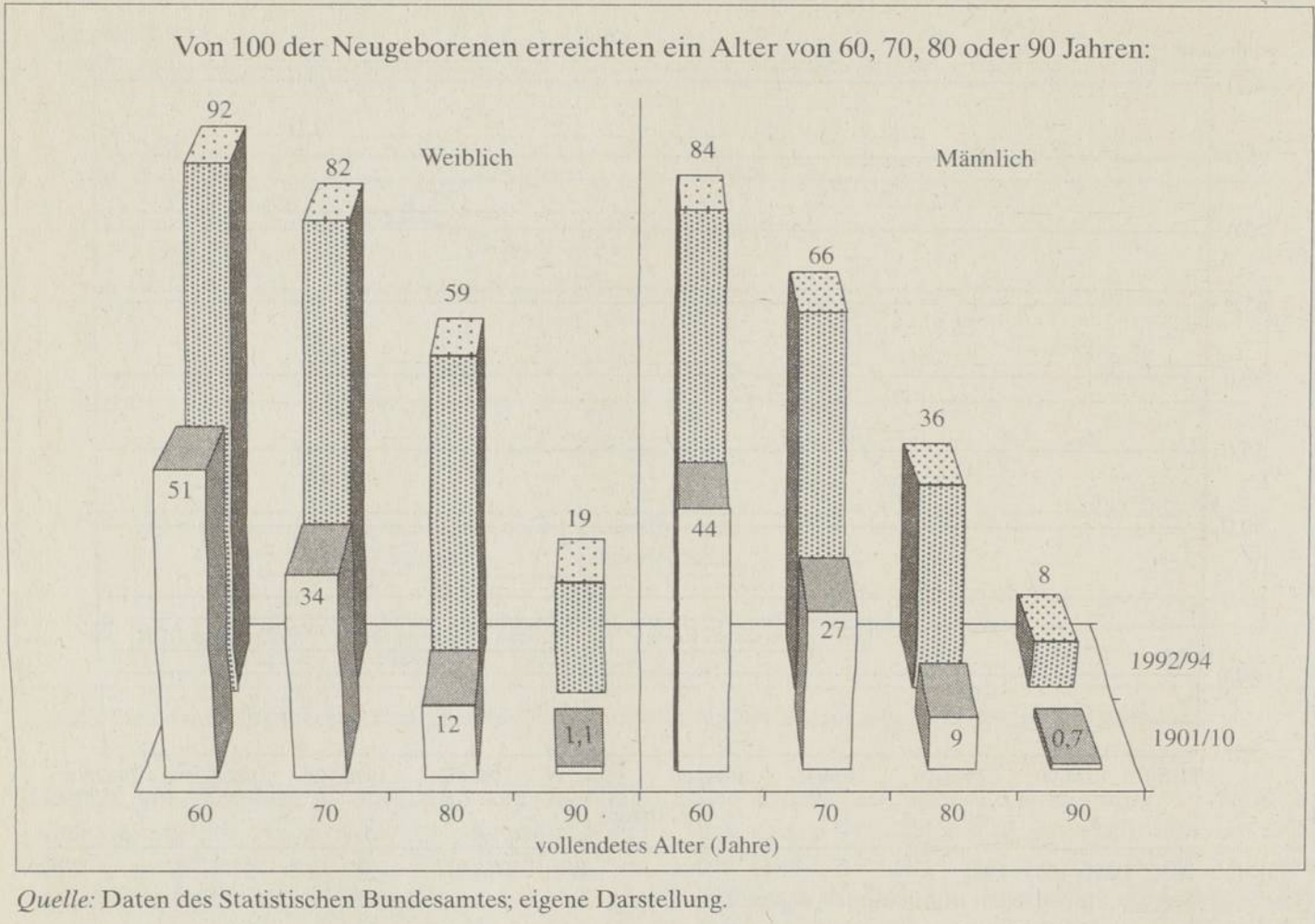
3 Näheres hierzu siehe bei Juliane Roloff, Die Alten der Zukunft – Bevölkerungsstatistische Datenanalyse, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie und Senioren, Band 32, Bonn 1994, S. 14 ff.

Die gestiegene Lebenserwartung ist hauptsächlich der stetigen Senkung der Säuglingssterblichkeit zu verdanken. Erreichten in den Jahren 1871–1880 von 1 000 Lebendgeborenen 765 ihr erstes Lebensjahr, waren es 1993 mit rd. 994 fast alle.

Der demographische Alterungsprozeß ist jedoch letztendlich davon abhängig, wie viele Menschen alt, das heißt in unserem Sinne 60 Jahre alt und älter werden. Erreichten z.B. Anfang dieses Jahrhunderts von 100 der neugeborenen Jungen 44 das Alter von 60 Jahren und 9 das Alter von 80 Jahren, waren es 90 Jahre später 84 von 100 neugeborenen Jungen, die das Alter von 60 Jahren vollenden konnten, und etwas über ein Drittel von ihnen wurde 80 Jahre alt. Bei den neugeborenen Mädchen liegen diese Werte höher: Von ihnen werden heute die meisten (92 Prozent) 60 Jahre alt und fast 60 Prozent vollenden ihr 80. Lebensjahr; zu Beginn des Jahrhunderts waren es nur etwas über die Hälfte bzw. 12 Prozent, die das 60. bzw. 80. Lebensjahr erreichten (vgl. Abbildung 3).

Daß die Wahrscheinlichkeit, alt zu werden, für Mädchen generell größer ist als für Jungen, wird auch anhand der altersspezifischen Lebenserwar-

**Abbildung 3: Sterblichkeit in Deutschland – gestern und heute**



tung deutlich. Werden die Jungen, die ihr erstes Lebensjahr vollendet haben, im Schnitt 72,25 Jahre alt, können die gleichaltrigen Mädchen 78,71 Jahre alt werden. Eine wissenschaftlich fundierte Erklärung für dieses Phänomen „höhere Überlebenschancen für Frauen als für Männer“ steht allerdings noch aus.

Die im Vergleich zu den Männern höhere Lebenserwartung und somit auch die höhere Zahl der Frauen, die das Alter von 60 Jahren und darüber erreichen, erklärt die eingangs getroffene Feststellung, daß das demographische Altern stärker für den weiblichen als für den männlichen Bevölkerungsteil zutrifft.

#### IV. Wanderungen

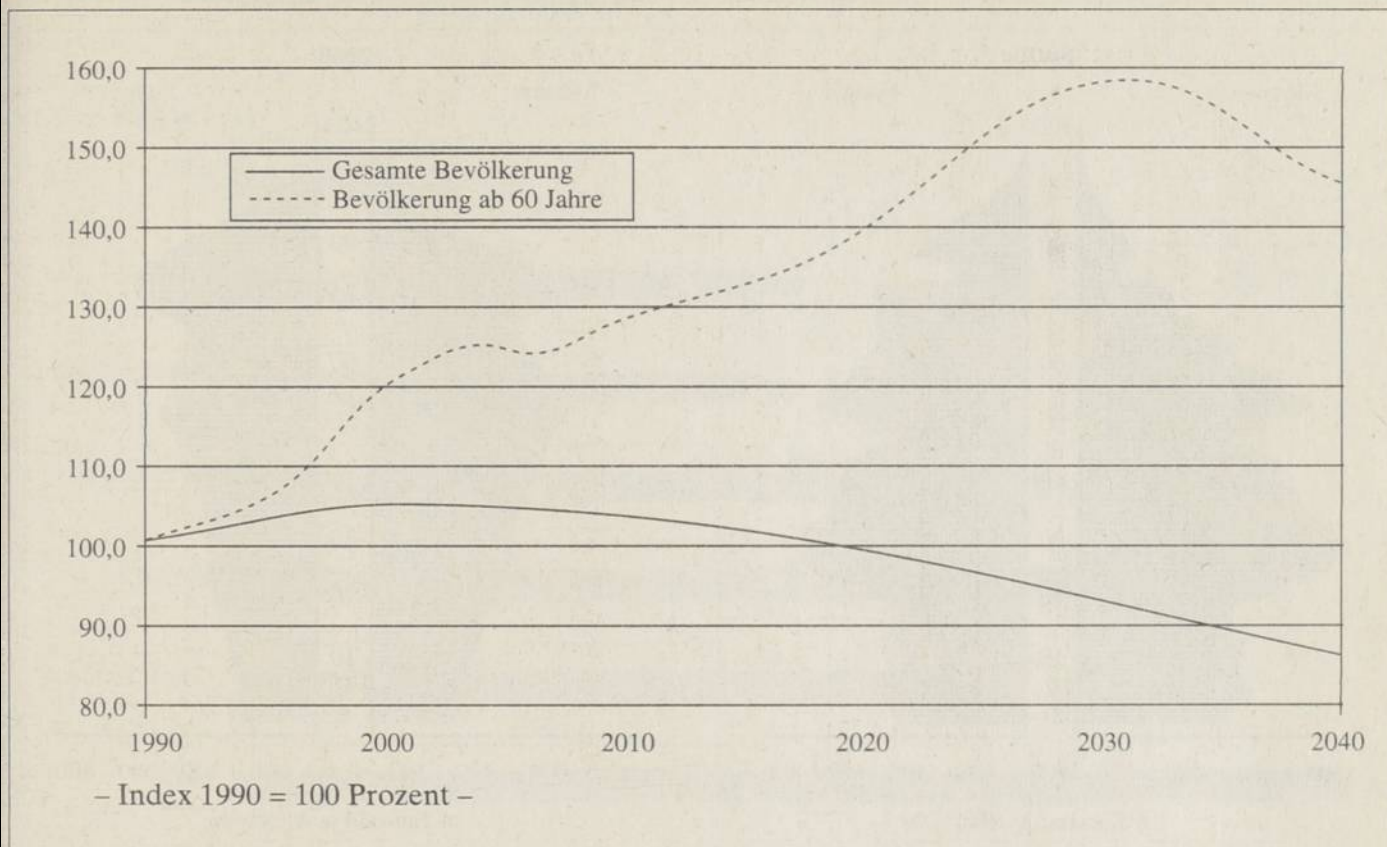
Der dritte Einflußfaktor der demographischen Alterung ist die Wanderung. Abwanderungen können die demographische Alterung verstärken, Zuwanderungen dagegen abschwächen. In wel-

chem Ausmaß dies geschieht, hängt von den Dimensionen der Wanderungen, in besonderem Maße aber von der Altersstruktur der Zu- bzw. Abwandernden ab. Abgesehen von einigen Ausnahmen wie in der DDR, aus der in den sechziger und siebziger Jahren vornehmlich Senioren abwanderten<sup>4</sup>, sind die Migranten in der Regel jüngere Menschen. So betrug zum Beispiel in Deutschland 1993 der Anteil der zwischen 18- und 40jährigen am gesamten Außenwanderungsgewinn rd. 54 Prozent.

Auch wenn Deutschland allein im Jahre 1993 rd. 404 000 Menschen, die nicht älter als 40 Jahre alt waren, über Wanderungen gewonnen hat (dies waren 86 Prozent des gesamten Wanderungsgewinnes in diesem Jahr), ändert dies nichts an der Tatsache, daß der demographische Alterungsprozeß weiter fortschreitet. Zuwanderungen können ihn bestenfalls aufhalten, aber nicht stoppen. Modellrechnungen von Reiner Dinkel und Uwe Lebok zeigen, „daß selbst bei jährlich 250 000 Zuwanderern mit dieser eher ‚günstigen‘ Altersstruktur (15 bis 19 Jahre – die Verf.) die Alterung

4 Vgl. ebd., S. 35 ff.

Abbildung 4: Entwicklung der Bevölkerungszahl in Deutschland 1990 bis 2040



Quelle: 8. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (Variante 1); eigene Darstellung.

der gesamten Wohnbevölkerung erkennbar fortschreiten würde“<sup>5</sup>.

Eine Erklärung hierfür ist, daß die Zugewanderten mit der Zeit ihr Geburtenverhalten weitestgehend anpassen und zudem selbst alt werden.

## V. Das Altern der Bevölkerung – ein prognostischer Ausblick

Folgt man der 8. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes, wobei hier und im folgenden von der Variante mit dem geringsten angenommenen Wanderungssaldo von 100 000 ausgegangen wird<sup>6</sup>, werden im Pro-

gnosejahr 2040 im Vergleich zu 1993 in Deutschland rd. 14 Millionen Menschen weniger leben. Zugleich werden es aber rd. 7 Millionen mehr Menschen sein, die dann 60 Jahre alt oder älter sind (Abbildung 4). Ihr Anteil an der Gesamtzahl der Bevölkerung wird 35 Prozent betragen.

Würde man vergleichsweise von der Variante mit dem höchsten angenommenen Wanderungsgewinn von jährlich 300 000 Migranten ausgehen, würde dieser Altenanteil nur unwesentlich – zwei Prozentpunkte – niedriger liegen. Bei einer „Null-Wanderung“, wie sie das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung in einer seiner Modellrechnungen zugrunde legt, würde hier der Anteil der 60jährigen und älteren mit 39 Prozent höher liegen. An diesem Beispiel wird deutlich, daß Zuwanderungen durchaus den Alterungsprozeß verlangsamen können.

Der voraussichtliche Bevölkerungsrückgang betrifft – zumindest bis zum Jahre 2030 – ausschließlich die Kinder, Jugendlichen und Menschen im erwerbsfähigen Alter. Als Folge davon ist mit einer Verdoppelung des Altenquotienten, der Relation zwischen Senioren und der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, zu rechnen. Kamen 1993 auf 100 der zwischen 20 und 60 Jahre alten Men-

5 H. Reiner Dinkel/Uwe Lebok, Könnten durch Zuwanderung die Alterung der Bevölkerung und die daraus resultierenden Zusatzlasten der Sozialen Sicherung aufgehalten oder gemindert werden?, in: Deutsche Rentenversicherung, (1993) 6, S. 388–400.

6 Zu den Annahmen der Geburten- und Sterblichkeitsentwicklung und den übrigen Varianten siehe Bettina Sommer, Entwicklung der Bevölkerung bis 2040 – Ergebnis der achten koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, in: Wirtschaft und Statistik, (1994) 7, S. 497–503.

**Abbildung 5: Altersaufbau der Bevölkerung in Deutschland**



Quelle: 8. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (Variante 1); eigene Darstellung.

schen 35, die 60 Jahre alt und älter waren, werden es im Jahr 2040 voraussichtlich 71 sein.

Für die Absicherung der gegenwärtigen und zukünftigen Renten hat jedoch die Relation der Zahl der Senioren zu der der Erwerbstätigen einen höheren Aussagewert. In Anbetracht dessen, daß sich die zukünftige wirtschaftliche Situation, darunter die auf dem Arbeitsmarkt, über einen langen Zeitraum hinweg nur schwerlich einschätzen läßt, kann allerdings diese Kennziffer nicht zuverlässig ermittelt werden. Bei dem Erwerbsniveau des Jahres 1993 (rd. 42 Prozent der Bevölkerung waren zu diesem Zeitpunkt erwerbstätig) würden im Jahre 2040 100 Erwerbstätige für 83 Senioren aufkommen müssen (1993 waren es 48). Bei Berücksichtigung der derzeit beabsichtigten Verlängerung der Lebensarbeitszeit durch die Erhöhung des Rentenzugangs- bzw. Pensionsalters auf 65 Jahre wären 68 Senioren pro 100 Erwerbstätige zu erwarten, was jedoch die hohe Brisanz der wirtschaftlichen Folgen des demographischen Alterns nur unwesentlich mindert.

Das demographische Altern wird auch in den nächsten Jahrzehnten mehr die weibliche als die männliche Bevölkerung betreffen, worauf hier

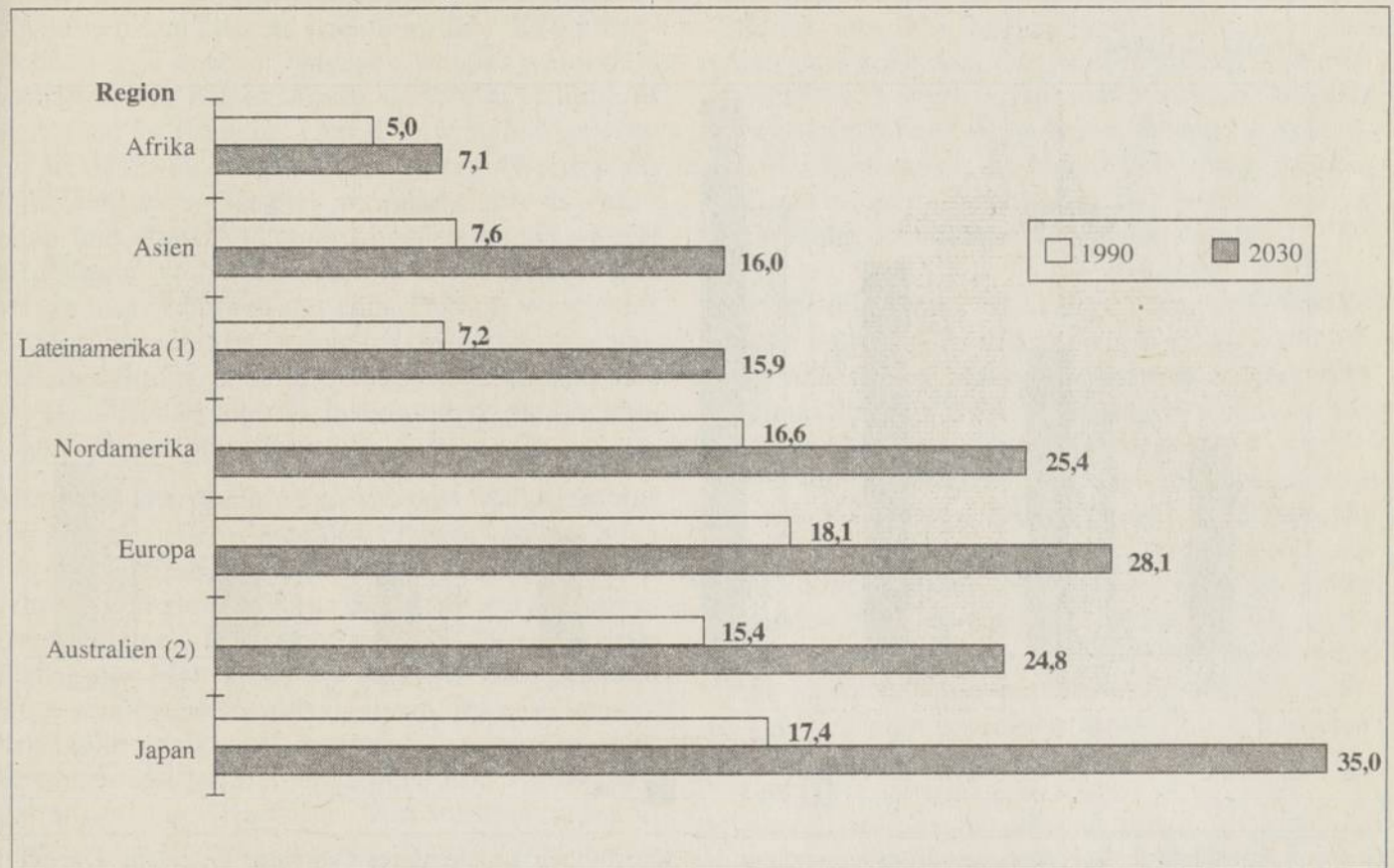
nicht näher eingegangen werden soll. An dieser Stelle sei nur ein Beispiel genannt: Werden im Jahr 2040 von 100 Frauen rd. 38 Frauen 60 Jahre alt und älter sein, wird der entsprechende Anteil älterer und alter Männer mit voraussichtlich rd. 32 Prozent nicht ganz so hoch liegen. Abbildung 5 zeigt die Auswirkung des demographischen Alterungsprozesses auf den Altersaufbau der Bevölkerung.

Ähneln der Altersaufbau der Bevölkerung im Basisjahr 1993 noch einem „ausgefranstem“ Tannenbaum, weist er im Prognosejahr 2040 eher die Form einer Spindel auf, die durch die Kopflastigkeit der 70 Jahre alten und älteren Menschen bedingt ist. Geht man davon aus, daß sich das gegenwärtige Fertilitätsniveau auch in den kommenden Jahren/Jahrzehnten nicht wesentlich erhöhen wird, kann man erst ab etwa dem Jahre 2060 wieder mit einem ausgewogenen Altersaufbau der Bevölkerung rechnen. Dieser wird jedoch sehr „eingeschrumpft“ sein, wie es sich bereits bei den 0- bis 20jährigen Menschen im Jahre 2040 abzeichnet.

Der Prozeß des demographischen Alterns der Bevölkerung ist nicht nur auf Deutschland allein begrenzt. Er ist für alle Industrieländer charakteri-



**Abbildung 6: Der Alterungsprozeß in der Welt (Anteil der 60jährigen und älteren Menschen an der Gesamtbevölkerung in Prozent)**



1) einschließlich Karibik  
2) einschließlich Neuseeland

Quelle: UN World Prospects 1995 (mittlere Variante); eigene Darstellung.

stisch und wird in Zukunft auch in den weniger entwickelten Ländern zu verzeichnen sein. Entsprechend den Modellrechnungen der UN-Demographen wird der Altenanteil in den nächsten vier Jahrzehnten in den mehr entwickelten Ländern von 17,6 Prozent (1990) auf 27,7 Prozent, in den weniger entwickelten Ländern von 6,9 Prozent auf 13,7 Prozent steigen (siehe Abbildung 6).

## VI. Haushalts- und Familienstandsstruktur

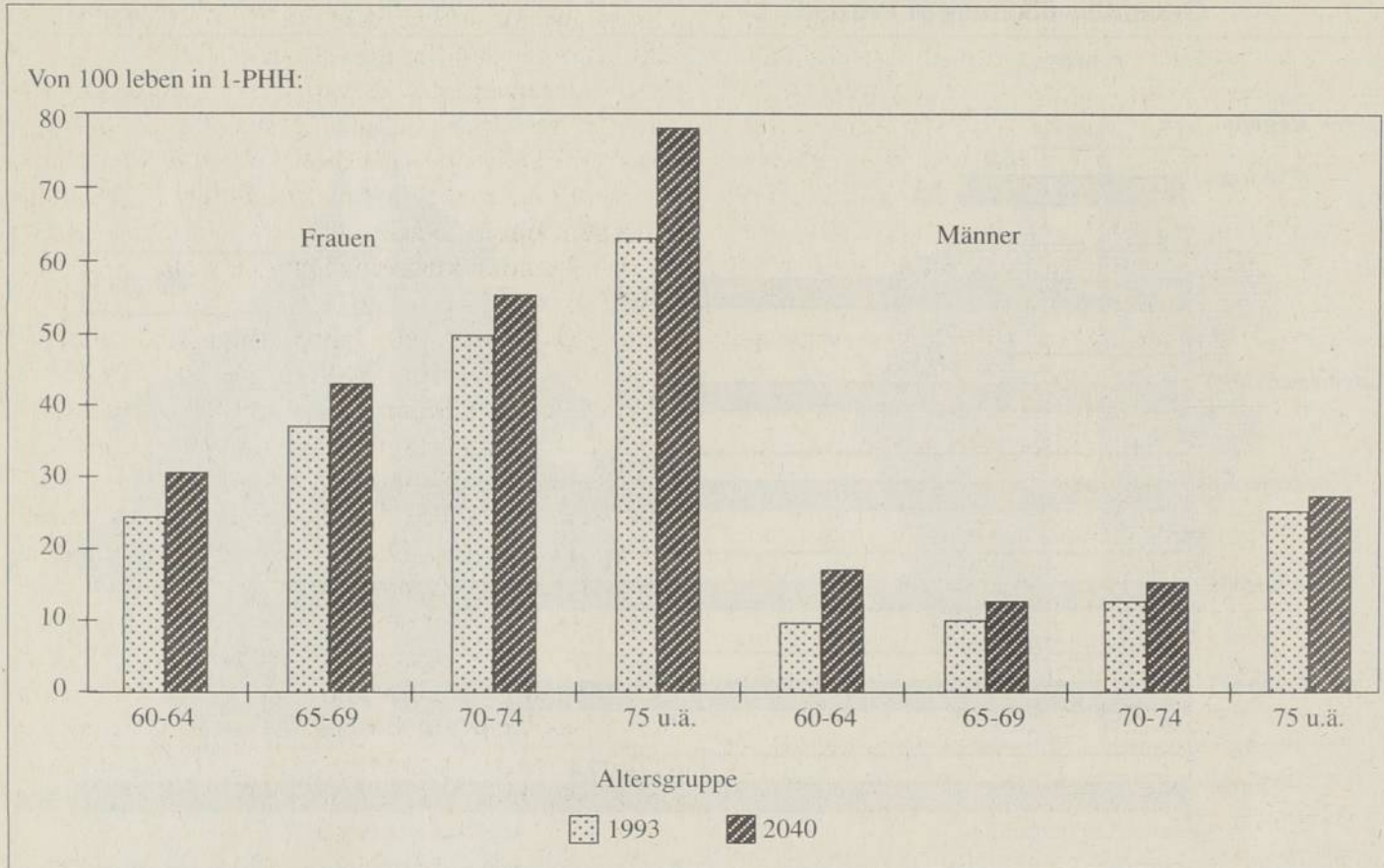
Wenn man sich ein Bild über den künftigen Verlauf des Alterungsprozesses machen möchte, ist es auch von Interesse zu fragen, wie sich die zukünftigen Alten von den heutigen unterscheiden werden. Denn es ist mit hoher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, daß die Gesellschaft im 21. Jahrhundert nur noch bedingt mit der Gesellschaft von heute vergleichbar sein wird.

Im folgenden soll dies anhand der Darstellung der Haushalts- und Familienstands- sowie der Bildungsstrukturen der Alten von heute und morgen verdeutlicht werden. Für eine an den Bedürfnissen älterer Menschen ausgerichtete, vorausschauende Altenpolitik sind Informationen über die Haushalts- und Familienstandsstrukturen der zukünftigen älteren Generationen als Basis- bzw. Rahmen-daten von besonderer Bedeutung.

Für die älteren Menschen ist der Ein- bzw. der Zweipersonenhaushalt die wichtigste Haushaltsform. Mit rd. 87 Prozent lebte die überwiegende Mehrheit von ihnen 1993 in solchen Haushalten; davon war ein Drittel in Einpersonenhaushalten anzutreffen. Mit zunehmendem Alter leben jedoch immer mehr in Einpersonenhaushalten. Führten von den zwischen 60 und 65 Jahre alten Menschen 1993 16,4 Prozent ihren Haushalt allein, war es von den 75jährigen oder älteren über die Hälfte (vgl. Abbildung 7). Daran wird sich auch in Zukunft nichts gravierend ändern.

Geht man von der Annahme aus, daß sich der seit Jahren bestehende Trend einer sinkenden Heiratsneigung und einer wachsenden Zahl von Eheschei-

**Abbildung 7: Ältere Menschen in Einpersonenhaushalten. Deutschland in den Jahren 1993 und 2040**



Quelle: 8. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (Variante 1); eigene Darstellung.

dungen auch in Zukunft weiter fortsetzt, wird in Deutschland die Zahl der alleinstehenden älteren Menschen steigen. Da bekanntermaßen der Einpersonenhaushalt die dominante Lebensform der alleinstehenden Frauen und Männer im Alter ist, bedeutet dies, daß sich der Trend zu Einpersonenhaushalten verstärken wird. Dabei ist zu vermerken, und Abbildung 7 zeigt dies sehr deutlich, daß Einpersonenhaushalte, in denen ältere Menschen leben, vornehmlich Frauenhaushalte sind. Dies wird auch in Zukunft mit hoher Wahrscheinlichkeit der Fall sein, wobei allerdings auch mit einem prozentualen Anstieg des Anteils der älteren Männer, die allein einen Haushalt führen, zu rechnen ist. Meiner Vorausschätzung nach<sup>7</sup> werden im Prognosejahr 2040 von allen Einpersonenhaushalten der Menschen, die dann 60 Jahre alt und älter sind, rd. 79 Prozent Frauenhaushalte sein. Und der überwiegende Teil von diesen werden Witwenhaushalte sein – rd. 72 Prozent.

Daß mehr ältere Frauen in Einpersonenhaushalten, dagegen mehr ältere Männer in Mehrpersonenhaushalten anzutreffen sind, ist durch die zwischen Frau und Mann unterschiedlichen Fami-

lienstände erklärbar. Wesentlich mehr Männer als Frauen sind im Alter noch verheiratet – 1993 waren es fast 80 Prozent der 60jährigen und älteren Männer. Bei den gleichaltrigen Frauen dominiert dagegen der Witwenstand – fast die Hälfte von ihnen war verwitwet. Diese geschlechtsspezifischen Unterschiede setzen sich bis in die hohen Altersgruppen fort. Von den zwischen 70 und 80 Jahre alten Männern waren beispielsweise noch 80 Prozent verheiratet, von den Frauen dieses Alters nur ein Drittel, hingegen waren von ihnen über die Hälfte bereits Witwen.

Daß Frauen im allgemeinen älter werden als Männer und somit für sie die größere Wahrscheinlichkeit besteht, ihren Ehemann zu „überleben“, ist eine wesentliche Ursache für die geschlechtsspezifischen Familienstände. Zudem bleiben Frauen nach ihrer Verwitwung, aber auch Scheidung häufiger ohne einen neuen Lebensgefährten. Dagegen heiraten die Männer vielfach wieder bzw. gehen eine nichteheliche Lebensgemeinschaft ein. Von allen Verwitweten und Geschiedenen im Alter ab 60 Jahren, die 1993 wieder eine Ehe schlossen, waren rd. 72 Prozent Männer.

Die geschlechtsspezifischen Unterschiede in den Familienständen werden auch für die Alten der

<sup>7</sup> Näheres hierzu bei J. Roloff (Anm. 3), S. 76 ff.

Zukunft relevant sein. Das heißt, daß entsprechend meiner Vorausschätzung ca. zwei Drittel der 60jährigen und älteren Frauen im Jahr 2040 alleinstehend sein werden. Dagegen werden wesentlich mehr Männer dieses Alters weiterhin verheiratet sein – ca. 74 Prozent. Und dies wird hier ebenso bis in das hohe Alter hinein gelten. Werden im Jahr 2040 zum Beispiel von den dann 75 Jahre alten und älteren Männern noch schätzungsweise 60 Prozent verheiratet sein, werden es von den gleichaltrigen Frauen mit ca. 4 Prozent verschwindend wenig sein. Es ist folglich davon auszugehen, daß der Status „alleinstehend“ auch in Zukunft vornehmlich die älteren, insbesondere die hochbetagten Frauen betreffen wird.

Man muß aber auch damit rechnen, daß nicht nur die Zahl der alleinstehenden Frauen, sondern auch die der alleinstehenden Männer in den nächsten Jahrzehnten steigen wird. Insgesamt wird entsprechend meiner Schätzung im Jahr 2040 fast die Hälfte der Menschen, die dann 60 Jahre alt und älter sein werden, alleinstehend sein. Alleinstehend sein muß nicht bedeuten, einsam zu sein. Entscheidend ist hier die Pflege und Aufrechterhaltung sozialer Kontakte. Von Interesse wäre in diesem Zusammenhang, die Entwicklung nichtehelicher Lebensgemeinschaften von älteren Frauen und Männern näher zu durchleuchten. 1993 lebten von 100 der 60 Jahre alten und älteren nichtverheirateten Männer 10 nichtehelich mit einer Partnerin zusammen; bei den Frauen war dieser Anteil mit 2,1 Prozent auffällig gering.

Es ist zu vermuten, daß das Leben in solchen Partnerschaftsformen auch für die Alten der Zukunft von Bedeutung sein dürfte – und dies wahrscheinlich in noch stärkerem Maße als bei den heutigen alten Menschen. Unterstützt wird diese These meines Erachtens dadurch, daß im Jahre 1993 zum Beispiel von den nichtverheirateten 40- bis 50jährigen Männern, die im Jahre 2020 zwischen 67 und 77 Jahre alt sein werden, 19,4 Prozent in einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft lebten. Mit 17 Prozent der nichtverheirateten Frauen dieses Alters war der Anteil derer, die nichtehelich mit einem Partner zusammenlebten, fast ebenso hoch. Unter diesem Aspekt sollte die bisher eher stiefmütterlich behandelte Thematik nichtehelicher Lebensgemeinschaften im Alter stärker in weitere Untersuchungen der ökonomischen und sozialen Wirkungen des demographischen Alterungsprozesses mit einbezogen werden.

Nicht nur hinsichtlich ihrer Haushalts- und Familienstandsstruktur werden sich die Alten der Zukunft von den heute lebenden älteren Menschen unterscheiden. Sie werden zudem eine vergleichsweise höhere Schul- und berufliche Bildung aufweisen. Dabei betrifft dieser Wandel vornehmlich die Frauen, die ja hinsichtlich ihrer Bildung sozusagen einen „Nachholbedarf“ hatten. Darauf soll im folgenden kurz eingegangen werden.

Gerade die heute 60 Jahre alten und älteren Frauen hatten in ihrer Kindheit und Jugendzeit im Vergleich zu den Männern wesentlich schlechtere Bildungschancen, was im damaligen traditionellen Geschlechterrollenverständnis begründet war. So haben nur 3 von 100 der heute lebenden älteren Frauen das Abitur. Dieser Anteil wird bei den älteren Frauen von morgen schätzungsweise um das Dreifache höher sein (gemeint ist hier und im folgenden das Prognosejahr 2030, da bei einer Hochrechnung bis zum Jahr 2040 bereits die jetzt unter 15jährigen mit berücksichtigt werden müßten, demzufolge mit einem hohen Unsicherheitsfaktor zu rechnen wäre).

Hinsichtlich ihrer beruflichen Bildungsabschlüsse werden die 60 Jahre alten und älteren Frauen in Zukunft ebenfalls eine positive Entwicklung aufweisen. Hat heute noch die Hälfte der älteren Frauen keinen beruflichen Abschluß, wird es – meiner Hochrechnung zufolge – in Zukunft nur etwa ein Viertel sein. Der Anteil der Frauen mit einem Hochschulabschluß wird von 2 Prozent auf ca. 10 Prozent steigen. Auch bei den Männern wird sich – bei ansonsten nicht so gravierenden Veränderungen ihres Bildungsniveaus – dieser Anteil von 10 Prozent auf ca. 17 Prozent erhöhen.

Man kann durchaus die These aufstellen, daß die zukünftigen Alten aufgrund ihrer gegenüber den Alten der Gegenwart günstigeren Lebens- und Bildungsbiographien bessere Chancen für die Bewältigung ihres Lebens im Alter haben werden. Es liegt jedoch nicht bei den Menschen allein, inwieweit sie diese Chance nutzen. Wichtig sind hier auch die Möglichkeiten, die ihnen die Gesellschaft bietet. Gefordert sind hier vor allem die Medien und nicht zuletzt die Politik. Und dies heißt, daß eine der gesellschaftlichen Konsequenzen des demographischen Alterungsprozesses die Abkehr von der gängigen Vorstellung „Alter = arm, krank und einsam“ sein muß.

# Alternde Bevölkerung – veraltender Sozialstaat?

## Demographischer Wandel als „Politik“

### I. Der strukturelle Zusammenhang von Sozialstaat und Bevölkerung

Demographische Themen, vor allem der wachsende Anteil alter Menschen an der Bevölkerung, haben derzeit Konjunktur. Dies war nicht immer so. Obwohl im Vorfeld der großen Rentenreform von 1957 schon einmal angesprochen<sup>1</sup>, wurden die Folgen demographischen Wandels für Politik und Gesellschaft erst in den achtziger Jahren ein zentrales Thema der Politik<sup>2</sup>. Umfassende Diskussionen fanden statt im Vorfeld der Verabschiedung der „Rentenreform 1992“ am 9. November 1989<sup>3</sup>. Im Zusammenhang mit der Sorge um den „Standort Deutschland“ in einem härter werdenden weltwirtschaftlichen Wettbewerb hat die Debatte seit 1993 eine neue Qualität angenommen: Demographischer Wandel gilt nicht mehr nur als ein Kostenfaktor neben anderen, dem durch Reformen der Institutionen sozialer Sicherung beizukommen sei, sondern er ist zu einer Überlebensfrage des Sozialstaats als Ganzes geworden. Die abzusehenden Lasten gelten in Teilen der politischen Öffentlichkeit als nicht tragbar und belegen in dieser Sicht einmal mehr, daß ein Rückbau des Sozialstaats oder gar seine Ersetzung durch private Formen der Daseinsvorsorge auf der politischen Tagesordnung stehen, wobei der Staat sich auf Mindestsicherungen beschränken soll.

Es wird also mittlerweile wahrgenommen, daß demographischer Wandel nicht nur ein begrenztes finanztechnisches Problem des Sozialstaats darstellt. Tatsächlich gibt es einen tiefgreifenden, bis

ins 19. Jahrhundert zurückreichenden Zusammenhang zwischen staatlicher Sozialpolitik und dem Strukturwandel der Bevölkerung. Demographischer Wandel, hier vor allem die Umwälzung der Altersstruktur der Bevölkerung, ist nicht nur Ursache von Problemen des Sozialstaats – so die vorherrschende und durchaus zutreffende Sicht; er ist umgekehrt auch durch Entstehung und Ausbau des Sozialstaats (mit)verursacht<sup>4</sup>. Seit ihren Anfängen im 19. Jahrhundert hat die soziale Gesetzgebung den Bevölkerungsprozeß beeinflusst: Die Lebenserwartung erhöhte sich durch Gesundheitswesen, öffentliche Hygienemaßnahmen und Armutsabbau, mit der Folge, daß immer mehr Menschen ein hohes Alter erreichen. Zugleich entstand eine soziale Strukturierung von Altersgruppen – Alte wurden zu Rentnern, Kinder zu Schulpflichtigen. Erst dadurch erhielten die biologischen Lebensphasen Alter und Kindheit die uns heute vertraute soziale Gestalt. Schließlich hat der Bildungsboom seit den sechziger Jahren besonders den Bildungsstand von Frauen erhöht, wodurch sich die Motive der Erzeugung von Nachwuchs nachhaltig verändert haben.

Umgekehrt hat der wachsende Anteil alter Menschen an der Bevölkerung den sozialen Sicherungssystemen große Teile ihrer Klientel beschert und damit eine Grundlage ihrer Expansion gelegt. Der Sozialstaat bewerkstelligt nicht so sehr eine Umverteilung von oben nach unten als vielmehr zwischen verschiedenen Altersgruppen, besonders von den erwerbstätigen Personen mittleren Alters zu den Alten. Es besteht also ein struktureller Zusammenhang zwischen Sozialstaat und Bevölkerungsentwicklung, eine Beeinflussung in beiden Richtungen. Heute stellt sich die Frage: Schlägt die bisher produktive gesellschaftsgeschichtliche Wechselwirkung zwischen Sozialstaat und Bevölkerungsentwicklung in eine destruktive Beziehung um, wird sie zu einer Falle gesellschaftlicher Modernisierung? Hat sich der Sozialstaat über-

4 Siehe Franz-Xaver Kaufmann, Sozialpolitik und Bevölkerungsprozeß, in: Herwig Birg/Rainer Mackensen (Hrsg.), Demographische Wirkungen politischen Handelns, Frankfurt am Main–New York 1990; L. Leisering (Anm. 3), Kap. 1.

1 Vgl. Hans Günter Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945–1957, Stuttgart 1980.

2 Vgl. Bericht über die Bevölkerungsentwicklung, 2. Teil: Auswirkungen auf die verschiedenen Bereiche von Staat und Gesellschaft, Bundestagsdrucksache 10/863, 5. 1. 1986.

3 Zu dieser Diskussion vgl. Frank Nullmeier/Friedbert Rüb, Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat, Frankfurt am Main–New York 1993; Lutz Leisering, Sozialstaat und demographischer Wandel. Wechselwirkungen – Generationenverhältnisse – politisch-institutionelle Steuerung, Frankfurt am Main–New York 1992 (Kap. 7).

lebt? Haben die politischen Stimmen recht, denen zufolge demographischer Wandel zu einer Überlebensfrage des Sozialstaats geworden ist?

Dazu ist im folgenden zu fragen: Auf welche Weise stellt demographischer Wandel die sozialstaatliche Ordnung und ihre Legitimität in Frage? Und: Sind die Institutionen sozialer Sicherung reformierbar, um demographische Lasten zu bewältigen, vor allem: Lassen sich die mit dem Sozialstaat verbundenen Werte sozialer Gerechtigkeit unter erschwerten Bedingungen aufrechterhalten? Schließlich: Welche Funktion hat vor diesem Hintergrund die Rede von demographischen Problemen im politischen Prozeß?

---

## II. Die Illegitimität des Sozialstaats: Stellt demographischer Wandel die sozialstaatliche Ordnung in Frage?

---

Bevölkerungsveränderungen sind in westlichen Gesellschaften von Beginn an eine Hauptursache der Expansion staatlicher Sozialausgaben gewesen<sup>5</sup>. Dieser Sachverhalt ist in der Bundesrepublik Deutschland jedoch lange nicht in das öffentliche Bewußtsein getreten, vor allem, weil nach dem Zweiten Weltkrieg bis in die siebziger Jahre ein politisch vorangetriebener Ausbau des Sozialstaats in Form sich ausweitender Leistungsgesetzgebung im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses stand. Andere, strukturelle kostentreibende Faktoren wurden dadurch überlagert. Auch ohne sozialgesetzgeberischen Ausbau führt jedoch ein zunehmender Altenanteil an der Bevölkerung – aber auch andere Faktoren wie die Kostenexplosion im Gesundheitswesen – quasiautomatisch dazu, daß Sozialausgaben steigen. Außerdem war die Expansion der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik eingebettet in ein stetiges Wirtschaftswachstum, das es ermöglichte, ein wachsendes Ausmaß von Umverteilungsströmen politisch zu verkraften. Etwa Mitte der siebziger Jahre war der Ausbau des Sozialstaats vorläufig beendet – aus fiskalpolitischen Gründen, aber auch, weil die Sozialversicherungssysteme einen kaum noch steigerungsfähigen Deckungsgrad von 90 Prozent der Bevölkerung erreicht hatten –, so daß seither jene strukturellen, quasiautomatisch wirkenden Wachstumsfaktoren stärker in den Vordergrund gerückt sind. Insofern

5 Vgl. die bahnbrechende international vergleichende Studie von Harold L. Wilensky, *The Welfare State and Equality, Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, Berkeley – Los Angeles 1975.

kann wirklich von einem „Altern“ – wenn auch nicht von einem „Veralten“ – des Sozialstaats gesprochen werden.

Demographischer Wandel ist ein Testfall für die Werte und Leistungszusagen des Sozialstaats. Ein wachsender Anteil ökonomisch „Inaktiver“ in der Bevölkerung – alte Menschen, aber auch Arbeitslose und arme Kinder – hat zur Folge, daß gleichbleibende Zusagen von Einkommenssicherheit, medizinischer Versorgung und psychosozialer Wohlfahrt teurer zu stehen kommen als zuvor. Politisches Eintreten für die Werte des Sozialstaats ist nicht mehr wohlfeil, Wertkonflikte brechen auf. Demographische Probleme sind ein willkommener Aufhänger für diejenigen, die schon immer die Freiheit des Marktbürgers durch die organisierte Solidarität des Sozialstaats bedroht sahen. Andere halten sozialstaatlich verbürgte soziale Gerechtigkeit „an sich“ für wünschenswert, sehen Einschränkungen jedoch als zwingend an, um die deutsche Wirtschaft in der weltweiten „Standortkonkurrenz“ zu stärken. So würden Arbeitsplätze geschaffen, was letztlich dem Wohlstand der Massen mehr diene als übersteigerte staatliche Versorgung. Speziell in bezug auf den demographischen Wandel wird argumentiert, daß die Solidarität zwischen den Generationen unter veränderten Bedingungen in Ungerechtigkeit umschlage, insoweit die heutige erwerbstätige Generation im Alter keine ausreichende „Rendite“ für ihre Sozialbeiträge erwarten könne. Eine Benachteiligung alter Menschen – eine altersbezogene „Rationierung“ sozialer Leistungen – bis zum selektiven „Gerontozid“ durch Verzicht auf Ausschöpfung des medizinisch Möglichen im Alter sind bereits gängige und auch in Deutschland – hier eher latent – praktizierte Formen der Einschränkung universeller sozialstaatlicher Teilhabeziele.

Schon seit den Anfängen staatlicher Sozialpolitik haben verschiedene gesellschaftliche Kräfte Fundamentalkritik an den Prinzipien des Sozialstaats geübt. Demographischer Wandel trägt bei zu einer neuen Phase der Infragestellung sozialstaatlicher Politik, verschärft das immer schwelende Legitimitätsproblem des Sozialstaats. In der Debatte geht es nicht nur um sachliche Lösungen – Umlageverfahren versus Kapitaldeckung, beitragsbasierte Zwangsversicherungsgemeinschaft versus private Lebensversicherung, versicherungsmathematische Ausgestaltung von Rentenhöhe und Zugang usw. –, sondern immer auch um Werthaltungen und grundlegende ordnungspolitische Überzeugungen, die relativ unabhängig von konkreten Problemlagen sind.

Wenn sich demographische Probleme im Sozialstaat als Folge einer wechselseitigen Beeinflussung von Politik und Bevölkerungsentwicklung darstellen, wie im ersten Teil skizziert, so ergeben sich rein logisch vier Möglichkeiten, die kritisch gewordene Beziehung zwischen den beiden Größen Sozialstaat und Bevölkerung neu zu regeln:

1. „Bevölkerungsabbau“: Kappung der problematischen Beziehung zwischen den beiden Größen durch Reduktion der einen, der Bevölkerung, also selektive Dezimierung, besonders der Gruppe der alten Menschen.
2. *Sozialstaatsabbau*: Reduktion der anderen Größe, des Sozialstaats, also Rückzug auf einen „residualen“ Sozialstaat, der sich auf Mindestleistungen beschränkt, wie es weitgehend in den USA der Fall ist oder wie es der FDP oder Minderheiten in der CDU (Kurt Biedenkopf) vorschwebt. Der Sozialstaat wird damit als evolutionär nicht durchhaltbar – oder schon von jeher nicht wünschenswert – angesehen.
3. *Aktive Bevölkerungspolitik*, um demographisch günstigere Bedingungen für die staatlichen Sicherungssysteme zu schaffen, vor allem durch staatliche Geburtenförderung und eine Einwanderungspolitik.
4. Institutionelle *Reform des Sozialstaats* zwecks Anpassung an den demographischen Wandel. Dieser wird damit als vorgegebene Größe akzeptiert und für bewältigbar gehalten. Das „Projekt Sozialstaat“ gilt in dieser Sicht als überlebensfähig auch in Zeiten tiefgreifenden, teilweise selbst verursachten Wandels. Das Rentenreformgesetz 1992 stellt den Versuch einer solchen „immanenten“ Antwort auf demographische Herausforderungen dar.

Die beiden ersten, radikalen Strategien zielen jeweils nur auf eine Seite der Beziehung Sozialstaat – Bevölkerung, während die anderen beiden, besonders die vierte, auf eine bessere Abstimmung zwischen beiden Seiten hinauslaufen. Die beiden radikalen, reduktiven Strategien (mit Abstrichen auch die dritte Strategie) stellen die Legitimität des Sozialstaats bzw. die Legitimität der aktuellen Bevölkerungsentwicklung systematisch in Frage. Unausgesprochen liegt die Vorstellung einer „halbieren Moderne“ zugrunde, bei der soziale Bürgerrechte und das für moderne Gesellschaften typische Altern der Bevölkerung als Fremdkörper in einer deregulierten Welt erscheinen, einer Welt, in der junge, leistungsstarke, keiner sozialen Hilfe bedürftige Aktive den Ton angeben. Bevor die vierte Strategie, die Reform und Anpassung des

Sozialstaats, in Teil III näher analysiert wird, sollen die anderen Strategien kurz erläutert werden.

### **1. Strategien des Bevölkerungsabbaus: die Illegitimität des Alterns**

Offene Bevölkerungsdezimierung ist in zivilisierten Gesellschaften nachhaltig moralisch diskreditiert und daher nicht ohne weiteres denkbar. Gleichwohl sollte man das Humanitätspotential unserer Gesellschaft nicht überschätzen. Einschränkungen medizinischer Behandlung speziell für alte Menschen werden bereits praktiziert und unter dem Stichwort „Gerontozid“ diskutiert. Auch die selektive Auswanderungspolitik für Rentner in der DDR war eine Form, sich „unproduktiver“ Elemente der Gesellschaft zu entledigen. Die Infragestellung der Legitimität des Alterns ist zugleich eine Infragestellung der Legitimität universaler sozialstaatlicher Teilhaberechte. Denn Ungleichheiten können im Sozialstaat nicht durch zugeschriebene, persönlich nicht zurechenbare Merkmale wie Alter, Geschlecht und ethnische Zugehörigkeit begründet werden.

### **2. Strategien des Sozialstaatsabbaus: die Illegitimität des Sozialstaats**

In der Frage staatliche versus nichtstaatliche Antworten auf demographische Probleme der Alterssicherung gehen die wissenschaftlichen Meinungen auseinander. Besonders einige liberale Ökonomen favorisieren Modelle vom Typus private Lebensversicherung mit Kapitaldeckung, während andere – prominent etwa der Vorsitzende des Sozialbeirats, Winfried Schmähl – seit langem betonen, daß auch private Versicherungen grundsätzlich von Veränderungen der Altersstruktur betroffen sind. Zumindestens dann, wenn private Sicherungsformen nicht nur für Minderheiten Anwendung finden, seien Privat- und Sozialversicherung volkswirtschaftlich äquivalent: Während in Zeiten eines „Rentnerberges“ bei letzterer Beiträge erhöht und Renten gesenkt werden müssen, ergibt sich bei ersterer ein ähnlicher Effekt, weil der Kapitalstock massiv aufgelöst werden müßte und diese Auflösung auf eine demographisch ausgedünnte mittlere Altersgruppe (die Erwerbstätigen) als Käufer-schicht trafe<sup>6</sup>. In institutioneller und politischer

6 Zur volkswirtschaftlichen Äquivalenz von Privat- und Sozialversicherung siehe Winfried Schmähl, Über den Satz „Aller Sozialaufwand muß immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gezahlt werden“, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 26 (1981), S. 147–171. Zum Vorschlag, diese Probleme zu umgehen, indem Kapital in den aufstrebenden Ländern der ehemaligen Dritten Welt, vor allem in Ostasien, angelegt wird, siehe Helmut Reisen, Renten aus der Zweiten Welt. Die Alters-

Hinsicht sind gesetzliche Rentenversicherung und private Versicherung dagegen verschieden. Gert Wagner sieht in den Konstruktionsprinzipien der gesetzlichen Rentenversicherung gerade eine höhere, nicht niedrigere Anpassungskapazität<sup>7</sup>: Die in beiden Systemen notwendigen Anpassungsmaßnahmen in Zeiten demographischer Umwälzungen finden im (para-)staatlichen System öffentlich, also politisch kontrollierbar statt; zudem ist im staatlichen System eine präzise Bedarfsorientierung möglich, nämlich Anpassung der drei Hauptgrößen – Rentenhöhe, Beitragssatz, Staatszuschuß – an veränderte Bedingungen im Rahmen des Umlageverfahrens. Dabei sind bedarfsbezogene Normen wie die Rentenhöhe eines „Eckrentners“ (mit durchschnittlichem Lohn und 40 bzw. 45 anrechnungsfähigen Versicherungsjahren) handlungsleitend. Dieses System produziert nicht unter allen Bedingungen die – ökonomisch gesehen – optimale Rendite, jedoch produziert es besser und berechenbarer als andere Verfahren das Gut „Sicherheit“.

Der Bezug auf eine „Rendite“ in der Diskussion über die Alterssicherung ist ohnehin weitgehend fiktiv, da die im Rahmen einer bevölkerungsweiten privaten Kapitallebensversicherung erreichbare individuelle Rendite volkswirtschaftlich nicht bestimmbar ist und bei demographischem Druck in ähnliche Probleme geraten würde wie das realwirtschaftlich äquivalente Umlageverfahren. Entscheidend ist schließlich: In dem Maße, wie private Versicherungen durch demographische Ungleichgewichte destabilisiert werden, müssen staatliche Versicherungsaufsicht und der Verbraucherschutz verstärkt regelnd eingreifen (mehr als dies ohnehin schon der Fall ist), um Leistungszusagen zu sichern. Auch Selbstregulierungen durch die Versicherungsgesellschaften werden dann erforderlich, um die Akzeptanz durch die Versicherten zu gewährleisten, was aktuell in der privaten Krankenversicherung bereits im Gange ist. Letzter Bürge ist zwangsläufig der Sozialstaat. In dem Maße, wie staatliche Maßnahmen private Versorgungssysteme rechtlich, organisatorisch und programma-

tisch flankieren (und in Notzeiten auch finanziell ergänzen), nehmen diese Systeme einen „öffentlichen“ Charakter an. Es wird eine Frage des ideologischen Bekenntnisses, ob man auf einem angeblich „privaten“ Charakter insistieren will. In diesem Sinne sind „private“ Systeme im Sozialstaat immer nur Formen der Delegation öffentlicher Verantwortlichkeit.

Wir können folgern, daß manches dafür spricht, daß der Sozialstaat auch in bewegten Zeiten seinen Bürgern Sicherheit gewähren kann. Ein Übergang zu anderen Sicherungsformen würde nicht aus den demographischen Engpässen herausführen. Ausschlaggebend sind letztlich weltanschauliche Überzeugungen und Wahrnehmungen sowie pragmatische Überlegungen dazu, wie Lasten durch eine Kombination unterschiedlicher institutioneller Sicherungsstrategien – staatlich, parastaatlich, betrieblich, privat, familial – am besten aufzufangen sind.

### **3. Strategien aktiver Bevölkerungspolitik: die Illegitimität des demographischen Alterns**

Geburtenfördernde Maßnahmen sollen die „naturnale“ Grundlage der gesetzlichen Rentenversicherung garantieren, daneben auch dem Gespenst einer schrumpfenden Bevölkerung wehren, sei es durch Maßnahmen wie Kindergeld, verbesserte Dienstleistungsangebote für Familien oder durch verminderte Beiträge Kinderreicher in der Rentenversicherung. Einige frauen- und familienpolitische Maßnahmen der Regierung Kohl können in diesem Sinne interpretiert werden. Die Wirkungen geburtenfördernder Maßnahmen sind allerdings nicht sicher kalkulierbar<sup>8</sup>. Auch eine aktive Einwanderungspolitik ist kritisch einzuschätzen, da sie nur einmal wirkt und langfristig neue Nachfrage nach öffentlichen Leistungen sowie soziale Integrationsprobleme mit sich bringt. Auch können Konflikte mit anderen, gesellschaftspolitisch ebenfalls beachtlichen Zielen auftreten: Ohne eine Stärkung der traditionellen Rolle der Frau, also ohne Eindämmung der wachsenden Teilhabe von Frauen an Bildung und Erwerbsarbeit, wäre eine drastische Erhöhung der Zahl der Geburten wohl nicht zu haben. Eine Vereinbarung von Eltern-

sicherung der reifen Industrienationen wird aus Beteiligungen am Wirtschaftspotential der aufstrebenden Märkte kommen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. Februar 1996, S. 15.

7 Vgl. Gert Wagner, Umverteilung in der gesetzlichen Rentenversicherung, Frankfurt am Main – New York 1984; ders., Zur Meßbarkeit eines versicherungsgemäßen Risikoausgleichs und der Umverteilung in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Winfried Schmähl (Hrsg.), Versicherungsprinzip und soziale Sicherung, Tübingen 1985, S. 141–203; siehe auch den Beitrag von Gert Wagner und Gabriele Rolf in diesem Heft.

8 Grundsätzlich besteht ein deutlicher Zusammenhang zwischen staatlichen Aufwendungen für die Familie und Geburtenzahl, wie ein Vergleich der EU-Länder zeigt (Franz-Xaver Kaufmann, Zukunft der Familie im vereinten Deutschland, München 1995, S. 193 f.). Aber selbst die umfangreichen geburtenfördernden Maßnahmen in der DDR hatten nur begrenzte Wirkungen (Johannes Huinink/Karl Ulrich Mayer u. a., Kollektiv und Eigensinn. Lebensverläufe in der DDR und danach, Berlin 1995, S. 149, 160).

schaft und Beruf – der bessere Weg – scheint jedenfalls nicht in Sicht zu sein. Zudem kann ein Rückgang der Kinderzahlen und damit der Bevölkerung aus ökologischen Gründen (Verringerung der Besiedlungsdichte) gerade erwünscht sein.

Grundsätzlicher kann argumentiert werden, daß Eingriffe in die Privatsphäre der Familie in einer freiheitlichen Gesellschaft nicht akzeptabel sind. Strategien aktiver Bevölkerungspolitik stellen die Legitimität gewählter Kinderlosigkeit und damit im Grunde auch der Familie als Bereich freier Lebensgestaltung in Frage. Auch der Sozialstaat wird in diesem Zuge, zumindest in seiner heutigen Gestalt, als illegitim und ungerecht eingeschätzt: Familienpolitische Aktivisten fordern einen gigantischen Lastenausgleich zugunsten kinderreicher Familien als neuen Kernbereich des Sozialstaats, der sich in seiner jetzigen Form zu sehr auf eine umfassende Versorgung alter Menschen verlegt habe und dabei die neue soziale Ungleichheit unserer Zeit – die Benachteiligung kinderreicher gegenüber kinderlosen Familien – ausblende.

Alles in allem erweisen sich die Auffassungen, die demographischen Wandel zum Anlaß nehmen, die sozialstaatliche Ordnung grundsätzlich in Frage zu stellen, als eher weltanschaulich begründet denn als auf Analysen realer Funktionsprobleme sozialstaatlicher Institutionen fußend. Zugrunde liegt das Gesellschaftsbild einer „halbierten Moderne“, das die universalistischen und pluralistischen Grundlagen unserer Gesellschaft eng auslegt: Strategien des Sozialstaatsabbaus sehen staatlich verbürgte soziale Teilhaberechte nicht als Bestandteil von Modernität; Strategien einer Bevölkerungsdezinierung wie auch Strategien aktiver Bevölkerungspolitik stellen den Wert des Alters bzw. die Legitimität frei gewählter Kinderlosigkeit in Frage und rechtfertigen entsprechende Negativsanktionen. Zugleich zeigt sich, daß die abzusehende Entwicklung der Altersstruktur der Bevölkerung auch nichtstaatliche institutionelle Arrangements der Alters- und Daseinsvorsorge vor große Probleme stellt.

---

### III. Die Legitimität des Sozialstaats: Chancen einer „sozialen“ Bewältigung demographischen Wandels

---

Wenn radikale politische Strategien des Umgangs mit demographischem Wandel sich als kritisch erweisen – sowohl, was die Funktionsfähigkeit der angebotenen Lösungen als auch die normativen

Begründungen angeht –, so bleibt zu fragen, ob eine reformerische Strategie in Form einer konstruktiven Anpassung sozialstaatlicher Institutionen an die geänderten demographischen Rahmenbedingungen umsetzbar ist. Insoweit demographische Probleme nicht nur eine Frage einer zweckmäßigen Verteilungsmechanik zwischen Jung und Alt sind, sondern das Problem der werthaften Begründung des Sozialstaats verschärfen und dazu führen, daß es sich neu stellt, ist vor allem zu fragen: Welche Werte sind es, die Sozialstaatlichkeit ausmachen? Inwieweit sind diese durch demographischen Wandel gefährdet? Welche Wertkonflikte, welche Wertentscheidungen stehen an? Und: Reichen die alten Wertorientierungen und Normen aus, oder müssen in einer neuen gesellschaftsgeschichtlichen Situation neue Werte und Normen gefunden werden?

Zu den Schwierigkeiten, aber auch Chancen einer Begründung und Neubegründung der Wertebasis des Sozialstaats möchte ich drei Thesen formulieren:

1. Unterschiedliche Institutionen sozialer Sicherung verkörpern unterschiedliche Werte und Normen, die auf jeweils unterschiedliche Weise von den Folgen demographischer Umwälzungen betroffen sind (*Werteheterogenität*).
2. Ob die Auswirkungen des Alterns der Bevölkerung auf Generationenvertrag und Rentenversicherung negativ zu bewerten sind, hängt von den Kriterien ab, anhand derer Gerechtigkeit zwischen den Generationen beurteilt wird. Mehrere, konkurrierende Kriterien kommen in Frage (*Wertkonflikte*).
3. In der Zeit des forcierten Ausbaus sozialstaatlicher Leistungen orientierte sich staatliche Sozialpolitik an festen Werten wie Gleichheit, Sicherheit und Solidarität. Im Zeichen tiefgreifenden strukturellen Wandels der Gesellschaft bedarf es jedoch neuer, zusätzlicher Normen, die regeln, wie etablierte Institutionen unter Wahrung der sozialstaatlichen Grundwerte, also auf für die Betroffenen „sozialverträgliche“ Weise, an veränderte Rahmenbedingungen angepaßt und unter Umständen „rückgebaut“ werden können (*Prozeßnormen*)<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Die bisherige Forschung hat sich auf die Ursachen der Expansion des Sozialstaats konzentriert und auf die dabei wirkmächtigen Ideen und Interessen. Eine Erforschung der Interessen, Ideen und Werte im Zeitalter der strukturellen Anpassung und Einschränkung des Sozialstaats steht jedoch noch aus; vgl. Paul Pierson, *The New Politics of the Welfare State*, in: *World Politics*, 48 (1996) 2, S. 147–179. Ein entsprechendes Defizit besteht in der Politik, auch und gerade



## 1. Werteheterogenität

Der Sozialstaat weist eine differenzierte normative Programmatik auf. Vor allem konkurrieren die Leitwerte „Gleichheit“ und „Sicherheit“, wobei „Sicherheit“ im bundesrepublikanischen Fall insgesamt vorherrscht. Die Sicherheitsmaxime schlägt sich zum einen nieder in der rechtlichen Garantie eines Existenzminimums für alle Bürger, vor allem durch die Sozialhilfe, zum anderen in der Sicherung eines im Erwerbsleben erworbenen Status in Form der lohnbezogenen Rente (Äquivalenzstandard, also ein relativer Maßstab). Was für den einzelnen *Sicherheit* im Lebensverlauf bedeutet (was Ungleichheit unter den Rentnern einschließt), beinhaltet für das Verhältnis der Altersgruppen als Ganze eine (annähernde) *Gleichstellung* von Alten und Mittelalten, also von Rentnern und (noch) Erwerbstätigen.

Demgegenüber ist das Gesundheitswesen und in gewisser Weise auch das Bildungswesen auch in bezug auf den einzelnen stärker egalitär orientiert, also auf Gleichheit angelegt. Hier wird prinzipiell von der Vorstellung ausgegangen, die beste verfügbare Leistung für jeden Klienten zu erbringen (Optimalstandard, also ein absoluter Maßstab). Dies schließt eine kollektive Gleichstellung von Altersgruppen ein, zielt darüber hinaus jedoch auch auf individuelle Gleichheit, genauer: basiert auf der Annahme der Gleichwertigkeit der körperlichen Existenz aller Menschen. Die Entwicklung der Leistungshöhe folgt bei Äquivalenzleistungen typischerweise der Steigerung der Löhne der Erwerbstätigen („Dynamisierung“), während Optimalleistungen keine solche Bindung kennen und stärker von dem technisch und sozialtechnisch Möglichen abhängen.

So sehr die Einführung der dynamischen Rente im Jahr 1957 unter Wertgesichtspunkten als sozialpolitische Errungenschaft angesehen werden kann, insofern sie eine Steigerung gemäß den Einkommensfortschritten der Erwerbsbevölkerung garantiert, so wird doch leicht übersehen, daß damit zugleich eine Steigerungsbegrenzung der Renten institutionalisiert ist, die die Entwicklungen der Leistungssätze abschätzbar macht. Die aktuelle Besorgnis, daß bei sinkenden Nettolöhnen auch die Renten erstmals gesenkt werden müßten, verweist auf diesen Zusammenhang. Faktisch hat das Nettorentenniveau (also das Verhältnis von Renten zu Nettolöhnen, bezogen auf einen „Mo-

dellrentner“ mit durchschnittlichem Lohn und 40 anrechnungsfähigen Versicherungsjahren) bis 1975 den Ausgangswert von 1957 nicht überschritten und liegt seitdem etwas höher. Die Leistungshöhe als solche stellt in der Rentenversicherung also keine Quelle politisch schwer zu kontrollierender Ausgabenexpansion dar. Als relative Größe ist das Rentenniveau prinzipiell immer garantierbar – sofern es politisch gewollt ist. Die rechtlich-administrativen Hebel dazu stehen zur Verfügung, im wesentlichen die Veränderung von Beitragssätzen, Rentenhöhe und Bundeszuschuß. Die Rentenformel im Rentenreformgesetz 1992 enthält einen Regelmechanismus, der in Zeiten demographischer (und anderer struktureller) Umwälzungen diese drei Stellgrößen der gesetzlichen Rentenversicherung entsprechend adjustiert. Die Werte individuelle Sicherheit im Lebensverlauf und kollektive Gleichheit von Altersgruppen sind also auch unter erschwerten Bedingungen durchhaltbar.

Im Bereich sozialer Dienstleistung ist die Leistungsentwicklung dagegen wesentlich durch exogene, politisch nicht direkt beeinflussbare Größen und Entwicklungsdynamiken bestimmt. Zu nennen ist vor allem der sogenannte „tertiäre Kostendruck“, also die fortschreitende relative Verteuerung sozialer Dienstleistungen<sup>10</sup>, und die nicht minder unbegrenzte Dynamik medizinisch-technischen Fortschritts. Dieser Kostenfaktor hat an sich mit demographischem Wandel nichts zu tun, er ist ein allgemeines Problem staatlicher Sozialpolitik. In der Praxis des Sozialstaats richten sich Rationierungsvorschläge jedoch verstärkt auf die besonders kostenintensive Gruppe der alten Menschen, wodurch die Gleichheit medizinischer Versorgung aller Altersgruppen in Frage gestellt wird. Im Unterschied zu Kürzungen von Geldleistungen führen Einschränkungen medizinischer Leistungen leicht zu einer vermeidbaren Senkung der Lebensdauer bis hin zum Tod, so daß der Ausdruck „Gerontozid“ in unterschiedlichem Ausmaß angewendet werden kann. Hier liegt in der Tat ein Problem des Durchhaltens grundlegender Werte unserer Gesellschaft. Anders als im Bereich der Rentenversicherung sind überzeugende Lösungen nicht absehbar.

10 Vgl. William Baumol, der die langfristigen strukturellen Folgen dieses Faktors maßgeblich herausgearbeitet hat: „Einige wirtschaftliche Kräfte sind so mächtig, daß sie immer wieder alle Barrieren durchbrechen, die zu ihrer Eindämmung errichtet wurden“ (William Baumol, *Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis*, in: *American Economic Review*, 57 [1967], S. 415–126; Übersetzung L. L.).

bei den traditionellén Befürwortern des Sozialstaats, der Sozialdemokratie.

## 2. Wertkonflikte

In der Rede, daß heutige oder zukünftige Generationen unter veränderten demographischen Rahmenbedingungen in der gesetzlichen Rentenversicherung systematisch benachteiligt werden, das Solidarprinzip der Sozialversicherung also in soziale Ungerechtigkeit umgeschlagen sei, verquicken sich unterschiedliche Bedeutungen des Wortes „Generation“, ohne daß dies immer bewußt ist<sup>11</sup>. Je nachdem, auf welche Bedeutung Bezug genommen wird, liegen unterschiedliche, ja konkurrierende Gerechtigkeitsnormen hinsichtlich des Austausches zwischen den Generationen zugrunde. Drei Bedeutungen können unterschieden werden: Altersgruppen; Kohorten oder Generationen im engeren Sinne; und „zukünftige Generationen“.

*Altersgruppen:* Altersgruppen sind Generationen, wie sie sich zu einem gegebenen Zeitpunkt in der Bevölkerung gegenüberstehen. Die Wohlfahrt der Angehörigen verschiedener Altersgruppen ist ein Kernanliegen sozialstaatlicher Politik, wobei die grundlegende Norm, wie erläutert, die Gleichheit zwischen Altersgruppen ist (was in der Rentenversicherung allerdings erst im Jahre 1957 im Leistungsrecht verankert wurde). Diese Gleichheit ist prinzipiell herstellbar, in der Rentenversicherung zur Zeit auch nicht gefährdet. In der Krankenversicherung bröckelt diese Zielgröße bereits.

*Kohorten (Generationen im engeren Sinne):* Diese Auffassung von „Generation“ meint Geburtsjahrgänge und deren kollektiven Lebensverlauf in einer Längsschnittperspektive. Wer sich von privater Kapitalanlage eine bessere „Rendite“ als in der gesetzlichen Rentenversicherung verspricht, bringt damit zum Ausdruck, daß er den Generationenvertrag für ungerecht hält, da seine Kohorte gegenüber früheren Kohorten, für die die gesetzliche Rentenversicherung ein gutes Geschäft war, benachteiligt sei. Sozialpolitik erzeugt also Ungleichheiten zwischen Kohorten, was deren kollektive Lebensbilanz angeht, das lebenslange Verhältnis von Leistungen und Gegenleistungen.

Die Frage ist allerdings, ob das Schicksal von Kohorten in diesem umfassenden Sinne Gegenstand staatlicher Politik sein kann. Kriterien vergleichender Bewertung der kollektiven Lage von

Kohorten sind bislang kaum entwickelt<sup>12</sup>. Zentraler Wert wäre hier der Ausgleich der Lebensbilanzen von Kohorten, was allerdings zu Ungleichheiten zwischen Altersgruppen führen kann und sich insoweit mit dem diesbezüglichen Gleichheitswert des Sozialstaats stößt. So müßten die Renten im Jahr 2030 zu Lasten der Beitragszahler überproportional erhöht werden, um die Lebensbilanz der heutigen Beitragszahler auszugleichen. Umgekehrt müßten die hohen Beitragssätze des Jahres 2030 gesenkt werden, da diese Beitragszahler kaum eine entsprechende Rente erwarten können. Mit Ungleichheitsfolgen ist auch zu rechnen, wenn einige bessergestellte Sozialversicherte heute darauf dringen, aus der Versicherungspflicht entlassen zu werden, um sich eine profitablere private Altersversicherung aufzubauen. Dadurch würden Mittel für die aktuellen Rentenzahlungen abgezogen und zudem für die Zeit des eigenen Ruhestands ein persönlicher Vorteil erwirtschaftet, wobei das höhere Renditeversprechen privater Sicherung nur funktioniert, wenn kleine Gruppen und nicht die Gesamtbevölkerung diesen Weg geht („Rosinenpicken“).

„Zukünftige Generationen“: Wenn von der „Verantwortung für zukünftige Generationen“ die Rede ist, so sind damit „entfernte“, sich nicht mit den gegenwärtig lebenden überlappende Generationen gemeint<sup>13</sup>. Ursprünglich wurde eine solche Verantwortlichkeit vor allem im Hinblick auf Umweltzerstörungen gefordert, die wir unseren Nachkommen hinterlassen. Seit einiger Zeit wird auch die Verschuldung öffentlicher Haushalte unter diesem Gesichtspunkt diskutiert. Auch im Bereich Sozialpolitik wirft das Verhältnis zu „entfernten“, zukünftigen Generationen ethische Probleme auf. Das liegt unter anderem an der Eigenart demographischer Prozesse, in langen Wellen zu verlaufen, und an der Langfristigkeit des Austausches von Leistungen und Gegenleistungen im Rahmen des Generationenvertrags der Sozialversicherung<sup>14</sup>. Einbrüche in der Geburtenhäufigkeit zeitigen kumulative Effekte über Jahrzehnte hinweg und beeinflussen damit die Größenverhältnisse zwischen Altersgruppen im sozialpolitischen Umverteilungsprozeß. Für die sich für entfernte Generationen stellenden ethischen Fragen gibt es noch weniger Anhaltspunkte oder gar sozialpoli-

11 Es gibt eine umfangreiche Literatur zur Frage der Gerechtigkeit zwischen Generationen, zuletzt s. etwa Henk A. Becker/Piet L. J. Hermkens (Hrsg.), *Solidarity of Generations*, Amsterdam 1993/94; Lee M. Cohen (Hrsg.), *Justice Across Generations: What does it mean?*, Washington 1993; Paul Johnson/Christoph Conrad/David Thomson (Hrsg.), *Workers versus Pensioners: Intergenerational Justice in an Aging World*, Manchester–New York 1989

12 Zu Ansätzen siehe David Thomson, *The Welfare State and Generation Conflict: Winners and Losers*, in: P. Johnson/Ch. Conrad/N. Thomson (Hrsg.) (Anm. 11), S. 35 ff.

13 Vgl. Norman Daniels, *Justice and Transfers between Generations*, in: P. Johnson/Ch. Conrad/N. Thomson (Hrsg.) (Anm. 11), S. 59 ff.

14 Zur Problematik der Vorstellung eines „Generationenvertrags“ siehe L. Leisering (Anm. 3), S. 229–233.

tische Einwirkungsmöglichkeiten als im Fall von Ungleichheiten zwischen Kohorten.

Kritische Stimmen, die den Sozialstaat in Zeiten demographischen Wandels für nicht mehr tragbar halten, beziehen sich vor allem auf die beiden letztgenannten Bedeutungen des Wortes Generation. Bestimmte Geburtsjahrgänge sowie zukünftige Generationen gelten als systematisch benachteiligt. Wie erläutert, gibt es jedoch derzeit keine Werte und Normen, die es erlauben würden, Ungerechtigkeiten gegenüber Generationen in diesem Sinne genau zu erfassen und zu bewerten. Eine Schwierigkeit liegt darin, daß solche Normen sehr weit über historische Zeiträume ausgreifen müßten. Unsere Beispiele zum Ausgleich zwischen Kohorten zeigen zudem, daß widersprüchliche Schlußfolgerungen auftreten können. Vor allem würden sich solche Normen jedoch mit den Grundwerten des Sozialstaats stoßen, denn langfristige Gerechtigkeit für Geburtsjahrgänge und für zukünftige Generationen ginge auf Kosten des gerechten Austauschs zwischen den heute lebenden Generationen: Die Gleichheit bzw. Gleichwertigkeit zwischen den Altersgruppen wäre gefährdet und damit der Zentralwert der Verbürgung von Sicherheit und Kontinuität im individuellen Lebenslauf, insbesondere im Übergang vom Erwerbsalter ins Rentenalter. Wenn der einzelne Bürger nicht mehr die Sicherheit und Gleichheit vom Sozialstaat erhält, die er von ihm erwartet, ist dessen Akzeptanz in der Bevölkerung gefährdet. Die Vorstellung eines „gerechten“ Abgeltens von „Leistungen“ (und nicht eine maximale wirtschaftliche Rendite) ist aber, wie empirische Studien zeigen, Teil der „Moralökonomie“ des Generationenvertrags in unserer Gesellschaft<sup>15</sup>.

Von einigen Bevölkerungswissenschaftlern und Wirtschaftswissenschaftlern wird eine solche Einschränkung herkömmlicher sozialstaatlicher Werte trotzdem befürwortet. Die eine Variante wird vor allem von Demographen, Versicherungsmathematikern und familienpolitischen Aktivisten vertreten, wurde aber auch von den intellektuellen Vätern der (nicht ganz nach ihren Vorstellungen vollzogenen) Rentenreform von 1957 (Wilfried Schreiber und Oswald von Nell-Breuning) gestützt. Sie plädierten dafür, Kohorten, die nicht genügend Nachwuchs für die Rentenversicherung aufgezogen haben, in der einen oder anderen Weise zu „bestrafen“, etwa durch höhere Beiträge

als für Kinderreiche. Auch Kinder als „natürlicher Beitrag“ (von Nell-Breuning) werden hier als Teil einer Lebensleistung gesehen, die in einer biographischen Gesamtbilanz durch Gegenleistungen auszugleichen sei. In einer anderen Variante, vor allem von einigen liberalen Wirtschaftswissenschaftlern propagiert, wird, wie beschrieben, die zu erwartende „Rendite“ in der gesetzlichen Rentenversicherung als unzureichend und ungerecht für die betreffenden Kohorten angesehen und daraus die Forderung eines Rückbaus staatlicher Alterssicherung abgeleitet<sup>16</sup>. In kritischer Distanz zu solchen Vorstellungen könnte argumentiert werden, daß alle Kohorten ein gleiches Interesse an der Erhaltung eines sozialen Sicherungssystems haben (sollten), das das Problem der Umverteilung und Lebensstandardsicherung zwischen Altersgruppen zufriedenstellend löst. Insofern müßten „benachteiligte“ Kohorten bereit sein, ihre Benachteiligung als „Systemkosten“ in Zeiten demographischer Umwälzungen zu akzeptieren, um die Existenz eines insgesamt vorteilhaften Systems zu sichern.

### 3. Prozeßnormen

Wenn es stimmt, daß Generationenvertrag und Sozialversicherung die Umverteilung zwischen Altersgruppen und die Kontinuitätssicherung von Lebensverläufen bisher befriedigend bewerkstelligt haben, so bleibt die Frage, welche „Kosten“ der Anpassung dieser bewährten Institutionen an den demographischen Wandel hinnehmbar sind. Welcher Grad an Abweichung von den bisherigen Zielgrößen und welche Nebenfolgen dürfen auftreten?

Anpassungsmaßnahmen werden erleichtert durch die Offenheit und Flexibilität der Normen, die es in schweren Zeiten durchzuhalten gilt, im Kern soziale Teilhabe und Sicherheit im Lebensverlauf. Wir haben am Beispiel des Rentenniveaus gezeigt, daß dieses auch bei notwendig werdenden Rentenkürzungen gesichert werden kann, nämlich als relative Größe, die das Einkommen der Rentner in ein Verhältnis zum Einkommen der Erwerbstätigen setzt. Wenn das Einkommen beider Gruppen sinkt, bleibt ihr Verhältnis gleich.

Vier Kriterien scheinen von Bedeutung zu sein, um sicherzustellen, daß politische Anpassungsmaßnahmen die maßgeblichen sozialstaatlichen Normen im Grundsatz respektieren und zugleich eine Hinnahme von Änderungen in der Bevölkerung wahrscheinlich machen:

15 Vgl. Martin Kohli, *Moralökonomie und „Generationenvertrag“*, in: Max Haller (Hrsg.), *Kultur und Gesellschaft* (Verhandlungen des 24. Deutschen Soziologentages), Frankfurt am Main 1989.

16 Vgl. ausführlich L. Leisering (Anm. 3), S. 242–248.

Erstens sollten Veränderungen nicht abrupt, sondern *graduell* und kontinuierlich angelegt sein. Dies ist im Rentenreformgesetz 1992 und bei den aktuellen rentenpolitischen Vorhaben gegeben: Altersgrenzen werden nicht von heute auf morgen erhöht, sondern gestreckt auf einen Zeitraum von mehreren Jahren; Beitragssätze werden schrittweise erhöht in dem Maße, wie wir uns dem Rentenberg im nächsten Jahrtausend nähern.

Zweitens ist das *Ausmaß* von Änderungen zu begrenzen, was unter anderem dadurch erreicht werden kann, daß Belastungen auf mehrere Bereiche und Gruppen aufgeteilt werden. So sind in der Rentenreform '92 Belastungen auf mehrere Kenngrößen und damit auch Personengruppen verteilt worden: auf Rentenhöhe/Rentner, Beiträge/Beitragszahler und Bundeszuschüsse/Steuerzahler sowie auf die Stellgröße Altersgrenze.

Drittens sind Anpassungskosten *gerecht* auf soziale *Gruppen* zu verteilen. So erreicht die Rentenreform eine ungefähre Gleichverteilung der Lasten auf die Gruppen Rentner, Beitragszahler und Steuerzahler. Sie ist darüber hinaus jedoch wenig sozial ausgewogen, insofern Beamten und Selbständigen – bis heute – keine Opfer abverlangt werden. Dagegen erscheint es zweifelhaft, ob der Vorschlag einer stärkeren Belastung Kinderloser durch nach Kinderzahl gestaffelte Beiträge zur Sozialversicherung als gerecht anzusehen ist und in der Bevölkerung auf Akzeptanz treffen würde.

Viertens sollten Reformmaßnahmen auch in bezug auf *Individuen* (also nicht nur in bezug auf soziale Gruppen) *gerecht* und sozial ausgewogen sein. Dieser Punkt ist in der Rentenreform kritisch: Durch relative Rentensenkungen könnte mittelfristig Armut im Alter wieder ein beachtliches Phänomen bei Kleinrentnern werden. Auch ist die Reform wenig frauenfreundlich.

In der Politik wird es zunehmend wichtig werden, derartige Normen für Änderungen in den Institutionen der sozialen Sicherung zu diskutieren. Denn die Sicherheitsgarantie des deutschen Sozialstaats muß zunehmend die Dimension historischer Zeit berücksichtigen, wenn – wie es derzeit der Fall ist – gesellschaftliche Umwälzungen demographischer und anderer Art dazu führen, daß innerhalb der Lebensspanne eines einzelnen Bürgers oder einer einzelnen Bürgerin wesentliche Kürzungen sozialstaatlicher Leistungszusagen vorgenommen werden.

---

#### IV. Fazit: Demographischer Wandel als „Politik“

---

Demographischer Wandel, hier vor allem: der zunehmende Anteil alter Menschen an der Bevölkerung, ist nicht nur eine institutionentechnische Frage für Fachleute der Sozialversicherung; er ist aber auch kein übermächtiger Faktor, der ohne weitere Überlegungen, gleichsam subjektlos, eine Aufgabe des „Projekts Sozialstaat“ erzwänge. Vielmehr gibt es bei der Bewältigung demographischer Herausforderungen einen ordnungspolitischen Gestaltungsspielraum, der Wertentscheidungen erforderlich macht. In diesem Sinne ist demographischer Wandel „Politik“ und nicht „Sachzwang“. Die Werte, um die es hier geht, und die Entscheidungen zwischen konkurrierenden Werten sind offenzulegen, statt sie hinter vermeintlichen Erfordernissen überlasteter sozialer Sicherungssysteme oder weltweiter „Standortsicherung“ zu verstecken. Es gilt zu klären, wie das Verhältnis von Staat, Wirtschaft und Familien zu regeln ist, was als „sozial“ zu gelten hat, welche Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit heranzuziehen sind – zwischen Alt und Jung, Männern und Frauen, Einkommensschwachen und Besserverdienenden – und nicht zuletzt: was für die Bevölkerung annehmbar und erwünscht erscheint. Die derzeit anstehenden demographischen Probleme verschärfen nur Probleme der Begründung von Sozialstaatlichkeit, die staatliche Sozialpolitik von ihren Anfängen an begleitet haben und immer nur phasenweise in den Hintergrund rücken.

Die Deutung der im nächsten Jahrhundert bevorstehenden demographischen Umwälzungen als Sozialpathologie, die radikale Einschnitte in das Gewebe der sozialstaatlichen Demokratie erforderlich mache, basiert auf ahistorischen Normalitäts- und Gleichgewichtsvorstellungen in bezug auf die Bevölkerungsstruktur und die Finanzlage der Rentenversicherung. Bestimmte Konstellationen der Altersstruktur der Bevölkerung und der Beitragssatzhöhe gelten als „unnormale“ und Anlaß zu Gegensteuerung. Welche Verhältnisse jedoch „normal“ sind, ist schlechthin nicht angebar. In den fünfziger Jahren gab es schon einmal Stimmen, denen zufolge ein heute längst erreichter Altenanteil an der Bevölkerung untragbar schien. Bereits 1953 äußerte Konrad Adenauer in seiner Regierungserklärung Besorgnis über das zunehmende Altern der Gesellschaft<sup>17</sup>, was sich bis zu

---

17 Vgl. Margret Dieck, Die ältere Generation im Spiegelbild der großen Regierungserklärungen von 1949 bis 1978, in:

der Rede von der „katastrophalen demographischen Entwicklung“ und deren „katastrophalen Folgen“ in den frühen Regierungserklärungen von Helmut Kohl durchzog. Die Beschwörung einer unerträglichen Altenlast kann offenbar unabhängig von den demographischen Zahlen erfolgen: Adenauer bezog sich auf einen Bevölkerungsanteil von nur neun Prozent Alten zu seiner Zeit. Ähnlich gab es in der sozialpolitischen Diskussion der fünfziger Jahre Besorgnis im Hinblick auf den Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre zu erwartenden Rentenberg, obwohl sich dieser aus heutiger Sicht, verglichen mit dem in 30 Jahren

---

Deutsches Zentrum für Altersfragen (Hrsg.), Die ergraute Gesellschaft, Beiträge zur Gerontologie und Altenarbeit, Nr. 71, Berlin 1987.

zu erwartenden Berg, als bedeutungslos ausnimmt (und in der Politik ohne großes Aufheben bewältigt wurde).

Jede Gesellschaft muß das Wohl ihrer historisch gegebenen Bevölkerung verfolgen, sei es mit geringem oder mit hohem Altenanteil. Die Rede von demographischen Problemen *des Sozialstaats* kann auch in diesem Sinne „Politik“ sein, nämlich Vorwand für andere Zwecke und Interessen, die auf eine Transformation der sozialstaatlichen Demokratie zielen. Demographische Umwälzungen betreffen grundsätzlich auch „private“ – marktliche und familiale – Formen sozialer Sicherung. Es gibt keinen Weg aus unserer Gesellschaft heraus. Demographischer Wandel ist Teil des sozialstaatlichen Wegs in die Moderne.

# Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland

## Stand und Perspektiven

### I. Überblick über das deutsche System der Alterssicherung

In Deutschland gibt es kein universelles Alterssicherungssystem, das alle Bürgerinnen und Bürger erfaßt, sondern es existieren mehrere Sicherungssysteme nebeneinander, welche die Funktion der Alterssicherung übernehmen. Diese Systeme weisen beträchtliche Unterschiede hinsichtlich der Organisation, des erfaßten Personenkreises, der Finanzierungs- und Leistungsbemessungsregelungen sowie des angestrebten Sicherungsziels auf.

Um das Zusammenwirken der verschiedenen Alterssicherungssysteme in Deutschland zu beschreiben, wird meist das Bild des „Drei-Säulen-Systems“ herangezogen. Danach besteht die erste Säule aus den Pflichtalterssicherungssystemen für abhängig Beschäftigte (gesetzliche Rentenversicherung, Beamtenversorgung) sowie für Teile der Selbständigen (Altershilfe für Landwirte, berufständische Versorgungswerke für die Angehörigen der verkammerten freien Berufe). Die zweite Säule umfaßt die Zusatzalterssicherungssysteme (betriebliche Altersversorgung in der Privatwirtschaft, Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst), die dritte die private Vorsorge. Trotz der Vielzahl der Alterssicherungssysteme sind bestimmte Bevölkerungsgruppen nicht obligatorisch gesichert. Hierzu gehören die „geringfügig Beschäftigten“, Teile der Selbständigen und die Nichterwerbstätigen. Allerdings können auch diese Personen Leistungen aus Alterssicherungssystemen erhalten, da Ehepartner und Kinder mittelbar über Systemmitglieder gesichert sind und nach deren Tod Anspruch auf Hinterbliebenenrente haben. Zentrales Merkmal des deutschen Alterssicherungssystems ist also seine Erwerbsarbeits- und Ehezentrierung.

Das weitaus größte Einzelalterssicherungssystem ist die gesetzliche Rentenversicherung mit 1994 mehr als 44 Millionen Versicherten (Beitragszahler und „latent Versicherte“), etwa 16 Millionen Rentnerinnen und Rentnern und einem Ausgabe-

volumen von 338 Milliarden DM (1995: 361 Milliarden DM)<sup>1</sup>. Die Dominanz der gesetzlichen Rentenversicherung zeigt sich nicht nur in dem hohen Anteil der alten Menschen, die eine eigene und/oder eine abgeleitete Rente der gesetzlichen Rentenversicherung beziehen, sondern auch in dem hohen Anteil der Renten der gesetzlichen Rentenversicherung am Bruttoeinkommen der Rentnerinnen und Rentner<sup>2</sup>.

Zentrale Verteilungsziele der – überwiegend aus Beiträgen der Versicherten und ihrer Arbeitgeber finanzierten – gesetzlichen Rentenversicherung sind die Leistungsgerechtigkeit der Einkommensumverteilung durch das Alterssicherungssystem (Stichworte: Versicherungsprinzip, Äquivalenzprinzip) und die Lebensstandardsicherung im Alter. Das heißt, die Höhe einer Altersrente richtet sich im wesentlichen nach der Versicherungsdauer und der relativen Höhe der gezahlten Beiträge, die sich ihrerseits nach dem Erwerbseinkommen bemessen. Man spricht daher auch von der „lohn- und beitragsbezogenen Rente“. Werden 45 Jahre lang Beiträge auf Basis des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts aller Versicherten entrichtet, beträgt die Nettorente etwa 70 Prozent des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts aller Versicherten. Eine Mindestrente gibt es in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht.

Betrachtet man die Gesamteinkommenssituation der alten Bevölkerung, so zeigt sich – entgegen populären Vorurteilen – ein recht positives Bild. Nach Ergebnissen des Sozio-ökonomischen Panels, einer repräsentativen Längsschnitterhebung für die Bundesrepublik Deutschland, liegt das bedarfsgewichtete Durchschnittseinkommen der über 65jährigen Personen in Westdeutschland

1 Vgl. Rentenversicherung in Zahlen 1996, herausgegeben vom Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Frankfurt am Main 1996, S. 14 und S. 18 f.; Rentenversicherungsbericht 1995, Bundestagsdrucksache 13/2017 vom 18. Juli 1995, S. 23 und S. 188 f.

2 Detaillierte Zahlenangaben finden sich in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Alterssicherung in Deutschland 1992 (ASID '92), Band I: Strukturdaten zur Einkommenssituation von Personen und Ehepaaren ab 55 Jahren, Bonn 1994.

nur knapp unter dem Durchschnittswert für die gesamte westdeutsche Bevölkerung<sup>3</sup>. In Ostdeutschland hat sich die Einkommenssituation der alten Menschen in den letzten Jahren im Zuge der Überleitung des westdeutschen Rentensystems und weiterer rentenpolitischer Maßnahmen deutlich verbessert. Während die relative Einkommensposition der ostdeutschen Altenbevölkerung (bezogen auf das bedarfsgewichtete Durchschnittseinkommen in Ostdeutschland) im Jahr 1990 noch 77 Prozent betrug, lag sie 1994 mit 104 Prozent bereits über dem Gesamtdurchschnitt. Die Armutsquote<sup>4</sup> der über 65jährigen Personen in Privathaushalten bewegte sich in Westdeutschland im Zeitraum von 1990 bis 1993 zwischen 7 und 9 Prozent, in Ostdeutschland war sie aufgrund der gleichmäßigeren Einkommensverteilung erheblich niedriger. Auch wenn die Altenbevölkerung gegenüber der Gesamtbevölkerung unterproportional von Armut betroffen ist, stellt Altersarmut ein sozialpolitisches Problem dar, da alte Menschen in der Regel nicht mehr die Möglichkeit haben, ihre Lage aus eigener Kraft zu verbessern.

Befragungen zur Einstellung zum sozialen Sicherungssystem in der Bundesrepublik Deutschland zeigen, daß die Zufriedenheit mit der finanziellen Absicherung für das Alter und mit den Beiträgen zur Sozialversicherung nach wie vor hoch ist, auch wenn der Anteil der Personen, die mit der finanziellen Absicherung für das Alter unzufrieden sind, in Westdeutschland von 23 Prozent (1987) auf 26 Prozent (1992) gestiegen ist<sup>5</sup>. Die insgesamt hohe Akzeptanz des bestehenden Alterssicherungssystems darf allerdings nicht dazu verleiten, auf notwendige Strukturereformen zu verzichten.

3 Vgl. hierzu und zum folgenden: Richard Hauser/Gert Wagner, Die Einkommensverteilung in Ostdeutschland – Darstellung, Vergleich und Determinanten für die Jahre 1990 bis 1994, in: Richard Hauser (Hrsg.), Sozialpolitik im vereinten Deutschland III. Familienpolitik, Lohnpolitik und Verteilung, Berlin 1996, S. 79 ff. Untersucht wurden Nettoäquivalenzeinkommen von Personen. Dies sind bedarfsgewichtete Pro-Kopf-Einkommen, welche die Einsparungen durch die gemeinsame Haushaltsführung und den unterschiedlichen Bedarf der einzelnen Haushaltsmitglieder bei der Messung der Wohlstandsniveaus berücksichtigen.

4 Hier definiert als der Anteil der Personen, die weniger als 50 Prozent des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens zur Verfügung haben.

5 Vgl. Karin Rinne/Gert Wagner, Zufriedenheit mit dem sozialen Sicherungssystem und seiner Finanzierung in Westdeutschland. Empirische Evidenz und Schlußfolgerungen für Reformansätze, Diskussionspapier Nr. 20 aus der Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum, Bochum 1995, S. 15 ff.

## II. Entwicklung wichtiger Parameter und Rahmenbedingungen der gesetzlichen Rentenversicherung

Aufgrund ihrer quantitativen Bedeutung steht die gesetzliche Rentenversicherung im Mittelpunkt der Debatte um die Alterssicherung, auch wenn die meisten anderen Alterssicherungssysteme in Deutschland gleichermaßen von den diskutierten Problemen betroffen sind. Der Reformbedarf der gesetzlichen Rentenversicherung wird mit Veränderungen der demographischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen begründet. Bei näherem Hinsehen sind die Probleme kleiner als vielfach vermutet, oder sie sind anders gelagert.

### 1. Demographischer Wandel

Aufgrund einer „Alterung der Bevölkerung“ wird erwartet, daß die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung im nächsten Jahrhundert unter massiven Finanzierungsdruck gerät. Während in Deutschland im Jahr 1992 auf 100 Personen im Alter von 20 bis unter 60 Jahren 35,6 Personen im Alter von 60 und mehr Jahren kamen, wird für das Jahr 2030 mit einem Verhältnis von 66,8 bis 72,6 alten Personen je 100 Personen im erwerbsfähigen Alter, also mit einem etwa doppelt so hohen Altersquotienten wie heute, gerechnet<sup>6</sup>. Eine Verdoppelung des Altersquotienten bedeutet allerdings nicht, daß der Beitragssatz zur Rentenversicherung verdoppelt oder das Rentenniveau halbiert werden müßten. Die finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung hängt nämlich weniger von der demographischen Entwicklung ab als von der Entwicklung der Zahl der Beschäftigten und der Beitragszahler.

Das im Jahr 1995 für den Verband Deutscher Rentenversicherungsträger erstellte „Prognose-Gutachten“ geht davon aus, daß die gesetzliche Rentenversicherung durch die längerfristige Beschäftigtenentwicklung finanziell entlastet werden wird. Auch der mit dem Rentenreformgesetz 1992 eingeführte „Regelmechanismus“ in der gesetzlichen Rentenversicherung erleichtert die

6 Vgl. hierzu und zu den folgenden Zahlenangaben: Prognose-Gutachten 1995. Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung für Gesamtdeutschland vor dem Hintergrund veränderter politischer und ökonomischer Rahmenbedingungen, herausgegeben vom Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, DRV-Schriften, Band 4, Frankfurt am Main 1995. Anmerkung der Redaktion: Siehe dazu auch den Beitrag von Juliane Roloff in diesem Heft.

Finanzierung: Der Übergang von der Brutto- zur Nettoanpassung der Renten und die veränderte Dynamisierung des Bundeszuschusses zur Rentenversicherung sorgen dafür, daß eine Erhöhung des Rentenversicherungsbeitragssatzes zu einer geringeren Rentenerhöhung und zu einem höheren Bundeszuschuß führt, wodurch der weitere Beitragssatzanstieg gebremst wird. Der bei gegebener Rechtslage zur Deckung der Rentenversicherungsausgaben erforderliche Beitragssatz wird den Berechnungen von Prognos zufolge im Jahr 2030 im Bereich von 26,3 bis 28,5 Prozent liegen. Dies entspricht etwa dem 1,5- bis 1,6fachen des Wertes von 1992.

Der künftig erforderliche Rentenversicherungsbeitragssatz könnte niedriger ausfallen, wenn es gelänge, eine höhere Erwerbsbeteiligung zu realisieren, als im Prognos-Gutachten vorausberechnet. Zu denken ist hier an eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit, eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen und an Zuwanderungen.

Eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit kann sowohl über eine Verkürzung der – im internationalen Vergleich relativ langen – Ausbildungszeiten als auch über ein höheres Renteneintrittsalter erreicht werden. Die gesetzliche Rentenversicherung würde durch einen späteren Eintritt in den Ruhestand doppelt entlastet: durch eine Erhöhung des Beitragsaufkommens und durch eine Senkung der Rentenausgaben aufgrund kürzerer Rentelaufzeiten<sup>7</sup>. Dieser Weg wird mit der geplanten Vorziehung der – bereits im Rentenreformgesetz 1992 beschlossenen – Heraufsetzung der Altersgrenzen bei Altersrenten für Arbeitslose, Frauen und langjährig Versicherte auf die Regelaltersgrenze von 65 Jahren beschritten<sup>8</sup>.

Eine andere Möglichkeit besteht in der Erhöhung der im internationalen Vergleich relativ niedrigen Frauenerwerbsquote. Das Beispiel Schweden

7 Die durchschnittliche Rentenbezugsdauer ist im Laufe der Zeit erheblich gestiegen. Sie betrug in den alten Bundesländern im Jahr 1960 bei Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit und wegen Alters 9,9 Jahre. 1993 waren es bereits 15,7 Jahre. Vgl. Rentenversicherung in Zahlen 1996 (Anm. 1), S. 62.

8 Vgl. Gesetzesbeschluß des Deutschen Bundestages, Entwurf eines Gesetzes zur Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand, Bundesratsdrucksache 428/96 vom 14. Juni 1996 sowie Beschlußempfehlung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P.-Drucksache 13/4610 –, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Programms für mehr Wachstum und Beschäftigung in den Bereichen der Rentenversicherung und Arbeitsförderung (Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz – WFG), . . . , Bundestagsdrucksache 13/5088 vom 26. Juni 1996.

zeigt, daß bei einem entsprechenden Kinderbetreuungsangebot eine höhere Frauenerwerbsbeteiligung realisiert werden kann, als im Prognos-Gutachten unterstellt. Dabei schafft sich das Arbeitsangebot zum Teil selbst eine Nachfrage, zum Beispiel in Kinderbetreuungseinrichtungen und anderen Dienstleistungsbetrieben.

Eine höhere Erwerbstätigkeit kann sich ferner durch Zuwanderungen ergeben. Dadurch werden die Finanzierungsprobleme der sozialen Sicherung verkleinert, auch wenn die Integration von Zuwanderern sozialpolitische Probleme und Finanzierungsbedarf eigener Art schafft und künftig noch stärker schaffen wird. Der Finanzierungssaldo der Zuwanderung ist jedoch positiv<sup>9</sup>.

Insgesamt gilt: Sicherlich wird die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung von der demographischen Seite her schwieriger werden als heute. Dies ist aber kein Grund für einen radikalen Bruch mit dem bestehenden Rentenversicherungssystem, das genügend Anpassungsmöglichkeiten bietet. Der Schlüssel für eine stabile Alterssicherung liegt vor allem in einer erfolgreichen Beschäftigungspolitik.

## 2. Ökonomischer Wandel

Neben der demographischen Entwicklung werden in der sozialpolitischen Diskussion vor allem die hohen Lohnnebenkosten und die Lage auf dem Arbeitsmarkt als Gründe für einen notwendigen Umbau oder Abbau der gesetzlichen Rentenversicherung (und anderer sozialer Sicherungssysteme) genannt. Es wird argumentiert, daß von den Lohnnebenkosten, zu denen unter anderem auch die Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung und zu anderen Sozialversicherungszweigen gehören, negative Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft, das Wachstum und die Beschäftigung ausgingen. Daher müßten die Lohnnebenkosten begrenzt werden.

Bei der Bewertung der gegenwärtigen Höhe des Rentenversicherungsbeitragssatzes ist zunächst zu berücksichtigen, daß der gesetzlichen Rentenversicherung heute Lasten aufgebürdet werden, die bei aufgabengerechter Finanzierung von anderen Sozialleistungssystemen oder vom Staat zu tragen wären. So ist die gesetzliche Rentenversicherung zunehmend zu einem „Reparaturbetrieb“ einer verfehlten Arbeitsmarktpolitik geworden, der es

9 Vgl. Gert Wagner, Ausgewählte sozialpolitische Probleme der Eingliederung von Zuwanderern, in: Gerhard Kleinhenz (Hrsg.), Soziale Integration in Europa II, Berlin 1996, S. 57 ff.



nicht gelungen ist, dauerhafte Massenarbeitslosigkeit zu verhindern. Um junge Menschen in den Arbeitsmarkt zu integrieren, wurden großzügige Frühverrentungsmöglichkeiten geschaffen, die zu einem großen Teil von den Beitragszahlern der Rentenversicherung finanziert wurden statt aus allgemeinen Haushaltsmitteln<sup>10</sup>. Ein weiteres Beispiel ist die Überwälzung von bestimmten Kosten im Zusammenhang mit der deutschen Einheit auf die gesetzliche Rentenversicherung. Es wird somit heute zum Teil etwas als Problem der Alterssicherung ausgegeben, was deren Problem gar nicht ist.

Auch wird in der „Standortdebatte“ nicht selten übersehen, daß es sich bei den Lohnnebenkosten um Kostenbestandteile handelt, die in die Tarifabschlüsse einkalkuliert werden: Verhandelt wird über die Summe aus Löhnen und Lohnnebenkosten. Steigende Sozialversicherungsbeitragssätze können daher nur dann Wachstum und Beschäftigung gefährden, wenn eine Rückwälzung auf die Löhne nicht gelingt; dafür spricht keinerlei Erfahrung.

Freilich sollte das bei steigenden Lohnnebenkosten immer stärkere Auseinanderklaffen von Arbeitskosten einerseits und Brutto- bzw. Nettolöhnen andererseits bei der Weiterentwicklung der Sozialversicherungssysteme nicht außer acht gelassen werden. Da sich die Nachfrage der Arbeitgeber nach Arbeitskräften an den Arbeitskosten, das Arbeitsangebot der Arbeitnehmer hingegen an den Löhnen orientiert, kann es sowohl zu allokativen Verzerrungen auf dem Arbeitsmarkt<sup>11</sup>, zum Beispiel Schwarzarbeit, als auch zu Akzeptanzproblemen des sozialen Sicherungssystems kommen. Eine Lösung könnte darin bestehen, die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung in Lohnbestandteile umzuwandeln und Personen anstelle von „Arbeitsplätzen“ versicherungspflichtig zu machen.

### 3. Gesellschaftlicher Wandel

Während die demographischen und ökonomischen Rahmenbedingungen und ihre Konsequenzen für die finanzielle Lage der gesetzlichen Rentenversicherung die sozialpolitische Diskussion stark

<sup>10</sup> Vgl. auch Joachim Rosenow/Frieder Naschold unter Mitarbeit von Maria Oppen und Gert Wagner, Die Regulierung von Altersgrenzen. Strategien von Unternehmen und die Politik des Staates, Berlin 1994, S. 281 ff.

<sup>11</sup> Von allokativer Verzerrung auf dem Arbeitsmarkt spricht man, wenn der Produktionsfaktor Arbeit nicht effizient eingesetzt ist. Eine effiziente Allokation der Produktionsfaktoren ist gegeben, wenn ihre Verwendung so erfolgt, daß insgesamt ein möglichst hohes Produktionsergebnis erzielt wird.

bestimmen, wird der aus dem gesellschaftlichen Wandel resultierende Reformbedarf sehr viel seltener thematisiert. Dieser ergibt sich vor allem aus der Orientierung der Alterssicherung (und anderer Politikbereiche) an einem traditionellen familienpolitischen Leitbild.

Ungeachtet der in Deutschland beobachtbaren Pluralisierung der Lebensstile stützen die Beitrags- und Leistungsbemessungsregelungen der gesetzlichen Rentenversicherung die lebenslange reine Einverdiener-Ehe und die modifizierte Einverdiener-Ehe, in der der Mann kontinuierlich vollzeiterwerbstätig ist und die Frau ihre Erwerbstätigkeit zugunsten der Familienarbeit unterbricht oder einschränkt, solange Kinder zu betreuen sind. So fällt eine Altersrente der gesetzlichen Rentenversicherung um so höher aus, je länger eine versicherungspflichtige Beschäftigung oder Tätigkeit ausgeübt wird und je höher die im Lebensdurchschnitt erzielte persönliche Entgeltrelation ist. Die Rentenberechnung ist damit vor allem auf männliche Lebensmuster hin ausgelegt.

Das Pendant zu der erwerbseinkommensbezogenen Altersrente stellt die ehebezogene Hinterbliebenenrente dar. Sie wird unabhängig davon gewährt, ob der überlebende Ehepartner am Erwerb eigener Rentenanwartschaften gehindert war, zum Beispiel weil er Kinder erzogen hat, oder nicht. Entscheidend ist allein der Tatbestand der Ehe mit der verstorbenen versicherten Person. Auch sind keine besonderen Beiträge für einen Anspruch auf Hinterbliebenenrente zu entrichten, so daß die Hinterbliebenenversorgung pauschal die Nichterwerbstätigkeit eines der beiden Ehepartner, in der Regel der Frau, begünstigt.

Die Ausrichtung an der männlichen Einverdiener-Ehe zeigt sich auch in der Anrechnung von Kindererziehungszeiten bei der Rente, die das phasenweise Ausscheiden eines Elternteils aus der Erwerbstätigkeit belohnt, ein gleichzeitiges Nebeneinander von Kind und Beruf jedoch nicht berücksichtigt<sup>12</sup>.

Mit der Stützung der männlichen Versorgerehe sind erhebliche verteilungspolitische und allokativen Probleme verbunden. Unter Verteilungsgesichtspunkten bedeutet die Subventionierung der Nichterwerbstätigkeit eines Ehepartners, daß Alleinerziehende und Zweiverdiener-Ehepaare,

<sup>12</sup> Das sog. Anhebungsprinzip sorgt lediglich dafür, daß erwerbstätige kindererziehende Personen mindestens ebenso viele Entgeltpunkte auf ihrem Rentenkonto gutgeschrieben bekommen wie nichterwerbstätige kindererziehende Personen.

die aus finanziellen Gründen erwerbstätig sein müssen, die Hinterbliebenenrenten und Kindererziehungszeiten von Frauen gut und sehr gut verdienender Männer mitfinanzieren, ohne selbst (voll) von diesen Leistungen zu profitieren. Unter allokativen Gesichtspunkten sind die negativen Arbeitsanreizwirkungen für verheiratete Frauen zu kritisieren. Aufgrund der unbedingten Hinterbliebenenrente besteht für sie kein Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, um im Alter finanziell abgesichert zu sein. Dieser Effekt wird durch die Anrechnung von eigenem Einkommen auf die Hinterbliebenenrente noch verstärkt.

Dabei ist zu bedenken, daß eine längere Erwerbsunterbrechung in Anbetracht hoher Scheidungshäufigkeiten heutzutage kaum noch zu verantworten ist, da sich die künftigen Einkommenserzielungschancen durch eine Unterbrechung erheblich vermindern. Nach einer Scheidung werden diese Einkommenskapazitätsverluste nicht mehr – wie bei bestehender Ehe – beiden Partnern angelastet, sondern sie sind grundsätzlich allein von dem Partner zu tragen, der die Erwerbstätigkeit unterbrochen hat.

Da die Rentenberechnung am gesamten Lebenserwerbseinkommen einer Person anknüpft, wirken sich Erwerbsunterbrechungen nicht nur in jüngem oder mittlerem Alter, sondern darüber hinaus auch noch im Alter negativ auf die Einkommenssituation aus. Auch die Anrechnung von mittlerweile drei Jahren Kindererziehungszeit pro Kind bei der Rente vermag die mit einer kindbedingten Erwerbsunterbrechung einhergehenden Renteneinbußen nur in verhältnismäßig geringem Umfang abzumildern<sup>13</sup>. Der im Scheidungsfall vorgeordnete Versorgungsausgleich kann dieses Problem gleichfalls nicht lösen, da er nur einen Ausgleich der während der Ehe gemeinsam erworbenen Anwartschaften auf Altersversorgung herbeiführt. Frauen, die ihre Erwerbstätigkeit für längere Zeit unterbrechen oder einschränken, laufen im Falle einer Scheidung somit Gefahr, im Alter unzureichend finanziell abgesichert zu sein.

Es entstehen aber noch aus anderen Gründen vermehrt Vorsorgelücken für das Alter. So werden aufgrund fehlender Versicherungspflicht geringfügige Beschäftigungsverhältnisse und selbständige Erwerbstätigkeit (auch „Scheinselbständigkeit“)

13 Vgl. hierzu die Modellrechnungsergebnisse in: Gabriele Rolf, Ideologiekritik am Rentenrecht und ein Reformvorschlag zur eigenständigen Alterssicherung von Frauen, in: Claudia Gather u.a. (Hrsg.), Frauen-Alterssicherung. Lebensläufe von Frauen und ihre Benachteiligung im Alter, Berlin 1991, S. 175 ff.

sowie Schwarzarbeit versicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen zunehmend vorgezogen. Diese Entwicklung ist um so bedenklicher, weil der Anteil der nichtversicherungspflichtigen Tätigkeiten im Dienstleistungssektor besonders hoch ist und zu erwarten ist, daß diese Dienstleistungstätigkeiten in Zukunft noch an Bedeutung gewinnen werden<sup>14</sup>.

Auch die gestiegene Zahl der Sozialhilfeempfänger gefährdet den Aufbau einer ausreichenden eigenständigen Alterssicherung, da Sozialhilfeleistungen grundsätzlich keine Vorsorgeaufwendungen für das Alter miteinschließen. Eine besonders gewichtige Problemgruppe stellen hier zum Beispiel die Alleinerziehenden dar.

Damit die gesetzliche Rentenversicherung in Zukunft ihrer Sicherungsaufgabe effektiv gerecht werden kann, darf die Höhe der Renten nicht mehr so stark von den individuellen Erwerbs- und Familienbiographien abhängen, wie dies heute der Fall ist. Die Orientierung der gesetzlichen Altersvorsorge an vermeintlichen „Normalbiographien“ ist angesichts vielfältiger werdender Lebensentwürfe und der ungünstigen Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt nicht länger sinnvoll. Auch der gesellschaftliche Wandel spricht also – ebenso wie der ökonomische Wandel – dafür, Personen anstelle von „Arbeitsverhältnissen“ versicherungspflichtig zu machen.

---

### III. Vorschläge zur grundsätzlichen Änderung des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung

---

Die populärsten Vorschläge zur Änderung der gesetzlichen Rentenversicherung sind gegenwärtig die Einführung einer „Grundrente“ und einer „Kapitaldeckung“. Gemessen an dem breiten Zielbündel, das mit der Altersvorsorge erreicht werden soll, sind beide Vorschläge einer Weiterentwicklung des bestehenden Systems unterlegen.

#### 1. Grundrente

Der demographische, ökonomische und gesellschaftliche Wandel werden immer wieder zum Anlaß genommen, den Übergang zu einer steuerfinanzierten Grundrente zu fordern. Wir halten dies

14 Vgl. hierzu: Jürgen Schupp/Johannes Schwarze/Gert Wagner, Zur Expansion der versicherungsfreien Erwerbstätigkeit in Deutschland, in: Wochenbericht des DIW, 62 (1995) 50, S. 857 ff.

trotz veränderter Rahmenbedingungen nicht für notwendig und aus verteilungspolitischen Überlegungen sowie aus Gründen der ökonomischen Anreizkompatibilität auch nicht für sinnvoll. Zwar erhielte in einem Grundrentensystem jede Person unabhängig von ihrer Erwerbs- und Familienbiographie eine armutsvermeidende eigene Rente, das bewährte Ziel der Lebensstandardsicherung im Alter würde jedoch aufgegeben. Dabei ist zu beachten, daß ein Zurückschrauben der gesetzlichen Alterssicherung auf eine bloße Mindestsicherung nicht den Wünschen der Menschen entspricht<sup>15</sup>.

Da ein die Grundrente übersteigendes Alterseinkommen vor allem aus Leistungen der betrieblichen Altersversorgung sowie aus privater Vorsorge stammen müßte, würde die Einkommensverteilung im Alter im Bereich oberhalb des Grundrentenniveaus ungleicher werden. Ferner bestünde in einem steuerfinanzierten Alterssicherungssystem kein Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, um auf eine nicht-bedarfsgeprüfte Basisalterssicherung zurückgreifen zu können. Dazu kommt nicht zuletzt noch die Übergangsproblematik. Da die durch Beiträge erworbenen Rentenanwartschaften verfassungsrechtlich geschützt sind und eingelöst werden müssen, würde eine Generation doppelt belastet: Sie müßte nicht nur die Rentenansprüche der dann Alten finanzieren, sondern gleichzeitig auch noch privat vorsorgen, da sie selbst nur einen Anspruch auf eine Grundrente im Alter hätte. Die finanziellen Entlastungen, die mit dem Übergang zu einem Grundrentensystem bezweckt sind, könnten also erst zu einem späteren Zeitpunkt eintreten.

## 2. Kapitaldeckungsverfahren

Eine andere – vor allem von wirtschaftswissenschaftlicher Seite erhobene – Forderung beinhaltet den Übergang vom Umlageverfahren zum Kapitaldeckungsverfahren. Während im Umlageverfahren die Beiträge der erwerbstätigen Generation zur Finanzierung der Renten der älteren Generation dienen, werden im Kapitaldeckungsverfahren die Beiträge der Versicherten verzinslich angelegt und ein Kapitalstock aufgebaut, aus dem später die Renten gezahlt werden. Die Befürworter eines Kapitaldeckungsverfahrens argumentieren, daß die gesetzliche Altersvorsorge bei einer kapitalfundierte Finanzierung

vom demographischen Wandel unabhängig werde und der Aufbau eines Kapitalstocks über höhere Ersparnisse und Investitionen zu mehr Wachstum führe, was die Tragbarkeit der mit der demographischen Entwicklung einhergehenden Belastungen erleichtere.

Wir halten ein Kapitaldeckungsverfahren nicht für ein Wundermittel. Zum einen ist es eine empirisch völlig offene Frage, ob die vom Aufbau eines Kapitalstocks erhofften Wachstumswirkungen tatsächlich eintreten – hierfür müßte eine Vielzahl von Bedingungen erfüllt sein –, zum anderen ist Kapitaldeckung durch Risiken eigener Art gekennzeichnet. So ist der Zinssatz bei Kapitaldeckung grundsätzlich nicht vorhersehbar, wodurch ex ante nicht bekannt ist, wie hoch die später aus dem Kapitalstock finanzierbare Rente sein kann. Diese Unsicherheit zeigt sich bei privaten Lebensversicherungen in der niedrigen garantierten Nominalverzinsung und dem Instrument der Gewinnbeteiligung. Hinzu kommt die Inflationsanfälligkeit des Kapitalstocks. Niemand weiß, was das Kapital noch wert ist, sollte im Zuge des Alterungsprozesses der Wohnbevölkerung in Deutschland mehr Kapital liquidiert als neu gebildet werden. Würden große Teile des Kapitalstocks im Ausland angelegt, entstünden weitere, eigene Risiken, da es Wechselkursrisiken gibt und einige Länder, in denen hohe Renditen erwartet werden, politisch instabil sind. Schließlich gibt es bislang kein Szenario, das zeigt, wie der Übergang vom Umlageverfahren zum Kapitaldeckungsverfahren erfolgen könnte, ohne die Aufbaugeneration doppelt zu belasten, welche die alten Umlageansprüche bedienen und sich gleichzeitig selbst einen Kapitalstock ansparen müßte.

In der Diskussion wird auch meist übersehen, daß es in Deutschland bereits eine profunde Mischung aus Umlagefinanzierung und Kapitaldeckung gibt. Im Rahmen der „drei Säulen“ der Alterssicherung sind die betriebliche Alterssicherung in unterschiedlicher Ausprägung (je nach Einbeziehung in die Unternehmensbilanz) sowie private Lebensversicherungen kapitalgedeckt. Wer eine stärkere Kapitaldeckung der gesamten Altersvorsorge will, sollte sagen, welches konkrete Mischungsverhältnis er für vernünftig hält. Im übrigen ändert ein Übergang vom Umlageverfahren auf ein Kapitaldeckungsverfahren auch nichts an den oben kritisierten Verteilungs- und Anreizwirkungen des bestehenden Rentenversicherungssystems. Eine Strukturreform der Altersvorsorge würde durch Kapitaldeckung nicht obsolet.

15 Vgl. Karin Rinne/Gert Wagner, Droht ein „Krieg der Generationen“? Empirische Evidenz zur Zufriedenheit mit der sozialen Sicherung, in: Sozialer Fortschritt, 44 (1995) 12, S. 288 ff.

## IV. Ein umfassendes Reformkonzept

Eine Vielzahl von Problemen der Altersvorsorge in Deutschland könnte mittel- und langfristig gelöst werden, wenn der der gesetzlichen Rentenversicherung zugrundeliegende Versicherungsgedanke konsequent gestärkt und der Solidargedanke zielgerichteter verfolgt würden als im bestehenden System. Wir nennen diese Leitlinie deswegen „Voll Eigenständiges System der Altersvorsorge“.

### 1. Ziele des „Voll Eigenständigen Systems der Altersvorsorge“

Das von uns vorgeschlagene Voll Eigenständige System der Altersvorsorge<sup>16</sup> baut auf dem gegenwärtigen Rentenversicherungssystem auf und entwickelt dieses fort. In verteilungspolitischer Hinsicht unterscheidet es sich vom bestehenden Rentenversicherungssystem dadurch; daß es nicht nur das Ziel der Lebensstandardsicherung, sondern gleichzeitig auch das Ziel der Armutsvermeidung im Alter verfolgt. Außerdem strebt das Voll Eigenständige System eine ausreichende eigenständige Alterssicherung für Frauen wie für Männer sowie eine größere Neutralität des Sicherungsergebnisses gegenüber unterschiedlichen Lebensentwürfen an.

Dieses Zielbündel wird durch die Ausdehnung der Rentenversicherungspflicht auf alle Personen im erwerbsfähigen Alter, also auch auf nichterwerbstätige Personen, und die Einführung eines Mindestbeitrags zur gesetzlichen Rentenversicherung erreicht. Die Mindestvorsorge wird durch „Beitragsgaranten“ und eine gezielte Beitragsentlastung gestützt und durch ein Splitting der während einer Ehe gemeinsam erworbenen Rentenanwartschaften ergänzt. Die Hinterbliebenenversorgung für erwachsene Personen kann dann im Grundsatz entfallen. Durch die Mindestvorsorge wird die Leistungsgerechtigkeit der Einkommensumverteilung durch das Alterssicherungssystem – im Sinne einer Entsprechung von Leistung (Beitrag) und Gegenleistung (Rente) – gestärkt, die ein zentrales Gestaltungsprinzip der deutschen Sozialpolitik darstellt und auf hohe Akzeptanz in der Bevölkerung stößt. Durch die gezielte Beitragsentlastung

wird der Solidargedanke effektiver umgesetzt als im bestehenden Rentenversicherungssystem.

In allokativer Hinsicht zeichnet sich das Voll Eigenständige System durch seine Anreizkompatibilität im Hinblick auf das Arbeitsangebot und die Arbeitsnachfrage aus. Durch die Förderung der Erwerbstätigkeit wird nicht zuletzt auch die Finanzierbarkeit der gesetzlichen Altersvorsorge erleichtert.

### 2. Ausgestaltung und intendierte Wirkungen des „Voll Eigenständigen Systems“

#### a) Finanzierung

Das Voll Eigenständige System wird wie das bestehende Rentenversicherungssystem vor allem aus Beiträgen finanziert. Eine stärkere Steuerfinanzierung der gesetzlichen Alterssicherung – sei es über die Einkommensteuer, die Mehrwertsteuer, eine „Wertschöpfungsabgabe“ oder eine eventuelle Umweltsteuer – ist weniger sinnvoll, als gegenwärtig oft geglaubt wird, da, wie oben ausgeführt, die Lohnnebenkosten bei den Tarifverhandlungen bereits berücksichtigt werden. Alle historischen und internationalen Erfahrungen lehren, daß die Verlässlichkeit von beitragsfinanzierten Sozialleistungen höher ist als von Leistungen, die aus dem allgemeinen Staatshaushalt finanziert werden und deswegen politischen Ad-hoc-Eingriffen, gerade in Zeiten knapper Mittel, ausgesetzt sind.

#### b) Einbezogener Personenkreis

Im Rahmen des Voll Eigenständigen Systems sind alle erwachsenen Bürgerinnen und Bürger, also auch nichterwerbstätige, geringfügig beschäftigte und selbständig tätige Personen, in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert. Durch die Ausweitung der Versicherungspflicht auf alle Personen und die Einführung eines Mindestbeitrags besteht für Arbeitgeber kein Anreiz mehr, gezielt geringfügig Beschäftigte einzustellen oder Verträge mit „Scheinselbständigen“ zu schließen. Auch Schwarzarbeit verliert an Attraktivität. Für verheiratete Frauen wird der Anreiz zur Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit erhöht, da jede zusätzlich verdiente Mark die relative Beitragsbelastung mindert, solange das Einkommen unter der Bemessungsgrundlage für den Mindestbeitrag liegt. Für eine steigende Frauenerwerbsbeteiligung sprechen nicht nur allgemeine frauenpolitische Erwägungen und die mit einer Scheidung verbundenen Einkommensrisiken, sondern auch die durch eine höhere Erwerbsquote

16 Vgl. hierzu zuletzt: Gabriele Rolf/Gert Wagner, Ziele, Konzept und Detailausgestaltung des „Voll Eigenständigen Systems“ der Altersvorsorge, in: Sozialer Fortschritt, 41 (1992) 12, S. 281 ff.

erleichterte Finanzierbarkeit des Alterssicherungssystems.

### c) Beiträge

Im Voll Eigenständigen System wird der Arbeitgeberbeitrag zur Rentenversicherung, der ökonomisch ohnehin einen Lohnbestandteil darstellt, zugunsten eines entsprechend höheren Lohnes abgeschafft. Dies entspricht auch der Logik des Voll Eigenständigen Systems, in dem nicht mehr „Arbeitsverhältnisse“, sondern Personen versicherungspflichtig sind. Durch die Umwandlung des Arbeitgeberbeitrags in einen Lohnbestandteil werden Fehlsteuerungen auf dem Arbeitsmarkt vermieden. Da den Versicherten die Kosten ihrer Alterssicherung deutlicher werden als heute, sind sie möglicherweise eher bereit, Reduktionen des Sicherungsniveaus hinzunehmen, um ihre Vorsorgebelastung zu mindern<sup>17</sup>.

Es wird ein Mindestbeitrag eingeführt, der jeder Person eine Rente garantiert, die planmäßig über dem Sozialhilfeniveau liegt. Als Bemessungsgrundlage für den Mindestbeitrag kommt ein Betrag in Höhe von 75 Prozent des Durchschnittsentgelts aller erwerbstätigen Versicherten in Betracht. Bei einem Einkommen über der Mindestbeitragsbemessungsgrundlage bemißt sich der Beitrag wie bisher auf der Basis des Einkommens. Prinzipiell sollten alle Einkunftsarten beitragspflichtig werden. Die Beitragsbemessungsgrenze, welche die Obergrenze der staatlich erzwungenen Alterssicherung bestimmt, kann im Voll Eigenständigen System gesenkt werden, da eine Rente jetzt nicht mehr für die Versorgung von zwei Personen ausreichen muß. Zwar führt eine Senkung der Beitragsbemessungsgrenze zunächst zu Beitragsausfällen, auf längere Sicht werden hierdurch jedoch die Rentenausgaben verringert.

Für erwerbsverhinderte und nichterwerbstätige Personen muß im Voll Eigenständigen System ein „Beitragsgarant“ die Beitragszahlung zur Rentenversicherung übernehmen. Im Fall einer Erwerbsverhinderung (zum Beispiel bei Kindererziehung, Pflege, Krankheit oder Arbeitslosigkeit) ist dies der Staat bzw. der für die Abdeckung des jeweiligen sozialen Tatbestandes zuständige Sozialleistungsträger. Liegt keine Erwerbsverhinderung vor und wird trotzdem keine Erwerbstätigkeit ausgeübt, wird die für den laufenden Unterhalt der nichterwerbstätigen Person zuständige Person – in

der Regel der Ehepartner – zur Beitragszahlung herangezogen. Es ist nicht einzusehen, daß durch die Ausgestaltung des Alterssicherungssystems diejenigen Paare begünstigt werden, die sich die Nichterwerbstätigkeit eines Partners finanziell leisten können. In sozial begründeten Fällen (zum Beispiel bei einem niedrigen Lohnsatz oder bei großer Kinderzahl, die meist zu einer dauerhaften Aufgabe der Erwerbstätigkeit führt) wird die Mindestbeitragspflicht durch einen gezielten Spezialtransfer erleichtert, der das gesamte Haushaltseinkommen berücksichtigt und aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren ist.

Die Bestimmung der Beitragsgaranten, welche die Beitragszahlung für erwerbsverhinderte und nichterwerbstätige Personen übernehmen, erhöht die Transparenz des Alterssicherungssystems und erleichtert eine risikoadäquate Zuordnung der Kosten der sozialen Sicherung. Lastenverschiebungen auf Kosten der Rentenversicherung, wie sie in der Vergangenheit häufig zu beobachten waren, würde Einhalt geboten. Die gegenwärtig populäre Diskussion über „versicherungsfremde Leistungen“ würde überflüssig und die finanzielle Situation der gesetzlichen Alterssicherung verbessert. Wegen des Wegfalls der Witwen- und Witwerversorgung kann sich die Beitragsbelastung für eine vollzeiterwerbstätige Person langfristig um etwa ein Fünftel gegenüber der Status-quo-Prognose verringern.

### d) Kindererziehung

Die im Voll Eigenständigen System vorgesehene Mindestbeitragspflicht für alle Personen und die Übernahme des Mindestbeitrags durch den Staat in der Zeit der Kindererziehung sorgen dafür, daß kindererziehende Personen nicht länger gegenüber nichtkindererziehenden Personen beim Aufbau der Rentenanwartschaften benachteiligt sind<sup>18</sup>.

Die Beitragsübernahme durch den Staat erfolgt im Voll Eigenständigen System unabhängig davon, ob der kindererziehende Elternteil erwerbstätig ist oder nicht und wie sich die Partner Kindererziehung und Erwerbstätigkeit im Einzelfall untereinander aufteilen. Anders als im geltenden Rentenversicherungsrecht wird im Voll Eigenständigen System also nicht nur ein zeitliches Nacheinander, sondern auch ein gleichzeitiges Nebeneinander von Kind und Beruf berücksichtigt.

17 Vgl. zu diesem Argument: Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Perspektiven staatlicher Ausgabenpolitik, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 51, Bonn 1994, S. 69.

18 Für einen Überblick über die Diskussion um einen kindbezogenen Umbau der Alterssicherung vgl. Thomas Ebert, Familienfundamentalismus und Alterssicherung, in: WSI-Mitteilungen, 48 (1995) 6, S. 365 ff.

Eine Beitragsbefreiung während der Erziehungsphase hat zwei entscheidende Vorteile gegenüber einer Begünstigung der Kindererziehung in Form höherer Renten im Alter: Es kommt zu einer Entlastung in der Lebensphase, in der die finanzielle Situation des Haushalts angespannt ist, und es findet eine Umverteilung von Kinderlosen und Familien mit nur einem Kind zu Familien mit mehr Kindern innerhalb derselben Generation statt.

Die Frage, wie lange der Staat die Beitragszahlung für kindererziehende Personen übernehmen soll, kann nicht unabhängig von den Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit von Kind und Beruf und der Arbeitsmarktsituation beantwortet werden. Unser Vorschlag, die Beitragszahlung durch den Staat auf drei Jahre pro Kind zu begrenzen, um die Bindung an den Arbeitsmarkt nicht aufzulösen und die Einkommensrisiken im Fall einer Scheidung klein zu halten, läßt sich jedenfalls so lange nicht umsetzen, wie die Arbeitslosenquote hoch ist und Eltern aufgrund eines unzureichenden Angebots an Kinderbetreuungsmöglichkeiten Probleme haben, erwerbstätig zu sein. In der Einführungsphase des Voll Eigenständigen Systems müßten kindererziehende Personen länger von der Beitragszahlung befreit und/oder der Mindestbeitrag zusätzlich pauschal reduziert werden.

Um den vollen Übergang auf eine Beitragspflicht für alle Personen verantworten zu können, ist der bedarfsgerechte Ausbau des Kinderbetreuungsangebots unerläßliche Voraussetzung<sup>19</sup>. Insofern sind die Alterssicherung und das „Aufziehen der nächsten Generation“ eng miteinander verknüpft – aber auf andere Weise, als es die Befürworter einer „Elternrente“ meinen: die soziale Dienstleistung „Kinderbetreuung“ ist zentral.

#### e) Renten

Die Rentenberechnung erfolgt im Voll Eigenständigen System nach denselben Prinzipien wie im geltenden Recht. Allerdings werden bei Ehepaaren die gemeinsam während der Ehe erworbenen Rentenanwartschaften gesplittet. Dahinter steht die Vorstellung, daß die in einer Partnerschaft gemeinsam erbrachten Leistungen (Erwerbs- wie Familienarbeit) unabhängig von der im Einzelfall gewählten Form der innerfamiliären Arbeitsteilung bei der Rentenberechnung beider Partner berücksichtigt, das heißt jedem Partner zur Hälfte

zugerechnet werden sollten. Die Haupteinwände gegen ein Splitting (mögliche Unterversorgungs- bzw. Überversorgungsprobleme, hoher Verwaltungsaufwand) lassen sich entkräften, wenn das Splitting erst dann durchgeführt wird, wenn beide Partner die Altersgrenze erreicht haben.

Aufgrund der Mindestbeitragspflicht erhält im Voll Eigenständigen System jede Person eine eigene Rente, die oberhalb der Armutsgrenze (Sozialhilfeanspruch) liegt. In den meisten Fällen ist die Rente deutlich höher, da alleinstehende Personen in der Regel höhere Erwerbseinkommen erzielen als die Mindestbeitragsbemessungsgrundlage und nichterwerbstätige, haushaltsführende Personen vom Splitting mit den Rentenanwartschaften ihres Partners profitieren. Während das geltende Rentenversicherungsrecht zu eklatanten Rentenunterschieden zwischen kindererziehenden Frauen auf der einen Seite und Männern und Frauen mit einer kontinuierlichen Vollzeit-Erwerbsbiographie auf der anderen Seite führt, hängt die Rentenhöhe im Voll Eigenständigen System sehr viel weniger von der individuellen Erwerbs- und Familienbiographie ab.

Die Verteilung der Renten ist im Voll Eigenständigen System somit sehr viel gleichmäßiger als nach geltendem Recht. Da im Voll Eigenständigen System dafür gesorgt ist, daß jede Person ein auskömmliches eigenes Renteneinkommen erzielt, wird die heutige Witwen- und Witwerversorgung in den meisten Fällen überflüssig. Mit dem Abbau der Hinterbliebenenversorgung sind nicht nur erwünschte Verteilungs- und Arbeitsanreizwirkungen, sondern auch finanzielle Entlastungen verbunden, da die derzeitige Hinterbliebenenversorgung trotz der vorgesehenen Einkommensanrechnung zu Überversorgungssituationen führen kann.

#### f) Anpassung und Besteuerung der Renten

Der Vorschlag des Voll Eigenständigen Systems ist offen gegenüber Ideen einer anderen Anpassung und Besteuerung der Renten. Es sollte jedoch zunächst eine umfassende Zieldiskussion erfolgen, bevor über alternative Formen der Rentenanpassung nachgedacht wird. In der aktuellen Debatte über eine Modifikation der – immerhin erst 1992 geänderten – Rentenanpassung wird rentenpolitischen Instrumenten sehr viel mehr Aufmerksamkeit gewidmet als den damit angestrebten Zielen. Wer das allgemeine Rentenniveau absenken will, um den erwarteten Beitragssatzanstieg in der gesetzlichen Rentenversicherung zu bremsen, sollte offen sagen, welchen Zielwert er für richtig

<sup>19</sup> Vgl. Susanne Flehmig/Marion Binder/Gert Wagner, Der „Markt“ für vorschulische außerhäusige Kinderbetreuung in Westdeutschland, Expertise im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, HBS Graue Reihe – Neue Folge 87, Düsseldorf 1995, insbesondere S. 7–10 und S. 133–140.

hält und einen Konsens hierüber herbeiführen. „Technisch“ werden sich immer Mittel und Wege finden, den Ist-Wert schrittweise an den Soll-Wert heranzuführen.

Die Rentendiskussion ließe sich wahrscheinlich sehr viel ruhiger führen, wenn eine etwas größere, hinreichend flexible finanzielle Schwankungsreserve in der gesetzlichen Rentenversicherung aufgebaut würde, um permanente Beitragssatzänderungen zu vermeiden. Die mit dem Rentenreformgesetz 1992 eingeführte planmäßige „Feinjustierung“ des Rentenversicherungsbeitragssatzes ist offensichtlich der Öffentlichkeit nicht zu vermitteln. Auch wird im bestehenden System die Rückwälzung der Arbeitgeberbeiträge auf die Löhne im Zuge von Tarifverhandlungen durch die häufigen Beitragssatzänderungen nur unnötig erschwert.

Für eine veränderte Besteuerung der Renten werden sowohl Gerechtigkeitsgesichtspunkte als auch finanzielle Überlegungen angeführt. Vor überzogenen Erwartungen ist allerdings zu warnen.

Würden die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung voll besteuert, müßten die Rentenversicherungsbeiträge aus un versteuertem Einkommen gezahlt werden, was heute zum Teil nicht der Fall ist. Man kann also nicht ohne weiteres davon ausgehen, daß die Einnahmen des Staates durch eine volle Besteuerung der Renten automatisch höher würden. Auch wird sich bei der einkommensteuerlichen Behandlung der Altersvorsorgeaufwendungen und der Alterseinkünfte ein hohes Maß an Verteilungsgerechtigkeit nur schwer realisieren lassen, da die Steuerbelastung über einen ganzen Lebenslauf hinweg, also über mehrere Jahrzehnte, faktisch kaum systematisch gestaltbar ist.

### g) *Übergang zum Voll Eigenständigen System*

Auch wenn das Voll Eigenständige System viele Elemente des bestehenden Rentenversicherungssystems übernimmt, kann es aus Gründen des Vertrauensschutzes nur für junge, neu ins Erwerbsleben tretende oder erst kurz im Erwerbsleben stehende Personen eingeführt werden.

Um das viel diskutierte Problem der Altersarmut übergangsweise (und sehr rasch) zu lösen, könnte man den Rentenversicherungsträgern das Recht einräumen, nach vorheriger Beratung im Namen der Rentnerinnen und Rentner mit niedrigem Einkommen einen Antrag auf Sozialhilfe zu stellen. Würde für alte Menschen der Rückgriff der Sozialhilfe auf das Einkommen und das Vermögen ihrer Kinder abgeschafft und gegebenenfalls der Zuschlag auf den Regelsatz für Alte erhöht, könnte ein auskömmliches Mindesteinkommen im Alter erreicht werden, ohne daß die betreffenden alten Menschen zum Sozialamt gehen müßten<sup>20</sup>.

### 3. Ausblick

Der Wohlstand alter Menschen hängt nicht nur vom Einkommen, sondern auch von anderen Faktoren, wie dem Angebot an sozialen Dienstleistungen, ab. Zu den großen Herausforderungen der Alterssicherung in den nächsten Jahrzehnten gehören neben einer zielgerichteten Weiterentwicklung des Alterssicherungssystems daher auch die Entwicklung eines „Marktes für Altenpflege“, die Ausdifferenzierung von „betreutem Wohnen“ und altersspezifischen Konsummöglichkeiten in einem umfassenden Sinne.

<sup>20</sup> Vgl. Gert Wagner/Andreas Motel/Katharina Spieß/Michael Wagner, Wirtschaftliche Lage und wirtschaftliches Handeln alter Menschen, in: Karl Ulrich Mayer/Paul B. Baltes (Hrsg.), Die Berliner Altersstudie, Berlin 1996, S. 277 ff.

# Situation und Perspektiven der Alterserwerbsarbeit in der Bundesrepublik Deutschland

## I. Einführung: Demographischer Wandel und Auswirkungen auf die Arbeitswelt

In der Bundesrepublik Deutschland werden gegenwärtig die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Arbeitswelt und die Frage, wie die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung mit insgesamt älter werdenden Belegschaften zu bewältigen ist, in zunehmenden Maße diskutiert<sup>1</sup>. Die Enquete-Kommission Demographischer Wandel des Bundestages hat kürzlich einen Zwischenbericht zu den Auswirkungen der älter werdenden Gesellschaft auf die wirtschaftliche und politische Entwicklung vorgelegt<sup>2</sup> und ist dabei u. a. auf Erfordernisse zur Förderung der Alterserwerbsarbeit eingegangen. Unter Fachwissenschaftlern wie Arbeitsmarktpolitikern gleichermaßen gilt die längere Beschäftigung künftiger Kohorten (Jahrganggruppen) älterer Arbeitnehmer als eine wichtige Option unter mehreren, um die erwartete, demographisch bedingte Lücke im Arbeitskräfteangebot zu schließen<sup>3</sup>. Für die Zukunft von Wirtschaft und Arbeitsmarkt wird dabei als ent-

scheidend angesehen, ob eine alternde Erwerbsbevölkerung den Anforderungen des technologischen Wandels entsprechen kann und ob die erforderlichen, insbesondere qualifikatorischen Anpassungsmaßnahmen rechtzeitig entwickelt werden.

Ausgangspunkt für diese Feststellungen bilden die Prognosen zur Alterung und Schrumpfung des Erwerbspersonenpotentials in Deutschland. Etwa ab dem Jahr 2000 wird das Potential an älteren Erwerbspersonen (50 Jahre und älter) das der jüngeren Erwerbspersonen (15 Jahre bis unter 30 Jahre) überwiegen<sup>4</sup>. Bis zum Jahr 2030 wird das Erwerbspersonenpotential in erheblichem Maße sinken und dann weit unter dem Ausgangsniveau zu Beginn der neunziger Jahre liegen. Im Vergleich mit den Ländern der Europäischen Union ist die Bundesrepublik von diesem Trend in besonders starkem Maße betroffen.

Die Alterung und Schrumpfung des Erwerbspersonenpotentials wird durch die Förderung der Zuwanderung, der Ausweitung der Frauenerwerbstätigkeit und der Erhöhung der Arbeitsproduktivität allein nicht kompensiert werden können, sondern erfordert auch die Nutzung des Produktivitätspotentials von älteren Arbeitnehmern<sup>5</sup>. Hierfür können die Einführung von Qualifizierungs- und Personalentwicklungsmaßnahmen, die Veränderung von Arbeitszeitregelungen und die Verbesserung der Gesundheitsförderung als eine der wichtigsten Voraussetzungen angesehen werden. Nach vorliegenden Strukturprojektionen werden die Qualifikationsanforderungen der Arbeitsplätze weiter steigen. Im Jahr 2010 werden dann ca. 72 bis 73 Prozent der Arbeitskräfte eine

1 Vgl. Hans-Jörg Bullinger/Volker Volkholz/Konrad Betzl/Annegret Köchling/Wolfram Risch (Hrsg.), *Alter und Erwerbsarbeit der Zukunft*, Berlin 1993; Hans-Ulrich Klose (Hrsg.), *Altern hat Zukunft – Bevölkerungsentwicklung und dynamische Wirtschaft*, Opladen 1993; Gerhard Bäcker/Gerhard Naegele, *Geht die Entberuflichung des Alters zu Ende? – Perspektiven einer Neuorganisation der Alterserwerbsarbeit*, in: Gerhard Naegele/Hans-Peter Tews (Hrsg.), *Lebenslagen im Strukturwandel des Alters*, Opladen 1993, S. 135–157; Frerich Frerichs, *Ältere Arbeitnehmer im Demographischen Wandel – Qualifizierungsmodelle und Eingliederungsstrategien*, Münster 1996; Winfried Hacker, *Erwerbsarbeit der Zukunft – auch für Ältere?*, Zürich 1996.

2 Vgl. Deutscher Bundestag, *Zwischenbericht der Enquete-Kommission Demographischer Wandel – Herausforderung unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik*, Bonn 1995.

3 Vgl. Wolfgang Klauder, *Wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung der Frauenerwerbstätigkeit heute und morgen*, in: *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*, 18 (1992) 4, S. 435–463; Bert Rürup/Werner Sesselmaier, *Schrumpfende und alternde deutsche Bevölkerung. Arbeitsmarktpolitische Perspektiven und Optionen*, in: Hans-Ulrich Klose (Hrsg.),

*Altern der Gesellschaft. Antworten auf den demographischen Wandel*, Köln 1993, S. 27–50; vgl. Deutscher Bundestag (Anm. 2).

4 Vgl. Wolfgang Klauder, *Ausreichend Mitarbeiter für Tätigkeiten von morgen? Europäisches Arbeitskräftepotential und demographiebedingte Engpässe des Arbeitsmarktes*, in: H. J. Bullinger u. a. (Anm. 1), S. 22–31.

5 Vgl. Joachim Rosenow / Frieder Naschold, *Die Regulierung der Altersgrenzen*, Berlin 1994; B. Rürup/W. Sesselmaier (Anm. 3), S. 27–50.



berufliche Erstausbildung oder eine Fortbildung benötigen. Der Anteil an Arbeitsplätzen, die keine abgeschlossene formale Ausbildung erfordern, dürfte auf etwa 10 Prozent zurückgehen<sup>6</sup>. Die Perspektive, ältere und leistungsgeminderte Mitarbeiter auf Arbeitsplätzen mit einfachen Tätigkeiten weiterzubeschäftigen, wird demnach erheblich eingeschränkt<sup>7</sup>. Investitionen in das Humankapital können somit als ein entscheidender Schlüssel zur Beschäftigungsförderung älterer Arbeitnehmer angesehen werden. Wegen der Längerfristigkeit und der Zunahme von Qualifikations- und Beschäftigungsrisiken bei älteren Arbeitnehmern gilt es, bereits bei den heute mittleren Jahrgängen, den 40- bis 50jährigen, also den älteren Arbeitnehmern von morgen, anzusetzen<sup>8</sup>.

Vor dem Hintergrund der jüngsten Beschlüsse der Bundesregierung, die Altersgrenzen für den Rentenbezug von Frauen und Männern auf 65 Jahre anzuheben, erhöht sich der Handlungsbedarf bezogen auf die Förderung der Alterserwerbsarbeit noch zusätzlich, wenngleich offensichtlich ist, daß diese Beschlüsse nicht primär auf die Verlängerung der Lebensarbeitszeit, sondern vor allem auf die Entlastung der Rentenversicherung zielen. Nur eine Minderheit der von den Heraufsetzungsbeschlüssen Betroffenen dürfte auch tatsächlich weiterarbeiten (können). Die Mehrheit wird wahrscheinlich auch auf absehbare Zeit weiter früher in Rente gehen, die dann allerdings um die vorgesehenen versicherungsmathematischen Abschläge gekürzt wird<sup>9</sup>. An diesen Beschlüssen ist daher vor allem zu kritisieren, daß sie primär und vordergründig rentenfinanzpolitische Zielsetzungen verfolgen und nicht in ein Gesamtkonzept zur Ermöglichung der Erwerbstätigkeit auch in höherem Alter eingebunden sind. Dementsprechend erwarten Fachleute auch die verstärkte Nutzung von Ausweichstrategien, insbesondere eine höhere

Inanspruchnahme von Erwerbs- und Berufsunfähigkeitsrenten<sup>10</sup>.

In diesem Beitrag geht es uns aber nicht um eine Auseinandersetzung mit den Beschlüssen der Bundesregierung. Ausgangspunkt unserer Überlegungen ist, daß vor dem Hintergrund der erwähnten demographischen und qualifikatorischen Trends der Erschließung des Arbeitskräftepotentials älterer Arbeitnehmer und ihrer Integration in den Betrieb eine zunehmend wichtigere Bedeutung zukommt. Die Vorstellung allerdings, die Alterserwerbsarbeit ließe sich irgendwann einmal – gleichsam „per Knopfdruck“ – von heute auf morgen ausweiten, wird angezweifelt. Wenn überhaupt, dann könnte dies unter den gegenwärtigen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktbedingungen nur für ausgewählte Gruppen, vermutlich sogar nur für die Minderheit der älteren Beschäftigten, realisiert werden. Die bestehenden Qualifizierungs- und Gesundheitsrisiken sowie die Arbeitsmarktprobleme und die mit dem Frühverrentungstrend einhergehende defizitäre Entwicklung von Personalentwicklungsstrategien für ältere Arbeitnehmer erfordern vielmehr eine längerfristig angelegte, aktive Förderung von Bedingungen, die zu gegebener Zeit – d. h. nach den vorliegenden Prognosen etwa 2010 – eine Arbeit in den mittleren und höheren Lebensjahren auf freiwilliger Basis objektiv ermöglichen. Zugleich sollen sie sicherstellen, daß das Produktivitäts- und Leistungspotential einer älter werdenden Erwerbsbevölkerung so genutzt werden kann, daß der erforderliche ökonomische und technologische Strukturwandel bewältigt und der Prozeß der gesellschaftlichen Innovationen nicht gebremst wird. In diesem Beitrag wollen wir unter anderem danach fragen, welche arbeitsmarkt- und betriebspolitischen Strategien jetzt vorbereitet und realisiert werden müssen, um die Alterserwerbsarbeit von morgen zu ermöglichen und sicherzustellen.

---

## II. Betriebliche Beschäftigungsrisiken älterer Arbeitnehmer

---

Die betriebliche Beschäftigungssituation älterer Arbeitnehmer ist durch zwei zentrale Risiken gekennzeichnet, die die Integration in das Erwerbsleben erheblich erschweren können: Zum einen sind ältere Arbeitnehmer der Gefahr ausge-

6 Vgl. Manfred Tessaring, Langfristige Tendenzen des Arbeitskräftebedarfs nach Tätigkeiten und Qualifikationen in den alten Bundesländern bis zum Jahre 2010, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 27 (1994) 1, S. 5–19.

7 Vgl. Edeltraud Hoffmann, Zur Beschäftigung älterer Arbeitnehmer in Westdeutschland – Quantitative und qualitative Aspekte, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 26 (1993) 3, S. 313–327.

8 Vgl. Gerhard Naegele, Demographische und strukturelle Veränderungen in der Arbeitswelt – Neue Herausforderungen an berufliche Fort- und Weiterbildung, in: Ludger Veelken/Eva Gösken/Mathias Pfaff, Gerontologische Bildungsarbeit. Neue Ansätze und Modelle, Hannover 1994, S. 131–150.

9 Vgl. Gerhard Bäcker, Altersteilzeit – Das Ende der Frühverrentung? in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, (1996) 4, S. 21–26.

10 Christoph Behrend (Hrsg.), Frühinvalidität – ein „Ventil“ des Arbeitsmarktes?, Berlin 1994.

setzt, mit den rasch wechselnden qualifikatorischen Anforderungen in der Arbeitstätigkeit nicht Schritt halten zu können, zum anderen führen die körperlichen und psychischen Belastungen über die Dauer des Erwerbslebens dazu, daß sie vermehrt von gesundheitlichen Beeinträchtigungen betroffen sind.

### 1. Qualifizierungsrisiken älterer Arbeitnehmer

Die Qualifizierung älterer Arbeitnehmer ist von mehreren, sich z.T. überlagernden und gegenseitig verstärkenden negativen Entwicklungen geprägt. Gegenwärtig sind nicht nur die vorhandenen Qualifikationen älterer Beschäftigter durch besondere Dequalifizierungsrisiken tendenziell der Entwertung ausgesetzt. Diese Risiken würden eigentlich eine überproportionale Beteiligung an beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen notwendig machen. Gleichzeitig herrscht jedoch auch eine altersselektive Qualifizierungspraxis bezogen auf die Teilnahme an beruflicher Weiterbildung vor, die genau dies verhindert.

Betrieblichen Qualifizierungsrisiken, denen ältere Arbeitnehmer ausgesetzt sind<sup>11</sup>, sind vor allem das Dequalifizierungsrisiko und die betriebsspezifische Einengung der Qualifikation. Dequalifizierungsprozesse in Zusammenhang mit der Einführung neuer Technologien und neuer arbeitsorganisatorischer Konzepte stellen das zentrale Qualifizierungsrisiko für ältere Arbeitnehmer dar. Betriebs-spezifische Einengungen der Qualifikation werden durch eine jahrzehntelange Konzentration der Arbeitstätigkeit auf bestimmte Verfahren, Arbeitsbereiche oder Arbeitsvorgänge verursacht und können dazu führen, daß das ursprünglich vorhandene Qualifikationsvermögen z. T. erheblich beeinträchtigt wird („disuse-Effekt“).

Für die Zukunft muß befürchtet werden, daß durch den raschen ökonomischen Strukturwandel diese Qualifizierungsrisiken weiter an Gewicht gewinnen und die daraus folgenden Beschäftigungsnachteile sich verstärken. Ältere Arbeitnehmer ohne beruflichen Bildungsabschluß sind in besonderer Weise von diesen Gefährdungen betroffen. Zwar wird immer wieder auf die Möglichkeit der Kompensation von so entstehenden Qualifizierungslücken durch das Erfahrungswissen der Älteren verwiesen. Bei einer z.T. völligen Neuorganisation der betrieblichen Abläufe infolge des technologisch-organisatorischen Wandels kann

„Erfahrungswissen“ unter Umständen aber eher hinderlich als nützlich sein.

Den genannten Qualifizierungsrisiken steht gegenwärtig eine altersselektive Durchführungspraxis bei Qualifizierungsmaßnahmen gegenüber, die durch schichten- und geschlechtsspezifische Selektionsmechanismen zusätzlich verschärft wird. So lag z. B. die Teilnahmequote der unter 35jährigen an der beruflichen Weiterbildung 1991 bei 25 Prozent, dicht gefolgt von den 35- bis 49jährigen mit 24 Prozent und mit deutlichem Abstand zu den über 50jährigen mit 11 Prozent<sup>12</sup>. Bezogen auf den Anteil, den die jeweiligen Altersgruppen an den Weiterbildungsteilnehmern insgesamt haben, ergibt sich folgendes Bild: Bei der beruflichen Weiterbildung stellten 1991 die unter 35jährigen 47 Prozent aller Teilnehmer. Ihr Anteil am Weiterbildungsvolumen (Umfang der Weiterbildung in Stunden) lag mit 59 Prozent noch weitaus höher. Dagegen stellen die über 50jährigen lediglich 16 Prozent der Teilnehmer und 9 Prozent des Weiterbildungsvolumens<sup>13</sup>. Ältere Arbeitnehmer können, bezogen auf die allgemeine Entwicklung der Weiterbildungsteilnahme, keineswegs Schritt halten, der Abstand zu der Teilnahmequote der 35- bis 49jährigen hat sich in den letzten Jahren weiter vergrößert<sup>14</sup>.

Als ursächlich hierfür muß angesehen werden, daß aus der betrieblichen Perspektive, nach der eine Weiterbildungsofferte eine Humankapitalinvestition darstellt, ältere Arbeitskräfte geringere „Restnutzungszeiten“ aufweisen, so daß ein entsprechendes Vorgehen oft nicht mehr rentabel erscheint. Ältere werden nur dann miteinbezogen, wenn sich die Qualifizierungsmaßnahmen auf die gesamte Belegschaft beziehen, wenn der Qualifizierungsanspruch vergleichsweise gering ist und wenn es sich um noch relativ „junge“ ältere Mitarbeiter handelt.

### 2. Gesundheitliche Risiken

Das mit dem Alter steigende Gesundheitsrisiko älterer Arbeitnehmer setzt einer reibungslosen Verlängerung ihrer Erwerbstätigkeit Grenzen. Ältere Arbeitnehmer weisen – verglichen mit jüngeren Altersgruppen – die meisten Arbeitsunfähigkeitstage pro Jahr auf, obwohl sie seltener

12 Vgl. Helmut Kuwan/Dieter Gnahn/Beate Seusing/Corinna Sühsen, Berichtssystem Weiterbildung 1991. Integrierter Gesamtbericht zur Weiterbildungssituation in den alten und neuen Bundesländern, Bonn 1993.

13 Vgl. ebd.

14 Vgl. ebd.

11 Vgl. G. Naegele (Anm. 8), S. 131–150.

krank sind. Rd. 16 Prozent aller über 50jährigen Arbeitnehmer sind erwerbsgemindert gegenüber 3 Prozent aller unter 50jährigen<sup>15</sup>. Nach wie vor ist auch ein ungebremst hoher Anteil an Frühverrentungen gesundheitsbedingt, wie dies z. B. die hohen gesundheitsbedingten Frühverrentungsquoten (wegen Erwerbsunfähigkeit oder Schwerbehinderung) von 1994 zwischen 30 und 45 Prozent bei den Männern – je nach Versicherungszweig (Arbeiter oder Angestellte) – dokumentieren<sup>16</sup>. Diese Zahlen sind selbst dann noch alarmierend hoch, wenn sich dahinter mit etwa 25 bis 30 Prozent (1994: 33 Prozent) hohe Anteile von arbeitsmarktbedingten Fällen entsprechend des Urteils des Bundessozialgerichtes verbergen<sup>17</sup>. Hinzu kommt, daß viele gesundheitlich beeinträchtigte ältere Arbeitnehmer gar nicht erst den schwierigen Weg der Beantragung der Erwerbsunfähigkeitsrente gehen und stattdessen weniger aufwendige Frühverrentungspfade nutzen, also in der Statistik gar nicht auftauchen<sup>18</sup>. Schließlich ist zu beachten, daß viele Berufe wegen der hohen Belastungen noch nicht einmal bis zu den vorgezogenen Altersgrenzen, geschweige denn darüber hinaus, ausgeübt werden können.

Extrapoliert man die bereits jetzt bestehenden gravierenden gesundheitlichen Gefährdungen älterer Arbeitnehmer in die Zukunft, so zeigt sich ein hoher Problemdruck. Die prekäre gesundheitliche Situation älterer Arbeitnehmer schränkt in der Folge nicht nur die Produktivität der Unternehmen ein, sondern mindert auch die Attraktivität der betreffenden Arbeitsplätze und verringert somit die Chance der Betriebe, hierfür geeignete Mitarbeiter zu finden. Auch in Zukunft ist nicht davon auszugehen, daß Belastungsreduzierungen und gesündere Arbeitsbedingungen quasi von selbst Platz greifen. Die Verschiebung des Beschäftigungsschwerpunktes auf den Dienstleistungssektor bedeutet nicht von vornherein gesündere Arbeitsplätze, auch hier sind „bad jobs“ mit ungünstigen Arbeitszeiten und ausgeprägten Gesundheitsbelastungen vorzufinden. Eine Verringerung der gesundheitlichen Gefährdungen im gewerblichen Sektor durch technische Neuerungen ist ebenfalls nicht fraglos gegeben. Im Gegenteil, oft führen damit einhergehende Arbeitsinten-

sivierungen sowie Kontroll- und Steueraufgaben zu einer Zunahme insbesondere von psychischen Belastungen. Nicht von der Hand zu weisen dürfte auch die Gefahr sein, daß die Frühverrentungspraxis die Herausbildung „olympiareifer Belegschaften“ fördert und deren Gesamtbelastung folglich über den Weg einer immer weiter voranschreitenden Arbeitsintensivierung permanent nach oben geschraubt wird. Auch kann nicht per se davon ausgegangen werden kann, daß ältere Arbeitnehmer gleichsam im Selbstlauf gesünder werden, zumal auch die These von dem stets verbesserten Gesundheitszustand der jeweils nachrückenden Kohorten älterer Arbeitnehmer umstritten ist.

---

### III. Arbeitsmarktrisiken älterer Arbeitnehmer

---

Neben den genannten alterstypischen Gesundheits- und Qualifizierungsrisiken ist es vor allem die aktuelle Arbeitsmarktlage, die verhindert, daß kurzfristig oder administrativ eine Wende in der Alterserwerbsarbeit erfolgen kann. Ältere Arbeitslose bilden zu einem Zeitpunkt, wo nach wie vor Massenarbeitslosigkeit herrscht, eine relevante beschäftigungspolitische Manövriermasse. Gegenwärtig kann nicht von einer Verbesserung der Beschäftigungsaussichten für ältere Arbeitnehmer ausgegangen werden. Auch mittelfristig dürfte bei einer weiterhin zu erwartenden hohen Sockelarbeitslosigkeit kaum von einer durchgreifenden Entspannung auf dem Arbeitsmarkt auszugehen sein und auf globaler Ebene keine Arbeitskräfteknappheit drohen<sup>19</sup>. Bleibt das Verhältnis zwischen Arbeitsplatzangebot und -nachfrage trotz der demographischen Verschiebungen unausgeglichen, läßt sich zudem die Verlängerung der Lebensarbeitszeit nicht durchsetzen und nimmt die Gefahr weiter wachsender Arbeitslosigkeit gerade der älteren Arbeitnehmer zu<sup>20</sup>.

Arbeitslosigkeit für Ältere ist dabei in aller Regel ein langandauernder, durch ein hohes Verbleibsrisiko gekennzeichneter Zustand: Das Hauptproblem besteht für sie darin, aus der Arbeitslosigkeit heraus ein neues und stabiles Beschäftigungsver-

15 Vgl. Gerhard Naegele, Zwischen Arbeit und Rente, Augsburg 1992.

16 Vgl. Deutscher Bundestag (Anm. 2)

17 Vgl. Wolfgang Voges, Mißbrauch des Rentensystems? Invalidität als Mittel der Frühverrentung, Frankfurt am Main 1994.

18 Vgl. Ch. Behrend (Anm.10)

19 Vgl. Bernd Hof, Europas alternder Arbeitsmarkt, in: SPD-Bundestagsfraktion (Hrsg.), Schlagseite – Bevölkerungsentwicklung und politisches Handeln, Bonn 1994, S. 28–29.

20 Vgl. Wolfgang Klauer, Arbeitsmarkt und Ausscheiden Älterer aus dem Erwerbsleben, in: Sozialer Fortschritt, 38 (1989) 4, S. 85–96.

hältnis zu finden<sup>21</sup>. Arbeitslose ab 45 Jahren sind bereits wesentlich schwieriger vermittelbar als jüngere Arbeitslose, mit über 55 Jahren gelingt kaum noch die Eingliederung in ein stabiles Beschäftigungsverhältnis<sup>22</sup>. Infolge ihres Verbleibsrisikos stellen die 55- bis 59jährigen mit 28,8 Prozent bzw. die 55- bis 64jährigen mit 35 Prozent den Großteil aller Langzeitarbeitslosen. Von den 55- bis 59jährigen Arbeitslosen sind dabei fast 57 Prozent ein Jahr und länger arbeitslos, 34,2 Prozent sogar zwei Jahre und länger<sup>23</sup>.

Die geringen Wiederbeschäftigungschancen älterer Arbeitsloser müssen insgesamt auch als Ausdruck des betrieblichen Einstellungsverhaltens gewertet werden. Es gibt faktische Einstellungshöchstaltersgrenzen, die aber nur selten offen ausgewiesen sind. Nach den Befunden einer Pilotstudie zur Repräsentanz älterer Erwerbspersonen in Stellenanzeigen regionaler und überregionaler Tageszeitungen werden Arbeitnehmer in der zweiten Lebenshälfte kaum noch gesucht. Stellen für über 40jährige Arbeitnehmer werden auf regionaler Ebene gar nicht mehr angeboten, auf überregionaler Ebene sind nur fünf Prozent aller Stellenanzeigen für 40jährige und ältere ausgewiesen<sup>24</sup>. Es ist bei Einstellungsgrenzen für ältere Arbeitnehmer davon auszugehen, daß diese um so niedriger sind, je belastungsintensiver die Tätigkeit ist und je höher die qualifikatorischen Anforderungen sind. Die Chancen von älteren Frauen, in abgesicherte Beschäftigungsverhältnisse aufgenommen zu werden, sind noch einmal deutlich niedriger zu bewerten, insbesondere aufgrund der kürzeren zeitlichen Beschäftigungsperspektive infolge der bislang niedrigeren Frauenaltersgrenze von 60 Jahren. Des weiteren ist festzuhalten, daß sich im Zuge der Beschäftigungskrise betriebliche Auslesekriterien für Personalentscheidungen kontinuierlich verschärft haben und Einstellungsstandards immer mehr angehoben wurden<sup>25</sup>. Aufgrund dessen haben z. B. ältere Arbeitnehmer mit vorhergehender Arbeitslosigkeit oder lückenhaften Erwerbs-

verläufen fast keine Chancen mehr auf eine neuerliche Beschäftigung.

Ältere Arbeitnehmer sind auch in relevanten arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen – von Ausnahmen abgesehen – stark unterrepräsentiert<sup>26</sup>. Dies gilt sowohl für das Sonderprogramm der Bundesregierung für die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen, in dem Arbeitnehmer im Alter von über 50 Jahren mit einem Anteil von 15,5 Prozent bezogen auf das Jahr 1994 nur unterdurchschnittlich vertreten sind<sup>27</sup>, als etwa auch für die nach den Regelungen des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) durchgeführten Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung. Hier gilt bereits das 45. Lebensjahr als kritische Schwelle<sup>28</sup>. Zwar existieren spezifisch auf ältere Langzeitarbeitslose zugeschnittene Programme, die quantitative Bedeutung ist allerdings eher gering einzuschätzen. So wurden im Jahr 1994 im gesamten Bundesgebiet nur für ca. 30 000 50jährige und ältere ehemalige Langzeitarbeitslose Lohnkostenzuschüsse nach dem Arbeitsförderungsgesetz gewährt, der Bestand an älteren Langzeitarbeitslosen betrug dagegen zum selben Zeitpunkt rund 550 000<sup>29</sup>.

---

#### IV. Frühverrentung und der Trend zur „Entberuflichung des Alters“

---

Bis vor kurzem gab es für Frühverrentungen einen fast zwei Jahrzehnte dauernden gesellschaftlichen Konsens, in den neben den meisten Betroffenen fast alle wichtigen gesellschaftlichen Gruppen inklusive der Gewerkschaften aus ganz unterschiedlichen Gründen eingebunden waren: Frühverrentungen wurden nicht nur „stillschweigend“ akzeptiert, sondern vielfach sogar aktiv gefördert und finanziell „versüßt“<sup>30</sup>. Ein wesentlicher Grund

---

26 Vgl. B. Koller (Anm. 23); Gerhard Naegele, Strategies to recruit older unemployed workers in Germany, paper presented at the III European Congress of Gerontology, Amsterdam, August 30–September 2, 1995.

27 Vgl. Gerhard Gröbner/Roland Lang-Neyjahr/Arnd Weber, Langzeitarbeitslosenprogramm – Mit verstärkter Kraft, in: Bundesarbeitsblatt, (1995) 4, S. 5–13.

28 Vgl. Friedrich Buttler, Berufliche Weiterbildung als öffentliche Aufgabe, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 27 (1994) 1, S. 33–42.

29 Vgl. G. Gröbner (Anm. 27).

30 Vgl. G. Naegele (Anm. 15); Bettina Bangel, Geographie der Altersgrenzen, Berlin 1993; J. Rosenow/F. Naschold (Anm. 5); Jutta Gatter/Brigitte Hartmann, Betriebliche Verrentungspraktiken zwischen arbeitsmarkt- und rentenpolitischen Interessen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 28 (1995) 3, S. 412–424.

21 Vgl. Gerhard Bäcker/Gerhard Naegele, Ältere Arbeitnehmer zwischen Langzeitarbeitslosigkeit und Frühverrentung, in: WSI-Mitteilungen, 48 (1995) 12, S. 777–784.

22 Vgl. Eckart Severing, Es fehlen Weiterbildungsangebote für ältere Arbeitnehmer aus der Industrie, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 22 (1993) 4, S. 18–22.

23 Vgl. Barbara Koller, Zur Wiedereingliederung älterer Arbeitnehmer – Daten und empirische Befunde, in: F. Freichs (Hrsg.) (Anm. 1), S. 153–160.

24 Vgl. Gerald Straka, Ältere Erwerbspersonen in Stellenanzeigen regionaler und überregionaler Tageszeitungen. Ergebnisse einer Pilotstudie, in: Zeitschrift für Gerontologie, 26 (1993) 5, S. 339–343.

25 Vgl. G. Naegele (Anm. 15).

für diese über zwei Jahrzehnte währende „große Koalition für die Frührente“ war dabei die Lage auf dem Arbeitsmarkt („Generationensolidarität“). Die nähere Betrachtung der im Frühausgliederungsgeschehen wirkenden Mechanismen und Motive macht deutlich, daß es sich dabei um ein aus unterschiedlichen Gründen konsenshaft von Staat, Unternehmen und Beschäftigten getragenes gesellschaftliches Regulationsprinzip zu handeln scheint<sup>31</sup>. In diesem Zusammenhang stehen die staatlicherseits zur Verfügung gestellten Transferleistungen in Form von (Früh-)Renten zur Kompensation der mit einer Externalisierung verbundenen Lohnverluste besonders im Vordergrund, da sie den Betrieben die Nutzbarmachung dieses Instrumentariums zur konfliktarmen personalwirtschaftlichen Anpassung an unterschiedlichste, durchaus „altersunabhängige“ Problemlagen und Herausforderungen (z. B. branchenspezifische Strukturkrisen, Rationalisierungsanforderungen, Umschichtung der Qualifikationen etc.) ermöglichen<sup>32</sup>. Älteren Arbeitnehmern wird auf diese Weise aber auch der Rückzug aus belastenden Arbeitsbedingungen erlaubt, die nicht zuletzt von ihrer Stigmatisierung als betriebliche und arbeitsmarktpolitische Problemgruppe sowie einem damit verbundenen Verdrängungsdruck herrühren<sup>33</sup>.

Im Zuge dieser Entwicklung sind die altersspezifischen Erwerbsquoten stetig zurückgegangen, und ein Verbleib in der Erwerbstätigkeit bis zur Regelaltersgrenze von 65 Jahren kann gegenwärtig nur noch von einer Minderheit der Beschäftigten realisiert werden. So hat sich die Erwerbsquote der 60- bis 64jährigen Männer in den alten Bundesländern in den letzten 10 Jahren um ca. 6 Prozentpunkte verringert und betrug 1994 nur noch 33,4 Prozent<sup>34</sup>. Diese Entwicklung zeigt sich in dieser Altersgruppe in abgeschwächter Form auch bei den Frauen. Dort beträgt die Erwerbsquote nur noch 12,0 Prozent. Die Erwerbsquote der Männer in der Altersklasse von 55 bis unter 60 Jahren lag mit 79,9 Prozent um mehr als 15 Prozentpunkte unter der Erwerbsquote der 30- bis 34jährigen Männer<sup>35</sup>. Lediglich bei den älteren Arbeitnehmerinnen in dieser Altersgruppe und auch nur in Westdeutschland ist die Erwerbsquote kontinuierlich gestiegen.

31 Vgl. J. Rosenow/F. Naschold (Anm. 5)

32 Vgl. ebd.

33 Vgl. G. Naegele (Anm. 15).

34 Vgl. Ergebnisse des Mikrozensus 1994, in: *Wirtschaft und Statistik*, (1995) 4, S. 23–31.

35 Vgl. ebd.

Die Situation in den neuen Bundesländern ist dadurch gekennzeichnet, daß die westdeutsche Entwicklung bezüglich der Absenkung des Berufsaustrittsalters in rasantem Tempo nachgeholt wurde. Im Jahr 1994 waren von den 60- bis 64jährigen Männern nur noch 14,7 Prozent erwerbstätig, bei den Frauen in derselben Altersklasse betrug die Erwerbsquote nur noch 3,2 Prozent<sup>36</sup>. Als ursächlich dafür müssen die massiven Frühverrentungswellen in Ostdeutschland aufgrund der dortigen tiefgreifenden Struktur- und Anpassungskrise des Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssystems angesehen werden.

---

## V. Die ‚neue‘ Alternative: Altersteilzeit statt Frühverrentung

---

Mittlerweile führt die fortgesetzte Ausgliederung älterer Arbeitnehmer zur Aushöhlung der sie tragenden Übereinkunft: die Instrumentalisierung sozialversicherungsrechtlicher Leistungen für arbeitsmarktpolitische und betriebswirtschaftliche Zwecke erreicht ihre finanziellen Grenzen. Mit der wieder eingeführten Erstattungspflicht im Rahmen des § 128 AFG zum 1. Januar 1993 und der Anhebung der Altersgrenzen im Rahmen der jüngsten Beschlüsse der Bundesregierung wurde staatlicherseits ein Signal in Richtung auf Auflösung der „stillschweigenden Übereinkunft“ gegeben. Im März dieses Jahres wurde von der Bundesregierung des weiteren der „Entwurf eines Gesetzes zur Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand“ beschlossen<sup>37</sup>, das mittlerweile auch vom Bundestag verabschiedet wurde. Mit diesem Gesetz werden die im Februar im Rahmen der Gespräche zur Zukunftssicherung des Standortes Deutschland und für mehr Beschäftigung beim Bundeskanzler gebilligten Eckpunkte zur Förderung der Teilzeitarbeit älterer Arbeitnehmer und zur Korrektur der Frühverrentungspraxis umgesetzt. Im Detail sind folgende Regelungen festgeschrieben worden:

Es tritt eine unbefristete Regelung für Altersteilzeit für Arbeitnehmer ab 55 in Kraft. Zur Unterstützung ist eine auf fünf Jahre (von 1996 bis 2001) befristete „Anschubfinanzierung“ aus Mitteln der Bundesanstalt vorgesehen. Voraussetzung für diese Förderung ist, daß die freiwerdenden halben

36 Vgl. ebd.

37 Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand, in: *Sozialpolitische Umschau*, (1996) 104, S. 18–21.

Stellen mit einem Arbeitslosen oder einem übernommenen „Azubi“ wiederbesetzt werden.

Die Altersrente wegen Arbeitslosigkeit wird in eine „Altersrente wegen Arbeitslosigkeit und nach Altersteilzeit“ umgewandelt. Ab 1997 soll die Altersgrenze für diese Altersrente in drei Jahresritten auf 63 Jahre angehoben werden. Für jedes vorgezogene Jahr der Inanspruchnahme wird diese Altersrente um einen versicherungsmathematischen Abschlag von maximal 10,8 Prozent gemindert. Durch Zuzahlung in die Rentenversicherung bis zum 65. Lebensjahr, u. a. auch aus Sozialplanmitteln „neuen Rechts“, können diese Abschläge ausgeglichen werden.

Als zentraler Grund dafür, die Frühverrentung einzudämmen, gelten die entsprechenden Belastungen der Sozialversicherungsträger. Betroffen sind auf der Ausgabenseite sowohl die Arbeitslosen- wie die Rentenversicherung und aufgrund der Beitragsausfälle in der Frührentenzeit auf der Einnahmenseite noch einmal alle Sozialversicherungsträger.

Die mittel- und langfristige Entlastung der Rentenkassen dürfte der einzige gesicherte Effekt der neuen Frührentenregelung sein. Denn gleichgültig, ob Altersteilzeit-Arbeitsplätze geschaffen werden oder die Betriebe weiterhin auf die vorgezogene Inanspruchnahme einer Altersrente wegen Arbeitslosigkeit drängen: In jedem Fall sind die Kosten durch die Anhebung der Altersgrenze bzw. durch die versicherungsmathematischen Abschläge reduziert bzw. auf die Arbeitgeber oder die Arbeitnehmer verlagert worden.

Ob dagegen die anderen intendierten Effekte der Neuregelung – Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand und Schaffung von Arbeitsplätzen für jüngere Arbeitnehmer – erreicht werden können, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt zumindest zweifelhaft. Die innerbetrieblichen Umsetzungsschwierigkeiten, die bereits die Inanspruchnahme der zwischen 1989 und 1992 gültigen Altersteilzeitregelung stark eingeschränkt haben<sup>38</sup>, sind nicht geringer geworden. Ganz entscheidend für den Erfolg des neuen Altersteilzeitmodells wird es sein, wie die Bereitstellung entsprechender Teilzeitarbeitsplätze künftig geregelt wird. In der bisherigen Teilrentenregelung oblag dies ausschließlich der freien Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt, war also allein der Bereitschaft der

Unternehmen überantwortet. Fachleuten galt diese „rentenrechtsinterne“ Regelung, da völlig vom Arbeitsmarkt abgekoppelt, stets als der entscheidende Grund für den Mißerfolg der Teilrente<sup>39</sup>. Da bislang nichts über entsprechende neue Anreize – sieht man einmal von den allerdings wenig überzeugenden Zuschüssen der Bundesanstalt für Arbeit bei Wiedereinstellung/Neubesetzung ab (hier muß man aufgrund von entsprechenden Vorgängererfahrungen skeptisch sein) – bekannt ist, bleibt zunächst ganz große Skepsis, ob hier künftig Verbesserungen erzielt werden können.

Ein grundsätzlicher Mangel jeglicher Altersteilzeitregelung ist auch durch die Neuregelung nicht überwunden: nämlich das Problem der innerbetrieblichen Identifizierbarkeit und Zuordnung als „Sonderfall“, das stets durch gruppentypische Sonderregelungen begünstigt, ja geradezu gefördert wird. Gerade die Furcht vor Stigmatisierungen hält erfahrungsgemäß viele Betroffene von einer breiten Nutzung ab. Bei vielen potentiellen Interessenten an einer Altersteilzeit bestehen Ängste, bei Inanspruchnahme den Arbeitsplatz wechseln und/oder betriebliche Dequalifizierungen hinnehmen zu müssen. Ob sich dies künftig ändern wird, kann derzeit nicht beurteilt werden, da (noch) nichts über Bestands- oder Wiederrückkehrgarantien vereinbart ist. Diese wären aber zentrale Voraussetzungen zur Überwindung von Arbeitnehmerwiderständen. Mittel- bis längerfristig hilft hier nur das Vorhalten von den Vollzeit Arbeitsplätzen qualitativ vergleichbaren Teilzeitarbeitsplätzen in ausreichender Zahl weiter. Hierzu aber bedarf es deutlicherer und über die Altersteilzeit hinausreichender Anreize, die (derzeit) nicht erkennbar sind.

Im Grundsatz läßt sich die stets mit ziel- oder altersgruppenbezogenen Arbeitszeitsonderregelungen jedweder Art verbundene Auffälligkeit nur über den Weg einer den gesamten Lebensarbeitszeitverlauf einschließenden Möglichkeit zur Arbeitszeitflexibilisierung verhindern. Dies verweist auf die Notwendigkeit einer Neuorganisation der Lebensarbeitszeit<sup>40</sup>. Die klassischen Modelle des gleitenden Ruhestandes oder der Altersteilzeit erweisen sich ja gerade deshalb als unbefriedigend, wie dies auch die geringen Inanspruchnahmequoten belegen, weil sie isoliert auf eine spezifische Lebensphase bezogen und gerade nicht in ein lebensphasenübergreifendes Gesamtkonzept der Arbeitszeitgestaltung eingebunden

38 Vgl. Gerhard Bäcker/Gerhard Naegele, *Alternde Gesellschaft und Erwerbstätigkeit. Modelle zum Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand*, Köln 1993.

39 Vgl. ebd.

40 Vgl. ebd.

sind. Dies gilt im Grundsatz auch für die neue Altersteilzeitregelung, selbst wenn das 55. Lebensjahr als Einstiegsalter vereinbart wurde, was gegenüber den vorherigen Überlegungen zweifellos ein Fortschritt ist.

## VI. Sozial- und arbeitsmarktpolitische Konsequenzen und Alternativen

### 1. Argumente für eine Integration älterer Arbeitnehmer in das Erwerbsleben

Alle Bemühungen, eine angemessene sozialpolitische Lösung der Problematik älterer Arbeitnehmer zu finden, stehen vor einem nahezu unauflösbaren Dilemma. Zum einen gilt es, in kurz- bis mittelfristiger Perspektive weiterhin Frühverrentungen zu ermöglichen. Darauf zu verzichten, wäre nicht nur arbeitsmarktpolitisch kontraproduktiv. Ein administrativ verordneter Stop würde zudem für viele ältere Arbeitnehmer zusätzliche Risiken generieren, da entweder eine sozialverträgliche Ausweichalternative ersatzlos entfielen oder aber die versicherungstechnischen Abschläge für viele so teuer wären, daß erhebliche Einschnitte im Lebensstandard zu verkraften wären.

Auf der anderen Seite gibt es eine Reihe von Gründen sowohl aus Sicht der Arbeitnehmer und der Gewerkschaften als auch aus Sicht der Arbeitgeber, die dafür sprechen, eine weitestgehende Integration älterer Arbeitnehmer in das Beschäftigungssystem anzustreben. Aus Sicht der Arbeitnehmer selbst und der Gewerkschaften sind insbesondere folgende Argumente anzuführen<sup>41</sup>:

- Die immer frühere „Entberuflichung des Alters“ bringt die Gefahr des Abbaus längerfristig angelegter betrieblicher Strategien zur Humankapitalerhaltung mit sich. Die Frühverrentungspraxis fördert die Herausbildung „olympiareifer Belegschaften“, und deren Gesamtbelastung wird folglich über den Weg einer immer weiter voranschreitenden Arbeitsintensivierung permanent nach oben geschraubt.
- Diskriminierung aus Altersgründen bei Einstellung und betrieblicher Weiterbildung verletzt

41 Vgl. Alan Walker, In ältere Arbeitnehmer investieren – Kriterien für die Analyse von beispielhaften Verfahren in Europa. Hintergrundpapier für das Projekt der Europäischen Stiftung „Kampf gegen Altersbarrieren bei Einstellung und betrieblicher Schulung“, unv. Manuskript, o. O. 1995; G. Bäcker, G. Naegle (Anm. 38).

das Prinzip der sozialen Gerechtigkeit. Im Idealfall sollten ältere Arbeitnehmer ebenso wie alle anderen Beschäftigten das Recht auf einen leistungsadäquaten Arbeitsplatz erhalten und müssen auch objektiv die Möglichkeit bekommen, sich für oder gegen ein vorzeitiges Ausscheiden zu entscheiden.

- Die unterschiedlichen Frühverrentungspfade und die damit zusammenhängenden Unterschiede in der materiellen Absicherung vertiefen soziale Disparitäten in den Lebenslagen der Betroffenen und damit soziale Ungleichheiten im Alter. Ältere Arbeitnehmer, die wegen drohender Entlassung, Krankheit oder wegen des Drucks von Kollegen faktisch gezwungen sind, eine Stelle aufzugeben, sind davon besonders betroffen.
- Durch den Frühverrentungstrend drängt sich die Erwerbsphase auf eine immer kürzer werdende Zeitspanne, während auf der anderen Seite die Altersphase stetig an Gewicht gewinnt. Aus der Perspektive der Beschäftigten selbst kann die immer frühere „Entberuflichung des Alters“ aber kein genuines Ziel an sich sein. Erwerbsarbeit bedeutet ja nicht nur Gefährdungen und Belastungen, sondern unter adäquaten Bedingungen auch Befriedigung und Persönlichkeitsentwicklung.

Aus Sicht der Arbeitgeber können folgende Argumente angeführt werden, die für eine verstärkte Integration älterer Arbeitnehmer in das Erwerbsleben und für den Abbau diskriminierender Elemente im Beschäftigungssystem sprechen<sup>42</sup>:

- Vor dem Hintergrund der Alterung des Erwerbspersonenpotentials müssen die Arbeitgeber ihre Personalpolitik umstellen, um den neuen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Mittel- bis längerfristig gibt es einen in Richtung auf Lebensarbeitszeitverlängerung weisenden demographisch bedingten Handlungsbedarf. Wenn die Arbeitsbedingungen weiterhin ungünstig und unbefriedigend bleiben, kann eine produktive Integration älterer Arbeitnehmer in das Erwerbsleben aber nicht erreicht werden.
- Humankapital stellt für jeden Arbeitgeber eine beträchtliche und in Zukunft weiter an Bedeutung zunehmende Investition dar. Um rentabel zu arbeiten, müssen Arbeitgeber langfristig ein hohes Leistungsniveau ihrer Arbeitnehmer aufrechterhalten. Die Investitionen für die Fort-

42 Vgl. A. Walker (Anm. 41).

entwicklung der beruflichen Fähigkeiten und Fachkenntnisse von Beschäftigten werden sich aber nur bezahlt machen, wenn die Arbeitnehmer möglichst lange in der Organisation verbleiben.

- Mit dem vorzeitigen Ausscheiden älterer Beschäftigter kommt es in zahlreichen Fällen zu einem Verlust wertvoller betrieblicher Erfahrungen und sozialer Handlungskompetenzen. Dies kann zu Friktionen im Arbeitsablauf und im Extremfall zu Produktivitätseinbußen führen.
- Das kalendarische Alter allein ist ein sehr schlechtes Kriterium für Leistungsfähigkeit im Beruf. Unternehmen, die Entscheidungen über Einstellungen und Entlassungen allein am Alter festmachen, versperren sich selbst den Zugang zum größtmöglichen, fachlich geeigneten Angebot an Arbeitskräften.

Die Gesamtheit der Gründe für und gegen ein vorgezogenes Ausscheiden älterer Arbeitnehmer aus dem Betrieb zeigt, daß es insgesamt darum gehen muß, das Postulat des Rechts auf Arbeit, das prinzipiell für alle Altersgruppen gilt, mit dem Prinzip von Wahlfreiheit so miteinander zu verknüpfen, daß sozial akzeptable wie gleichermaßen sozialpolitisch abgesicherte Optionen für unterschiedliche Bedarfs- und Lebenslagen älterer Arbeitnehmer möglich werden. Diese müssen eine frühe Berufsaufgabe (z. B. wegen zu hoher Arbeitsanforderungen, aus Krankheitsgründen oder wegen Arbeitslosigkeit) ebenso zulassen wie die Weiterarbeit, aus welchen Gründen auch immer. Dies setzt jedoch voraus, daß überhaupt erst einmal die Rahmenbedingungen im Sinne von objektiven Möglichkeiten zur Beschäftigung auch im fortgeschrittenen Lebensalter geschaffen werden.

## 2. Konzeptionelle Ansätze zur betrieblichen Integration älterer Arbeitnehmer

Insgesamt ergibt sich ein vielfältiger beschäftigungs- und sozialpolitischer Handlungsbedarf auf unterschiedlichen Ebenen. Angesprochen ist dabei ein Maßnahmenmix von Renten-, Altersgrenzen-, aktiver Arbeitsmarkt-, betrieblicher Beschäftigungs-, Qualifizierungs-, Personalentwicklung-, Arbeitszeit- und Humanisierungspolitik. Dies alles erfordert zugleich ein abgestimmtes Handeln der jeweiligen Akteure.

Der Staat ist bezüglich einer vorausschauenden, den demographischen Wandel und die sich daraus ergebenden Handlungsoptionen explizit aufgreifenden Arbeitsmarktpolitik gefordert, die ihren Aus-

fluß u. a. in einer grundlegenden Reform des Arbeitsförderungsgesetzes finden müßte<sup>43</sup>. Zur staatlichen Ebene weiterhin zu zählen ist die Förderung einer auf alternde Belegschaften bezogenen Arbeitsschutz- und Humanisierungsforschungspolitik. Darüber hinaus bedarf es eines wirklich flexiblen Systems von Altersgrenzen sowie zusätzlich entsprechender Unterstützung durch Tarifpolitik. Dabei muß es um eine Umorientierung weg von der jugendzentrierten und hin zu einer altersneutralen Tarifpolitik gehen. Exemplarisch kann auf die Vorstellungen der IG-Metall zur Tarifreform 2000 hingewiesen werden, von denen unter der Perspektive des demographischen Wandels in den Betrieben vor allem zwei Ideen herausragen: die Betonung der Weiterbildung als verbrieftes Recht sowie die Einführung neuer Entgeltgrundsätze<sup>44</sup>.

Letztendlich sind aber die Betriebe selbst hierbei als die wichtigsten Adressaten anzusehen, und betriebszentrierte Strategien müssen folglich den Schwerpunkt notwendiger Innovationen bilden<sup>45</sup>. Mit Blick auf die konkrete Arbeits- und Beschäftigungssituation sind vorrangig die folgenden drei Bereiche angesprochen:

*Erstens:* Die Ebene des präventiven Arbeits- und Gesundheitsschutzes. Hier muß es um die Orientierung an den Erfordernissen einer zeitlich verlängerten Beschäftigungsperspektive gehen. Darunter fallen u. a. Maßnahmen zur Humanisierung der Arbeitsbedingungen, die Veränderung der Lohn- und Leistungs politik, die besonders belastende Arbeitsbedingungen materiell „versüßen“, dabei aber gleichzeitig neue Gesundheitsrisiken generieren, sowie der präventive Abbau gesundheitlicher und körperlicher Belastungen für alle Beschäftigtengruppen. Des weiteren müssen Maß-

43 Vgl. DGB-Bundesvorstand (Hrsg.), Gewerkschaftliche Anforderungen an eine Reform des Arbeitsförderungsgesetzes und gewerkschaftliche Bewertung der AFG-Eckpunkte der Koalitionsarbeitsgruppe, Düsseldorf, April 1996.

44 Vgl. IG Metall (Hrsg.), Tarifreform 2000. Ein Gestaltungsrahmen für die Industriearbeit der Zukunft, Frankfurt am Main 1993.

45 Vgl. Gerhard Naegle, Demographische Veränderungen in der Arbeitswelt und Anforderungen an darauf bezogene Zukunftskonzepte, in: Projektverbund Gesellschaft für Arbeitsschutz und Humanisierungsforschung (GfAH), Gesellschaft zur Förderung der sozialen Forschung (GFS), Institut für Gerontologie (IFG), Soziale Forschungsstelle (sfs) Dortmund (Hrsg.), Alternde Arbeitsgesellschaft – Befunde und Gestaltungsansätze für Nordrhein-Westfalen. Beiträge aus der Forschung, Bd. 74, Dortmund 1994, S. 11–20; Joachim Rosenow/Frieder Naschold, Ältere Arbeitnehmer – Produktivitätspotential oder personalwirtschaftliche Dispositionsmasse?, in: Sozialer Fortschritt, 42 (1993) 6–7, S. 146–152.



nahmen zur Anpassung der Arbeitsanforderungen, -belastungen und -organisation an das veränderte Leistungsvermögen einerseits und zur Reduzierung der alterstypischen betrieblichen Risikofaktoren andererseits getroffen werden. Angesprochen sind die Bereiche Ergonomie, Arbeitsumfeldgestaltung, Arbeitsräume, Umstrukturierung von Arbeitsaufgaben, Arbeitszeit und Arbeitsorganisation sowie darauf bezogene Personalplanung und Mitarbeiterführung. Im Detail bieten sowohl die Befunde der gerontologischen Forschung zum altersspezifischen Leistungswandel als auch sozialpolitikwissenschaftliche Untersuchungsergebnisse zu besonders gefährdenden Arbeitsbedingungen und -strukturen hinreichende Anknüpfungspunkte. Dabei darf es nicht allein um altersgerechte Arbeitsplätze gehen, die es auch künftig für leistungsgewandelte Beschäftigte geben muß, als vielmehr um solche Arbeitsplätze, auf denen man *alt werden kann*.

*Zweitens:* Verstärkung aller Bemühungen zur betrieblichen Qualifikationsanpassung und -erhaltung, und zwar über alle Altersgruppen hinweg, um die bislang selektive Qualifizierungspraxis zum Nachteil für älter werdende und ältere Beschäftigte zu überwinden. Unter gerontopsychologischen Gesichtspunkten muß die veränderte Leistungsfähigkeit zum Ausgangspunkt für die Ausgestaltung von Qualifizierungsmaßnahmen genommen und dabei versucht werden, durch gezielte Förderung speziell der gefährdeten Leistungskomponenten tendenziell einen Verlangsamungsprozeß des Leistungsabbaus zu bewirken<sup>46</sup>. Unter sozialpolitischen Gesichtspunkten muß es schließlich um die frühzeitige Vermeidung von Dequalifizierung gehen<sup>47</sup>. Zu plädieren ist für eine altersgruppenübergreifende, lebenslange berufliche Qualifizierung, deren Ziel sein müßte, über die Organisation von permanenten Qualifizierungsprozessen alterstypischen Qualifizierungsrisiken präventiv zu begegnen. Dazu sind neben den originären Qualifizierungsfeldern der Qualifizierung am Arbeitsplatz und der beruflichen Weiterbildung insbesondere zwei betriebliche Handlungsebenen in den Dienst von Qualifizierungsaufgaben zu nehmen: die Gestaltung der Arbeitsorganisation und die Arbeitszeitgestaltung<sup>48</sup>.

46 Vgl. Annegret Köchling, Arbeitsplätze der Zukunft, in: forum demographie und politik, (1993) 2, S. 60–81.

47 Vgl. G. Naegele (Anm. 8).

48 Vgl. Corinna Barkholdt/Frerich Frerichs/Gerhard Naegele, Altersübergreifende Qualifizierung – eine Strategie zur betrieblichen Integration älterer Arbeitnehmer, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 28 (1995) 3, S. 425–436

*Drittens:* In besonderer Weise ist die Arbeitszeitpolitik einer grundlegenden Neuorientierungsdebatte zu unterziehen. Betriebliche Arbeitszeiten können künftig nicht mehr allein unter den Aspekten von Arbeitsmarkt- und Humanisierungswirkungen betrachtet und entsprechend gestaltet werden. Vielmehr muß es gerade auch unter demographischen Gesichtspunkten um ein Gesamtkonzept der Neuorganisation von Lebensarbeitszeit gehen. Ein Ausgangspunkt der hier vorgetragenen Überlegungen ist, daß sich der Bedarf an flexiblen und verkürzten Arbeitszeiten nicht nur auf älter werdende Beschäftigte beschränkt. Zunehmend gerät auch die starre Vorzeichnung des Lebenslaufs durch die Normalbiographie in die Kritik der Betroffenen, weil sie die von immer mehr Arbeitnehmern angestrebte bessere Synchronisierbarkeit von beruflichen und privaten Lebensbereichen erschwert. Zentrale Lebensbedürfnisse und -erwartungen wie das Zusammenleben mit Kindern und Partner, kulturelle, soziale und politische Interessen lassen sich schließlich nicht einfach auf die nachberufliche Lebensphase „vertagen“. Dieses allgemeine Unbehagen gegenüber den derzeitigen Arbeitszeitstrukturen ist mittlerweile durch empirische Untersuchungen belegt<sup>49</sup>.

Auch deshalb sollte es künftig um die Suche nach einem über alle Altersphasen reichenden Gesamtkonzept zur Gestaltung von Dauer, Lage und Verteilung der Arbeitszeit gehen. Dieses müßte sich an lebenszyklisch unterschiedlichen Zeitbedürfnissen und -präferenzen in lebensbiographischer Dimension orientieren. Entsprechende Maßnahmen sollten gerade nicht – wie der gleitende Ruhestand – allein und erstmalig am Ende der Erwerbsphase ansetzen und auch nicht nur mit Blick auf die tägliche, wöchentliche oder jährliche Arbeitszeit getroffen werden. Erforderlich sind vielmehr eine partielle Destandardisierung des Lebenslaufs und der Lebensarbeitszeit sowie flexible Übergänge und Gestaltungsräume innerhalb und zwischen den Phasen. In einem solchen Konzept käme auch dem „gleitenden Ruhestand“ ein angemessener Stellenwert zu. Ergänzende Aufgabe von Sozial- und Tarifpolitik müßte es dann sein, die einem solchen Konzept wie allen Formen der Arbeitszeitflexibilisierung inhärenten Risiken für die soziale Sicherung angemessen zu reduzieren.

49 Vgl. Frank Bauer/Hermann Groß/Gabi Schilling, Arbeitszeit '93 – Arbeitszeiten und Arbeitszeitwünsche, Schriftenreihe des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1994.

Auch aus gerontologischer Sicht ist eine Arbeitszeitflexibilisierung bereits in früheren Lebensphasen sinnvoll. So wird erst durch eine frühe Arbeitszeitverkürzung das Einüben und Praktizieren von solchen Interessen und Aktivitäten ermöglicht, auf die dann später – nach Beendigung des Arbeitslebens – zurückgegriffen werden kann. Eine lebenszeitliche Arbeitszeitflexibilisierung und -verkürzung wäre somit auch eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg des gleitenden Ruhestands selbst. Denn es ist kaum zu erwarten, daß die plötzliche und erstmalige Flexibilisierung der Arbeitszeit am Ende der Erwerbsbiographie auf Akzeptanz stößt und Nutzung findet, wenn dazu vorher während des gesamten früheren Berufslebens keine Gelegenheit bestand.

### 3. Modellhafte betriebliche Ansätze

Beispielhaften Verfahren zur Integration älterer Arbeitnehmer in den Betrieb kommt im Rahmen einer umfassenden Reform staatlicher und betrieblicher Ausgliederungspolitik eine hohe Bedeutung zu. Erfolgreiche Modelle können als Leitbilder fungieren und einen Erfahrungskorridor für Problemlösungen bieten und es können notwendige Unterstützungsmaßnahmen für andere Betriebe oder Organisationen daraus abgeleitet werden.

Im Rahmen einer europäischen Vergleichsstudie im Auftrag der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen ist vom Institut für Gerontologie an der Universität Dortmund für die Bundesrepublik eine Bestandsaufnahme von solch modellhaften Ansätzen vorgenommen worden<sup>50</sup>. Zum einen wurden dabei Betriebe ermittelt, die für ihre eigenen Beschäftigten und/oder die Beschäftigten anderer Unternehmen Maßnahmen zur Qualifizierung älterer Arbeitnehmer durchführen oder diese bei Qualifizierungsprozessen in besonderer Form berücksichtigen. In der Mehrzahl handelt es sich hierbei um privat-gewerbliche Betriebe. Zum anderen wurden Initiativen identifiziert, die sich um eine Wiedereingliederung älterer Arbeitsloser in den ersten oder zweiten Arbeitsmarkt bemühen. Hier sind hauptsächlich öffentlich geförderte Träger von Beschäftigungsinitiativen vertreten. Im folgenden werden die Untersuchungsergebnisse in diesen beiden Bereichen kurz umrissen.

In Zusammenhang mit betriebspezifischen Problemen der Organisationsentwicklung und einem Altersstrukturwandel der Belegschaften führen

einzelne Betriebe Qualifizierungs- und Personalentwicklungsmaßnahmen speziell für ältere Arbeitnehmer durch oder legen diese altersintegrativ an. Sie stützen sich dabei auf praxisnahe und erfahrungsbezogene Lernkonzepte, die den besonderen Lernbedürfnissen älterer Arbeitnehmer entgegenkommen<sup>51</sup>. Darüber hinaus wird versucht, über eine geeignete Technik- und Arbeitsplatzgestaltung Lernmöglichkeiten zu schaffen oder zu erhöhen. In einigen Betrieben werden z. T. spezielle Multiplikatoren für die Qualifizierung älterer Mitarbeiter eingesetzt. Ein eindeutiger Trend, bezogen auf die Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen in altersheterogenen oder altershomogenen Lerngruppen, läßt sich nicht erkennen. Es spricht aber vieles dafür, daß bei arbeitsplatznahen Qualifizierungen und bei sonst intakten Arbeitsgruppen eine altersheterogene Zusammensetzung von Vorteil ist. Insbesondere wird so eine Stigmatisierung älterer Mitarbeiter verhindert und gleichzeitig ein Erfahrungs- und Wissensaustausch zwischen den verschiedenen Altersgruppen ermöglicht. Voraussetzung hierfür ist allerdings auch, daß die Lernvoraussetzungen nicht extrem voneinander abweichen.

Kritisch zu bewerten ist bei vielen Maßnahmen, daß sie meist nicht in eine langfristige Personalentwicklungsstrategie eingebunden sind, sondern vorwiegend ad hoc aufgrund plötzlicher Produktionsumstellungen oder Einführung neuer Techniken erfolgen und damit eher defizitorientiert sind. Die Tragweite der betreffenden Qualifizierungs- und Personalentwicklungsmaßnahmen und die Ansätze zu einer Systematisierung und Verstetigung scheinen daher eher begrenzt. In vielen Fällen ist über die einmalige Durchführung der Maßnahme hinaus keine Fortsetzung erfolgt.

Betriebe, die im Rahmen einer vorausschauenden Personalentwicklung ältere Arbeitnehmer zu integrieren versuchen, sind sehr viel seltener. In der Regel handelt es sich dabei um Großbetriebe, in denen Qualifizierung per se einen hohen Stellenwert einnimmt und in denen kontinuierlich Weiterbildungsmaßnahmen durchgeführt werden. Allerdings sind auch zunehmend Klein- und Mittelbetriebe gezwungen, aufgrund der steigenden Produktivitätsanforderungen eine sehr viel stärker

50 Vgl. F. Frerichs (Hrsg.) (Anm. 1).  
51 Vgl. Jochen Wenke/Thomas Reglin, Grundqualifizierung im Metallbereich für ältere Arbeitnehmer bei der schwedischen Kugellagerfabrik in Schweinfurt – Ein Fallbeispiel, in: F. Frerichs (Hrsg.) (Anm. 1), S. 81–98; Wolfram Risch, Erfahrungen mit der Fortbildung im technisch-gewerblichen Bereich in der Region Chemnitz unter Berücksichtigung älterer Arbeitnehmer, in: F. Frerichs (Hrsg.) (Anm. 1), S. 99–110.

vorausschauende und systematischere Personalentwicklung zu betreiben und beziehen hierbei ältere Mitarbeiter verstärkt mit ein. Insbesondere in Zusammenhang mit der Einführung von Gruppenarbeit werden hier Qualifizierungspotentiale erschlossen.

Organisationen, die spezielle Maßnahmen für die Wiedereingliederung von älteren Arbeitnehmern in den Betrieb anbieten oder diese zumindest als besondere Zielgruppe berücksichtigen und damit erfolgreich operieren, sind ebenfalls äußerst selten. Insgesamt konnten nur fünf solcher Initiativen ermittelt werden, darunter drei westdeutsche und zwei ostdeutsche Beispiele.

Die Beschäftigungsinitiativen für ältere Arbeitnehmer können danach unterschieden werden, welche Zielgruppe primär angesprochen wird. Zum einen werden präventive Maßnahmen für von Arbeitslosigkeit bedrohte ältere Arbeitnehmer durchgeführt. Hier wird vorwiegend versucht, sie in andere Betriebe zu integrieren bzw. ihnen einen Wechsel von Großbetrieben in kleinere und mittlere Unternehmen zu ermöglichen. Darüber hinaus werden Initiativen gestartet, um erst vor kurzem arbeitslos gewordene ältere Arbeitnehmer wieder in Beschäftigungsverhältnisse zu vermitteln. In zwei anderen Projekten werden explizit ältere Langzeitarbeitslose berücksichtigt. Ihre Vermittlung gestaltet sich am schwierigsten und setzt daher z.T. unkonventionelle Ansätze voraus.

Die Wiedereingliederungsbemühungen stützen sich im wesentlichen auf zwei, zumeist miteinander kombinierte Handlungsansätze. Zum einen wird versucht, über altersgerechte und praxisnahe Qualifizierungsmaßnahmen die Vermittlungschancen der älteren Arbeitslosen zu erhöhen. Zum anderen werden aktive Vermittlungsanstrengungen unternommen, indem etwa besondere Vermittlungsagenten eingesetzt und/oder enge Kontakte zu potentiellen Einstellungsbetrieben geknüpft und unterhalten werden. Die aktive Vermittlung wird z.T. auch dadurch ersetzt, daß ältere Arbeitslose sich in auf Existenzgründung ausgerichteten „Sozialen Betrieben“ ihre Arbeitsplätze selbst schaffen.

Bei den Wiedereingliederungsbemühungen überwiegen eindeutig die durch das Arbeitsförderungsgesetz finanzierten Beschäftigungsinitiativen. Es konnte nur ein privatgewerblicher Betrieb, der in nennenswertem Umfang auch ältere Arbeitslose vermittelt, identifiziert werden. Betriebe, die von sich aus eine Einstellungsoffensive speziell für ältere Arbeitnehmer gestartet hätten oder diese wenigstens in größerem Umfang bei ihren Einstel-

lungen berücksichtigen, konnten gar nicht ermittelt werden. Bei den öffentlich geförderten Beschäftigungsinitiativen ist festzuhalten, daß die durch das Arbeitsförderungsgesetz gewährten Unterstützungsleistungen für die Programmdurchführung oft nicht ausreichen, so daß ergänzende Fördermittel, Sozialplangelder bzw. Abfindungen oder selbst erwirtschaftete Mittel in Anspruch genommen werden müssen.

Die Effekte der aufgeführten Wiedereingliederungsinitiativen sind – soweit darüber Aussagen vorliegen – als ermutigend zu bewerten. Gegenüber herkömmlichen Vermittlungsansätzen konnten in größerem Umfang ältere Arbeitslose in Beschäftigungsverhältnisse vermittelt werden. Dies kann als Argument dafür gewertet werden, daß eine aktive, die Zielgruppe der älteren, vor allem auch seit längerem Arbeitslosen explizit berücksichtigende Maßnahmegestaltung notwendig ist.

Die positiven Beispiele für die Integration älterer Arbeitnehmer in den Betrieb können im Ergebnis allerdings noch keineswegs als Hinweis auf eine generelle Trendwende in der Förderung der Alterserwerbsarbeit gewertet werden, sondern stellen eher Einzelfälle dar. Auf die Masse der älteren Arbeitnehmer haben sie derzeit noch keine Auswirkungen. Die Einführung spezieller Integrationsmaßnahmen ist zumeist auf besondere betriebsinterne Beweggründe zurückzuführen oder externen Anreizen zuzuschreiben. Dennoch können diese Beispiele Anknüpfungspunkte für eine breiter angelegte Integrationsstrategie bieten, wenn deren Entwicklungspotentiale erkannt und die z.T. auftretenden negativen Begleiterscheinungen berücksichtigt werden.

---

## VII. Ausblick

---

Bei all den bisherigen Vorschlägen ist zu beachten, daß isolierte betriebliche Konzepte so lange nicht greifen können, wie sie erstens auf einige wenige längerfristig vorausplanende, zumeist Großbetriebe, beschränkt bleiben; zweitens die Masse der Betriebe, in denen die älteren Arbeitnehmer von heute und morgen beschäftigt sind, keine Anreize und Unterstützung dafür erhalten und nicht zuletzt drittens die staatlichen oder betrieblichen Anreize im Bereich der vorgezogenen Rentenzugangsbedingungen fortbestehen. Allerdings scheint die bevorstehende pauschale Altersgrenzenanhebung, verbunden mit einer finanziellen

„Bestrafung“, ebensowenig ein geeignetes Instrument zur Beseitigung der Frühverrentungsanreize zu sein wie die vorgesehene Verschärfung der Zugangsbedingungen zur Erwerbsunfähigkeitsverrentung. Denn diese Maßnahmen blenden nicht nur systematisch relevante Unterschiede in den Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen und Lebenslagen älterer Arbeitnehmer aus, sie „lösen“ die Problematik überdies ausschließlich auf dem Rücken der Betroffenen. Eine freiwillige Weiterbeschäftigung dürfte damit am wenigsten gefördert werden. Vielmehr bedarf es solcher struktureller Reformen im Bereich der gesetzlichen Altersgrenzen und Berufsaustrittsbedingungen, die der Differenziertheit der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen älterer Arbeitnehmer wie auch dem Verursacherprinzip von vorzeitiger Einschränkung oder vorzeitigem Verlust der Arbeitskraft gerecht werden.

Eine Wende in der „Entberuflichung des Alters“ ist dabei nicht nur mittel- und langfristig geboten, weil aufgrund der demographischen Entwicklung

die Arbeitskräfte und die Qualifikationen knapp werden könnten. Das Frühausgliederungsgeschehen muß zu einem Großteil auch als Ausdruck belastender und altersunangemessener Arbeitsbedingungen gewertet werden, so daß humanisierungspolitische Ansätze allein schon deshalb verfolgt werden müssen.

Die Förderung der Alterserwerbsarbeit wird zu einem Zeitpunkt gefordert, wo nach wie vor Massenarbeitslosigkeit herrscht und Ältere dabei eine relevante beschäftigungspolitische Manövriermasse bilden. Dieser Widerspruch ist zu offensichtlich, als daß man ihn übersehen könnte. Es geht also um eine Doppelstrategie: Kurz- bis mittelfristig darf die Situation der von Arbeitslosigkeit bedrohten älteren Arbeitnehmer nicht durch pauschale Altersgrenzanhebungen weiter gefährdet werden. Mittel- bis langfristig müssen die Voraussetzungen dafür verbessert werden, daß ältere Arbeitnehmer produktiv in das Erwerbsleben eingegliedert werden können.

## **Juliane Roloff: Alternde Gesellschaft in Deutschland. Eine bevölkerungsstatistische Analyse**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35/96, S. 3–11

Seit Jahren steigt in Deutschland stetig die Zahl der alten und sehr alten Menschen sowie deren Anteil an der Gesamtbevölkerung. Die Ursachen für diesen demographischen Alterungsprozeß sind in der Entwicklung der drei Hauptdeterminanten der Bevölkerungsentwicklung – Geburtenniveau, Sterblichkeit, Wanderung – zu sehen.

Das demographische Altern der Bevölkerung wird sich auch in Zukunft verstärken. Innerhalb der nächsten 30 bis 40 Jahre wird der Anteil der Menschen, die 60 Jahre alt und älter sind, an der Gesamtbevölkerung auf etwa über ein Drittel steigen. Es ist zudem mit hoher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, daß sich die zukünftigen Alten von den heutigen unterscheiden werden. Unter der Voraussetzung einer weiter sinkenden Heiratsneigung und wachsenden Zahl an Ehescheidungen werden zukünftig mehr ältere Menschen Alleinstehende sein. Damit verbunden wird sich der Trend zu Einpersonenhaushalten verstärken, wobei alleinstehend nicht unbedingt alleinlebend bedeutet.

Die Alten der Zukunft werden eine vergleichsweise höhere Schul- und berufliche Bildung aufweisen und damit mit hoher Wahrscheinlichkeit bessere Chancen zur Bewältigung ihres Lebens im Alter haben. Dies zu gewährleisten ist nicht zuletzt auch Aufgabe einer zukunftsorientierten Alten- und Rentenpolitik.

## **Lutz Leisering: Alternde Bevölkerung – veraltender Sozialstaat? Demographischer Wandel als „Politik“**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35/96, S. 13–22

Demographische Themen, vor allem der zunehmende Anteil alter Menschen an der Bevölkerung, spielen in der sozialpolitischen Debatte in Deutschland lange keine Rolle. Dies änderte sich in den achtziger Jahren. Im Rahmen der „Standort“-Debatte, so die Ausgangsthese des Beitrags, hat die demographische Diskussion seit 1993 eine neue Qualität angenommen. Der zu erwartende Strukturwandel der Bevölkerung wird zunehmend nicht mehr als ein begrenztes, durch Reformen bewältigbares Problem angesehen, sondern als Überlebensfrage des Sozialstaats. Demographische Probleme verschärfen die Legitimationskrise des Sozialstaats.

Tatsächlich gibt es einen bis ins 19. Jahrhundert zurückreichenden strukturellen Zusammenhang zwischen staatlicher Sozialpolitik und Bevölkerungsentwicklung, der heute zum Problem geworden ist. Der Beitrag stellt vier Grundoptionen bzw. Strategien vor, um diesen Zusammenhang durch sozial- und bevölkerungspolitische Maßnahmen auf eine neue Grundlage zu stellen. Eine dieser Optionen – Reform (statt Abbau) der sozialen Sicherungssysteme – wird eingehender diskutiert. Dabei geht es nicht nur um finanztechnische Fragen – wie Altersquotienten, Beitragssätze, Kapitaldeckungs- versus Umlageverfahren –, sondern wesentlich darum, die Wertebasis des Sozialstaats neu zu begründen. Denn in wirtschaftlichen und demographischen Schlechtwetterzeiten kommen die herkömmlichen Ziele und Werte des Sozialstaats teurer zu stehen. Sozialstaatliche Politik ist gefordert zu präzisieren, welches ihre Ziele sind und wo Anpassungen akzeptabel sind. Zudem haben die herkömmlichen Werte und Normen bislang dazu gedient, den Ausbau sozialer Leistungen zu begründen. In der heutigen Situation werden dagegen Kriterien für Einschränkungen sozialer Leistungen und Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen benötigt. Entsprechende Normen gilt es in einem neuen gesellschaftlichen Konsens zu entwickeln.

Insofern ist demographischer Wandel „Politik“ und nicht Sachzwang. Demographischer Wandel erzwingt keine Aufgabe des Sozialstaats, aber eine Neubestimmung seiner Legitimität. Private Daseinsvorsorge oder ein Drei-Säulen-Modell (staatlich-betrieblich-privat) sind ebenfalls vom demographischen Wandel und den damit verbundenen Wertfragen betroffen. Demographischer Wandel ist auch insofern „Politik“, als die Debatte teilweise Interessen bedient, deren Vertreter nur einen Anlaß suchen, den schon immer ungeliebten Sozialstaat zurückzudrängen.

## **Gabriele Rolf/Gert Wagner: Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland. Stand und Perspektiven**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35/96, S. 23–32

Nach einem knappen Überblick über das deutsche Alterssicherungssystem werden die veränderten Rahmenbedingungen für die Alterssicherung diskutiert. Dabei wird sowohl auf die gängigen Gesichtspunkte als auch auf Aspekte eingegangen, die bisher nur wenig Aufmerksamkeit erfahren haben. Es zeigt sich, daß die aufgeregte öffentliche Debatte oft an falschen Stellen ansetzt. Mit der Grundrente und dem Kapitaldeckungsverfahren werden zwei populäre Vorschläge zur grundsätzlichen Änderung der gesetzlichen Rentenversicherung kritisiert, um abschließend eine gezielte Weiterentwicklung des bestehenden Systems zu entwerfen.

Mit dem hier vorgeschlagenen „Voll Eigenständigen System der Altersvorsorge“ wird ein Konzept vorgestellt, das eine Vielzahl von Problemen der Altersvorsorge in Deutschland mittel- und langfristig lösen kann. Es basiert auf einer Stärkung marktwirtschaftlicher Elemente, ohne die Pflicht-Alterssicherung – wie in der aktuellen Diskussion immer wieder vorgeschlagen – auf ein minimales Grundrentenniveau „herunterzufahren“. Der Solidargedanke wird zielgerichteter verfolgt als im bestehenden Rentenversicherungssystem.

## **Gerhard Naegele/Ererich Frerichs: Situation und Perspektiven der Alterserwerbsarbeit in der Bundesrepublik Deutschland**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B35/96, S. 33–45

Angesichts des in Zukunft verstärkt greifenden demographischen Wandels in der Arbeitswelt gewinnt die Problematik älterer Arbeitnehmer im Betrieb an neuer Schärfe. Ohne die Bekämpfung der zentralen Gesundheits- und Qualifikationsrisiken dieser Beschäftigtengruppe wird eine Bewältigung des strukturellen Wandels nicht möglich sein. Notwendig sind präventive Konzepte, die vorrangig bei den jetzt mittleren Altersgruppen ansetzen und deren betriebliche Integration auch bei fortschreitendem Alter ermöglichen. Modellhafte betriebliche Ansätze können hier einen wichtigen Erfahrungskorridor schaffen. Bezogen auf die Arbeitsmarktrisiken und den Trend zur Frühausgliederung greifen Maßnahmen zur pauschalen Heraufsetzung der Altersgrenzen oder isolierte Altersteilzeitregelungen zu kurz. Gefordert sind vielmehr umfassende Ansätze zur Lebensarbeitszeitgestaltung, um Alterserwerbsarbeit den je spezifischen Arbeitnehmerbedürfnissen und betrieblichen Anforderungen entsprechend gestalten zu können.