

Geschäftsstelle der Kommission
für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung
der Sozialen Sicherungssysteme

Anhebung der Altersgrenzen - Begründung

I. Altersgrenzen und demografische Entwicklung

In der gesetzlichen Rentenversicherung der Arbeiter lag die Altersgrenze ursprünglich bei 70 Jahren und wurde im Jahr 1916 auf 65 Jahre herabgesetzt. In der 1912 gegründeten Angestelltenversicherung lag die Altersgrenze von Beginn an bei 65 Jahren. Zwar sind in den folgenden Jahrzehnten für bestimmte Personengruppen (Arbeitslose, Frauen, schwerbehinderte Menschen, langjährig Versicherte) besondere vorgezogene Altersrenten eingeführt worden, die bei Vorliegen bestimmter versicherungsrechtlicher und persönlicher Voraussetzungen bereits vor Vollendung des 65. Lebensjahres in Anspruch genommen werden können. Die Altersgrenze für die Inanspruchnahme der „Regelaltersrente“, die nur die Erfüllung einer Mindestversicherungszeit voraussetzt, blieb jedoch unverändert bei 65 Jahren.

Die fernere Lebenserwartung der 65-jährigen in Deutschland hat sich in dem in Rede stehenden Zeitraum jedoch um rd. fünf Jahre bei Männern und sogar rd. acht Jahre bei Frauen verlängert. Damit ist auch die Dauer des Rentenbezugs erheblich gestiegen. Die durchschnittlichen Laufzeiten in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten haben sich in der Zeit von 1960 bis 2001 bei den Versichertenrenten um rd. 47 % (Männer) bzw. rd. 73 % (Frauen) verlängert. Für die Zukunft zeichnet sich ein weiterer erheblicher Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung ab. Die Kommission erwartet zwischen 2000 und 2030 eine Verlängerung um 2,6 Jahre bei Männern und um 3,1 Jahre bei Frauen. Dies hat zur Folge, dass die Barwerte der Rentenzahlungen immer weiter ansteigen. Ohne korrigierende Eingriffe im Rentenrecht würde die daraus resultierende Finanzierungslast den jüngeren Beitragszahlern aufgebürdet. Letztlich würde das Finanzierungsvolumen des Umlageverfahrens erheblich ausgeweitet.

Nachdem die bereits mit der Rentenreform 1992 eingeleitete Anhebung der vorgezogenen Altersgrenzen weitgehend abgeschlossen ist, stellt die Anhebung der Regelalters-

grenze - neben einer Reform des Anpassungsverfahrens bei den Renten - einen geeigneten Ansatzpunkt für eine weitere Bewältigung der demografisch bedingten Belastungen der gesetzlichen Rentenversicherung dar. Die Kommission ist der Ansicht, dass Maßnahmen, die an der Altersgrenze ansetzen und solche, die die Anpassung betreffen, einander ergänzen sollten: Eine veränderte Rentenanpassung betrifft sowohl Rentenzugang als auch Rentenbestand und bewirkt damit eine breite, generationenübergreifende Lastenverteilung. Daneben erscheint es aber geboten, mittels einer Altersgrenzenanhebung gezielt die künftigen Rentnergenerationen zu erfassen, denen die verlängerte Rentenlaufzeit zugute kommt. Die Kommission spricht sich insoweit für eine Anhebung der Regelaltersgrenze um zwei Jahre aus. Mit der Beschränkung auf zwei Jahre wird deutlich, dass nur ein Teil der Kosten für die erwartete Laufzeitverlängerung vom Zugang allein getragen werden soll.

II. Voraussetzungen für eine Altersgrenzenanhebung

Unverzichtbare Voraussetzung für eine Anhebung der Regelaltersgrenze sind geeignete Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt für ältere Versicherte - wobei die Ausweitung der Erwerbstätigkeit älterer Arbeitnehmer jedoch nicht den Einstieg Jüngerer in den Arbeitsmarkt behindern darf.

Eine längere Lebensarbeitszeit kann nur dann verwirklicht werden, wenn der Arbeitsmarkt so gestaltet wird, dass Ältere eine Chance zur Weiterarbeit haben. Hier wird die - schon aus demografischen Gründen zu erwartende - Besserung der Arbeitsmarktlage allein nicht ausreichen. Expertisen, die von Kommissionsmitgliedern vorgelegt wurden, haben die Notwendigkeit hervorgehoben, die Anreize für längere Erwerbsbiographien auch durch gesetzgeberische Maßnahmen zu stärken. Der internationale Vergleich zeigt, dass die Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer bei geeigneten Rahmenbedingungen und entsprechender Politikgestaltung durchaus veränderbar ist. Ein wichtiger Ansatzpunkt sind in diesem Zusammenhang insbesondere die Regelungen des Arbeitsrechts.

Darüber hinaus wird der Aspekt der lebenslangen Weiterqualifizierung entscheidende Bedeutung haben, um älteren Arbeitnehmern eine Teilnahme am Erwerbsleben zu ermöglichen. Hier sind die Unternehmen gefordert, entsprechende Angebote zu schaffen. Auf Arbeitnehmerseite setzt dies eine Bereitschaft voraus, solche Angebote anzunehmen. Schließlich müssen die gesundheitlichen Voraussetzungen für eine verlängerte Lebensarbeitszeit gegeben sein. Insofern werden der Präventions- und der Rehabilitationsgedanke in Zukunft größeres Gewicht erlangen.

III. Begleitung des Anhebungsprozesses

Die Kommission hat eine lange zeitliche Perspektive bei der Altersgrenzenanhebung nicht zuletzt deshalb gewählt, damit zuvor die Schaffung der notwendigen Rahmenbedingungen eingeleitet werden kann: Die Anhebung soll erst im Jahr 2011 - d.h. mit dem Geburtsjahrgang 1946 - beginnen und sich über einen Zeitraum von 24 Jahren erstrecken. Gleichwohl muss sowohl vor Beginn der Anhebung als auch während der Anhebungsphase immer wieder geprüft werden, ob die unterstellte Entwicklung der Rahmenbedingungen tatsächlich eintritt. Zu diesem Zweck muss der Rentenversicherungsbericht spätestens ab dem Jahr 2008 um eine detaillierte Darstellung ergänzt werden, wie sich die Anhebung der Altersgrenzen (voraussichtlich) auf die wirtschaftliche und soziale Situation älterer Arbeitnehmer sowie auf die Arbeitsmarktlage, die Finanzlage der Rentenversicherung und anderer öffentlicher Haushalte auswirkt. Im Jahr 2008 kann im Übrigen auch beurteilt werden, wie sich die Anhebung der vorgezogenen Altersgrenzen ausgewirkt hat; derzeit ist dies nur ansatzweise möglich.

IV. Vertrauensschutz

Eine lange Vorlaufzeit ist auch unter verfassungsrechtlichen Aspekten geboten: Unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes ist es erforderlich, dass Versicherte ihre Lebensplanung auf die geänderte Rechtslage einstellen können. Bei einem Beginn der Altersgrenzenanhebung im Jahr 2011 ist erstmals der Geburtsjahrgang 1946 mit einer Anhebung um einen Monat betroffen. Bei einer zeitnahen Verabschiedung einer gesetzlichen Neuregelung sind diese Versicherten zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzes 57 bis 58 Jahre alt. Der zeitliche Vorlauf beträgt demnach sieben bis acht Jahre; dies kann vor dem Hintergrund früherer Regelungen als verfassungsmäßig unbedenklich angesehen werden. Dies gilt umso mehr, als sehr flache Anhebungsstufen vorgesehen sind und die ersten Jahrgänge nur geringe Anhebungen in Kauf nehmen müssen. Für den Geburtsjahrgang 1946 entspricht die Anhebung einer Abschlagshöhe von 0,3 %.

Die Möglichkeiten, Altersrenten bis zu drei Jahre vorzeitig mit Abschlägen von bis zu 10,8 % zu beziehen, bleiben erhalten. Um das bestehende Gefüge von Regelaltersgrenze und vorgezogenen Altersgrenzen zu bewahren, müssen die Altersgrenzen für die vorgezogenen Altersrenten und auch das jeweils geltende Mindestalter für den vorzeitigen, abschlagsbehafteten Rentenbezug parallel zur Regelaltersgrenze angehoben werden. Das

bedeutet, dass die Anhebung auch insoweit mit dem Geburtsjahrgang 1946 beginnt und pro Jahrgang einen Monat beträgt.

Die nach geltendem Recht bestehenden Vertrauensschutzregelungen für bestimmte schwerbehinderte, berufs- oder erwerbsunfähige Versicherte bis einschließlich Geburtsjahrgang 1950 sind beizubehalten. Für Versicherte, die im Hinblick auf die derzeit geltenden Zugangsmöglichkeiten bei der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit oder bei der Altersrente für Frauen zum Zeitpunkt der Beschlussfassung des Bundestages bzw. eines Kabinettsbeschlusses über eine entsprechende gesetzliche Neuregelung bereits verbindliche Dispositionen über ihr Beschäftigungsverhältnis getroffen haben (z.B. Kündigung/Aufhebungsvertrag oder Abschluss einer Altersteilzeitvereinbarung), sind ausreichende Vertrauensschutzregelungen vorzusehen.

V. Ausweichtendenzen entgegenwirken

Es ist absehbar, dass sich angesichts steigender Altersgrenzen bei den Altersrenten die Tendenz verstärken wird, in Erwerbsminderungsrenten auszuweichen. Die Regelungen zu den Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit sind in geeigneter Weise an die Altersgrenzenanhebung anzupassen, um diesen zusätzlichen Ausweichtendenzen entgegenzuwirken.