
VON DER POLITIK DES FRÜH- ZEITIGEN RUHESTANDES ZUR FÖRDERUNG EINES LÄNGEREN ERWERBSLEBENS

GENEVIEVE REDAY-MULVEY
IM AUFTRAG VON AVENIR SUISSE

ZUSAMMENFASSUNG

Der Trend zum frühen Ruhestand

Die Arbeitsmarktpolitik der Europäischen Länder war in den letzten zwei Dekaden von Anreizen zum frühen Rückzug aus dem Erwerbsleben geprägt. Die öffentliche Hand, die Unternehmen und die Gewerkschaften drängten aus unterschiedlichen Gründen in diese Richtung: der Staat hoffte mit der Förderung des früheren Eintritts in den Ruhestand Druck vom Arbeitsmarkt zu nehmen und für die jüngere Generation Stellen zu schaffen. Die Unternehmen sahen darin einen sozial akzeptierten Weg für den Abbau von Arbeitskräften bei Umstrukturierungen und Rationalisierungsmassnahmen. Die Gewerkschaften schliesslich, erhofften sich eine Anhebung der Lebensqualität durch einen längeren Ruhestand bei guter Gesundheit. So verabschiedeten sich immer mehr Arbeitnehmer immer früher aus dem Erwerbsleben.

Demographie: ein längeres Leben in Gesundheit

Parallel zu dieser Entwicklung können die Europäer ein immer längeres Leben bei guter Gesundheit erwarten. Mit 60 Jahren ist in den industrialisierten Ländern mit einer Lebenserwartung von 20 Jahren zu rechnen. Zudem ist heute anerkannt, dass 80% bis 90% dieser letzten Lebensjahre bei guter Gesundheit verbracht werden können.

In den Ländern der Europäischen Union leben heute mehr als 60 Millionen Menschen, die 60 Jahre und älter sind. Das entspricht etwa einem Fünftel der Bevölkerung der EU. Bis ins Jahr 2020 ist zu erwarten, dass diese Altersgruppe schon mehr als einen Viertel der Bevölkerung stellt.

Angesichts dieser Entwicklung sehen sich die euro-

päischen Nationen mit einer Reihe von Problemen konfrontiert. Schon in den 90er Jahren wurde klar, dass die öffentlichen Haushalte durch die zu erwarteten Renten in ernsthafte Schwierigkeiten kommen würden. Es wurde absehbar, dass immer mehr Renten von immer weniger Erwerbstätigen erarbeitet werden müssen. (Dabei ist von untergeordneter Bedeutung, ob diese über ein Umlageverfahren oder durch ein Kapitaldeckungsverfahren finanziert werden.) Zudem muss die Wirtschaft mit einer ständig abnehmenden Zahl von Erwerbstätigen rechnen.

Der Paradigmenwechsel zu einem längeren Erwerbsleben

Geneviève Reday-Mulvey zeigt, dass es in Europa angesichts dieser demographischen Herausforderung zu einer eigentlichen Kehrtwende gekommen ist. Es setzte sich die Einsicht durch, dass ein haushälterischer Umgang mit erfahrenen Arbeitskräften unabdingbar ist: Zum einen, um die Altersvorsorge finanzierbar zu machen und zum anderen, um über genügend Arbeitskräfte verfügen zu können. Deshalb wechselten einige europäische Länder, insbesondere Grossbritannien, Finnland, Dänemark und Frankreich zu einer Politik über, die eine Verlängerung des Erwerbslebens begünstigt. Für einige Länder, wo die bisherige Politik zu einer besonders hohen Verbreitung des frühzeitigen Ruhestands geführt hatte – wie etwa Finnland, wo das durchschnittliche Pensionierungsalter mittlerweile 59 Jahre betrug – wurde es in der Tat höchste Zeit, Gegensteuer zu geben.

Heute ist die Förderung der Altersarbeit zentraler Bestandteil der europäischen Politik. So wies die Europäische Kommission in ihrem Strategiepapier «Pour l'Emploi» aus dem Jahr 2000 die Mitgliedsländer an, die Erwerbsquote der 55- bis 65-Jährigen

zu erhöhen. Unter anderem müssen bis zum Jahr 2006 alle Mitgliedstaaten der EU eine Gesetzgebung gegen Altersdiskriminierung sowohl im öffentlich-rechtlichen Bereich als auch in der Wirtschaft verabschieden. Die Angestellten und Arbeiter, die sich dem Ende ihres Erwerbslebens nähern, wurden also als Potenzial erkannt. Ihre Erwerbstätigkeit bis zum gesetzlichen Ruhestandsalter und darüber hinaus – statt Frühpensionierung – bildet mit dem entsprechenden Arbeitseinkommen eine 4. Säule, die zusätzlich zur ersten Säule der staatlichen, der zweiten Säule der beruflichen und der dritten Säule der privaten Vorsorge die reifen Jahre materiell abstützt.

Gelungene Wende in Finnland und Dänemark

Die von Reday-Mulvey untersuchten Länder – Dänemark, Finnland, Frankreich und Grossbritannien – haben sich unterschiedlicher Mittel bedient, um die Verlängerung des Erwerbslebens zu fördern. Dänemark und Finnland implementierten jedoch hierzu die umfassendsten Programme:

In Finnland verabschiedete die Regierung ein Programm zur Förderung der Altersarbeit, im Rahmen dessen das Industrie- und Landwirtschaftsministerium sowie Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen am gleichen Strick ziehen. Das Programm sieht rund 40 Massnahmen vor: sie reichen von der Weiterbildung für Arbeitnehmer und Arbeitgeber, über die Vermittlung spezieller Lern- und Arbeitstechniken bis hin zu ergonomischen Verbesserungen am Arbeitsplatz und Gesundheitsschutzrichtlinien für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Frühzeitige Pensionierungen sollen verhindert werden, indem man älteren Menschen das Gefühl nimmt, den Anforderungen nicht mehr gewachsen zu

sein. Die Altersarbeit soll auf diese Weise in Finnland, wo im Jahre 2020 bereits 30 % der Bevölkerung über 60 Jahre alt sein werden, zu einem Standortvorteil werden. Bereits sind erste positive Ergebnisse zu verzeichnen: das Durchschnittsalter, in dem Arbeitnehmer in Rente gehen, ist von 59 auf 60,5 Jahre gestiegen. 20 000 Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen haben im Jahr 2000 von der Möglichkeit der Kumulierung von Teilrente und bezahlter Teilzeitarbeit Gebrauch gemacht.

In Dänemark wird bereits seit 1995 eine mit staatlicher Hilfe finanzierte, vorgezogene Rente mit Teilzeitarbeit kombiniert. Die Regierung erwartet, dass die Beschäftigungsrate der 60- bis 64-Jährigen in den nächsten 10 Jahren um 4-5 % wächst. 60% aller privaten Unternehmen führen eine aktive, auf Senioren ausgerichtete Rekrutierungspolitik durch, und bieten Teilzeitarbeit, Arbeitsplätze zwischen Vollzeitarbeit und Ruhestand sowie Weiterbildung für ältere Mitarbeitende an.

Auch in Grossbritannien und Frankreich war die Wende weg von der Frühpensionierung mindestens zum Teil erfolgreich. Unter anderem fördert die Regierung Grossbritanniens mit speziellen Weiterbildungsprogrammen die Bereitschaft, bis zum 65. Lebensjahr weiter zu arbeiten und auf eine Frühpensionierung zu verzichten. Diese Bemühungen wurden mit einer intensiven Sensibilisierungs- und Informationskampagne eingeleitet und begleitet.

In Frankreich gelang eine Teilrevision des Rentensystems: Im Privatsektor wurden in der Altersvorsorge die Anreize hin zu einem längeren Erwerbsleben verbessert. Im öffentlichen Sektor liessen sich solche Änderungen jedoch vorläufig nicht durchsetzen. Auch hier wurde die Diskriminierungsgesetzgebung auf das Merkmal des Alters ausgedehnt.

Umfassende Ansätze führen zum Erfolg

Die Beispiele von Reday-Mulvey belegen, dass der Erfolg dann am grössten ist, wenn in verschiedenen Politikbereichen gleichzeitig Massnahmen getroffen werden:

(1) Erstens müssen Ruhestandsregelungen für die frühzeitige Pensionierung weniger grosszügig ausgestaltet werden. Gleichzeitig muss auf Flexibilität höchster Wert gelegt werden: Die Möglichkeit des etappenweisen Rückzugs aus dem Erwerbsleben fördert einen harmonischen Übergang in den Ruhestand und damit die Verlängerung des Erwerbsleben.

(2) Zweitens müssen Bereiche der Sozialpolitik angepasst werden, die den Austritt aus dem Erwerbsleben indirekt begünstigen. Nicht absolut notwendige volle Invalidenrenten und Arbeitslosentaggelder werden oft im Sinne eines «sanften» Überganges in den Ruhestand benützt. Teilrenten mit reduzierten Arbeitspensen können hier Abhilfe schaffen.

(3) Drittens müssen unterstützende Massnahmen zugunsten der Beschäftigung über 55 eingeführt werden:

- Eine Förderung der Weiterbildung erhält und erneuert die Qualifikationen der Arbeitnehmer.
- Eine aktive Arbeitsmarktpolitik begünstigt die Vermittlung von älteren Arbeitnehmern, deren Vermittlungswahrscheinlichkeit reduziert ist.
- Ein Verbot der Diskriminierung nach dem Alter erschwert die Marginalisierung erfahrener Arbeitnehmer.
- Informationskampagnen erhöhen die Akzeptanz von veränderten Anreizen und können das Ansehen reiferer Arbeitnehmer in Arbeitswelt und Gesellschaft heben.

Was kann die Schweiz lernen?

Bei der Erwerbsquote der 55- bis 65-Jährigen nimmt die Schweiz in Europa zwar einen Spitzenplatz ein. In Deutschland gingen 1999 nur noch 39% der Angehörigen dieser Altersgruppe einer Erwerbsarbeit nach. In der Schweiz waren es hingegen 72%. Während nun aber in der EU durch Massnahmen der Kommission, der Mitgliedstaaten und der Unternehmen Anreize geschaffen werden, damit ältere Arbeitnehmer bis zum 65. Lebensjahr (und darüber hinaus) im Erwerbsleben verbleiben, gibt es in der Schweiz kaum Anzeichen, dass der Trend in Richtung Frühpensionierung gebrochen würde. Nicht nur begünstigen Schweizer Unternehmen bei Umstrukturierungen weiterhin die vorgezogene Pensionierung. Auch die 11. AHV-Revision sieht Anreize für Frühpensionierung bei tiefen und mittleren Einkommen vor. Die Revision bringt also – trotz höherem Rentenalter für Frauen – eine erhebliche Flexibilisierung «nach unten». Hingegen werden kaum Anreize gesetzt, die eine längere Erwerbstätigkeit belohnen würden. Ganz im Gegenteil sollen die noch bestehenden Anreize wie zum Beispiel die Beitragsbefreiung für erwerbstätige Rentner gestrichen werden. Man gewinnt den Eindruck, dass hier stabilisiert werden soll, was jetzt anderswo in Europa als untauglich abgelegt wurde.

Diese Entwicklung gilt es zu verhindern. Mit fiskalischen Anreizen, sozialpolitischen Massnahmen und Kommunikation soll die gute Ausgangsposition der Schweiz ausgenützt werden, um in der Zukunft zu den stärksten unter den Ländern mit immer mehr «grauen Pantern» zu gehören. Die Voraussetzungen sind gut, denn eine wichtige Bedingung für die Verlängerung der Erwerbstätigkeit im Alter sind flexible Märkte für Teilzeitarbeit. Die Beispiele von Finnland und Dänemark zeigen aber auch, dass die Umsetzung

von Massnahmen zur Förderung der Altersteilzeitarbeit eines langen Atems bedarf. Nach Reday-Mulvey ist es fraglich, ob die Marktkräfte allein – konkret das Austrocknen des Arbeitsmarktes, wenn die Baby-Boom-Generation pensioniert wird – zu einer grundlegend anderen Bewertung der Arbeit im Alter führen. Ebenso sind restriktive Massnahmen allein (Begrenzung der Leistungen der Arbeitslosen- und Invaliditätsrente am Ende des Berufslebens) kaum dazu angetan, die Nachfrage an Altersarbeit wesentlich zu erhöhen. In den Nachbarstaaten bedurfte es fiskalischer Anreize, um Unternehmen dazu zu bewegen, an Programmen zur Förderung der Altersarbeit teilzunehmen. Das Beispiel Grossbritannien zeigt gemäss Reday-Mulvey aber auch, dass der Übergang zu neuen Formen der Pensionierung enorme Kommunikationsanstrengungen erfordert. Und am dänischen Beispiel wird deutlich, dass am ehesten ein Mix von sozialpolitischen Massnahmen und betrieblichen Anreizen dazu führt, dass ältere Menschen länger erwerbstätig bleiben und sich so auch auf eine 4. Säule abstützen können.

