

Ausgabe Nr. 5 / 3.4.2006

In aller Kürze

- In Dänemark, Finnland und den Niederlanden zeigt der Beschäftigungstrend für Ältere seit den 90er Jahren klar nach oben.
- Dies lag allerdings weniger an einer rigorosen Einschränkung der Frühverrentung. Viele andere Faktoren wie die demographische Entwicklung oder eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen unterstützten die Trendwende.
- Ein entscheidender Erfolgsfaktor war zudem der wirtschaftliche Aufschwung in diesen Ländern. Er ging der Trendwende bei der Beschäftigung von Älteren voraus (Dänemark, Niederlande) oder begleitete sie zumindest (Finnland).
- Finnland machte zu Beginn der 90er Jahre eine tiefe Krise durch. Deshalb wurden dort mit Erfolg intensive Anstrengungen unternommen, die Beschäftigungsfähigkeit Älterer zu steigern.
- Auch in Deutschland könnte sich die Beschäftigungssituation Älterer verbessern. Dafür sprechen die demographische Entwicklung in den nächsten Jahren, die gestiegene Frauenerwerbstätigkeit und die Wirkungen bereits beschlossener Reformen. Nachholbedarf besteht allerdings bei der Förderung der Beschäftigungsfähigkeit.

Autor/in

Susanne Kraatz
(FH der BA, Mannheim)
Thomas Rhein (IAB)
Cornelia Sproß (IAB)

Internationaler Vergleich

Bei der Beschäftigung Älterer liegen andere Länder vorn

In Dänemark, Finnland und den Niederlanden wurde die Trendwende schon vollzogen – Kann Deutschland nachziehen?

Die Anhebung des Rentenalters auf 67 Jahre sorgt für Kontroversen. Befürworter begründen sie mit der demographischen Entwicklung und den Finanzierungsproblemen der Alterssicherung. Aber wie viele Ältere haben überhaupt eine realistische Aussicht, bis zu diesem Alter beschäftigt zu bleiben? Ihre Arbeitsmarktbeteiligung ist in Deutschland nach wie vor unbefriedigend.

Dagegen haben andere europäische Länder wie Dänemark, Finnland und die Niederlande – die wie Deutschland umfangreiche Vorruhestandsprogramme zur Entlastung des Arbeitsmarkts eingeführt hatten – seit Mitte der 90er Jahre wieder beeindruckende Zuwächse bei der Beschäftigung Älterer. Deshalb lohnt ein Blick über die Grenzen: Was steht hinter dieser Erfolgsgeschichte?

In Deutschland ist die Beschäftigungsquote Älterer¹ in den letzten Jahren zwar gestiegen, aber mit 41,4 Prozent (2004) immer noch weit von der 50%-Quote entfernt, welche die Europäische Beschäftigungsstrategie für das Jahr 2010 als Ziel vorgegeben hat. Der IAB-Kurzbericht 16/2005 (Eichhorst / Sproß) hat gezeigt, dass in den letzten Jahren neue arbeitsmarktpolitische Instrumente zur Beschäftigungsförderung Älterer einge-

führt wurden, die in ihrer Wirkung jedoch begrenzt sind. Auch wurden Wege zum vorzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben eingeschränkt und finanzielle Anreize für eine längere Erwerbsarbeit gesetzt. Aber nach wie vor werden die Altersteilzeit sowie die 58er-Regelung, nach der ältere Arbeitslose dem Arbeits-

¹ Mit „Älteren“ ist im Folgenden die Gruppe der 55- bis 64-Jährigen gemeint.

Tabelle 1

Beschäftigung Älterer im Ländervergleich				
	Dänemark	Finnland	Niederlande	Deutschland
Beschäftigungsquote der 55- bis 64-Jährigen 2004	60,3	50,9	45,2	41,4
Zunahme der Beschäftigungsquote seit 1998 in Prozentpunkten	+ 8,3	+ 14,7	+ 11,3	+ 4,1
Arbeitslosenquote Älterer 2004 (nach ILO-Kriterien)	5,6	8,3	3,6	12,8
Durchschnittliches Erwerbsaustrittsalter 2004	62,1	60,5	61,1	61,3

Quelle: Eurostat, Arbeitskräfteerhebung (AKE); eigene Berechnungen.

markt nicht mehr zur Verfügung stehen müssen, auf betrieblicher Ebene als „sozialverträgliche“ Wege des Personalabbaus genutzt.

Haben Dänemark, Finnland und die Niederlande die Frühverrentungsmöglichkeiten entschlossener und weitergehend eingeschränkt als Deutschland? Der Abbau von Anreizen in den sozialen Sicherungssystemen zum vorzeitigen Rückzug aus dem Erwerbsleben gilt als Dreh- und Angelpunkt. Die folgende Analyse wird indes zeigen, dass hierin *nicht* der entscheidende Unterschied zwischen Deutschland und den „Erfolgsländern“ liegt, sondern dass andere Einflussfaktoren eine wesentliche Rolle gespielt haben.

Die Beschäftigung Älterer im Vergleich

Nachdem die Beschäftigung Älterer in den drei Vergleichsländern Mitte der 90er Jahre einen Tiefpunkt erreicht hatte, verbuchten sie in den letzten Jahren eindrucksvolle Zuwächse bei den Beschäftigungsquoten (vgl. *Table 1, Seite 1*). Das gilt besonders für Finnland und die Niederlande, die Mitte der 90er Jahre noch hinter Deutschland zurücklagen.² Aber auch der dänische Anstieg ist beachtlich, da er von einem relativ hohen Niveau aus erfolgte.

In den drei Ländern waren zudem die Zuwachsraten bei der Beschäftigung Älterer wesentlich höher als bei Personen im Alter von 15-54 Jahren (vgl. *Abbildung 1*).

² In Vollzeitäquivalente umgerechnet lag die niederländische Beschäftigungsquote wegen des hohen Anteils von Teilzeitbeschäftigten allerdings auch 2004 noch unter der deutschen (durchschnittliche Wochenarbeitszeit eines älteren Beschäftigten 2004: NL = 30,6; D = 36,9 Stunden, Datenquelle: Eurostat, Arbeitskräfteerhebung).

³ Das Erwerbsaustrittsalter ist meistens, aber nicht immer identisch mit dem Renteneintrittsalter. Es kann höher liegen als das letztere, wenn eine Person auch nach Renteneintritt weiter arbeitet (in Deutschland z.B. in einem Mini-Job) – oder auch niedriger, wenn dem Rentenbezug eine Episode von Arbeitslosigkeit vorausgeht.

Zu dieser „Erfolgsgeschichte“ passt auch, dass die Arbeitslosigkeit Älterer in Finnland und vor allem in den Niederlanden und Dänemark niedriger ist als in Deutschland.

Dagegen ist das *Erwerbsaustrittsalter*³ in Deutschland mit 61,3 Jahren zwar niedriger als in Dänemark, aber höher als in Finnland und den Niederlanden. Dieser Befund ist auf den ersten Blick nicht mit dem höheren Beschäftigungsstand Älterer in den beiden letztgenannten Ländern zu vereinbaren und erklärt sich erst durch demographische Zusammenhänge.

Demographische Faktoren

Diese Zusammenhänge werden sichtbar, wenn die Älteren in zwei Teilgruppen, nämlich den 55- bis 59-Jährigen und den 60- bis 64-Jährigen, betrachtet werden. Generell liegt die Beschäftigungsquote der letzteren Gruppe niedriger als die der ersteren. In den drei Vergleichsländern veränderte sich seit Mitte der 90er Jahre die Relation zwischen diesen beiden Gruppen zugunsten der „jüngeren Älteren“ (vgl. *Table 2*). In Deutschland war es genau umgekehrt, weil die Alterskohorte der Geburtsjahrgänge 1937 bis 1943 relativ stark, die darauf folgenden Jahrgangskohorten relativ schwach besetzt sind. Dies führte in Deutschland seit Ende der 90er Jahre

Abbildung 1

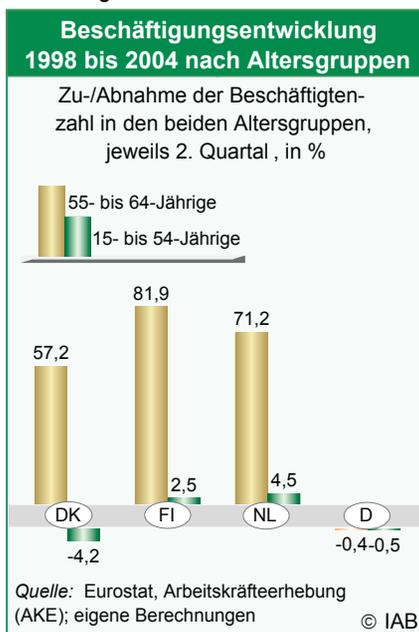


Table 2

Verhältnis der Altersgruppe 55-59 Jahre zur Gruppe 60-64 Jahre – 1995 und 2003, Wohnbevölkerung –		
	1995	2003
Dänemark	1,1	1,4
Finnland	1,1	1,4
Niederlande	1,1	1,4
Deutschland	1,4	0,8

Interpretationshilfe: Der Wert 0,8 für Deutschland in 2003 bedeutet, dass auf acht Personen der Gruppe 55-59 Jahre zehn Personen der Gruppe 60-64 Jahre kamen.)

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von Eurostat, Arbeitskräfteerhebung

sogar zu einer untypischen „inversen“ Altersstruktur in diesem Bereich: Die Bevölkerungsgruppe im Alter von 60 bis 64 Jahren wurde zahlreicher als die der 55- bis 59-Jährigen (vgl. *Table 2*). Da die Erwerbsbeteiligung der älteren Gruppe generell niedriger ist als diejenige der 55- bis 59-Jährigen, wirkte sich dies in Deutschland negativ auf die Erwerbsbeteiligung der Älteren insgesamt aus. Für die drei anderen Länder (und die meisten anderen europäischen Länder) gilt genau das Umgekehrte.

Damit wird auch verständlich, warum die deutsche Beschäftigungsquote Älterer im Vergleich zu Finnland und den Niederlanden niedriger ist, obwohl das Erwerbsaustrittsalter etwas höher liegt: Die Jahrgänge der 62- bis 64-Jährigen, deren Beschäftigungsquote sehr niedrig ist, sind hierzulande (noch) sehr stark besetzt.

Allerdings kann damit der günstigere Beschäftigungstrend bei den Älteren in den Vergleichsländern nicht vollständig erklärt werden. Denn in Deutschland lag 2004 auch die Beschäftigungsquote der 55- bis 59-Jährigen mit 61,3% niedriger als in Dänemark (78,1 %) und Finnland (65,3 %).

Die Rolle der Erwerbsbeteiligung im Lebenszyklus

Neben diesen demographischen Faktoren wird die Arbeitsmarktpartizipation Älterer auch durch die Erwerbsbeteiligung in früheren Lebensphasen beeinflusst. Das gilt insbesondere für die Erwerbsbeteiligung von Frauen, die im

europäischen Vergleich stark differiert.⁴ Unter den vier Vergleichsländern sind die beiden skandinavischen Länder führend, während in Deutschland und den Niederlanden das Modell des männlichen Alleinverdieners immer noch verbreitet ist, wenngleich mit abnehmender Bedeutung. Die Zusammenhänge seien am Beispiel einer Alterskohorte von Frauen erläutert, deren Erwerbsquoten über eine Zeitspanne von 15 Jahren (1989 bis 2004) hinweg verglichen werden (vgl. **Abbildung 2**).

Zwar sinkt die Erwerbsbeteiligung von Frauen auch in den beiden nordischen Ländern mit zunehmendem Lebensalter. Aber weil sie schon im Haupterwerbsalter häufiger berufstätig waren als in (West-)deutschland und den Niederlanden, bleiben sie es auch im Alter.⁵

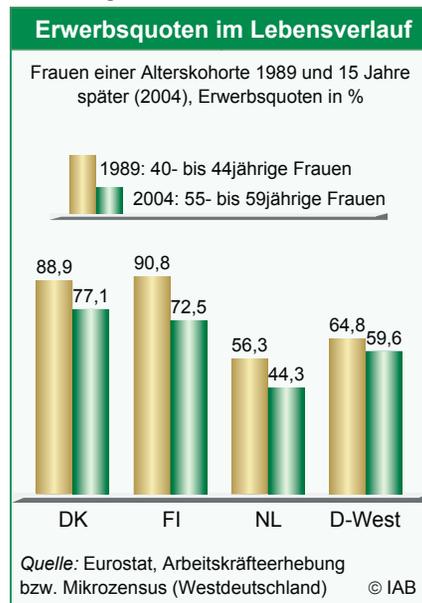
Bei *Männern* hingegen spielt dieser Zusammenhang eine geringere Rolle. Ihre Erwerbsbeteiligung ist im Haupterwerbsalter in allen vier Ländern stets ähnlich hoch (deutlich über 90 %). Aber die Erwerbs- und Beschäftigungsquoten *älterer* Männer (55-64 Jahre) differieren stark. Sie sind in den beiden skandinavischen Ländern und in den Niederlanden seit Mitte der 90er Jahre stark gestiegen und liegen nun in allen drei Ländern höher als in Deutschland. Es liegt der Schluss nahe, dass dies durch den Abbau von Frühverrentungsmöglichkeiten politisch beeinflusst wurde. Sind die Vergleichsländer auf diesem Gebiet weiter gegangen als Deutschland?

⁴ Zum Zusammenhang zwischen Frauenerwerbstätigkeit und der Beschäftigung Älterer vgl. auch Bosch/Schief (2005).

⁵ In Dänemark und Finnland liegt übrigens die Beschäftigungsquote bei 55-64jährigen Frauen insgesamt über 50 %, in den Niederlanden und Deutschland dagegen noch unter 35 %.

⁶ Die folgende Darstellung beruht weitgehend auf den OECD-Länderberichten (s. Literaturverzeichnis) sowie Maltby u.a. (2004).

Abbildung 2



Die Reformpfade in den Vergleichsländern

Die sozialen Sicherungssysteme bieten verschiedene Wege zum Rückzug aus dem Erwerbsleben. Drei Hauptpfade sind im internationalen Vergleich zu unterscheiden, die je nach nationalem Kontext mehr oder weniger in Anspruch genommen werden:

- Frühverrentung und Vorruhestand im engeren Sinne, finanziert über die Rentenversicherung oder über separate, umlage- oder kapitalfinanzierte Fonds;
- vorzeitiger Rückzug über die Arbeitslosenversicherung durch längere Bezugsdauer von Arbeitslosenunterstützung und/oder Ausnahme Älterer von der Aktivierung, d.h. der Pflicht, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen, selbst aktiv nach einer neuen Stelle zu suchen und an Integrationsmaßnahmen teilzunehmen;
- vorzeitiger Rückzug über Erwerbsunfähigkeit, Erwerbsminderung bzw. langfristige Erkrankung.

Die Ausgangssituation: Kultur der Frühverrentung

Auch in den Vergleichsländern waren weit reichende Möglichkeiten für einen vorzeitigen Rückzug vom Arbeitsmarkt geschaffen worden.⁶

Dänemark

Den Hauptausstiegspfad bildete die 1979 eingeführte so genannte Arbeitslosenrente ab 60 Jahren (Efterlon), welche um das Übergangsgeld für Arbeitslose (1992) erweitert wurde. Großzügige Regelungen machten es möglich, bereits ab einem Alter von 43 Jahren aus dem Erwerbsleben auszuschneiden und den Zeittunnel bis zum gesetzlichen Rentenalter zunächst sieben Jahre lang mit einer hohen Arbeitslosenunterstützung, anschließend mit dem Übergangsgeld für Arbeitslose und ab 60 Jahren über Leistungen des Freiwilligen Frühverrentungssystems zu überbrücken.

Auch ein frühes Ausscheiden in die Erwerbsunfähigkeit war verbreitet, da die Kriterien in den 80er Jahren gelockert wurden und auch nicht-medizinische Gründe einschlossen. Zudem waren ältere Arbeitslose ab 50 Jahren bis vor kurzem noch von einer Aktivierung ausgenommen. Allerdings blieb der Beschäftigungsstand Älterer relativ hoch. Die Beschäftigungsquote fiel nicht unter 47 Prozent, auch wegen der hohen Frauenerwerbstätigkeit.

Niederlande

Die Kultur der Frühverrentung war, verglichen mit Dänemark, ausgeprägter. Vor allem die viel in Anspruch genommene Erwerbsunfähigkeitsrente ab einem Alter von 50 Jahren prägte die charakteristische Beschreibung von der „niederländischen Krankheit“. Personen, die teilweise erwerbsgemindert waren, konnten „aus Arbeitsmarktgründen“ für voll erwerbsunfähig erklärt werden. Die Leistungen wurden durch tarifvertragliche Regelungen aufgestockt.

Daneben entstand seit den 70er Jahren ein System von tariflichen freiwilligen Vorruhestandsregelungen (VUT) auf Branchen- und Betriebsebene, in der Regel ab einem Alter von 58 oder 59 Jahren. Die Finanzierung erfolgte über gesonderte Arbeitgeber- und Arbeitnehmerleistungen in einem Umlageverfahren, die Beiträge wurden steuerlich begünstigt. Da die Leistungen sich an dem zuletzt erzielten Arbeitseinkommen orientierten, war der Ausstieg über diesen Pfad gerade in den Zeiten der Arbeitsmarktkrise in den 80er Jahren zunehmend beliebt.

Auch die Arbeitslosenunterstützung fungierte oft als Frührente, da Arbeitslose ab einem Alter von 57,5 Jahren dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung stehen mussten.

Finnland

Vor allem in den 80er Jahren entwickelte sich ein regelrechter „Dschungel“ von Ausstiegsmöglichkeiten, die während der Arbeitsmarktkrise Anfang der neunziger Jahre zunehmend in Anspruch genommen wurden. Wie in den Niederlanden waren hier Formen der Erwerbsunfähigkeitsrente weit verbreitet, da soziale und damit auch Arbeitsmarktkriterien berücksichtigt wurden. Wer mit 53 Jahren arbeitslos wurde, konnte den über Sozialleistungen abgedeckten so genannten „Arbeitslostunnel“ nutzen und erhielt Leistungen ohne Verpflichtung zur Stellensuche, an die sich ab einem Alter von 55 Jahren die so genannte Arbeitslosenrente anschloss.

Die Trendwende

Alle Länder haben die Möglichkeiten eines frühen Ausstiegs aus dem Arbeitsmarkt in den neunziger Jahren erheblich beschnitten, allerdings in mehreren Schritten und mit teilweise langen Übergangsregelungen:

Dänemark

Die größte Wirkung zeigte die Sperrung des Übergangsgelds für Arbeitslose bei Neuzugängen (1996). Wer fortan die Möglichkeit der Frühverrentung nutzen will, muss seit 1999 gesonderte Beiträge in die Arbeitslosenversicherung einzahlen. 2003 wurden die Voraussetzungen für den Bezug einer Erwerbsunfähigkeitsrente auf medizinische Kriterien beschränkt, Vorrang vor Leistungen soll nun die Reintegration haben. Gleichzeitig wurde jedoch das gesetzliche Rentenalter ab 2004 von 67 auf 65 Jahre *gesenkt*!

Niederlande

Die Zugangskriterien zur Erwerbsunfähigkeitsrente wurden sukzessive ab 1993 verschärft und eine regelmäßige Überprüfung der Arbeitsfähigkeit eingeführt. Ab 1997 forcierte die Regierung in den trilateralen Abstimmungsgesprächen

mit Arbeitgebern und Arbeitnehmern die Einführung von kapitalgedeckten Vorruhestandsprogrammen anstelle der umlagefinanzierten VUT-Programme. Damit wird der vorzeitige Rückzug für den Arbeitnehmer finanziell weniger attraktiv. Die steuerlichen Subventionen für die noch bestehenden VUT-Programme liefen 2005 aus.

Zum Jahresbeginn 2006 trat eine neue so genannte „Lebenslaufregelung“ in Kraft, die langfristig alle bestehenden Vorruhestandsprogramme ersetzen soll. Sie stellt den Arbeitnehmern frei, im Laufe des Erwerbslebens steuerlich begünstigt Geld anzusparen, das dann wahlweise zur Finanzierung des Vorruhestands, aber auch für Erwerbsunterbrechungen aus anderen Gründen (z.B. Weiterbildung, Kindererziehung oder Pflege) genutzt werden kann. Damit wird auch eine Flexibilisierung der Lebensarbeitszeit möglich. Darüber hinaus wurde die maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld verkürzt und Ausnahmeregelungen für die bevorzugte Kündigung und die Befreiung älterer Arbeitsloser von der Aktivierung abgeschafft.

Finnland

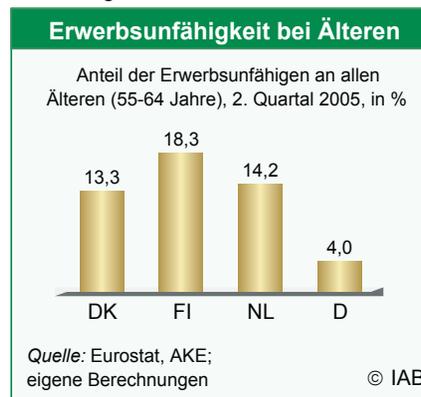
Die finnische Reformpolitik bei schwierigeren Arbeitsmarktbedingungen gleicht dem deutschen Weg am ehesten. Zunächst wurden seit Mitte der neunziger Jahre die Altersgrenzen angehoben, z.B. für die Arbeitslosenrente von 55 auf 60 Jahre. Seit 1997 führt eine Frühverrentung zudem zu dauerhaften Rentenabschlägen. Mit dem Inkrafttreten der Rentenreform 2005 wurde neben einer Flexibilisierung des Rentenalters zwischen 63 und 68 Jahren das Alter für eine Frühverrentung auf 62 Jahre hinaufgesetzt, die Abzüge von der Rente betragen 7,2 Prozent (Deutschland: 3,6 %). Außerdem wird es mit der Abschaffung der Arbeitslosenrente (2009-2014), abgesehen von der Erwerbsunfähigkeitsrente, keine Möglichkeit mehr geben, den Arbeitsmarkt frühzeitig zu verlassen.

Weiter bestehende Ausstiegsoptionen

Jedoch bestehen trotz aller Reformen in diesen drei Ländern auch heute noch eine Reihe von Möglichkeiten und Sonderregelungen, die einen frühzeitigen Ausstieg von Älteren begünstigen (vgl. **Tabelle 3**).

Die *Erwerbsunfähigkeit* als Ausstiegspfad spielt in den drei Ländern auch heute noch eine größere Rolle als in Deutschland (vgl. **Abbildung 3**).⁷ Das hier seit langem geltende Prinzip „Rehabilitation vor Rente“ wird beispielsweise in Dänemark und Finnland erst seit wenigen Jahren angewendet. In Dänemark bewirkt eine Verschärfung der Zugangskriterien und die Einführung des Vorrangs für Aktivierung bisher wenig, weil das Angebot an subventionierten Teilzeitstellen (Flex-Jobs) kaum angenommen wurde.

Abbildung 3



In den Niederlanden wurde gerade die Altersgrenze für eine regelmäßige Überprüfung der Erwerbsunfähigkeit auf 50 Jahre *gesenkt*, in Finnland werden auch nach der Reform noch soziale Kriterien für die Bewilligung einer Erwerbsunfähigkeit herangezogen. Dort ist zudem in letzter Zeit ein Substitutionseffekt zu beobachten: Zwar sank die Zahl der älteren Arbeitslosen, dafür stieg jedoch die Zahl der Erwerbsunfähigen (OECD Country Report Finland, 2004).

⁷Damit relativieren sich auch die Erfolge bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Älterer. Der Bestand an Arbeitslosen und Erwerbsunfähigen zusammengenommen in Relation zur Gesamtheit aller 55- bis 64-Jährigen ist in den Vergleichsländern höher als in Deutschland.

Zudem ist in allen drei Ländern der „Arbeitslosentunnel“ auch heute noch länger als in Deutschland. In Dänemark können Ältere bis zu neun Jahre Leistungen beziehen und anschließend von der Möglichkeit der Frühverrentung Gebrauch machen. In den Niederlanden beträgt der Zeitraum auch nach einer Verkürzung noch vier bis fünf Jahre, in Finnland derzeit noch maximal acht Jahre.

Schließlich wird die Möglichkeit einer gesondert abgesicherten Frühverrentung auch nach den Reformen in Dänemark und den Niederlanden – hier wegen Vertrauensschutzregelungen – weiter stark in Anspruch genommen.

Insgesamt betrachtet ist ein direkter Vergleich der Reformschritte wegen der nationalen Unterschiede nur begrenzt möglich. Jedoch ist der Schluss nicht gerechtfertigt, dass die vorzeitigen Rück-

zugsmöglichkeiten in den drei anderen Ländern weitgehender als in Deutschland eingeschränkt wurden. Der Beschäftigungsaufschwung bei den Älteren ist nicht allein auf politische Reformen, auch nicht allein auf die zuvor genannten demographischen Faktoren zurückzuführen. Zusätzlich – so die Hypothese, die im Folgenden begründet wird – spielen auch die makroökonomischen Rahmenbedingungen eine wesentliche Rolle.

Tabelle 3

Derzeit bestehende Frühausstiegsmöglichkeiten im Vergleich				
Ausstiegs- optionen / Land	Erwerbsunfähigkeit	Arbeitslosigkeit / Aktivierung	Teilzeitarbeit / Teilzeiternte bzw. Förderung	Vorruhestand / Frühverrentung
Dänemark Rentenalter seit 2004 von 67 auf 65 Jahre gesenkt	Grundsätzlich medizini- sche Kriterien für Rentenbezug und Vorrang der Aktivierung (Teilzeit-, „Flex-Jobs“), aber bislang mit wenig Erfolg.	Ab 51 Jahren bis zu 9 Jahre Leistungsbezug (sonst: 4 Jahre), Ältere grundsätzlich nicht von Aktivierung ausgenommen.	Ab 60 Jahren möglich, geringe, einheitliche Lohnaufstockung, bislang wenig genutzt.	Ab 60 Jahren möglich, ab 62 Jahren Leistun- gen in Höhe des Arbeits- losengelds, gesonderte Beitragszahlungen in Arbeitslosenversiche- rung erforderlich. → Hauptoption
Finnland Rentenalter seit 2005 63-68 Jahre	Weiterhin medizinische und soziale / arbeits- marktbezogene Kriterien (Ausbildung, Wohnort etc.). → Hauptoption (zunehmende Bedeutung)	Max. 500 Tage, Langzeitarbeitslose ab 57 Jahren: Arbeitslosenleistungen, dann Arbeitslosenrente (60-64 Jahre), abnehmende Bedeutung.	Seit 2005 ab 58 Jahren möglich, Kompensation von Einkommensverlusten durch Subventionen; nur begrenzte Nutzung.	Seit 2005 Frühverren- tung erst mit 62 Jahren, Rentenabschlag von 7,2 %; Rentenzuschlag über 63 Jahre von 4,5 % pro Jahr.
Niederlande Rentenalter 65 Jahre	Verschärfte Regelun- gen, aber regelmäßige Überprüfung der Arbeitsfähigkeit nur bis 50 Jahre; noch hoher Bestand an älteren Erwerbsunfähigen, aber sinkende Neuzugänge.	Seit 2004 auch Ältere grundsätzlich in Aktivie- rung einbezogen, aber Ausnahmeregelungen und Ermessensspiel- räume der Arbeitsver- waltung; wachsende Bedeutung.	Ab 55 Jahren Renten- ansprüche wie Vollzeit, wenn mindestens 50 % der Voll-Arbeitszeit (Teilzeit weit verbreitet).	Ab 55 Jahren (Betriebs-/Branchen- vereinbarungen), gesonderte, kapital- gedeckte Finanzierung ab 63 Jahren; neu: Lebenslaufregelung. → Hauptoption
Deutschland	Medizinische Kriterien, regelmäßige Überprü- fung der Erwerbsmin- derung; Erwerbsge- minderte können ab 60 Jahren abschlagsfreie Rente beziehen, sofern sie vor 1951 geboren sind (ab Jahrgang 1951 erst mit 63 Jahren).	Seit Februar 2006 Arbeitslosengeld I maximal 18 Monate (statt max. 32 Monate), danach Arbeitslosen- geld II. Aktivierung: Nicht ab 58 Jahren (Dezember 2005 verlängert bis Ende 2007).	Ab 55 Jahren Altersteil- zeit möglich, Reduzie- rung auf die Hälfte der Arbeitszeit, meist Blockmodell (Aktiv-, Passivphase); Arbeitgeber: mindestens 20 % Lohnaufstockung, 90 % vorheriger Renten- beiträge (unterschied- liche Tarifregelungen). → Hauptoption	Rentenabschläge von 3,6 % pro Jahr: Nach Arbeitslosigkeit oder Altersteilzeit 60+ (stufenweise Herauf- setzung der Alters- grenze von 60 auf 63 Jahre ab 2006), lang- jährig Versicherte ab 63 Jahren (62 Jahre ab Geburt 1.11.1949), Frauen ab 60 Jahren.

Rahmenbedingungen der Trendwende

In den Niederlanden und in Dänemark setzte der Beschäftigungsanstieg bei den Älteren erst ein, *nachdem* sich die allgemeine Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung über mehrere Jahre hinweg deutlich verbessert hatten (vgl. **Tabelle 4**). Als Indikatoren für die allgemeine Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung gelten hier die Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts, der allgemeinen Arbeitslosenquote und der Beschäftigungsquote der Personen im Haupterwerbsalter (25-54 Jahre).

Diese Indikatoren entwickelten sich in den *Niederlanden* schon seit Mitte der 80er Jahre positiv – abgesehen von einem kurzen Einbruch 1993/94 – aber die Beschäftigungsquote Älterer stieg erst ab 1997 deutlich an.

Auch in *Dänemark* ist dieser „time lag“ zu beobachten. Der wirtschaftliche Aufwärtstrend setzte ab 1994 ein. Die Beschäftigungsquote der Älteren pendelte bis 1998 um die 50-Prozent-Marke, um erst ab 1999 rasch anzusteigen.

In beiden Ländern wurde die Entwicklung durch *weitere Faktoren* begünstigt:

In den Niederlanden und in Dänemark verursachte die Wachstumsdynamik in Teilbereichen bereits eine spürbare *Arbeitskräfteknappheit*, die als explizite politische Begründung für die Reformagenda bei den Älteren genannt wurde. Zudem verbesserte sich gleichzeitig mit den Arbeitsmarktperspektiven für *Jüngere* die Akzeptanz der Reformschritte in der Öffentlichkeit und bei den Sozialpartnern.

Einen etwas anderen Verlauf nahm die Entwicklung in *Finnland*. Dieses Land machte zu Beginn der 90er Jahre als Folge des Zusammenbruchs der Sowjetunion – mit der bis dahin besonders enge Wirtschaftsbeziehungen bestanden hatten – eine tief greifende Krise durch. Ab 1994 setzte dann ein Wiederaufschwung und eine Belebung des Arbeitsmarks ein. Seitdem stiegen die Beschäftigungsquoten der Älteren (Tiefpunkt 1994: 33,5 %) und jüngerer Personen in etwa zeitgleich. Mit dem beginnenden Wirtschaftsaufschwung bei gleichzeitig noch hoher Arbeitslosigkeit unternahm Finnland die ersten Schritte zur Begrenzung der Frühverrentung. Der Reformdruck war aus demographischen Gründen besonders groß, da die finnische Bevölkerung zu den am schnellsten

alternden in der OECD gehört. Eine nachhaltige Aufwärtsentwicklung der Beschäftigung Älterer begann allerdings auch hier erst ab 1999, als sich die Arbeitsmarktsituation deutlich entspannt hatte. Und erst zu diesem Zeitpunkt wurde eine grundlegende Rentenreform eingeleitet, die im Wesentlichen 2005 in Kraft trat.

Förderung der Beschäftigungsfähigkeit

Das Beispiel Finnland zeigt noch etwas anderes: Schnelle Fortschritte konnten dort auch deshalb erreicht werden, weil die Reformschritte zur Begrenzung der Frühverrentung von Anfang an mit intensiven Reformen zur Verbesserung der Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit Älterer einhergingen. Seit Mitte der 90er Jahre wurden hier zahlreiche staatliche und betriebliche Maßnahmen und Modellvorhaben für Ältere im Bereich der Arbeitsorganisation, Gesundheitsvorsorge und Qualifizierung sowie zum Abbau von negativen Einstellungen gegenüber der Erwerbsarbeit Älterer umgesetzt. Das von 1998 bis 2002 durchgeführte Nationale Programm für ältere Arbeitnehmer wurde im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie

Tabelle 4

Eckdaten der Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung				
	Dänemark	Finnland	Niederlande	Deutschland
Jährliche Wachstumsraten des realen BIP	1987-1993 unter 1 %; 1994-2000: 3,2 % (im Jahresdurchschnitt)	1990-1993 negativ; 1994-2000 durchschnittlich 4,5 %	1986-1992 über 2,5 % 1994-2000 über 3,4 % (jeweils im Jahresdurchschnitt)	seit „Vereinigungsboom“ (bis 1992) nicht mehr über 2 %, außer im Jahre 2000
Arbeitslosenquote für 15- bis 64-Jährige (harmonisiert nach ILO-Standard)	1993-2001 Rückgang von 9,6 % auf 4,3 %, seitdem wieder leichter Anstieg	1994-2004 Rückgang von 16,6 % auf 8,8 %	seit 1986 rückläufig auf 5,3 % (1992), ab 1998 unter 4 %	nur 1997-2000 leichter Rückgang (von 9,1 % auf 7,2 %)
Beschäftigungsquote im Haupterwerbsalter (25-54 Jahre)	ab 1994 Anstieg von 80,5 % auf 84,7 % (2002)	ab 1994 Anstieg von 74,9 % auf 81,6 %	1987-2002 kontinuierlicher Anstieg von 68 % auf 82,9 %	seit Wiedervereinigung leicht schwankend zwischen 76,6 % und 79,3 %
Beschäftigungsquote Älterer	bis 1998 um die 50 %-Marke, erst ab 1999 deutlicher Anstieg	Tiefpunkt 1994: 33,5 %, seitdem kontinuierlicher Anstieg	1987-1996 Stagnation (zwischen 28,4 % und 30 %), erst ab 1997 deutlicher Anstieg	1993-1997 Anstieg von 35,7 % auf 38,2 %, danach leichter Rückgang, ab 2001 wieder Anstieg

Quelle: Eurostat AKE bzw. OECD Labour Force Statistics

als "Best Practice" Beispiel für einen Erfolg versprechenden, umfassenden Ansatz ausgewählt.⁸

In allen drei Ländern ist die Förderung des lebenslangen Lernens weit fortgeschritten, es gibt spezielle Netzwerke für Seniorenpolitik, zahlreiche betriebliche Maßnahmen oder, wie in Dänemark, besondere Beratungsleistungen für eine innovative Personalpolitik.⁹

Folgerungen für Deutschland

Anders als in den drei untersuchten Vergleichsländern war in Deutschland vor allem eine wesentliche Erfolgsbedingung nicht gegeben: Ein nachhaltiger Wirtschaftsaufschwung, welcher der Wende bei der Beschäftigung Älterer entweder vorausging (Niederlande, Dänemark) oder sie zumindest begleitete (Finnland). Vor diesem Hintergrund sind die bisher in Deutschland unternommenen Reformanstrengungen als durchaus beachtlich zu bewerten.

Im internationalen Vergleich fällt in Deutschland insbesondere eine reformbedürftige Regelung ins Auge: Die staatlich geförderte Altersteilzeit, die meist als Blockmodell praktiziert und damit de facto zur Frühverrentung anstatt zum flexiblen Ausstieg aus dem Erwerbsleben genutzt wird. An der geplanten Abschaffung der staatlichen Subventionierung sollte festgehalten werden.

Zieht man weitere Faktoren in Betracht, besteht Anlass zu einem vorsichtigen Optimismus.¹⁰ Altersstruktur und steigende Frauenerwerbstätigkeit werden sich in Deutschland in den nächsten Jahren vermutlich positiv auswirken: Die ge-

burtenstarken Jahrgänge der Vorkriegs- und Kriegszeit sind entweder schon im Rentenalter oder werden es demnächst erreichen. Dafür rücken von „unten“ die ersten geburtenstärkeren Jahrgänge etwa ab 1950 nach – mit einer höheren Erwerbsbeteiligung, insbesondere bei Frauen.

Indes ist auf diese Effekte nicht dauerhaft Verlass. Wichtig ist in Zukunft eine Politik, welche die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer über den gesamten Lebenszyklus hinweg erhält und verbessert – wie auch von der Europäischen Beschäftigungsstrategie vorgegeben.

In diesem Sinne lässt sich aus den Ansätzen in den Vergleichsländern durchaus etwas lernen:

- von der hohen Weiterbildungsbeteiligung im gesamten Erwerbsverlauf in allen drei Ländern, besonders in Dänemark;
- vom integrierten Ansatz zur Reduzierung von Arbeitsbelastungen und zur Gesundheitsvorsorge in Finnland;
- in den Niederlanden möglicherweise von der Lebenslaufregelung, die mehr Arbeitszeitflexibilität und -souveränität über den gesamten Lebensverlauf hinweg schaffen will.

Literatur

Bertelsmann-Stiftung; Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Hrsg. (2003): Beschäftigungschancen für ältere Arbeitnehmer: Internationaler Vergleich und Handlungsempfehlungen, Gütersloh

Bosch, Gerhard; Schief, Sebastian (2005): Politik für ältere Beschäftigte oder Politik für alle? Zur Teilnahme älterer Personen am Erwerbsleben in Europa. IAT-Report 2005-04

Eichhorst, Werner; Sproß, Cornelia (2005): Arbeitsmarktpolitik für Ältere – Die Weichen führen noch nicht in die gewünschte Richtung. IAB-Kurzbericht 16, Nürnberg

Maltby, Tony; de Vroom, Bert; Mirabile, Maria L.; Overbye, Einar, Eds. (2004): Ageing and the Transition to Retirement: A Comparative Analysis of European Welfare States, Aldershot

OECD Country Reports: Ageing and Employment Policies. Denmark (2005); Finland (2004); Germany (2005, auch in deutscher Sprache verfügbar); Netherlands (2005)

Sproß, Cornelia (2005): Beschäftigungspotenziale älterer Arbeitnehmer – Beispiele und Strategien anderer Länder, in: arbeit und beruf 9

Sproß, Cornelia; Kraatz, Susanne (2006): Beschäftigungspotenziale älterer Arbeitnehmer – Beispiele und Strategien anderer Länder (Teil 2), in: arbeit und beruf 1

Impressum

IAB Kurzbericht
Nr. 5 / 3.4.2006

Redaktion
Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

Graphik & Gestaltung
Monika Pickel, Elisabeth Strauß

Technische Herstellung
pms Offsetdruck GmbH, Wendelstein

Rechte
Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit
IAB Bestellservice
c/o IBRo Versandservice GmbH
Kastanienweg 1
18184 Röggentin
Fax: 01804 00 38 66
e-Mail: arbeitsagentur@ibro.de

IAB im Internet: <http://www.iab.de>
Dort finden Sie unter anderem auch diesen Kurzbericht im Volltext zum Download

Rückfragen zum Inhalt an
Thomas Rhein, Tel. 0911/179-3008
Cornelia Sproß, Tel. 0911/179-3092
oder e-Mail: vorname.name@iab.de

ISSN 0942-167X

⁸ Siehe <http://www.mutual-learning-employment.net/peerreviews>

⁹ Vgl. IAB-Kurzbericht 16/2005; Sproß 2005, Sproß/Kraatz 2006

¹⁰ Nach den derzeit verfügbaren Werten für das zweite Quartal 2005 liegt die Beschäftigungsquote in Deutschland bei 44,9 % (Mikrozensus). Dies bedeutet einen Anstieg um 3,5 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahresquartal. Wegen einer Umstellung der Erhebungsmethode ist bei dieser „Erfolgsmeldung“ allerdings noch Vorsicht geboten.