



issa

INTERNATIONALE VEREINIGUNG FÜR SOZIALE SICHERHEIT | IVSS

Technischer Bericht 11

Die Interaktion von Rentensystemen, sozialer Sicherheit, Arbeitsmarkt- und Steuerpolitik, und ihr Einfluss auf das Ruhestandsverhalten

Ole Beier Sørensen

Forschungsleiter

Ole Buhl

Forschungsberater

Arbeitsmarkt-Zusatzrentenanstalt

Dänemark

Die Interaktion von Rentensystemen, sozialer Sicherheit, Arbeitsmarkt- und Steuerpolitik, und ihr Einfluss auf das Ruhestandsverhalten

Ole Beier Sørensen
Forschungsleiter
Ole Buhl
Forschungsberater
Arbeitsmarkt-Zusatzrentenanstalt
Dänemark

Fachausschuss für Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung Weltforum für soziale Sicherheit, Moskau, 10.-15. September 2007

Die Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) ist die weltweit führende internationale Organisation, die nationale Verwaltungen und Träger der sozialen Sicherheit zusammenbringt. Die IVSS stellt Information, Forschung und Expertenwissen sowie Foren für die Mitglieder zur Förderung einer dynamischen sozialen Sicherheit auf internationaler Ebene bereit. Ein Großteil der IVSS-Aktivitäten zur Förderung guter Praxis wird von den zehn Fachausschüssen geleistet, die sich aus engagierten Mitgliedsorganisationen zusammensetzen und von diesen mit Unterstützung des IVSS-Sekretariats geleitet werden.

Dieser Bericht ist erhältlich unter: <http://www.issa.int/Ressourcen>. Die geäußerten Ansichten und Meinungen entsprechen nicht unbedingt jenen der Herausgeber.

Zusammenfassung

Viele Länder stehen vor großen Herausforderungen angesichts der Alterung der Bevölkerung. Rentenreformen sind Teil der Antwort auf diese, aber es sind breit angelegte und umfassende Strategien nötig, welche die Reform des Ruhestands in einen größeren Zusammenhang stellen. Ausgehend von Fallstudien aus 7 Ländern und anderen verfügbaren Quellen, erörtert der vorliegende Beitrag Initiativen zur Reform der sozialen Sicherheit, einschließlich der Alters- und Invalidenrenten, des Vorruhestandes, der Arbeitslosen- und Krankenversicherungssysteme, Privatrenten, Steuer- und Arbeitsmarktpolitik etc.

Es zeigt sich, dass erfolgreiche Änderungen des gegenwärtigen Ruhestandsverhaltens umfassende multidimensionale Strategien erfordern, um die Erwerbstätigkeit älterer Arbeitnehmer effektiv zu erhöhen und eine unbeabsichtigte Substitution des Vorruhestands durch die eine oder andere Form der sozialen Sicherheit zu vermeiden. Parallele Reformen im Bereich der Privatrenten und der steuerlichen Behandlung von Renten können erforderlich sein, um zu verhindern, dass der Vorruhestand unbeabsichtigt durch private Formen der sozialen Sicherheit ersetzt wird.

Einführung

Viele Länder rund um die Welt – insbesondere Industrieländer – stehen mitten in einem Alterungsprozess der Bevölkerung. Das Alter der Bevölkerung und folglich auch die Volkswirtschaften stehen vor großen Herausforderungen und verlangen Reformen.

Die Alterung der Bevölkerung ergibt sich aus verschiedenen Entwicklungen. Die geburtenstarken Jahrgänge gehen in Ruhestand und gleichzeitig treten weniger Menschen in den Arbeitsmarkt ein. Die Lebenserwartung nimmt zu und die Geburtsraten sind niedrig – in einigen Ländern sogar extrem niedrig – und das nun schon seit mehreren Jahrzehnten.

Die Alterung der Bevölkerung beeinflusst eine Reihe von politischen und ökonomischen Bereichen, da sie die Staatsausgaben steigert und erheblichen Druck auf die soziale Sicherheit erzeugt. Mehr ältere Menschen zu haben, bedeutet nicht nur höhere Rentenkosten, sondern auch eine steigende Nachfrage nach Gesundheitsversorgung, Pflege zu Hause, Unterkünfte für gebrechliche ältere Menschen, Pflegeheime etc.

Der demografische Wandel stellt ganz allgemein die sozialpolitischen Prioritäten in Frage und birgt das Potential von Konflikten zwischen den Generationen ebenso wie die mögliche Behinderung der sozialen Entwicklung in anderen Bereichen und für andere Generationen. Einige Länder stehen vor dem schwierigen Dilemma, wie Aufgaben wahrzunehmen sind, die der Staat bisher nicht übernommen hat.

Volkswirtschaften und Arbeitsmärkte stehen vor schwierigen und komplexen Herausforderungen. Entsprechende Reformen stehen hoch oben auf der politischen Tagesordnung seit über einem Jahrzehnt – insbesondere in der Europäischen Union (EU) und in anderen entwickelten Volkswirtschaften der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organization for Economic Cooperation and Development - OECD).

Die Rentenreform ist eine sehr wichtige Frage in diesem Zusammenhang und ein guter Teil der internationalen Diskussion über die Alterung der Bevölkerung konzentrierte sich auf diese, was die Tatsache widerspiegelt, dass immer mehr ältere Menschen und eine längere Lebenserwartung zu höheren Rentenausgaben führen und damit die langfristige Sicherung der finanziellen Tragfähigkeit in diesem Bereich erforderlich machen.

Die zu bewältigende Aufgabe beschränkt sich jedoch nicht auf die Rentensysteme. Es geht um einen breiteren Ansatz, der auf die Rentenreform und die Interaktion von Gestaltung des Rentensystems, sozialer Sicherheit, Steuer- und Arbeitsmarktpolitik abstellt.

In diesem Beitrag erörtern wir diese Fragestellungen und zeigen, dass erfolgreiche Veränderungen im gegenwärtigen Ruhestandsverhalten umfassende multidimensionale Strategien erfordern, um die Erwerbstätigkeit älterer Arbeitnehmer effektiv zu erhöhen¹.

Faktoren, die das Ruhestandsverhalten beeinflussen

Literatur und Forschung zum Thema des Ruhestandsverhaltens sind relativ umfangreich. Theorien über die Entscheidungen des Individuums bezüglich Arbeit und Ruhestand basieren herkömmlicherweise auf zwei Arten von Faktoren, die Arbeitnehmer entweder auf den Arbeitsmarkt drängen oder sie von ihm fernhalten.

Der wichtigste Grund für den Eintritt in den Ruhestand dürfte ganz einfach der sein, dass dieser für den Arbeitnehmer möglich ist. Die Verfügbarkeit von Rentenleistungen oder anderen Einkommensbeihilfen ist von grundlegender Bedeutung, da sie dem Arbeitnehmer den Ruhestand erst erlaubt. Er wird in gewisser Weise vom Arbeitsmarkt "ferngehalten". Die finanziellen Möglichkeiten dürften nicht allein die Entscheidung über den Ruhestand, sondern auch den Vorruhestand beeinflussen.

Beim Vorruhestand geht es allerdings nicht nur um die Verfügbarkeit und die Großzügigkeit der Ruhemöglichkeiten. Über Ländergrenzen hinweg führt eine ganze Reihe unterschiedlicher Dynamiken und Kräfte zum gleichen Phänomen des Vorruhestandes: Gesundheitsprobleme – die oft beschäftigungsbezogen sind – negative Einstellungen der Arbeitgeber, Altersdiskriminierung, Altersgrenzen in Arbeitsverträgen, rigide

¹ Ein wichtiger OECD-Bericht mit einem ähnlichen Ansatz wurde 2006 veröffentlicht (OECD, 2006).

Lohnstrukturen, Fehlen von Teilzeitbeschäftigungsmöglichkeiten und Arbeitsmarktstrukturen sind nur einige dieser Kräfte. Die Arbeitnehmer werden unter Umständen aus dem Arbeitsmarkt "gedrängt". Die Pflege von Familienangehörigen kann ein weiterer Grund sein, der in diese Richtung arbeitet.

Ruhestandsentscheidungen werden vom Umfeld beeinflusst. Hier treffen umfassendere Überlegungen zur individuellen Lebensgestaltung, persönlichen Beziehungen und der wirtschaftlichen Gesamtlage des Haushalts zusammen. Beziehungen und Dynamiken, die mit diesen Dimensionen verknüpft sind, lassen sich nicht einfach unter Faktoren subsumieren, die Arbeitnehmer auf den Arbeitsmarkt drängen oder sie von ihm fernhalten, da es hier nicht um Anreize geht, sondern um die Rahmenbedingungen am Arbeitsplatz.

Dieser Artikel beschäftigt sich in erster Linie mit den Wirkungen, welche die Arbeitnehmer vom Arbeitsmarkt fernhalten. Der Schwerpunkt in den sieben ausgewählten Ländern (Kanada, Chile, der Tschechischen Republik, Dänemark, Deutschland, Polen und Tunesien) liegt bei den Renten, der sozialen Sicherheit und der Besteuerung.

Die meisten dieser Länder stehen vor großen Herausforderungen aufgrund der Alterung der Bevölkerung. Beim Umfang dieses Problems gibt es allerdings erhebliche Unterschiede und in einigen Ländern hat die Alterung keine oder nur geringe Bedeutung. So können unter den in dieser Studie untersuchten Ländern Chile und Tunesien über Jahre hinweg mit wachsenden Erwerbstätigenzahlen rechnen.

Die sieben Länder repräsentieren sehr unterschiedliche Systeme der sozialen Sicherheit und Modelle der Sozialpolitik. Während die Auswahl von Ländern mit derart verschiedenen Systemen der sozialen Sicherheit und sozialpolitischen Modellen eines der Ziele der Studie war, sollte die vorliegende Auswahl nicht als repräsentativ im formellen Sinne angesehen werden.

Tabelle 1. Hauptmerkmale der Rentensysteme in sieben Ländern

	Im Umlageverfahren finanzierte staatliche Rente	Anspruchsvoraussetzungen	Freiwilliger Vorruhestand möglich	Am früheren Einkommen bemessene staatliche Leistungen	Deckung durch private Renten*	Zeitraum für Arbeitslosenleistungen
		Alter und Wohnsitz für OAS-Grundrente, Alters- und Bedürftigkeitsprüfung für einer Einkommensprüfung unterliegende Leistungen	ja	ja	mittel	kurz
Kanada	ja					
Chile	nein	Alter und Beitragsgeschichte	ja	ja	mittel	kurz
Tschechische Republik	ja	Alter und Beitragsgeschichte	ja	ja	gering	lang
Dänemark	ja	Alter und Beitragsgeschichte	ja – beitragsbezogene Leistung durch Arbeitslosenversicherung	nein	umfassend	lang
Deutschland	ja	Alter und Beitragsgeschichte	ja	ja	umfassend	mittel
Polen	ja	Alter und Beitragsgeschichte	ja	ja	gering	mittel
Tunesien	ja	Alter und Beitragsgeschichte	ja	ja	sehr gering	kurz

*Umfassend, mittel... etc. bezieht sich auf die Zahl der Beschäftigten, die entsprechend versichert sind.

Quelle: Jacobsen u.a. 2006.

Reformen der Systeme der sozialen Sicherheit und Wege in den Vorruhestand

Im Folgenden werden verschiedene Aspekte der Reform der Rentensysteme und anderer Systeme der sozialen Sicherheit erörtert, die Wege in den Vorruhestand ermöglichen – d.h. einen Eintritt in den Ruhestand vor Erreichen des gesetzlichen Rentenalters – ausgehend von den Erfahrungen aus sieben Ländern.

Altersrenten

Das Rentenalter in staatlichen Rentensystemen liegt international in der Regel bei 65 Jahren. Dies gilt auch für die Länder in der vorliegenden Analyse. Einige Länder – die Tschechische Republik, Polen und Tunesien – weichen jedoch von dieser Norm ab.

Tabelle 2. Rentenalter und Vorruhestandsalter in sieben Ländern

Gesetzliches Rentenalter und Alter für den freiwilligen Vorruhestand, 2006	Männer		Frauen	
	gesetzlich	freiwillig	gesetzlich	freiwillig
Kanada	65	60	65	60
Chile	65	55	60	50
Tschechische Republik	62	n.e	57-61	n.a.
Dänemark	65	60	65	60
Deutschland	65	60	65	60
Polen	65	61	60	56
Tunesien	60	50	60	50

Quelle: Jacobsen u.a. 2006.

Die politische Entwicklung in den sieben Ländern reflektiert einen allgemeinen internationalen Trend seit den frühen neunziger Jahren, das gesetzliche Rentenalter anzuheben. Diese Tendenz ist aus historischer Perspektive bemerkenswert, da das gesetzliche Ruhestandsalter sonst nur selten geändert wird. Eine neuere Studie zeigt, dass dieses in den meisten Ländern bis zu den frühen neunziger Jahren, als sich dies in erheblichem Umfang zu ändern begann, unverändert blieb (J. Turner, 2007).

Einige Länder bieten einen verspäteten Ruhestand unter versicherungsmathematisch neutralen Bedingungen an, d.h. einen späteren Bezug entsprechend höherer Rentenleistungen. Dies ist insbesondere in einkommensbezogenen Rentensystemen der Fall. Dänemark verfolgt einen ähnlichen Ansatz in seinem nicht beitragsbezogenen pauschalen Grundrentensystem. Mögen solche Maßnahmen intuitiv auch gerechtfertigt erscheinen, ihre Effektivität bezüglich einer Erhöhung der Erwerbstätigkeit im Alter ist fraglich.

Einerseits sind deutliche Anreize für eine Weiterbeschäftigung im Alter wünschenswert, andererseits sind sie unter Umständen mit erheblichen Wohlfahrtsverlusten verbunden, da die Prämien insbesondere Personen zugutekommen dürften, die ohnehin weiterarbeiten wollten, und die Entscheidung älterer Arbeitnehmer über den Verbleib auf dem Arbeitsmarkt von einer Vielzahl von Fragen abhängt, die mit solchen Kompensationsleistungen nichts zu tun haben.

Eine Weiterbeschäftigung kann für viele Arbeitnehmer auch ganz einfach unmöglich sein, u.a. aufgrund von Altersgrenzen in der Gesetzgebung, Kollektivvereinbarungen oder Arbeitsverträgen.

Während die Wirkungen solcher Maßnahmen bezüglich der Erwerbstätigkeit fragwürdig sein mögen, lassen sie sich mit Blick auf die soziale Gerechtigkeit durchaus rechtfertigen – aus dieser Sicht ist es recht und billig, diejenigen zu entschädigen, die öffentliche Leistungen, die eigentlich verfügbar sind, nicht in Anspruch nehmen.

Die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters und die Schaffung von Anreizen für einen späteren Eintritt in den Ruhestand im gegenwärtigen Altersrentensystem verzögern – ungeachtet der Frage der Effizienz – den gängigsten aller Wege in die Rente. Evaluiert man diese Initiativen aus dieser Sicht, können sie dazu beitragen, vermehrt Möglichkeiten einer verlängerten Erwerbstätigkeit für ältere Arbeitnehmer zu schaffen. Andererseits haben kanadische Studien gezeigt, dass die Anhebung der Altersgrenze für den Ruhestand zu einer wachsenden Zahl von Menschen führt, die andere Wege in den Ruhestand nutzen.

Vorruhestandssysteme

Die Altersrente ist der Weg, den jene gewählt haben, die auf dem Arbeitsmarkt verbleiben – in den meisten Fällen handelt es sich um eine relativ kleine Minderheit.

Rentenreformen und die Einführung eines höheren Ruhestandsalters sowie Anreize zur Weiterbeschäftigung können daher ziemlich ineffizient sein, wenn diesen nicht andere Maßnahmen folgen, welche – die oft zahlreichen – Wege betreffen, auf denen Arbeitnehmer den Arbeitsmarkt lange vor Erreichen der Altersgrenze verlassen können. In vielen Ländern gibt es allgemein zugängliche Vorruhestandssysteme – die sieben in dieser Studie bilden keine Ausnahme.

In den meisten Fällen wurden diese aus arbeitsmarktpolitischen Überlegungen geschaffen – d.h. um die Beschäftigung von der älteren auf die jüngere Generation umzuverteilen.

Erfahrungen aus Europa zeigen, dass es sehr fragwürdig ist, ob diese Strategien die gewünschten Ergebnisse erzielen. Es gibt keine feststehende Zahl von Arbeitsplätzen und in Rente gehende ältere Arbeitnehmer werden nicht unbedingt durch jüngere ersetzt. Arbeitsplätze, die durch das Ausscheiden älterer Arbeitnehmer freiwerden, fallen oft Rationalisierungen oder einer moderneren Technologie zum Opfer. De facto führt dies häufig dazu, dass Vorruhestandssysteme einer Erweiterung der staatlichen Altersrentensysteme nach unten (bezüglich des Alters) gleichkommen, und es ist gewöhnlich schwierig, ein spezifisches soziales Risiko auszumachen, das Vorruhestandssysteme anpeilen und das nicht schon von anderen Systemen der sozialen Sicherheit abgedeckt ist.

So scheint es angemessener, den Vorruhestand eher als allgemeine Sozialleistung zu verstehen und nicht als gezielte Maßnahme zur sozialen Sicherheit im herkömmlichen Sinne.

Aus diesen Gründen musste eine Reihe von Ländern erkennen, dass die Einführung des Vorruhestand bereitwillig angenommen wird, es aber eine ausgesprochen schwierige politische Aufgabe ist, ihn abzubauen, geschweige denn, den Zugang in Zeiten des Arbeitskräftemangels oder finanzieller Schwierigkeiten zu erschweren.

Es gibt erhebliche Unterschiede zwischen Vorruhestandssystemen bezüglich der Frage, wieviele Jahre vor Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze die Leistung in Anspruch genommen werden kann und wie sich das System gestaltet; Unterschiede bestehen zwischen den sieben Ländern auch in Bezug auf die Großzügigkeit der Leistungen. Je großzügiger die Vorruhestandsleistung ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass ältere Arbeitnehmer den Vorruhestand wählen und nicht weiterarbeiten.

Weiterhin erwähnenswert ist, dass es in einigen Ländern besondere Regelungen für spezifische Gruppen gibt, welche diesen den Vorruhestand erlauben – gewöhnlich zu besonders attraktiven Bedingungen. Solche Maßnahmen gehen auf Überlegungen zurück, welche die Beschäftigung dieser Personen betreffen, oder sie reflektieren den besonderen Status dieser Gruppen. Allzu häufig ist die Rechtfertigung für solche Möglichkeiten fragwürdig.

Angesichts ihrer Bedeutung für die Erwerbstätigkeit – oder deren Ausbleiben – von älteren Arbeitnehmern, verbleiben in den meisten der untersuchten Länder erhebliche Probleme, was die Zielrichtung und Reform der Vorruhestandssysteme angeht, um eine längere Beschäftigungsdauer zu fördern.

Länder, in denen Vorruhestandssysteme getrennt vom allgemeinen Rentensystem laufen – wie dies in Dänemark der Fall ist – stehen unter Umständen vor besonderen Schwierigkeiten bei der Koordination von Vorruhestands- und Rentenleistungen sowie bei der Schaffung effizienter umfassender Anreize zur Strukturierung von Beschäftigung und Ruhestand.

Angesichts einer Situation, in der zunehmend Arbeit nachgefragt wird, sowie aktuellen bzw. zu erwartenden Arbeitskräftemangels, scheint es fragwürdig, den Vorruhestand bedingungslos zu ermöglichen. Andere politische Gründe mögen den Fortbestand solcher Vorruhestandsregelungen nahelegen, aber es ist unabdingbar, dass Struktur und Interaktion des Systems sorgfältig gestaltet werden, um diese unterschiedlichen Überlegungen in ein angemessenes Gleichgewicht zu bringen und effektive Arbeitsanreize zu schaffen.

Teilruhestand

Einige Länder ermöglichen einen teilweisen Vorruhestand, indem sie eine Mischung aus Teilzeitbeschäftigung und Bezug von Vorruhestandsleistungen zulassen. Die Beweggründe für ein solches Angebot für ältere Arbeitnehmer ohne Gesundheitsschäden können allerdings Anlass zur Diskussion geben.

Die Erfahrungen skandinavischer Länder zeigen, dass eine Teilrente den Vorruhestand fördern und für die mittleren und höheren Einkommensgruppen, die sonst länger auf dem Arbeitsmarkt in einer Vollzeitbeschäftigung verblieben wären, eine Lösung darstellen können.

Einfach gesagt: die zentrale Frage hier ist, ob die Teilzeitbeschäftigung ein Instrument ist, um früher oder später in Ruhestand zu gehen.

Andererseits mag es wünschenswert sein, Möglichkeiten zur Weiterbeschäftigung zu geben, um mehr individuelle Flexibilität zu erlauben. In diesem Fall zeigen Erfahrungen, dass die Gestaltung des Systems sorgfältig geprüft werden muss.

Invalidenrenten

Invalidität und Krankheit nehmen mit dem Alter zu und eine bedeutende Minderheit der Arbeitnehmer verlässt den Arbeitsmarkt lange vor Erreichen des gesetzlichen Rentenalters aufgrund einer verminderten Leistungsfähigkeit und des schlechten Gesundheitszustands. In allen Ländern dieser Studie gibt es Invalidenrentensysteme – d.h. sie bieten diesen Gruppen Vorruhestandslösungen.

Das diesen Systemen zugrundeliegende sozialpolitische Ziel sieht die Behinderung als soziales Risiko. Umfangmäßig dürfte diese Form des Vorruhestands langfristig aufgrund eines besseren Arbeitsschutzes, eines sicheren Arbeitsumfeldes, gefährliche und monotone Arbeit beseitigende Technologien, der allgemeinen Verbesserung des Gesundheits- und Lebensstandards etc. zurückgehen.

Kurz- und mittelfristig sind jedoch andere Maßnahmen erforderlich, um sicherzustellen, dass diese Systeme klar und ausnahmslos auf den sozialen Risiken gründen, für die sie geschaffen wurden. Prävention und Rehabilitation spielen in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle.

Was den Vorruhestand angeht, sollte jedoch in erster Linie sichergestellt werden, dass Leistungen nur an Personen gehen, die tatsächlich eine Minderung ihrer Erwerbsfähigkeit erlitten.

In den sieben Ländern bestehen erhebliche Unterschiede in der Anwendungspraxis. Einige bieten einen relative leichten Zugang zu Invalidenrenten, während andere die Anspruchsvoraussetzungen verschärft haben und den Zugang zu diesen Systemen auf dem Reformwege erschwert haben.

Einige Länder haben auch Systeme geschaffen, die gezielt ein angemessenes Beschäftigungsangebot für behinderte Rentner bereithalten. So kennt Dänemark seit Mitte der neunziger Jahre das sogenannte “Flex-Job” System – eine Form der subventionierten Beschäftigung.

Die Lehre aus dem dänischen Beispiel ist von allgemeinem Interesse: Wenn ein attraktives System für eine bestimmte Gruppe auf dem Arbeitsmarkt eingerichtet wird, ist es schwer zu vermeiden, dass andere Gruppen es anziehend finden. Aus juristischer Sicht lässt sich dazu

sagen, dass ein System, das sich an den detaillierten Bedürfnissen spezifischer Gruppen orientiert, entsprechend sorgfältig gestaltet werden muss, die Nachfrage nach Leistungen erhöht sowie eine strengere Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen erfordert.

Vorruhestand durch andere Systeme der sozialen Sicherheit

Nimmt man die Überlegungen der staatlichen Politik, die hinter den verschiedenen Wohlfahrtssystemen stehen, zum Ausgangspunkt, gibt es keine anderen staatlich finanzierten Systeme, die offen den Vorruhestand erleichtern. Allerdings können sie dies *de facto* tun.

So wenden mehrere der sieben Länder besondere Regelungen für ältere Arbeitnehmer in verschiedenen Systemen der sozialen Sicherheit an, die zeitweisen Einkommensersatz gewähren – d.h. bei den Krankheits- und Arbeitslosigkeitsleistungen.

Tabelle 3. Hauptmerkmale der Arbeitslosensysteme in sieben Ländern

	Kanada	Tschechische Republik	Chile	Dänemark	Deutschland	Polen	Tunesien
Gewährt der staatliche Sektor den Arbeitslosen einen Einkommensersatz?	Ja, AV* wird staatlich verwaltet, aber aus Beiträgen finanziert	Ja, durch eine Arbeitslosenpflichtversicherung	Ja, AV wird staatlich verwaltet, aber aus Beiträgen finanziert	ja	Ja, AV wird staatlich verwaltet, aber aus Beiträgen finanziert	ja	Ja, durch die soziale Sicherheit
Ist die Einkommensersatzquote für ältere Menschen höher als für andere Bevölkerungsgruppen?	nein	nein	nein	nein	nein	ja	nein
Sind die Voraussetzungen für den Bezug von Einkommensersatz bei Arbeitslosigkeit weniger streng für ältere Menschen als für andere Bevölkerungsgruppen?	nein	Ja. Der Leistungszeitraum für die über 50jährigen ist länger	nein	nein	ja	nein	nein
Unterstützt der staatliche Sektor Bemühungen des einzelnen Arbeitslosen bei der Arbeitssuche aktiv ?	ja	ja	k.A.	ja	ja	ja	nein
Sind die Aktivierungsanforderungen bei älteren Menschen weniger streng als bei anderen Bevölkerungsgruppen?	nein	nein, aktive Arbeitsmarktmaßnahmen sind freiwillig	k.A..	ja	ja	ja	nein

*AV = Arbeitslosenversicherung
 Quelle: Jacobsen u.a. 2006.

Polen gewährt älteren Arbeitslosen eine höhere Leistung, Deutschland und die Tschechische Republik haben weniger strenge Anspruchsvoraussetzungen für diesen Personenkreis und Polen, Deutschland und Dänemark befreien ältere Arbeitslose von der Teilnahme an Aktivierungsmaßnahmen und –anforderungen. Evaluierungen in Dänemark zufolge ist ein Ergebnis dieser Maßnahmen eine niedrigere Beschäftigungsrate für die entsprechende Altersgruppe von Arbeitnehmern.

Andere Systeme der sozialen Sicherheit dienen oft als informelle Wege in den Vorruhestand. Um die ursprüngliche Intention dieser Systeme zu erhalten und eine höhere Erwerbstätigkeit zu sichern, müssen diese Systeme eng auf die sie definierenden Risiken begrenzt werden.

Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht sollten dauerhafte Einkommensbeihilfen offensichtlich nur an Personen gewährt werden, die nicht oder nur sehr beschränkt arbeitsfähig sind, während zeitweilige Einkommensbeihilfen sich nicht *de facto* in dauerhafte verwandeln und durch Aktivierungsmaßnahmen gestützt werden sollten – auch wenn es sich um ältere Arbeitnehmer handelt.

Allgemein gesehen kommt es darauf an, dass die Systeme der sozialen Sicherheit – Arbeitslosen-, Kranken- und Invalidenversicherung – so gestaltet wurden, dass die Versicherten näher an Beschäftigungsmöglichkeiten gebracht werden – und nicht von diesen weiter entfernt werden.

Frühzeitige und kontinuierliche Folgemaßnahmen sind von besonderer Bedeutung. Ein rechtzeitiges Eingreifen verhindert, dass Krankheiten chronisch werden und letztlich zu einer Behinderung führen.

Private Renten

Resümiert man das bisher Gesagte, so zeigt sich die Notwendigkeit von Reformen der staatlichen Systeme der sozialen Sicherheit – wobei diese Reformen gut koordiniert sein und multidimensionalen Charakter haben müssen – um die Erwerbstätigkeit älterer Arbeitnehmer zu fördern.

Ähnliche Vorschläge wurden im Zusammenhang mit der Rentenreformdiskussion gemacht, die sich auf Strategien konzentrierte, um die Tragfähigkeit der staatlichen Rentensysteme im Zuge der Alterung der Bevölkerung zu sichern.

In einer Vielzahl von Ländern stand die Schaffung bzw. verstärkte Förderung von Privatrenten im Zentrum von Strategien zur Sicherung dieser Tragfähigkeit. Nicht alle Länder zeigten dabei die gleiche Begeisterung. Chile ist mit seiner Reform in den frühen achtziger Jahren, welche die staatliche Altersrente schrittweise durch Privatrenten ersetzte, eines der Länder, die am weitesten in diese Richtung gegangen sind.

Andere Länder legten Wert auf private Zusatzrenten – die auf Kollektivvereinbarungen oder individuellen Verträgen beruhen. Unter den sieben Ländern spielen Kanada und Dänemark in dieser Hinsicht eine besondere Rolle. Aber auch in anderen Ländern werden private Renten eine immer wichtigere Rolle in den kommenden Jahrzehnten spielen.

Angesichts der Notwendigkeit, die Erwerbstätigkeit älterer Arbeitnehmer zu erhöhen, stellt sich die wichtige Frage nach den Auswirkungen von Privatisierung und Individualisierung auf letztere.

Auf den ersten Blick lassen sich zwei in direktem Gegensatz zueinander stehende Effekte feststellen – die Erwerbstätigkeit kann steigen oder sinken. Beide Wirkungen lassen sich am chilenischen Beispiel illustrieren.

Eine Reihe von Studien haben gezeigt, dass ein großer Teil der chilenischen Bevölkerung (25 bis 50 Prozent) eine Altersrente erhalten wird, die unter dem Mindestbetrag liegt, wobei sie keinen Anspruch auf die staatlich garantierte Summe haben, da sie die Mindestbeitragsvoraussetzungen nicht erfüllen². Personen, die solch niedrige Renten beziehen, sind – *ceteris paribus* – gezwungen, weiter zu arbeiten.

Die Unfähigkeit des chilenischen Rentensystems, einem großen Teil der zukünftigen älteren Generation eine angemessene Rente zu sichern, steht gegenwärtig politisch zur Diskussion und es werden Strategien zur Verbesserung des Systems erörtert.

Andererseits überzeugt das chilenische System im Vergleich zu den meisten anderen durch seine Anreizstruktur. Auf der Grundlage eines klar definierten Modells mit festgesetzten Beiträgen gewährt es – *ceteris paribus* – eine klare und endgültige finanzielle Leistung zu einem auf einen späteren Zeitpunkt verschobenen Zeitpunkt für den Ruhestand, da der Rentenversicherungszeitraum in diesem privaten System verkürzt wurde.

Es ist allerdings möglich, dass das System schrittweise die Neigung zu einem frühen Ruhestand fördern wird – insbesondere bei den finanziell Besserstehenden.

Das chilenische Rentensystem ermöglicht einen freiwilligen Vorruhestand, wenn sich auf dem Individualkonto ausreichende Mittel angesammelt haben. Der Vorruhestand kann bis zu zehn Jahre vor Erreichen des gesetzlichen Rentenalters genommen werden, wenn bestimmte Voraussetzungen bezüglich des früheren Einkommens und der erworbenen Rentenansprüche erfüllt sind. Der Vorruhestand ist sogar noch früher möglich, aber die Voraussetzungen hierfür wurden kürzlich verschärft und werden in den kommenden fünf Jahren noch strenger werden.

Obwohl die Vorruhestandsvoraussetzungen schrittweise verschärft werden, kann man davon ausgehen, dass viel mehr Bürger die nötigen Mittel aufbringen werden, um dies zu ermöglichen. Dies mag beunruhigend und ziemlich kostspielig sein, da die entsprechende Bevölkerungsgruppe auch die produktivste ist.

² Superintendencia de AFP (*Administradora de Fondos de Pensiones de Chile*), November 2005, verfasst von Solange Bernstein, Guillermo Larrain und Francisco Pino.

Es ist nicht möglich zu schätzen, ob dies tatsächlich eintreten wird. Es liegen jedoch Zahlen vor, die eine starke Präferenz für den Vorruhestand belegen. Von den 377 000 gegenwärtig gezahlten Altersrenten der AFP in Chile sind 61 Prozent freiwillige Vorruhestandsrenten.

Andere Länder sind bei der Einführung und Entwicklung privater Zusatzrentensysteme weit fortgeschritten. Dänemark und, in geringerem Umfang, Kanada und Deutschland teilen einige Merkmale des chilenischen Systems.

So sind im kanadischen Falle rund 60 Prozent der Vollzeitbeschäftigten nicht in beschäftigungsbezogenen Rentensystemen versichert. In Dänemark liegt die entsprechende Zahl nur bei 15 Prozent. Diese Bevölkerungsgruppen können mit der Zeit zu besonders benachteiligten werden. Angesichts der Großzügigkeit der Grundrente und anderer Leistungen zur sozialen Sicherheit kann man aber davon ausgehen, dass nur sehr wenige – wenn überhaupt jemand – aus Subsistenzgründen keinen Ruhestand nehmen kann.

Die noch größere Bedeutung, die privaten Renten zukommt, setzt deutliche Anreize für ein verlängertes Arbeitsleben. Angesichts des ergänzenden Charakters der privaten Renten dürften diese Effekte jedoch geringer sein als im chilenischen Beispiel.

Man sollte sich darüber klar sein, dass die Beurteilung von Beschäftigungsanreizen bezüglich der privaten Renten in einem mehrsäuligen System eine relativ komplexe Angelegenheit ist. Eine einfache Beobachtung zeigt, dass private Renten Anreize schaffen, den Ruhestand auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben, da sich dies später in Form von höheren Leistungen auszahlt. Allerdings ist die tatsächliche Anreizstruktur wesentlich komplizierter und wird nicht nur von dieser Dynamik, sondern auch von der Rolle bestimmt, welche die privaten Renten im Gesamtrentenpaket, die Koordination privater und staatlicher Renten, Zugang und Großzügigkeit altersbezogener Sozialleistungen – d.h. Wohngeld, Gesundheitsversorgung, langfristige Pflege etc. – die Koordination mit dem Einkommen des Ehepartners und die steuerliche Behandlung der privaten Renten spielen.

Der dänische Fall ist besonders lehrreich, da die Bedeutung der privaten Renten für Arbeitnehmer mit niedrigen und mittleren Einkommen wesentlich geringer ist als für solche mit hohen. Dies liegt an dem Pauschalcharakter der Grundrente, der mit dem Rentenzuschlag (Teil des Grundrentensystems) verbundenen Bedürftigkeitsprüfung und der Existenz einer ganzen Reihe von ziemlich großzügigen altersbezogenen Sozialleistungen – z.B. dem Wohngeld. Im Endergebnis wird dadurch die mit privaten Renten verbundene Effizienz der Beschäftigungsanreize erheblich geschwächt, was die niedrigen und mittleren Einkommensgruppen angeht, weil diese Anreize – teilweise oder vollständig – durch die genannten Merkmale des Systems aufgehoben werden. Andererseits sind diese Beschäftigungsanreize für die Besserverdienenden durchaus gegeben.

Wie im chilenischen Fall kann man überlegen, ob die stärker steuerbegünstigten privaten Rentensysteme in Kanada, Dänemark und wohl auch in Deutschland tatsächlich den Vorruhestand bestimmter Bevölkerungsgruppen begünstigen.

Gemeinsam haben die drei Länder, dass sie alle den Abzug steuerbegünstigten Rentenkapitals vor Erreichen des gesetzlichen Rentenalters ermöglichen, wobei allerdings in der Anwendung der entsprechenden Bestimmungen Unterschiede bestehen.

Deutschland und Dänemark setzen eine spezifische Altersgrenze, ab der die steuerlich begünstigten Rentensysteme unter Erhalt der Steuervorteile in Anspruch genommen werden können. Im Falle Dänemarks ist die Altersgrenze mit der für den Vorruhestand identisch – sie liegt gegenwärtig bei 60 Jahren, soll auf 62 Jahre angehoben und danach an der Lebenserwartung indiziert werden. In Deutschland liegt die Altersgrenze auch bei 60 Jahren, sie ist aber unabhängig von der in den staatlichen Rentensystemen. Im Falle Kanadas können steuerlich geförderte private Renten vorzeitig abgezogen werden, aber der Einzelne muss in diesem Fall Steuern zahlen.

Alle drei Länder bieten private steuerbegünstigte Lösungen für den Vorruhestand an. Diese könnten bald eine Alternative zum staatlich finanzierten Vorruhestand anbieten.

Eine vorausschauende Strategie in dieser Frage wäre, Kriterien anzuwenden, die regeln, welche Art von Leistungen und wann diese abgezogen werden können. Eine derartige Regulierung ließe sich durch die Steuerbegünstigung und die Notwendigkeit, die Erwerbstätigkeit älterer Arbeitnehmer zu erhöhen, begründen.

Es ist noch verfrüht, die Auswirkungen der zunehmenden Inanspruchnahme von Privatrenten auf das tatsächliche Ruhestandsalter abzuschätzen. Einerseits setzt das private Rentensparen selbst deutliche Anreize, andererseits bietet es neue Möglichkeiten und die Gesamtanreizstrukturen sind noch komplexer.

Die eigentliche Herausforderung in diesem Zusammenhang könnte jedoch die sein, sicherzustellen, dass die "private Lösung" einen nicht der politischen Werkzeuge beraubt, um das Ruhestandsverhalten zu beeinflussen. Steuerlich begünstigte Rentensysteme können reguliert werden. Aber man sollte daran denken, dass private Rentensysteme nicht die einzige private Rentenlösung sind. Viele ältere Arbeitnehmer – insbesondere jene, die mit privaten Renten gut versorgt sind, genießen auch anderen Wohlstand (d.h. privates Wohneigentum, andere Ersparnisse etc.).

Allgemein gesehen, geht es um einen zukünftigen Konflikt zwischen der Notwendigkeit, dass die Gesellschaft den Ruhestand kontrolliert, und der Freiheit des Einzelnen, über die Verwendung seiner Ressourcen zu entscheiden.

Schlussfolgerungen

Die internationale Diskussion über die Alterung der Bevölkerung drehte sich vor allem um die Rentenreform, insbesondere zur Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit der Systeme.

Die Vielfalt der Reformstrategien in den verschiedenen Ländern führt zu einer grundlegenden Beobachtung. Es gibt bei der Rentenreform kein fertiges Modell, das für alle passt. Sozialpolitische Reformen sind komplexer Natur und die Tragfähigkeit der jeweiligen Strategie hängt stark von einer breiten politischen Unterstützung und Akzeptanz in der Bevölkerung ab.

Gleichzeitig sind die Probleme in den einzelnen Ländern sowie ihre Positionen und Lösungsansätze sehr unterschiedlich.

In dieser Hinsicht bilden die bestehenden Modelle und Strukturen in diesem Bereich die wohl wichtigste Voraussetzung für Reformen. Diese stellen oft eine Art Fortsetzung des Bestehenden im jeweiligen Bereich dar.

Die Vielzahl der oben genannten Reformelemente und -erfahrungen führt ebenfalls zu einer trivialen – aber häufig übersehenen – Beobachtung: das Ruhestandsverhalten hängt nicht nur von den Renten ab. Ruhestandsverhalten und -entscheidungen finden in einem Zusammenhang statt, der von einer Vielzahl von politischen Maßnahmen und Strukturen beeinflusst wird. Es handelt sich um eine sehr komplexe Interaktion von Politik und Struktur. Nebeneffekte sind häufig zu beobachten – verschärfte Kriterien können zu einer geringeren Inanspruchnahme in einem Bereich der sozialen Sicherheit führen und gleichzeitig – und unbeabsichtigt – andere Bereiche stärker unter Druck setzen.

Während die Diskussion sich zu einem guten Teil auf die Rentenreform konzentrierte, wurde in der Vergangenheit den Auswirkungen der Alterung der Bevölkerung auf den Arbeitsmarkt – d.h. den Folgen für das Arbeitskräfteangebot – viel weniger Beachtung geschenkt. Ein geringeres Angebot an Arbeitskräften wird aber letztendlich zu niedrigeren Wachstumsraten führen und erhöht damit die Probleme, eine wachsende Bevölkerungsgruppe von Rentnern zu versorgen.

Reformen der sozialen Sicherheit sind daher so zu gestalten, dass sie das Wachstum durch eine Förderung der Erwerbstätigkeit stützen.

Wenn die Strategien zur Anhebung der Erwerbstätigkeitsquoten älterer Arbeitnehmer erfolgreich sein sollen, sind umfassende multidimensionale Strategien nötig. Diese beinhalten eine Rentenreform, welche die Tragfähigkeit sichert und die richtigen Anreize setzt. Aber der Ruhestand hat nicht nur mit Renten zu tun. Reformstrategien müssen auch andere Bereiche

der sozialen Sicherheit und der Arbeitsmarktpolitik ansprechen – ältere Arbeitnehmer sollten ermutigt werden, erwerbstätig zu bleiben, und der Arbeitsmarkt sollte ihnen offen stehen.

Ein gemeinsamer Trend in vielen Ländern geht dahin, privaten Rentensystemen langfristig mehr Gewicht geben zu wollen. Dies mag angesichts der nötigen Sicherung der finanziellen Tragfähigkeit und der notwendigen Verringerung der Belastung der sozialen Sicherheit und des Staatshaushalts offensichtlich sein. Allerdings sollte man sich dabei bewusst sein, dass ein größeres Gewicht der privaten Renten sich nicht unbedingt in stärkeren Anreizen zur Verlängerung des Arbeitslebens niederschlägt – vor allem dann, wenn die privaten Rentensysteme Teil einer mehrsäuligen Struktur der Altersversorgung sind. Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht ist der privat finanzierte Ruhestand ebenso problematisch wie der staatlich finanzierte.

Die eigentliche Herausforderung dürfte darin bestehen, dass eine “private Lösung“ nicht bedeutet, dass man die politische Kontrolle über das Ruhestandsverhalten verliert. Es ist möglich, die Voraussetzungen für steuerlich begünstigte Rentensysteme zu regulieren. Es sollte dabei daran gedacht werden, dass diese Systeme nicht die einzige private Quelle für den Ruhestand darstellen.

Literaturhinweise

- Bustos, B.; Starck, N. 2005. "Impacts of taxation and labour market policies on the retirement decision - The social security system in Chile", Arbeitspapier für den Fachausschuss der IVSS für die Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenenrenten. Santiago.
- Chaabane, M. 2005. "The impact of fiscal and labour market policies on the retirement decision: The Tunisian experience", in Arbeitspapier des Zentrums für Wirtschafts- und Unternehmensforschung für ATP. Tunisia, Centre for Economic and Business Research.
- Czepulis-Rutkowska, Z. 2006. "Taxation, labour market and retirement decisions in Poland", Arbeitspapier für den Fachausschuss der IVSS für die Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenenrenten. Warschau.
- Daykin, C. 2006. *The challenge of ageing: Pension reform, international trends and future imperatives*. London, Politeia.
- Gruber, J.; Wise, D.A. 1999. *Social security and retirement around the world* (NBER Conference report). Chicago, IL, Chicago University Press.
- Jacobsen, R.H.; Jespersen, S.; Olsen, P. 2006. "The interplay between retirement behaviour, the tax system and labour markets", Arbeitspapier des Zentrums für Wirtschafts- und Unternehmensforschung für ATP. Centre for Economic and Business Research, Kopenhagen.
- Krall, J. 2005. "Pension system, labour market and taxation in the Czech Republic", Arbeitspapier des Zentrums für Wirtschafts- und Unternehmensforschung für ATP. Centre for Economic and Business Research, Prague
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften. 2006. *Die demografische Zukunft Europas-Herausforderungen und Chancen* (Mitteilung der Kommission). Brüssel.
- OECD. 2004. *Ageing and employment policies – Czech Republic*. Paris.
- . 2005. *Ageing and employment policies – Denmark*. Paris.
- . 2005. *Ageing and employment policies – Canada*. Paris.
- . 2005. *Ageing and employment policies – Germany*. Paris.
- . 2006. *Ageing and employment policies – live longer work longer*. Paris.
- Rehfeld, U. 2006. "Impacts of taxation and labour market policies on the retirement decision", Arbeitspapier für den Fachausschuss der IVSS für die Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenenrenten. Berlin.
- Sørensen, O.B. 2005. "Taxation, labour markets and retirement in Denmark", Arbeitspapier für den Fachausschuss der IVSS für die Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenenrenten. Kopenhagen.
- Turner, J. 2007. "Das Ruhestandsalter in der sozialen Sicherheit der OECD-Länder: 1949-2035", in *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Bd, 60, Nr. 1.
- Vallerand, C. 2006. "Impacts of taxation and labour market policies on the retirement decision: Canada's experience", Arbeitspapier für den Fachausschuss der IVSS für die Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenenrenten. Ottawa.