



© oily - Fotolia.com

Der Einfluss sozialer Sicherungssysteme auf die Erwerbsbeteiligung Älterer im europäischen Vergleich



Dr. Kristina Budimir studierte Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität in München und promovierte in Finanz- und Wirtschaftspolitik an der TU Darmstadt. Sie war am Institut für Wirtschaftsforschung tätig, ihr Forschungsschwerpunkt liegt in der Analyse der Auswirkungen sozialer Sicherungsinstitutionen und des Steuersystems auf die Arbeitsmarktbeteiligung.

Die Beurteilung der Performance von Arbeitsmärkten wird in ländervergleichenden Analysen in der Regel anhand der Erwerbstätigen-¹ und der Arbeitslosenquote vorgenommen. Nachdem die Zahl der Arbeitslosen aber nur einen Teil des unausgeschöpften Erwerbspotentials darstellt, sollten in die Bewertung der Arbeitsmarktperformance auch die Inaktiven (Nichterwerbspersonen) im erwerbsfähigen Alter in die Betrachtung einfließen (Konle-Seidl – Lang, 2006, Erlinghagen – Knuth, 2010). Diese Gruppe umfasst Personen, die aus unterschiedlichen Gründen – Teilnahme an Aus- und Weiterbildung, unbezahlte Hausarbeit, Betreuung von Kindern oder erwerbsunfähigen Erwachsenen, Krankheit oder Erwerbsunfähigkeit, Pension bzw. Ruhestand, „Entmutigung“ – nicht am Arbeitsmarkt präsent sind und insoweit auch eine unterschiedliche Nähe zum Arbeitsmarkt aufweisen.

Internationale Vergleiche (Erlinghagen – Zink, 2008, Börsch-Supan – Brugiavini – Croda, 2008)

zeigen, dass Personen in ähnlichen Lebenslagen je nach Land in unterschiedlichen Zweigen der sozialen Sicherung zu finden sind (Konle-Seidl, 2006). Dementsprechend wird die Arbeitsmarktintegration der Älteren in neun europäischen Ländern anhand des Niveaus sowie der Ausprägung der Arbeitslosigkeit bzw. Erwerbsinaktivität vor dem Hintergrund der nationalen Sicherungssysteme verglichen und interpretiert. Der Schwerpunkt liegt auf der Analyse der Gründe für die Erwerbsinaktivität der älteren Bevölkerung im Alter zwischen 50 und 64 Jahren und dem Einfluss der länderspezifischen Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme auf ihren Umfang und Zusammensetzung. Dabei bleibt zu berücksichtigen, dass neben dem sozialen Sicherungssystem eine Reihe weiterer Faktoren einen Einfluss auf den Erwerbsstatus eines Menschen entfalten, wie etwa seine soziodemographischen Eigenschaften und Präferenzen, die makroökonomischen Rahmenbedingungen²,

¹ Die Erwerbstätigenquote (bzw. auch Beschäftigungsquote) misst den Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung der jeweiligen Altersgruppe.

die Regulierung des Arbeitsmarktes und die Belastung des Faktors Arbeit³ mit Steuern und Abgaben (siehe *Budimir et al.*, 2010C).

Der Beitrag beginnt mit einem Vergleich der Verteilung der älteren Bevölkerung in neun europäischen Ländern (Österreich (AT), Belgien (BE), Dänemark (DK), Deutschland (DE), Niederlande (NL), Slowenien (SI), Finnland (FI), Schweden (SE) und Großbritannien (UK) auf die drei Erwerbsstatus (erwerbstätig, arbeitslos und erwerbsinaktiv) gemäß dem Labour-Force-Konzept. Anschließend wird die Höhe und Struktur der Erwerbsinaktivität vor dem Hintergrund der nationalen Ausgestaltung des sozialen Sicherungssystems für Ältere verglichen und analysiert, inwieweit die Unterschiede in der Erwerbsinaktivität Älterer auf die länderspezifische Ausgestaltung des Sicherungssystems zurückzuführen sind. Der Schlussteil des Beitrags bietet eine zusammenfassende Betrachtung der Arbeitsmarktintegration Älterer im Ländervergleich. Zudem werden für Österreich Handlungsoptionen zur besseren Ausschöpfung des brach liegenden Erwerbspotentials unter der älteren Erwerbsbevölkerung aufgezeigt.

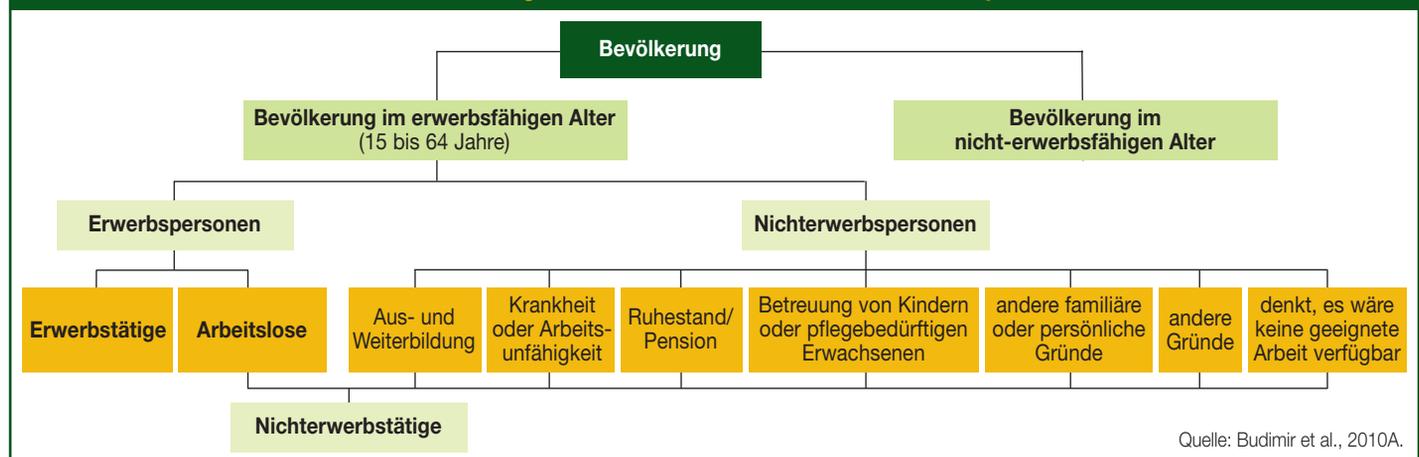
Erwerbsbeteiligung der Älteren im europäischen Vergleich

2.1. Erwerbstätige, Arbeitslose und Erwerbsinaktive nach Labour-Force-Konzept

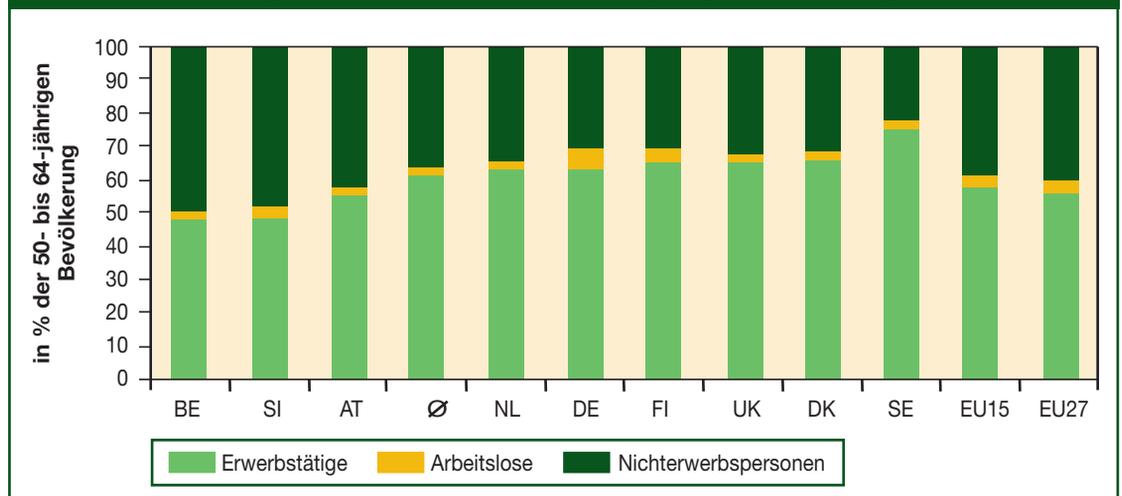
Der Arbeitsmarktstatus von Personen im erwerbsfähigen Alter nach dem international verwendeten La-

bour-Force-Konzept (LFK) der International Labour Organisation (ILO) kann folgende drei Erwerbszustände annehmen (vgl. Abbildung 1): (1) Personen in Beschäftigung (Erwerbstätige bzw. Beschäftigte), (2) Personen in Arbeitslosigkeit (Arbeitslose) und (3) erwerbsinaktive Personen (Nichterwerbspersonen). Zu der Gruppe der Beschäftigten zählen Personen, die in der Referenzwoche mindestens eine Stunde gegen Entgelt arbeiten oder bei aufrehtem Dienstverhältnis aus Gründen wie Krankheit und Urlaub vorübergehend nicht arbeiten oder an Arbeitsmarktprogrammen teilnehmen oder mithelfende Angehörige sind. Als arbeitslos gelten jene, die keinen Arbeitsplatz haben, aber einen wollen, innerhalb der letzten vier Wochen aktiv gesucht haben und innerhalb von zwei Wochen eine Arbeitsstelle antreten könnten, sowie jene, deren Arbeitsbeginn innerhalb der nächsten zwei Wochen erfolgt. Personen, die weder beschäftigt noch arbeitslos sind, bilden die Gruppe der Erwerbsinaktiven (vgl. *Budimir et al.*, 2010A). Abbildung 1 stellt die Unterteilung der Bevölkerung nach dem Erwerbsstatus dar. Daraus geht ferner hervor, dass Nichterwerbspersonen aus sehr unterschiedlichen Gründen nicht am Arbeitsmarkt präsent sind. Die möglichen Hauptgründe für die Nicht-Suche nach Arbeit sind, laut Arbeitskräfteerhebung der EU⁴, für die vergleichbare Daten vorliegen: (1) die Teilnahme an Aus- und beruflicher Fortbildung, (2) die Betreuung von Kindern oder erwerbsunfähigen Erwachsenen, (3) andere familiäre oder persönliche Gründe, (4) Ruhestand, (5) Krankheit oder Erwerbsunfähigkeit, (6) das Rechnen mit einer Wiederein-

Abbildung 1: Erwerbsstatus nach dem ILO-Konzept



- 2 In rezessiven Konjunkturphasen steigt die Zahl der registrierten und entmutigten Arbeitslosen. Der Rückzug vom Arbeitsmarkt in Form von vorzeitigen und krankheitsbedingten Pensionierungen gewinnt an Bedeutung.
- 3 Empirische Arbeiten zeigen, dass hohe Grenzsteuersätze das Arbeitsangebot bestimmter Personengruppen (z. B. verheirateter Frauen) beeinflussen (siehe *Carone – Salomäki*, 2001).
- 4 Die Arbeitskräfteerhebung der EU ist eine regelmäßig durchgeführte Stichprobenbefragung privater Haushalte in der Europäischen Union. Sie wird in den Mitgliedstaaten nach den gleichen Vorgaben und Definitionen durchgeführt, um international vergleichbare Arbeitsmarktinformationen zu erhalten. Nachdem die einzelnen Länder aber in der konkreten Umsetzung geringfügig voneinander abweichen, ist bei einem Ländervergleich der Struktur der Gruppe der Nichterwerbspersonen zu berücksichtigen, dass keine hundertprozentige Vergleichbarkeit gewährleistet ist und gewisse fragebogenbedingte Verzerrungen nicht ausgeschlossen werden können (vgl. *Budimir et al.* 2010A). Nicht zuletzt dürften sich auch kulturelle Normen bzw. gesellschaftliche Werthaltungen etwa gegenüber einer vorzeitigen Pensionierung auf das individuelle Antwortverhalten im Rahmen der Arbeitskräfteerhebung auswirken.

Abbildung 2: Erwerbsstatus der 50- bis 64-jährigen Bevölkerung, 2008


Quelle: Budimir, 2011, auf Basis von Eurostat, Arbeitskräfteerhebung der EU (2008). Anm.: Arbeitslosenquote: Arbeitslose gemäß ILO-Definition in Prozent der Bevölkerung statt in Prozent der Erwerbspersonen (Erwerbstätige plus Arbeitslose).

stellung, (7) die Ansicht, dass keine geeignete Arbeit verfügbar sei, und (8) andere Gründe (vgl. Abbildung 1). Die Gruppe der Nichterwerbspersonen, die mit einer Wiedereinstellung rechnen, wird hier unter die Gruppe der aus anderen Gründen Erwerbsinaktiven subsumiert.

2.2. Erwerbsstatus der älteren Erwerbsbevölkerung im europäischen Vergleich

Vergleicht man – wie in Abbildung 2 – die Verteilung des Erwerbsstatus der untersuchten Ländergruppe im Jahr 2008 mit der Verteilung in den alten Mitgliedstaaten (EU 15) und der gesamten Europäischen Union (EU 27), so scheidet die untersuchte Ländergruppe mit geringeren Anteilen an Arbeitslosen (2,6 %), an Inaktiven (36,1 %) und einem höheren Anteil an Erwerbstätigen (61,4 %) nur im Durchschnitt besser ab als die EU-15- (3,2 %, 38,9 % und 57,9 %) bzw. die EU-27-Mitgliedstaaten (3,1 %, 40,5 % und 56,5 %).

Denn die Länder Belgien, Slowenien und Österreich weisen zwar eine unterdurchschnittliche Arbeitslosigkeit der älteren Erwerbsbevölkerung auf, allerdings auch einen deutlich höheren Anteil an Inaktiven (BE 49,7 %, SI 48,4 %, AT 43,3 %), sodass sie im Vergleich zum EU-15- sowie zum EU-27-Durchschnitt eine geringere Beteiligung dieser Altersgruppe am Arbeitsmarkt haben.

Zwischen den untersuchten Ländern zeigen sich relativ ausgeprägte Unterschiede in der Integration Älterer am Arbeitsmarkt. Die höchste Erwerbstätigenquote der älteren Kohorte findet sich in Schweden (74,9 %), während in Belgien nur noch 48,0 % der 50- bis 64-Jährigen beschäftigt sind (Abbildung 2). Ein spiegelverkehrtes Verhältnis herrscht bei den Nichterwerbspersonen: In Schweden sind nur 22,2 % der 50- bis 64-Jährigen inaktiv, in Belgien

hingegen mehr als doppelt so viele (49,7 %). In Österreich sind bezogen auf den Länderschnitt weniger Personen in höherem Erwerbsalter erwerbstätig (55,3 % versus 61,4 %) und entsprechend mehr erwerbsinaktiv (43,3 % versus 36,1 %). Von Arbeitslosigkeit sind die Älteren in Deutschland (5,5 %) am häufigsten und in Österreich (1,3 %) am seltensten betroffen.

2.3. Inaktivität der älteren Erwerbsbevölkerung im europäischen Vergleich

Einen erheblichen Einfluss auf den Arbeitsmarktstatus der älteren Erwerbsbevölkerung entfalten die Ausgestaltung des sozialen Sicherungssystems (vgl. Budimir et al., 2010C), die Arbeitsmarktlage sowie die gesundheitlichen und persönlichen Eigenschaften (z. B. Qualifikation) neben anderen Faktoren. Der Einfluss des sozialen Sicherungssystems auf die Erwerbsbeteiligung Älterer ist vornehmlich auf die gewährten wohlfahrtsstaatlichen Leistungen zurückzuführen, die je nach konkretem Design spezifische Anreizwirkungen erzeugen und den Möglichkeits- und Handlungsspielraum von Individuen definieren. Für die Arbeitsmarktpartizipation der älteren Erwerbskohorte ist vor allem die Verfügbarkeit von Leistungen im Falle von Gesundheitseinschränkungen, Erwerbsminderung und Arbeitslosigkeit im Zusammenspiel mit den gesetzlichen Möglichkeiten zum vorzeitigen und regulären Pensionszugang und den damit verbundenen Konditionen (etwa hinsichtlich Durchrechnungszeitraum, Ersatzrate, Hinzuverdienst, Ansetzung von Ab- und Zuschlägen und deren Höhe) entscheidend.

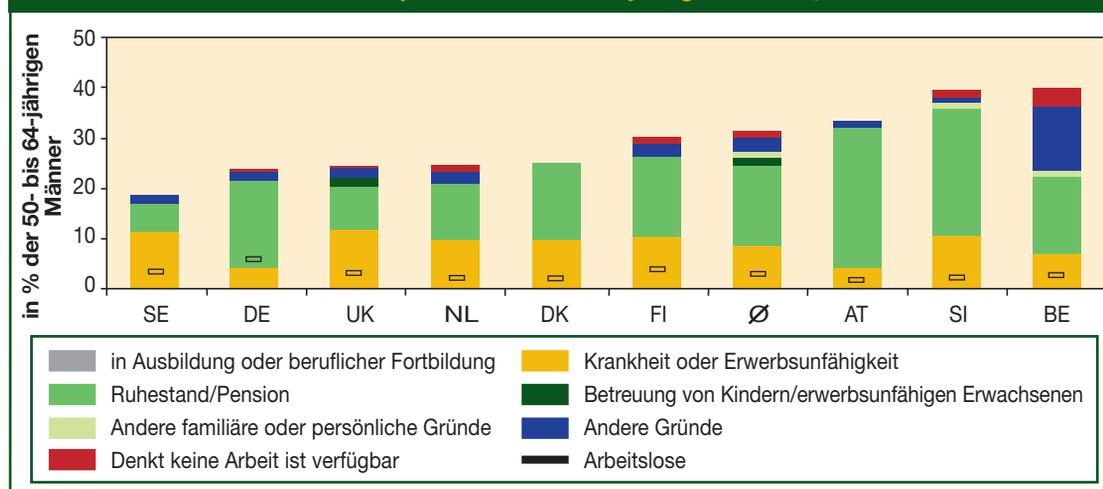
Entsprechend wird das Niveau und die Struktur der Erwerbsinaktivität unter der älteren Erwerbsbevölkerung ganz überwiegend von der Pensionierung sowie Krankheit oder Erwerbsunfähigkeit be-

stimmt, während die übrigen Inaktivitätsgründe eine untergeordnete Rolle spielen (vgl. Abbildungen 3 und 4). Bei der Betrachtung der Hauptgründe der Inaktivität tritt außerdem hervor, dass die länderspezifische Verteilung trotz Niveauunterschieden zwischen Männern und Frauen geschlechtsunspezifisch ist, was auf den Einfluss des Sozialsystems schließen lässt (Abbildungen 3 und 4).

In allen untersuchten Ländern ist das Ausmaß der Inaktivität bei Frauen höher als bei Männern. Dennoch fallen die geschlechtsspezifischen Differenzen in den Ländern sehr unterschiedlich aus: In Finnland ist die Inaktivität der 50- bis 64-jährigen Frauen nur um

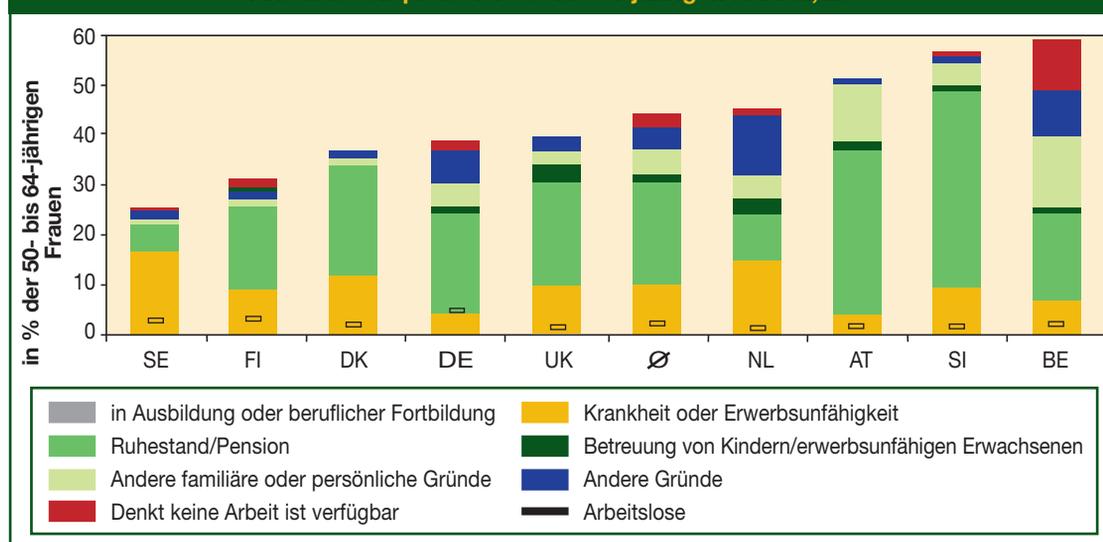
1,2 Prozentpunkte höher als bei den Männern der gleichen Alterskohorte, in den Niederlanden hingegen um 20,4 Prozentpunkte höher. Beim Stellenwert der beiden Hauptgründe für Inaktivität in dieser Altersgruppe treten ebenfalls markante Unterschiede zwischen den betrachteten Ländern zu Tage: Während in Schweden nur 5,5 % der 50- bis 64-Jährigen wegen Pensionierung, aber 14,2 % wegen Krankheit oder Erwerbsunfähigkeit nicht am Arbeitsmarkt partizipieren, sind in Österreich mehr Personen in dieser Altersgruppe allein aufgrund von Pensionierung (30,9 %) inaktiv und gleichzeitig die wenigsten wegen Krankheit oder Erwerbsunfähigkeit (3,7 %).

Abbildung 3: Inaktivitätsquote nach Gründen der Erwerbsinaktivität und Arbeitslosenquote der 50- bis 64-jährigen Männer, 2008



Quelle: Budimir, 2011, auf Basis von Eurostat, Arbeitskräfteerhebung der EU (2008). Anm.: Keine Daten verfügbar über „in Ausbildung oder beruflicher Fortbildung“ in SE, DE, NL, DK, FI, AT, SI, BE, über „Betreuung von Kindern oder erwerbsunfähigen Erwachsenen“ in SE, DE, UK, NL, DK, FI, AT, über „andere familiäre oder persönliche Gründe“ in DK, über „andere Gründe“ in SE, DK, AT sowie über „denkt, keine Arbeit ist verfügbar“ in SE, DK, AT. Arbeitslosenquote: Arbeitslose gemäß ILO-Definition in Prozent der Bevölkerung statt in Prozent der Erwerbspersonen (Erwerbstätige plus Arbeitslose).

Abbildung 4: Inaktivitätsquote nach Gründen der Erwerbsinaktivität und Arbeitslosenquote der 50- bis 64-jährigen Frauen, 2008



Quelle: Budimir, 2011, auf Basis von Eurostat, Arbeitskräfteerhebung der EU (2008). Anm.: Keine Daten verfügbar über „in Ausbildung oder beruflicher Fortbildung“ in SE, DK, DE, UK, NL, AT, SI, BE, über „Betreuung von Kindern oder erwerbsunfähigen Erwachsenen“ in SE, DK sowie über „denkt, keine Arbeit ist verfügbar“ in DK, UK, AT. Arbeitslosenquote: Arbeitslose gemäß ILO-Definition in Prozent der Bevölkerung statt in Prozent der Erwerbspersonen (Erwerbstätige plus Arbeitslose).



© Jeroen van den Broek - Fotolia.com

Im Ländervergleich waren die 50- bis 64-jährigen Männer in Belgien und Slowenien mit rund 40 % am häufigsten nicht (mehr) am Arbeitsmarkt präsent (siehe Abbildung 3). Österreich folgte mit deutlichem Abstand (34,2 %). Die Niederlande, das Vereinigte Königreich, Dänemark und Deutschland hatten zwar eine um rund zehn Prozentpunkte niedrigere Inaktivitätsrate als Österreich, dennoch war die geringste Inaktivität unter Männern derselben Altersgruppe in Schweden (19,0 %) zu beobachten. Auch bei der Inaktivität der älteren Frauen schnitten Belgien mit 59,0 %, Slowenien mit 57,0 % und Österreich mit 52,0 % am schlechtesten ab (siehe Abbildung 4) und Schweden am besten (25,4 %).

2.4. Der Einfluss des sozialen Sicherungssystems auf den Erwerbsstatus Älterer

Der Einfluss des sozialen Sicherungssystems bei Arbeitslosigkeit und Pensionierung

Die unter den betrachteten Ländern höchste Erwerbsinaktivität unter Älteren in Belgien dürfte ganz überwiegend dem speziellen Arrangement des Sozialsystems für Ältere geschuldet sein (siehe Tabelle 1): 1) Neben einer ohnehin unbegrenzten Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes besteht für ältere Arbeitnehmer/innen im Fall arbeitgeberseitiger Kündigung die Möglichkeit, ab 60 Jahren (Rechtsstand 2008) eine tarifvertraglich vereinbarte Vorruhestandspension zu beanspruchen, bei bestimmten Unternehmenslagen sogar wesentlich früher.⁵ Bezüher dieser tarifvertraglichen Vorruhestandspensi-

on, die ausschließlich in Belgien in dieser Weise institutionalisiert ist, dürften in den allermeisten Fällen „andere Gründe“ als Hauptgrund für ihre Erwerbsinaktivität nennen, weshalb dieser Inaktivitätsgrund nur in Belgien dieses hohe Niveau erreicht. Aus ökonomischer Sicht befinden sich diese Vorruhestandspensionisten de facto im (vorzeitigen) Ruhestand, weil die Vorruhestandspension nur so lange ausgezahlt wird wie keine neue Beschäftigung aufgenommen wird. Die vom ehemaligen Arbeitgeber geleistete Ergänzungszulage, die die Differenz zwischen dem Nettoentgelt (bis zu einer Obergrenze) und dem Arbeitslosengeld (ISSA, 2008) zur Hälfte ausgleicht, sichert mit 75 % des früheren Nettolohns einen relativ hohen Lohnersatz während der Vorruhestandszeit. Außerdem sind die älteren Arbeitslosen von der Verpflichtung zur aktiven Arbeitssuche befreit. 2) Ältere Arbeitnehmer können des Weiteren Altersteilzeitgeld als Ersatzleistung für den Einkommensverlust nach Verminderung der Arbeitszeit beanspruchen. 3) Darüber hinaus liegt im Ländervergleich das ehestmögliche Frühpensionsalter in Belgien mit 60 Jahren sehr niedrig; geringer ist es mit 58 Jahren nur in Slowenien. Erschwerend kommt hinzu, dass die vorzeitige Pension in Belgien neben einem relativ hohen Erwerbseinkommen (618 Euro pro Monat) ohne Reduktion bezogen werden darf (vgl. Tabelle 1). In Slowenien gehen vom Arbeitslosenversicherungsrecht weitaus weniger Anreize aus als in Belgien, sich früh vom Arbeitsmarkt zu verabschieden. Allerdings wird das Arbeitslosengeld an Ältere länger gezahlt als in Deutschland und Österreich (vgl. Tabelle 1). Sehr starke Anreize zum frühen Beenden der Erwerbskarriere setzt in Slowenien das Pensionsrecht mit erheblich niedrigerem Regel- und Frühpensionsalter als in den übrigen Ländern bei gleichzeitig relativ hohem Pensionsniveau aufgrund des kurzen Durchrechnungszeitraums. Weiters ist in Slowenien bei Erfüllung der entsprechenden Wartezeit ein vorgezogener Pensionsbezug bereits ab 58 Jahren ohne versicherungsmathematische Kürzung vorgesehen, und das bezugsberechtigende Pensionsalter sinkt für jedes erzoogene Kind in progressiver Weise. Die gegenüber Slowenien etwas höhere Erwerbsbeteiligung der 50- bis 64-jährigen Bevölkerung in Österreich dürfte auf die Verfügbarkeit von Altersteilzeit und das höhere Antrittsalter vorzeitiger Alterspensionen zurückzuführen sein (Abbildungen 2 bis 4). Ähnlich wie in Slowenien setzt die relativ hohe Ersatzrate im Pensionsbezug (Berücksichtigung der 20 besten Verdienstjahre) relativ starke Anreize,

5 Befindet sich das entlassende Unternehmen in anerkannten Schwierigkeiten oder in Umstrukturierung, ist ein Bezug der Vorruhestandspension bereits ab 52 Jahren möglich, im Ausnahmefall – nach Stellungnahme eines beratenden Ausschusses – sogar ab 50 Jahren. In diesen Unternehmenslagen entfällt die Pflicht zur Wiederbesetzung der freigewordenen Stelle.

zum frühestmöglichen Zeitpunkt aus dem Erwerbsleben auszuschneiden (vgl. Tabelle 1). Zudem ist im Unterschied zu Slowenien ein Verdienst in Höhe der Geringfügigkeitsgrenze ohne Wegfall der Frühpensionsleistung erlaubt. In Finnland war im Vergleich zu Österreich die 50- bis 64-jährige männliche Bevölkerung im Jahr 2008 nur unwesentlich häufiger am Arbeitsmarkt präsent. Dies zum einen, weil das Arbeitslosenversicherungsrecht einen vergleichsweise langen Leistungsbezug gewährt (siehe höhere Arbeitslosenquote in Abbildungen 3 und 4), und zum anderen, weil bei einem vorzeitigen Pensionsbezug höhere Abschläge in Abzug gebracht werden. Die deutlich stärkere Integration älterer Frauen am Arbeitsmarkt ist Folge der höheren vorzeitigen und regulären Pensionsantrittsalter, die in Finnland im Unterschied zu Österreich für Männer und Frauen gleich sind (vgl. Tabelle 1).

Die in Deutschland zu beobachtende merklich höhere Arbeitsmarkteteiligung der älteren Arbeitnehmer/innen (Abbildungen 3 bis 4) dürfte auf die vergleichsweise niedrige Ersatzrate der gesetzlichen Pension zurückzuführen sein, die auf der Grundlage der während der gesamten Erwerbsbiografie geleisteten Beiträge berechnet wird. Nachdem in Deutschland die Heraufsetzung der Frühpensionsalter früher erfolgte, sind zudem die abschlagsfreien wie die mit Abschlägen belegten vorzeitigen Mindestbezugsalter höher als in Österreich.

In den Niederlanden war im Jahr 2008 die Abwesenheit der 50- bis 64-jährigen Männer vom Arbeitsmarkt im Ländervergleich unterdurchschnittlich bzw. auf vergleichbarem Niveau wie in Dänemark, Deutschland und dem Vereinigten Königreich. Allerdings war die Inaktivität der älteren Frauen überdurchschnittlich, obwohl das Pensionsalter bei jenem der Männer liegt (Abbildungen 3 und 4). In den Niederlanden gebührt die Pension trotz lohnzentrierter Beiträge als pauschale Leistung je Versicherungsjahr, fällt erst nach 50 Versicherungsjahren in voller Höhe an und pro fehlendem Versicherungsjahr um 2 % niedriger aus (vgl. Tabelle 1). Im Zusammenspiel mit den tarifvertraglich vereinbarten Zusatzpensionssystemen gehen vom niederländischen Pensionssystem wenige Anreize aus, frühzeitig aus dem Arbeitsmarkt auszusteigen. Dies trifft wesentlich stärker für das britische Sozialversicherungssystem zu: Einzig im Vereinigten Königreich wird das Arbeitslosengeld trotz erwerbseinkommensbezogener Sozialversicherungsbeiträge als Pauschalleistung ausbezahlt. Für Ältere existiert wie nur noch in Schweden kein längerer Anspruch auf Arbeitslosengeld (vgl. Tabelle 1), und die Bezugsdauer ist mit einem halben Jahr im Ländervergleich am kürzesten. Zudem sind – wie nur noch in den Niederlanden und Dänemark – keine Vorzieh-

möglichkeiten des Pensionsbezugs vorgesehen, bei gleichzeitig sehr niedriger Einkommensersatzrate. Insoweit lässt sich im Vereinigten Königreich Armut im Alter nur über eine lange Erwerbsphase und den Aufbau einer privaten Altersvorsorge vermeiden. Die im Ländervergleich unzureichende gesetzliche Alterssicherung des britischen Sozialsystems spiegelt sich in niedrigen Inaktivitätsraten bei Männern im fortgeschrittenen Erwerbsalter wieder, während bei Frauen aufgrund des niedrigeren Regelpensionsalters (60 Jahre) und entsprechend häufigerer Pensionierung innerhalb des betrachteten Altersintervalls (50 bis 64 Jahre) die Inaktivität stärker verbreitet ist (Abbildungen 3 und 4).

Die beste Ausschöpfung des älteren Erwerbspersonenreservoirs gelingt unter den betrachteten Ländern Schweden, und zwar bei beiderlei Geschlecht (siehe Abbildungen 3 und 4), wobei wie in Dänemark keine Versicherungspflicht in der Arbeitslosenversicherung besteht, aber eine Grundversicherung mit pauschalen Leistungen. Älteren wird – wie im Vereinigten Königreich – kein verlängerter Arbeitslosengeldbezug gewährt. Im Gegensatz zu den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich besteht bezüglich des Pensionsantrittsalters allerdings ein Spielraum zwischen dem 61. und 67. Lebensjahr, d. h. ein Pensionsbezug vor dem 65. Lebensjahr ist möglich (vgl. Tabelle 1). Dass Frühpensionierungen weitgehend unterbleiben, dürfte auf das eingeführte Notional-Defined-Contribution-System zurückzuführen sein, welches die entgeltbezogene beitragsorientierte Umlagepension nach der im Kapitaldeckungsverfahren angewandten Methode kalkuliert. Danach fällt die Pensionsanwartschaft bei Vorverlegung des Bezugsalters nicht nur wegen der kürzeren Einzahlungsdauer niedriger aus, sondern auch, weil sie über die erwartete längere Restlebenserwartung gemäß kohortenspezifischen Sterbetafeln verteilt wird. Diese von kapitalgedeckten Rentensystemen adaptierte Kalkulationsmethode kommt im kapitalgedeckten Zusatzpensionssystem ebenfalls zur Anwendung.

Demgemäß setzt das schwedische Pensionssystem keine monetären Anreize, den Pensionsbezug vorzuverlegen.

© Robert Kneschke - Fotolia.com



Tabelle 1: Arbeitslosen- und pensionsversicherungsrechtliche Regelungen für ältere Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (Rechtsstand 2008)

	BE	DK	DE	NL	AT	FLI	SI	SE	UK
Längerer ALG-Anspruch	generell unbegrenzt			implizit ^{NL}				–	–
ab 40					0,75				
ab 50			1,25		1		1,5		
ab 55		5	1,5				2		
ab 57						3 (+1,37 vor 57. Lj.) ^{Fla}			
ab 58			2						
ab 59						6 (+1,37 vor 59. Lj.) ^{Fla}			
Altersgrenze	M: 65 F: 64	63	65	65	M: 65 F: 60	65	M: 63 F: 55,7	65	M: 65 F: 60
ATZ-Mindestalter	55	–	55	–	M: 58 F: 53	58	–	–	–
Pension wg. AL/ATZ	52–60 ^{BEa}	60 ^{DKa}	60 ^{DE}	–	M: 61,5 F: 56,5 ^{ATa}	60	–	–	–
		freiwilliges Vorruhestandssystem	<=Jg. 1951 abgeschafft		<= Jg. 1950 abgeschafft	<=Jg. 1949 abgeschafft ^{F1b}			
Wartezeit in Jahren	35	25 in ALV innerhalb letzte 30 Kj.	15		20				
Vz. Mindestpensionsalter	60	VR: – ZR: 65	63	–	M: 62 F: 57,5 ^{ATb}	VR: 62 ER: 62	58	implizit ^{SE}	–
Wartezeit in Jahren	35	–	35		37,5	VR: 3 Ws. n. 16. Lj. ER: –	M: 40 F: 38		
Abschlag pro Jahr	–	ZR: anteilige Redukt.	3,6%		3,0% ^{ATb}	VR: 4,8 % ER: 7,2% (62–63)	1,2–3,0%	implizit ^{SE}	
Regel-pensionsalter	M: 65 F: 64	VR: 65 ZR: 67	65	65	M: 65 F: 60	VR: 65 ER: 63–68	M: 62,5 F: 61	61–67	M: 65 F: 60
Wartezeit in Jahren	–	VR: 3 Ws. zw. 15.–65. Lj. ZR: –	5	–	15 Vj. innerh. letzte 30 Kj. ^{ATc}	VR: 3 Ws. n. 16. Lj. ER: –	15	GR: 3 Ws. ER: –	GR: 11 Bj. ^{UK}
Zuschlag/Jahr	30€ (>62)	VR: – ZR: progressiv ^{DKb}	6,0%	–	4,0 %	VR: 7,2% (>65) ER: 4,8% (>68)	3,6–1,2 % für max. 3 J.	implizit ^{SE}	10,4%
Kumulation Erwerbseink.									
mit vorzeitiger Pension	BE < € 618/Mon. ^{BEb}	ZR: o. E.	BE < € 400/Mon.	–	BE < € 349/Mon.	o. E.	–	–	–
mit regulärer Pension	BE < € 1786/Mon. ^{BEb}	ZR: o. E. VR: –30 % > € 2.902/Mon.	o. E.	o. E.	o. E.	o. E.	–	o. E.	o. E.

Anm.: Zahlenangaben in Jahren, soweit nichts anderes bezeichnet. ALG=Arbeitslosengeld, –=nicht vorgesehen, Lj.=Lebensjahr, M=Männer, F=Frauen, ATZ=Altersteilzeit, AL=Arbeitslosigkeit, ALV=Arbeitslosenversicherung, Jg.=Jahrgang, Kj.=Kalenderjahre, Vz.=vorzeitig, Mon.=Monat, VR=Volksrente, ER=entgeltbezogene Rente, ZR=Zusatzrente, GR=garantierte Rente, Ws.=Wohnsitz, Vj.=Versicherungsjahre, Bj.=Beitragsjahre, Erwerbseink.=Erwerbseinkommen, BE=Bruttoentgelt, o. E.=ohne Einschränkung.

Quelle: Budimir (2011) auf Basis von Ilmakunnas (2006), MISSOC (2008), NOSOSCO (2009), OECD (2006), OECD (2009), Schnell (2007), SGB III, SGB VI, Verbič (2007).

BEa) Die tarifvertragliche Vorruhestandsrente ist prinzipiell ab 60 beziehbar, bei langer Erwerbsbiografie bzw. Entlassung ab einem jüngeren Alter in Abhängigkeit vom Sektor und von der Unternehmenslage. BEb) Bei Kindern im Haushalt betragen die Hinzuverdienstgrenzen bei Bezug einer vorzeitigen Pension € 928/Mon. und bei Bezug einer regulären Pension € 2.173/Mon. DKa) Das freiwillige Vorruhestandssystem für ältere Arbeitslose zwischen 60 und 65 Jahren mit Vorruhestandsbezügen in Höhe von 91 % des Arbeitslosengeldes (max. € 400 wöchentlich) wird als Pension wg. AL interpretiert. DKb) Progressiver Anstieg des Zuschlags nach hinausgeschobenem Zeitraum in Jahren (1: 8%, 2: 18%, 3: 28%, 4: 39%, 5: 51%, 6: 65%, 7: 79%, 8: 95%, 9: 112%, 10: 130%). DE) Die Altersgrenze von 60 Jahren gilt auch für bis 1951 geborene Frauen mit mindestens 15 Versicherungsjahren, davon wenigstens 10 J. Pflichtbeitragszeiten nach dem 40. Lj. NL) Für jedes Jahr in Beschäftigung wird die entgeltbezogene Leistung (loongerelateerde uitkering) einen Monat lang gewährt, max. aber 38 Monate. ATa) Bezugsalter gelten für das Übergangsgeld, welches bis zum Pensionsalter beziehbar ist und als Ersatz für den Entfall der vorzeitigen Pension bei Arbeitslosigkeit ab 2004 gewährt wird. ATb) Das vorzeitige Mindestpensionsalter liegt im Dauerrecht bei 62 J. (Korridorpension). Für Frauen wird es erst ab 2028 relevant, wenn die Angleichung an das Regelalter der Männer das 62 Lj. übersteigt. Das vorzeitige Zugangsalter lag 2008 für Frauen des Jg. 1950 bei 57,5 J. und wird bis 2017 auf 60 J. (ab Jg. 1957) angehoben. Das Anfallsalter nach der Schwerarbeitsregelung liegt bei 60 J. und nach der Langzeitversichertenregelung bei 60/55 J. für Männer/Frauen (45/40 Bj. & Jg. bis 1953/1958). Die Abschlagssätze variieren nach Pensionsart (0%/1,8%/2,1% Langzeitversicherten-/Schwerarbeits-/Korridorpension) bis zum Regelfall von 3% je Vorziehhjahr. Der Abschlag von 3% fällt im Altrecht unter den Verlustdeckel und der angehobene Abschlag von 4,2% (Dauerrecht) wird nur auf den Neurechtsteil angewandt. Der Abschlag von 4,2% gilt grundsätzlich für alle ab 1955 Geborenen. ATc) Die allg. Wartezeit gilt auch mit 15 Beitragsjahren oder 25 Versicherungsjahren ohne Rahmenfrist als erfüllt. Fla) Bei Vollendung des 57 Lj. während der Arbeitslosigkeit ist der ALG-Bezug für Jg. bis 1950 bis zum 60. Lj. möglich, mit anschließendem Bezug der Pension wegen Arbeitslosigkeit. Für Jg. ab 1951 besteht kein Anspruch auf die Pension wegen Arbeitslosigkeit, allerdings ist bei Vollendung des 59 Lj. während der Arbeitslosigkeit der ALG-Bezug bis zum 65. Lj. möglich. Flb) Der Bezug der auslaufenden Pension wegen Arbeitslosigkeit ist nur bei einem Erwerbseinkommen von unter EUR 589,- monatlich möglich. Langzeitarbeitslose der Jg. 1950 und jünger können die vorzeitige Alterspension ab 62 Jahren ohne Abschläge beziehen. SE) Der vorzeitige Pensionsbezug ist gemäß flexiblem Zugangsalter ab 61 möglich. Die Ab- bzw. Zuschläge ergeben sich gemäß der vollkommen beitragsäquivalenten Pensionsbemessung, die die erwartete Restlebenserwartung berücksichtigt, implizit. UK) Bezugsbedingung für die übrigen öffentlichen Pensionen (Graduated Retirement Benefit, State Earnings-Related Pension, State Second Pension) sind bestimmte Beitragshöhen.

Der Einfluss des sozialen Sicherungssystems bei Krankheit und Erwerbsunfähigkeit

Die Angaben in der Arbeitskräfteerhebung lassen ferner deutliche Unterschiede in der Bedeutung von bleibender Erwerbsunfähigkeit zwischen den Ländern erkennen. Dabei scheint die gesundheitsbedingte Inaktivität in den Ländern mit unterdurchschnittlicher ruhestandsbedingter Inaktivität bzw. mit restriktiveren Pensionszugangsbedingungen besonders hoch zu sein wie etwa in den skandinavischen Ländern und in den Niederlanden.

Die wichtigste Erklärung für die zum Teil enormen Unterschiede in der Betroffenheit von Erwerbsunfähigkeit und der daraus resultierenden Inaktivität dürfte vor allem institutionell begründet sein, d. h. an der Konzeption des sozialen Sicherungssystems liegen (Erlinghagen – Zink, 2008). Dabei sind die Definition von Erwerbsunfähigkeit, die Anspruchsvoraussetzungen, Höhen und Bezugsdauern von Leistungen im Fall von Krankheit bzw. Erwerbsunfähigkeit und deren Verhältnis zu den Sozialleistungen während der Arbeitslosigkeit und im Pensionsbezug maßgebend, weil sie als sozialpolitische Substitute bei Problemen der Arbeitsmarktintegration älterer Erwerbspersonen fungieren (Börsch-Supan – Brugiavini – Croda, 2008).⁶

Die bevorzugten Rückzugspfade aus dem Erwerbsleben sind demnach von der institutionellen Ausgestaltung des Sozialsystems abhängig. So dürfte die vergleichsweise geringe Verbreitung von gesundheitsbedingter Erwerbsinaktivität in Österreich auf die bestehenden relativ generösen Möglichkeiten des früheren Erwerbsaustritts durch vorzeitige Pensionierung zurückzuführen sein, während in Schweden, Dänemark und den Niederlanden den älteren Personen diese vorgezogenen Pensionierungsmöglichkeiten nicht offenstehen, aber dafür ein leichter Zugang zu den Leistungen in Fällen von Erwerbsminderung. Neben den Möglichkeiten des vorzeitigen Pensionsantritts dürfte die relativ schwache Verbreitung von gesundheitsbedingter Inaktivität unter den Älteren in Österreich auch darin bestehen, dass sich ein hoher Anteil älterer Personen mit krankheitsbedingter Pension bei der Befragung als Pensionist einschätzt, auch wenn der Rückzug vom Arbeitsmarkt aufgrund gesundheitlicher Probleme erfolgte (Budimir et al., 2010A).

Zudem schlagen sich die länderspezifisch unterschiedlichen sozialrechtlichen Regelungen in einer unterschiedlichen Eingruppierung von Erwerbsunfähigen als arbeitslos oder erwerbsinaktiv nieder

(Konle-Seidl, 2009). In Dänemark, Schweden und den Niederlanden werden nichterwerbstätige Personen bei vergleichbarem Gesundheitszustand und ähnlichen demographischen Merkmalen häufiger als dauerhaft erwerbsunfähig eingestuft als in anderen Ländern. Insbesondere dürften Ältere in vergleichbaren Lebenslagen in Deutschland mit einer wesentlich höheren Wahrscheinlichkeit dem Status arbeitslos zugeordnet werden. Für die sozialen Sicherungssysteme in Schweden, Dänemark und den Niederlanden ist bezeichnend, dass der Anspruch auf Leistungen schon bei relativ geringer Erwerbsminderung besteht und die Transfers als universelle Leistungen konzipiert sind (Budimir et al., 2010A). Die Definition von Erwerbsfähigkeit ist wesentlich enger als in Deutschland. Als Konsequenz warten diese Länder zwar mit niedrigen Arbeitslosenraten auf, allerdings auch mit höheren Anteilen an Nichterwerbspersonen aufgrund von Krankheit oder Erwerbsunfähigkeit.

3. Hauptergebnisse und Handlungsoptionen

3.1. Hauptergebnisse des Ländervergleichs

Die Leistungsfähigkeit der Arbeitsmärkte in Bezug auf die Erwerbsintegration Älterer ist in den untersuchten europäischen Ländern relativ heterogen: Die Bandbreite erstreckt sich von Schweden mit der besten Ausschöpfung des Erwerbspersonenpotentials (75,0 % Erwerbstätige, 2,8 % Arbeitslose, 22,8 % Inaktive) bis hin zu Belgien mit der schwächsten Ausschöpfung unter der älteren Erwerbsbevölkerung (48,0 % Erwerbstätige, 2,3 % Arbeitslose, 49,7 % Inaktive). Österreich verzeichnet im Segment des älteren Erwerbspersonenpotentials einen um 6,1 Prozentpunkte unter dem Ländermittel (61,4 %) liegenden Anteil an Erwerbstätigen (55,3 %), ferner den niedrigsten Anteil an Arbeitslosen (1,3 versus 2,6 %) und einen erhöhten Anteil an Inaktiven (43,3 % versus 36,1 %). Die Hauptgründe für die Inaktivität Älterer sind Pension bzw. Ruhestand und Krankheit oder Erwerbsunfähigkeit. Der Stellenwert dieser beiden im höheren Alter dominierenden Inaktivitätsgründe unterscheidet sich in den betrachteten Ländern zum Teil erheblich. Die Arbeitsmarktintegration älterer Frauen ist in allen Ländern schwächer als bei älteren Männern: Die Beschäftigtenquote unter älteren Frauen (Männern) ist mit 72 % (77,8 %) in Schweden am höchsten, in Belgien mit 38,9 % (57,2 %) am niedrigsten und liegt

⁶ Neben den sozialstaatlichen Regelungen spielen aber auch die ökonomischen und persönlichen Rahmenbedingungen eine nicht zu unterschätzende Rolle (Erlinghagen – Zink, 2008). Ebenso dürften auch die gesellschaftlichen Werthaltungen einen Einfluss auf die Eigeneinschätzung bei Befragungen haben.

in Österreich mit 46,8 % (64,3 %) deutlich unter dem Durchschnitt der neun Länder von 54,8 % (68,0 %). Der geschlechtsspezifische Abstand in der Beschäftigung spannt ebenfalls ein breites Spektrum, welches von 18,3 Prozentpunkten in Belgien bis zu 0,2 Prozentpunkten in Finnland reicht und in Österreich mit 17,5 Prozentpunkten am oberen Rand des Spektrums angesiedelt ist.

3.2. Handlungsoptionen zur (Re-)Integration von älteren Erwerbspersonen in Österreich

Die im Ländervergleich relativ hohe Erwerbsinaktivität der älteren Bevölkerung in Österreich lässt auf ein vergleichsweise hohes ungenutztes Erwerbspotential schließen. Zwar ist die Nicht-Partizipation am Arbeitsmarkt aufgrund von Krankheit oder Erwerbsunfähigkeit im Vergleich wesentlich niedriger, jedoch ist die pensionierungsbedingte Inaktivität weit überdurchschnittlich. Daher erscheint im Ländervergleich eine bessere Ausschöpfung des Erwerbspersonenpotentials in höheren Erwerbsaltern möglich.

In den Ländern mit der stärksten Arbeitsmarktpartizipation der älteren Bevölkerung sieht das Pensionssystem entweder keine Optionen zur vorzeitigen Pensionierung vor (Dänemark) oder es gestattet früheren Pensionsbezug, allerdings nur unter Inkaufnahme sehr hoher Minderungen der Pensionsleistung (Schweden). In jenen Ländern mit relativ dürftiger Arbeitsmarktpartizipation unter der älteren Erwerbsbevölkerung, also in Belgien, Slowenien und Österreich, erlauben hingegen pensions- oder

tarifvertragliche Regelungen einen im Ländervergleich sehr frühen Rückzug vom Arbeitsmarkt, und dies zu relativ generösen Bedingungen. In Österreich nimmt vor allem die Langzeitversichertenregelung (Hacklerregelung) bestimmte Versicherten Gruppen von der Heraufsetzung des vorzeitigen Pensionsantrittsalters und der Inkaufnahme von Abschlägen aus. Neben dem Verzicht auf weitere Ausweitungen und Erleichterungen zum abschlagsfreien frühen Pensionsbezug dürften zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und auch der Erwerbsfähigkeit der älteren Bevölkerung flankierende Maßnahmen notwendig sein (Budimir, 2010). Ferner wäre einer Überlegung wert, ob das Übergewicht der speziellen Leistungen für Ältere, die einen Anreiz zur Verminderung der Erwerbsbeteiligung setzen, wie das Altersteilzeitgeld, das Übergangsgeld oder die Befreiung von der aktiven Arbeitssuche beim Bezug von Arbeitslosenversicherungsleistungen, auf Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Integration Älterer verlagert wird. Die Arbeitsnachfrage sollte durch eine allgemeine wachstums- und beschäftigungsbegünstigende Ausrichtung des Abgaben-Transfer-Systems gestärkt werden. Um einer nachteiligen Entwicklung der Arbeitsproduktivität bei älteren Beschäftigten, vor allem in Relation zu jüngeren Beschäftigtengruppen, vorzubeugen, ist es unerlässlich Systeme zu etablieren, die die körperliche, geistige und psychische Arbeitsfähigkeit von Beschäftigten erhalten bzw. fördern und lebenslangen Erwerb von Qualifikationen und Fähigkeiten ermöglichen (OECD, 2005).

LITERATUR

- Börsch-Supan, A., Brugiavini, A., Croda, E., The Role of Institutions in European Patterns of Work and Retirement, Working Papers Series, 2008 (44).
- Carone, G., Salomäki, A., "Reforms in tax-benefit systems in order to increase employment incentives in the EU, Economic Paper, September 2001 (160), ECFIN 511-EN-01, http://europa.eu.int/comm/economy_finance.
- Erlinghagen, M., Zink, L., "Arbeitslos oder erwerbsunfähig? Unterschiedliche Formen der Nicht-Erwerbstätigkeit in Europa und den USA", Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 2008, 60 (3), S. 579–608.
- Erlinghagen, M., Knuth, M., "Unemployment as an Institutional Construct? Structural Differences in Non-Employment in Selected European Countries and the United States", Journal of Social Policy, 2010, 39 (1), S. 71–94.
- Budimir, K., Das Pensionsantritts- und Erwerbsaustrittsgeschehen im Gefolge der Pensionsreformen 2000 und 2003, WIFO-Monatsberichte 9/2010.
- Budimir, K., Eppel, R., Famira-Mühlberger, U., Huemer, U., Leoni, T., Mayrhuber, C. (2010A), Soziale Sicherungssysteme und Arbeitsmarktpartizipation in der EU, Teil I: Hauptergebnisse, Studie im Auftrag des Arbeitsmarktservice Österreich, Wien, 2010.
- Budimir, K., Eppel, R., Famira-Mühlberger, U., Huemer, U., Leoni, T., Mayrhuber, C. (2010B), Soziale Sicherungssysteme und Arbeitsmarktpartizipation in der EU, Teil II: Vertiefende Analyse, Studie im Auftrag des Arbeitsmarktservice Österreich, Wien, 2010.
- Budimir, K., Eppel, R., Huemer, U. (2010C), Soziale Sicherungssysteme und Arbeitsmarktpartizipation in der EU, Teil III: Mikroökonomische Analyse, Studie im Auftrag des Arbeitsmarktservice Österreich, Wien, 2010.
- Budimir, K. Soziale Sicherungssysteme und Arbeitsmarktpartizipation – Ein europäischer Vergleich, Kurzfassung im Auftrag des Arbeitsmarktservice Österreich, Wien, 2011.
- Ilmakunnas, P., Ilmakunnas, S., Gradual retirement and lengthening of working life, MPRA Paper No. 1860, University Library of Munich, Germany, 2006, <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/1860/>.
- ISSA, Social Security Programs Throughout the World: Europe, International Social Security Association (ISSA), Geneva, 2008.
- Konle-Seidl, R., Erfassung von Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich: Notwendige Anpassung oder unzulässige Tricks?, IAB-Kurzbericht, 2009 (4).
- Konle-Seidl, R., Lang, K., Von der Reduzierung zur Mobilisierung des Arbeitskräftepotenzials, Ansätze zur Integration von inaktiven und arbeitslosen Sozialleistungsbeziehern im internationalen Vergleich, IAB-Forschungsbericht, 2006 (15).
- NOSOSCO, Old-age Pension Systems in the Nordic Countries, Nordic Social-Statistical Committee (NOSOSCO), no. 35:09, Copenhagen, 2009.
- OECD, Promoting Adult Learning, Paris, 2005.
- OECD, Live longer, work longer; Ageing and Employment Policies, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris, 2006.
- OECD, Pensions at a Glance 2009: Retirement Income Systems in OECD Countries, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris, 2009.
- Schnell, Ch., Alterssicherung in Finnland, RVaktuell, 2007 (4). A.
- Verbič, M., "Varying the Parameters of the Slovenian Pension System: An Analysis with an Overlapping-generations General Equilibrium Model", MPRA Paper No. 10349, University Library of Munich, Germany, 2007, <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/10349/>.