

55+

ÄLTERE ERWERBSTÄTIGE
WILLKOMMEN

55+

ÄLTERE ERWERBSTÄTIGE
WILLKOMMEN

INHALT

VORWORT.....	7
DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE	9
DAS ANLIEGEN DES ARBEITSKREISES KAPITAL UND WIRTSCHAFT	9
EINIGE DATEN ZUR ALTERNDEN GESELLSCHAFT.....	10
ANREIZGESTEUERTES ERWERBS- UND PENSIONIERUNGSVERHALTEN DER ÄLTEREN	11
PROBLEMATISCHE REGELUNGEN UND FEHLANREIZE IN DER ALTERSVORSORGE.....	12
EXPERTENVORSCHLÄGE FÜR REFORMEN IN DER ALTERSVORSORGE.....	14
MASSNAHMEN ZUR ERHALTUNG DER ARBEITSMARKTFÄHIGKEIT DER ÄLTEREN.....	15
UNTERSCHIEDLICHE POSITIONEN DER SOZIALPARTNER.....	16
EMPFEHLUNGEN.....	17
PROBLEMSTELLUNG UND ZIELSETZUNG	21
DIE ALTERNDE GESELLSCHAFT: LAGE, PROGNOSEN, ANALYSEN...	27
RASCH ALTERNDE BEVÖLKERUNGEN IN EUROPA	27
HOHE ERWERBSQUOTE DER ÄLTEREN IN DER SCHWEIZ.....	30
UNTERSCHIEDLICHES ERWERBS- UND AUSSTIEGSVERHALTEN	34
ÜBERBLICK ÜBER DIE INSTITUTIONELLEN RAHMENBEDINGUNGEN.....	41

REFORMANSÄTZE IM AUSLAND UND EXPERTENVORSCHLÄGE FÜR DIE SCHWEIZ.....	49
OECD-LÄNDER: ÄHNLICHE REFORMBESTREBUNGEN WIE IN DER SCHWEIZ	49
EXPERTENVORSCHLÄGE FÜR DIE SCHWEIZ.....	52
PROGRAMME POLITISCHER BEHÖRDEN	63
DIE ALTERSVORSORGE IM MITTELPUNKT DER REFORMBESTREBUNGEN.....	64
ARBEITSMARKTLICHE MASSNAHMEN ZUGUNSTEN DER ÄLTEREN.....	69
UNTERSCHIEDLICHE POSITIONEN DER SOZIALPARTNER.....	72
ÄLTERE ERWERBSTÄTIGE WILLKOMMEN: TATSACHEN, ERWARTUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	79
DER BEITRAG DER WACHSTUMSPOLITIK	79
FÖRDERUNG DER ERWERBSTÄTIGKEIT DER ÄLTEREN.....	82
DIE ALTERSVORSORGE ALS ZENTRALER REFORMBEREICH.....	84
WEITERE UNTERSTÜTZUNGSWÜRDIGE MASSNAHMEN	91
VERTRAUEN IN DIE MARKTKRÄFTE	92
LITERATUR.....	95

VORWORT

Die regelmässig erarbeiteten Studien des Arbeitskreises Kapital und Wirtschaft (akw.) behandeln stets aktuelle, wirtschaftlich relevante Fragen aus unternehmerischer Sicht. Die aufschlussreichen Untersuchungsergebnisse werden jeweils in unserer «Schriftenreihe Rahmenbedingungen» publiziert, in Round-Table-Gesprächen kontrovers diskutiert sowie durch hochkarätige Referenten dem Publikum näher gebracht.

Zu den behandelten Themen gehörten wirtschafts-, finanz- und gesellschaftspolitische Fragen, welche oft eine öffentliche Debatte sowie Interventionen von politischen Parteien, Wirtschaftsverbänden sowie Parlamentariern auslösten. Die Themen früherer Studien können auf unserer Homepage unter www.swisscapital.org eingesehen werden. Die jüngsten Studien stehen zudem als Pdf-Dateien zur Verfügung.

In diesem Jahr sind wir der Frage nach den Auswirkungen der Alterung unserer Bevölkerung auf Wirtschaft und Gesellschaft nachgegangen, im Bewusstsein, dass der freiwillige Einbezug auch der älteren Generationen zur Sicherung von Wohlstand und Beschäftigung für den Stand-

ort Schweiz von hoher Bedeutung ist. Nimmt nämlich das verfügbare Arbeitsvolumen infolge des demografischen Wandels ab, wird es immer schwieriger, das Pro-Kopf-Einkommen weiter zu steigern.

Ich glaube, dass es unserer Arbeitsgruppe mit der vorliegenden Dokumentation gelungen ist, eine gute Übersicht über die bestehende Situation zu erarbeiten, Expertenmeinungen darzulegen und verschiedene konkrete Empfehlungen und Postulate zu formulieren. Allen Mitarbeitenden gebührt deshalb unser grosser Dank, ganz speziell Prof. Dr. Niklaus Blattner für die Grundlagenbeschaffung und Dr. Hans Rentsch für die Redaktion.

Ich wünsche Ihnen auch im Namen der Damen und Herren unseres Vorstands eine interessante Lektüre und Anregungen für Ihr wirtschaftspolitisches Engagement auf allen Ebenen.

Paul Hasenfratz, Präsident akw.

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

DAS ANLIEGEN DES ARBEITSKREISES KAPITAL UND WIRTSCHAFT • • •

Die Alterung der Bevölkerung ist ein Prozess, dessen Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft bis heute noch nicht wirklich spürbar geworden sind. Das Bewusstsein für die anstehenden Probleme ist in der breiten Öffentlichkeit noch gering. Dies ist auch mit einer der Gründe für die zögerliche Reaktion der Politik auf die kommenden Herausforderungen. Der Arbeitskreis Kapital und Wirtschaft will mit dieser Publikation «Ältere Erwerbstätige willkommen» auf die absehbaren Probleme aufmerksam machen und mit sachlicher Information zur Sensibilisierung in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft beitragen sowie auch einige konkrete Handlungsempfehlungen abgeben.

Die mit dem demografischen Wandel verbundenen Probleme der gesellschaftlichen Alterung sind seit längerem erkannt. Sorgen bereitet der zunehmende Rentneranteil an der Bevölkerung nicht nur aus der Perspektive der drohenden finanziellen Belastung der Sozialversicherungen. Der akw. wendet sich mit diesem Bericht vor allem den Folgen der demografischen Alterung für das Arbeitsvolumen und somit für das Wirtschaftswachstum zu. Nimmt das verfügbare Arbeits-

volumen wegen der Alterung der Bevölkerung ab, wird es immer schwieriger, das Pro-Kopf-Einkommen weiter zu steigern. Natürlich gewinnt unter diesen Umständen das Wachstum der Arbeitsproduktivität an Bedeutung. Aber auch beim Arbeitsvolumen selbst gibt es noch erhebliche Reserven, die als Chance zu begreifen sind: Die Erwerbsbeteiligung der Frauen ist in der Schweiz noch tief, und die Immigration kann weiter gezielt gefördert werden.

Im Mittelpunkt dieses Berichts steht das bisher am wenigsten beachtete Potenzial der Älteren. In den vergangenen Jahrzehnten haben wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen verhindert, dass die Erwerbsbeteiligung der steigenden Lebenserwartung gefolgt ist. In der Wirtschaft griffen viele Arbeitgeber lieber auf bislang noch vorhandene, teilweise besser qualifizierte jüngere Arbeitskräfte zurück und förderten die Frühpensionierung, statt das Potenzial der gegenüber früher immer leistungsfähigeren und leistungswilligeren Älteren zu pflegen und zu nutzen. Gleichzeitig übersah man, dass staatliche Vorschriften, die in der Vergangenheit zum Schutz älterer Erwerbstätiger konzipiert wurden, die «Geschützten» immer mehr benachteiligten. Im Lichte der sich abzeichnenden demografischen Veränderungen geht es heute darum, den ordnungspolitischen Grundsatz der Zeitsouveränität mit neuem Inhalt zu füllen. Weiterhin verzerren und erschweren aber bestehende Regelungen die freie und eigenverantwortliche Wahl des Zeitpunkts und des Umfangs des Rückzugs aus der Erwerbstätigkeit, d.h. der altersbedingten Ganz- oder Teilpensionierung.

EINIGE DATEN ZUR ALTERNDEN GESELLSCHAFT •••••

Gemäss den Szenarien des Bundesamts für Statistik (BFS) altert die Schweizer Bevölkerung ziemlich rasch. Das mittlere Alter (Median) dürfte von heute knapp 40 Jahren bis 2050 auf über 47 Jahre ansteigen. Für den gleichen Zeitraum prognostiziert das BFS, dass der Bevölkerungsan-

teil der über 65-Jährigen von gut 17 % auf fast 28 % ansteigen wird. Besonders die umlagefinanzierte Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) wird schon bald unter finanziellen Druck geraten. Wenn die Baby-Boom-Generation das Pensionierungsalter erreicht, wird sich das Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Empfängern von AHV-Renten über einen Zeitraum von rund 25 Jahren sukzessive verschlechtern.

Die Schweiz weist im internationalen Vergleich insgesamt und bei den Älteren eine hohe Erwerbsquote auf. Drei Viertel der 50- bis 64-Jährigen sind noch erwerbstätig. Gleichzeitig ist Teilzeitarbeit, besonders bei Frauen, mehr verbreitet als in den meisten anderen Ländern, was die formell hohe schweizerische Erwerbsquote wieder relativiert.

Seit 1970 hat die Erwerbsbeteiligung der Frauen generell, aber auch zwischen Alter 50 und dem Regelrentenalter stark zugenommen. Rückläufig waren dagegen die Erwerbsquoten bei den älteren Männern, sowohl in der Altersgruppe 50-64 wie auch bei den über 65-Jährigen. Auch bei den Frauen im Rentenalter hat die Erwerbsbeteiligung abgenommen. Insgesamt war im Jahr 2007 noch etwa jede siebte Person im Rentenalter erwerbstätig.

ANREIZGESTEUERTES ERWERBS- UND PENSIONIERUNGS- VERHALTEN DER ÄLTEREN

Das Erwerbs- bzw. Pensionierungsverhalten bei den Älteren unterliegt verschiedenen Einflüssen. Ökonomische Analysen zeigen, dass monetäre Anreize durch den Ausbau der drei Säulen der Altersvorsorge beim Entscheid über die (frühzeitige) Aufgabe der Erwerbstätigkeit eine wichtige Rolle gespielt haben. Viele Frühpensionierte nennen die Leistungen der beruflichen Vorsorge (2. Säule) als ausschlaggebend für den Pensionierungsentscheid. Offenbar bewerten vor allem gross-

zünftig versicherte, meist gut qualifizierte, in Kaderpositionen tätige Personen die Freizeit im Rentendasein höher als ein mögliches zusätzliches Einkommen aus einer Weiterbeschäftigung.

In etwa zwei Dritteln der 30 OECD-Staaten arbeiten die Menschen im Durchschnitt nicht bis zum gesetzlichen Rentenalter. In der Schweiz fällt das durchschnittliche Alter beim Rückzug aus dem Erwerbsleben ziemlich genau mit dem gesetzlichen Rentenalter zusammen (OECD 2003). Es gibt eine gegenläufige Entwicklung. Ein Teil der älteren Bevölkerung schätzt und nutzt die Möglichkeit des vorzeitigen Rückzugs aus dem Erwerbsleben, während bei einem anderen Bevölkerungsteil derselben Altersgruppe das Bedürfnis nach längerer Erwerbstätigkeit besteht. Die Unterschiede zwischen den OECD-Staaten in Bezug auf das Pensionierungsverhalten deuten auf unterschiedliche staatliche Rahmenbedingungen. Die OECD folgert, dass in den meisten OECD-Ländern die finanziellen Regelungen der Rentensysteme und anderer Wohlfahrtseinrichtungen das Pensionierungsverhalten wesentlich beeinflussen.

PROBLEMATISCHE REGELUNGEN UND FEHLANREIZE IN DER ALTERSVORSORGE

Problematisch sind Regelungen und Fehlanreize, wenn sie den individuellen Entscheid der Älteren über die Aufgabe oder Weiterführung der Erwerbstätigkeit verzerren. Typischerweise handelt es sich dabei um Regelungen, welche die Aufgabe der Erwerbstätigkeit vor oder nach Erreichen des offiziellen Rentenalters fördern.

Im Drei-Säulen-System der schweizerischen Altersvorsorge enthält die erste Säule, die AHV, zumindest bisher keine monetären Fehlanreize. Rentenvorbezug und -aufschub führen heute zu versicherungsmathematisch korrekten Anpassungen der Rente. Zu kritisieren sind aber in

der AHV die noch ungenügenden zeitlichen Spielräume nach unten und oben für den Entscheid der Erwerbsaufgabe. Des Weiteren ist die AHV nicht demografieresistent, weil sie keinen eingebauten Mechanismus kennt, der das System der steigenden Rentnerquote anpasst. Auch die gegenwärtig in der parlamentarischen Diskussion befindliche Vorlage zur 11. AHV-Revision bringt, trotz einer gewissen Flexibilisierung beim Altersrücktritt, zur langfristigen Sicherung der Finanzierung noch keine ausreichende Reform. Die durch die Erhöhung des Frauenrentenalters auf 65 Jahre zu erzielenden Einsparungen sollen nach Ansicht einzelner Interessensgruppen und Parteien dazu verwendet werden, für tiefere Einkommen die Frühpensionierung «sozial abzufedern», also von der heute geltenden versicherungsmathematisch korrekten Rentenkürzung bei einem Vorbezug abzuweichen.

In der obligatorischen beruflichen Vorsorge (BV), der zweiten Säule der Altersvorsorge, lässt das Bundesgesetz über die berufliche Vorsorge (BVG) den Pensionskassen (PK) beträchtlichen Spielraum in der Ausgestaltung der Regelungen des Pensionierungsentscheids. Die Leistungen der BV sind für Viele ausschlaggebend beim Entscheid über die Berufsaufgabe. Trotzdem sind das BVG und vor allem die PK-Reglemente heute teilweise noch zu wenig flexibel, was den Rentenaufschub betrifft. Dies soll in der laufenden BVG-Strukturreform so korrigiert werden, dass für AHV und BV die gleichen flexibleren Lösungen gelten. Besonders spürbare Fehlanreize gehen vom zweifellos heute noch zu hohen Umwandlungssatz zur Berechnung der BVG-Renten aus. Die daraus resultierenden Transfereinkommen bewirken eine Umverteilung von der aktiven Bevölkerung hin zu den Rentnern, was diesen den Altersrücktritt erleichtert. Ein wichtiger Kritikpunkt sind zudem die mit dem Alter steigenden Beiträge der Versicherten, die Ältere auf dem Arbeitsmarkt wegen höheren Lohnnebenkosten benachteiligen.

In der dritten Säule der Altersvorsorge, dem freiwilligen privaten Sparen in der sogenannten Säule 3a, hat der Bundesrat die in AHV und BVG vorgesehene Flexibilisierung be-

treffend Altersrücktritt bzw. Rentenvorbezug und –aufschub bereits vorweggenommen und in Kraft gesetzt.

EXPERTENVORSCHLÄGE FÜR REFORMEN IN DER ALTERSVORSORGE

In den letzten Jahren wurden praktisch in allen OECD-Ländern Anstrengungen unternommen, regulatorische Arbeitshemmnisse für Ältere zu mildern und die Flexibilität der Entscheidung über den Rückzug aus dem Erwerbsleben auszuweiten. Reformvorhaben setzen oft an den gleichen Instrumenten an, die auch in der Schweiz diskutiert werden: Anhebung des offiziellen bzw. des frühest möglichen Pensionierungsalters, Ermöglichung der Weiterarbeit nach dem gesetzlichen Pensionierungsalter, Anpassungen der Formel für Rentenkürzungen bei Frühpensionierung bzw. für Erhöhungen bei Aufschub der Pensionierung. Wie in der Schweiz scheuten Regierungen auch in einigen anderen OECD-Ländern bisher davor zurück, strukturelle Anpassungen rasch einzuführen. Andere Staaten haben dagegen bereits wirksame Nachhaltigkeitsfaktoren in ihre Rentensysteme eingebaut.

Unter Experten gehen die Meinungen über die Wirkung der Erhöhung des offiziellen Rentenalters auseinander. Unbestritten ist dagegen die Forderung nach der Flexibilisierung des Rentenalters. Das offizielle Rentenalter solle nur noch als Bezugsgrösse für die Berechnung der Rentendienen (Höpflinger et al. 2006). Eine Flexibilisierung des Pensionierungsalters sollte mit rein versicherungsmathematisch berechneten Ab- bzw. Zuschlägen auf dem Rentenanspruch bei vorzeitiger bzw. aufgeschobener Pensionierung erfolgen. Dem Postulat der Flexibilisierung dienen auch Vorschläge für eine flexiblere Arbeitszeitgestaltung im Alter (Teilzeitarbeit mit Weiterversicherung des 100 %-Lohnes) sowie ein Teilrenten-System, wie es auch in den Reformvorlagen des Bundes vorgesehen ist.

In der Bundesverwaltung ist man zurzeit dabei, einzelne Massnahmen zur Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit Älterer umzusetzen. Einige davon sollen auch im Rahmen der Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) realisiert werden. Anpassungen sind gemäss Vorschlägen der Verwaltung auch im Vollzug vorgesehen. Des Weiteren wird beim Bund gegenwärtig ein nationales Programm «Arbeitsbedingungen und Gesundheit» entwickelt.

UNTERSCHIEDLICHE POSITIONEN DER SOZIALPARTNER

Auch die Arbeitgeber und die Gewerkschaften setzen sich seit einiger Zeit vertieft mit dem Thema der Erwerbstätigkeit Älterer auseinander. Ihre Positionen unterscheiden sich aber grundlegend. Der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV) bewegt sich mit seinen klar formulierten Erwartungen an die Politik grundsätzlich auf der Linie der Behörden und der wissenschaftlichen Experten, fordert aber darüber hinaus auch ausdrücklich strukturelle Reformen. Im Drei-Säulen-System der Altersvorsorge sei das Regelrentenalter entsprechend der zunehmenden Lebenserwartung schrittweise zu erhöhen und vom effektiven Rückzug aus dem Erwerbsleben abzukoppeln (SAV 2006).

Dagegen will der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) die Auseinandersetzung mit den Fragen der Erwerbstätigkeit Älterer vorläufig auf die Jahre bis zur Pensionierungsgrenze beschränken. Die Forderungen des SGB zur «Erwerbstätigkeit Älterer» sind als eine Liste von zwölf Arbeitnehmerrechten formuliert. Das Hauptanliegen des SGB läuft auf eine Senkung des effektiven Rentenalters hinaus. Die AHV-Initiative «Für ein flexibles Rentenalter», die vom SGB mitgetragen wird, verlangt zwar auch eine Flexibilisierung des Rentenalters, jedoch nur nach unten. Der SGB fordert ab Alter 62 die freie Wahl zwischen ungekürzter AHV und einer Fortsetzung der Erwerbstätigkeit.

EMPFEHLUNGEN

Die ordnungspolitische Zielsetzung – Wahlfreiheit und Zeitsouveränität für Ältere beim Rückzug aus dem Erwerbsleben – steht für den akw. an oberster Stelle. Auch eine wirksame Wachstumspolitik leistet dazu einen Beitrag, indem sie die Einrichtungen der Altersvorsorge gegenüber der demografischen Alterung widerstandsfähig macht, was Handlungsspielräume sichert. Wachstumspotenziale liegen auch in einer Steigerung der Erwerbsbeteiligung der Frauen und in einer qualitativ orientierten Immigrationspolitik.

Um die beträchtlichen Reserven zu mobilisieren, die in einer suboptimalen Erwerbsbeteiligung Älterer liegen, sind Gesetze, Verordnungen und Reglemente, die den Entscheid über den Altersrücktritt verzerren, zu entrümpeln. Die Menschen sollen bei der Wahl zwischen Erwerbsarbeit und Freizeit bzw. Ruhestand frei entscheiden können. Für den akw. steht die von allen Seiten geforderte weitgehende Flexibilisierung des Pensionierungsalters im Vordergrund. Das gesetzliche Rentenalter muss aber nicht zwingend erhöht werden. Mit einer dem demografischen Wandel entsprechenden, versicherungstechnisch korrekten Flexibilisierung der Pensionierungsgrenze können die wachstums- und sozialpolitischen Ziele (Erhöhung der Erwerbsbeteiligung, Beitrag an die Sicherung der Altersvorsorge) auch erreicht werden. Die emotionale und polarisierte Diskussion um eine Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters liesse sich auf diese Weise vermeiden. Die zu lösenden grundlegenden Fragen blieben allerdings dieselben, denn nichts führt an einer verantwortungsvollen und sachlich korrekten Meisterung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen der demografischen Alterung vorbei.

Der akw. unterstützt in der Altersvorsorge strukturelle Reformen, die nicht nur die AHV demografieresistent machen, sondern auch die BV von systemfremden Umverteilungselementen befreien.

Dazu gehört vor allem die Senkung des Umwandlungssatzes. Die Festlegung des Umwandlungssatzes und des Mindestzinssatzes in der BV muss versachlicht, d.h. entpolitisiert werden.

Der akw. schlägt vor, in den Systemen der Altersvorsorge den Zeitraum der Wahlfreiheit auf ein breiteres Altersband, z.B. von 55 bis 75, auszuweiten. Erstens soll es den Versicherten freistehen, innerhalb des gegebenen Altersbands bloss teilweise aus dem Erwerbsprozess auszuschneiden bzw. trotz des Bezugs einer Teilaltersrente weiterhin erwerbstätig zu bleiben. Zweitens müssten die Rentenansprüche im Zeitpunkt des Altersrücktritts, d.h. bei Beginn eines Rentenbezugs, wirtschaftlich korrekt gemäss den Regeln der Versicherungsmathematik und entsprechend der sich verändernden Lebenserwartung berechnet werden.

Bei Weiterarbeit im Rentenalter müssten die geleisteten Beiträge für die Erwerbstätigen zusätzlich rentenbildend sein. Zum Thema der verbesserten Anreizgestaltung für Erwerbstätige ab 65 schlägt der akw. verschiedene Varianten vor, von Möglichkeiten der Beitragsentlastung bis hin zur Äufnung eines rentenbildenden Altersguthabens. Im Interesse der Förderung der Weiterarbeit im Rentenalter müsste der Gesetzgeber die Flexibilisierung vor und nach dem Regelrentenalter der Pensionierung gleichzeitig behandeln. Der Zwang, die Kosten der Vorruhestandslösung zu decken, schränkt die Spielräume für eine freiheitliche Regelung des Erwerbs über das Pensionierungsalter hinaus ein.

Um die Arbeitsmarktfähigkeit der Älteren zu erhalten oder zu verbessern, ist der Übergang zu altersneutralen BVG-Beiträgen erneut zu prüfen. Fort- und Weiterbildungsmassnahmen sind umso wirksamer, je höher die Qualifikation der Arbeitnehmenden bereits ist. Deshalb ist zunächst auf der Stufe der Grundausbildung und der Berufsbildung anzusetzen. Diese Forderung lässt sich in erster Linie wachstumspolitisch begründen, ist aber auch im Blick auf die Demografie vorteilhaft.

Nach der Auffassung des akw. sollte sich der Staat vor allem darauf konzentrieren, die bestehenden Fehlanreize und Einschränkungen, welche die freie Wahl des ganz- oder teilweisen Altersrücktritts beschränken bzw. verzerren, zu beseitigen. Im Zentrum der Aufmerksamkeit sollte daher die entsprechende Reform der gesetzlichen Regelung der Altersvorsorge stehen. Zusätzlich erscheinen auch Massnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Förderung der Arbeitsmarktfähigkeit im Allgemeinen als wünschbar, insofern diese das frühzeitige Ausscheiden Älterer aus dem Erwerbsleben verhindern oder deren raschere Wiedereingliederung erleichtern.

Weitergehende staatliche Massnahmen, welche aus demografischen Gründen in die Entscheide über die Ausbildung, Fort- und Weiterbildung und in die Personalpolitik eingreifen, erscheinen dagegen nicht als angezeigt. Wenn die Rahmenbedingungen in der Altersvorsorge und in der Arbeitsmarktpolitik stimmen, soll die Verantwortung für die Personalpolitik im Allgemeinen und für die Ausbildung, Fort- und Weiterbildung von den Arbeitnehmern und Arbeitgebern selbst wahrgenommen werden.

Dieser Bericht zur Erwerbstätigkeit im Alter beschäftigt sich in erster Linie mit der Verbesserung der institutionellen Rahmenbedingungen. Er richtet sich primär an die zuständigen Behörden und an die Politik. Mit der richtigen Gestaltung der Rahmenbedingungen schafft die Politik die notwendigen Voraussetzungen dafür, dass die Arbeitgeber und die Arbeitnehmer die Herausforderungen des demografischen Wandels eigenverantwortlich meistern können.

DIE EMPFEHLUNGEN AUF EINEN BLICK

1. Möglichst hohe Wahlfreiheit, d.h. Zeitsouveränität beim Entscheid über den Rückzug aus dem Erwerbsleben
2. Flexibilisierung der Systeme der Altersvorsorge:
 - Breiteres Altersband (z.B. 55 – 75 Jahre) für den Beginn des Rentenbezugs bei unverändertem gesetzlichen Rentenalter von 65 Jahren
 - Möglichkeit des Bezuges von Teilrenten bei fortgesetzter Erwerbstätigkeit
 - Versicherungstechnisch korrekte Rentenberechnung bei vorzeitiger Erwerbsaufgabe bzw. bei aufgeschobener Pensionierung
 - Einführung von rentenbildenden Beiträgen in der AHV bei Weiterarbeit im Rentenalter
3. Versachlichung und Entpolitisierung von Umwandlungs- und Mindestzinssatz in der beruflichen Vorsorge
4. Erneute Überprüfung von altersneutralen Beiträgen in der beruflichen Vorsorge
5. Beseitigung von Hindernissen und Schaffung von Anreizen zur Erhaltung und Förderung der Arbeitsmarktfähigkeit von älteren Erwerbstätigen

PROBLEMSTELLUNG UND ZIELSETZUNG

Der demografische Wandel stellt unsere Gesellschaft vor neuartige Herausforderungen. Die zu erwartende Alterung der Bevölkerung ist relativ gut prognostizierbar. Die damit verbundenen Probleme sind erkannt. Politische Sorgen bereitet der zunehmende Rentneranteil an der Bevölkerung vor allem aus der Perspektive der drohenden finanziellen Belastung der Sozialversicherungen. Betroffen ist in erster Linie die Altersvorsorge, aber auch die Kosten des Gesundheitswesens unterliegen einem «systembedingten Alterungseffekt», der die jüngere Generation zunehmend belastet (Steinmann und Telser 2005). Zudem verknappt sich das Angebot an Arbeitskräften, was das Wachstumspotenzial begrenzt. Schon bald droht in der Schweiz mit der bald einsetzenden Pensionierung der Babyboom-Generation eine Lücke im Arbeitskräfteangebot. Eine höhere Produktivitätssteigerung, mehr Frauenerwerbstätigkeit und Zuwanderung sind nicht die einzigen Möglichkeiten, die damit verbundenen Probleme zu lösen. Auch ein früherer Eintritt ins Erwerbsleben durch die Verkürzung der Erstausbildung, insbesondere aber die Verlängerung der Erwerbstätigkeit Älterer könnten einen Beitrag zu deren Lösung leisten.

Die demografische Entwicklung geht einher mit einer Ausdehnung der aktiven Lebenszeit der Älteren. Die Alterung der Gesellschaft hinterlässt immer mehr leistungsfähige Menschen im gesetzlichen Pensionierungsalter. Dies hat zu einer Neubewertung der Erwerbstätigkeit Älterer geführt. Während die Sozialpolitik des 20. Jahrhunderts primär der wirtschaftlichen Absicherung des Ruhestands der vom Arbeiten erschöpften alten Menschen gewidmet war, wendet sich heute die Aufmerksamkeit mehr und mehr auch dem wirtschaftlichen Potenzial der Menschen im Alter ab 50 bis über die traditionelle Erwerbsaltersgrenze von 64/65 hinaus zu.

Die Bundesverwaltung hat in jüngster Zeit mehrere Berichte zur Erwerbstätigkeit Älterer vorgelegt. Deren Ergebnisse sind zum Teil bereits in die gesetzgeberische Arbeit eingeflossen. Reformvorschläge zielen in erster Linie auf flexiblere Systeme der Altersvorsorge, aber auch auf Anpassungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung (ALV) und der Besteuerung. Zu nennen sind auch die Empfehlungen der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD 2006). Reformvorschläge aus diesen Quellen sind vornehmlich auf wirtschafts- und sozialpolitische Ziele ausgerichtet, nämlich:

- **Das Ausschöpfen des volkswirtschaftlichen Wachstumspotenzials und die langfristige Sicherung der Sozialwerke**
- Neben dem Produktivitätswachstum trägt die Zunahme des geleisteten Arbeitsvolumens zum Wirtschaftswachstum bei. Um das Arbeitsvolumen zu steigern, ist einerseits der Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung, d.h. die Erwerbsquote, zu erhöhen. Der zweite Ansatzpunkt ist die vermehrte Mobilisierung von Teilzeitarbeitenden. Das Potenzial der älteren Menschen ist möglichst gut auszuschöpfen. Eine erhöhte Erwerbsbeteiligung älterer Menschen mildert den demografischen Druck auf die Finanzierung der Altersvorsorge. Beteiligen sich die älteren Menschen länger oder intensiver am Erwerbsprozess, führt

- dies zu zusätzlichen Einkommen, vermindert die Abhängigkeit der Älteren von
- Transferzahlungen, generiert Prämieinnahmen und trägt zur Finanzierung
- der Vorsorgesysteme bei.

Zwischen den beiden Zielen Wirtschaftswachstum und finanzielle Sicherung der Sozialwerke besteht ein enger Zusammenhang. Mehr Wachstum verringert die Finanzierungslasten der Sozialversicherungen. Wachsen die Löhne und Gewinne rascher, sind die Vorsorgeprämien leichter zu tragen. Ausreichend hohe Produktivitätsfortschritte ermöglichen z.B. die Finanzierung der AHV ohne Reallohnverlusten der Erwerbstätigen. Für das private Vorsorgesparen bleibt mehr Spielraum.

In einer freiheitlichen Gesellschaft sind aber auch ordnungspolitische Ziele massgebend:

- **Eine hohe Zeitsouveränität und grosse Wahlfreiheit bei der Pensionierung**
- **sowie die Beseitigung von diskriminierenden Regelungen für Ältere auf dem**
- **Arbeitsmarkt**
- Ältere Menschen sollten frei und eigenverantwortlich über den Zeitpunkt ihrer
- Pensionierung entscheiden können. Regulierungen des Staates und anderer
- Institutionen wie Arbeitgeber bzw. Pensionskassen, die diesen Entscheid durch
- Vorschriften oder materielle Anreize verzerren, sind zu beseitigen. Vorschriften,
- welche die Arbeitskosten der Älteren im Vergleich mit jüngeren Erwerbstätigen
- ohne ausreichenden Grund erhöhen, sind ebenso wie solche, die ein frühes
- Ausscheiden aus dem Erwerbsprozess unangemessen belohnen, abzubauen.

Im Gegensatz zu den politischen Behörden, internationalen Organisationen und unabhängigen Fachleuten nehmen die breite Öffentlichkeit und Teile der Wirtschaft die Folgen der Alterung

noch nicht genügend wahr. Dies spiegelt sich in den politischen Prioritäten. Die Alterung zeichnet sich vorläufig noch vor allem in demografischen Szenarien und Perspektiven der Finanzierung der Vorsorgesysteme ab. Die zukünftigen Nutzen und Kosten der knapper werdenden Arbeitskräfte schlagen sich weder in den heutigen Preisen und Löhnen noch in den aktuellen Rechnungen der Vorsorgesysteme nieder. Politische Entscheidungen richten sich überwiegend nach dem der Politik vielfach eigenen, eher kurzfristigen Zeithorizont. Doch nicht nur politische Reformen, sondern auch personalpolitische Neuorientierungen auf Stufe der Unternehmen kommen häufig zu spät.

Dem noch mangelnden Problembewusstsein kann mit Aufklärung begegnet werden. «Gouverner, c'est prévoir». Um das «prévoir» zu fördern, sind Informationen über die Herausforderungen der Alterung und über sinnvolle Handlungsmöglichkeiten anzubieten. Es geht darum, das Material für eine verstärkte Sensibilisierung von Wirtschaft, Politik und Behörden für die Chancen und die Notwendigkeit der Förderung der Erwerbstätigkeit Älterer bereitzustellen.

Die vorliegende Broschüre «Ältere Erwerbstätige willkommen» fasst die verfügbaren Daten und Studien zum Thema übersichtlich zusammen und bereichert sie mit eigenen Wertungen und Vorschlägen an. Sie verdeutlicht die Chancen einer freiheitlichen Regelung der Erwerbsarbeit Älterer und fordert die Beseitigung von Diskriminierungen. Die Publikation wendet sich an alle am Thema interessierten Kreise, in erster Linie aber an die Akteure im Bereich von Politik und Verwaltung. Dort werden die Rahmenbedingungen gesetzt, welche die Verhaltensspielräume der Arbeitnehmer und Arbeitgeber definieren.

Der akw. verfolgt mit der Broschüre «55+» mehrere Ziele

- Das Wachstumspotenzial wird durch die Alterung der Bevölkerung geschmälert. Indem die Erwerbstätigkeit älterer Menschen ausgeweitet wird, soll diese Entwicklung aufgehalten, mindestens aber abgeschwächt werden.
- Die Ausweitung der Erwerbstätigkeit der Älteren soll nicht über den Aufbau von wirtschaftlichem oder gesellschaftlichem Druck erfolgen. Vielmehr geht es darum, die Entscheidungsspielräume der Älteren ihrer wachsenden Lebenserwartung und ihren Leistungswünschen anzupassen. Die ordnungspolitische Leitidee ist die Zeitsouveränität.
- Eine altersneutrale Ausgestaltung von Sozialversicherungen und anderer staatlicher Regulierungen soll älteren Menschen die freie Wahl des Pensionierungszeitpunkts ermöglichen. Regulierungen, die ältere erwerbsfähige Menschen auf dem Arbeitsmarkt benachteiligen, sind zu eliminieren. Dasselbe gilt auch für eine wirtschaftlich unangemessene Förderung der Aufgabe der Erwerbstätigkeit Älterer.
- Die Verhaltensspielräume der Arbeitnehmer und Arbeitgeber hängen von den Rahmenbedingungen der Altersvorsorge und der Arbeitsmarktpolitik ab. Deren Ausrichtung auf die Herausforderung der demografischen Alterung setzt Einsicht und Handlungswillen voraus.
- Einsicht und Handlungswille verlangen nach überzeugenden Argumenten und sachlich gut abgestützten Handlungsempfehlungen. Diese sollen mit dieser Broschüre vorgelegt werden.

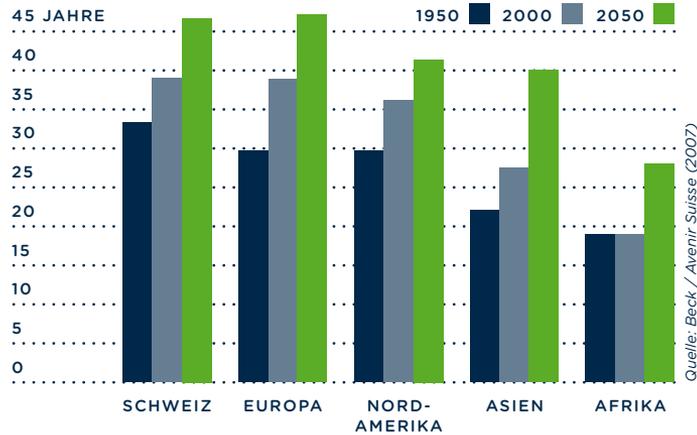
DIE ALTERNDE GESELLSCHAFT: LAGE, PROGNOSEN, ANALYSEN

Dieses Kapitel illustriert Lage und sich abzeichnende Trends anhand von Daten zur Demografie und zu Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt. Die Analyse der Daten liefert Hinweise auf die Motive im Verhalten älterer Menschen auf dem Arbeitsmarkt bzw. bei der Aufgabe der Erwerbstätigkeit. Ein Blick auf die Entwicklung der letzten Jahrzehnte erhellt Zusammenhänge, die für die Gestaltung von politischen Massnahmen Hinweise geben können.

RASCH ALTERNDE BEVÖLKERUNGEN IN EUROPA ●●●●●●●●●●

Ein Blick auf die Entwicklung des Medianalters – d.h. des Alters, das die Bevölkerung in zwei gleich grosse Hälften teilt – zeigt für die Schweiz und Europa ein fast deckungsgleiches Bild *<Abbildung 1>*.

Abb. 1: Entwicklung des Medianalters zwischen 1950 und 2050

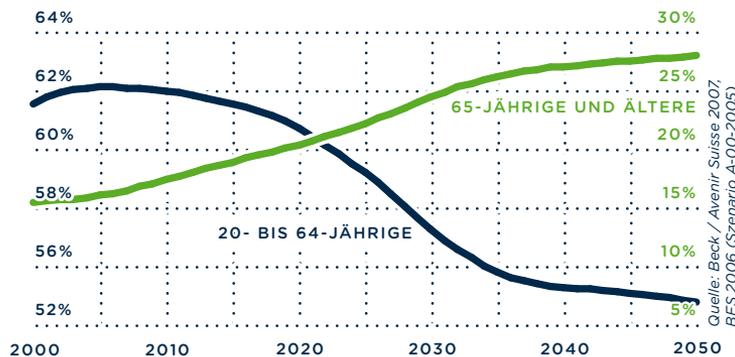


Das Medianalter wird von heute knapp 40 Jahren bis 2050 auf über 47 Jahre ansteigen. Deutlich jünger sind und bleiben die Bevölkerungen in anderen Kontinenten.

Der Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung schrumpft nicht nur als Folge der steigenden Lebenserwartung, sondern auch wegen längeren Ausbildungszeiten. Auch das Verhältnis zwischen der Anzahl Personen im erwerbsfähigen Alter und der Zahl der Menschen im

Stark steigendes Medianalter in Europa und in der Schweiz

Abb. 2: Bevölkerungsanteile nach Altersgruppen



Rentenalter wird sich drastisch verschlechtern <Abbildung 2>. Schon ab 2010 wird gemäss Szenarien des BFS der Anteil der Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren zurückgehen, von einem Anteil von rund 62% an der Gesamtbevölkerung auf voraussichtlich noch knapp 55% im Jahr 2050. Für den gleichen Zeitraum prognostiziert das BFS, dass der Anteil der über 65-Jährigen von gut 17% auf fast 28% ansteigen wird. Wie <Abbildung 2> verdeutlicht, wird sich die grösste Verän-

derung zwischen heute und dem Jahr 2035 abspielen. Die Folgen dieser ungünstigen Entwicklung treffen speziell die auslaufenden Beiträgen der Erwerbstätigen finanzierte AHV.

- Schrumpfender Anteil der Er-
- werbstätigen an der Bevölkerung

Als Folge des demografischen Wandels ist der Anteil der älteren Erwerbstätigen in den letzten zehn Jahren deutlich gestiegen. Die Quote der Erwerbspersonen ab 50 Jahren an der Erwerbsbevölkerung hat von knapp 25 % im Jahr 1996 auf fast 28 % im Jahr 2007 zugenommen <Abbildung 3>. Bis ins Jahr 2020 wird der Anteil der älteren Erwerbspersonen an der Erwerbsbevölkerung gemäss Szenarien zur Entwicklung der schweizerischen Bevölkerung des BFS auf fast ein Drittel steigen (BFS 2008).

- Immer mehr Ältere im
- Erwerbsprozess

Im Dienstleistungssektor zeigt sich die Alterung der Erwerbsbevölkerung am deut-

Abb. 3: Entwicklung des Anteils Erwerbspersonen ab 50 Jahren an der Erwerbsbevölkerung, in Prozent, SAKE 1996, 2007 und 2020 gemäss Bevölkerungsszenarien

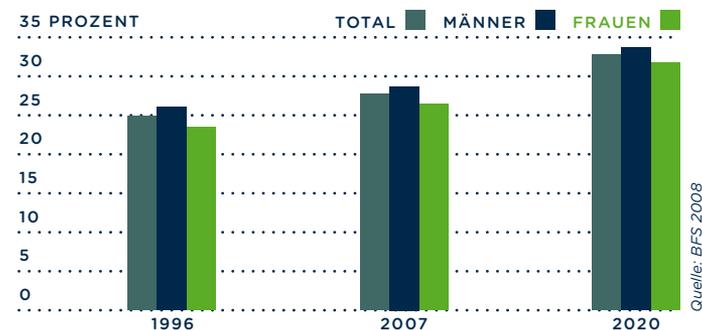


Abb. 4: Erwerbsquote der 50- bis 64-jährigen Personen, Schweiz, EU- und EFTA-Länder



Quelle: BFS 2008

lichsten. Betrachtet man nur die 50- bis 64-Jährigen, hat im tertiären Sektor der Anteil dieser Altersgruppe an der Zahl der Erwerbstätigen von 21,5% im Jahr 1996 auf 25,8% im Jahr 2007 zugelegt. In öffentlichen Verwaltungen, Schulen sowie im Gesundheits- und Sozialwesen ist sogar bereits rund ein Drittel der Beschäftigten zwischen 50 und 64 Jahre alt (BFS 2008). Auch dieser Trend wird vorläufig anhalten.

HOHE ERWERBSQUOTE DER ÄLTEREN IN DER SCHWEIZ • • •

Die Erwerbsquote gemäss Volkszählung misst den Anteil der Erwerbstätigen mit mindestens einer Stunde Erwerbsarbeit pro Woche an der Gesamtzahl der Erwerbsfähigen der betrachteten Altersgruppe. Die Schweiz hat über alle Altersgruppen hinweg im internationalen Vergleich eine hohe Erwerbsquote. Dies gilt insgesamt, besonders aber bei den

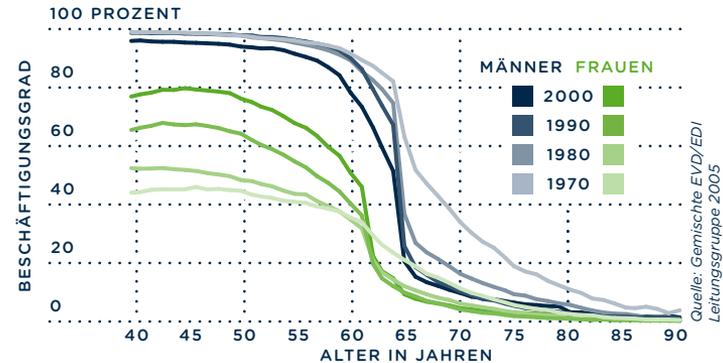
Drei Viertel der 50- bis 64-Jährigen noch erwerbstätig • • •

Älteren. In der Altersgruppe der 50- bis 64-Jährigen weist die Schweiz eine der höchsten Erwerbsquoten aller EU- und EFTA-Länder auf *<Abbildung 4>*. Gut drei Viertel der Personen dieser Alterskategorie waren im Jahr 2006 noch erwerbstätig. Nur Island und Schweden hatten bei den 50- bis 64-Jährigen eine noch höhere Erwerbsquote. Das Mittel der EU-25 lag dagegen deutlich unter 60 %.

Über alle Altersklassen hinweg stieg in der Schweiz die Erwerbsquote der 15-64-Jährigen bis 2000 noch leicht an. Diese Entwicklung ist primär auf die vermehrte Erwerbsbeteiligung der Frauen zurückzuführen. *<Abbildung 5>* zeigt die Entwicklung der Erwerbsbeteiligung und die Veränderung des Pensionierungsverhaltens für erwerbstätige Frauen und Männer ab Alter 40 zwischen 1970 und 2000. Die Darstellung liefert folgende Hauptkenntnisse:

- Erwerbsbeteiligung bis zum gesetzlichen Rentenalter (damals 62/65): Auffallend ist der starke Anstieg der Erwerbsbeteiligung der Frauen, auch im Alter 50+.

Abb. 5: Erwerbsquote der Männer und Frauen nach Alter 1970-2000



- Dank den Frauen noch
- steigende Erwerbsquote

sich die Erwerbsquote bei den Männern durch mehr Frühpensionierungen kontinuierlich zurück.

- Erwerbsbeteiligung nach dem gesetzlichen Rentenalter: Die Erwerbsquoten waren bei den Männern stark rückläufig. Bei den Frauen war der Rückgang etwas weniger ausgeprägt. Der Aufschub der Pensionierung wurde immer mehr zur Ausnahme. Nach Erreichen des gesetzlichen Rentenalters sinken heute die Erwerbsquoten bei Frauen und Männern rasch unter 20 %.

Die selbstständige oder unselbstständige Erwerbstätigkeit von Personen im Rentenalter wird auch als 4. Säule der Altersvorsorge bezeichnet. Im Jahr 2007 waren fast 20 % der Männer und knapp 10 % der Frauen zwischen 65 und 74 erwerbstätig, meistens teilzeitlich. Die Erwerbsquote dieser Altersgruppe liegt in der Schweiz, trotz einem deutlichen Rückgang seit 1970, immer noch rund doppelt so hoch

Noch jede siebte Person im
Alter 65-74 erwerbstätig

- wie im EU-Mittel. Es gibt aber auch europäische Länder wie
- Island z.B., das mit 34 % in dieser Altersklasse eine höhere
- Erwerbsquote aufweist als die Schweiz (BFS 2008).

Auch der Bundesrat beschäftigt sich in seinem Strategiebericht (2007) ausführlich mit der 4. Säule. Danach zeigen Beobachtungen, dass in Bezug auf die 4. Säule je nach Alter, Geschlecht und geografischer Herkunft grosse Unterschiede bestehen. Die betreffenden Personen nennen für die Weiterarbeit im Rentenalter zwei Gründe. Für zwei Drittel ist der Hauptgrund die Freude an der beruflichen Herausforderung und ein Drittel begründet die Erwerbstätigkeit mit der Notwendigkeit, die Altersleistungen mit einem Zusatzeinkommen zu vervollständigen (Bundesrat 2007).

Steigende «Nichterwerbsquote»

- In den vergangenen Jahrzehnten führte das veränderte
- Pensionierungsverhalten in Verbindung mit der de-

mografischen Alterung zu immer höheren Rentnerquoten. Zu den höheren Rentnerquoten würde auch eine steigende «Nichterwerbsquote» beitragen, d.h. ein wachsender Anteil der Nichterwerbspersonen zwischen Alter 50 und dem gesetzlichen Rentenalter. Zwischen 1996 und 2007 hat sich aber die «Nichterwerbsquote» dieser Alterskategorie, Frauen und Männer zusammengekommen, nicht wesentlich verändert *<Abbildung 6>*. Für das Jahr 2007 weist das BFS einen Wert von 22,4 % aus. Zwischen Frauen und Männern besteht trotz einer Angleichung seit 1996 noch ein grosser Unterschied. Bei den Frauen sind fast 30 % dieser Altersgruppe nicht erwerbstätig, bei den Männern sind es bloss knapp 16 %.

Dazu kommt, dass Frauen generell, aber auch in den Alterskategorien 50-64 und 65+, deutlich öfter Teilzeit arbeiten als Männer *<Abbildung 7>*. Gemäss SAKE 2007 ist Teilzeitarbeit bei den älteren Männern vor dem offiziellen Pensionierungsalter die überwiegende Ausnahme, bei den Frauen dagegen die häufigere Variante als eine Vollzeitbeschäfti-

Abb. 6: Anteil Nichterwerbspersonen zwischen 50 Jahren und dem gesetzlichen Rentenalter nach Geschlecht, in Prozent, SAKE 1996-2007

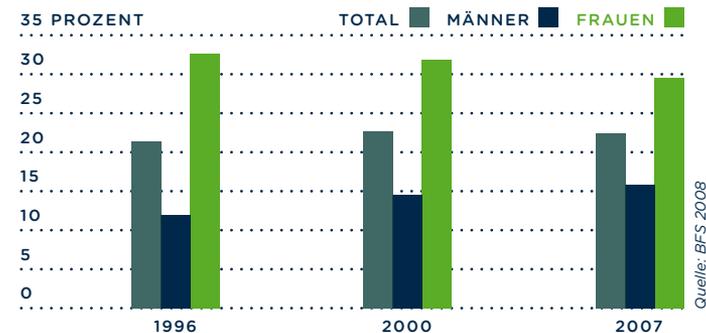
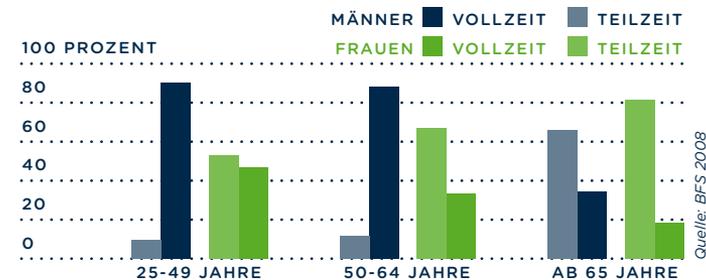


Abb. 7: Erwerbstätige nach Beschäftigungsgrad (Vollzeit oder Teilzeit), Geschlecht und Altersgruppen, in Prozent, SAKE 2007



- Teilzeitarbeit als Normalfall
- bei älteren Frauen

gung. In diesem Alter dürfte allerdings in den meisten Fällen nicht mehr die Beanspruchung durch Kinder einer vermehrten Erwerbstätigkeit im Wege stehen. Viel eher erklären wohl Faktoren wie die Gewohnheit, Teilzeit zu arbeiten, oder die zusätzliche Steuerbelastung auf dem Mehr-einkommen bei voller Erwerbstätigkeit das betreffende Verhalten. Erwerbstätige im Rentenalter arbeiten meistens nur noch Teilzeit, auch Männer.

UNTERSCHIEDLICHES ERWERBS- UND AUSSTIEGSVERHALTEN • • • •

Die Entscheidungen für eine der drei Varianten Frühpensionierung, Aufgabe der Erwerbstätigkeit bei Erreichen des gesetzlichen Rentenalters oder Aufschub der Pensionierung werden einerseits von der persönlichen Arbeits- und Lebenssituation, andererseits aber auch stark von den institutionellen Rahmenbedingungen beeinflusst. Riphan/Sheldon (2006) gelangten in Bezug auf das Pensionierungsverhalten zu folgenden Erkenntnissen:

- • • • **Drei teilweise miteinander verbundene Hauptmotive für eine Frühpensionierung lassen sich feststellen:**
 - Betriebsinterne Umstrukturierungen:** Rund ein Viertel aller frühpensionierten Männer
 - Gesundheitliche Gründe:** Oft bei jüngeren Frührentnern, vor allem bei Männern
 - Materielle Anreize:** Freizeit ist wichtiger als Einkommen, attraktive Angebote des Arbeitgebers
- • • • **Ungelernte sind unter den Frühpensionierten klar stärker vertreten als Leute, die über einen Bildungsabschluss der Sekundär- oder Tertiärstufe verfügen. Unter älteren Erwerbspersonen ist der Anteil Ungelernter höher als unter den Jüngeren. Der Anteil der Ungelernten an der Wohnbevölkerung nimmt aufgrund der intensivierten Ausbildung laufend ab.**

- Die Neigung, mit dem Erreichen des Pensionsalters in den Ruhestand zu treten, ist bei Arbeitern und Angestellten sowie bei Personen mit einer leitenden Funktion stärker ausgeprägt als bei Selbständigen oder mitarbeitenden Familienangehörigen.
- Die meisten Erwerbstätigen im Rentenalter sind hochqualifiziert und als Führungskräfte, Akademiker oder Techniker beschäftigt.

ERWERBSTÄTIGKEIT AB 50

Gemäss SAKE 2007 waren im 2. Quartal 2007 77,6% der Personen im Alter von 50-64 Jahren erwerbstätig. Diese Altersgruppe setzt sich wie folgt zusammen:

• Erwerbstätige (inkl. Teilzeitarbeitende)	77,6%
• Nichterwerbstätige,	
- die nicht (mehr) arbeiten möchten	14,6%
- die unter anderen Voraussetzungen zu einem Wiedereinstieg bereit wären	4,9%
- die wieder arbeiten würden, falls sich ein interessantes Angebot ergäbe	2,9%
<hr/>	
alle Personen der Altersgruppe 50-64	100,0%

Um das Arbeitsangebot zu steigern, liegt ein gewisses Potenzial in der Teilzeitarbeit der Erwerbstätigen sowie bei den Nichterwerbstätigen, die noch bereit wären, zu arbeiten. Die Prozentzahlen sind keine unveränderlichen Grössen, sondern geben einen Schnappschuss für einen bestimmten Zeitpunkt wieder. Es ist durchaus zu erwarten, dass die Kategorie der Nichterwerbstätigen, die nicht (mehr) arbeiten möchten, unter veränderten Anreizbedingungen schrumpfen würde. Hinweise dazu liefern die zwei wichtigsten Gründe für die Aufgabe der letzten Arbeitsstelle gemäss SAKE 2005-2007 (Nichterwerbspersonen im Alter von 50-64 Jahren = 100%):

• Frühpensionierung	Männer	41,2%
	Frauen	25,7%
• Krankheit/Unfall/IV	Männer	32,0%
	Frauen	22,0%

Quelle: BFS 2008, eigene Berechnungen

Das BFS vermutet, dass Berufstätigkeit im Rentenalter nicht primär finanzieller Notwendigkeit entspringt, sondern eher einer inneren Motivation, primär dem Wunsch nach Verbleib in der Erwerbstätigkeit (BFS 2008). Zu dieser Aussage passt die Feststellung des Schweizerischen Arbeitgeberverbands (SAV), vieles deute darauf hin, dass für die Erwerbsbeteiligung im Rentenalter die Berufschancen eine wichtige Rolle spielen (SAV 2006).

Anreizgesteuertes Erwerbs- und Ausstiegsverhalten

- Die zahlreichen Revisionen der AHV in den letzten Jahrzehnten legen es nahe, Zusammenhänge zwischen den institutionellen Rahmenbedingungen und dem Arbeitsangebot
-
-

bzw. dem Erwerbsverhalten der Älteren mit Hilfe statistischer Methoden zu untersuchen. Riphon/Sheldon (2006) fassen die Ergebnisse eigener und anderer Studien wie folgt zusammen:

- Individuen richten sich bei der Entscheidung über den Zeitpunkt ihrer Pensionierung an den institutionell gesetzten Rahmenbedingungen aus und reagieren auf Anreizmechanismen.
- Der starke Rückgang der Erwerbstätigkeit von Personen im Rentenalter in den 1970er- und 1980er-Jahren erfolgte parallel zur grosszügigen Ausweitung der AHV-Leistungen.
- Ältere weibliche Arbeitnehmer reagieren stark auf institutionelle Gegebenheiten der AHV. Nach der Verschiebung der Regelaltersgrenze auf Alter 64 hat sich die Neigung, im Alter 62 in den Ruhestand zu wechseln, um mehr als die Hälfte reduziert.
- Vorzeitige Pensionierung scheint bei Personen mit schlechter Gesundheit oder mit finanzieller Absicherung wahrscheinlicher zu sein. Selbständige wählen einen späteren Altersrücktritt.

- Bei den Männern hat die Einführung des Rentenvorbezugs in der AHV das Verhalten nicht in statistisch signifikanter Weise beeinflusst. Dies hängt wohl damit zusammen, dass der Vorruhestand mit einem versicherungstechnisch korrekten Rentenabschlag erfolgt. Besser gebildete bzw. verdienende Personen liessen sich von den neu eingeführten Vorbezugsmöglichkeiten stärker ansprechen.

Auch die OECD stellt fest, dass das bisherige AHV-System den Vorruhestand nicht wirklich gefördert habe (OECD 2003). Dagegen dürfte aber die bessere Vorsorgeabdeckung durch die berufliche Vorsorge (2. Säule) und die 3. Säule zum frühzeitigen Ausstieg bewegen. Bei besser Qualifizierten mit höheren Einkommen erleichtert zudem oft der überobligatorische Teil der 2. Säule die Entscheidung zugunsten eines vorzeitigen Ausstiegs aus dem Erwerbsleben. Die Leistungen der 2. Säule werden von 60 % der vorzeitig pensionierten Personen als wichtigste Finanzierungsquelle angegeben (Brecht 2005).

Vorzeitiger Ruhestand ist wahrscheinlicher für jemanden in Grossunternehmen oder in Dienstleistungsbranchen (BFS 2008). Nach Wirtschaftszweig aufgeschlüsselt, präsentiert sich das in *<Abbildung 8>*

gezeigte Bild. Der vorzeitige Ruhestand ist am häufigsten in den Branchen, welche die wertschöpfungsstarken international tätigen Grossunternehmen der Finanzbranche sowie staatlich beherrschte Sektoren und Unternehmen (SBB, Post, Swisscom, Kantonalbanken, öffentliche Verwaltung) enthalten. In den betreffenden Unternehmen und Institutionen gelten attraktive Frühpensionierungs-Regelungen als Bestandteil der materiellen Arbeitsbedingungen. Sollen diese Privilegien abgeschafft werden, wie es gewisse Experten fordern, stellt sich das Problem, wie dies zu realisieren ist, ohne dass die Konkurrenzfähigkeit der betreffenden Arbeitgeber am Arbeitsmarkt leidet.

- Geförderte Frühpensionierung
- in Grossunternehmen
- und öffentlichen Verwaltungen

Abb. 8: Quote des vorzeitigen Ruhestands nach Wirtschaftszweig und nach beruflicher Stellung während der letzten fünf Jahre vor dem gesetzlichen Rentenalter, in Prozent, SAKE, Durchschnitt 2005-2007



Quelle: BFS 2008

<Abbildung 8> zeigt die Häufigkeit der Frühpensionierung nach beruflicher Stellung. Der vorzeitige Ruhestand ist besonders unter Arbeitnehmenden in Führungsfunktionen verbreitet. Hier dürften vor allem zwei Einflüsse wirken. Die Altersvorsorge dieser Personen ist meistens gut dotiert, und sie profitieren in vielen Fällen von attraktiven Frühpensionsangeboten. Zudem gibt es für Kaderfunktionen nicht selten auch Regelungen mit Altersbeschränkungen. Dass Frühpensionierungen bei Selbständigerwerbenden so selten sind, hat vermutlich vor allem mit der weiter oben erwähnten hohen «inneren Motivation» zu tun (BFS 2008). Möglicherweise spielt auch eine Rolle, dass Selbständigerwerbende die gesetzliche Altersvorsorge quasi minimieren, d.h. die Kapitalbildung für ihre Altersvorsorge eher mit Investitionen in den eigenen Betrieb pflegen, statt hohe Einlagen in die 2. Säule zu tätigen.

Im Hinblick auf politische Massnahmen ist von Interesse, welchen Einfluss Lohnsteigerungen bzw. Erhöhungen des Transfereinkommens auf die freie Wahl des Pensionie-

rungszeitpunkts haben. Riphan/Sheldon (2006) machen dazu folgende theoretisch und empirisch begründete Aussagen:

• Problematische Transfereinkommen

- Die Wirkung von Einkommenssteigerungen auf die Bereitschaft, (mehr) zu arbeiten, ist nicht eindeutig. Sie wird nur dann positiv ausfallen, wenn das zusätzliche Arbeits-einkommen höher bewertet wird als die aufgegebene Freizeit.
- Eine internationale Studie zeigt, dass die Erwerbsneigung dort am höchsten ist, «wo es sich am meisten lohnt, weiter zu arbeiten.» (Gruber/Wise 1998). Weiter zu arbeiten lohnt sich speziell dann, wenn sich dadurch das Rentenvermögen als Teil des Lebensvermögens erhöht.
- Dagegen bewirkt eine Steigerung des Transfereinkommens (d.h. eines Einkommens, welches ohne eigene Arbeit fließt) stets eine Verminderung des Arbeitsangebots. Ein solches Zusatzeinkommen lässt auch einen früheren Übertritt in den Ruhestand erwarten.
- Werden die Renten im Falle einer Frühpensionierung nach versicherungstechnischen Kriterien zu wenig gekürzt, bedeutet dies Transfereinkommen für die Begünstigten. In der Schweiz ist dies im Vergleich zu anderen Ländern nur in geringem Ausmass der Fall. Trotzdem würde gemäss Simulationen der OECD die Beseitigung dieser «Fehlsteuerung» die Erwerbsneigung der 55- bis 64-Jährigen langfristig um etwa 10 Prozentpunkte steigern (OECD 2003).

INTAKTE CHANCEN ÄLTERER ARBEITSWILLIGER AUF DEM ARBEITSMARKT

Diskutiert man über eine vermehrte Erwerbsbeteiligung älterer Menschen, stellt sich die Frage nach deren Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Machen die Arbeitgeber bei der Einstellung von Arbeitskräften alterspezifische Unterschiede oder sind jüngere und ältere Arbeitnehmer weitgehend austauschbar?

Zunächst einmal schaffen Regulierungen der Altersvorsorge Unterschiede zulasten der Älteren, z.B. die mit dem Alter steigenden BVG-Prämien zur Äufnung der sogenannten Altersgutschriften. Gegen die Substituierbarkeit von Älteren und Jüngeren spricht des Weiteren die Vermutung, wonach die Arbeitsproduktivität und die Qualifizierbarkeit der Arbeitskräfte mit dem Alter abnehmen. Ältere Menschen wechseln auch weniger häufig freiwillig die Stelle als Jüngere, d.h. sie sind weniger mobil. Geringe Mobilität ist auch bei den älteren Erwerbslosen festzustellen. Im Rahmen der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 2007 (SAKE 2007) zeigte sich nur gut ein Fünftel der 50- bis 64-jährigen Erwerbslosen bereit, aus beruflichen Gründen den Wohnsitz zu wechseln. Bei den 25- bis 49-Jährigen waren es immerhin fast 30 % (BFS 2008).

Demgegenüber stellen Riphan/Sheldon (2006) fest, die Arbeitskräfte unterschiedlichen Alters seien gut substituierbar. Sie folgern dies aus statistischen Auswertungen, wonach die Nachfrage nach Arbeitskräften unabhängig von Altersgruppe, Geschlecht und Nationalität sensibel auf Lohnunterschiede reagiert. Ältere Arbeitnehmer finden in der Regel auch ohne grössere Lohneinbusse Arbeit, sofern sie bislang von Arbeitslosigkeit verschont blieben. Bei Verlust der Beschäftigung erweist sich die Wiedereingliederung jedoch als schwierig.

Ländertypische Konventionen und Regulierungen

- In etwa zwei Dritteln der 30 OECD-Staaten arbeiten die
- Menschen im Durchschnitt nicht bis zum gesetzlichen Rentenalter. In den übrigen OECD-Ländern liegt der Zeitpunkt
- der effektiven Aufgabe der Erwerbstätigkeit auf oder nach dem gesetzlichen Rentenalter. Besonders lang bleiben die Menschen in Japan erwerbstätig. Japan ist Europa in Sachen demografische

Alterung um gut 20 Jahre voraus. Japanerinnen und Japaner werden im Durchschnitt auch älter

als die Menschen in den anderen entwickelten Industrieländern. In Japan hat man sich offenbar auf die Folgen der Alterung bereits eingestellt. Die Männer arbeiten dort im Mittel etwa bis 70, die Frauen bis deutlich über 65, obwohl das gesetzliche Rentenalter für Männer bei 62 und für Frauen bei 60 liegt.

In der Schweiz fällt heute das durchschnittliche Alter beim Rückzug aus dem Erwerbsleben ziemlich genau mit dem gesetzlichen Rentenalter zusammen (OECD 2003). Dies ist eher überraschend, weil sich über 20 % der 50- bis 64-Jährigen im Vorruhestand befinden. Offenbar gibt es eine gegenläufige Entwicklung. Ein Teil der älteren Bevölkerung schätzt und nutzt die Möglichkeit des vorzeitigen Rückzugs aus dem Erwerbsleben, während bei einem anderen Bevölkerungsteil derselben Altersgruppe das Bedürfnis nach längerer Erwerbstätigkeit besteht.

Die grossen Unterschiede zwischen den OECD-Staaten in Bezug auf das Pensionierungsverhalten deuten einerseits auf gesellschaftliche Konventionen und kulturelle Prägungen, andererseits aber auch auf unterschiedliche staatliche Rahmenbedingungen (die wiederum gesellschaftlichen Einflüssen unterworfen sind). Die OECD folgert, dass in den meisten OECD-Ländern die finanziellen Regelungen der Rentensysteme und anderer Wohlfahrtseinrichtungen das Pensionierungsverhalten wesentlich beeinflussen. Es sei in erster Linie dafür zu sorgen, dass ältere Arbeitnehmer nicht einer «impliziten Steuer» ausgesetzt seien, wenn sie einen Aufschub der Pensionierung wählen (OECD 2003).

ÜBERBLICK ÜBER DIE INSTITUTIONELLEN RAHMENBEDINGUNGEN • •

Gesetzliche Regelungen schaffen die institutionellen Rahmenbedingungen für die Erwerbstätigkeit Älterer. Relevant sind in erster Linie die Regelungen der drei Säulen der Altersvorsorge (Alters- und Hinterlassenenversicherung, berufliche Vorsorge, private Vorsorge) und der Arbeitslosenversicherung. Dazu kommen die Vorsorgereglemente der Pensionskassen. Der folgende

Überblick beschränkt sich primär auf jene Aspekte, die für das Erwerbsverhalten Älterer von Bedeutung sind oder sein können.

Kostenneutrale Flexibilisierung des Rentenbezugs in der 10. AHV-Revision

- Die AHV bildet die erste Säule des schweizerischen Systems der Altersvorsorge. Die AHV befindet sich permanent in Revision. Im Mai 2004 lehnte das Volk die erste Vorlage für eine 11. AHV-Revision ab. Die 10. AHV-Revision, die 1997 in Kraft trat, brachte die Erhöhung des Rentenalters der Frauen zuerst auf 63 Jahre, ab 2005 auf 64 Jahre. Für beide Geschlechter wurde das fixe gesetzliche Rentenalter (für Männer 65 Jahre) beibehalten, aber der Rentenbezug wurde flexibilisiert. Männer und Frauen können ihre Altersrente ohne Verpflichtung zur Aufgabe der Erwerbstätigkeit maximal zwei Jahre vorbeziehen oder um höchstens fünf Jahre aufschieben. Beides ist versicherungstechnisch kostenneutral geregelt. Einzig für die Übergangsgeneration der zwischen 1939 und 1947 geborenen Frauen beträgt die Rentenkürzung gegenwärtig bloss die Hälfte der versicherungstechnisch gebotenen 6,8 % pro Jahr. Dadurch soll die Heraufsetzung des Rentenalters auf 64 Jahre abgefedert werden. Bei Rentenaufschub variiert der Aufschubszuschlag zwischen 5,2 % (1 Jahr) und 31,5 % (5 Jahre).

Ein sogenannter Mischindex sorgt alle zwei Jahre für die Anpassung der Renten an die steigenden Lebenskosten. Berücksichtigt werden je die Hälfte der Steigerung des Konsumentenpreisindex und des Wachstums des Lohnindex des BFS. Im Mischindex ist somit eine Art Nachhaltigkeitsfaktor eingebaut, weil die Renten im Normalfall steigender Reallöhne relativ an Kaufkraft verlieren. An bedürftige Personen im Rentenalter richten Bund, Kantone und Gemeinden Ergänzungsleistungen aus.

Die AHV-Renten werden überwiegend im Umlageverfahren, d.h. durch die laufenden Beiträge der Erwerbstätigen finanziert. Doch trägt auch die öffentliche Hand immerhin 20 % der AHV-

Ausgaben. Da das Einkommen zur Berechnung der Prämien nach oben nicht begrenzt ist, die Maximalrente aber nur knapp 25 000 Franken pro Jahr beträgt, vollzieht die AHV eine sehr ausgeprägte finanzielle Umverteilung.

Erwerbstätige im Rentenalter müssen gegenwärtig auf den Teil des Einkommens, der den jährlichen Freibetrag von 16 800 Franken übersteigt, AHV-Beiträge entrichten. Diese Beiträge wirken aber nicht rentenbildend, auch nicht für Personen mit Beitragslücken.

Seit 1985 ist die berufliche Vorsorge (BV), geregelt im Bundesgesetz über die Berufliche Vorsorge (BVG), als zweite Säule der Altersvorsorge für Arbeitnehmer obligatorisch.

- Berufliche Vorsorge
- seit 1985 obligatorisch

Eine erste BVG-Revision ist zwischen dem 1. April 2004 und dem 1. Januar 2006 etappenweise in Kraft getreten. Das revidierte BVG versichert heute Löhne zwischen einer «Eintrittsschwelle» von 19 891 und 79 560 Franken. Höhere oder tiefere Gehälter können freiwillig eingeschlossen werden. Selbständigerwerbenden steht es frei, sich der BV anzuschliessen. Der Erwerbstätigen- und der Pensionskassenstatistik des BFS ist zu entnehmen, dass im Jahr 2006 von den 4,304 Mio. Erwerbstätigen etwas über 3,432 Mio. Personen BVG-versichert waren. Nicht versichert sind beispielsweise auch Personen mit zwei oder mehreren Teilzeit-Anstellungen, wenn in keinem der Jobs der Mindestjahreslohn von 19 891 Franken erreicht wird. Solche Konstellationen dürften in Zukunft eher zunehmen.

Die Berechnung der PK-Beiträge richtet sich nach dem massgebenden Einkommen. Dies ist der Teil des Jahreslohnes zwischen 23 205 und 79 560 Franken. Der Bruttolohn wird um den «Koordinationsabzug» von 23 205 Franken reduziert, was den «versicherten» bzw. «koordinierten Lohn» ergibt. Dieser Abzug koordiniert die Altersleistungen zwischen AHV und BVG,

- Mit dem Alter ansteigende
- BVG-Beiträge

um eine Überversicherung zu vermeiden. Die PK-Beiträgssätze zur Berechnung der sogenannten Altersgutschriften steigen mit dem Alter in Stufen von 7 % auf 18 %. Dies wurde vor allem deshalb so geregelt, damit ältere Personen der Eintrittsgeneration mit beschränkten Beitragsjahren bis zum Austritt aus dem Erwerbsleben durch höhere Beiträge noch genügend Kapital ansparen können. Allerdings verteuert dies die Lohnnebenkosten älterer Erwerbspersonen und kann diese auf dem Arbeitsmarkt benachteiligen. Da das BVG auch in Bezug auf die altersabhängigen Beiträge eine Minimalgesetzgebung darstellt, können Pensionskassen von dieser Regelung abweichen. Rund ein Drittel der Pensionskassen wendet altersneutrale Beitragssätze an (OECD 2003).

Zu hohe Umwandlungssätze zur Rentenberechnung

- Im Prinzip gilt für die Finanzierung der Renten das Kapitaldeckungsverfahren. Die BVG-Beiträge dienen jedoch nicht ausschliesslich der Kapitalbildung, sondern ins BVG-System wurden auch Risikoleistungen (Invalidität, Tod) und Umverteilungselemente eingebaut. Umverteilend wirkt speziell der politisch festgelegte Mindestumwandlungssatz von gegenwärtig 6,8 % zur Berechnung der Renten. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) schätzt, dass der in der 1. BVG-Revision beschlossene, der durchschnittlichen Lebenserwartung «nachhinkende» Abbaupfad beim Umwandlungssatz bewirkt, dass die aktive Bevölkerung die Rentnergeneration von 2008 bis 2018 mit rund 5,4 Milliarden Franken quersubventioniert (Beck/Avenir Suisse 2007).

Politisch festgelegter Mindestzinssatz

- Für die Verzinsung des angesparten Kapitals legt der Bundesrat einen Mindestzinssatz fest, den er mindestens alle zwei Jahre überprüft. Diese Regelung schafft die illusionäre Erwartung einer per Dekret gesicherten Rendite. Sie gehört nach übereinstimmender Aussage neutraler Experten zusammen mit dem Erfordernis einer alljährlich zu erfüllenden Deckung sämtlicher Verpflichtungen einer PK zu den Regulierungen, die eine langfristig optimierende Anlagepolitik erschweren.

KORREKTUR DES UMWANDLUNGSSATZES LEICHT ZU KOMPENSIEREN

Seit Einführung der obligatorischen 2. Säule der Altersvorsorge im Jahr 1985 ist die Lebenserwartung angestiegen, und sie wird voraussichtlich noch weiter zunehmen. Deshalb sollten die Umwandlungssätze gesenkt werden, da die angesparten Altersguthaben für eine längere Rentenphase ausreichen müssen. Die Reduktion der Umwandlungssätze führt aber dazu, dass die jährlichen Rentenzahlungen geringer ausfallen. Die frühere Rentenhöhe kann jedoch erhalten werden, indem man nach Erreichen des Regelrentenalters weiterarbeitet und die Altersrente später bezieht.

Wie lange man weiterarbeiten müsste, um das Rentenniveau vor einer Reduktion des Umwandlungssatzes zu erhalten, lässt sich berechnen. Dazu braucht es Angaben zur Höhe der Beitragszahlungen, zur Anpassung des Umwandlungssatzes wegen des späteren Bezuges und zur Verzinsung in der Phase der Weiterbeschäftigung. Für eine BVG-Modellkasse mit einem Altersguthaben von 500 % des koordinierten Lohns beträgt beim (aufgrund der 1. BVG-Revision erst für das Jahr 2014 angepeilten) Umwandlungssatz von 6.8% die Altersrente 34 % des koordinierten Lohns. Wenn sich der Umwandlungssatz beispielsweise für jedes Jahr eines späteren Bezuges um 0.15 Prozentpunkte erhöht und weiterhin 18 % Beiträge entrichtet werden, dann muss zur Erreichung des ursprünglichen Leistungszieles (in Höhe von 34 % des koordinierten Lohnes) bei einem Zinssatz von 3% und einer Reduktion des Umwandlungssatzes auf z.B. 6.4 % nur gerade ein Jahr und bei einer Reduktion auf 6.0 % 25 Monate länger gearbeitet werden (Deprez 2008). Eine wegen der Zunahme der Lebenserwartung notwendig werdende Senkung des Umwandlungssatzes kann also durch eine relativ moderate Verlängerung der Erwerbstätigkeit korrigiert werden.

Die überwiegende Mehrzahl der Vorsorgeeinrichtungen geht von einem reglementarischen Rentenalter von 64/65 Jahren aus. Gemäss BVG ist bei Aufgabe der Berufstätigkeit

ein Rentenvorbezug um maximal fünf Jahre, berechnet vom gesetzlichen Rentenalter, möglich. Das Gesetz überlässt den Pensionskassen grossen Spielraum, um den Pensionierungszeitpunkt bzw. den Rentenbezug zu regeln. Über 90 % der PKs sehen flexible Rückzugsregelungen vor. Obwohl

- Grosser Gestaltungsspielraum
- der Pensionskassen

das Gesetz bei vorzeitigem Ruhestand eine Anpassung des Umwandlungssatzes verlangt, sind die Abschläge oft geringer als die versicherungsmathematisch gebotene Kürzung. Pensionskassen können auch einen Aufschub des Rentenbezugs zulassen. Der Aufschub der Pensionierung ist aber nicht in allen Vorsorgeeinrichtungen möglich. Einzelne PK-Reglemente können heute Ältere zwingen, bei erzwungener Frühpensionierung eine Altersrente zu beziehen.

Für den überobligatorischen Teil der beruflichen Vorsorge bestimmt das PK-Reglement die Vorbezugsmöglichkeiten. In gewissen Branchen liegt die Alterslimite für den Rentenvorbezug bereits bei 55 Jahren. Maximal 5 Jahre vor oder nach Erreichen des gesetzlichen Rentenalters kann das angesparte Kapital als Freizügigkeitsleistung bezogen werden.

Flexibilisierung in der 3. Säule bereits eingeführt

- Die steuerbegünstigte gebundene private Vorsorge bildet die
- freiwillige 3. Säule der Altersvorsorge. Banken und Versicherungen bieten eine ganze Palette unterschiedlichster Sparmodelle an. Zwar existieren zum Umfang der 3. Säule keine genauen Zahlen, doch scheint sie für die Altersvorsorge an Bedeutung zu gewinnen. Wichtig ist sie speziell auch für Personen ohne 2. Säule.

Auf den 1. Januar 2008 hat der Bundesrat eine Flexibilisierung der 3. Säule in Kraft gesetzt, und zwar explizit zur Förderung der Arbeitsmarkteteiligung älterer Arbeitnehmender. Frauen und Männer, die über das ordentliche Rentenalter hinaus erwerbstätig sind, können den Bezug der Altersleistung der Säule 3a bis zur Aufgabe der Erwerbstätigkeit aufschieben. Solange sie erwerbstätig bleiben, sollen sie auch über das AHV-Rentenalter hinaus bis zu maximal fünf Jahren steuerbegünstigt in der Säule 3a Vorsorgekapital ansparen können.

Gewisse Regulierungen der Altersvorsorge, welche die Erwerbstätigkeit Älterer erschweren, sollen im Rahmen der 11. AHV-Revision und der sogenannten BVG-Strukturreform beseitigt

werden. Beide Reformprojekte enthalten aufeinander abgestimmte Massnahmen mit dem Ziel, die Erwerbsbeteiligung älterer Menschen zu fördern. Die betreffenden Vorlagen sind zurzeit noch in der parlamentarischen Beratung. Einen Überblick über die vorgesehenen Programme enthält Kapitel 3.

- Warten auf die 11. AHV-Revision
- und die BVG-Strukturreform

Die Versicherung gegen Arbeitslosigkeit ist im Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzschiädigung (AVIG) geregelt. Die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung beruht auf Lohnprozenten. Die Prämien betragen in allen Branchen, unabhängig von den branchenspezifischen Risiken, 2% des Jahreslohns bis zu einer Lohnobergrenze von 126 000 Franken.

- Sonderregelungen für Ältere
- in der Arbeitslosenversicherung

Ältere haben zwar ein kleineres Risiko, ihre Stelle zu verlieren, aber wenn sie arbeitslos werden, bleiben sie dies länger. Deshalb braucht es spezielle Instrumente zur Wiedereingliederung älterer Arbeitsloser. Das AVIG enthält auch einen Katalog von arbeitsmarktlichen Massnahmen zugunsten von Arbeitslosen, zum Beispiel Beschäftigungsprogramme, Kurse und Einarbeitungs- und Ausbildungszuschüsse etc. Für ältere Arbeitslose gelten besondere Bestimmungen, etwa eine verlängerte Bezugsdauer von maximal zweieinhalb Jahren für Leistungen der ALV. Um Überentschädigungen zu vermeiden, enthält das AVIG auch Bestimmungen zur Koordination zwischen den Sozialversicherungen, vor allem mit der Altersvorsorge. Nach Ablauf der von der ALV gedeckten Bezugsdauer unterstützen die Wohnkantone Arbeitslose in unterschiedlicher Form (Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe). Wer allerdings Leistungen der Arbeitslosenhilfe beanspruchen will, muss sich in der Regel an Programmen der sogenannten aktiven Arbeitsmarktpolitik beteiligen, zum Beispiel an Qualifizierungs- oder Beschäftigungsprogrammen etc.

Was sagen die Zahlen und Analysen zur alternden Gesellschaft?

- Die schweizerische Bevölkerung altert rasch. Der Altersquotient, d.h. das Verhältnis der Alterskategorie 65+ zur Erwerbsbevölkerung 20-64, steigt. Es gibt immer mehr Ältere im Erwerbsprozess.
- In der Schweiz liegt die Erwerbsquote im internationalen Vergleich hoch, besonders auch in den Alterskategorien 50-64 und 65+. Gleichzeitig ist in diesen Alterskategorien, besonders bei den Frauen, Teilzeitarbeit stark verbreitet, was die hohe Erwerbsquote wieder etwas relativiert.
- Der regulatorische Rahmen beeinflusst den Zeitpunkt des Übertritts ins Rentenalter. Der Ausbau der Altersvorsorge seit den 1970er-Jahren hat bei den Männern Frühpensionierungen gefördert.
- Der inzwischen realisierte Ausbau der Altersvorsorge und die damit erreichte materielle Absicherung der Nichterwerbstätigkeit im Alter erschweren eine Erhöhung der Erwerbsquote der Älteren.
- In einem Teil der Bevölkerung besteht der Wunsch nach einer Erwerbstätigkeit über das Rentenalter hinaus. Heutige Regelungen, speziell in den Sozialversicherungen, können diesem Wunsch entgegenwirken.
- Reformen der Sozialversicherungen sind gesellschaftlichen Konventionen und kulturellen Prägungen unterworfen. Diese können das Tempo sachlich gebotener Reformen bremsen.

Vielerorts eher zaghafte Reformtempo

- Fast überall wurden in den letzten Jahren Anstrengungen
- unternommen, die Arbeitshemmnisse zu mildern und die
- Flexibilität der Entscheidung über den Rückzug der Äl-

teren aus dem Erwerbsleben auszuweiten. Reformvorhaben setzen oft an den gleichen Instrumenten an, die auch in der Schweiz diskutiert werden: Anhebung des offiziellen bzw. des frühest möglichen Pensionierungsalters, Ermöglichung der Weiterarbeit nach dem gesetzlichen Pensionierungsalter, Anpassungen der Formel für Rentenkürzungen bei Frühpensionierung bzw. für Erhöhungen bei Aufschub der Pensionierung.

FINPAW – EIN NATIONALES PROGRAMM FÜR ÄLTERE ARBEITS- KRÄFTE IN FINNLAND

Der Schweizerische Arbeitgeberverband berichtet über das von Finnland in den Jahren 1998 bis 2002 realisierte Programm FINPAW, das inzwischen als Modell guter Praxis gilt (SAV 2006). 40 Massnahmen auf verschiedenen Ebenen zielten auf den «Abbau der indirekten Altersdiskriminierung und die Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit der älteren Erwerbstätigen». Mit dem Programm sollte sowohl das Erwerbsverhalten vor dem Regelrentenalter wie auch danach beeinflusst werden. Schwerpunkte des Programms bildeten eine Rentenreform, eine Informationskampagne, Forschungs- und Entwicklungsprojekte, spezielle Ausbildungsprogramme, Massnahmen für Gesundheitsschutz und -förderung, und die Einrichtung von Monitoringsystemen. Die Beschäftigungsrate der über 55-Jährigen stieg zwischen 1998 und 2004 um mehr als 14 %, allerdings von einem tiefen Niveau aus.

Unterschiede zwischen den Ländern gibt es aber in der Wahl der Strategien. Einige OECD-Länder bevorzugen eher staatliche Regulierung, z.B. indem sie das frühest mögliche Pensionierungsalter erhöhen und so näher an das offizielle Pensionierungsalter schieben. Andere Länder vertrauen auf die Wirkung veränderter Anreize, etwa indem sie die finanzielle Bevorzugung der Frühpensionierung beseitigen oder den Aufschub der Pensionierung nicht mehr durch eine «implizite Steuer»

– z.B. durch Weiterführung der Beitragspflicht ohne genügende Mehrrente – bestrafen. Wie in der Schweiz scheuten auch die Regierungen anderer OECD-Staaten bisher davor zurück, ausreichende strukturelle Anpassungen zur Bewältigung der demografischen Alterung zeitgerecht einzuführen.

Doch gibt es auch Länder, die bereits wirksame Nachhaltigkeitsfaktoren in ihre Rentensysteme eingebaut haben. Dazu gehört auch Deutschland – trotz seiner Reputation als Land des «Reformstaus». Die Rentenreform war Teil des Reformprogramms «Agenda 2010» der Regierung Schröder. Dieses Programm wurde zwischen 2003 und 2005 umgesetzt. Zentrales Element des in der deutschen Rentenreform eingeführten Nachhaltigkeitsfaktors ist der Rentnerquotient, also der Anteil der Rentner gemessen an der Anzahl der Beitragszahler. Der Nachhaltigkeitsfaktor bringt eine Reduktion der realen Renten, also Kaufkraftverluste für die Rentnerbevölkerung.

Die OECD warnt auch vor besonderen Schutzmassnahmen für die Beschäftigung älterer

MUTIGE REFORMEN IN SCHWEDEN

Zu den mutigsten Reformländern zählt Schweden. Trotz gegenüber Kontinentaleuropa deutlich höheren Geburtenraten und deshalb geringeren künftigen Zusatzlasten in der Altersvorsorge hat das Land für seine erste Säule – im Gegensatz zur schweizerischen AHV – eine radikale Lösung gewählt. Um die Nachhaltigkeit des Systems zu sichern, hat man es schlicht der demografischen Entwicklung unterstellt. Zur Berechnung der Einkommensrente wird auf die voraussichtliche Lebenserwartung bei Erreichen des 65. Altersjahrs abgestellt. Soll die mit der steigenden Lebenserwartung einhergehende Rentenkürzung ausgeglichen werden, muss jahrgangsabhängig über die Altersgrenze von 65 Jahren hinaus gearbeitet werden (BSV und seco 2005).

- Kontraproduktiver Sonderschutz
- älterer Arbeitnehmer

nahme. Die KfK fordert zur Ausdehnung der allgemeinen Erwerbstätigkeit, dass vom Dogma des «Rentenalters 65» Abschied genommen wird. Auch wenn das Rentenalter nicht heute und auch noch nicht in den nächsten Jahren erhöht werden müsse, sollte der Öffentlichkeit klar gemacht werden, dass längerfristige eine Erhöhung des Renteneintrittsalters bei der AHV unumgänglich sein werde. Eine Erhöhung des Renteneintrittsalters könne mit einer Flexibilisierung einhergehen, indem z.B. vermehrt Altersteilzeitarbeit möglich werde (KfK 2005). In ihrer Argumentation geht die KfK davon aus, dass das effektive Rentenalter durch die Erhöhung des offiziellen Rentenalters automatisch auch steigen würde. Dass dies zumindest für die Frauen zuzutreffen scheint, lässt sich an deren Reaktion auf die stufenweise Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters von 62 auf 64 Jahre ablesen.

Dagegen sieht Schelbert (2006) in der Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters eine volkswirtschaftlich unerwünschte staatliche Regulierung, welche die Wahlfreiheit und die Optimierungsmöglichkeiten der älteren Generation einschränke und ihr Nutzenniveau senke. Zudem könnte am Markt vorbei reguliert werden, wenn nämlich das zusätzliche Arbeitsangebot wegen fehlender Nachfrage nicht genutzt werde. Das würde einfach höhere Arbeitslosigkeit für ältere Arbeitskräfte bedeuten.

Die Forderung nach der Flexibilisierung des Rentenalters ist unter Experten unbestritten. Höpflinger et al. (2006) formulieren es so: «Das Alter 65 muss im Rahmen der AHV- und BVG-Gesetzgebung seine Bedeutung als kategorische Grenze der Arbeitszeitphase verlieren... Das Pensionierungsalter soll nicht als faktische Grenze für die Erwerbsarbeit verstanden werden, sondern als Bezugsgrösse für die Berechnung der Renten. Bei einer Weiterarbeit über das genannte Pensionierungsalter hinaus erhöht sich die Rente entsprechend, bei einem Vorbezug wird die Rente gekürzt.» (Höpflinger et al. 2006).

- Flexibilisierung des
- (effektiven) Rentenalters

Die OECD (2003) schliesslich empfiehlt der Schweiz für die erste Säule das Modell Schwedens. Wie in der dortigen Rentenreform müsse auch in der AHV eine explizite Verbindung zwischen Lebenserwartung und Pensionierungsregelungen hergestellt werden.

Einleuchtend ist der verschiedentlich geäusserte Vorschlag, den Beginn und die Höhe des Rentenanspruchs an der Anzahl der AHV-beitragspflichtigen Berufsjahre statt am Alter festzumachen. So kämen Personen, die in jungen Jahren in den Arbeitsmarkt treten und eher körperliche Tätigkeiten ausführen, in niedrigem Alter in den Genuss einer vollen Rente (Riphan/Sheldon 2006). Schelbert (2006) äussert dazu Vorbehalte. Der Teufel stecke im Detail. Wie würde beispielsweise Teilzeitarbeit oder das Aussetzen bei Mutterschaft angerechnet? Diesem Einwand stehen aber in der Praxis funktionierende ausländische gesetzliche Renten-Modelle dieser Art entgegen.

Eine zweite Kategorie von Empfehlungen umfasst Massnahmen, die geeignet sind, Fehlanreize bei der Wahl des Pensionierungszeitpunkts zu beseitigen sowie eine flexiblere Arbeitszeitgestaltung im Alter zu ermöglichen.

Anreizneutrale Berechnung der Renten in der Altersvorsorge

- Unter Experten besteht Einigkeit darüber, dass die Rentenhöhe in Abhängigkeit vom Austrittszeitpunkt korrekt berechnet werden sollte. Eine Flexibilisierung des Pensionierungsalters sollte mit rein versicherungsmathematisch berechneten Ab- bzw. Zuschlägen auf dem Rentenanspruch bei vorzeitiger bzw. aufgeschobener Pensionierung erfolgen. Im Fachjargon spricht man von der «Schaffung von Anreizneutralität in der Altersvorsorge».

Für die OECD-Experten muss die Flexibilisierung des Rentenalters mit Massnahmen verbunden werden, welche die Erwerbstätigkeit attraktiver machen. Höpflinger et al. (2006) fordern zu diesem

Zweck eine flexiblere Arbeitszeitgestaltung im Alter: «Eine Flexibilisierung des Rentenalters nach oben muss begleitet werden von vermehrten Möglichkeiten von Teilzeitarbeit gegen Ende der Erwerbstätigkeit. Ältere Mitarbeitende sind eher bereit, zwei, drei Jahre vor dem AHV-Alter eine Lohnkürzung wegen Teilzeitarbeit zu akzeptieren, wenn dadurch nicht langfristige Renteneinbussen entstehen. Dies könnte beispielsweise erreicht werden, wenn bei einer Reduktion der Arbeitszeit weiterhin die vollen Beiträge – d.h. bezogen auf ein 100 %-Pensum – geleistet werden, dafür aber der Lohn überproportional verringert würde.»

-
-
-

Teilzeitarbeit ohne Renteneinbusse

Höpflinger et al. (2006) befürworten auch die Einführung eines Teilrentensystems im Rahmen der AHV nach dem Mustervon BVG-Pensionskassen. In der vom Stimmvolk abgelehnten 11. AHV-Revision war dieser Reformschritt bereits vorgesehen, nämlich die Möglichkeit, 50% AHV-Rente zu beziehen und 50% Erwerbsarbeit zu leisten. Die neue Vorlage des Bundesrates enthält diese Flexibilisierungsmassnahme erneut. Damit würde die Flexibilisierung der Pensionierung erhöht, ohne zusätzliche Kosten.

-
-
-

Teilrentensystem auch in der AHV

Eine dritte Gruppe von Massnahmenvorschlägen zielt darauf ab, die Arbeitsmarktfähigkeit älterer Arbeitskräfte zu stärken. Es sind auch staatliche Regulierungen, die auf dem Arbeitsmarkt Nachteile für ältere Erwerbspersonen schaffen.

In der beruflichen Vorsorge sollten die mit dem Alter zunehmenden Beitragssätze durch altersneutrale Sätze ersetzt werden. Dadurch würde das Lohngefüge zwischen älteren und jüngeren Mitarbeitenden nicht mehr systematisch verzerrt. Eine Senkung der Lohnnebenkosten älterer Personen ist auch deshalb sinnvoll, weil sie je länger, je mehr den Arbeitsmarkt tragen (Höpflinger et al. 2006).

-
-
-

Altersneutrale Beitragssätze in der 2. Säule

Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt

- Anzustreben ist zudem eine altersorientierte Arbeitsmarktpolitik, d.h. arbeitsmarktpolitische Massnahmen zur aktiven Unterstützung der Wiedereingliederung älterer Personen vor dem Pensionierungsalter in den Arbeitsmarkt. Am wirksamsten erscheinen Massnahmen, die unmittelbar nach dem Eintritt der Arbeitslosigkeit getroffen werden und auf die Stellensuche und die Arbeitsvermittlung abzielen. Weniger wirksam sind alle übrigen der gängigen Massnahmen der sogenannten aktiven Arbeitsmarktpolitik wie Umschulung und Weiterbildung, Lohnzuschüsse, Förderung der Selbständigkeit, individuelle Beihilfen und Beschäftigungsprogramme (Riphan/Sheldon 2006).

Verbesserung der Politikkoordination

- Die zum Teil starke Zersplitterung bzw. Überlappung der Zuständigkeiten (ALV, Sozialhilfe und Invalidenversicherung) verlangt nach einer Verbesserung der Politikkoordination. Heute verteilen sich die Zuständigkeiten auf drei Verwaltungsebenen (Bund, Kantone, Gemeinden). Die Interessen der Kantone, der Gemeinden und des Bundes sind nur bedingt gleich, was zu einer Erschwerung der Rückkehr einmal Arbeitsloser in die Erwerbstätigkeit führen kann. Diese Strukturen erschweren die Reintegration der Betroffenen (besonders der Älteren) und führen wegen falschen Anreizen zu Ineffizienz (Riphan/Sheldon 2006 und OECD 2003).

Stärkung der Leistungs- fähigkeit der Älteren

- Verschiedene Experten empfehlen auch staatliche Förderinstrumente, um die Erwerbsfähigkeit älterer Personen zu erhalten. Die Pflege des betreffenden Humankapitals liege im Interesse der gesamten Gesellschaft. Je höher der Bildungsstand eines oder einer Erwerbstätigen ist, desto höher ist auch seine bzw. ihre Chance, den Zeitpunkt der Pensionierung selber bestimmen zu können (BFS 2008). Durch Weiterbildung können die Älteren diejenigen Quali-

fikationen erwerben, die auf dem sich verändernden Arbeitsmarkt nachgefragt sind. Die OECD (2006) hat in ihrer Länderstudie aber festgestellt, dass die Häufigkeit der Weiterbildung mit dem Alter sinkt (OECD 2006). Vermutlich nehmen ältere Personen den Nutzen von Weiterbildung selbst zu wenig wahr. Um die zu geringen Bemühungen für Weiterbildung zu korrigieren, wären gemäss OECD (2003) allenfalls staatliche Fördermassnahmen gerechtfertigt, so etwa:

- Eine berufsorientierte Bildungspolitik, besonders ein Angebot an niederschweligen Berufsausbildungen für Ungelernte.
- Altersunabhängige Bildungsdarlehen, um die kontinuierliche Weiterbildung zu unterstützen. Die Altersgrenzen bei Studiendarlehen und Stipendien müssten wegfallen.
- Eine Subventionierung der Unternehmen, welche ihrem Personal Weiterbildung offerieren, z.B. in Form eines Steuerrabatts. Der Staat könnte auch Ausbildungschecks abgeben (wie z.B. in Genf). Auch mittels eines bezahlten Ausbildungsurlaubs könnte die Ausbildungsbereitschaft der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gefördert werden.

Zum Teil sind auch personalpolitische Regeln und Praktiken auf Unternehmensebene für eine fortgesetzte Erwerbsarbeit im Alter wenig förderlich. Untersuchungen zeigen zudem eine noch weit verbreitete Zurückhaltung der Arbeitgeber gegenüber der Beschäftigung Älterer. Die bald knapper werdenden Arbeitskräfte werden Unternehmen jedoch dazu veranlassen, diese Zurückhaltung in Zukunft abzulegen und sich auch vermehrt um die Erhaltung und Förderung der Kompetenzen der Älteren zu bemühen. Auch die Arbeitgeber haben angesichts der demografischen Alterung ein grosses Interesse, die Arbeitsmarktfähigkeit der Älteren zu fördern.

••• Massnahmen auf der Stufe der Unternehmen

Die von Experten, insbesondere von Höpflinger et al. (2006), vorgeschlagenen Massnahmen auf der Ebene der Unternehmen werden hier nur summarisch aufgeführt:

- Die Schaffung spezieller Lernprogramme für Ältere.
- Eine Strategie von Jobrotation und ein gezielter Wechsel von Arbeitsstelle oder Arbeitsposition, welche die Flexibilität und Arbeitsmarktfähigkeit langjähriger Mitarbeitender erhöhen.
- Altersgerechte Formen der Arbeit wie «Bogenkarriere» und Formen von Lohnplafonierungen, möglichst kombiniert mit vermehrten Möglichkeiten der Teilzeitarbeit und des Jobwechsels gegen Berufsende, bei gleichzeitiger Offenheit für eine Arbeit nach 65.
- Mehr Offenheit für horizontale Karriereveränderungen, verbunden mit der Förderung der Qualifikation und Motivation älterer Mitarbeiter.
- Eine betriebsinterne oder betriebsexterne Gesundheitsförderung ab 50, aufgrund der unterschiedlichen Gesundheitsrisiken gruppenspezifisch.
- Die Höherbewertung von Erfahrungswissen und informell erworbener (sozialer) Kompetenzen anhand klarer Validierungskriterien.
- Eine verbesserte Wahrnehmung des beruflichen Potenzials der Älteren.

EMPFEHLUNGEN DES SCHWEIZERISCHEN ARBEITGEBER- VERBANDS AN DIE ARBEITGEBER

1. Das reglementarische Ausscheiden aus dem Berufsleben mit Erreichen des AHV-Rentenalters soll ersetzt werden durch individuell vereinbarte flexible Lösungen bis zum endgültigen Altersrücktritt. Reglemente, Verträge, Gesamtarbeitsverträge und andere Grundlagen sollen entsprechend angepasst werden.
2. Die Unternehmen sollen die Altersstruktur ihrer Belegschaft kennen und in die strategische Planung einbeziehen. Die Vorgesetzten und das Personalmanagement sollen für die Thematik der älteren Mitarbeitenden sensibilisiert und geschult werden.
3. Die beruflichen Qualifikationen von älteren Mitarbeitenden sollen gezielt gefördert und erhalten werden. Die besonderen Stärken älterer Arbeitnehmender wie Zuverlässigkeit, Erfahrung, Vorbildwirkung, Teamfähigkeit usw. sollen erhalten und gezielt eingesetzt werden.
4. Arbeitsplätze sollen so eingerichtet werden, dass sie den sich verändernden körperlichen Voraussetzungen der Arbeitnehmenden Rechnung tragen.
5. Die Unternehmen sollen eine Kultur des Lernens schaffen und unterstützen. In einer Zeit, in der die Unternehmen den Arbeitsplatz nicht mehr in allen Situationen garantieren können, ist es wichtiger geworden, die beruflichen Fähigkeiten auch in einem anderen Unternehmen einsetzen zu können. Das bedingt Weiterbildung, die auch über den reinen Bedarf am Arbeitsplatz hinausgehen kann.
6. Weiterbildung soll altersunabhängig erfolgen können. Das altersgerechte Lernen soll gefördert werden, d. h., das Lernen soll dem Alter und der Lebens- und Arbeitssituation angepasst werden.
7. Die Einstellungspolitik soll konsequent altersneutral gestaltet werden. Erfahrung und ausserberufliche Qualifikationen sollen mitberücksichtigt werden. Altersdurchmischung soll zu einem wesentlichen Bestandteil der Personalpolitik werden.
8. Die Anstellungsbedingungen sollen konsequent altersneutral ausgestaltet werden. Falsche Anreize und Hindernisse wie Dienstalterszulagen, höhere Sozialversicherungsprämien usw. sollen vermieden werden.
9. Für ältere Mitarbeitende sollen neue Arbeitsmodelle erarbeitet werden wie: Flexibler Altersrücktritt, Altersteilzeit, Stafettenmodell (stufenweises Abgeben von Aufgaben), Laufbahnreflexion/Sabbatical, Weiterbildung/Umschulung für eine Karriere danach.
10. Die Sozialpartner sollen den Anliegen der älteren Arbeitnehmenden in den Gesamtarbeitsverträgen Rechnung tragen. Es wird empfohlen, die Firmen aktiv über neue Erkenntnisse zu informieren und den Erfahrungsaustausch zu ermöglichen.

Quelle: Schweizerischer Arbeitgeberverband (2006)

Es ist zu erwarten, dass die demografischen Veränderungen am Arbeitsmarkt künftig die Unternehmen zu einer positiven Einstellung gegenüber älteren Arbeitskräften geradezu zwingen werden. Mit anderen Worten: Die Marktkräfte werden sich zugunsten der Älteren auswirken – dies vor allem dann, wenn die institutionellen Rahmenbedingungen von verzerrenden Regelungen und Fehlanreizen befreit sind. Mit seinen «Empfehlungen an die Arbeitgeber» rät der Schweizerische Arbeitgeberverband seinen Mitgliedern, sich schon heute auf die absehbaren Herausforderungen einzustellen.

Die Experten sind sich in ihren Vorschlägen überwiegend einig:

- Die Erhöhung des gesetzlichen AHV-Rentalters, um den zeitlichen Bezugspunkt für die Rentenberechnung der gestiegenen Lebenserwartung anzupassen, wird von Expertenseite nur vereinzelt explizit gefordert.
- Meinungsdivergenzen gibt es bei der Frage, ob die Erhöhung des gesetzlichen Rentalters nötig sei, um das effektive Rentalter anzuheben.
- Die geforderte Flexibilisierung des Austritts aus dem Erwerbsleben bedeutet einerseits, dass ein frühzeitiger Austritt bzw. ein Aufschub der Pensionierung mit versicherungsmathematisch korrekten Abzügen oder Zuschlägen zu erfolgen hat. Andererseits sind Vorschriften in Gesetzen und Reglementen zu beseitigen, welche den Pensionierungszeitpunkt vorschreiben und diesen nicht der Wahlfreiheit des oder der Betroffenen überlassen.
- Zur Flexibilisierung gehören auch die Vorschläge für Teilzeitarbeit ohne Renteneinbusse sowie für ein Teilrentensystem in der AHV.
- Verschiedene Experten empfehlen altersneutrale Beitragssätze in der 2. Säule.
- Verschiedene Expertenvorschläge im Bereich der Arbeitsmarktpolitik zielen auf die erleichterte Wiedereingliederung älterer Arbeitsloser.
- Zur Erhaltung und Stärkung der Leistungsfähigkeit älterer Erwerbstätiger befürworten Experten auch staatliche Massnahmen, von niederschweligen Weiterbildungsangeboten bis hin zur Subventionierung von Firmen, die Weiterbildung anbieten.

PROGRAMME POLITISCHER BEHÖRDEN

Im Dezember 2005 beschloss der Bundesrat ein Massnahmenpaket zugunsten der Arbeitsmarkt-beteiligung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Es gründet auf einem Synthesebericht, zu dem gemeinsame Arbeitsgruppen des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD) und des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) die Vorarbeiten geleistet haben. Auslöser war ein Auftrag des Bundesrats vom Februar 2004 an das EVD, im Rahmen des Pakets des Bundesrates zur Wachstumspolitik Massnahmen auszuarbeiten, die eine erhöhte Beteiligung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer am Arbeitsmarkt bewirken können. Dem Synthesebericht sind zahlreiche Vorschläge zu entnehmen, welche drei Problemkreise betreffen: Die Schaffung von Anreizneutralität in den Sozialversicherungen, Anpassungen im Vollzug der ALV sowie Massnahmen betreffend Arbeitsbedingungen und Gesundheit (EVD/EDI 2005).

Viele der in Kapitel 3 aufgeführten Vorschläge aus Expertenkreisen finden sich in den Programmen der Bundesbehörden wieder. Beim Massnahmenpaket handelt es sich nicht um eine selbstständige Vorlage. Teile davon wurden bereits in laufende Gesetzesrevisionen (11. AHV-Revision,

BVG-Strukturreform, Revision der ALV) integriert. Weitere Massnahmen sollen bei sich bietender Gelegenheit in andere Vorlagen aufgenommen werden. Der Bundesrat bestätigte in seinem Strategiebericht vom August 2007 im Kapitel «Arbeit und Übergang in den Ruhestand» die im Synthesebericht EVD/EDI enthaltenen Vorhaben (Bundesrat 2007).

Auch auf kantonaler Ebene ist die Problematik der demografischen Alterung erkannt. Einige Kantone sind bereits mit eigenen Massnahmen aktiv. In verschiedene politische Aktivitäten, die vom Bund ausgehen, sind die Kantone im Vollzug eingebunden. Dies gilt speziell für arbeitsmarktliche Programme zugunsten älterer Erwerbstätiger.

DIE ALTERSVORSORGE IM MITTELPUNKT DER REFORMBESTREBUNGEN

Massnahmen im Bereich der Sozialversicherungen sollen Fehlanreize beseitigen, eine flexiblere Arbeitszeitgestaltung im Alter ermöglichen und die Arbeitsmarktchancen Älterer erhöhen.

Konsequenter Nationalrat bei der 11. AHV-Revision

- Der Nationalrat hiess in der März-Session 2008 die 11. AHV-Revision mit einigen Änderungen gut. Auf der Leistungsseite bringt die Gleichstellung der Geschlechter beim

AHV-Alter Einsparungen von rund CHF 620 Mio. Sparwirkung hat auch die neue Regelung, die Anpassung der Renten an die Lohn- und Preisentwicklung vom Stand des AHV-Fonds abhängig zu machen. Bei einem Fondsstand unter 70 Prozent einer Jahresausgabe gäbe es keine automatische Anpassung mehr wie beim heutigen Mischindex. Andererseits lehnte der Nationalrat sämtliche Modelle einer Vorruhestandsleistung ab. Im Verlauf der parlamentarischen Beratung der 11. AHV-Revision verlangten verschiedene politische Vorstösse eine soziale Abfederung des vorzeitigen Rentenbezugs in Abhängigkeit vom Einkommen. Selbst die billigste Variante einer

erleichterten Frühpensionierung für kleine und mittlere Einkommen fand jedoch im Nationalrat keine Mehrheit.

In der 11. AHV-Revision ist des Weiteren vorgesehen, die Regelungen für den Rentenvorbezug und den Aufschub der Pensionierung flexibler zu gestalten:

- Weitere Flexibilisierung des Rentenbezugs in der 11. AHV-Revision

•••• Möglichkeit des Vorbezugs der ganzen Rente ab dem 62. Altersjahr auch für Männer.

•••• Keine Verpflichtung, die Erwerbstätigkeit während des Leistungsbezugs einzustellen oder zu reduzieren.

•••• Möglichkeit des Teilvorbezugs, d.h. der halben Rente ab dem 60. Altersjahr zur Erleichterung eines progressiven Austritts aus dem Erwerbsleben.

•••• Möglichkeit des Aufschubs der halben Altersrente (Teilaufschub).

•••• Rein versicherungsmathematische Rentenkürzung bei Vorbezug und versicherungstechnisch korrekte Rentenerhöhung bei Aufschub der Pensionierung bei Beitragslücken.

Noch ist aber nicht ausgeschlossen, dass der Ständerat auf die Einführung einer Vorruhestandsleistung zurückkommt. Gemäss der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats (SGK-SR) sollten Rentenkürzungen aus sozialen Gründen deutlich geringer ausfallen. Gleichzeitig sollte auch der Kreis der Berechtigten sowohl hinsichtlich des Alters als auch hinsichtlich des die Berechtigung beschränkenden Jahreseinkommens

- Kontroverse soziale Abfederung der Rentenvorbezugs

deutlich ausgeweitet werden. Zudem droht bereits wieder ein Referendum, was die Neigung des Parlaments zu Kompromissen zusätzlich erhöhen dürfte.

Auffüllen von Beitragslücken bei Aufschub des AHV-Rentenbezugs

- Heute müssen erwerbstätige Rentner und Rentnerinnen
- auf den Teil des Einkommens, der einen jährlichen Freibetrag von 16 800 Franken übersteigt, AHV-Beiträge ent-
-

richten. Diese AHV-Beiträge schlagen sich aber nicht in höheren Renten nieder. Dies ist gleichbedeutend mit einer Besteuerung der erwerbstätigen Personen im Rentenalter. Der ursprüngliche Hauptzweck des Freibetrags, nämlich die Entlastung von erwerbstätigen Rentnern und Rentnerinnen der Übergangsgeneration, die keinen Anspruch auf eine Rente aus der zweiten Säule hatten, ist zum grossen Teil gegenstandslos geworden. Heute besitzen die meisten Erwerbspersonen Ansprüche aus der zweiten Säule.

Mit der 11. AHV-Revision soll dieser Freibetrag aufgehoben werden. Dies wird unter anderem damit begründet, dass das Gleichgewicht zwischen den Generationen die Beteiligung der Älteren an der Finanzierung der AHV erfordere (Bundesrat 2007). Im Gegenzug sollen Erwerbstätige mit ihren Beiträgen nach dem 65. Altersjahr neu Beitragslücken auffüllen können. Der ursprüngliche Vorschlag einer generellen Zusatzrente auf dem nach dem 65. Altersjahr erzielten Erwerbseinkommen wurde «aus Spargründen» wieder gestrichen. Wer also keine Beitragslücken aufzufüllen hat, soll künftig nach dem Vorschlag des Bundesrats mit seinen AHV-Beiträgen im Rentenalter eine zusätzliche zweckgebundene Proportionalsteuer auf seinem Einkommen entrichten.

Abbau von Fehlanreizen mit der Strukturreform des BVG

- In Abstimmung mit Massnahmen der 11. AHV-Revision
-
- haben auch verschiedene Vorschläge der laufenden BVG-
- Strukturreform zum Ziel, für ältere Erwerbstätige hinder-

liche Regulierungen und Fehlanreize abzubauen. Im obligatorischen Bereich der 2. Säule soll

die Möglichkeit des Rentenvorbezugs und des Rentenaufschubs analog der AHV-Revision eingeführt werden:

- **Ab dem 60. Altersjahr können Versicherte bei Aufgabe bzw. Reduktion der Beschäftigung und damit einhergehend einer Reduktion des letzten Jahreslohnes um mindestens 1/3 eine halbe bzw. eine ganze Altersrente vorbezahlen.**
- **Ab dem 65. Altersjahr kann der Bezug der Altersrente bis längstens zum 70. Altersjahr ganz oder zur Hälfte aufgeschoben werden, sofern dabei weiterhin eine (Teil-)Erwerbstätigkeit ausgeübt wird, die mit mindestens 2/3 des letzten Jahreslohnes entschädigt wird.**

Die BVG-Strukturreform enthält weitere Massnahmen zugunsten älterer Erwerbstätiger:

- **Die Vorsorgeeinrichtungen können in ihre Reglemente aufnehmen, dass**

DISKRIMINIERUNGSGEFAHR DURCH AUFHEBUNG DES AHV-FREIBETRAGS?

Nach dem Vorschlag der 11. AHV-Revision sind die AHV-Beiträge von erwerbstätigen Rentnern und Rentnerinnen nur für Personen rentenbildend, die infolge einer Bei tragslücke oder eines zu tiefen Durchschnittslohns nicht die Höchstrente beziehen. Der bundesrätliche Strategiebericht enthält vertiefte Ausführungen zur Wirkung der Aufhebung des AHV-Freibetrags. «Angesichts der Struktur der Erwerbstätigkeit im Pensionsalter (ein grosser Anteil der erwerbstätigen Rentner und Rentnerinnen verdient weniger als 10 000 Franken pro Jahr) wird diese Bestimmung bestimmt nicht ohne Folgen für das Arbeitsangebot bleiben: Es wird davon ausgegangen, dass sie für Erwerbstätige, die aus den neuen Beiträgen keinen Nutzen für ihre Rente ziehen, einen negativen Anreiz darstellt. Das Ausmass dieses Nebenefekts wird von der Bedeutung des Erwerbseinkommens im Verhältnis zum verfügbaren Einkommen abhängen; in bestimmten Grenzfällen kann damit gerechnet werden, dass die RentnerInnen ihren Beschäftigungsgrad erhöhen, um ihr Einkommensniveau halten zu können. Ferner ist anzunehmen, dass diese Massnahme einige Rentner und Rentnerinnen dazu veranlassen wird, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, da sie in dieser neuen Bestimmung eine Möglichkeit zur Verbesserung ihrer ersten Säule sehen. Es ist jedoch zu befürchten, dass sie aufgrund der Verteuerung ihrer Arbeit für die Arbeitgeber an Attraktivität einbüßen.»

(Quelle: Bundesrat 2007)

der bisherige Lohn bei Lohnreduktion infolge Herabsetzung des Beschäftigungsgrades bzw. Funktionswechsels ab 58 weiterversichert werden kann.

- Vorgesehen ist auch ein Verbot reglementarischer Bestimmungen für den zwingenden Bezug der Altersrente. Diese Massnahme würde Pensionskassen verpflichten, Versicherten bei Austritt aus der Pensionskasse im Vorruhestandsalter die freie Wahl zwischen Alters- und Freizügigkeitsleistung zu gewähren.

Für die Möglichkeit, Rentenkürzungen als Folge einer Frühpensionierung durch steuerbegünstigte Einmaleinlagen in die 2. Säule zu kompensieren, ging die massgebende Praxis der Steuerbehörden früher von einem Mindestrentenalter von nur 55 Jahren aus. Diese grosszügige Regelung ermöglichte hohe steuerbegünstigte Einmaleinlagen und machte die Frühpensionierung attraktiv. Der Bundesrat wollte deshalb das Mindestalter für den reglementarischen Altersrücktritt in der beruflichen Vorsorge auf 60 Jahre festlegen, fand dafür in der Vernehmlassung jedoch wenig Unterstützung. Darauf verfügte der Bundesrat im Rahmen seiner gesetzlichen Kompetenzen ein Mindestalter von 58.

Flexibilisierung auch für öffentlich-rechtlich angestellte Erwerbstätige

- Der Bundesrat hat dem Vorschlag im Bericht EVD/EDI zugestimmt, die gesetzlichen Altersgrenzen bei öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnissen aufzuheben. Arbeits-
-
-
-

verhältnisse von Bundesangestellten sollen nicht mehr zwingend von Gesetzes wegen enden, wenn das ordentliche Rentenalter erreicht ist.

Verzicht auf altersneutrale Beiträge in der 2. Säule

- Aufgrund der Empfehlungen des Syntheseberichts EVD/
- EDI verzichteten die Bundesbehörden im Rahmen der laufenden Gesetzesrevisionen auf einige weitere Massnahmen.
-

Zu erwähnen ist hier vor allem der Verzicht, die BVG-Beiträge altersneutral auszugestalten. Obwohl Experten die mit dem Alter ansteigende Staffelung der BVG-Beiträge als nachteilig für ältere Erwerbstätige beurteilen, lehnt der Bund gegenwärtig eine Änderung wegen grosser Übergangsprobleme, zu hoher Kosten, administrativer Komplexität und ungewisser Wirkung auf die Arbeitsmarktchancen älterer Personen ab. Inzwischen sind aber erneut parlamentarische Vorstösse eingereicht worden, die vom Bundesrat neue Lösungsvorschläge für einen Übergang zu einem weniger altersdiskriminierenden System fordern.

Der Bundesrat will auch auf einen Ausgleich der Risikoprämien für ältere Arbeitnehmende in der 2. Säule verzichten. Es sei nicht eindeutig, dass die höheren Prämien zur Abdeckung des Invaliditätsrisikos die älteren Arbeitnehmenden auf dem Arbeitsmarkt benachteiligen. Auch eine Subventionierung der Arbeitgeberbeiträge an die berufliche Vorsorge durch die ALV sei aus zwei Gründen zu unterlassen. Erstens sei sie ordnungspolitisch fragwürdig und löse nur schwer zu kontrollierende Mitnahmeeffekte aus. Zweitens würden die bestehenden Massnahmen der ALV im Hinblick auf die Wiedereingliederung älterer Arbeitnehmender ausreichen. Schliesslich teilen die Bundesbehörden die Vorbehalte der OECD gegenüber besonderen Schutzmassnahmen zugunsten älteren Arbeitnehmenden. Solche Massnahmen würden die Benachteiligung der Älteren am Arbeitsmarkt verstärken.

ARBEITSMARKTLICHE MASSNAHMEN ZUGUNSTEN DER ÄLTEREN

Eine Arbeitsgruppe des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco) ist zurzeit dabei, einzelne Massnahmen zur Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit Älterer umzusetzen. Einige davon sollen auch im Rahmen der kommenden Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) realisiert werden. Der Revisionsentwurf des AVIG befindet sich bis Ende März 2008 in der Vernehmlassung.

Vorschläge der AVIG-Revision

- Der Entwurf schlägt folgende Massnahmen zur Steigerung der Arbeitsmarktfähigkeit von älteren Personen vor:

- Der Besuch von Beschäftigungs- und Bildungsmassnahmen bis Ende der Rahmenfrist nach Erschöpfung des Anspruchs auf Arbeitslosenentschädigung.
- Einarbeitungszuschüsse für ältere Arbeitslose: 12 Monate generell und erhöhter Lohnanteil.
- Coaching- oder Mentoring-Massnahmen für Selbstständige.

Massnahmen im Vollzug des AVIG

- Anpassungen sind gemäss Vorschlägen im Synthesebericht
- EVD/EDI auch im Vollzug der AVIG vorgesehen. In den
- kommenden Jahren soll das Forschungsprogramm des

ALV-Ausgleichsfonds stärker auf die Problematik der Reintegration älterer Arbeitnehmender ausgerichtet werden. Diese Forschungen sollen den kantonalen Vollzugsbehörden konkrete Angaben über die zu wählenden Mittel, die zielführenden Strukturen und die bewährtesten Strategien liefern.

Weitere im EVD/EDI-Bericht empfohlene Vollzugsmassnahmen betreffen:

- Die Förderung der Gesundheit durch Thematisierung in Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) und in arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) sowie im Rahmen des mehrjährigen Programms zur Gesundheitsförderung.
- Die formelle Anerkennung der erworbenen Kompetenzen und des Fachwissens (Validation des acquis) durch eine stärkere Verankerung der Validierungsinstrumente im Rahmen der AMM.

- Die Schulung der RAV-Mitarbeitenden in Bezug auf Bedürfnisse der Senioren (VSAA-Weiterbildung, wobei VSAA = Verband schweizerischer Arbeitsämter) im Hinblick auf die Stellenvermittlung.
- Die Ankoppelung der Aktivitäten der Arbeitsmarktbehörden an eine mehrjährige nationale Informationskampagne, welche u.a. dazu dient, Fehlmeinungen gegenüber älteren Erwerbstätigen abzubauen und deren Akzeptanz und Wertschätzung in den Unternehmen zu erhöhen.
- Die Unterstützung der Sozialpartnerorganisationen bei der Aufklärung ihrer Mitglieder.

Des Weiteren wird beim Bund gegenwärtig ein inzwischen redimensioniertes nationales Programm «Arbeitsbedingungen und Gesundheit» entwickelt. Seine Ziele sind, einerseits unfreiwillige vorzeitige Altersrücktritte aus dem Erwerbsleben aus Gründen der Gesundheit oder Demotivation zu reduzieren sowie andererseits die Arbeitgeber, insbesondere in kleineren und mittleren Unternehmen (KMU), im Bestreben zu unterstützen, die Gesundheit und Arbeitsmarktfähigkeit ihrer Beschäftigten in allen Phasen ihrer Erwerbsbiographien zu erhalten.

- Nationales Programm «Arbeitsbedingungen und Gesundheit»

Nach Auskunft der zuständigen Stellen im seco beinhalten die Massnahmen die Verbreitung von Beispielen guter betrieblicher Präventions- und Förderungspraxis. Die Sensibilisierung und Unterstützung von Führungskräften, Human-Resources-Beauftragten und Mitarbeitenden via Berufsschulen, Sozialpartner, Berufs- und Branchenverbände erfordert die Unterstützung und Mitwirkung der Sozialpartner sowie die Kooperation betroffener Behörden und von Nicht-regierungsorganisationen (NGO). Für den betrieblichen Gesundheitsschutz existieren bereits

Strukturen, Programme, Informations- und Arbeitsmittel sowie Weiterbildungsangebote. Die vorgeschlagenen Massnahmen integrieren möglichst umfassend die Aktivitäten und Angebote nationaler sowie internationaler Organisationen und ergänzen diese möglichst überlappungsfrei. Die Konkretisierung der Massnahmenvorschläge soll bis Ende Februar 2008 vorliegen.

UNTERSCHIEDLICHE POSITIONEN DER SOZIALPARTNER •••••

Auch die Sozialpartner, d.h. die Arbeitgeber und die Gewerkschaften, setzen sich schon seit einiger Zeit vertieft mit dem Thema der Erwerbstätigkeit Älterer auseinander. Ihre Positionen bestimmen zu einem guten Teil das Umfeld der beschriebenen behördlichen Massnahmen.

Erwartungen der Arbeitgeber an die Politik

- Der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV) bewegt sich mit seinen Einschätzungen und Reformansätzen weitgehend auf der grundsätzlichen Linie der politischen Behörden und der wissenschaftlichen Experten, geht aber verschiedentlich über deren Vorschläge hinaus.
- Die Broschüre des SAV unter dem Titel «Altersstrategie» fordert eine vermehrte Sensibilisierung der Arbeitgeberschaft für die Folgen der Alterung der Erwerbsbevölkerung in der Schweiz. Betont wird von Arbeitgeberseite auch die Notwendigkeit eines Mentalitätswandels in Bezug auf altersgerechte Beschäftigungsformen, dies sowohl bei den Arbeitnehmern wie in der Öffentlichkeit generell.

Der Bericht «Altersstrategie» enthält eine Liste klar formulierter Erwartungen an die Politik (SAV 2006):

- Im Drei-Säulen-System der Altersvorsorge ist das AHV-Normrentenalter schrittweise der Lebenserwartung anzunähern und vom effektiven Rückzug aus dem Erwerbsleben zu entkoppeln.

- Bei der AHV ist ab Alter 62 der Rentenvorbezug und ab Alter 60 der Teilrentenbezug zu ermöglichen, aber nicht zu fördern.
- Bei der 1. und 2. Säule ist der Rentenaufschub entsprechend zu flexibilisieren. Der Freibetrag der Altersrentner ist, bei gleichzeitiger Verbesserung der Altersrenten durch die weiteren Beitragszahlungen aufzuheben.
- In der 2. Säule sind schrittweise altersneutrale Beiträge einzuführen.
- Bei einem Übergang auf Altersteilzeit sollen bis zum Regelrentenalter die Beiträge in der 2. Säule auf der Basis des letzten vollen Versichertenlohnes geleistet werden können.
- Bei Weiterarbeit über das Regelrentenalter hinaus soll es im Rahmen der geltenden Reglemente möglich sein, zur Verbesserung der Altersvorsorge weiterhin Beiträge in die 2. Säule einzubezahlen.
- In der 3. Säule soll es möglich sein, bei Fortsetzung der Erwerbslaufbahn auch über das Normrentenalter hinaus zu sparen. (Dieser Vorschlag ist inzwischen realisiert).
- Die Leistungen in der ALV sollten für Teilrentner, die das Normrentenalter noch nicht erreicht haben, überprüft werden (Stellenvermittlung, arbeitsmarktliche Massnahmen usw.).
- Die Taggeld- und Rentenleistungen in der Unfallversicherung sind für freiwillig Weiterarbeitende zu überprüfen (Anpassung der Risikoleistungen für freiwillig Weiterarbeitende, Wegfall der Rentenverpflichtung bei der Berufsunfallversicherung).

- Die Befreiung der freiwillig Weiterbeschäftigten von der Nichtberufsunfallversicherung ist zu prüfen.

Forderungskatalog der Gewerkschaften

- Eine andere Richtung als die politischen Behörden, die
- Experten und der Arbeitgeberverband verfolgt der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB). Anlässlich einer
-

Medienkonferenz im Juni 2007 stellte der SGB seine aktuellen Forderungen zur Erwerbstätigkeit Älterer der Öffentlichkeit vor. Das präsentierte Dokument (SGB 2007) zeigt, dass die Gewerkschaften die Auseinandersetzung mit den Fragen der Erwerbstätigkeit Älterer vorläufig auf die Jahre bis zur Pensionierungsgrenze beschränken. Das Thema der Erwerbstätigkeit über die traditionelle Pensionierungsgrenze hinaus wird nicht berührt. Ab 45 sollen mehr Rechtsansprüche an Gesundheitsschutz und Bildung für eine entsprechende Qualifizierung und ein würdiges Altern im Beruf sorgen.

Die Forderungen des SGB zur «Erwerbstätigkeit Älterer» sind als eine Liste von zwölf Arbeitnehmerrechten formuliert, beinhaltend:

- Das Recht auf 5 Tage bezahlten Weiterbildungsurlaub pro Jahr für alle, insbesondere auch für Arbeitnehmende zwischen 50 und 64/65.
- Das Recht auf professionelle Standortbestimmung, wahlweise im oder ausserhalb des Betriebs.
- Das Recht auf Weiterbildungsurlaub für weiterführende Umschulungen und Weiterbildungen, bezahlt durch einen überbetrieblichen Fonds.

- Das Recht auf Nichtdiskriminierung bei der Anstellung, während der Beschäftigung und bei allfälliger Kündigung.
- Das Recht auf Weiterversicherung in der beruflichen Vorsorge bei Reduktion des Pensums.
- Das Recht auf Nichtdiskriminierung in den Pensionskassen (Freizügigkeitsgesetz muss in diesem Sinne geändert werden).
- Das Recht auf sozialpartnerschaftliche Branchenlösungen für eine Frühpensionierung.
- Das Recht auf flexiblen Übergang in die Pensionierung.
- Das Recht auf vorzeitige Pensionierung ab 62 in allen Pensionskassen.
- Das Recht auf altersgerechte Arbeitsplätze für über 50-Jährige.
- Das Recht auf altersgerechte Arbeitszeitgestaltung für über 50-Jährige.
- Das Recht auf Reduktion des Arbeitspensums.

Flächendeckende gesetzliche oder gesamtarbeitsvertragliche Regelungen, wie sie vom SGB im Sinne klagbarer Ansprüche propagiert werden, nehmen keine Rücksicht auf die unterschiedlichen Voraussetzungen der betroffenen Unternehmen. Sie beschränken deren individuelle Gestaltungsmöglichkeiten und ebnen damit ein wichtiges Terrain des unternehmerischen Wettbewerbs um geeignete Arbeitskräfte ein. Besonders kritisch ist aber, dass zentrale Forderungen des SGB auf

eine Senkung des effektiven Rentenalters hinauslaufen. Die Zielrichtung der gewerkschaftlichen Vorschläge lässt sich aus der AHV-Initiative «Für ein flexibles Rentenalter» ablesen, die vom SGB mitgetragen wird. Diese verlangt eine Flexibilisierung des Rentenalters, jedoch nur nach unten. Der SGB verlangt ab Alter 62 die freie Wahl zwischen ungekürzter AHV und Weitererwerb. Ohne Renteneinbusse würden Frühpensionierungen attraktiver. Der SGB befindet sich damit in einem grundsätzlichen Konflikt mit den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen der demografischen Alterung, wie sie auch von den Experten und von den politischen Behörden gesehen werden.

Wichtige Expertenvorschläge sind in die Programme der politischen Behörden eingeflossen

- In der Altersvorsorge soll mit der 11. AHV-Revision und mit der BVG-Strukturreform sowohl in der 1. wie auch in 2. Säule der Austritt aus dem Erwerbsleben und der Rentenbezug flexibler gestaltet werden.
- Für den Rentenvorbezug bzw. den Aufschub sollen im Prinzip versicherungsmathematisch korrekte Rentenkürzungen oder -erhöhungen Anwendung finden. Allerdings soll Erwerbstätigkeit im Rentenalter nur für Personen mit Beitragslücken zusätzlich rentenbildend sein. Zudem wird in der parlamentarischen Beratung die Frühpensionierung für Leute mit tieferen Einkommen möglicherweise noch sozial abgedeckt.
- Die in der Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes AVIG vorgesehenen Massnahmen zielen vor allem auf die Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit Älterer. Im Vollzug stehen Massnahmen zur Reintegration älterer Arbeitsloser im Vordergrund.
- Beim Bund wird gegenwärtig ein nationales Programm «Arbeitsbedingungen und Gesundheit» entwickelt, um unfreiwillige vorzeitige Altersrücktritte aus dem Erwerbsleben aus Gründen der Gesundheit oder Demotivation zu reduzieren.
- Die Sozialpartner haben zu den Programmen der politischen Behörden sehr unterschiedliche Auffassungen. Der Schweizerische Arbeitgeberverband liegt weitgehend auf der Linie der behördlichen Vorschläge. Dagegen will der Schweizerische Gewerkschaftsbund die Flexibilisierung des Rentenalters nur nach unten, und dies ohne Renteneinbusse.

Menschen im Rentenalter im Verhältnis zur Anzahl der Menschen im Erwerbsalter deutlich erhöhen wird (BFS 2006). Die makroökonomischen Folgen der prognostizierten Alterung sind bekannt. Das Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens wird ab ca. 2010 durch den demographischen Wandel zunehmend gebremst, die Finanzierung der Staatsausgaben wird schwerer fallen. Von dieser Entwicklung sind die Systeme der Altersvorsorge besonders betroffen.

Keine mechanistische Beziehung
zwischen Alterung und Wachstum

- Der alterungsbedingten Verminderung des Pro-Kopf-Einkommenswachstums steht die Schweiz nicht wehrlos gegenüber. Der Zusammenhang zwischen der Veränderung der Altersstruktur und dem Wirtschaftswachstum ist nicht mechanistisch. Die Ressourcen können ausgeweitet und besser ausgeschöpft werden. Auch der technische Fortschritt lässt sich

GESELLSCHAFTLICHE ALTERUNG UND ARBEITSPRODUKTIVITÄT

Die demografischen Trends erschweren in Zukunft die Steigerung des Pro-Kopf-Einkommens. Die Schweiz muss künftig mit weniger personellen Ressourcen mehr produzieren, um ein auch bloss bescheidenes Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) pro-Kopf zu erzielen. In den Langfristszenarien des Bundesamts für Statistik (BFS) liegt das Wachstum der Gesamtbevölkerung durchwegs über der Zunahme der Erwerbsbevölkerung. Um bei einer solchen Entwicklung die durchschnittliche jährliche BIP-Wachstumsrate pro Kopf der Periode 1995-2004 (ca. 1,3 Prozent) langfristig zu halten, müsste das Wachstum der Arbeitsproduktivität erhöht werden. Selbst wenn dies gelingen sollte, lohnt es sich, die Erwerbsbeteiligung hoch zu halten, um das vorhandene Wachstumspotenzial auszuschöpfen.

Ein erhöhtes Wachstum der Arbeitsproduktivität würde viele Probleme einer alternden Gesellschaft entschärfen. Allerdings könnte gerade der gesellschaftliche Alterungsprozess die Arbeitsproduktivität beeinträchtigen. Weder der technische Fortschritt noch der Kapitaleinsatz sind von der demografischen Alterung unabhängig. Das Tempo des technischen Fortschritts wird sich mit der demografischen Alterung möglicherweise verlangsamen. Viele Tätigkeiten können nicht einfach kapitalintensiver werden. Die Konsumbedürfnisse einer alternden Gesellschaft wie z.B. Pflegeleistungen sind arbeitsintensiv, der Rationalisierung sind Grenzen gesetzt. Es gibt aber auch Gegentrends. Der Gesamteffekt aller Wirkungen und Wechselwirkungen ist nicht verlässlich voraussehbar.

beschleunigen. Viel hängt von einer Wachstumspolitik ab, die das Potenzial einer Volkswirtschaft auszuschöpfen vermag. Beiträge dazu liefern der technische Fortschritt mittels der Forschungspolitik, das Ausnützen von Skalen- und Sortimentsvorteilen (Economies of scale and scope) mittels Aussenwirtschafts- und Standortpolitik und die Steigerung des Humankapitals mittels Bildungspolitik einschliesslich der Förderung der Ausländerintegration.

Wachstumswirksame Massnahmen setzen auch bei den Arbeitskräften an, quantitativ in der Ausweitung der menschlichen Ressourcen und qualitativ in der Förderung ihrer Eignung für den Erwerbsprozess. Das Hauptthema dieses Berichts ist zwar die Erwerbsbeteiligung der immer gewichtigeren Gruppe der älteren Menschen. Doch ist hier zunächst noch einmal auf die Wachstumspotenziale zu verweisen, die in einer Steigerung der Erwerbsbeteiligung der Frauen und einer qualitativ orientierten Immigrationspolitik liegen.

Die vermehrte Erwerbsbeteiligung der Frauen hat wesentlich dazu beigetragen, dass die Erwerbsquote der Schweiz trotz sinkender Partizipation gerade der älteren Männer weiterhin hoch geblieben ist. Doch ist es offensichtlich, dass die Beteiligung der Frauen im Arbeitsmarkt noch weiter gesteigert werden könnte und angesichts der ständig sich verbessernden beruflichen Qualifikation der Frauen auch gesteigert werden sollte. Hier liegen nach wie vor grosse Ressourcen brach. Die Lösung liegt in einer Verbesserung der Vereinbarkeit von Arbeit, Privatleben und Familie für beide Elternteile. Radikaler formuliert es Schelbert (2006): Das Potenzial der älteren Frauen lasse sich nur optimal nutzen, wenn Frauenkarrieren künftig generell anders verliefen.

- Gesteigerte Erwerbsbeteiligung
- der Frauen

Die Erwerbsbevölkerung könnte durch zusätzliche qualifizierte Immigrantinnen und Immigranten ergänzt werden.

- Immigration als weitere
- Wachstumsquelle

Allerdings ist mit Immigration immer auch Integration zu verbinden. Andernfalls mutiert das durch Einwanderung gelöste quantitative Problem zu einem ungelösten Problem auf der gesellschaftlichen und bildungspolitischen Ebene. Mit der Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU ist die Migrationspolitik im Vergleich zu den Zeiten der Ausländerkontingentierung bereits viel qualifikationsorientierter geworden. An diesem Kurs ist festzuhalten.

FÖRDERUNG DER ERWERBSTÄTIGKEIT DER ÄLTEREN •••••

Zum Thema der Erwerbstätigkeit Älterer gibt es kaum Wissenslücken. Zahlreiche Studien verschiedenster Experten bzw. Institutionen sind verfügbar. Auch an Empfehlungen für Massnahmen zugunsten der Erwerbstätigkeit Älterer mangelt es nicht. Gleichzeitig erscheinen die Vorschläge als recht ähnlich, seien sie aus wissenschaftlicher Sicht oder eher von politischer Warte aus verfasst. In Bezug auf die Stossrichtung von Programmen herrscht zwischen Fachleuten und Behörden eine weitgehende Übereinstimmung. Sie betrifft auch die ordnungspolitische Ausrichtung. Die Ausnahme bildet der Schweizerische Gewerkschaftsbund mit seiner Initiative «Für ein flexibles Rentenalter».

Korrekturen bei den institutionellen Rahmenbedingungen

- Will man die Erwerbsbeteiligung Älterer fördern, braucht man das Rad also nicht neu zu erfinden. Die vorgängig
- zusammengefassten Analysen und Berichte enthalten
-

die hauptsächlich gebotenen Korrekturmassnahmen. Das Grundproblem bilden die verschiedenen institutionellen Regelungen, welche die Entscheidung zur Aufgabe oder Fortsetzung der Erwerbsarbeit zulasten einer erhöhten Erwerbsbeteiligung im Alter verzerren. Im Vordergrund steht demnach die Entrümpelung von Gesetzen, Verordnungen und Reglementen. Die Menschen sollen bei der Wahl zwischen Erwerbsarbeit und Freizeit einschliesslich Ruhestand frei entscheiden können. Diskriminierende Kostenbelastungen des Arbeitseinsatzes Älterer und andere Hindernisse, die einer erfolgreichen Fortsetzung der Erwerbsarbeit Älterer entgegen-

stehen, sind ebenso unerwünscht wie wirtschaftlich ungerechtfertigte Anreize zum vorzeitigen Altersrücktritt. Die Milderung bzw. die Beseitigung institutioneller Beschränkungen des individuellen Entscheidungsspielraums, speziell die Abkehr von einem fixen Rentenalter, stehen im Mittelpunkt der Massnahmenvorschläge.

Der staatlichen Arbeitsmarkt-, Sozial- und Vorsorgepolitik fällt eine spezielle Verantwortung zu, wenn es darum geht, institutionelle Verzerrungen der Anreize zur Aufnahme und Fortsetzung der Erwerbsarbeit sowie der Wahl des Pensionierungszeitpunkts zu beseitigen. Dasselbe gilt auch bezüglich der Förderung der Arbeitsmarktfähigkeit insbesondere der von Arbeitslosigkeit betroffenen oder von ihr bedrohten Personen. Umso wertvoller sind unter diesen Umständen die Analysen und die darauf aufbauenden Programme der Behörden. Mit den untereinander weitgehend vernetzten Programmen sollen die als relevant betrachteten institutionellen Verzerrungen und andere Mängel beseitigt werden.

Eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit führt keineswegs in eine Sackgasse. Die Untersuchungen des Arbeitsmarktes zeigen, dass Arbeitgeber jüngere und ältere Arbeitskräfte – bei gleicher Qualifikation – als weitgehend austauschbar betrachten. Ältere Menschen bringen besondere Fähigkeiten und Erfahrungen mit, die auf dem Arbeitsmarkt zunehmend gefragt sind. Auch ist unbestritten, dass die Wahl des Zeitpunkts des Rückzugs vom Arbeitsmarkt von pekuniären Faktoren mitbestimmt wird. Eine Politik der Förderung der Erwerbsbeteiligung Älterer stösst auch auf der Angebotsseite nicht in ein Vakuum.

- Verlängerung der Lebens-
- arbeitszeit – keine Utopie

Die Förderung der Erwerbstätigkeit Älterer beeinträchtigt auch keineswegs die Arbeitsmarktchancen der jüngeren Generation. In Ländern mit hohen Erwerbsquoten bei den Älteren liegt die Arbeitslosigkeit in der jüngeren erwerbsfähigen Bevölkerung gewöhnlich auch tief. Zudem

werden jüngere Arbeitskräfte, demografisch bedingt, zunehmend knapp, was ihre Arbeitsmarktchancen verbessert. Hinzu kommt, dass es bei der Erleichterung der Erwerbstätigkeit der Älteren nie darum geht, die Älteren gegenüber den Jüngeren zu bevorzugen. Wenn Hindernisse und Fehlanreize für die Erwerbsbeteiligung Älterer beseitigt werden, profitiert die ganze Volkswirtschaft. Das liegt auch im Interesse der jüngeren Generation.

DIE ALTERSVORSORGE ALS ZENTRALER REFORMBEREICH •••••

Auch für den akw. steht die von allen Seiten geforderte weitgehende Flexibilisierung des Pensionierungsalters im Vordergrund. Ob einer vermehrten Erwerbstätigkeit der Älteren auch noch mit einer Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters nachzuhelfen wäre, ist unter Experten umstritten. Die verschiedentlich erhobene Forderung, das offizielle Rentenalter sei anzuheben, zielt in erster Linie auf eine gesicherte Finanzierung der Altersvorsorge. Dieses Anliegen ist zwar ernst zu nehmen, eine gesetzliche Verpflichtung zur Verlängerung der Erwerbsarbeit ist jedoch in der Schweiz auf absehbare Zeit politisch kaum durchsetzbar.

Freiwillige Erhöhung des Pensionierungsalters durch Flexibilisierung

- Der akw. ist allerdings auch der Ansicht, dass das gesetzliche Rentenalter, nach Abschluss der Anpassung des Rentenalters der Frauen, nicht weiter erhöht werden muss.
- Mit einer richtig gestalteten Flexibilisierung der Pensionierungsgrenze können die wachstums- und sozialpolitischen Ziele (Erhöhung der Erwerbsbeteiligung, Beitrag an die Sicherung der Altersvorsorge) auch erreicht werden. Vieles deutet darauf hin, dass mit der Beseitigung der vorgängig ausführlich dargestellten problematischen Regulierungen und Fehlanreize die freiwillige Erwerbstätigkeit im Alter zunehmen wird. Eine solche Flexibilisierung sichert den älteren Erwerbstätigen gleichzeitig eine hohe Zeitsouveränität bei der Gestaltung ihres Austritts aus dem Erwerbsleben.

Schon heute enthalten sowohl die 1. als auch die 2. Säule der Altersvorsorge Ansatzpunkte der Flexibilisierung. Weitere Fortschritte verlangen erstens nach einer Ausweitung des Zeitraums der Wahlfreiheit, z.B. auf ein Altersband von 55 bis 75. Das Postulat der Flexibilisierung umfasst auch die Forderung, dass es den Versicherten freistehen muss, innerhalb des gegebenen Altersbands bloss teilweise aus dem Erwerbsprozess auszuschneiden bzw. trotz des Altersrücktritts weiterhin erwerbstätig zu bleiben. Zweitens müssten die Rentenansprüche im Zeitpunkt des Altersrücktritts, d.h. bei Beginn des Rentenbezugs, wirtschaftlich korrekt gemäss den Regeln der Versicherungsmathematik und entsprechend der sich verändernden Lebenserwartung berechnet werden. Die Methodik zur Berechnung der Rentenansprüche muss transparent und begründbar sein.

Bei Weiterarbeit im Rentenalter müssten die geleisteten Beiträge (nach Aufhebung des Freibetrags gemäss Vorlage

zur 11. AHV-Revision) auch für diejenigen Erwerbstätigen zusätzlich rentenbildend sein, die keine Beitragslücken aufweisen. Andernfalls sind die AHV-Beiträge der betreffenden Erwerbstätigen nichts anderes als zweckgebundene Steuern. Damit unterstützt man das Anliegen einer vermehrten Erwerbstätigkeit im Alter ganz bestimmt nicht. Man sollte nicht vergessen, dass das Mehreinkommen von Erwerbstätigen im Rentenalter bei gleichzeitigem Rentenbezug und/oder mit einem erwerbstätigen Ehepartner durch die Steuerprogression unter Umständen stark reduziert werden kann. Denkbar ist auch, alternativ oder ergänzend zu einer Mehrrente bei Arbeit im Rentenalter, eine gewisse Entlastung bei den AHV-Beiträgen vorzusehen, um die Solidaritätslast zu reduzieren. Im Gegensatz zur 2. Säule bilden ja die AHV-Beiträge unter heutigen Bedingungen kein zusätzliches Alterskapital für den Erwerbstätigen im Rentenalter. Genau hier könnte man aber ansetzen. Als Alternative zu einer Prämienreduktion wäre der Übergang zu einem System nach Kapitaldeckungsverfahren zu prüfen. Gemeint ist damit, dass Erwerbstätige im Rentenalter mit ihren AHV-Beiträgen ein rentenbildendes Altersguthaben aufbauen könnten.

- Varianten der Anreizgestaltung
- für Arbeit im Rentenalter

Auf diese Weise würden die Versicherten in die Lage versetzt, ihren Altersrücktritt gemäss ihren persönlichen Fähigkeiten, Neigungen und Verhältnissen festzulegen, ohne dadurch die Finanzierung der Altersvorsorge zu tangieren. Die Flexibilisierung im Sinne einer Ausweitung der Zeitsouveränität der Erwerbstätigen impliziert natürlich keine Ansprüche auf eine Weiterbeschäftigung im jeweilig laufenden Anstellungsverhältnis. Leitidee ist vielmehr, dass der Arbeitgeber ab Arbeitnehmeralter von z.B. 65 mit der Fortsetzung der vom Arbeitnehmer gewünschten Tätigkeit nach Art, Stellung und Lohnhöhe einverstanden sein muss.

Entpolitisierung von Sachentscheiden in der Altersvorsorge

- Die bekanntesten Beispiele politisierter Sachentscheidungen in der Altersvorsorge sind der Umwandlungssatz und der Mindestzinssatz in der BV. Der korrekte Umwand-

lungssatz ergibt sich aus der durchschnittlichen Lebenserwartung einer Altersgruppe und dem technischen Zinssatz, der vom Kapitalmarkt bestimmt werden sollte. Beide Grössen verlangen eine raschere Reduktion der Umwandlungssätze als gemäss erster BVG-Revision vorgesehen. Die ausbezahlten Renten sind heute zu hoch und belasten damit die aktive Bevölkerung. Diese Umverteilung von Jung zu Alt ist in der 2. Säule systemfremd und gehört abgeschafft.

Der ebenfalls politisch bestimmte Mindestzinssatz in der BV schafft die Illusion einer gesicherten Mindestrendite. Es ist dringend notwendig, den Versicherten in der Altersvorsorge die ökonomischen Zusammenhänge und Gesetzmässigkeiten zu vermitteln, statt ihnen Sand in die Augen zu streuen. Sonst besteht die Gefahr, dass die Menschen in wichtigen Lebensentscheidungen auf falsche Erwartungen bauen. Die effektive Rendite ist immer vom Kapitalmarkt (und natürlich von den Anlagestrategien der Pensionskassen) abhängig. Eine politische Vorgabe einer Mindestverzinsung verleitet Pensionskassen auch zu suboptimalem Anlageverhalten. Neutrale Experten haben deshalb immer wieder den Verzicht auf die Dekretierung eines Mindestzinssatzes gefordert.

Der akw. unterstützt die Entpolitisierung solcher Sachentscheidungen sowohl beim Umwandlungssatz wie auch beim Mindestzinssatz. Dafür gibt es zwei mögliche Lösungsansätze: Eine ökonomisch plausible Regelbindung oder eine Wettbewerbslösung durch die freie Wahl der Vorsorgeeinrichtung.

In der Neuauflage der 11. AHV-Revision sind nach dem Vorschlag des Bundesrats Massnahmen enthalten, die gemäss Wortlaut der Botschaft vom Dezember 2005 die

«Erweiterung der Flexibilisierungsmöglichkeiten beim Altersrücktritt» zum Ziel haben (Vorschau Nationalrat Frühjahrssession 2008). Die 11. AHV-Revision ist in zwei Vorlagen aufgeteilt. Nach dem Willen des Bundesrats dient die Revision einerseits der Erzielung von Einsparungen im Interesse der nachhaltigen Finanzierung der AHV. Dies schlägt sich hauptsächlich im Vorschlag nieder, das Rentenalter für Frauen und Männer einheitlich bei 65 festzusetzen. Gleichzeitig sieht die Vorlage Vorruhestandsleistungen für Versicherte mit tiefen Einkommen und im Alter zwischen 62 und 65 vor. Auch sollen die Möglichkeiten zum Vorbezug oder Aufschub der AHV-Rente flexibilisiert werden. Die eigentliche Flexibilisierung des Rentenalters soll aber erst in einer nächsten Vorlage (12. AHV-Revision) behandelt werden.

- Einsparungen und Vorruhestands-
- leistungen in der 11. AHV-Revision

Die Vorlage ist offensichtlich unter dem Eindruck des Volksneins vom Mai 2004 beim ersten Anlauf zu

einer 11. AHV-Revision entstanden. Der Bundesrat erklärt denn auch, «dass es verfrüht wäre, schon jetzt umfassende Reformvorschläge im Bereich der Finanzierung und der Leistungen der AHV zu unterbreiten.» Und weiter: «Die vorliegende 11. AHV-Revision erhebt nicht den Anspruch, die schwer wiegenden strukturellen Probleme zu lösen, die in den nächsten Jahrzehnten auf die AHV zukommen werden.» (Vorschau Nationalrat Frühjahrssession 2008).

- Damoklesschwert Volksabstimmung

VERANTWORTUNG DER POLITISCHEN ENTSCHEIDUNGSTRÄGER IN DER MEINUNGSBILDUNG

Wie der Bundesrat freimütig zugibt, enthält die Vorlage zur 11. AHV-Revision praktisch keine strukturellen Reformen, die dieses Sozialwerk durch den Einbau von Automatismen der Leistungsanpassung langfristig demografieresistent machen würden. Dennoch ist die Zustimmung im Volk unsicher. Die Unterschiede zur abgelehnten ersten Vorlage sind nämlich eher gering. Allerdings sind seit dem ersten Anlauf bereits wieder Jahre ins Land gegangen. Man fragt sich angesichts der hierzulande üblichen Reformfristen, wie lange bei den Entscheidungsträgern der in der Altersvorsorge verbreitete politische Opportunismus noch anhalten wird. Offensichtlich aus «Angst vor dem Volk» bleiben die überfälligen strukturellen Reformen im AHV-System von links bis rechts praktisch tabuisiert. Der guten Konjunktur, nicht wiederkehrenden Zuschüssen (Goldverkäufe der SNB) und einer historisch einmalig hohen Erwerbsquote zu verdankende Überschüsse in der AHV-Rechnung machen es leicht, die demografisch bedingte Reformnotwendigkeit zu verharmlosen. Dabei liegt der heutige Stand des AHV-Reservfonds bereits deutlich unter dem gesetzlich vorgeschriebenen Minimum.

Seit der Volksabstimmung von 2004 werden bis zur zweiten Volksbefragung über die 11. AHV-Revision weitere rund fünf Jahre vergangen bzw. verloren sein, ohne dass man es gewagt hätte, die gebotenen strukturellen Anpassungen im System wirklich anzusprechen, geschweige denn vorzunehmen. Es besteht sogar das Risiko, dass bei einem Volks-Nein zur zweiten Vorlage der Status-Quo auf längere Zeit weiter zementiert wird, obwohl die grossen demografischen Verschiebungen mit einer markanten Zunahme der Rentnerquote unmittelbar bevorstehen (siehe Abbildung 2, Seite 28). Man hat nicht den Eindruck, dass die politischen Meinungs- und Entscheidungsträger im zentralen Reformbereich der Altersvorsorge ihre Verantwortung in der öffentlichen Meinungsbildung bisher überzeugend wahrgenommen hätten. Die beträchtliche Diskrepanz zwischen dem verbreiteten Reformunwillen der politischen Entscheidungsträger und den realistischen Einsichten in der Verwaltung ist jedenfalls nicht zu übersehen.

Gerechtfertigte geschlechtsneutrale Behandlung der Versicherten

- Ein zentrales Anliegen der 11. AHV-Revision besteht darin,
- eine geschlechtsneutrale Behandlung der Versicherten
- herbeizuführen. Weder die demografischen noch die

wirtschaftlichen Gegebenheiten rechtfertigen es, an der bevorzugten Behandlung der Frauen festzuhalten. Dass sich daraus Kostensenkungen ergeben, ist im Blick auf die Nachhaltigkeit der Finanzierung der AHV erwünscht. Die Diskussionen in den parlamentarischen Kommissionen und die Nationalratsdebatte haben gezeigt, dass die Kombination des einheitlichen Rentenalters mit einer sozialpolitisch begründeten Erleichterung der Vorruhestandsregelung, wie dies in der bundesrätlichen Vorlage vorgesehen ist, die Gefahr einseitiger politischer Entscheide von grosser Tragweite mit sich bringt.

Die 11. AHV-Revision wurde in der Frühjahrssession 2008 im Nationalrat behandelt. Eine Ratsminderheit wollte die Einsparungen, die vor allem aus der Erhöhung des Frauenrentenalters entstehen, teilweise oder ganz für den Leistungsausbau an anderen Orten verwenden. Die politische Debatte drehte sich primär um die Rentenkürzungen, welche die Versicherten bei einem Rentenvorbezug zu tragen hätten. Die Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats (SGK-SR) möchte vom Prinzip abrücken, wonach die Vorruhestandsleistungen Rentenkürzungen gemäss versicherungsmathematischen Grundsätzen nach sich ziehen. Dass auf diese Weise die Sparziele der bundesrätlichen Revisionsvorlage nicht erreicht werden könnten, liegt auf der Hand.

- Gefährdete Sparziele
- in der 11. AHV-Revision

Das Postulat für eine Flexibilisierung des Pensionierungsalters ist sowohl demografisch als auch ordnungspolitisch zu begründen. Nach Auffassung des akw. ist es aber nicht sinnvoll, dem Parlament eine Vorlage zu unterbreiten, welche die Regelung des Vorruhestands von der versicherungsrechtlichen Regelung des Erwerbs nach Erreichen der Pensionierungsgrenze abtrennt. Der Zwang, die Kosten der Vorruhestandslösung zu decken, schränkt die Spielräume der freiheitlichen Regelung der

- Flexibilisierung vor und nach
- dem Regelrentenalter gleichzeitig
- zu behandeln

STREIT UM DES KAISERS BART?

Auch bei einer Zustimmung zu einem sozialpolitisch motivierten Vorschlag zur Reduktion der Vorbezugskürzung für niedrige Einkommen werden die AHV-Renten gerade für diese Einkommenskategorien nicht für den Lebensunterhalt ausreichen. So oder so bleiben Ergänzungsleistungen notwendig. Ein AHV-Versicherter mit zwei Kindern mit einer Altersdifferenz von zwei Jahren erreicht mit einer Karriere, die der durchschnittlichen Lohnentwicklung folgt und bei 60 000 Franken endet, heute ein massgebendes durchschnittliches Jahreseinkommen von rund 59 000 Franken und damit eine Altersrente von 1945 Franken. Bei einem Rentenbezug mit 62 Jahren würde mit einer versicherungstechnisch korrekten Kürzung von 280 Franken die Rente noch 1665 Franken betragen. Die verschiedenen Vorschläge zur «Abfederung» würden Renten zwischen 1776 und 1875 Franken ergeben. AHV-Renten sind aber steuerpflichtiges Einkommen, Ergänzungsleistungen jedoch nicht. Netto betrachtet erscheint deshalb das anhaltende Seilziehen um sozialpolitisch begründete Vorruhestandsleistungen aus Sicht der Betroffenen eher wie ein Streit um des Kaisers Bart.

Fortsetzung des Erwerbs über das Pensionierungsalter hinaus ein. Je mehr Erwerbstätige von einer nicht kostendeckenden Option des Vorruhestands Gebrauch machen, desto weniger werden sich die verbleibenden Versicherten den damit verbundenen Nachteilen (höhere Prämien, tiefere Renten, späterer Altersrücktritt) entziehen können. Im Interesse der Versicherten muss der Gesetzgeber die Flexibilisierung vor und nach dem Regelalter der Pensionierung gleichzeitig behandeln.

Selbst wenn die 11. AHV-Revision in der Fassung des Nationalrats innert nützlicher Frist in Kraft treten kann, drängt sich anschliessend eine sofortige Inangriffnahme struktureller Reformen in einer 12. AHV-Revision auf. Sollte die aktuelle Vorlage der 11. AHV-Revision aber im Parlament schliesslich scheitern und ein neuer Reformauftrag an Bundesrat und Verwaltung oder an das Parlament selbst ergehen, müsste die Neuauflage der 11. AHV-Revision bereits die Reformelemente enthalten, die heute für eine 12. AHV-Revision vorgesehen sind.

WEITERE UNTERSTÜTZUNGSWÜRDIGE MASSNAHMEN •••••

Auch die im 3. Kapitel beschriebenen weiteren OECD-Reformansätze und Expertenvorschläge innerhalb und ausserhalb der Systeme der Altersvorsorge verdienen Beachtung und eine kritische Prüfung durch die jeweils zuständigen politischen Instanzen. Zum Teil sind Expertenvorschläge bereits in auf unmittelbare Umsetzung ausgerichtete Programme des Bundes übernommen worden. Lob verdient das Bemühen der Behörden um eine integrierte Strategie für die Alterspolitik (EVD/EDI 2005, Bundesrat 2007).

Der akw. listet nachstehend die Massnahmenvorschläge nochmals auf, denen besondere Beachtung geschenkt werden sollte.

Als zur Flexibilisierung des Pensionierungsalters komplementäre Massnahme empfehlen Höpflinger et al. (2006), die Möglichkeiten der Teilzeitarbeit gegen Ende der Erwerbstätigkeit auszuweiten. Es sollte den Versicherten offen stehen, auch bei einer Verminderung des Nettolohns zwecks Aufrechterhaltung der Rentenansprüche weiterhin die bisherigen Prämien zu leisten.

- Förderung der Teilzeitarbeit
- gegen Berufsende

Besondere Aufmerksamkeit verdient die Förderung der Arbeitsmarktfähigkeit älterer Arbeitskräfte. Hinsichtlich der Fort- und Weiterbildung sind die wichtigsten Handlungsansätze identifiziert. Für die Älteren gilt, was auch für die Jüngeren zutrifft: Sowohl nachfrage- als auch angebotsseitig sind die Möglichkeiten der Fort- und Weiterbildung umso grösser, je höher die Qualifikation der Arbeitnehmenden bereits ist. Um hier bessere Bedingungen zu schaffen, ist zunächst auf der Stufe der Grundausbildung und der Berufsbildung anzusetzen. Nicht prioritär

- Förderung der Arbeitsmarkt-
- fähigkeit der Älteren

sollte daher die entsprechende Reform der gesetzlichen Regelung der Altersvorsorge stehen. Zusätzlich erscheinen auch Massnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Förderung der Arbeitsmarktfähigkeit im Allgemeinen als wünschbar, insofern diese das frühzeitige Ausscheiden Älterer aus dem Erwerbsleben verhindern oder deren raschere Wiedereingliederung erleichtern.

Weitergehende staatliche Massnahmen, welche aus demografischen Gründen in die Entscheide über die Ausbildung, Fort- und Weiterbildung und in die Personalpolitik eingreifen, erscheinen dagegen nicht als angezeigt. Der akw. ist vielmehr der Auffassung, dass dann, wenn die staatlichen Rahmenbedingungen in der Altersvorsorge und in der Arbeitsmarktpolitik stimmen, die Verantwortung für die Ausbildung, Fort- und Weiterbildung und für die Personalpolitik im Allgemeinen von den Arbeitnehmern und Arbeitgebern selbst wahrgenommen werden soll.

Dieser Bericht zur Erwerbstätigkeit im Alter beschäftigt sich in erster Linie mit der Verbesserung der institutionellen Rahmenbedingungen. Er richtet sich primär an die zuständigen Behörden und an die Politik. Mit der richtigen Gestaltung der Rahmenbedingungen schafft die Politik die notwendigen Voraussetzungen dafür, dass die Arbeitgeber und die Arbeitnehmer die Herausforderungen des demografischen Wandels eigenverantwortlich meistern können.

LITERATUR

- Bundesamt für Sozialversicherung und seco** (2005), Massnahmen zur Förderung der Arbeitsmarkt-beteiligung älterer ArbeitnehmerInnen (Wachstumspaket Massnahme 12), Bern.
- Bundesamt für Statistik** (2006), Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz: 2005 - 2050, Neuchâtel.
- Bundesbehörden** (2005), Massnahmenpaket zu Gunsten der Arbeitsmarkt-beteiligung Älterer, Pressemitteilung, Bern.
- Bundesrat** (2007), Strategie für eine schweizerische Alterspolitik, Bericht, Bern.
- Deprez Oliver** (2008), Überlegungen zum Umwandlungssatz - Anrechnungsprinzip und Reduktion, Unterlagen zu einem Vortrag auf dem Informationstag 2008 zur beruflichen Vorsorge des Amtes für berufliche Vorsorge und Stiftungen des Kantons Zürich (BVS) am 15. Januar 2008 in Zürich.
- Eidgenössisches Parlament/www.admin.ch** (2008), Vorschau Nationalrat Frühjahrssession 2008.
- EVD/EDI** (2005), Gemischte Leitungsgruppe, Partizipation älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer - Massnahmenvorschläge: Bereich Sozialversicherungen, Gesundheit am Arbeitsplatz, Arbeitsmarktfähigkeit, Bern.
- Gruber, Jonathan/Wise, David** (1998), Social Security and Declining Labor-force Participation: Here and Abroad, American Economic Review 88, S. 158-163.
- Höpflinger, François/Beck, Alex/Grob, Maja/Lüthi, Andrea** (2006), Arbeit und Karriere: Wie es nach 50 weiter-geht - Eine Befragung von Personalverantwortlichen in 804 Schweizer Unternehmen, Avenir Suisse, Zürich.
- OECD** (2006), Live longer, Work longer, Ageing and Employment Policies, Paris.
- OECD** (2003), Vieillesse et politique de l'emploi - Suisse, Paris.
- Riphan, Regina T./Sheldon, George** (2006), Arbeit in der alternden Gesellschaft, Zürcher Kantonalbank, Zürich.
- Schelbert, Heidi** (2006), Arbeit für Ältere - Was richtet der Markt, was soll der Staat? Reflexionen über zwei Studien von Avenir Suisse und der Zürcher Kantonalbank, Zürcher Kantonalbank, Avenir Suisse, Zürich.
- Schweizerischer Arbeitgeberverband** (2006), Altersstrategie, Zürich.
- Schweizerischer Gewerkschaftsbund** (2007), Arbeitnehmende zwischen 50 und 64/65 haben Rechte - die Forderungen des SGB, SGB-Newsletter 8, Bern.
- Steinmann, Lukas/Telser, Harald** (2005): Gesundheitskosten in der alternden Gesellschaft, Avenir Suisse, Zürich.

IMPRESSUM

HERAUSGEBER

Arbeitskreis Kapital und Wirtschaft akw.
Cercle d'études Capital et Economie

VORSTAND

Paul Hasenfratz, Präsident akw.

Prof. Dr. Bernd Schips, Vizepräsident und
ehemaliger Leiter der KOF

Dr. Peter Buomberger, Group Head Government
and Industry Affairs, Zurich Financial Services

Dr. Hans-Ulrich Doerig, Vizepräsident
des Verwaltungsrats der Credit Suisse Group

Prof. Dr. Bruno Gehrig, Präsident des
Verwaltungsrats der Swiss Life

Dr. Pascal Gentinetta, Vorsitzender der
Geschäftsleitung, economiesuisse

Gisèle Girgis-Musy, Mitglied der Generaldirektion
des Migros-Genossenschafts-Bundes

Peter Grüschow, Mitglied des Verwaltungsrats der
Siemens Schweiz AG

Dr. Konrad Hummler, Geschäftsführender Teilhaber
von Wegelin & Co., Privatbankiers

Bernard Koechlin, Président d'honneur der
Implenia Holding SA

Matthias Kummer, Fürsprecher, Inhaber der
Kummer Public Affairs

Maya Lalive d'Epinay,
a. Nationalrätin, Inhaberin der sederwäl AG

Filippo Lombardi, Ständerat, CEO der TeleTicino SA

Dr. Rudolf Ramsauer, Corporate Communications
Director, Nestlé SA

GESCHÄFTSSTELLE

Ralph Remo Faes, Direktor
Postfach 1059, 8700 Küsnacht
T 044-380 5100 – Fax 044-380 5104
www.swisscapital.org

STEUERUNGSKOMITEE

Dr. Niklaus Blattner, a.o. Professor em.,
Universität Basel;

Paul Hasenfratz, Präsident akw.;

Dr. Bernd Schips, Professor em. ETHZ,
Vizepräsident akw.

REDAKTION

Dr. Hans Rentsch, Leiter FWS Forschungsinstitut

GESTALTUNG

Yves J. Winistoerfer, Blackbox AG, (www.blackbox.ch)

KORREKTORAT

Adrian Tschirky, Avenir Suisse, Zürich

DRUCK

Druckerei Robert Hürlimann AG, Zürich

SPONSOREN

Credit Suisse, economiesuisse, Migros Genossen-
schafts Bund, Robert Heuberger (Siska Heuberger
Holding), Schweizerischer Arbeitgeberverband,
Swiss Life, Zurich Financial Services

Der Arbeitskreis Kapital und Wirtschaft wurde 1976 von Persönlichkeiten aus Finanz und Wirtschaft gegründet. Seine Ziele sind:

- **Förderung von freiem Kapital für eine freie Wirtschaft.**
- **Förderung des Aktiensparens.**
- **Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für unsere Wirtschafts- und Finanzplätze.**

Heute vertritt der akw. die bedeutendsten Publikums- und Familienaktiengesellschaften der Schweiz und Liechtensteins. Der akw. erreicht seine Ziele durch folgende Kernaktivitäten:

- **Lobbying** für kompetitives Risikokapital sowie für gute wirtschaftliche Rahmenbedingungen. Dazu erstellen wir zusammen mit Unternehmern und Hochschulen **Studien** zu aktuellen wirtschaftsrelevanten Themen. Sie dienen uns zur Aufklärung breiter Bevölkerungskreise und als Türöffner für unsere Lobbyingtätigkeit.
- **Aufklärungsarbeit** an Schulen aller Stufen sowie im Rahmen der betriebsinternen Weiterbildung gehört zum Courant normal unserer täglichen Arbeit.
- **Forum für informelle Begegnungen** zwischen Wirtschaftsführern, Politikern und anderen Entscheidungsträgern. Dazu organisieren wir Vorträge und Panelgespräche mit hochkarätigen Referenten zu aktuellen Themen.

Mit diesen Aktivitäten will der akw. einen Beitrag zur Verbesserung der wirtschaftlichen und insbesondere der finanzpolitischen Rahmenbedingungen aus unternehmerischer Sicht leisten. Dabei werden auch die Interessen der einzelnen Branchen und jene von Mitgliedunternehmen mit einbezogen.

