



MISSOC-SEKRETARIAT

MISSOC-Analyse 2012/1

***ASPEKTE DES AKTIVEN ALTERNES IM BEREICH DES
SOZIALSCHUTZES/ DER SOZIALEN SICHERHEIT***

Mai 2012

*Für die Europäische Kommission
GD Beschäftigung, Soziales und Integration*

Vertrag Nr. VC/2011/0528

INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung

Teil I Funktionsweise der Alterssicherungssysteme

Kapitel 1 Anhebung des durchschnittlichen Renteneintrittsalters

§ 1. verbindliche Maßnahmen: die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters

§ 2. Anreizmaßnahmen: die schrittweise Anhebung des durchschnittlichen effektiven Renteneintrittsalters

Kapitel 2 Kumulierung von Erwerbseinkommen und Altersrente

§ 1. Altersteilzeit

§ 2. Besondere Regelungen für die Kumulierung von Erwerbseinkommen und Altersrenten

Teil II Sonstige Anreize für ältere Arbeitnehmer, erwerbstätig zu bleiben/ins Erwerbsleben zurückzukehren

Kapitel 1 Schrittweise Aufhebung von Vorruhestandsregelungen

§ 1. Schrittweise Einstellung von Vorruhestandsregelungen

§ 2. Reduzierter Umfang der verbleibenden Vorruhestandsregelungen

Kapitel 2 Alternative politische Maßnahmen im Hinblick auf den Verbleib älterer Menschen im Erwerbsleben/deren Rückkehr ins Erwerbsleben

§ 1. Ältere Arbeitnehmer mit eingeschränkter Arbeitsfähigkeit

§ 2. Rückkehr älterer Arbeitsloser ins Erwerbsleben

Schlussfolgerung

Die in dieser Publikation enthaltenen Informationen geben nicht unbedingt die Position oder Auffassung der Europäischen Kommission wieder.

MISSOC-Analyse 2012/1

Aspekte des aktiven Alterns im Bereich des Sozialschutzes/ der sozialen Sicherheit

Einleitung

Aktives Altern steht ganz oben auf der politischen Tagesordnung. In den letzten Jahren beschäftigten sich viele Berichte, Konferenzen und offizielle Dokumente mit diesem Thema¹. Für die Förderung eines längeren Erwerbslebens werden demografische Herausforderungen und wirtschaftliche Gründe sowie ethische Bedenken angeführt. Das Jahr 2012 wurde daher zum „Europäischen Jahr für aktives Altern und Solidarität zwischen den Generationen“ ausgerufen. Diese selektiven Maßnahmen werden langfristig durch den Vertrag von Lissabon gestützt, der die Solidarität zwischen den Generationen als eines der Ziele der Europäischen Union nennt².

Was ist aktives Altern? Es liegt keine eigentliche rechtliche Definition vor. Laut Weltgesundheitsorganisation (WHO)³ versteht man unter aktivem Altern “den Prozess der Optimierung der Möglichkeiten von Menschen, im zunehmenden Alter ihre Gesundheit zu wahren, am Leben ihrer sozialen Umgebung teilzunehmen und ihre persönliche Sicherheit zu gewährleisten, und derart ihre Lebensqualität zu verbessern. (...) Aktives Altern ermöglicht es den Menschen, ihr Potenzial für körperliches, soziales und geistiges Wohlbefinden im Verlaufe ihres gesamten Lebens auszuschöpfen und am sozialen Leben in Übereinstimmung mit ihren Bedürfnissen, Wünschen und Fähigkeiten teilzunehmen; gleichzeitig soll für Hilfsbedürftige ausreichender Schutz, Sicherheit und Pflege gewährleistet sein.“ Diese Definition umfasst sowohl die Vorstellung einer fortgesetzten Erwerbstätigkeit als auch die fortgesetzte Teilhabe älterer Menschen am sozialen Leben. Die Langzeitpflegesysteme, die in den europäischen Ländern eine zunehmende Rolle spielen, stehen im Mittelpunkt des Interesses der Europäischen Union⁴. Hier wäre eine Ad-hoc-Studie in Bezug auf das aktive Altern lohnenswert.

¹ Siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zum Europäischen Jahr für aktives Altern und Solidarität zwischen den Generationen, 6. September 2010, SEK (2010) 102 endgültig.

² Art. 3(3).

³ Weltgesundheitsorganisation (2002), Aktiv Altern - Rahmenbedingungen und Vorschläge für politisches Handeln, S. 12.

⁴ Die EU fördert die Koordinierung der nationalen politischen Strategien im Bereich Langzeitpflege durch die Offene Koordinierungsmethode mit besonderem Fokus auf Zugang, Qualität und Tragfähigkeit. Dies umfasst: ein verbessertes Angebot an Langzeitpflegediensten (eine Mischung aus Dienstleistungen auf häuslicher, kommunaler und institutioneller Ebene); Vorrang für maßgeschneiderte häusliche und kommunale Pflegedienste, damit Menschen so lange wie möglich zu Hause leben können; die verbesserte Koordinierung zwischen verschiedenen Ebenen der öffentlichen Haushalte und zwischen Gesundheits- und Sozialfürsorgehaushalten, damit eine kontinuierliche Vorsorge gewährleistet ist, und zwar unabhängig von den verschiedenen Arten der Bereitstellung (lokal, regional, national) und Organisation von Langzeitpflege. Siehe

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=792&langId=de>

Diese breit angelegte Definition, die von der Europäischen Kommission unterstützt wird⁵, kann zu verschiedenen Handlungen und Maßnahmen führen. Unter aktivem Altern versteht man eine bessere Teilhabe von Rentnern am sozialen Leben, das Recht auf eigenständige Lebensführung und bessere Chancen für ältere Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt⁶. Auf der Webseite der Europäischen Union⁷ heißt es: „Aktives Altern bedeutet, bei guter Gesundheit und als vollwertiges Mitglied der Gesellschaft älter zu werden, ein erfüllteres Berufsleben zu führen, im Alltag unabhängiger und als Bürger engagierter zu sein.“ Somit ist die Verbesserung und Anpassung der Arbeitsbedingungen älterer Arbeitnehmer eine Komponente aktiven Alterns. Diese Frage fällt jedoch in den Bereich des Arbeitsrechts (und anderer Arbeitswissenschaften) und wird in diesem Bericht nicht diskutiert.

Aktives Altern und Sozialschutz: ein Fokus auf Beschäftigungsförderung für ältere Arbeitnehmer

Angesichts einer derart breit angelegten Definition steht aktives Altern in vielerlei Hinsicht mit dem Sozialschutz in Verbindung. Aktives Altern kann sich auf den Zugang zur Gesundheitsversorgung auswirken; es kann die Art der bereitgestellten Sach- oder Geldleistungen beeinflussen. Insbesondere kann aktives Altern mit Maßnahmen betreffend Langzeitpflegeleistungen in Verbindung gebracht werden. Aktives Altern kann auch bei der Festlegung und dem Umfang von Leistungen für Familien oder wohnungsbezogene Hilfen berücksichtigt werden. Im Hinblick auf arbeitsbezogene Belange steht aktives Altern mit Arbeitslosigkeit, Alter, dem Risiko von Erwerbsunfähigkeit/Invalidität und Sozialhilfe in Verbindung.

Dieser Bericht kann nicht alle mit dem Sozialschutz verbundenen Aspekte des aktiven Alterns behandeln. Überlegungen zur Verfügbarkeit der MISSOC-Daten sowie zum Umfang des Berichts machen eine Auswahl erforderlich. Da die Frage der Beschäftigung in Europa von entscheidender Bedeutung ist (die Unterstützung eines längeren Erwerbslebens ist Teil der europäischen Beschäftigungsstrategie, der Lissabon-Strategie und der Agenda Europa 2020), steht das Thema Beschäftigung älterer Arbeitnehmer im Zentrum der Untersuchung.

Welche Aspekte umfassen die Maßnahmen im Bereich des aktiven Alterns zugunsten älterer Arbeitnehmer? Im Zusammenhang mit der Förderung eines längeren Erwerbslebens kann aktives Altern als Ergänzung der Maßnahmen in Bezug auf Vermittelbarkeit (Berufsausbildung, Berufsberatung, Umschulung, Lese- und Schreibkompetenz, medizinisch-psychologische Hilfe, Arbeitsbedingungen usw.), Unterstützung im Bereich soziale Integration und Sozialschutz betrachtet werden. Daher werden zwecks Förderung eines längeren Erwerbslebens mehrere Disziplinen (Beschäftigungspolitik, gesetzliche Instrumente, Psychologie, Bildung usw.) kombiniert; der Sozialschutz ist nur eine davon. Es gibt jedoch einen gemeinsamen Nenner aller politischen Maßnahmen des aktiven Alterns in Bezug auf ältere Arbeitnehmer, nämlich die Auffassung, dass der Betreffende am Prozess seines Verbleibs im Erwerbsleben bzw. seiner Rückkehr ins Erwerbsleben beteiligt werden sollte.

⁵ Siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zum Europäischen Jahr für aktives Altern und Solidarität zwischen den Generationen.

⁶ Siehe offizielle EU-Webseite zum Jahr 2012 zu diesen drei Maßnahmenkategorien:

<http://europa.eu/ey2012/ey2012main.jsp?catId=971&langId=de>

⁷ Siehe „EU-Jahr 2012“.

Ziel des Berichts, der sich natürlich auf den Sozialschutz konzentriert, ist somit die Untersuchung der Art und Weise, wie sich die nationalen Träger der Sozialversicherung/Sozialfürsorge an der Definition/Umsetzung der Maßnahmen zur Förderung eines längeren Erwerbslebens beteiligen. Die gegenwärtigen Sozialversicherungs- und Sozialhilfesysteme sind weniger als früher von sonstigen öffentlichen Maßnahmen isoliert. Die Sozialversicherung und die Sozialhilfe sind vielmehr Teil eines komplexen Systems geworden, mit dem verschiedene andere Ziele in Bezug auf Vermittelbarkeit, Wirtschaftswachstum, öffentliche Gesundheit, Chancengleichheit, soziale Eingliederung usw. erreicht werden sollen. In dieser Hinsicht sind Sozialversicherung/Sozialhilfe und Arbeitsmarkt eng verknüpft. Sozialversicherung/Sozialhilfe garantieren nicht allein ein unterstützendes Einkommen für Menschen, die vorübergehend aus dem Erwerbsleben ausgeschieden oder dauerhaft erwerbsunfähig sind, sondern sind auch direkt an der Gestaltung der Beschäftigungspolitik beteiligt, die darauf abzielt, ältere Arbeitnehmer in Arbeit zu halten. Zudem schaffen die strukturellen und finanziellen Schwierigkeiten der Altersrentensysteme in Europa eine starke Konvergenz zwischen der Sozialversicherung und dem Ziel eines längeren Erwerbslebens: Die Notwendigkeit, das durchschnittliche Rentenalter zu erhöhen, ist eine wichtige Säule für das Erreichen eines solchen Ziels.

Die Einbindung der Sozialschutzinstrumente in die Politik zur Förderung eines längeren Erwerbslebens fällt jedoch je nach Land unterschiedlich aus. Die Maßnahmen im Bereich des aktiven Alterns in Bezug auf ein längeres Erwerbsleben werden nämlich von Parametern beeinflusst, die auf nationaler Ebene relevant sind (finanzielle und demografische Fragen, Arbeitslosenquote, Gleichstellungspolitik, Ziele im Gesundheitswesen, soziale Einbeziehung usw.). Die Struktur der Arbeitsmärkte und der Sozialschutzsysteme, deren Geschichte und Hintergrund, kulturelle Aspekte ebenso wie das Niveau der wirtschaftlichen Entwicklung wirken sich ebenfalls auf die Rolle der Sozialversicherung/Sozialhilfe bei der Umsetzung der Maßnahmen im Bereich des aktiven Alterns aus.

Im Bericht behandelte Maßnahmen im Bereich des aktiven Alterns

In diesem komplexen Umfeld, in welchem wichtige Fragen eng miteinander verwoben sind, zielt der Bericht gemäß der auf den Sozialschutz übertragenen, weit gefassten WHO-Definition des aktiven Alterns auf zwei Gruppen älterer Arbeitnehmer an: Erwerbstätige und Nicht-Erwerbstätige. Die letztere Kategorie umfasst im weiten Sinne ältere Arbeitnehmer, die eine Erwerbsunfähigkeits-/Invaliditätsrente oder Sozialhilfe beziehen. Untersucht werden in dem Bericht die nationalen Sozialversicherungs-/Sozialfürsorgesysteme mit den folgenden Zielen oder Auswirkungen:

- ❖ ältere Menschen, die bereits aktiv sind, werden im Erwerbsleben gehalten;
- ❖ die Rückkehr älterer Menschen, die entweder kurz- oder langfristig aus dem Erwerbsleben ausgeschlossen sind, wird vereinfacht.

Hinsichtlich der Altersgrenzen fehlt eine Definition der Personen, die von den Maßnahmen im Bereich des aktiven Alterns betroffen sind. Die Zielgruppe des Berichts (in dem die Begriffe „ältere Arbeitnehmer“ und „ältere Menschen“ verwendet werden) sind Arbeitnehmer im Alter von 50, 55, 60 Jahren oder mehr. Eurostat bezieht zum Beispiel 50-Jährige in die Maßnahmen

im Bereich des aktiven Alterns ein⁸, wogegen sich die Kommission im Hinblick auf den Vorruhestand auf Menschen im Alter von 55-64 Jahren konzentriert⁹. Der Begriff „ältere Arbeitnehmer“ ist somit nicht präzise definiert. Die Altersuntergrenze kann von der nationalen Politik bzw. den zur Diskussion stehenden Rechten/Leistungen abhängen.

Wie bereits erwähnt, konzentriert sich die Studie auf die Risiken der sozialen Sicherheit mit unmittelbarer Auswirkung auf die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer: Alter, Arbeitslosigkeit (und Vorruhestand), Erwerbsunfähigkeit/Invalidität und Sozialhilfe. Im Bericht werden insbesondere Maßnahmen für ältere Arbeitnehmer untersucht, mit welchen:

- ❖ offene oder verdeckte Formen des Vorruhestands bekämpft werden,
- ❖ ein Aufschub der Rente unterstützt wird,
- ❖ das Renteneintrittsalter angehoben bzw. flexibler gestaltet wird,
- ❖ die Rückkehr älterer Arbeitsloser ins Erwerbsleben vereinfacht wird,
- ❖ Teilrenten und die Kumulierung von Rente und Arbeitseinkommen ermöglicht werden,
- ❖ die Leistungen bei Arbeitslosigkeit/Invalidität und Sozialhilfe angepasst werden, um die Erwerbstätigkeit älterer Menschen zu fördern.

Einige der Maßnahmen, die in den Themenbereich des Berichts fallen, sind mehr als Pflicht denn als Option zu betrachten, für die sich ältere Menschen freiwillig entscheiden können. Die massiven Streiks gegen die Reformen der gesetzlichen Rentensysteme in ganz Europa¹⁰ und die Rechtsstreitigkeiten in Bezug auf diese Reformen¹¹ zeigen, dass viele Bürger Europas mit den neuen „Altersvoraussetzungen“ für die Altersrenten nicht einverstanden sind. Können von öffentlichen Behörden verordnete Regelungen als Maßnahmen im Bereich des aktiven Alterns betrachtet werden? Dieser Bericht gibt darauf eine positive Antwort. Die Abgrenzung zwischen „zwangsweise“ und „freiwillig“ ist jedenfalls nicht trennscharf¹². Falls sich die Reformen überdies unterstützend auf das aktive Altern auswirken (selbst wenn dies nicht das primäre Ziel darstellt), sollten sie nicht außer Acht gelassen werden. Aus diesen Gründen werden alle Maßnahmen mit dem Ziel, ältere Menschen in Arbeit zu halten oder zur Rückkehr ins Erwerbsleben zu bewegen, diskutiert.

Nicht im Bericht berücksichtigte Themen

⁸ „Aktives Altern und Solidarität zwischen den Generationen“, 2012, S. 37. Siehe

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EP-11-001/EN/KS-EP-11-001-EN.PDF

⁹ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zum Europäischen Jahr für aktives Altern und Solidarität zwischen den Generationen, siehe 3.1.1.

¹⁰ Streiks in Belgien im Dezember 2011 und Januar 2012; Streiks von Beschäftigten des öffentlichen Sektors in Slowenien im April 2012.

¹¹ Siehe die Situation in Slowenien, wo die vom Parlament beschlossene Reform mit einem Referendum vom Juni 2011 abgelehnt wurde.

¹² So kann es sein, dass einige Menschen länger arbeiten wollen und daher die Regelungen zum aufgeschobenen Renteneintrittsalter als Chance ansehen.

Da der Schwerpunkt des Berichts auf den Sozialschutzmaßnahmen für Einzelpersonen liegt, werden folgende Themen nicht behandelt:

- ❖ Vorteile für Arbeitgeber, etwa Befreiung von der Sozialversicherung/Steuer oder Teilzahlung von Gehältern durch öffentliche Institutionen. Es würde sich lohnen, diese Maßnahmen auf der Basis umfassender Daten, die bisher nicht vorliegen, in einem gesonderten Bericht zu behandeln.
- ❖ Präventionsmaßnahmen zum Schutz der Gesundheit von Arbeitnehmern. Derartige Maßnahmen tragen sicherlich dazu bei, dass ältere Arbeitnehmer erwerbstätig bleiben oder ins Erwerbsleben zurückkehren; die Verbindung ist jedoch nicht so unmittelbar wie bei Aktivierungsmaßnahmen im engeren Sinne. Für die Präventionsmaßnahmen gelten besondere Regeln: sie können Teil des Arbeitsrechts oder der Gesundheitspolitik sein. Somit stehen sie nicht im Zentrum der Sozialschutz-/Sozialfürsorgepolitik, auch wenn eine separate Analyse dazu lohnenswert wäre.

Auf der Grundlage der in der Einleitung definierten Ziele und des Themenbereichs des Berichts wird die Funktionsweise der Alterssicherungssysteme analysiert, um zu ermitteln, in welchem Umfang die jüngsten Reformen zu den Maßnahmen im Bereich des aktiven Alterns beigetragen haben (I). Im Rahmen des Sozialschutzes werden weitere Anreize für ältere Arbeitnehmer für den Verbleib im Erwerbsleben/die Rückkehr ins Erwerbsleben geschaffen; auch diese verdienen eine Einführung (II).

Teil I Funktionsweise der Alterssicherungssysteme

In welchem Maße tragen die Rentenreformen zu den Maßnahmen im Bereich des aktiven Alterns bei? Die Offene Koordinierungsmethode zielt unter anderem darauf ab, Anreize für längeres Arbeiten zu schaffen¹³. Diese Tendenz zeichnet sich in den nationalen Sozialversicherungssystemen ab.

Traditionell können zwei Arten von Sozialversicherungsmaßnahmen dazu beitragen, dass der Anteil älterer Menschen an der Erwerbsbevölkerung steigt: die Anhebung des durchschnittlichen Renteneintrittsalters (Kapitel 1); das Recht auf Kumulierung von Rentenbezügen und Erwerbseinkommen (Kapitel 2).

Kapitel 1 Anhebung des durchschnittlichen Renteneintrittsalters

Die jüngste Entwicklung der Rentensysteme in Europa zeigt, dass das Renteneintrittsalter auf zwei Wegen angehoben werden kann, zum einen durch verbindliche Maßnahmen, zum anderen durch die Schaffung von Anreizen. So können einerseits die Voraussetzungen für den Anspruch auf eine Altersrente durch die Anhebung des Renteneintrittsalters verschärft werden (§ 1); andererseits können die Bedingungen für den Rentenbezug auch dadurch verändert werden, dass Arbeitnehmer dazu bewegt werden, den Bezugsbeginn der Altersrente aufzuschieben (§ 2).

§ 1. verbindliche Maßnahmen: die Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters

Die Rentenreformen verfolgen ein gemeinsames Ziel: die Rentensysteme tragfähiger zu gestalten¹⁴ (A). Für das Erreichen dieses Ziels durch die Erhöhung des Renteneintrittsalters werden verschiedene Methoden angewandt (B)

A. Hintergrund: Tragfähigkeit der Rentensysteme

Die Förderung eines längeren Erwerbslebens ist ein gemeinsames Ziel aller Rentensysteme in Europa. Um die Rentensysteme langfristig tragfähiger zu gestalten, halten es die europäischen Länder üblicherweise für notwendig, Maßnahmen umzusetzen, die einerseits Beiträge und Leistungen, andererseits Lebenserwartung und Rentenalter enger aneinander koppeln.

Der Schritt in Richtung nachhaltige Renten geht mit einer Verschärfung der Anspruchsbedingungen einher. Die Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters kann als der radikalste Aspekt der Reformen betrachtet werden. Während nämlich andere Maßnahmen den Versicherten eine Wahlmöglichkeit lassen (länger arbeiten für eine höhere Rente oder früher in den Ruhestand für eine niedrigere Rente: siehe § 2), ist die Änderung des Renteneintrittsalters verbindlich. Sie kann sich auch indirekt auf die Zugangsbedingungen für den Vorruhestand auswirken (siehe Teil II).

¹³ Bis zum Jahr 2010 sollte die Beschäftigungsquote älterer Menschen (zwischen 55 und 64 Jahren) 50 % erreicht haben.

¹⁴ ASISP-Kurzbericht, 2011. Siehe

[http://socialprotection.eu/cms/medium/35/asisp %20Synthesis %20Report %202011_online %20version.pdf](http://socialprotection.eu/cms/medium/35/asisp%20Synthesis%20Report%202011_online%20version.pdf)

B. Vielfältige Reformen zur Anhebung des Renteneintrittsalters

Nach den MISSOC-Daten liegt das gesetzliche Regelrenteneintrittsalter nicht unter 60 Jahren – ausgenommen einige Länder (SI¹⁵) oder besondere Umstände¹⁶. In fast allen Ländern liegt das gesetzliche Rentenalter zwischen 60 und 65 Jahren. In einigen Ländern wurde/wird das Rentenalter auf 67 (DE, NO, IS) oder 68 (IE) Jahre erhöht. Auch wenn die durchgeführten Reformen länderspezifisch sind, können doch ähnliche Tendenzen beobachtet werden.

- ❖ Die meisten Länder haben sich für eine **schrittweise Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters** anstelle drastischer und sofortiger Änderungen entschieden, welche auch grundlegenden oder konstitutionellen Werten entgegenstehen könnten (SI). Die Frage, wie lang oder kurz der Zeitraum der schrittweisen Umsetzung ist, bleibt jedoch offen. Viele Länder entscheiden sich für die Umsetzung ihrer Reformen über einen längeren Zeitraum: von 2012 bis 2029 (DE), von 2010 bis 2022 (HU), von 2011 bis 2030 (RO). Die Reform zur Anhebung des Renteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre ist im Jahr 2027 (ES) abgeschlossen. Andere Länder kündigen an, dass die Reform bis 2028 (IE) oder bis 2025 (NL) abgeschlossen ist. Einige Länder haben ihre Reformen über einen sehr langen Zeitraum geplant: Während der Renteneintritt mit 66 Jahren bis 2020 erreicht werden soll, ist bis 2046 eine weitere Anhebung auf 68 Jahre (GB) geplant.

Einige andere Länder setzen ihre Reformen schneller um: fünf Jahre (2011-2016: EE) oder bis 2014 (SK). Die 2010 begonnene Reform gilt ab 2018 in vollem Umfang (FR). Schnelle Reformen schließen zusätzliche Reformen nicht aus (EE¹⁷).

Das Anspruchsalter kann von dem Alter, in welchem die Rente bewilligt wird, abweichen. Die Arbeitnehmer erhalten ihre Rente 12 Monate nach Erreichen des Anspruchsalters (IT), was de facto eine Art der Anhebung des Rentenalters zu sein scheint.

- ❖ Wenn die nationalen Regelungen ein unterschiedliches Renteneintrittsalter für Männer und Frauen vorsahen/vorsehen, nutzen einige Länder die Gelegenheit struktureller Reformen, um einen Prozess **der Angleichung des Renteneintrittsalters der Geschlechter einzuleiten**. Dies bedeutet, dass die Reformen in diesen Ländern – in welchen das Renteneintrittsalter für Frauen niedriger als für Männer ist – stärkere Auswirkungen für Frauen haben. Da Frauen in der Regel kürzere Versicherungszeiten und ein niedrigeres Gehaltsniveau als Männer haben, wird darüber debattiert, wie die faktischen Unterschiede bei den Laufbahnprofilen von Frauen und Männern berücksichtigt oder kompensiert werden können¹⁸.

¹⁵ Das Regelrenteneintrittsalter ist 58 Jahre (für Arbeitnehmer mit mindestens 40/38 Jahren Beschäftigung mit Rentenanspruch).

¹⁶ Spezielles Renteneintrittsalter für Frauen, für Rentner mit schwierigen Arbeitsbedingungen oder sehr langer Beschäftigungszeit.

¹⁷ Eine weitere Anhebung wurde beschlossen: von 63 auf 65 Jahre bis 2026.

¹⁸ Es sei daran erinnert, dass der Gerichtshof in einer Rechtssache zum Pensionssystem für Beamte, nach dem Mütter mit Kindererziehungszeiten begünstigt wurden, entschied, dass „die Lage eines Beamten und die einer Beamtin miteinander vergleichbar sein können, soweit es um die Erziehung der Kinder geht. Insbesondere ist der Umstand, dass Beamtinnen von beruflichen Nachteilen, die sich aus der Erziehung der Kinder ergeben, stärker betroffen sind, weil die Erziehung im Allgemeinen von Frauen wahrgenommen wird, nicht geeignet, die

Während z. B. das Renteneintrittsalter für Männer bei 63 und für Frauen bei 60 Jahren lag, erreicht es bis 2021 67 Jahre für beide Geschlechter (BG). Während Männer im Jahr 2011 das Renteneintrittsalter mit 63 und Frauen mit 61,5 Jahren erreichten, wird es 2026 einheitlich bei 65 Jahren liegen (EE). Ein Land (AT) sieht eine schrittweise Anhebung der Altersgrenze für Frauen vor, bis zwischen 2024 und 2033 das gleiche Rentenalter wie für Männer erreicht ist. Im Jahr 2020, also zehn Jahre nach Beginn des Angleichungsprozesses, wird das gleiche Alter erreicht sein (GB).

In einigen anderen Fällen basiert die Aufhebung der geschlechtsspezifischen Unterschiede auf dem Versicherungsbeginn: Bei Personen mit Versicherungsbeginn vor Januar 1993 liegt das Renteneintrittsalter für Männer bei 65, für Frauen bei 61 Jahren; bei Personen mit späterem Versicherungsbeginn ist das Renteneintrittsalter für beide Geschlechter 65 Jahre (GR).

Schließlich gibt es auch einige Länder, die am Grundsatz des Alterunterschiedes festhalten, die geschlechtsspezifischen Unterschiede jedoch reduzieren (CZ¹⁹). Es wäre auch interessant zu untersuchen, ob und wie sich der Status von Witwen/Witwern verändert, da diese in einigen Ländern Anspruch auf eine Altersrente vor dem Regelrenteneintrittsalter haben/hatten.

❖ Die Anhebung des Renteneintrittsalters **gilt nicht zwangsläufig für alle Versicherten desselben Landes gleichermaßen.**

- Die Erhöhung des Renteneintrittsalters kann von der **Familiensituation** abhängen. Das Rentenalter wird für Frauen mit zwei oder mehr Kindern (bei Geburt nach 1968) schrittweise von 62 auf 64 Jahre erhöht (CZ).
- Die Altersanhebung ist häufig an das **Geburtsjahr** gebunden. Während die ältesten Versicherten nicht – oder nur marginal – von den Reformen betroffen sind, kommen auf die Jüngeren drastische Änderungen zu. Die Änderungen gelten normalerweise für die Personen, die zum Zeitpunkt der Reform bereits versichert waren. In einem Land ist das Renteneintrittsalter beispielsweise für nach 1963 geborene Personen höher, während die Reform nur für 1947 und danach geborene Personen gilt (DE). Wenn das Renteneintrittsalter auch je nach Geburtsjahr höher ist, werden entsprechend dem Geburtsdatum mehrere Kategorien definiert (MT).
- Die Altersanhebung kann vom **Versicherungsbeginn** abhängen. Die Anhebung (um vier Jahre) kann nur für Frauen gelten, die seit dem 1. Januar 1993 versichert sind (GR).

Vergleichbarkeit ihrer Lage mit derjenigen eines Beamten auszuschließen, der die Erziehung seiner Kinder übernommen und deshalb die gleichen Laufbahn Nachteile hinzunehmen hat.“ (Rechtssache C-366/99, Griesmar [2001]).

¹⁹ Der derzeitige Altersunterschied (fast sechs Jahre zwischen Männern und Frauen) wird nach und nach auf maximal drei Jahre reduziert.

- ❖ Während einige Länder an der Zwangsverrentung ab einem bestimmten Alter festhalten²⁰, sind einige andere sehr weit gegangen und **haben das gesetzliche Rentenalter abgeschafft**. Dieses Flexibilitätselement ist Teil einer Reform, die auf der Koppelung zwischen Beiträgen und Rente beharrt. Diese Länder legen ein Mindestrentenalter fest, wobei der Betreffende selbst entscheiden kann, wann er die Rente antreten will, nachdem er die Mindestvoraussetzungen erfüllt hat (siehe unten, § 2).

§ 2. Anreizmaßnahmen: die schrittweise Anhebung des durchschnittlichen effektiven Renteneintrittsalters

Neben den Maßnahmen mit dem Ziel, den Zugang zur vorgezogenen Altersrente oder zu Vorruhestandsregelungen einzuschränken²¹, wird in den nationalen Systemen die Methode der Altersrentenberechnung angewandt, um ältere Bürger dazu zu bewegen, ihren Arbeitsplatz zu behalten, obwohl sie bereits rentenberechtigt sind. Zwei Anreizquellen werden angewandt: durch Anspruchsregelungen/Rentenberechnung (A); durch zusätzliche Vorteile für aufgeschobene Renten (B).

A. Anspruchsregelungen/Rentenberechnung

Es kann als effizienter – und eher mit dem Wahlrecht der Menschen vereinbar – betrachtet werden, das Renteneintrittsalter indirekt anzuheben. Dieses Ergebnis kann durch eine engere Verknüpfung der Rentenhöhe mit der Dauer der zurückgelegten Versicherungszeiten erreicht werden. Die Versicherten können wählen: Entweder sie gehen in den Ruhestand und erhalten eine niedrigere Rente oder sie bleiben in Arbeit (bzw. kehren ins Erwerbsleben zurück), um später eine höhere Rente zu beziehen.

Dabei werden mehrere Methoden angewandt, auf welche die Länder auch gleichzeitig zurückgreifen können. Einige Methoden bestehen aus bloßen Anpassungen der bestehenden Rentensysteme und tasten daher nicht deren Grundlagen an. Andere Methoden basieren auf Struktur-reformen. Einige Änderungen betreffen den Anspruch selbst, andere die Berechnungsmethode. Über diesen ersten Klassifizierungsversuch hinaus können fünf wichtige Verfahren identifiziert werden, mit welchen die Länder die Erwerbstätigkeit verlängern und das effektive Renteneintrittsalter anheben wollen:

- ❖ Ein von mehreren Ländern angewandtes traditionelles Verfahren betrifft die **Erhöhung der Beitragsjahre**. Dieses Verfahren hat den Vorteil, dass die Grundlagen der entsprechenden Rentensysteme erhalten bleiben. Die Erhöhung der Beitragsjahre ist ein allgemeiner Trend in Europa. In einem Land wurde durch die jüngsten Reformen zum Beispiel die Dauer der Versicherungszeiten erhöht, die für den Bezug einer Vollrente erforderlich ist (bis zu 42 Jahre, wenn die Reform in vollem Umfang gilt); bei Personen, die in den Ruhestand gehen, ohne dass sie volle Dauer erreicht haben, wird die Rente je nach den fehlenden Versicherungszeiten um einen bestimmten Prozentsatz gekürzt (FR). Ein ähnliches System gilt in anderen Ländern (ES). Ein vollständiger Versicherungsverlauf kann seit 2009 für beide Geschlechter bis zu 45 Jahre umfassen (BE). Wenn sich die Rentenhöhe nach der Kumulierung von

²⁰ Siehe Rechtsprechung des Gerichtshofes, nach der Zwangsverrentungsklauseln nicht als Altersdiskriminierung zu betrachten sind. Zum Beispiel Rechtssache C-411/05, Palacios de la Villa [2007]. Diese Frage ist als arbeitsrechtliche Frage zu betrachten. Sie wird daher nicht in diesem Bericht behandelt.

²¹ Siehe unten, Teil II.

Punkten bemisst, wurde die Zahl der Punkte erhöht, die für den vollen Rentenbezug erforderlich ist (BG).

Eine andere Methode besteht in der Erhöhung der Dauer der Versicherungszeiten, die für den Rentenanspruch erforderlich ist (CZ²²).

Der Zugang zu einer Vollrente wurde, wo er besteht, erschwert. Wenn wir die MISSOC-Tabellen 2005 und 2011 vergleichen, scheint es, als hätten einige Länder die geltenden Regeln verändert. In Frankreich etwa wurden, wie bereits erwähnt, die erforderlichen Versicherungszeiten ausgeweitet. Von größerer Bedeutung ist jedoch, dass in mehreren Ländern (CZ, DE) das Konzept der „Vollrente“ abgeschafft wurde. Dies ist ein Anreiz, in Arbeit zu bleiben, da die Rentenhöhe stärker an die Versicherungsdauer gekoppelt wird. In einigen Fällen folgt die Abschaffung des Konzepts der Vollrente aus der Änderung der Art der Alterssicherungssysteme²³.

- ❖ Dasselbe Ergebnis – Erhöhung der effektiven Versicherungszeiten – wird indirekt mit einer Strukturreform erzielt, die **zu einem Wechsel von definierten Leistungen (DL) zu anderen Arten von Rentenbezügen führt**. Die Einführung von national definierten Beitragssystemen oder definierten Beitragssystemen in mehreren Ländern (unter anderem: HU, IT, SE, EE, SK) wird eine Erhöhung der effektiv zurückgelegten Versicherungszeiten nach sich ziehen.
- ❖ Wenn wir zu den Methoden zurückkehren, mit welchen die Grundlagen der Rentensysteme nicht angetastet werden, können längere Erwerbszeiten auch dadurch erreicht werden, **dass der Referenzzeitraum, über welchen das Einkommen für die Berechnung der Rentenhöhe berücksichtigt wird, verlängert wird**. Viele Länder haben diese Option gewählt, durch welche die Arbeitnehmer bewegt werden, in Arbeit zu bleiben, zumal das Einkommen zum Ende der Berufslaufbahn im Allgemeinen höher ist. So wurde zum Beispiel der Referenzzeitraum der Beitragszahlung von 15 auf 40 Jahre verlängert (AT, PT). In einem Land beruht das Durchschnittseinkommen nunmehr auf den „besten 25 Jahren“ der Erwerbstätigkeit, wogegen es bisher auf der Basis der „besten 10 Jahre“ vor 1993 berechnet wurde (FR – siehe auch SI: von den besten 10 Jahren im Jahr 2000 auf 18 Jahre). Manchmal wird das ab einem bestimmten Alter erzielte Einkommen für die Rentenberechnung stärker angerechnet, damit die Arbeitnehmer länger erwerbstätig bleiben (FI²⁴).

Eine gute Methode, vom Renteneintritt abzuhalten, ist die Neubewertung der früheren Gehälter: Schärfere Regeln führen zu längeren Erwerbs-/Versicherungszeiten.

- ❖ Durch die Forderung **längerer Mindestversicherungszeiten** schaffen einige Länder einen starken Anreiz für Arbeitnehmer mit unvollständigem Versicherungsverlauf, länger erwerbstätig zu bleiben. In einigen Ländern sind 15 Versicherungsjahre für den Anspruch auf Rentenbezug erforderlich (BG, SK, SI). Ältere Arbeitnehmer mit großen Versicherungslücken müssen in Arbeit bleiben oder ins Erwerbsleben zurückkehren,

²² Bis 2026 wird die Zahl der Versicherungsjahre um 10 Jahre erhöht (von 25 auf 35 Jahre).

²³ Dies ist insbesondere in den Ländern der Fall, in welchen das gesetzliche Rentenalter abgeschafft wurde.

²⁴ Eine höhere Anrechnungsquote ist für das Alter von 63 bis 68 Jahren vorgesehen.

wenn sie eine Rente beziehen wollen. Diese Situation dürfte vor allem Frauen betreffen.

- ❖ Einige Länder haben sich für ein **flexibles System des Renteneintrittsalters** entschieden: Nach Erreichen eines Mindestalters steht es Arbeitnehmern frei, zu einem beliebigen Zeitpunkt in den Ruhestand zu gehen; die Rentenhöhe steht jedoch in direkter Beziehung zu den Versicherungszeiten. Daher besteht an sich kein fest definiertes Renteneintrittsalter, sondern nur ein Mindestrenteneintrittsalter. Anders formuliert, die Rentenhöhe basiert auf dem lebenslangen Einkommen: Je länger eine Person arbeitet, desto höher ist die Rente (FI, NO, SE).

B. Zusätzliche Vorteile für aufgeschobene Renten

Nur wenige Länder verbieten den Aufschub der Rente. Nach den MISSOC-Tabellen erlauben nur vier Länder (NL, LU, IE, BE) keinen Aufschub, nachdem das Renteneintrittsalter erreicht ist. Von den Ländern, die ein Aufschubsystem vorsehen, gewähren einige ein unbegrenztes Recht auf Aufschub der Zahlung (DE, LV); andere setzen eine Frist. Die Frist kann einem Zeitraum ab dem Renteneintrittsalter²⁵ oder einer Altersgrenze entsprechen²⁶.

Die Aufschubsysteme haben gemeinsam, dass sie ältere Arbeitnehmer zur Verschiebung ihrer Verrentung bewegen wollen. Um dieses Ergebnis zu erreichen, wurden verschiedene Mechanismen eingerichtet:

- ❖ Einige Länder zahlen **einen Bonus für den späten Renteneintritt**. Der Bonus kann die Form einer Erhöhung der Rente je nach Dauer des Aufschubs annehmen (CH, DE, CZ, EE, CY). Die Erhöhung kann pauschal gewährt werden²⁷ oder wird anhand versicherungsmathematischer Faktoren berechnet (DK, LI²⁸). Die Anwendung versicherungsmathematischer Faktoren unterstreicht die Beziehung zwischen der Länge des Erwerbslebens und der Rentenhöhe. In Ländern mit völlig flexiblem Rentenalter geht es darum, ältere Menschen anzuhalten, erwerbstätig zu bleiben, um eine höhere Rente zu beziehen. Die Erhöhung kann enden, wenn der ältere Arbeitnehmer ein bestimmtes Alter erreicht (GR, SI). Sie kann auch bei Erreichen eines bestimmten Betrages eingeschränkt werden²⁹ oder ab einem bestimmten Alter geringer ausfallen. Dagegen kann die Erhöhung bei Personen, die nach Abschluss einer bestimmten Zahl von Erwerbsjahren in Arbeit bleiben (ES) oder die mehr Versicherungsjahre zurückgelegt haben (PT), ansteigen.
- ❖ Einige Länder **schaffen die Sanktionen für Arbeitnehmer ab, die keinen Anspruch auf eine Vollrente gehabt hätten**, wenn sie bei Erreichen des Renteneintrittsalters in den Ruhestand gegangen wären. Durch den Aufschub erhalten sie die volle Leistung, wenn sie bis zu einem bestimmten Alter erwerbstätig bleiben (FR).

²⁵ Bis zu fünf Jahren in der Schweiz; 120 Monate in Dänemark.

²⁶ 65 Jahre in Italien, 68 in Griechenland, 70 in Island.

²⁷ 8 % für jedes volle Aufschubjahr in Luxemburg, 0,5 % in Rumänien.

²⁸ Die Erhöhung liegt zwischen 5,22 % für einen Aufschub von einem Jahr und 40,71 % für einen Aufschub von sechs Jahren

²⁹ In Island beträgt die maximale Erhöhung 30 %.

- ❖ In einigen wenigen Ländern führt der **Aufschub jedoch nicht unbedingt zu einer überproportionalen Rente**. Der Anreiz zum Rentenaufschub kann auch nur darin bestehen, dass die Rente auf der Basis von Zusatzbeiträgen und (vermeintlich) höheren Einkommen berechnet wird (MT).

Kapitel 2 Kumulierung von Erwerbseinkommen und Altersrente

In einem europäischen Bericht wird der Schluss gezogen, dass „die eindeutige allgemeine Tendenz in Richtung einer politischen Reform geht, die darauf abzielt, die Kombination von Beschäftigung und Rentenbezug zu vereinfachen“. Die Autoren fügen hinzu: „Die Idee eines schrittweisen Übergangs in den Ruhestand muss jedoch noch praktische Bedeutung erlangen“³⁰. Es lohnt sich, die Schlussfolgerung dieses im Dezember 2005 erschienenen Berichts im Jahr 2012 im Lichte der von den europäischen Ländern bereitgestellten Daten zu überprüfen.

Die Reduzierung der durchschnittlichen Höhe der Altersrente³¹ sollte zur Konsequenz haben, dass ältere Arbeitnehmer berechtigt sind, alternative Einkommensquellen zu suchen. Dies ist auch eine Chance, länger auf dem Arbeitsmarkt zu verbleiben. Gleichzeitig mit dem Recht auf Kumulierung von Arbeitseinkommen und Altersrente (§ 2) stellt sich die Frage nach der Entwicklung der Art und Ziele der Letzteren. Dieselbe Frage stellt sich bei den Altersteilzeit-Mechanismen, die eine Kumulierung von Erwerbseinkommen und Altersrente ermöglichen (§ 1).

§ 1. Altersteilzeit

Auf den ersten Blick scheint es, als stünden die Altersteilzeitsysteme auf der Tagesordnung der Länder, die in der MISSOC-Datenbank erfasst sind, nicht weit oben: 21 Länder geben keine Altersteilzeit-Regelungen an. Auch wenn diese Schlussfolgerung durch die Tatsache abgeschwächt wird, dass die meisten Länder mittlerweile ein System der Kumulierung von Erwerbseinkommen und Altersrente vorsehen (siehe unten, § 2), bleibt es von Interesse, die Regelungen für Altersteilzeit in den Ländern zu beschreiben, in welchen diese Altersteilzeit vorhanden ist.

- ❖ Die meisten Länder haben einfache Regelungen für ein **breites Spektrum potenzieller Anspruchsberechtigter**. Ziel ist die Schaffung eines allgemeinen Anreizes für die Kumulierung von Rente und Arbeitseinkommen. Sobald eine Person z. B. das gesetzliche Renteneintrittsalter erreicht und ausreichende Versicherungszeiten zurückgelegt hat, ist es möglich, eine Teilzeitbeschäftigung fortzuführen oder aufzunehmen und einen Teil der Altersrente zu beziehen (FR). Je umfangreicher die Teilzeitbeschäftigung ist, desto niedriger ist die ausgezahlte Teilrente. Die weitere Beschäftigung wird bei der Berechnung der Rente berücksichtigt, die dieser Person nach Beendigung ihrer beruflichen Tätigkeit gezahlt wird. Auch in einem weiteren Land kann die Altersrente als Voll- oder Teilrente bezogen werden, und zwar nach verschiedenen Anteilswerten:

³⁰ „Overcoming the Barriers and Seizing the Opportunities for Active Ageing Policies in Europe – ActiveAge“ [Überwindung der Hindernisse und Nutzung der Möglichkeiten für eine Politik des aktiven Alterns in Europa - ActiveAge], GD Forschung. Siehe <http://cordis.europa.eu/documents/documentlibrary/100124401EN6.pdf>

³¹ Infolge neuer Rentenberechnungsmethoden.

1/3, 1/2 oder 2/3 der Vollrente (DE). In anderen Ländern (NO, SE) gilt eine vergleichbare Methode (mit einem variablen Rentensatz). Dies entspricht der Entscheidung dieser Länder für ein flexibles Renteneintrittsalter.

- ❖ Einige Länder fordern eine **signifikante Reduzierung der Arbeitszeit**. Der Anspruchsberechtigte, der einer bestimmten Altersgruppe anzugehören hat (60-65), muss seine Arbeitszeit um mindestens sieben Stunden bzw. um ein Viertel reduzieren (DK). Arbeitszeit wie auch Einkommen müssen möglicherweise erheblich reduziert werden (FI). Gleichermaßen kann ein Versicherter, der die Anspruchsvoraussetzungen der Altersrente erfüllt, das Recht auf eine Teilrente erwerben, wenn er höchstens halbtags erwerbstätig ist. Eine Teilrente entspricht 50 % der Altersrente, auf welche die Person Anspruch hätte, wenn sie ganz in den Ruhestand gegangen wäre (SI).
- ❖ In anderen Ländern haben nicht alle Versicherten Anspruch auf eine Teilrente. Es wird eine **Zielgruppe definiert**. Damit kann etwa das Ziel verfolgt werden, den Zugang zu Arbeit für Arbeitnehmer zu erleichtern, die sich in einer prekären Situation befinden. Die Option der Altersteilzeit besteht nur für Arbeitslose, die eine Stelle annehmen, oder für Personen, die einen befristeten Arbeitsvertrag abschließen. Die Teilzeitstelle muss zwischen 25 % und 75 % einer Vollzeitstelle umfassen. Die Rente wird anteilig reduziert. Bei der vollständigen Verrentung der Person wird die volle Rente gezahlt. Bei der Rentenberechnung werden die Beiträge der Teilzeitbeschäftigung angerechnet (ES). Altersteilzeit kann möglich sein, wenn ein Ersatzvertrag mit einem jüngeren Arbeitnehmer abgeschlossen wird (NL).
- ❖ Altersteilzeit kann auch dem **System einer vorgezogenen Rente** entsprechen. Der übrige Teil kann später bezogen werden (LI).

§ 2. Regelungen für die Kumulierung von Erwerbseinkommen und Altersrente

Bei vielen Rentnern mit unvollständigem Versicherungsverlauf – aufgrund von Zeiten der Nichtbeschäftigung bzw. erschwerten Zugangsbedingungen zur Altersrente – ist die durchschnittliche Rentenhöhe niedrig oder nicht ausreichend, um den bisherigen Lebensstandard beizubehalten. Die Ausweitung des Rechts auf Kumulierung von Rente und Erwerbseinkommen ist eine Möglichkeit, diesen Problemen zu begegnen. Blickt man auf frühere MISSOC-Berichte zurück, ist es interessant, eine zunehmende Sensibilisierung zugunsten der Kumulierung von Erwerbseinkommen und Altersrente zu beobachten (A). Die Länder wenden verschiedene Methoden an (B).

A. Zunehmende Sensibilisierung zugunsten des Rechts auf Kumulierung von Erwerbseinkommen und Altersrente

Entsprechend den MISSOC-Daten räumt eine **große Mehrheit der Länder das Recht auf Kumulierung von Arbeitseinkommen und Altersrente** ein. Nur aus einem Land wird gemeldet, dass eine Kumulierung ausgeschlossen wird: Wenn Arbeitseinkommen bezogen wird, wird die Rente ausgesetzt (ES). In einigen Ländern ist die Verrentung eine

Voraussetzung für den Rentenbezug (SI³²). Der Vergleich früherer MISSOC-Tabellen führt im Hinblick auf die Entwicklung der Politik der Länder zu den folgenden Schlussfolgerungen:

- ❖ Eine große Zahl von Ländern erlaubt eine **uneingeschränkte Kumulierung von Erwerbseinkommen und Altersrente**. Während 2004 nur zehn Länder ausdrücklich meldeten, dass eine volle Kumulierung möglich sei, waren es 2011 bereits 14 Länder.
- ❖ **Viele Länder haben die Kumulierung schrittweise vereinfacht**. Diese Tendenz zeigt sich zwischen 2004 und 2007. Wo bereits 2004 eine volle Kumulierung erlaubt war, bleibt diese bestehen. Bei den Ländern, die eine Kumulierung an Bedingungen knüpfen, zeigen die Daten von 2007, dass zwar einige dieselbe Methode und dieselben Zahlen/Obergrenzen anwenden, andere jedoch die Kumulierung beider Einkommensquellen vereinfacht haben. Änderungen der geltenden Regelungen können vorgenommen werden, ohne die Methode insgesamt zu tangieren. So kann es zum Beispiel sein, dass die Obergrenze für das Erwerbseinkommen, über der eine vollständige Kumulierung oder eine Kumulierung überhaupt untersagt ist, mit einem höheren Satz als die Inflation angehoben wird. Die Änderungen der geltenden Regelungen können auch drastischer ausfallen und zu einer Änderung der Methode führen. Wenn ein Land die Kumulierung beispielsweise früher daran geknüpft hat, dass das Gesamteinkommen eine bestimmte Höhe nicht übersteigt, wurden die Einschränkungen der Kumulierung möglicherweise aufgehoben. In diese Richtung steuerten mindestens drei Länder.

B. Übersicht über die Kumulierungsmethoden

Die Hälfte der betroffenen europäischen Länder lässt eine uneingeschränkte Kumulierung zu. In anderen Ländern ist es möglich, die angewandten Kriterien zu klassifizieren.

- ❖ Einige Länder verwenden Kriterien auf der Basis des **bezogenen Einkommens**. Eine erste Möglichkeit, dieses Ziel zu erreichen, bezieht sich auf das Gesamteinkommen: Die Kumulierung wird ohne Einschränkung ermöglicht, solange das Gesamteinkommen eine bestimmte Obergrenze nicht übersteigt (IS); diese kann sich erhöhen, wenn der Rentner ein unterhaltsberechtigtes Kind hat. Eine zweite Möglichkeit betrifft das Arbeitseinkommen: Falls das Erwerbseinkommen eine bestimmte Obergrenze übersteigt (DE, DK), wird die Rente entweder gekürzt oder ausgesetzt. Die Obergrenze kann auf verschiedenen Ebenen festgelegt werden: von einem sehr niedrigen Einkommen bis zu einem Durchschnittseinkommen für das Land oder sogar höher. Eine Gruppe von Ländern kann die Rente allein aus dem Grund kürzen, dass der Rentner erwerbstätig ist (LT).

Die Kumulierung kann zudem nicht nur reduziert, sondern sogar untersagt sein, wenn die Höhe der Rente das Durchschnittseinkommen übersteigt (RO) oder wenn das Einkommen über dem Mindestlohn liegt (SI).

- ❖ Einige Länder können das Recht auf Kumulierung (oder die Voraussetzungen für eine Kumulierung) an bestimmte **zeitliche Elemente** knüpfen: das Alter der Person oder

³² Außer im Falle einer Teilrente.

des Partners (die Kumulierung wird nach Erreichen eines bestimmten Alters vereinfacht), das Datum des Stellenantritts (GR), das Geburtsdatum (GR, MT).

- ❖ Einige Länder wenden **weitere spezifische Kriterien** an. So ist die Kumulierung mit Einkommen zum Beispiel nicht möglich, falls der Rentner weiterhin eine Tätigkeit ausübt, durch die er Anspruch auf eine Rente bei Erreichen einer bestimmten Altersgrenze hatte (EE).
- ❖ Die Kumulierung beider Einkommensquellen kann durch Mechanismen gefördert werden, deren Fokus auf der **Rentenerhöhung während der Kumulierungszeit** liegt. Prinzipiell steigt die Rentenhöhe ab dem Beginn der Beitragszahlung für eine Tätigkeit. Der Anstieg kann jedoch in einigen Ländern höher ausfallen. Falls eine Person etwa nach Erreichen des Renteneintrittsalters weiter erwerbstätig ist, steigt die Rente viel schneller als in den Erwerbsjahren vor dem Renteneintrittsalter (CZ). Die Beiträge können einem speziellen erhöhten Versicherungsfonds gutgeschrieben werden (AT).
- ❖ Manchmal ist die **Kumulierung von Einkommen und einer Frührente** erlaubt. Die Voraussetzung für diese Option kann sein, dass das Einkommen einen bestimmten Betrag nicht übersteigt (DE) oder aus einer gelegentlichen oder geringfügigen Tätigkeit stammt (LU). Frührentner, die erwerbstätig bleiben, können verpflichtet sein, weiter Beiträge zu zahlen (CY). Andere Länder lehnen die Kumulierung ausdrücklich ab, wenn die Person eine vorzeitige Rente bezieht (MT).

Teil II Sonstige Anreize für ältere Arbeitnehmer, erwerbstätig zu bleiben/ ins Erwerbsleben zurückzukehren

In den 1980er-Jahren setzten Überlegungen der öffentlichen Politik ein, die Sozialversicherungsleistungen könnten eine Möglichkeit sein, die Massenarbeitslosigkeit zu bewältigen: Menschen ohne Anspruch auf eine Altersrente wurden dennoch angehalten, ihre Erwerbstätigkeit zu beenden. Es wurden „Ersatzleistungen“ gezahlt, bis der Anspruchsberechtigte das Renteneintrittsalter erreichte. Derartige Ausstiegswege aus dem Arbeitsmarkt führten zu zwei Kategorien von Ersatzleistungen: Leistungen aus Vorruhestands- und aus Invaliditäts-/Erwerbsunfähigkeitsregelungen. Auch Sozialhilfemaßnahmen mögen dazu beigetragen haben, dass ältere Arbeitnehmer sich vom Arbeitsmarkt zurückzogen.

Statistiken belegen, dass das durchschnittliche „Ausstiegsalter“ in vielen Ländern erheblich unter dem gesetzlichen Rentenalter lag³³. Gemäß denselben Statistiken hat sich die Diskrepanz im Laufe der letzten Jahre verringert: Das effektive Rentenalter ist definitiv gestiegen. Die Ausstiegswege verlieren in den europäischen Ländern an Popularität.

Diese Tendenz kann eine Folge der Lissabon-Strategie sein, in welcher umfangreiche Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer festgelegt wurden. Im Einklang mit dem Veränderungsprozess fordert die Kommission „die öffentlichen Behörden und Interessengruppen auf allen Ebenen auf, politische Strategien zur weiteren Reduzierung des frühen Ausstiegs aus dem Erwerbsleben durch spezifische Maßnahmen zu entwickeln“³⁴.

Wie und in welchem Maße haben die Mitgliedstaaten ihre Sozialversicherungs-/Sozialhilfepolitik geändert, um diese Wege zu versperren und die Erwerbstätigkeit älterer Menschen zu unterstützen? Eine Maßnahme ist die schrittweise Aufhebung der Vorruhestandsregelungen (Kapitel 1). Die Länder haben ferner zusätzliche Sozialversicherungsmaßnahmen ergriffen mit dem Ziel, ältere Arbeitnehmer in Arbeit zu halten oder zur Rückkehr ins Erwerbsleben zu bewegen (Kapitel 2).

Kapitel 1 Schrittweise Aufhebung von Vorruhestandsregelungen

Auch wenn der eingeschränkte Zugang zu Vorruhestandsregelungen prinzipiell durch finanzielle Argumente motiviert ist, zeigen diese Reformen die Wirkung, den Verbleib älterer Menschen im Arbeitsleben zu erleichtern und sie zur Rückkehr ins Erwerbsleben zu bewegen. Die schrittweise Abschaffung dieser Regelungen gilt es zu beschreiben (§ 1). Darüber hinaus wurde der Umfang der verbleibenden Vorruhestandsregelungen/-leistungen reduziert (§2).

§ 1. Schrittweise Einstellung von Vorruhestandsregelungen

Vorruhestandsregelungen waren in Europa sehr beliebt; die Gründe hierfür können von Land zu Land stark variieren. Es ist jedoch interessant zu beobachten, dass die Länder aus vorwie-

³³ Siehe http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14992_en.pdf, S. 78: zum Beispiel (2007) in Dänemark 60,6 Jahre/65 Jahre; in Deutschland 62/65, in Belgien 61,6/65.

³⁴ SEK (2010) 1002 endgültig, 6. September 2010.

gend finanziellen Gründen gleichzeitig eine Haltung des Misstrauens gegenüber diesen Regelungen/Leistungen eingenommen haben (A). Zu deren Abschaffung griffen sie auf zwei Hauptverfahren zurück (B).

A. Von Popularität zu Misstrauen

In einem Bericht von 2005 heißt es: „In den meisten Ländern besteht die Vorruhestandskultur fort. Es ist eine langwierige und mühselige politische Aufgabe, die Ruhestandspräferenz in die entgegengesetzte Richtung zu lenken“³⁵. Dennoch unterstreichen neuere Untersuchungen die Tatsache, dass der Aufschub der Verrentung zu einem Kernziel der Rentenreformen geworden ist³⁶, was der Tatsache entgegensteht, dass „Unternehmen, Gewerkschaften und Beschäftigte miteinander konspiriert haben, um ein System zu erhalten, in dem 55 das normale Alter für den endgültigen Rückzug aus dem Arbeitsmarkt geworden ist“³⁷.

Vorruhestandsleistungen/-regelungen waren in Europa tatsächlich weit verbreitet. Es lassen sich viele Gründe anführen, um ihre Popularität zu erklären. In einigen Ländern wurden hohe Leistungen gezahlt, die manchmal mit der Familiensituation in Beziehung standen (Recht auf Frühverrentung in Verbindung mit Kindererziehung), was erklärt, dass beim Vorruhestandsalter von Frauen und Männern zum Teil Unterschiede bestanden. Vorruhestandsregelungen waren auch ein Mittel, Beschäftigte – meist Männer – mit langen Versicherungszeiten zu belohnen. Außerdem konnten die Frühverrentungen Menschen mit niedrigem Einkommen zu einem „Sozialeinkommen“ verhelfen.

In den westeuropäischen Ländern war der Vorruhestand im Kontext einer anhaltend hohen Arbeitslosenquote ein beliebtes Verfahren, da man von der Annahme ausging, dadurch würde sich der Zugang junger Arbeitnehmer zum Arbeitsmarkt verbessern. Durch mehrere Studien wurde nachgewiesen, dass diese Annahme falsch ist³⁸. Die Vielfalt der Ziele geht mit einer Fülle institutioneller Akteure einher: Obwohl viele Regelungen/Leistungen in den Bereich der Sozialversicherungsträger fallen, wurden sie auch unilateral von Unternehmen oder im Kontext von Tarifverträgen entwickelt. Für die Arbeitgeber war der Vorruhestand ein Instrument unter anderen, um die Belegschaft an ihre Bedürfnisse anzupassen. Die Entwicklung von Vorruhestandsregelungen von Unternehmen wurde gewöhnlich mit öffentlichen Finanzierungshilfen ermöglicht.

³⁵ „Overcoming the Barriers and Seizing the Opportunities for Active Ageing Policies in Europe – ActiveAge“, op. cit.

³⁶ „Active ageing and gender equality policies: The employment and social inclusion of women and men of late working and early retirement age“ [Aktives Altern und Gleichstellungspolitik: Die Beschäftigung und soziale Einbeziehung von Männern und Frauen im späten Erwerbs- und frühen Rentenalter], Network of Experts in Gender Equality, Social Inclusion, Health and long-term care, November 2010. Siehe http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/2011_active_ageing_synthesis_report_en.pdf

³⁷ Philip Taylor, „Strategies to promote employability of older workers – the status of policy on age and employment in European Union Member States“ [Strategien zur Förderung der Vermittelbarkeit älterer Arbeitskräfte - der Stand der Politik der Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Bezug auf Alter und Beschäftigung]. Siehe <http://www.mutual-learning-employment.net/uploads/ModuleXtender/Trscontent/27/thematic %20apr05 %20TAYLOR %20en.pdf>

³⁸ Siehe „Early retirement and employment for the young: theory and evidence“ [Vorruhestand und Beschäftigung für junge Menschen: Theorie und Empirie], GD EMPL, Ares (2011)1123138 - 21.10.2011

Die Popularität des Vorruhestandes ist vorbei. Nach statistischen Zahlen reformierten 17 Länder vor Kurzem ihr System der Frühverrentung³⁹. Ziel dieser Reformen war es, diese Regelungen abzuschaffen oder Arbeitnehmer davon abzuhalten, sie in Anspruch zu nehmen. Die Länder sind sich insgesamt darin einig, dass sie die Arbeitnehmer daran hindern wollen, vor dem gesetzlichen Renteneintrittsalter in den Ruhestand zu gehen. Aus den Daten ergibt sich, dass der Zugang zu Vorruhestandsregelungen in Europa im Allgemeinen erschwert wurde⁴⁰.

B. Verfahren zur schrittweisen Einstellung von Vorruhestandsregelungen/-leistungssystemen

Die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters kann sich indirekt auf das durchschnittliche Vorruhestandsalter auswirken. Der Vorruhestand ist tatsächlich ein relatives Konzept: Er muss im Hinblick auf das Renteneintrittsalter betrachtet werden. Wo zum Beispiel das gesetzliche Rentenalter von 62 auf 67 Jahre angehoben wurde, kann das Alter von 62 Jahren nun das Vorruhestandsalter sein, während es früher das gesetzliche Rentenalter war. Anders ausgedrückt, die Begriffe Vorruhestand und gesetzliches Rentenalter sollten nicht die zentrale Frage verschleiern, nämlich das durchschnittliche effektive Rentenalter.

Genauer gesagt werden mehrere Verfahren kombiniert, um die Vorruhestandsregelungen/-leistungssysteme abzuschaffen oder deren Umfang zu reduzieren. Sie können in zwei Kategorien unterteilt werden:

- ❖ Eine Minderheit von Ländern (NO, GB, IE, SE, NL) **hat alle Formen des Vorruhestandes abgeschafft**. Die Tatsache, dass einige dieser Länder ein Rentensystem mit flexiblem Renteneintrittsalter haben, mag diese Entscheidung erklären. Ein Vorruhestandsalter ist mit derartigen Systemen nicht vereinbar.
- ❖ **Viele Länder schließen das Recht auf Verrentung für Personen unter einer bestimmten Altersgrenze aus**. Die Altersgrenze variiert zwischen den Ländern. Das Mindestalter für den Vorruhestand kann von den folgenden Kriterien (manchmal kombiniert) abhängen:
 - Geschlecht (Frauen können in einem jüngeren Alter Zugang zum Vorruhestand haben als Männer);
 - gesetzliches Rentenalter (der Vorruhestand ist ab einer bestimmten Zahl von Jahren vor dem gesetzlichen Rentenalter möglich);
 - Geburtsjahr
 - Familiensituation (Kindererziehungszeiten einer Person)
 - Gesundheitszustand (das Vorruhestandsalter kann für Personen mit anstrengenden Arbeitsbedingungen oder Kranke gesenkt werden)
 - berufliche Laufbahn (nach einem langen Berufsleben kann der Zugang zum Vorruhestand leichter sein)

³⁹ Siehe Tabelle 8, in *Assessing the short-term impact of pension reforms on older workers' participation rates in the EU: a diff-in-diff approach* [Beurteilung der kurzfristigen Auswirkungen von Rentenreformen auf die Erwerbsquote älterer Arbeitnehmer in der EU: ein Diff-in-Diff-Ansatz], European Economy, economic papers, 385, September 2009, S. 12.

⁴⁰ Siehe Zahlenmaterial in *Assessing the short-term impact of pension reforms on older workers' participation rates in the EU: a diff-in-diff approach*, op. cit.

- wirtschaftliche Schwierigkeiten des Arbeitgebers
- Status eines Arbeitslosen

§ 2. Reduzierter Umfang der verbleibenden Vorruhestandsregelungen

Trotz des Prozesses der schrittweisen Einstellung, der im vorigen Absatz dieses Berichts dargelegt wurde, finden viele Vorruhestandsregelungen in Europa weiter Anwendung. Wenn sie weiter praktiziert werden, wurden die Zugangsbedingungen erschwert (A), und die Leistungen sind nicht mehr so attraktiv (B).

A. Erschwerte Zugangsbedingungen

Ziel der meisten Reformen in den europäischen Ländern ist es, den Arbeitnehmern den Vorruhestand zu erschweren. Die Methoden, die eingesetzt werden, um das Spektrum der potenziellen Anspruchsberechtigten einzuengen, variieren.

- ❖ Der Zugang zur Frühverrentung kann an ein **sehr langes Erwerbsleben** geknüpft sein, was in der Praxis dazu führt, dass vorzeitige Leistungen nur sehr schwer in Anspruch genommen werden können. So kann ein Erwerbsleben von 35 (BE), 36 (IT), 30 (LT, PL), 40 (MT, SI) oder 45 Jahren (AT) erforderlich sein.
- ❖ **Der Zeitabstand zwischen Vorruhestand und gesetzlicher Verrentung** kann gering sein. In einigen Ländern ist die Frühverrentung lediglich ein, zwei (CH, HU, SK) oder drei Jahre (CZ) vor dem gesetzlichen Renteneintrittsalter möglich.
- ❖ Zielgruppe der vorgezogenen Altersrente können **Personen sein, die seit einer bestimmten Zeit arbeitslos sind**. Beispielsweise muss ein Antragsteller nach Erreichen eines Alters von 58,5 Jahren 52 Wochen arbeitslos gewesen sein (DE).
- ❖ Die vorgezogene Altersrente kann **bestimmten Personenkategorien vorbehalten** sein: z. B. Behinderte, Kranke, Personen mit Anspruch auf eine Invaliditätsrente, Menschen, die zu Unrecht inhaftiert wurden, Geringverdiener.
- ❖ Eine vorgezogene Altersrente wird eventuell **nur in dem Fall bewilligt, dass sie eine Mindesthöhe erreicht**, was vom Versicherungsverlauf des Antragstellers abhängt. So kann die Mindesthöhe für die Bewilligung einer vorgezogenen Rente 20 % über dem Mindesteinkommen liegen (SK).

B. Weniger attraktive Leistungen

In einigen Ländern wird die vorgezogene Rente immer noch nicht finanziell bestraft. Dieses Privileg kann für alle Vorruhestandsberechtigten gelten (BE, HU, LU). Zuweilen ist es den Personenkategorien vorbehalten, die in bestimmten Tätigkeitsbereichen gearbeitet haben (IS⁴¹), die aufgrund wirtschaftlicher Schwierigkeiten ihres Arbeitgebers vorzeitig in den Ruhestand gehen (IT), die behindert sind (FR), Kinder erzogen (SI) oder betreuungsbedürftige Personen gepflegt haben oder sehr lange erwerbstätig waren. Jedenfalls können Personen, die

⁴¹ Seeleute.

frühzeitig in den Ruhestand gehen, benachteiligt sein: Durch Unterbrechung ihrer Tätigkeit kumulieren sie keine Versicherungszeiten mehr und erhalten daher möglicherweise eine niedrigere Regelaltersrente, als wenn sie in Arbeit geblieben wären.

Etwa die Hälfte der Länder hat finanzielle Strafen eingeführt, um von der Beantragung der vorzeitigen Rente abzuschrecken. In diesen Fällen wird der Vorruhestand eindeutig unattraktiver gemacht. Es werden verschiedene Abschreckungsmethoden eingesetzt:

- ❖ Die wichtigste Methode besteht darin, **die Rente proportional zur Dauer des vorzeitigen Rentenbeginns zu kürzen**. Beispielsweise kann die Rente um 6,8 % pro Jahr des vorzeitigen Rentenbeginns gekürzt werden (CH). Der einkommensbezogene Betrag der Rente kann um 0,9 % bis 1,5 % pro Zeitraum von 90 Tagen des vorzeitigen Rentenbeginns (CZ), um 0,3 % pro Monat des vorzeitigen Rentenbeginns (DE), um 0,3 % pro Monat des vorzeitigen Rentenbeginns (EE) gekürzt werden. Für einen Monat des vorzeitigen Rentenbeginns können 0,25 %, für vier Jahre 16,5 % der Rente gekürzt werden (LI). Für den Rentenabschlag kann ein Höchstsatz festgelegt sein (AT).
- ❖ Der **Satz für die Kürzung kann vom Erwerbsleben abhängig sein**: Je länger man erwerbstätig war, desto niedriger fällt der Abschlag aus.
- ❖ Der **Abschlagssatz kann nach dem Alter** der Person zum Zeitpunkt der Frühverrentung (FR) berechnet werden
- ❖ Der Abschlag kann **pauschal** erfolgen: Die Frührente kann 50 % der Regelaltersrente entsprechen (LV)
- ❖ Der Abschlagssatz **kann vom Status der Person abhängen**. Zum Beispiel kommen Arbeitnehmer, die unter anstrengenden Arbeitsbedingungen tätig waren, in den Genuss eines niedrigeren Abschlagssatzes als normale Arbeitnehmer (AT). Der reduzierte Satz gilt in manchen Fällen nicht für Arbeitslose (PT).

Ist der Vorruhestand mit Erwerbseinkommen vereinbar? Dies wird nicht immer angegeben. Es kann notwendig sein, dass die entsprechende Person arbeitslos ist, damit sie eine vorzeitige Rente erhält (SK, MT).

Kapitel 2 Alternative politische Maßnahmen im Hinblick auf den Verbleib älterer Menschen im Erwerbsleben/deren Rückkehr ins Erwerbsleben

Die meisten Sozialschutzmaßnahmen im Bereich des aktiven Alterns betreffen das altersbedingte Risiko (einschließlich Witwenschaft). Alternative Maßnahmen können sich auch auf das Risiko der Arbeitslosigkeit und der Invalidität beziehen.

Ein frühes Ausscheiden aus dem Erwerbsleben kann ältere Menschen mit eingeschränkter Arbeitsfähigkeit betreffen. Es ist von Interesse zu beurteilen, in welcher Weise die Maßnahmen im Bereich des aktiven Alterns die Art beeinflusst haben, wie dieses Problem von den nationalen Sozialversicherungssystemen in Angriff genommen wird (§ 1). Parallel

dazu zeigen die Sozialversicherungsreformen, dass (voll arbeitsfähige) ältere Arbeitslose dazu angehalten werden, ins Erwerbsleben zurückzukehren (§ 2).

§ 1. Ältere Arbeitnehmer mit eingeschränkter Arbeitsfähigkeit

Wie werden die Möglichkeiten eines vorzeitigen Ausscheidens aus dem Erwerbsleben eingeschränkt oder gar unterbunden? Mit den jüngsten nationalen Reformen wird der Zugang zu Sozialschutzmaßnahmen für den „Arbeitsausstieg“ auf der Basis der Leistungssysteme bei Behinderung, Krankheit und Erwerbsunfähigkeit eingeschränkt⁴². Rehabilitationsmaßnahmen verstärken diese Tendenz (A). Das Recht auf Kumulierung von Erwerbsunfähigkeits-/Invaliditätsleistungen und Erwerbseinkommen (B) ist ebenfalls eine gute Möglichkeit, die Erwerbstätigkeit älterer Menschen zu fördern.

A. Rehabilitationsmaßnahmen

Rehabilitation ist ein in verschiedenen Übereinkommen der IAO niedergelegtes Ziel. So heißt es etwa im Übereinkommen C121 der IAO: „Jedes Mitglied hat unter vorgeschriebenen Bedingungen Einrichtungen zur beruflichen Wiedereingliederung bereitzustellen, die dazu bestimmt sind, den Verletzten, wo immer es möglich ist, für die Wiederaufnahme seiner früheren Tätigkeit oder, wenn dies nicht möglich ist, für eine andere Erwerbstätigkeit vorzubereiten, die seiner Eignung und seinen Fähigkeiten am besten entspricht“. Im Übereinkommen C159 der IAO über die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten heißt es: „Jedes Mitglied hat im Einklang mit den innerstaatlichen Verhältnissen, Gepflogenheiten und Möglichkeiten eine innerstaatliche Politik auf dem Gebiet der beruflichen Rehabilitation und der Beschäftigung Behinderter festzulegen, durchzuführen und regelmäßig zu überprüfen.“ Ziel der genannten Politik „muss es sein sicherzustellen, dass geeignete Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation allen Gruppen von Behinderten offen stehen und Beschäftigungsmöglichkeiten für Behinderte auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu fördern.“⁴³

Während die Sozialversicherungssysteme in vielen europäischen Ländern bisher auf die Verteilung von Geldleistungen sowie Sachleistungen bei Krankheit (Erstattung von Behandlungskosten) beschränkt waren, wurden in die neueren Maßnahmenpakete im Bereich der sozialen Sicherheit neue Arten von Leistungen aufgenommen. Die Rehabilitationsmaßnahmen für Personen mit eingeschränkter Arbeitsfähigkeit gehören zu diesen neuen Gebieten der Sozialversicherung. So heißt es in einem Bericht der IAO: „In den fortgeschrittenen Volkswirtschaften besteht eine zunehmende Tendenz der Sozialversicherungseinrichtungen, größere Verantwortung für die Entwicklung bestimmter Rehabilitationsleistungen zu übernehmen“⁴⁴. Diese Leistungen betreffen direkt ältere Arbeitnehmer (selbst wenn sie normalerweise keine spezifische Zielgruppe darstellen). Eine große Mehrheit der

⁴² Corsi, M. und Samek, L. (2010), „Gender Mainstreaming Active Inclusion Policies“ [Aktive Eingliederungsmaßnahmen bei durchgehender Berücksichtigung der Geschlechterfrage], vom EGGSI-Netzwerk erstellter Bericht. Online abrufbar unter der URL: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6335&langId=en>

⁴³ Siehe auch Übereinkommen C128 (Übereinkommen über Leistungen bei Invalidität und Alter und an Hinterbliebene) und Übereinkommen C102 (Mindestnormen der Sozialen Sicherheit), in welchen die Rehabilitation ebenfalls erwähnt wird.

⁴⁴ „Berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten“, 1998, IAO, S. 73 f.

europäischen Länder setzt derartige Maßnahmen ein. Trotz eines breiten Spektrums an politischen Strategien in Europa zeichnen sich einige Tendenzen ab.

- ❖ **Die Rehabilitationsmaßnahmen** können in drei Gruppen unterteilt werden. Erstens können sie **medizinische Initiativen** betreffen. Beispielsweise werden Behandlungen in einer Kuranstalt (BG) oder einem Heilbad (CZ) übernommen. Die Programme bedürfen einer vorherigen Zulassung durch die Sozialversicherungsträger. Zweitens kann die Rehabilitation mit **sozialen, bildungsbezogenen und psychologischen** Maßnahmen verbunden sein: Zugang zu besonderer Beförderung, Wohnungs- und Fahrzeuganpassung, Hilfe durch Dritte (EE, LT SK, CH). Drittens erfolgt Rehabilitation auch durch **Berufsausbildungsmaßnahmen**, sei es mit dem Ziel der Nachschulung in einem bestehenden Beruf oder der Umschulung in einem neuen Beruf, welcher der körperlichen/psychischen Situation angepasst ist (ES). Dies kann die Unterstützung einer Existenzgründung umfassen (NO). Wie wir noch sehen werden, kann der Versuch einer Rehabilitation Vorbedingung für die Bewilligung einer Invaliditätsrente sein; es kann auch sein, dass Rehabilitationsmaßnahmen vor einer Bewilligung abgeschlossen werden müssen.
- ❖ Beim Zugang zu Rehabilitationsmaßnahmen **spielen Ärzte und andere Sachverständige eine zentrale Rolle**. Sie sind in der Regel an der Entscheidung über die Bewilligung von Rehabilitationsleistungen beteiligt. Sie haben die Befugnis, den Grad der gesundheitlichen Beeinträchtigung, den Beruf, in dem die Person arbeiten kann, den Rehabilitationsgrad sowie die Ausrichtung und Dauer der Rehabilitation zu beurteilen (HU). Wenn die Rehabilitationsmaßnahmen von der Beurteilung der Notwendigkeit der Behandlung einer chronischen Krankheit abhängen oder wenn ein Heilungsprozess notwendig ist (CZ), stehen die Ärzte im Zentrum des gesamten Prozesses. Der Eigenanteil⁴⁵ kann von der Empfehlung des Arztes des Patienten abhängen (CZ).
- ❖ **Auf die Ursache der Erwerbsunfähigkeit/Behinderung** wird in den nationalen Berichten nicht abgehoben. Dies passt zum gegenwärtigen Trend, keine direkte Verbindung zwischen dem Grund der Arbeitsunfähigkeit und dem Recht auf Zugang zu Rehabilitationsmaßnahmen herzustellen. In den meisten Ländern ist der Rehabilitationsbedarf wichtiger als die Ursache der Arbeitsunfähigkeit. Mit wenigen Ausnahmen sind die Rehabilitationsmaßnahmen nicht den Opfern von Arbeitsunfällen oder Berufskrankheiten vorbehalten. Wenn die Erwerbsunfähigkeit jedoch eine berufliche Ursache hat, kann der Betroffene mit einer besseren finanziellen Absicherung rechnen. So erlauben die meisten europäischen Länder eine vollständige und uneingeschränkte Kumulierung von Arbeitseinkommen und Sozialversicherungsleistungen. Aus den MISSOC-Daten geht hervor, dass 17 Länder diese Möglichkeit bieten. Wenn die Erwerbsunfähigkeit berufsbedingt ist, kann es auch sein, dass die öffentlichen Träger sämtliche Kosten im Zusammenhang mit Umschulung/Rehabilitation besser abdecken.
- ❖ **Welches Zusammenspiel besteht zwischen Rehabilitationsmaßnahmen und Sozialversicherungsleistungen?** Generell erhalten die Anspruchsberechtigten während der Rehabilitationsdauer eine tägliche Geldleistung (BE), entweder eine Voll-

⁴⁵ Teil der endgültigen Kosten, die vom Versicherten zu tragen sind.

(SI) oder eine Teilleistung (SE). Sie können eine ergänzende Leistung (DE, FI) oder eine alternative Leistung erhalten, falls die Geldleistung für Invalidität ausgelaufen ist (NO). Der Satz der Rehabilitationsbeihilfe kann höher als die Rente sein (FI), was einen starken Anreiz für die Durchführung von Rehabilitationsmaßnahmen schafft. Die Geldleistungen können von den Rehabilitationsmaßnahmen abgekoppelt sein: Während die Geldleistungen in der Regel von den Sozialversicherungsträgern oder manchmal von der Sozialhilfe (IS) bereitgestellt werden, können die Rehabilitationsmaßnahmen von den kommunalen Behörden übernommen werden (EE, IT). In einigen Fällen übernehmen die Sozialversicherungsträger auch die Kosten von Rehabilitationsmaßnahmen (CY).

- ❖ **In einigen Ländern ist der Grundsatz „Rehabilitation vor Rente“** von wesentlicher Bedeutung (LI, AT, FI). Dort wird eine Invaliditätsrente nur bewilligt, wenn eine Rehabilitation nicht möglich ist (DE). Der Zugang zu einer Invaliditäts-/Erwerbsunfähigkeitsrente kann vom Abschluss von Umschulungs-/Rehabilitationsmaßnahmen abhängig gemacht werden (LU, NO). Der Rehabilitationsplan kann der Zustimmung des Leistungsempfängers unterliegen (HU). In selteneren Fällen werden Rehabilitationsmaßnahmen erst dann aktiviert, wenn der Anspruch auf Krankengeld ausgelaufen ist (PL).
- ❖ Ein ungewöhnlicherer Weg der Förderung der Aktivierung besteht darin, **Unternehmen eine finanzielle Unterstützung für die Einstellung eingeschränkt arbeitsfähiger Menschen anzubieten**. Der zuständige Sozialversicherungsträger erstattet einen Teil des gezahlten Gehalts; der Arbeitnehmer erhält weiterhin einen Teil seiner Invaliditätsrente (IS). Dieses System kann sich schwerpunktmäßig an ältere Arbeitnehmer richten (NL).

B. Kumulierung von Leistungen bei Erwerbsunfähigkeit/Invalidität und Arbeitseinkommen

Ist es möglich, gleichzeitig Leistungen aus einer Invaliditäts-/Erwerbsunfähigkeitsrente und Arbeitseinkommen zu beziehen? Die Länder lassen sich hier in drei Gruppen unterteilen:

- ❖ Die erste Gruppe umfasst die **Länder, in denen eine uneingeschränkte Kumulierung dieser beiden Einkommensquellen möglich ist** (BG, LT, SK, LV, CZ).
- ❖ Die zweite Gruppe betrifft die **Länder, die keinerlei Kumulierung ermöglichen**. Es ist interessant, dass dieser Gruppe im Jahr 2004 sechs Länder angehörten. Bis 2011 hatten drei dieser Länder die geltenden Regelungen geändert und erlauben nun eine Teilkumulierung. Bei den Ländern, die immer noch keine Kumulierung zulassen, steht die Idee, dass die Zahlung einer Invaliditäts-/Erwerbsunfähigkeitsrente eine vollständige Erwerbsunfähigkeit voraussetzt (IE) dahinter. Einige Länder differenzieren zwischen Invaliditäts- und Erwerbsunfähigkeitsrente: Während bei der Ersteren eine Teilkumulierung möglich ist, ist dies bei der Letzteren nicht der Fall (IT). Einige Länder erlauben zwar keine Kumulierung mit Sozialversicherungsleistungen, zahlen dem Betroffenen jedoch stattdessen eine Hilfszulage (SE).

- ❖ Die meisten Länder gehören der dritten Gruppe an; sie **knüpfen die Kumulierung an bestimmte Bedingungen und Grenzen**. Diese können auf einem **maximalen Gesamteinkommen** basieren: Liegt das Gesamteinkommen darunter, wird die volle Rente gezahlt (AT, PL); liegt es darüber, wird die Leistung anteilig gekürzt oder ausgesetzt. Hierfür werden mehrere Verfahren angewandt:
- Die tägliche Leistung darf nicht höher sein als der Tagessatz, der ohne Kumulierung gezahlt würde (BE).
 - Die Rente wird gekürzt oder ausgesetzt, falls das Einkommen eine Obergrenze übersteigt, die variabel ist; dabei kann eine umfangreiche oder geringfügige Tätigkeit möglich sein (DE, GR, GB, LU, IS).
 - Die Rente wird ausgesetzt, wenn das Einkommen mehr als 130 % des nationalen Durchschnittslohns (PL) oder 40 % des rentenberechtigten Gehalts (FI) beträgt. Eine Rente wird an jene gezahlt, deren Gehalt oder Einkommen mindestens 30 % unter ihrem monatlichen Durchschnittsgehalt oder -einkommen der letzten vier Monate vor der gesundheitlichen Beeinträchtigung liegt (HU).
 - Die Rente wird ausgesetzt, falls sie zusammen mit dem in zwei aufeinander folgenden Quartalen bezogenen Gehalt das durchschnittliche vierteljährliche Gehalt des letzten Kalenderjahres übersteigt, das vor Beendigung der Arbeit wegen Invalidität bezogen wurde (FR).
 - Die Summe aus Rente und Arbeitseinkommen darf das Arbeitseinkommen vor Eintreten der Erwerbsunfähigkeit nicht übersteigen (NO).
 - Die Rentenkürzung kann vom bisherigen Versicherungsverlauf der Person (PT) oder von der Art der wiederaufgenommenen Arbeit (RO) abhängen.

Eine andere Art von Bedingungen und Grenzen basiert auf dem **Grad der Arbeitsunfähigkeit**. Wenn etwa ein Arbeitnehmer nicht mehr in Vollzeit arbeiten kann, hat er nach Erreichen eines bestimmten Alters Anspruch auf eine Vollrente, und die Teilzahlung einer Invaliditätsrente ist möglich (SI). Die Kumulierung von Rente und Arbeitseinkommen kann möglich sein, solange der Invaliditätsgrad durch die Invaliditätsbezüge nicht unter 67 % oder 50 % oder 40 % sinkt (LI). Die Tatsache, dass das Arbeitseinkommen eine Obergrenze übersteigt, kann zur Herabstufung des Invaliditätsgrades und damit zur Rentenkürzung führen.

Ein Vergleich der Daten von 2004 und 2011 scheint auf einen **moderaten Trend eines ausgeweiteten gleichzeitigen Bezugs von Invaliditäts-/Erwerbsunfähigkeitsrenten und Arbeitseinkommen** hinzudeuten. Die deutlichste Entwicklung betrifft die Länder, die keine Kumulierung zulassen (siehe oben). In den Ländern, in welchen die Kumulierung bereits Beschränkungen unterlag, gelten dieselben Regelungen und Obergrenzen (ungeachtet der Inflation) in den meisten von ihnen weiterhin. Wenige Länder scheinen die Kumulierungsregelungen flexibler gemacht zu haben (NO) oder eine vollständige Kumulierung zuzulassen (CZ).

§ 2. Rückkehr älterer Arbeitsloser ins Erwerbsleben

Mehrere Länder waren versucht, die älteren Arbeitnehmer vom Arbeitsmarkt zu verdrängen, indem sie ihnen für die Wartezeit bis zum Renteneintrittsalter „übergangsweise“ Arbeitslosenunterstützung zahlten. Sind diese Systeme weiterhin populär? (A) Was Sozialhilfe-

leistungen für Arbeitslose betrifft, ist es auch interessant zu untersuchen, wie die Anspruchsregelungen mit den Maßnahmen im Bereich des aktiven Alterns zusammenwirken (B).

A. Erweiterte Arbeitslosenunterstützung

Mindestens zwölf Länder berichten, dass sie keine spezifischen Maßnahmen für ältere Arbeitslose vorsehen. Die MISSOC-Daten für 2011 zeigen jedoch, dass einige Länder weiterhin eine erweiterte Arbeitslosenunterstützung bereitstellen. Es wird von drei Verfahren berichtet:

- ❖ Die wichtigste Methode ist **die Verlängerung der Bezugsdauer der Arbeitslosenunterstützung für Anspruchsberechtigte**. In dieser Hinsicht bewilligen sehr wenige Länder ausdrücklich weiterhin Arbeitslosenunterstützung bis zum Renteneintrittsalter. Die meisten Länder, die die Anspruchsdauer der Arbeitslosenunterstützung ausweiten, setzen verschiedene Grenzen.
 - Der Anspruchsberechtigte kann zusätzliche Tage/Monate Unterstützung erhalten, was je nach persönlicher Situation möglicherweise nicht ausreichend ist, um bis zum Renteneintrittsalter zu warten (von zwei Monaten bis zu einem Jahr, siehe HU, LT, EE, SI).
 - Die Leistungserweiterung kann vom Versicherungsverlauf oder den früheren Beschäftigungsjahren der Person abhängen (GR, LI, DK, AT).
 - Die Leistungserweiterung kann vom Alter des Anspruchsberechtigten abhängen: Dieses kann bei 49 (GR), 50 (LI), 57 (FR), 60 Jahren (DK, CY) liegen.
 - Die Leistungserweiterung kann Personen vorbehalten sein, die auf dem Arbeitsmarkt am schlechtesten vermittelbar (CH) oder ganz im Gegenteil arbeitsfähig sind (AT)
- ❖ Das zweite Verfahren ist die **Beibehaltung der Leistungen aus einer Vorruhestandsregelung**. Darauf sind wir bereits eingegangen⁴⁶.
- ❖ Das dritte Verfahren besteht darin, **die Weiterzahlung der Arbeitslosenunterstützung durch Sozialhilfemaßnahmen** sicherzustellen. Die Arbeitslosenunterstützung kann mit einem reduzierten Satz gezahlt werden, der dem „Existenzminimum“ entsprechen kann (NL). Es kann eine Sonderleistung, das „Arbeitslosengeld für Ältere“, bewilligt werden (HU).

Bei einer Analyse der nationalen Systeme aus historischer Perspektive ergibt ein Vergleich mit den MISSOC-Daten von 2004, dass seither eine erhebliche Zahl von Ländern das System der erweiterten Arbeitslosenunterstützung abgeschafft hat (FR⁴⁷, FI⁴⁸, IE, HU, DE). Zusammen mit der schrittweisen Einstellung der Vorruhestandsregelungen und dem eingeschränkten Zugang zu den verbleibenden Systemen⁴⁹ besteht eine klare Tendenz hin zu einer vollständigen Gleichstellung älterer Arbeitsloser mit den übrigen Arbeitslosen.

⁴⁶ Siehe oben, Teil II, Kapitel I.

⁴⁷ Keine neuen Anspruchsberechtigten ab dem 1. Januar 2011

⁴⁸ Das System der erweiterten Arbeitslosenunterstützung gilt nur für vor dem Jahr 1950 Geborene.

⁴⁹ Siehe oben, Teil II, Kapitel I

B. Sozialhilfe und ältere Arbeitslose

Viele europäische Länder sehen in ihrem Sozialhilfesystem ein garantiertes Mindesteinkommen vor. Im Hinblick auf die Maßnahmen im Bereich des aktiven Alterns zeichnen sich vier Tendenzen ab:

- ❖ Eine Minderheit der Länder geht davon aus, dass ältere **Arbeitnehmer in Bezug auf Arbeitssuche/Aktivierungsmaßnahmen nicht wie die übrigen Arbeitnehmer behandelt werden sollten**. Beispielsweise müssen arbeitsfähige Personen bereit sein, eine angemessene Arbeit auszuüben – mit Ausnahme von Männern über 65 Jahren und von Frauen über 60 Jahren (AT). Die Altersgrenze für die Befreiung von der Teilnahme am Wiedereingliederungsprogramm und von der Meldung beim Arbeitsamt liegt bei 65 Jahren (PT, CZ).
- ❖ Einige Länder sind der Ansicht, dass **ältere Arbeitnehmer weniger strengen Auflagen unterliegen sollten**. So müssen sie sich etwa nach Erreichen eines bestimmten Alters nicht mehr arbeitssuchend melden und unterliegen nicht den Regelungen bezüglich der Ablehnung angemessener Stellenangebote; die sonstigen Auflagen gelten jedoch auch für sie (HU⁵⁰).
- ❖ Jedoch in den meisten Fällen, in denen die Zahlung der Unterstützung von der Stellensuche oder der Teilnahme an Umschulungs-/Aktivierungsmaßnahmen abhängig gemacht wird, **gilt keine spezielle Regelung für ältere Arbeitslose**. In einigen Ländern kann es sogar sein, dass ausdrücklich alle Personen ab 18 Jahren bis zum Renteneintrittsalter den gleichen Anforderungen in Bezug auf positive Maßnahmen zur Suche eines neuen Arbeitsplatzes unterliegen (EE). Daher machen die meisten Länder die Zahlung von Sozialhilfeleistungen ungeachtet des Alters des Anspruchsberechtigten von der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt und der Fähigkeit, eine Stelle zu finden, abhängig. Dennoch ist es wahrscheinlich, dass die Auflagen aufgrund der hohen Arbeitslosenquote bei älteren Menschen und deren extremen Schwierigkeiten, Zugang zum Arbeitsmarkt zu finden, in der Praxis flexibler gestaltet werden, um deren tatsächlicher Situation Rechnung zu tragen. Aus dem gleichen Grund werden die Anforderungen auf der Basis von Schulungen oder beruflicher/persönlicher Mobilität vermutlich weniger streng ausgelegt, wenn es um ältere Arbeitnehmer geht.
- ❖ Einige Länder **bauen die für ältere Arbeitnehmer geltenden Befreiungen schrittweise ab**. Die Freistellung von Menschen ab 60 Jahren von der Arbeitssuche wird 2012 abgeschafft (FR). In anderen Ländern ist dieser Umstellungsprozess bereits im Gange: Arbeitslose, die am 1. Mai 1999 57,5 Jahre oder älter waren, sind nicht zur Arbeitssuche verpflichtet; auch wenn Arbeitslose, die dieses Alter nach diesem Datum erreichen, weiterhin keine Vorstellungsgespräche zu führen haben, müssen sie doch eine angemessene Stelle annehmen, falls ihnen diese angeboten wird (NL).

⁵⁰ Sie müssen an einem Eingliederungsprogramm teilnehmen, das z. B. aus Schulungsprogrammen, Beratung usw. bestehen kann.

Schlussfolgerung

Die neuesten MISSOC-Daten zur Funktionsweise der Alterssicherungssysteme in Verbindung mit anderen Anreizen für ältere Menschen, erwerbstätig zu bleiben/ins Erwerbsleben zurückzukehren, deuten darauf hin, dass die Sozialschutzpolitik in Europa in erheblichem Umfang zu den Maßnahmen im Bereich des aktiven Alterns beiträgt, die ein längeres Erwerbsleben zum Ziel haben.

Unter den Maßnahmen, die in den letzten Jahren von den Ländern durchgeführt wurden, spielen diejenigen zur Anhebung des gesetzlichen Rentenalters oder zur Erschwerung des Zugangs zu einer angemessenen Rente (und damit zur Förderung eines längeren Erwerbslebens) eine überaus große Rolle bei dem Versuch, die Erwerbstätigkeit älterer Menschen zu verlängern. Sie stehen im Zentrum des Interesses der Sozialschutzreformen, selbst wenn die europäischen Länder entsprechend ihrer nationalen Traditionen und unter Berücksichtigung des jeweiligen Kontextes verschiedene Wege oder zeitliche Planungen nutzen, um diese Ziele zu erreichen. Die schrittweise Einstellung der Vorruhestandsregelungen (und, sofern sie noch bestehen, die Verschärfung der Zugangskriterien) sowie der erschwerte Zugang zur erweiterten Arbeitslosenunterstützung bis zum Renteneintrittsalter folgen demselben allgemeinen Trend.

Mittlerweile sind in den Ländern innovativere Methoden weit verbreitet, auch wenn diese mit den traditionellen Grundsätzen des Sozialschutzes im Widerspruch stehen. Insbesondere die Regelungen, die die Kumulierung von Alters-/Invaliditäts-/Erwerbsunfähigkeitsrenten und Erwerbseinkommen zulassen, werden – in unterschiedlichem Maße und oft vorbehaltlich bestimmter Bedingungen oder Grenzen – von immer mehr Ländern akzeptiert. Auch der Rentenaufschub nach Erreichen des gesetzlichen Rentenalters wird von der Mehrzahl der Länder angewandt. Die Sozialversicherungssysteme brechen mit dem Fokus auf Präventionsmaßnahmen, etwa Rehabilitationsmaßnahmen, ihre traditionellen Grenzen auf.

Der Beitrag des Sozialschutzes zu einem längeren Erwerbsleben ist jedoch unvollständig. Dies lässt sich unter anderem damit erklären, dass die Sozialversicherungs-/Sozialfürsorgesysteme an ihre eigenen Systeme, Grundsätze und Ziele gebunden bleiben. In anderen Worten sind die Grundlagen des Sozialschutzes nicht immer mit den Maßnahmen im Bereich des aktiven Alterns vereinbar. Die Sozialschutzregelungen können von Situationen beeinflusst werden, die nichts mit den Maßnahmen im Bereich des aktiven Alterns zu tun haben und im Hinblick auf die Ziele des aktiven Alterns sogar kontraproduktive Ergebnisse zeitigen können. Traditionell einbezogene Faktoren wie Familienstand, Geschlecht, Geburtsdatum, Versicherungsbeginn, Versicherungsverlauf, Tätigkeitsbereich, Art der Arbeit oder Einkommensniveau können den Anspruch auf die Leistungen und deren Berechnung in einer Weise beeinflussen, die der Notwendigkeit, ältere Menschen in Arbeit zu halten oder deren Rückkehr ins Erwerbsleben zu vereinfachen, nicht zwangsläufig Rechnung trägt. Außerdem zeigen die MISSOC-Daten, dass sich nur wenige der Sozialschutzreformen oder -anpassungen wirklich auf das aktive Altern konzentrieren. Mit den meisten Änderungen werden andere Ziele erreicht, vor allem der Abbau von Defiziten oder finanzielles Gleichgewicht. Aktives Altern, verstanden als eine Möglichkeit, älteren Arbeitnehmern bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu verschaffen, scheint nur eine indirekte Konsequenz der Reformen zu sein.

Prof. Jean-Philippe LHERNOULD
Akademischer Experte, MISSOC-Sekretariat
