

## **Trendwende bei der Frühverrentung in modernen Wohlfahrtsstaaten**

### **Paradigmenwechsel zur Überwindung von Push- und Pull-Faktoren**

**Bernhard Ebbinghaus, Dirk Hofäcker**

**Zusammenfassung:** Jüngere Reformbemühungen moderner Wohlfahrtsstaaten hatten eine Umkehr des Frühverrentungstrends zum Ziel und waren mit einer Erhöhung der Regelaltersgrenze für den Übergang in den Ruhestand verbunden. Dieser Paradigmenwechsel geschah häufig gegen den Protest von Gewerkschaften, Unternehmen und deren Mitarbeitern. Infolge des zunehmenden Ausbaus von Wohlfahrtsstaaten sowie als Reaktion auf die wirtschaftlichen Herausforderungen seit den 1970er Jahren hatte sich der frühe Erwerbsausstieg zu einer weitverbreiteten Praxis entwickelt. Die Frühverrentung stellte dabei einen wesentlichen Bestandteil des kontinentaleuropäischen Problems der „Wohlfahrt ohne Arbeit“ dar, während die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten, die liberalen englischsprachigen Volkswirtschaften und der japanische Wohlfahrtsstaat höhere Beschäftigungsquoten älterer Arbeitnehmer aufrechterhalten konnten. Seit den 1990er Jahren entstand ein internationaler Konsens zwischen internationalen Organisationen und nationalen Politikexperten im Hinblick auf die Notwendigkeit einer Trendwende bei der Frühverrentung. Auf der Basis einer vergleichenden historischen Analyse ausgewählter OECD-Länder untersuchen wir im Rahmen dieser Studie anhand von Makroindikatoren über Frühverrentungstrends und stilisierten Daten über institutionelle Strukturen die länderübergreifenden Unterschiede im Hinblick auf die Institutionalisierung von Frühverrentungssystemen sowie die jüngste Trendwende in diesem Bereich. Durch einen Vergleich des Zusammenspiels von Sozialpolitik und wirtschaftlichen Institutionen untersuchen wir die länderübergreifenden Unterschiede zwischen wohlfahrtsstaatlichen „Pull“-Faktoren und wirtschaftlichen „Push“-Faktoren, die zu einem frühen Erwerbsausstieg beigetragen haben. Gleichzeitig befasst sich der Beitrag mit den potentiellen Auswirkungen des Rückbaus wohlfahrtsstaatlicher Leistungen sowie der Bedeutung von „Integrationsfaktoren“ (wie etwa Aktivierungsmaßnahmen) im Hinblick auf eine Reduzierung frühzeitiger Erwerbsausstiege.

**Schlagwörter:** Frühverrentung · Aktivierung · Reformen · Arbeitsmarktpolitik · Wohlfahrtsstaat · Rente · Ruhestand · Sozialpolitik

## 1 Einleitung

Auch wenn Arbeitnehmer zunehmend länger leben, gehen sie im Vergleich zu früheren Zeiten heute tendenziell eher in den Ruhestand. Die heutigen Wohlfahrtsstaaten werden entsprechend mit zwei Herausforderungen konfrontiert: einer alternden Gesellschaft und der Frühverrentung. Beide Trends haben die öffentlichen Ausgaben für Alters- und Erwerbsunfähigkeitsrenten sowie für sonstige passive beschäftigungspolitische Maßnahmen in die Höhe getrieben. Der Ausbau nationaler Rentensysteme führte in den Industrieländern nach 1945 zur Institutionalisierung der Verrentung als vollständigen Erwerbsausstieg nach Erreichen einer Regelaltersgrenze, ein wesentlicher Übergang im dreigeteilten Lebenslauf (Kohli 1987). Im Zuge der ersten Ölkrise Anfang der 1970er Jahre wurde ein frühzeitiger Erwerbsausstieg in den meisten europäischen und außereuropäischen Industrieländern zur gängigen Praxis (Ebbinghaus 2006). Aus ökonomischer Sicht wurde argumentiert, dass der Wohlfahrtsstaat negative Anreize im Hinblick auf eine weitere Erwerbstätigkeit über das frühestmögliche Renteneintrittsalter hinaus biete und dass großzügige Vorruhestandsregelungen als „Pull“-Faktor, also wie ein Sog, für einen frühen Erwerbsausstieg wirkten (Gruber/Wise 1999). Es gab unterschiedliche „Rentenzugangspfade“ über den Vorruhestand, Berufs- bzw. Erwerbsunfähigkeitsrenten, Arbeitslosengeld oder betriebliche Maßnahmen (Kohli 1987).

Die Frühverrentung war darüber hinaus gleichzeitig eine Reaktion auf wirtschaftliche „Push“-Faktoren, d.h. Verdrängungsfaktoren, wie insbesondere die Massenarbeitslosigkeit, wirtschaftliche Umstrukturierungen und Konjunkturschwankungen. Politiker, Arbeitgeber und Gewerkschaften bedienten sich der Frühverrentung als passive beschäftigungspolitische Maßnahmen und sozialverträgliche Strategie zur Entlastung des Arbeitsmarktes und Abwälzung von Umstrukturierungskosten auf das öffentliche Sozialsystem (Naschold/de Vroom 1994). Die angebliche Lösung wurde jedoch anschließend als wohlfahrtsstaatliches Problem der „Wohlfahrt ohne Arbeit“ (Esping-Andersen 1996) bzw. als „kontinentaleuropäisches Dilemma“ (Scharpf 2001) kritisiert: Der Abbau von Arbeitsplätzen durch Frühverrentung als Reaktion auf die Arbeitslosigkeit führte zu einem Anstieg passiver Sozialausgaben, wodurch im Gegenzug die Lohnkosten stiegen und noch mehr Arbeitnehmer vom Arbeitsmarkt verdrängt wurden. Nach dem Paradigmenwechsel hin zu einem aktivierenden Wohlfahrtsstaat, der nicht zuletzt auf die „OECD Job-Study“ aus dem Jahr 1994 sowie auf die Lissabon-Strategie 2010 der EU bzw. die überarbeiteten Ziele des Programms „Europa 2020“ zurückzuführen war, ist die Politik nun zunehmend bestrebt, die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer zu fördern und das Renteneintrittsalter zu erhöhen.

Unsere international vergleichende Makro-Studie zielt auf eine langfristige Analyse des Umfangs des frühzeitigen Erwerbsausstiegs sowie der jüngsten Trendwende im Bereich der Frühverrentung in verschiedenen Wohlfahrtsstaaten in Europa, den USA und Japan. Unsere beiden wichtigsten abhängigen Variablen sind (1) die Frühverrentungsquote für Männer und Frauen sowie (2) die Umkehr der Frühverrentung im Laufe der letzten Jahrzehnte seit ihrem bisherigen Höchststand. Anhand dieser beiden Indikatoren diskutieren wir die Rangfolge unterschiedlicher Frühver-

rentungsregime in einem „ordinalen Vergleich“ (*Ebbinghaus 2008; Mahoney 2003*), wobei Unterschiede zwischen sowie innerhalb der einzelnen Regime miteinander verglichen werden. Um die beobachteten länderübergreifenden Unterschiede im Hinblick auf den frühzeitigen Erwerbsausstieg und die Trendwende in diesem Bereich zu erklären, konzentrieren wir uns auf institutionelle und strukturelle Unterschiede auf der Makroebene in Bezug auf landesspezifische Wohlfahrtssysteme und marktregulierende Maßnahmen.

Auch wenn der Beschluss, in den Ruhestand zu gehen oder erwerbstätig zu bleiben, das Ergebnis einer persönlichen Entscheidung ist, so wird diese gleichwohl angesichts institutioneller Möglichkeiten (z.B. eines vorgezogenen Altersruhegeldes für ältere Arbeitslose) sowie struktureller Zwänge (z.B. wirtschaftlicher Umstände, die ein Unternehmen zu einem sozialverträglichen Personalabbau zwingen) getroffen. Um dieses Phänomen zu untersuchen, gibt es unterschiedliche Forschungsstrategien. Einige empirische Analysen versuchen, die institutionelle und die individuelle Ebene in einem Mehrebenenmodell miteinander zu kombinieren, um den möglichen Entscheidungsprozess zu rekonstruieren. Ein solcher systematischer, länderübergreifender Vergleich von Makro- und Mikrodaten im Zeitverlauf bleibt jedoch äußerst schwierig, da vergleichbare nationale Erhebungen mit einer ausreichenden Anzahl von Ländern und einem langfristigen sowie aktuellen Zeithorizont fehlen.

Da wir im Rahmen dieser Studie länderübergreifende Unterschiede und die langfristigen Trends sowie die jüngste Trendwende im Bereich des frühzeitigen Erwerbsausstiegs untersuchen wollen, müssen wir deshalb ausschließlich auf aggregierte Daten und Makroindikatoren zurückgreifen, um eine größere Anzahl von Ländern vom „Höhepunkt“ der Frühverrentung bis zur jüngsten Entwicklung im Rahmen des „Paradigmenwechsels“ zu einem „aktiven Altern“ zu vergleichen. Selbst die häufig verwendeten Daten des Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE) enthalten keine Informationen über Länder außerhalb Europas, die sich durch einen „späten Erwerbsausstieg“ auszeichnen (wie z.B. die USA und Japan), und auch innerhalb der europäischen Länder sind diejenigen, die einen „liberalen“ institutionellen Ansatz verfolgen, unterrepräsentiert. Da dieses Umfrageprojekt außerdem erst nach der Jahrtausendwende ins Leben gerufen wurde, können insbesondere Rentenübergänge, die zu Beginn des Frühverrentungstrends stattgefunden haben, nur schwer rekonstruiert werden. Wir beschränken uns daher in unserer Analyse auf einen explorativen Überblick über die relevanten landesspezifischen wirtschaftlichen und institutionellen Kontextfaktoren, die sich auf die Opportunitäten und Restriktionen in Bezug auf persönliche Ruhestandsentscheidungen auswirken (diese jedoch nicht kausal determinieren), wobei wir die Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern sowie im Zeitverlauf herausarbeiten. Diese Makro-Kontextbedingungen können ihrerseits selbst als Rahmenfaktoren für detailliertere Mikro-Untersuchungen der Übergänge in der späten Erwerbskarriere dienen und entsprechend bei der künftigen Analyse von Umfragedaten helfen (siehe auch die anderen Beiträge dieses Themenheftes CPoS 38,4).

Im Folgenden erläutern wir zunächst die Unterschiede beim frühen Erwerbsausstieg, sowohl im Hinblick auf das relative Niveau als auch hinsichtlich der Stärke des Rückgangs. Wir folgen den wichtigsten Erklärungsansätzen in der Literatur (*Ebbinghaus 2006; Hofäcker 2010*) und erörtern die Auswirkungen wohlfahrtsstaatlicher Pull-Faktoren sowie wirtschaftlicher Push-Faktoren, wobei unsere Makroanalyse diese aufgrund der institutionellen und strukturellen Unterschiede in den unterschiedlichen Ländern als Opportunitäten bzw. Restriktionen versteht. Hierbei wird nicht deren Einfluss auf die individuellen Ruhestandsentscheidungen bzw. auf die Unternehmensstrategien bezüglich des Personalabbaus empirisch untersucht. Wir gehen aber im Einklang mit der existierenden Literatur davon aus, dass diese Faktoren den Anreiz erhöhen, früher als sonst aus dem Erwerbsleben auszusteigen. Zu den Pull-Faktoren gehören die im Rahmen des Sozialschutzes geschaffenen Anreize für einen frühen Erwerbsausstieg sowie die Verfügbarkeit unterschiedlicher Wege in den Vorruhestand in den jeweiligen Wohlfahrtsstaatssystemen. Wir beschreiben außerdem den Rückbau dieser Wohlfahrtsprogramme im Rahmen von Kostendämpfungspolitiken sowie einer Reduzierung der Anreize für einen frühen Erwerbsausstieg. Die Pull-Faktoren schließen wirtschaftliche Rahmenbedingungen ein, wie z.B. die Arbeitslosenquote, die fehlende Flexibilität des Arbeitsmarktes und die Dauer des Beschäftigungsverhältnisses. Abschließend befassen wir uns mit Integrationsfaktoren wie insbesondere einer aktiven Arbeitsmarktpolitik und Weiterbildungsprogrammen, die eine Wiedereingliederung oder Bindung älterer Arbeitnehmer zum Ziel haben. Im Rahmen unserer Zusammenfassung zeigen wir die unterschiedlichen Faktoren auf, die zu der Gesamtausprägung von Frühverrentungsmustern und ihrer Umkehr beitragen. Aus institutioneller Sicht berücksichtigen wir sowohl den Beitrag der Pull- als auch der Push-Faktoren auf die länderübergreifenden Unterschiede im Bereich der Frühverrentungsregime. Unserer Einschätzung nach sollte jedoch gleichzeitig berücksichtigt werden, inwiefern der Rückbau wohlfahrtsstaatlicher Leistungen flankiert von Integrationspolitiken tatsächlich zum Erfolg oder Misserfolg der Umkehr des frühzeitigen Erwerbsausstiegs in den letzten Jahren beigetragen haben. Tatsächlich spielt die Interaktion zwischen den Faktoren eine entscheidende Rolle.

## 2 Der frühe Erwerbsausstieg im internationalen Vergleich

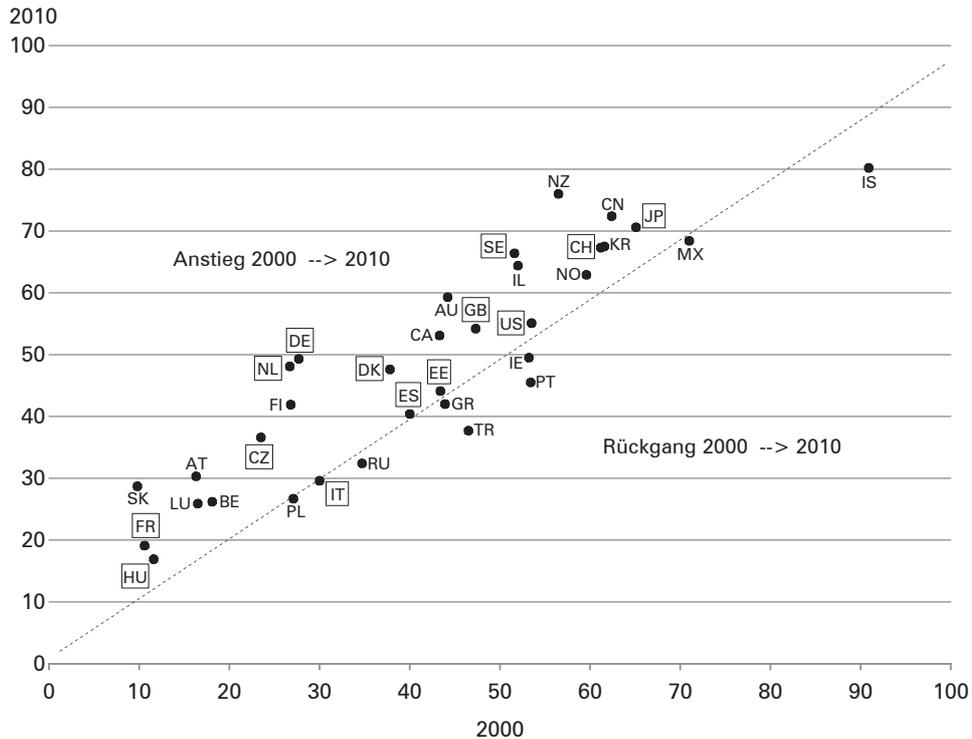
Ältere vergleichende Studien haben internationale Gemeinsamkeiten und Unterschiede im Hinblick auf die Entwicklung der Frühverrentung gegen Ende des zwanzigsten Jahrhunderts aufgezeigt (vgl. z.B. *Ebbinghaus 2006, Hofäcker/Pollnerová 2006; Kohli et al. 1991; OECD 2006*). Einen deutlichen Erkenntnisfortschritt brachten hierbei Studien auf der Mikroebene, die Ereignisdaten verwenden, um Erkenntnisse über die Faktoren auf persönlicher Ebene und deren Bedeutung für einen frühen oder späten Erwerbsausstieg zu gewinnen (*Blossfeld et al. 2006; Blossfeld et al. 2011*), auch wenn dabei die jüngere Vergangenheit infolge fehlender Umfragedaten nicht berücksichtigt wird. Bis heute wurden hingegen nur wenige vergleichende Studien durchgeführt, um die jüngste schrittweise Trendwende im Bereich der

Frühverrentung anhand aktueller Beschäftigungsindikatoren für relevante Altersgruppen zu analysieren (*Ebbinghaus* 2008; *Eichhorst* 2011; *Hofäcker/Pollnerová* 2006; *Zaidi/Fuchs* 2006).

Um die neuesten Frühverrentungstrends und ihre Umkehr aufzuzeigen, liefern wir einen „stilisierten“ Vergleich von Beschäftigungsmustern bei älteren Arbeitnehmern in modernen Industrieländern. Die Europäische Union hat sich im Rahmen der Lissabon-Strategie 2010 eine Erwerbstätigenquote von mehr als 50 % der älteren Arbeitsbevölkerung (55-64 Jahre) zum Ziel gesetzt. Im Folgenden stellen wir zunächst altersspezifische Erwerbstätigenquoten dar, z.B. den Anteil der (angestellten oder selbständigen) Erwerbstätigen innerhalb einer bestimmten Altersgruppe. Um den Rückgang der Quote erwerbstätiger älterer Arbeitnehmer und deren zunehmende Abhängigkeit von Sozialleistungen zu beschreiben, verwenden wir *Erwerbstätigenquoten* als geeignete Kennzahl. Die alternative Messung der *Erwerbsquoten* schließt Arbeitslose mit ein, wodurch ein Vergleich zwischen den einzelnen Wohlfahrtsstaaten erschwert wird (vgl. *Ebbinghaus* 2006; *Hofäcker/Pollnerová* 2006): Während in einigen Ländern vorgezogene Altersrenten oder Berufs- bzw. Erwerbsunfähigkeitsrenten eingeführt wurden, um die Arbeitslosigkeit innerhalb der älteren Bevölkerung zu reduzieren, haben andere Länder (wie z.B. Dänemark, Deutschland oder die Niederlande) die Langzeitarbeitslosigkeit als Weg in den Vorruhestand genutzt. Da die meisten OECD-Länder Ende der 1960er Jahre ein Alter von 65 Jahren (wenn nicht noch früher) als normale Regelaltersgrenze festgelegt haben (*Kohli et al.* 1991), gehen wir davon aus, dass alle Personen, die vor Erreichen eines Alters von 65 Jahren nicht mehr beschäftigt sind, vorzeitig aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind, auch wenn in einem bestimmten Land eine gesetzliche Altersrente de facto bereits zu einem früheren Zeitpunkt bezogen werden kann. Dieser Ansatz folgt der international üblichen Praxis (OECD, EU) und dem gegenwärtigen politischen Diskurs, wie etwa dem EU-Ziel, die Erwerbstätigenquote älterer Arbeitnehmer (55-64 Jahre) bis zum Jahr 2010 zu steigern. So können wir einen länderübergreifenden Benchmark-Vergleich frühzeitiger Erwerbsausstiege vor 65 unabhängig von kulturellen oder institutionellen Praktiken durchführen.

Abbildung 1 vergleicht entsprechend die Erwerbstätigenquoten im Alter von 60-64 Jahren – d.h. unmittelbar vor Erreichen des Benchmark-Rentenalters von 65 Jahren – für die Jahre 2000 und 2010. Da die Erwerbstätigenquoten von Frauen die gegenläufigen Trends einer steigenden kohortenübergreifenden Erwerbsbeteiligung und eines frühzeitigen Erwerbsausstiegs beinhalten, berücksichtigen wir in dieser Abbildung ausschließlich die Erwerbstätigenquoten von *Männern*, um die wirtschaftlich wichtigsten Auswirkungen der Frühverrentung auf Beschäftigungsmuster darzustellen. Abbildung 1 zeigt markante länderübergreifende Unterschiede in der Erwerbstätigenquote älterer Arbeitnehmer im Alter von 60-64 Jahren, die zwischen gerade einmal 10 % (in Frankreich und Ungarn) und einem Maximum von etwa 80 % in Island schwankt, während die restlichen OECD-Länder mehr oder weniger gleichmäßig zwischen diesen beiden Extremwerten verteilt sind. Darüber hinaus sind die Erwerbstätigenquoten älterer Arbeitnehmer in den meisten Ländern im Laufe des letzten Jahrzehnts angestiegen (zu erkennen an den Länderfällen links von der gepunkteten Linie in Abb. 1).

**Abb. 1:** Erwerbstätigenquoten von Männern im Alter von 60-64 Jahren in OECD-Ländern im Jahr 2000 (vertikale Achse) vs. 2010 (horizontale Achse)



Anmerkung: Die eingerahmten Länder wurden für die weitere Analyse ausgewählt. Länderkürzel: AT = Österreich, AU = Australien, BE = Belgien, CA = Kanada, CH = Schweiz, CZ = Tschechische Republik, DE = Deutschland, DK = Dänemark, ES = Spanien, EE = Estland, FR = Frankreich, FI = Finnland, GB = Großbritannien, GR = Griechenland, HU = Ungarn, IL = Israel, IE = Irland, IS = Island, JP = Japan, KR = Korea, LU = Luxemburg, MX = Mexiko, NL = Niederlande, NO = Norwegen, NZ = Neuseeland, PT = Portugal, PL = Polen, CN = China, SE = Schweden, SK = Slowakei, TR = Türkei, US = Vereinigte Staaten von Amerika.

Quelle: OECD (2011a)

Für unsere anschließende Analyse werden wir diese internationalen Variationen im Bereich der Frühverrentung und den unterschiedlichen Erfolg von Umkehrmaßnahmen untersuchen. Aus praktischen Gründen beschränken wir unsere Analyse auf eine theoretisch fundierte Auswahl von Länderfällen (in Abb. 1 durch Rahmen gekennzeichnet), die typische Beispiele für unterschiedliche institutionelle Konstellationen in puncto wohlfahrtsstaatliche Politik und Arbeitsmarktregulierungen darstellen (vgl. Esping-Andersen 1990; Ebbinghaus 2006; Blossfeld et al. 2006). Die USA und Großbritannien repräsentieren ebenso wie die Schweiz und Japan das *liberale* bzw. residuale Wohlfahrtsregime; Deutschland und die Niederlande werden als Paradebeispiele *kontinentaleuropäischer konservativer* Systeme einbezo-

gen; Dänemark und Schweden repräsentieren das *universalistische, sozialdemokratische Regime*; Frankreich, Italien und Spanien sind Beispiele für *südeuropäische* Systeme; und schließlich haben wir – trotz der begrenzten Verfügbarkeit von Daten (die nicht zuletzt auf den späten EU-Beitritt dieser Länder zurückzuführen ist) – auch drei *mittel- und osteuropäische* Länder in unsere Analyse mit einbezogen: Ungarn, Tschechien und Estland.

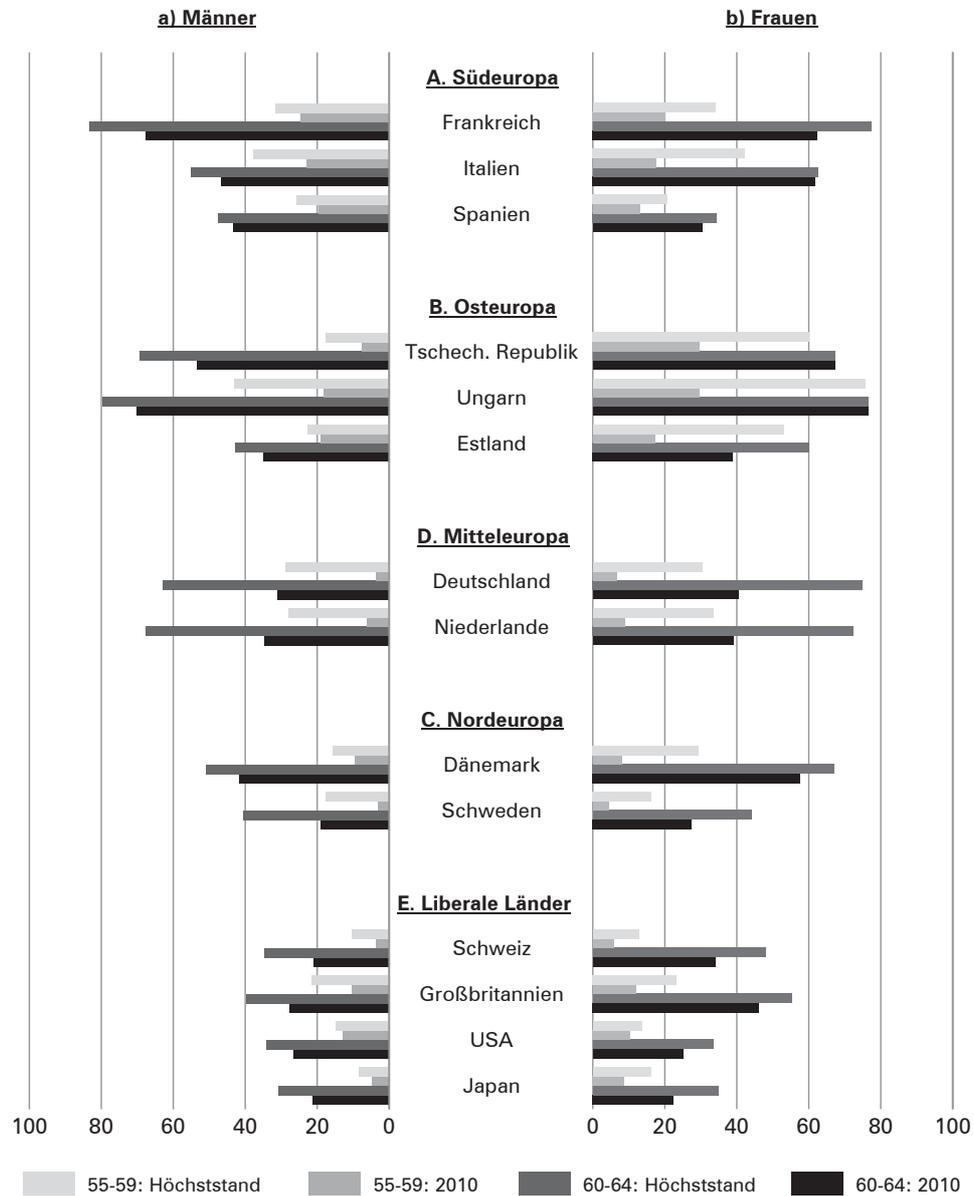
Diese 14 Länder decken fast das gesamte Spektrum von „frühen“ bis hin zu „späten“ Verrentungsmodellen ab. Die Länderauswahl enthält keinen der seltenen Fälle, in denen die Erwerbstätigenquoten älterer Arbeitnehmer im Laufe des letzten Jahrzehnts gesunken sind. Bei diesen Ländern handelte es sich jedoch in erster Linie um Volkswirtschaften unterschiedlichen institutionellen Ursprungs, die während der gesamten Wirtschafts- und Finanzkrise seit 2008 Rückschritte erlitten haben, zuvor jedoch dem vorherrschenden Trend zu einem späteren Erwerbsausstieg älterer Arbeitnehmer gefolgt waren. Wir nehmen daher an, dass die Nichtberücksichtigung dieser Länder die zugrundeliegenden institutionellen Merkmale nicht systematisch verzerrt. Ein Hauptziel wird die Untersuchung der Frage sein, inwiefern diese Systemklassifikationen, die in erster Linie zum Höhepunkt der Frühverrentung entstanden sind, auch unter den heutigen Bedingungen des aufgeschobenen Ruhestandes aufrechterhalten werden können, oder ob in den letzten Jahren eine deutliche Abkehr von den systemspezifischen Pfaden stattgefunden hat.

Unsere Analyse dieser ausgewählten Länder konzentriert sich in erster Linie auf *kohortenbereinigte* Frühverrentungsquoten, also auf den Rückgang der Erwerbstätigenquote in den beiden höheren Altersgruppen (60- bis 64- bzw. 55- bis 59-Jährige) im Vergleich zu ihrer Erwerbstätigkeit fünf Jahre zuvor (also jeweils die Altersgruppe der 55- bis 59- bzw. 50- bis 54-Jährigen).<sup>1</sup> Diese Kohortenbereinigung ist notwendig, wenn sich die Erwerbstätigenquoten über Geburtsjahrgänge hinweg verändern, was insbesondere bei Frauen der Fall ist. Auch wenn die Erwerbsbeteiligung von Frauen generationenübergreifend gestiegen ist, zeigen kohortenbereinigte Frühverrentungsquoten, inwieweit die Erwerbstätigenquote einer bestimmten Kohorte im Vergleich zu ihrer Erwerbstätigkeit fünf Jahre zuvor gesunken ist. Durch die Verwendung des relativen Rückgangs der Erwerbstätigenquoten gehen wir außerdem davon aus, dass die Gruppe Arbeitsloser de facto aus dem Erwerbsleben ausgeschieden ist, da die Arbeitslosigkeit einen der zahlreichen Zugangspfade in den Vorruhestand darstellt (*Kohli et al.* 1991). In Abbildung 2 werden die Ausstiegsquoten („Exit“-Raten) für das Jahr 2010 mit den jeweiligen Höchstständen der Frühverrentung verglichen.<sup>2</sup> So können wir nicht nur die Höhe der Ausstiegsquoten

<sup>1</sup> Eine Erläuterung und Formel für kohortenspezifische Ausstiegsquoten (relative exit rates) finden sich bei *Ebbinghaus* (2006: 103, 278).

<sup>2</sup> Trotz einiger landesspezifischer Unterschiede im Hinblick auf die Höchststände der Frühverrentung wurden diese in den meisten der hier analysierten Länder Anfang/Mitte der 1990er Jahre erreicht. Für die osteuropäischen Länder sind in vielen Fällen keine vergleichbaren OECD-Daten in Bezug auf den Zeitraum vor der Mitte der 1990er Jahre verfügbar, als sich die Ausstiegsquoten infolge des unmittelbaren „Schocks nach dem politischen Wandel“ sowie aufgrund gesetzlicher Vorruhestandsregelungen wahrscheinlich auf ihrem höchsten Niveau bewegt haben. Die Höchststände für diese Länder könnten also etwas zu niedrig geschätzt sein.

**Abb. 2:** Ausstiegsquoten für Männer und Frauen (im Alter von 60-64 bzw. 55-59 Jahren) in OECD-Ländern, Höchststand und 2010



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von *OECD* (2011a)

berücksichtigen, sondern auch die jüngste Trendwende seit dem Höchststand der Frühverrentung. Ein vorzeitiger Erwerbsausstieg ist sowohl bei Männern als auch bei Frauen häufiger nach Erreichen des Alters von 60 Jahren als ab einem Alter von 55 Jahren zu beobachten. Außerdem gingen die Ausstiegsquoten im Vergleich zum anfänglichen Höchststand zurück, auch wenn das Ausmaß dieses Rückgangs in den 14 ausgewählten Ländern unterschiedlich stark ausfällt.

Um die wichtigsten Verrentungssysteme genauer aufzuzeigen, stellen wir in Tabelle 1 den aktuellen Stand (in Form der Quote für das Jahr 2010) und den *relativen Rückgang* (in Prozent) im Vergleich zum jeweiligen Höchststand für die Hauptaltersgruppe mit einem tendenziell frühen Erwerbsausstieg seit 1985 (oder dem ersten darauffolgenden Jahr, für das Daten verfügbar sind) nebeneinander. An dieser Stelle verwenden wir die „relativen“ Ausstiegsquoten (relative exit rates), da absolute Quoten nicht berücksichtigen, dass es für Länder mit einem niedrigen Spitzenwert deutlich schwieriger ist, einen Rückgang zu erzielen. Wir vergleichen die 60- bis 64-Jährigen mit den 55- bis 59-Jährigen (um auch sehr frühe Erwerbsausstiege zu erfassen). Laut Tabelle 1 können fünf idealtypische „(Früh-)Verrentungsregime“ unterschieden werden:

- Der frühe Erwerbsausstieg ist in den *südeuropäischen Wohlfahrtsstaaten* am stärksten ausgeprägt: besonders in Frankreich, traditionell auch in Italien, etwas weniger stark in Spanien. Im Vergleich nehmen diese Länder eine Extremposition als *(dauerhafte) Frühverrentungsregime* ein. In Frankreich und Italien gehen die Hälfte aller Erwerbstätigen bereits im Alter zwischen 55 und 65 Jahren in den Ruhestand, wenngleich die Frühverrentungsquoten italienischer Frauen deutlich zurückgegangen sind. Vor allem in Frankreich ist außerdem ein sehr frühzeitiger Erwerbsausstieg vor Erreichen des Alters von 60 Jahren zu beobachten, der in Italien weniger üblich ist. Vor dem Hintergrund der späten demokratischen Entwicklung Spaniens ab 1975 fand der frühe Erwerbsausstieg häufig zu einem späteren Zeitpunkt und seltener statt, insbesondere die kleine Gruppe erwerbstätiger Frauen bleibt tendenziell länger erwerbstätig. Sowohl Männer als auch Frauen lassen relativ stabile Ausstiegsquoten von etwa 35-40 % im Alter von Ende 50 sowie von 20-25 % Anfang 50 erkennen (vorübergehend arbeitslose Personen eingeschlossen).
- Insbesondere im Zuge des Übergangs zur Marktwirtschaft nach 1989 war ein *frühzeitiger Erwerbsausstieg* in *Osteuropa* sehr weit verbreitet, vor allem in Ungarn und in der Tschechischen Republik. In diesen Transformationsländern schieden die Hälfte aller Erwerbstätigen im Alter zwischen 55 und 65 Jahren aus dem Erwerbsleben aus. Besonders tschechische Männer und ältere ungarische Erwerbstätige lassen hierbei eine sehr hohe Ausstiegsquote erkennen, wobei in Ungarn insgesamt ein noch geprägterer Trend zu einem sehr frühen Erwerbsausstieg zu beobachten ist (siehe Abb. 2). Im Gegensatz zu diesen Ländern ist es Estland bereits seit Ende der 1990er Jahre gelungen, die Frühverrentung zu reduzieren; trotz der jüngsten Finanzkrise kann das Land eine Position zwischen einem „frühen“ und einem „späten“ Erwerbsausstieg aufrecht erhalten.

- Deutschland und die Niederlande stellten lange traditionelle „Frühverrentungssysteme“ dar, in denen sich die Erwerbstätigenquoten älterer Arbeitnehmer jedoch im Laufe der letzten beiden Jahrzehnte deutlich verbessert haben. Die Frühverrentungsquoten der Erwerbsbevölkerung Ende 50 bis Anfang 60 sind fast um die Hälfte zurückgegangen, für Personen Anfang 50 wurden sie auf ein verhältnismäßig niedriges Niveau reduziert (auch wenn die Situation in Ostdeutschland weniger günstig ist). Nachdem beide Sozialstaaten lange dem Dilemma der „Wohlfahrt ohne Arbeit“ ausgesetzt waren (*Esping-Andersen* 1996), können diese Länder heute als Beispiele für eine erfolgreiche *Umkehr des Frühverrentungstrends* angesehen werden.
- Schweden ist das klassische Beispiel für ein Land mit einem *sehr späten Erwerbsausstieg*, in dem nur sehr wenige Erwerbstätige vor Erreichen des Alters von 65 Jahren aus dem Erwerbsleben ausscheiden. Lediglich während der Rezession Anfang der 1990er Jahre wurde die Frühverrentung kurzfristig zu einem Massenphänomen; seitdem sind die Frühverrentungsquoten jedoch fast kontinuierlich gesunken. Die Frühverrentungsmuster in Dänemark sind stärker geschlechtsspezifisch geprägt: Während sich die Frühverrentung von Männern auf einem ähnlichen Niveau bewegt wie in anderen, durch einen späten Erwerbsausstieg geprägten Ländern, ziehen sich dänische Frauen größtenteils mit Ende 50 aus dem Erwerbsleben zurück; ein Phänomen, welches sich in den letzten Jahren kaum verbessert hat.
- Von den *liberalen bzw. residualen* Wohlfahrtssystemen weisen die USA, Japan und die Schweiz (beinahe) ähnlich niedrige Ausstiegsquoten auf wie Schweden. Im Gegensatz zu Skandinavien sind diese niedrigen Quoten jedoch weniger auf eine Steigerung der Erwerbstätigenquote älterer Arbeitnehmer zurückzuführen als vielmehr auf ein anhaltend niedriges Frühverrentungsniveau. Die Ausstiegsquoten haben bei Personen Ende 50 (außer bei Frauen in der Schweiz) zu keinem Zeitpunkt einen Stand von etwa einem Drittel überschritten und lagen bei Personen Anfang 50 niemals über 20 %. Bei diesen Ländern handelt es sich somit um *traditionelle Systeme des späten Erwerbsausstiegs*. Davon ausgenommen ist *Großbritannien*, wo Frauen bereits im Alter von 60 Jahren in Rente gehen können und bei Männern zumindest während der Rezession in den 1980er und 1990er Jahren geringfügig höhere Ausstiegsquoten verzeichnet wurden.

Sowohl die Ausstiegsquoten als auch deren Entwicklung weisen deutliche Unterschiede *zwischen* den sowie *innerhalb* der beschriebenen Ländercluster auf. Während die Erklärung internationaler Unterschiede in früheren Beiträgen ausführlich diskutiert wurde, sind die besonderen Bedingungen für die Erfolge der jüngsten politischen Trendwende bisher kaum untersucht worden. Mithilfe der Methode einer *ordinal comparison* (*Mahoney* 2003) vergleichen wir im Folgenden Länder mit hohen bis niedrigen Ausstiegsmustern, wobei wir nach institutionellen und strukturellen Erklärungen für die beobachtete Rangfolge hinsichtlich der Frühverrentungsquote und des Ausmaßes des Wandels suchen. Anhand unserer Indikatoren können wir im Hinblick auf den Erfolg der Umkehr des frühen Erwerbsausstiegs mit wenigen

**Tab. 1:** Früher Erwerbsausstieg und dessen Umkehr

Früher Erwerbsausstieg Stand 2010	Rückgang (im Verhältnis zum Höchststand)		
	Niedrig	Mittel	Hoch
Hoch (> 50 %)	A <b>Frankreich</b> ♂ ♀ <b>Italien*</b> ♂**	Italien* ♀**	
	B <b>Ungarn</b> ♂** ♀** Tschechische Republik ♀** <i>Dänemark</i> ♀**	<b>Tschechische Republik</b> ♂**	
Mittel	<i>Dänemark</i> ♂** <b>Spanien</b> ♂ ♀ Großbritannien ♀ <b>USA</b> ♂	<b>Estland</b> ♂**	<i>Estland</i> ♀
		<b>Großbritannien</b> ♂	C <b>Deutschland**</b> <b>Niederlande**</b>
Niedrig (< 30 %)	E USA ♀	<b>Japan</b> ♂ ♀ <b>Schweiz</b> ♂** ♀	D <b>Schweden</b> ♂ ♀

Anmerkung: Stand: Ausstiegsquote der 60- bis 64-Jährigen im Jahr 2010; Rückgang: Rückgang der Ausstiegsquote der 60- bis 64-Jährigen (in % des Höchststandes) vom Jahr des Höchststandes bis 2010; ♂ Männer; ♀ Frauen; \* ebenfalls eine hohe Anzahl sehr frühzeitiger Erwerbsausstiege (im Alter von 55-59 Jahren); \*\* signifikanter Rückgang in der Altersgruppe der 55- bis 59-Jährigen; \*\*\* weniger signifikanter Rückgang in der Altersgruppe der 55- bis 59-Jährigen; Cluster: A) Südeuropa, B) Osteuropa, C) Mitteleuropa, D) Nordeuropa, E) liberale Länder; Länder mit einer einheitlichen Geschlechterstruktur oder die sich ausschließlich auf Männer beziehen in **Fettschrift**; Cluster-Ausreißer in *Kursivschrift*.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der OECD Labour Force Statistics (Daten auf Anfrage erhältlich)

Ausnahmen drei wesentliche Ländercluster ermitteln (siehe Tab. 1). Eine Gruppe *traditioneller Frühverrentungsländer* konnte ihre hohe Frühverrentungsquote nicht umkehren (Frankreich und Ungarn) oder nur teilweise Fortschritte erzielen: (Italien (besonders bei Frauen) und die Tschechische Republik (in erster Linie bei Männern)). Eine zweite Gruppe weist unverändert eine *mittlere Frühverrentungsquote* auf: Dänemark (besonders bei Männern), die USA (in erster Linie bei Männern) und Spanien bzw. konnte nur teilweise Fortschritte verzeichnen wie Großbritannien (insbesondere bei Frauen). In der dritten Gruppe mit verhältnismäßig *niedrigen Quoten* konnten schließlich Japan und die Schweiz einen gewissen Rückgang der Frühverrentung verzeichnen. Zu den Ländern mit einer deutlichen Trendwende gehören vor allem Deutschland und die Niederlande (die zuvor im oberen Mittelbereich einzuordnen waren), doch auch Estland (mit einem stärkeren Rückgang bei Frauen als bei Männern) und Schweden (mit einem anhaltenden Rückgang von einer bereits mittleren bis niedrigen Quote). Wir konzentrieren uns in unserer weiteren Analyse insbesondere auf die Erklärung der letzten Ländergruppe mit ihrer erfolgreich vollzogenen Umkehrung des Frühverrentungstrends.

### 3 Wohlfahrtsstaatliche Pull-Faktoren

In bisherigen vergleichenden Studien wurde der frühzeitige Erwerbsausstieg vor der jüngsten Trendwende oftmals durch wohlfahrtsstaatliche „Pull“-Faktoren erklärt, also durch Wohlfahrtspolitiken, die den einzelnen Arbeitnehmern einen frühen Erwerbsausstieg ermöglichten (Ebbinghaus 2006: Kap. 5; Hofäcker 2010: Kap. 2). Wirtschaftswissenschaftler argumentieren, dass Rentensysteme oder sonstige staatliche Leistungen häufig mit einer impliziten Besteuerung (implicit tax) der fortgesetzten Erwerbstätigkeit verbunden sind (Gruber/Wise 1999). Insbesondere Rentensysteme, die einen vorgezogenen Ruhestand ohne oder mit nur geringen versicherungsmathematischen Abschlägen erlauben, liefern für rational handelnde (Kosten-Nutzen-optimierende) Personen einen starken Anreiz für einen Austritt aus dem Erwerbsleben, da die zu erwartenden Rentenzahlungen und der voraussichtliche Freizeitnutzen die Vorteile aus einer weiteren Erwerbstätigkeit in Verbindung mit einer späteren Rente überwiegen. Ansätze aus der soziologischen Lebensverlaufs-forschung haben zudem aufgezeigt, wie sich wohlfahrtsstaatliche Regelungen auf das Rentenalter auswirken und den Übergang von der Erwerbstätigkeit in den Ruhestand über unterschiedliche „Pfade“ wie die Altersrente, Sonderregelungen, Berufs- bzw. Erwerbsunfähigkeitsrenten und Arbeitslosengeld maßgeblich mitbestimmen (Kohli et al. 1991). International vergleichende Studien, die auf Mikrodaten basieren, zeigen, dass sich die Opportunitätsstrukturen der einzelnen Wohlfahrtsregime im Hinblick auf individuelle Rentenentscheidungen stark unterscheiden (Blossfeld et al. 2006; Blossfeld et al. 2011). Soziologische Studien heben zudem die Bedeutung sozialer Normen für das „Timing“ des Übergangs in den Ruhestand (Radl 2012) hervor und sprechen in Ländern mit einem hohen Frühverrentungsniveau sogar von „Ausstiegskulturen“ (Maltby et al. 2004). Derartige gesellschaftliche Erwartungen erschweren eine Trendwende erheblich, da die Frühverrentung als ein erworbener Sozialanspruch betrachtet wird, nicht zuletzt weil umlagefinanzierte Renten durch einen impliziten Generationenvertrag gesellschaftlich verankert wurden (Myles/Pierson 2001).

Zu den hauptsächlichen Instrumenten zur Förderung eines frühen Erwerbsausstiegs gehören Altersrenten und insbesondere Vorruhestandsregelungen (Ebbinghaus 2006; Kohli et al. 1991). Viele Sozialsysteme erlauben die Verrentung bereits vor Erreichen eines Alters von 65 Jahren (für Frauen gelegentlich auch zu einem früheren Zeitpunkt), und zwar für Erwerbstätige mit vielen Beitragsjahren (Altersrente für langjährig Versicherte), für Angehörige gesundheitsgefährdender Berufe und für Langzeitarbeitslose. Nach den als Reaktion auf die Herausforderungen einer alternden Gesellschaft vorgenommenen Rentenreformen der letzten Jahrzehnte (Immergut et al. 2007) wurde in jüngerer Vergangenheit zunehmend eine Umkehr des Frühverrentungstrends durch die Abschaffung von Sonderregelungen und schrittweise Streichung von Frühverrentungsoptionen im Rahmen der Rentensysteme angestrebt (Ebbinghaus 2006: Kap. 7). Der Rückbau wohlfahrtsstaatlicher Leistungen bringt zudem weniger großzügige Rentenzahlungen mit sich und verstärkt den versicherungsmathematischen Grundsatz, wodurch die Anreize für einen frühen Erwerbsausstieg reduziert werden. Internationale Organisationen, insbeson-

dere die OECD und die EU-Kommission, haben zu einer Erhöhung der Regelaltersgrenze (bzw. der Beitragsjahre) geraten, nicht zuletzt, um das Renteneintrittsalter von Frauen an das von Männern anzugleichen, wie es das EU-Recht verlangt.

Der Wechsel hin zu einem Mehssäulensystem und der dadurch gestiegene Anteil privater kapitalgedeckter Altersvorsorge hat darüber hinaus die finanziellen Anreize für einen späteren Übergang in den Ruhestand erhöht, besonders im Fall von beitragsbezogenen Kapitalzusatzrenten (*Ebbinghaus* 2011). Berufs- bzw. Erwerbsunfähigkeitsrenten wurden zudem als potentielle Pfade in einen frühen Erwerbsausstieg kritisiert. Ihre Höhe fällt in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich aus (*Prinz* 2003); für diejenigen, die wegen ihres Alters keine Arbeit finden konnten, waren sie häufig die letzte Möglichkeit für einen frühzeitigen Erwerbsausstieg und gewannen so besonders in wirtschaftlichen Krisenzeiten an Bedeutung (*Ebbinghaus* 2006). Arbeitslosengeld fungierte für ältere Arbeitnehmer vor allem in Ländern mit Langzeitarbeitslosengeld als „Brücke“ (*Guillemard/van Gunsteren* 1991) in den Ruhestand, wobei älteren Arbeitslosen oft die Möglichkeit gewährt wird, vorzeitig Rentenzahlungen zu beziehen. Die intensiven Reformbemühungen der letzten Jahre haben jedoch, wie von der OECD und der EU befürwortet (*Weishaupt* 2011), zu einer Verlagerung des Schwerpunktes von einer passiven zu einer aktiven Arbeitsmarktpolitik geführt.

Angesichts der skizzierten Bedeutung wohlfahrtsstaatlicher Pull-Faktoren versuchen wir im Folgenden zunächst, die internationalen Unterschiede in den Austrittsquoten durch unterschiedliche Pfade der Frühverrentung in den einzelnen Wohlfahrtsstaaten zu erklären. Ist die Existenz eines ausgeprägten Frühverrentungsmusters mit der Verfügbarkeit mehrerer großzügiger Eintrittspfade verbunden, während niedrigere Ausstiegsquoten auf eine geringere Anzahl an Möglichkeiten zurückgeführt werden können? Der sehr frühe Erwerbsausstieg in Süd- und Osteuropa kann in der Tat mit einer traditionell sehr niedrigen Regelaltersgrenze in Verbindung gebracht werden, die seit Beginn des Frühverrentungstrends wirksam ist (*Ebbinghaus* 2006: Kap. 5). Im italienischen „Rentnerstaat“ konnten Männer im Alter von 60 Jahren in den Ruhestand gehen und erhielten eine relativ großzügige Rente – Personen mit 35 Beitragsjahren (bzw. im öffentlichen Sektor 20 Jahren) bereits ab einem Alter von 55 Jahren – während Frauen sogar noch 5 Jahre früher Rente beziehen konnten. In Frankreich wurde die Regelaltersgrenze 1983 für Arbeitnehmer mit ausreichenden Beitragsjahren von 65 auf 60 Jahre herabgesetzt, um die Altersarbeitslosigkeit zu reduzieren, während Personen mit einem unzureichenden Rentenanspruch (in erster Linie Frauen) dazu neigen, ihren Erwerbsausstieg bis zum Erreichen des Alters von 65 Jahren aufzuschieben. Eine Ausnahme stellt das durchschnittliche Frühverrentungsmuster und das hohe Erwerbsaustrittsalter der – eher kleinen – Gruppe älterer, noch erwerbstätiger Frauen in Spanien dar; dieses Phä-

nomen ist (mit wenigen Ausnahmen) auf die spanische Regelaltersgrenze von 65 Jahren sowohl für Männer als auch für Frauen zurückzuführen.<sup>3</sup>

Die mittel- und osteuropäischen Länder hielten ihre traditionell niedrige Regelaltersgrenze während des Übergangs zur marktwirtschaftlichen Demokratie in den 1990er Jahren aufrecht (*Blossfeld et al.* 2006): Tschechische und ungarische Männer konnten mit 60 Jahren, tschechische Frauen im Alter von 57 Jahren in Rente gehen (ggf. früher, je nach Anzahl der Kinder) und ungarische Frauen nach Erreichen eines Alters von 55 Jahren. Der Weg über die Berufs- bzw. Erwerbsunfähigkeit wurde in beiden Ländern ebenfalls sehr häufig gewählt. Ältere Arbeitnehmer (hauptsächlich Männer) mit vielen Beitragsjahren hatten außerdem im Rahmen von Sonderregelungen die Möglichkeit, noch früher aus dem Erwerbsleben auszusteigen (Tschechien: 3 Jahre, Ungarn: 5 Jahre). In Estland konnten Männer in den 1990er Jahren zwar im Alter von 63 Jahren und Frauen mit 58 Jahren eine vorgezogene Altersrente beantragen, die Bruttoersatzquote war jedoch so niedrig (35 %), dass viele ihre Erwerbstätigkeit fortsetzten. Wir verzeichnen daher in allen drei mittel- und osteuropäischen Ländern eine hohe Frühverrentungsquote in den postsozialistischen Wendejahren, die sich darauf zurückführen lässt, dass der Schock durch die Öffnung der Märkte die ältere Bevölkerung stark getroffen hat.

Es ist allgemein bekannt, dass die kontinentaleuropäischen Länder die Frühverrentung strategisch für einen sozialverträglichen Beschäftigungsabbau seit den Ölkrisen nutzten (*Esping-Andersen* 1996). Auch wenn die Regelaltersgrenze im Nachkriegsdeutschland auf 65 Jahre festgesetzt wurde, nahm die Frühverrentung seit den 1970er Jahren zu, dank einer neuen Rente für langjährig Versicherte ab einem Alter von 63 Jahren (mit 35 Beitragsjahren), einer Vorruhestandsregelung in den 1980er Jahren sowie aufgrund von Sonderrenten ab einem Alter von 60 Jahren für Langzeitarbeitslose, Schwerbehinderte und ehemalige Hausfrauen (mit wenigen Beitragsjahren). In den Niederlanden war ein früher Erwerbsausstieg zwar nicht über die staatliche Grundrente möglich, die erst ab einem Alter von 65 Jahren gewährt wurde, er wurde jedoch mithilfe von Langzeitarbeitslosengeld, tarifvertraglichen Vorruhestandsgeldern und besonders großzügigen Erwerbsunfähigkeitsrenten realisiert. Diese passive Arbeitsmarktpolitik wurde vielfach auch als die „Niederländische Krankheit“ („Dutch disease“) bezeichnet (*Arts et al.* 1996).

Während in diesen Frühverrentungsländern ältere Arbeitnehmer und teilweise Frauen frühzeitig Vorruhestandszahlungen (mit keinen oder geringen Abzügen) beziehen konnten, war die Frühverrentung in den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten, in den englischsprachigen liberalen Marktwirtschaften, in der Schweiz sowie in Japan wesentlich schwächer ausgeprägt, was teilweise auf restriktivere öffentliche Sozialsysteme zurückzuführen ist (*Ebbinghaus* 2006: Kap. 5). In den skandinavischen Ländern lag die Regelaltersgrenze anfänglich auf einem hohen Niveau:

<sup>3</sup> In Spanien konnten Beitragszahler, die dem System vor 1967 beigetreten waren, in den Vorruhestand gehen; ältere Arbeitslose (ab einem Alter von 61 Jahren, vorher 60 Jahre) konnten bereits früher Rente beantragen, mussten jedoch Abschlüsse in Kauf nehmen, wobei Arbeitslose ab einem Alter von 52 Jahren bedarfsorientierte Unterstützung beantragen konnten.

In Dänemark wurde die Altersrente bis 2004 erst ab einem Alter von 67 Jahren gewährt (alleinstehende dänische Frauen konnten jedoch bis 1984 bereits im Alter von 62 Jahren in Rente gehen), in Schweden wurde die Regelaltersgrenze schon 1976 von 67 auf 65 Jahre herabgesetzt. In Dänemark gab es zudem eine besondere temporäre Unterstützung für ältere Arbeitslose (die seit 1996 schrittweise ausläuft), während Arbeitslose in Schweden (bis 1991) früher in Vorruhestand gehen konnten, wobei die Erwerbsunfähigkeitsrente ebenfalls als Zugangspfad zu einem frühen Erwerbsausstieg zur Verfügung stand (insbesondere für dänische Frauen), teilweise abhängig von der Arbeitsmarktsituation und sozialen Kriterien.

In Großbritannien wurde die staatliche Grundrente nach dem Beveridge-Modell für Männer ab einem Alter von 65 Jahren und für Frauen nach Erreichen des Alters von 60 Jahren gewährt. Die Sozialversicherung in den USA sah eine Regelaltersgrenze von 65 Jahren vor, seit dem Ende der 1960er Jahre konnte jedoch ab einem Alter von 62 Jahren eine flexible Rente mit Abzügen beantragt werden. In Japan wird die staatliche Rente erst nach Erreichen des Alters von 65 Jahren gewährt, die einkommensabhängige Zusatzrente jedoch bereits ab einem Alter von 60 Jahren (für Frauen 5 Jahre früher). Die Erwerbsunfähigkeitsrenten spielten auch in Großbritannien und in den USA eine gewisse Rolle (in Japan deutlich weniger), während die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld zu kurz war, um als Rentenzugangspfad genutzt zu werden (auch wenn in Großbritannien bis 1989 eine spezielle Vorruhestandsregelung, das Job Release Scheme, existierte). In diesen Ländern mit einer niedrigen Ausstiegsquote bestand entweder kein Anspruch auf eine staatliche Rente oder nur mit Abzügen, während Erwerbsunfähigkeitsrenten und gelegentlich auch die Arbeitslosenunterstützung teilweise als alternative Zugangspfade genutzt wurden, vor allem während wirtschaftlicher Rezessionen. In der Schweiz konnten Männer nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges im Alter von 65 Jahren die staatliche Rente beantragen, Frauen hingegen bereits ab einem Alter von 62 Jahren, während (die seit 1985 gesetzlich vorgeschriebenen) Betriebsrenten ein frühzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben ermöglichten, wenn auch mit Abzügen. Die liberalen/residualen Mehrsäulensysteme in den USA, der Schweiz und Japan boten somit die wenigsten Möglichkeiten für einen frühen Erwerbsausstieg; vor den 1990er Jahren traf dies ebenfalls auf Schweden zu, in Dänemark und Großbritannien jedoch nur in einem geringeren Ausmaß, da die Frühverrentung dort stärker verbreitet war (insbesondere bei Frauen).

Im Rahmen eines ordinalen Vergleichs der Frühverrentungspfade vor den jüngsten Reformen (siehe Tab. 2) stellen wir fest, dass die Frühverrentungsquote in einem engen Zusammenhang mit unserem Index steht, der die Verfügbarkeit mehrerer Zugangspfade in Form von Rentensystemen, Arbeitslosengeld und Berufs- bzw. Erwerbsunfähigkeitsrenten erfasst (auf der Basis internationaler Daten von *Ebbinghaus* 2006 und *Blossfeld et al.* 2011). Das Ländercluster, das sich durch eine hohe Frühverrentungsquote auszeichnet und die Länder Italien, Frankreich, Ungarn sowie Tschechien einschließt, weist den höchsten Indexwert auf (8 oder mehr) und ist durch eine niedrige Regelaltersgrenze sowie eine frühzeitige Gewährung von Renten für langjährig Versicherte gekennzeichnet. Im oberen Mittelfeld lassen Deutschland und die Niederlande ebenfalls relativ hohe Frühverrentungsquoten mit einem

**Tab. 2:** Index der Rentenzugangspfade und Frühverrentungsmuster

	<i>Rentenalter 1993/2010</i>	<i>Alters- rente</i>	<i>Flexible Rente</i>	<i>Sonder- regelung</i>	<i>Arbeits- losigkeit</i>	<i>Berufs- unfähigkeit</i>	<i>Index</i>	<i>Früh- verrentungen</i>
<b>A</b>								
Frankreich	60 → 60,5	***		***	**	*	9	<i>früh, hoch</i>
Italien	55 → 59	***	**	**	**	* {**}	10 {12}	<i>früh, hoch</i>
Spanien	65 = 65			*	**	**	5	<i>moderat</i>
<b>B</b>								
Tschechien	♂ 60 → 61 ♀ 57 → 58,7	♂ ** ♀ ***	*	{**}	*	**	♂ 8 ♀ 9	<i>früh, hoch</i>
Ungarn	♂ 60 = 60 ♀ 55 → 59	***	*	**	*	**{*}	9 {10}	<i>früh, hoch</i>
Estland	♂ 60 → 63 ♀ 55 → 60,5	♂ ** ♀ ***		*	*	**	♂ 6 ♀ 7	<i>moderat</i>
<b>C</b>								
Deutschland	♂ 63 → 65 ♀ 60 → 65	* ♀ **	**	{**}	**	**	♂ 7 {9} ♀ 8	<i>hoch</i>
Niederlande	65 = 65			**{*}	**	**{*}	8 {6}	<i>hoch</i>
<b>D</b>								
Dänemark	67 → 65	{♀ *}	*		**{***}	** ♀ ***	♂ 5 {6} ♀ 6 {8}	M: mod. F: hoch
Schweden	65 = 65		*		*	* {**}	3 {5}	<i>moderat</i>
<b>E</b>								
Schweiz	♂ 65 = 65 ♀ 62 → 63	♀ **	*			*	♂ 2 ♀ 4	<i>niedrig, moderat</i>
Groß- britannien	♂ 65 = 65 ♀ 60 = 60	♀ ***	**	{♂ **}		*	♂ 3 {5} ♀ 6	M: mod. F: hoch
USA	♂ 65 → 66 ♀ 65 → 66		**			*	3	<i>moderat</i>
Japan	♂ 65 = 65 ♀ 61 → 65		**			*	3	<i>niedrig</i>

Anmerkung: Möglichkeiten für einen frühen Erwerbsausstieg (weitere Informationen finden sich bei *Ebbinghaus* 2006: Tabelle 5.5): Berufsunfähigkeit: unter Berücksichtigung des Arbeitsmarktes; Index der Rentenzugangspfade: \*\*\* Hauptzugangspfad (3 Punkte); \*\* bedingter Zugangspfad (Entlassung, Arbeitslosigkeit, Berufs-/Erwerbsunfähigkeit) (2 Punkte); \* eingeschränkter Zugangspfad (bedarfsorientiert, nur mit ärztlicher Bescheinigung, Teilrente, versicherungsmathematische Abschläge) (1 Punkt); Ausstiegstrend für Männer (♂) und Frauen (♀) (vgl. *Ebbinghaus* 2006: Tabelle 4.8). Zusätzliche Daten für die Tschechische Republik finden sich bei *Bednárík* und *Škorpík* (2007), für Estland, Ungarn und die Schweiz bei *Blossfeld et al.* (2011). Bezüglich der gesetzlichen Altersgrenze für 1993 und 2010 vgl. *OECD* (2011b).

Quelle: *Ebbinghaus* 2006 und eigene Aktualisierungen

mittleren Indexwert erkennen, gefolgt von den „Ausreißern“ Estland, Spanien und Dänemark. Die am wenigsten großzügigen Sozialsysteme, die nur wenige Frühverrentungsmöglichkeiten anbieten, finden sich in den übrigen Ländern, bestehend aus den liberalen/residualen Wohlfahrtsstaaten (Großbritannien, USA, die Schweiz und Japan) und Schweden als Vertreter des skandinavischen Universalismus. Der ordinale Vergleich zeigt also, dass die Verfügbarkeit von Zugangspfaden und das allgemeine Verrentungsmuster auf die im Rahmen der Pull-These erwartete Art und Weise korrespondieren.

#### 4 Rückbau wohlfahrtsstaatlicher Leistungen

Angesichts des hohen öffentlichen Zuspruchs für die bisherigen Frühverrentungspfade stellte ein Kurswechsel für alle Wohlfahrtsstaaten eine große gesellschaftliche Herausforderung dar (*Ebbinghaus* 2006). Einige Regierungen haben versucht, den Frühverrentungstrend durch den Rückbau vorhandener Pull-Faktoren umzukehren, insbesondere durch eine Anhebung der Regelaltersgrenze und die Einschränkung oder sogar die Abschaffung bisher attraktiver Frühverrentungsmöglichkeiten. Derartige Maßnahmen wurden überraschenderweise in den englischsprachigen residualen Wohlfahrtsstaaten sowie in Japan mit einer im internationalen Vergleich eher niedrigen Frühverrentung wesentlich früher in Betracht gezogen, wohingegen die großzügigen kontinental- und südeuropäischen Wohlfahrtsstaaten, die unter einem hohen Frühverrentungsniveau litten, erst viel später aktiv wurden (*Ebbinghaus* 2006). Die europäischen und anderen OECD-Länder weisen unterschiedliche gesetzliche Altersgrenzen auf; daher war in einigen Rentensystemen der Bezug der Altersrente bereits vor dem Alter von 65 Jahren für alle oder nur für Frauen möglich. Das Rentenalter wurde dann infolge verschiedener Reformen in den letzten zwanzig Jahren schrittweise erhöht (*OECD* 2011b, siehe Tab. 2).

Der erste Plan zur Erhöhung der Regelaltersgrenze geht auf die Sozialversicherungsreform in den USA im Jahr 1983 zurück, auch wenn es sich dabei um eine langfristige Regelung mit einer stufenweisen Umsetzung handelte. Die Altersgrenze für den Bezug einer Altersrente ohne Abschläge wird von 2002 bis 2027 schrittweise von 65 auf 67 Jahre angehoben (beginnend beim Jahrgang 1938), während ein vorzeitiger Übergang in den Ruhestand nach Erreichen des Alters von 62 Jahren weiterhin möglich ist, jedoch mit höheren Abzügen. Großbritannien beschloss schon frühzeitig, die Vorruhestandsregelung (Job Release Scheme) bis zum Jahre 1989 auslaufen zu lassen. Seit 2010 wird zudem das Rentenalter für Frauen in Übereinstimmung mit der EU-Gleichbehandlungsrichtlinie bis 2020 schrittweise von 60 auf 65 Jahre angehoben. Unter New Labour wurde ebenfalls eine umfassende Reform der Erwerbsunfähigkeitsrente durchgeführt, die jedoch weiterhin als Frühverrentungsmöglichkeit in Anspruch genommen wird.

Angesichts der raschen Alterung wurde die Regelaltersgrenze für die Grundrente in Japan Mitte der 1980er auf 65 Jahre angehoben (wenn auch ein früherer Bezug mit Abzügen möglich ist), wohingegen die Altersgrenze für die (einkommensabhängige) Zusatzrente für Männer bis 2025 von 60 auf 65 Jahre sowie für Frauen bis 2000

von 55 auf 60 und bis 2030 auf 65 Jahre angehoben wird. Dabei ist zu beachten, dass die Weiterbeschäftigung älterer Arbeitnehmer heute weniger durch gestaffelte Lohnergänzungsleistungen gefördert wird, während die Arbeitgeber immer mehr Schwierigkeiten haben, ihre Zusage im Hinblick auf die Weiterbeschäftigung derjenigen Mitarbeiter zu erfüllen, die länger bei ihnen beschäftigt waren. In der Schweiz wurde trotz einer steigenden Arbeitslosigkeit seit den 1990er Jahren die Regelaltersgrenze für Frauen 2001 von 62 auf 63 und im Jahr 2005 auf 64 Jahre erhöht, während die Regelaltersgrenze für Männer unverändert bei 65 Jahren liegt (ein früherer Bezug ist mit Kürzungen verbunden).

Nach der Krise auf dem Arbeitsmarkt Anfang der 1990er Jahre wurde in Schweden 1991 die Rente mit 60 für Langzeitarbeitslose gestrichen und die flexible Teilrente stufenweise abgeschafft. 1994 wurde eine grundlegende Reform des Zwei-Schichten-Rentensystems beschlossen, in deren Rahmen die einheitliche Grundrente durch eine bedarfsorientierte Unterstützung ersetzt und die einkommensabhängige Rente in ein staatliches Rentensystem mit fiktiven (notional defined contribution) Konten umgewandelt wurde, zuzüglich einer teilfinanzierten individuellen Kapitalrente, während flexible Renten mit Abzügen verbunden sind. Aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit Mitte der 1990er Jahre wurde die Arbeitsmarktpolitik in Dänemark von passiven auf aktive Maßnahmen umgestellt. Auch wenn die Regelaltersgrenze im Rahmen der Reformen des Jahres 1999 von 67 auf 65 Jahre gesenkt wurde (ab 2024 ist jedoch wieder eine Erhöhung geplant), waren die Anreize für einen Rentenaufschub höher, nicht zuletzt aufgrund der wachsenden Bedeutung einer kapitalgedeckten betrieblichen Altersversorgung.

Die kontinentaleuropäischen Länder haben sich ebenfalls von einer passiven Arbeitsmarktpolitik abgewendet. Als die Niederlande unter der sog. „Niederländischen Krankheit“ litten und eine Million Rentner Erwerbsunfähigkeitsrente bezogen, versuchte man, diesen Frühverrentungspfad Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre durch mehrere Reformen einzuschränken (Aarts/de Jong 1996). Auch die Sozialpartner wandten sich von der Aushandlung großzügiger Frühverrentungsmöglichkeiten ab, besonders nach einem korporatistischen Bündnis im Jahr 1997. Die erste größere Reform in Deutschland wurde zeitgleich mit dem Fall der Berliner Mauer beschlossen; ab 1992 wurden dann die meisten Zugangspfade in die Frührente schrittweise abgeschafft (die vorgezogene Altersrente für Frauen, ältere Arbeitnehmer und Arbeitslose). Weitere Maßnahmen wurden 1996 durch die konservativ-liberale Regierung eingeleitet, von der darauf folgenden rot-grünen Regierung jedoch wieder außer Kraft gesetzt, diese führte indes eine private Altersvorsorge ein und kürzte 2001 und 2003 die staatliche Rente (Ebbinghaus 2011). 2007 beschloss die große Koalition, die Regelaltersgrenze bis 2029 von 65 auf 67 Jahre anzuheben. Die niederländische Regierung entschied eine Erhöhung der Regelaltersgrenze bis 2023 von 65 auf 67 Jahre. So erfuhren sowohl die Niederlande als auch Deutschland einen Paradigmenwechsel von einer passiven hin zu einer aktiven Politik, und beide Länder erfüllten in der Tat pünktlich die EU-Vorgabe, eine Erwerbstätigenquote älterer Arbeitnehmer (zwischen 55 und 64 Jahren) von mindestens 50 % bis 2010 zu erreichen.

Seit den 1990ern fand in den süd- und osteuropäischen Ländern ebenfalls ein Politikwechsel statt, jedoch nur mit mehr oder weniger mäßigem Erfolg. Dieser Wandel lässt sich nicht nur auf die gefährdete langfristige finanzielle Tragfähigkeit umlagefinanzierter staatlicher Renten im Zuge rasch alternder Gesellschaften und einer weit verbreiteten Frühverrentung zurückführen; die Maastricht-Kriterien der EU-Währungsunion für Frankreich und Italien sowie die Beitrittsperspektive und die IWF-Bedingungen für die mittel- und osteuropäischen Länder machten eine Trendwende umso dringlicher. Nach größeren politischen Konflikten vereinbarte die italienische Regierung mit den Gewerkschaften 1995 eine schrittweise Erhöhung der Regelaltersgrenze für Männer und Frauen, die langfristige Gleichstellung der Geschlechter sowie vergleichbare Bedingungen für den öffentlichen und privaten Sektor. Die darauf folgenden Regierungen leiteten weitere – zum Teil widersprüchliche – Maßnahmen ein, um die Erhöhung des Renteneintrittsalters zu beschleunigen bzw. zu verlangsamen, zuletzt wurde sogar eine Erhöhung über eine Altersgrenze von 65 Jahren hinaus diskutiert. In Frankreich konnte eine Anhebung des Renteneintrittsalters bisher politisch nicht realisiert werden, die Anzahl der notwendigen Beitragsjahre für die volle Rente wurde jedoch im privaten Sektor 1993 erhöht, während die konservative Regierung das Alter sowohl für die Rente für langjährig Versicherte als auch für die Regelaltersrente um zwei Jahre heraufsetzte; die 2012 gewählte sozialistische Regierung wird diese Regelungen jedoch teilweise wieder rückgängig machen.

Alle drei mittel- und osteuropäischen Länder haben die Regelaltersgrenze Ende der 1990er erhöht. Die Tschechische Republik setzt das gesetzliche Rentenalter für Männer und Frauen bis 2016 bzw. 2019 auf 63 Jahre herauf, wobei Frauen jedoch weiterhin Erziehungszeiten angerechnet werden. In Ungarn wurde die Regelaltersgrenze für Männer bis zum Jahr 2000 und für Frauen bis 2009 auf 62 Jahre erhöht, wodurch die Differenz von fünf Jahren aufgehoben wurde; bis 2022 ist eine weitere Erhöhung auf 65 Jahre geplant. Estland hat das Rentenalter sowohl für Männer (von früher 60 Jahren) als auch für Frauen (von früher 55 Jahren) auf 63 Jahre erhöht. Alle drei Länder werden auf lange Sicht eine Regelaltersgrenze von 65 Jahren erreichen, auch wenn dieses Ziel in Estland und Ungarn schneller erreicht sein wird als in Tschechien.

Gegenüber dem „Höhepunkt“ des frühzeitigen Ausstiegs gab es in Verbindung mit den vorgenommenen Reformen zum Abbau der Frühverrentung einige bemerkenswerte Pfadabweichungen, jedoch auch viele pfadabhängige Entwicklungen. Die Trendwende im Bereich der Frühverrentungspolitik war in den ehemals traditionellen Frühverrentungsländern Deutschland und den Niederlanden mit der schrittweisen Abschaffung der Erwerbslosenrenten sowie von Vorruhestandsregelungen und Berufs- bzw. Erwerbsunfähigkeitsrenten und einer schwerpunktmäßigen Aktivierung älterer Arbeitnehmer am stärksten ausgeprägt. Die schwedischen Reformen in den 1990er Jahren bewirkten ebenfalls eine Umkehr des vorübergehenden Frühverrentungszyklus, während die Reformen in Dänemark später durchgeführt wurden und weniger intensiv ausfielen. Die liberalen/residualen Wohlfahrtsstaaten schraubten die Regelaltersgrenze weiter nach oben und boten gleichzeitig kaum Möglichkeiten für einen frühzeitigen Erwerbsausstieg. Während Italien im Hinblick

auf eine Erhöhung der Altersgrenze für den Vorruhestand eher reformbereit war und Spanien weniger Probleme hatte, war Frankreich in Bezug auf einen Politikwandel, der bis heute politisch höchst umstritten ist, zurückhaltender. Die Reformen zur Erhöhung des Rentenalters in den mittel- und osteuropäischen Ländern schreiten ebenfalls eher langsam voran, wobei vor allem Tschechien hinter Estland und Ungarn zurückbleibt.

## 5 Wirtschaftliche Push-Faktoren

Wir befassen uns nun mit der Rolle verschiedener Push-Faktoren im Hinblick auf die Erklärung internationaler Unterschiede im Bereich der Frühverrentung und ihrer Umkehr. Während sich Pull-Faktoren in erster Linie auf die *Entscheidung* älterer Arbeitnehmer für den Ruhestand oder eine Fortsetzung der Erwerbstätigkeit auswirken, geht man bei Push-Faktoren davon aus, dass strukturelle Arbeitsmarktbedingungen ältere Arbeitnehmer vom Arbeitsmarkt *verdrängen*. Auch wenn Pull- und Push-Faktoren idealtypisch als gegensätzliche Kräfte konzeptualisiert werden, so stellen sie im Hinblick auf die Etablierung der Frühverrentung in modernen Gesellschaften häufig zwei Seiten einer Medaille dar: Dänemark z.B. schuf großzügige Vorruhestandsanzreize und Frühverrentungspfade (d.h. Pull-Faktoren) als gezielte Reaktion auf anhaltende Arbeitsmarktprobleme älterer Arbeitnehmer in Zeiten einer drastisch steigenden Arbeitslosigkeit Mitte der 1990er Jahre, also infolge von Push-Faktoren (*Blossfeld et al. 2006*). In ähnlicher Weise wurden vorhandene Sozialsysteme wie die deutsche Arbeitslosenversicherung und niederländische oder schwedische Erwerbsunfähigkeitsrenten unbeabsichtigterweise zur Förderung eines frühen Erwerbsausstiegs zweckentfremdet. Ein Rückbau dieser Sozialpolitiken mag zwar die Anreize für einen Erwerbsausstieg reduziert haben, anhaltend starke Push-Faktoren würden sich aber dennoch in einer hohen Altersarbeitslosigkeit bzw. Altersarmut niederschlagen. Wir müssen daher auch die wirtschaftlichen Push-Faktoren und politischen Maßnahmen zur Förderung der Wiedereingliederung von Arbeitslosen sowie des Verbleibs älterer Arbeitnehmer im Erwerbsleben untersuchen.

### *Konjunkturschwankungen und wirtschaftliche Umstrukturierungen*

Push-Effekte ergeben sich zunächst ganz offensichtlich aus *Konjunkturschwankungen*, wobei hier in erster Linie wirtschaftliche Abschwünge zu nennen sind, die Druck auf die nationalen Arbeitsmärkte ausüben. Unter solchen ungünstigen Bedingungen sind ältere Arbeitnehmer wahrscheinlich eher bereit, eine „Alternativrolle“ als Rentner einzunehmen, als jüngere Erwerbstätige bereit wären, Arbeitslosigkeit hinzunehmen. Als sozialverträgliche Form des Personalabbaus gaben auch Gewerkschaften und Betriebsräte dem Vorruhestand den Vorzug. In Zeiten konjunktureller Abschwünge wurden ältere Arbeitnehmer häufig überproportional in die (freiwillige) Arbeitslosigkeit gedrängt, oder ihnen wurde die Möglichkeit zu einem frühen Erwerbsausstieg angeboten, was in beiden Fällen mit einem Rückgang der Erwerbstätigenquoten verbunden war. Der größte Anstieg frühzeitiger Erwerbsaus-

stiege ereignete sich bezeichnenderweise während wirtschaftlicher Rezessionen (*Ebbinghaus* 2006: 178).<sup>4</sup> In liberalen Volkswirtschaften (wie Großbritannien und den USA) oder kleinen und offenen Volkswirtschaften (wie z.B. Dänemark) stellte die Frühverrentung zudem ein Spiegelbild der Konjunktur dar: direkte Anstiege während Rezessionen und Rückgänge in Zeiten des wirtschaftlichen Wachstums (*Hofäcker* 2010). Die jüngste Trendwende im Bereich der Frühverrentung wurde außerdem nicht zuletzt durch die allgemeine wirtschaftliche Erholung im Laufe des letzten Jahrzehnts begünstigt.<sup>5</sup>

Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch ein etwas komplizierter Zusammenhang zwischen Konjunktur und Frühverrentung. In der Vergangenheit wurden Frühverrentungswellen in den seltensten Fällen durch eine große Wirtschaftskrise *ausgelöst*. In Deutschland beispielsweise wurden die ersten Vorruhestandsregelungen bereits vor den 1970er Jahren eingeführt und waren als gezielte Maßnahme für Problemgruppen und nicht als allgemeine Arbeitsmarktstrategie gedacht (*Jacobs et al.* 1991b: 182; *Naschold et al.* 1994: 450). Anstatt Frühverrentungswellen auszulösen, haben Wirtschaftskrisen meist eher existierende Trends verstärkt, indem bereits verfügbare Instrumente für die Entlastung nationaler Arbeitsmärkte genutzt wurden. Außerdem haben Frühverrentungstrends in den kontinental- und südeuropäischen Ländern Wirtschaftskrisen oft überdauert und hielten auch in anschließenden Zeiten der wirtschaftlichen Erholung an, wodurch der frühe Erwerbsausstieg von der Konjunktur „entkoppelt“ und zu einer „institutionalisierten“ Form wurde (*Hofäcker* 2010; *Hofäcker/Unt* 2013).

Häufig wurde zudem argumentiert, dass sich die Prozesse der *Deindustrialisierung* und der *wirtschaftlichen Umstrukturierung* – d.h. der schrittweise Wandel einer industriellen in eine dienstleistungsorientierte Wirtschaft und die Verschlanung des öffentlichen Dienstes nach einem Rückbau des Wohlfahrtsstaates – besonders auf ältere Arbeitnehmer ausgewirkt haben könnten, die in den rückläufigen Branchen überproportional vertreten sind. Einige wenige Belege deuten in der Tat auf einen Zusammenhang zwischen Personalabbau in den o.g. Sektoren und Vorruhestand hin. Diese Erklärungen haben jedoch nur für die Anfangsphase des Frühverrentungstrends Gültigkeit und weniger für dessen langfristige Entwicklung. In vielen Ländern war die Frühverrentung in großen Teilen der nationalen Volkswirtschaft verbreitet (*Jacobs et al.* 1991a) und entwickelte sich faktisch zu einem allgemeinen, weit über einzelne Sektoren hinausgehenden Rentenzugangspfad (*Ebbinghaus* 2006). Auf diese Weise wurde die Frühverrentung in weiten Teilen der Gesellschaft als erworbener Sozialanspruch institutionalisiert. Zusammenfassend lässt sich so-

<sup>4</sup> Beispiele sind der Rückgang der Erwerbstätigenquoten älterer Arbeitnehmer in den mittel- und osteuropäischen Ländern im Anschluss an die Ölkrise (*Hofäcker/Pollnerová* 2006) oder der steile Anstieg der Altersarbeitslosigkeit von fast Null auf über 10 % während der schwedischen Rezession Anfang der 1990er Jahre (*Sjögren Lindquist* 2006).

<sup>5</sup> Während die Gesamtarbeitslosenquote (der 25- bis 64-Jährigen) in den EU-21-Ländern von etwa 9 % im Jahr 2000 auf 6 % im Jahr 2008 gesunken ist, stieg die Erwerbstätigenquote älterer Arbeitnehmer in denselben Ländern und innerhalb desselben Zeitraums von 36,5 % auf 45,6 % (*OECD* 2011a).

mit festhalten, dass Konjunkturschwankungen und die Deindustrialisierung bei der Erklärung der Entstehung des Frühverrentungstrends zwar möglicherweise eine Rolle spielen, jedoch länderübergreifende Unterschiede in ihrer langfristigen Entwicklung nur unzureichend erklären können (*Ebbinghaus 2008*).

Ähnliche Behauptungen wie in Bezug auf die Deindustrialisierung werden oft im Hinblick auf damit zusammenhängende Veränderungen der *Berufsstrukturen* aufgestellt, mit dem Argument, dass die Verschiebung industrieller Strukturen in Verbindung mit einem raschen technologischen Fortschritt und der wirtschaftlichen Globalisierung eine Veränderung beruflicher Qualifikationsanforderungen bewirkt hätten (*Blossfeld et al. 2006*). Ältere Arbeitnehmer haben ihre Qualifikationen üblicherweise zu Beginn ihrer Erwerbskarriere erworben; eine Weiterbildung fand in den meisten Fällen nicht in ausreichender Weise statt. Diese Arbeitnehmer unterliegen daher einem höheren Risiko, ihren Arbeitsplatz zu verlieren. Die Weiterbildung älterer Arbeitnehmer ist mit hohen Kosten verbunden, vor allem, wenn sie leicht durch jüngere, besser qualifizierte Mitarbeiter ersetzt werden können. Für die erste Frühverrentungswelle stellt dieses Argument des Austausches geringer qualifizierter Arbeitnehmer eine brauchbare Erklärung dar. Es ist jedoch anzunehmen, dass im Zuge der anhaltenden Frühverrentung Arbeitnehmer mit nicht benötigten Qualifikationen selektiv ausgegliedert wurden (*Ebbinghaus 2006: 175-176*). Gleichzeitig ist der Prozess der Bildungsexpansion mit einem schrittweisen Austausch älterer Kohorten durch jüngere verbunden, die besser qualifiziert sind und somit länger erwerbstätig bleiben können (*Bernardi/Garrido 2006*). Einige neuere Erkenntnisse lassen darauf schließen, dass der Beschäftigungsstatus einer Person im Hinblick auf den Erwerbsausstieg keine entscheidende Rolle mehr spielt (*Henkens/Kalmijn 2006; Hofäcker 2010*). Man könnte also konstatieren, dass Veränderungen der Beschäftigungsstrukturen als Hauptantriebsfaktor des frühen Erwerbsausstiegs an Bedeutung verloren haben.

### *Produktionssysteme und Arbeitsmarktinstitutionen*

Einige neuere Ansätze haben den Fokus auf die Bedeutung landesspezifischer Arbeitsmarktinstitutionen für die Beschäftigungsaussichten älterer Arbeitnehmer verlagert. Der hier vor allem zu nennende Varieties-of-Capitalism-Ansatz (*Hall/Soskice 2001*) unterscheidet idealtypisch zwei „Spielarten“ von Marktwirtschaften mit unterschiedlicher Ausgestaltung der Produktionssysteme, Arbeitsbeziehungen und Ausbildungssysteme, die ihrerseits allesamt Konsequenzen für ältere Arbeitnehmer nach sich ziehen (ein Überblick findet sich bei *Ebbinghaus 2006*).

Auf der einen Seite stehen *liberale Marktwirtschaften* (liberal market economies, LME) mit einer größtenteils fordistischen Massenproduktion, einem unregulierten Arbeitsmarkt, einer hohen Personalfuktuation sowie einem geringen Beschäftigungsschutz. Dieser flexible Arbeitsmarkt wird durch ein nicht standardisiertes Bildungs- und Ausbildungssystem ergänzt, dessen Schwerpunkt in erster Linie auf allgemeinen Kompetenzen und dem Erwerb unternehmensspezifischer Qualifikationen im Rahmen der Aus- bzw. Weiterbildung am Arbeitsplatz liegt („training-on-the-job“; vgl. *Blossfeld/Stockmann 1999*). Aufgrund der Kurzfristigkeit finanzieller

und unternehmerischer Steuerungsstrukturen (corporate governance) sind solche Unternehmen dazu gezwungen, auf Rezessionen mit Personalabbau, also durch numerische Flexibilität hinsichtlich ihrer Belegschaft zu reagieren. Arbeitnehmer in liberalen Marktwirtschaften unterliegen somit einem hohen Entlassungsrisiko; gleichzeitig bietet der flexible Arbeitsmarkt jedoch gute Möglichkeiten für eine Rückkehr in das Erwerbsleben. Diese Flexibilität wird häufig von älteren Arbeitnehmern genutzt, nicht zuletzt, weil niedrige staatliche Renten und beitragsbezogene private Kapitalrenten einen zeitlichen Aufschub des Übergangs in den Ruhestand verlangen. Lediglich bei höher qualifiziertem Personal mit firmenspezifischen Qualifikationen sind Arbeitgeber bereit, in eine langfristige Bindung ihrer Arbeitnehmer zu investieren, indem sie besondere Sozialleistungen wie etwa eine betriebliche Altersvorsorge gewähren. In Zeiten wirtschaftlichen Abschwungs konnten diese Programme genutzt werden (und wurden tatsächlich auch häufig in Anspruch genommen), um den frühen Erwerbsausstieg durch einen so genannten „goldenen Handschlag“ zu fördern.

In *koordinierten Marktwirtschaften* (coordinated market economies, CME) hingegen ist die Produktion auf spezifische Qualitätsprodukte ausgelegt, deren Produktion mehr Fachwissen verlangt, das im Rahmen einer standardisierten (beruflichen) Aus- und Weiterbildung erworben wird. Da ein langfristiges Vertrauensverhältnis zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern hier eine wichtigere Rolle spielt, sind die Arbeitsbeziehungen in koordinierten Marktwirtschaften stärker institutionalisiert (Hall/Soskice 2001). Außerdem sind strenger regulierte Formen des Beschäftigungsschutzes üblich. Die Bindung qualifizierter Mitarbeiter wird in solchen Unternehmen von der Betriebszugehörigkeitsdauer abhängige Lohnstrukturen und Kündigungsschutzregelungen gefördert. Frühere Studien haben jedoch die ambivalente Natur derartiger Regelungen aufgezeigt (vgl. z.B. Blossfeld et al. 2006): Wenngleich solche Bestimmungen die Beschäftigungssicherheit älterer Arbeitnehmer auf den ersten Blick erhöhen, sind sie für sie gleichzeitig mit Wettbewerbsnachteilen gegenüber jüngeren Arbeitsmarktkonkurrenten verbunden: Nachdem in den letzten Jahrzehnten immer mehr hochqualifizierte jüngere Arbeitnehmer mit flexibleren Arbeitsverträgen und niedrigeren Einstiegsgehältern auf den Arbeitsmarkt drängten (Blossfeld et al. 2005), werden ältere Arbeitnehmer in koordinierten Marktwirtschaften zunehmend als teuer und unzureichend qualifiziert betrachtet; sie werden vielfach in den Vorruhestand geschickt, gelegentlich mit der „Unterstützung“ betrieblicher Vorsorgeprogramme. So konnten Ungleichgewichte auf den Arbeitsmärkten sozialverträglich behoben werden, während gleichzeitig die Unternehmen ihre Stammebelegschaft weiterhin langfristig beschäftigen konnten.

Tabelle 3 veranschaulicht diese institutionellen Merkmale mithilfe einiger etablierter Indikatoren und stellt zentrale Merkmale der Arbeitsmärkte in den 14 untersuchten Ländern gegenüber. Der Beschäftigungsschutz-Index (*Employment Protection Legislation Index/EPL-Index*) – ein zusammenfassender Indikator der OECD – ermöglicht eine allgemeine, jährliche Bewertung der Gesamtintensität der

**Tab. 3:** Überblick über ausgewählte institutionelle Push-Faktoren, 2000-2010

Altersgruppe Jahr	Durchschnittliche Beschäftigungsdauer (in Jahren)		Anteil mit mind. 10 Jahren Beschäftigung (% insgesamt)		EPL-Index (Version 1)		Langzeitarbeitslose (in % der Gesamtarbeitslosen) nach Altersgruppen			
	55-64 2000	55-64 2009	55-64 2000	55-64 2009	Alle 2000	Alle 2008	55+ 2000	25-54 2000	55+ 2010	25-54 2010
<b>A</b>										
Frankreich	21,8	22,7	77,2	75,1	2,98	3,05	67,7	42,8	56,3	41,8
Italien	23,6	23,9	82,4	78,3	2,51	1,89	63,1	62,7	59,2	49,0
Spanien	22,4	23,0	78,1	76,2	2,93	2,98	61,8	50,9	62,2	45,2
<b>B</b>										
Tschechische Republik	16,9	16,5	54,6	63,6	1,90	1,96	45,6	53,3	40,8	46,4
Ungarn	16,6	15,6	56,0	57,8	1,27	1,65	57,9	52,6	55,7	52,3
Estland	—	—	—	—	—	*2,39	50,9	51,9	43,0	48,5
<b>C</b>										
Deutschland	21,7	21,9	74,9	74,5	2,34	2,12	69,1	51,0	62,3	48,4
Niederlande	22,2	23,0	75,6	75,3	2,12	1,95	63,0	**30,0	52,0	30,5
<b>D</b>										
Dänemark	18,5	17,7	65,3	65,4	1,50	1,50	47,5	21,6	35,1	22,4
Schweden	21,0	20,2	75,7	—	2,24	1,87	49,3	26,6	29,7	21,2
<b>E</b>										
Schweiz	20,6	20,2	74,6	70,6	1,14	1,14	***	***	***	***
Großbritannien	15,3	16,1	56,5	55,5	0,68	0,75	42,1	33,2	42,9	37,0
USA	—	—	—	—	0,21	0,21	11,9	6,6	38,1	31,5
Japan	—	—	—	—	1,43	1,43	36,0	22,5	40,5	38,7

Anmerkung: Langzeitarbeitslose mit mindestens einem Jahr Arbeitslosigkeit, \* EPL-Index, Version 2, \*\* Daten aus 2002, \*\*\* keine Daten verfügbar

Quelle: OECD (2011a)

Arbeitsmarktregulierung seit Ende der 1980er Jahre.<sup>6</sup> Da dieser Index jedoch keine altersspezifischen Regelungen erfasst, verwenden wir ergänzend zwei weitere Kennzahlen, um arbeitsmarktspezifische Auswirkungen geltender Regelungen für ältere Arbeitnehmer aufzuzeigen. Zunächst geben wir für Arbeitnehmer im Alter ab 55 Jahren die *durchschnittliche Beschäftigungsdauer* im gleichen Betrieb sowie den Anteil der Personen mit einer *Beschäftigungsdauer von mehr als 10 Jahren* an. Eine hohe Beschäftigungsdauer lässt auf eine starke Regulierung von Arbeitsbeziehungen durch gut entwickelte interne Arbeitsmärkte für die Stammbesetzungschaft sowie Senioritätsrechte für langfristige Beschäftigte schließen. Anschließend führen wir

<sup>6</sup> Der EPL-Index der OECD enthält eine Kombination von Kennzahlen für (i) den Beschäftigungsschutz für Arbeitnehmer mit regulären Arbeitsverträgen, (ii) für diejenigen mit befristeten Arbeitsverträgen sowie (iii) Regelungen in Bezug auf Massenentlassungen. Nähere Einzelheiten siehe OECD (2004).

den *Langzeitarbeitslosenanteil* (als prozentualer Anteil der Gesamtarbeitslosen) auf, um Arbeitsmarkttrigiditäten und Barrieren für einen Wiedereintritt ins Erwerbsleben widerzuspiegeln. In flexiblen Arbeitsmärkten werden die Wiedereintrittschancen entlassener Arbeitnehmer (zu erkennen an niedrigen Langzeitarbeitslosenanteilen) erwartungsgemäß günstiger ausfallen, während es ihnen in koordinierten Marktwirtschaften wesentlich schwerer fallen wird, wieder an diesen „internen“ Arbeitsmärkten teilzunehmen.

Die Synthese der Indikatoren in Tabelle 3 bestätigt in der Tat die oben beschriebenen Ländercluster (wobei ähnliche Muster für Frauen hier nicht dargestellt sind). In den Ländern Kontinentaleuropas (Deutschland, die Niederlande) und Südeuropas (Frankreich, Italien und Spanien) haben ältere Arbeitnehmer mit einem hohen Beschäftigungsschutz und einer langen Beschäftigungsdauer auf den internen Arbeitsmärkten eine sichere „Insider“-Stellung inne. Der hohe Anteil an Langzeitarbeitslosen lässt jedoch darauf schließen, dass ältere Arbeitslose einem hohen Risiko unterliegen, langfristig zu „Outsidern“ zu werden. Diese Parallelität hat möglicherweise die einvernehmliche Einführung relativ großzügiger Vorruhestandsangebote begünstigt. Auf lange Sicht hat diese Herangehensweise die Entstehung begleitender „Frühverrentungserwartungen“ sowohl seitens der Arbeitgeber (*Schröder et al.* 2009) als auch der Arbeitnehmer (*Frommert et al.* 2009) begünstigt, was zu einer sich selbst verstärkenden „Sackgasse“ der Frühverrentung führte, die möglicherweise die starke Verbreitung der Frühverrentung ebenso wie deren lange Fortdauer und Entkopplung von Konjunkturschwankungen gefördert hat.

Im Gegensatz hierzu kombinieren die USA einen hochflexiblen Arbeitsmarkt mit einem nur minimalen Beschäftigungsschutz und einer kurzen Beschäftigungsdauer (*Warner/Hofmeister* 2006). Niedrigere und allgemein ähnlichere Langzeitarbeitslosenquoten von Personen in ihrer späten und mittleren Erwerbskarriere lassen darauf schließen, dass entlassene Arbeitnehmer aller Altersgruppen in die Erwerbstätigkeit zurückkehren können. Arbeitsmarktmuster in Dänemark sowie – in einem geringeren Ausmaß – in der Schweiz nähern sich diesem klassischen Beispiel eines flexiblen Arbeitsmarktes an. Das Fehlen eines Beschäftigungsschutzes sowie interner Arbeitsmärkte in Kombination mit geringen Barrieren für den Wiedereintritt Arbeitsloser in das Erwerbsleben hat hier maßgeblich zu den relativ niedrigen Frühverrentungsquoten und deren wellenförmigen Entwicklung entlang der Konjunkturschwankungen beigetragen.

Innerhalb der untersuchten Länder verbleiben jedoch einige nicht eindeutig klassifizierbare Länderfälle. Laut Tabelle 3 stehen etwa die eher schwachen Push-Faktoren in den *osteuropäischen* Ländern scheinbar im Widerspruch zu den gleichzeitig hohen Frühverrentungsquoten. Eine mögliche Erklärung wäre, dass die standardisierten Indikatoren die äußerst dynamischen Transformationsprozesse postkommunistischer Arbeitsmärkte möglicherweise nicht vollständig erfassen können. Einzelne Länderfallstudien legen darüber hinaus nahe, dass eine Reihe osteuropäischer Staaten besonders während der frühen Transformationsjahre Frühverrentungsprogramme nutzten, um die massive Belastung auszugleichen, die sich durch den extremen Anstieg der Massenarbeitslosigkeit sowie die Unfähigkeit der zu diesem Zeitpunkt noch unflexiblen und durch hohe Überbeschäftigung gekennzeich-

neten Arbeitsmärkte angemessen auf die Krise zu reagieren, ergab (z.B. *Hamplová/Pollnerová* 2006).

Auf den ersten Blick erscheint die hohe Erwerbsbeteiligung älterer *japanischer Arbeitnehmer* ebenfalls überraschend, da Japan als koordinierte Marktwirtschaft mit geregelten Arbeitsbeziehungen, einer hohen Mitarbeiterbindung sowie gut entwickelten Senioritätsregelungen angesehen werden kann (*OECD* 2004), was eine hohe Prävalenz von Push-Faktoren nahelegt. Insbesondere in größeren japanischen Unternehmen wurde dieses Beschäftigungsregime jedoch teilweise durch die Ausgliederung von Mitarbeitern mit langer Betriebszugehörigkeit im Alter von 60 Jahren und deren anschließende Wiederbeschäftigung flexibilisiert (*Ebbinghaus* 2006). So wurden Langzeitmitarbeiter großer japanischer Unternehmen frei gestellt, um in Zulieferbetrieben oder auf dem sekundären Arbeitsmarkt weiterbeschäftigt zu werden, während die Betriebsrenten dazu genutzt wurden, um Einkommensverluste teilweise aufzufangen.

*Schweden* bildet schließlich mit einer niedrigen Erwerbsausstiegsquote und einem dank einflussreicher Gewerkschaften vergleichsweise regulierten Arbeitsmarkt eine weitere bemerkenswerte Ausnahme. In Schweden wird die staatlich garantierte Beschäftigungssicherheit durch beschäftigungsfördernde Maßnahmen ergänzt, die sich positiv auf die Erwerbstätigenquoten älterer Arbeitnehmer auswirken.

Während institutionelle Push-Faktoren die Entstehung und Entwicklung der Frühverrentung bis in die 1990er Jahre somit in gewisser Weise erklären können, spielen sie im Hinblick auf die jüngste Trendwende eine eher untergeordnete Rolle. In einigen Fällen wie z.B. Italien oder Schweden wurde die jüngste Abnahme der Erwerbsausstiegsquoten älterer Arbeitnehmer von einem Rückgang der Push-Faktoren begleitet (d.h. ein Trend zu einem geringeren Beschäftigungsschutz und flexibleren Arbeitsmärkten). Allgemein zeigt sich jedoch hinsichtlich institutioneller Push-Faktoren ein Bild vergleichsweise hoher Stabilität. Als eher „träge“ Institutionen tragen sie scheinbar nur wenig zur Erklärung des jüngsten, teilweise deutlichen Anstiegs der Erwerbstätigenquote älterer Arbeitnehmer bei. Wir werden uns daher mit weiteren institutionellen Faktoren befassen müssen, die eine bessere Erklärung für die Möglichkeit der Wiedereingliederung älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt und deren Weiterbeschäftigung liefern.

## 6 Integrationsfaktoren

Neben der Reduzierung von Anreizen für einen frühen Erwerbsausstieg und dem Abbau vorhandener Barrieren für einen Wiedereinstieg ins Erwerbsleben können Gesellschaften die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer auch direkt durch gezielte, staatlich finanzierte Programme aktiv fördern. Durch eine *aktive Arbeitsmarktpolitik* können Wohlfahrtsstaaten die Arbeitssuche durch eine ganze Reihe von Maßnahmen unterstützen, von der direkten Schaffung von Arbeitsplätzen bis hin zur gezielten Beratung. Darüber hinaus können staatliche Maßnahmen (zusammen mit Unternehmen und den Sozialpartnern) die individuellen Qualifizierungen durch institutionalisierte Angebote für *lebenslanges Lernen* verbessern und so die

Vermittlungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer erhöhen. Im Gegensatz zu Pull- und Push-Faktoren ist eine solche Politik der Beibehaltung von Mitarbeitern, die konkret zum Zweck einer Trendwende im Bereich der Frühverrentung eingeführt wurde, ein eher neueres Phänomen und hat erst im Rahmen des jüngeren Paradigmenwechsels zu einem „aktiven Altern“ an Bedeutung gewonnen (*Jepsen et al.* 2002). Mit anderen Worten stellt diese nicht einfach nur eine „Eindämmung“ bestehender Pull- oder Push-Faktoren dar, sondern eine eigene Reihe von Programmen *sui generis*. Ergänzend zu früheren Beiträgen behandeln wir diese Form der Integrationspolitik daher im Rahmen unserer Erklärung der jüngsten Trendwende bei der Frühverrentung als separate Erklärungskategorie.

Um die relative Bedeutung passiver (PLMP) und aktiver (ALMP) Arbeitsmarktpolitik zu vergleichen, analysieren wir in Tabelle 4 Indikatoren der OECD (verfügbar ab 1985) für Ausgaben in Verbindung mit politischen Maßnahmen beider Arten (in Prozent des BIP).<sup>7</sup> Dabei ist jedoch zu beachten, dass sich diese Daten auf Ausgaben für den Arbeitsmarkt insgesamt beziehen, weshalb eine Ermittlung der konkreten Ausgaben für ältere Arbeitnehmer nicht möglich ist.<sup>8</sup> Aus diesem Grund können internationale Unterschiede nur als Näherungswerte des allgemeinen politischen Engagements eines Landes für eine arbeitsplatzerhaltende „aktive Strategie“ oder eine arbeitsplatzreduzierende „passive Strategie“ betrachtet werden.

In Tabelle 4 werden die durchschnittlichen Ausgaben in Bezug auf zwei Zeiträume gegenübergestellt: den „Höhepunkt“ der Frühverrentung von 1985 bis 1999 sowie für die 2000er Jahre, in denen deren Umkehrung auf der politischen Agenda stand. Ergänzend analysieren wir die Teilnahmequoten älterer Arbeitnehmer (im Alter von 55-64 Jahren) an Weiterbildungsmaßnahmen innerhalb eines Zeitraums von vier Wochen als Indikator für *lebenslanges Lernen*. Wir nehmen an, dass ältere Arbeitnehmer im Vergleich zu jüngeren Arbeitnehmern umso weniger mit Qualifikationsnachteilen zu kämpfen haben, je häufiger ihnen Weiterbildungsmaßnahmen angeboten werden, wodurch die Wahrscheinlichkeit ihres Verbleibs im Erwerbsleben steigt. Auch hier vergleichen wir wiederum die Durchschnittswerte für die Periode der Frühverrentung (1992-1999) mit deren Umkehr (2000-2010).

Die *skandinavischen* Länder lassen in beiden Bereichen ein hohes Engagement erkennen (siehe Tab. 4). Besonders Schweden fällt als einziges Land auf, in dem die

<sup>7</sup> Eine aktive Arbeitsmarktpolitik (ALMP) zielt in erster Linie darauf ab, Arbeitslose bei ihrem Wiedereintritt ins Erwerbsleben zu unterstützen und beinhaltet z.B. Arbeitsvermittlungsdienste, Schulungen, Einstellungssubventionen, die direkte Schaffung von Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor, unterstützte Beschäftigung sowie Wiedereingliederungsmaßnahmen und Neugründungsiniziativen (*OECD* 2011a). Die passive Arbeitsmarktpolitik (PLMP) ist hingegen eher darauf ausgerichtet, den Lebensstandard nach dem Verlust des Arbeitsplatzes aufrechtzuerhalten und umfasst Arbeitslosengelder sowie Vorruhestandsregelungen (jedoch keine vorgezogenen Altersrenten oder Erwerbsunfähigkeitsrenten).

<sup>8</sup> Auch wenn ältere Arbeitnehmer getrennt berücksichtigt werden – wie z.B. beim Anteil der Ausgaben für die Frühverrentung aufgrund von Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt nach der OECD – sind die Daten unvollständig und beziehen sich ausschließlich auf gezielte Frühverrentungsprogramme im Rahmen des nationalen Rentensystems; alternative Rentenzugangspfade, z.B. über die Arbeitslosen- oder die Berufsunfähigkeitsversicherung, werden nicht berücksichtigt.

**Tab. 4:** Überblick über ausgewählte institutionelle Integrationsfaktoren, 1985-2010

	ALMP-Ausgaben, in % des BIP		PLMP-Ausgaben, in % des BIP		Weiterbildung in den letzten vier Wochen, 55-64 Jahre	
	1985-99	2000-09	1985-99	2000-09	1992-99	2000-10
<b>A</b>						
Frankreich	0,95	1,00	0,52	1,46	0,2	1,7
Italien	—	0,51	0,93	0,77	0,7	1,6
Spanien	0,58	0,77	2,50	1,63	0,4	2,9
<b>B</b>						
Tschechische Republik	0,16	0,22	0,18	0,27	—	2,2
Ungarn	0,48	0,32	1,10	0,39	0,3	0,4
Estland	—	0,09	—	0,30	2,3	4,5
<b>C</b>						
Deutschland	1,04	1,03	1,82	1,82	0,8	2,3
Niederlande	1,32	1,32	2,77	1,24	4,7	7,5
<b>D</b>						
Dänemark	1,41	1,65	4,09	2,10	6,0	17,8
Schweden	2,25	1,32	1,61	0,97	14,6	12,9
<b>E</b>						
Schweiz	0,39	0,63	0,73	0,76	17,5	19,8
Großbritannien	0,39	0,34	0,88	0,23	5,7	15,3
USA	0,21	0,15	0,40	0,45	—	—
Japan	0,31	0,29	0,35	0,45	—	—

Quelle: in Bezug auf Ausgaben (ALMP: Aktive Arbeitsmarktpolitik, PLMP: Passive Arbeitsmarktpolitik): *OECD* (2011a), Weiterbildung: *Eurostat* (2011)

aktiven die passiven Ausgaben übersteigen. Lediglich während der Wirtschaftskrise in den 1990er Jahren war ein deutlicher Anstieg der Ausgaben für eine passive Arbeitsmarktpolitik in Schweden zu beobachten, der sich jedoch während der wirtschaftlichen Erholung weitgehend ins Gegenteil verkehrte. In Dänemark hingegen fielen die passiven arbeitsmarktpolitischen Ausgaben in den 1990er Jahren mehr als drei Mal so hoch aus wie die aktiven Ausgaben, was auf die Einführung unterschiedlicher Frühverrentungspfade während der Rezessionen in den 1980er Jahren zurückzuführen ist. Die dänische Aktivierungspolitik brachte jedoch Mitte der 1990er Jahre eine Kehrtwende in Verbindung mit einer Angleichung der aktiven an die passiven Ausgaben, wodurch sich Dänemark dem schwedischen Modell annäherte. Hohe Teilnahmequoten an Weiterbildungs- und Schulungsmaßnahmen in beiden Ländern lassen ein starkes gesellschaftliches Engagement für lebenslanges Lernen erkennen. In beiden Ländern spielten die aktive Arbeitsmarktpolitik und

das hohe Engagement für lebenslanges Lernen eine wichtige Rolle für die Vermeidung eines massiven Anstiegs der Frühverrentung und trugen zur Senkung der Erwerbsausstiegsquoten im Laufe der letzten Jahre bei.

Ganz im Gegensatz dazu verfolgen sowohl die *osteuropäischen* als auch die *südeuropäischen* Länder eine residuale Arbeitsmarktpolitik, bei der weder für die aktive noch für die passive Arbeitsmarktpolitik hohe Ausgaben getätigt werden. Die Teilnahme an Maßnahmen für lebenslanges Lernen ist außerdem gering und in den letzten Jahren kaum gestiegen (lediglich in Estland zeigt sich in jüngerer Vergangenheit ein deutlicherer Anstieg). Diese Länder vertrauen weiterhin auf Ausbildungssysteme, in denen Arbeitnehmer zu Beginn ihrer Erwerbskarriere ausgebildet werden, anschließend jedoch kaum Weiterbildungsmöglichkeiten angeboten bekommen (Dieckhoff et al. 2007). Das nahezu völlige Fehlen einer aktiven Beschäftigungs- und Ausbildungspolitik für ältere Arbeitnehmer könnte ein Grund dafür sein, warum es diesen Ländern im Laufe des letzten Jahrzehnts nach wie vor schwergefallen ist, ihre hohen Erwerbsausstiegsquoten zu reduzieren.

Während Ausgaben für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in den durch einen späten Erwerbsausstieg gekennzeichneten *liberalen* Wohlfahrtsstaaten ähnlich niedrig ausfallen, wird eine aktive Politik in diesen Ländern ebenso wenig als notwendig erachtet, um (älteren) Arbeitnehmern eine Fortsetzung ihrer Erwerbstätigkeit zu ermöglichen, da flexible Arbeitsmärkte kaum Hindernisse für den Wiedereinstieg ins Erwerbsleben aufstellen. Darüber hinaus bewegen sich die Weiterbildungsquoten in diesen flexiblen Arbeitsmärkten kontinuierlich auf einem hohen Niveau, was wahrscheinlich auf eine hohe Personalfuktuation und die hohe Bedeutung der Weiterbildung am Arbeitsplatz zurückzuführen ist.<sup>9</sup> In *Japan* zeichnet sich ein ähnliches Bild ab; dort spielt der Wohlfahrtsstaat in der Arbeitsmarktpolitik eine eher geringe Rolle, da die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern stark gefestigt sind und die Weiterbildung größtenteils durch die Unternehmen erfolgt (OECD 2004). Trotz eines geringen Engagements seitens des Staates gelingt es also sowohl den liberalen Marktwirtschaften als auch Japan, ähnlich positive Arbeitsmarktergebnisse zu erzielen wie Skandinavien.

Die *mitteleuropäischen* Länder – Deutschland und die Niederlande – fallen durch ihre jüngste Trendwende im Bereich der Frühverrentung auf. Die Niederlande haben seit den 1990er Jahren eine aktive Beschäftigungspolitik für ältere Arbeitnehmer betrieben, was sich in einem ausgeglichenen Verhältnis zwischen den aktiven und den passiven Arbeitsmarktausgaben widerspiegelt (siehe Tab. 4). Neben dem Abbau bisher attraktiver Rentenzugangspfade wurde die Ausdehnung des lebenslangen Lernens auch auf ältere Arbeitnehmer stärker in den Fokus gerückt. In *Deutschland* entwickelte sich die aktive Arbeitsmarktpolitik scheinbar zögerlicher, auch wenn Beläge auf nationaler Ebene auf einen Ausbau der Weiterbildungsmöglichkeiten für äl-

<sup>9</sup> Da dem Weiterbildungsindikator in Tabelle 4 die Arbeitskräfteerhebungen der Europäischen Union (European Labour Force Surveys – EU-LFS) zugrunde liegen, sind für die USA und Japan keine Daten verfügbar, aber beide Länder gehören zur Gruppe der Ausbildungssysteme des lebenslangen Lernens.

tere Arbeitnehmer schließen lassen (*Kuwan et al.* 2006). Im Hinblick auf die jüngste Trendwende spielen daher andere Faktoren (wie die Reduzierung von Rentenanreizen) möglicherweise eine wichtigere Rolle als Integrationsfaktoren.

Insgesamt gibt es eine gewisse (wenn auch nicht vollständige) Übereinstimmung zwischen der Ausprägung und Entwicklung einer Politik der Mitarbeiterbindung und dem Niveau der Frühverrentung sowie deren Umkehr. Länder, in denen die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer entweder durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik oder durch lebenslanges Lernen gefördert wird, gehören häufig zu denjenigen, denen eine Trendwende im Bereich der Frühverrentung relativ erfolgreich gelingt.

## 7 Vergleich von Makro-Konfigurationen

Im Rahmen einer Metaanalyse führen wir nun einen Vergleich unserer Ergebnisse in Bezug auf die Frühverrentung und deren institutionelle bzw. strukturelle Determinanten durch, indem wir die Konfigurationen nach Regimen und Ländern darstellen (siehe Tab. 5). Wir haben in unserer Analyse zunächst die Entstehung der Frühverrentung und deren Entwicklung im Zeitverlauf in 14 ausgewählten Industrieländern beschrieben. Es ist uns dabei gelungen, eine Rangfolge von Frühverrentungsmustern zu ermitteln. Sowohl die liberalen/residualen Wohlfahrtsstaaten als auch die skandinavischen Länder können als Systeme des „späten Erwerbsausstiegs“ mit einer traditionell niedrigen Frühverrentungsquote betrachtet werden, auch wenn diese in Schweden durch einen kurzen, aber steilen Anstieg der Frühverrentung während der Rezession in den 1990er Jahren unterbrochen wurde, während in Dänemark bei Männern bis Mitte der 1990er Jahre und bei Frauen eine höhere Quote zu beobachten war. Im Gegensatz dazu zeichnen sich die südeuropäischen sowie mittel- und osteuropäischen Länder durch ausgeprägte und anhaltende Frühverrentungstrends aus, die durch starke Pull- und Push-Faktoren begünstigt werden, auch wenn die Anreize für ältere Arbeitnehmer im Hinblick auf einen frühen Erwerbsausstieg in Spanien und Estland schwächer sind. Während die oben beschriebenen Ländercluster im Zeitverlauf relativ stabil sind und größtenteils mit älteren Regime-Klassifikationen des „frühen“ und „späten Erwerbsausstiegs“ übereinstimmen (*Ebbinghaus* 2006; *Blossfeld et al.* 2006), stellen Deutschland und die Niederlande mit ihrem Wandel von einem Frühverrentungssystem zu einem späten Verrentungsmodell im Laufe der letzten beiden Jahrzehnte eine bemerkenswerte Ausnahme dar.

Wir verwenden im Rahmen unserer Metaanalyse vergleichende Indikatoren, um eine institutionelle und strukturelle Erklärung für diese langfristigen Verrentungsmuster und deren Umkehr zu liefern (siehe Tab. 5): *Pull-Faktoren* (unterteilt in Merkmale gesetzlicher Rentensysteme sowie zusätzlicher Anreize zur Frühverrentung), die Reformbemühungen, die zu einem *Rückbau* dieser Wohlfahrtssysteme geführt haben, *Push-Faktoren* (unterteilt in Umfang der Arbeitslosigkeit und Maßnahmen zur Regulierung der nationalen Arbeitsmärkte) sowie Faktoren für die *Integration* Älterer in das Arbeitsleben (unterteilt in eine aktive Arbeitsmarktpolitik und lebenslanges Lernen).

Tab. 5: Vergleichende Metaanalyse von Makro-Konfigurationen

Regime	Früher Erwerbsausstieg Höchststand	Trend- wende	Pull-Faktoren Rentenalter	Anreize für frühen Ausstieg	Rückbau Intensität der Reformen	Push-Faktoren Arbeits- losigkeit	Arbeitsmarkt- regulierung	Integration Arbeitsmarkt- politik	Lebenslanges Lernen
Nordeuropa									
SE	niedrig	hoch	stark	mittel	stark	mittel	mittel	stark	stark
DK	mittel / hoch	niedrig	stark	mittel / stark	stark	mittel	mittel	stark	stark
Liberale Länder									
GB	mittel hoch	mittel niedrig	stark mittel	schwach mittel	mittel	schwach	schwach	schwach	stark
US	niedrig	niedrig	stark	schwach	mittel	schwach	schwach	schwach	stark
CH	niedrig	niedrig	stark	schwach	mittel	schwach	schwach	schwach	stark
JP	niedrig	niedrig	mittel, aber 2. Beschäftigung	schwach	mittel	schwach	mittel	schwach	stark
Mitteleuropa									
DE	hoch	hoch	mittel	stark	stark	mittel, strukturell	NL: mittel D: stark	mittel	NL: mittel D: schwach
NL	hoch	hoch	mittel	stark	stark	mittel, strukturell	NL: mittel D: stark	mittel	NL: mittel D: schwach
Südeuropa									
FR	(sehr) hoch	hoch	schwach	stark	schwach	mittel, strukturell	stark	schwach	schwach
IT	hoch	hoch	schwach	stark	schwach	mittel, strukturell	stark	schwach	schwach
ES	mittel	mittel	mittel	mittel	schwach	stark, strukturell	mittel	schwach	schwach
Osteuropa									
HU	hoch	niedrig	schwach	stark	schwach	stark, strukturell	mittel	schwach	schwach
CZ	hoch	niedrig	schwach	stark	schwach	stark, strukturell	mittel	schwach	schwach
EE	mittel	mittel	mittel	mittel	mittel	stark, strukturell	mittel	schwach	schwach, steigend

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Basis von Tabelle 1-4 und verschiedenen Quellen. Unterschiedliche Konfigurationen für Frauen sind durch *Kursivschrift* gekennzeichnet. Konfigurationsbedingungen, die vollständig mit unserer These übereinstimmen (Pull- und Push-Faktoren in Bezug auf das Niveau, Rückbau- und Integrationsfaktoren in Bezug auf die Trendwende), sind unterstrichen.

Die Kombination dieser Faktoren spiegelt die „Eckpfeiler“ des *schwedischen* Modells der „späten Verrentung“ sowie dessen weitere Entwicklung wider. In den 1970er und 1980er Jahren verzeichnete Schweden nur eine niedrige Frühverrentungsquote, was sowohl auf Pull- als auch auf Push-Faktoren zurückzuführen war: Zum einen ein relativ striktes Rentensystem mit einem hohen Renteneintrittsalter und nur wenigen Frühverrentungsmöglichkeiten, zum anderen die Tatsache, dass sich die Arbeitslosigkeit auf einem historisch niedrigen Niveau bewegte. Das hohe Beschäftigungsniveau in allen Altersgruppen wurde auf einem formal eher regulierten Arbeitsmarkt durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik und lebenslanges Lernen gefördert. Lediglich während der Wirtschaftskrise Anfang der 1990er Jahre waren Langzeitarbeitslosigkeit und frühe Erwerbsausstiege weit verbreitet; diese Push- und Pull-Faktoren verloren jedoch im Zuge wirtschaftlicher Erholung wieder an Bedeutung, und die Frühverrentungsquote sank in etwa auf das Vorkrisenniveau.

*Dänemark* folgte anfänglich dem schwedischen Modell, doch angesichts einer anhaltenden Arbeitslosigkeit wurden Frühverrentungspfade seit den 1980er Jahren stärker in Anspruch genommen, so dass Dänemark eine Position zwischen den durch einen frühen und den durch einen späten Erwerbsausstieg geprägten Ländern einnahm. Erst ab Mitte der 1990er Jahre wurde eine Politik der Aktivierung betrieben, in deren Rahmen die großzügigsten Frühverrentungspfade abgeschafft wurden. Der lediglich moderate Rückgang der Erwerbsausstiegsquoten legt jedoch nahe, dass Pull-Anreize weiter reduziert werden müssen (z.B. durch die schrittweise Unterbindung von Zugangspfaden in den Vorruhestand), um die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer weiter zu verbessern.

Wie unsere Analyse zeigt, beruhen die ähnlich hohen Erwerbstätigenquoten älterer Arbeitnehmer in den *liberalen* Wohlfahrtsstaaten auf einer grundverschiedenen institutionellen Kombination. Diese Wohlfahrtsstaaten investieren kaum in sozial- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Stattdessen werden hohe Erwerbstätigenquoten älterer Arbeitnehmer durch einen flexiblen, wenig regulierten Arbeitsmarkt (mit einem geringen gesetzlichen Beschäftigungsschutz) – also schwache Push-Faktoren – in Verbindung mit einem residualen und größtenteils privatisierten Rentensystem aufrecht erhalten, welches gleichzeitig kaum Anreize für einen frühen Erwerbsausstieg bietet. Ein unreguliertes Ausbildungssystem mit einem starken Schwerpunkt auf der Aus- und Weiterbildung am Arbeitsplatz fördert lebenslanges Lernen und sorgt dafür, dass ältere Arbeitnehmer auf dem aktuellen Wissensstand bleiben. Im Gegensatz zur Ausrichtung der skandinavischen Länder auf eine explizite Politik der Arbeitnehmerbindung lässt sich die hohe Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer hier allein durch das Fehlen institutioneller Pull- und Push-Faktoren erklären. Abgesehen von einigen Erhöhungen der Regelaltersgrenze in jüngerer Zeit haben sich diese institutionellen Muster seit der Jahrtausendwende kaum verändert; dies ist eine mögliche Erklärung für die gleichermaßen stabilen Erwerbstätigenquoten älterer Arbeitnehmer im letzten Jahrzehnt.

*Japan* lässt einige Gemeinsamkeiten mit der liberalen Strategie erkennen; der Wohlfahrtsstaat spielt insgesamt nur eine untergeordnete Rolle, die Regulierung von Arbeitsbeziehungen ist jedoch an enge Verbindungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern in größeren japanischen Unternehmen geknüpft. Dies zeigt

sich in der lebenslangen Beschäftigungsgarantie bis zum Erreichen des gesetzlichen Rentenalters für höhere Angestellte und der Verpflichtung des Unternehmens zur anschließenden Weiterbeschäftigung im Rahmen einer zweiten Erwerbstätigkeit bei Zulieferfirmen oder im sekundären Arbeitsmarkt. So konnten stabile und lange Erwerbskarrieren sowie hohe Erwerbstätigenquoten älterer Arbeitnehmer realisiert werden. Dieses Modell hat erst vor Kurzem einen Wandel erfahren, als die Unternehmen zunehmend Schwierigkeiten hatten, ihren sozialen Verpflichtungen weiterhin gerecht zu werden, und die japanische Regierung die Regelaltersgrenzen erhöhte, um für die Herausforderungen der demografischen Alterung gewappnet zu sein (*Ebbinghaus* 2008: 284). Dennoch konnte Japan seinen Status als Land mit einer überwiegend späten Verrentung innerhalb der OECD-Länder beibehalten.

Im Gegensatz zu diesen Ländern mit niedrigen Erwerbsausstiegsquoten ließen die *mitteleuropäischen* Länder über einen langen Zeitraum nahezu alle institutionellen Merkmale von „Frühverrentungsregimen“ erkennen. Stark ausgeprägte Push-Faktoren, die sich in unflexiblen Arbeitsmärkten flankiert mit einer anhaltenden strukturellen Arbeitslosigkeit seit dem Ende der 1970er Jahre zeigten, haben die Einführung starker Pull-Anreize für einen frühen Erwerbsausstieg begünstigt, ob in Form staatlicher Renten für langjährig Versicherte (Deutschland), einer betrieblichen Altersvorsorge (Niederlande) oder zusätzlicher wohlfahrtsstaatlicher Programme (wie die Arbeitslosenversicherung in Deutschland oder die Erwerbsunfähigkeitsrente in den Niederlanden). Die Arbeitsmarktpolitik war in erster Linie darauf ausgerichtet, den Lebensstandard nach einem Arbeitsplatzverlust aufrechtzuerhalten, während die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer kaum gefördert wurde. Angesichts der Bedeutung sowohl von Pull- als auch von Push-Faktoren und dem Fehlen einer wirksamen Integrationspolitik überrascht es nicht, dass sich die Ausstiegsquoten älterer Arbeitnehmer bis Mitte der 1990er Jahre auf einem hohen Niveau bewegten. Eine Reihe institutioneller Reformen ebneten jedoch den Weg für eine effektive Neuausrichtung (*Pierson* 2001: 425) und legten so den Grundstein für eine anschließende Umkehr der Frühverrentung. Vor allem die Pull-Anreize wurden in beiden Ländern reduziert, während eine aktive Politik zur Beschäftigungsintegration älterer Mitarbeiter gestärkt wurde, insbesondere in den Niederlanden.

Bis Mitte der 1990er Jahre ließen die Frühverrentungssysteme der *osteuropäischen* und der *südeuropäischen* Länder einige zentrale Gemeinsamkeiten mit den kontinentaleuropäischen Ländern erkennen. Um die hohe Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und wirtschaftliche Umstrukturierungen (wie den Übergang zur Marktwirtschaft in Spanien und Osteuropa) zu bewältigen, wurden hohe Anreize für einen frühen Erwerbsausstieg eingeführt. Während diese politischen Maßnahmen institutionalisiert wurden, spielten arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in Süd- und Osteuropa kaum eine Rolle und hatten – wenn überhaupt – die finanzielle Unterstützung des Erwerbsausstiegs zum Ziel. Anders als in Deutschland und den Niederlanden waren die jüngsten institutionellen Reformen jedoch wesentlich weniger umfangreich. Auch wenn einige Länder die Regelaltersgrenze erhöht haben, so erfolgt diese Erhöhung nur schrittweise und über einen relativ langen Zeitraum. Gleichzeitig blieben großzügige Frühverrentungspfade in weiten Teilen bestehen (nähere Informationen in Bezug auf Italien finden sich bei *Barbieri* und *Scherer* 2011). Infolge

starker interner Arbeitsmärkte und der hohen Bedeutung von Senioritätsregelungen waren ältere Arbeitssuchende auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt, während die Erwerbstätigkeit älterer Arbeitnehmer kaum aktiv gefördert wurde. Die bis heute nur schwache Umkehr der Frühverrentung ist auf die nur zögerliche Reform von Pull- und Push-Faktoren und eine größtenteils residuale Arbeitsmarktpolitik zurückzuführen. *Spanien* und *Estland* weichen jedoch mit entweder niedrigen Frühverrentungsquoten (Spanien) oder einer Trendwende im Bereich der Frühverrentung (Estland) scheinbar von diesem Muster ab. Anders als in den Frühverrentungssystemen wurde eine höhere Regelaltersgrenze in diesen beiden Ländern entweder beibehalten (Spanien) oder gefördert (Estland), während das Ausmaß der Frühverrentungspfade reduziert wurde. Gleichzeitig hat das stärkere Engagement für eine aktive Arbeitsmarktpolitik möglicherweise zu dem positiveren Abschneiden dieser Länder im Vergleich zu den anderen beigetragen.

## 8 Ausblick

Unsere vergleichende Analyse zeigt, dass die Frühverrentungstrends und ihre jüngste Umkehr am ehesten als das Resultat des Zusammenwirkens von Pull-, Push-, Rückbau- und Integrationsfaktoren zu verstehen sind. Diese vier unterschiedlichen Erklärungsansätze besitzen keine Alleingültigkeit, liefern jedoch zusätzliche Erklärungen, die parallel berücksichtigt werden müssen, um die Frühverrentung sowie deren Umkehr richtig zu verstehen. Push- und Pull-Faktoren haben im Hinblick auf die Etablierung und Aufrechterhaltung des Frühverrentungstrends eine wesentliche Rolle gespielt. Wie die Beispiele von Frühverrentungsländern zeigen, wurden großzügige Pull-Anreize häufig von Arbeitgebern, Gewerkschaften und Regierungen eingeführt bzw. genutzt, um den spezifischen wirtschaftlichen Druck (Push) – ausgelöst durch wirtschaftliche Umstrukturierungen oder unflexible Arbeitsmärkte – abzumildern. Diese Maßnahmen haben sich im Laufe der Zeit häufig sowohl in nationalen Regelungen als auch in Erwartungen seitens der Arbeitgeber und Arbeitnehmer institutionalisiert. Die Umkehr der Frühverrentung verlangt jedoch nicht nur eine schrittweise Reduzierung oder Beseitigung dieser institutionellen Kräfte (Rückbau von Pull-Faktoren), sondern hängt zusätzlich von einer aktiven Förderung der Erwerbstätigkeit älterer Arbeitnehmer ab. Zusammen mit Wohlfahrtsstaatsreformen hat sich diese aktive Integrationspolitik im Laufe der letzten beiden Jahrzehnte zu einem Hauptfaktor im Hinblick auf die Überwindung etablierter Frühverrentungspraktiken entwickelt.

Die in diesem Beitrag untersuchten institutionellen Muster sind ihrerseits in unterschiedliche „kulturelle“ Hintergründe eingebettet, deren Analyse unser Verständnis der Entwicklung des Erwerbsausstiegs im Zeitverlauf weiter verbessern könnte (vgl. z.B. *Hofäcker/Unt* 2013). Ein anschauliches Beispiel für die Interaktion zwischen der landesspezifischen Politik und derartiger „Ausstiegskulturen“ (*Guille-mard/Argoud* 2004) oder „Rentenaltersnormen“ (*Radl* 2012) ist Frankreich, wo die sozialistische Regierung 1983 eine Regelaltersgrenze von 60 Jahren für Erwerbstätige mit vielen Beitragsjahren eingeführt hat, um die bereits weit verbreitete ge-

sellschaftliche Praxis des Vorruhestands über die Langzeitarbeitslosenversicherung einzudämmen. Eine Umkehr dieser „Frühverrentungskultur“ war für die französische Politik anschließend kaum realisierbar. Aufgrund der begrenzten Verfügbarkeit von Umfragedaten konnten wir nicht bei allen ausgewählten Ländern systematisch die Auswirkungen des kulturellen Kontexts kontrollieren. Doch insbesondere im Hinblick auf die jüngste Umkehr des Frühverrentungstrends ist davon auszugehen, dass sich die kulturellen Normen nicht so rasch verändert haben wie die Politik, so dass diese Vorruhestandskulturen die Geschwindigkeit der Trendwende möglicherweise sogar „verlangsamt“ haben. Um diese komplexen Zusammenhänge im Zeitverlauf zu untersuchen, wäre entweder ein Fallstudiendesign zur Analyse kultureller Besonderheiten oder eine Längsschnittanalyse notwendig.

Infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise ist die erfolgreiche Umkehr der Frühverrentung zu einer schwierigen, gleichwohl aber dringlichen politischen Aufgabe geworden. Es ist wahrscheinlich noch zu früh, um beurteilen zu können, ob die jüngste Krise eine erneute Frühverrentungswelle infolge einer höheren Arbeitslosigkeit bei älteren Arbeitnehmern mit sich bringen wird, oder ob die finanzpolitische Notwendigkeit einer weiteren Neuausrichtung des Wohlfahrtsstaates durch die aktuelle Staatsschuldenkrise noch verstärkt wird. In jedem Fall sollten künftige politische Maßnahmen zur weiteren Reduzierung frühzeitiger Erwerbsausstiege nicht nur auf einseitige Strategien – wie eine Reduzierung von Rentenanreizen – setzen. Solange ältere Arbeitnehmer ihre Erwerbstätigkeit wegen unflexibler Arbeitsmärkte oder unzureichender Qualifikationen nicht fortsetzen können, könnten diese Maßnahmen zum Rückbau wohlfahrtsstaatlicher Leistungen zu großen Teilen verpuffen und lediglich die Einkommens- und Arbeitsmarktrisiken auf ältere Arbeitnehmer abwälzen. Stattdessen muss die öffentliche Regierungspolitik gemeinsam mit den Sozialpartnern integrierte Strategien entwickeln, die sowohl eine Reduzierung von Anreizen für einen frühen Erwerbsausstieg als auch eine flankierende Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer zum Ziel haben, um zu einer nachhaltigen und sozialverträglichen Lösung für das weiterhin bestehende Problem der Frühverrentung in alternden Gesellschaften beizutragen.

## Literatur

- Aarts, Leo J.M.; de Jong, Philip R.* 1996: Evaluating the 1987 and 1993 Social Welfare Reforms: From Disappointment to Potential Success. In: *Aarts, Leo J.M.; Burkhauser, Richard V.; de Jong, Philip R.* (Hrsg.): *Curing the Dutch Disease: An International Perspective on Disability Policy Reform*. Aldershot: Avebury: 47-69.
- Aarts, Leo J.M.; Burkhauser, Richard V.; de Jong, Philip R.* (Hrsg.) 1996: *Curing the Dutch Disease: An International Perspective on Disability Policy Reform*. Aldershot: Avebury.
- Barbieri, Paolo; Scherer, Stefani* 2011: Retirement in Italy: Rising inequalities across generations. In: *Blossfeld, Hans-Peter; Buchholz, Sandra; Kurz, Karin* (Hrsg.): *Aging Populations, Globalization and the Labor Market*. Cheltenham, UK: Edward Elgar: 91-120.
- Bednárík, Rastislav; Škorpík, Jan* 2007: Transition from Work to Retirement in the Czech Republic and Slovakia. In: *Vienna Centre Policy Brief*, 2007.

- Bernardi, Fabrizio; Garrido, Luis* 2006: Men's late career and career exits in Spain. In: *Blossfeld, Hans-Peter; Buchholz, Sandra; Hofäcker, Dirk* (Hrsg.): *Globalization, Uncertainty and Late Careers in Society*. London: Routledge: 119-39.
- Blossfeld, Hans-Peter; Stockmann, Reinhard* 1999: The German Dual System in Comparative Perspective. In: *International Journal of Sociology* 28,1: 3-28.
- Blossfeld, Hans-Peter; Buchholz, Sandra; Hofäcker, Dirk* (Hrsg.) 2006: *Globalization, Uncertainty and Late Careers in Society*. London: Routledge.
- Blossfeld, Hans-Peter; Buchholz, Sandra; Kurz, Karin* (Hrsg.) 2011: *Aging Populations, Globalization and the Labor Market: Comparing Late Working Life and Retirement in Modern Societies*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Blossfeld, Hans-Peter; Klijzing, Erik; Mills, Melinda; Kurz, Karin* (Hrsg.) 2005: *Globalization, Uncertainty and Youth in Society*. London: Routledge.
- Dieckhoff, Martina; Jungblut, Jean-Marie; O'Connell, Philip J.* 2007: Job-Related Training in Europe: Do Institutions Matter? In: *Gallie, Duncan* (Hrsg.): *Employment Regimes and the Quality of Work*. Oxford: Oxford U.P.: 77-104.
- Ebbinghaus, Bernhard* 2006: *Reforming Early Retirement in Europe, Japan and the USA*. Oxford: Oxford University Press.
- Ebbinghaus, Bernhard* 2008: Comparative Regime Analysis: Early Exit from Work in Europe, Japan, and the United States. In: *Kenworthy, Lane; Hicks, Alexander* (Hrsg.): *Method and Substance in Macromacrocomparative Analysis*. London: Palgrave: 260-289.
- Ebbinghaus, Bernhard* (Hrsg.) 2011: *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Eichhorst, Werner* 2011: The Transition from Work to Retirement. In: *German Policy Studies* 7,1: 107-33 [<http://www.spaef.com/article/1271/The-Transition-from-Work-to-Retirement>].
- Esping-Andersen, Gøsta* 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gøsta* 1996: Welfare States without Work: The Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy. In: *Esping-Andersen, Gøsta* (Hrsg.): *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London: Sage: 66-87.
- Eurostat* 2011: NEW CRONOS Database. Luxembourg: Eurostat [<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, 24.08.2011].
- Frommert, Dina; Hofäcker, Dirk; Heien, Thorsten; Andreß, Hans-Jürgen* 2009: Pension Systems and the Challenge of Population Ageing: What does the Public Think? In: *Edmondson, Ricca; Kondratowitz, Hans-Joachim von* (Hrsg.): *Valuing Older People: A Humanist Approach to Ageing*. Bristol: Policy Press: 139-160.
- Gruber, Jonathan; Wise, David A.* (Hrsg.) 1999: *Social Security and Retirement around the World*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Guillemard, Anne-Marie; Argoud, Dominique* 2004: France: A country with a deep early exit culture. In: *De Vroom, Bert; Maltby, Tony; Mirabile, Maria Luisa ML.; Øverbye, Einar* (Hrsg.): *Ageing and Transition to Retirement*. Ashgate: 147-165.
- Guillemard, Anne-Marie; van Gunsteren, Herman* 1991: Pathways and their Prospects: A Comparative Interpretation of the Meaning of Early Exit. In: *Kohli, Martin; Rein, Martin; Guillemard, Anne-Marie; van Gunsteren, Herman* (Hrsg.): *Time for Retirement: Comparative Studies on Early Exit from the Labor Force*. New York, NY: Cambridge University Press: 362-387.

- Hall, Peter A.; Soskice, David 2001: An Introduction to Varieties of Capitalism. In: Hall, Peter A.; Soskice, David (Hrsg.): Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage. New York, NY: Oxford University Press: 1-68.
- Hamplová, Dana; Pollnerová, Štěpánka 2006: Employment exits of older workers in the Czech Republic. In: Blossfeld, Hans-Peter; Buchholz, Sandra; Hofäcker, Dirk (Hrsg.): Globalization, Uncertainty and Late Careers in Society. London: Routledge: 281-387.
- Henkens, Kène; Kalmijn, Matthijs 2006: Labor market exits of older men in the Netherlands: An analysis of survey data 1979-1999. In: Blossfeld, Hans-Peter; Buchholz, Sandra; Hofäcker, Dirk (Hrsg.): Globalization, Uncertainty and Late Careers in Society. London: Routledge: 79-100.
- Hofäcker, Dirk 2010: Older Workers in a Globalizing World. An International Comparison of Retirement and Late-Career Patterns in Western Industrialized Societies. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Hofäcker, Dirk; Pollnerová, Štěpánka 2006: Late careers and career exits. An international comparison of trends and institutional background patterns. In: Blossfeld, Hans-Peter; Buchholz, Sandra; Hofäcker, Dirk (Hrsg.): Globalization, Uncertainty and Late Careers in Society. London: Routledge: 25-53.
- Hofäcker, Dirk; Unt, Marge 2013: Exploring the 'new worlds' of (late?) retirement in Europe. In: Journal of International and Comparative Social Policy 29,2: 163-183 [doi: 10.1080/21699763.2013.836979].
- Immergut, Ellen; Anderson, Karen; Schulze, Isabelle (Hrsg.) 2007: The Handbook of West European Pension Politics. Oxford: Oxford University Press.
- Jacobs, Klaus; Kohli, Martin; Rein, Martin 1991a: Testing the Industry-Mix Hypothesis of Early Exit. In: Kohli, Martin; Rein, Martin; Guillemard, Anne-Marie; van Gunsteren, Herman (Hrsg.): Time for Retirement: Comparative Studies on Early Exit from the Labor Force. New York, NY: Cambridge University Press: 67-96.
- Jacobs, Klaus; Kohli, Martin; Rein, Martin 1991b: Germany: The Diversity of Pathways. In: Kohli, Martin; Rein, Martin; Guillemard, Anne-Marie; van Gunsteren, Herman (Hrsg.): Time for Retirement: Comparative Studies on Early Exit from the Labor Force. New York, NY: Cambridge University Press: 181-221.
- Jepsen, Maria; Foden, David; Hutsebaut, Martin (Hrsg.) 2002: Active Strategies for Older Workers. Brussels: ETUI.
- Kohli, Martin 1987: Retirement and the Moral Economy: A Historical Interpretation of the German Case. In: Journal of Ageing Studies 1,2: 125-44 [doi: http://dx.doi.org/10.1016/0890-4065(87)90003-X].
- Kohli, Martin; Rein, Martin; Guillemard, Anne-Marie; van Gunsteren, Herman (Hrsg.) 1991: Time for Retirement: Comparative Studies on Early Exit from the Labor Force. New York, NY: Cambridge University Press.
- Kuwan, Helmut; Bilger, Frauke; Gnahn, Dieter; Seidel, Sabine 2006: Berichtssystem Weiterbildung IX: Integrierter Gesamtbericht zur Weiterbildungssituation in Deutschland. Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung.
- Mahoney, James 2003: Strategies of Causal Assessment in Comparative Historical Analysis. In: Mahoney, James; Rueschemeyer, Dietrich (Hrsg.): Comparative Historical Analysis in the Social Sciences. New York: Cambridge University Press: 337-72.
- Maltby, Tony; De Vroom, Bert; Mirabile, Maria Luisa; Øverbye, Einar (Hrsg.) 2004: Ageing and the Transition to Retirement. A Comparative Analysis of European Welfare States. Aldershot: Ashgate.

- Myles, John; Pierson, Paul* 2001: The Comparative Political Economy of Pension Reform. In: *Pierson, Paul* (Hrsg.): The New Politics of the Welfare State. New York: Oxford University Press: 305-333.
- Naschold, Frieder; de Vroom, Bert* (Hrsg.) 1994: Regulating Employment and Welfare: Company and National Policies of Labour Force Participation at the End of Worklife in Industrial Countries. Berlin: W. de Gruyter.
- Naschold, Frieder; de Vroom, Bert; Casey, Bernard* 1994: Regulating Employment and Retirement: An International Comparison between Firms and Countries. In: *Naschold, Frieder; de Vroom, Bert* (Hrsg.): Regulating Employment and Welfare: Company and National Policies of Labour Force Participation at the End of Worklife in Industrial Countries. Berlin: W. de Gruyter: 433-489.
- OECD 2004: Aeging and Employment Policies in Japan. Paris: OECD.
- OECD 2006: Live longer, work longer: A synthesis report. Paris: OECD.
- OECD 2011a: OECD Labour Forces Statistics. Paris OECD [<http://stats.oecd.org>, 24.08.2011].
- OECD 2011b: Pensions at a Glance 2011: Retirement-income systems in OECD and G20 countries. Paris: OECD.
- Pierson, Paul* 2001: Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies. In: *Pierson, Paul* (Hrsg.): The New Politics of the Welfare State. New York, NY: Oxford University Press: 410-456.
- Prinz, Christopher* (Hrsg.) 2003: European Disability Pension Policies: 11 Country Trends 1970-2002. Aldershot: Ashgate.
- Radl, Jonas* 2012: Too old to work, or too young to retire? The pervasiveness of age norms in Western Europe. In: *Work Employment & Society* 26,5: 755-771 [doi: 10.1177/0950017012451644].
- Scharpf, Fritz W.* 2001: Employment and the Welfare State: A Continental Dilemma. In: *Ebbinghaus, Bernhard; Manow, Philip* (Hrsg.): Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA. London: Routledge: 270-283.
- Schröder, Heike; Hofäcker, Dirk; Müller-Camen, Michael* 2009: HRM and the employment of older workers: Germany and Britain compared. In: *International Journal of Human Resource Management and Development* 9,2: 162-179 [doi: 10.1504/IJHRDM.2009.023451].
- Sjögren Lindquist, Gabriella* 2006: Late careers and career exits in Sweden. In: *Blossfeld, Hans-Peter; Buchholz, Sandra; Hofäcker, Dirk* (Hrsg.): Globalization, Uncertainty and Late Careers in Society. London: Routledge: 211-233.
- Warner, David; Hofmeister, Heather* 2006: Late career transitions among men and women in the United States. In: *Blossfeld, Hans-Peter; Buchholz, Sandra; Hofäcker, Dirk* (Hrsg.): Globalization, Uncertainty, and Late Careers in Society. London: Routledge: 141-181.
- Weishaupt, J. Timo* 2011: From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm: Explaining Institutional Continuity and Change in an Integrated Europe. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zaidi, Asghar; Fuchs, Michael* 2006: Transition from Work to Retirement in EU25. In: Vienna Centre Policy Brief [[http://www.euro.centre.org/data/1164874912\\_40611.pdf](http://www.euro.centre.org/data/1164874912_40611.pdf)].

---

*Übersetzung des Originaltextes durch das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, nur zur Information. Der begutachtete und von den Autoren autorisierte englische Originalbeitrag ist unter dem Titel „Reversing Early Retirement in Advanced Welfare Economies: A Paradigm Shift to Overcome Push and Pull Factors“, DOI 10.12765/CPoS-2013-24en bzw. URN urn:nbn:de:bib-cpos-2013-24en2, auf <http://www.comparativepopulationstudies.de> verfügbar.*

*Eingegangen am: 18.01.2012*

*Angenommen am: 05.03.2013*

Prof. Dr. Bernhard Ebbinghaus (✉). Fakultät für Sozialwissenschaften, Universität Mannheim, Mannheim, Deutschland. E-Mail: [ebbinghaus@uni-mannheim.de](mailto:ebbinghaus@uni-mannheim.de), URL: <http://www.mzes.uni-mannheim.de/d7/de/profiles/bernhard-ebbinghaus>

Dr. Dirk Hofäcker. Fakultät für Bildungswissenschaften, Universität Duisburg-Essen und Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES), Universität Mannheim, Deutschland. E-Mail: [dirk.hofaecker@mzes.uni-mannheim.de](mailto:dirk.hofaecker@mzes.uni-mannheim.de), URL: <http://www.mzes.uni-mannheim.de/d7/de/profiles/dirk-hofaecker>

**Comparative Population Studies – Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft**

*www.comparativepopulationstudies.de*

ISSN: 1869-8980 (Print) – 1869-8999 (Internet)

**Published by / Herausgegeben von**

Prof. Dr. Norbert F. Schneider

Federal Institute for Population Research  
D-65180 Wiesbaden / Germany

**Managing Editor /**

**Verantwortlicher Redakteur**

Frank Swiaczny

**Assistant Managing Editor /**

**Stellvertretende Redakteurin**

Katrin Schiefer

**Language & Copy Editor (English) /**

**Lektorat & Übersetzungen (englisch)**

Amelie Franke

**Copy Editor (German) /**

**Lektorat (deutsch)**

Dr. Evelyn Grünheid

**Layout / Satz**

Beatriz Feiler-Fuchs

E-mail: [cpos@bib.bund.de](mailto:cpos@bib.bund.de)

**Scientific Advisory Board /**

**Wissenschaftlicher Beirat**

Jürgen Dorbritz (Wiesbaden)

Paul Gans (Mannheim)

Johannes Huinink (Bremen)

Marc Luy (Wien)

Clara H. Mulder (Groningen)

Notburga Ott (Bochum)

Peter Preisendörfer (Mainz)

**Board of Reviewers / Gutachterbeirat**

Martin Abraham (Erlangen)

Laura Bernardi (Lausanne)

Hansjörg Bucher (Bonn)

Claudia Diehl (Konstanz)

Andreas Diekmann (Zürich)

Gabriele Doblhammer-Reiter (Rostock)

Henriette Engelhardt-Wölfler (Bamberg)

E.-Jürgen Flöthmann (Bielefeld)

Alexia Fürnkranz-Prskawetz (Wien)

Beat Fux (Zürich)

Joshua Goldstein (Rostock)

Karsten Hank (Köln)

Sonja Haug (Regensburg)

Franz-Josef Kemper (Berlin) †

Michaela Kreyenfeld (Rostock)

Aart C. Liefbroer (Den Haag)

Kurt Lüscher (Konstanz)

Dimiter Philipov (Wien)

Tomáš Sobotka (Wien)

Heike Trappe (Rostock)