

Partizipation älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Synthesebericht

**Massnahmenvorschläge: Bereich Sozialversicherungen,
Gesundheit am Arbeitsplatz, Arbeitsmarktfähigkeit**

November 2005

**Gemischte EVD/EDI Leitungsgruppe
„Partizipation älterer Arbeitnehmer“**

Inhalt

| | |
|---|-----------|
| Executive Summary | 3 |
| 1 Einleitung..... | 6 |
| 1.1 Mandat | 6 |
| 1.2 Organisation der Arbeiten | 6 |
| 1.3 Aufbau des Syntheseberichts | 7 |
| 2 Begründung des Handlungsbedarfs | 9 |
| 2.1 Wirtschaftswachstum | 10 |
| 2.2 Finanzierung der Sozialversicherungen | 11 |
| 2.3 Die Bedeutung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage..... | 12 |
| 3 Ansatzpunkte der Politik | 14 |
| 3.1 Grundsätzliches | 14 |
| 3.2 Übersicht über die Stossrichtungen..... | 14 |
| 3.2.1 Gesetzliche Anpassungen bei den Sozialversicherungen | 15 |
| 3.2.2 Erhalten eines funktionierenden Arbeitsmarktes | 16 |
| 3.2.3 Bildung, Weiterbildung..... | 16 |
| 3.2.4 Arbeitsbedingungen und Gesundheit | 18 |
| 4 Die vorgeschlagenen Massnahmen | 19 |
| 4.1 Anreizneutralität im Bereich der Sozialversicherungen | 19 |
| 4.1.1 Flexiblere Arbeitszeitgestaltung im Alter | 19 |
| 4.1.2 Verbesserung der Situation bei Verlust des Arbeitsplatzes | 21 |
| 4.1.3 Finanzielle Anreize zur Weiterarbeit nach dem Pensionierungsalter | 23 |
| 4.2 Anpassungen im Vollzug der Arbeitslosenversicherung..... | 25 |
| 4.2.1 Verbesserung bestehender arbeitsmarktlicher Massnahmen | 25 |
| 4.2.2 Gesundheit..... | 27 |
| 4.2.3 Validation des acquis..... | 27 |
| 4.2.4 Vermittlung..... | 27 |
| 4.2.5 Betriebspolitik..... | 27 |
| 4.2.6 Behörden / Institutionen..... | 28 |
| 4.3 Arbeitsbedingungen und Gesundheit..... | 28 |
| 4.3.1 Der Zusammenhang zwischen Gesundheit und Arbeitsfähigkeit..... | 28 |
| 4.3.2 Altern im Wandel der Arbeitswelt..... | 29 |
| 4.3.3 Handlungsfelder..... | 30 |
| 4.3.4 Stossrichtungen für die Politik des Bundes | 31 |
| 5 Nicht berücksichtigte Vorschläge | 33 |
| 5.1 Neustaffelung der Altersgutschriften..... | 33 |
| 5.2 Ausgleich der Risikoprämien für ältere Arbeitnehmende in der 2. Säule | 35 |
| 5.3 Subventionierung der Arbeitgeberbeiträge an die berufliche Vorsorge..... | 36 |
| 5.4 Schutzmassnahmen zu Gunsten älterer Arbeitnehmender..... | 36 |
| 6 Anträge..... | 36 |
| 7 Anhang | 37 |
| 7.1 Mitglieder der Leitungsgruppe | 37 |
| 7.2 Mitglieder der Arbeitsgruppen..... | 37 |
| 7.3 Mandate der Arbeitsgruppen | 38 |
| 7.3.1 Arbeitsgruppe „Arbeitsbedingungen und Gesundheit“ | 38 |
| 7.3.2 Arbeitsgruppe „Sozialversicherungen“ | 38 |
| 7.3.3 Arbeitsgruppe „Arbeitsmarktfähigkeit“ | 38 |
| 7.4 Handlungsfelder und Massnahmenbedarf im Bereich Arbeitsbedingungen und Gesundheit | 39 |

Executive Summary

Die Partizipation der älteren Erwerbstätigen am Arbeitsmarkt wird wegen der demografischen Alterung auch für unser Land immer wichtiger. Der vorliegende Bericht soll dem Bundesrat als Grundlage dienen für die Entscheidung, welche Massnahmen zu ergreifen sind und ob ein Gesetzgebungsprogramm zur Beseitigung von Diskriminierungen älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt sowie zur Förderung ihrer Erwerbstätigkeit einzuleiten ist. In dem Bericht sollen eine breite Palette verschiedener Massnahmen geprüft und ein Massnahmenpaket zugunsten der Arbeitsmarktbeteiligung der älteren Arbeitnehmenden vorgeschlagen werden.

Das Eidg. Departement des Innern (EDI) und das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (EVD) haben gemeinsam eine Leitungsgruppe eingesetzt mit dem Mandat, konkrete Massnahmenvorschläge im Bereich der Sozialversicherungen, der Gesundheit am Arbeitsplatz und der Arbeitsmarktfähigkeit auszuarbeiten. Die Leitungsgruppe setzte in der Folge drei Arbeitsgruppen ein, welche aus unterschiedlicher Sicht Reformvorschläge verfassten, und zwar zur Thematik:

- Vermeidung von Anreizen für einen frühzeitigen Rückzug aus dem Erwerbsleben durch die Sozialversicherungen;
- Verbesserung der gesundheitlichen Voraussetzungen für die Arbeitsfähigkeit und Arbeitsmotivation;
- Verbesserung der Wiedereingliederung älterer Arbeitsloser.

Die Arbeiten wurden im Laufe der letzten 12 Monaten geleistet und am 19. August 2005 durch die Leitungsgruppe akzeptiert.

Der vorliegende Bericht beschränkt sich dabei auf die wirtschaftlichen Fragestellungen. Allerdings bedingt auch diese eingeschränkte Optik ein vernetztes Denken, das verschiedene Politikbereiche wie Arbeitsmarkt, Bildung, Sozialversicherungen und Gesundheit beinhaltet. Eine gewisse Einschränkung besteht darin, dass Vorschläge ausgearbeitet werden sollen, die kurzfristig umgesetzt werden können. Dies schliesst visionäre Ideen und grundlegende Neuausrichtungen der Politik weitgehend aus. Angesichts der Tatsache, dass sich das schweizerische System der Altersvorsorge und der Arbeitsmarktpolitik als tragfähig – auch in Bezug auf demografische Umwälzungen – erwiesen hat, ist eine Weiterentwicklung sinnvoll.

Im Vordergrund stehen dabei vier Stossrichtungen, die mit den Themen Sozialversicherungen, Arbeitsmarkt, Bildung sowie Arbeitsbedingungen und Gesundheit umschrieben werden können.

- Das schweizerische System der Sozialversicherungen wurde in der Phase eines starken Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums aufgebaut. Heute erweisen sich die Anreize gerade für ältere Arbeitnehmer als eher negativ für eine Partizipation am Arbeitsmarkt. Hier drängen sich Korrekturen auf.
- Damit eine erhöhte Bereitschaft zur Arbeitsmarktbeteiligung auch umgesetzt werden kann, ist ein flexibler, gut funktionierender Arbeitsmarkt unabdingbar.
- Die besten Politiken nützen wenig, wenn die gesundheitsmässigen Voraussetzungen der älteren Arbeitnehmer nicht gegeben sind. Mit der Verschiebung des Altersaufbaus in der Erwerbsbevölkerung kommt den Aspekten der Gesundheit und der Arbeitsbedingungen zunehmende Bedeutung zu.
- Die Entwicklung von einer handwerklich und industriell orientierten zu einer wissensbasierten Wirtschaft erfordert nicht nur eine gute Erstausbildung, sondern auch die Fähigkeit der Arbeitnehmer, mit der raschen Entwertung einmal erworbenen Wissens Schritt zu halten. Da die Bildungs- und Weiterbildungsfragen in Massnahmen 14 und 15 des Wachstumspakets abgehandelt werden, sind sie nur insoweit Gegenstand des vorliegenden Berichts, als sie die hier diskutierten

des vorliegenden Berichts, als sie die hier diskutierten Politikbereiche direkt beeinflussen.

Erreichung von Anreizneutralität in der Sozialgesetzgebung

Korrekturbedarf besteht in erster Linie bezüglich der Anreize, die das Sozialsystem in Richtung eines frühzeitigen Rückzugs aus dem Erwerbsleben generiert. Mit der Normalisierung der Ertragsraten auf den Kapitalmärkten haben sich zwar die Fälle krasser Bevorzugung eines Ausscheidens aus dem Arbeitsmarkt stark vermindert, doch bleibt das Problem grundsätzlich bestehen. Auch heute herrschen bezüglich der Anreizneutralität der Sozialwerke noch Mängel. Wirtschaftlich hat es beispielsweise keinen Sinn, wenn es für einen Arbeitnehmer finanziell attraktiver ist, ganz auf eine Erwerbstätigkeit zu verzichten als beispielsweise das Arbeitspensum zu reduzieren.

Wirtschaftspolitische Stossrichtungen

Gemäss dem Auftrag an die Arbeitsgruppen werden in diesem Bericht Massnahmen vorgeschlagen, die kurzfristig realisierbar sind und im Rahmen einer Sammelbotschaft umgesetzt werden können (vgl. Abschnitt 4.1).

Neben diesen von der Arbeitsgruppe vorgeschlagenen Massnahmen ist auf weitere Reformvorhaben im Sozialbereich hinzuweisen: Entsprechende Ansätze sind zu prüfen und gegebenenfalls weiterzuverfolgen.

- Ein grosser Korrekturbedarf liegt bei der Invalidenversicherung vor. Da die entsprechenden Arbeiten mit der 5. IVG-Revision in Gang gesetzt wurden, enthält dieser Bericht keine Vorschläge zu dieser Thematik.
- Weitere Reformvorhaben im Bereich der 2. Säule sind im Gange. Es sei lediglich auf die Neugestaltung der Aufsicht und Oberaufsicht hingewiesen.
- In absehbarer Zeit wird eine weitere AHV-Revision notwendig sein.

Erhalten eines funktionierenden Arbeitsmarktes

Damit der sich ändernde Altersaufbau der Erwerbsbevölkerung die älteren Arbeitnehmer in Zukunft begünstigen wird, sind eine befriedigende Wirtschaftsentwicklung und ein gut funktionierender Arbeitsmarkt notwendig. Bezüglich der Wirtschaftsentwicklung ist auf die andern Punkte des Wachstumspakets hinzuweisen, deren Realisierung auch der Partizipation der älteren Arbeitnehmer nützte. Bezüglich des Arbeitsmarktes steht die Schweiz recht gut da. Der Arbeitnehmer geniesst einen weitgehenden Schutz, ohne dass die Regelungsdichte prohibitiv ist. Dagegen muss die Arbeitsvermittlung in den kommenden Jahren zunehmend dem demographischen Wandel Rechnung tragen.

Wirtschaftspolitische Stossrichtungen

Der Alterung der Erwerbsbevölkerung wird in Zukunft zunehmend Rechnung zu tragen sein. Die Stellenvermittlung und die arbeitsmarktlichen Massnahmen werden an die geänderten Bedingungen anzupassen sein.

Dabei ist die Grundausrichtung der Arbeitsmarktpolitik im Auge zu behalten.

- Als Daueraufgaben muss die Politik die Flexibilität, insbesondere die geringe Regulierungsdichte des Arbeitsmarktes gewährleisten.

Arbeitsbedingungen und Gesundheit

Die Arbeitsmarktchancen älterer Arbeitskräfte erhöhen sich mit ihrer Arbeitsfähigkeit und Leistungsbereitschaft – beides Faktoren, welche wesentlich von ihrem Gesundheitszustand abhängen. Der Alterungsprozess und die mit ihm verbundene Leistungswandlung verlaufen individuell sehr unterschiedlich, und in der Regel sind die Leistungsdifferenzen zwischen

Personen innerhalb einer Altersgruppe grösser als jene zwischen Personen verschiedener Altersgruppen.

Die Arbeitsfähigkeit, das Wohlbefinden bei der Arbeit und die Dauer des Verbleibens im Arbeitsleben sind Ergebnisse eines lange dauernden Prozesses, der sowohl von gesellschaftlichen, betrieblichen als auch individuellen Bedingungen geprägt wird. Um einen vorzeitigen Rückgang der körperlichen und geistigen Leistungsfähigkeit zu vermeiden, der durch die Arbeitsbedingungen und -anforderungen sowie durch individuelle Faktoren bedingt ist, und die personenbezogenen Ressourcen bis ins reifere Alter zu erhalten, muss der Erhaltung der Arbeitsfähigkeit und der Anpassung der Arbeitsanforderungen in allen Phasen des Arbeitslebens systematisch Rechnung getragen werden.

Wegen der vielen Einflussfaktoren, denen die Arbeitsfähigkeit unterworfen ist, beschränkt sich der Handlungsbedarf nicht auf einige wenige Akteure. Die demografischen und sozialen Herausforderungen müssen deshalb mit der Realisierung einer breiten interinstitutionellen und gemeinsam getragenen Strategie bewältigt werden. Die Rolle des Staates ist hier vor allem gegeben durch die erheblichen externen Effekte, welche das Verhalten in Fragen der Gesundheit und der Arbeitsbedingungen auf die Sozialwerke hat. Weiter hat der Staat eine klare Verpflichtung in der Bildung, Ausbildung und der Diffusion von Wissen.

Wirtschaftspolitische Stossrichtungen

Im vorliegenden Bericht werden gezielte Massnahmen zur Förderung der Gesundheit resp. der Arbeitsbedingungen älterer Arbeitnehmer vorgeschlagen. Als zentrale Elemente werden genannt:

- Individuelle Wahrnehmung der Eigenverantwortung für die Gesundheit und Arbeitsfähigkeit im Alter;
- Altersdiskriminierung und Fehlmeinungen in der Öffentlichkeit;
- Altersdiskriminierung und Fehlmeinungen in den Betrieben;
- Altersmanagement und Arbeitsgestaltung in den Betrieben (Best practice).

Massnahmen

- Das EDI und das EVD arbeiten gemeinsam eine Vernehmlassungsvorlage für die Anreizneutralität im Bereich der Sozialwerke aus.
- Das EVD richtet die Arbeitsvermittlung und die arbeitsmarktlichen Massnahmen verstärkt auf die Bedürfnisse der älteren Erwerbstätigen aus.
- Das EVD erarbeitet zusammen mit den andern Departementen, der Wirtschaft und den Sozialpartnern eine Informationskampagne, welche die Arbeitsbedingungen und die Gesundheit der älteren Arbeitnehmer positiv beeinflussen soll (Sensibilisierung, Aufräumen mit falschen Vorurteilen, Best practice).

1 Einleitung

1.1 Mandat

Im Aussprachepapier zum Wachstumspaket vom 18. Februar 2004 hat der Bundesrat das folgende Mandat formuliert:

Massnahme 12: Massnahmenpaket zugunsten der Arbeitsmarkteteiligung älterer Arbeitnehmenden mit Blick auf die 12. AHV-Revision und die 2. BVG-Revision.

- ⇒ Vorbereitung einer Anpassung des Referenzalters an die demografische Entwicklung mit Flexibilisierungsmöglichkeiten und Prüfung einer Reduktion der Altersgutschriften für ältere Versicherte sowie Prüfung weiterer Massnahmen.
- ⇒ Bericht des Bundesrates 2005.

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) wurde mit der Federführung für die Massnahme 12 betraut. Das Mandat im BRB vom 18. Februar 2004 erforderte zunächst eine gewisse Anpassung an die neuesten politischen Ereignisse; namentlich trat die Frage des statistischen Referenzalters nach der Ablehnung der 11. AHV-Revision in den Hintergrund. Die Massnahmen zur Förderung der Arbeitsmarkteteiligung bleiben jedoch aktuell. Der Übergang von einer wachsenden zu einer stagnierenden oder gar abnehmenden Erwerbsbevölkerung stellt einen langfristigen Prozess dar, der verschiedene Anpassungen in der staatlichen Aktivität erfordert.

Konkret standen die folgenden Punkte im Vordergrund:

- Vermeidung von Anreizen für einen frühzeitigen Rückzug aus dem Erwerbsleben durch die Sozialversicherungen;
- Verbesserung der gesundheitlichen Voraussetzungen für die Arbeitsfähigkeit und Arbeitsmotivation;
- Verbesserung der Wiedereingliederung älterer Arbeitsloser.

Unter dem Begriff „ältere Arbeitnehmer“ werden in Anlehnung an die Analysen der OECD Erwerbspersonen ab dem Alter 50 verstanden.

1.2 Organisation der Arbeiten

Das Eidg. Departement des Innern (EDI) und das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (EVD) haben gemeinsam eine Leitungsgruppe eingesetzt mit dem Mandat, konkrete Massnahmenvorschläge im Bereich der Sozialversicherungen, der Gesundheit am Arbeitsplatz und der Arbeitsmarktfähigkeit auszuarbeiten. Auftrag der Leitungsgruppe war die Genehmigung der Mandate der Arbeitsgruppen, das Fällen grundlegender Entscheide sowie die Kontrolle der Arbeiten. Die personelle Zusammensetzung der Leitungsgruppe und der Arbeitsgruppen ist im Anhang aufgeführt.

Die Arbeiten der Leitungsgruppe wurden im Oktober 2004 aufgenommen. Die Leitungsgruppe setzte in der Folge drei Arbeitsgruppen ein, welche aus unterschiedlicher Sicht Reformvorschläge verfassten, und zwar zu den Themenkreisen:

- Sozialversicherungen;
- Arbeitsmarktfähigkeit;

- Arbeitsbedingungen und Gesundheit.

Die Gruppen hatten als Vorgabe, Vorschläge auszuarbeiten, die rasch realisierbar resp. umzusetzen sind. Es war daher nicht das Mandat der Arbeitsgruppen, grundlegende Weichenstellungen in den entsprechenden Politikbereichen zu evaluieren. Die Mitglieder der Arbeitsgruppen sind im Anhang aufgeführt.

Zur Ergänzung wurden zwei Kurzstudien in Auftrag gegeben:

- „Unternehmensumstrukturierungen und berufliche Vorsorge“ (externer Auftrag: Verfasser Swisscanto);
- „Befreiung der Erwerbseinkommen Pensionierter von der AHV Beitragspflicht – Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt“ (Verfasser seco).

Die beiden Studien werden zusammen mit den Berichten der Arbeitsgruppen publiziert.

Am 19. August 2005 hat die Leitungsgruppe die Berichte der Arbeitsgruppen und die Grobstruktur des vorliegenden Synthesepapiers genehmigt.

1.3 Aufbau des Syntheseberichts

In Kapitel 2 werden wir darstellen, dass die Schweiz bezüglich der Partizipation älterer Arbeitnehmer weltweit in der Spitzengruppe liegt, dass aber aus drei Gründen trotzdem Handlungsbedarf vorliegt:

- Die Partizipationsrate älterer Arbeitnehmer unterliegt auch in der Schweiz einem Erosionsprozess. Während andere Länder daran sind, die Beteiligungsraten älterer Arbeitnehmer wieder zu steigern, droht in der Schweiz ein Rückgang – mit den entsprechenden Folgen für das Wirtschaftswachstum.
- Die Finanzierung der Sozialwerke muss angesichts der demografischen Alterung sichergestellt werden. Diese Aufgabe kann zwar nicht allein durch die Partizipation älterer Arbeitnehmer geleistet werden, doch kann dieser Bereich einen wichtigen Beitrag dazu leisten.
- Trotz der gegenwärtig (schlechten) Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage müssen die entsprechenden Reformen heute an die Hand genommen werden, damit die Wirtschaft für die kommenden demografischen Veränderungen gerüstet ist.

Im 3. Kapitel werden wir die Ansatzpunkte unserer Vorschläge explizit nennen. Wir werden argumentieren, dass das heutige System der Altersvorsorge sowie der Arbeitslosenversicherung grundsätzlich geeignet ist, den demografischen Wandel zu bewältigen. Zwar müssen gewisse Strukturreformen vorgenommen werden, doch ist nach Ansicht der EVD/EDI Leistungsgruppe kein radikaler Umbau nötig.

Dagegen werden wir darlegen, dass der Übergang zu einer alternden Bevölkerung nur durch ein koordiniertes Vorgehen in verschiedenen Politikbereichen erfolgreich gemeistert werden kann.

Kapitel 4.1: Die sozialversicherungsrechtlichen Anreize sind heute so gesetzt, dass für die betroffenen Personen ein vollständiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben zumindest nicht nachteiliger ist als eine Reduktion der Beschäftigung. Auf der anderen Seite ist damit zu rechnen, dass eine zunehmend grössere Zahl der Beschäftigten Schwierigkeiten haben wird, ein volles Arbeitspensum bis zum Erreichen des ordentlichen Rentenalters durchzuhalten. Ziel ist es, den Arbeitnehmenden einen anreizneutralen Entscheid zu ermöglichen, ob sie zwischen 55 und 70 Jahren weiterarbeiten wollen. Die Altersteilzeit oder die Ermöglichung anderer Formen flexibler Arbeitsverhältnisse dürften daher auch aus wirtschaftlicher Sicht

wichtiger werden. Die Sozialversicherungen müssen diesem Umstand Rechnung tragen. Neben den Sozialwerken sind hier auch das Bundespersonalgesetz und die Arbeitslosenversicherung angesprochen.

Es werden namentlich drei Ansatzpunkte thematisiert:

- Erleichterung einer flexibleren Arbeitszeitgestaltung im Alter;
- Verbesserung der Situation des Arbeitnehmers bei Verlust des Arbeitsplatzes;
- Finanzielle Anreize zur Weiterarbeit nach dem Pensionierungsalter.

Kapitel 4.2: Im Bereich der Arbeitsvermittlung und der aktiven Arbeitsmarktpolitik gibt es eine Reihe von Massnahmen, die das seco – gegebenenfalls nach Konsultation mit der Aufsichtskommission des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung – ohne Gesetzes- oder Verordnungsänderungen realisieren kann. Gerade in der Arbeitsvermittlung wird sich die Veränderung im Altersaufbau der Erwerbsbevölkerung deutlich bemerkbar machen. Zwar ist es eine Daueraufgabe des seco, die Arbeitsvermittlung an sich wandelnde Gegebenheiten anzupassen. In diese Richtung zielen auch die erheblichen Evaluationsanstrengungen des seco in Sachen Arbeitsvermittlung und arbeitsmarktliche Massnahmen (AMM); trotzdem sollen die wichtigen Stossrichtungen kurz dargestellt werden.

Kapitel 4.3: Im Bereich Arbeitsbedingungen und Gesundheit schlagen wir gezielte Massnahmen zugunsten der älteren Arbeitnehmer vor. Es wird die Durchführung einer Informationskampagne vorgeschlagen, um bestehende Fehlmeinungen und Altersdiskriminierungen abzubauen. Die Kampagne soll sich direkt an die älteren Arbeitnehmenden richten und diese über das Kompetenzmodell des alterungsbedingten Leistungswandels aufklären. In die Kampagne sind die Behörden, Branchenverbände, im Bereich „Arbeit und Gesundheit“ aktive Organisationen, Erwachsenenausbildner sowie die breite Öffentlichkeit einzubeziehen. Die Kampagne soll auf den bestehenden gesetzlichen Regelungen basieren und während der gesamten Programmdauer aufrechterhalten werden.

In Kapitel 5 werden wir Vorschläge diskutieren, die in der öffentlichen Diskussion eine gewisse Rolle spielen, aber nicht in die Vorschläge der EVD/EDI-Leitungsgruppe aufgenommen werden konnten.

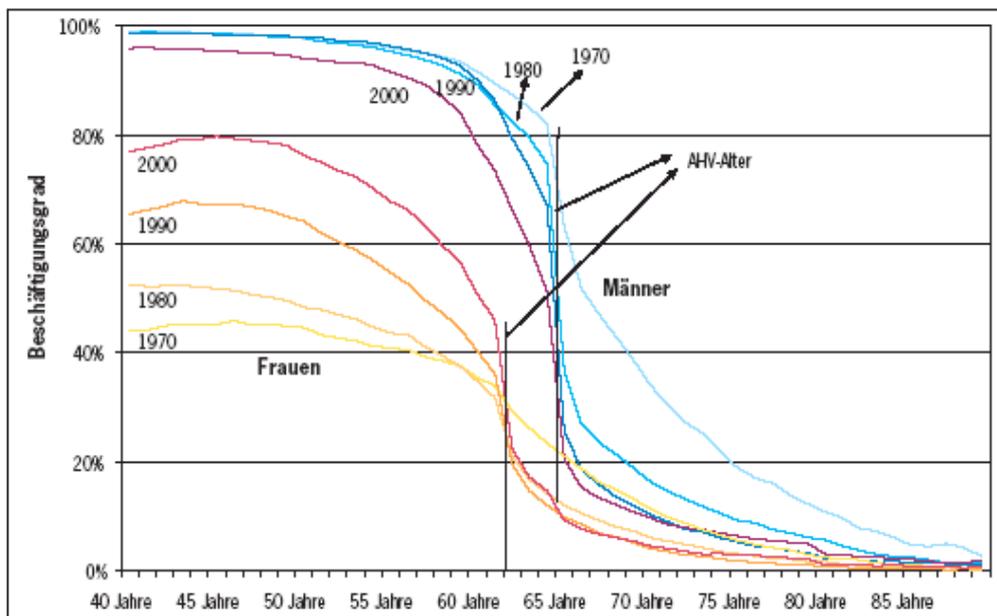
Kapitel 6: enthält die konkreten Anträge.

2 Begründung des Handlungsbedarfs

Bei der Arbeitsmarktbeteiligung älterer Arbeitnehmer nimmt die Schweiz im OECD-Vergleich heute eine Spitzenposition ein. Die Schweizer Erwerbsquote der 50- bis 64-Jährigen liegt im Jahr 2001 mit 72,5% deutlich über dem OECD-Durchschnitt von 57,7%. Im Vergleich zu den Nachbarländern liegt die Partizipationsquote in der Schweiz um 17 Prozentpunkte höher als in Deutschland, um 32 Prozentpunkte höher als in Italien und um 15 Prozentpunkte höher als in Frankreich. Im Pensionsalter arbeiten immer noch 18,9% der 65- bis 69-jährigen Schweizer weiter, hier liegt der OECD Schnitt bei 16,4%.¹

Weshalb besteht trotzdem ein Handlungsbedarf in Sachen Arbeitsmarktbeteiligung älterer Arbeitnehmer? In den Neunzigerjahren wurden Frühpensionierungen im Rahmen konjunkturbedingter Restrukturierungen von vielen Unternehmen mittels Abfindungszahlungen gefördert. In der Folge wurde die mit einem vorzeitigen Altersrücktritt verbundene, bessere Lebensqualität von der Arbeitnehmerschaft als sehr angenehm erkannt, und es entwickelte sich ein Bedürfnis nach einem vorzeitigen Altersrücktritt. So bleibt bei den Männern die Erwerbsquote bis zum 60. Altersjahr hoch und sinkt dann in den fünf Jahren vor dem gesetzlichen AHV-Rentenalter stark ab (siehe *Grafik 1*). Die Tendenz zu einer geringeren Partizipation hat sich bei den Männern zwischen 1970 und 2000 akzentuiert. Bei den Frauen ist die Erwerbsquote niedriger, sie stieg aber in den letzten Jahrzehnten ständig an. Zwischen 1970 und 2000 nahm die Berufstätigkeit der 40- bis 61-jährigen Frauen deutlich zu, während sie nach dem 62. Altersjahr sank.

Grafik 1: Erwerbsquote der Männer (blau) und der Frauen (rot-gelb) nach Alter, 1970-2000



Quelle: Alter und Generationen, das Leben in der Schweiz ab 50 Jahren, Volkszählung 2000

Diese Entwicklungen weisen auf eine zunehmende Erosion der Erwerbstätigkeit älterer Arbeitnehmer hin. Dazu kommt der demografische Wandel. Die längerfristigen Prognosen der Bevölkerungsentwicklung des Bundesamtes für Statistik (BFS) rechnen mit einem leichten Rückgang der Schweizer Bevölkerung bis 2050.² Die Prognosen hängen von Annahmen über die Entwicklung der Mortalität, der Fertilität und der Migration ab. Das **Referenz-Szenario für die Schweiz**, das sogenannte „Trend-Szenario“, sieht vor, dass die

¹ OECD, *Viellissement et politiques de l'emploi (Ageing and Employment Policies)*, Suisse, Paris, 2003, p. 33.

² BFS, *Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2000-2060*, vollständiger Szenariensatz, Neuenburg, 2002.

Szenario für die Schweiz, das sogenannte „Trend-Szenario“, sieht vor, dass die Geburtenrate von 1,42 im Jahr 2000 auf 1,6 im Jahr 2050 ansteigt. Gleichzeitig steigt die Lebenserwartung um 4,9 Jahre bei den Männern und um 4,3 Jahre bei den Frauen. Was die Migration betrifft, nimmt man im Allgemeinen an, dass sie stark zurückgehen wird und wenig Einfluss auf die Bevölkerungsentwicklung haben wird.

Ausser dem leichten Rückgang der Bevölkerung prognostiziert das Trend-Szenario entscheidende Änderungen in der Altersstruktur. Der Anteil der unter 15-Jährigen wird in Zukunft abnehmen, während der Anteil der über 65-Jährigen zunehmen wird. Im Jahr 2000 erreichte der Anteil der über 65-Jährigen noch einen Prozentsatz von 15%, dieser wird sich im Jahre 2050 auf 24% beziffern. Mit der Alterung der Bevölkerung steigt unausweichlich der Altersquotient und der Druck auf die erwerbstätige Bevölkerung. Nach dem Trend-Szenario wird der Anteil der Rentner gemessen an der Erwerbsbevölkerung (Altersquotient) von 25% im Jahre 2000 auf 36% im Jahre 2025 und weiter bis auf 43% im Jahr 2050 ansteigen.

Bei tiefer Fertilität und einer alternden Bevölkerung sinkt auch die Anzahl Erwerbstätiger. In allen drei Szenarien des Bundesamtes für Statistik (Trend-Szenario, Positive Dynamik, Negative Dynamik) wird die Gesamterwerbsquote im Jahre 2050 gesunken sein, und zwar auch in Vollzeitäquivalenten, obwohl die Erwerbsquote der 15- bis 64-Jährigen zumindest noch bis etwa 2030 steigen wird.

Um das Wachstum der erwerbstätigen Bevölkerung zu prognostizieren, hat die OECD anhand der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) und des Trend-Szenarios drei mögliche Schätzungen in Betracht genommen.³ Die drei Szenarien basieren auf unterschiedlichen Annahmen, was den Beschäftigungsgrad betrifft. Je nach Szenario entspricht der Beschäftigungsgrad der über 50-Jährigen dem OECD-Mittel, dem OECD-Maximum, oder er bleibt konstant auf dem Niveau 2000. Die OECD-Schätzung zeigt auf, dass das Wachstum der erwerbstätigen Bevölkerung entweder im Jahre 2030 (Maximum-Szenario), im Jahre 2010 (Mittel-Szenario) oder sogar im Falle des konstant bleibenden Beschäftigungsgrades noch früher sinkt.

Obwohl die Schweiz im internationalen Vergleich besser dasteht als einige seiner Nachbarländer, ist es eine Tatsache, dass als Folge der demografischen Entwicklung die Anzahl Erwerbstätiger – absolut und relativ gesehen – abnehmen wird. Die Migration kann diesen Trend nicht umkehren, sind doch alle anderen europäischen Staaten mit dem selben Problem konfrontiert. Gleichzeitig wird die Anzahl Rentner zunehmen. Deshalb belastet der Trend zur Frühpensionierung die an sich schon ungünstige Altersstruktur noch zusätzlich.

Entscheidend für den zukünftigen materiellen Wohlstand in der Schweiz sind das Wirtschaftswachstum und die Lösung der Finanzierungsprobleme bei den Sozialwerken.

2.1 Wirtschaftswachstum

Das durchschnittliche Wachstum des realen BIP pro Kopf übertraf in den Neunzigerjahren in verschiedenen europäischen Ländern (Luxemburg, Norwegen, Dänemark, Niederlande) sowie in den USA 2% pro Jahr. Demgegenüber vermochte die Schweiz als einziges OECD-Land das reale BIP pro Kopf über das ganze Jahrzehnt hinweg nicht zu steigern.⁴

³ Un scénario „constant“ suppose que les taux d'activité par groupe d'âge quinquennal et sexe restent constants au niveau atteint en 2000. Un scénario „moyen“ suppose que les taux d'activité des plus de 50 ans convergent progressivement pour rejoindre en 2030 les taux moyens observés dans les pays de l'OCDE en 2000 et restent constants ensuite (les taux des moins de 50 ans restent inchangés). Le scénario „maximum“ suppose que les taux d'activité par groupe d'âge quinquennal et sexe convergent progressivement pour rejoindre en 2030 les taux maximum observés dans les pays de l'OCDE en 2000 et restent constants ensuite.

⁴ Eidg. Volkswirtschaftsdepartement, Grundlagen der Wirtschaftspolitik NR. 3D, Der Wachstumsbericht, Determinanten des Schweizer Wirtschaftswachstums und Ansatzpunkte für eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik, 2002.

Der materielle Wohlstand einer Volkswirtschaft hängt letztlich davon ab, wie viele Güter und Dienstleistungen produziert werden können. Um das Wirtschaftswachstum zu alimentieren, stehen zwei Optionen zu Verfügung: Es werden mehr Arbeitsstunden geleistet und/oder die Produktion pro geleisteter Arbeitsstunde (Arbeitsproduktivität) wird erhöht. Je länger ein älterer Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt verbleibt, sei es bis zum offiziellen Rentenalter oder sogar darüber hinaus, desto höher fällt die Anzahl geleisteter Arbeitsstunden aus. Zudem bleibt der betroffenen Volkswirtschaft das wertvolle Know-how – insbesondere die Erfahrung der älteren Arbeitnehmer – erhalten.

Während in Ländern mit niedriger Partizipation älterer Arbeitnehmenden reale Chancen bestehen, dem Wirtschaftswachstum durch die Erhöhung der Erwerbsraten einen Impuls zu verleihen, steht in der Schweiz das Halten der Partizipation im Vordergrund. Gezielt könnten bestimmte Arbeitnehmerkategorien noch etwas zulegen; beispielsweise könnten die Teilzeitpensen bei den Frauen gesteigert werden, doch dürfte dieser Effekt insgesamt kaum ins Gewicht fallen. Im Gegenteil droht eine Abnahme der Partizipationsrate, was das ohnehin bereits geringe Wachstum weiter reduzieren würde⁵.

2.2 Finanzierung der Sozialversicherungen

Wohin entwickelt sich der finanzielle Mehrbedarf der AHV und der Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV? Dieser Frage ging eine Studie des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) nach.⁶ Als Zeithorizont wurde das Jahr 2040 gewählt. Zu diesem Zeitpunkt werden die starken Jahrgänge der Sechzigerjahre das Rentenalter überschritten und die in der Folge des Pillenknicks geburtenschwächeren Jahrgänge das Rentenalter erreicht haben. Ziel der Studie war auch, den Einfluss äusserer Faktoren wie Reallohnentwicklung, Demografie (Fertilität, Mortalität, Migration) und politische Vorgaben wie Regelrentenalter, Vorbezugsmöglichkeiten, Rentenanpassungsmechanismus und Rentenniveau auf den Finanzierungsbedarf der AHV zu untersuchen.

Das verwendete Basisszenario gründet auf verschiedenen Annahmen. Erstens geht man von einem Reallohnwachstum von 1% pro Jahr aus, und zweitens entspricht die demografische Entwicklung dem Trend-Szenario des Bundesamtes für Statistik. Bei den politischen Parametern geht man von einem Regelrentenalter von 65 Jahren für Frauen und Männer ab 2009 aus. Ab 62 Jahren ist ein Rentenvorbezug möglich, der aber Rentenkürzungen mit sich bringt.

Betrachtet man die weitere Entwicklung des Finanzierungsbedarfs, werden laut dieser Studie die Ausgaben von 30'523 Mio. Franken im Jahre 2001 auf 63'894 Mio. Franken im Jahre 2040 ansteigen. Bei diesem Anstieg um 33 Mrd. Franken handelt es sich um den absoluten Mehrbedarf. Durch den Anstieg der Einnahmen im Rahmen des allgemeinen wirtschaftlichen Wachstums werden rund 12 Mrd. Franken gedeckt. Es verbleibt somit ein Mehrbedarf von 21 Mrd. Franken über das wirtschaftliche Wachstum hinaus.

⁵ Ein generell um 1 Jahr früherer Rücktritt aus dem Arbeitsleben dürfte einen Wachstumsverlust in der Grössenordnung von 2 Prozentpunkten nach sich ziehen.

⁶ Bundesamt für Sozialversicherung, Bericht im Rahmen des Forschungsprogramms zur längerfristigen Zukunft der Alterssicherung, Finanzierungsbedarf in der AHV (inkl. EL), Forschungsbericht Nr. 10/3, Kurt Schlupe, 2003.

Tabelle 1: Finanzierungsbedarf der AHV und der EL, 2001-2040⁷

| Jahr | In MWST-Prozentpunkten | In Prozenten zum BIP |
|------|------------------------|----------------------|
| 2001 | 10.9 | 7.2 |
| 2005 | 10.8 | 7.1 |
| 2010 | 12.0 | 7.8 |
| 2015 | 13.0 | 8.5 |
| 2020 | 13.8 | 9.1 |
| 2025 | 14.9 | 9.8 |
| 2030 | 16.2 | 10.6 |
| 2035 | 16.8 | 11.0 |
| 2040 | 16.5 | 10.8 |

Quelle: Bundesamt für Sozialversicherung

Bei der Betrachtung des Einflusses der verschiedenen Parameter auf den Finanzierungsbedarf stellte sich heraus, dass dieser ziemlich sensibel auf die Reallohnentwicklung reagiert. Eine Differenz des jährlichen Reallohnwachstums von 0,5% führt zu einer Veränderung des Bedarfs in der Grössenordnung von 1 Mehrwertsteuer-Äquivalentprozentpunkt. Eine günstige Wirtschaftsentwicklung bremst den finanziellen Bedarf dank dem Mischindex deutlich.

Die demografische Entwicklung wird hauptsächlich durch die Fertilität, die Mortalität und die Migration bestimmt. Eine Veränderung der Anzahl Kinder pro Frau bewirkt auf der Beitragsseite erst nach 20 Jahren etwas, wenn die geborenen Kinder ins Erwerbsleben eintreten; und auf der Leistungsseite ist dies natürlich noch viel später der Fall. Auch bei der Sterblichkeit wirkt sich eine Veränderung mit starker zeitlicher Verzögerung aus. Falls sich aber eine höhere Lebenserwartung einmal durchgesetzt hat, wird die Leistungsseite massiv unter Druck gesetzt. Die Fruchtbarkeit und die Mortalität bleiben aber Parameter, die kurzfristig nicht zu beeinflussen sind.

Am ehesten kann noch die Migration durch politische Massnahmen beeinflusst werden. Eine erhöhte Migration wirkt sich rasch auf die Beitragsseite aus, falls es sich um erwerbstätige Ausländer handelt, die der Beitragspflicht unterstellt sind. Die Leistungsseite wird aber nicht sofort in Anspruch genommen, da die Ausländer ihre Leistungsansprüche zuerst aufbauen müssen. In der langfristigen Betrachtung fällt dieser Vorteil der Migration allerdings teilweise dahin, da auch die Immigranten altern und irgendwann die Leistungen der Altersvorsorge oder des Gesundheitswesens in Anspruch nehmen.

Direkt beeinflussbar sind jedoch die politischen Parameter, wie zum Beispiel das statistische Rentenalter, das Rentenniveau, die Höhe der AHV-Beiträge oder das Alter des Eintrittes ins Berufsleben. Diese Fragen sind indessen nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts. Es sei an dieser Stelle lediglich auf die im Gang befindlichen Reformbestrebungen in der Altersvorsorge hingewiesen.

Die Vorschläge zur Anhebung der Partizipation älterer Arbeitnehmenden können zur Lösung der Finanzierung der Sozialversicherungen einen bedeutenden Beitrag leisten. Ein beschleunigtes Absinken der Partizipationsraten älterer Arbeitnehmer könnte die Finanzierungsproblematik entscheidend verschärfen. Wenn es gelingt, die Anreize so zu setzen, dass ältere Arbeitnehmende etwas länger erwerbstätig bleiben, kann auch ein wesentlicher Beitrag zur Finanzierung der Sozialwerke geleistet werden.

2.3 Die Bedeutung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage

In Anbetracht der Tatsache, dass die Jugendarbeitslosigkeit in der Schweiz gegenwärtig hoch ist, stellt sich die grundsätzliche Frage, warum ältere Arbeitnehmer auf dem Arbeits-

⁷ Die Tabelle besagt, dass beispielsweise 2001 der Gegenwert von 10,9 Mehrwertsteuerprozentpunkten oder 7,2% der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung (BIP) aufgewendet werden mussten, um die Leistungen der AHV zu finanzieren.

markt behalten werden sollen, obwohl genügend Junge vorhanden sind, die eine Arbeit suchen. In den Neunzigerjahren hat man denn auch häufig frühzeitige Pensionierungen damit begründet, dass die Alten für die Jungen „Platz machen“ sollen.

Laut einer Analyse der OECD ist es in keinem der Länder gelungen, durch derartige Massnahmen die Jugendarbeitslosigkeit zu bekämpfen.

Die Erfahrungen weisen darauf hin, dass sogar ein positiver Zusammenhang besteht: Je mehr Leute auf dem Arbeitsmarkt aktiv sind, desto grösser ist das Wachstumspotenzial und damit steigen auch die Arbeitsmöglichkeiten. Eine höhere Partizipation älterer Arbeitnehmer übt demnach auf keinen Fall einen negativen Einfluss auf die Jugendarbeitslosigkeit aus.

Kommt dazu, dass in einer alternden Bevölkerung gut qualifizierte junge Leute immer knapper werden. Dies bedeutet, dass jüngere Arbeitnehmer schwieriger zu finden sein werden als ältere. Damit dürfte sich die Arbeit eines Jüngeren im Vergleich zu derjenigen eines gleich qualifizierten Älteren verteuern.

Ein weiteres Gegenargument besteht darin, dass der Arbeitsmarkt für ältere Arbeitnehmer sehr ungünstig sei und Anstrengungen, deren Partizipation zu erhöhen, ohnehin zum Scheitern verurteilt seien. Es wird an dieser Stelle nicht bestritten, dass die Arbeitsmarktlage für ältere Arbeitnehmende heute sehr schwierig ist. Doch ist auf die bereits erwähnte Umschichtung in der Altersstruktur der Erwerbsbevölkerung hinzuweisen, die eine Beschäftigung der älteren Arbeitnehmer zunehmend begünstigen wird.

3 Ansatzpunkte der Politik

3.1 Grundsätzliches

Wenn sich trotz „Überalterung“ aus freien Stücken prozentual immer mehr Menschen entschliessen, sich frühzeitig pensionieren zu lassen, so ist dies zunächst einmal eine gute Nachricht, weil es Ausdruck eines zunehmenden gesellschaftlichen Reichtums ist. Der damit steigende „Abhängigkeitskoeffizient“ bedeutet zwar eine steigende Belastung pro Periode und pro Kopf der aktiven Erwerbsbevölkerung. Unter gesamtwirtschaftlicher Effizienz- oder Wohlstandsperspektive gesehen handelt es sich jedoch bei den steigenden Pro-Kopf-Belastungen nicht um „zunehmende Kosten“, sondern um „Transferzahlungen“ von der Erwerbsbevölkerung hin zu den Jungen und Alten. Der aktuelle Gesamtwohlstand wird dadurch zunächst nicht berührt. Darüber hinaus ist zu beachten, dass der Abhängigkeitskoeffizient nur auf der Altersseite Belastungen mit sich bringt, da entsprechenden Beträge rein konsumtiv verwendet werden. Auf der Kinder- und Jugendseite hingegen sind die finanziellen Belastungen des Abhängigkeitskoeffizienten als Investitionen zu taxieren, die das produktivitätsgetriebene zukünftige Wachstum antreiben helfen.

Um zu erklären, weshalb trotzdem korrigierende Massnahmen notwendig sind, müssen wir uns die Entwicklung in den vergangenen Jahrzehnten vor Augen halten. Das schweizerische Sozialsystem wurde in einer Zeit aufgebaut, in der die Zeichen der Demografie und der Wirtschaft auf einem kräftigen Wachstum standen. Dies war gleichbedeutend mit einer „normalen“ Bevölkerungspyramide und zahlenmässig starken jüngeren Jahrgängen. Viele Leistungsverbesserungen in den Sozialwerken konnten durch das Wachstum finanziert werden. Der Arbeitsmarkt war chronisch ausgetrocknet, und der Bedarf an Arbeitskräften konnte nur durch die Migration gedeckt werden. Seit Beginn der Neunzigerjahre hat sich dies stark verändert. Niedrige Wachstumsraten verbunden mit der demografischen Alterung haben die Prämissen deutlich verändert. Dies führt dazu, dass eine Reihe von gesetzlichen Bestimmungen sowie deren Umsetzung nicht mehr zeitgemäss sind und angepasst werden müssen. Namentlich muss die Lebensarbeitszeit in zwei Richtungen an die neuen Bedingungen angepasst werden:

- Erstens ist die effektive Lebensarbeitszeit im rational geplanten „Life cycle“ relevant, und zwar im Verhältnis zur durchschnittlichen Lebenserwartung. Das bedeutet, dass die Anreize, schnell zu lernen und möglichst lange im Arbeitsprozess zu bleiben, entsprechend gesetzt werden müssen.
- Zweitens ist die während der Lebensarbeitszeit erreichbare Produktivität entscheidend (diese Thematik wird in andern Arbeiten zum Wachstumspaket bearbeitet).

3.2 Übersicht über die Stossrichtungen

Bei der demografischen Alterung handelt es sich um eine gesamtgesellschaftliche Entwicklung, die sehr viel verschiedene Aspekte aufweist. Der vorliegende Bericht beschränkt sich dabei auf die wirtschaftlichen Fragestellungen. Allerdings bedingt auch diese eingeschränkte Optik ein vernetztes Denken, das verschiedene Politikbereiche wie Arbeitsmarkt, Bildung, Sozialversicherungen und Gesundheit beinhaltet. Eine weitere Einschränkung besteht darin, dass Vorschläge ausgearbeitet werden sollen, die kurzfristig umgesetzt werden können. Dies schliesst visionäre Ideen und grundlegende Neuausrichtungen der Politik weitgehend aus. Gegeben die Tatsache, dass sich das schweizerische System der Altersvorsorge und der Arbeitsmarktpolitik als tragfähig – auch in Bezug auf demografische Umwälzungen – erwiesen hat, ist eine Weiterentwicklung sinnvoll.

Im Vordergrund stehen dabei vier Stossrichtungen, die mit den Themen Sozialversicherungen, Arbeitsmarkt, Bildung sowie Arbeitsbedingungen und Gesundheit umschrieben werden können:

- Das schweizerische System der Sozialversicherungen wurde in der Phase eines starken Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums aufgebaut. Teilweise wurden dabei ungewollt negative Anreize für die Arbeitsbeteiligung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eingebaut. Hier drängen sich Korrekturen auf.
- Damit eine erhöhte Bereitschaft zur Arbeitsmarktbeteiligung auch umgesetzt werden kann, ist ein flexibler, gut funktionierender Arbeitsmarkt unabdingbar.
- Die Entwicklung von einer handwerklich orientierten zu einer wissensbasierten Wirtschaft erfordert nicht nur eine gute Erstausbildung, sondern auch die Fähigkeit der Arbeitnehmenden, mit der raschen Entwertung einmal erworbenen Wissens Schritt zu halten.
- Die besten Politiken nützen wenig, wenn die gesundheitsmässigen Voraussetzungen für die älteren Arbeitnehmenden nicht gegeben sind. Mit der Verschiebung des Altersaufbaus in der Erwerbsbevölkerung kommt den Aspekten der Gesundheit und der Arbeitsbedingungen zunehmende Bedeutung zu.

3.2.1 Gesetzliche Anpassungen bei den Sozialversicherungen

Das 3-Säulen-System der Alterssicherung hat sich bewährt und ist auch in der Lage, den demografischen Wandel zu verkraften. Dies bedeutet, dass keine grundlegende Neuordnungen notwendig sind, sondern dass das bestehende System schrittweise an die neuen Gegebenheiten angepasst werden muss. Gleiches gilt für die Arbeitslosenversicherung.

Korrekturbedarf besteht in erster Linie bezüglich der Anreize, die das Sozialsystem in Richtung eines frühzeitigen Rückzugs aus dem Erwerbsleben generiert. Mit der Normalisierung der Ertragsraten auf den Kapitalmärkten haben sich zwar die Fälle krasser Bevorzugung eines Ausscheidens aus dem Arbeitsmarkt stark vermindert, doch bleibt das Problem in etwas subtilerer Weise bestehen. Auch heute herrschen bezüglich der Anreizneutralität der Sozialwerke noch Mängel. Wirtschaftlich hat es beispielsweise keinen Sinn, wenn es für einen Arbeitnehmer finanziell attraktiver ist, ganz auf eine Erwerbstätigkeit zu verzichten als beispielsweise das Arbeitspensum zu reduzieren.

Wirtschaftspolitische Stossrichtungen

Gemäss dem Auftrag an die Arbeitsgruppen werden in diesem Bericht Massnahmen vorgeschlagen, die kurzfristig realisierbar sind und im Rahmen einer Sammelbotschaft umgesetzt werden können (vgl. Abschnitt 4.1).

Neben diesen von der gemischten EVD/EDI Leitungsgruppe vorgeschlagenen Massnahmen ist auf weitere Reformvorhaben im Sozialbereich hinzuweisen: Entsprechende Ansätze sind zu prüfen und gegebenenfalls weiterzuerfolgen.

→ In den letzten Jahren kam es zu einem starken Anstieg der Rentnerinnen und Rentner in der IV. Im Rahmen der 5. IVG-Revision werden Massnahmen vorgeschlagen, die diese Tendenz stoppen und die berufliche (Re-)Integration von Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen – unabhängig vom Alter - fördern sollen. Dieser Bericht enthält deshalb keine Vorschläge zu dieser Thematik.

→ Weitere Reformvorhaben im Bereich der 2. Säule sind im Gange. Es sei lediglich auf die Neugestaltung der Aufsicht und Oberaufsicht hingewiesen.

→ In absehbarer Zeit wird eine weitere AHV-Revision notwendig sein.

3.2.2 Erhalten eines funktionierenden Arbeitsmarktes

Wir haben argumentiert, dass der sich ändernde Altersaufbau der Erwerbsbevölkerung die älteren Arbeitnehmer in Zukunft begünstigen dürfte. Dazu sind jedoch eine befriedigende Wirtschaftsentwicklung und ein gut funktionierender Arbeitsmarkt notwendig. Bezüglich der Wirtschaftsentwicklung ist auf die andern Punkte des Wachstumspakets hinzuweisen, deren Realisierung auch der Partizipation der älteren Arbeitnehmer nützte. Bezüglich des Arbeitsmarktes steht die Schweiz recht gut da. Der Arbeitnehmer geniesst einen Schutz, ohne dass die Regelungsdichte prohibitiv ist, sodass in diesem Bereich keine Verbesserungsvorschläge formuliert werden. Dagegen muss die Arbeitsvermittlung in den kommenden Jahren verstärkt der Alterung der Erwerbsbevölkerung Rechnung tragen.

Wirtschaftspolitische Stossrichtungen

Der Alterung der Erwerbsbevölkerung wird in Zukunft zunehmend Rechnung zu tragen sein. Die Stellenvermittlung und die arbeitsmarktlichen Massnahmen werden an die geänderten Bedingungen anzupassen sein.

Dabei ist die Grundausrichtung der Arbeitsmarktpolitik im Auge zu behalten.

→ Als Daueraufgaben muss die Politik die Flexibilität – insbesondere die geringe Regulierungsdichte des Arbeitsmarktes – gewährleisten.

3.2.3 Bildung, Weiterbildung

Erstausbildung

Der Anteil der Personen, die eine qualitativ hochstehende Erstausbildung genossen haben, ist in der Schweiz auch bei älteren Personen hoch. Das duale Berufsbildungssystem garantiert seit langer Zeit eine weite Verbreitung des beruflichen Wissens und eine gute Übereinstimmung der Ausbildung mit den Bedürfnissen der Wirtschaft. Der Aufbau des Systems der Fachhochschulen und der Berufsmaturität legt die Basis für die zukünftige Leistungsfähigkeit des Systems. Diese an sich gute Diagnose wird etwas getrübt durch die mittelmässigen Leistungen der Schweizer Schüler in den PISA-Tests.

Ein internationaler Vergleich zeigt auf, dass der Anteil der Personen mit einer nur elementaren Bildung klein ist. Während in der Schweiz im Jahr 2000 12,9% der Personen in den Altersklassen 25 bis 49 über weniger als einer sekundären Bildung verfügten, waren es in der OECD insgesamt 28,5%. Die heute über 50-Jährigen weisen einen entsprechenden Anteil von 18% auf. Allgemein zeigt sich, dass die jüngeren Generationen besser ausgebildet sind.

Wie die *Tabelle 2* zeigt, steigt die Arbeitsmarktpartizipation mit dem Qualifikationsniveau, während das Arbeitslosenrisiko sinkt. Die Vermittlung beruflicher Grundqualifikationen stellt entsprechend eine wichtige langfristige Massnahme zur Steigerung oder Erhaltung einer hohen Arbeitsmarktpartizipation dar. Dieser Tatbestand könnte über die Zeit noch weiter an Bedeutung gewinnen, da die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften aufgrund des fortschreitenden technologischen Wandels sowie der internationalen Arbeitsteilung relativ zur Nachfrage nach unqualifizierten Arbeitskräften in der Zukunft in der Schweiz weiter steigen wird.

Tabelle 2: Erwerbsquote und Erwerbslosenquote nach Ausbildungsniveau der 25- bis 64-jährigen Bevölkerung in der Schweiz (2. Quartal 2004)

| | Sekundarstufe I | Sekundarstufe II | Tertiärstufe |
|--|-----------------|------------------|--------------|
| Erwerbsquote (25- bis 64-Jährige) | 64.7% | 80.4% | 89.1% |
| Erwerbslosenquote (25- bis 64-Jährige) | 7.1% | 3.6% | 2.5% |

Quelle: Bundesamt für Statistik (SAKE)

Berufliche Weiterbildung

Gemäss der OECD nimmt die Schweiz bezüglich der beruflichen Weiterbildung lediglich einen Platz im hinteren Mittelfeld ein. Aus der Altersstruktur sowie dem Vergleich 1996 und 2000 lassen sich einige Erkenntnisse gewinnen (vgl. *Tabelle 3*).

Tabelle 3: Teilnahme an beruflicher Weiterbildung in der Schweiz (in % der Erwerbstätigen), 1996 und 2000

| Jahr | 20-29 Jahre | 30-39 Jahre | 40-49 Jahre | 50-59 Jahre | 60-74 Jahre | Total |
|------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------|
| 1996 | 31.9 | 36.4 | 35.1 | 31.8 | 15.3 | 32.7 |
| 2000 | 34.2 | 39.5 | 42.3 | 38.9 | 18.5 | 37.7 |

Quelle: Bundesamt für Statistik

Die berufliche Ausbildung hat 2000 gegenüber 1996 stark zugenommen. Inwieweit sich diese Entwicklung auf die konjunkturelle Entwicklung zurückführen lässt oder wieweit es sich dabei um eine strukturelle Änderung handelt, geht aus den Zahlen nicht hervor. Charakteristisch ist, dass die Weiterbildungshäufigkeit zunächst mit dem Alter zunimmt und danach bei den Altersklassen ab 50 Jahren leicht sinkt. Deutlich zurück geht die Weiterbildungshäufigkeit schliesslich bei den Erwerbstätigen ab 60 Jahren, also kurz vor bzw. nach dem offiziellen Pensionsalter. Die private Weiterbildung wird in der Schweiz eher als Privatsache angesehen und kaum unterstützt.

Qualifikationslücken entstehen dann, wenn ältere Beschäftigte aufgrund der Einengung auf bestimmte betriebsspezifische Qualifikationen und des längeren Zurückliegens ihrer Berufsausbildung mit der Einführung neuer Arbeits- und Produktionsformen konfrontiert sind. Als Folge davon sind älter werdende und ältere Arbeitskräfte dem Risiko des Statusverlustes allgemein, der Versetzung auf unterwertige Arbeitsplätze, des Arbeitsplatzverlustes oder der Frühverrentung ausgesetzt.

Es werden zunehmend Qualifikationen nachgefragt, die von älteren Beschäftigten nicht erbracht werden, weil diese in der schulisch-beruflichen Ausbildung nicht vermittelt wurden oder weil neuartiges Berufswissen nur durch umfassende Weiterbildung erworben werden kann. Das Risiko einer Dequalifizierung besteht insbesondere, wenn Beschäftigte über längere Zeit immer gleiche Tätigkeiten ausüben und so die Kenntnisse einseitig werden. Damit besteht die Gefahr, dass über das Verlernen bereits erworbener Fähigkeiten hinausgehend sogar das Lernen verlernt wird (sog. Disuse-Effekt).

Der rasche technologische Fortschritt und der damit verbundene Wandel der Qualifikationsanforderungen stellen für ältere Arbeitnehmende im Allgemeinen und speziell für unqualifizierte Arbeitnehmer eine grosse Herausforderung dar. Der Ausbildungsstand älterer Arbeitsloser wird vielfach vom Wandel der Arbeitswelt und den damit einhergehenden veränderten Inhalten überholt. Die Fähigkeiten und Kompetenzen älterer Arbeitnehmenden, wie z.B. Informatik- oder Sprachkenntnisse, entsprechen häufig nicht mehr den Anforderungen.

Mit dem rascheren technologischen Wandel beschleunigt sich auch die Entwertung des Wissens. Aus diesem Grunde dürfte die Weiterbildung ökonomisch an Bedeutung gewinnen. Inwieweit dabei auch dem Staat eine verstärkte Rolle zukommt, ist eine aktuell wichtige Frage. Konkret stellt sich insbesondere die Frage, wie öffentliche Mittel am effizientesten zwischen Erstausbildung und Weiterbildung aufgeteilt werden sollten.

Das Angebot an Weiterbildungsmöglichkeiten nimmt mit der Grösse des Unternehmens zu.⁸ Kleine Unternehmen bieten aus verschiedenen Gründen weniger Weiterbildungskurse an als grosse Unternehmen. Mehrheitlich bieten Unternehmen ihren Mitarbeitenden altersunabhängige Weiterbildungskurse an. Es ist allerdings festzuhalten, dass die älteren Arbeitnehmenden die Weiterbildungsangebote weniger häufig nutzen als die jüngeren.

⁸ Bundesamt für Sozialversicherung, Betriebliche Alterspolitik, Beiträge zur sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 4/03.

Im Rahmen des Wachstumspakets des Bundesrates nimmt sich eine eigene Arbeitsgruppe der Fragestellung an, welche Rolle dem Bund in der Weiterbildungspolitik zukommen sollte.

Wirtschaftspolitische Stossrichtungen

Die Weiterbildung wird unter Massnahme 15 des Wachstumspakets abgehandelt. Massnahmen in diesem Bereich sind deshalb nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts.

3.2.4 Arbeitsbedingungen und Gesundheit

Die Arbeitsmarktchancen älterer Arbeitskräfte erhöhen sich mit ihrer Arbeitsfähigkeit und Leistungsbereitschaft – beides Faktoren, welche wesentlich von ihrem Gesundheitszustand abhängen.

Die Arbeitsfähigkeit, das Wohlbefinden bei der Arbeit und die Dauer des Verbleibens im Arbeitsleben sind Ergebnisse eines lange dauernden Prozesses, der sowohl von gesellschaftlichen, betrieblichen als auch individuellen Bedingungen geprägt wird. Um einen vorzeitigen Rückgang der körperlichen und geistigen Leistungsfähigkeit zu vermeiden, der durch die Arbeitsbedingungen und -anforderungen sowie individuelle Faktoren bedingt ist, und die individuellen Ressourcen bis ins reifere Alter zu erhalten, muss der Erhaltung der Arbeitsfähigkeit und der Anpassung der Arbeitsanforderungen in allen Phasen des Arbeitslebens systematisch Rechnung getragen werden. Jede qualitative Verbesserung der Arbeitsbedingungen, Anpassung der Arbeitsanforderungen und Stärkung persönlicher Ressourcen bedeutet eine Verringerung des Auftretens frühzeitiger Gesundheitsprobleme, was sich positiv auf die Leistung, Motivation und den längeren Verbleib der älteren Arbeitnehmenden im Arbeitsmarkt und -prozess auswirkt.

Wegen der vielen Einflussfaktoren, denen die Arbeitsfähigkeit unterworfen ist, beschränkt sich der Handlungsbedarf nicht auf einige wenige Akteure. Die demografischen und sozialen Herausforderungen müssen deshalb mit der Realisierung einer breiten interinstitutionellen und gemeinsam getragenen Strategie bewältigt werden, indem unter anderem:

- bereits frühzeitig in die Erhaltung der Gesundheit und Arbeitsfähigkeit der Erwerbstätigen aller Altersgruppen investiert wird; und
- die besonderen Stärken der älteren Erwerbstätigen in den Betrieben erkannt, genutzt und gefördert werden.

Wirtschaftspolitische Stossrichtungen

Im vorliegenden Bericht werden gezielte Massnahmen zur Förderung der Gesundheit resp. der Arbeitsbedingungen älterer Arbeitnehmer vorgeschlagen. Als zentrale Elemente werden genannt:

- Individuelle Wahrnehmung der Eigenverantwortung für die Gesundheit und Arbeitsfähigkeit im Alter;
- Abbau von Altersdiskriminierung und Fehlmeinungen in der Öffentlichkeit;
- Abbau von Altersdiskriminierung und Fehlmeinungen in den Betrieben;
- Altersmanagement und Arbeitsbedingungen in den Betrieben (Best practice).

4 Die vorgeschlagenen Massnahmen

4.1 Anreizneutralität im Bereich der Sozialversicherungen

Die sozialversicherungsrechtlichen Anreize sind heute so gesetzt, dass für die betroffenen Personen ein vollständiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben zumindest nicht nachteiliger ist als eine Reduktion der Beschäftigung. Auf der anderen Seite wird bei den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern der Wunsch nach einem flexibleren Übergang in den Ruhestand stärker werden. Die Sozialversicherungen müssen dem Rechnung tragen. Es sind korrigierende Eingriffe vorzunehmen, welche verhindern, dass sich eine kurzzeitige Lohneinbusse vor Erreichen des Rentenalters in lebenslänglich schlechteren Altersleistungen niederschlägt.

4.1.1 Flexiblere Arbeitszeitgestaltung im Alter

Für viele Arbeitnehmende wird mit zunehmendem Alter das Arbeitspensum oder die Intensität der Arbeit zunehmend zur Last. Sie wären – nicht zuletzt wegen der sozialen Integration in die Arbeitswelt – bereit, in einer weniger fordernden Umgebung weiterzuarbeiten. Unflexible Arbeitsmodelle und starre Regelungen in den Vorsorgeeinrichtungen legen oft ein zu hohes Gewicht auf eine Beibehaltung der Vollzeitarbeit oder dem Verbleiben in einer zu anspruchsvollen Arbeit. Andernfalls droht ein empfindlicher materieller Verlust, namentlich in der 2. Säule. Oft stellt denn auch ein vollständiges Ausscheiden aus der Arbeitswelt materiell die einzige attraktive Alternative zum Verharren an einer zu anspruchsvollen Stelle dar.

Der im Folgenden vorgeschlagene Einbau von mehr Flexibilität in das Arbeitsverhältnis bietet den Arbeitnehmenden die Möglichkeit, eine ihrem Leistungsvermögen besser angepasste, aber allenfalls tiefer entschädigte Funktion auszuüben oder das Arbeitspensum entsprechend zu reduzieren, ohne dafür lebenslängliche Rentenkürzungen in Kauf nehmen zu müssen. Dadurch wird der Verbleib im Arbeitsprozess attraktiver.

Diesen Vorteilen stehen aber auch Nachteile gegenüber. Die vorgeschlagene Massnahmen können Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die aufgrund der heute bestehenden, starren Regelungen bis zur Pensionierung voll im Berufsleben stehen, dazu veranlassen, ihre Arbeitsleistung zu reduzieren. Insgesamt kann jedoch mit einem positiven Effekt gerechnet werden.

4.1.1.1 Teilpensionierung

Massnahme

Im obligatorischen Bereich der 2. Säule wird die Möglichkeit des Rentenvorbezugs und des -aufschubs eingeführt.

Rentenvorbezug

Ab dem 58. Altersjahr können Versicherte bei Aufgabe bzw. Reduktion der Beschäftigung und damit einhergehend einer Reduktion des letzten Jahreslohnes um mindestens 1/3 eine halbe bzw. eine ganze Altersrente vorbeziehen.

Rentenaufschub

Ab dem 65. Altersjahr kann der Bezug der Altersrente bis längstens zum 70. Altersjahr ganz oder zur Hälfte aufgeschoben werden, sofern dabei weiterhin eine (Teil-)Erwerbstätigkeit ausgeübt wird, die mit mindestens 2/3 des letzten Jahreslohnes entschädigt wird.

Das geltende Recht sieht in der 1., 2. und 3. Säule unterschiedliche Regelungen für den Vorbezug von Altersleistungen (Rente oder Kapitalzahlung) vor (vgl. *Tabelle 4*):

Tabelle 4: Vorbezugsmöglichkeiten in der Altersvorsorge

| | |
|-------------------------------------|---|
| 1. Säule – AHV | Vorbezug ist während der letzten zwei Jahre vor Erreichen des Rentenalters möglich (Art. 40 AHVG) |
| 2. Säule – BV | |
| - Obligatorium: | Vorbezugsmöglichkeit nicht vorgesehen |
| - Überobligatorium ⁹ : | Gemäss Reglement; die Alterslimite liegt je nach Branche bereits bei 55 Jahren (Baugewerbe) |
| - Freizügigkeitskonto/ - police: | Max. 5 Jahre vor und nach Erreichen des gesetzlichen Rentenalters (Art. 16 FZV) |
| 3. Säule | Auszahlung des angesparten Kapitals zwischen 60 und 64/65 Jahren (Art. 3 BVV 3) |

Quelle: Bundesamt für Sozialversicherung

Ermächtigt, den Anspruch geltend zu machen, ist jeweils der versicherte Arbeitnehmer, wenn auch entsprechender Druck seitens der Arbeitgeber dazu führen kann, dass Arbeitnehmende es vorziehen, in Würde vorzeitig in Pension zu gehen, als entlassen und in der Folge arbeitslos zu werden. Frühpensionierungen stehen unter Umständen auch im Zusammenhang mit der betriebsspezifischen Unternehmens- und Führungskultur, wo hohe Fluktuationsraten und rasch nachstossende jüngere Kaderleute die Arbeitsbedingungen für ältere Arbeitnehmer erschweren können.

Flexibilisierte, auf den Vorschlag der 11. AHV-Revision abgestimmte Vorbezugs- und Aufschubmöglichkeiten auch in der 2. Säule ermöglichen älteren Arbeitnehmenden eine ihrem Alter und ihren individuellen geistigen und körperlichen Fähigkeiten angepasste Gestaltung der Arbeit. Wo die bisherige Arbeitsbelastung mit zunehmendem Alter zu hoch wird, der Arbeitnehmer aber die Erwerbstätigkeit noch nicht ganz aufgeben möchte, bietet der Teilvorbezug der Altersrente einen geeigneten Ausweg. Gleiches gilt für Seniorinnen und Senioren, die ihre Erwerbstätigkeit bei Erreichen des ordentlichen Rentenalters noch in reduziertem Umfang weiterführen möchten. Hier bietet der Aufschub der ganzen oder halben Altersrente der beruflichen Vorsorge mehr Flexibilität, indem nur das zusätzlich zum Erwerbseinkommen notwendige Renteneinkommen abgerufen werden muss und so auch steuerlich optimiert werden kann.

4.1.1.2 Möglichkeit zur Weiterversicherung des bisherigen Lohnes in der BV

Massnahme

Ältere Arbeitnehmende können bei Arbeitszeitreduktion (Teilzeitarbeit) oder Funktionswechsel mit daraus resultierendem tieferem Lohn den letzten koordinierten Lohn weiter in der 2. Säule versichern. Die Finanzierung erfolgt ausschliesslich durch den Arbeitnehmer oder paritätisch auch durch den Arbeitgeber.

Lohnreduktionen bei älteren Arbeitnehmenden, die im späteren Erwerbsprozess eine andere, weniger belastende Funktion übernehmen oder ihren Beschäftigungsgrad reduzieren möchten, führen sowohl in der 1. als auch in der 2. Säule aufgrund des zwingend anzupassenden versicherten Lohnes zu deutlich tieferen Altersrenten.

In der beruflichen Vorsorge ist der versicherbare Lohn grundsätzlich unter Berücksichtigung des Koordinationsabzuges an den massgebenden AHV-Lohn gekoppelt (Art. 7 und 8 BVG). Sinkt der AHV-Lohn, so ist entsprechend der in der 2. Säule versicherte Lohn zwingend anzupassen. Eine Weiterversicherung des vor der Reduktion erzielten Einkommens ist nach geltendem Recht nicht möglich, sodass die Altersgutschriften ab diesem Zeitpunkt auf dem

⁹ Der Begriff „Überobligatorium“ wird hier für alle Formen der beruflichen Vorsorge verwendet, die über das gesetzliche Minimum hinausgehen.

reduzierten Lohn berechnet werden. Die höheren Altersgutschriftenansätze gegen Ende des Erwerbsprozesses führen ebenfalls dazu, dass sich das in den letzten Jahren vor der Pensionierung erzielte Erwerbseinkommen stärker auf die Höhe der Altersrente auswirkt als das zu Beginn des Erwerbsprozesses erzielte. Lohnveränderungen in der späteren Phase des Erwerbslebens wirken sich daher ungleich viel stärker auf die Höhe der Altersrente aus als entsprechende Lohnveränderungen zu Beginn des Erwerbsprozesses. Ausnahmen von diesem Grundsatz gelten bei der zeitlich beschränkten Reduktion des Beschäftigungsgrades und beim Ausscheiden aus der obligatorischen Versicherung.

4.1.2 Verbesserung der Situation bei Verlust des Arbeitsplatzes

Der Verlust des Arbeitsplatzes stellt für den älteren Arbeitnehmer einen tiefen Einschnitt dar. Er ist in mehrfacher Hinsicht benachteiligt: Erstens hat er sich beim alten Arbeitgeber betriebsspezifisches Wissen angeeignet, das in der Regel für einen neuen Arbeitgeber einen geringeren Wert hat. Mit andern Worten entwertet sich sein Wissen teilweise. Zweitens ziehen auch heute noch die Arbeitgeber häufig jüngere Arbeitnehmer vor, von denen sie annehmen, dass sie sich einfacher in den Betrieb eingliedern lassen. Drittens stellen die heute noch vielerorts üblichen Anciennitätslöhne ein nicht zu unterschätzendes Hindernis für die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer dar.

Wir schlagen vor, reglementarische Bestimmungen für den zwangsweisen Bezug der Altersrente in den Reglementen der Einrichtungen der beruflichen Vorsorge zu untersagen.

Weiter wurden Möglichkeiten gesucht, um die Arbeitsvermittlung für ältere Arbeitnehmer zu verbessern. Dabei wurde von Lohnsubventionen bewusst Abstand genommen, da derartige Massnahmen wirtschaftlich stark verzerrend wirken und keinen nachhaltigen Effekt aufweisen. Zudem wurden gezielte Massnahmen in der Arbeitsvermittlung gesucht, die vor allem ältere Arbeitnehmende begünstigen, wobei darauf geachtet wurde, dass keine Ungleichbehandlung der Stellensuchenden verschiedener Altersklassen entsteht.

4.1.2.1 Verbot reglementarischer Bestimmungen für den zwingenden Bezug der Altersrente in der BV

Massnahme

| |
|--|
| Vorsorgereglemente, die Versicherten bei Verlust des Arbeitsplatzes und überschrittenem reglementarischen Rentenalter zum (vorzeitigen) Bezug einer Überbrückungs- oder Altersrente verpflichten und ihnen nicht auch – alternativ – den Bezug der Freizügigkeitsleistung ermöglichen, sind künftig nicht mehr zulässig. Vorbehalten bleiben öffentlich-rechtliche Bestimmungen, die für bestimmte Berufe aus Sicherheitsgründen eine Altersgrenze vorsehen. |
|--|

Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung haben Versicherte, deren Arbeitsverhältnis erst aufgelöst wird, nachdem sie das reglementarische Mindestalter für eine Frühpensionierung überschritten haben, in der Regel nur dann Anspruch auf eine Altersrente (anstelle der Austrittsleistung), wenn ihnen das Reglement die Wahl zwischen Austrittsleistung und Altersrente lässt und sie die Ausrichtung der Altersrente beantragen (vgl. B 38/00 sowie 2A.509/2003).

Erwerbsfähige ältere Arbeitnehmende sollen nicht mehr durch reglementarische Bestimmungen ihrer Vorsorgeeinrichtung dazu gezwungen sein, bei Erreichen der reglementarischen Altersgrenze ab einem gewissen Alter eine Altersleistung anstelle der Freizügigkeitsleistung beziehen zu müssen. Das heisst ältere Arbeitnehmende sollen bei drohendem Arbeitsplatzverlust frei wählen können, ob sie vorzeitig in Pension gehen oder dem Arbeitsmarkt weiterhin zur Verfügung stehen wollen. Finden sie einen neuen Arbeitsplatz, können sie ihre Freizügigkeitsleistung wiederum in die neue Vorsorgeeinrichtung einbringen und damit im Rah-

men der reglementarischen Bestimmungen der neuen Vorsorgeeinrichtung von den Vorteilen der kollektiven Versicherung (garantierter Mindestzins, Umwandlungssatz, reglementarische Bestimmungen u.a.) profitieren. Versicherte, die bis zum gesetzlichen Rentenalter ganz oder teilweise erwerbstätig sein wollen und den Bezug der Freizügigkeitsleistung wählen, haben daher weiterhin bis zum Erreichen des ordentlichen Rentenalters Anspruch auf Taggelder der Arbeitslosenversicherung. Wird die frühzeitige Ganz- oder Teilpensionierung hingegen durch die betroffene Person ausgelöst, so besteht im entsprechenden Umfang kein Anspruch mehr auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Diese Massnahme soll das Altersguthaben der SeniorInnen schützen, welche arbeitslos werden, jedoch weiterhin erwerbstätig bleiben möchten.

4.1.2.2 Arbeitsmarktliche Massnahmen

Massnahme

| |
|---|
| Besuch von Beschäftigungs- und Bildungsmassnahmen bis Ende Rahmenfrist nach Erschöpfung des Anspruchs auf Arbeitslosenentschädigung. Besuch von Beschäftigungs- und Bildungsmassnahmen über die Rahmenfrist hinaus nach Erschöpfung des Anspruchs auf Arbeitslosenentschädigung. |
|---|

Ältere Arbeitnehmer weisen eine vergleichsweise niedrige Arbeitslosenquote auf, bleiben jedoch, wenn sie einmal arbeitslos sind, länger ohne Stelle. Dies erklärt sich in erster Linie durch die eingangs dieses Kapitels erwähnten Handicaps älterer Stellensuchender. Die öffentliche Stellenvermittlung muss daher erhebliche Anstrengungen für eine Wiedereingliederung vornehmen. Es gilt dabei, einerseits den möglichen Verlust von Wissen durch Bildungsmassnahmen auszugleichen und andererseits die Arbeitsmarktfähigkeit durch Beschäftigungsmassnahmen aufrechtzuerhalten. Diesen Zweck erfüllen die arbeitsmarktlichen Massnahmen, welche in den letzten Jahren stark professionalisiert wurden. Namentlich verbesserte sich das Angebot hinsichtlich Qualitätsmanagement, didaktischer Methode und Unterstützung der Stellensuche. Die Kantone legen viel Wert auf ein qualitativ hochstehendes Angebot. Dieses Angebot steht grundsätzlich allen Stellensuchenden offen, unterliegt aber – um Missbräuche zu verhindern – relativ strengen Regeln.

Die Lockerung gewisser starrer Begrenzungen beim Besuch von Beschäftigungs- und Bildungsmassnahmen würde besonders älteren Arbeitnehmenden zugute kommen:

- Um die langfristige Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu fördern, kann es sinnvoll sein, dass der Versicherte, welcher während eines Kurses eine Stelle antritt, wenn immer möglich, diesen auch beenden kann.
- Der Besuch von Kursen oder von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung (PvB) soll auch über die Rahmenfrist hinaus – jedoch ohne Taggeldbezug – möglich sein. Die Übernahme der Projektkosten über die Rahmenfrist hinaus erlaubt älteren Arbeitslosen, die Massnahme abzuschliessen und so die Arbeitsmarktfähigkeit zu steigern.

Die Arbeitsgruppe ist zur Überzeugung gelangt, dass bei einer entsprechenden Ausgestaltung der Regelung im AVIG die Lockerung vorgenommen werden kann, ohne dass die Missbrauchsgefahr spürbar zunimmt.

Massnahme

| |
|--|
| Einarbeitungszuschüsse für ältere Arbeitslose: 12 Monate generell und erhöhter Lohnanteil. |
|--|

Einarbeitungszuschüsse werden heute unter restriktiven Bedingungen für sechs Monate gewährt. Der Tatsache, dass die Eingliederung älterer Arbeitnehmer häufig etwas mehr Aufwand verursachen kann, rechtfertigt nach Ansicht der gemischten EVD/EDI-Leitungsgruppe

eine bevorzugte Behandlung. Die Wahrscheinlichkeit einer missbräuchlichen Verwendung der Einarbeitungszuschüsse scheint der Gruppe begrenzt, da die Berechtigung des Anspruchs nach wie vor überprüft wird.

Einarbeitungszuschüsse, welche die Wiedereingliederung von Personen mit ausserordentlicher Einarbeitungszeit oder mit eingeschränkter Leistungsfähigkeit fördern, könnten in Zukunft für ältere Arbeitslose generell und nicht nur ausnahmsweise wie heute für maximal 12 Monate bewilligt werden.

Massnahme

| |
|--|
| Coaching- oder Mentoring-Massnahme für Selbständige. |
|--|

Ältere Arbeitnehmer, die ihre Stelle verloren haben, betrachten oft als Alternative auch den Eintritt in die Selbständigkeit. Dies wird begünstigt durch das Vorhandensein von Ersparnissen sowie eines Vorsorgekapitals der 2. Säule. Es ist nicht Absicht dieser Massnahme, ältere Arbeitslose in riskante Projekte zur Selbständigkeit zu verleiten, sondern es soll dann, wenn der Arbeitslose sich selber zu einem solchen Schritt entschliesst, die bestmögliche Unterstützung gewährt werden. Dies rechtfertigt sich schon deshalb, weil der Arbeitslose Risiken eingeht, die seine Vorsorgemittel beeinträchtigen können.

Die 50-jährigen und älteren Arbeitslosen sollen innerhalb der Rahmenfrist in den Genuss von Coaching- und Mentoring-Massnahmen kommen, desgleichen nach der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit.

Auch hier soll die Leistung klar begrenzt sein (Rahmenfrist), damit es nicht zu Mitnahmeeffekten kommt.

4.1.3 Finanzielle Anreize zur Weiterarbeit nach dem Pensionierungsalter

In der demografischen Übersicht wurde aufgezeigt, dass die jüngeren Arbeitnehmer in Zukunft anteilmässig stark zurückgehen werden. Bei einer guten Wirtschaftsentwicklung werden sich die Erwerbstätigen einer regen Nachfrage nach Arbeitsleistungen gegenübersehen. Da die Rentner in Zukunft immer aktiver werden, lohnt es sich, die geeigneten Bedingungen dafür zu schaffen, dass die Flexibilität nicht nur in Richtung einer vorgezogenen Pensionierung, sondern auch auf eine verlängerte berufliche Aktivität hinwirkt.

4.1.3.1 Volle AHV-Beitragspflicht auf Einkommen (teil-)erwerbstätiger Seniorinnen und Senioren und Berücksichtigung der Beiträge bei der Rentenfestsetzung

Massnahme

| |
|--|
| Das gesamte von Erwerbstätigen im Rentenalter erzielte Erwerbseinkommen ist beitragspflichtig. Der bisherige Freibetrag im Umfang von 16'800 Franken wird aufgehoben. Im Gegenzug profitieren erwerbstätige Seniorinnen und Senioren von einer Zusatzrente auf dem von ihnen nach dem 65. Altersjahr erzielten Erwerbseinkommen. |
|--|

Senioren, welche sich erst nach dem ordentlichen Rentenalter pensionieren lassen, profitieren einerseits von versicherungstechnischen Zuschlägen als Folge des späteren Rentenbezugs und andererseits von Rentenzuschlägen auf der Basis des von ihnen nach dem 65. Altersjahr erzielten Erwerbseinkommens.

Die Aufhebung des Freibetrags für erwerbstätige Seniorinnen und Senioren ist bereits im Rahmen der 11. AHV-Revision geplant mit der Begründung, dass sich seit der Einführung des Rentnerfreibetrages die Rahmenbedingungen für erwerbstätige Altersrentner und Altersrentnerinnen geändert haben. Da ein Grossteil heute mit dem Obligatorium der beruflichen

Vorsorge für Unselbständigerwerbende neben der AHV-Rente über eine Altersrente der 2. Säule verfügt, wird davon ausgegangen, dass erwerbstätige Senioren grösstenteils nicht mehr aus finanzieller Not einer Erwerbstätigkeit nachgehen. In den letzten Jahren hat sich zudem gezeigt, dass Altersrentner und -rentnerinnen im Vergleich mit den jüngeren Generationen nicht (mehr) überdurchschnittlich stark von Armut betroffen sind. Der Rentnerfreibetrag lässt sich daher heute nicht mehr unter Verweis auf eine wirtschaftlich schlechtere Situation der betroffenen Personenkategorie begründen. Im Sinne einer verbesserten Solidarität zwischen den Senioren sollen von den durch die zusätzlichen Beiträge möglichen Leistungsverbesserungen jedoch nur jene erwerbstätigen Senioren profitieren, die bei Erreichen des ordentlichen Rentenalters nicht Anspruch auf eine Maximalrente haben oder die Beitragslücken aufweisen.

Längerfristig sollen darüber hinaus Personen im Rentenalter zur Aufnahme oder Weiterführung einer Erwerbstätigkeit motiviert werden, indem alle erwerbstätigen Seniorinnen und Senioren, die durch Beiträge auf ihrem Erwerbseinkommen Leistungsverbesserungen ermöglichen, auch von diesen profitieren können. Erwerbstätige Senioren sollen deshalb unabhängig davon, ob sie bei Erreichen des ordentlichen Rentenalters bereits eine maximale Altersrente beanspruchen können, auf der Basis des von ihnen bis maximal zum 70. Altersjahr¹⁰ erzielten Jahreseinkommens eine Zusatzrente erhalten können. Mit der Einführung der vollen Beitragspflicht auf dem nach 65 Jahren erzielten Erwerbseinkommen wird die bestehende ökonomische Verzerrung (tiefere Lohnnebenkosten bei erwerbstätigen Senioren) beseitigt. Dass die Zusatzrente auch beim Bezug der Maximalrente ausgerichtet werden kann - dies als Gegenleistung für die nach der Pensionierung entrichteten Beiträge - stellt in der AHV ein «Novum» dar. Mit dieser Lösung sollten die bestehenden Solidaritätsmechanismen, welche die Relationen zwischen Beiträgen und Leistungen bestimmen, für die Personen, die im Ruhestand weiterhin erwerbstätig bleiben, neu festgelegt werden.

4.1.3.2 Altersgutschriften für erwerbstätige Seniorinnen und Senioren in der BV

Massnahme

| |
|---|
| Altersgutschriften der 2. Säule können bis zur Aufgabe der Erwerbstätigkeit, d.h. auch über das 65. Altersjahr hinaus, geäuft werden, wenn dies reglementarisch vorgesehen ist. |
|---|

Die Möglichkeit, auch über das 65. Altersjahr hinaus Altersgutschriften öffnen zu können, ist dort möglich, wo die angeschlossenen Unternehmen über eine betriebliche Alterspolitik verfügen. Altersgutschriften nach dem 65. Altersjahr sind wegen ihres Vorsorgezwecks ebenfalls steuerbegünstigt (vgl. Art. 81 Abs. 2 BVG, der auch reglementarische Beiträge steuerbegünstigt). Sie werden wie die übrigen Altersgutschriften verzinst und im Zeitpunkt der Teil- und Vollpensionierung für die Berechnung der Altersrente berücksichtigt. Bei Teilpensionierung erfolgt die Rentenberechnung für die Teilrente auf der Basis des im Zeitpunkt des Renterrücktritts geäufteten Altersguthabens. Bei definitiver Pensionierung erfolgt die Berechnung der Altersleistung auf der Basis des bis dahin geäufteten Altersguthabens. Die Arbeitsgruppe empfiehlt, die Massnahme umzusetzen.

¹⁰ Rentenwirksam sollen nur die Beiträge zwischen dem 65. bis 70. Altersjahr sein. Einerseits wird damit die Beitragszeit mit der möglichen Rentenaufschubdauer harmonisiert, andererseits ergibt sich die Notwendigkeit eines rentenwirksamen Beitragsendes auch aus durchführungstechnischen Gründen.

4.1.3.3 Äufnung und Leistungsbezug von Säule 3a-Guthaben für erwerbstätige Seniorinnen und Senioren (über 65 Jahre) ermöglichen; steuerliche Begünstigung bei späterem Bezug

Massnahme

Säule 3a-Leistungen können bis zur Aufgabe der Erwerbstätigkeit und damit über das ordentliche Rentenalter hinaus geäufnet werden.

Die obere Limite für den Leistungsbezug von 65 Jahren (Art. 3 Abs. 1 BVV3) wird aufgehoben; dieser kann aber weiterhin frühestens ab dem 60. Altersjahr geltend gemacht werden. Diese Massnahme stellt einen Anreiz dar, nach dem 65. Altersjahr erwerbstätig zu bleiben. Eventuell sollten flankierende Massnahmen ausgearbeitet werden, um die Optimierungsmöglichkeiten bezüglich der steuerlichen Belastungen zu beschränken (Mindestarbeitszeit usw.)

4.1.3.4 Aufhebung gesetzlicher Altersgrenzen bei öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnissen

Massnahme

Arbeitsverhältnisse von Bundesangestellten enden nicht mehr von Gesetzes wegen, wenn das ordentliche Rentenalter erreicht ist.

Massnahmen zur Erhaltung der hohen Arbeitsmarktbeteiligung älterer Arbeitnehmenden zwecks Förderung des Wirtschaftswachstums kollidieren mit öffentlich-rechtlichen Bestimmungen, wonach das Arbeitsverhältnis bei Erreichen des ordentlichen Rentenalters von Gesetzes wegen endet. Der Bund als Arbeitgeber hat hier mit gutem Beispiel voranzugehen und die Möglichkeit zur Weiterbeschäftigung über das ordentliche Rentenalter hinaus für alle Angestellten zu ermöglichen. Entsprechend sollen öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse beim Bund wie in den übrigen Fällen durch gegenseitiges Einvernehmen oder bei Vorliegen entsprechender Gründe durch Kündigung enden. Da dem Bund gegenüber den Kantonen kein Weisungsrecht zusteht, kann den Kantonen allenfalls empfohlen werden, gleich zu handeln. Die Arbeitsgruppe empfiehlt, die Massnahme umzusetzen.

4.2 Anpassungen im Vollzug der Arbeitslosenversicherung

Im Bereich der Arbeitsvermittlung und der aktiven Arbeitsmarktpolitik gibt es eine Reihe von Massnahmen, die das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) – gegebenenfalls nach Konsultation mit der Aufsichtskommission des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung – ohne Gesetzes- oder Verordnungsänderungen realisieren kann. Gerade in der Arbeitsvermittlung wird sich die Veränderung im Altersaufbau der Erwerbsbevölkerung deutlich bemerkbar machen. Zwar ist es eine Daueraufgabe des seco, die Arbeitsvermittlung an sich wandelnde Gegebenheiten anzupassen. In diese Richtung zielen auch die erheblichen Evaluationsanstrengungen des seco in Sachen Arbeitsvermittlung und arbeitsmarktlicher Massnahmen (AMM). Trotzdem sollen die wichtigen Stossrichtungen kurz dargestellt werden.

4.2.1 Verbesserung bestehender arbeitsmarktlicher Massnahmen

Da der Mensch in den verschiedenen Altersstufen unterschiedlich lernt, sollten die methodisch-didaktischen Lernstrategien dem Alter angepasst werden. Ältere Versicherte lernen leichter, wenn sich arbeitsmarktliche Massnahmen auf Bekanntes beziehen. Das neue Wissen sollte sinnvoll in die bisherige Berufserfahrung eingeordnet werden können; mit anderen Worten, verknüpftes Lernen fördert die praktische Anwendung des neuen Wissens.

Ausserdem gilt es zu beachten, dass es sich bei den älteren Versicherten um eine heterogene Altersgruppe handelt, die sich aus unterschiedlichen Berufsbiografien und verschiedenem Erfahrungswissen zusammensetzt. Diese individuellen Unterschiede nehmen mit zunehmendem Alter zu. Folglich sollten die Rahmenbedingungen und Vermittlungsformen der arbeitsmarktlichen Massnahmen folgende Punkte berücksichtigen:¹¹

- Selbststeuerung des Lernens (persönlich definiertes Lerntempo, individuell bestimmte Wiederholungs- und Vertiefungsschritte, ausreichend Zeit für Übung);
- Anknüpfung an Erfahrungswissen (Verdeutlichung der Praxisrelevanz des Stoffs und des persönlichen Lerngewinns im Rahmen von Aufgaben, Beispielen, Übungen);
- Integration von Lernen und Arbeit (arbeitsnahe Qualifikationen);
- Individualisierung (systematischer Bezug auf individualspezifische Kenntnisse und Arbeitsplatzanforderungen, Berücksichtigung individueller Lernvorlieben, z.B. hinsichtlich Lerntempo, Lernstil);
- Differenzierung (Berücksichtigung sozialer Ausgangsvoraussetzungen im Hinblick auf Gesundheitszustand, Nationalität, Geschlecht, Bildung, Arbeitsplatz usw.).

Um den Erfahrungsaustausch zwischen den Generationen zu fördern, lassen verschiedene Kantone ältere Arbeitslose bevorzugt an arbeitsmarktlichen Massnahmen teilnehmen, die allen Altersgruppen offen stehen. Die Altersdurchmischung kann bei einzelnen Massnahmen durchaus sinnvoll sein, da Lernsynergien und Austauschmöglichkeiten genutzt werden können. Trotzdem sollten die Inhalte und die didaktischen Methoden verstärkt auf die Bedürfnisse von älteren Versicherten ausgerichtet werden.

Vor dem Hintergrund des Wandels der Qualifikationsanforderungen ist es erforderlich, dass die arbeitsmarktlichen Massnahmen der realen Arbeitswelt Rechnung tragen bzw. auf dem neuesten Stand gehalten werden. Inhalte, Qualität und Struktur der AMM sollen laufend den von Professionalisierung und Akademisierung der Berufe hervorgerufenen Anforderungen angepasst werden.

Für Qualität und Leistungsfähigkeit der AMM ist die frühzeitige und systematische Erfassung des Qualifikationsbedarfs eine entscheidende Voraussetzung. Aktuelle Informationen zur Qualifikationsentwicklung in Betrieb und Arbeitswelt leisten einen wichtigen Beitrag zur praxisgerechten Weiterentwicklung der AMM. Demzufolge wäre es angezeigt, periodische Erhebungen in den Betrieben zu diesem Thema durchzuführen. Hierfür wären allerdings Vorabklärungen betreffend Realisierbarkeit und Nutzen von entsprechenden Erhebungen erforderlich.

Bis heute existiert keine Studie, die sich spezifisch mit der Optimierung der Arbeitsvermittlung und der Optimierung der Wirksamkeit der arbeitsmarktlichen Massnahmen für die älteren Arbeitnehmer befasst. Ebenso ist das Problem der Prävention vor Arbeitslosigkeit offen geblieben.

Massnahme

In den kommenden Jahren soll das Forschungsprogramm des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung stärker auf die Problematik der Reintegration älterer Arbeitnehmender ausgerichtet werden. Diese Forschungen sollen den kantonalen Vollzugsbehörden konkrete Angaben über die zu wählenden Mittel, die zielführenden Strukturen und die bewährtesten Strategien liefern.

¹¹ Clemens Wolfgang: Ältere Arbeitnehmer im sozialen Wandel, von der verschmähten zur gefragten Humanressource?, Leske + Budrich, Opladen 2001, pp. 103.

4.2.2 Gesundheit

In vielen arbeitsmarktlichen Massnahmen ist das Thema „Gesundheit“ bereits Teil des Kurs- oder Programminhaltes. In Zukunft sollte noch vermehrt darauf geachtet werden, dass in allen kollektiven und individuellen Massnahmen für ältere Arbeitslose auf das Thema „Gesundheit“ systematisch fokussiert wird. Dies ist insbesondere auch darum wichtig, weil die Gesundheit eine wesentliche Grundlage für die Leistungs- und Beschäftigungsfähigkeit der Erwerbspersonen ist. Körperliche Fitness und Gesundheit begünstigen zudem das psychische Wohlbefinden.

Massnahme

| |
|---|
| Thematisierung der Gesundheit in Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) und arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) sowie im Rahmen des mehrjährigen Programms zur Gesundheitsförderung. |
|---|

4.2.3 Validation des acquis

Durch die „validation des acquis“ kann die Vermittlungsfähigkeit älterer Arbeitnehmenden gefördert werden. Bei der Validierung geht es darum, im Betrieb oder im privaten Bereich erworbene Kompetenzen und Fachwissen zu validieren, d.h. durch ein eidgenössisch oder anderweitig anerkanntes, offizielles Diplom ausweisen zu lassen.

Massnahme

| |
|---|
| Stärkere Verankerung der Validierungsinstrumente im Rahmen der AMM. |
|---|

4.2.4 Vermittlung

Um auf die speziellen Bedürfnisse (Qualifikation, Motivation, Mobilität, Lohn, Gesundheit) älterer Arbeitnehmender eingehen zu können, braucht es mehr Sensibilisierung innerhalb der RAV. Deshalb wird das seco zusammen mit dem Verband schweizerischer Arbeitsämter (VSAA) ein Projekt in dieser Richtung ausarbeiten. Die RAV-Mitarbeitenden sollen durch spezifische Weiterbildungen oder Informationsveranstaltungen auf diese spezielle Problematik aufmerksam gemacht werden, um den besonderen Anforderungen älterer Arbeitsloser gerecht werden zu können.

Massnahme

| |
|---|
| Schulung der RAV-Mitarbeitenden in Bezug auf Bedürfnisse der Senioren (VSAA-Weiterbildung). |
|---|

4.2.5 Betriebspolitik

Eine kohärente betriebliche Alterspolitik besteht zur Zeit noch nicht. Die Erarbeitung einer solchen obliegt primär den Unternehmen und den Sozialpartnern. Bei der Suche nach neuen Konzepten der betrieblichen Alterspolitik soll der Bund unterstützend wirken in Bezug auf die Evaluation von neuen Modellen und die Förderung von „best practices“ sowie mit der von der Arbeitsgruppe „Arbeitsbedingungen und Gesundheit“ vorgeschlagenen mehrjährigen nationalen Informationskampagne, welche u.a. dazu dient, Fehlmeinungen gegenüber älteren Erwerbstätigen abzubauen und deren Akzeptanz und Wertschätzung in den Unternehmen zu erhöhen. In deren Rahmen sollen auch die Arbeitsmarktbehörden als Zielgruppe anvisiert werden, und diese sollten auch in der Steuerungsgruppe vertreten sein.

Massnahme

Ankoppelung der Aktivitäten der Arbeitsmarktbehörden an die oben erwähnte Kampagne.

4.2.6 Behörden / Institutionen

Die Zusammenarbeit zwischen den Sozialstellen und den Personalverantwortlichen im Betrieb und den Behörden (RAV, IV, Sozialamt) soll gefördert werden, wie dies durch IIZ (interinstitutionelle Zusammenarbeit) bereits geschieht. Das bislang vorherrschende Zuständigkeitsdenken soll vermieden werden und im Interesse einer besseren Integration durch Kooperation ersetzt werden. Dies gilt vor allem für schwer integrierbare Personen mit multiplen Problemstellungen. Angestrebt wird eine bereichsübergreifende Beratung bzw. Hilfe für die betroffenen Personen. Durch individuelles Assessment, individuelle Lösungen und die Koordination zwischen den verschiedenen Sozialpartnern sollen Drehtüreffekte, Doppelgleisigkeiten und Lücken im Arbeitsmarkt- und Sozialsystem minimiert werden.

Massnahme

Unterstützung der Sozialpartnerorganisationen bei der Aufklärung ihrer Mitglieder.

4.3 Arbeitsbedingungen und Gesundheit

4.3.1 Der Zusammenhang zwischen Gesundheit und Arbeitsfähigkeit

Gesundheit resultiert aus einer Wechselwirkung des Menschen mit seiner Umwelt und beinhaltet:

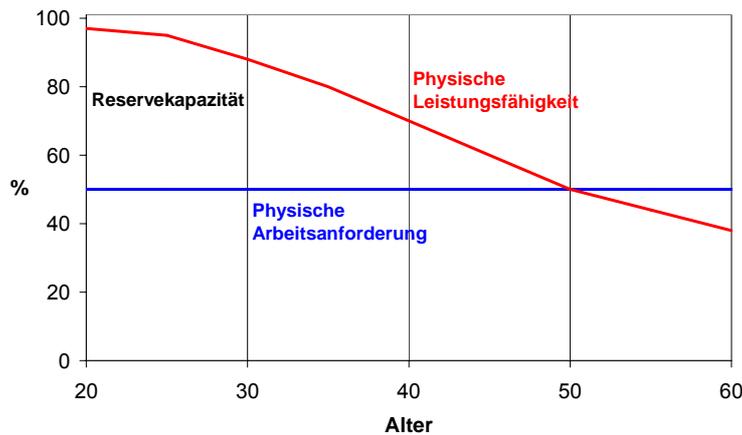
- das Bemühen um die Beseitigung von Hindernissen und Bedrohungen für die Gesundheit;
- die Befähigung der Menschen zur aktiven Auseinandersetzung mit der Umwelt;
- die Befähigung zur Adaptation.

Grundsätzlich haben damit alle die Gesundheit betreffenden Themen zentrale Bedeutung für die Arbeitsfähigkeit der älteren Beschäftigten, denn ein gesundes Altern verlangt eine langfristige und sorgfältige Bewirtschaftung der Ressourcen – auch und gerade in der Arbeitswelt. Die Gesundheit als physische, psychische und soziale funktionelle Kapazität sowie Anpassungsfähigkeit bildet denn auch die Grundlage für die Arbeits- und Leistungsfähigkeit der Erwerbstätigen jeden Alters.

Der Alterungsprozess und die mit ihm verbundene Leistungswandlung verläuft individuell sehr unterschiedlich. Entgegen allen früheren Vermutungen ist die Arbeitsfähigkeit keine feste altersabhängige Grösse. Ein frühzeitiger Rückgang der körperlichen und geistigen Leistungsfähigkeit wird oft durch einseitige, verschleissende oder unterfordernde Tätigkeiten beschleunigt.

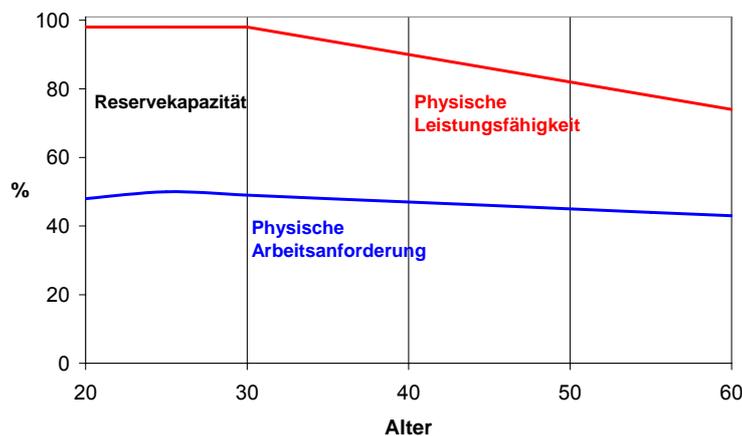
Bei gleichbleibenden physischen Arbeitsanforderungen und fehlender Erhaltung der persönlichen Ressourcen nimmt die Arbeitsfähigkeit vorzeitig ab (vgl. *Grafik 2*). Damit die nach dem Jahr 2015 über 50-jährigen Erwerbstätigen eine hohe Arbeitsfähigkeit aufweisen, muss der Erhaltung und Förderung der Arbeitsfähigkeit ab Eintritt in das Arbeitsleben und in allen späteren Phasen systematisch Rechnung getragen werden (vgl. *Grafik 3*).

Grafik 2: Konstante Arbeitsanforderungen, abnehmende Ressourcen und Arbeitsfähigkeit



Quelle: Ilmarinen (1999)

Grafik 3: Leistungsangepasste Arbeitsanforderungen, Förderung der Ressourcen und Arbeitsfähigkeit



Quelle: Ilmarinen (1999)

Da viele der für die Arbeit notwendigen Leistungsvoraussetzungen – wie Gedächtnis, Kreativität, Problemlösungskompetenz, Intelligenz, soziale Kompetenzen oder Stressbewältigungsfähigkeit – in hohem Mass von den Arbeitsbedingungen abhängig sind, denen ein Individuum im bisherigen Verlauf seines Berufslebens ausgesetzt war, können sie durch gezielte Förderung erhalten, wiederhergestellt und sogar weiterentwickelt werden. Entsprechend kann eine Einbusse der Leistungsfähigkeit in vielen Fällen durch eine altersgerechte, gesundheitsfördernde und geistig herausfordernde Arbeitsgestaltung verhindert oder rückgängig gemacht werden.

4.3.2 Altern im Wandel der Arbeitswelt

Der Wandel unserer Produktions- hin zur Dienstleistungswirtschaft bringt neue Arbeitsanforderungen und Arbeitsbedingungen mit sich; er ist durch einen Rückgang körperlich beanspruchter Arbeit und einer Zunahme wissensgeleiteter Tätigkeiten gekennzeichnet. Es wird jedoch trotz dieser Entwicklung auch weiterhin und in erheblichem Umfang einfache, unqualifizierte Überwachungs- sowie produktions- und dienstleistungsvorbereitende Tätigkeiten geben. Die klassischen Gesundheitsgefährdungen, wie Lärm, Hitze und die mit dem Heben und Tragen von Lasten verbundenen Probleme, sind trotz der zunehmenden Technologisierung unserer Arbeitswelt nicht verschwunden, sondern noch immer in hohem Masse vorhan-

den. Mit dem Wandel der Arbeitsbedingungen und -anforderungen sind zu diesen neue Gefährdungen hinzugekommen. Dies ist mit ein Grund dafür, dass heute neben arbeitsbedingten Gesundheitsbeschwerden psychischer Natur auch solche im Bewegungsapparat tendenziell zunehmen.

Die im Verlauf des Lebens erfolgende Festigung erfolgreicher Entscheidungs- und Handlungskonzepte hat bei stationären Arbeitsbedingungen in der Regel eine Abnahme der psychischen Anpassungsfähigkeit an sich ändernde äussere Bedingungen zur Folge. Bei erheblichen Veränderungen kurzfristiger Art im Betrieb kann eine geringe Weiterbildungsfähigkeit oder -bereitschaft – insbesondere bei älteren Arbeitskräften – zu Anpassungs- und Motivationsproblemen oder zu Ängsten im Hinblick auf den Verlust des Arbeitsplatzes führen. Der Erhaltung und Förderung ihrer Arbeits- und Lernfähigkeit kommt deshalb eine zentrale Bedeutung zu.

Beim gerontologischen „Defizit-Modell“ des Alterns wurde davon ausgegangen, dass die Produktivität mit den altersbedingten Abbauvorgängen kontinuierlich abnimmt. Dem wird heute entgegengehalten, dass Leistungsminderungen älterer Arbeitskräfte oft das Resultat von Mängeln in der Arbeits- und Organisationsgestaltung sind. Auch eine allfällige Minderung der Lernfähigkeit ist oft auf die Nicht- oder Fehlnutzung personeller Leistungsvoraussetzungen zurückzuführen. Empirische Studien bestätigen nicht, dass ältere Arbeitskräfte im Vergleich zu jüngeren eine generell tiefere Arbeitsproduktivität oder reduzierte Lernfähigkeiten aufweisen. Ebenso wird die These von der kontinuierlichen Abnahme der Leistungsfähigkeit unter Berücksichtigung konkreter Arbeitsaufgaben in verschiedenen neueren Studien widerlegt und differenziert.

Zu den Förderungsmassnahmen individueller und struktureller Art gehören:

- eine günstige Regelung der Arbeitszeit (Beschäftigungsgrad, Arbeitszeitform und -flexibilität);
- flexible Formen der Lohnentwicklung und Pensionierung;
- berufliche Weiterbildung;
- altersangepasste Arbeitsanforderungen und Arbeitsbedingungen;
- die Förderung der Gesundheit und Arbeitsfähigkeit.

4.3.3 Handlungsfelder

Die betriebliche Alterspolitik kann nicht vollständig den Marktkräften und den Sozialpartnern überlassen werden, weil eine rein marktgesteuerte Entwicklung den bestehenden Herausforderungen nicht gerecht würde. Sie hätte vielmehr zur Folge, dass die älteren Arbeitskräfte nicht adäquat gefördert, sondern bei Auftragsrückgängen oder Restrukturierungen nach Massgabe ihrer Leistungsdefizite über Entlassungen, Frühpensionierungen oder Invalidisierungen ausgeschieden werden. Nur die bei unveränderten Arbeitsanforderungen leistungsfähigen älteren Arbeitnehmenden könnten ihren Arbeitsplatz behalten.

Der Staat soll jedoch nur in jenen Bereichen aktiv werden, in denen aus volkswirtschaftlicher Sicht suboptimale Ergebnisse bestehen. Dem Staat kommen dabei zwei Aufgaben zu: Einerseits hat er in seinem eigenen Verantwortungsbereich institutionelle Hindernisse bei der Beschäftigung von älteren Arbeitnehmenden zu eliminieren. Andererseits hat er neue Anreize zu setzen, sodass die erforderlichen Verhaltensänderungen bei den anderen Akteuren nachhaltig ausgelöst werden und das oben diskutierte Marktversagen überwunden werden kann.

Kernstossrichtungen zur Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit aller Erwerbstätigen – und damit auch jener ab 50 Jahren – sind hier die *Erhaltung und Förderung ihrer Gesundheit, Arbeitsfähigkeit und Motivation* durch Stärkung ihrer Kompetenzen und Eigeninitiative sowie die Existenz von gesundheitsschonenden und alters- oder besser leistungsgerechten Ar-

beitsbedingungen (Arbeitsanforderungen, Arbeitsmittel, Arbeitsumgebung, Arbeitsorganisation). Der Flexibilisierung der Arbeitszeit – individuelle Gestaltung, Teilzeitarbeit und Flexibilisierung des Pensionierungszeitpunktes – wird dabei eine hohe Bedeutung beigemessen.¹²

Die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen wie auch der Bund haben jedoch ergänzende Aufgaben in klar definierten Bereichen wahrzunehmen. Die Kompetenzen des Bundes liegen dabei in einer Einflussnahme im Bereich der Gesetzgebung; sie beinhalten ferner die Aufsicht über den Vollzug von Gesetzen durch kantonale Behörden und die Möglichkeit, Strukturen zu schaffen oder nationale Programme zu realisieren. Die Massnahmen des Bundes zur Verbesserung der Situation der älteren Erwerbstätigen haben nur dann hohe Erfolgsaussichten, wenn sie interinstitutionell – und dabei insbesondere mit den Arbeitgeberorganisationen – breit abgestützt sind und gleichermassen auf die drei Ebenen Bund und Kantone, Sozialpartner und Unternehmen sowie Individuum prägend einwirken.

Der Bund seinerseits soll sich als Arbeitgeber grundsätzlich beispielhaft verhalten und die Förderungsmassnahmen als Vorreiter umsetzen. Zudem sollte er bei der Realisierung der Förderungsmassnahmen durch die Arbeitnehmenden, Arbeitgebenden und die Sozialpartner als Katalysator wirken.

Aufgrund der Analyse der aktuellen Situation und Trends in der Schweiz sowie der internationalen Erfahrungen mit Aktivitäten zur Unterstützung der älteren Erwerbstätigen wurde der Massnahmenbedarf in verschiedenen Handlungsfeldern schwerpunktmässig bestimmt, welche die Gesetze, Strukturen, Programme und die Verwaltung des Bundes betreffen (vgl. *Tabellen 9 und 10* in Anhang 7.4). Im Vordergrund stehen dabei die Massnahmen, die direkt auf die älteren Arbeitnehmer einwirken:

- Individuelle Wahrnehmung der Eigenverantwortung für die Gesundheit und Arbeitsfähigkeit;
- Altersdiskriminierung und Fehlmeinungen in der Öffentlichkeit;
- Altersdiskriminierung und Fehlmeinungen in den Betrieben;
- Altersmanagement und Arbeitsbedingungen in den Betrieben (Best practice).

4.3.4 Stossrichtungen für die Politik des Bundes

Die gemischte EVD/EDI Leitungsgruppe schlägt das folgende Paket von Massnahmen zur Förderung der Gesundheit und Arbeitsfähigkeit der älteren Arbeitnehmenden vor, welche auf der Ebene Bundesrat/Bundesverwaltung realisiert werden können und Programme, Strukturen sowie den Bereich der Gesetzgebung umfassen:

Nationales Programm

Durchführung eines *mehrfährigen, zeitlich gestaffelten nationalen Massnahmenpakets zugunsten der älteren Erwerbstätigen mit verschiedenen konzertierten Massnahmen*, welche auf Sensibilisierung, Unterstützung und Kontrolle verschiedener Akteursgruppen beruht. Die Massnahmen basieren auf den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, ; sie sollen in Zusammenarbeit mit verschiedenen Partnern geplant und ihre Realisierung von einer breiten interinstitutionellen Trägerschaft unterstützt werden. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) soll mit der Leitung beauftragt werden.

Zentrales Element

- Durchführen einer *Kampagne*, um bestehende Fehlmeinungen und Altersdiskriminierungen abzubauen.

¹² BSV, Forschungsbericht 4/03, 2003.

Die Kampagne soll sich direkt an die älteren Arbeitnehmenden richten und diese über das Kompetenzmodell des alterungsbedingten Leistungswandels aufklären. Indirekt sollen damit auch Führungspersonen und Personalverantwortliche in den Betrieben für die Thematik sensibilisiert werden. In die Kampagne sind die Behörden, Branchenverbände, im Bereich „Arbeit und Gesundheit“ aktive Organisationen, Erwachsenen ausbilder sowie die breite Öffentlichkeit einzubeziehen. Durch die öffentliche Vergabe von Förderpreisen an Unternehmen mit Modellen guter betrieblicher Praxis kann die Wirkung einer solchen Kampagne verstärkt werden.

Unterstützende Massnahmen

- Schaffung eines *Transferinstituts des Bundes*, welches auf einer auch im Arbeitsgesetz (ArG) zu regelnden Grundlage und bestehenden Strukturen den Wissenstransfer von Ergebnissen der angewandten Forschung im Bereich „Arbeit und Gesundheit“ in die betriebliche Praxis sicherstellt.
 - Prüfen, ob das „Institut Universitaire Romand de Santé au Travail“ (IURST) in Lausanne für diese Aufgabe gestärkt werden kann.
- Herausgabe von *praxisgerechten Arbeitsmitteln* in den Bereichen Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, Gesundheitsförderung und Altersmanagement für die Betriebe, Sozialpartner und Behörden. Jene Publikationen, welche bereits in verschiedenen Ländern zur Verfügung stehen, sollen nach Möglichkeit übernommen und an schweizerische Verhältnisse angepasst werden.
- Angebot von *Weiterbildungsmöglichkeiten* für die kantonalen Arbeitsinspektorate, damit diese befähigt werden, die Betriebe in Bezug auf leistungsangepasste Arbeitsbedingungen kompetent zu beraten.
- Wirkungsorientierte Führung bei der Aufsicht über den Vollzug des betrieblichen Gesundheitsschutzes nach Arbeitsgesetz mit dem neuen System der *Wirkungsindikatoren des seco*.
- Nutzung der vorhandenen *Monitoringsysteme*, Indikatoren und standardisierten Datenerhebungen und deren Anpassung bezüglich der spezifischen Bedürfnisse der älteren Arbeitnehmenden.
- Prüfung der Notwendigkeit neuer Indikatoren, die der Klärung des Forschungsbedarfs und dem Controlling von Massnahmen dienen.
- Der *Bund nimmt eine Vorreiterrolle ein* bei der Realisierung betrieblicher Massnahmen zugunsten seiner Beschäftigten.

5 Nicht berücksichtigte Vorschläge

Die drei Arbeitsgruppen haben eine Vielzahl von Massnahmen geprüft und davon verschiedene wieder verworfen. Die Begründungen dazu finden sich in den Berichten der Gruppen. Einige der verworfenen Massnahmen haben jedoch einen grossen Bekanntheitsgrad erlangt, sodass sich eine kurze Erläuterung der Ablehnungsgründe rechtfertigt.

5.1 Neustaffelung der Altersgutschriften

Die Staffelung der Altersgutschriften bleibt unverändert oder wird alternativ wie in Tabelle 5 aufgeführt geändert:

Tabelle 5: Staffelung der Altersgutschriften (in %)

| Alterskategorie | 25 – 34 | 35 - 44 | 45 - 54 | 55 - 64/65 |
|------------------------------|---------|---------|---------|------------|
| Aktueller Gutschriftenansatz | 7 | 10 | 15 | 18 |
| Moderater Gutschriftenansatz | 8 | 12 | 14 | 16 |

Quelle: Bundesamt für Sozialversicherung

Auf politischer Ebene wird immer wieder die aktuelle Staffelung der Altersgutschriften für eine geringere Konkurrenzfähigkeit der älteren Arbeitnehmenden mitverantwortlich gemacht. Dieser Argumentation liegt die Annahme zugrunde, dass höhere Altersgutschriften in der Regel auch höhere Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber erfordern. Entsprechend wird eine moderatere Staffelung der Altersgutschriften oder zumindest eine vorteilhaftere Staffelung der Arbeitgeberbeiträge gefordert. Letztere liegt bereits heute in der ausschliesslichen Kompetenz der Vorsorgeeinrichtungen (Art. 65 Abs. 2 BVG). Würde lediglich der Beitrag des Arbeitgebers moderater gestaffelt oder vereinheitlicht, die Altersgutschriftensätze jedoch belassen, so:

- käme dies einem starken Eingriff in die Finanzierungsautonomie der Vorsorgeeinrichtungen gleich;
- hätte dies die Trennung von Spar- und Risikoprämie zur Folge, sofern sich der einheitliche Ansatz nur auf die Alters- und nicht auch auf die Risikobeiträge bezieht;
- widerspräche dies der heutigen weit verbreiteten Praxis.

Nachstehend wird deshalb nur noch auf die Folgen im Zusammenhang mit einer anderen Staffelung der Altersgutschriften eingegangen.

Mit dem Ziel, das Sparziel von 500% des koordinierten Lohnes bei voller Beitragsdauer zu erhalten und die Lohnnebenkosten älterer Arbeitnehmenden durch tiefere Beiträge ab 45 Jahren in der 2. Säule zu senken, wurden folgende Modelle geprüft:

- A: 8% - 12% - 14% - 16% während je 10 Jahren;
- B: ein altersunabhängiger Satz von 12,5% während 40 Jahren Erwerbstätigkeit.

Eine Änderung der Altersgutschriftenstaffelung ohne Berücksichtigung der Eintrittsgeneration führt im Vergleich zum heutigen System im Ergebnis zu Mehrkosten. Dies deshalb, weil auf den Altersbereich der 25- bis 44-Jährigen (wo die Altersgutschriften angehoben werden) aufgrund der höheren Bestände eine etwas höhere koordinierte Lohnsumme entfällt als auf den Altersbereich der 45- bis 64/65-Jährigen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass auch Minderaufwendungen im Umfang von 40-60% der Mehraufwendungen im Bereich der Risikoprämien entstehen, da für die Invalidenrente die künftigen noch nicht finanzierten Altersgutschriften einen wichtigen Bestandteil der Risikosumme ausmachen.

Tabelle 6: Mehrkosten (ohne Berücksichtigung der Übergangskosten) in Mio. Franken bei alternativen Modellen (Minderaufwendungen Risiko berücksichtigt); 2006 und 2030 im Vergleich

| Modell | 2006 | 2030 |
|--------|------|------|
| A | 210 | 142 |
| B | 348 | 254 |

Quelle: Bundesamt für Sozialversicherung

Die Mehrkosten verringern sich mit der Zeit, weil im Jahre 2030 der Anteil der älteren Versicherten höher ist als 2006. Die effektiven Mehrkosten reduzieren sich ausserdem um rund die Hälfte, wenn man bereits bestehende Regelungen im Rahmen der weitergehenden Vorsorge berücksichtigt.

- **Moderatere Staffelung (Modell A)**

Eine moderatere Staffelung führt im Vergleich zu heute zu prozentual höheren Altersgutschriften in früheren und zu tieferen Altersgutschriften in den späteren Erwerbsjahren. Dies ist günstig für die Einnahmequelle Zins, hingegen sind die Löhne in jüngeren Jahren oft deutlich geringer. Eine moderatere Staffelung führt zu vergleichsweise höheren Zinsen, was aber durch den Umstand kompensiert wird, dass die Gutschriften auf tendenziell tieferen Löhnen berechnet werden.

Der Vorteil einer schwächeren Staffelung liegt in den tendenziell gleichmässigeren Lohnnebenkosten für Arbeitnehmende aller Alterskategorien, wodurch die Stellung älterer Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt gestärkt wird. Dies wäre insbesondere dann der Fall, wenn die Zuschüsse des Sicherheitsfonds an Vorsorgeeinrichtungen mit ungünstiger Altersstruktur weiterhin gewährt würden. Andererseits könnten sich die bereits bestehenden Probleme jüngerer Arbeitskräfte auf dem Arbeitsmarkt erhöhen.

Der Nachteil einer schwächeren Staffelung der Altersgutschriften liegt in erster Linie im Übergangsproblem. Für die über 45-Jährigen der Übergangsgeneration (25 < x < 65 Jahre bei Inkrafttreten einer Änderung) würde das Vorsorgeziel von 500% des koordinierten Lohns ohne Übergangsregelung nicht mehr erreicht: Zwischen 25 und 44 Jahren würden die *geltenden* tieferen Ansätze (7% und 10%), ab 45 Jahren die im Vergleich zur heutigen Regelung tieferen *neuen* Gutschriftenansätze angewandt, wodurch das modellmässige Sparziel (z.B. bei Modell B auf bis zu 470%) absinken würde. Würde das geltende Modell parallel zu einem neuen weitergeführt, entstünden zusätzliche Mehrkosten.

Tabelle 7: Mehrkosten (mit Berücksichtigung der Übergangskosten) BVG in Mio. Franken während der Übergangszeit mit dem Ausgangspunkt einer moderatere Staffelung

| | Sofortige Einführung der höheren Gutschriften der Jüngeren | Progressive Einführung |
|------|--|------------------------|
| 2006 | 1'002 | 522 |
| 2015 | 883 | 447 |
| 2016 | 874 | 530 |
| 2025 | 814 | 469 |
| 2026 | 117 | 471 |
| 2035 | 128 | 425 |
| 2036 | 119 | 411 |
| 2044 | 64 | 120 |
| 2045 | 63 | 63 |

Quelle: Bundesamt für Sozialversicherung

Bei Berücksichtigung des Überobligatoriums belaufen sich die effektiven jährlichen Mehrkosten auf rund 40-45% der oben aufgeführten Beträge.

- **Altersunabhängiger Satz (Modell B)**

Ohne Korrektur würde das modellmässige Sparziel für den heute 45-Jährigen auf 420% sinken. Die Mehrkosten bei Ablösung der heutigen Staffelung der Altersgutschriften durch

einen einheitlichen Gutschriftensatz wären so noch einmal bedeutend höher. Im Vergleich zur heutigen Lösung oder zu einer moderateren Staffelung würden massiv höhere Kosten entstehen.

Tabelle 8: Mehrkosten BVG in Mio. Franken während der Übergangszeit bei Erhöhung des Rentenziels (Mehrkosten Altersgutschriften minus Einsparungen Risikoversicherung)

| | Moderatere Staffelung (Modell A) | Altersunabhängiger Satz (Modell B) |
|------|----------------------------------|------------------------------------|
| 2006 | 1'002 | 2'490 |
| 2015 | 883 | 2'360 |
| 2016 | 874 | 1'516 |
| 2025 | 814 | 1'536 |
| 2026 | 117 | 1'512 |
| 2035 | 128 | 1'171 |
| 2036 | 119 | 178 |
| 2044 | 64 | 116 |
| 2045 | 63 | 123 |

Quelle: Bundesamt für Sozialversicherung

Die Arbeitsgruppe ist sich angesichts der deutlichen Mehrkosten für das gesamte System der beruflichen Vorsorge darin einig, dass ein einheitlicher Gutschriftensatz nicht zur Umsetzung empfohlen werden kann. Eine lediglich moderate Anpassung der Gutschriftenstaffelung (Modell A) bringt gegenüber der heutigen Regelung keine derart klare Verbesserung, dass sich eine Gesetzesänderung mit den damit verbunden Mehrkosten rechtfertigen würde. Dazu kommt, dass die Notwendigkeit einer Parallelführung der beruflichen Vorsorge während 40 Jahren zusätzliche Verwaltungskosten generieren würde, welche sich nur mit einer klaren Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit der älteren Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt rechtfertigen lassen. Ob die bei einer moderateren Staffelung entstehenden Mehrkosten durch eine entsprechend vorteilhaftere Stellung älterer Arbeitnehmender auf dem Arbeitsmarkt aufgewogen werden, ist offen. Aus diesen Gründen wird eine Änderung der Staffelung der Altersgutschriften nicht empfohlen.

5.2 Ausgleich der Risikoprämien für ältere Arbeitnehmende in der 2. Säule

Verzicht auf einen Ausgleich der Risikoprämien für ältere Arbeitnehmende in der 2. Säule.

Während in der 1. Säule für Arbeitnehmende der Beitrag zur Deckung des Invaliditätsrisikos gesetzlich und altersunabhängig festgelegt ist (1,4% gemäss Art. 3 IVG), ist dessen Festlegung in der 2. Säule den Vorsorgeeinrichtungen überlassen.

Die Versicherungsprämien hängen von den statistischen Invaliditätsrisiken der versicherten Arbeitnehmenden ab. Es handelt sich dabei namentlich um die Branche, den Beruf und das Alter des Arbeitnehmers.

Dass eine hohe Risikoprämie vor allem bei kleinen und mittleren Unternehmen, die u.U. über keine ausgeglichene Altersstruktur verfügen, zu einer Benachteiligung älterer Arbeitnehmer – sowohl bei Abbaumassnahmen als auch bei Neueinstellungen – führt, leuchtet ein. Auf der andern Seite wirken die Risikoprämien in der 2. Säule auch dahingehend, dass Betriebe beim Ausüben von Druck auf Beschäftigte, sich bei der IV anzumelden, zurückhaltend sind. Aus diesem Grund wird empfohlen, diese Massnahme nicht weiterzuverfolgen.

5.3 Subventionierung der Arbeitgeberbeiträge an die berufliche Vorsorge

Verzicht auf Beihilfen der Arbeitslosenversicherung an die Kosten der 2. Säule für Arbeitgeber, die ältere Arbeitnehmer beschäftigen.

Arbeitgeber sind durch die Lohnnebenkosten älterer Arbeitnehmender – insbesondere die Beiträge an die 2. Säule – überdurchschnittlich belastet. Es liegt nun nahe, eine Subventionierung der Lohnnebenkosten älterer Arbeitnehmer vorzusehen.

Derartige Massnahmen sind ordnungspolitisch fragwürdig; sie führen in der Regel zu Mitnahmeeffekten. Möglicherweise würde die Übernahme der Ausrichtung von Beiträgen an die Kosten der 2. Säule durch die Arbeitslosenversicherung bei der Einstellung von älteren Arbeitnehmenden einen Anreiz für die Arbeitgeber darstellen, diese Arbeitnehmer zu entlassen und dann wieder einzustellen oder andere ältere Arbeitnehmende anzustellen, um in den Genuss dieser „Verbilligungsmassnahmen“ zu kommen. Um dies zu verhindern, müsste ab einem gewissen Alter die Arbeitslosenversicherung grundsätzlich immer die Beiträge an die 2. Säule übernehmen. Dies kann aber nicht Aufgabe der Arbeitslosenversicherung sein. Möchte man derartige Effekte verhindern, müsste man die Massnahme mit immer komplizierteren Reglementierungen absichern, die dann über subtilere Umgehungspraktiken wieder vereitelt werden könnten. Im Extremfall müsste man das Mittel derart restriktiv handhaben, dass der Effekt nur sehr gering wäre.

Die Massnahmen der Arbeitslosenversicherung im Hinblick auf die Wiedereingliederung älterer Arbeitnehmender, wie die Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit durch Reintegrationsmassnahmen (Kurse etc.) und das Institut der Einarbeitungszuschüsse, sind ausreichend. Die Arbeitsgruppe empfiehlt daher, die Massnahme nicht umzusetzen.

5.4 Schutzmassnahmen zu Gunsten älterer Arbeitnehmender

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, von einer erweiterten gesetzlichen Verpflichtung der Arbeitgeber für besondere Schutzmassnahmen gegenüber den älteren Arbeitnehmenden sowie von Neuregelungen für diese im Bereich der Arbeits- und Ruhezeiten (z.B. Nachtarbeitsverbot oder verkürzte Arbeitszeiten) abzusehen. Der Grund dafür ist das Risiko einer erhöhten Diskriminierung älterer Erwerbsspersonen durch solche Massnahmen.

6 Anträge

- Das EDI und das EVD arbeiten gemeinsam eine Vernehmlassungsvorlage für die Anreizneutralität im Bereich der Sozialwerke aus.
- Das EVD richtet die Arbeitsvermittlung und die arbeitsmarktlichen Massnahmen verstärkt auf die Bedürfnisse der älteren Erwerbstätigen aus.
- Das EVD erarbeitet zusammen mit den andern Departementen, der Wirtschaft, und den Sozialpartnern eine Informationskampagne, welche die Arbeitsbedingungen und die Gesundheit der älteren Arbeitnehmer positiv beeinflussen soll (Sensibilisierung, Aufräumen mit falschen Vorurteilen, Best practice).

7 Anhang

7.1 Mitglieder der Leitungsgruppe

| Aymo Brunetti | Leitung | seco | Direktion für Wirtschaftspolitik |
|---------------------------|----------------|-------------|--|
| Werner Aeberhardt | | seco | Arbeitsmarktanalyse und Sozialpolitik |
| Dominique Babey | | seco | Arbeitslosenversicherung |
| Jürg Brechbühl | | BSV | Geschäftsfeld Alters- und Hinterlassenenvorsorge Leiter der Gruppe „Sozialversicherungen“ |
| Peter Gasser | | seco | Grundlagen und Analysen Leiter der Gruppe „Arbeitsmarktfähigkeit“ |
| Ludwig Gärtner | | BSV | Geschäftsfeld Alters- und Hinterlassenenvorsorge |
| Rudolf Knutti | | seco | Grundlagen Arbeit und Gesundheit |
| Regula Rička-Heidelberger | | BAG | Strategie und Gesundheitspolitik Schweiz |
| Hans-Ulrich Scheidegger | | seco | Arbeitsbedingungen |
| Joseph Weiss | | seco | Grundlagen Arbeit und Gesundheit Leiter der Gruppe „Gesundheit und Arbeitsbedingungen“ |

7.2 Mitglieder der Arbeitsgruppen

| Gruppe „Arbeitsbedingungen und Gesundheit“ | | | |
|---|----------------|-------------|---|
| Joseph Weiss | Leitung | seco | Grundlagen Arbeit und Gesundheit |
| Werner Aeberhardt | | seco | Arbeitsmarktanalyse und Sozialpolitik |
| Christiane Aeschmann | | seco | Arbeitnehmerschutz |
| Adelaide Bigovic-Balzard | | BSV | Invalidenversicherung |
| Urs Birchmeier | | seco | Arbeitsmarktanalyse und Sozialpolitik |
| Sylvie Praplan | | seco | Inspection fédérale du travail |
| Regula Rička-Heidelberger | | BAG | Strategie und Gesundheitspolitik Schweiz |
| Ulrich Schwaninger | | seco | Grundlagen Arbeit und Gesundheit |
| Margot Vanis | | seco | Grundlagen Arbeit und Gesundheit |
| Peter Wehrli | | seco | Querschnittsaufgaben und Projekte |
| Gruppe „Sozialversicherungen“ | | | |
| Jürg Brechbühl | Leitung | BSV | Geschäftsfeld Alters- und Hinterlassenenvorsorge |
| Werner Aeberhardt | | seco | Arbeitsmarktanalyse und Sozialpolitik |
| François Donini | | BSV | Bereich Statistik |
| Marie-Louise Durrer | | seco | Rechtvollzug TC |
| Helena Kottmann | | BSV | Geschäftsfeld Alters- und Hinterlassenenvorsorge |
| Jean-Marc Maran | | BSV | Bereich Mathematik |
| Véronique Merckx | | BSV | Bereich Subventionen und Controlling |
| Sophie Nussbaum | | seco | Rechtvollzug TC |
| Salome Schüpbach | | BSV | Bereich Statistik |
| Robert Wirz | | BSV | Bereich Oberaufsicht und Finanzierung BV |
| Gruppe „Arbeitsmarktfähigkeit“ | | | |
| Gasser Peter | Leitung | seco | Grundlagen und Analysen |
| Werner Aeberhardt | | seco | Arbeitsmarktanalyse und Sozialpolitik |
| Bertrand Clerc | | seco | Wirtschaftliche und int. Fragen (TCGA) |
| Simona Dematté | | seco | Beschäftigungsmassnahmen (TCAR) |
| Antoine Lukac | | seco | Wirtschaftliche und int. Fragen (TCGA) |
| Olivier Nussbaum | | seco | LAM TCAR |
| Dora Schilliger | | seco | Spezialaufgaben (TCGA) |
| Joseph Weiss | | seco | Grundlagen Arbeit und Gesundheit |
| Esther Widmer | | seco | Bildungsmassnahmen (TCAM) |
| | | | |

7.3 Mandate der Arbeitsgruppen

7.3.1 Arbeitsgruppe „Arbeitsbedingungen und Gesundheit“

Die Arbeitsgruppe hatte den Auftrag, konkrete Massnahmen vorzuschlagen, welche die Möglichkeiten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zur aktiven Teilnahme am Arbeitsleben unter dem Aspekt der Arbeitsbedingungen in den Unternehmen – insbesondere des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz – verbessern und allfällige Anreize zum frühzeitigen Ausstieg aus der Erwerbstätigkeit beseitigen. Die konkreten Massnahmen sollen die älteren Arbeitnehmenden darin unterstützen, ihre Arbeitsfähigkeit im Betrieb zu erhalten und zu fördern. Die Massnahmen können die Betriebe oder Sozialpartner betreffen; sie können aber auch Gesetzesänderungen – insbesondere im Bereich des Arbeits- und des Mitwirkungs-gesetzes – enthalten oder weitere Massnahmen umfassen, die auf der Stufe Bundesrat/Bundesverwaltung realisiert werden können.

Die personelle Zusammensetzung der Arbeitsgruppe erfolgte zum einen aus Mitarbeitenden des seco, welche die notwendige Fachkompetenz zur Thematik „Arbeit und Gesundheit“ einbrachten (Arbeitshygiene, Arbeitsmedizin, Arbeitsrecht, Arbeits- und Organisationspsychologie, Ergonomie, Ökonomie). Andererseits waren auch Personen anderer Bundesämter an der Ausarbeitung des vorliegenden Berichts beteiligt, welche in der Planung aktueller und die Thematik „Arbeit und Gesundheit“ betreffender Projekte direkt involviert waren (BSV: „5. Revision des IVG“ und „Interinstitutionelle Zusammenarbeit“, BAG: „Psychische Gesundheit“).

7.3.2 Arbeitsgruppe „Sozialversicherungen“

Auftrag: Erwerbsfähige sollen möglichst bis zum Erreichen des ordentlichen Rentenalters im Arbeitsmarkt verbleiben. Sozialversicherungsseitige Fehlanreize sollen korrigiert und allenfalls positive Anreize eingebracht werden. Dafür ist das Zusammenspiel der verschiedenen Sozialversicherungszweige (AHV, BV [obligatorischer und überobligatorischer Teil], ALV, IV) zu berücksichtigen. Es sind konkrete, rasch realisierbare Änderungen auf Gesetzes- und Verordnungsebene auszuarbeiten.

Die Arbeitsgruppe setzte sich aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BSV sowie aus dem seco zusammen.

7.3.3 Arbeitsgruppe „Arbeitsmarktfähigkeit“

Die Arbeitsgruppe hatte das Mandat, konkrete Massnahmen vorzuschlagen, welche unter Berücksichtigung der Angebots- und Nachfrageseite den zum einen von Arbeitslosigkeit bedrohten älteren Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen helfen, weiterhin im Arbeitsmarkt zu verbleiben, und zum anderen älteren Stellensuchenden die Wiederintegration in den Arbeitsprozess erleichtern.

Die Arbeitsgruppe setzte sich aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des seco (Leistungsbe-reiche Arbeitsmarkt/ALV und Arbeitsbedingungen, Ressorts Grundlagen und Analysen, Arbeitsmarktliche Massnahmen, Beschäftigungsmassnahmen sowie Grundlagen Arbeit und Gesundheit) zusammen.

7.4 Handlungsfelder und Massnahmenbedarf im Bereich Arbeitsbedingungen und Gesundheit

Tabelle 9: Massnahmen, die direkt auf die älteren Arbeitnehmer abzielen

| Handlungsfelder | Akteure | | |
|--|--|---|--|
| | Bundesrat / Bundesverwaltung | Sozialpartner / Betriebe | Gesetze |
| Individuelle Wahrnehmung der Eigenverantwortung bezüglich der eigenen Gesundheit und Arbeitsfähigkeit. | Öffentliche Bewusstseinsbildung zum Thema Gesundheit und Arbeitsfähigkeit. | Angebot von Weiterbildungsmöglichkeiten. | Integration von Gesundheitsthemen in die Aus- und Weiterbildung. |
| Altersdiskriminierung und Fehlmeinungen in der Öffentlichkeit. | Öffentliche Bewusstseinsbildung zum Thema ältere Erwerbstätige (Kompetenz- anstelle Defizitmodell). | | |
| Altersdiskriminierung und Fehlmeinungen in den Betrieben. | <ul style="list-style-type: none"> - Unterstützungsangebot für Sozialpartner und Betriebe. - Bewusstseinsbildung bei Fachleuten der beruflichen Aus- und Weiterbildung (Kompetenz- anstelle Defizitmodell). | <ul style="list-style-type: none"> - Bewusstseinsbildung zum Thema ältere Erwerbstätige. - Abbau von Vorurteilen durch Weiterbildung von Führungspersonen und Personalfachleuten (Kompetenz- anstelle Defizitmodell). | |
| Altersmanagement in den Betrieben. | <ul style="list-style-type: none"> - Sensibilisierung der kantonalen Volkswirtschaftsdirektionen. - Bereitstellung von Informations- und Arbeitsmitteln bezüglich Altersmanagement. - Sicherung des Qualitätsstandards für die Aus- und Weiterbildungsangebote an Führungskräfte und Personalfachleute. | <ul style="list-style-type: none"> - Beratungsangebot für Unternehmen und Beschäftigte (Weiterbildung in Altersmanagement und Gesundheitsthemen). - Verstärkung der Motivation älterer Erwerbstätiger (Teilzeitarbeit, Ergonomie etc.). - Förderung der Flexibilität (Arbeitszeit, Arbeitsorganisation etc.) in den Betrieben. - Individuelle Standortbestimmung mit Laufbahnplanung. - Verbesserung der Lernfähigkeit. - Verhinderung der Lernerwöhnung und altersgerechte Wissensvermittlung. - Erhöhung der Wertschätzung der Beschäftigten – insbesondere der älteren. | |

Tabelle 10: Unterstützende Massnahmen

| Handlungsfelder | Akteure | | |
|--|---|---|--|
| | Bundesrat / Bundesverwaltung | Sozialpartner / Betriebe | Gesetze |
| Befolgung der gesetzlichen Vorschriften zum Gesundheitsschutz in den Betrieben. | <ul style="list-style-type: none"> - Bereitstellung von Informations-, Arbeits- und Ausbildungsmitteln. - Ergänzung der Wegleitungen zu den Verordnungen des ArG mit leistungsgerechten Elementen. | <ul style="list-style-type: none"> - Angebot von altersgerechten Arbeitsanforderungen und -bedingungen (Arbeitsinhalte, Arbeitszeit, Arbeitsmittel, Arbeitsumgebung, Arbeitsorganisation). - Verstärkte Mitwirkung der Arbeitnehmer im betrieblichen Gesundheitsschutz. - Massnahmen zur Förderung der Gesundheit und Arbeitsfähigkeit in GAV. | <ul style="list-style-type: none"> - Neuregelung der Finanzierung für die Prävention im Bereich des betrieblichen Gesundheitsschutzes. |
| Aufsicht des betrieblichen Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer in den Betrieben durch die kantonalen Arbeitsinspektorate. | <ul style="list-style-type: none"> - Bewusstseinsbildung und Unterstützung der kantonalen Arbeitsinspektorate. - Ausbildung von Arbeitsinspektoren. - Verstärkte Oberaufsicht und Durchsetzung einer unité de doctrine der kantonalen Arbeitsinspektorate. - Konsequente und flächendeckende Kontrollen in den Betrieben. | | |
| Datengrundlage im Bereich „Arbeit und Gesundheit“. | <ul style="list-style-type: none"> - Verbesserte Datenbasis im Bereich „Arbeit und Gesundheit“. | <ul style="list-style-type: none"> - Sammeln von Modellen guter betrieblicher Praxis. | <ul style="list-style-type: none"> - Sicherung der systematischen Datenerhebungen im Bereich Gesundheit/Arbeitsfähigkeit. - Evaluierung der Massnahmen des Bundes (und anderer Organisationen) für die Verbesserung der Gesundheit und Arbeitsfähigkeit der Erwerbstätigen – insbesondere der älteren. - Auf der Basis des ArG: Stärkung bestehender oder Aufbau neuer Strukturen für den Wissenstransfer Forschung → Betriebe. |

Tabellen und Grafiken

Grafik 1: Erwerbsquote der Männer (blau) und der Frauen (rot-gelb) nach Alter, 1970-2000

Grafik 2: Konstante Arbeitsanforderungen, abnehmende Ressourcen und Arbeitsfähigkeit

Grafik 3: Leistungsangepasste Arbeitsanforderungen, Förderung der Ressourcen und Arbeitsfähigkeit

Tabelle 1: Finanzierungsbedarf der AHV und der EL, 2001-2040

Tabelle 2: Erwerbsquote und Erwerbslosenquote nach Ausbildungsniveau der 25- bis 64-jährigen Bevölkerung in der Schweiz (2. Quartal 2004)

Tabelle 3: Teilnahme an beruflicher Weiterbildung in der Schweiz (in % der Erwerbstätigen), 1996 und 2000

Tabelle 4: Vorbezugsmöglichkeiten in der Altersvorsorge

Tabelle 5: Staffelung der Altersgutschriften (in %)

Tabelle 6: Mehrkosten (ohne Berücksichtigung der Übergangskosten) in Mio. Franken bei alternativen Modellen (Minderaufwendungen Risiko berücksichtigt); 2006 und 2030 im Vergleich

Tabelle 7: Mehrkosten (mit Berücksichtigung der Übergangskosten) BVG in Mio. Franken während der Übergangszeit mit dem Ausgangspunkt einer moderateren Staffelung

Tabelle 8: Mehrkosten BVG in Mio. Franken während der Übergangszeit bei Erhöhung des Rentenziels (Mehrkosten Altersgutschriften minus Einsparungen Risikoversicherung)

Tabelle 9: Arbeitsbedingungen und Gesundheit: Massnahmen, die direkt auf die älteren Arbeitnehmer abzielen

Tabelle 10: Arbeitsbedingungen und Gesundheit: Unterstützende Massnahmen