

Wie kann die Arbeitslosigkeit von Älteren reduziert werden? - Eine Erfolgsgeschichte aus Finnland

Elke Lüdemann

Ralf A. Wilke*

ZEW Mannheim, Juni 2004

In Deutschland stellt die Langzeitarbeitslosigkeit der Älteren ein großes Problem dar. Den Ergebnissen von Fitzenberger und Wilke (2004) zufolge ist ein großer Teil der Arbeitslosigkeit älterer Arbeitnehmer auf Frühverrentung zurückzuführen. Im Rahmen der Hartz-Reformen wurde für ältere Arbeitslose eine Verkürzung der maximalen Bezugsdauer von Arbeitslosengeld auf 18 Monate beschlossen. Die neuen Regelungen treten jedoch erst nach längeren Übergangsfristen in Kraft. Kyyrä und Wilke (2004) untersuchen anhand von Daten aus Finnland, welche Auswirkungen durch die Hartz-Reformen zu erwarten sind. In Finnland wurden vergleichbare Reformen bereits vor einigen Jahren umgesetzt. Die Autoren finden positive Effekte auf die Langzeitarbeitslosigkeit von Älteren: Die von der Reform Betroffenen zeigen ein geringeres Risiko, arbeitslos zu werden sowie eine geringere Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu bleiben. Aus statistischer Sicht unterscheiden sich die Älteren in den untersuchten Fragestellungen nach der Reform nicht mehr von den etwas Jüngeren.

*Die vorliegende Arbeit wird von der Deutschen Forschungsgemeinschaft im Rahmen des Projektes „Mikroökonomische Modellierung der Verweildauer in Arbeitslosigkeit unter Berücksichtigung der makroökonomischen Rahmenbedingungen“ finanziell unterstützt. Die Ideen für diese Arbeit sind in Gesprächen mit den Mitarbeitern der Arbeitsämter Duisburg, Freiburg, Gelsenkirchen, Mannheim und Oberhausen entstanden, bei denen wir uns an dieser Stelle bedanken möchten. Weiterer Dank gilt Bernd Fitzenberger für die Projektzusammenarbeit. Ralf Wilke, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Postfach 10 34 43, 68034 Mannheim, Germany. E-mail: wilke@zew.de.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Hauptergebnisse	3
3	Institutionelle Regelungen in Finnland, Daten	4
4	Ergebnisse	5
4.1	Risiko, arbeitslos zu werden	5
4.2	Verweildauer in Arbeitslosigkeit	7
5	Schlussfolgerung und Ausblick für Deutschland	9

1 Einleitung

In Deutschland wurde über Jahre hinweg die Frühverrentung älterer Arbeitnehmer u.a. mittels Arbeitslosengeld (ALG) aktiv gefördert, obwohl sehr bald deutlich wurde, dass daraus hohe Kosten für die Allgemeinheit entstehen. Diese gehen zu Lasten der arbeitenden Bevölkerung, da immer weniger Beitragszahler immer mehr Leistungsempfänger finanzieren müssen.

Die Effekte der Arbeitsmarktreform in den 80er Jahren, im Zuge derer durch eine Verlängerung der Anspruchsdauer auf ALG für ältere Arbeitnehmer die Möglichkeiten der Frühverrentung ausgeweitet wurden, untersuchen z.B. Hunt (1995) sowie Fitzenberger und Wilke (2004). Die Ergebnisse von Fitzenberger und Wilke (2004) deuten auf erhebliche Mitnahmeeffekte durch Unternehmen und ältere Arbeitnehmer hin.

Bereits mit der Rentenreform im Jahre 1992 wurden die Anreize, in Frühverrentung zu wechseln, verringert. Mit demselben Ziel wurden im Rahmen der Hartz-Reformen Kürzungen des ALG für ältere Arbeitslose beschlossen, deren Wirkung aber aufgrund langer Übergangsfristen erst in einigen Jahren eintreten wird.

Auch in Finnland, dessen System der Arbeitslosenunterstützung dem deutschen sehr ähnlich ist, macht ein großer Anteil der älteren Arbeitnehmer von den umfassenden Möglichkeiten zur Frühverrentung Gebrauch. Wie in Deutschland liegt das tatsächliche Rentenalter dort weit unter dem offiziellen Rentenalter, was die Rentenkassen erheblich belastet. Daher wurden die Möglichkeiten der Frühverrentung in Finnland durch eine Reform im Jahre 1997 eingeschränkt, indem das Mindestalter für Frühverrentung um zwei Jahre angehoben wurde. Die Auswirkungen dieser Reform werden im vorliegenden Bericht untersucht. Die dargestellten Ergebnisse sind der noch unveröffentlichten Studie von Kyyrä und Wilke (2004)¹ entnommen, die beim Autor angefordert werden kann.

2 Hauptergebnisse

Die Hauptergebnisse des folgenden Berichts lauten:

- Für die von der Reform betroffene Altersgruppe der 53- bis 54-Jährigen verringert sich das Risiko, arbeitslos zu werden, erheblich.
- Ebenso wurde die Wahrscheinlichkeit, nach einer gewissen Zeit arbeitslos zu bleiben, durch die Reform stark reduziert.

¹Kyyrä & Wilke (2004). „Reduction in the Long-Term Unemployment of the Elderly: A Story of Success from Finland“

- Es hat den Anschein, dass sich die Chancen der älteren Arbeitslosen auf einen neuen Job durch die Reform stark verbessert haben. Tatsächlich ist jedoch die Gruppe, die gar keine Beschäftigung mehr aufnehmen will, viel kleiner geworden.
- Für Deutschland ist zu vermuten, dass die Verkürzung der Bezugsdauer von ALG im Rahmen der Hartz-Reformen langfristig ähnliche Effekte hervorrufen wird.
- Kurzfristig ist in Deutschland mit einer „Entlassungswelle“ zu rechnen, da die politische Diskussion langwierig war und die langen Übergangsfristen zu einer verstärkten Mitnahme der Leistungen regelrecht einladen.²
- Eine weitere Verkürzung der maximalen Anspruchsdauer auf ALG und eine Abschaffung des Anspruchs auf ALG unter erleichterten Bedingungen (§428 SGB III) ab dem Alter von 59 Jahren erscheinen aufgrund dieser Ergebnisse sinnvoll, um Frühverrentung weiter einzudämmen.

3 Institutionelle Regelungen in Finnland, Daten

Zunächst wird das System der Arbeitslosenunterstützung in Finnland, das Parallelen zum deutschen System aufweist, kurz vorgestellt.

In Finnland haben Arbeitnehmer grundsätzlich zwei Jahre lang Anspruch auf ALG, sofern sie innerhalb der letzten zwei Jahre vor Eintritt in Arbeitslosigkeit mindestens 10 Monate Beitragszahlungen geleistet haben. Die Höhe des ALG richtet sich ebenso wie in Deutschland nach dem vorherigen Einkommen.

Für ältere Arbeitnehmer bestehen umfassende Möglichkeiten der Frühverrentung, von denen reger Gebrauch gemacht wird. Zum einen können Arbeitnehmer bei Vorlage eines ärztlichen Attestes eine Rente wegen schlechten Gesundheitszustandes beantragen; letztere wird von etwa einem Drittel aller Arbeitnehmer im Alter zwischen 55 und 64 Jahren in Anspruch genommen. Daneben besteht die Möglichkeit, ab einer bestimmten Altersgrenze (vor 1997: ab dem Alter von 53, danach ab 55 Jahren) zunächst über einen verlängerten Zeitraum ALG, und dann zwischen 60 und 64 Jahren Rente wegen Arbeitslosigkeit zu beziehen. Im Alter von 65 Jahren kann schließlich die normale Altersrente in Anspruch genommen werden. Diese Kombination aus verlängertem Anspruch auf ALG und Altersrente wegen Arbeitslosigkeit wird auch als Arbeitslosigkeitstunnel (unemployment

²Es ist zurzeit in einigen Unternehmen zu beobachten, dass Betriebsräte **die letzte Chance zur Frühverrentung** bei der älteren Belegschaft regelrecht bewerben.

tunnel) bezeichnet. Der Arbeitslosigkeitstunnel ist vom Prinzip her vergleichbar mit der deutschen 57-Jahre-Regelung, die einen kontinuierlichen Fluss von ALG bis zum Renteneintritt garantiert.

Zusätzlich gilt auch in Finnland für ältere Arbeitnehmer ein starker Kündigungsschutz, d.h. dass sie letztlich nicht ohne ihre Zustimmung entlassen werden können.

Im Jahre 1997 wurde in Finnland die Altersgrenze für den Einstieg in den Arbeitslosigkeitstunnel von 53 auf 55 Jahre heraufgesetzt. Im vorliegenden Bericht sollen die Auswirkungen dieser Reform auf das Risiko, arbeitslos zu werden und auf die Verweildauer in Arbeitslosigkeit untersucht werden.

Allgemein schafft die Möglichkeit der Frühverrentung durch den Arbeitslosigkeitstunnel sowohl auf Arbeitnehmer- als auch auf Arbeitgeberseite Anreize, die zu einer erhöhten Arbeitslosigkeit älterer Arbeitnehmer führen können.

Sobald sich eine ältere Person im Arbeitslosigkeitstunnel befindet, also sicheres Einkommen zunächst in Form von ALG, später in Form von Altersrente wegen Arbeitslosigkeit erhält, wird für sie die Suche nach einem neuen Job weniger attraktiv. In Finnland entstehen zusätzlich negative Anreize dadurch, dass sich die Höhe der normalen Altersrente aus dem Einkommen während der letzten 10 Jahre in Beschäftigung errechnet. Dies mindert den Anreiz für ältere Arbeitnehmer, auch einen schlechter bezahlten Job anzunehmen.

Der Datensatz, der der Studie von Kyyrä und Wilke (2004) zugrunde liegt, ist die Finnische Beschäftigtenstatistik, die alle Personen mit dauerhaftem Wohnsitz in Finnland enthält, woraus eine hohe Qualität der Analyse resultiert. Die Analyse ist allerdings weitgehend beschränkt auf im privaten Sektor beschäftigte Arbeitnehmer im Alter zwischen 50 und 57, die in den Jahren 1996 und 1997 arbeitslos wurden. Berücksichtigt wurden nur Arbeitnehmer, die in den zwei Jahren vor Eintritt in Arbeitslosigkeit durchgehend beschäftigt waren, um sicherzustellen, dass ein maximaler Anspruch auf ALG und Altersrente wegen Arbeitslosigkeit besteht.

4 Ergebnisse

4.1 Risiko, arbeitslos zu werden

In Abbildung 2 ist das Risiko, arbeitslos zu werden, nach Alter und Jahren getrennt dargestellt. Das Risiko, arbeitslos zu werden, wird dabei definiert als der Anteil der im Jahr t arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer an allen in den Jahren $t-1$ und $t-2$ durchgehend beschäftigten Personen. In Abbildung 2 zeigt sich zum einen, dass das Arbeitslosigkeitsrisiko als Funktion des Alters nach der Reform um zwei Jahre nach rechts verschoben ist. Zum anderen verringerte sich das Risiko für die Gruppe der über 51 Jährigen, d.h. Frühverrentung wurde in geringerem Ausmaß betrieben

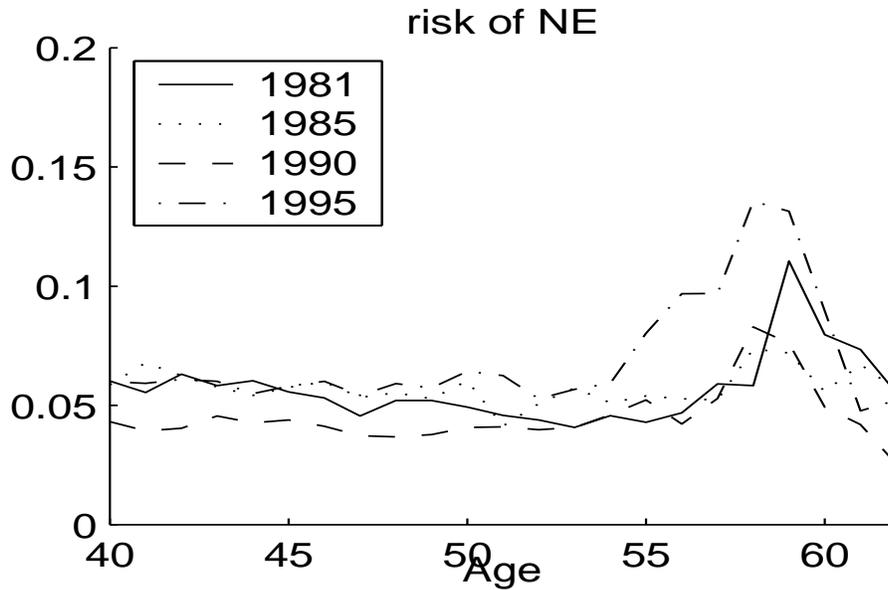
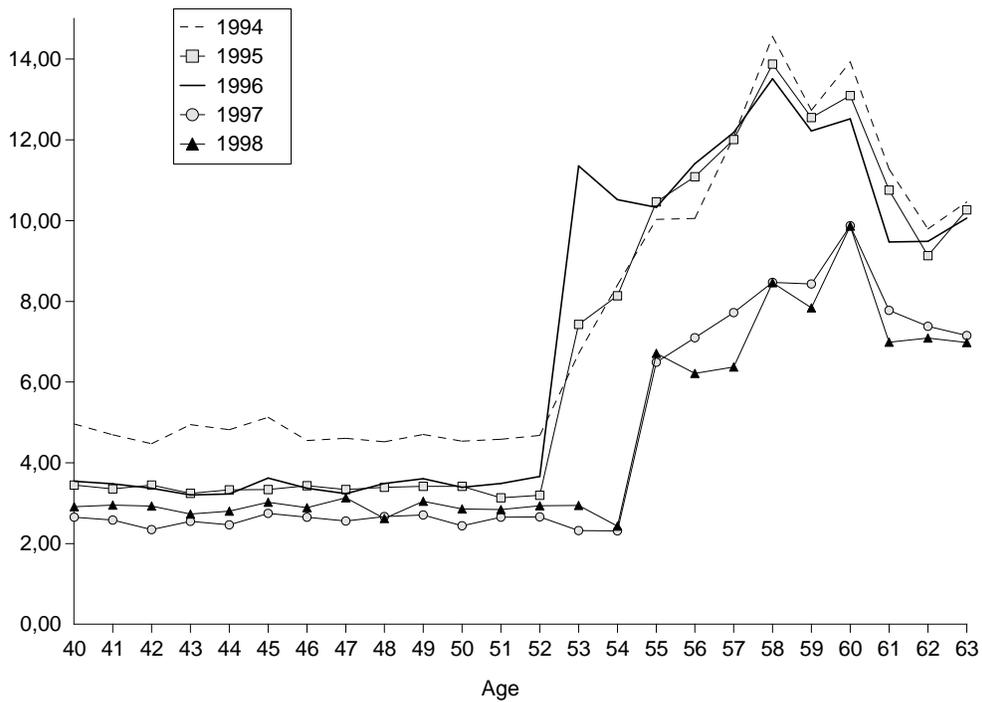


Abbildung 1: oben: Das Risiko, arbeitslos zu werden, in **West-Deutschland** nach Alter in Jahren. Quelle: Fitzenberger und Wilke (2004).

Abbildung 2: unten: Das Risiko, arbeitslos zu werden, für Beschäftigte im privaten Sektor mit maximaler Anspruchsdauer auf ALG in **Finnland** nach Alter in Jahren. Quelle: Kyyrä und Wilke (2004).



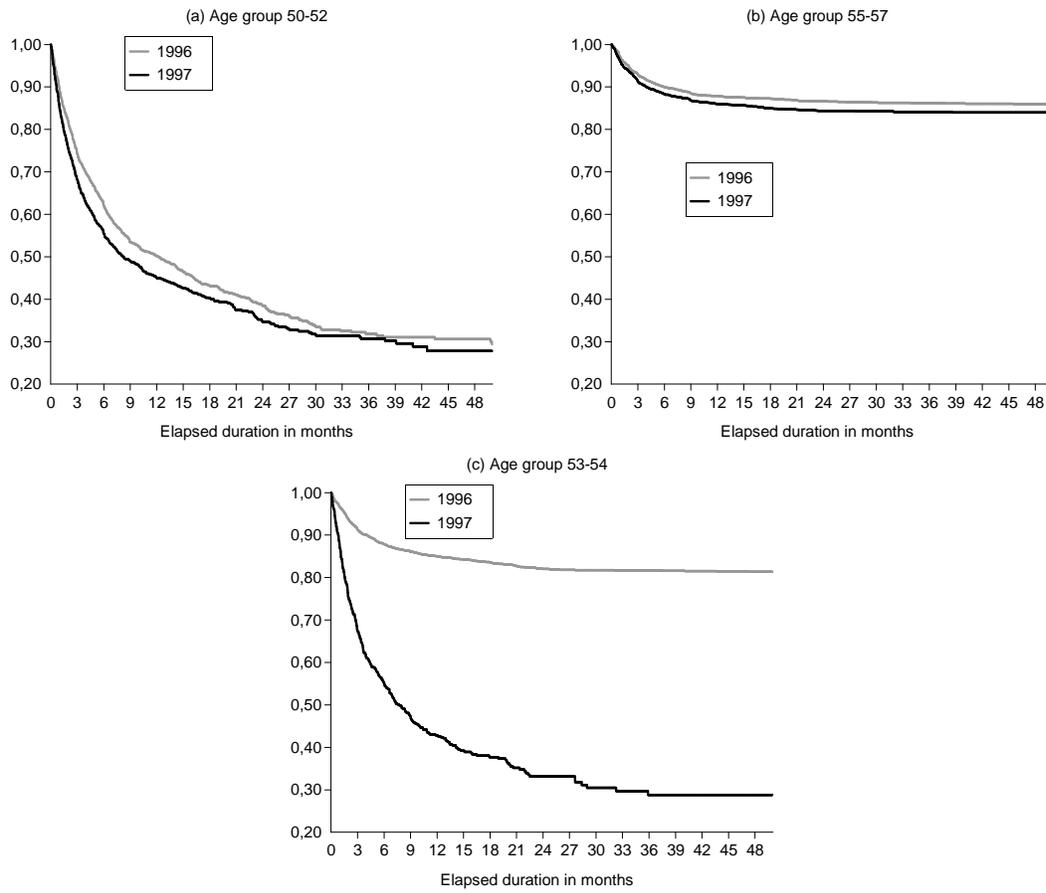
als vor der Reform. Dieser empirische Befund kann weitgehend nicht durch Antizipationseffekte erklärt werden. Das finnische Gesetzgebungsverfahren wurde zügig abgeschlossen und es wurden keine Übergangsfristen gewährt. Kyyrä und Wilke (2004) berechnen, dass das Risiko für einen 52-Jährigen Beschäftigten, bis zum Alter von 62 Jahren arbeitslos zu werden, von ca. 70% auf ca. 50%, d.h. um etwa 20% in den Jahren nach der Reform gesunken ist. Damit setzte die Frühverrentung nicht nur später ein, sondern auch das Ausmaß hat sich signifikant verringert.

Zum Vergleich ist das Risiko der in West-Deutschland sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, arbeitslos zu werden, in Abbildung 1 dargestellt. Es ist zu erkennen, dass Frühverrentung im Jahr 1981 erst im Alter von 59 Jahren einsetzte. Nach den Arbeitsmarktreformen Mitte der 1980er Jahre verschob sich das Eintrittsalter um etwa ein Jahr nach vorne (1985, 1990). Es ist hierbei jedoch zu berücksichtigen, dass die Jahre 1985 und 1990 aus makroökonomischer Sicht gut waren und damit von Seiten der Unternehmen nur geringe Anreize zur Frühverrentung bestanden. Im Jahre 1995 zeigt sich jedoch, dass ein schwacher Arbeitsmarkt das Ausmaß der Frühverrentung stark erhöht, und dass diese bereits mit etwa 55 Jahren beginnt. Für Arbeitnehmer kann sich eine frühere Frühverrentung, die keinen kontinuierlichen Fluss von ALG bis zum Renteneintritt garantiert, durchaus lohnen, falls das Unternehmen eine entsprechende Abfindung zahlt.

4.2 Verweildauer in Arbeitslosigkeit

Abbildung 3 zeigt die Kaplan-Meier-Überlebensfunktionen in Arbeitslosigkeit getrennt nach Altersgruppen und Jahren. Für die Altersgruppe der 53- bis 54-Jährigen ist nach der Reform eine erhebliche Verringerung der Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu bleiben, festzustellen. Kyyrä und Wilke (2004) weisen darüber hinaus mit mehreren neueren statistischen Verfahren nach, dass sich die Gruppe der 53- bis 54-Jährigen nach der Reform nicht mehr signifikant von der Gruppe der 50-52-jährigen unterscheidet. Die größere Wahrscheinlichkeit, langfristig arbeitslos zu werden, konnte somit durch die Reform vollständig auf das Niveau der etwas Jüngeren gedrückt werden.

Abbildung 3: Kaplan-Meier Überlebensfunktionen in Arbeitslosigkeit für die betrachteten Personengruppen vor und nach der Reform. Quelle: Kyyrä und Wilke (2004)



5 Schlussfolgerung und Ausblick für Deutschland

Im vorliegenden Bericht wurden die Effekte einer im Jahre 1997 in Finnland in Kraft getretenen Reform untersucht, im Zuge derer die Dauer der maximalen Anspruchsberechtigung auf ALG für ältere Arbeitslose in Finnland verkürzt wurde. Das Mindestalter, ab dem Frühverrentung mithilfe von ALG möglich ist, wurde infolge der Reform von zuvor 53 auf 55 Jahre heraufgesetzt.

Den Ergebnissen zufolge verringerte sich erstens das Risiko, arbeitslos zu werden, für die von der Reform betroffene Altersgruppe - die der 53- bis 54-Jährigen - erheblich. Zweitens wird gezeigt, dass die Übergangsrate der Altersgruppe der 53- bis 54-Jährigen von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung nach der Reform stark anstieg.

Die Ergebnisse legen nahe, dass die vom Arbeitslosigkeitstunnel ausgehende negative Anreizwirkung auf Arbeitnehmer und Arbeitgeber für das hohe Arbeitslosigkeitsrisiko und die geringe Wahrscheinlichkeit, Arbeitslosigkeit zu verlassen, verantwortlich sind.

Aufgrund dieser Ergebnisse wird die Verkürzung des maximalen Anspruchs auf ALG im Rahmen der Hartz-Reformen als richtiger und wichtiger Schritt angesehen, um die Frühverrentung in Deutschland einzudämmen. Warum die Verkürzung für ältere Arbeitnehmer nur auf 18 Monate ausfiel und warum lange Übergangsfristen gewährt werden, ist nicht verständlich.

Es wird durch diese Ergebnisse außerdem die Frage aufgeworfen, warum im Rahmen der Hartz-Reformen die Eingliederungszuschüsse für ältere Arbeitslose verstärkt wurden. Bei dieser Art von Instrumenten besteht ebenfalls ein hohes Risiko der Leistungsmitnahme durch die Unternehmen.

Literatur

- [1] Fitzenberger, B. and Wilke, R. (2004). Unemployment Durations in West-Germany Before and After the Reform of the Unemployment Compensation System during the 1980ties. *ZEW Discussion Paper* 04-24.
- [2] Kyyrä, T. and Wilke, R. (2004). Reduction in the Long-Term Unemployment of the Elderly: A Story of Success from Finland *unveröffentlicht*.
- [3] Hunt, J. (1995). The effect of the Unemployment Compensation on Unemployment Duration in Germany. *Journal of Labor Economics*. Vol.13.1, 88–120