E-Book-Sonderausgabe

change | reader

Arbeitsmarkt

Verlag Bertelsmann Stiftung

change | reader

Arbeitsmarkt

Verlag BertelsmannStiftung

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbiografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Reihe change | reader
Band Arbeitsmarkt
E-Book zum Magazin *change* Ausgabe 4/2013

© 2013 E-Book-Ausgabe
Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Verantwortlich: Christiane Raffel
Umschlaggestaltung: Bertelsmann Stiftung
Umschlagabbildung: Fotolia/stillkost
ISBN 978-3-86793-560-9 (PDF)
ISBN 978-3-86793-561-6 (EPUB)

www.bertelsmann-stiftung.de/verlag
www.bertelsmann-stiftung.de/ebooks
www.change-magazin.de

Inhalt

Vorwort

Älter werden – aktiv bleiben (Leseprobe)

Die Arbeitsmarktsituation Älterer in Deutschland – Entwicklung und Status quo

Die alternde Erwerbsbevölkerung und Beschäftigungsstrategien im OECD-Raum – Die Herausforderungen der Zukunft

Länger leben, arbeiten und sich engagieren (Leseprobe)

Beschäftigungschancen für ältere Arbeitnehmer – Ein Ländervergleich

Arbeitsmarktpolitik für Ältere: Handlungsbedarf – Instrumente – Perspektiven

Wer gewinnt, wer verliert? (Leseprobe)

Vorwort

Offenheit als Erfolgsfaktor

Veränderte Strukturen der Arbeitsnachfrage

Die Akte Personal (Leseprobe)

Anders arbeiten

Literatur

Führung – Überblick über Ansätze, Entwicklungen, Trends (Leseprobe)

Leadership heute

Zukunftsmodell Soziale Marktwirtschaft (Leseprobe)

Vorwort

Die Soziale Marktwirtschaft im internationalen Vergleich: Großbritannien, Deutschland, Schweden

Vorwort

Die Folgen der Globalisierung und des demographischen Wandels sind auf dem Arbeitsmarkt zu spüren: Angst vor Arbeitslosigkeit und wachsende Ungleichheit bewegen die Menschen. Wie verändern sich die Strukturen der Arbeitsnachfrage? Welche Chancen haben ältere Beschäftigte? Wer gewinnt, wer verliert? Und wie steht es um das Modell der Soziale Marktwirtschaft?

Der vorliegende E-Book-Reader ergänzt die Schwerpunktausgabe »Arbeitsmarkt« unseres Magazins *change* im Dezember 2013. Die Beiträge analysieren Entwicklungen am deutschen Arbeitsmarkt, vergleichen sie mit anderen OECD-Ländern, stellen Lösungsansätze und Best Practices vor. Zudem werfen sie einen Blick hinter die Kulissen von Personalabteilungen und beschreiben Trends zum Thema „Führung“. Bei den Texten handelt es sich um Auszüge aus Büchern des Verlags Bertelsmann Stiftung. Weitere Informationen zu unseren Verlagsprodukten finden Sie unter: www.bertelsmann-stiftung.de/verlag.

Wir freuen uns über Ihr Interesse und wünschen Ihnen eine anregende Lektüre.

Christian Rickerts
Leiter Corporate Communications
Bertelsmann Stiftung

Älter werden – aktiv bleiben (Leseprobe)

Auszug aus:

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

Älter werden – aktiv bleiben

Beschäftigung in Wirtschaft und Gesellschaft

Carl Bertelsmann-Preis 2006

Gütersloh 2006

ISBN 978-3-89204-906-7 (Print)

ISBN 978-3-86793-185-4 (PDF)

ISBN 978-3-86793-186-1 (EPUB)

© Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Die Arbeitsmarktsituation Älterer in Deutschland – Entwicklung und Status quo

Eric Thode

Ältere Arbeitnehmer leiden in Deutschland besonders stark unter der anhaltenden Beschäftigungsmisere. Sie nehmen in weit geringerem Ausmaß als andere Altersgruppen am Erwerbsleben teil und sind dennoch überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen. Auch unter den Langzeitarbeitslosen und prekär Beschäftigten sind Ältere übermäßig vertreten, während sie an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen nur selten teilhaben.

Der Handlungsbedarf, Personen jenseits der 50 wieder Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt zu bieten, ist bereits heute groß. Noch dringlicher wird er allerdings, wenn man die bereits im Gang befindlichen demographischen Veränderungen in Betracht zieht. Die steigende Lebenserwartung und eine historisch niedrige Geburtenrate bei geringer Zuwanderung lassen die Bevölkerung schrumpfen und altern.

Arbeitsmarktintegration Älterer forcieren

Vor diesem Hintergrund werden die älteren Jahrgänge zahlenmäßig zunehmen, sodass ihre Integration in den Arbeitsmarkt forciert werden muss, um die Arbeitslosigkeit nicht noch weiter ansteigen zu lassen. Darüber hinaus ist es ohnehin erforderlich, das gesamte Erwerbspersonenpotenzial so weit wie möglich auszuschöpfen, um die negativen Folgen des Bevölkerungsrückgangs auf das Wirtschaftswachstum und die soziale Sicherheit zu kompensieren (Bomsdorf 2005; Bundesbank 2004; Fuchs, Schnur und Zika 2005).

Dieser Beitrag zeichnet zunächst die Entwicklung zentraler Arbeitsmarktgrößen für ältere Arbeitnehmer nach. Darauf aufbauend wird untersucht, welche Entwicklungen zur ungünstigen Beschäftigungssituation beigetragen haben und mit welchen Mitteln die Politik versucht, entgegenzusteuern. Ein kurzes Fazit samt Ausblick bildet den Abschluss.

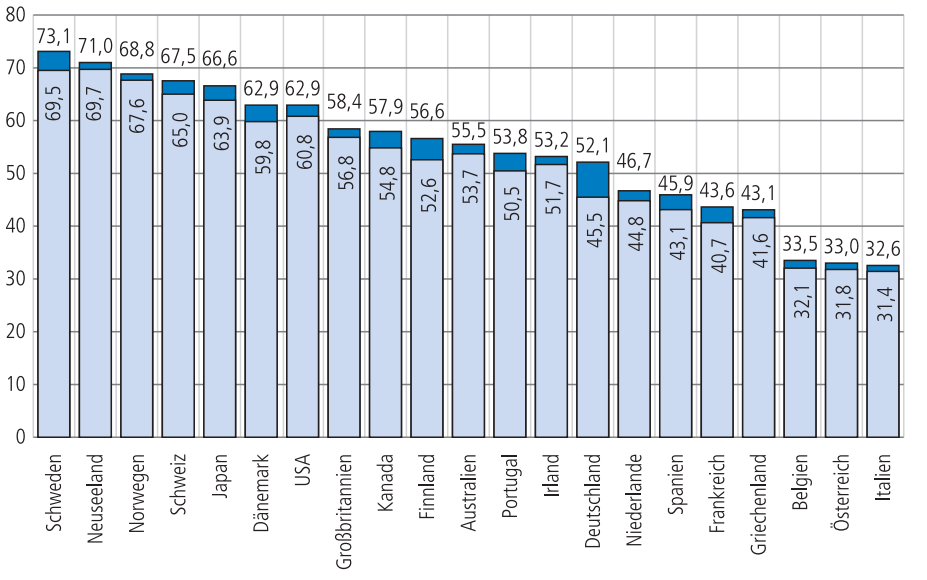
Eckdaten der Arbeitsmarktentwicklung für ältere Arbeitnehmer

Geringe Erwerbsbeteiligung

Die Erwerbsbeteiligung gibt Auskunft darüber, in welchem Umfang ältere Arbeitnehmer überhaupt noch auf dem Arbeitsmarkt aktiv sind, denn sie erfasst diejenigen Personen, die entweder einer Beschäftigung nachgehen oder aktiv einen Arbeitsplatz suchen. Die Erwerbsbeteiligung kann somit näherungsweise als Arbeitsangebot interpretiert werden. Um mögliche Verzerrungen durch nationale Statistiken zu vermeiden, wird im Folgenden auf international vergleichbare Daten der OECD zurückgegriffen, die auf Befragungen beruhen und vor allem in der Gruppe der Älteren zu aussagekräftigeren Ergebnissen kommen.

Die Erwerbsbeteiligungen von Personen zwischen 55 und 64 Jahren divergieren im internationalen Vergleich stark. Den Spitzenplatz nimmt Schweden ein, wo mit 73,1 Prozent noch nahezu drei Viertel aller Personen in dieser Altersgruppe einer Beschäftigung nachgehen oder auf Arbeitssuche sind. In Neuseeland liegt die Erwerbsquote bei 71 Prozent. Daran schließt sich eine Ländergruppe mit Erwerbsquoten von etwa zwei Dritteln an. Zu ihr gehören Norwegen, die Schweiz, Japan, Dänemark und die USA. Zu einer Gruppe, in der immerhin noch mehr als die Hälfte aller Älteren auf dem Arbeitsmarkt aktiv ist, gehört neben Großbritannien, Kanada, Finnland, Aust-

Abbildung 1: Erwerbs- und Beschäftigungsquoten der 55- bis 64-Jährigen (2005)



Anmerkung: Für die Niederlande und Schweden liegen nur Daten für das Jahr 2004 vor.

Quelle: OECD Employment Outlook 2006

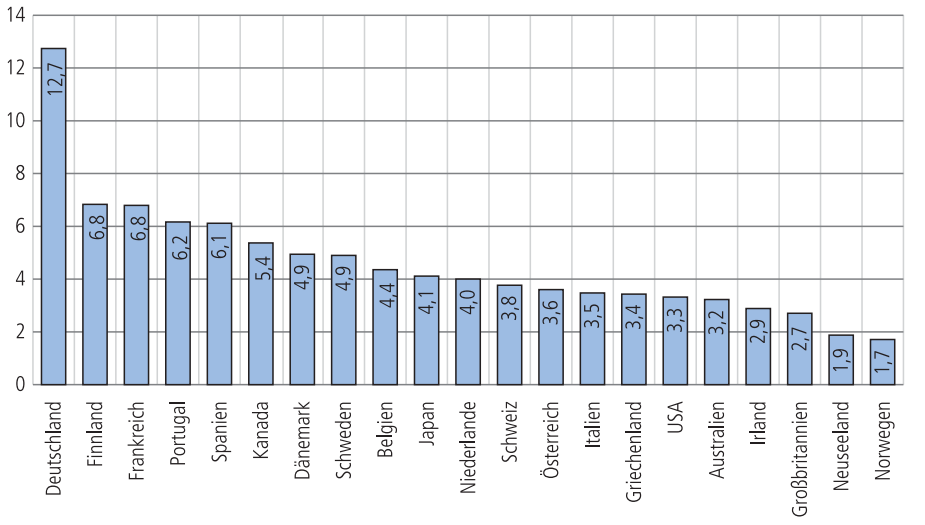
ralien, Portugal und Irland auch Deutschland mit einer Erwerbsquote von 52,1 Prozent. Damit liegt die Bundesrepublik im hinteren Mittelfeld. Eine geringere Erwerbsbeteiligung findet sich in den Beneluxstaaten, Frankreich, Österreich und den meisten südeuropäischen Ländern. Beim Schlusslicht Italien ist kaum mehr jeder Dritte auf dem Arbeitsmarkt aktiv.

Niedrige Beschäftigungsquote

Ein ähnliches Bild ergibt sich bei der Beschäftigungsquote. Sie misst den Anteil der Beschäftigten zwischen 55 und 64 Jahren, die einen Arbeitsplatz haben, an der Gesamtbevölkerung in dieser Altersgruppe. Spitzenreiter ist hier Neuseeland, wo sieben von zehn Älteren einer Beschäftigung nachgehen. Es folgen Schweden und Norwegen, doch auch die Schweiz, Japan und die USA können noch Beschäftigungsquoten von mehr als 60 Prozent aufweisen. Am anderen Ende des Länderspektrums liegen mit Belgien, Österreich und Italien drei Länder, in denen nicht einmal mehr jeder Dritte beschäftigt ist.

Deutschland befindet sich auch bei diesem Indikator mit einem Wert von 45,5 Prozent im hinteren Mittelfeld. Auffällig ist insgesamt, dass sowohl bei der Erwerbsbeteiligung als auch bei der Beschäftigungsquote anglophone und skandinavische Länder vorne liegen, während die meisten kontinental- und südeuropäischen Länder nur hintere Plätze belegen. Demnach können sowohl stark marktlich orientierte Länder als auch Staaten mit umfassender sozialer Sicherung Erfolge bei der Arbeitsmarktteilhabe älterer Arbeitskräfte aufweisen.

Abbildung 2: Arbeitslosenquoten der 55- bis 64-Jährigen (2005)



Anmerkung: Für die Niederlande und Schweden liegen nur Daten für das Jahr 2004 vor.

Quelle: OECD Employment Outlook 2006

Höchste Arbeitslosenquote im Ländervergleich

Bemerkenswert ist die in Deutschland am stärksten ausgeprägte Diskrepanz zwischen Erwerbs- und Beschäftigungsquote. Sie beträgt 6,6 Prozentpunkte. Aufgrund unterschiedlicher Bezugsgrößen lässt sich diese Zahl zwar nicht direkt als Arbeitslosenquote der Älteren interpretieren. Allerdings ist die Arbeitslosigkeit unter Älteren in Deutschland gegenüber allen anderen Ländern mit 12,7 Prozent am größten (Abbildung 2). Erst mit einem deutlichen Abstand von knapp sechs Prozentpunkten folgen Finnland und Frankreich. Nahezu Vollbeschäftigung herrscht dagegen in Norwegen und Neuseeland mit Arbeitslosenquoten von weniger als zwei Prozent. Das Gros der Länder liegt bei Werten zwischen drei und fünf Prozent.

Defizite bei Arbeitsangebot und -nachfrage

Dieser Befund zeigt deutlich, dass die Arbeitsmarktmisere Älterer in Deutschland im Gegensatz zu den meisten anderen Ländern auf gleichzeitige Defizite bei Arbeitsangebot und -nachfrage zurückzuführen ist. Zum einen ist die Erwerbsbeteilung gering, da ein Großteil Älterer bereits frühzeitig aus dem Erwerbsleben ausgesteuert wird. Diese Verknappung des Arbeitsangebots reicht aber offensichtlich nicht aus, um die Arbeitslosigkeit unter Älteren gering zu halten. Vielmehr ist die Beschäftigung, also die letztlich realisierte Arbeitsnachfrage, nochmals deutlich geringer (Kraatz, Rhein und Sproß 2006).

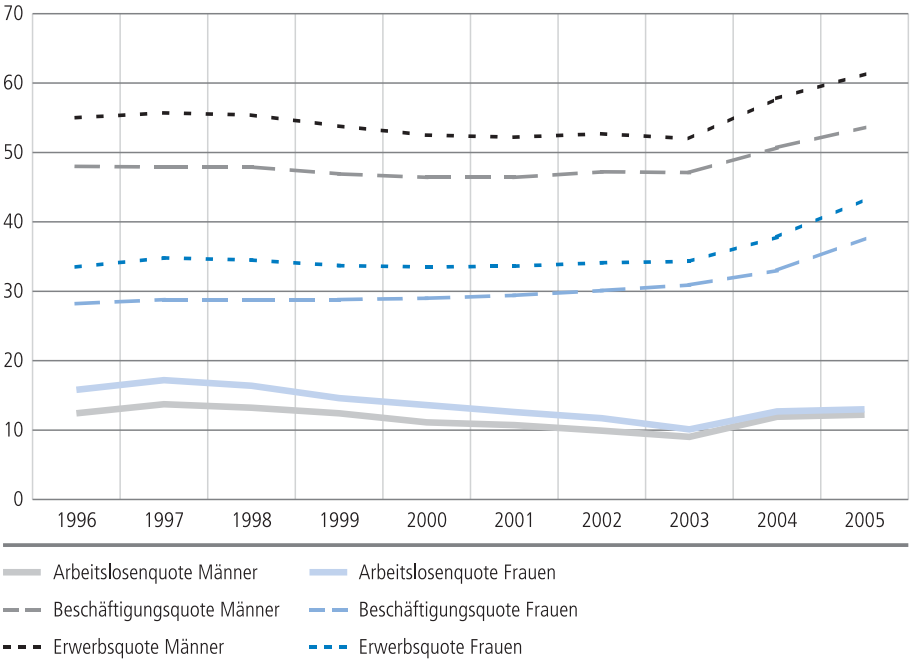
Leichte Entspannung in den 90ern

Der Blick auf die zeitliche Entwicklung von Erwerbs-, Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten in Deutschland zeigt für die zweite Hälfte der 90er Jahre nur wenig Veränderung (Abbildung 3). Zunächst fällt auf, dass die Erwerbsbeteiligung und die Beschäftigungsquote von Frauen hierzulande deutlich unter den entsprechenden Größen für Männer liegen. Während die Erwerbsquote von Frauen leicht zurückging, nahm die Beschäftigung ebenso leicht zu. Bei den Männern gingen dagegen beide Größen zunächst zurück, wobei die Erwerbsquote deutlicher fiel. Der Rückgang der Arbeitslosigkeit nach dem Negativrekord im Jahr 1997 geht nicht zuletzt auch mit der allgemeinen Arbeitsmarkterholung in dieser Zeit einher.

Erneut steigende Arbeitslosigkeit

Im Jahr 2003 erreichte die Arbeitslosigkeit unter Älteren mit etwa zehn Prozent das bisherige Minimum. Ab diesem Zeitpunkt nahm bei beiden Geschlechtern die Beschäftigung und in noch stärkerem Maße die Erwerbsbeteiligung zu. Während der Zuwachs der Beschäftigung zum Teil auf gestiegene Teilzeitarbeit in dieser Altersgruppe, vor allem im Rahmen der geringfügigen Beschäftigung, zurückzuführen ist, liegt die Zunahme der Erwerbsbeteiligung nicht zuletzt in den Einschränkungen von Frühverrentungsmöglichkeiten und arbeitsmarktpolitischen Reformen begründet (Büttner 2005b; Büttner 2005c). Im Ergebnis nahm die Arbeitslosigkeit wieder zu. Inzwischen sind die Arbeitslosenquoten für Männer und Frauen in der Gruppe der 55- bis 64-Jährigen nahezu identisch und liegen bei 12,6 bzw. 13 Prozent.

Abbildung 3: Arbeitsmarktentwicklung bei 55- bis 64-Jährigen, Männer und Frauen (1996–2005)



Quelle: OECD Employment Outlook, verschiedene Jahrgänge

Ursachen der Arbeitsmarktprobleme Älterer

Es stellt sich die Frage, welche Ursachen den umfassenden Erwerbs- und Beschäftigungsdefiziten von älteren Arbeitnehmern in Deutschland zugrunde liegen. Im Vordergrund stehen dabei die geringe Arbeitsmarktteilhabe aufgrund von Frühverrentung, das Verhältnis von Lohnhöhe und Produktivität sowie spezifische Regulierungen für die Beschäftigung von Älteren.

Frühverrentung

Vorzeitiger Renteneintritt weit verbreitet

Für die geringe Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte sind die vielfältigen Möglichkeiten eines vorzeitigen Renteneintritts eine wesentliche Ursache. Nur rund ein Fünftel aller Zugänge in Altersrenten erfolgt unmittelbar aus sozialversicherungspflichtiger beruflicher Tätigkeit. Lediglich knapp ein Drittel eines Geburtsjahrgangs nimmt als erste Rente die Regelaltersrente in Anspruch. Und knapp ein Fünftel aller Neuzugänge in Altersrenten hat unmittelbar vor Renteneintritt Leistungen wegen Arbeitslosigkeit bezogen (Knuth, Büttner und Brussig 2006).

Abbildung 4: Differenz zwischen gesetzlichem und effektivem Renteneintrittsalter, Männer (1997–2002)

Anmerkung: In nahezu allen Ländern beträgt das gesetzliche Renteneintrittsalter für Männer 65 Jahre.
Ausnahmen sind Griechenland (58 J.), Frankreich und Japan (60 J.), Irland (66 J.) sowie Dänemark und Norwegen (67 J.).

Quelle: OECD

Renteneintritt: de jure und de facto

Nicht nur in Deutschland ist der vorzeitige Eintritt in den Ruhestand verbreitet. Allerdings schwankt die Diskrepanz zwischen dem gesetzlichen und dem tatsächlichen Renteneintrittsalter unter den betrachteten Ländern erheblich. In einer kleinen Gruppe von Staaten liegt der faktische Renteneintritt sogar über dem offiziellen. Dazu zählen bei den Männern Portugal, die Schweiz, Griechenland und vor allem Japan (Abbildung 4). Allerdings ist zu beachten, dass in den beiden zuletzt genannten Ländern das gesetzliche Renteneintrittsalter im internationalen Vergleich besonders niedrig liegt, nämlich bei 58 bzw. 60 Jahren. In den meisten anderen Staaten sieht der Gesetzgeber den Übergang in den Ruhestand dagegen wie in Deutschland mit 65 Jahren vor.

Renteneintrittsalter bei Männern

Deutschland weit hinten

Mit Dänemark und Norwegen stechen nur zwei Länder hervor, die im Beobachtungszeitraum mit 67 Jahren ein deutlich höheres Renteneintrittsalter aufweisen, allerdings auch ausgiebig von Frühverrentung Gebrauch machen. In dem Gros der Länder mit einem Eintrittsalter von 65 Jahren liegt Deutschland mit einem faktischen Renteneintritt bei 60,9 Jahren auf einem der letzten Plätze. Deutlich dahinter liegen nur noch Österreich und Belgien mit Diskrepanzen von 5,4 bzw. 6,5 Jahren.

Frühverrentung weiterhin populär

Frühverrentung hat somit in Deutschland auch über die Jahrhundertwende hinaus große Bedeutung behalten. Insbesondere in anglophonen Ländern, aber auch in Dänemark und Schweden findet der vorzeitige Eintritt in den Ruhestand weitaus seltener statt. Die geringe Abweichung in Frankreich ist dagegen auf das frühe offizielle Renteneintrittsalter von nur 60 Jahren zurückzuführen.

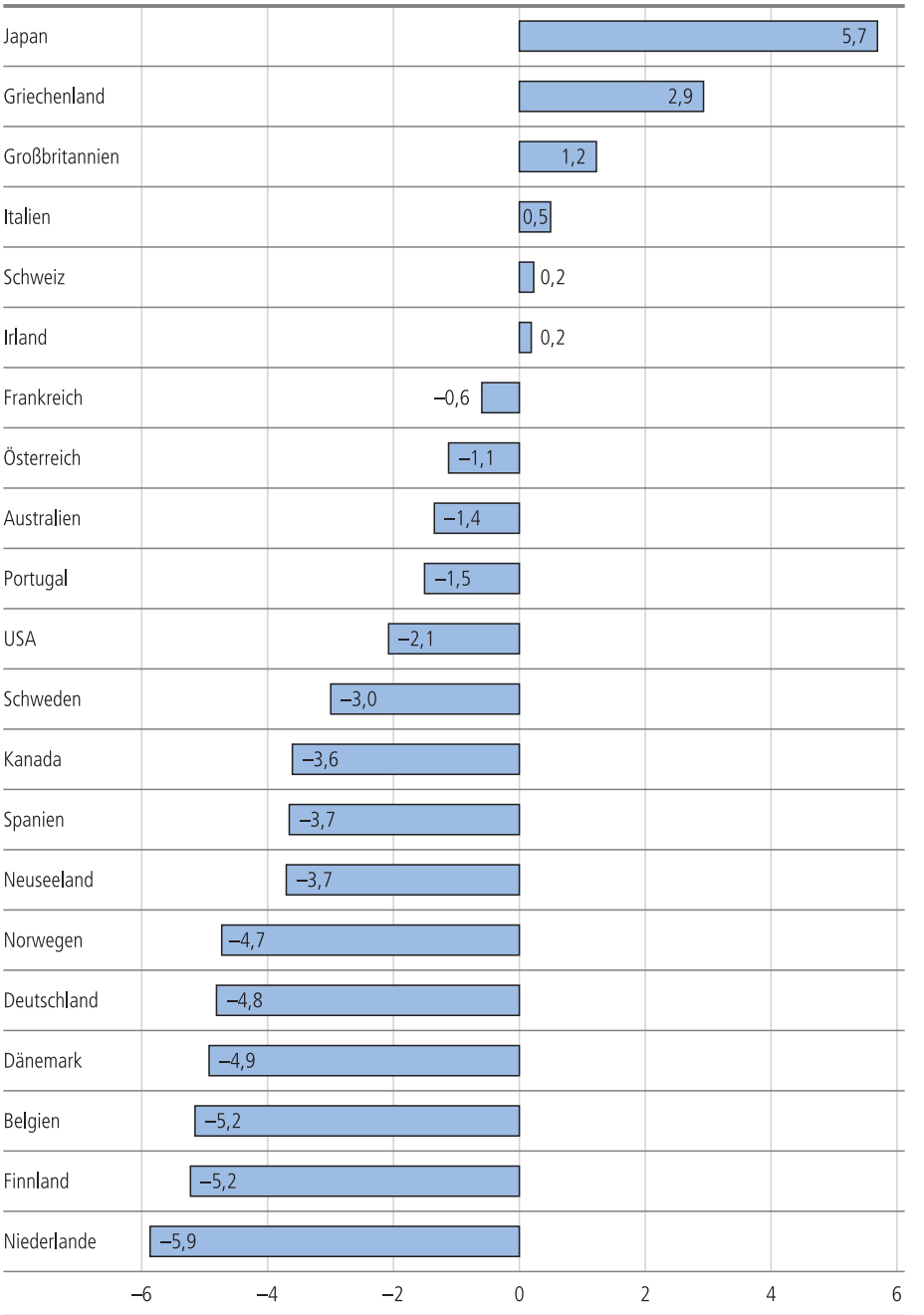
Renteneintrittsalter bei Frauen

Für Frauen ergibt sich ein anderes Bild, das aber nicht zuletzt auf das, im Vergleich zu den Männern heterogene gesetzliche Renteneintrittsalter zurückzuführen ist (Abbildung 5). Japan und Griechenland liegen auch beim weiblichen Geschlecht, bedingt durch das niedrige offizielle Ruhestandsalter, im internationalen Vergleich vorne. Dasselbe gilt auch für die nachfolgenden Länder Großbritannien und Italien. Deutschland ist auch in dieser Aufstellung auf einem hinteren Platz zu finden, allerdings gilt hierzulande inzwischen auch das relativ hohe gesetzliche Renteneintrittsalter von 65 Jahren. Fast fünf Jahre früher scheiden deutsche Frauen durchschnittlich aus dem Erwerbsleben aus. Dabei ist allerdings zu beachten, dass Frauen im Beobachtungszeitraum bereits abschlagsfrei mit 60 Jahren in Rente gehen konnten, wenn sie bestimmte Versicherungszeiten erfüllt hatten. Wesentlich größer ist die Diskrepanz nur noch in Belgien, Finnland und den Niederlanden.

Unterschiede Ost- und Westdeutschland

Betrachtet man das durchschnittliche faktische Renteneintrittsalter im Zeitablauf, so zeigen sich für Ost- und Westdeutschland sehr uneinheitliche Entwicklungen (Abbildung 6). Daneben ist auch der Verlauf bei Frauen und Männern keineswegs gleichförmig. Auf der Basis von nationalen Statistiken ergibt sich für Männer in Westdeutschland zunächst ein nahezu linear aufsteigender Trend beim Renteneintrittsalter, der sich von 1982 bis 1993 erstreckt. In diesem Zeitraum stieg der faktische Renteneintritt um mehr als

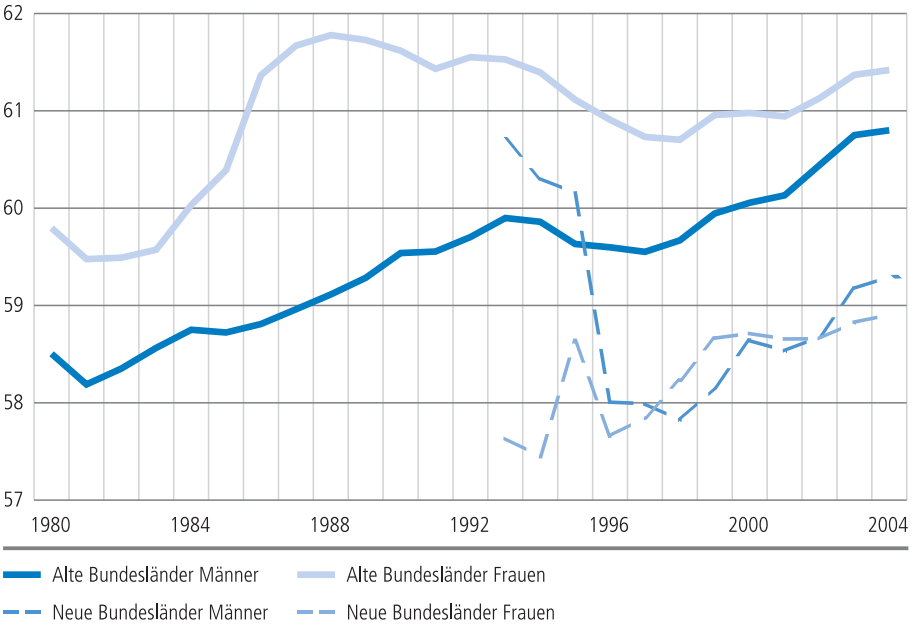
Abbildung 5: Differenz zwischen gesetzlichem und effektivem Renteneintrittsalter, Frauen (1997 bis 2002)



Gesetzliches Renteneintrittsalter für Frauen: Griechenland: 58 Jahre; Österreich, Frankreich, Italien, Japan, Großbritannien: 60 J.; Australien, Belgien: 62 J.; Schweiz: 63 J.; Kanada, Finnland, Deutschland, Niederlande, Neuseeland, Portugal, Spanien, Schweden, USA: 65 J.; Irland: 66 J.; Dänemark, Norwegen: 67 J.

Quelle: OECD

Abbildung 6: Durchschnittliches Renteneintrittsalter, neue und alte Bundesländer, Frauen und Männer 1980–2004)



Quelle: Deutsche Rentenversicherung

1,5 Jahre. Noch ausgeprägter ist der Anstieg bei Frauen, der sich insbesondere von 1983 bis 1988 vollzog und in diesem Zeitraum mehr als zwei Jahre betrug. Anschließend war ein leichter Rückgang bis zum Beginn der 90er Jahre zu verzeichnen.

Entwicklung alte Bundesländer

Seit etwa 1993 ist bei Männern und Frauen in Westdeutschland hinsichtlich des Renteneintrittsalters ein ähnlicher Verlauf zu beobachten. Bei beiden Geschlechtern sinkt es bis in die zweite Hälfte der 90er Jahre hinein, wobei der Rückgang bei Frauen ausgeprägter ist als bei Männern. In den letzten zehn Jahren ist dagegen wieder ein klarer Aufwärtstrend zu beobachten. Bei Männern in Westdeutschland ist das Renteneintrittsalter inzwischen wieder so hoch wie zuletzt Mitte der 70er Jahre, während sich die Entwicklung bei Frauen allmählich wieder auf das Rekordniveau von 1988 zubewegt.

Entwicklung neue Bundesländer

In den neuen Bundesländern vollzog sich die Entwicklung zunächst gänzlich anders. Zu Beginn der Datenerhebung 1993 zeigte sich eine besonders ausgeprägte Diskrepanz von etwa drei Jahren hinsichtlich des Renteneintrittsalters von Männern und Frauen, wobei ostdeutsche Männer im Gegensatz zu westdeutschen länger im Erwerbsleben blieben. Während das Rentenalter bei Frauen zunächst kurzfristig sprunghaft zunahm, fiel der Ruhestandseintritt 1996 bei Männern dramatisch auf nur noch 58 Jahre, der Wert für Frauen lag zu diesem Zeitpunkt nach ähnlich starkem Rückgang

sogar noch um vier Monate niedriger. Ende der 90er Jahre begann wie in Westdeutschland ein Aufwärtstrend, der sich bis dato fortsetzt. Allerdings fand der Renteneintritt bei Männern in Ostdeutschland auch im Jahr 2004 noch um etwa 1,5 Jahre früher als in Westdeutschland statt. Bei den Frauen beträgt diese Differenz sogar nahezu 2,5 Jahre. Hier zeigt sich, dass Frühverrentung vor allem in Ostdeutschland massiv eingesetzt wird, um den Arbeitsmarkt zu entlasten.

Frühverrentung auf dem Rückzug

Festzuhalten ist aber auch, dass in Ost wie West Frühverrentung seit etwa zehn Jahren auf dem Rückzug ist (Büttner und Knuth 2004). Dies ist einerseits auf die Reform der Erwerbs- und Berufsunfähigkeitsrenten im Jahr 2001 zurückzuführen, die bis dahin häufig als Mittel zum rascheren Ausscheiden aus dem Erwerbsleben dienten. Mit der Zusammenführung zur zweistufigen Erwerbsminderungsrente gingen finanzielle Einbußen für Leistungsempfänger einher. Darüber hinaus wird die Erwerbsminderungsrente nur noch befristet gewährt.

Andererseits wurden ab 1997 in allen Rentenarten, die zum vorzeitigen Eintritt in den Ruhestand genutzt werden können, sukzessive Abschläge bei den monatlichen Rentenleistungen eingeführt. Diese betragen in der Regel 0,3 Prozent für jeden Monat, der vor Erreichen des 65. Lebensjahres im Ruhestand verbracht wird. Beim frühestmöglichen Renteneintritt von 60 Jahren kommt so ein Abschlag von 18 Prozent der monatlichen Rentenleistung zustande, die bei einem Ruhestandsalter von 65 Jahren gezahlt worden wäre. Darüber hinaus sind auch die Altersgrenzen für den frühestmöglichen Renteneintritt nach oben verschoben worden. Beides zusammen hat die Anreize, vorzeitig in den Ruhestand zu gehen, massiv geschmälert (Büttner 2005a).

Arbeitsmarktpolitische Instrumente für den vorzeitigen Ruhestand

Allerdings existieren neben solchen mehr oder weniger dezidierten »Frührenten« wie Altersrente für langjährig Versicherte oder Altersrente wegen Arbeitslosigkeit auch weitere Instrumente, die eher mittelbar auf einen Ausstieg aus dem Erwerbsleben gerichtet sind und sich nach wie vor großer Beliebtheit erfreuen.

Altersteilzeit

Dazu zählt etwa die so genannte Altersteilzeit. Ursprüngliche Intention war es, älteren Arbeitnehmern einen gleitenden Übergang in den Ruhestand zu ermöglichen, indem für einen bestimmten Zeitraum vor dem eigentlichen Renteneintrittsalter die Arbeitszeit um die Hälfte reduziert werden kann. Da Altersteilzeitregelungen mittlerweile in unterschiedlicher Ausprägung in vielen Tarifverträgen zu finden sind, lassen sich keine allgemeinen Aussagen über die Dauer solcher Arrangements machen. Als Untergrenze wird häufig ein Zeitraum von zwei Jahren gefordert. Die maximale Dauer der Altersteilzeit kann bis zu zehn Jahre betragen, gesetzlich fixiert sind fünf Jahre.

Blockmodell

Der frühestmögliche Eintritt kann mit dem 55. Lebensjahr erfolgen, und an die Altersteilzeit muss sich der Bezug von Altersrente anschließen. Allerdings ist es nicht erforderlich, während der gesamten Zeit halbtags zu arbeiten. Als Alternative steht das so genannte Blockmodell zur Verfügung, bei dem in der ersten Hälfte des gesamten vereinbarten Zeitraums in Vollzeit weitergearbeitet wird. Damit ist das erforderliche Arbeitspensum erfüllt, sodass der Arbeitnehmer bei Beginn der zweiten Hälfte nicht mehr arbeiten muss. Im öffentlichen Dienst hatten sich 2004 etwa 84 Prozent aller Altersteilzeitler für das Blockmodell entschieden (Statistisches Bundesamt 2005).

Lohnaufstockung

Im Einklang mit der Reduktion der Arbeitszeit um die Hälfte vermindert sich auch die Entlohnung um 50 Prozent. Allerdings stockt der Arbeitgeber diesen Lohn auf; der Mindestbeitrag des Arbeitgebers muss 20 Prozent der Bruttovergütung betragen, und der Nettolohn des Arbeitnehmers muss sich nach der Aufstockung auf mindestens 70 Prozent belaufen. Diesen Aufstockungsbetrag bekommt der Arbeitgeber von der Bundesagentur für Arbeit unter bestimmten Voraussetzungen erstattet, etwa wenn er den frei werdenden Arbeitsplatz mit einem Arbeitslosen wiederbesetzt. In Tarifverträgen werden häufig auch höhere Aufstockungsbeträge bzw. Nettolohnniveaus vereinbart. Daneben hat der Arbeitgeber auch die Rentenversicherungsbeiträge für den Altersteilzeitler aufzustocken, damit dieser nicht zu große Einbußen bei der späteren Altersrente erfährt. Unter diesen Umständen ist der vorzeitige Eintritt in den Ruhestand mit der Altersteilzeit – vor allem mit der Blockvariante – ein auch finanziell attraktiver Schritt.

Stetiger Zuwachs der Altersteilzeiteintritte

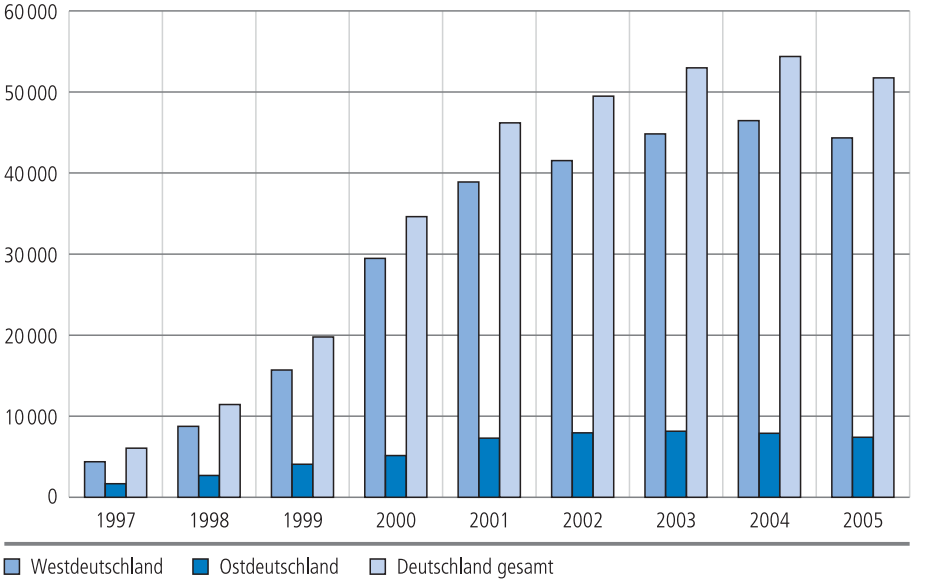
Altersteilzeitregelungen existieren bereits seit 1989, das Altersteilzeitgesetz trat jedoch erst 1996 in Kraft. Seitdem ist die Zahl der Eintritte in Altersteilzeit bis zum Jahr 2001 exponentiell gestiegen (Abbildung 7). Bei gebremstem Trend hat sich das Wachstum bis zum Jahr 2004 fortgesetzt und zu diesem Zeitpunkt den Höchststand von knapp 55 000 Neuzugängen erreicht. Erst im letzten Jahr war erstmalig ein Rückgang zu verzeichnen.

Es fällt auf, dass dieser Verlauf vor allem von der Entwicklung in Westdeutschland getrieben wurde. In Ostdeutschland stagnieren die Eintritte dagegen nach schwächer ausgeprägtem Wachstum bereits seit 2002. Anscheinend kommt in den neuen Bundesländern anderen Instrumenten zum früheren Ausstieg aus dem Erwerbsleben größere Bedeutung zu.

58er-Regelung

Ein zweites verbreitetes Instrument zur Frühverrentung ist die so genannte 58er-Regelung. Dabei handelt es sich um eine erstmals 1986 eingeführte Regelung im Arbeitsförderungsgesetz (inzwischen § 428 SGB III), nach der ältere Arbeitslose ab dem 58. Lebensjahr auch dann weiterhin Arbeitslosengeld erhalten, wenn sie sich bei der Arbeitsagentur abmelden und somit nicht mehr als Arbeit suchend geführt werden. Dies gilt unter der Voraussetzung, dass sie gleichzeitig verbindlich erklären, zum nächstmöglichen Zeitpunkt Altersrente zu beantragen (Dahlbeck und Wojtkowski 2005).

Abbildung 7: Zugänge Altersteilzeit (1997–2005)



Quelle: Deutsche Rentenversicherung 2006

Diese Möglichkeit des Vorruhestands wurde bislang stets per Gesetz befristet, allerdings bis heute auch ausnahmslos immer wieder verlängert. Auch die in den letzten Jahren zu verzeichnende Abkehr von der Frühverrentungspraxis hat die 58er-Regelung trotz heftiger Debatten unbeschadet überstanden und gilt derzeit bis Ende 2007.

Von dieser Regelung machten im März 2004 317 000 Personen Gebrauch, davon knapp 100 000 in Ostdeutschland. Demnach hat die 58er-Regelung in den neuen Bundesländern, bezogen auf die Bevölkerung der über 58-Jährigen, eine weitaus größere Bedeutung als im Westen.

In der Rationalitätenfalle

Dieses Instrument verdeutlicht in besonderem Maße, wie Frühverrentung vordergründig allen Beteiligten zu nutzen scheint: Arbeitnehmer können früher aus dem Erwerbsleben ausscheiden, Unternehmen verjüngen auf diese Weise ihre Belegschaften, und der Staat reduziert die Zahl der Arbeitslosen, denn Personen, die unter diese Regelung fallen, werden nicht mehr in der Arbeitslosenstatistik geführt. Den Preis zahlen letztlich die Steuer- und Beitragszahler in Form von höheren Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung, eines höheren Bundeszuschusses zur Bundesagentur für Arbeit und in Form von entgangenem Wachstum aufgrund des brachliegenden Arbeitskräftepotenzials.

Lohnentwicklung und Produktivität

Senioritätsentlohnung

Als eine bedeutende Ursache für die trüben Beschäftigungsaussichten Älterer wird in der öffentlichen Diskussion häufig die so genannte Senioritätsentlohnung angeführt. Diese beinhaltet die quasi automatisch mit zunehmendem Lebensalter oder wachsender Betriebszugehörigkeit steigende Entlohnung von Arbeitnehmern. Es kann der Fall eintreten, dass die Entlohnung ab einem bestimmten Zeitpunkt die Produktivität des Arbeitnehmers übersteigt und dieser somit für den Arbeitgeber nicht mehr profitabel einzusetzen ist. Die Entlassung wäre die Folge. Darüber hinaus kann Senioritätsentlohnung auch den Anspruchslohn von Arbeit Suchenden erhöhen, wenn diese nicht bereit sind, eine wesentlich schlechter bezahlte Stelle anzunehmen.

Aus theoretischer Sicht kann eine Senioritätsentlohnung für den Arbeitgeber wünschenswert sein. Zum einen kann davon ausgegangen werden, dass die Arbeitsanstrengungen mit steigendem Lohn zunehmen. Umso höher ist nämlich der Verlust für den Arbeitnehmer, wenn er aufgrund mangelnder Leistung entlassen wird. Mit einem derartigen Effizienzlohn verhindert der Arbeitgeber, dass der Beschäftigte mit zunehmender Betriebszugehörigkeit seine Anstrengungen vermindert und den Übergang in den Ruhestand bereits am Arbeitsplatz vollzieht.

Effizienzlohn

Unternehmensbindung

Ein weiteres Argument für die Senioritätsentlohnung entsteht, wenn der Arbeitgeber daran interessiert ist, seine Beschäftigten langfristig an das Unternehmen zu binden, wie es etwa bei hohen Einarbeitungskosten der Fall sein kann. Senioritätsentlohnung wird dann als Screening-Instrument verwendet: Ein neuer Arbeitnehmer wird zunächst unterhalb seiner Produktivität entlohnt, mit der Aussicht, nach längerer Betriebszugehörigkeit einen Lohn oberhalb der Produktivität zu erhalten. Es werden sich insofern nur solche Bewerber auf ein derartiges Geschäft einlassen, die tatsächlich an einem längeren Verbleib im Unternehmen interessiert sind.

Zeitinkonsistenz

Damit scheint zunächst dem Arbeitgeber wie dem Arbeitnehmer gedient zu sein. Allerdings gerät der Arbeitgeber früher oder später in Versuchung, den Arbeitnehmer zu entlassen, nämlich sobald der Senioritätslohn die Produktivität des Arbeitnehmers übersteigt und sich der Einarbeitungsaufwand amortisiert hat. Dann ist es für den Arbeitgeber optimal, den Beschäftigten zu entlassen, einen neuen einzustellen und das Spiel von neuem zu beginnen. Was den Arbeitgeber daran hindern würde, wären möglicherweise Reputationsverluste ob seines opportunistischen Verhaltens, die das Geschäft schädigen könnten (Franz 1991). Darüber hinaus kann es auch aufgrund von Insider-Outsider-Erwägungen für einen Betrieb sinnvoll sein, altersabhängige Löhne zu zahlen. Wenn ein älterer Arbeitnehmer neu in das Unternehmen kommt, zahlt der Arbeitgeber möglicherweise freiwillig einen ebenso hohen Lohn wie für langjährig Beschäftigte, um keinen Unmut über ungleiche Entlohnung aufkommen zu lassen und so den Betriebsfrieden zu wahren (Eichhorst 2006).

Vergütung nach Betriebszugehörigkeit

Senioritätsentlohnung kann somit eine sinnvolle Strategie für Arbeitnehmer und Arbeitgeber sein, in der Anwendung aber zu unerwünschten Reaktionen und letztlich zu Arbeitslosigkeit führen. In Deutschland ist diese Art der Entlohnung zumindest im internationalen Vergleich aber nicht sehr verbreitet (OECD 2005). Der einzige größere Bereich, in dem Seniorität im engeren Sinn noch eine Bedeutung für die Lohnentwicklung hat, ist der öffentliche Dienst. Mit dem neuen Tarifvertrag im öffentlichen Dienst (TVöD) ist die Entlohnung nach dem Alter allerdings durch die Vergütung nach der Betriebszugehörigkeit ersetzt worden. Damit folgt der öffentliche Dienst vielen Tarifverträgen der Privatwirtschaft, die ebenfalls die Lohnhöhe mit der Betriebszugehörigkeit wachsen lassen.

Die Anknüpfung an die Betriebszugehörigkeit macht für bereits Beschäftigte zunächst keinen Unterschied gegenüber der Entlohnung nach dem Alter. Anders sieht es dagegen für ältere Neueinsteiger aus. Statt eines hohen Lohns aufgrund des Alters erhalten sie einen niedrigeren Einstiegslohn wegen der fehlenden Betriebszugehörigkeit. Dadurch werden also im Wesentlichen die Chancen von Arbeitskräften verbessert, die zuvor ihren Arbeitsplatz verloren haben. Langjährig Beschäftigte laufen dagegen nach wie vor Gefahr, aufgrund ihres hohen Lohns den Arbeitsplatz zu verlieren.

Falscher Weg

Diese Asymmetrie liefert starke Anreize, möglichst lange in einem Unternehmen tätig zu sein, um möglichst viel von den Lohnsteigerungen zu profitieren. Häufige Arbeitsplatzwechsel werden demgegenüber – zumindest im tariflichen Bereich – unattraktiv. Das ist aber in Zeiten eines beschleunigten Strukturwandels genau der falsche Weg. Außerdem sind auch Ausweichreaktionen der Arbeitgeber denkbar, indem etwa teure langjährige Mitarbeiter entlassen werden, um kurzerhand als Neueinsteiger zu einem geringeren Lohn wieder eingestellt zu werden. Solche Phänomene lassen sich aber beseitigen, wenn statt der Betriebszugehörigkeit die Berufserfahrung für die Entlohnung maßgeblich ist.

Arbeitsmarktregulierung

Kündigungsschutz für Ältere

Ähnlich wie die Senioritätsentlohnung die Wiedereinstellungschancen von älteren Arbeitslosen verschlechtert, sorgt auch ein spezifischer, strengerer Kündigungsschutz für Ältere dafür, dass sich die Aussichten auf einen neuen Arbeitsplatz trüben. Denn höhere Marktaustrittsbarrieren sind immer auch gleichzeitig zusätzliche Markteintrittsbarrieren.

Sozialauswahl

In Deutschland leiten sich aus längeren Betriebszugehörigkeiten längere Kündigungsfristen ab, die die Entlassung erschweren. Außerdem gelten für die Sozialauswahl bei betriebsbedingten Kündigungen und Massenentlassungen neben den Unterhaltspflichten und einer eventuellen Schwerbehinderung auch das Alter und die Dauer der Betriebszugehörigkeit als maßgeb-

liche Kriterien. Ältere Arbeitnehmer genießen also durchaus besonderen Bestandsschutz, der die Kündigung zunächst erschwert (Eichhorst 2006). Wenn aber der Arbeitsplatzverlust eingetreten ist, haben Ältere Probleme, mit Jüngeren um eine neue Stelle zu konkurrieren, da diese im Zweifelsfall leichter wieder zu entlassen sind.

Lockerung des Kündigungsschutzes

Um diese Problematik abzumildern, wurde im Zuge der Hartz-Reformen die erleichterte Befristung von Arbeitsverhältnissen älterer Arbeitnehmer umgesetzt. Bereits ab 52 Jahren konnten Arbeitnehmer ohne sachlichen Grund befristet eingestellt werden, ohne dass auf eine maximale Dauer der Befristung oder bestimmte Höchstzahl von wiederholten Befristungen zu achten gewesen wäre. Zusammen mit der generell möglichen Befristung ohne sachlichen Grund auf höchstens zwei Jahre war im Grunde eine permanente, immer wieder neu befristete Beschäftigung ab dem 50. Lebensjahr möglich. Damit war der Kündigungsschutz für ältere Arbeitnehmer, die nach diesem Muster neu eingestellt wurden, praktisch aufgehoben.

Allerdings hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) diese Regelung in seinem Urteil vom 22. November 2005 für unzulässig erklärt. Sie stelle eine ungerechtfertigte Diskriminierung von Älteren dar. Die Bundesregierung hat angekündigt, ein neues Konzept entwickeln zu wollen, das den Kerngedanken beibehalten, aber vor dem EuGH Bestand haben wird.

Neuere Ansätze zur Arbeitsmarktintegration Älterer

»Hartz I«

Neben den bisher erwähnten, eher konventionellen Reformen, wie der Einschränkung von Frühverrentungsmöglichkeiten oder der erleichterten Befristungsmöglichkeiten, sind auch innovativere Ansätze zur verbesserten Arbeitsmarktintegration Älterer auf den Weg gebracht worden. Mit dem »Ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« (»Hartz I«) wurden zu Beginn des Jahres 2003 zwei neue arbeitsmarktpolitische Instrumente eingeführt (Eichhorst, Sproß 2005).

Entgeltsicherung

Die Entgeltsicherung ist eine Geldleistung an Erwerbspersonen ab 50 Jahren, die zur Vermeidung oder Beendigung von Arbeitslosigkeit einen neuen Arbeitsplatz annehmen, bei dem die Entlohnung geringer ist als bei der vorherigen Beschäftigung. Dabei wird die Differenz der Nettoeinkommen zur Hälfte von der Bundesagentur für Arbeit an die Arbeitnehmer ausgezahlt. Darüber hinaus stockt die Bundesagentur auch die Einzahlungen an die gesetzliche Rentenversicherung auf 90 Prozent des Niveaus während der alten Beschäftigung auf. Die Entgeltsicherung wird für die Dauer des Restanspruchs auf Arbeitslosengeld gezahlt und ist somit – insbesondere nach der Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld auf 18 Monate für über 55-Jährige – stark befristet.

Kompensation überhöhter Lohnvorstellungen

Mit der Entgeltsicherung soll dem Problem begegnet werden, dass ältere Arbeitnehmer, die ihre Beschäftigung verlieren, mit zu hohen Lohnerwar-

tungen auf Jobsuche gehen. Ein wesentlicher Grund ist der Strukturwandel von der Industrie hin zu Dienstleistungen. Durch die hohe Kapitalausstattung von Arbeitsplätzen in der Industrie ist die Arbeitsproduktivität entsprechend hoch und rechtfertigt wiederum hohe Löhne. Neue Beschäftigungsmöglichkeiten ergeben sich jedoch meist nur im Dienstleistungssektor, wo in vielen Branchen – vor allem bei personennahen Dienstleistungen – die Kapitalausstattung weitaus geringer ist. Dadurch lassen sich nur geringere Löhne erzielen (Eichhorst, Profit und Thode 2001). Ferner ist, wie erwähnt, auch die in bestimmten Branchen nach wie vor verbreitete Senioritätsentlohnung Ursache für überzogene Lohnerwartungen.

Die Entgeltsicherung funktioniert in diesem Zusammenhang wie ein Kombilohn, der das niedrigere Einkommen bei der neuen Beschäftigung auf ein für den Arbeitnehmer akzeptables Niveau anhebt. Die Aufstockung der Rentenversicherungsbeiträge zielt in dieselbe Richtung: Der Anreiz, eine niedriger entlohnte Tätigkeit anzunehmen, soll gesteigert werden.

Beitragsbonus

Das zweite neue Instrument zur Beschäftigungsförderung Älterer ist der so genannte Beitragsbonus. Er befreit Arbeitgeber, die zuvor arbeitslose Personen über 55 Jahre einstellen, von der Zahlung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, also 3,25 Prozent des Bruttolohns. Unter dieser Maßgabe eingestellte Arbeitskräfte werden versicherungsmäßig nicht schlechter gestellt. Dies führt zu einer direkten Senkung der Lohnnebenkosten und soll die Nachfrage der Unternehmen nach älteren Arbeitnehmern stimulieren.

Wirksamkeit noch ungeprüft

Sowohl Entgeltsicherung als auch Beitragsbonus sind Ende 2005 zunächst um zwei weitere Jahre verlängert worden. Bislang konnten beide Instrumente ihre Wirksamkeit noch nicht unter Beweis stellen. Dies ist vor allem auf die sehr geringe Inanspruchnahme zurückzuführen. Im Jahr 2004 gab es in ganz Deutschland nur 6433 Fälle, in denen die Entgeltsicherung zum Einsatz kam. Im Jahr 2003, das einzige, für das bisher Zahlen zum Beitragsbonus vorliegen, wurde dieses Instrument lediglich 7445 Mal in Anspruch genommen. Die zentralen Ursachen für dieses unbefriedigende Ergebnis werden in der gesetzlichen Ausgestaltung der Förderziele, in Defiziten in der administrativen Abwicklung sowie in der Vertrautheit der Arbeitsvermittler mit den Instrumenten gesehen (Brussig, Knuth, Schweer 2006; Bundesregierung 2006).

Fazit und Ausblick

Umfassende Strategie nötig

Sollen die Beschäftigungsaussichten älterer Arbeitnehmer in Deutschland nachhaltig verbessert werden, so ist an mehreren Stellen anzusetzen. Die Erwerbsbeteiligung dieser Altersgruppe muss weiter erhöht werden. Hier ist aufgrund der Einschränkung von Frühverrentungsmöglichkeiten durch die Anhebung von Altersgrenzen und die Einführung von Rentenabschlägen bereits ein gutes Stück des Wegs zurückgelegt. Und mit dem langfristig

geplanten gesetzlichen Renteneintrittsalter von 67 Jahren wird ein weiterer Schritt in diese Richtung unternommen (Promberger, Wübbeke 2006; Knuth, Büttner, Brussig 2006).

Derartige Veränderungen benötigen Zeit, um zur Gänze wirksam zu werden. Es besteht allerdings die Gefahr, dass in dem Maße, wie existierende Vorruhestandsregelungen abgeschafft werden, ihre Wirkungen von anderen Instrumenten übernommen werden und dort fortbestehen oder dass neue Mechanismen geschaffen werden, die die Lücke zwischen dem Austritt aus dem Erwerbsleben und dem Eintritt in die Rente überbrücken.

Frühverrentung einschränken

Vor diesem Hintergrund ist die für Ende 2009 beschlossene Abschaffung der Altersteilzeit zu begrüßen, die fortwährende Verlängerung der 58er-Regelung allerdings nur zu verstehen, wenn man sich die extrem angespannte Beschäftigungssituation Älterer in Ostdeutschland vor Augen führt. Vermutlich ist ein derartiges Ventil, das den Druck aus dem Arbeitsmarkt nimmt und soziale Härten abmildern hilft, derzeit noch notwendig.

Abkehr von Senioritätsprinzipien

Der alleinige Versuch, ältere Arbeitnehmer länger auf dem Arbeitsmarkt zu halten, bringt nicht viel und erhöht ohne Steigerung der Arbeitsnachfrage allenfalls die Arbeitslosigkeit, wie es momentan auch bei den Arbeitslosengeld-II-Empfängern zu beobachten ist. Es fehlen Maßnahmen, die beim Lohn und bei der Produktivitätsentwicklung ansetzen. Eine Abkehr von der Senioritätsentlohnung in den Bereichen, wo sie noch eine Rolle spielt, verhindert, dass die Arbeit von Älteren ab einem bestimmten Zeitpunkt nicht mehr durch die Produktivität gedeckt ist und zu teuer wird.

Wirksame Instrumente fördern

Maßnahmen wie die Entgeltsicherung und der Beitragsbonus senken die Anspruchslöhne von älteren Arbeitslosen sowie die Lohnnebenkosten. Auch mit diesen Instrumenten rücken Produktivität und Lohn näher zusammen und sorgen für mehr Beschäftigung. Mit der im Juli 2006 vorgestellten »Initiative 50plus« verfolgt die Bundesregierung diesen Weg weiter. Ein Kombilohn für Arbeitnehmer jenseits der 50 und ein Eingliederungszuschuss für Arbeitgeber sind zentrale Elemente dieses Programms. Ziel in diesem Bereich muss es sein, die Instrumente bekannter und handhabbarer zu machen. Darüber darf allerdings nicht außer Acht gelassen werden, die Wirkungsweise, insbesondere auf Mitnahme- und Substitutionseffekte, weiterhin zu untersuchen.

Beschäftigungsfähigkeit stärken

Große Bedeutung kommt dem Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer über ihren Erwerbslebenszyklus hinweg zu. Berufliche Weiterbildung ist hier das zentrale Thema. Gegenwärtig scheinen ältere Arbeitnehmer hier in einem Teufelskreis zu stecken: Mangelnde Weiterbildung lässt ihre Produktivität sinken. Dadurch stimmt das Verhältnis zwischen Produktivität und Lohn für den Arbeitgeber nicht mehr. Es entstehen Anreize, Ältere zu entlassen. Durch eine frühzeitige Entlassung von Älteren reduziert sich die Zeit, in der sich berufliche Weiterbildung amortisieren kann. Fortbildungsmaßnahmen werden reduziert, und der Teufelskreis schließt sich.

Hier gilt es, Wege zu finden, aus dem Kreis auszubrechen und berufliche Weiterbildung auch Arbeitnehmern zwischen 40 und 50 Jahren wieder verstärkt zu ermöglichen und in der Folge auf ältere Gruppen auszudehnen. In Verbindung mit gesundheitserhaltenden Maßnahmen am Arbeitsplatz, die für die Beschäftigungsfähigkeit ebenso wichtig sind wie Weiterbildung, lässt sich die Arbeitsmarktteilhabe und Leistungsfähigkeit Älterer herstellen, auf die Deutschland in Zukunft angewiesen sein wird.

Literatur

Bomsdorf, Eckart. Höhere Fertilität, steigendes Rentenzugangsalter und Migration – Wie die zukünftige Belastung der Gesellschaft in Deutschland erträglich gestaltet werden kann. *Deutsche Rentenversicherung* 8–9 2005. 439–459.

Brussig, Martin, Matthias Knuth und Oliver Schweer. *Arbeitsmarktpolitik für ältere Arbeitslose. Erfahrungen mit »Entgeltsicherung« und »Beitragsbonus«.* IAT-Report 2006-02. Institut für Arbeit und Technik, Gelsenkirchen 2006.

Büttner, Renate. *Die Wirkungsweise der Rentenreformen auf den Altersübergang.* Altersübergangs-Report 2005-01. Institut für Arbeit und Technik, Gelsenkirchen 2005a.

Büttner, Renate. *Zunehmende Erwerbsbeteiligung von Älteren.* Altersübergangs-Report 2005-04. Institut für Arbeit und Technik, Gelsenkirchen 2005b.

Büttner, Renate. *Höhere Erwerbsbeteiligung in Westdeutschland – Mehr Arbeitslosigkeit und Frühverrentungen in Ostdeutschland.* Altersübergangs-Report 2005-05. Institut für Arbeit und Technik, Gelsenkirchen 2005c.

Büttner, Renate, und Matthias Knuth. *Spätere Zugänge in Frührenten – Regelaltersrente auf dem Vormarsch.* Altersübergangs-Report 2004-01. Institut für Arbeit und Technik, Gelsenkirchen 2004.

Dahlbeck, Elke, und Sascha Wojtkowski. *Beschäftigungslosigkeit Älterer in NRW.* IAT-Report 2005-05. Institut für Arbeit und Technik, Gelsenkirchen 2005.

Deutsche Bundesbank (Hrsg.). *Demographische Belastungen für Wachstum und Wohlstand in Deutschland.* Monatsbericht 12 2004. 15–30.

Deutsche Bundesregierung (Hrsg.). *Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht der Bundesregierung zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission »Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt«.* Berlin 2006.

Eichhorst, Werner. *Beschäftigung Älterer in Deutschland: Der unvollständige Paradigmenwechsel.* IZA Discussion Paper Nr. 1985, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn 2006.

Eichhorst, Werner, Stefan Profit und Eric Thode. *Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung.* Berlin 2001.

Eichhorst, Werner, und Cornelia Sproß. *Die Weichen führen noch nicht in die gewünschte Richtung*. IAB-Kurzbericht Nr. 16, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg 2005.

Franz, Wolfgang. *Arbeitsmarktökonomik*. Berlin 1991.

Fuchs, Johann, Peter Schnur und Gerd Zika. *Besserung langfristig möglich*. IAB-Kurzbericht Nr. 24, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg 2005.

Knuth, Matthias, Renate Büttner und Martin Brussig. *Ein längeres Arbeitsleben für alle?* IAT-Report 2006-01. Institut für Arbeit und Technik, Gelsenkirchen 2006.

Kraatz, Susanne, Thomas Rhein und Cornelia Sproß. *Bei der Beschäftigung Älterer liegen andere Länder vorn*. IAB Kurzbericht Nr. 5, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg 2006.

OECD (Hrsg.). *Ageing and Employment Policies: Germany*. Paris 2005.

OECD (Hrsg.). *Employment Outlook 2006*. Paris 2006.

OECD (Hrsg.). *Employment Outlook 2004*. Paris 2004.

OECD (Hrsg.). *Employment Outlook 2000*. Paris 2000.

Promberger, Markus, und Christina Wübbeke. *Pro und Contra Rente mit 67*. IAB-Kurzbericht Nr. 8, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg 2006.

Schnur, Peter, und Gerd Zika. *Nur zögerliche Besserung am deutschen Arbeitsmarkt*. IAB-Kurzbericht Nr. 12, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg 2005.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.). »Altersteilzeit im öffentlichen Dienst: Blockmodell am beliebtesten«. Pressemitteilung. 2.12.2005.

Die alternde Erwerbsbevölkerung und Beschäftigungsstrategien im OECD-Raum – Die Herausforderungen der Zukunft[2]

Mark Keese

Einleitung

Alterung als gesamteuropäische Herausforderung

Deutschland ist nicht das einzige Land, das sich der Herausforderung einer alternden Erwerbsbevölkerung gegenübersieht. Die rasche Überalterung der Bevölkerung ist ein großer, aber großteils vorhersagbarer demographischer Schock, der alle OECD-Staaten betrifft. In vielerlei Hinsicht sollte diese Entwicklung als positiv aufgefasst werden, denn sie spiegelt einen signifikanten und anhaltenden Anstieg der Lebenserwartung wider. Wir werden nicht nur älter, sondern altern auch bei besserer Gesundheit. Allerdings sind auch die Geburtenraten deutlich gesunken, und daher werden alle OECD-Staaten eine steile Zunahme des Anteils älterer Menschen an der Bevölkerung und ein deutliches Sinken des Anteils der Bevölkerung im besten Arbeitsalter erleben. Wird nichts unternommen, kann das Altern der Bevölkerung somit zu einem, verglichen mit dem der Vergangenheit, deutlich verlangsamten Wirtschaftswachstum und zu einer untragbaren Steigerung der öffentlichen Sozialausgaben sowohl in Deutschland als auch in anderen OECD-Staaten führen. Diese Entwicklungen sind allerdings vermeidbar, und die OECD-Volkswirtschaften können und werden sich dem demographischen Wandel anpassen. Besonders durch den Abbau von Hindernissen und den Aufbau von Anreizen, auch in fortgeschrittenem Alter zu arbeiten, kann die Herausforderung einer alternden Bevölkerung in eine Chance für ein längeres und erfüllteres Leben umgewandelt werden.

Aufbau des Beitrags

In Abschnitt 1 dieses Aufsatzes sollen die wirtschaftlichen Herausforderungen, denen sich Deutschland aufgrund einer alternden Bevölkerung gegenübersieht, in einen Zusammenhang mit den Herausforderungen in anderen OECD-

2 Der vorliegende Aufsatz stützt sich zu einem Großteil auf den OECD-Bericht »Ageing and Employment Policies: Live Longer, Work Longer« (OECD 2006). Die hier vorgebrachten Meinungen sind die des Autors und nicht der OECD oder ihrer Mitgliedstaaten.

Staaten gestellt werden. Im Anschluss daran wird in Abschnitt 2 die Behauptung aufgestellt, dass die Schlüsselstrategie, um diesen Herausforderungen zu begegnen, in einer umfassenderen Mobilisierung älterer Arbeitskräfte liegt. Für Deutschland ist dies besonders wichtig, da der Eintritt in die Frührente dort zu einem fest verwurzelten Merkmal des Arbeitsmarkts geworden ist. In Abschnitt 3 wird eine neue Reform-Agenda für altersfreundliche Arbeitsmarkt-Strategien und -Praktiken entworfen. Den Abschluss bildet Abschnitt 4 mit einem Handlungsaufruf an Regierung, Sozialpartner und Zivilgesellschaft.

1 Die Herausforderung der Zukunft

Altersentwicklung

Deutschland sieht sich einer beachtlichen demographischen Herausforderung gegenüber, auch wenn diese für einige OECD-Staaten noch größer ist. So wird zum Beispiel der Anteil der über 65-Jährigen an der Bevölkerung in Deutschland im Jahr 2050 voraussichtlich 30 Prozent betragen. Das ist etwas weniger als der Anteil, der für Italien, Japan, Korea und Spanien prognostiziert wird, aber deutlich mehr als der Anteil von einem Fünftel oder weniger in Mexiko, in der Türkei oder in den USA. Während in Deutschland bereits jetzt das Alter der Bevölkerung rapide ansteigt, wird es in Korea wahrscheinlich eine noch raschere Veränderung geben, obwohl der Anteil der über 65-Jährigen dort derzeit einer der niedrigsten im OECD-Raum ist, dafür aber im Jahr 2050 vermutlich zu den höchsten zählen wird.

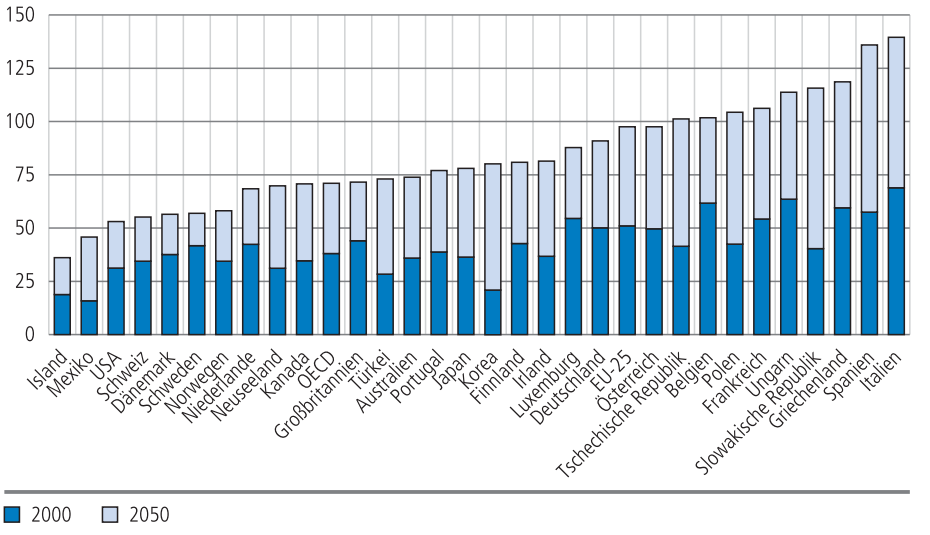
Steigender Altersquotient

In vielen Ländern wird dieser Zuwachs auf die nächsten drei Jahrzehnte konzentriert sein, wenn geburtenstarke Jahrgänge die Altersgruppe der über 65-Jährigen erreichen. Folglich wird in den meisten Ländern die Anzahl der jährlich in Rente gehenden Arbeitskräfte deutlich ansteigen und schließlich die Zahl der neu in den Arbeitsmarkt eintretenden Arbeitskräfte übersteigen. Allerdings werden im Fall niedriger Geburtenraten und eines weiteren Anstiegs der Lebenserwartung die Altersabhängigkeitsverhältnisse (das heißt das Verhältnis der über 65-Jährigen zu den 20- bis 64-Jährigen) vermutlich weiter ansteigen, selbst dann, wenn der Einfluss geburtenstarker Jahrgänge auf das demographische Profil eines Landes allmählich schwächer wird. Ohne eine Veränderung der Arbeits- und Rentenmuster wird sich das Verhältnis zwischen Rentnern und erwerbstätiger Bevölkerung in Deutschland von 50 Prozent im Jahr 2000 auf etwas über 90 Prozent im Jahr 2050 fast verdoppeln, wobei beide Zahlen nahe am EU-Durchschnitt liegen, aber deutlich höher sind als in Island, Mexiko, der Schweiz, den skandinavischen Ländern und den USA (Abbildung 1).

Steigende öffentliche Ausgaben

Eine so stark steigende Zahl der Rentner gegenüber der Zahl der Erwerbstätigen wird zu einem erhöhten Druck auf die öffentlichen Haushalte der meisten OECD-Staaten führen. So wird prognostiziert, dass zum Beispiel die Ausgaben für staatliche Renten, Krankenversorgung und langfristige Pflege

Abbildung 1: Die alternde Bevölkerung wird eine zunehmende wirtschaftliche Belastung für Erwerbstätige* (Menschen über 50, die keiner Beschäftigung nachgehen, ausgedrückt in Prozentanteilen an der Erwerbsbevölkerung)



* Diese Prognosen basieren auf der Annahme, dass der Beschäftigungsanteil nach Alter und Geschlecht auf dem Niveau des Jahres 2000 bleibt.

Quelle: OECD-Datenbank für Demographie- und Erwerbsbevölkerungs-Prognosen

über die nächsten Jahrzehnte signifikant in ihrem Anteil am BIP der meisten Länder zunehmen werden (OECD 2001; EC 2006). Ohne eine tief greifende Veränderung der Muster der Arbeitsmarktbeteiligung wird dieser prognostizierte Anstieg der öffentlichen Ausgaben durch eine Erhöhung der Sozialabgaben und anderer Steuern, durch eine Kürzung der Leistungen oder durch eine Kombination aus beiden finanziert werden müssen.

Verlangsamung des Wirtschaftswachstums

Eine alternde Bevölkerung wird auch das Wirtschaftswachstum verlangsamen, da die Zahl der Arbeitskräfte sinkt. Tatsächlich dürfte in Ländern wie Deutschland, aber auch besonders in Japan und Italien die Zahl der Arbeitskräfte bereits in den kommenden zehn bis 20 Jahren schrumpfen, wenn die Arbeitsmarktbeteiligung der Altersgruppen und Geschlechter so bleibt wie bisher (Abbildung 2). Bei gleichbleibenden Verhältnissen und einem unveränderten Produktivitätszuwachs würde der Anstieg des BIP pro Kopf innerhalb des OECD-Raums auf circa 1,7 Prozent jährlich während der kommenden drei Jahrzehnte absinken; das bedeutet eine Verringerung von 30 Prozent gegenüber dem Zeitraum von 1970 bis 2000. Die Ausmaße der prognostizierten Verlangsamung variieren beachtlich von Land zu Land, was dazu führen könnte, dass sich der langfristige Trend der Annäherung zwischen den OECD-Ländern in Bezug auf die Höhe des BIP pro Kopf umkehren würde. Bleibt zum Beispiel die derzeitige Beteiligung von Arbeitskräften nach Alters-