

DOKUMENTATION

ÄLTERE ARBEITNEHMER: ENTWICKLUNGSTRENDS UND BESCHÄFTIGUNGSPOLITISCHER REFORMBEDARF*

Bei der Eingliederung älterer Menschen in das Erwerbsleben schneiden die Industrieländer sehr unterschiedlich ab. Während in der Schweiz über 70 Prozent der 55- bis 64-Jährigen erwerbstätig sind, kommt man in Belgien nur auf rund 20 Prozent. Deutschland liegt mit 39 Prozent um 10 Prozentpunkte unter dem OECD-Durchschnitt. Bei der Hälfte der beobachteten Länder ist die Erwerbstätigkeit älterer Menschen in den 90er-Jahren wieder angestiegen, in den übrigen Ländern ist sie gesunken. Empirische Vergleiche zeigen, dass es die beschäftigungspolitisch erfolgreichen Länder sind wie beispielsweise die USA, die Schweiz, Norwegen, Dänemark und Neuseeland, die gleichzeitig die Beschäftigungschancen alter und junger Menschen verbessert haben. Insofern ist eine generelle beschäftigungspolitische Vorwärtsstrategie gefordert und keine auf bestimmte Altersgruppen zielende Taktik der Angebotsverknappung. Jedenfalls kollidiert die hierzulande lange favorisierte Frühverrentung mit der zunehmend alternden Bevölkerung. Zudem stößt sie auf finanzielle Grenzen. Denn jedes vorgezogene Verrentungsjahr bringt der Rentenversicherung zusätzliche Ausgaben in Höhe von 18 Milliarden DM. Die unumgänglichen Reformen müssen materielle Frühverrentungsanreize und Senioritätsprivilegien abbauen sowie die Qualifizierung älterer Arbeitnehmer fördern.

iw-trends

In sämtlichen westlichen Industrieländern sind zwei längerfristige demographische Trends auszumachen:

*Alternde
Erwerbsbevölkerung*

- Die Geburtenziffern sinken und liegen inzwischen deutlich unterhalb der Werte, bei denen die Bevölkerungszahl konstant bleibt.
- Die Lebenserwartung der Bevölkerung steigt stetig an.

Dies hat zwei Konsequenzen:

* Dieser Aufsatz ist Teilergebnis eines vom Verband der Bayerischen Metall- und Elektroindustrie (VBM) geförderten Projekts „Vollbeschäftigung ist möglich – der deutsche Arbeitsmarkt an der Schwelle zum 21. Jahrhundert“.

1. Die Bevölkerung der westlichen Industrieländer altert zunehmend (Tabelle 1). Von 1975 bis 2000 nahm das Durchschnittsalter der deutschen Bevölkerung um 4,6 Jahre auf 40 Jahre zu. In den kommenden 50 Jahren wird es auf der Basis mittlerer Projektionsannahmen auf reichlich 48 Jahre ansteigen (United Nations, 2000, 108). Damit altert die deutsche Bevölkerung zwar nicht so rasch wie die italienische, doch deutlich stärker als die der anderen großen Industrienationen.

Tabelle 1:

Durchschnittsalter der Bevölkerung im internationalen Vergleich

- in Jahren -

	USA	Frankreich	Vereinigtes Königreich	Deutschland	Japan	Italien
1950	30,0	34,5	34,6	35,4	22,3	29,0
1975	28,8	31,6	33,9	35,4	30,4	33,4
2000	35,8	37,6	38,2	40,0	41,2	40,6
2025	39,7	43,0	43,1	47,3	48,4	50,9
2050	42,1	43,9	44,5	48,4	49,0	53,2

Projektionen: mittlere Variante.

Quelle: United Nations, 2000.

2. Das Altersprofil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter verschiebt sich in Richtung älterer Personen. Schaubild 1 macht dies für Deutschland anhand der Jugend- und Altenquotienten sichtbar. Diese Quotienten, die die unter 20-Jährigen beziehungsweise die über 59-Jährigen zu den Einwohnern im Alter zwischen 20 und 59 Jahren in Beziehung setzen, sind momentan noch annähernd im Gleichgewicht. Laut der achten koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (Sommer, 1994) dürfte jedoch der Altenquotient bis 2040 von momentan 42 auf über 71 ansteigen. Gleichzeitig schrumpft voraussichtlich der Jugendquotient von 38 auf 32.

Sinkendes Rentenalter

Abgesehen von den finanziellen Konsequenzen, die von diesen demographischen Trends auf die sozialen Sicherungssysteme ausgehen, macht der vergrößerte Anteil älterer Menschen an der deutschen Erwerbsbevölkerung künftig Arbeitskräfteengpässe möglich. Es ist plausibel, dass mit zuneh-

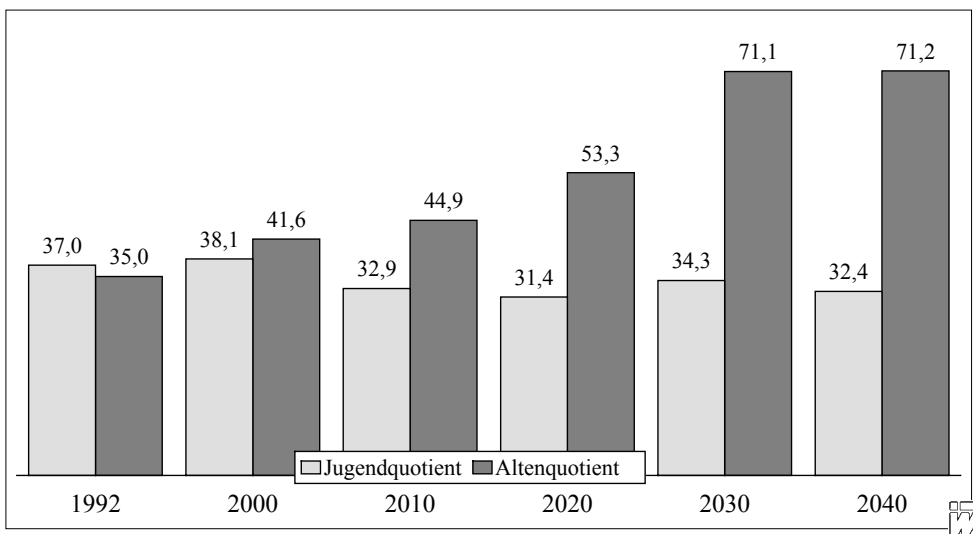
mendem Durchschnittsalter der Bevölkerung auch die Erwerbstätigen zunehmend altern. Für die Bundesrepublik kann bereits für das vergangene Jahrzehnt ein Anstieg des Erwerbstätigenalters von durchschnittlich 38,3 Jahren (1991) auf 39,5 Jahre (1999) registriert werden.

Schaubild 1:

Jugend- und Altenquotienten in Deutschland

Jugendquotient: unter 20-Jährige auf 100 Einwohner zwischen 20 und 60 Jahren.

Altenquotient: über 59-Jährige auf 100 Einwohner zwischen 20 und 60 Jahren.



Quelle: Sommer, 1994, Variante 1.

Doch zu dem Auseinanderdriften von Jugend- und Altenquotienten passt nicht, dass in Deutschland ebenso wie in den übrigen Industrieländern das durchschnittliche Rentenzugangsalter in der Vergangenheit deutlich gesunken ist (Schaubild 2). Die OECD (1999) misst für den Beobachtungszeitraum 1960/95 bei den Männern einen Rückgang des Rentenzugangsalters zwischen 0,7 Jahren (Japan) und 7,3 Jahren (Niederlande). Noch stärker nahm das Rentenzugangsalter bei den Frauen ab, nämlich um 0,9 Jahre in Japan und um fast elf Jahre in Irland. Deutschland liegt bei den Männern mit einem Rückgang um 4,7 Jahre im oberen Mittelfeld und bei den Frauen mit einem Minus von 3,9 Jahren im unteren Drittel der beobachteten Industrieländer.

*Früherer
Renteneintritt*

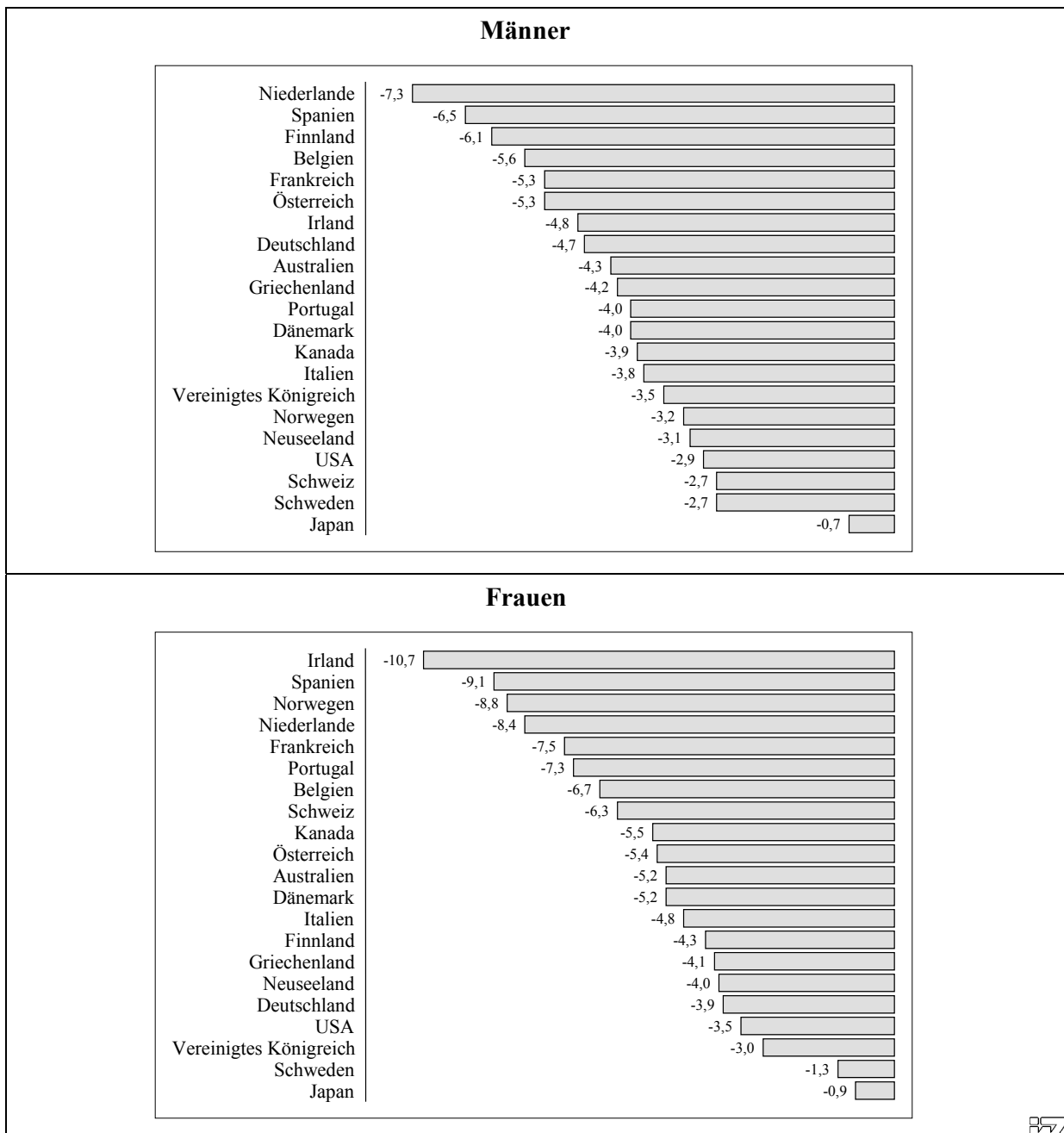
Laut OECD wurden 1995 Männer durchschnittlich im Alter zwischen 58 ½ Jahren (Österreich und Luxemburg) und 64 ½ Jahren (Schweiz) rentet. Bei den Frauen ist die Spannbreite mit Werten zwischen 54 Jahren

(Belgien) und fast 64 Jahren (Japan) noch erheblich größer. Deutschland liegt auch hier mit 60 ½ Jahren bei den Männern und 58 ½ Jahren bei den Frauen in mittlerer Position.

Schaubild 2:

Rentenzugangsalter: international sinkende Tendenz

- Veränderungen 1960/95 in Jahren -



Quelle: Blöndal/Scarpetta, 1999.

Dieses von der OECD ermittelte Rentenzugangsalter liegt deutlich unter den gesetzlichen Altersgrenzen von überwiegend 65 Jahren bei den Männern oder 60 Jahren bei den Frauen (Blöndal/Scarpetta, 1999). In dieser Diskrepanz zwischen gesetzlichen Altersgrenzen und dem effektiven Rentenzugangsalter schlagen sich diverse, in der Vergangenheit praktizierte Strategien der Frühverrentung nieder. Eine amtlich international vergleichende Statistik zur exakten Messung der dadurch verkürzten Lebensarbeitszeit gibt es nicht. Wohl aber sind international vergleichbare Informationen darüber verfügbar, wie viele der 55- bis 64-Jährigen dem Arbeitsmarkt noch zur Verfügung stehen. Daraus ableitbar ist eine altersspezifische Nichterwerbsquote (Anteil der Nichterwerbspersonen der 55- bis 64-Jährigen an allen Personen dieser Altersgruppe). Sie beziffert das Ausmaß, in dem das Erwerbspersonenpotenzial dieser Altersgruppe nicht ausgeschöpft wird, und kann somit als eine Art Frühverrentungsindikator gelten.

Nimmt man zunächst die langfristige Entwicklung 1983/98 in den Blick, zeigt sich überraschenderweise, dass die Tendenz zur Frühverrentung keineswegs überall die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer gedrückt hat (Schaubild 3). In sechs der 15 beobachteten Länder ist der Frühverrentungsindikator sogar gesunken, die Erwerbsbeteiligung Älterer somit gestiegen. Neben Italien, den USA, Japan, Portugal und den Niederlanden gehört auch Deutschland zu dieser Ländergruppe. Doch dies ist überwiegend auf die stärkere Erwerbsbeteiligung älterer Frauen zurückzuführen. Die bisherige Frühverrentung ist somit hauptsächlich eine Sache der Männer gewesen. Bis auf die Ausnahme der Niederlande ist der Frühverrentungsindikator bei den Männern in allen beobachteten Ländern zurückgegangen. Mit einem Minus von 7 Prozentpunkten liegt die Bundesrepublik dabei im Mittelfeld.

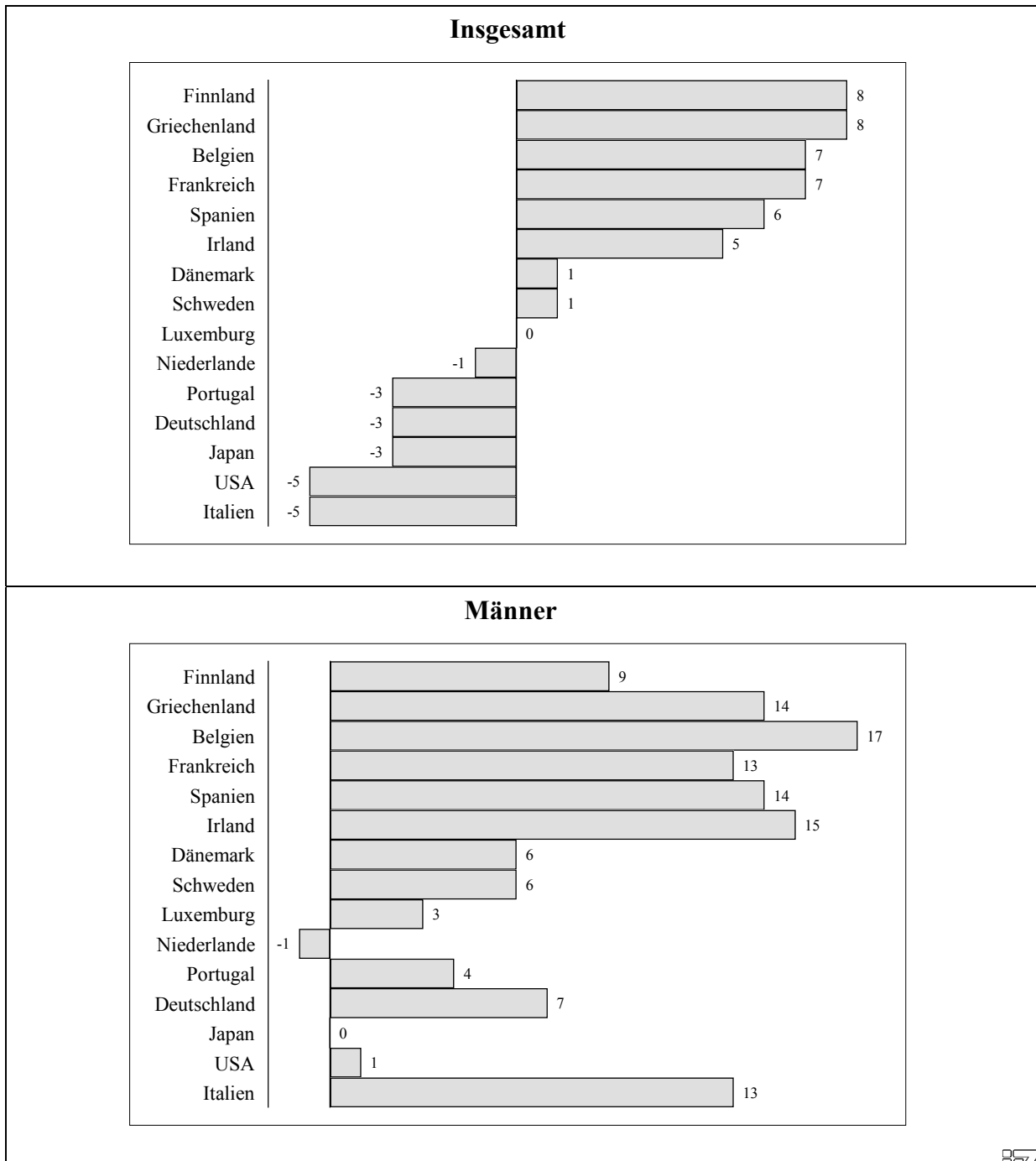
Am aktuellen Rand (1995/98) gibt es wie in einigen anderen Ländern auch in der Bundesrepublik Anzeichen einer Distanzierung von der allgemeinen Frühverrentungsstrategie. Die Erwerbsquote älterer Männer ist in Deutschland seit 1995 wieder um 1 Prozentpunkt angestiegen. Damit zeigen sich hierzulande Wirkungen einer erschwerten Frühverrentung und eines höheren Rentenzugangsalters. Im Wesentlichen brachten die Rentenreformgesetze von 1992 und 1999 sowie das Gesetz zur Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand von 1996 folgende Änderungen:

Trendwende

Schaubild 3:

Frühverrentungsindikator* im internationalen Vergleich

- Veränderungen 1983/98 in Prozentpunkten -



* 100 - Erwerbsquote der Personen im Alter von 55 bis 64 Jahren.

Quelle: OECD, 1999; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

- Die Altersgrenzen wurden von 60 Jahren für Frauen und 63 Jahren für Männer schrittweise auf einheitlich 65 Jahre angehoben.

- Eine frühere Verrentung ist nur noch mit versicherungsmathematischen Abschlägen möglich.
- Das Vorziehen der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit ist auf bestimmte Altersjahrgänge eingeschränkt worden.

Über die Arbeitsmarkteffekte dieser Maßnahmen gibt es unterschiedliche Meinungen. Während die einen vor falschen Signalen einer Frühverrentung warnen und hiermit keine nennenswerten positiven Arbeitsplatzeffekte verbinden (Sachverständigenrat, 1999, Tz 381), vermuten andere, dass eine längere Erwerbstätigkeit älterer Arbeitnehmer den Abbau der Arbeitslosigkeit behindert (DIW, 1999). Diese Kritik geht von der Vorstellung eines konstanten Arbeitsvolumens aus. Aus dieser Sicht steigert eine stärkere Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer die Arbeitslosigkeit und verschlechtert insbesondere die Arbeitsmarktchancen jüngerer Arbeitnehmer.

Um den Realitätsgehalt dieser Annahmen zu überprüfen, soll an dieser Stelle der Zusammenhang zwischen Alterserwerbstätigkeit, Jugenderwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit international vergleichend überprüft werden.

Hierfür ist es sinnvoll, die bisherige Perspektive, die auf die Erwerbspersonen und die Erwerbsquoten älterer Menschen abstellte, aufzugeben. Denn mit den Erwerbspersonen werden neben den Erwerbstätigen auch die Arbeitslosen erfasst. Mit zunehmendem Alter gehen jedoch die Wiederbeschäftigungsraten deutlich zurück. In der Altersgruppe der 55- bis 60-Jährigen liegen sie nur noch bei rund 20 Prozent, in der Gruppe der 60- bis 65-Jährigen sogar unter 5 Prozent. Wegen der überdurchschnittlich hohen Arbeitslosigkeit älterer Personen liefert der auf Basis der Erwerbspersonen abgeleitete Frühverrentungsindikator somit nur unvollkommene Informationen über die Erwerbstätigkeit älterer Menschen. Deshalb wird im Folgenden der Frage nachgegangen, in welchem Ausmaß die 55- bis 64-Jährigen noch erwerbstätig sind. Als Messindikatoren werden somit die Alterserwerbstätigenquoten herangezogen (Tabelle 2).

Alterserwerbstätigkeit

Hier fällt beim Ländervergleich des Jahres 1998 zunächst das große Gefälle auf: Während in der Schweiz über 71 Prozent der beobachteten Al-

tersgruppe erwerbstätig sind, trifft dies in Belgien nur für gut 22 Prozent zu. Deutschland liegt mit knapp 39 Prozent um 9 Prozentpunkte unter dem OECD-Durchschnitt.

Tabelle 2:

Alterserwerbstätigenquoten im internationalen Vergleich

- Erwerbstätige im Alter von 55 bis 64 Jahren in Prozent der gleichaltrigen Bevölkerung -

	1990	1998
Schweiz	71,1	71,3
Norwegen	61,8	66,9
Japan	62,9	63,8
Schweden	69,4	63,0
USA	54,0	57,7
Dänemark	53,6	50,4
Vereinigtes Königreich	49,2	48,3
Australien	41,8	43,7
Irland	38,6	41,6
Deutschland	39,2	38,8
Finnland	42,6	36,2
Spanien	36,8	34,8
Niederlande	22,4	33,3
Frankreich	35,6	33,0
Italien	32,0	26,9
Belgien	21,4	22,5
OECD	48,4	47,9

Quelle: OECD, 1999.

Der zeitliche Längsschnittvergleich 1990/98 filtert acht Länder mit steigenden und acht Länder mit sinkenden Alterserwerbstätigenquoten heraus. Besonders starke Rückgänge gab es in Italien, Finnland und – allerdings von hohem Niveau ausgehend – in Schweden. Auffällig steigende Alterserwerbstätigenquoten werden für Norwegen und – von sehr niedrigem Niveau aus startend – in den Niederlanden registriert. Die 1990 noch sehr geringe Erwerbstätigkeit älterer Niederländer geht auf die damals verbreiteten Frühinvalidisierungsprogramme zurück. Mit den seit Anfang der 90er-Jahre eingeleiteten Reformen wurde diese Praktik allmählich aufgegeben. Entsprechend kräftig ist die niederländische Alterserwerbstätigenquote gestiegen. Allerdings liegt sie immer noch deutlich unter dem OECD-Durchschnittswert. Dies wird als Manko der ansonsten sehr günstigen Arbeitsmarktbilanz der Niederlande gewertet (Schrader, 2000).

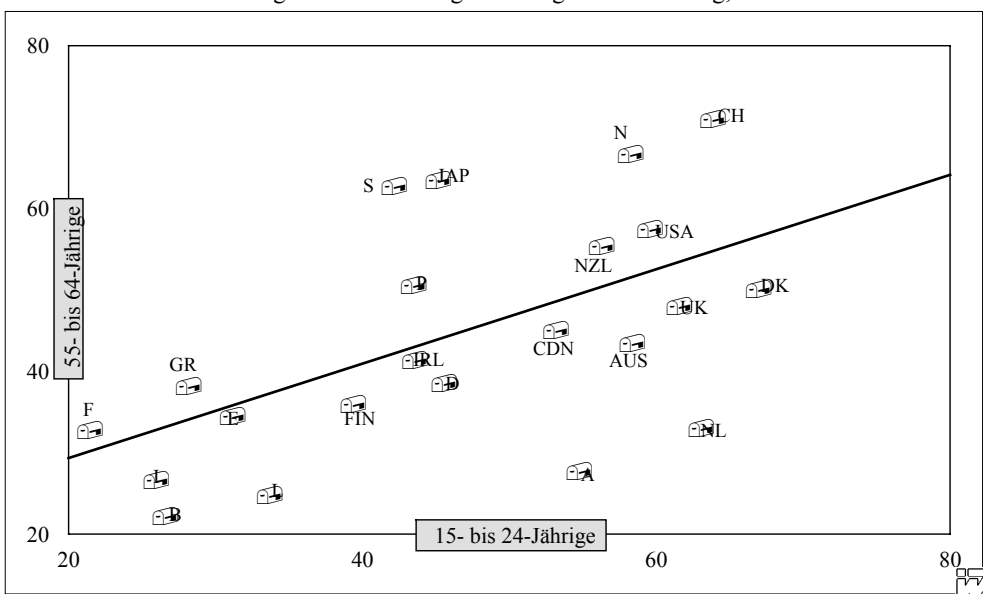
Wenn man aus Tabelle 2 jene Länder mit überdurchschnittlich hohen oder mit kräftig ansteigenden Alterserwerbstätigkeitsquoten herausfiltert, wird erkennbar, dass es sich hierbei um jene Volkswirtschaften handelt, die derzeit meist als beschäftigungspolitische Vorbilder gelten. Das trifft vor allem für die USA, die Schweiz, Norwegen, Schweden, Dänemark, Großbritannien und – wegen des kräftigen Anstiegs – auch für die Niederlande zu.

*Beschäftigungspolitische
Erfolgsindikatoren*

Schaubild 4:

Arbeitsplätze für "Ältere" und "Jüngere"

- Erwerbstätige in Prozent der gleichaltrigen Bevölkerung, Stand 1998 -



Quelle: OECD, 1999.

Bereits hieraus ist ableitbar, dass hohe Alterserwerbstätigkeitsquoten als beschäftigungspolitische Erfolgsindikatoren gelten können. Diese Annahme wird durch zwei weitere internationale Vergleiche erhärtet.

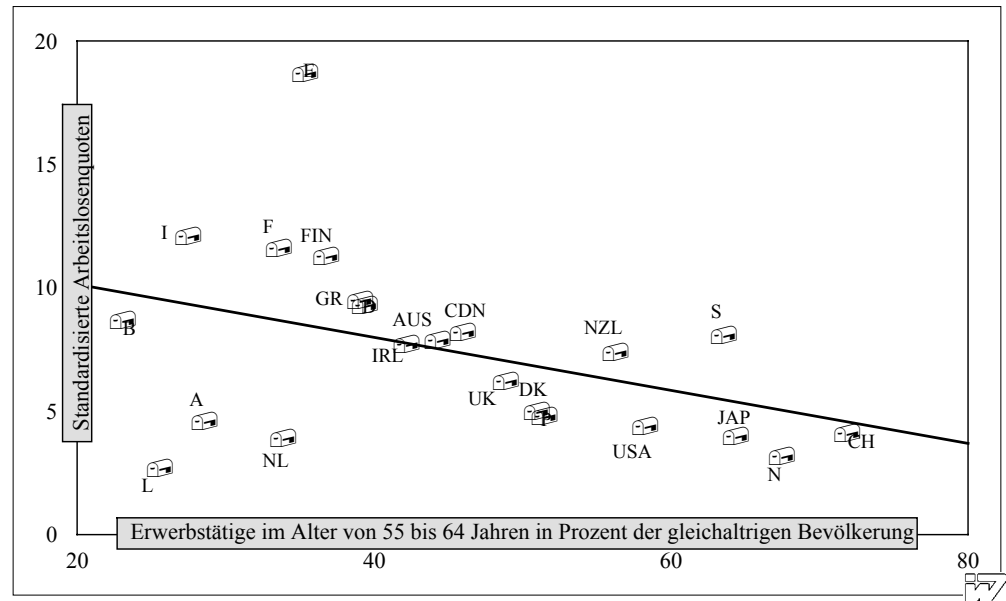
Schaubild 4 zeigt, dass jene Länder, in denen ältere Menschen überdurchschnittlich gute Beschäftigungschancen haben, auch bei der Erwerbsbeteiligung Jugendlicher meist besser dastehen als andere. Dies trifft unter anderem für die Schweiz, die USA, Norwegen und Neuseeland zu. Spiegelbildlich hierzu gibt es in Frankreich, Italien, Belgien, Griechenland und Spanien für „Junge“ ebenso schlechte Beschäftigungsmöglichkeiten wie für „Alte“. Die hierzulande strapazierte Argumentation, dass mit Altersteilzeit oder mit

der „Rente mit 60“ die Beschäftigungschancen Jugendlicher verbessert würden, ist vor diesem empirischen Hintergrund kaum belastbar.

Schaubild 5:

Alterserwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit

- Stand 1998* -



* GR und CH: 1997.
Quelle: OECD, 1999.

Darüber hinaus ist aus Schaubild 5 ablesbar, dass Länder mit vergleichsweise niedriger Arbeitslosigkeit auch älteren Menschen bessere Erwerbstätigkeitschancen bieten können als andere Länder. Auch die umgekehrte Wirkungsrichtung ist denkbar. In beschäftigungspolitisch erfolgreichen Volkswirtschaften gibt es somit für sämtliche Altersgruppen überdurchschnittlich gute Beschäftigungsmöglichkeiten. Jedenfalls belegen empirische Vergleiche, dass die Arbeitslosigkeit keine Frage des Arbeitsangebots ist. Eine Rücknahme des Arbeitsangebots für ältere Menschen garantiert somit keinesfalls eine sinkende Arbeitslosigkeit. Eher scheint das Gegenteil der Fall zu sein.

Im Umkehrschluss kann hieraus abgeleitet werden, dass altersgruppenorientierte Beschäftigungspolitiken weniger Sinn machen als eine allgemeine Vorwärtsstrategie für mehr Beschäftigung. Unter der Option einer vermehrten Altersbeschäftigung sind hierfür Reformen erforderlich, die materielle Anreize eines vorzeitigen Ausscheidens aus dem Erwerbsleben beseitigen

und die Erwerbstätigkeit älterer Menschen vorteilhafter machen. Dies ist auch deswegen nötig, weil die Frühverrentung zunehmend an finanzielle Grenzen stößt. In Deutschland verursacht ein um ein Jahr vorgezogener Rentenzugang Ausgaben in Höhe von etwa 18 Milliarden DM, das entspricht einem Beitragspunkt zur Rentenversicherung. Dieser Betrag errechnet sich aus der Zahl der Rentenzugänge des Jahres 1998 (1,049 Millionen) und den jährlichen Ausgaben je Rentner (durchschnittlich 17.000 DM).

In diesem Zusammenhang gibt es drei reformpolitische Ansätze:

- Abbau von Frühverrentungsanreizen,
- Verminderung von Senioritätsprivilegien,
- produktivitätssteigernde Qualifikationen älterer Arbeitnehmer.

Die lange Zeit verbreitete Frühverrentungspraxis geht auf falsche materielle Anreize zurück: Mehrarbeit älterer Arbeitnehmer wird implizit besteuert, denn bei einem frühzeitigen Wechsel in die Rente verzichtet man auf versicherungsmathematisch korrekte Abschläge. Die OECD hat die implizite Besteuerung einer Weiterarbeit über das 55. Lebensjahr hinaus quantifiziert (Blöndal/Scarpetta, 1997, 11). Die implizite Steuer errechnet sich aus der Differenz zwischen den Kosten (Beiträge zur Rentenversicherung, entgenerer Rentenbezug) und den Erträgen (Erwerbseinkommen), die bei einer Erwerbstätigkeit älterer Menschen anfallen. Bezogen auf das Bruttoeinkommen eines zusätzlichen Arbeitsjahres ergibt sich der implizite Steuersatz, der in Schaubild 6 für ausgewählte Industrieländer dargestellt ist.

*Abbau von
Frühverrentungsanreizen*

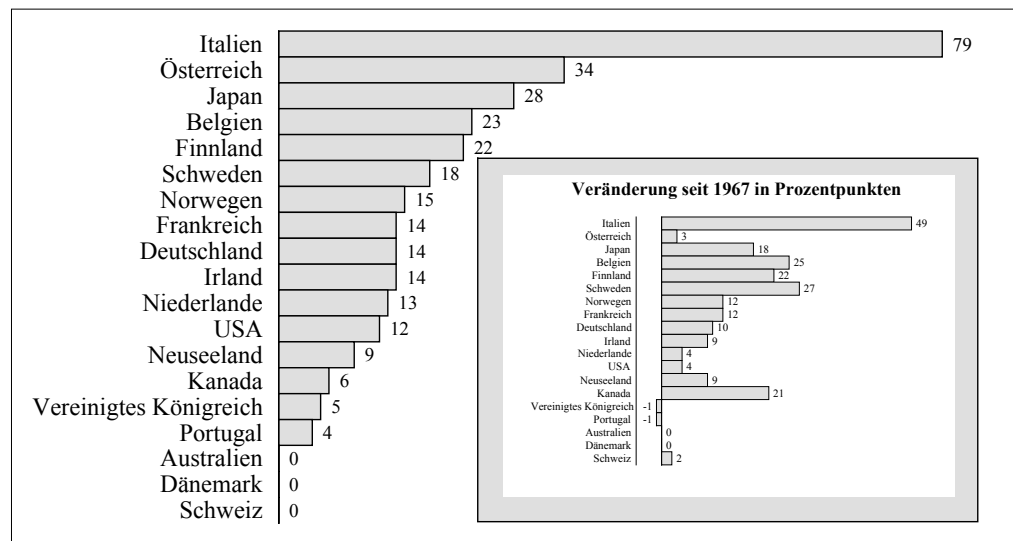
Demnach besteuerte Italien im Jahr 1995 mit 79 Prozent die Alterserwerbstätigkeit mit Abstand am stärksten. In Australien, Dänemark und der Schweiz wurde dagegen die Weiterarbeit in höheren Lebensjahren steuerlich nicht diskriminiert. Deutschland belegt eine mittlere Position. Bis auf wenige Ausnahmen (Dänemark, Australien, Portugal, Vereinigtes Königreich) ist die implizite Besteuerung der Erwerbstätigkeit älterer Menschen angestiegen. Das trifft auch für Deutschland zu. Weiterarbeit statt Frühverrentung ist daher 1995 materiell noch weniger attraktiv als 1967. Dies schlägt auf die Alterserwerbstätigkeit durch: Eine Zunahme der impliziten Steuerlast um 10 Prozentpunkte verringert nach OECD-Schätzungen die Erwerbstätigenquote älterer Menschen um rund

3 ½ Prozentpunkte. So überrascht der Vergleich des Schaubilds 6 mit der Tabelle 2 kaum: Länder mit hoher oder steigender impliziter Besteuerung schneiden – mit Ausnahme Japans - bei der Alterserwerbstätigkeit durchweg schlechter ab als andere Länder.

Schaubild 6:

Besteuerung von Alters-Beschäftigung 1995

Differenz zwischen Kosten und Erträgen einer Erwerbstätigkeit nach dem 55. Lebensjahr
- in Prozent des Bruttoeinkommens eines zusätzlichen Erwerbsjahres -



Quelle: Blöndal/Scarpetta, 1997.

Reformbedarf in Deutschland

Um die implizite Besteuerung der Alterserwerbstätigkeit in Deutschland zu vermindern, sind reformpolitische Anstrengungen auf drei Ebenen erforderlich.

1. Versicherungsmathematisch korrekte Abschläge bei vorzeitiger Verrentung.

Diese Reform würde auf öffentliche Akzeptanz stoßen. Denn nach jüngeren Meinungsumfragen stimmt über die Hälfte der Befragten einer solchen Reform zu (Deutsches Institut für Altersvorsorge, 2000).

2. Keine Überwälzung von Frühverrentungskosten auf die Steuer- und Beitragszahler.

Damit ist vor allem die zum 1. Juli 2000 erneut gesetzlich erleichterte Altersteilzeit angesprochen, die zunehmend auch in tariflichen Regelwerken umgesetzt wird. Wenn im Zuge der Altersteilzeit frei gewordene Arbeitsplätze neu besetzt werden, zahlt die Bundesanstalt für Arbeit bis zu sechs Jahren einen Zuschuss. Es kommt damit zu öffentlichen Subventionen, obwohl der Nettobeschäftigungseffekt null ist. Dies steigert im Zweifel die Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung und damit auch die Lohnzusatzkosten.

3. Abbau von Frühverrentungsanreizen in der Arbeitslosenversicherung.

Älteren Arbeitslosen wird Arbeitslosengeld ohne Degression für 32 Monate gewährt. Dies begünstigt den Übergang in die Rente wegen Arbeitslosigkeit und erschwert die Erwerbstätigkeit älterer Menschen.

Übersicht:

Maßnahmen zu Förderung der Alterserwerbstätigkeit

Maßnahmen	Länder
Verlängerung des Bemessungszeitraums für die Rentenberechnung	F, GR, P, GB, E, S
Nettolohn- oder Preisbindung der Renten	A, D, J, F, I
Anhebung der Renten-Altersgrenzen	I, J, NZL, GB, USA, B, D
Längere Beitragszeiten für den Bezug der Vollrente	F, GB
Höhere Beitragssätze	J, P
Lohnzuschüsse oder geringere Sozialabgaben bei der Einstellung Älterer	D, F, A, GR
Förderung der Arbeitsfähigkeit und Gesundheit Älterer	FIN
Abbau von Altersdiskriminierungen am Arbeitsplatz und bei Einstellungen	GB, NL, FIN

Quelle: Nationale Quellen; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

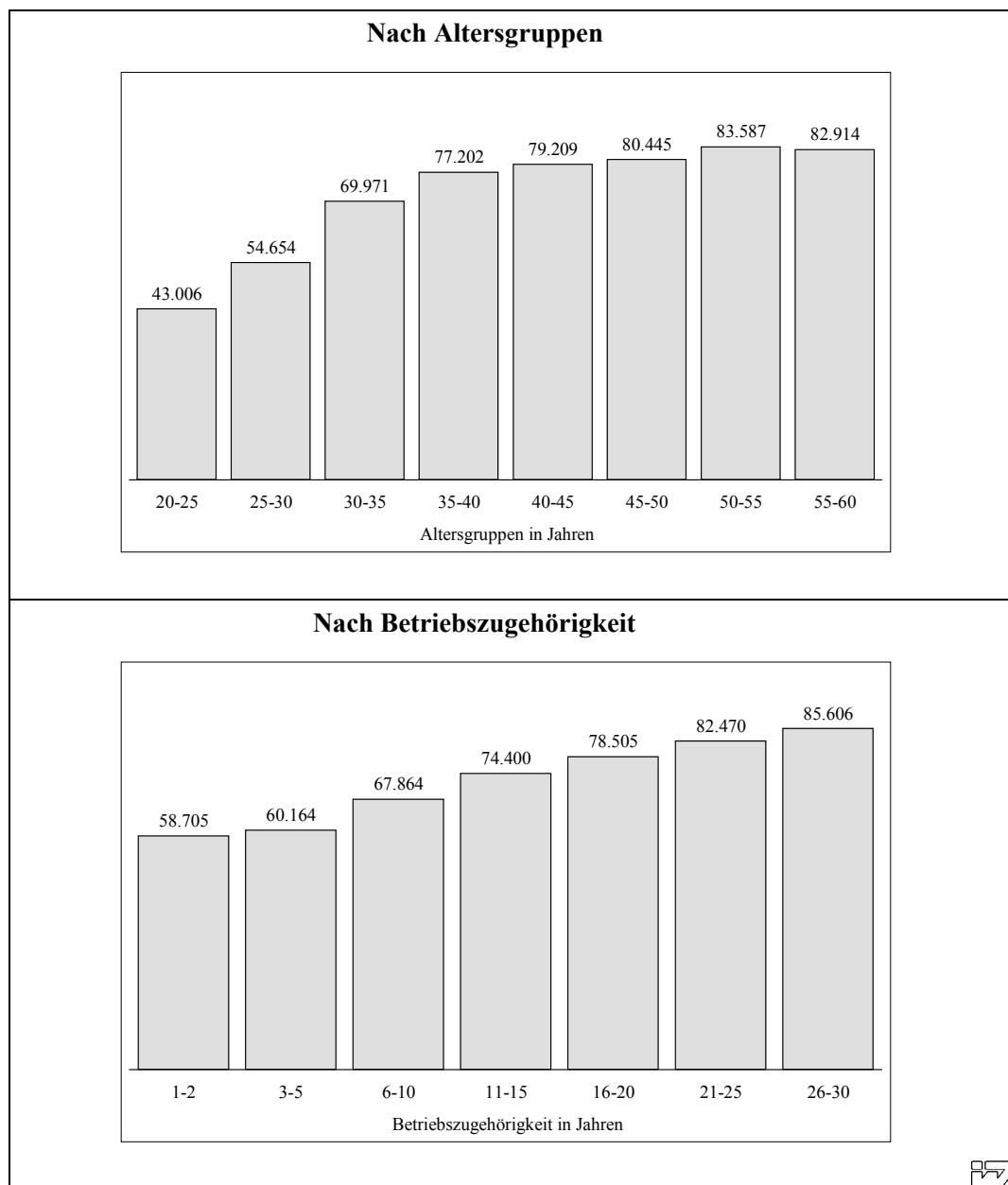
Im Ausland gibt es inzwischen eine Fülle von Ansätzen, die Alterserwerbstätigkeit wieder zu stärken. Das Vereinigte Königreich ist diesbezüglich besonders aktiv. Der britische Premierminister hat kürzlich 75 Empfehlungen zur Integration älterer Menschen in das Erwerbsleben vorgelegt (Cabinet Office, 2000). Außerdem sind dort die Anreize für die Frühverrentung vermindert worden. In der Übersicht werden die verschiedenen Ansätze zur Förderung der Erwerbstätigkeit Älterer im internationalen Überblick aufge-

listet. Die meisten bauen dabei Frühverrentungsanreize ab. Erst wenige Maßnahmen fördern direkt die Erwerbstätigkeit älterer Menschen.

Schaubild 7:

Westdeutsche Verdienstprofile

Zentralwert der Bruttojahresverdienste vollzeitbeschäftigter Angestellter
- in DM; Stand: Oktober 1995 -



Quelle: Statistisches Bundesamt, Lohn- und Gehaltstrukturerhebung.

*Abbau von
Senioritätsprivilegien*

Die tarifpolitische Praxis hat in Deutschland ein Verdienstprofil geschaffen, das mehr oder weniger stark von Senioritätsprivilegien geprägt ist:

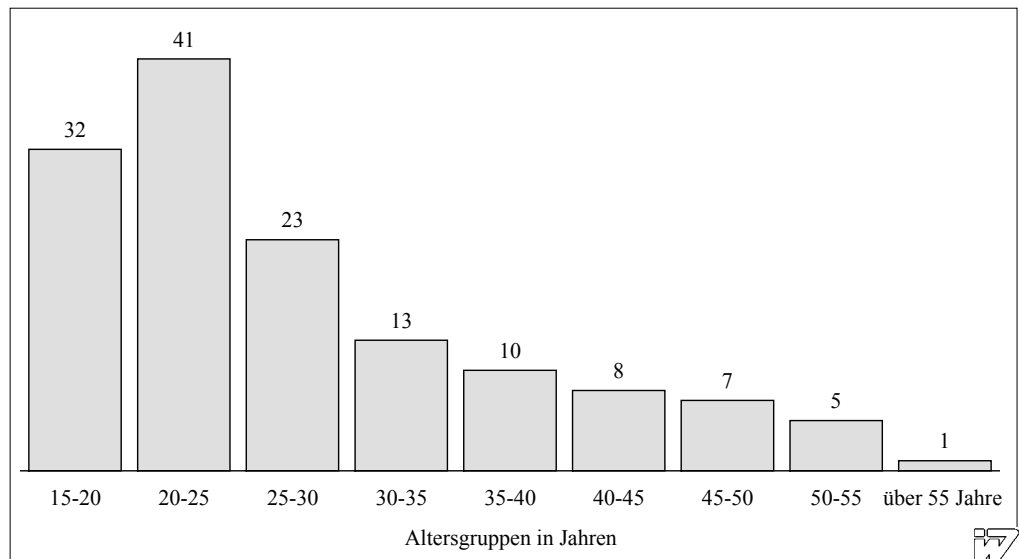
Mit steigendem Alter und zunehmender Betriebszugehörigkeit nimmt das Verdienstniveau zu (Schaubild 7). Unabhängig von der Produktivität steigen somit die direkten Arbeitskosten älterer Arbeitnehmer an. Um den Entlassungsdruck und die Wiederbeschäftigungsbarrieren für ältere Menschen zu senken, ist es deshalb erforderlich, die Entlohnung stärker als bisher produktivitäts- und erfolgsabhängig zu gestalten, damit der Lohnpfad und die Produktivitätsentwicklung nicht zu stark auseinanderfallen.

Außerdem ist in den Blick zu nehmen, dass manteltarifliche Regelungen die Kündigung älterer Arbeitnehmer außerordentlich erschweren. Zudem hat das Arbeitsrechtliche Beschäftigungsförderungsgesetz aus dem Jahr 1996 bei der Sozialauswahl die Dauer der Betriebszugehörigkeit und das Lebensalter ausdrücklich in den Gesetzeswortlaut aufgenommen. Der Abbau der Senioritätsprivilegien ist auch deshalb überfällig, weil sie sich als wesentliches Hindernis des sektoralen Strukturwandels erwiesen haben. So behindern die Senioritätsentlohnung, tarifvertragliche Entgeltsicherungsklauseln und betriebsverfassungsrechtliche Sozialplanvorschriften im Zusammenwirken mit den Sozialtransfers den Wechsel von der Arbeitslosigkeit in eine niedriger entlohnte Beschäftigung.

Schaubild 8:

Weiterbildung nach Altersgruppen

- Teilnehmer an Weiterbildungsmaßnahmen* in Prozent der gleichaltrigen Bevölkerung, Stand 1998 -



* Einschließlich Ausbildung und Umschulung.
Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus.

Produktivitätssteigerung durch Fortbildung

Wenn die Entlohnung älterer Arbeitnehmer stärker produktivitäts- und erfolgsorientiert ausgerichtet werden soll, muss ihnen ermöglicht werden, mehr als bisher für die Erhaltung und Steigerung ihrer Effizienz zu sorgen. Damit ist die Beteiligung älterer Menschen an Maßnahmen der Weiterbildung angesprochen. Der Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes belegt, dass mit zunehmendem Alter die Beteiligung an Weiterbildungsmaßnahmen kontinuierlich abnimmt (Schaubild 8).

Nur noch 1 Prozent der über 55-Jährigen wird an Weiterbildungsmaßnahmen beteiligt. Bei den 50- bis 55-Jährigen sind es 5 Prozent. Dieser Trend ist bei den Frauen noch ausgeprägter als bei den Männern. Im Ausland gibt es zum Teil völlig andere Befunde. So geht beispielsweise in den USA, Schweden und Dänemark die Weiterbildungsbeteiligung mit zunehmendem Alter nicht oder nicht so stark wie in Deutschland zurück (OECD, 1999).

Gerade vor dem Hintergrund steigender Lebenserwartungen und der vergleichsweise geringen Wiederbeschäftigungschancen älterer Arbeitsloser ist ein stärkeres Einbeziehen älterer Menschen in Qualifizierungsaktivitäten sinnvoll. Das Argument, wonach die produktivitätssteigernden Wirkungen von Weiterbildungsinvestitionen nicht zweifelsfrei sind, trifft grundsätzlich zu und kann nicht auf ältere Menschen beschränkt werden. Wohl ist richtig,

dass mit zunehmendem Alter die Amortisationszeit für Humankapitalinvestitionen sinkt. Doch dieser Vorbehalt verliert mit Blick auf demographische Trends relativ an Bedeutung.

Juni 2000

Hans-Peter Klös

Literatur:

- Blöndal, Sveinbjörn und Stefano Scarpetta, 1997, Early retirement in OECD countries: The role of social security systems, in: OECD Economic Review, No. 29, S. 7 - 54.
- Blöndal, Sveinbjörn und Stefano Scarpetta, 1999, The retirement decision in OECD countries, Economics Department Working Paper, No. 202, Paris.
- Cabinet Office of The Prime Minister of the United Kingdom, 2000, Winning the generation game. Improving opportunities for people aged 50-65 in work and community activity, Report of the performance and innovation unit report, April, London.
- Deutsches Institut für Altersvorsorge, 2000, Mehrländerumfrage: Rentenversicherung und Reformbereitschaft. Die Umfrageergebnisse für Deutschland, Manuskript, Köln.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), 1999, Späterer Renteneintritt belastet den Arbeitsmarkt, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 14, S. 261 - 265.
- OECD, 1999, Employment Outlook. Chapter 4: Training adult workers, Paris.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1999, „Wirtschaftspolitik unter Reformdruck“, Jahresgutachten 1998/1999, Stuttgart.
- Schrader, Klaus, 2000, Das „niederländische Modell“, Ein Patentrezept für Vollbeschäftigung?, in: Die Weltwirtschaft, Heft 1.
- Sommer, Bettina, 1994, Entwicklung der Bevölkerung bis 2040, Ergebnis der achten koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 7, S. 497 – 503.
- United Nations, 2000, Replacement Migration, Working Paper, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat, New York.

Elderly Workers: Trends and the Need for Labour Market Reforms

iw-focus

Labour market participation of elderly employees varies substantially among the industrialised countries. While the rate is 70 per cent of the 55 to 64-year-olds in Switzerland, it is 20 per cent in Belgium. The German rate is 39 per cent, 10 percentage points below the OECD average. Half of the countries increased the rate during the 1990s. A comparison of empirical evidence shows that countries with a successful labour market record – such as the United States, Denmark, Switzerland, Norway and New Zealand – also offer greater employment opportunities to young and old workers. Age-specific labour market policies thus make less sense than overall forward strategies. Moreover, early retirement incentives as formerly favoured in Germany run counter to demographic developments and put enormous additional pressure on the statutory pension system. The necessary reforms should, therefore, eliminate these incentives, replace seniority privileges by performance-based age-earning profiles and promote the participation of elderly employees in training activities.