



positionen

Beiträge zur Ordnungspolitik
Institut der deutschen Wirtschaft Köln

8

Lothar Funk

Mehr Beschäftigung für Ältere

Lehren aus dem Ausland

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 3-602-24105-X

Der Autor

Dr. rer. pol. **Lothar Funk**, geboren 1965 in Bitburg; Studium der Volkswirtschaftslehre in Trier und Loughborough, England; von 1991 bis Ende 2001 wissenschaftlicher Assistent an der Universität Trier; von September 1998 bis Ende August 2001 als DAAD Senior Fellow and Director of Economic Research am Institut für Deutschlandstudien der Universität Birmingham tätig, dort zurzeit Visiting Fellow; seit 2002 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Arbeitsbereich Arbeitsbeziehungen und Gewerkschaftsökonomie innerhalb der Hauptabteilung Bildung und Arbeitsmarkt.

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2004 Deutscher Instituts-Verlag GmbH
Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln
Postfach 51 06 70, 50942 Köln
Telefon (02 21) 49 81-4 52
Telefax (02 21) 49 81-4 45
Internet: www.divkoeln.de
E-Mail: div@iwkoeln.de

Druck: Druckhaus LOCHER GmbH, Köln

Inhalt

1	Einleitung	4
2	Der Trend zu niedriger Erwerbstätigkeit Älterer in Deutschland: die Fakten	7
2.1	Ausgewählte Länder im Vergleich	7
2.2	Die Indikatorproblematik	9
2.3	Volkswirtschaftliche Kosten der deutschen Alterserwerbstätigenlücke	16
3	Die Ursachen geringer Erwerbstätigkeit Älterer in Deutschland	21
3.1	Arbeitsnachfrageseitige Push-Faktoren	22
3.2	Arbeitsangebotsseitige Pull-Faktoren	30
3.3	Das Gesamtmodell: Darstellung und Empirie	34
4	Lehren ausgewählter Länder	39
4.1	Grundsätzliche Erfolgsfaktoren	39
4.2	Die Erfolgsländer	45
4.3	Die Aufholländer	51
5	Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen	55
6	Zusammenfassung	59
	Literatur	61
	Kurzdarstellung / Abstract	64

Die Debatten um die Erhöhung der Wochenarbeitszeit wie auch um eine längere Lebensarbeitszeit finden immer mehr Aufmerksamkeit. Zumindest in Bezug auf die Lebensarbeitszeit scheint sich auch in der Politik die Erkenntnis nach und nach durchzusetzen, dass mit einer ständig steigenden Lebenserwartung¹ auch eine gesetzliche Erhöhung des künftigen Regelrentenalters sowie ein effektiv späterer Rentenzugang keine Tabus sein können. Hier haben die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme (Rürup-Kommission) und die CDU-Kommission „Soziale Sicherheit“ (Herzog-Kommission) wertvolle Aufklärungsarbeit geleistet (BMGS, 2003b, 14; Kommission Soziale Sicherheit, 2003, 42). Denn ein wesentlicher Effekt der bislang vielfach vorhandenen Anreize zum Ausstieg aus dem Erwerbsleben vor dem Erreichen des Regelrentenalters, das bei Frauen (ab 2005) und bei Männern bei 65 Jahren liegt, ist ein deutlich geringeres effektives Ruhestandsalter von 60,7 Jahren in Deutschland.

Damit einher geht eine im internationalen Vergleich niedrige Erwerbstätigenquote „Älterer“, unter denen hier – wenn nicht ausdrücklich anders definiert – die 55- bis 64-Jährigen verstanden werden sollen. Die volkswirtschaftlichen Folgen der geringen Erwerbstätigkeit Älterer, die Ursachen hierfür und mögliche Maßnahmen zur nachhaltigen Steigerung dieser Quote stehen im Mittelpunkt der vorliegenden Studie. Die Strategie der Ausgliederung älterer Arbeitnehmer aus der Erwerbstätigkeit als Mittel zur Schaffung von Arbeitsplätzen für jüngere Erwerbspersonen hat sich national und auch international als untauglich zur Lösung der

¹ Die Lebenserwartung Neugeborener ist seit 1960 in Deutschland bei Männern um etwa 8 Jahre, bei Frauen um rund 8,5 Jahre gestiegen. Heute liegt die fernere Lebenserwartung bei 65-jährigen Männern bei 15,6 Jahren und bei Frauen bei 19,3 Jahren. Diese Zahlen liegen um rund 3,5 Jahre bei Männern und 5 Jahre bei Frauen höher als 1960. Bis zum Jahr 2030 wird mit einer weiteren Verlängerung von durchschnittlich 2,8 Jahren bei Männern und von 3,3 Jahren bei Frauen gerechnet (Ruland/von der Heide, 2003, 633 f.).

Arbeitsmarktprobleme erwiesen (Klös, 2000). Neue Wege zu mehr Beschäftigung sind folglich gefordert. Um künftig eine Steigerung bei der Erwerbstätigkeit Älterer zu erzielen, müssen sich die zentralen Akteure am Arbeitsmarkt bewegen: der Staat als Gesetzgeber, die Tarifpartner, die Unternehmen und natürlich die älteren Beschäftigten selbst. Erfolgreiche Politiken aus den Vergleichsländern können dabei in vielfacher Hinsicht als Vorbild dienen.

Ziel der Analyse ist es deshalb vor allem, aus den Erfahrungen der Länder zu lernen, die bei der Arbeitsmarktbeteiligung der 55- bis 64-Jährigen erfolgreicher sind als Deutschland. Dabei stellt sich die Frage der Länderauswahl: Sie beruht in erster Linie auf den Indikatoren „länger andauernde signifikant höhere Erwerbstätigkeit Älterer im Vergleich zu Deutschland“, die kennzeichnend für *Erfolgsländer* ist, und „positive Trendwende der Erwerbstätigkeit Älterer in zuvor wenig erfolgreichen Ländern“, die *Aufholländer* kennzeichnet. Zusätzlich ging es darum, solche Länder in die Untersuchung einzubeziehen, die in der deutschen und auch in der internationalen Diskussion häufig als Beispiele erfolgreicher Politik oder guter Praxis bei der Arbeitsmarktp Performanz insgesamt und der Erwerbstätigkeit Älterer im Besonderen genannt werden. Nach diesen Kriterien lassen sich die Länder Dänemark, Großbritannien, Schweden, Schweiz und die USA als Erfolgsländer einstufen, während Finnland, Irland und die Niederlande als Aufholländer klassifiziert werden können. Im Vergleich zu diesen Ländern erscheint Deutschland als *Nachzügler*, weil es keines der oben genannten Kriterien erfüllt.²

Der internationale Vergleich ausgewählter Länder liefert Anhaltspunkte dafür, welche Möglichkeiten hierzulande durch den Einsatz bisher ungenutzter Potenziale künftig offen stehen. Daraus lassen sich Handlungsoptionen für Deutschland ableiten, um die – unter sonst gleichen Bedingungen – nachteiligen Folgen von geringen Beschäftigungsquoten auf die überwiegend beitragsfinanzierten Sozialleistungssysteme, das Bruttoinlandsprodukt und den Arbeitsmarkt aufzufangen.

² Vgl. zu ausführlichen Länderstudien dieser Staaten außer Schweden und weiterführenden Literaturangaben IW/IAAEG, 2003, 119–220.

Da das sehr hohe Niveau an struktureller und institutionell verhärteter Arbeitslosigkeit in Deutschland auch in der Hochkonjunktur nicht entscheidend abgebaut wird, muss vor allem die Beschäftigungsintensität des Wirtschaftswachstums steigen. Grundsätzlich ist daher zu fragen, wie die Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt zugunsten von mehr Beschäftigung zu verbessern sind, um über diesen Weg nicht nur zu einer höheren Erwerbstätigkeit, sondern damit verbunden zu einem höheren Wirtschaftswachstum zu gelangen. Diese Ziele können unter anderem erreicht werden, indem beschäftigungsschädliche Regelungen bei Älteren beseitigt werden. Im Folgenden sollen die Anreizänderungen aufgezeigt werden, die dafür möglich sind. Hierzu reicht die lange Zeit im Vordergrund stehende Politik der Appelle, Modellversuche und öffentlichen Bekundungen nicht aus: „Lediglich zu propagieren, die Älteren sollten demnächst länger arbeiten, ohne gleichzeitig aber zuvor die dazu notwendigen Maßnahmen einzuleiten, macht keinen Sinn.“ (Kues, 2003, 46)

Nach einer Darstellung der wichtigsten Fakten zur Entwicklung der Erwerbstätigkeit Älterer im Vergleich der Untersuchungsländer in Kapitel 2 werden die Hauptursachen der niedrigen Beschäftigung Älterer in Deutschland im Kapitel 3 mit Hilfe eines einfachen theoretischen Modells herausgearbeitet. Hierbei wird zwar die Rolle des Strukturwandels als wichtiger Einflussfaktor auf beobachtete Frühverrentungstendenzen deutlich erkennbar, gleichzeitig lässt sich die deutsche Entwicklung im Ländervergleich aber nur im Zusammenwirken mit den gesetzlichen und tarifpolitischen Rahmenbedingungen in Deutschland schlüssig erklären, die eine hohe Hürde für eine steigende Erwerbstätigkeit der 55- bis 64-Jährigen darstellen. In Kapitel 4 werden zunächst zentrale wirtschaftspolitische Ansatzpunkte für mehr Beschäftigung Älterer aufgezeigt, die im Fokus der daran anschließenden Länderstudien stehen sollen. Dieser Teil filtert aus den Erfahrungen der Vergleichsstaaten zentrale Lehren für die deutsche Politik heraus, bevor in Kapitel 5 wirtschaftspolitische Schlüsse daraus gezogen und Handlungsempfehlungen für die entscheidenden Politikfelder formuliert werden.

2

Der Trend zu niedriger Erwerbstätigkeit Älterer in Deutschland: die Fakten

2.1 Ausgewählte Länder im Vergleich

Die gestiegene Lebenserwartung und Leistungsfähigkeit der Arbeitnehmer spiegelt sich hierzulande nicht in einer entsprechend hohen Erwerbstätigkeit Älterer wider. Vielmehr zeigt sich ein sinkender Trend der Erwerbstätigkeit in Deutschland im Vergleich zu 1970, als von 100 Einwohnern im Alter von 55 bis 64 Jahren noch fast 50 beschäftigt waren. Deutschland erreichte im Jahr 2002 lediglich eine Erwerbstätigkeit von 38,4 Prozent der 55- bis 64-jährigen Wohnbevölkerung im Vergleich zum OECD-Durchschnitt von 49,4 Prozent. Diese Lücke von 11 Prozentpunkten hat sich im Vergleich zu 1990 nur um weniger als einen Prozentpunkt verringert, weil die Ausgliederung Älterer noch immer eine große Rolle in Deutschland spielt. Dies verdeutlicht ein erhebliches Hinterherhinken im internationalen Vergleich.

Positiv gewendet zeigt dies die erheblichen Spielräume Deutschlands, künftig die Lage am Arbeitsmarkt auch für Ältere zu verbessern. Würde das OECD-Durchschnittsniveau in Deutschland erreicht, wären rund 1,2 Millionen über 55-Jährige mehr beschäftigt. Die Erwerbstätigenlücke der 55- bis 64-Jährigen liegt im Vergleich zu Schweden oder der Schweiz, zwei weltweit führenden Ländern bei der Erwerbstätigkeit Älterer mit Quoten von 68,3 beziehungsweise annähernd 65 Prozent im Jahr 2002, sogar noch deutlich höher. Errechnet man die Erwerbstätigenlücke in Deutschland in Relation zu den Erwerbstätigenquoten in den Erfolgsländern Schweden und Schweiz, so fehlen 3,2 Millionen beziehungsweise 2,8 Millionen Arbeitsplätze für ältere Erwerbstätige. Die beachtlichen Differenzen verwundern, da sich die betrachteten europäischen Länder hinsichtlich der Präferenzen ihrer Bürger möglicherweise nicht so stark unterscheiden wie etwa die USA und Westeuropa. Sie unterliegen einem vergleichbaren Strukturwandel, der allein derart starke Unterschiede bei der Erwerbstätigkeit Älterer wohl nicht hervorrufen kann. Vielmehr deutet

ein solcher Befund darauf hin, dass institutionelle Weichen im deutschen Arbeits-, Tarif- und Sozialrecht beschäftigungsschädlich gestellt sind und sich die Beteiligten unter den gegebenen Bedingungen des Systems rational verhalten. Lässt sich eine solche Ursachendiagnose erhärten, ist bei einer adäquaten Therapie am Institutionengeflecht anzusetzen, um an vorhandene Erfolge anderer Länder anknüpfen zu können.

Tabelle 1

Jeweilige Erwerbstätigenquote älterer Arbeitnehmer im Vergleich ausgewählter Industrieländer seit 1970

– in Prozent –

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2002	Veränderung in Prozentpunkten seit 1990
Erfolgsländer									
Schweden	63,7	64,6	65,7	65,0	69,4	61,9	65,1	68,3	-1,1
Schweiz	-	-	-	-	63,1 (d)	62,0	63,3	64,8	+1,7
USA	60,1	54,6	53,8	51,8	54,0	55,1	57,7	59,5	+5,5
Dänemark	-	-	50,6 (c)	50,1	53,6	49,3	54,6	57,3	+3,7
Großbritannien	-	-	-	47,0	49,2	47,5	50,5	53,3	+4,1
Aufholländer									
Irland	51,9 (a)	48,1	44,8 (b)	40,9	38,6	39,4	45,2	48,0	+9,4
Finnland	56,8	51,6	47,1	45,4	42,8	34,4	42,3	47,8	+5,0 (seit 1995: +13,4)
Niederlande	45,3 (a)	40,4	36,3	27,3	29,7	29,4	37,9	41,8	+12,1
Zum Vergleich									
Deutschland	49,6	41,6	42,2	35,5	36,8	37,4	38,6	38,4	+1,6

(a) = 1971; (b) = 1981; (c) = 1983; (d) = 1991

Die Erwerbstätigenquote Älterer ist definiert als die Erwerbstätigkeit der 55- bis 64-Jährigen in Prozent der gleichaltrigen Bevölkerung.

Quellen: OECD, 2003 und OECD-LMS, 2003

Die beschäftigungspolitischen Vorbilder lassen sich in zwei Gruppen einteilen. Schweden, die Schweiz, die USA, Dänemark und Großbritannien konnten über längere Zeiträume eine im Vergleich zum OECD-Durch-

schnitt hohe Erwerbstätigkeit Älterer aufrechterhalten. Eine trendmäßige Verringerung der Beschäftigung der 55- bis 64-Jährigen fand in den letzten dreißig Jahren nicht statt. Diese Länder lassen sich als *Erfolgsländer* einstufen. Finnland, Irland und die Niederlande hingegen hatten zwar seit den siebziger Jahren bis Anfang der neunziger Jahre eine sinkende Erwerbstätigenquote Älterer und waren in dieser Hinsicht kein Vorbild für Deutschland (Tabelle 1). Sie haben aber seitdem im Gegensatz zur Bundesrepublik vor allem im letzten Jahrzehnt eine beachtliche Wende geschafft, wobei das für Finnland erst seit 1995 gilt (Taskforce Beschäftigung, 2003, 9). Dies rechtfertigt eine Klassifizierung dieser Staaten als *Aufholländer*.

2.2 Die Indikatorproblematik

Es ist zu begründen, inwieweit die gewählte Einteilung mit Hilfe der Höhe beziehungsweise der Änderung der Erwerbstätigenquote sinnvoll erscheint und warum andere mögliche Indikatoren hierfür, wie etwa die Erwerbs- oder Arbeitslosenquote und die Erwerbspersonenquote, weniger geeignet sind. Deutschland hatte im Vergleich der Länder der Europäischen Union, der Schweiz und den USA mit 4,6 Prozent die höchste Erwerbslosenquote der 55- bis 64-Jährigen im Jahr 2002. Die Bundesrepublik liegt bei diesem Indikator auch erheblich schlechter als der Durchschnitt von OECD und Europäischer Union von 2,5 beziehungsweise 2,6 Prozent. Gleichzeitig ist Deutschland das einzige Land der Europäischen Union, bei dem die Arbeitslosigkeit Älterer über dem Schnitt für alle Altersgruppen liegt (Koller et al., 2003, 7). Daraus wird nicht selten geschlossen, dass die Arbeitsmarktprobleme Älterer in Deutschland größer seien als im EU-Schnitt.

Eine derartige Interpretation ist jedoch problematisch, weil die in anderen Ländern ausgewiesenen niedrigeren Arbeitslosigkeitswerte unter Umständen eine beträchtliche Zahl „entmutigter“ älterer Arbeitnehmer verdecken, die dem Arbeitsmarkt entweder mit Hilfe der sozialen Sicherungssysteme oder von Vorruhestand den Rücken gekehrt haben. Arbeitslosenquoten Älterer können deshalb in verschiedenen Ländern

auch bei ähnlich hohen Erwerbstätigenquoten je nach den vorhandenen institutionellen Anreizen für die Art des Austritts aus der Erwerbstätigkeit nennenswert variieren, da das potenzielle Arbeitsangebot über unterschiedliche Kanäle „stillgelegt“ werden kann.

Häufig werden bereits in der normalen staatlichen Altersrentenversicherung Optionen geschaffen, vorzeitig aus dem Arbeitsmarkt auszuscheiden, wobei dies in der Regel mit Abschlägen bei der Rentenhöhe verbunden ist. Zusätzlich existieren „Exit“-Optionen im Rahmen von Invaliditätsrenten oder bei Krankheit, bei denen nicht selten die Rentenabschläge niedriger als beim regulären vorzeitigen Renteneintritt sind. Bei sonstigen staatlichen Frühverrentungsprogrammen handelt es sich generell um eine Kombination aus Arbeitslosenunterstützung, Arbeitslosenrenten, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Schließlich können auch Vereinbarungen zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber einen früheren Übergang in den Ruhestand ermöglichen. Letzteres spielt insbesondere in den USA und Großbritannien eine bedeutende Rolle, wird aber hier nicht weiter thematisiert (OECD, 2002, 187 ff.).

Diese alternativen Möglichkeiten der Nichterwerbstätigkeit verzerren die Validität des Indikators Arbeitslosenquote. Beispielsweise setzt die Aufnahme einer vorzeitigen Rente in Deutschland eine längere vorherige Arbeitslosigkeit voraus, was die Arbeitslosigkeit Älterer nach oben treibt, obwohl sie der faktische Einstieg in die Frühverrentung ist.³

³ Die Grenzen zwischen Vorruhestand und Arbeitslosigkeit Älterer sind auch in Deutschland fließend: Einerseits erhöhte sich bisher die Arbeitslosigkeit Älterer überproportional, weil über einen verlängerten Bezug von Arbeitslosengeld hierfür ein Anreiz geschaffen wurde. Andererseits ergibt sich durch die vorruhestandsähnliche Regelung des § 428 SGB III eine Senkung bei der ausgewiesenen Arbeitslosigkeit. Denn hiernach können Arbeitslose ab dem 58. Lebensjahr auch Arbeitslosengeld erhalten, wenn sie nicht mehr arbeitsbereit sind. Sie werden dann in der Arbeitslosenstatistik nicht mehr als arbeitslos geführt (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2003a, 92 f.). Für Deutschland gilt: „Legt man das Transfereinkommen zugrunde, wird deutlich, dass ein vorgeschalteter Bezug von Arbeitslosenunterstützung ein gutes Substitut zu einem sofortigen Rentenbezug ist. Ökonomisch handelt es sich im Wesentlichen um das Gleiche.“ (Schnabel, 2003, 163)

Tabelle 2

Erwerbsstatus von 50- bis 64-jährigen „Aktiven“ und Gründe für die Inaktivität von Nichterwerbspersonen in ausgewählten OECD-Ländern im Jahr 2000

– in Prozent –

Länder	Aktive			Inaktive					
	Beschäftigte	Arbeitslose	Zusammen	keine Arbeit verfügbar	in Rente bzw. Pension	Krankheit oder Behinderung	Familienaufgaben bzw. -pflichten	Weiteres	Zusammen
Erfolgsländer									
Schweden	72,0	4,1	76,1	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	23,9
Schweiz	71,0	1,5	72,5	0,3	11,9	4,3	9,5	1,4	27,5
Dänemark	65,3	2,6	67,9	0,6	13,8	13,8	2,2	1,8	32,1
Großbritannien	60,7	2,8	63,4	0,5	12,8	14,2	5,1	3,9	36,6
Aufholländer									
Irland	53,0	1,7	54,8	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	45,2
Finnland	58,4	5,0	63,4	2,0	12,3	15,9	1,3	5,1	36,6
Niederlande	52,0	1,1	53,1	1,2	11,0	13,3	7,3	14,0	46,9
Zum Vergleich									
Deutschland	48,6	6,0	54,6	0,4	28,7	4,1	5,0	7,1	45,4
Gewogener Durchschnitt von 23 OECD-Ländern ¹	50,6	3,4	54,1	1,3	16,9	6,6	8,5	6,2	45,9

¹ Die Summe der Inaktiven ergibt nur 39,5 Prozent; die Differenz zu 45,9 Prozent erklärt sich aus der Nichtverfügbarkeit von Angaben zu Teilkategorien mehrerer Länder.

Quelle: OECD, 2003, 85; n.v. = nicht verfügbar; Daten für die USA enthält die OECD-Studie nicht. Nichterwerbspersonen sind weder beschäftigt noch arbeitslos.

Zu niedrig ausgewiesen wird die Arbeitslosenquote Älterer hingegen, wenn bei schlechter Arbeitsmarktlage Ausgliederungen älterer Arbeitnehmer aus dem Arbeitsmarkt in Frühverrentungsprogramme ohne vorherige lang andauernde Arbeitslosigkeit oder in Renten wegen Erwerbsunfähigkeit erfolgen, auch wenn medizinische Kriterien dies nicht unbedingt erfordern würden. Diese Strategie verfolgen ebenfalls einige Länder.

Empirisch zeigt ein Ländervergleich der OECD (2003, 82 ff.), dass die Abnahme der Erwerbstätigkeit von Personen ab dem Alter, bei dem ein Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt an Bedeutung gewinnt (50 Jahre), fast vollständig zu einer Zunahme der Inaktivität dieser Personen führt. Die Pfade des Ausstiegs aus dem Arbeitsmarkt unterscheiden sich dabei erheblich in den Vergleichsländern, wobei Daten für die USA nicht vorliegen. Betrachtet man in Tabelle 2 die Gruppe der 50- bis 64-Jährigen, so weist Deutschland im Jahr 2000 nicht nur die höchste Arbeitslosigkeit von 6 Prozent unter dieser Altersgruppe auf, sondern gleichzeitig auch den höchsten Rentneranteil von knapp 29 Prozent der Bevölkerung der 50- bis 64-Jährigen. Die Werte liegen deutlich über den Durchschnittswerten der OECD von 3,4 Prozent Arbeitslosen- und 16,9 Prozent Rentneranteil. Der Ausstieg älterer Arbeitnehmer erfolgt in Deutschland demnach vor allem über Arbeitslosigkeit und institutionelle Frühverrentungsmöglichkeiten.

Günstiger ist hingegen im Staatenvergleich die Quote der Schwerbehinderten oder längerfristig Kranken unter den 50- bis 64-Jährigen in Deutschland. Sie beträgt 4,1 Prozent und liegt damit unter dem OECD-Durchschnitt von 6,6 Prozent. Dieser Pfad in die Nichterwerbstätigkeit wird demnach vergleichsweise wenig genutzt. Der vorzeitige Austritt aus dem Arbeitsleben über Krankheit und Erwerbsunfähigkeit spielt hingegen besonders in den Ländern Dänemark (13,8 Prozent), Finnland (15,9 Prozent), Großbritannien (14,2 Prozent) und den Niederlanden (13,3 Prozent) eine entscheidende Rolle (Daten für Irland, Schweden und die USA sind nicht verfügbar). Diese höheren Zahlen lassen sich wohl weniger auf einen schlechteren Gesundheitszustand in diesen Ländern als vielmehr darauf zurückführen, dass andere Frühverrentungsmöglichkeiten nicht verfügbar oder weniger generös ausgestaltet sind.

Im Ergebnis führen die unterschiedlichen staatlichen Regelungen zum Ausstieg aus der Erwerbstätigkeit vor Erreichen der Regelaltersgrenze. Außer bei den Männern in den USA und in der Schweiz klafft daher bei den Vergleichsländern eine deutliche Lücke zwischen der Höhe des gesetzlichen und des tatsächlichen Rentenalters. Übersicht 1 enthält neben dem gesetzlichen und dem effektiven Ruhestandsalter die wichtigsten staatlichen Regelungen zur Inanspruchnahme eines vorzeitigen Ausstiegs

Einige Determinanten des effektiven Ruhestandsalters						
Länder	Gesetzliche Regelaltersgrenze – in Jahren –		Regelungen zum vorzeitigen Rentenzugang	Anrechnung beitragsfreier Zeiten für Arbeitslosigkeit in gesetzlicher Rentenversicherung	Effektives Ruhestandsalter 2001 – in Jahren – (a)	
	Männer	Frauen			Männer	Frauen
Erfolgsländer						
Schweden	65		<ul style="list-style-type: none"> – nicht möglich – grundsätzlich erst ab 65, aber Rentenalter kann ab 60 individuell mit Abschlagen von 0,5 Prozent je Monat gewählt werden – bisher mögliche Teilrente wurde 2001 abgeschafft 	nein	62,1	
Schweiz	65	63 (ab 2005: 64)	<ul style="list-style-type: none"> – möglich ab 63 (61 für Frauen) – pauschaler Rentenabzug von 6,8 Prozent pro Jahr – Ausnahme: 3,4 Prozent für Frauen geboren 1942 bis 1947 – keine weiteren Voraussetzungen – zudem bei Erwerbsminderung von mindestens 40 Prozent, wobei Rentenhöhe vom Ausmaß der Erwerbsminderung abhängt 	nein	64,6	60,6

Länder	Gesetzliche Regelaltersgrenze – in Jahren –		Regelungen zum vorzeitigen Rentenzugang	Anrechnung beitragsfreier Zeiten für Arbeitslosigkeit in gesetzlicher Rentenversicherung	Effektives Ruhestandsalter 2001 – in Jahren – (a)	
	Männer	Frauen			Männer	Frauen
Erfolgsländer						
USA	65 (bis 2027 Erhöhung auf 67)		<ul style="list-style-type: none"> – möglich ab 62 – pauschaler Rentenabschlag von 6,67 Prozent für die ersten 3 Jahre (5 Prozent für die weiteren) – Invaliditätsrente, wenn Einkommenskapaazität kleiner als 500 US-Dollar im Monat; Höhe abhängig von Einkommensbiographie 	nein	65,0	63,1
Großbritannien	65	60 (2010 bis 2020 Erhöhung auf 66)	<ul style="list-style-type: none"> – nicht möglich außer bei Erwerbsunfähigkeit – Invaliditätsrente setzt 100 Prozent Erwerbsminderung voraus 	teilweise ja		62,0
Dänemark	ab 2004 generell 65 zurzeit noch 67 bei staatlichem System		<ul style="list-style-type: none"> – keine Frühverrentung im Rahmen des staatlichen Basisaltersversicherungssystems; 5 Prozent versicherungsmathematischer Abschlag pro Jahr bei Zusatzrente ab 65; Invaliditätsrente setzt Erwerbsminderung von mindestens 50 Prozent voraus; Rentenhöhe abhängig von Bedürftigkeit/Grad der Erwerbsminderung 	teilweise ja		61,8

Länder	Gesetzliche Regelaltersgrenze – in Jahren –		Regelungen zum vorzeitigen Rentenzugang	Anrechnung beitragsfreier Zeiten für Arbeitslosigkeit gesetzlicher Rentenversicherung	Effektives Ruhestandsalter 2001 – in Jahren – (a)	
	Männer	Frauen			Männer	Frauen
Auffhändler						
Finnland	65 (ab 2004: 63 bis 68)		<ul style="list-style-type: none"> – bisher möglich ab 60 – versicherungsmathematische Reduktion von 4,8 Prozent pro Jahr – Erwerbsminderungsrente abhängig vom Grad der Erwerbsminderung und Einkommensbiographie 	nein		61,5
Niederlande	65		<ul style="list-style-type: none"> – ohne Erwerbsminderung nicht möglich – Invalidität setzt Erwerbsminderung von mindestens 15 Prozent voraus, Höhe abhängig vom Grad der Invalidität, letztem Einkommen und Alter 	nein		61,0
Irland	65–66		<ul style="list-style-type: none"> – nicht möglich bei Erwerbsunfähigkeit – Invaliditätsrente setzt 100 Prozent Erwerbsminderung voraus; Höhe abhängig vom Alter 	ja		62,9
Zum Vergleich						
Deutschland	65	rund 63 Jahre (bis 2005: Erhöhung auf 65)	<ul style="list-style-type: none"> – unter verschiedenen Voraussetzungen – mit in der Regel 3,6 Prozent pauschalem Abschlag pro Jahr – ab 2012 nur noch nach 35 Beitragsjahren und für Schwerbehinderte – Invaliditätsrente für Personen über 50 Jahre möglich 	ja		60,7

(a) = Schweiz und USA: Stand 1999

Quellen: European Commission, 2003, 165; Fenge et al., 2003, 44 ff.; IW, 2003, 121 ff.; Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2003, 63 f.

aus der Erwerbstätigkeit. Deutlich wird hierbei, dass Anreize zur Frühverrentung auch dadurch vergrößert werden, dass diese Programme nicht selten die Rentenansprüche – wenn auch teilweise zu verringerten Sätzen – erhöhen, selbst wenn Personen nicht erwerbstätig, sondern arbeitslos sind. Das heißt: „... sie erhalten eine höhere Rente sozusagen gratis. Wenn sie zur Vollrente übergehen, sind ihre Ersatzquoten höher, als es der Fall wäre, wenn ausschließlich die Jahre der Erwerbstätigkeit angerechnet würden“ (OECD, 2002, 189).

Angesichts der genannten Probleme des Indikators Arbeitslosigkeit konzentriert sich die Analysen im Folgenden auf den Vergleich der Erwerbstätigenquoten, die hierfür der aussagekräftigste Indikator sind und folglich auch für die Gruppeneinteilung der Länder verwendet wurden (van Paridon, 2002, 124 f.). Während die Erwerbsquote auch die arbeitslose Bevölkerung beinhaltet und daher ebenfalls von den genannten Problemen betroffen ist, werden in der Erwerbstätigenquote die abhängig Beschäftigten und Selbstständigen der gesamten Bevölkerung oder der jeweils betrachteten Altersgruppe im erwerbsfähigen Alter gegenübergestellt (Koller et al., 2003, 7). Diese Quote ist wirtschaftspolitisch von besonderer Bedeutung, da die Erwerbstätigen ein eigenes Einkommen verdienen und durch Steuern und Beiträge die Ausgaben der Sozialsysteme finanzieren. Je mehr Menschen einen Arbeitsplatz haben, desto niedriger können – unter sonst gleichen Bedingungen – die Steuer- und Beitragssätze für ein bestimmtes Maß an sozialer Sicherheit liegen, umso niedriger und beschäftigungsfreundlicher sind auch die Lohn- und Lohnnebenkosten (van Paridon, 2003, 125).

2.3 Volkswirtschaftliche Kosten der deutschen Alterserwerbstätigenlücke

Die Aufholländer mit niedriger Erwerbstätigkeit Älterer zu Beginn der neunziger Jahre haben bis zum Jahre 2002 im Vergleich zu Deutschland wesentliche Fortschritte erzielt. Deutschland konnte hingegen mit einer Steigerung der Erwerbstätigkeit der 55- bis 64-Jährigen um 1,6 Prozentpunkte zwischen 1990 und 2002 lediglich an die Steigerungsraten der

Erfolgsländer anknüpfen, obwohl deren Erwerbstätigkeitsniveau um bis zu 30 Prozentpunkte höher liegt. Der Rückstand zu den Vergleichsländern wurde damit seit Anfang der neunziger Jahre nicht nennenswert abgebaut.

Gemessen am OECD-Durchschnitt fehlen in Deutschland in der Gruppe der 55- bis 64-Jährigen rund 1,2 Millionen Arbeitsplätze. Fasst man das gesamte nicht ausgeschöpfte Beschäftigungspotenzial dieser Altersgruppe zusammen, so kann man von rund 3,3 Millionen nichterwerbstätigen Personen ausgehen. Rund die Hälfte davon entfällt auf Arbeitslosigkeit oder direkte Arbeitslosigkeitssubstitute, wie beispielsweise Rente wegen Arbeitslosigkeit. Durch die Nichterwerbstätigkeit dieser Gruppe entstehen erhebliche direkte Kosten (Tabelle 3).

Die Nichterwerbstätigkeit dieser Personen führt unter anderem zu hohen Belastungen der sozialen Sicherungssysteme dadurch, dass keine Beiträge und direkten Steuern anfallen. Zudem empfängt diese Gruppe Arbeitslosenunterstützung und Rentenzahlungen. Die Kosten für die Entlastungsmaß-

Tabelle 3

Staatliche Ausgaben für die älteren Nichterwerbstätigen in Deutschland im Jahr 2002		
	Personen (Bestand Ende 2002)	Direkte Kosten in Millionen Euro
Arbeitslosigkeit ¹	564.876	6.568,7
Altersteilzeit ² (gefördert)	67.420	673,6
Nichtarbeitslose Leistungsempfänger (§ 428 SGB III) ¹	291.521	3.390,0
Altersrente für langjährig Versicherte	124.793	1.561,1
Altersrente für Schwerbehinderte	424.593	5.158,4
Altersrente wegen Arbeitslosigkeit	671.894	8.338,1
Altersrente wegen Altersteilzeit	98.837	1.509,7
Altersrente für Frauen	1.065.460	8.794,1
Altersrente für langjährig unter Tage Beschäftigte	12.102	247,5
Summe	3.321.496	36.241,3

¹ Geschätzt mithilfe der durchschnittlichen Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit für Arbeitslosengeld und -hilfe für alle Leistungsempfänger (11.628,6 Euro je Leistungsempfänger im Jahr 2002).

² Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit für Altersteilzeit laut Geschäftsbericht der Bundesanstalt für Arbeit 2002. Nicht erfasst sind die Kosten für die Beitragszahlungen zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung sowie die Mindereinnahmen durch fehlende Beitragsjahre der Frührentner.

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit, 2003; Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, 2003; IW-Schätzungen

nahmen der Bundesanstalt für Arbeit (seit Januar 2004: Bundesagentur für Arbeit – BA) auf der Ausgabenseite belaufen sich auf insgesamt knapp 10,6 Milliarden Euro. Bei der gesetzlichen Rentenversicherung betragen im Jahr 2002 die Ausgaben für die unter 65-Jährigen 25,6 Milliarden Euro. Insgesamt wurden demnach die Sozialversicherungen mit 36,2 Milliarden Euro belastet.

Zu diesen Mehrausgaben wegen Nichterwerbstätigkeit kommt noch ein Verzicht auf volkswirtschaftliche Wertschöpfung hinzu. Dies betrifft maßgeblich die volkswirtschaftliche Desinvestition in Humankapital, das mit

Tabelle 4

Entgangene Wertschöpfung 2002 – Modellrechnung			
Anzahl der Nicht-erwerbstätigen¹ über 55 Jahre		Unterstellte Produktivität bei Arbeitsmarkt-integration (BIP pro Kopf in Euro)	BIP-Zuwachs bei unterstellter Arbeitsmarkt-integration (in Millionen Euro)
Alle Personen mit Durchschnittsproduktivität	3.321.469	54.660	181.553
Alle Personen mit der Hälfte der Durchschnittsproduktivität	3.321.496	27.330	90.776
die Hälfte der Personen mit der Hälfte der Durchschnittsproduktivität	1.660.748	27.330	45.388
ein Viertel der Personen mit der Hälfte der Durchschnittsproduktivität	830.374	27.330	22.694
Die Durchschnittsproduktivität entspricht dem durchschnittlichen Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Erwerbstätigen 2002 in Höhe von 54.660 Euro.			
¹ Zur Zusammensetzung des Personenkreises vgl. Tabelle 3.			
Quelle: Statistisches Bundesamt, 2003b; eigene Berechnungen			

dem frühzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsprozess verloren geht. Eine verstärkte Humankapitalbildung ist eine zentrale Wachstumsbedingung insbesondere angesichts der demographischen Herausforderung. Die Frühverrentung bedeutet einen Verzicht auf Bildungsrenditen, der sich für den Arbeitnehmer in fehlendem Einkommen äußert, das aber gegebenenfalls durch betriebliche Abfindungen oder staatliche Leistungen ersetzt wird. Arbeitgeber realisieren die fehlenden Renditen in Form fehlenden qualifizierten Personals (Fachkräftemangel). Aus volkswirt-

schaftlicher Sicht ist zudem eine relative Verteuerung der arbeitsmarktrelevanten Bildung in Rechnung zu stellen, weil die teilweise vom Staat finanzierte Bildung nicht zur Erzielung eines Markteinkommens verwendet wird und damit ein unausgeschöpftes Wachstumspotenzial darstellt.

Je nach Annahme über die Zahl der zusätzlich in Arbeit zu bringenden Menschen und deren erwartete Produktivität ergibt sich bei einer Quantifizierung der entgangenen Wertschöpfung eine Spannweite für die entgangene jährliche Wertschöpfung von rund 23 bis knapp 182 Milliarden Euro pro Jahr, wenn man vereinfachend von der in laufenden Preisen gerechneten entgangenen Wertschöpfung des Jahres 2002 ausgeht. Der unteren Wertschöpfungsvariante liegt die Annahme zugrunde, dass ein Viertel aller Nichterwerbstätigen über 55 Jahre in den Arbeitsmarkt integriert wird und die Hälfte der Durchschnittsproduktivität erreicht. Die obere Variante geht von einer vollständigen Integration aller Nichterwerbstätigen über 55 Jahre bei Erreichen der Durchschnittsproduktivität aus. Unterstellt man in einer mittleren Variante die Integration aller Älteren in den Arbeitsmarkt bei der Hälfte der durchschnittlichen Produktivität, so wäre der Sozialproduktzuwachs mit knapp 91 Milliarden Euro immer noch beachtlich.

Insgesamt hat also die in der Vergangenheit befolgte faktische Frühverrentungsstrategie erhebliche unerwünschte Nebeneffekte. Die Folge hiervon sind wachstums- und beschäftigungsfeindlich hohe Lohnnebenkosten und Steuern, die den Steuer- und Beitragszahlern (und damit auch Betrieben, Beschäftigten und teilweise den Frühverrenteten selbst) aufgebürdet werden. Während die gesamte Beschäftigungsquote Deutschlands und die Quote der Frauenbeschäftigung über dem Schnitt der Europäischen Union liegen (jedoch noch unter den Zielvorgaben der Europäischen Union für das Jahr 2010), gilt dies nicht für die Erwerbstätigenquote Älterer. Sie bleibt nicht nur deutlich unter der angestrebten Quote der Europäischen Union von 50 Prozent für 2010, sondern ebenfalls hinter dem EU-Schnitt des Jahres 2002 von 40,6 Prozent (Taskforce Beschäftigung, 2003, 14 und 64) zurück.

Auch deshalb ist die Frühverrentung ganz explizit als zentrales Wachstumshemmnis anzusehen, ohne dessen Beseitigung Deutschland nicht

vom Ende der internationalen Wachstumsranglisten wegkommt. Im Umkehrschluss ist die Abkehr von der Frühverrentung eine dezidiert marktwirtschaftsstärkende wachstumspolitische Maßnahme. Von ihr würden alle in Form von sinkenden Steuern und Sozialbeiträgen sowie zusätzlicher Wertschöpfung profitieren. Beides ist die Voraussetzung dafür, dass zusätzliche Nachfrage nach Arbeit entsteht und das gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsniveau steigt.

Aus dieser Perspektive ist es zu begrüßen, dass gerade in jüngster Zeit Schritte zur Abkehr von der vielfach praktizierten und lange Zeit als selbstverständlich und sogar beschäftigungspolitisch als hilfreich angesehenen Strategie der Arbeitsangebotsverknappung von wichtigen Trägern der Wirtschaftspolitik eingeleitet wurden. Nicht zuletzt weil die bisherige Politik eher zur Problemverschärfung als zur Lösung beigetragen hat und auch die Europäische Kommission eine höhere Erwerbstätigkeit Älterer in Europa forciert, verfolgen die Sozialpartner⁴ und die Bundesregierung ebenfalls dieses Ziel (Deutsche Bundesregierung, 2003, 22 ff.):

- Im März 2001 haben sich alle Beteiligten im Bündnis für Arbeit zu einem Paradigmenwechsel zur Verbesserung der Beschäftigungsaussichten älterer Arbeitnehmer bekannt.
- Seit 2002 bestehen durch das Job-AQTIV-Gesetz befristete Regelungen, um die Erwerbstätigkeit älterer Arbeitnehmer zu steigern. So wurde unter anderem die Altersgrenze für die Gewährung von Eingliederungszuschüssen für Ältere auf das 50. Lebensjahr gesenkt.
- Durch das 1. und 2. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurden die Rahmenbedingungen für ältere Arbeitskräfte verbes-

⁴ Dies bedeutet insbesondere für die Gewerkschaften einen Paradigmenwechsel: „Bis vor wenigen Jahren noch haben die Gewerkschaften die abschlagsfreie ‚Rente mit 60‘ gefordert. ... Die Hoffnung, mit einer sozial abgefederten und ‚organisierten‘ Frühverrentungswelle einen wesentlichen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten zu können, zerschlug sich. ... Gewerkschaften ... treten nun dafür ein, dass der Gesetzgeber und die Tarif- und Betriebspartner aktiv den Verbleib der ArbeitnehmerInnen in den Betrieben möglichst bis zum 65. Lebensjahr fördern sollen.“ (Engelen-Kefer, 2003, 631)

sert, indem durch eine Entgeltsicherung finanzielle Nachteile, die ältere Arbeitslose ab 50 Jahren durch die Aufnahme einer niedriger entlohnten Beschäftigung erleiden, teilweise ausgeglichen werden können, indem – bisher aber nur auf vier Jahre befristet – für Arbeitgeber ihr Anteil am Beitrag zur Arbeitslosenversicherung entfällt, wenn sie eine Person einstellen, die das 55. Lebensjahr vollendet hat, und indem für Arbeitnehmer, die das 52. Lebensjahr vollendet haben, erleichterte befristete Arbeitsverträge ohne sachlichen Befristungsgrund sowie ohne zeitliche Höchstgrenze ermöglicht werden. Bislang lag die Altersgrenze bei 58 Jahren.

- Um den eingeleiteten Paradigmenwechsel in der Gesellschaft und der Arbeitswelt zu verankern, führen die Sozialpartner flankierend unterschiedliche Informationsinitiativen und Vermittlungskampagnen durch.
- Nach einem vom Bundeskabinett beschlossenen Gesetzentwurf will die Regierung von 2006 bis 2008 den frühesten Zeitpunkt für den Rentenbeginn schrittweise von 60 auf 63 Jahre anheben. Vertrauensschutzregelungen sehen jedoch vor, dass Beschäftigte, die vor dem 1. Januar 1952 geboren sind und bis Ende 2003 eine Altersteilzeit-Vereinbarung schließen, noch mit 60 in Ruhestand gehen können. Gleiches gilt für Arbeitnehmer, die zu diesem Stichtag arbeitslos sind.

Diese Maßnahmen deuten darauf hin, dass die zentrale Bedeutung einer höheren Erwerbstätigkeit Älterer für die Beschäftigungs- und Wachstumsperformanz Deutschlands auch politisch erkannt worden ist.

3

Die Ursachen geringer Erwerbstätigkeit Älterer in Deutschland

Die niedrige Erwerbstätigkeit Älterer in Deutschland lässt sich theoretisch aus dem Zusammenwirken von den mit dem Strukturwandel verbundenen und institutionellen Push-Faktoren der Arbeitsnachfrageseite sowie

Tendenziell die Erwerbstätigkeit Älterer senkende Push- und Pull-Faktoren

Arbeitsnachfrageseitige Push-Faktoren	Arbeitsangebotsseitige Pull-Faktoren
<ul style="list-style-type: none"> • gestiegene Qualifikationsintensität der Arbeitsnachfrage • altersstrukturwandelbedingte Abnahme der Arbeitsnachfrage • gesetzlich und tariflich erweiterter Kündigungsschutz • gesetzliche und tarifliche Abfindungen und Sozialplanvorschriften • tarifentgeltbezogene Senioritätsprinzipien 	<ul style="list-style-type: none"> • längere Bezugsdauer von Arbeitslosengeld • erleichterter Marktaustritt • Möglichkeiten der Frühverrentung • implizite Besteuerung der Weiterarbeit bei Verrentung

Eigene Zusammenstellung

institutionellen Pull-Anreizen der Arbeitsangebotsseite erklären, die zu einem Ausscheiden aus der Erwerbstätigkeit deutlich vor Erreichen des gesetzlichen Rentenzugangsalters beitragen.

Dabei beruht die Einstellungsentscheidung tendenziell auf folgendem Grundprinzip: Ein Unternehmen stellt immer dann Arbeitnehmer ein, wenn es sich

lohnt. Entscheidend für das Ausmaß der Arbeitsnachfrage sind folglich die realen Arbeitskosten auf der einen und die individuelle Produktivität auf der anderen Seite. Das Alter ist dann ein Einstellungskriterium, wenn es das Verhältnis von Arbeitskosten und Produktivität für eine geforderte Tätigkeit ungünstig beeinflusst. Übersicht 2 listet die zentralen angebots- und nachfrageseitigen Einflussfaktoren auf, die zur Verringerung der Erwerbstätigkeit am Teilarbeitsmarkt für Ältere beigetragen haben.

3.1 Arbeitsnachfrageseitige Push-Faktoren

Die Push-Faktoren des Teilarbeitsmarktes für ältere Arbeitnehmer lassen sich definieren als arbeitsnachfragerrelevante Selektionsmerkmale, die zur vorrangigen Ausgliederung Älterer aus dem Unternehmen führen, wenn es beispielsweise zu einer Verringerung der betrieblichen Nachfrage nach Arbeit kommt. Letztlich handelt es sich dabei um Merkmale, die – bei einer angenommenen gleichen Produktivität des Arbeitsangebots – den Arbeitseinsatz von Älteren im Vergleich zu dem von Jüngeren aus Unternehmensperspektive verteuern und als Folge die Arbeitsnach-

frage in diesem Segment des Arbeitsmarktes einschränken. Zu unterscheiden sind dabei die mit dem Strukturwandel verbundenen Einflüsse von jenen, die sich durch tarifpolitische und gesetzliche institutionelle Rahmenbedingungen ergeben.

Als eine Mitursache der niedrigen Alterserwerbstätigkeit in Deutschland wird häufig der durch die Megatrends (Globalisierung, Entwicklung zur Dienstleistungsgesellschaft, Durchdringung der Betriebe mit neuen Informations- und Kommunikationstechniken sowie Individualisierung der Lebensformen und demographischer Wandel) verursachte „neue“ Strukturwandel angeführt, der nicht zuletzt mit differenzierteren Entlohnungsmustern verbunden ist, weil sich die Arbeitsformen und -qualitäten stark aufgefächert haben (Funk et al., 2004). Diese Umbrüche haben seit den siebziger Jahren den Anpassungsdruck auf die Unternehmen erhöht. Die Betriebe reagierten hierauf mit umfassenden Restrukturierungen, die häufig zumindest mit vorübergehender Arbeitslosigkeit verbunden waren.⁵ Künftige Herausforderungen ergeben sich vor allem durch den bevorstehenden Altersstrukturwandel. Die Faktoren im Einzelnen:

Gestiegene Qualifikationsintensität der Arbeitsnachfrage: In einigen Ländern, etwa in Deutschland, Finnland, Irland oder den Niederlanden, verringerte sich im Strukturwandel der vergangenen dreißig Jahre vor allem die Erwerbstätigkeit der Älteren. Dies wurde unter anderem damit begründet, dass im Zuge des rapiden technologischen Wandels die Nachfrage nach den auf dem neuesten Wissensstand befindlichen Hochqualifizierten – eher die jüngeren akademischen Jahrgänge – gestiegen sei und der Bedarf an eher gering und nicht nach dem neuesten Stand Qualifizierten – eher ältere Kohorten – nachgelassen habe. Vielfach wurde ebenfalls argumentiert, dass ältere Arbeitnehmer weniger als jüngere und zudem passgenauer gebildete Alterskohorten in der Lage seien, sich veränderten Gegebenheiten am Arbeitsplatz und den

⁵ Bei den vom Strukturwandel negativ betroffenen Unternehmen gingen per saldo Arbeitsplätze verloren, während in den Erfolgsbranchen neue geschaffen wurden. Prinzipiell kann dieser Prozess bei funktionierenden Märkten mittelfristig ohne Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Arbeitslosigkeit und ohne Verringerung der Erwerbstätigkeit ablaufen (Funk, 1999, 63 ff.).

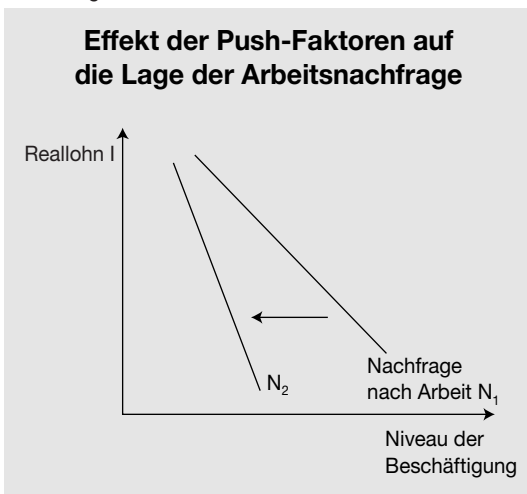
Anforderungen der neuen Technologien anzupassen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2003a, 46 f.). Dies kann die gesunkene unternehmerische Nachfrage nach Älteren teilweise erklären.

Altersstrukturwandelbedingte Abnahme der Arbeitsnachfrage: Der bevorstehende demographische Wandel wirkt unter sonst gleichen Bedingungen ebenfalls als Push-Faktor und wird zu einer Linksverschiebung der Arbeitsnachfragekurve beitragen. Denn ohne eine erhebliche Ausweitung der Erwerbstätigkeit Älterer (bis 67 Jahre) werden die Lohnnebenkosten, die die gesetzlichen Sozialversicherungen hauptsächlich finanzieren, beschäftigungs- und wachstumsschädlich stark ansteigen müssen. Gegenwärtig umfasst das Erwerbspersonenpotenzial Deutschlands rund 41 Millionen Menschen. Dieses Potenzial wird bis zum Jahr 2040 je nach Schätzung um bis zu 39 Prozent auf 25 Millionen Personen sinken, von dem verhältnismäßig mehr ältere Nichterwerbstätige mitversorgt werden müssen als bisher. Unter der Annahme unveränderter Rahmenbedingungen wird in diesem Fall parallel zum rückläufigen Erwerbspotenzial – und auch Arbeitsangebot – die Arbeitsnachfrage abnehmen, da steigende Lohnnebenkosten die Rentabilität des Einsatzes des Faktors Arbeit aus Unternehmenssicht senken.

Diese Zusammenhänge lassen sich graphisch darstellen (Abbildung 1). Die Nachfrage nach Arbeit hängt ceteris paribus von der Reallohnhöhe ab. Bei sinkenden Reallöhnen wollen die Unternehmen mehr Arbeitnehmer einstellen, während bei steigendem Reallohn das am Arbeitsmarkt nachgefragte Arbeitsvolumen sinkt. Theoretisch schlägt sich der Strukturwandel in einer geringeren Nachfrage nach Arbeit auf dem Teilarbeitsmarkt für Ältere nieder. Zudem verläuft die Arbeitsnachfragekurve in diesem Segment des Arbeitsmarktes unelastischer. Denn unter sonst gleichen Bedingungen, also ohne Anpassung des Humankapitals Älterer an eine geänderte Struktur der Nachfrage, ist die Substituierbarkeit im aktuellen Strukturwandel gemindert, weil Unterschiede im Humankapital eine größere Rolle spielen als im durch standardisierte Tätigkeiten dominierten „alten“ Strukturwandel, in dem sich zunächst die wenig qualifikationsintensive Industriebeschäftigung zu Lasten der ebenfalls eher wenig Humankapitaleinsatz erfordernden Arbeit in der Landwirtschaft ausweitete.

Anders ausgedrückt erklärt sich die bevorzugte Ausgliederung Älterer aus den Betrieben dadurch, dass von ihnen unter anderem wegen vorhandener Humankapitaldefizite eine geringere Produktivität erwartet wird. Folglich erscheint es selbst dann, wenn keine Arbeitskostenunterschiede zwischen älteren und jüngeren Arbeitnehmern beständen, rentabler, eher die älteren

Abbildung 1



als die jüngeren Arbeitnehmer bei einem Nachfrageeinbruch auszugliedern. Der aktuelle ökonomische Strukturwandel kann daher einen Teilaspekt der niedrigeren Erwerbstätigkeit Älterer erklären.

Abbildung 1 verdeutlicht die Wirkungen des Strukturwandels auf die im Reallohn-Beschäftigungs-Diagramm negativ geneigte Arbeitsnachfragekurve (mit einem sinkenden Reallohn steigt unter sonst gleichen Bedingungen die Beschäftigung), die sich durch eine Verschiebung beziehungsweise Drehung in Richtung Ursprung darstellen lässt. Bei einem gegebenen Reallohn verringert sich die Nachfrage nach älteren Arbeitnehmern, weil deren Produktivität niedriger eingeschätzt wird als die von jüngeren Arbeitnehmern, deren Humankapital zur geänderten Struktur der Arbeitsnachfrage besser zu passen scheint.

Eine Reihe von anderen Einflussfaktoren wirkt, wie der aktuelle Strukturwandel, als Push-Faktoren. Sie sind direkt auf institutionelle Ausgestaltungen zurückzuführen. Das dahinter stehende mikroökonomische Kalkül sei kurz erläutert: Zwischen gleich produktiven älteren und jüngeren Arbeitnehmern können aus Unternehmenssicht Arbeitskostenunterschiede existieren, die direkt von institutionellen Weichenstellungen abhängen. Deshalb können tarifliche und gesetzliche Rahmenbedingungen am

Arbeitsmarkt, die ältere Beschäftigte relativ zu jüngeren Arbeitnehmern verteuern, die Beschäftigung Älterer verringern. Wird ein Gewinnmaximierungskalkül der Unternehmer angenommen, werden sie sich wegen der antizipierten höheren Kosten Älterer einerseits bei der Neueinstellung Älterer zurückhalten und andererseits versuchen, bereits beschäftigte ältere Arbeitnehmer möglichst kostengünstig auszugliedern. Eine potenzielle Ursache für die höheren Kosten Älterer liegt vor allem in institutionalisierten Senioritätsprinzipien. Sie wirken negativ auf die Erwerbstätigkeit älterer Mitarbeiter, wenn hierdurch für das Unternehmen die Kosten unabhängig von der Produktivität des Beschäftigten steigen.

Gesetzlich und tariflich erweiterter Kündigungsschutz für ältere Arbeitnehmer mit längerer Betriebszugehörigkeitsdauer: Das Kündigungsschutzgesetz gilt für alle Arbeitnehmer, die zum Zeitpunkt der Kündigung länger als sechs Monate in demselben Betrieb oder Unternehmen beschäftigt sind und in deren Betrieb in der Regel mehr als 5 Arbeitnehmer beschäftigt sind. Nach dem Kündigungsschutzgesetz ist eine betriebsbedingte Kündigung unwirksam, wenn sie sozial ungerechtfertigt ist. Dies ist der Fall, wenn der Arbeitgeber bei der Auswahl des Arbeitnehmers soziale Gesichtspunkte nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt hat (Sozialauswahl). Sowohl das Alter als auch die Dauer der Betriebszugehörigkeit zählen zu den sozialen Kriterien.

Die Sozialauswahl wirkt sich auf die Nachfrage nach älteren Arbeitnehmern eher kontraproduktiv aus, da das unternehmerische Risiko wegen der Einschränkung der unternehmerischen Dispositionsfreiheit aufgrund des höheren Bestandsschutzes bei der Beschäftigung Älterer steigt und sich dadurch ältere im Vergleich zu jüngeren Arbeitnehmern tendenziell verteuern. Die Folge dieser gesetzlichen Regelung ist also tendenziell eine Einschränkung der Nachfrage nach älteren Arbeitnehmern. Auch eine Wahlmöglichkeit des Arbeitnehmers, entweder gegen eine Kündigung klagen oder eine gesetzlich vorgeschriebene Abfindung im derzeitigen Unternehmen beanspruchen zu können, löst das hier vorhandene Senioritätsproblem nicht grundsätzlich. Denn diese Regelung ist immer noch indirekt altersbezogen, da sie sich an der Dauer der Betriebszugehörigkeit orientiert und aus der Sicht der Unternehmen die Kosten der Mitarbeiter,

die länger dem Betrieb angehören und gleichzeitig älter sind, im Vergleich zu jüngeren Beschäftigten mit kurzer Betriebszugehörigkeit erhöht. Die bisherigen Probleme werden etwas entschärft, wenn Personen, deren Weiterbeschäftigung für das Unternehmen aufgrund spezieller Kenntnisse und Fähigkeiten von besonderem Interesse ist, nicht in die Sozialwahl einbezogen werden.

Die Nachfrage nach älteren Arbeitnehmern ist auch deswegen gesunken, weil tarifliche Regelungen zum besonderen Kündigungsschutz, die den gesetzlich nach Betriebszugehörigkeit gestaffelten Kündigungsvorschriften (ein Monat bei einer Betriebszugehörigkeit von zwei Jahren bis zu sieben Monate bei Zugehörigkeit von 20 Jahren) vorgehen, vielfach noch über den gesetzlichen liegen. Teilweise führen die tariflichen Kündigungsfristen, die in der Regel ebenfalls gestaffelt sind und sich nach der Dauer der anzurechnenden Betriebszugehörigkeit und/oder nach dem Lebensalter richten, zu einer weitgehenden Unkündbarkeit älterer Arbeitnehmer oder deutlich längeren Kündigungsfristen (beispielsweise in der Eisen- und Stahlindustrie ab dem 50. Lebensjahr und 15 Jahren Betriebszugehörigkeit). Beim tariflichen Bestandsschutz ist also ein starker Altersbezug gegeben. Nutznießer hiervon sind aber hauptsächlich diejenigen, die gleichzeitig auch lange im Betrieb beschäftigt waren (Bispinck/WSI-Tarifarchiv, 2002, 4 ff.). Diese Situation hat die Anreize der Unternehmen erhöht, durch alternative Externalisierungspfade solche sehr weitgehenden Kündigungsschutzregelungen zu umgehen.

Gesetzliche und tarifliche Abfindungen und Sozialplanvorschriften: Negativ auf die Beschäftigung Älterer wirken sich tendenziell auch gesetzliche und tarifliche Abfindungsregelungen zur Abmilderung der Folgen des Arbeitsplatzverlustes aus. Deren Höhe beträgt nach einer Faustregel der Rechtsprechung ein halbes Monatsgehalt pro Beschäftigungsjahr. Tariflich vorgesehen ist häufig eine nach Lebensalter und Betriebszugehörigkeitsdauer gestaffelte Zahlung von mehreren Monatsgehältern. Die Abfindung beläuft sich etwa für über 55-Jährige mit einer Betriebszugehörigkeit von 25 Jahren bei der Deutschen Post AG auf maximal 18 Monatsgehälter. Allerdings können die Abfindungszahlungen auch deutlich niedriger liegen und sind in einigen Tarifbereichen an die Voraussetzung gebunden, dass

die Kündigung im Zusammenhang mit Rationalisierungsmaßnahmen steht (Bispinck/WSI-Tarifarchiv, 2002, 9).

Diese Regelungen führen häufig dazu, dass bei betrieblichen Restrukturierungen, die mit der Verringerung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer verbunden sind, die Entlassenen Aufstockungen ihrer staatlich gezahlten Lohnersatzleistungen aus dem Sozialplan erhalten. Denn so können die Arbeitgeber unter anderem teurere Abfindungszahlungen sparen und Personal vermeintlich sozialverträglich abbauen. Wenn es im Rahmen von Betriebsänderungen – zum Beispiel im Fall von Betriebs Einschränkungen oder der Verlegung von Betrieben – bei Entlassungen zu gesetzlich vorgeschriebenen Sozialplänen kommt, so legen sie grundsätzlich eine Entlassung älterer Beschäftigter nahe, da diese in der Regel besser sozial abgesichert sind als die Jüngeren. Daher können die Aufwendungen des Unternehmens zum Ausgleich von Verdienstminderungen im Rahmen der häufig verpflichtenden Einigung über die Milderung der hierdurch entstehenden wirtschaftlichen Nachteile für die Betroffenen in einem solchen Fall niedriger sein, ohne dass dieses Vorgehen für ältere Arbeitnehmer zwangsläufig unattraktiv ist.

Tarifentgeltbezogene Senioritätsprinzipien: Außer im öffentlichen Dienst

Tabelle 5

Verdienstprofile in Deutschland			
– Durchschnittlicher Bruttomonatsverdienst eines männlichen vollzeitbeschäftigten Angestellten im Oktober 2001 –			
Nach Betriebszugehörigkeit	in Euro	nach Lebensalter	in Euro
unter 1 Jahr	3.369	unter 25 Jahre	2.002
1 bis 2 Jahre	3.556	25 bis 30 Jahre	2.774
3 bis 5 Jahre	3.604	30 bis 40 Jahre	3.677
6 bis 10 Jahre	3.710	40 bis 50 Jahre	4.110
11 bis 20 Jahre	4.098	50 und mehr Jahre	4.283
21 und mehr Jahre	4.201		
Durchschnitt	3.830	Durchschnitt	3.830

Quelle: Statistisches Bundesamt, 2003

enthalten die altersbezogenen Staffelungen der Tarifentgelte keine systematischen linearen Senioritätsmuster. Allerdings zeigen Daten aus der Lohn- und Gehaltsstrukturhebung mit dem Lebensalter und mit der Dauer der Betriebszugehörigkeit zum Teil deutlich steigende Durchschnittsverdienste (Tabelle 5).

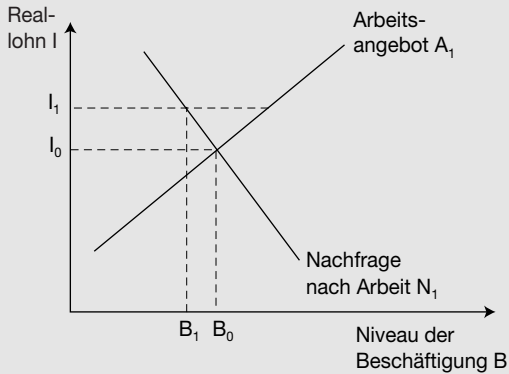
Selbst wenn dieser Befund zumindest teilweise auf nicht beobachtbaren qualifikationsbezogenen Unterschieden beruht, die höhere Effektivlöhne rechtfertigen, oder teilweise auf einzelwirtschaftliche effizienzlohntheoretische Überlegungen zurückzuführen sein mag, bei denen aus Sicht des Einzelunternehmens (übertarifliche) Lohnerhöhungen zu Produktivitätssteigerung und Kostenersparnissen führen können, so ist er dennoch bedenklich. Denn was für ein einzelnes Unternehmen sinnvoll sein kann, kann mit Blick auf die gesamtwirtschaftliche Beschäftigungslage dennoch zu Problemen führen. Falls nämlich alle Unternehmen ihre Entgeltpolitik effizienzlohntheoretisch ausrichten, verschwinden die relativen Vorteile gegenüber anderen Unternehmen, die eine Produktivitätssteigerung und Kostensenkung induzieren sollen. Die erwarteten Produktivitätswirkungen erfolgen dann nicht, die lohnkostenbedingte Belastung der Unternehmen hingegen bleibt, vorhandene Arbeitslosigkeit wird nicht abgebaut. Effizienzlohntheoretische Überlegungen rechtfertigen daher auf keinen Fall tarifliche Senioritätsregeln (Funk et al., 2004).

Ausgeprägte Senioritätsmuster finden sich hingegen in manteltarifvertraglichen Regelungen zur Entgeltsicherung (zum Beispiel ein Rationalisierungs- und Abgruppierungsschutz), was nicht leistungsangepasste Verdienstprofile in Deutschland zur Folge hat (Bispinck/WSI-Tarifarchiv, 2002, 8 f.). Diese wirken im Hinblick auf die Erwerbstätigkeit Älterer kontraproduktiv. Die Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer führt zu einem faktischen Abgruppierungsschutz, da die Sicherheitsregeln bei einem Arbeitsplatzwechsel aus gesundheitlichen Gründen, aus Altersgründen, wegen verminderter Leistungsfähigkeit oder aus betriebsorganisatorischen Gründen (sozial gerechtfertigte Änderungskündigung, Wegfall von Schichtdienst) greifen. Dies verteuert jedoch institutionell die älteren Arbeitnehmer im Vergleich zu gleich produktiven jüngeren, während gleichzeitig bei den älteren Arbeitnehmern – im Gegensatz zur bisherigen Analyse, bei der die Push-Faktoren zur Verschiebung der Arbeitsnachfragekurve geführt haben – zu diesem Reallohn die Bereitschaft besteht, mehr Arbeit anzubieten, als am Arbeitsmarkt abzusetzen ist.

Grafisch stellt sich dies auf dem Teilarbeitsmarkt Älterer als eine Lücke zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage oberhalb des Reallohnes

Abbildung 2

Reallohnsteigerung als Push-Faktor für eine niedrigere Beschäftigung



steht, unter dem Reallohn I_1 für den gleich produktiven älteren Arbeitnehmer liegt. Der regulierungsbedingt höhere Reallohn I_1 bewirkt eine niedrigere Beschäftigung Älterer (B_1 statt B_0) als bei einem marktmäßigen Reallohn von I_0 , da die Arbeitsnachfrageentscheidung der Unternehmen über den Reallohn rationiert wird.

3.2 Arbeitsangebotsseitige Pull-Faktoren

Institutionelle Anreize am Arbeitsmarkt können auch als Pull-Faktoren aus der Erwerbstätigkeit wirken, wenn arbeitsangebotsverringemde Alternativen zur Erwerbstätigkeit die Individuen besser stellen als eine Weiterbeschäftigung.⁶ Als Reaktion auf die seit den siebziger Jahren schubartig steigende Arbeitslosigkeit eröffneten zahlreiche Regierungen Optionen für ein vorzeitiges Verlassen des Arbeitsmarktes, um dort den Anpassungsdruck durch „Stilllegung“ von Arbeit zu vermindern. Die Attraktivität eines vorzeitigen Ausscheidens aus dem Arbeitsmarkt wurde zur vermeintlichen Entlastung des Arbeitsmarktes und unter Miss-

⁶ Beispielsweise wäre für einen bisher gut bezahlten Industriearbeiter, dessen Qualifikation wegen der Beschäftigungsschrumpfung in diesem Sektor nicht mehr gebraucht wird, die relevante Alternative zum subventionierten Vorruhestand möglicherweise eine Beschäftigung im Niedriglohnssektor.

achtung etwa der hierdurch steigenden Lohnnebenkosten systematisch erhöht, da weitgehender Konsens unter allen Beteiligten bestand, die Frühverrentung und den Vorruhestand zum Zwecke der Entlastung des Arbeitsmarktes einzusetzen (Schnabel, 2003, 160 ff.). Die wichtigsten Rahmenbedingungen, die zu einer Verringerung des Arbeitsangebots älterer Arbeitnehmer führen, seien hier kurz vorgestellt:

Verlängerte Zahlung von Arbeitslosengeld: Arbeitsmarktpolitisch flankiert wurde die in Deutschland praktizierte Politik der faktischen Arbeitsangebotsverknappung insbesondere durch eine Ausgestaltung des Arbeitslosengelds, bei der seit 1985 mit steigendem Alter die Bezugsdauer beträchtlich zunimmt. So konnte etwa bislang ein 57-Jähriger bei nur 5-jähriger Versicherungszeit 20 Monate länger Arbeitslosengeld beziehen als ein 44-jähriger Arbeitsloser. Bis zum Jahr 1997 ist dabei die Dauer des Bezugs mit zunehmendem Alter stets ausgedehnt worden. Erst in der SGB-III-Novellierung im Jahr 1997 ist die Verlängerung der Bezugsdauer in der Altersgruppe der 55-Jährigen wieder um 6 Monate verkürzt worden. Durch die Agenda 2010 wird die Bezugsdauer des Arbeitslosengelds nach einer Übergangszeit von zwei Jahren weiter eingeschränkt (BMWA, 2003). Zurzeit beträgt die maximale Bezugsdauer für Arbeitslosengeld für Arbeitslose bis 44 Jahre 12 Monate, bis 47 Jahre 18 Monate, bis 52 Jahre 22 Monate, bis 57 Jahre 26 Monate und für Ältere bis 32 Monate.

Erleichterter Marktaustritt: Neben dem verlängerten Bezug von Arbeitslosengeld existieren weitere arbeitsförderungsrechtliche Austrittswege aus dem Arbeitsmarkt für ältere Arbeitnehmer. Nach dem Altersteilzeitgesetz können seit 1996 Beschäftigte ab 55 Jahren ihre Arbeitszeit – von Staat und Unternehmen subventioniert – bis zu fünf Jahre auf 50 Prozent verringern. Entgegen der Intention einer längeren Integration von Älteren in den Arbeitsmarkt dominiert in der Praxis das gesetzlich erlaubte Blockmodell.⁷

⁷ Bei tarifpolitischer Regelung kann eine blockweise Unterteilung des Gesamtzeitraumes der Altersteilzeit erfolgen, so dass einer bis zu fünf Jahren dauernden Weiterbeschäftigung in Vollzeit eine Freistellung des Arbeitnehmers um den gleichen Zeitraum folgt. Dabei werden über den gesamten Zeitraum mindestens 70 Prozent des bisherigen Nettoarbeitsentgelts vom Arbeitgeber weitergezahlt. Zudem werden mindestens 90 Prozent der Rentenbeiträge eingezahlt, die bei der bisherigen Arbeit entrichtet wurden (BMGS, 2003a, Kapitel 13).

Zudem können Arbeitnehmer eine vorruhestandsähnliche Regelung des § 428 SGB III in Anspruch nehmen, wonach Arbeitslosen ab dem 58. Lebensjahr auch dann Arbeitslosengeld zusteht, wenn sie nicht mehr arbeitsbereit sind. Da diese Arbeitnehmer nicht mehr an einer Beschäftigung interessiert sind, erscheinen sie auch nicht mehr in der Arbeitslosenstatistik und mindern die ausgewiesene gesamte Arbeitslosigkeit, obwohl sie Leistungen von der Bundesanstalt für Arbeit erhalten.

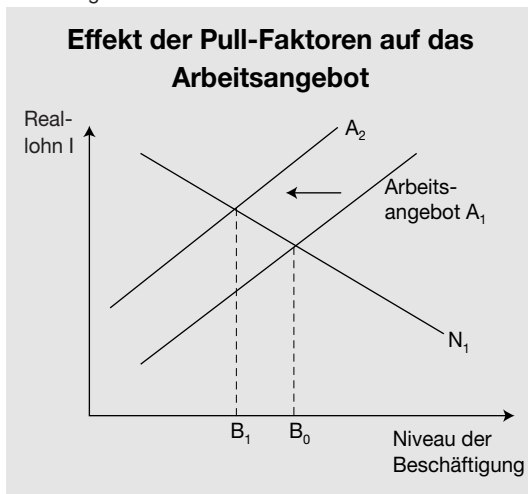
Möglichkeiten der Frühverrentung: Zusätzlich existieren andere Wege, bereits in einem Alter vor Erreichen der Regelaltersgrenze inaktiv zu werden. So gab es etwa spezielle Frühverrentungsprogramme, die auch arbeitsmarktpolitisch im Dienste einer Angebotsverknappung am Arbeitsmarkt eingesetzt wurden. In der Expansionsphase der Frühverrentungspolitik seit Anfang 1972 kam es zu einem Rückgang des durchschnittlichen Verrentungsalters von 65 auf annähernd 60. Neben dem Erreichen des normalen Renteneintrittsalters von 65 Jahren erlaubten seitdem folgende staatlich alimentierte Kanäle einen vorzeitigen Eintritt in den Ruhestand (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2003a, 94 ff.):

- Frauen hatten die Möglichkeit eines vorgezogenen Rentenbezugs mit 60 Jahren, wenn sie langjährige Beitragszahler waren.
- Arbeitslose konnten nach 12 Monaten Arbeitslosigkeit mit Erreichung des 60. Lebensjahres in Rente gehen.
- Allen Beschäftigten wurde das Recht eingeräumt, mit 63 Jahren in Rente zu gehen, wenn sie zuvor wenigstens 35 Jahre Beiträge gezahlt hatten.
- Erwerbstätige, die wegen Behinderung oder Erwerbsunfähigkeit nicht arbeiten konnten, erhielten eine Erwerbsminderungsrente, bevor sie spätestens mit 65 Jahren in die normale Altersrente wechselten.

Implizite Besteuerung der Weiterarbeit bei Verrentung: Die Frühverrentungsprogramme stellten den vorzeitig Ausscheidenden im Vergleich zur regulären gesetzlichen Rentenzahlung zu diesem Zeitpunkt regel-

mäßig finanziell besser und führten damit zu einer impliziten Besteuerung der Weiterarbeit. Klassische gesetzliche Pflichtrentenversicherungen mit vergleichsweise hoher Ersatzrate in Bezug auf das letzte Einkommen geben in der Regel Anreize für einen Übergang in den vorzeitigen Ruhestand, soweit der Zusammenhang zwischen Beitragsleistungen zur Rentenversicherung

Abbildung 3



und Leistungsansprüchen locker ist. Dies gilt insbesondere dann, wenn ein frühzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt nicht anreizändernd durch Leistungsminderungen ausgeglichen wird (fehlende individuelle Anreizkompatibilität versicherungsmathematischer Abschläge⁸).

Auch wenn in Deutschland in den letzten Jahren ständig die individuelle Anreizkompatibilität versicherungsmathematischer Abschläge durch eine Vielzahl von Detailreformen zur Erschwerung eines Rentenzugangs vor Erreichen des Regelrentenalters erhöht worden ist, so scheint dies dennoch nicht zu genügen, um hierdurch eine signifikant höhere Erwerbstätigkeit Älterer zu ermöglichen (Schnabel, 2003, 165 ff.).

Der Effekt der Pull-Faktoren auf das Arbeitsangebot des Teilarbeitsmarktes für Ältere zeigt sich grafisch in der Verschiebung der Arbeitsange-

⁸ Nicht anreizkompatible versicherungsmathematische Abschläge aus Sicht des Individuums liegen vor, wenn sie „zumeist keine Verlängerung der Erwerbstätigkeit induzieren, wenn es um die Entscheidung geht, bei vorgezogenem Renteneintritt eine geringere Rente über einen längeren Rentenbezugszeitraum zu wählen oder eine abschlagsfreie Rente für eine kürzere Ruhesandsdauer“ (Ehrentraut/Raffelhüschen, 2003, 629). Der aus Sicht des Rentenversicherungsträgers versicherungsmathematisch faire Rentenabschlag, der Kostenneutralität fordert, und der individuell anreizkompatibel stimmen keineswegs immer überein (Kroker/Pimpertz, 2003).

botskurve (Abbildung 3). Eine gegebene Arbeitsangebotskurve hängt dabei unter sonst gleichen Bedingungen von der Reallohnhöhe ab und nimmt mit steigenden Reallöhnen zu. Bei sinkenden Reallöhnen wollen die Arbeitnehmer weniger arbeiten beziehungsweise weniger Arbeitnehmer arbeiten. Aus ökonomischer Sicht handelt es sich bei allen bisher vorgestellten Pull-Faktoren um anreizhemmende Rahmenbedingungen, die das Arbeitsangebot älterer Arbeitnehmer verringern. Am Teilarbeitsmarkt für Ältere schlägt sich dies als Linksverschiebung der Arbeitsangebotsfunktion von A_1 auf A_2 bei einer gegebenen Arbeitsnachfragekurve N_1 nieder. Die Beschäftigung sinkt von B_0 auf B_1 . Hinzu kommt noch die künftige demographisch bedingte Abnahme des Arbeitsangebots, die ebenfalls eine Kurvenverschiebung in Richtung Ursprung bewirkt. Schließlich ist noch eine institutionell unverzerrte Linksverschiebung der Angebotskurve der Arbeit denkbar, wenn eine höhere Nachfrage nach Freizeit über eine verringerte Lebensarbeitszeit infolge hoher Markteinkommen oder Vermögen zustande kommt.

3.3 Das Gesamtmodell: Darstellung und Empirie

Zusammenwirken der Push- und Pull-Faktoren: Der Umfang der Erwerbstätigkeit oder der Erwerbstätigenquote der 55- bis 64-Jährigen ergibt sich aus dem Zusammenspiel von Push-Faktoren, besonders der aufgezeigten verschlechterten Arbeitsmarktchancen für ältere Arbeitnehmer, und von Pull-Faktoren, wie dem Arbeitsmarktaustritt über einen gleitenden Übergang in den vorzeitigen Ruhestand (Arnds/Bonin, 2003, 66). Das Zusammenspiel der Push- und Pull-Faktoren lässt sich volkswirtschaftlich als Ursachengeflecht für die geringe Erwerbstätigkeit Älterer in Deutschland interpretieren.

Grafisch verschieben und drehen die diskutierten Push-Faktoren die Arbeitsnachfrage in Richtung Ursprung. Die Pull-Faktoren wirken auf eine Linksverschiebung der Arbeitsangebotskurve hin (Abbildung 4). Beides bewirkt jeweils unter sonst gleichen Bedingungen eine Verschlechterung der Beschäftigungslage der 55- bis 64-Jährigen (Pfeil 1 oder Pfeil 2). Im Zusammenspiel verstärken sich die Push- und Pull-Anreize wech-

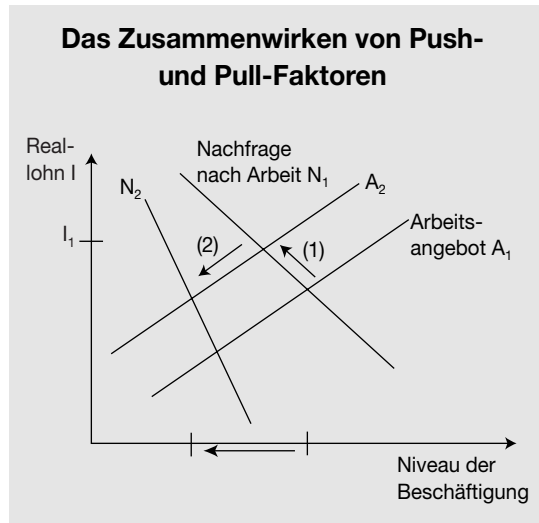
selseitig (Gesamteffekt der Linksverschiebungen durch Pfeil 1 und Pfeil 2). Letzteres kennzeichnet die deutsche Situation:

Ältere Arbeitnehmer fungieren trotz – besser: gerade wegen – der existierenden arbeitsrechtlichen Hemmnisse, die eine Schutzfunktion für Arbeitnehmer haben sollen, als vielfach bevorzugte betriebliche Flexibilitäts- und Anpassungsreserve.

Auf Problemlagen wie branchenspezifische Strukturkrisen, Rationalisierungsanforderungen, konjunkturelle Absatzprobleme sowie Produkt- und Prozessinnovationen, die als Push-Faktoren wirken, reagieren die Unternehmen deshalb häufig mit der Ausgliederung älterer Mitarbeiter. Der einzelne ältere Arbeitnehmer hat dabei durch höhere Leistungen der Arbeitslosenversicherung für ältere Arbeitnehmer und/oder Zugangsmöglichkeiten zu Frühverrentungsprogrammen, die jeweils eine Weiterarbeit durch deren implizite Besteuerung unattraktiv werden lassen (Pull-Faktoren), wenig Anreize, länger erwerbstätig zu bleiben.

Das betriebswirtschaftliche Kalkül, das oft durch ein kurzfristig optimierendes Verhalten gekennzeichnet ist, und das individuelle Kalkül von Älteren finden in den Externalisierungsstrategien durch staatlicherseits ermöglichte und alimentierte Beschäftigungsaustrittspfade eine angesichts der seit Jahren schlechten Beschäftigungsperformanz Deutschlands volkswirtschaftlich problematische Entsprechung. Aber nicht nur am Arbeitsmarkt ergeben sich durch den geringeren Humankapitaleinsatz negative Folgewirkungen, sondern auch die Rückwirkungen auf die Humankapitalbildung werfen in den Erwerbsbiographien und im volkswirtschaftlichen Aggregat der angesichts der staatlich und tarifpolitisch

Abbildung 4



gesetzten Rahmenbedingungen individuell rationalen Entscheidungen bereits erheblich früher Probleme auf.

Da die für Deutschland charakteristische institutionalisierte Begünstigung des vorzeitigen Ausscheidens aus dem Arbeitsmarkt sowohl von den Arbeitnehmern als auch von den Arbeitgebern in ihren Entscheidungen antizipiert wird, sinken die Investitionen in Humankapital bereits lange Zeit vor dem tatsächlichen Übergang in die faktische Rente, weil angesichts eines institutionell verkürzten Zeithorizonts von beiden Seiten nicht mit der marktmäßigen Amortisation solcher Investitionen gerechnet wird. Wesentliche Folge der bestehenden institutionellen Anreize ist eine gegenüber dem Ausland hinterherhinkende Performanz bei der wirtschaftlichen Produktion, weil eigentlich vorhandene Humanressourcen wegen institutioneller Verzerrungen, an die sich die Unternehmen und Arbeitnehmer individuell optimal anpassen, volkswirtschaftlich ineffizient genutzt werden.

Die Push- und Pull-Wirkmechanismen beruhen direkt oder indirekt auf institutionellen Regelungen, die volkswirtschaftliche Fehlentwicklungen begünstigen. Eine lupenreine Trennung zwischen strukturwandelbedingten und institutionellen Push-Faktoren ist damit nicht möglich. Vielmehr ist die vorne getroffene vereinfachende Annahme der „sonst gleichen Bedingungen“ zu problematisieren, um so indirekte institutionelle Effekte auch bei vordergründig strukturwandelbedingten Push-Faktoren aufzudecken. So lassen sich die in Deutschland faktisch nachweisbaren vorhandenen Humankapitalmängel Älterer und die daraus resultierende verringerte Arbeitsnachfrage auf institutionell bedingte Fehlanreize zurückführen. Dieses Problem ist jedenfalls nicht die zwangsläufige Folge des Strukturwandels, sondern vielmehr die Wirkung einer ungenügenden Anpassung an neue Rahmenbedingungen, die prinzipiell möglich ist.

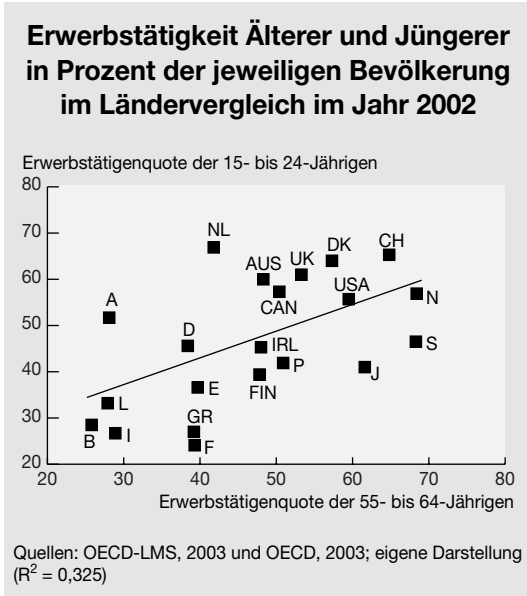
Der Altersstrukturwandel bewirkt ebenfalls nicht unbedingt eine Verschiebung der Arbeitsnachfrage in Richtung Ursprung. Vielmehr beruht diese Linksverschiebung vor allem auf der institutionellen Anbindung der Sozialversicherungssysteme an die Arbeitskosten. Der demographische Wandel hat hierdurch negative Wirkungen auf die Lohnnebenkosten und in der Folge auf die Beschäftigung insgesamt.

Liegt der Reallohn über dem gleichgewichtigen Reallohn im Schnittpunkt von Angebot und Nachfrage, zum Beispiel in der Höhe von I_1 , so symbolisiert die Lücke zwischen der Nachfrage und dem Angebot an Arbeit volkswirtschaftliche Arbeitslosigkeit. Eine Verknappung des Arbeitsangebots durch Verkürzung der Lebensarbeitszeit oder demographischen Wandel (Pfeil 1: A_1 auf A_2) verringert zwar kurzfristig die Arbeitslosigkeit. Die mit dieser Maßnahme verbundene Steigerung der Sozialabgaben und eventuell der Löhne, weil Gewerkschaften in der Folge höhere Lohnforderungen stellen, vermindert jedoch auch die Nachfrage nach Arbeit (Pfeil 2: N_1 auf N_2) und bewirkt eine neue Lücke zwischen Arbeitsnachfrage und -angebot in Höhe von I_1 . Die Arbeitslosigkeit kann dann sogar höher als zuvor sein, wenn man berücksichtigt, dass in vielen Fällen qualifizierte ältere Arbeitskräfte nicht durch jüngere Arbeitnehmer ohne erhebliche Such- und Einarbeitungskosten der Unternehmen ersetzt werden können: ein Problem, dessen Brisanz künftig noch zunehmen wird (Reinberg/Hummel, 2002). Resultierende Kostensteigerungen beim Faktor Arbeit erhöhen zudem den Anreiz, Arbeit durch Kapital zu substituieren, um durch verstärkte Rationalisierung zumindest einen Teil des Anstiegs in den Stückkosten wieder rückgängig zu machen. Als Folge sinkt auch das Niveau der Erwerbstätigkeit gemessen in Arbeitsstunden.

Als Zwischenfazit ergibt sich: Erfolgen entsprechende Anreizänderungen, geht der neue Strukturwandel nicht zwangsläufig mit einer verringerten Erwerbstätigkeit einher, worauf auch bereits die höheren aktuellen Erwerbstätigenquoten im Ausland (Tabelle 1) hindeuten. Insgesamt bedeutet dies, dass ausgehend vom hier vorgestellten theoretischen Ansatz wirtschaftspolitisch an allen zentralen Ursachen der geringen Erwerbstätigkeit mit institutionellen Reformen angesetzt werden kann.

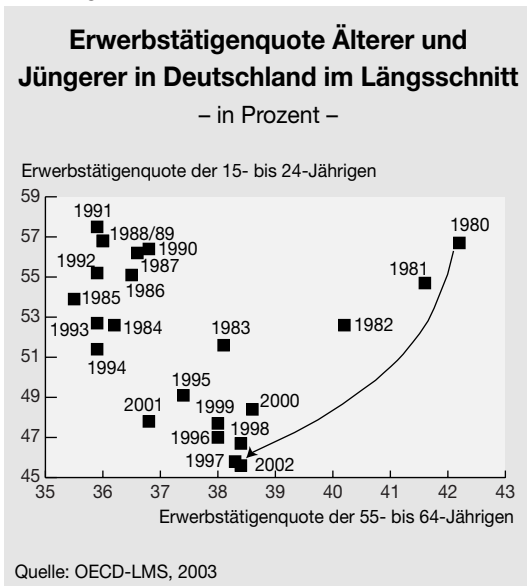
Empirischer Hintergrund: Die meisten Vorschläge, die für ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben zum Abbau der Arbeitslosigkeit plädieren, gehen von der Vorstellung aus, dass das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen fix und technologisch oder wirtschaftlich über eine unelastische Nachfrage nach Arbeit begrenzt sei (Lump-of-labour-Theorie). Dass der Arbeitsmarkt keinesfalls durch ein vorgegebenes Arbeitsvolumen gekennzeichnet ist, sondern gleichzeitig aufnahmefähig für ältere und

Abbildung 5



jüngere Arbeitnehmer sein kann, zeigt hingegen die ländervergleichende Empirie deutlich, die sowohl die Länder mit niedriger als auch mit hoher Erwerbstätigkeit Älterer beinhaltet (Abbildung 5). Die immer noch verbreitete Ansicht des „Lump-of-labour-Ansatzes“, dass eine höhere Erwerbstätigkeit von Älteren nur zu Lasten der jüngeren Beschäftigten realisierbar sei, ist empirisch nicht haltbar. Eher scheint das Gegenteil der Fall zu sein, wie die positive Korrelation der Erwerbstätigkeit Älterer mit der der 15- bis 24-Jährigen in Abbildung 5 nahe legt. Beschäftigungspolitisch erfolgreiche Länder weisen tendenziell eine hohe Erwerbstätigkeit aller Personengruppen auf.

Abbildung 6



Im Gegensatz zum Querschnittsvergleich von Abbildung 5 weist die Längsschnittbetrachtung für Deutschland in Abbildung 6 keinen signifikanten Zusammenhang zwischen der Erwerbstätigkeit Äl-

terer und der von Jüngeren auf. Der eingezeichnete Pfeil demonstriert jedoch, dass zwischen 1980 und 2002 sowohl die Erwerbstätigenquote der 15- bis 24-Jährigen als auch die der 55- bis 64-Jährigen deutlich gesunken ist. Demnach nehmen im Langfristvergleich auch in Deutschland die älteren den jüngeren Arbeitnehmern die Arbeitsplätze nicht weg. Vielmehr ist die Erwerbstätigenquote in beiden Kategorien zwischen 1980 und 2002 deutlich gesunken. Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass die empirischen Ergebnisse nicht im Sinne des Lump-of-labour-Ansatzes zu interpretieren sind, sondern vielmehr als Folgewirkung der in Kapitel 3 beschriebenen institutionellen Fehlanreize in Deutschland.

4

Lehren ausgewählter Länder

4.1 Grundsätzliche Erfolgsfaktoren

Einem relativ *geringen Regulierungsgrad der Arbeitsmärkte* kommt offensichtlich in den meisten Ländern eine bedeutsame Rolle für die Erklärung der Beschäftigungsperformanz der Älteren zu.⁹ Hinreichend flexible Löhne und Gehälter¹⁰ und eine relativ niedrige Regulierungsintensität sind wichtige Bedingungen für die Erhöhung der Erwerbstätigkeit im Allgemeinen und jener der älteren Arbeitnehmer im Besonderen. So lässt sich in den hier untersuchten Ländern deutlich ein Zusammenhang zwi-

⁹ Isolierte Deregulierungen der Produktmärkte werden hier nicht weiterverfolgt, da sie Arbeitsmarktprobleme in der Regel nicht lösen, „wenn durch die Gewerkschaften die Arbeitskosten mit den neuen Wettbewerbsbedingungen nicht vereinbar sind“ (Siebert, 2003, 188). Bei deregulierten Arbeitsmärkten wirken sich Deregulierungen der Produktmärkte hingegen mittelfristig positiv auf die Beschäftigungslage aus.

¹⁰ Eine aktuelle und systematisch international vergleichende Evidenz sowohl für Senioritätsprofile bei der Entlohnung wie auch für die Verbreitung und den Abdeckungsgrad erfolgsabhängiger Vergütungssysteme liegt nicht vor.

Tabelle 6

Arbeitsmarktregulierung und Beschäftigungsperformanz				
	Regulierungsindex	Erwerbstätigenquote in Prozent (15–64 J.) ø = 70,9	Erwerbstätigenquote in Prozent (55–64 J.) ø = 49,6	Prozentspunktdifferenz der Erwerbstätigenquote ø = 21,3
USA	0,7	73,9	57,7	16,2
Großbritannien	0,9	71,7	49,4	22,3
Irland	1,1	62,5	43,8	18,7
Schweiz	1,5	78,4	64,7	13,7
Dänemark	1,5	76,5	54,2	22,3
Finnland	2,1	66,0	39,2	26,8
Niederlande	2,2	71,3	35,3	36,0
Schweden	2,6	72,9	64,0	8,9
Deutschland	2,6	65,2	38,0	27,2

OECD-Regulierungsindex (0 = keine Regulierung; 6 = sehr strenge Regulierung) und Erwerbstätigenquote: Stand 1999
Ursprungsdaten: OECD, 1999 und 2003

schen einem niedrigen Regulierungsgrad des Arbeitsmarktes¹¹ von 1,5 oder weniger und einer hohen Erwerbstätigkeit insgesamt sowie bei älteren Arbeitnehmern feststellen (Tabelle 6).

Drei der fünf Länder mit vergleichsweise wenig regulierten Arbeitsmärkten weisen eine überdurchschnittliche Performanz bei der Integration Älterer in den Arbeitsmarkt auf und Großbritannien eine etwa durchschnittliche, während drei der

höher regulierten Länder eine deutlich unterdurchschnittliche Integration der älteren Erwerbstätigen vorweisen. In zwei dieser drei Länder fällt auch die Erwerbstätigkeit insgesamt deutlich unterdurchschnittlich aus. Ausreißer bei den niedrig regulierten Ländern ist Irland, das als Land im Aufholprozess (Beschäftigungswachstum zwischen 1985 und 2002: 55,9 Prozent) nach wie vor im Gesamtniveau und als Folge auch bei der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer hinterherhinkt. Dennoch ist die Differenz zwischen den Erwerbstätigenquoten der 15- bis 64-Jährigen und den 55- bis 64-Jährigen leicht unterdurchschnittlich und liegt nicht höher als in Dänemark oder Großbritannien und deutlich niedriger als im Schnitt der vergleichsweise hoch regulierten Länder.

¹¹ Der arbeitsmarktpolitische Regulierungsindikator der OECD versucht, die staatlichen Auflagen bei individuellem Kündigungsschutz, Massenentlassungen und Zeitarbeit sowie befristeter Beschäftigung in einer Kennzahl zusammenzufassen.

Bei diesen Ländern fällt Schweden aus dem Rahmen, das sowohl bei den Älteren als auch insgesamt eine überdurchschnittliche Erwerbstätigkeit aufweist. Allerdings: Die schwedische Politik basiert unter anderem auf einer Abgabenlast, die ein Arbeitsangebot bis zur staatlichen Regelaltersgrenze erfordert, um ein bestimmtes Zieleinkommen zu erwirtschaften.¹² Dass aber nicht gleichsam automatisch von einer leicht überdurchschnittlichen Entwicklung der Erwerbstätigkeit der 15- bis 64-Jährigen auf eine ebenfalls gute Verfassung des Arbeitsmarktes bei den Erwerbstätigenquoten älterer Arbeitnehmer geschlossen werden kann, demonstriert das Beispiel der Niederlande, das die mit Abstand höchste Differenz von 36 Prozentpunkten (Durchschnitt: 21,3 Prozent) zwischen der gesamten und der Teilerwerbstätigenquote älterer Arbeitnehmer hat.

Eine Politik, die nur das Augenmerk auf die Gesamtentwicklung der Erwerbstätigkeit lenkt, löst folglich keineswegs automatisch die Probleme der älteren Arbeitnehmer. Dies ist auch eine mögliche Erklärung dafür, warum in den Niederlanden die höheren Erwerbstätigenquoten der Good-Practice-Länder Schweden, Schweiz, USA und Dänemark nicht erreicht werden. Wenngleich Liberalisierungen im Ausmaß wie in Großbritannien und in den USA keineswegs eine notwendige Voraussetzung für den Beschäftigungserfolg älterer Arbeitnehmer sind, so erscheinen dennoch flexiblere Arbeitsmärkte in Deutschland eine notwendige Bedingung oder zumindest ein funktionales Äquivalent zu anderen Politikmaßnahmen zu sein, um an die Erfolge der Länder mit guten Praktiken anschließen zu können. Denn zum einen können strenge Beschäftigungsschutzbestimmungen ein Hindernis für die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer sein. Zum anderen müssen sich die Arbeitskosten sowohl im Quer- wie im Längsschnitt an eventuell geminderte Produktivitäten älterer Arbeitnehmer anpassen können, weil ansonsten das nachgefragte Volumen an Arbeit in diesem Arbeitsmarktsegment verringert wird.

¹² Schweden hatte im Zeitraum von 1996 bis 2000 die mit Abstand höchste Gesamtabgabenbelastung des Faktors Arbeit (Lohn- und Einkommensteuer plus Steuern auf den Konsum) im internationalen Vergleich von 77 Prozent, während sie in Westdeutschland bei 50 Prozent lag (Nickell, 2003, 23). Eine derartig hohe Steuer- und Abgabenbelastung erscheint in Deutschland als nicht durchsetzbar und hat zudem erhebliche negative Nebenwirkungen.

Für die faktische Entscheidung zum Renteneintritt bedeutsam ist jedoch ebenfalls die *Ausgestaltung des Rentensystems* inklusive der Frühverrentungs- und Quasi-Frühverrentungsmöglichkeiten. Je geringer die Barrieren für ein frühzeitiges Ausscheiden sind, desto niedriger ist tendenziell das effektive Rentenzugangsalter. Wirtschaftspolitische Reformstrategien in diesem Bereich umfassen Maßnahmen zur globalen Senkung des zukünftigen Leistungsniveaus von Alterssicherungssystemen und Quasisystemen bei vorzeitigem Renteneintritt sowie Maßnahmen zur Stärkung des Äquivalenzprinzips beziehungsweise zur Verbesserung der individuellen Anreizkompatibilität versicherungsmathematischer Abschläge bei Alterssicherungssystemen und Quasisystemen zur Frühverrentung. Hinzu kommen Anreize zur verstärkten Kapitaldeckung, um staatliche umlagefinanzierte Leistungen langfristig zu reduzieren und ihre negativen Nebenwirkungen zu verringern.

Offene Flanken in diesem Problemfeld sind in den Ländern mit noch niedriger Erwerbstätigkeit der 55- bis 64-Jährigen vor allem die zur Induzierung einer Weiterarbeit ungenügenden Abschlagssätze für einen vorzeitigen Rentenzugang. Zudem sind – zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit über 65 Jahre – die zu geringen Zuschläge bei Weiterarbeit über die Regelaltersgrenze hinaus zu beachten oder nach wie vor umfangreiche Möglichkeiten der Quasifrühverrentung (vor allem in den Niederlanden). In den hier betrachteten Ländern fallen die jährlichen Rentenabschläge für einen vorzeitigen Rentenzugang derzeit nach einer aktuellen Studie (Fenge et al., 2003, 46 ff.) nur in der Schweiz und in den USA – sowie in etwas geringerem Ausmaß künftig in Finnland – in eine anreizkompatible Größenordnung von knapp 7 Prozent, die auch für die anderen Länder eine grobe Richtgröße darstellen könnte. Dies gilt ebenfalls für Großbritannien, wo die Rentenzu- und Rentenabschläge in der Nähe des Regelrentenalters gleichfalls in dieser Größenordnung liegen.

Als eine besonders interessante Innovation ist das in Schweden neu eingeführte „Notional-defined-contribution“-System (Festbeitragsversicherung) hervorzuheben, dessen Grundidee die Annäherung des Umlageverfahrens an die Funktionsweise privater kapitalgedeckter Rentensysteme ist (Bräuninger, 2003, 17). Im Festbeitragsmodell (Kasten) gilt

eine strikte Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen, die zudem sehr transparent ist. Prinzipiell hängt die Höhe der individuellen Renten nur von den auf individuellen Konten notierten jährlichen Beitragszahlungen ab. Diese werden anhand einer für alle Beitragszahler identischen Fortschreibungsregel aufgewertet und hängen vom Renteneintrittsalter und von der Entwicklung der Lebenserwartung ab. Die Vorteile liegen auf der Hand: „Für die Versicherten bestehen keine Anreize für einen vorzeitigen Ruhestand. Vielmehr können sie die negativen Folgen verkürzter Lebensarbeitszeiten für die Höhe ihrer Renten leicht erkennen. Gestärkte Eigentumsrechte fördern die Akzeptanz des Systems und erschweren politische Eingriffe“ (Bräuninger, 2003, 18). Die gesetzliche Rentenversicherung könnte in eine Festbeitragsversicherung überführt werden, indem der Anstieg der Lebenserwartung bei der Berechnung des individuellen Rentenanspruchs beim Eintritt in den Ruhestand berücksichtigt wird. Im deutschen System würde dies eine jahrgangsabhängige Korrektur der individuellen Entgeltpunkte implizieren.

Rentenreform in Schweden

Die mit Blick auf versicherungsmathematische Neutralität „radikalsten Reformen wurden in Schweden, Italien, Polen und Ungarn umgesetzt, wo die gesetzliche Rentenversicherung nach und nach von einer einkommensbezogenen (*DB – Defined Benefit System*) in eine fiktive, beitragsbezogene Altersversorgung (*NDC – Notional Defined Contribution System*) umgewandelt wurde. Im letzteren System hängen die Rentenleistungen von den kumulierten Beiträgen ab, die in fiktiven Einzelkonten registriert sind und dann zum Zeitpunkt des Übergangs in den Ruhestand in eine regelmäßig gezahlte Rentenleistung umgewandelt werden: Die Ersatzquote sinkt mit der zunehmenden durchschnittlichen Lebenserwartung, und eine Verlängerung des Erwerbslebens hat für den Einzelnen eine Erhöhung der Ersatzquoten zur Folge“ (OECD, 2002, 186).

Zentral sind schließlich auch die *Anreize zur Humankapitalbildung bei den älteren Arbeitnehmern*. Mit dem Näherrücken des Ruhestandes sinken die Investitionen in arbeitsmarkttaugliche Qualifikationen trendmäßig, da

der Zeitraum schrumpft, in dem die Nutzen der damit einhergehenden Produktivitätssteigerungen ausgeschöpft werden können. Daher ist es nicht überraschend, dass die Häufigkeit der Teilnahme an Fortbildungsmaßnahmen mit steigendem Alter abnimmt. Bildungspolitische Ansatzpunkte zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit älterer Arbeitnehmer am Arbeitsmarkt versuchen, diesem Prozess entgegenzusteuern (Wirkung: kombinierte Arbeitsangebots- und -nachfrageausweitung). Deutschland hat in dieser Hinsicht noch einigen Nachholbedarf. Denn der relativ hohe Bildungsstand Älterer wird nicht in Form einer entsprechend hohen Arbeitsmarktbeteiligung genutzt. Bei der Weiterbildungsbeteiligung liegt Deutschland bei den oberen Altersklassen mit Irland zusammen auf den hinteren Plätzen der Vergleichsländer (Werner et al., 2003, 325).

Abschließend seien noch einmal die wichtigsten Erklärungsfaktoren und folglich auch Ansatzpunkte für eine marktwirtschaftliche Strategie zu mehr Beschäftigung älterer Arbeitnehmer benannt, die auch bei der Einzelanalyse der Länder im Vordergrund stehen sollen.

Erfolgsvoraussetzung für eine dynamische und nachhaltige Steigerung der Erwerbstätigkeit älterer Arbeitnehmer auf marktwirtschaftlichem Weg ist eine Dreifachstrategie aus

- einer Liberalisierung des Arbeitsmarktes, insbesondere der Beseitigung von beschäftigungshemmenden Faktoren bei älteren Arbeitnehmern (Verschiebung der Arbeitsnachfragekurve nach außen und Bewegung auf gegebener Kurve in Richtung Gleichgewichtslohn),
- einer Verringerung der Anreize zum vorzeitigen Ausstieg aus dem Erwerbsleben im Renten- und in alternativen Systemen faktischer Frühverrentung (Verschiebung der Arbeitsangebotskurve nach außen) und
- einer stärkeren arbeitsmarktrelevanten Bildungsbeteiligung von Arbeitnehmern vor allem ab 45 Jahren zur Erhöhung ihrer Beschäftigungsfähigkeit (Steinmann et al., 2003, 474). Dies verschiebt und dreht die Arbeitsnachfragekurve, die in Deutschland tendenziell unelastisch für ältere Arbeitnehmer verläuft (Brix/Christensen, 2002), nach rechts.

Gerade wenn die Beschäftigungsquote Älterer sehr niedrig ist und Defizite in allen genannten Bereichen nachweisbar sind, dürfte ein an allen diesen Stellen ansetzender „Policy-Mix“ von Maßnahmen am ehesten zu der gewünschten Steigerung der Erwerbstätigkeit Älterer führen. Grundsätzlich gilt dabei, dass sich die Maßnahmen dabei in ihrer Wirkung wechselseitig verstärken. Gleichzeitig ist aber auch zu beachten, dass der Mehreinsatz eines Instruments die Mindernutzung eines anderen in der Wirkung auf die Beschäftigung Älterer (teilweise) ausgleichen kann, die Instrumente also in einem gewissem Ausmaß austauschbar beziehungsweise funktionale Äquivalente sind.

4.2 Die Erfolgsländer

In den Erfolgsländern Schweden, Schweiz, USA, Dänemark und Großbritannien sind die Zuwächse bei der Erwerbstätigkeit Älterer nicht zu Lasten der jüngeren Erwerbstätigen gegangen. Eine hohe Erwerbstätigkeit aller Personengruppen kennzeichnet die Erfolgsländer. Diese Länder haben die institutionellen Weichen bei den zentralen, die Erwerbstätigkeit älterer Arbeitnehmer betreffenden Problemfeldern zumindest weitgehend richtig gestellt und haben ihre institutionellen Gefüge bei steigendem Problemdruck zügig angepasst. Hier liegen zwar noch jeweils unterschiedlich ins Gewicht fallende spezifische Mängel vor, jedoch stimmen die grundlegenden institutionellen Rahmenbedingungen weitgehend. Im Einzelnen beruhen die Erfolge in den einzelnen Ländern schwerpunktmäßig auf folgenden Faktoren:

Schweden: Bei der Arbeitsmarkt- und Produktmarktregulierung weist dieses Land ein ähnliches Regulierungsniveau wie Deutschland auf. Weitere Charakteristika sind jedoch eine sowohl über Subventionen stärker aktive als auch über bürokratischen Druck mehr aktivierende Arbeitsmarktpolitik des Förderns und Forderns,¹³ eine mehr als in anderen Ländern prägende

¹³ Bei dem Index zur Messung des Drucks zur Wiederaufnahme von Arbeit für Mitte der neunziger Jahre weist Schweden zusammen mit den Niederlanden den höchsten Wert auf (Nickell, 2003, 20).

Strategie des „Work for all“ und eine stärkere reale Lohnzurückhaltung als in Deutschland. Hierdurch können marktwirtschaftliche Anreizdefizite besser als in Deutschland im Beschäftigungsniveau insgesamt und bei den Älteren insbesondere ausgeglichen werden (Nickell, 2003, 20). Allerdings liegt eine unerwünschte Nebenwirkung dieser wohlfahrtsstaatlich-interventionistischen Strategie in einem deutlichen Sinken der realen kaufkraftbereinigten Einkommensposition von Schweden im internationalen Ländervergleich (Henrekson, 2001). Sollen solche unerwünschten Nebenwirkungen vermieden werden, ist ein anderer als der in Schweden verfolgte Weg einzuschlagen, der durch besonders hohe Abgaben- und Steuerlasten gekennzeichnet ist.

In diesem Sinne ergeben sich vor allem aus der schwedischen Neugestaltung des staatlichen Rentensystems Lehren für Deutschland. Das System gewährleistet versicherungsmathematische Neutralität über einen automatischen Ausgleichsmechanismus zur Abfederung des demographischen Wandels, der in das einkommensbezogene Rentensystem eingebaut wurde (vgl. Kasten S. 43). Die Rentenversicherung bietet eine hohe Flexibilität sowohl bei der Wahl des Rentenalters als auch durch die Möglichkeit, Erwerbseinkommen und Teil- oder Vollrente miteinander zu kombinieren. Da versicherungsmathematische Neutralität aus Sicht des Rentenversicherungsträgers garantiert ist, bleiben die Beitragssätze stabil, und jeder Einzelne kann sein Erwerbsleben so planen, dass er eine angemessene Rente bekommt. Hierdurch steigt der Anreiz für eine hohe Erwerbstätigkeit Älterer in Schweden künftig noch weiter. Flankierend versucht die Regierung, dem Problem eines wachsenden Krankenstands durch ein umfassendes Programm zur Förderung der Gesundheit im Arbeitsleben in den Griff zu bekommen. Auch gibt es in Schweden hohe Beteiligungsquoten an Maßnahmen der allgemeinen und beruflichen Weiterbildung der 55- bis 64-Jährigen. Allerdings erfolgt diese Weiterbildung teilweise im Rahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik und verdeckt daher nicht zuletzt auch offene Arbeitslosigkeit.

Schweiz: Die Arbeitsmarktsituation Älterer ist in der Schweiz ebenfalls günstig. Das Land scheint insgesamt über beschäftigungsförderliche institutionelle Rahmenbedingungen zu verfügen. Auf der Arbeitsange-

botsseite sind die versicherungsmathematischen Anreize individuell anreizkompatibel ausgestaltet. Die staatliche Pflichtrente beschränkt sich auf ein moderates Niveau. Der Zugang zu Frühverrentungsinstrumenten ist von gesetzlicher Seite nicht üppig ausgestattet und unterliegt den betrieblichen Ermessens- und vor allem Finanzierungsspielräumen. Ferner werden alternative Frühverrentungspfade nicht systematisch beschränkt. Das Transferniveau bei Bedürftigkeit ist zwar generös, wird jedoch strikt gehandhabt, und die Bezugsdauer ist zeitlich stark begrenzt. Auf der Arbeitsnachfrageseite scheinen die Alters-Lohn-Profile tendenziell in Einklang mit den Produktivitätsverläufen zu stehen, so dass von dieser Seite die Arbeitsnachfrage nicht beschränkt wird. Auch wird die Arbeitsnachfrage nicht durch inflexible Arbeitszeiten restringiert: Der Arbeitszeitrahmen ist sowohl hinsichtlich der zulässigen Höchstarbeitszeiten als auch bei den Überstunden vergleichsweise weit gezogen. Die überdurchschnittlich langen Jahresarbeitszeiten nehmen daher Rationalisierungsdruck aus dem Arbeitsmarkt heraus und erlauben insgesamt eine deutlich höhere Erwerbstätigkeit auch Älterer als in Deutschland.

Es existieren zudem keine altersspezifischen Schutzzvorschriften im Kündigungsschutz und auch kein Sozialplanzwang. Die Tarifpolitik scheint relativ altersneutral zu sein. Die passive Arbeitsmarktpolitik spielt rein quantitativ mit weniger als einem halben Prozent des Bruttoinlandsprodukts im internationalen Vergleich eine sehr nachgeordnete Rolle. Zur Aktivierung in der Arbeitsmarktpolitik gehört es, dass Arbeitsuchende während des Bezugs der Lohnersatzleistung monatlich eigene Bemühungen um eine Arbeitsstelle nachweisen müssen, was den Druck auf die Annahme einer Stelle steigert. Bei der Finanzierung von Weiterbildung Älterer durch den Arbeitgeber scheint die Schweiz besser dazustehen als eine Reihe anderer Länder inklusive Deutschlands, auch wenn die über 50-Jährigen ebenfalls bei der Weiterbildung unterrepräsentiert sind.

USA: Hier scheinen die Arbeitsmärkte auf die künftigen demographischen Herausforderungen gut vorbereitet zu sein. Sowohl die reguläre staatliche Sozialversicherung wie auch die betrieblichen Altersversorgungsprogramme bewegen sich in die Richtung, bisher vorhandene Anreize zugunsten eines vorzeitigen Ausscheidens aus dem Arbeitsmarkt abzubauen. So

wurde die gesetzlich festgelegte Verrentungsgrenze bereits 1986 für die meisten Arbeitsplätze aufgehoben, und die graduelle Erhöhung des Regelrentenalters von 65 auf 67 Jahre bis 2027 wurde bereits im Jahr 2000 begonnen. Hier sind die USA ein Vorreiter.

Mit Ausnahme des offenbar nur schwer zu schließenden Fensters der Erwerbsunfähigkeit sind auf der Arbeitsangebotsseite die Anreize zur Frühverrentung am Arbeitsmarkt gering. Außer im Falle von Erwerbsunfähigkeit ist beziehungsweise wird das System auf versicherungsmathematische Neutralität der Rentenversicherung aus Sicht des Rententrägers durch entsprechende Zu- und Abschläge auf mehr oder weniger Arbeit ausgerichtet, um Fehlanreize zugunsten eines frühzeitigen Ausscheidens aus der Erwerbstätigkeit zu verringern. Direkte oder indirekte Subventionierungen betrieblicher Reorganisationen durch Frühverrentungen existieren nicht. Das Vordringen von Systemen mit definierten Beiträgen (defined contributions) zur Rentenversicherung statt definierter Leistungen¹⁴ (defined benefits) erhöht die Anreize zur längeren Erwerbstätigkeit wegen einer tendenziell größeren Unsicherheit der künftigen vom Arbeitnehmer zu erwartenden finanziellen Leistungen. Dies steigert zudem die Mobilität am Arbeitsmarkt, da Arbeitsplatzwechsel wegen der in der Regel leichteren Mitnahmemöglichkeit von angesammelten Ansprüchen als bei traditionellen betrieblichen Altersversorgungssystemen für Arbeitnehmer erleichtert werden.

Allerdings sind auch noch Probleme auszumachen: Defizite existieren etwa durch die Anbindung der Sozialversicherung (nur) an Vollzeitarbeitsverhältnisse und durch die Einschränkung von staatlichen Qualifizierungsprogrammen für Ältere. Ansonsten bietet die Arbeitsmarktver-

¹⁴ Ein Rentensystem basiert auf dem Prinzip von definierten Leistungen, wenn die Anspruchsleistungen des Versicherten in Abhängigkeit von bestimmten Kriterien wie Einkommenshöhe und Dauer der Versicherungsmemberschaft vorgegeben sind. Hier liegt das Einnahmerisiko beim Versicherer. Bei einem Rentensystem auf der Basis von definierten Beiträgen werden im Gegensatz dazu die Beiträge für den Versicherten während des Erwerbsverlaufs auf einem individuellen Konto gutgeschrieben und im Alter verzinst ausgezahlt. Hier liegt das Ertragsrisiko beim Versicherten.

fassung wegen der hohen Lohnflexibilität und dem wenig ausgeprägten Bestandsschutz gute Voraussetzungen für die berufliche Integration älterer Arbeitnehmer.

Dänemark hat zur Stärkung der Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer bisher vorwiegend auf der Arbeitsangebotsseite angesetzt. Besondere Vorruhestandsregelungen, wie sie lange Zeit bestanden, wurden entweder ganz beseitigt oder jedenfalls drastisch zurückgeschnitten. Zugleich wurden Anreize für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben gesetzt, etwa indem die Regeln über die Zulässigkeit der Erzielung von Einkünften während des Bezugs einer Rente gelockert wurden. Doch hat der Gesetzgeber zugleich auch andere Instrumente – insbesondere eine steuerliche Entlastung und eine (Nicht-)Anrechnung von Rentenleistungen aufgrund privater Vorsorge – eingesetzt, um Arbeitnehmer zu „belohnen“, wenn sie ihr Ausscheiden aus dem Erwerbsleben aufschieben.

Hinzu kommen verbesserte Anreize zum Verbleib im Erwerbsleben durch Änderungen im Rentensystem selbst: Die versicherungsmathematische Äquivalenz wurde gestärkt und Anreize zum vorzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben dadurch vermindert, dass unter anderem Leistungskürzungen im Basisrentenbereich erfolgten und ein obligatorisches, beitragsfinanziertes und kapitalgedecktes Zusatzrentensystem eingeführt wurde. Schließlich scheint Dänemark erfolgreich die Weiterbildung älterer Arbeitnehmer zu fördern, denn das Land gehört zu den Staaten der Europäischen Union, die mit ihren Beteiligungsquoten an Maßnahmen der allgemeinen und beruflichen Bildung am besten abgeschnitten haben.

Großbritannien: Hier wurden die staatlichen Rentenaufwendungen bereits seit langem vor allem auf die zuvor niedrige Einkommen Beziehenden konzentriert. Auf der Arbeitsangebotsseite existieren vergleichsweise wenige Barrieren am sehr flexibel ausgestalteten britischen Arbeitsmarkt. Dennoch kommt es über etablierte Normen im Zusammenspiel mit Anreizen für Arbeitgeber zu Entlassungen älterer Arbeitnehmer unterhalb des Regelalters, wenn betriebsversicherungsbedingt ihre Kosten überproportional im Vergleich zu denen Jüngerer steigen. Die Rentenversicherung sorgt jedoch über die durch die jüngsten Reformen geschaffenen Möglichkeiten

des anreizkompatiblen Rentenaufschubs insofern für effiziente Wege zur Anhebung des Lebensstandards, als durch die größere Rolle von Defined-contribution-Systemen bei Betriebsrenten auch die Anreize auf der Arbeitsnachfrageseite weniger verzerrt sein werden als bislang.

Zielführend für die Aufnahme von Beschäftigung älterer Arbeitnehmer ist ebenfalls, dass Personen nicht sozialversicherungspflichtig sind, die im Rentenalter weiter erwerbstätig sind. Schließlich setzen die von New Labour eingesetzten Maßnahmen zur Erhöhung der Employability und zur Mobilisierung älterer Arbeitnehmer ebenfalls per saldo am richtigen Hebel an. Auf der Arbeitsnachfrageseite haben offenbar die im europäischen Vergleich niedrigen sozialversicherungsinduzierten Lohnnebenkosten in Verbindung mit einer qualifikatorisch stark ausdifferenzierten Lohnstruktur zur guten Performanz beigetragen. Dazu könnte auch die ältere Arbeitnehmer stärker aktivierende Politik (insbesondere der New Deal for Disabled People und der New Deal 50 Plus) durch die New-Labour-Regierung einen Beitrag geleistet haben.

Zwischenfazit: Fasst man die wichtigsten Lehren der Erfolgsländer noch einmal kurz zusammen und beschränkt sich dabei auf die marktwirtschaftskonformen Instrumente, so resultiert die hohe Erwerbstätigkeit Älterer vor allem aus einer anreizförderlichen Ausgestaltung der Rentensysteme und des Arbeitsmarktes, wobei sich die Schwerpunkte hierbei von Land zu Land unterscheiden. Insgesamt zeigen sich folgende Ansatzpunkte für eine höhere Erwerbstätigkeit Älterer, die in den Erfolgsländern besonders auffallen:

Die Anreize zum vorzeitigen Ausstieg aus dem Erwerbsleben in das Rentensystem und Alternativsysteme wurden gemindert, Barrieren zur Weiterbeschäftigung in der Umgebung des effektiven Rentenzugangsalters wurden abgebaut. Es wurden bewusst finanzielle „Incentives“ hierfür gesetzt, soweit sie sich wahrscheinlich gesamtwirtschaftlich rechnen. Zudem wurden Vorruhestandsbrücken in Form der Aneinanderreihung privater und staatlicher Zahlungen abgebaut. In den betrachteten Ländern wurde außer in Schweden, das eher wohlfahrtsstaatlich-interventionistische Methoden anwendete, der Regulierungsgrad des Arbeitsmark-

tes gering gehalten, womit auf der Arbeitsangebotsseite gesetzte Anreize für Mehrbeschäftigung auch in mehr Arbeitsnachfrage umgemünzt werden konnten. Gleichzeitig wurde mikroökonomisch der Lohnpfad weitgehend an den individuellen Produktivitätspfad angepasst oder ging, wie in Schweden, zumindest stärker in diese Richtung. Alle Erfolgsländer tun sich darin hervor, die Anreize für die Humankapitalbildung so zu setzen, dass die Weiterbildung Älterer besser als in Deutschland gewährleistet ist.

4.3 Die Aufholländer

Die betrachteten Aufholländer, die durch eine Trendumkehr gekennzeichnet sind (Finnland, Niederlande und Irland), haben in unterschiedlichen Mischungen, jedoch per saldo in die aus ökonomischer Perspektive adäquate Richtung Reformen durchgeführt. Die noch verbleibenden ökonomischen Anreizdefizite oder die noch nicht vollständige Umsetzung bereits angestoßener Programme erklärt die Niveaulücke bei der Beschäftigung älter Arbeitnehmer.

Irland: Bei Staat und Sozialpartnern in Irland ist es bislang nur zu einem verhältnismäßig zögerlichen „Umsteuern“ gekommen. Dies dürfte auch damit zu tun haben, dass das Land sowohl in wirtschaftlicher als auch demographischer Hinsicht noch eine gewisse Sonderstellung einnimmt. Allerdings gibt es Indizien dafür, dass die anstehenden Veränderungen Korrekturen erforderlich machen. Bislang führt die traditionelle Zurückhaltung des Staates im Bereich der Arbeitsbeziehungen dazu, dass konkrete gesetzgeberische Maßnahmen zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung älterer Personen noch weitgehend ausgeblieben sind. Insbesondere was die Arbeitsangebotsseite betrifft, stehen deshalb wichtige Reformschritte noch aus. So müsste das System der staatlichen Altersversorgung flexibler ausgestaltet werden und mehr Anreize enthalten, um dem Arbeitnehmer einen längeren Verbleib im Erwerbsleben attraktiver erscheinen zu lassen. Immerhin weist die jüngste Rentenreform in die richtige Richtung, wobei abzuwarten bleibt, ob sie die hieran geknüpften Erwartungen erfüllen kann. Stärkere Anreize gehen insoweit von der betrieblichen Altersver-

sorgung aus, in der mittlerweile viele Systeme mit definierten Leistungen in Systeme mit definierten Beiträgen umgewandelt worden sind. Auf der Arbeitsnachfrageseite herrscht eine hohe Arbeitsmarktflexibilität auch in Bezug auf die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer. Insbesondere ist deren arbeitsrechtlicher Schutz verhältnismäßig liberal gestaltet.

Finnland hatte in der etwas weiter zurückliegenden Vergangenheit massive Fehlanreize für die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer aufgebaut und diese Personengruppe als Beschäftigungspuffer in den für das Land überaus schwierigen Jahren nach dem Zerfall der ehemaligen Sowjetunion genutzt. Der vor allem seit 1998 zu beobachtende Aufwärtstrend hat jedoch durch ein umfassendes Reformpaket des Jahres 2002 einen neuen Schub erhalten. Auf der Arbeitsangebotsseite wurden durch die aktuellen Reformen die versicherungsmathematischen Anreize und damit die Anreize zum Verbleib Älterer im Erwerbsleben eindeutig verbessert. In die gleiche Richtung wirken die Flexibilisierung der Altersgrenze auf 62 bis 68 Jahre und die Beseitigung der beschäftigungshemmenden Regel, wonach ab einer Höchstgrenze von 60 Prozent der Ersatzrate die Steigerung der Rentenanwartschaften nicht mehr möglich ist. Die Höhe der Leistungen wird ab 2009 auf der Basis der Lebenserwartungen dynamisiert (Einbau eines demographischen Faktors). Die beschlossenen Zugangsbeschränkungen bei der Frühverrentung sowie die Einschränkungen der Generosität von Leistungen werden nach Schätzungen der OECD die gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsrate längerfristig um 3 bis 4 Prozentpunkte erhöhen.

Auf der Arbeitsnachfrageseite bestehen trotz der im internationalen Vergleich besseren lebenslangen Humankapitalbildung auf der Arbeitsangebotsseite vor allem Defizite durch die relativ stark nivellierte Lohnstruktur

¹⁵ Ein gewisser Rückfall in die Strategie der Arbeitsverknappung durch vorzeitige Ausgliederung Älterer ist jedoch jüngst in den Niederlanden zu konstatieren. Mitte Oktober 2003 vereinbarten die Sozialpartner mit der Regierung einen befristeten Lohnstopp. Im Gegenzug wurden Abstriche an weitgehenden geplanten Einschnitten beim Vorruhestand und von Kürzungen der Arbeitslosenversicherung vorgenommen. „Dies zeigt, dass die Regierung ihre Politik vorerst beibehält, wonach tarifvertragliche Vorruhestandsregelungen ... steuerlich gefördert werden.“ (Waas, 2003, 58)

und durch mögliche Einstellungsblockaden wegen des regulierungsbedingten Anstiegs indirekter Arbeitskosten von älteren Arbeitnehmern bei Unternehmen mit mehr als 50 Beschäftigten. Die Steuerpolitik wurde im Hinblick auf die Fehlanreize für ältere Arbeitnehmer seit der zweiten Hälfte der neunziger Jahre eingesetzt, um existierende Fehlanreize für ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsleben zu beseitigen. Dies kann jedoch nicht die bislang insgesamt beschäftigungsschädliche Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit kompensieren.

Niederlande: Hier sind nennenswerte Erfolge – allerdings von einem in jeder Hinsicht unbefriedigenden Ausgangsniveau aus – bei der Steigerung der Erwerbstätigkeit Älterer weitgehend konsensorientiert zustande gekommen. Dies hat auch damit zu tun, dass die Sozialpartner mit ihren tariflichen Regelungen zu Ruhestand und Vorruhestand stärker als in anderen Vergleichsländern maßgebliche Anreize für einen Verbleib oder Nichtverbleib im Erwerbsleben setzen können. Auf der Arbeitsangebotsseite hat bei der betrieblichen Altersversorgung ein weitgehender Umbau vom Umlageverfahren zum Kapitaldeckungsverfahren stattgefunden. Zugleich wurden Leistungen beschnitten, so dass ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben auf diesem Wege bedeutend weniger attraktiv ist als zuvor.¹⁵ Ähnliches gilt für die Bereiche der Erwerbsunfähigkeits- und der Arbeitslosenversicherung. Gleichzeitig hat der Gesetzgeber seine auf wirkungsvolle Prävention gerichteten Anstrengungen verstärkt. Als Innovation verdient hervorgehoben zu werden, dass die Annahme einer schlechter bezahlten Tätigkeit durch einen älteren Arbeitnehmer die Höhe der späteren Unterstützungsleistungen nicht nachteilig beeinflusst.

Bei der Weiterbildung Älterer gehen die Niederlande neue Wege, indem Lernkonten durch staatliche Zuschüsse gefördert werden und somit die Anreize zur Qualifikation verbessert werden. Der längere Verbleib im Erwerbsleben wird in den Niederlanden zudem steuerlich gefördert. Auf der Arbeitsnachfrageseite sind sowohl im Bereich der Erwerbsunfähigkeits- als auch im Bereich der Arbeitslosenversicherung die vom Arbeitgeber zu leistenden Beiträge daran gekoppelt worden, in welchem Umfang es zu Kündigungen kommt oder Arbeitnehmer in die Erwerbsunfähigkeitsversicherung „entlassen“ werden. Es ist aber noch nicht abschließend

zu beurteilen, inwiefern derartige Regelungen eines „Experience Rating“ hinsichtlich der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer nicht auch kontraproduktiv gewirkt haben könnten.

Zwischenfazit: Die Erfahrungen der Aufholländer zeigen, dass integrierte Reformpakete, die alle Problembereiche beschäftigungsgerechter ausgestalten, entsprechend stärkere Effekte auf die Erwerbstätigkeit Älterer haben. Erst ein mindestkritisches Ausmaß von zielführenden Maßnahmen zeitigt Erfolge. Hingegen bewirken isolierte, wenig aufeinander abgestimmte und zudem auch jeweils zu gering dosierte Einzelmaßnahmen eher Stillstand als Bewegung in die richtige Richtung. Es ist darauf zu achten, bestehende Regelungen so zu ändern, dass es für den Arbeitgeber, aber auch für den Arbeitnehmer selbst attraktiver wird, Investitionen in das Humankapital zu tätigen. Die Erwerbstätigkeit Älterer kann steigen, wenn statt einer starren Altersgrenze das gesetzliche Rentenzugangsalter variabel festgesetzt wird, wobei jedoch zu einer höheren Erwerbstätigkeit führende versicherungsmathematische Ab- und Zuschläge zu gewähren wären.

Schließlich zeigt sich: Eine zum Beispiel aus Vertrauensschutzgründen oder wegen der schwierigen politischen Durchsetzbarkeit der Maßnahmen stark zeitversetzte Umsetzung vorher beschlossener, langfristig beschäftigungsstärkender Reformen bewirkt ein entsprechend späteres Einsetzen der gewünschten Effekte, auch wenn die (geplanten) Maßnahmen prinzipiell ursachenadäquat sind. Durch solche erst zeitverzögert wirksame Reformen kann es zur paradoxen Situation kommen, dass Länder wie Finnland, deren innovative Reformen zwar als Vorbild in der „Good-Practice“-Debatte angeführt werden, (zunächst) im Niveau der Performanz anderen Ländern hinterherhinken.

Die in diesem Kapitel genannten marktwirtschaftlichen Reformstränge sind sowohl in den dauerhaften Erfolgs- als auch den Aufholländern – je nach politischer Durchsetzbarkeit und spezifischer Zielsetzung – einzeln oder in vielfältigen Kombinationen verfolgt worden. Dabei weisen die Länder, die an verschiedenen Politikfeldern mit integrierten Strategien ansetzen und die Generosität neu eingeführter Instrumente (zum Beispiel Mindestsicherungssysteme bei der Rente zur Armutsbekämpfung) gering

halten, die größten Erfolge auf. Häufig hängt der Erfolg von Maßnahmen in einem Problemfeld auch vom Ergreifen adäquater Maßnahmen bei anderen Ansatzpunkten ab (Komplementaritätsproblematik), so dass isolierten Maßnahmen, die etwa nur die sozialen Sicherungssysteme anreizförderlicher ausgestalten, ohne die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes zu verbessern, nur geringe Erfolge beschieden sind. Letztlich lag eine der Ursachen für die beobachtbare Tendenz zum frühzeitigen Ruhestand darin, dass die Anreize bei den Akteuren beider Seiten in die gleiche alterserwerbstätigkeitsmindernde Richtung gewirkt und sich somit wechselseitig verstärkt haben. Umgekehrt müssen sich daher sowohl die Arbeitsanreize für die Arbeitsanbieter als auch parallel die Anreize für eine stärkere Nachfrage nach diesen Altersgruppen verbessern, um eine wirkliche Hebelwirkung zu erzielen.

5

Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Auch wenn sich nicht jede schlechte Botschaft zum Thema ältere Arbeitnehmer, die in der Öffentlichkeit Verbreitung findet, als zutreffend erwiesen hat,¹⁶ so hat Deutschland von der Politik einer umfangreichen Frühverrentung im Vergleich zu den hier betrachteten Ländern erst spät Abschied genommen. In der Politik des letzten Jahrzehnts war noch zu wenig Konsistenz zu erkennen, auch wenn Reformfortschritte durchaus erkennbar sind (Kapitel 2.3). Was ist folglich zu tun?

¹⁶ Lange Zeit wurde in der Öffentlichkeit vermutet, die Unternehmen in Deutschland würden über 50-Jährigen wenig Beschäftigungschancen geben. Diese These beruhte vor allem auf einer Veröffentlichung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), wonach nur rund 40 Prozent der Betriebe über „Erfahrungen“ mit mindestens 50-Jährigen verfügen. Eine neuere Untersuchung des IAB zeigt jedoch, dass sich bei einer anderen Fragestellung ein anderes Ergebnis ergibt. Fragt man nämlich direkt nach dem „Vorhandensein“ und der Zahl der Beschäftigten, die 50 Jahre und älter sind, wie es im IAB Betriebspanel 2002 geschehen ist (IAB, 2003), sind tatsächlich in 59 Prozent der Betriebe über 50-jährige Mitarbeiter anzutreffen. Festzuhalten bleibt also: Fast sechs von zehn deutschen Betrieben beschäftigen ältere Mitarbeiter von 50 Jahren an aufwärts.

Letztlich sind in Deutschland sowohl das Entlassungs- wie auch das Einstellungsverhalten der Unternehmen gegenüber älteren Arbeitnehmern in Richtung „mehr Beschäftigung und längere individuelle Lebenserwerbstätigkeit“ zu beeinflussen. Eine Abkehr von der bisherigen Politik der faktischen Ausgliederung Älterer aus dem Arbeitsmarkt verbessert das volkswirtschaftliche Produktionspotenzial. Hiervon würden die Beschäftigten in Form von sinkenden Steuern und Sozialabgaben profitieren, Nichtbeschäftigte unter anderem in Form zusätzlicher Wertschöpfung. Dies würde ebenfalls die Nachfrage nach Arbeit steigern. Anders ausgedrückt: Bei einer institutionellen Neuausrichtung der Politik ist eine Umkehrung der bisher negativ auf die Erwerbstätigkeit Älterer wirkenden Push- und Pull-Faktoren in die Gegenrichtung unabdingbar. Da die generellen Megatrends von der Politik eines Landes nur relativ wenig beeinflussbar und weitgehend als Faktum hinzunehmen sind, wären angesichts von Wachstumsschwäche und bevorstehendem Altersstrukturwandel anders als bisher die institutionellen Rahmenbedingungen so auszurichten, dass Ältere nicht mehr vorzeitig „stillgelegt“ werden, sondern im Arbeitsmarkt gehalten oder sowohl wieder „hineingezogen“ (pull) als auch „hineingepuscht“ (push) werden.

Folgende Maßnahmen für die Sozial-, Arbeitsmarkt-, Tarif-, Regulierungs- und Qualifizierungspolitik, die von Staat, Tarifpartnern und Betrieben umzusetzen wären, sind zu empfehlen:

- In der *Rentenversicherung* bietet sich an, die Kapitaldeckung mit definierten Beiträgen statt mit definierten Leistungen auszubauen. Das Äquivalenzprinzip ist zu stärken. Deshalb sollten sowohl der Abschlag bei vorzeitiger Inanspruchnahme der Rente (§ 77 Abs. 2 Nr. 2a SGB VI) als auch der Zuschlag bei Verlängerung der Tätigkeit (§ 77 Abs. 2 Nr. 2b SGB VI) überprüft werden. Die Altersgrenzen sind – wie von der Rürup- und der Herzog-Kommission empfohlen und zum Beispiel in den USA vorgemacht – zu erhöhen.
- Für die *Arbeitsmarktpolitik* ist die beschlossene Begrenzung der Höchstbezugsdauer von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe ziel führend. Die Arbeitslosen- ist mit der Sozialhilfe zu verschmelzen.¹⁷

Ferner wäre die Anreizstruktur in der neu gefassten Sozialleistung zu verbessern, etwa durch eine verminderte Anrechnung der Hinzuverdienste auf den Transferbezug und durch echte Steuerkredite für Niedrigverdiener. Der erleichterte Bezug von Arbeitslosengeld und die Altersteilzeit älterer Arbeitnehmer sollten rasch auslaufen.¹⁸ Entsprechende Regelungen sind in den meisten der untersuchten Länder unbekannt. An dem Altersteilzeitgesetz nicht festzuhalten liegt umso näher, als bereits das Teilzeit- und Befristungsgesetz das Instrumentarium für einen gleitenden Übergang in den Ruhestand bereithält. Wichtig wären außerdem unter anderem frühzeitige Vermittlungsbemühungen durch die Arbeitsvermittlung und eine bessere Ausnutzung der Zeitarbeit auch zur Integration älterer Arbeitnehmer. Die Wirkung der Lohnversicherung für ältere Arbeitnehmer, die vorübergehend einen Teil des Einkommensrückgangs bei der Aufnahme einer niedrig bezahlten Arbeit ausgleicht, sollte sorgfältig auf ihre Anreizwirkungen hin evaluiert werden.

- In der *Tarifpolitik* steht Deutschland vor der Herausforderung, die direkten Arbeitskosten in dreifacher Hinsicht stärker in Balance mit der individuellen Produktivität zu bringen: beim Niveau, in der Struktur und vor allem auf der Zeitachse der Erwerbsbiographie. Zudem müssen die einzelnen tariflichen Instrumente mehr als bisher im Rahmen einer qualitativen Tarifpolitik miteinander verknüpft werden. Speziell zur Erhöhung der Erwerbstätigkeit älterer Arbeitnehmer ist dabei an folgenden Hebeln anzusetzen: Angebracht ist eine generell größere qualifikatorische Lohndifferenzierung, unter anderem durch mehr Vereinbarungen auf Betriebsebene und Öffnungsklauseln. So-

¹⁷ Diese Reform ist im Vermittlungsausschuss bereits beschlossen worden, wobei jedoch die eigentlich anzustrebende stärkere Kommunalisierung bei Langzeitarbeitslosen nicht erfolgt, sondern durch die Übertragung an die reformierte Bundesagentur für Arbeit das Gegenteil eingetreten ist. Allerdings soll Kommunen 2004 die Möglichkeit eingeräumt werden, auf eigenen Wunsch die Betreuung zu übernehmen.

¹⁸ Die aktuellen Beschlüsse des Bundeskabinetts gehen bereits in diese Richtung (Kapitel 2.3).

weit der individuelle Produktivitätspfad und der Entlohnungspfad von Arbeitnehmern auseinander fallen und das Produktivitätsprofil der älteren Arbeitnehmer nicht kurzfristig beeinflusst werden kann, sind die Alters-Entlohnungsprofile stärker produktivitäts- und erfolgsabhängig zu gestalten. Dies erfordert einen Ausbau der erfolgsabhängigen Entlohnung gegenüber fixen Gehaltsbestandteilen.

Ein Abbau tarifvertraglicher Senioritätsregeln, die etwa beim Abgruppierungs- und Rationalisierungsschutz sowie bei einem nach Lebensalter und/oder Beschäftigungsdauer gestaffelten Kündigungsschutz dazu beitragen, dass Ältere im Vergleich zu Jüngeren mit gleicher Qualifikation teurer sind, leistet einen Beitrag zur beschäftigungswirksamen Anpassung des individuellen Entlohnungs- an den Produktivitätspfad. Sperrklinkeneffekte von Entgeltsicherungsklauseln, die einem faktischen Schutz vor Abgruppierung in eine niedrigere Entgeltgruppe für ältere Arbeitnehmer selbst im Falle der Produktivitätsminderung vorsehen, sind zu revidieren. Die Zurückführung von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen und Mindestlohnvorschriften – wie etwa im Baugewerbe – erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass sich markt- und qualifikationsgerechte Löhne herausbilden können. Das Günstigkeitsprinzip ist konsequent im Sinne des Vorrangs von Beschäftigung gegenüber einer finanziellen Besserstellung der Beschäftigten auszugestalten.

- Für *weitere Regulierungsänderungen* ergeben sich aus dem internationalen Vergleich vor allem folgende Empfehlungen, die bei den derzeit ablaufenden Reformen in Deutschland teilweise Eingang finden: Ältere Arbeitnehmer sollten bei Abschluss des Arbeitsvertrags die Wahl zwischen Bestandsschutz und Abfindung erhalten. Auf das Alter als Kriterium der Sozialauswahl sollte bei betriebsbedingten Kündigungen generell verzichtet werden. Bei der Bemessung von Abfindungen und der Festsetzung von Entlassungsentschädigungen sollte das Lebensalter als Bemessungsfaktor weniger berücksichtigt werden. Das in Deutschland geltende so genannte Anschlussverbot (§ 14 Abs. 3 S. 2 u. 3 Teilzeit- und Befristungsgesetz), wonach eine Befristung unzulässig ist, wenn zu einem vorhergehenden unbefris-

teten Arbeitsvertrag mit demselben Arbeitgeber ein enger sachlicher Zusammenhang besteht, ist vor dem Hintergrund der Erfahrungen im Ausland zu revidieren.

- Zusätzlich vonnöten wären *Maßnahmen zur längerfristigen Humankapitalbildung*, da die internationalen Erfahrungen dies nahe legen. Eine bessere Verzahnung von Erstausbildung und Weiterbildung ist erforderlich (Fels et al., 2000). Modelle einer „investiven Arbeitszeitpolitik“ sind demnach verstärkt im Rahmen qualitativer Tarifpolitik in der Praxis umzusetzen. Dazu sollte Arbeits- und Freizeit für bestimmte Elemente der beruflichen Weiterbildung im Rahmen flexibler Arbeitszeitlösungen reserviert und durch längerfristige Arbeitszeitkonten ein institutionalisiertes lebenslanges Lernen erleichtert werden. Ansätze einer Absicherung von längerfristigen Arbeitszeitkonten könnten schließlich die Bemühungen um eine verstärkte Erwerbsbeteiligung Älterer flankieren.

6

Zusammenfassung

Die Erwerbstätigkeit Älterer zwischen 55 und 64 Jahren ist in Deutschland im Vergleich der Industrieländer niedrig. Die gegenwärtigen Arbeitsmarktprobleme, die hinterherhinkende Wachstumsperformanz der deutschen Wirtschaft und die Finanzierungsprobleme unserer sozialen Sicherungssysteme können nur gelöst werden, wenn das Beschäftigungspotenzial und die Erfahrung der Älteren wieder stärker genutzt werden. Von 100 Einwohnern im Alter von 55 bis 64 Jahren waren in Deutschland im Jahr 2002 nur noch 38,4 Prozent beschäftigt. Das sind deutlich weniger als vor dreißig Jahren, als noch fast 50 Prozent erwerbstätig waren. Dies ist vor allem Ergebnis einer Politik, die im Zuge des verschärften internationalen Wettbewerbs und des damit verbundenen Strukturwandels darauf abzielte, auftretende Arbeitsmarktprobleme sozialverträglich abzufedern. Die Entwicklung in einer ganzen Reihe von Staaten belegt, dass es möglich

ist, höhere Erwerbstätigenquoten Älterer zu erreichen. Das wird nicht nur von den Ländern Schweden, Schweiz, USA oder auch Dänemark vorexerziert, sondern gerade auch an den Beispielen der Niederlande, Finnlands und Irlands deutlich. Letztere steigerten in wenigen Jahren die Erwerbstätigkeit Älterer erheblich, ausgehend von einem teilweise ähnlich geringen Niveau wie in Deutschland.

Auf Basis von Fallstudien arbeitet die Studie drei Grundbedingungen für eine höhere Erwerbstätigkeit Älterer in Deutschland heraus:

Erstens sollten die Rentensysteme so gestaltet werden, dass ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben weniger leicht und finanziell unattraktiv für Arbeitnehmer und Arbeitgeber ist.

Zweitens führt ein geringer Regelungsgrad bei den Arbeitsverhältnissen zu einem hohen aggregierten Beschäftigungsniveau, vor allem auch von Älteren.

Drittens würden höhere Investitionen in das vorhandene Humankapital auch über das 45. Lebensjahr hinaus erheblich dazu beitragen, die Beschäftigungsfähigkeit Älterer in Deutschland zu verbessern.

Literatur

Arnds, Pascal / Bonin, Holger, 2003, Institutionelle Faktoren des Rentenzugangs – Ein Überblick aus ökonomischer Perspektive, in: Herfurth, Matthias / Kohli, Martin / Zimmermann, Klaus F. (Hrsg.), Arbeit in einer alternden Gesellschaft. Problembereiche und Entwicklungstendenzen der Erwerbsbeteiligung Älterer, Opladen, S. 65–91

Bispinck, Reinhard / WSI-Tarifarchiv, 2002, Tarifpolitik für ältere Arbeitnehmer, in: WSI-Informationen zur Tarifpolitik. Elemente qualitativer Tarifpolitik, Nr. 49, Düsseldorf

BMGS – Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, 2003a, Die Rente, Berlin

BMGS – Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Hrsg.), 2003b, Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme. Bericht der Kommission, Berlin

BMWA – Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2003, Brücken in den Arbeitsmarkt, Wirtschaftsbericht 2003, Berlin

Bräuninger, Dieter, 2003, Zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, Deutsche Bank Research, Aktuelle Themen Nr. 266, Frankfurt am Main

Brixy, Udo / Christensen, Björn, 2002, Wie viel würden Arbeitslose für einen Arbeitsplatz in Kauf nehmen?, IAB Kurzbericht Nr. 25 vom 6.12.2002, Nürnberg

Bundesanstalt für Arbeit, 2003, Geschäftsbericht 2002, Nürnberg

Deutsche Bundesregierung, 2003, Nationaler beschäftigungspolitischer Aktionsplan der Bundesrepublik Deutschland 2003, Berlin

Ehrentraut, Oliver / Raffelhüschen, Bernd, 2003, Rente mit 67 – ein unvermeidbarer Schritt, in: Wirtschaftsdienst, 83. Jg., Heft 10, S. 627–630

Engelen-Kefer, Ursula, 2003, Chancen für ältere Arbeitnehmer verbessern!, in: Wirtschaftsdienst, 83. Jg., Heft 10, S. 630–633

European Commission, 2003, Employment in Europe 2003, Recent Trends and Prospects, Brüssel

Fels, Gerhard / Heinze, Rolf G. / Pfarr, Heide / Schmid, Günther / Streeck, Wolfgang, 2000, Arbeitszeitpolitik: Bericht der Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit, Berlin

Fenge, Robert / Gebauer, Andrea / Holzner, Christian / Meier, Volker / Werding, Martin, 2003, Alterssicherungssysteme im internationalen Vergleich: Finanzierung, Leistungen, Besteuerung, München

Funk, Lothar, 1999, Institutionell verhärtete und politisch rationale Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, Münster

Funk, Lothar / **Janßen**, Peter / **Lesch**, Hagen, 2004, Arbeitsbeziehungen und Personalwirtschaft, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Perspektiven 2050. Zur Ökonomik des demographischen Wandels, Köln, S. 193–217

Henrekson, Magnus, 2001, Swedish Economic Growth. A Favorable View of Reform, in: Challenge, 44. Jg., Heft 4, S. 38–58

IAB – Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, 2003, Wie viel Betriebe beschäftigen Ältere? – Widersprüchliche Zahlen geklärt, Nürnberg

IW – Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), 2003, Sozialraum Europa, iw-Dossier 22, Köln

IW / IAAEG – Institut der deutschen Wirtschaft Köln / Institut für Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen in der Europäischen Gemeinschaft, 2003, Beschäftigungschancen für ältere Arbeitnehmer – Internationaler Vergleich und Handlungsempfehlungen, herausgegeben von der Bertelsmann Stiftung und der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Gütersloh

Klös, Hans-Peter, 2000, Ältere Arbeitnehmer – Entwicklungstrends und beschäftigungspolitischer Reformbedarf, in: iw-trends, Quartalshefte zur empirischen Wirtschaftsforschung, 27. Jg., Heft 2, S. 71–87

Koller, Barbara / **Bach**, Hans-Uwe / **Brixy**, Udo, 2003, Ältere ab 55 Jahren – Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit und Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit, IAB Werkstattbericht Nr. 5 vom 16.4.2003, Nürnberg

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2003a, Europäisches Beschäftigungsobservatorium. Bericht vom Frühjahr 2003, Luxemburg

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2003b, Gemeinsamer Bericht der Kommission und des Rates über angemessene und nachhaltige Renten, Brüssel

Kommission Soziale Sicherheit, 2003, Bericht der Kommission „Soziale Sicherheit“ zur Reform der sozialen Sicherungssysteme, Berlin

Kroker, Rolf / **Pimpertz**, Jochen, 2003, Belastungsneutrale Abschlüsse bei Frühverrentung, in: iw-trends. Vierteljahreszeitschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, 30. Jg., Heft 4, S. 26–36

Kues, Hermann, 2003, Ältere Arbeitnehmer stigmatisiert, in: Gesellschaftspolitische Kommentare Nr. 2 vom Februar 2003, S. 45–46

Nickell, Stephen, 2003, Labour market institutions and unemployment in OECD countries, in: CESifo DICE Report, 1. Jg., Heft 2, S. 13–26

OECD – Organisation for Economic Co-Operation and Development, 1999, OECD Employment Outlook, Paris

OECD – Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2002, Wirtschaftsausblick, Nr. 72, Paris

OECD – Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2003, OECD Employment Outlook. Towards more and better jobs, Paris

OECD-LMS – OECD Labour Market Statistics, 2003, URL: www1.oecd.org/scripts/cde/members/LFSDATAAuthenticate.asp [Stand: 2003-12-10]

Reinberg, Alexander / Hummel, Markus, 2002, Zur langfristigen Entwicklung des qualifikationsspezifischen Arbeitskräfteangebots und -bedarfs in Deutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 4, S. 580–600

Ruland, Franz / von der Heide, Dirk, 2003, Rente mit 67 ohne Alternative, in: Wirtschaftsdienst, 83. Jg., Heft 10, S. 633–636

Schnabel, Reinhold, 2003, Möglichkeiten und Grenzen der gesetzlichen Rentenversicherung in der demographischen Krise, in: Blasche, Siegfried / von Hauff, Michael (Hrsg.), Leistungsfähigkeit von Sozialstaaten, Marburg, S. 145–182

Siebert, Horst, 2003, Einführung in die Volkswirtschaftslehre, 14. Auflage, Stuttgart

Statistisches Bundesamt, 2003a, Löhne und Gehälter: Gehalts- und Lohnstrukturentwicklung 2001, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2003b, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, URL: www.destatis.de/basis/d/vgr/vgrtab9.htm [Stand: 2003-12-10]

Steinmann, Gunther / Fuchs, Olaf / Tagge, Sven, 2002, Mögliche Effekte des demographischen Wandels, Band 15, Heft 8, S. 470–480

Taskforce Beschäftigung, 2003, Jobs, Jobs, Jobs. Mehr Beschäftigung in Europa schaffen. Bericht der Taskforce Beschäftigung unter Vorsitz von Wim Kok, Brüssel

van Paridon, Kees, 2002, Die deutsche Arbeitsmarktlage aus niederländischer Sicht, in: Blien, Uwe / den Butter, Frank A. G. (Hrsg.), Institutionelle Rahmenbedingungen für Beschäftigungspolitik in den Niederlanden und in Deutschland, Nürnberg, S. 123–139

Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, 2003, VDR Statistik Rentenbestand, Band 144, Frankfurt am Main

Waas, Bernd, 2003, Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen in den Niederlanden, in: Gesundheits- und Sozialpolitik, 57. Jg., Heft 11–12, S. 56–60

Werner, Dirk / Flüter-Hoffmann, Christiane / Zedler, Reinhard, 2003, Berufsbildung: Bedarfsorientierung und Modernisierung, in: Klös, Hans-Peter / Weiß, Reinhold (Hrsg.), Bildungs-Benchmarking Deutschland. Was macht ein effizientes Bildungssystem aus?, Köln, S. 287–381

Kurzdarstellung

Von 100 Einwohnern im Alter von 55 bis 64 Jahren waren in Deutschland im Jahr 2002 nur noch 38,4 Prozent beschäftigt. Das sind deutlich weniger als vor dreißig Jahren, als noch fast 50 Prozent erwerbstätig waren. Die Entwicklung in einer Reihe von Ländern zeigt, dass es möglich ist, höhere Erwerbstätigenquoten Älterer zu erreichen. Ausgehend von einem teilweise ähnlich geringen Niveau wie in Deutschland steigerten sie in wenigen Jahren die Erwerbstätigkeit Älterer erheblich. Hieraus lassen sich wesentliche Bedingungen für mehr Beschäftigung Älterer ableiten: Erstens könnten die Rentensysteme so gestaltet werden, dass ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben weniger leicht und finanziell unattraktiv für Arbeitnehmer und Arbeitgeber ist. Zweitens verhilft ein geringer Regelungsgrad bei den Arbeitsverhältnissen zu einer hohen Erwerbstätigkeit aller und vor allem auch Älterer. Drittens würden höhere Investitionen in das vorhandene Humankapital auch über das 45. Lebensjahr hinaus erheblich dazu beitragen, die Beschäftigungsfähigkeit Älterer zu verbessern.

Abstract

In 2002 only 38.4 per cent of Germany's inhabitants between the ages of 55 and 64 years were in employment. This proportion is considerably lower than thirty years ago, when the rate for this age group was almost 50 per cent. Developments in a number of other countries have shown that it is possible to achieve higher employment rates for older people. Starting from a base in some cases as low as the level in Germany, these countries have succeeded in raising the employment-population ratio of this cohort considerably within only a few years. From their experience it is possible to derive essential conditions for raising the level of gainful employment among older workers. Firstly, pension systems could be changed to make early retirement more difficult and financially less attractive for both employees and employers. Secondly, a low level of labour market regulation is conducive to higher employment rates for all, but especially for older, workers. Thirdly, higher investment in human capital, including those workers over the age of 45, would make a considerable contribution to improving the employability of older workers.