

Die Bevölkerung in Deutschland wird immer älter, und die Zahl der hier lebenden Menschen wird über die kommenden Jahrzehnte deutlich schrumpfen. Dieser Trend der Entwicklung der Bevölkerungsstruktur in Deutschland zeichnet sich schon seit vielen Jahren ab und ist nur in sehr engen Grenzen veränderbar. Er beeinflusst, neben den vielfältigen anderen gesellschaftlichen, sozialen und volkswirtschaftlichen Begleiterscheinungen, massiv die Entwicklung des Arbeitsmarktes in den kommenden Jahrzehnten. Denn gerade die Erwerbsbevölkerung altert schon in den kommenden Jahren mit zunehmender Tendenz, sie schrumpft nicht nur absolut, sondern auch relativ zur Gesamtbevölkerung, und zusätzlich wird der Anteil jüngerer Akademiker an der Erwerbsbevölkerung spürbar zurückgehen. Die Politik ist gut beraten, sich mit den vielfältigen Herausforderungen, die sich aus diesen Entwicklungstrends ergeben, frühzeitig zu befassen und angemessene Antworten zu formulieren, soweit sie in ihrer Verantwortung angesprochen ist.

Der Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials beruht darauf, dass in den kommenden beiden Jahrzehnten deutlich mehr Menschen aus dem Erwerbsleben ausscheiden als eintreten werden. Die Zahl der in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren ausscheidenden 50- bis 65-Jährigen ist weitaus größer als jene der im gleichen Zeitraum in das Erwerbsleben eintretenden Alterskohorten. Schon zu Beginn des kommenden Jahr-

zehntes wird das Erwerbspersonenpotenzial auf Grund dieses Effektes spürbar schrumpfen. In der Vergangenheit verhielt sich dies anders: Die ausscheidende Alterskohorte der heute 65- bis unter 70-Jährigen weist beispielsweise in etwa die gleiche Stärke auf wie die eintretende Altersgruppe der 15- bis unter 20-Jährigen. Welche Folgen aus der mangelnden Fähigkeit der Bevölkerung erwachsen, aus dem Erwerbsleben ausscheidende Alterskohorten zumindest zu ersetzen, wird sich in den kommenden Jahren zeigen müssen. Klar ist schon heute, dass die Arbeitskräfteversorgung der Wirtschaft weitaus schwieriger sein wird als in der Vergangenheit, dass der Fokus der Arbeitsmarktpolitik wesentlich stärker auf dem Problem des Fachkräftemangels liegen wird, als dies heute der Fall ist.

Alterung des Erwerbspersonenpotenzials

Nach den Projektionen des Institutes für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung lag das Durchschnittsalter des Erwerbspersonenpotenzials im Jahr 1996 noch bei 39,6 Jahren, im Jahr 2004 aber bereits bei 40,6 Jahren. Es steigt bis 2010 auf 41,4 Jahre. Innerhalb von vierzehn Jahren vollzieht sich somit ein Anstieg um 1,8 Jahre. Dieser Prozess wird sich mit dem Vorrücken der Babyboomer-Generation der heute 35- bis 45-Jährigen in die höheren Jahrgänge deutlich beschleunigen. Bis 2010 steigt der Anteil der Altersgruppe von 45 bis 60 Jahre von 30,1 Prozent (2000) auf 37,8 Prozent. Der Anteil dieser Alters-

klasse wird sich bis 2015 sogar noch auf 40,6 Prozent erhöhen. Zu diesem Zeitpunkt treten dann auch die ersten geburtenstarken Jahrgänge der fünfziger und sechziger Jahre in die Rente ein. Das Erwerbspersonenpotenzial wird dann allmählich und mit zunehmender Tendenz deutlich zurückgehen.

Besondere Aufmerksamkeit verdient in einer auf Innovation und Wissen basierenden Volkswirtschaft auch die qualitative Veränderung des Erwerbspersonenpotenzials im Zeitverlauf. Zunächst steigt der Anteil der Akademiker im erwerbsfähigen Alter aufgrund der steigenden Bildungsbeteiligung von Frauen noch an. Allerdings wirken auch hier in den nächsten Jahren die Altersstrukturverschiebung der Erwerbsbevölkerung und das stagnierende Bildungsniveau der Jüngeren: Ab 2010 werden zunehmend formal Hochqualifizierte den Arbeitsmarkt verlassen, und die nachwachsende, nicht besser gebildete Generation kann diese Lücke weder quantitativ noch durch höhere Qualifikation ausgleichen. In zwanzig Jahren, so prognostiziert das Institut der deutschen Wirtschaft (IW), entfallen auf einen älteren (55 bis 64 Jahre) nur noch 0,6 jüngere (25 bis 34 Jahre) Hochqualifizierte. Es droht also eine für Innovation, Risiko- und Gründungsbereitschaft gefährliche Akademikerlücke.

Lösung der Arbeitsmarktprobleme?

Was bedeuten diese Entwicklungen unserer Erwerbsbevölkerung für den Arbeitsmarkt? Für viele galt lange die Formel: „Wenn ab 2010 die Erwerbsbevölkerung schrumpft, dann (frühestens) haben wir die Chance auf sinkende Arbeitslosenzahlen.“

Ist zumindest der Rückgang der Bevölkerung also nicht Bedrohung, sondern sogar Hoffnung für unseren gebeutelten Arbeitsmarkt? Diese Vorstellung ist aus mehreren Gründen trügerisch.

Zwischen Bevölkerungsgröße und Beschäftigungsstand (beziehungsweise Arbeitslosigkeit) gibt es nämlich keinen direkten Zusammenhang. Vielmehr sind die Wechselbeziehungen zwischen beiden komplex. Sie hängen zum Beispiel vom aktuellen und erwarteten Wirtschaftswachstum oder von allgemeinen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen stark ab. Die Volkswirtschaft und der Arbeitsmarkt verfügen darüber hinaus – zum Glück – über ein breites Spektrum an Anpassungsmechanismen auf die Veränderung von Angebot und Nachfrage. So kann etwa das Lohnniveau auf den Rückgang der Erwerbspersonenzahl reagieren: Bleibt die Nachfrage nach Arbeit gleich, dann wird die Abnahme des Arbeitsangebotes zu einem Anstieg der Löhne führen. Andererseits nimmt aufgrund der gesunkenen Bevölkerungszahl naturgemäß auch die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen ab, sodass es Effekte gibt, welche die Nachfrage nach Arbeit und somit das Lohnniveau dämpfen.

Auch die Art der Entlohnung ist derzeit stark von der Altersstruktur abhängig. Jüngere Arbeitnehmer werden gegenwärtig eher unter ihrem Produktivitätsniveau entlohnt, ältere dagegen oft oberhalb. Mit einem steigenden Anteil älterer Menschen in einem Unternehmen führt diese Senioritätsentlohnung dazu, dass sich die Schere zwischen betrieblichen Lohnkosten und dem Ertrag der Arbeit öffnet. Dieses implizite Umlageverfahren kämpft grundsätzlich mit den gleichen Schwierigkeiten, wie es die gesetzlichen umlagefinanzierten Sozialsysteme tun. Auch diese werden allein aufgrund der demografischen Entwicklung zunehmende Finanzierungsprobleme haben und die Beschäftigungsdynamik belasten.

Die Illusion, dass ein Rückgang des Arbeitskräfteangebotes unsere Arbeitsmarktprobleme löst, lässt auch außer Betracht, dass eine wesentliche Ursache der hohen Arbeitslosigkeit friktioneller und

struktureller Natur ist. Mit anderen Worten: Die Menschen sind zu wenig mobil, und die Unternehmen fragen andere Qualifikationen nach, als die derzeit Arbeitslosen anbieten. Geht man davon aus, dass jüngere Menschen tendenziell mobiler und flexibler als ältere sind, wird sich auch dieses strukturelle Problem bei sonst unveränderten Daten eher weiter verschärfen, als dass es gelöst wird.

All dies macht deutlich: Die Vorstellung, mithilfe des demografischen Prozesses unsere Arbeitsmarktprobleme lösen zu wollen, führt in die Irre. Allenfalls in absoluten Zahlen dürfte sich eine gewisse Entlastung ergeben, die Strukturprobleme mit ihren negativen sozialen und ökonomischen Begleiterscheinungen aber bleiben. Arbeitslosigkeit ist zu erheblichen Teilen das Ergebnis unangemessener staatlicher Marktinterventionen sowie falsch gesetzter Anreize und der daraus folgenden verzögerten oder gar ausbleibenden Anpassungsreaktionen. Dies ist nicht durch ein Warten auf demografische Arbeitsmarktentlastung, sondern nur durch Strukturreformen zu beseitigen. Die demografische Entwicklung macht diese Reformen nicht weniger dringlich, sondern fordert sie geradezu heraus.

Potenzial der älteren Arbeitnehmer

Ein zentraler Aspekt einer die demografischen Gegebenheiten aufnehmenden Reformstrategie ist es, bislang nicht ausgeschöpfte Potenziale unseres Arbeitsmarktes zu mobilisieren. Im Kontext der demografischen Entwicklung hat dabei die Aktivierung der älteren Arbeitnehmergeneration zwischen 55 und 64 Jahren und darüber hinaus hohe Priorität – und zwar gleich unter mehreren Gesichtspunkten: Wenn dies gelingt, wird nicht nur die sich abzeichnende Arbeitskräftelücke kleiner. Zugleich stellt sich auch eine deutliche Entlastung der Systeme der sozialen Sicherheit ein, und eine im negativen Sinne

höchst wirkungsvolle Wachstumsbremse wird gelockert. Schließlich markiert eine Politik, welche die Älteren fordert und fördert, einen notwendigen gesellschaftlichen Paradigmenwechsel: Der Beitrag der Älteren in Unternehmen und Gesellschaft erfährt Wertschätzung; die Älteren selbst merken, dass es auf sie ankommt. Zugleich wächst das Bewusstsein, dass es angesichts höherer Lebenserwartung zwingend erforderlich ist, nicht auf den möglichst frühen Ruhestand, sondern auf den möglichst langen Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit hinzuwirken.

Absolut und im internationalen Vergleich ist die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer in Deutschland desolat. In kaum einem anderen Industrieland verabschieden sich die Menschen so früh in das Rentnerdasein wie in Deutschland. Nur rund 39 Prozent der Bundesbürger zwischen 55 und 64 Jahren waren im Jahr 2003 erwerbstätig. Die Schweiz verzeichnet dagegen in dieser Altersgruppe einen Erwerbstätigenanteil von knapp 66 Prozent, die USA von fast sechzig Prozent; Schweden erreicht fast siebenzig Prozent. Selbst wenn die Bundesrepublik nur auf die durchschnittliche Erwerbsquote in der OECD von etwa fünfzig Prozent käme, so gäbe es hier zu Lande etwa 1,2 Millionen mehr Beschäftigte.

Das vorzeitige Ausscheiden aus dem Erwerbsleben kostet den Staat und damit die Steuer- und Beitragszahler viel Geld: So gab die gesetzliche Rentenversicherung 2001 für die Ruheständler unter 65 Jahren 26,5 Milliarden Euro aus – das sind knapp zwanzig Prozent aller Ausgaben für Altersrenten. Ferner zahlte die Bundesagentur für Arbeit den 55- bis 64-Jährigen insgesamt etwa elf Milliarden Euro, unter anderem in Form von Arbeitslosengeld und -hilfe. Eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung der Menschen in dieser Altersgruppe würde die sozialen Sicherungssysteme also massiv entlasten. Und: Wenn nur ein Viertel der über 55-

jährigen Erwerbslosen im Jahr 2001 im Job gestanden hätte, so wäre das deutsche Bruttoinlandsprodukt um rund 23 Milliarden Euro höher ausgefallen. Wir verzichten also auf wertvolles Humankapital, wir legen es kostspielig still, statt es zu nutzen.

Verlängerung der Erwerbsbiografien

Wie aber ist es möglich, die Erwerbsquote bei den Älteren zu erhöhen? In Zeiten hoher Arbeitslosigkeit ist die Frühverrentung als Mittel eingesetzt worden, um die Arbeitsmarktchancen der Jüngeren zu verbessern. Es sind massive staatliche Anreize zur Frühverrentung geschaffen und genutzt worden. Unternehmen konnten Personalkosten sparen, und Gewerkschaften und Betriebsräte konnten dem Wunsch vieler Arbeitnehmer nach einem früheren Ruhestand entgegenkommen. Dass diese Strategie nicht ihre Ziele erreicht hat, ist mittlerweile offenkundig.

Im internationalen Vergleich lässt sich vielmehr erkennen: Länder mit hohen Erwerbsquoten bei den Älteren haben geringere Arbeitslosenquoten in allen Altersgruppen – vor allem auch bei Jugendlichen. Während Deutschland mit einer Erwerbstätigenquote der 15- bis 24-Jährigen von knapp über vierzig Prozent auch lediglich knapp vierzig Prozent der Älteren in Beschäftigung hat, liegen beispielsweise die Vergleichswerte der Schweiz bei über sechzig und knapp unter siebzig Prozent. Der positive Zusammenhang zwischen hohen Erwerbstätigenquoten quer durch alle Altersgruppen lässt sich in der OECD durchgängig beobachten.

Auch die zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer erforderlichen Reformen sind in der Theorie und aus dem internationalen Vergleich von Politikstrategien deutlich erkennbar: In der Rentenpolitik müssen – neben der

Stärkung der kapitalgedeckten Säule – insbesondere der vorgezogene Rentenbezug mit Abschlägen und die längere Erwerbszeit mit Zuschlägen versehen werden, die mindestens die versicherungsmathematische Neutralität sichern, möglicherweise in der Perspektive sogar gezielte Anreize zum längeren Verbleib in Beschäftigung setzen. Schließlich darf die Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters kein Tabu sein.

Deutliche Veränderungen werden im System der Absicherung bei Arbeitslosigkeit eintreten. Wird ein Älterer arbeitslos, bezieht er heute in der Regel noch zwischen 26 und 32 Monaten Arbeitslosengeld. Zusätzlich wurden und werden für Unternehmen und Arbeitnehmer über die Subventionierung von Altersteilzeit und Sozialplänen sowie ABM vielfältige privilegierte „Brücken in den Ruhestand“ gebaut. Die Veränderungen im Zuge der Hartz-Reformen an dieser Stelle sind von zentraler Bedeutung, reichen aber sicher noch nicht aus, den grundlegenden Wandel hin zu längeren Beschäftigungszeiten ausreichend zu flankieren. In dieser Perspektive muss darüber nachgedacht werden, alle verbliebenen Senioritätsregelungen bei den Transfers zu ersetzen durch effektive Fördertatbestände zu Gunsten der Beschäftigung Älterer.

Hinzukommen muss aber vor allem ein konsequentes Beseitigen tariflicher und arbeitsrechtlicher Anreize zum Vorruhestand und genauso aller rechtlichen und tatsächlichen Hemmnisse für längere Erwerbsbiografien. So gelten zum Beispiel zumindest faktisch das Senioritätsprinzip bei der Entlohnung und ein oftmals noch verstärkter Kündigungsschutz für Ältere in den Tarifverträgen. Diese Regelungen – in guter Absicht eingeführt – senken die Anreize für Unternehmen, ältere Arbeitslose überhaupt einzustellen. Sie sind eine Einstellungsbarriere und Beschäftigungsbremse erster Güte, die am besten durch eine allgemeine Lockerung

des Kündigungsschutzes und eine weniger restriktive Handhabung bei befristeten Arbeitsverhältnissen beseitigt werden. Der internationale Vergleich zeigt jedenfalls deutlich, dass flexible Arbeitsmärkte höhere Beschäftigungsquoten der Älteren generieren als stark regulierte. Die Ursache ist einleuchtend: Die Unternehmen haben hinreichend andere Optionen, ihren Personalbestand anzupassen. Hier zu Lande ist demgegenüber die Frühverrentung in all ihren Spielarten das einzige Ventil, welches entsprechend intensiv genutzt wird.

Bewegung bei Qualifizierung und Weiterbildung

Veränderungen brauchen wir aber gleichermaßen bei Qualifizierung und Weiterbildung. Bildung findet bislang vorrangig zu Beginn des erwerbsfähigen Alters statt. Bildungsaktivitäten nehmen danach ständig ab. Was wir brauchen, ist auch hier die kontinuierliche Investition, um sicherzustellen, dass die Arbeitnehmer auch im höheren Alter eine hohe Produktivität aufweisen. Dies gilt heute umso mehr, weil immer mehr Flexibilität

und Anpassungsfähigkeit in der Arbeitswelt verlangt werden. Senioritätseinkommen muss durch Leistungsentlohnung und verstärkte Bildungsaktivitäten während der gesamten Erwerbsbiografie ersetzt werden.

Zentrale Herausforderung

Zu den zentralen Herausforderungen der Politik der kommenden Jahre wird es gehören, die Anreize auf dem Arbeitsmarkt und in der sozialen Sicherung zu Gunsten längerer Erwerbsbiografien konsequent zu stärken und das Regelwerk entsprechend neu zu justieren. Tarifparteien, Unternehmen und Beschäftigte haben zu erkennen und sich darauf einzurichten, dass die Arbeitskraft jenseits der Sechzig heute und in Zukunft unverzichtbar ist. Mehr Flexibilität, mehr Eigenverantwortung und Leistungsorientierung sind auch hier die Schlüsselbegriffe. Das Ziel ist aber nicht nur eine leistungsfähigere, sondern gleichermaßen menschlichere Gesellschaft, die es unterlässt, die ältere Arbeitnehmergeneration auszugrenzen, und stattdessen ihren Beitrag fordert und schätzt.

Künstlich reduzierte Chancen

„Eine älter werdende Gesellschaft wird dann zum Problem, wenn man ein negatives Altersbild generalisiert und Menschen zu einem Zeitpunkt, zu dem sie noch mehr als ein Viertel ihres Lebens vor sich haben, in den Ruhestand schickt – und dies dazu noch mit einem ‚zu erwartenden Leistungsabfall‘ begründet. Dies kann für manche Älterwerdenden eine Reduzierung deren Entwicklungschancen bedeuten und zu einem vorzeitigen Abbau beitragen. Wir haben in der Berufstätigkeit (die nicht überfordert, aber auch nicht unterfordert) auch einen Trainingsfaktor zu sehen, der die körperlichen, geistigen und sozialen Fähigkeiten erhält und steigert.“

Ursula Lehr am 24. Oktober 2004 in Heidelberg.