

Kluge Köpfe

Andreas Heimer
andreas.heimer@prognos.com

Dr. Iris Pfeiffer
iris.pfeiffer@prognos.com



Obwohl Arbeitnehmer im fortgeschrittenen Lebensalter heute leistungsfähiger sind als je zuvor, spiegelt sich ihr hohes Leistungspotenzial nicht in einer entsprechend hohen Erwerbstätigkeit wider. Im Gegenteil: Von 100 Einwohnern im Alter von 55 bis 64 Jahren sind nur noch 39 erwerbstätig. Das ist deutlich weniger als vor 30 Jahren; damals waren noch fast 50 von 100 Menschen zwischen 55 und 64 Jahren erwerbstätig. Es sind auch deutlich weniger als im Durchschnitt der OECD-Länder, der bei gut 51 Erwerbstätigen je 100 Einwohner dieser Altersgruppe liegt. In Ländern wie Schweden oder der Schweiz liegt die Quote bei fast 70 Prozent.

Potenziale bleiben ungenutzt

Deutschland leistet sich den Luxus, einen großen Teil des Arbeitspotenzials älterer Arbeitnehmer ungenutzt zu lassen. Dies ist nicht zuletzt Ergebnis einer Politik, die in den zurück liegenden Jahrzehnten darauf abzielte, den Strukturwandel sozialverträglich abzufedern, indem älteren Arbeitnehmern ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Berufsleben leicht gemacht wurde.

Die Konsequenzen zeigen sich in der Bilanz der Sozialen Sicherungssysteme: Die Leistungen an ältere Arbeitslose, Arbeitnehmer in Altersteilzeit und Frühverrentete summieren sich mittlerweile auf mehr als 37 Milliarden Euro im Jahr. Gleichzeitig sinken die Einnahmen der Versicherungsträger aufgrund von Ausfällen an gesamtwirtschaftlicher Wertschöpfung.

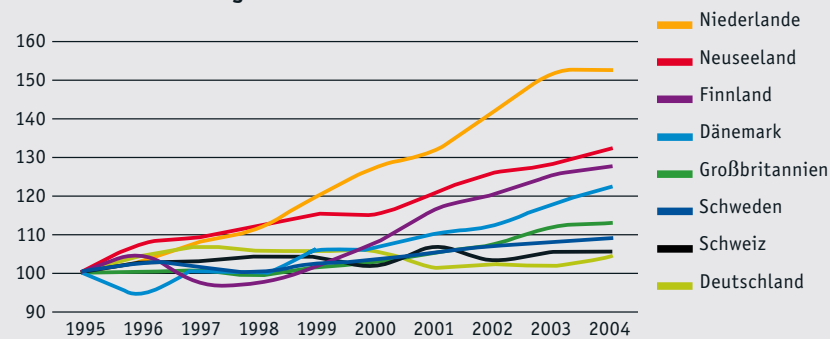
Das Ausland als Vorbild

Ein Blick in das Ausland zeigt, dass viele Länder die Herausforderung bereits erkannt haben und bemüht sind, ältere Arbeitnehmer länger in der Erwerbstätigkeit zu halten. Länder wie Schweden, Großbritannien, Dänemark oder die Schweiz haben ohnehin eine traditionell hohe Beschäftigungsquote. Andere Länder fallen dadurch auf, dass sie – ausgehend von einer ähnlich schwierigen Situation wie derzeit in Deutschland – bemerkenswerte Erfolge erzielt haben. Deutliche Steigerungen in der Erwerbstätigkeit Älterer

Ältere sollen länger arbeiten

Die Verlängerung der Lebensarbeitszeit und die Erhöhung der Erwerbsquote älterer Menschen sichert den Fachkräftebedarf und stabilisiert die Sozialen Sicherungssysteme. Der Blick ins Ausland lässt drei zentrale Strategien erkennen, von denen Deutschland lernen kann.

Erwerbsquoten der 55- bis 64-Jährigen
Indizierte Entwicklung 1995 bis 2004



© Prognos AG 2006

weisen beispielsweise die Niederlande, Neuseeland oder Finnland auf.

Rentenreformen sind nötig

Die vielfältigen Strategien, die international umgesetzt werden, haben eines gemeinsam: Sie alle beinhalten eine Reform der Sozialen Sicherungssysteme. Mit unterschiedlicher Gewichtung werden vier zentrale Veränderungen vorgenommen: (1) In der Altersvorsorge wird ein Mehr-Säulen-Modell mit staatlichen, betrieblichen und privaten Elementen eingeführt bzw. dahingehend weiterentwickelt, dass eine Kapital gedeckte Vorsorge eine höhere Gewichtung erhält. (2) Der Übergang in die Rente wird flexibilisiert, und es werden deutliche finanzielle Anreize gesetzt, über das Erreichen des gesetzlichen Renteneintrittsalters hinaus zu arbeiten. (3) Die Wege in den vorzeitigen Ruhestand, sei es durch Arbeitslosen-, Vorruhestands- oder Erwerbsunfähigkeitsrenten, werden erschwert oder ganz abgeschafft. (4) Es werden Anreize gesetzt, Erwerbstätigkeit und Rentenbezug zu kombinieren.

Die darüber hinaus existierende Vielzahl von Strategien zur Unterstützung des Verbleibs Älterer in der Erwerbstätigkeit lässt sich anhand von drei grundlegenden Ansätzen systematisieren: (1) Der angelsächsische Ansatz, der im Wesentlichen auf die Kräfte des freien Marktes setzt und die Rahmenbedingungen für die Gleichbehandlung von älteren Arbeitnehmern gestaltet. (2) Der skandinavische Ansatz, der die Förderung und den Erhalt der Arbeitsfähigkeit

als eine Aufgabe begreift, die zu großen Teilen in den Verantwortungsbereich des Staates fällt. (3) Der Flexibility-Ansatz, der in einer Kombination der Strategien im Kern versucht, Entscheidungsspielräume für die individuelle Gestaltung der Erwerbsbiografie zu öffnen.

Der angelsächsische Ansatz

Im Zentrum der Bemühungen der meisten angelsächsischen Länder steht weniger die Steigerung der Erwerbsbeteiligung Älterer als vielmehr die Ermöglichung eines würdigen Alterns. Dieses umfasst neben der Gewährleistung der medizinischen Versorgung insbesondere die Partizipation Älterer am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben. Das Leitbild des Alterns umfasst bürgerschaftliches Engagement ebenso wie berufliche Erwerbstätigkeit.

Im Fokus der politischen Bemühungen steht konsequenterweise die Sensibilisierung aller wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteure, für die Erfordernisse des Alters und Alterns. Mit der Benennung eines „Minister of Ageing“ in Ländern wie Australien oder Neuseeland wird ein Signal gesetzt, häufig begleitet von öffentlichkeitswirksamen Imagekampagnen zum Thema Altern.

Das Ministerium selber nimmt vor allem eine Querschnittsfunktion ein und vertritt die Interessen Älterer in politischen Gremien. Dazu dient – wie in Australien und Neuseeland der Fall – eine nationale Strategie zum Umgang mit dem Demographischen Wandel, die in einem umfassenden Partizipations-

prozess mit allen gesellschaftlichen Akteuren entwickelt wird.

Die Umsetzung der strategischen Leitlinien erfolgt dezentral, obliegt also nicht der Landespolitik, sondern den Kommunen, den Unternehmen und der Bevölkerung. Der Staat sieht sich selbst nicht vorrangig verantwortlich für die Umsetzung von Maßnahmen und Programmen – für die häufig auch kein Geld vorhanden ist. Er ist vielmehr bemüht, über Gesetze, Leitbilder und Positionspapiere einen strategischen Rahmen zu schaffen, in dem eigenverantwortliche Akteure selbständig handeln. Besonders ausgeprägt ist dies in Neuseeland: Der Staat gewährleistet die minimale Grundsicherung und sichert Rahmenbedingungen, damit jedes Individuum auf einem liberalisierten Markt seine Chancen wahrnehmen kann.

Dies spiegelt sich nicht zuletzt in der hohen Bedeutung von Gesetzen gegen die Diskriminierung Älterer wider, die im angelsächsischen Raum weit verbreitet und seit langem etabliert sind.

Der skandinavische Ansatz

Ähnlich der angelsächsisch geprägten Praxis sensibilisieren auch Länder wie Schweden und Finnland durch gezielte Leitbildprozesse und Imagekampagnen Erwerbstätige und Unternehmen für eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit. Der skandinavischen Tradition eines Wohlfahrt sichernden Interventionsstaates folgend, ist die Sensibilisierung der Öffentlichkeit jedoch nur Teil einer umfassenden und umsetzungsorientierten Gesamtstrategie. Diese zeichnet sich dadurch aus, dass sie unter der Federführung eines politischen Koordinationsgremiums in einem ersten Schritt alle relevanten Ressorts (Sozial-, Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Wirtschafts- und Gesundheitspolitik) und gesellschaftlichen Stakeholder einbezieht und präzise Reformziele definiert. In Finnland wurden beispielsweise die dauerhafte Anhebung der Erwerbsquote Älterer auf das Niveau der unter 55-Jährigen, die Steigerung des Renteneintrittsalters um zwei bis drei Jahre sowie die Verbesserung der Weiterbildungsquote Älterer zu zentralen Indikatoren für die Steuerung und Evaluation des Reformprogramms FINPAW (Finnish National Programme for Ageing Workers).

Weiterhin zeichnet sich der skandinavische Ansatz dadurch aus, dass umfangreiche Forschungsprogramme

die Entwicklung von Förder- und Beratungsangeboten zur Verbesserung der Arbeitsfähigkeit der Erwerbstätigen und Unterstützung der Unternehmen beim Age-Management begleiten. Workability steht dabei als Synonym für einen systematischen Ansatz, der berufliche Qualifikation, physische und psychische Arbeitsgesundheit, Motivation und die Gestaltung der Arbeitsumgebung als Einflussfaktoren für die Dauer der Arbeitsfähigkeit und -willigkeit integriert. Der Fokus der staatlichen Programme liegt im Sinne eines präventiven Ansatzes darin, Beschäftigungsfähigkeit zu sichern und Arbeitslosigkeit zu vermeiden.

Schließlich lassen Evaluationen des Reformprozesses erkennen, ob die eingangs definierten Ziele erreicht werden. Erst dann werden auch Gesetzesänderungen wie z.B. die Anhebung des Renteneintrittsalters umgesetzt. Gesellschafts- und fachpolitischer Konsens, Forschung, Information, Förderung und Evaluation werden somit der Umsetzung von Gesetzesinitiativen vorgeschaltet.

Der Flexibility-Ansatz

Eine Kombination der beschriebenen Ansätze wird in Ländern wie Dänemark oder den Niederlanden umgesetzt. Hier liegt der strategische Fokus allerdings auf der Arbeitsmarktpolitik: Bei einer Ausgewogenheit des Forderns und Förderns wird älteren Arbeitslosen der Weg in die Wiederbeschäftigung ermöglicht.

Der Arbeitsmarkt ist mit geringem Kündigungsschutz weitestgehend dereguliert, was die Entlassungskosten reduziert und die Wahrscheinlichkeit der Wiederbeschäftigung älterer Arbeitnehmer erhöht. Eine aktive Arbeitsmarktpolitik definiert Rechte und Pflichten von Arbeitssuchenden: So steht in Dänemark die Teilnahme an Eingliederungsmaßnahmen auf Basis individueller Handlungspläne im Zentrum der Vermittlungsbemühungen. Diese sind – insbesondere für ältere Arbeitnehmer – deutlich ausgeweitet worden. Gleichzeitig werden massive Investitionen in Qualifizierungsmaßnahmen getätigt; in Dänemark belaufen sich diese auf 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Mit der Schaffung gesetzlicher Rahmenbedingungen wie dem „Life Course Saving Scheme“ in den Niederlanden wird versucht, individuelle Entscheidungsspielräume zu schaffen, ohne den Staat vollends aus der Verantwortung zu entlassen. Über individuelle Sparpläne

soll es Arbeitnehmern ermöglicht werden, Geld für persönliche Auszeiten zu sparen. Sei es für die Pflege von Angehörigen, für die Erziehung von Kindern oder den vorzeitigen Ruhestand.

Die politische Strategieentwicklung wird begleitet von Expertenkommissionen, die über ihre jeweiligen Netzwerke relevante Akteure einbinden und Handlungsempfehlungen aussprechen. Sie werden jedoch nur in geringem Umfang öffentlich tätig.

Der goldene Mittelweg

Welcher der genannten Ansätze lässt sich am besten auf Deutschland übertragen? Diese Frage ist nicht eindeutig zu beantworten. Zunächst erscheint aus ordnungspolitischen Gesichtspunkten der skandinavische Weg als Reformoption für den hiesigen Wohlfahrtsstaat nahe liegend. Hieraus lässt sich lernen, dass der Weg zu einer höheren Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer nicht über isolierte Rentenreformen führt. Um die notwendige Beschäftigungsfähigkeit im fortgeschrittenen Alter sicher zu stellen, sind auch sozial-, arbeitsmarkt-, bildungs- und gesundheitspolitische sowie arbeits- und tarifrechtliche Dimensionen zu berücksichtigen. Der skandinavische Ansatz zeigt zudem, wie staatliche Aktivitäten zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung Älterer politisch angegangen und unter Einbeziehung der gesellschaftlich relevanten Akteure umgesetzt werden können.

Wichtige Optionen zeigen aber auch der angelsächsische Weg und der Flexibility-Ansatz auf: Das Setzen klarer sozialpolitischer und arbeitsrechtlicher Rahmenbedingungen und die Schaffung individueller Entscheidungsspielräume für den Übergang in die Nacherwerbsphase steigern die Selbstverantwortung und Eigeninitiative. Voraussetzung hierfür ist ein Einstellungswandel: Bestehende Altersbilder, die Defizite hervorheben und den Vorruhestand als ideales Ziel anpreisen, müssen einem neuen Bild des aktiven und engagierten Alterns weichen. Die ist nur auf Grundlage einer breit angelegten gesellschaftlichen Debatte möglich. Die Erwerbsphase auszuweiten und Produktivitätspotenziale im fortgeschrittenen Alter flexibel und passgenau einzusetzen bietet individuelle, betriebliche und gesamtwirtschaftliche Chancen, die angesichts des demographischen Wandels nicht verschenkt werden dürfen. ■