

DIE BESCHÄFTIGUNGS-SITUATION ÄLTERER IN DEUTSCHLAND

Welche Auswirkungen haben die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Vorhaben der Bundesregierung?



ZEW
Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung GmbH

ANSPRECHPARTNER

DIE FAMILIENUNTERNEHMER - ASU e.V.

René Bohn

Charlottenstraße 24 | 10117 Berlin bohn@familienunternehmer.eu Tel. 030 300 65-480 | Fax 030 300 65-390

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH

Prof. Dr. Holger Bonin

L 7, 1 | 68161 Mannheim Postfach 10 34 43 | 68034 Mannheim bonin@zew.de Tel. 06 21 12 35-151 | Fax 06 21 12 35-225

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Worum geht es in diesem Gutachten?

Die Arbeitsmarktlage der Älteren hat sich in Deutschland sehr positiv entwickelt. Seit 2000 ist die Zahl der Erwerbstätigen über 55 Jahre um 2,9 Millionen gewachsen. Während die Bereitschaft der Älteren gestiegen ist, länger am Arbeitsmarkt aktiv zu bleiben, konnte die Arbeitslosigkeit in den Jahren vor dem Ruhestand ein gutes Stück abgebaut werden. Durch diese Verbesserungen liegt Deutschland bei der Integration der Älteren in den Arbeitsmarkt im europäischen Vergleich zusammen mit Schweden inzwischen in Europa an der Spitze.

Trotzdem liegen bei den Älteren am Arbeitsmarkt noch relativ viele nicht ausgeschöpfte Potenziale. Angesichts der schon heute in manchen Bereichen fehlenden Fachkräfte, der Folgen des demografischen Wandels für die Betriebe, aber auch der zunehmend besseren Qualifikation älterer Menschen lohnt es sich, diese Potenziale zu heben. Das sieht auch die Wirtschaft und hat sich entsprechend die Verlängerung der Lebensarbeitszeit und die Erhöhung der Beschäftigungsquote Älterer zum Ziel gesetzt. Das Fachkräftekonzept der Bundesregierung ist ebenfalls darauf ausgerichtet, Ältere länger und unter guten Bedingungen erwerbstätig zu halten.

Um Ansatzpunkte zu finden, wie das Ziel des späteren Rentenzugangs aus Beschäftigung heraus weiter voran gebracht werden kann, haben DIE FAMILIENUNTERNEHMER – ASU e.V. das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) damit beauftragt, die aktuelle Lage der Älteren am deutschen Arbeitsmarkt aufzuarbeiten und zu zeigen, welche Rahmenbedingungen für die erfolgreiche Arbeitsmarktintegration dieser Gruppe förderlich sind. Hierbei geht es sowohl um die Handlungsmöglichkeiten der Unternehmen als auch um geeignete Instrumente der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Darum widmet sich das Gutachten auch den möglichen Folgen zweier zentraler arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Reformvorhaben der Bundesregierung – der abschlagsfreien »Rente mit 63« für besonders langjährig Versicherte und der Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns.

Das Gutachten gliedert sich in drei Teile. Der erste Teil stellt die Entwicklung der Arbeitsmarktlage Älterer seit dem Jahr 2000 dar und spiegelt diese mit dem Geschehen beim Übergang in die Rente. Der zweite Teil fragt danach, welche Faktoren bei den relevanten Akteuren – Politik, Tarifparteien, Beschäftigte, Arbeitgeber – zu den Fortschritten bei der Arbeitsmarktintegration der Älteren beigetragen haben. Besonderer Fokus liegt hier auf den Arbeitgebern: Mit welchen Mitteln tragen die Unternehmen dazu bei, ältere Beschäftigte länger in den Betrieben zu halten? Der dritte Teil des Gutachtens schätzt die Folgen der zentralen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Reformvorhaben der Bundesregierung für die älteren Beschäftigten ab und zieht die sich aus der Analyse ergebenden Schlussfolgerungen.

04 | Das Wichtigste in Kürze Das Wichtigste in Kürze

Ältere am Arbeitsmarkt - Integration in wenigen Jahren stark verbessert

Die starke Zunahme der Erwerbstätigenzahlen in Deutschland seit dem Jahr 2000 ist zu drei Vierteln der Altersgruppe von 55 bis 64 Jahren zuzurechnen. Nach einem starken Anstieg hat die Erwerbstätigenquote der 55- bis 59-Jährigen inzwischen sehr weit zu derjenigen in der davor liegenden Altersgruppe aufgeschlossen. Bei den 60- bis 64-Jährigen sind die Erwerbstätigenquoten mit 57,6 Prozent bei den Männern und 42,6 Prozent bei den Frauen zwar weiterhin niedriger, haben sich gegenüber dem Bezugsjahr 2000 aber mehr als verdoppelt. Die steigende Erwerbstätigkeit der Älteren vollzieht sich zu mehr als zwei Dritteln in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und mehrheitlich in Vollzeit, während der Anteil von ausschließlich geringfügigen Beschäftigten rückläufig ist. Gemessen an diesen Indikatoren wurde der Beschäftigungsaufstieg der Älteren nicht durch vermehrt prekäre Beschäftigung erkauft.

Die höhere Erwerbstätigkeit der Älteren geht mit geringerer Arbeitslosigkeit einher. Bei 55- bis 59-jährigen Männern ist die – nach internationalem Standard berechnete – Arbeitslosenquote im Zeitraum 2005-2013 um 7,1 Prozentpunkte auf 5,9 Prozent gefallen, bei den Frauen hat sie sich auf nur noch 4,8 Prozent sogar mehr als halbiert. In der Altersgruppe der 60- bis 64-Jährigen zeigen sich die Arbeitslosenquoten ebenfalls deutlich verbessert, wenn auch nicht ganz so stark wie bei den 55- bis 59-Jährigen. Ältere sind aber weiterhin markant häufiger von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen als Jüngere. Dabei gibt es eine gewisse Polarisierung. Während sich bei einem Teil der älteren Arbeitslosen der Zustand in Richtung auf sehr lange Arbeitslosigkeitsdauern verfestigt, sorgt eine höhere Wiederbeschäftigungsdynamik bei einem anderen Teil für einen wachsenden Anteil an Kurzzeitarbeitslosen.

Ein zusammenfassendes Maß für die Erwerbsbeteiligung über das gesamte Leben ist die mittlere Dauer des Erwerbslebens. In Deutschland ist dieser Indikator seit 2000 um 3,2 Jahre auf 37,5 Jahre gestiegen, im EU-Durchschnitt dagegen nur um 1,1 Jahre auf 35 Jahre. Zur Verbesserung der deutschen Position im europäischen Vergleich hat vor allem die stark verbesserte Arbeitsmarktintegration bei den Älteren beigetragen. Der Abstand zum aktuellen Spitzenreiter Schweden von über drei Jahren führt aber vor Augen, dass in Deutschland noch nicht alle Potentiale zur Verlängerung des effektiven Erwerbslebens ausgeschöpft sind.

Ältere schieben ihren Ruhestand zunehmend auf

Die effektive Verlängerung des Erwerbslebens schlägt sich in einem späteren Renteneintritt wieder. Nimmt man nur die Renten wegen Alters, ist das durchschnittliche Rentenzugangsalter der Männer von 2000 bis 2012 um 1,8 Jahre gestiegen. Bei den Frauen verlief die Entwicklung im letzten Jahrzehnt eine Weile seitwärts. Zuletzt ist das durchschnittliche Alter beim Zugang in die Altersrente jedoch auch bei den Frauen deutlich – allein seit 2009 um ein Jahr – gewachsen. Männer und Frauen liegen dadurch wieder nahezu gleichauf und gingen 2012 im Durchschnitt mit 64 Jahren in die Altersrente. Dies ist in der Zeitreihe seit den 1970er Jahren ein Spitzenwert.

Weil der spätere Renteneintritt mit einem deutlichen Zuwachs der Erwerbstätigkeit bei den Älteren einhergeht, ist der Anteil der Rentenzugänge aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im Steigen. Diese Gruppe kann sich relativ oft einen mit Abschlägen bei der Rente verbundenen vorgezogenen Ruhestand leisten. Ging vor wenigen Jahren noch ungefähr jeder Vierte aus der Arbeitslosigkeit in die Altersrente, ist es derzeit nur noch etwa jeder Zehnte. Es gibt Anzeichen, dass länger Arbeitslose den Rentenzugang aufschieben, weil sie sich wegen häufig geringer Rentenwerte einen vorgezogenen Ruhestand mit Abschlägen nicht leisten können.

Kurswechsel in der Rentenpolitik war erfolgreich

Die zunehmende Arbeitsmarktintegration der Älteren lässt sich nicht auf eine einzelne Ursache zurückführen, sondern auf ein ganzes Bündel von Faktoren. Ohne die über die Jahrgänge hinweg zunehmende Erwerbsneigung und das verantwortliche Handeln der Tarifpartner, durch das Deutschland im globalen Wettbewerb im letzten Jahrzehnt wieder erstarkt ist, wäre der Beschäftigungsaufbau bei den über 55-Jährigen weniger dynamisch verlaufen. Entscheidende Weichenstellungen hat aber die Rentenpolitik vorgenommen, indem sie das lange geltende Paradigma der Frühverrentung aufgegeben hat. Drei grundlegende Beschlüsse charakterisieren den Kurswechsel in der Rentenpolitik hin zu einem längeren Erwerbsleben: die Einführung von Rentenabschlägen bei vorzeitigem Rentenbezug, das Verschließen von Kanälen für einen Rentenzugang vor der Regelaltersgrenze über besondere Formen der Altersrente, sowie die langfristige Anhebung der Regelaltersgrenze bis auf 67 Jahre. Diese Maßnahmen haben die Anreize für die Versicherten, später in die Altersrente zu gehen, massiv gestärkt. Dass diese Anreize auch wie gewünscht wirken, belegen die Arbeitsmarkt- und Rentendaten.

Der Kurswechsel weg von der Frühverrentung wurde durch gleichgerichtete Maßnahmen in der Arbeitsmarktpolitik unterstützt. Dazu zählen eine kürzere Bezugshöchstdauer beim Arbeitslosengeld für Ältere und das Auslaufen der Förderung der Altersteilzeit, die vorrangig zur Verkürzung der Lebensarbeitszeit genutzt wurde und nicht wie geplant zum gleitenden Übergang aus dem Erwerbsleben in die Rente. Im Gegenzug wurde die aktive Förderung der Erwerbstätigkeit von Älteren verstärkt. Die Rate der Arbeitslosen über 55 Jahre, die von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erreicht werden, ist gestiegen. Ein wichtiges Instrument sind Eingliederungsschüsse, die Einstellungshürden bei Vorbehalten der Arbeitgeber gegenüber Älteren senken können.

Viele, aber nicht alle Arbeitgeber sind auf alternde Belegschaften eingestellt

Auf der Seite der Arbeitgeber ist das Thema, wie ältere Arbeitnehmer besser in Beschäftigung integriert werden können, schon seit langer Zeit präsent. Laut Umfragen hat die Verlängerung der Lebensarbeitszeit in der Mehrheit der Unternehmen eine Bedeutung für ihre Personalpolitik. Dabei folgen die Personalverantwortlichen sowohl Reduktions- als auch Präventionsansätzen. Um berufliche Belastungen zu reduzieren, passen 60 Prozent die individuellen Arbeitsanforderungen bei älteren Arbeitnehmern an. Wechsel auf weniger belastende Arbeitsplätze oder eine altersgerechte Ausstattung der Arbeitsplätze gibt es jeweils in ungefähr 40 Prozent der Unternehmen.

Bei präventiven Maßnahmen zum Erhalt von Qualifikation und Gesundheit beziehen die Unternehmen die Älteren meist in die allgemeine betriebliche Vorsorge ein, statt auf spezielle Maßnahmen für diesen Teil der Belegschaft zu setzen. Dies passt zu dem hier geforderten ganzheitlichen Ansatz. Nach Umfragen machen 60 Prozent der Arbeitgeber auch älteren Belegschaftsmitgliedern Weiterbildungsangebote. Dennoch nehmen Häufigkeit und Intensität der Weiterbildung – allerdings nicht nur am Arbeitsplatz – mit dem Alter deutlich ab. Deutlich schlechter ist es um Maßnahmen der Gesundheitsförderung bestellt. Weniger als 40 Prozent der Unternehmen setzten diese ein, obwohl sie für die Schaffung guter alters- und alternsgerechter Arbeitsbedingungen sehr wichtig sind.

06 | Das Wichtigste in Kürze Das Wichtigste in Kürze

Eine an demografischen Belangen orientierte strategische Planung der Personalpolitik ist in der Praxis der Unternehmen bislang noch wenig anzutreffen. Nur eine kleine Minderheit betreibt Altersstruktur-, Qualifikationsbedarfsund Belastungsanalysen, um Probleme alternder Belegschaften zu erkennen und erforderliche Anpassungen der Organisation und Rekrutierungsweise rechtzeitig anzustoßen. Wie Erfahrungen aus der Chemiebranche zeigen, könnte eine Verankerung in Tarifverträgen dazu beitragen, das Demografie-Management auf Unternehmensebene zu stärken.

Kleine und mittlere Unternehmen tun sich mit der Personalpolitik zur Unterstützung Älterer, wie auf anderen Feldern des Personalmanagements, erkennbar schwerer. Größenbedingt ist die Professionalisierung durch Personalverantwortliche mit speziellen Fachkenntnissen weniger fortgeschritten, und es fehlt häufiger auch an finanziellen und organisatorischen Ressourcen. Um diese Nachteile auszugleichen, müssten Beratungs- und Informationsangebote für kleine und mittlere Unternehmen, die auch als Ergebnis öffentlicher Förderung zunehmend verfügbar sind, zur Entwicklung von Personalstrategien stärker genutzt werden. Dies gilt ebenso für die Möglichkeiten zur Vernetzung.

»Rente mit 63« - ein Schritt in die falsche Richtung

Die Bundesregierung hat einige arbeitsmarkt- und sozialpolitische Vorhaben auf den Weg gebracht, die erheblichen Einfluss auf die Arbeitsmarktlage der Älteren haben dürften. Ganz unmittelbar gilt dies für die »Rente mit 63«, also die Möglichkeit eines um bis zu zwei Jahre vorgezogenen abschlagsfreien Zugangs in die Altersrente für besonders langjährig Versicherte, die vor 1964 geboren wurden. Berechnungen auf Grundlage von Daten des Sozio-Oekonomischen Panels (SOEP), die für dieses Gutachten durchgeführt wurden, kommen zu dem Ergebnis, dass schätzungsweise 30 bis 40 Prozent der rentennahen Jahrgänge die Anspruchsvoraussetzungen für diese neue Leistung erfüllen. Da sich eine Weiterarbeit über die abgesenkte Altersgrenze hinaus kaum rechnet, ist davon auszugehen, dass ein großer Teil der Anspruchsberechtigten die neu geschaffene Möglichkeit zur Frühverrentung auch nutzen wird. Schätzungsweise könnten allein aus den Jahrgängen 1951 und 1952 bis zu 340.000 Versicherte in nächster Zeit vorzeitig abschlagsfrei in den Ruhestand gehen.

So dürfte die »Rente mit 63« dem deutschen Arbeitsmarkt unmittelbar in substanziellem Maß Fachkräfte entziehen. Sie führt zudem ein Umverteilungselement in die gesetzliche Rentenversicherung ein, von der wenige rentennahe Jahrgänge profitieren und innerhalb dieser Jahrgänge insbesondere Männer mit guten Qualifikationen, hohen Einkommen und wenigen die Beschäftigungschancen mindernden Einschränkungen. Da diese Umverteilung systemwidrig über ein langfristig niedrigeres Rentenniveau und höhere Beiträge und nicht aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert wird, ergeben sich indirekt weitere Belastungen für den Arbeitsmarkt.

Allgemeiner Mindestlohn – Besondere Gefährdung der Älteren

Die Wissenschaft kann die Folgen der Einführung eines allgemeinen Mindestlohns für den deutschen Arbeitsmarkt vorab nicht zuverlässig berechnen. Das Vorhaben ist für ältere Arbeitnehmer aber erkennbar mit besonderen Risiken verbunden. So sind ältere Erwerbstätige etwas häufiger von einem Mindestlohn betroffen als jüngere Erwerbstätige. Eine Analyse der Stundenlohnverteilung anhand von Daten aus dem Sozio-Oekonomischen Panel

(SOEP) zeigt: 11,6 Prozent der nicht geringfügig Beschäftigten über 55 Jahre erhielten in 2012 einen Stundenlohn von weniger als 8,50 Euro je Stunde, im Vergleich zu 10,5 Prozent der unter 55-Jährigen. Außerdem liegt der Anteil geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse bei den Älteren über dem Durchschnitt der Erwerbstätigen, und Niedriglöhne sind bei dieser Beschäftigungsform besonders häufig.

Die Lohnzuwächse, die einmalig erforderlich sein werden, um die Stundenlöhne von betroffenen nicht geringfügig Beschäftigten bis auf die Mindestlohnschwelle zu heben, betragen im Mittel um die 20 Prozent. Für sich genommen setzt ein solcher Einkommenszuwachs für Ältere zwar Anreize, den Zugang in den Ruhestand aufzuschieben. Andererseits können sich, wo Wettbewerb herrscht, die Arbeitsmarktlage und Beschäftigungsbedingungen der Älteren verschlechtern, weil die Unternehmen auf die mindestlohnbedingte Zunahme der Arbeitskosten durch Stellenkürzungen oder Arbeitsverdichtung reagieren. Da die Älteren über weniger Flexibilitätsreserven verfügen, um sich etwa über Qualifizierung und Mobilität an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen, sind vermehrte Abgänge in die Rente als Ausweichreaktion zu erwarten.

Die Wahrscheinlichkeit, dass die negativen Wirkungen auf die Arbeitsmarktlage der Älteren und das Rentenzugangsgeschehen überwiegen, ist vor allem in Ostdeutschland hoch. Hier ist bis zu jeder Vierte nicht geringfügig Beschäftigte über 55 Jahre vom Mindestlohn betroffen, weil die flächendeckend einheitliche Lohnuntergrenze den regionalen Lohnunterschieden in Deutschland nicht Rechnung trägt. Ein erhöhtes Risiko, dass der Mindestlohn per Saldo negative Effekte entfaltet, trifft zudem Ältere, die Leistungseinschränkungen aufweisen oder in Folge eines ungewollten Arbeitsplatzverlusts spät im Erwerbsleben darauf angewiesen sind, noch einmal den Arbeitgeber zu wechseln. Hier wachsen die Einstellungshürden, weil der Mindestlohn die Möglichkeiten der Unternehmen einschränkt, Älteren über eine niedrig entlohnte Beschäftigung Einstiegschancen zu bieten, und die Arbeitgeber zur Kompensation der Lohnzuwächse bei der Bewerberauswahl zugleich stärker auf die Leistungsfähigkeit achten müssen.

Wirtschaftspolitische Empfehlungen

Wegen der eindeutig negativen Arbeitsmarktfolgen der »Rente mit 63«, die den auf allen Ebenen laufenden Bemühungen um bessere Beschäftigung im Alter und eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit zuwiderlaufen, sollte dieses Reformvorhaben, auch wenn es weit fortgeschritten ist, unbedingt noch einmal auf den Prüfstand. Dies wäre auch ein klares Signal an Beschäftigte, Unternehmen und Tarifpartner, dass die deutsche Rentenpolitik nicht zum eigentlich schon überwundenen Frühverrentungsparadigma zurückkehrt.

In der geplanten Größenordnung bedeutet die Einführung des Mindestlohns einen großen Schock für den deutschen Arbeitsmarkt. Weil sich die Konsequenzen nicht genau absehen lassen, wäre die Politik gut beraten, dem Vorbild Großbritanniens zu folgen und bei der Einführung erheblich behutsamer vorzugehen. Um Arbeitnehmer wie Arbeitgeber weniger großen Risiken auszusetzen, wäre es besser, den Mindestlohn von einem deutlich geringeren Niveau aus zu starten und zwischen West- und Ostdeutschland zu differenzieren. Hierdurch gäbe es eine Möglichkeit, sich unter genauer Beobachtung der Anpassungsreaktionen am Arbeitsmarkt einer Lohnuntergrenze anzunähern, die Arbeitnehmer angemessen vor prekärer Beschäftigung schützt, ohne in größerem Umfang Beschäftigung zu gefährden.

08 | Gliederung

GLIEDERUNG

Inhalt

Abbi	Idungsverzeichnis	9
Tabe	ellenverzeichnis	9
1	Einleitung	10
2	Die Lage der Älteren am deutschen Arbeitsmarkt	11
2.1	Einleitung	11
2.2	Integration am Arbeitsmarkt	12
2.2.1	Bevölkerung	12
2.2.2	! Erwerbstätigkeit	13
2.2.3	Arbeitslosigkeit	17
2.2.4	Teilnahme und Inaktivität am Arbeitsmarkt	19
2.3	Zugänge in die Altersrente	24
3	Die Rahmenbedingungen für ein längeres Erwerbsleben	28
3.1	Einleitung	28
3.2	Staatliche Interventionen	28
3.2.1	Veränderungen in der Rentenpolitik	28
3.2.2	Veränderungen in der Arbeitsmarktpolitik	32
3.3	Verantwortliche Tarifpartner	35
3.4	Erwerbsbereitschaft der Bevölkerung	37
3.5	Der Umgang der Unternehmen mit älter werdenden Belegschaften	39
3.5.1	Einleitung	39
3.5.2	Spezifische Maßnahmen für ältere Beschäftigte	40
3.5.3	Vorausschauendes Personalmanagement	45
4	Mögliche Folgen der Reformvorhaben der Bundesregierung für ältere Arbeitnehmer	48
4.1	Einleitung	48
4.2	»Rente mit 63«: Vorgezogene abschlagsfreie Rente für besonders langjährig Versicherte	49
4.2.1	Geplante Neuregelungen	49
	! Direkte Wirkungen auf dem Arbeitsmarkt	50
	Indirekte Arbeitsmarktwirkungen	56
4.3	Einführung eines allgemeinen Mindestlohns	58
4.3.1	Einleitung	58
4.3.2	Altersspezifische Mindestlohneffekte	58
4.3.3	Unmittelbare Wirksamkeit der Mindestlohneinführung	60
4.3.4	Arbeitsmarktregulierung und Arbeitsmarktlage der Älteren	67
4.4	Schlussfolgerungen für die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik	69
5	Literatur	71

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Aufbau der Wohnbevölkerung in Deutschland im Alter von 15 bis 74 Jahren, 2000 und 2013	12
Abbildung 2:	Erwerbstätigenquoten in den Altersgruppen von 50 bis 69 Jahren nach Geschlecht, 2000 bis 2013	13
Abbildung 3:	Teilzeitquote der Erwerbstätigen nach Geschlecht, 2013	15
Abbildung 4:	Arbeitslosenquoten in den Altersgruppen von 50 bis 64 Jahren nach Geschlecht, 2000 bis 2013	18
Abbildung 5:	Raten der Inaktivität am Arbeitsmarkt in den Altersgruppen von 50 bis 64 Jahren nach Geschlecht, 2000 bis 2013	20
Abbildung 6:	Mittlere fernere Dauer des Erwerbslebens im europäischen Vergleich in Jahren, 2000 bis 2013	22
Abbildung 7:	Durchschnittliches Rentenzugangsalter bei den Renten wegen Alters nach Geschlecht, 2000 bis 2012	24
Abbildung 8:	Anteile der Zugangsalter an allen Zugängen der jeweiligen Kohorte – Westdeutsche Männer, Kohorten 1935 bis 1947	25
Abbildung 9:	Struktur der Rentenzugänge nach Rentenart, 2000 bis 2012	26
Abbildung 10:	Entwicklung der Altersgrenzen nach Art der Altersrente nach Jahr und Geburtsjahrgang	30
Abbildung 11:	Bildungsstruktur der Bevölkerung in Deutschland im Alter 55 bis 64 Jahre, 2000 und 2013	37
Abbildung 12:	Betriebe mit Maßnahmen für Ältere Beschäftigte in Deutschland, 2011 (in Prozent)	40
Abbildung 13:	Unternehmen mit Maßnahmen zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit älterer Mitarbeiter, 2013	42
Abbildung 14:	Entwicklung der Regelaltersgrenze und der Altersgrenzen für besonders langjährig Versicherte vor und nach Reform durch RV-Leistungsverbesserungsgesetz, nach Geburtsjahr der Versicherten	49
Abbildung 15:	Durchschnittliche Zusammensetzung der Erwerbsverläufe im Alter zwischen 15 und 62 Jahren nach Geschlecht und Region, Geburtsjahrgang 1949 (Angaben in Jahren)	53
Abbildung 16:	Durchschnittliche Zusammensetzung der Erwerbsverläufe im Alter zwischen 15 und 62 Jahren nach Geburtsjahrgang	54
Abbildung 17:	Anteile von Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter 8,50 Euro je Stunde nach Altersgruppe, 2012	61

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Anteil der Erwerbstätigen im Alter von 55 bis 64 Jahren an allen Erwerbstätigen nach Wirtschaftszweigen, 2008 und 2013	16
Tabelle 2:	Verteilung der Arbeitslosen nach Dauer der Arbeitslosigkeit und Alter, 2000 und 2013	19
Tabelle 3:	Gründe für die Nichtteilnahme am Arbeitsmarkt bei inaktiven Personen im Alter zwischen 55 und 64 Jahren, 2000 und 2013	21
Tabelle 4:	Einsatz von Instrumenten des Demografie-Managements in ausgewählten Branchen, 2011	47
Tabelle 5:	Geschätzte Quoten der 62-Jährigen mit Ansprüchen auf eine abschlagsfreie Rente für besonders langjährige Versicherte nach Alterskohorte (in Prozent)	55
Tabelle 6:	Anteile an nicht geringfügig Beschäftigten mit Stundenlohn unter 8,50 Euro (in Prozent) und durchschnittlicher Abstand zur Mindestlohnschwelle (in Euro)	63
Tabelle 6:	Anteile an nicht geringfügig Beschäftigten mit Stundenlohn unter 8,50 Euro nach ausgewählten Wirtschaftszweigen (in Prozent)	66

1 EINLEITUNG

Eine der großen Erfolgsgeschichten am deutschen Arbeitsmarkt der letzten Jahre ist die stark verbesserte Integration der Älteren in den Arbeitsmarkt. Von einem niedrigen Niveau startend, liegt Deutschland heute nach beeindruckenden Fortschritten bei den Beschäftigtenraten der über 55-Jährigen in Europa mit vorn an der Spitze.

Einer der Hauptgründe hinter dieser erfreulichen Entwicklung ist, dass die deutschen Unternehmen im letzten Jahrzehnt in großer Zahl neue Stellen geschaffen haben. Dies ist auch das Verdienst kooperativ miteinander agierender Tarifpartner, die durch einen flexiblen Umgang mit Löhnen und Arbeitsbedingungen viel für die Wiedergewinnung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands getan haben. Einen weiteren Beitrag hat die Politik geleistet. Durch ein Umsteuern in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik gegen die langjährige Praxis der Frühverrentung ist es gelungen, das durchschnittliche Renteneintrittsalter ein gutes Stück nach oben zu verschieben. Die langfristigen Weichenstellungen der Rentenpolitik, vor allem die schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze bis auf 67 Jahre, können dazu beitragen, dass dieser Prozess auch in Zukunft weiter geht.

Trotz dieser Fortschritte sind die Älteren in Deutschland noch ein ganzes Stück weit schlechter in den Arbeitsmarkt integriert als die Jüngeren. Angesichts von in manchen Berufsfeldern zunehmend erkennbaren Fachkräfteengpässen und einer demografischen Entwicklung, die das Arbeitskräftereservoir schrumpfen und die Belegschaften in den Unternehmen altern lässt, lohnt es sich, dieses Potential zu erschließen. Das sieht auch die Wirtschaft und hat sich entsprechend die Verlängerung der Lebensarbeitszeit und die Erhöhung der Beschäftigungsquote Älterer zum Ziel gesetzt (BDA 2010).

In den ersten Monaten ihrer Arbeit hat die Große Koalition einige bedeutende arbeitsmarkt- und sozialpolitische Reformvorhaben auf den Weg gebracht, die die Arbeitsmarktlage der Älteren nicht unberührt lassen dürften. Das Rentenpaket der Bundesregierung enthält mit den Plänen für eine vorgezogene abschlagsfreie Altersrente für besonders langjährig Versicherte – die »Rente mit 63« – eine Maßnahme, deren erklärtes Ziel es ist, älteren Arbeitnehmern in Anerkennung ihrer Lebensleistung die Möglichkeit zu geben, früher in den Ruhestand zu gehen. Die geplante Einführung einer allgemeinen Lohnuntergrenze von 8,50 Euro je Stunde richtet sich zwar nicht spezifisch an ältere Arbeitnehmer. Soweit sich ältere und jüngere Arbeitnehmer in unterschiedlichen Arbeitsmärkten bewegen und derzeit unterschiedliche Löhne beziehen, können sich jedoch spezifische Wirkungen bei den Älteren einstellen.

Dieses im Auftrag des Verbands DIE FAMILIENUNTERNEHMER – ASU e.V. entstandene Gutachten geht der Frage nach, wie die beiden zentralen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Reformvorhaben der aktuellen Bundesregierung die Lage der über 55-Jährigen am Arbeitsmarkt verändern könnten. Es arbeitet heraus, wie stark die älteren Arbeitnehmer von den Plänen betroffen sein könnten, und welche Folgen sich daraus für die Beschäftigten, die Unternehmen und die Sozialversicherungen ergeben können.

Im Einzelnen gliedert sich das Gutachten wie folgt. Im ersten Teil werden als Ausgangbasis die Veränderungsprozesse beim Erwerbs- und Rentenzugangsverhalten der über 55-Jährigen in den letzten beiden Jahrzehnten und die aktuelle Lage der älteren Beschäftigten aufgearbeitet. Daran anknüpfend fragt der zweite Teil nach den Rahmenbedingungen, die die erreichten Fortschritte bei der Arbeitsmarktintegration der Älteren ermöglicht haben. Einzelne Abschnitte beleuchten die Rolle der Politik, der Tarifpartner und der Beschäftigten. Ein ausführliches Kapitel ist dem Thema gewidmet, mit welchen Maßnahmen die Arbeitgeber dazu beitragen, ältere Beschäftigte länger in den Betrieben zu halten. Der dritte Teil des Gutachtens befasst sich mit den möglichen Wirkungen der »Rente mit 63« und der Einführung eines allgemeinen Mindestlohns auf die derzeit kurz vor dem Eintritt in die Rente stehenden Jahrgänge und zieht die sich aus der Analyse ergebenden Schlussfolgerungen.

2 DIE LAGE DER ÄLTEREN AM DEUTSCHEN ARBEITSMARKT

2.1 Einleitung

Deutschland hat im letzten Jahrzehnt einen erstaunlichen Wandel vom »kranken Mann Europas« zu einer dynamischen und wettbewerbsstarken Volkswirtschaft vollzogen. Diese Veränderung zeigt sich insbesondere an der seit längerem sehr positiven Beschäftigungsentwicklung. Während die Arbeitslosigkeit in der Eurozone auf einem Höchststand verharrt, befindet sich der deutsche Arbeitsmarkt in einer im internationalen wie im historischen Vergleich hervorragenden Verfassung. Im März 2014 wurde nach den Angaben des Statistischen Bundesamtes mit rund 41,8 Millionen ein neuer Rekordwert bei der (saisonbereinigten) Zahl der erwerbstätigen Personen mit Wohnort in Deutschland erreicht.

Nach den Ergebnissen des Mikrozensus lag die Zahl der Erwerbstätigen im Alter von 15 bis 64 Jahren im vierten Quartal 2013 um annähernd 3,8 Millionen Personen höher als im zweiten Quartal 2000 – ein Zuwachs von 10,6 Prozent.¹ Die positive Entwicklung bei den Erwerbstätigenzahlen, die selbst durch die zwischenzeitliche schwere Rezession kaum aufgehalten wurde, beginnt um das Jahr 2003. Wegen der zeitlichen Koinzidenz mit der Verkündung der Agenda 2010 liegt es nahe, den Arbeitsmarktumschwung dem damit vollzogenen Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik zuzuschreiben.

Diese Interpretation übersieht allerdings, dass ein Gutteil der positiven Entwicklung einer höheren Erwerbstätigkeit der Älteren zuzurechnen ist. Die Zahl der Erwerbstätigen Personen im Alter zwischen 55 und 64 Jahren ist zwischen dem zweiten Quartal 2000 und dem vierten Quartal 2013 um rund zwei Drittel beziehungsweise 2,9 Millionen gestiegen. Dieser Zuwachs entspricht knapp drei Viertel der gesamten Zunahme der Erwerbstätigkeit in diesem Zeitraum. Angesichts der äußerst positiven Dynamik der Beschäftigungsentwicklung Älterer müssen als Quelle des deutschen »Jobwunders« unbedingt auch die seit den 1990er Jahren schrittweise vollzogenen Veränderungen in der Rentenpolitik in den Blick genommen werden.

Dieses Kapitel zeichnet ein genaueres Bild, wie sich in den letzten Jahren der Arbeitsmarkt für Ältere über 55 Jahre und das Rentenzugangsverhalten verändert haben. Die strukturellen Veränderungen, in deren Folge sich die Beschäftigungschancen und Beschäftigungsraten in diesem Segment des Arbeitsmarkts verbessert haben, werden im daran anschließenden Kapitel näher beleuchtet.

Mit der Erwerbstätigenrechnung im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und dem Mikrozensus stehen in Deutschland zwei zentrale Statistiken zur Analyse der Arbeitsmarktentwicklung zur Verfügung. Der Mikrozensus weist wegen methodischer und definitorischer Unterschiede markant niedrigere Erwerbstätigenzahlen aus als die Erwerbstätigenrechnung, was vor allem auf Abweichungen bei der Erfassung marginaler Beschäftigungen zurückzuführen ist. Die im Folgenden gezeigten empirischen Befunde beruhen überwiegend auf dem Mikrozensus, weil dieser differenziertere und – als Teil der Arbeitskräfteerhebung der Europäischen Union (EU AKE) – auch länderübergreifend konsistente Aussagen zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentwicklung ermöglicht.

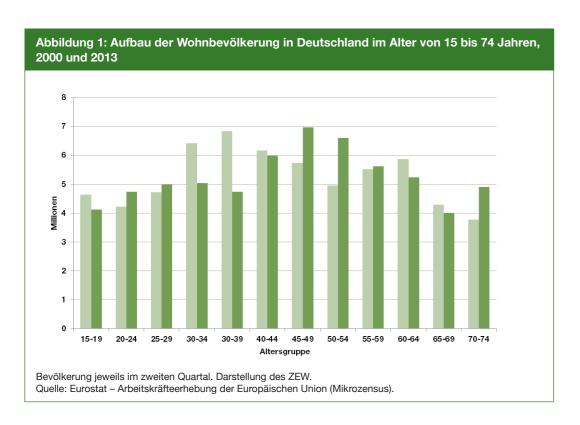
2.2 Integration am Arbeitsmarkt

2.2.1 Bevölkerung

Absolute Veränderungen der Erwerbstätigenzahlen in einzelnen Altersgruppen, wie sie eingangs zitiert wurden, müssen wegen der vorkommenden Unregelmäßigkeiten im Bevölkerungsaufbau vorsichtig betrachtet werden. In Deutschland spielen dabei nicht nur zurückliegende Veränderungen bei den Geburtenraten, sondern auch die Nachwirkungen des Zweiten Weltkriegs eine Rolle.

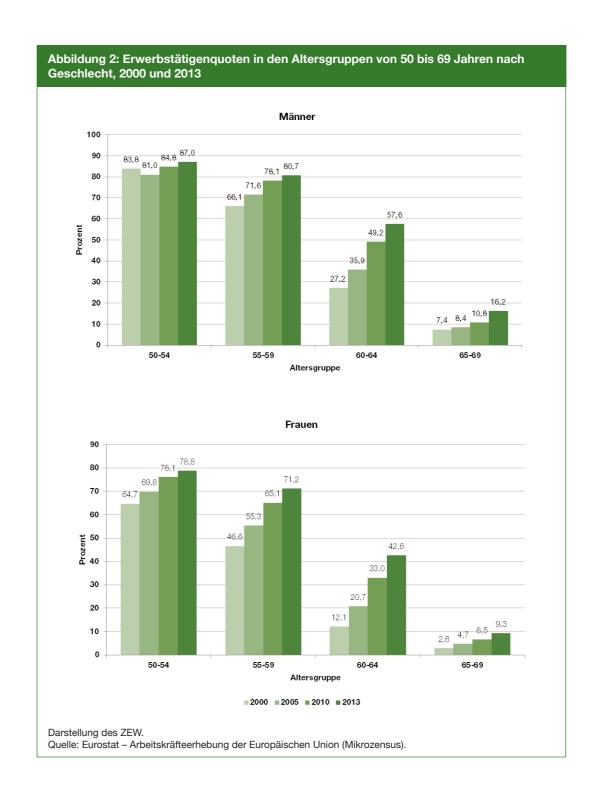
Die Gegenüberstellung des Bevölkerungsaufbaus in den Jahren 2000 und 2013 in Abbildung 1 lässt erkennen, dass während dieses Zeitraums verhältnismäßig stark besetzte Geburtskohorten die für diese Untersuchung zentralen Altersjahre von 55 bis 64 Jahren durchlaufen haben. Momentan befinden sich dagegen Jahrgänge in dieser Altersgruppe, die in Folge von Geburtenausfällen während der letzten Kriegsjahre und der unmittelbaren Nachkriegszeit schwächer besetzt sind. Die besonders geburtenstarke Generation der »Babyboomer« wird erst in den kommenden zehn Jahren in die Altersgruppe der 55-64-Jährigen vorrücken und dann – bei konstanten Strukturparamatern am Arbeitsmarkt – für deutlich steigende Zahlen an Erwerbstätigen und Arbeitslosen sorgen.

Im Vergleich der Jahre 2013 und 2000 hat die Bevölkerung in der Altersgruppe von 55 bis 64 Jahren sogar um 0,5 Millionen abgenommen. Von daher erweist sich der beobachtete Anstieg bei der Zahl der Erwerbstätigen in diesem Segment des Arbeitsmarkts nicht als Effekt der Bevölkerungsbasis, sondern als ein Effekt steigender altersspezifischer Erwerbstätigenquoten.



2.2.2 Erwerbstätigkeit

Abbildung 2 veranschaulicht die Entwicklung der Erwerbstätigenquoten nach Geschlecht in den Altersgruppen zwischen 50 und 69 Jahren seit dem Jahr 2000. Zwar fallen die Erwerbstätigenquoten nach wie vor systematisch mit dem Alter, die Integration Älterer in das Erwerbsleben hat sich aber über den betrachteten Zeitraum hinweg kontinuierlich und deutlich verbessert.



Bei den 55- bis 59-jährigen Männern ist die Erwerbstätigenquote zwischen 2000 und 2013 um 14,6 Prozentpunkte auf 80,7 Prozent gestiegen. Bei den 60- bis 64-Jährigen hat sie sich im gleichen Zeitraum mit einem Anstieg von 27,2 auf 57,6 Prozent sogar mehr als verdoppelt. Mehr als eine Verdopplung (bei allerdings deutlich kleinerer Basis) ist selbst bei der Erwerbstätigenquote der 65- bis 69-jährigen Männer zu konstatieren.

Bei den Frauen liegen die Erwerbstätigenquoten vom Niveau her wie auch in jüngeren Altersgruppen immer noch markant hinter denen der Männer. Die absoluten Zuwächse der Erwerbsquoten seit dem Jahr 2000 bei den 55-bis 64-Jährigen waren allerdings höher. In der Altersgruppe von 55 bis 59 Jahren hat die Erwerbstätigenquote der Frauen um 24,6 Prozentpunkte auf 71,2 Prozent zugelegt, in der Altersgruppe von 60 bis 64 Jahren um 30,5 Prozentpunkte auf 42,6 Prozent. Von den Frauen über 65 Jahre ist inzwischen immerhin knapp jede Zehnte erwerbstätig.

Durch diese Zuwächse überschritt Deutschland das im Rahmen des Lissabon-Prozesses auf der Ebene der Europäischen Union vereinbarte Ziel, die Erwerbstätigenquote der Bevölkerung im Alter von 55 bis 64 Jahren bis zum Jahr 2010 auf mehr als 50 Prozent zu erhöhen, erstmals im Jahr 2007. Im Vergleich der EU-Mitglieder lag Deutschland im vierten Quartal 2013 mit einer Erwerbstätigenquote der 55- bis 64-Jährigen von 68,3 Prozent an zweiter Stelle hinter dem mit deutlichem Abstand (78,0 Prozent) führenden Schweden, aber vor den Niederlanden (65,0 Prozent) und Dänemark (64,9 Prozent). Im Jahr 2000 lag Deutschland dagegen mit einer Erwerbstätigenquote von nur 42,9 Prozent im EU-Vergleich noch auf dem elften Platz.

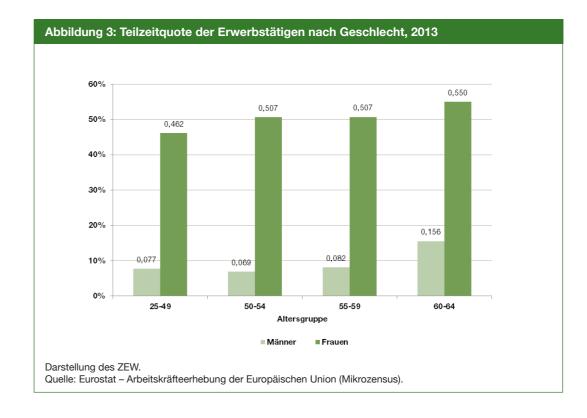
Die steigende Erwerbstätigkeit der Älteren in Deutschland vollzieht sich überwiegend in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Setzt man die von der Bundesagentur für Arbeit zum Juni 2013 gemessenen Beschäftigungsquoten der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ins Verhältnis zu den Erwerbstätigenquoten gemäß Mikrozensus für das Jahr 2013, waren bei den Männern in der Altersgruppe der 55- bis 59-Jährigen geschätzt 70 Prozent der Erwerbstätigen sozialversicherungspflichtig erwerbstätig, in der Altersgruppe der 60- bis 64-Jährigen immerhin noch 63 Prozent. Bei den Frauen ergeben sich in beiden Altersgruppen annähernd dieselben Relationen (71 Prozent bzw. 64 Prozent).

Die Raten der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung liegen hierbei nicht nur wegen der geringfügigen Beschäftigung in Minijobs, sondern auch wegen der Beamten und Selbständigen unter den Erwerbstätigenquoten. Tatsächlich hat die Bedeutung der Minijobs in der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen abgenommen. Im Juni 2013 kamen auf jeden ausschließlich geringfügig Beschäftigten 5,2 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Im Juni 2000 waren es nur 3,5 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Die festzustellende Verbesserung ist dabei nahezu ausschließlich durch die rückläufige Bedeutung der ausschließlich geringfügigen Beschäftigung in der Gruppe der 60-64 Jährigen zurückzuführen.

Während in Deutschland befristete Beschäftigungsverhältnisse im Trend zunehmen und in der Altersgruppe der 25- bis 49-jährigen inzwischen etwas mehr als jeder zehnte Erwerbstätige nur befristet beschäftigt ist, spielen Befristungen bei den 55- bis 64-Jährigen keine bedeutsame Rolle. 2013 waren in dieser Gruppe mit 3,8 Prozent sogar ein geringerer Anteil der Erwerbstätigen befristet beschäftigt als 2000 (4,4 Prozent).

Die Mehrheit der älteren Beschäftigten ist in Vollzeit beschäftigt. Allerdings gibt es deutliche Geschlechterunterschiede (vgl. Abbildung 3). Während annähernd 90 Prozent der erwerbstätigen 55- bis 64-Jährigen Männer Vollzeit arbeiten, tut dies bei den Frauen nur etwas weniger als die Hälfte. Allerdings unterscheiden sich die Teilzeitquoten bei den älteren Beschäftigten unabhängig vom Geschlecht nicht besonders stark von denjenigen der jüngeren Erwerbstätigen.

Erst in der Altersgruppe der 60- bis 64-Jährigen steigen die Teilzeitquoten markant an. Die Inzidenz einer Teilzeitbeschäftigung nimmt verglichen mit der Gruppe der 55- bis 59-Jährigen bei den Männern dabei stärker zu als bei den Frauen. Unter denjenigen, die in dieser Altersgruppe noch erwerbstätig sind, geht etwas mehr als jeder Siebte einer Teilzeitbeschäftigung nach.²



Der Trend zu wachsenden Beschäftigungsanteilen der Älteren ist über alle Wirtschaftszweige hinweg sichtbar.

² Da hier zwei Querschnitte miteinander verglichen werden, lässt sich diese Veränderung nicht ohne weiteres als Veränderung über den Verlauf des Erwerbslebens interpretieren. Die Zunahme der Teilzeitquote könnte zwar dadurch zustande kommen, dass die Beschäftigten mit dem Alter ihre Arbeitszeit reduzieren, es könnte sich aber auch um einen Selektionseffekt in Folge systematisch unterschiedlicher Verrentungsraten handeln in Abhängigkeit vom Erwerbsumfang handeln.

Tabelle 1: Anteil der Erwerbstätigen im Alter von 55 bis 64 Jahren an allen Erwerbstätigen nach Wirtschaftszweigen, 2008 und 2013

Wirtschaftszweig	Jahr		Differenz
	2008	2013	2013-2008
Erwerbstätige insgesamt	13,8	17,5	3,8
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	20,7	26,0	5,3
Bergbau	14,1	20,3	6,2
Verarbeitendes Gewerbe	12,9	16,8	3,9
Energieversorgung	13,3	18,8	5,5
Wasserversorgung	16,5	21,7	5,2
Baugewerbe	12,0	15,4	3,3
Handel	12,9	15,6	2,8
Verkehr und Lagerei	14,2	18,9	4,7
Gastgewerbe	10,0	13,1	3,1
Information und Kommunikation	9,8	12,4	2,6
Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	13,0	17,6	4,7
Grundstücks- und Wohnungswesen	20,2	25,0	4,9
Freiberufliche, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen	12,3	15,1	2,7
Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen	12,9	17,9	5,0
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung	17,5	23,0	5,5
Erziehung und Unterrichtung	19,8	21,3	1,5
Gesundheits- und Sozialwesen	12,8	17,1	4,3
Kunst, Unterhaltung und Erholung	13,7	17,0	3,3
Sonstige Dienstleistungen	15,8	20,6	4,8
Private Haushalte	22,3	30,2	7,8
Exterritoriale Organisationen und Körperschaften	23,1	29,4	6,3

Branchen nach der Statistischen Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft (NACE), Rev. 2; Berechnungen des ZEW. Quelle: Eurostat – Arbeitskräfteerhebung der Europäischen Union (Mikrozensus).

Wie Tabelle 1 zeigt, hat seit dem Jahr 2008 der Anteil der Beschäftigten im Alter zwischen 55 und 64 Jahren an allen Beschäftigten einer Branche durchweg zugenommen. Dabei sind die Differenzen zwischen den Branchen allerdings ganz erheblich.

Die sektoralen Unterschiede in der Altersstruktur der Erwerbstätigen und der Dynamik der Beschäftigtenanteile Älterer reflektieren zum Teil langfristige Verschiebungen der Beschäftigtenanteile zwischen den Wirtschaftszweigen. Zukunftsbranchen, wie etwa der Sektor Information und Kommunikation, haben eine deutlich jüngere Altersstruktur und altern erst einmal langsamer als Branchen, die wegen schlechter langfristiger Beschäftigungsperspektiven für den Nachwuchs wenig attraktiv sind, wie etwa die Landwirtschaft.

Darüber hinaus dürften die vorgefundenen Unterschiede aber auch unterschiedliche physische und psychische Belastungen der Beschäftigten in den verschiedenen Wirtschaftszweigen bzw. den für sie charakteristischen Berufsfeldern reflektieren. Vor allem die niedrigen Beschäftigtenanteile der Älteren im Baugewerbe und im Gastgewerbe sind vermutlich in diesem Sinne zu interpretieren. Dagegen bieten das Grundstücks- und Wohnungswesen sowie die öffentliche Verwaltung vergleichsweise gute Möglichkeiten, auch bis ins höhere Alter beschäftigt zu bleiben.

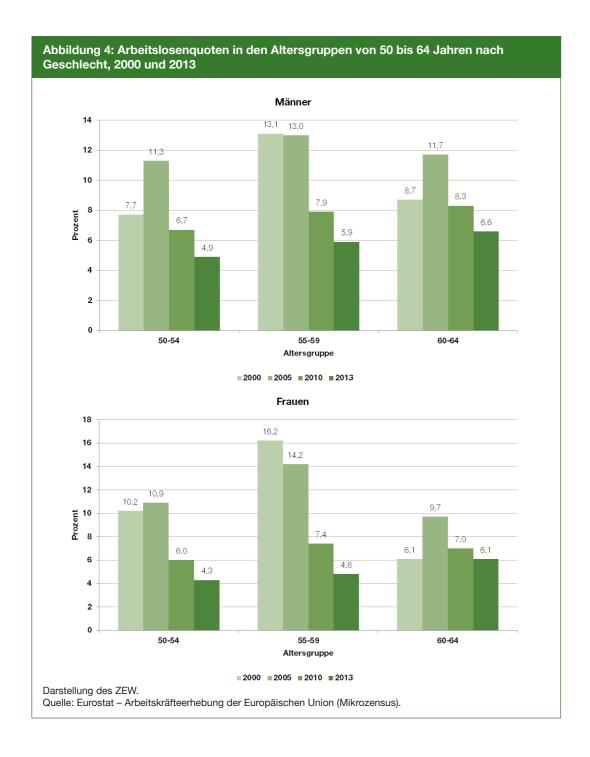
2.2.3 Arbeitslosigkeit

Die markant verbesserte Integration der Älteren in den deutschen Arbeitsmarkt zeigt sich auch an den erheblich zurückgegangenen Arbeitslosenquoten. Abbildung 4 stellt die Entwicklung der auf Grundlage des Mikrozensus berechneten Arbeitslosenquoten in der Altersgruppe 50 bis 64 Jahre dar.

Als arbeitslos zählen der Mikrozensus internationalen Konventionen folgend nur Personen, die zum Zeitpunkt der Erhebung nicht beschäftigt waren, in den vier Wochen davor nach einer Arbeit gesucht haben und zudem in der Lage wären, sofort oder innerhalb der nächsten zwei Wochen eine angebotene Beschäftigung aufzunehmen. Die nach dieser Definition ermittelten Arbeitslosenquoten sind systematisch niedriger als die Raten der registrierten Arbeitslosigkeit und haben gegenüber diesen den Vorteil, dass sie die tatsächliche Verfügbarkeit von nicht Erwerbstätigen für den Arbeitsmarkt abbilden. Dieses Konzept ist gerade bei der Betrachtung von Älteren sinnvoll, die sich möglicherweise als registrierte Arbeitslose de facto bereits im Ruhestand befinden.

Der Vergleich mit Abbildung 2 zeigt, dass der Rückgang der Arbeitslosenquoten der Älteren später eingesetzt hat als die Zunahme der Erwerbstätigenquoten. In allen betrachteten Altersgruppen und unabhängig vom Geschlecht lagen die Arbeitslosenquoten 2013 jedoch deutlich unter denen im Jahr 2005. Der stärkste Rückgang der Arbeitslosigkeit lässt sich bei den 55- bis 59-Jährigen ausmachen. Bei den Männern in dieser Altersgruppe ist die Arbeitslosenrate innerhalb von acht Jahren um 7,1 Prozentpunkte auf einen Wert von 5,9 Prozent gefallen, bei den Frauen sogar um 9,4 Prozentpunkte auf nur noch 4,8 Prozent. Damit haben sich die Arbeitslosenraten in kurzer Zeit mehr als halbiert.

In der Altersgruppe der 60- bis 64-Jährigen ist ebenfalls eine deutliche Verbesserung erkennbar, allerdings verlief die Entwicklung hier weniger gut als bei den 55- bis 59-Jährigen und auch schlechter als bei den 50- bis 54-Jährigen. Bei den Männern erreichte die Arbeitslosenquote 2013 nach einem Rückgang um 5,1 Prozentpunkte gegenüber 2005 einen Wert von 6,6 Prozent. Weil die Arbeitslosenquote der Frauen im gleichen Zeitraum nur um 3,6 Prozentpunkte auf 6,1 Prozent gefallen ist, hat sich die Geschlechterdifferenz bei der Arbeitslosigkeit in dieser Altersgruppe erkennbar verkleinert.



Ebenfalls bemerkenswert ist, dass sich durch den unterschiedlich starken Rückgang der Arbeitslosenquoten das am Anfang des Beobachtungszeitraums sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen erkennbare Altersmuster dem Verlauf nach verändert hat. In den ersten Jahren werden noch systematisch höhere Arbeitslosenraten bei den 55- bis 59-Jährigen als bei den 60- bis 64-Jährigen beobachtet. Dies ist ein Indiz dafür, dass viele nicht Erwerbstätige in diesem Alter bereits in den Ruhestand übergetreten waren. Inzwischen zeigt sich dagegen ein über die Altersgruppen linear zunehmender Anstieg der Arbeitslosenraten, wie er als Ergebnis von altersbedingt sinkenden Wiederbeschäftigungschancen zu erwarten ist.

Tabelle 2: Verteilung der Arbeitslosen nach Dauer der Arbeitslosigkeit und Alter in Prozent, 2000 und 2013							
Dauer der Arbeitslosigkeit	Alter						
	25-49 Jahre		55-64 Jahre				
	2000	2013	2000	2013			
bis 11 Monate	51,2	58,0	30,9	36,9			
12 - 23 Monate	17,1	14,8	23,4	16,5			
24 - 47 Monate	13,8	10,9	18,8	13,5			
48 Monate und mehr	17,9	16,2	27,0	33,1			

Berechnungen des ZEW.

Daten: Eurostat - Arbeitskräfteerhebung der Europäischen Union (Mikrozensus).

Tabelle 2 veranschaulicht, wie sich die älteren Arbeitslosen nach der Dauer der Arbeitslosigkeit verteilen. Die Gegenüberstellung der 55- bis 64-Jährigen mit den 25- bis 49-Jährigen zeigt, dass Langzeitarbeitslosigkeit gegen Ende des Erwerbslebens deutlich gehäuft auftritt. 2013 waren unter den jüngeren Arbeitslosen 42 Prozent länger als ein Jahr arbeitslos, bei den älteren Arbeitslosen dagegen 63 Prozent. Unter den Langzeitarbeitslosen in der Altersgruppe von 55 bis 64 Jahren waren nach eigenen Angaben zudem mehr als die Hälfte bereits vier Jahre und länger arbeitslos, von den jüngeren Langzeitarbeitslosen dagegen nur 39 Prozent.

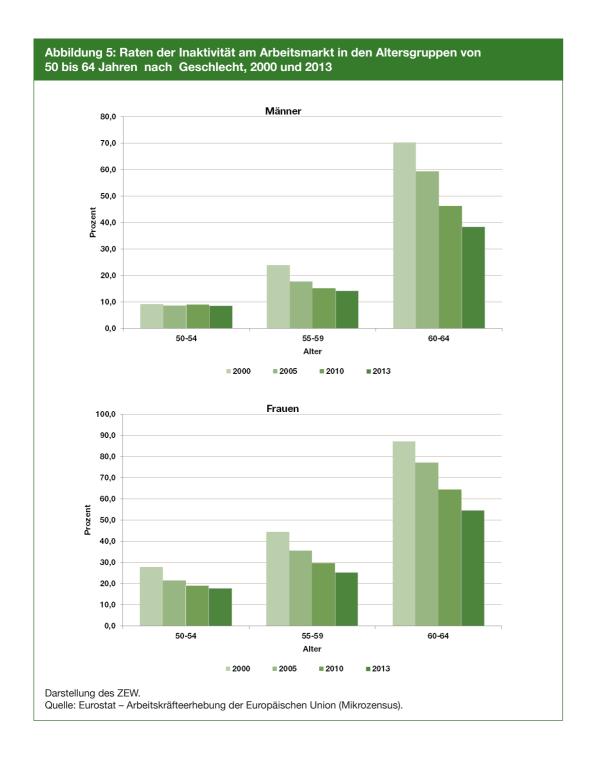
Blickt man auf die Veränderungen seit dem Jahr 2000, scheint sich zudem eine gewisse Polarisierung unter den Langzeitarbeitslosen abzuzeichnen. Während einerseits eine Verfestigung der Arbeitslosigkeit in Richtung auf sehr lange Arbeitslosigkeitsdauern zu verzeichnen ist, spricht der höhere Anteil der Kurzzeitarbeitslosen am anderen Ende für eine gewisse Zunahme der (Wiederbeschäftigungs-)Dynamik.

2.2.4 Teilnahme und Inaktivität am Arbeitsmarkt

Rechnet man die Erwerbstätigenquoten und die Arbeitslosenquoten zusammen, ergibt sich die Rate der aktiven Beteiligung am Arbeitsmarkt. Das Spiegelbild dieser Partizipationsrate ist die Quote der inaktiven Personen in der Bevölkerung. Am oberen Rand des Erwerbsalters ist die Inaktivitätsquote ein Indikator dafür, welcher Teil der Bevölkerung durch Rückzug vom Arbeitsmarkt faktisch bereits in den Ruhestand getreten ist.

Die in Abbildung 5 dargestellten Inaktivitätsraten nach dem Alter machen anschaulich, wie weit Deutschland seit 2000 bei der Eindämmung der effektiven Frühverrentung vorangekommen ist. Bei den 55- bis 59-jährigen Männern ist die Inaktivitätsrate um 9,7 Prozentpunkte auf 14,2 Prozent zurückgegangen und hat sich damit ein gutes Stück an die Inaktivitätsrate bei den 50- bis 54-Jährigen (8,6 Prozent) angenähert, die durch altersbedingten Ruhestand praktisch noch nicht berührt ist.

Bei den Frauen nimmt in der Altersgruppe von 55 bis 59 Jahren zwar nach wie vor jede vierte Frau nicht am Erwerbsleben teil. In diesem Wert schlägt sich jedoch auch die über fast alle Altersgruppen hinweg gegenüber den Männern schwächer ausgeprägte Erwerbsneigung nieder. Gemessen an der Veränderung seit 2000 ist die Verbesserung der Partizipationsrate bei den 55- bis 59-jährigen Frauen um 19,3 Prozentpunkte jedoch sehr eindrucksvoll. Mit diesem deutlichen Anstieg hätten die Frauen dieser Altersgruppe die 50- bis 54-Jährigen überholt, wenn deren Erwerbsbeteiligung dem Trend unter jüngeren Frauen folgend in den letzten Jahren nicht ebenfalls zugenommen hätte.



In der Altersgruppe der 60- bis 64-Jährigen hat die Quote der am Arbeitsmarkt inaktiven Bevölkerung bei beiden Geschlechtern zwischen 2000 und 2013 um rund 32 Prozentpunkte abgenommen. Da die Männer von einer höheren Partizipationsrate gestartet sind, stehen sie jedoch weiterhin deutlich besser da als die Frauen. Während etwas mehr als sechs von zehn Männern im Alter zwischen 60 und 64 Jahren noch am Erwerbsleben teilnehmen, befinden sich die Frauen in diesem Alter nach wie vor mehrheitlich de facto bereits im Ruhestand. Setzt sich der Trend zu sinkenden Inaktivitätsraten in dem zuletzt beobachteten Tempo fort, dürfte aber auch bei den Frauen in zwei bis drei Jahren eine Teilnahmerate am Arbeitsmarkt von über 50 Prozent erreicht werden.

Tabelle 3: Gründe für die Nichtteilnahme am Arbeitsmarkt bei inaktiven Personen im Alter zwischen 55 und 64 Jahren, 2000 und 2013							
Gründe für Inaktivität	Männer	Männer		Frauen			
	2000	2013	2000	2013			
Krankheit oder Berufsunfähigkeit	11,0	25,0	5,9	14,8			
Familiäre oder persönliche Verpflichtungen	0,5	1,1	14,2	9,0			
Betreuung von Kindern oder erwerbsunfähigen Erwachsenen	n.v.	0,5	n.v.	2,7			
In Rente	82,8	62,1	63,3	46,8			
Erwartung, dass keine Arbeit verfügbar	0,7	4,0	1,0	3,8			
Andere Gründe	4,8	7,2	15,6	22,8			

Angaben in Prozent der nicht aktiv am Arbeitsmarkt teilnehmenden Bevölkerung. Berechnungen des ZEW. Daten: Eurostat – Arbeitskräfteerhebung der Europäischen Union (Mikrozensus).

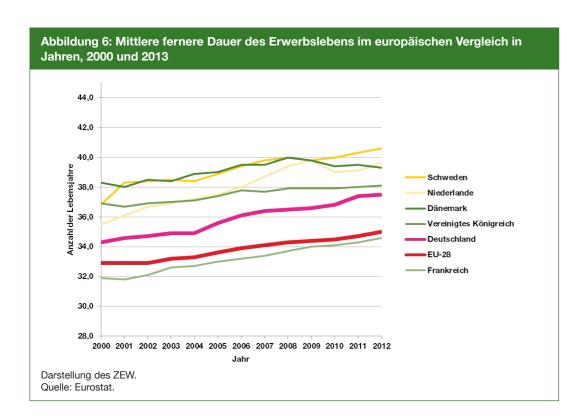
Fragt man die Bevölkerung in der Altersgruppe von 55 bis 64 Jahren nach den Gründen, warum sie nicht (mehr) aktiv am Erwerbsleben teilnimmt, so bestätigt sich, dass der überwiegende Teil der Inaktiven bereits in Rente ist. 2013 gaben 62,1 Prozent der nicht erwerbstätigen und nicht arbeitslosen Männer in dieser Altersgruppe die Rente als Grund für ihre Inaktivität an. Bei den Frauen nannten immerhin noch 46,8 Prozent als Grund, in Rente zu sein.

Gegenüber dem Jahr 2000 haben sich innerhalb der, wie in Abbildung 5 gesehen, markant verkleinerten Gruppe der Inaktiven die Quoten derjenigen, die den Ruhestand als Grund für die Inaktivität nennen, jedoch um 20,7 Prozentpunkte bei den Männern und 16,5 Prozentpunkte bei den Frauen verringert. Im Gegenzug sind allerdings die Anteile derjenigen, die eine Krankheit oder Berufsunfähigkeit als Grund für den Rückzug vom Arbeitsmarkt nennen, deutlich gestiegen – bei den Männern um 14,0 und bei den Frauen um 8,9 Prozentpunkte. Die Zunahme der gesundheitsbedingten Inaktivität gleicht die Abnahme der rentenbedingten Inaktivität zu einem großen Teil aus.

22 | Die Lage der Älteren am deutschen Arbeitsmarkt | 23

Andere Gründe für den Rückzug vom Arbeitsmarkt als die Rente oder gesundheitliche Einschränkungen spielen bei den Männern nur eine untergeordnete Rolle. Dagegen nennen 38,4 Prozent der Frauen im Alter von 55 bis 64 Jahren andere Gründe. 11,7 Prozent verweisen auf familiäre, persönliche oder Betreuungsverpflichtungen. Mehr als jede fünfte Frau äußert sich zu den Gründen ihrer Inaktivität unspezifisch – hierbei könnte es sich vor allem um Frauen handeln, die schon seit längerer Zeit nicht mehr am Arbeitsmarkt teilgenommen haben.

Nur knapp vier Prozent der inaktiven älteren Bevölkerung erscheinen entmutigt in dem Sinn, dass sie sich wegen fehlender Beschäftigungsperspektiven vom Arbeitsmarkt zurückgezogen haben. Allerdings dürfte diese Zahl dieses Faktum unterschätzen. Es ist davon auszugehen ist, dass auch ein Teil derjenigen, die angeben, aus gesundheitlichen Gründen oder wegen der Rente nicht mehr aktiv zu sein, dies auch wegen schlechter Beschäftigungsperspektiven ist. Angesichts der inzwischen deutlich aufgehellten Gesamtlage am deutschen Arbeitsmarkt könnte überraschen, dass sich der Anteil der Entmutigten unter den inaktiven Älteren, wenn auch auf niedrigem Niveau, 2013 im Vergleich zu 2000 nahezu vervierfacht hat. Angesichts der im gleichen Zeitraum starken Zunahme der Partizipationsraten dürfte es sich hierbei jedoch um ein Selektionsphänomen handeln: in der schrumpfenden Gruppe der Inaktiven bleiben eher diejenigen mit besonders ungünstigen Beschäftigungsaussichten zurück.



Ein anschauliches, zusammenfassendes Maß für den Rückgang der Inaktivitätsraten bzw. die dazu spiegelbildliche Zunahme der Partizipationsraten ist die mittlere fernere Dauer des Erwerbslebens. Dieser Indikator gibt an,
wie viele Jahre ein heute 15-Jähriger unter der Annahme, dass die aktuellen altersspezifischen Partizipations- und
Überlebensraten in Zukunft konstant bleiben, im Durchschnitt am Arbeitsmarkt – als Beschäftigter oder Arbeitsloser – teilnehmen wird. In diese Größe fließen also nicht nur die in Abbildung 5 dargestellten Inaktivitätsraten im
höheren Alter, sondern der vollständige Satz der altersspezifischen Quoten im Erwerbsalter von 15 bis 64 Jahren
ein.³

Abbildung 6 zeigt die Entwicklung der mittleren erwarteten Dauer des Erwerbslebens in den letzten Jahren für ausgewählte europäische Länder sowie im Durchschnitt der 28 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Am deutschen Arbeitsmarkt ist dieser Indikator für den Grad der Erwerbsbeteiligung seit 2000 um 3,2 Jahre auf 37,5 Jahre gestiegen. Deutschland bewegt sich damit bei den über den Lebensverlauf zusammengefassten Erwerbsquoten sowohl vom Niveau (2,5 Jahre) als auch von der Veränderung (1,1 Jahre) her deutlich über dem EU-Durchschnitt und konnte den Abstand zu Ländern wie Dänemark und dem Vereinigten Königreich merklich verkleinern. Hierzu hat insbesondere die im europäischen Vergleich stark verbesserte Arbeitsmarktintegration bei den Älteren beigetragen.

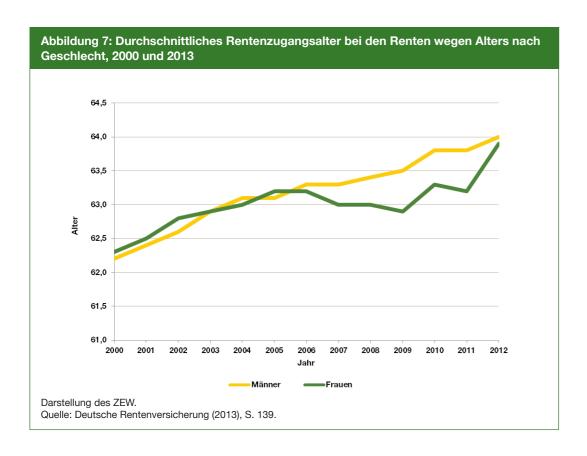
Der Vergleich mit den aktuellen europäischen Spitzenreitern Schweden und Niederlande, wo die durchschnittliche fernere Dauer des Erwerbslebens in den letzten Jahren noch stärker gesteigert werden konnte, zeigt allerdings auch, dass in Deutschland noch nicht alle Potentiale zur Verlängerung des effektiven Erwerbslebens ausgeschöpft sind.⁴

³ Von der Konstruktion her entspricht die mittlere fernere Verweildauer im Arbeitsmarkt aus der Demografie bekannten Maßen wie der mittleren ferneren Lebenserwartung oder der Nettoreproduktionsrate.

⁴ Der starke Zuwachs in den Niederlanden ist vor allem ein Ergebnis der sich verbessernden Partizipationsraten bei den Frauen. In Schweden mit seinen weniger ausgeprägten Geschlechterunterschieden wird der Zuwachs wird stärker durch die Beschäftigungsentwicklung bei den Älteren getrieben.

2.3 Zugänge in die Altersrente

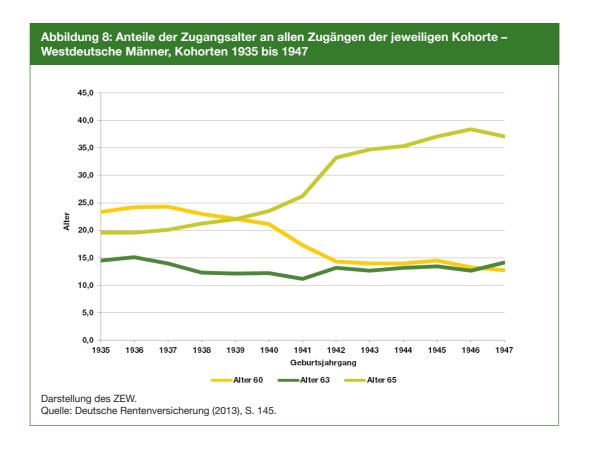
Die in Deutschland erreichte effektive Verlängerung des Erwerbslebens schlägt sich in einem steigenden Renteneintrittsalter nieder. Das Rentenzugangsgeschehen gestaltet sich wegen der zahlreichen nebeneinander bestehenden Rentenarten und nach Geburtsjahrgang differenzierter gesetzlicher Bedingungen allerdings immer noch ziemlich komplex. So erscheint das 2012 gemäß der Statistik der Deutschen Rentenversicherung erreichte durchschnittliche Rentenzugangsalter von 61,1 Jahren immer noch relativ niedrig. Hinter diesem in der öffentlichen Debatte oft genannten Durchschnittswert verbirgt sich jedoch eine große Spanne im Zugangsalter bei den Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit (50,7 Jahre) und den Renten wegen Alters (64,0 Jahre). Bei den Altersrenten vermischen sich in den Durchschnittswerten außerdem reine Alterseffekte mit Kohorteneffekten und regionalen Unterschieden beim Rentenzugangsverhalten in Ost- und Westdeutschland.



Trotz dieser Komplikationen folgt die Entwicklung des durchschnittlichen Rentenzugangsalters bei den Renten wegen Alters seit Ende der 1990er Jahre insgesamt einem klar positiven Trend (vgl. Abbildung 7). Bei den Männern war das durchschnittliche Rentenzugangsalter im Jahr 2012 um 1,8 Jahre höher als im Jahr 2000. Ein ähnlich später Zugang in die Altersrenten wurde in Westdeutschland zuletzt Mitte der 1970er Jahre beobachtet.

Bei den Frauen verlief die Entwicklung zwischen 2005 und 2010 eine Zeitlang seitwärts, was auch eine direkte Folge ihrer steigenden Erwerbsbeteiligung ist. Diese ermöglicht die Inanspruchnahme der Frauenaltersrente, die unter bestimmten Bedingungen (und mit Abschlägen) bereits ab dem vollendeten 60. Lebensjahr in Anspruch genommen werden kann. Zuletzt ist das durchschnittliche Alter beim Zugang in die Altersrente jedoch auch bei

den Frauen wieder deutlich – allein seit 2009 um ein Jahr – angestiegen. Die Lücke zwischen den Geschlechtern ist damit wieder ähnlich klein wie zu Beginn des Abbildungszeitraums. Im Durchschnitt gingen Frauen 2012 nur um gerade einmal 0,1 Jahre früher in Altersrente als Männer. Bei den westdeutschen Frauen übertraf das durchschnittliche Rentenzugangsalter von 64,1 Jahren sogar den langjährigen Spitzenwert aus dem Jahr 1960.



Dass die Menschen in Deutschland ihren Rentenbeginn zunehmend hinausschieben, wird auch daran erkennbar, dass die Anteile eines Jahrgangs, die erst mit Erreichen der Regelaltersgrenze von 65 Jahren die gesetzliche Rente in Anspruch nehmen, wächst. Abbildung 8 veranschaulicht diesen Trend für westdeutsche Männer der Geburtsjahre 1935 bis 1947, also vereinfacht der Jahrgänge, die im Zeitraum von 2000 bis 2012 jeweils ihr 65. Lebensjahr vollendeten. Während von den 1935 geborenen westdeutschen Männern nur etwa jeder Fünfte erst bei Erreichen der Regelaltersgrenze in Rente ging, taten dies in den zuletzt beobachteten Altersjahrgängen über 37 Prozent. Die Anteile derjenigen, die frühzeitig im Alter von 63 in Rente gegangen sind, bewegten sich über die hier gezeigten Kohorten hinweg recht stabil zwischen 12 und 14 Prozent. Von den im Jahrzehnt vor 1935 Geborenen gingen allerdings im Durchschnitt noch um die 17 Prozent mit 63 Jahren in Rente.

Deutlich gefallen ist der Anteil eines Jahrgangs, der bereits mit 60 Jahren die gesetzliche Rente in Anspruch nimmt. Tat dies von den um 1935 herum Geborenen noch etwa jeder Vierte, ging bei den zuletzt beobachteten

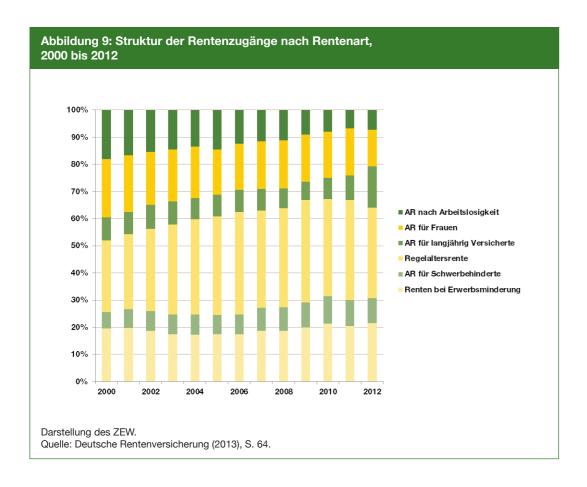
⁵ Die Betrachtung von Männern hat den Vorteil, dass Fälle passiver Versicherung, bei denen ein früherer Rentenanspruch erst mit 65 Jahren realisiert werden kann, eine geringere Rolle spielen als bei Frauen.

26 Die Lage der Älteren am deutschen Arbeitsmarkt

Jahrgängen nur noch knapp jeder Achte mit 60 in Rente. Hierbei dürfte es sich zu einem Gutteil um die Bezieher der Altersrente für Schwerbehinderte handeln. Dies ist seit 2006 die einzige Art der Altersrente, die Männer bereits ab einem Alter von 60 Jahren, wenn auch nicht abschlagsfrei, in Anspruch nehmen können.

Wie Abbildung 9 zeigt, ist die Inanspruchnahme der Altersrente für Schwerbehinderte in letzter Zeit angestiegen. Seit 2006 hat sich ihr Anteil an allen Rentenzugängen um 1,9 Prozentpunkte erhöht. Noch stärker – um 4,1 Prozentpunkte – stieg im gleichen Zeitraum aber der Anteil der ebenfalls mit dem Vorliegen gesundheitlicher Einschränkungen verknüpften Erwerbsminderungsrenten. Zuletzt ebenfalls deutlich gewachsen ist die Bedeutung der Altersrente für langjährig Versicherte (bei 35 Versicherungsjahren).⁶ 2012 entfielen immerhin 15,1 Prozent aller Rentenzugänge auf diese Form der Altersrente.

Erkennbar rückläufig sind dagegen die Frauenaltersrente, sowie die Altersrente nach Arbeitslosigkeit, wobei diese Kategorie auch die Altersrente nach Altersteilzeit aufnimmt. Während 2000 noch vier von zehn Zugängen auf diese Rentenarten entfielen, ging 2012 nur noch jeder Fünfte über einen der beiden Kanäle in Rente. Da die Frauenatersrente und die Altersrente bei Arbeitslosigkeit nur noch bis zur Geburtskohorte 1951 offen stehen, werden die beiden Rentenarten bei den Zugängen von 2017 vollständig verschwunden sein.



⁶ Seit 2012 ist noch die Möglichkeit der Altersrente für besonders langjährig Versicherte (bei 45 Versicherungsjahren) hinzugekommen, die in diesem Jahr aber nur einen zu vernachlässigenden Anteil an allen Rentenzugängen hatte.

Diese markanten Veränderungen bei den Rentenzugangsmöglichkeiten könnten einen gewissen Druck auf die Schwerbehindertenrenten bzw. zur Anerkennung dafür benötigter gesundheitlicher Einschränkungen entfalten, dürften sich aber vor allem zugunsten der Inanspruchnahme der Regelaltersrente auswirken, deren für die Zeit von 2000 bis 2006 charakteristische Zunahme in den letzten Jahren zum Erliegen gekommen ist. 2012 entfiel nur rund jeder dritte Rentenzugang auf die normale Altersrente.

Weil das vermehrte Aufschieben der Altersrenten, wie in Abschnitt 2.2.2 gesehen, mit einem deutlichen Zuwachs der Erwerbstätigkeit bei den über 60-Jährigen einherging, ist der Anteil der Rentenzugänge, die sich aus einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (inklusive Altersteilzeit und Vorruhestandsgeldbezug) heraus vollzieht, von 28,7 Prozent im Jahr 2000 auf 38,4 Prozent im Jahr 2012 gestiegen. Im gleichen Zeitraum ist der Anteil derjenigen, die aus Arbeitslosigkeit in Altersrente gehen, von 25,7 auf 10,2 Prozent gefallen. Daneben entfällt ein sehr hoher Anteil auf Übergänge von Personen, die vor dem Renteneintritt passiv versichert waren, also zuletzt zum Beispiel als Hausfrauen, Beamte oder Selbständige keine Beiträge entrichtet haben. Diese Kategorie gilt es im Blick zu behalten, wenn in der öffentlichen Diskussion um den Rentenzugang zuweilen auf die scheinbar niedrige Übergangsrate aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung heraus verwiesen wird.

Tiefer gehende Analysen der Daten der Deutschen Rentenversicherung durch Brussig (2012) liefern weitere bemerkenswerte Befunde. Zum einen sind bei der wachsenden Gruppe der »stabil Beschäftigten« (Personen, die in den letzten drei Jahren vor dem Renteneintritt sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren) die Anteile derjenigen, die erst mit Erreichen der Regelaltersrente in Rente gehen, stark gestiegen. Zugleich aber geht eine deutliche Mehrheit in dieser Gruppe – und das häufig ziemlich früh – direkt aus ihrer stabilen Beschäftigung heraus in die Altersrente, wobei es sich in vielen Fällen um eine freiwillige Entscheidung handeln dürfte.

Zum anderen hat in der schrumpfenden Gruppe der »Langzeitbeschäftigungslosen« (Personen, die in den drei Jahren vor dem Renteneintritt einen durchgängigen Leistungsbezug bei Beschäftigungslosigkeit aufwiesen) das durchschnittliche Rentenzugangsalter deutlich zugenommen. Durch das Aufschieben des Rentenzugangs geht ein annähernd genauso hoher Anteil abschlagsfrei in Rente wie bei den stabil Beschäftigten. Der spätere Rentenzugang entgegen der beschleunigenden Wirkung der Arbeitslosigkeit erscheint bei dieser Gruppe jedoch als Resultat niedriger individueller Rentenansprüche. Demnach fordern insbesondere geringer qualifizierte Personen, die trotz der in den letzten Jahren eingetretenen starken Verbesserungen am Arbeitsmarkt für Ältere ein hohes Risiko haben, Langzeit beschäftigungslos zu werden, die sozialpolitische Aufmerksamkeit.

3 DIE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR EIN LÄNGERES ERWERBSLEBEN

3.1 Einleitung

Das vorherige Kapitel brachte eine Reihe von empirischen Belegen dafür, dass die Menschen in Deutschland nicht nur zunehmend später in Rente gehen, sondern dass sie den Übergang in die Altersrente auch zunehmend aus einer regulären Beschäftigung heraus schaffen. Dieses Kapitel wirft die Frage nach den Gründen auf, die hinter der in den letzten Jahren zu beobachtenden beeindruckenden Verbesserung der Integration der Älteren in den deutschen Arbeitsmarkt stehen.

Eine Sichtung der dazu vorhandenen wissenschaftlichen Befunde zeigt, dass sich die zunehmende Erwerbstätigkeit und die abnehmende Arbeitslosigkeit der über 55-Jährigen nicht auf eine einzelne Ursache zurückführen lassen, sondern auf ein ganzes Bündel von Faktoren. Weil mehrere Veränderungen in den Rahmenbedingungen gleichzeitig auf die Arbeitsmarktentwicklung bei den Älteren einwirken und sich dabei in ihren Effekten gegenseitig beeinflussen, ist es praktisch unmöglich, den isolierten Anteil einzelner Einflussfaktoren zu quantifizieren. Deswegen fokussiert die folgende Darstellung qualitative Argumente, deren Relevanz für die Arbeitsmarktentwicklung bei den Älteren durch entsprechende Untersuchungen jedoch empirisch inzwischen gut abgesichert ist.

Die Gliederung des Kapitels orientiert sich an den verschiedenen Akteuren, deren Verhalten und Interaktion die an den Arbeitsmärkten erzielten Ergebnisse maßgeblich bestimmt. Am Ausgangspunkt befasst sich Abschnitt 3.2 mit den von der Politik in den letzten Jahren geänderten Weichenstellungen für eine höhere Beschäftigung im Alter. Abschnitt 3.3 befasst sich dann mit den von den Tarifpartnern beeinflussten Rahmenbedingungen. Die beiden daran anschließenden Teile widmen sich den individuellen Akteuren, die am Arbeitsmarkt unmittelbar aufeinander treffen: den zur Arbeit bereiten Menschen (Abschnitt 3.4) und den Arbeitgebern, die durch ihr Personalmanagement die alters- und alternsgerechte Arbeitswelt entscheidend mitgestalten (Abschnitt 3.5).

3.2 Staatliche Interventionen

3.2.1 Veränderungen in der Rentenpolitik

In Deutschland hat die Politik in den letzten beiden Jahrzehnten die Rahmenbedingungen für den Rentenzugang fundamental verändert. Die mit der Rentenreform von 1972 begonnene Politik der Frühverrentung wurde von Beginn der 1990er Jahre an durch eine Politik zur Anhebung der effektiven Rentenaltersgrenzen abgelöst. Dieser Paradigmenwechsel verfolgte den Zweck, die Finanzen der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung zu stabilisieren. Da die laufenden Ansprüche an die gesetzliche Rente zum größten Teil aus den laufenden Beitragszahlungen der Beschäftigten bedient werden, kann ein späterer Zugang in die Altersrente über eine verbesserte Relation von Beitragszahlern zu Rentenbeziehern unmittelbar Entlastung für die Beitragszahler bringen.

Über den 2004 über das Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung in die Rentenformel eingefügten »Nachhaltigkeitsfaktor« ergeben sich zudem indirekt günstige Effekte bei den Rentenbeziehern. Der Nachhaltigkeitsfaktor koppelt die jährliche Fortschreibung des Rentenwerts an die Veränderung des Rentnerquotienten, der – vereinfachend gesagt – die Zahl der Rentner und die Zahl der Beitragszahler ins Verhältnis setzt. Eine Zunahme des Rentnerquotienten, wie sie sich etwa in Folge des Alterungsprozesses der Bevölkerung ergibt, senkt über die Rentenformel unter sonst gleichen Umständen das Rentenniveau. Dagegen führt ein Fallen des Rentnerquotienten, wie es mit einem vermehrten Aufschieben des Rentenzugangs erreicht werden kann, zu einer Verbesserung des Rentenwerts und stabilisiert demnach langfristig das Einkommen der Bezieher von Altersrenten.⁷

Drei grundlegende Beschlüsse charakterisieren die veränderte Altersgrenzenpolitik im Rentenrecht: die Einführung von Rentenabschlägen bei vorzeitigem Rentenbezug, das Verschließen von Kanälen für einen Rentenzugang vor der Regelaltersgrenze über besondere Formen der Altersrente, sowie die zukünftige Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre. Die beiden ersten Maßnahmen wurden bereits mit dem Rentenreformgesetz 1992 verankert, auch wenn sich ihre Wirkung in Folge der Einführung zu unterschiedlichen Zeitpunkten und der schrittweisen Betroffenheit der Versicherten in Abhängigkeit vom Geburtsjahrgang sehr graduell entfaltete. Die schonende, lange vorab bekannte Implementation der Reformen gab den Akteuren am Arbeitsmarkt gute Gelegenheit, sich auf die anstehenden Veränderungen einzustellen.

Die Rentenminderung in Höhe von 0,3 Prozent für jeden Monat des vorzeitigen Rentenbeginns, die dauerhaft über den gesamten Ruhestand wirkt, ist ein wesentlicher Ausdruck des in Deutschland vollzogenen Paradigmenwechsels weg von der Frühverrentungspolitik. Hinter der Idee des Rentenabschlags bei vorgezogenem Rentenbezug steht eine Vorstellung von versicherungsmathematischer Neutralität. Um die Versichertengemeinschaft durch einen vorgezogenen Ruhestand nicht zu belasten, sollen die damit verbundenen Kosten, die durch einen Ausfall von Beitragszahlungen und eine längere Rentenbezugsdauer entstehen, durch die Auszahlung einer niedrigeren Rente genau ausgeglichen werden. Gäbe es keine weiteren Friktionen, würde eine versicherungsmathematisch faire Gestaltung der Rentenabschläge dazu führen, dass beobachtete Unterschiede im individuellen Rentenzugangsalter lediglich die Unterschiede in den persönlichen Neigungen reflektieren, früher oder später in den Ruhestand zu gehen.

Zwar ist der eingeführte uniforme Abschlagssatz auf individueller Ebene allenfalls zufällig versicherungsmathematisch neutral (Ohsmann et al. 2004; Werding 2007). Dennoch sind im Vergleich zur Situation vor der Reform, als die Möglichkeit zu einem vollständig abschlagsfreien vorgezogenen Rentenzugang gegeben war, die Anreize zum Aufschieben des Rentenzugangs zweifellos gestärkt worden. Die gute Wirksamkeit der von den Rentenabschlägen ausgehenden Anreizeffekte zeigt sich daran, dass vorübergehend bestehende Ausweichmöglichkeiten in abschlagsfreie Rentenformen genutzt wurden sowie am parallel zur gestuften Steigerung der Abschläge nach Geburtsjahrgängen zunehmenden Aufschub des Rentenzugangs (Büttner 2005). Spiegelbildlich dazu hat die Erwerbsbeteiligung der Älteren zugenommen.

Dass die Rentenabschläge wirksame Anreize entfalten heißt nicht, dass die Versicherten nun durchweg ihr eigentlich präferiertes Rentenzugangsalter realisieren können. Zum einen zeigt der hohe Anteil der mit starken Abschlägen versehenen Rentenzugänge, die aus einer länger anhaltenden Phase der Arbeitslosigkeit heraus erfolgen, dass ein vorgezogener Ruhestand auch eine Reaktion auf unfreiwillig fehlende Beschäftigungsperspektiven der Älteren sein kann.

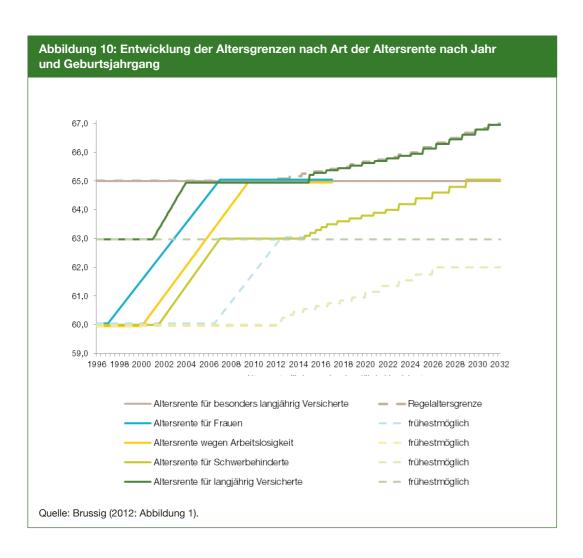
Der indirekte Feedback-Effekt h\u00f6herer Rentenzahlungen auf den Beitragssatz ist kleiner als die direkte Beitrag senkende Wirkung des verbesserten Verh\u00e4ltnisses von Beitragszahlern zu Rentnern, so dass eine Win-Win-Situation vorliegt.

Zum anderen gibt es offensichtlich Fälle, in denen sich Versicherte aus Einkommensgründen einen mit Abschlägen behafteten vorzeitigen Ruhestand nicht leisten können. Ein empirischer Beleg für diesen Liquiditätseffekt ist, dass der durchschnittliche Rentenzahlbetrag in der Gruppe derjenigen, die mit moderaten Abschlägen in Rente gehen, trotzdem noch systematisch höher liegt als der Rentenanspruch derjenigen, die ihre Altersrente erst an der Regelaltersgrenze abschlagsfrei in Anspruch nehmen (Brussig 2012).

Die Einführung der Abschläge bei vorzeitigem Rentenbezug konnte in den vergangenen Jahren eine besonders starke Wirkung entfalten, weil die abschlagsfreien Altersgrenzen bei anderen, neben der Regel-Altersgrenze bestehenden Rentenarten angehoben wurden. Durch die Differenz zum jeweils frühestmöglichen Alter, von dem ein Zugang in diese Renten möglich ist, wurden auch hier effektive Rentenabschläge eingeführt.

Abbildung 10 vermittelt einen Überblick über den seit Ende der 1990er Jahre vollzogenen komplexen Übergangsprozess und die nach dem momentanen Rechtsstand beschlossenen Veränderungen für die kommenden 20 Jahre.

Seit dem Jahr 2012 läuft die mit dem Rentenversicherungs-Altersgrenzenanpassungsgesetz im Jahr 2007 beschlossene Anhebung der Altersgrenze für die Regel-Altersrente. Für die in den Jahren 1947 bis 1958 Geborenen steigt die Regelaltersgrenze bis zum Jahr 2023 jeweils um einen Monat. In den Jahren 2024 bis 2029 steigt die Regelaltersgrenze für die Angehörigen der Jahrgänge 1959 bis 1964 dann um jeweils zwei Monate. Die »Rente



mit 67« wird dann erstmals für die heute 49-Jährigen im Jahr 2030 erreicht. Von diesem Prozess der stufenweisen Anhebung der Regelaltersgrenze ausgenommen sind nach derzeitigem Rentenrecht nur die Adressaten der zum 1. Januar 2012 neu eingeführten Altersrente für besonders langjährig Versicherte. Wer 45 Jahre Pflichtbeiträge aus Beschäftigung, selbständiger Tätigkeit und Pflege oder Zeiten für Kindererziehung bis zum zehnten Lebensjahr des Kindes erreicht, kann bereits mit 65 Jahren abschlagsfrei in Rente gehen. Eine vorzeitige, mit Abschlägen versehene Inanspruchnahme der Altersrente für besonders langjährig Versicherte ist nach herrschender Gesetzeslage nicht möglich.

Wer besonders langjährig versichert ist und zukünftig vorzeitig eine Altersrente in Anspruch nehmen möchte, kann dies allerdings über den Weg der Altersrente für langjährig Versicherte tun. Die Regelaltersgrenze für diese Form der Altersrente, die allen Versicherten mit 35 Jahren Pflichtbeiträgen offen steht, wurde zwischen 2002 und 2004 von 63 Jahre auf 65 Jahre angehoben, wobei der frühestmögliche Bezug ab dem vollendeten 63. Lebensjahr erhalten blieb. Die vorgezogene Inanspruchnahme der Altersrente für langjährige Versicherte soll auch in Zukunft von dieser Altersgrenze an möglich sein. Da die Regelaltersgrenze für diese Rentenart bis 2030 parallel zur Altersgrenze für die Regel-Altersrente steigen wird, ist ein möglicher Rentenzugang mit 63 Jahren jedoch ziemlich teuer – 48 mit einem Abschlagsfaktor von 0,3 versehene Monate ergeben einen Gesamtabschlag von 14,4 Prozent. Für besonders langjährig Versicherte dürfte es angesichts dieses substantiellen Abschlags verhältnismäßig attraktiv sein, noch zwei Jahre länger zu arbeiten und mit 65 Jahren abschlagsfrei in Rente zu gehen. Wegen dieser Alternative bringt jeder zusätzlich gearbeitete Monat dieser Gruppe implizit einen zusätzlichen Rentenwert von 0,6 Prozent ein.

Die Altersrente für Frauen bietet derzeit noch eine Möglichkeit für Frauen mit mindestens 15 Jahren Wartezeit und mehr als 10 Jahren Pflichtbeiträgen nach dem 40. Lebensjahr, bereits vor dem Alter von 65 Jahren in Rente zu gehen. Die Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit bietet unter bestimmten Voraussetzungen Personen mit mindestens acht Pflichtbeitragsjahren in den letzten zehn Jahren, die nach Vollendung des 58. Lebensjahres und sechs Monaten mindestsens ein Jahr arbeitslos oder mindestens 24 Monate in Altersteilzeit waren, eine Möglichkeit, schon mit 63 Jahren in Rente zu gehen.

Diese beiden speziellen Formen des Rentenzugangs werden nach dem Jahr 2016 vollständig verschwinden, weil 1952 oder später geborene Jahrgänge keinen Anspruch mehr darauf haben (vgl. auch Abschnitt 2.3). Schon im letzten Jahrzehnt hat der Gesetzgeber diese Rentenzugangswege durch Angleichung der Altersgrenze für den abschlagsfreien Zugang an die Regelaltersgrenze von 65 Jahren deutlich unattraktiver gemacht. Der maximale Rentenabschlag konnte so 18 Prozent erreichen.

Die nach derzeitigem Rechtsstand einzige Möglichkeit, vor Vollendung des 65. Lebensjahres abschlagsfrei in Rente zu gehen, bietet in den kommenden Jahren noch die Altersrente für schwerbehinderte Menschen, die an den Nachweis einer gravierenden gesundheitlichen Einschränkung gekoppelt ist. Auch bei dieser Rentenart wird das abschlagsfreie Rentenzugangsalter jedoch bald schrittweise bis zum Jahr 2029 von 63 Jahre auf 65 Jahre angehoben. Zeitlich leicht vorlaufend steigt auch die Altersgrenze für die vorzeitige Inanspruchnahme dieser Altersrente von 60 Jahre auf 62 Jahre, so dass im ungünstigsten Fall weiterhin ein Rentenabschlag von 10,8 Prozent hingenommen werden muss. Weil diese Rentenart unter den zukünftig verbleibenden Möglichkeiten den frühesten und mit den niedrigsten Abschlägen verbundenen Zugang zu einer Altersrente vor der Regelaltersgrenze bietet, wird sorgfältig darauf zu achten sein, dass die Standards bei der Diagnose der Schwerbehinderung als Zugangsvoraussetzung nicht stillschweigend aufgeweicht werden.

3.2.2 Veränderungen in der Arbeitsmarktpolitik

Der Kurswechsel in der Rentenpolitik weg von der Frühverrentung wurde durch verschiedene in die gleiche Richtung wirkende Veränderungen bei den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten zusätzlich unterstützt.

So schränkte das Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt vom 1. Februar 2006 an die Bezugshöchstdauern des Arbeitslosengeldes für Ältere stark ein. In der Spitze wurde bei Personen ab 57 Jahren die maximale Bezugsdauer von 32 Monate auf 18 Monate verkürzt. Eine empirische Untersuchung der Effekte dieser Reform zeigt, dass die von der Reform betroffenen Älteren im Zeitraum nach der Reform seltener arbeitslos wurden (Dlugosz et al. 2014). Rechnet man die Einflüsse der positiven Konjunkturentwicklung heraus, war die Wahrscheinlichkeit, in Arbeitslosigkeit zu kommen in den Jahren 2006 und 2007 bei den 57- bis 64-Jährigen um rund ein Fünftel niedriger als ohne Reform.

Allerdings ist ein erheblicher Teil dieses Effekts offenbar darauf zurückzuführen, dass Kündigungen in Erwartung der reformbedingten Verschlechterungen im Leistungsumfang der Arbeitslosenversicherung vorgezogen wurden. In den drei Monaten vor dem Inkrafttreten der Reform stiegen die Zugänge in Arbeitslosigkeit bei Personen in der Altersgruppe von 57 bis 64 Jahren um 120 Prozent über das zuvor übliche Maß an.

Wegen der schon im Jahr 2008 vorgenommenen teilweisen Rücknahme der Reform – die maximale Bezugsdauer bei Personen über 58 Jahre liegt heute wieder bei 24 Monaten – gibt es keine Möglichkeit, den nachhaltigen Effekt der Verkürzung der Anspruchsdauer der Älteren beim Arbeitslosengeld I präzise zu messen. Jedoch unterstreichen die markanten unmittelbaren Verhaltensveränderungen, dass die Möglichkeiten der Arbeitslosigkeit vor der Rente in Kombination mit der Möglichkeit der vorgezogenen Altersrente wegen Arbeitslosigkeit von Arbeitnehmern und Arbeitgebern in bedeutendem Umfang strategisch als Weg in die Frühverrentung genutzt wurden. Dieser Weg wurde noch durch die sogenannten »58er-Regelungen« erleichtert, die Personen über 58 Jahre die Möglichkeit gaben zu erklären, dass sie zur Vermittlung in den Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung stehen, und trotzdem Arbeitslosengeld zu beziehen. Diese Regelungen sind Ende 2007 ausgelaufen, so dass Leistungsbezieher über 58 Jahre wieder als arbeitslos zählen – und auch in der amtlichen Statistik als Arbeitslose geführt werden.

Zusammen genommen haben die Verkürzung der maximalen Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld für Ältere, die Verpflichtung auf die Bereitschaft zur Vermittlung und die Anhebung der Altersgrenze für den abschlagsfreien Zugang in die Altersrente wegen Arbeitslosigkeit um fünf Jahre die Anreize, den Ruhestand nach einer Kündigung aufzuschieben, kräftig gestärkt. Die Wirkung dieser Reformen vollzieht sich dabei weniger über die Verbesserung nach wie vor nicht befriedigenden Wiederbeschäftigungschancen derjenigen, die im Alter unfreiwillig, etwa wegen Schließung ihres angestammten Betriebs, arbeitslos werden. Der stärkere Effekt kommt aus der Abnahme der durch Frühverrentungswünsche induzierten Arbeitslosigkeit, also verlängerten Betriebszugehörigkeitsdauern der älteren Beschäftigten.

Weitere Veränderungen im Rentenzugangsverhalten hängen mit der Förderung von Altersteilzeitarbeitsverhältnissen durch die Bundesagentur für Arbeit nach dem 1996 in Kraft getretenen Altersteilzeitgesetz zusammen. Bei der Altersteilzeit muss die vorherige durchschnittliche Arbeitszeit auf die Hälfte reduziert werden. Die Verteilung der Arbeitszeit – entweder als echte Teilzeit oder als Blockmodell mit Phasen der Vollzeit und Phasen mit null Arbeitsstunden – bleibt dabei Vereinbarungssache zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Altersteilzeitarbeitsverhältnisse müssen sozialversicherungspflichtig sein und einen unmittelbaren Übergang in eine je nach Zugangsalter mit Abschlägen zu versehende Altersrente ermöglichen. Während der Altersteilzeit werden das Regelarbeitsentgelt um mindestens 20 Prozent aufgestockt und zusätzliche Rentenversicherungsbeiträge geleistet. Diese Leistungen kann die Bundesagentur unter bestimmten Voraussetzungen, wenn der durch Altersteilzeit frei werdende Arbeitsplatz nachweislich wieder besetzt wird, den Arbeitgebern erstatten.

Die öffentliche finanzielle Förderung der Altersteilzeit, deren Ausgestaltung in einer Vielzahl von Branchen inzwischen tarifvertraglich geregelt ist, wurde jedoch nicht über die Fälle von Altersteilzeit, die bis zum 31. Dezember 2009 begonnen haben, hinaus verlängert. Dahinter steht die Erfahrung, dass die angepeilten Ziele verfehlt wurden (Wanger 2009). Zum einen wurde die ursprüngliche Zielgruppe der im Beruf überdurchschnittlich Belasteten und eher gering Verdienenden verfehlt. Zum anderen wurden die Möglichkeiten der Altersteilzeit vorrangig im Blockmodell und damit überwiegend zur Verkürzung der Lebensarbeitszeit genutzt und nicht zu einem gleitenden Übergang aus dem Erwerbsleben in die Rente. In den Unternehmen wurde so der Druck genommen, Modelle für alternsgerechtes Arbeiten zu entwickeln, und stattdessen der Personalabbau bei den Älteren und die Verjüngung der Belegschaften subventioniert.

Zwar werden Altersteilzeitregeln auf Grundlage tarifvertraglicher Regelungen auch in Zukunft weiter eine Rolle spielen. Durch das Auslaufen der aktiven arbeitsmarktpolitischen Förderung durch die Bundesagentur in Kombination mit der Abschaffung der besonderen Altersrente nach Altersteilzeitarbeit für die nach 1951 geborenen Jahrgänge werden jedoch die durch staatliche Eingriffe ausgelösten Verzerrungen des Rentenzugangsalters nach unten beseitigt. Soweit Altersteilzeitbeschäftigung von Arbeitgebern und Arbeitnehmer frei ausgehandelt und auch vollständig finanziert wird, ist dies für den Arbeitsmarkt und die gesetzliche Rentenversicherung unproblematisch.

Die bisher beschriebenen renten- und arbeitsmarktpolitischen Anpassungen haben die Zielrichtung, den längeren Verbleib von Älteren im Erwerbsleben durch Eindämmung von Anreizen zur Frühverrentung anzuregen. Im Gegenzug ist hierdurch ein zusätzlicher Bedarf an flankierenden Maßnahmen entstanden, um die Erwerbstätigkeit von Älteren aktiv zu fördern.

So wurde parallel zum Prozess der Anhebung der Altersgrenzen die »Initiative 50 plus« ins Leben gerufen, um bestehende und neue Instrumente zur Verbesserung der Chancen Älterer auf eine Beschäftigung zu bündeln. Dazu zählt wesentlich das 2007 verabschiedete Gesetz zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen, das bezüglich der Teilnahme an beruflicher Weiterbildung und lebenslangem Lernen die Zugangsvoraussetzungen gesenkt und den Anspruchszeitraum für ältere Beschäftigte verlängert hat. Weiterhin wurden durch großzügigere Eingliederungszuschüsse und eine Entgeltsicherung für ältere Beschäftigte die Hürden für Unternehmen Ältere einzustellen gesenkt.

Dass sich die aktive Arbeitsmarktpolitik nach Versperrung der Wege in die Frühverrentung zunehmend der Förderung der Älteren zugewandt hat, zeigt sich auch in den Daten.⁸ Nimmt man die Zahl der Arbeitslosen als Maßstab für die Personen mit einem Unterstützungsbedarf, ist die Teilnahmequote Älterer an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in den letzten Jahren erkennbar gestiegen. In der Altersgruppe ab 55 Jahre kam 2011 eine Maßnahmenteilnahme auf etwa jeden fünften Arbeitslosen. 2006 kamen noch sechs Arbeitslose auf jeden Maßnahmenfall. Bei den 55- bis 59-Jährigen war die Zunahme der Förderquote von 2006 auf 2011 höher als bei allen anderen Altersgruppen mit Ausnahme der Jugendlichen unter 25 Jahre.

Zugleich zeigt sich bei den Älteren eine klar negative Relation der Teilnahmequoten in Abhängigkeit vom Alter. 2011 betrug das Verhältnis der Teilnahmen in Relation zur Arbeitslosenzahl bei den 55-Jährigen 30 Prozent. Bei den 60-Jährigen lag diese Quote dagegen bei 20 Prozent und bei den 64-Jährigen nur noch bei drei Prozent. Dieses Muster zeigt deutlich, dass das für die Maßnahmenvergabe zuständige Personal (und die zur Teilnahme bereiten Arbeitslosen) die damit am Arbeitsmarkt noch zu erzielenden Erträge ins Kalkül nehmen. Dies könnte auch erklären, warum der Anteil der Förderfälle unter den über 60-Jährigen entgegen der allgemeinen Entwicklung in den übrigen Altersgruppen seit 2006 nicht zugenommen hat.

⁸ Die im Folgenden genannten Ergebnisse sind den Analysen zur Struktur der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen durch Mümken und Brussig (2013) entnommen.

Im Hinblick auf die Struktur der bei den älteren Arbeitslosen eingesetzten Instrumente zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Rechtskreisen des SBG II, also den Personen mit Ansprüchen an die Arbeitslosenversicherung, und des SGB II, also den Personen, die auf Leistungen der sozialen Existenzsicherung (»Hartz IV«) angewiesen sind.

Bei den Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II über 55 Jahre dominierten 2011 Arbeitsgelegenheiten in Form der Mehraufwandsvariante (»Ein-Euro-Jobs«), also die geförderte öffentliche Beschäftigung, mit einem Anteil von mehr als der Hälfte der Förderfälle. Das Instrument wurde damit deutlich häufiger eingesetzt als bei den Jüngeren. Maßnahmen zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit kamen mit einem Anteil von knapp einem Viertel an zweiter Stelle und hatten gegenüber 2006 sehr beachtlich an Bedeutung zugelegt. Der Rückbau der vielfach nicht nachweislich in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung einmündenden Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (Hohmeyer und Wolf 2012) hat damit auch – und gerade – bei den älteren Leistungsempfängern im Bereich des SGB II stattgefunden.

Im Rechtskreis des SGB III stehen die meisten Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik grundsätzlich auch den Älteren offen. Allerdings spielt die Kategorie der Berufswahl und Berufsausbildung für diese Zielgruppe anders als bei den jüngeren Arbeitslosen praktisch kaum eine Rolle. Im Jahr 2011 konzentrierten sich 77 Prozent der Förderungen älterer Arbeitsloser im Bereich des SGB II auf die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Hierbei kamen vorwiegend die den Einstieg in eine abhängige Beschäftigung begleitenden Eingliederungszuschüsse und weniger die Instrumente zur Förderung der Selbständigkeit zum Einsatz. Die Steigerung um 14 Prozentpunkte reflektiert die im Zusammenhang mit der »Initiative 50plus« erwähnten, inzwischen großzügiger gestalteten, Handhabungsmöglichkeiten bei diesen Instrumenten.

Die berufliche Weiterbildung wird im höheren Alter systematisch weniger gefördert als bei den Jüngeren, was auch die bei Älteren kürzere Dauer der Maßnahmen erklärt. 2011 entfielen bei den 55- bis 64-Jährigen nur neun Prozent der Maßnahmen auf eine Weiterbildung. Bei den 45- bis 54-Jährigen lag der Anteil dagegen bei 25 Prozent und bei den 25- bis 44-Jährigen sogar bei 35 Prozent. Der altersbedingte Rückgang bei der Weiterbildung dürfte ein Gutteil der systematischen Abnahme der durchschnittlichen Teilnahmedauer in Maßnahmen mit dem Alter erklären.

Insgesamt betrachtet zeigt die Entwicklung der letzten Jahre eine an die speziellen Anforderungen der Älteren angepasste Strukturierung und Akzentuierung der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Zu den spezifischen kausalen Einflüssen des bei den Älteren zum Einsatz kommenden Förderinstrumentariums im Hinblick auf die Ziele der Beschäftigung, der Beschäftigungsfähigkeit und nicht zuletzt des Aufschiebens des Rentenzugangs gibt es bislang allerdings so gut wie keine belastbaren empirischen Erkenntnisse.

Diese Feststellung betrifft auch die Wirkungen der durch den Bund vorangetriebenen komplementären Programme, die auf eine Förderung der Beschäftigungs- und Arbeitsfähigkeit in enger Kooperation mit den Betrieben abzielen. Zu erwähnen sind hier etwa die unter dem Stichwort »Perspektive 50plus« gestarteten regionalen Beschäftigungspakte zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit Älterer, das WeGebAU-Programm zur Weiterbildung von älteren und gering qualifizierten Beschäftigten oder die auf die Schaffung gesundheits- und leistungsfördernder Arbeitsbedingungen ausgerichtete Initiative Neue Qualität der Arbeit (INQA).

3.3 Verantwortliche Tarifpartner

Die erfolgreiche Wende am Arbeitsmarkt für die Älteren wurde durch die Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, der auch die große Rezession der Weltwirtschaft um das Jahr 2009 nicht nachhaltig etwas anhaben konnte, wesentlich erleichtert. Bei den Älteren wie bei jeder anderen Bevölkerungsgruppe setzt ein nachhaltiger Beschäftigungsaufbau voraus, dass von den Unternehmen überhaupt genügend zusätzliche profitable Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden. Hierfür sind die unmittelbar auf das Rekrutierungsverhalten der Arbeitgeber wirkenden nachfrageseitigen Bedingungen von entscheidender Bedeutung.

Auf die hohe Relevanz der Nachfrageseite zur Erklärung der Erfolgsgeschichte des deutschen Arbeitsmarkts im letzten Jahrzehnt – und die verantwortliche Rolle der Tarifpartner hierbei – verweist etwa eine jüngst erschienene, vielbeachtete Studie von Dustmann et al. (2014).⁹ Demnach ist die beeindruckende Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft in den letzten Jahren weniger das Ergebnis der überwiegend auf die Angebotsseite wirkenden Reihe der Strukturreformen durch die Politik, sondern der besonderen Ausprägung der industriellen Beziehungen in Deutschland mit Tarifpartnern, die ihre Autonomie verantwortlich ausfüllen.

Die deutschen Tarifpartner sind den starken volkswirtschaftlichen Herausforderungen, die in den 1990er Jahren durch die Globalisierung und die deutsche Wiedervereinigung entstanden waren, über eine faktische Dezentralisierung der Lohnbildung begegnet. In Folge der von ihnen durch Öffnungsklauseln zusätzlich geschaffenen Flexibilisierungsspielräume konnte in den Unternehmen im Ergebnis eine deutliche Lohnzurückhaltung geübt werden. Dies führte flächendeckend über alle Industriezweige hinweg zu fallenden Arbeitskosten und so zur Wiedergewinnung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Exportunternehmen am Weltmarkt, wovon über die Verflechtungsbeziehungen zwischen den Wirtschaftszweigen und die entstehenden Einkommenszuwächse am Ende auch die Binnenwirtschaft profitierte.

Dass die von der Politik in die Wege geleiteten strukturellen Reformen für diesen Prozess, der die Nachfragedynamik am Arbeitsmarkt wesentlich in Gang gesetzt hat, von nachrangiger Bedeutung sind, lässt sich schon daran festmachen, dass sie auf der Zeitschiene hinterher laufen. Der Prozess der Dezentralisierung der Lohnfindung in Deutschland läuft erkennbar schon seit Mitte der 1990er Jahre, während die Arbeitsmarkt- wie die Rentenreformen erst in den letzten zehn Jahren an Fahrt aufgenommen haben.

Diese Perspektive unterstreicht, dass die Bedeutung der Wirtschaftspolitik als Auslöser des in den letzten Jahren in Deutschland geschafften Beschäftigungsaufschwungs nicht selten etwas überschätzt wird, und dass die Rolle der gerade im internationalen Vergleich bemerkenswert kooperativ und beschäftigungsorientiert miteinander agierenden Tarifpartner in Diskussionen zur Gestaltung der Wirtschaftspolitik durchaus mehr Beachtung verdient. Andererseits sollte die Bedeutung der vorgenommenen Strukturreformen für die Arbeitsmarktentwicklung der letzten Jahre auch nicht zu sehr heruntergespielt werden. Ohne die verbesserte Versorgung mit Arbeits- und insbesondere qualifizierten Fachkräften, wie sie durch die von der Politik eingeleiteten strukturellen Verbesserungen zur Unterstützung der Erwerbsbereitschaft und Erwerbstätigkeit erreicht wurde, könnten die deutschen Unternehmen heute einen spürsamen Teil der Chancen gar nicht realisieren, die sich wegen ihrer durch verantwortliche Tarifpartner gewonnenen hohen Wettbewerbsfähigkeit bieten.

⁹ Vgl. Bonin (2012) sowie Rinne und Zimmermann (2012) für ähnliche Bewertungen.

Fokussiert man die Älteren, haben die Tarifpartner in den letzten Jahren zwar gewisse Fortschritte bei altersbezogenen Regelungen erzielt, die die Beschäftigungschancen spezifisch verbessern. Insgesamt sind tarifliche Regelungen, die dem zunehmenden Bedarf Rechnung tragen, ältere Arbeitskräfte länger im Erwerbsleben zu halten, aber noch relativ wenig verbreitet.

Traditionell am stärksten ausgeprägt sind Altersbezüge bei Tarifregeln für den Bestandsschutz von Arbeitsverhältnissen, die etwa Kündigungsfristen und Kündigungsschutz an das Lebensalter und die Betriebszugehörigkeit koppeln (Bispinck 2002). Die tariflichen Entgeltstrukturen sehen zwar kaum noch rein altersbezogene Steigerungsschemata vor, de facto erscheint die Senioritätsentlohnung in Deutschland im internationalen Vergleich aber relativ stark ausgeprägt (Zwick 2009). Beide Faktoren könnten die Rekrutierungschancen der Älteren vermindern und verdienen demnach bei einer auf die Verlängerung der Lebensarbeitszeit hin orientierten Weiterentwicklung tarifpolitischer Konzepte Aufmerksamkeit.

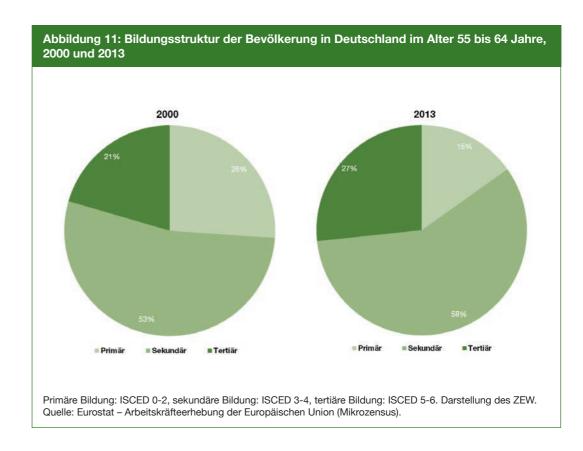
Im Hinblick auf die Arbeitszeitgestaltung sind vor allem Tarifverträge zur Regelung der Altersteilzeitbeschäftigung nahezu flächendeckend verbreitet. Seltener sind Regelungen zur Gestaltung von Langzeit- oder Lebensarbeitszeitkonten, die eine flexible Möglichkeit zum schrittweisen Übergang aus dem Berufsleben in die Altersrente darstellen können. Tarifliche Regelungen zur systematischen alters- und alternsgerechten Arbeitsgestaltung stecken dagegen noch in den Anfängen. Ein gutes Beispiel ist der am 1. Mai 2008 in Kraft getretene Tarifvertrag "Lebensarbeitszeit und Demografie« zwischen dem Bundesarbeitgeberverband Chemie e.V. und der IG Bergbau, Chemie, Energie. Dieser sieht unter anderem die Schaffung eines von den Arbeitgebern gespeisten Demografie-Fonds vor, um eine altersorientierte Problemdiagnose auf der Ebene der Unternehmen zu finanzieren. Weitere Vereinbarungen betreffen Langfristkonten, die Altersteilzeit, die berufliche Qualifizierung und das Gesundheitsmanagement.

Insgesamt gesehen hat der tarifliche Regelungsbestand zur Unterstützung der Erwerbstätigkeit älterer Beschäftigter aber momentan noch deutliche Lücken. Jedoch ist ein Problembewusstsein bei den Tarifpartnern erkennbar, so dass auf der tariflichen Ebene für die kommenden Jahre mit Weiterentwicklungen zu rechnen ist, die der wachsenden Erwerbsbereitschaft unter den Älteren Rechnung tragen.

3.4 Erwerbsbereitschaft der Bevölkerung

Die Politik zur Heraufsetzung der Altersgrenzen für den Rentenzugang ist in der deutschen Bevölkerung, die sich an die über lange Jahre großzügig unterstützte Frühverrentung gewöhnt hat, alles andere als populär. Dies zeigt sich nicht nur an demoskopischen Umfrageergebnissen und den zum Teil aufgeheizten öffentlichen Debatten um die Rente mit 67, sondern auch an dem nach wie vor hohen Anteil an Rentenzugängen, die vorgezogen unter Inkaufnahme von Abschlägen selbst aus gesicherter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung heraus erfolgt.

Dennoch kann die in den letzten Jahren beobachtete sehr rasche Zunahme der Erwerbsbeteiligung nicht nur darauf zurückgeführt werden, dass die Bedingungen für den Übergang in den vorzeitigen Ruhestand verschlechtert wurden. Daneben gilt es, auch längerfristige Trends zu berücksichtigen, die den Anstieg der durchschnittlichen Erwerbsquoten begünstigt haben (Brenke und Zimmermann 2001).



Wie Abbildung 11 zeigt, hat sich das Qualifikationsniveau, wenn man die in 2000 und 2013 jeweils 55- bis 64-jährige Bevölkerung miteinander vergleicht, innerhalb weniger Jahre deutlich verbessert. Hatten in 2000 nur 21 Prozent der in Deutschland lebenden Personen in dieser Altersgruppe einen tertiären, das heißt akademisch orientierten Bildungsabschluss, waren es 2013 bereits 27 Prozent. Auf der anderen Seite ist im gleichen Zeitraum der Anteil der Bevölkerung mit einem primären, das heißt keine oder nur einfache berufliche Qualifikationen umfassenden Bildungsabschluss, von 26 Prozent auf 15 Prozent gefallen.

¹⁰ Für eine Reihe von Beispielen vgl. BMAS (2013: 37)

Die rasche Veränderung der Bildungsstruktur bei den Älteren ist das Ergebnis von Kohorteneffekten. Während in den letzten Jahren die ab Mitte der 1930er Jahre geborenen Kohorten, die in der Wiederaufbauphase nach dem Krieg oft keine formalen beruflichen Qualifikationen erwerben konnten, ins Rentenalter gekommen sind, wuchsen zugleich die ersten Jahrgänge nach, die von der Bildungsexpansion profitieren könnten, die in West- wie Ostdeutschland Mitte der 1960er Jahre einsetzte.

Die Verbesserung des Bildungsniveaus in der älteren Bevölkerung ist deshalb ein systematischer Treiber der Entwicklung der Erwerbsquoten, weil die Bereitschaft zur Teilnahme am Arbeitsmarkt unabhängig vom Alter mit dem Bildungsgrad zunimmt. Hochschulabsolventen weisen höhere Partizipationsraten als Personen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung auf, und diese Personen wiederum höhere Partizipationsraten als Personen ohne Berufsbildung.¹¹

In der Abfolge der Geburtsjahrgänge, die in den kommenden Jahren in das rentennahe Alter aufrücken, wird sich das durchschnittliche Qualifikationsniveau weiter verbessern. Damit wird absehbar auch die durchschnittliche Partizipationsrate weiter steigen und zudem auch die Beschäftigtenquote, da die Arbeitslosenrate negativ mit dem Bildungsgrad korreliert ist. Da sich die Effekte der bildungsbedingt steigenden Partizipations- und Beschäftigtenquote überlagern, ist damit zu rechnen, dass in den kommenden Jahren die Zahl der Erwerbstätigen in der Altersgruppe über 55 Jahre unabhängig von den Effekten der Rentenzugangspolitik stärker steigt als die Bevölkerung in dieser Altersgruppe. Bedenkt man weiterhin, dass in der deutschen Bevölkerung die Jahrgänge, die sich derzeit im Alter zwischen 45 und 54 Jahren befinden, besonders stark besetzt sind (vgl. Abbildung 1), ist für die nächsten zehn Jahre schon rein demografisch und bildungsbedingt mit starken Zuwächsen an älteren Erwerbstätigen zu rechnen.

Diese Entwicklung wird absehbar noch einmal dadurch verstärkt, dass die Geschlechterunterschiede im Hinblick auf das Erwerbsverhalten in den nachrückenden Jahrgängen zunehmend weniger ausgeprägt sind. So sind unter den Baby-Boomern, die Anfang der 1960er Jahre geboren wurden und jetzt um die 50 Jahre alt sind, die Frauen weniger stark von einem traditionellen Rollenverständnis als Hausfrau und Mutter geprägt als die heute 60-Jährigen. Die Veränderung ist an einer stärkeren Erwerbsbeteiligung in jüngeren Lebensjahren ablesbar und dürfte auch in späteren Lebensjahren zu, im Vergleich zu früheren Jahrgängen, höheren Quoten der Erwerbsbeteiligung führen. Darüber hinaus dürften sich die Geschlechterunterschiede bei den Partizipationsraten verringern, weil Frauen im Verhältnis stärker von der Bildungsexpansion profitiert haben als Männer.

Wegen dieser Trendentwicklungen können – und müssen – sich die Unternehmen in Deutschland darauf einstellen, dass sie in den nächsten Jahren mit einer deutlich zunehmenden Zahl an Menschen konfrontiert sind, die gut qualifiziert und zudem bereit sind, ihnen ihre Arbeitskraft auch im höheren Alter zur Verfügung zu stellen.

3.5 Der Umgang der Unternehmen mit älter werdenden Belegschaften

3.5.1 Einleitung

Auf der Seite der Unternehmen ist das Thema der besseren Integration älterer Arbeitnehmer in Beschäftigung schon seit langer Zeit präsent. So forderten die Arbeitgeberverbände in Deutschland bereits früh einen Paradigmenwechsel in der Rentenpolitik durch Anhebung des Renteneintrittsalters. Dahinter stand zunächst die Sorge um die nicht nachhaltige Finanzierbarkeit der gesetzlichen Rentenversicherung und damit einhergehende künftige Beitragsbelastungen, aber auch die Perspektive anstehender tiefgreifender Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt in Folge der demografischen Entwicklung. In den letzten Jahren sind die Herausforderungen sehr viel näher an die einzelnen Unternehmen herangerückt und so für die Akteure in den Betrieben erheblich konkreter geworden:

- Die Belegschaften vieler Unternehmen haben in den letzten Jahren den ersten starken demografisch bedingten Alterungsschub mitgemacht. Das mittlere Alter der Erwerbstätigen ist merklich gestiegen, da sich wegen der schwach besetzten Jahrgänge, die neu auf den Arbeitsmarkt kommen, weniger Nachwuchs rekrutieren lässt
- Die von den Rentenreformen ausgehende wirksame Eindämmung der Frühverrentung, aber auch die im Trend über die Geburtsjahrgänge zunehmende Partizipationsneigung, haben dazu geführt, dass sich die Arbeitgeber zunehmend älteren Beschäftigten gegenüber sehen, deren Wunsch es ist, länger erwerbstätig zu bleiben.
- In manchen Segmenten des deutschen Arbeitsmarkts sind durch eine dynamische Nachfrageentwicklung oder ein zu kleines Angebot an passend qualifizierten Bewerbern Fachkräfteengpässe entstanden. Die Zahl der von Engpässen betroffenen Berufsfelder ist derzeit im Wachsen und umfasst nicht nur Tätigkeiten für Akademiker, sondern zunehmend auch Lehrberufe.¹² Die mit Engpässen verbundenen Stellenbesetzungsschwierigkeiten wiederum sind ein Anreiz, nachhaltige Personalstrategien für eine bessere Ausschöpfung der vorhandenen Potentiale bei den Beschäftigten zu entwickeln.

In einer neueren Umfrage erklärten zwei Drittel der Unternehmen, dass die Alterung der Belegschaft einen Einfluss auf ihre Unternehmens- und Personalpolitik hat. 55 Prozent gaben an, dass die Verlängerung der Lebensarbeitszeit Bedeutung für die Personalpolitik hat (IBE 2012). Umfragen ergeben, dass die Bindung der Belegschaft und Weiterbeschäftigung älterer Arbeitnehmer von den Unternehmen als bedeutsames Instrument zum Umgang mit Fachkräfteengpässen eingestuft wird (KfW 2011). 2013 erklärten 64 Prozent der Unternehmen mit Einstellungsplänen die Absicht, gezielt in der Gruppe der 55 bis 64-Jährigen zu rekrutieren (IW Consult 2012).

Allerdings ist die Datenlage, um genau zu beurteilen, wie sich die Unternehmen in den letzten Jahren mit ihrer Personalpolitik auf die genannten Veränderungsprozesse eingestellt haben, leider lückenhaft. Aussagekräftige Zeitreihen zur Entwicklung der Verbreitung von personalpolitischen Strategien und Maßnahmen fehlen weitgehend. Die folgende Übersicht konzentriert sich daher überwiegend auf ausgewählte empirische Erkenntnisse und Beispiele, die anschaulich machen, wie die Unternehmen in Deutschland derzeit mit den Herausforderungen einer alters- und alternsgerechten Arbeitswelt umgehen.

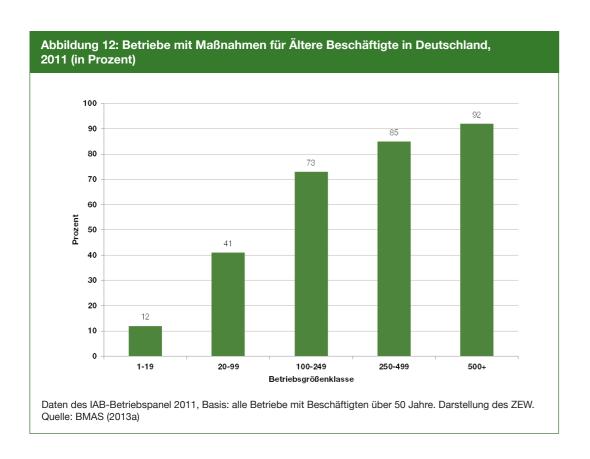
¹¹ Hinter diesen systematischen Unterschieden stehen die unterschiedlichen Chancen, ein gemessen am Einkommen bei Inaktivität attraktives Lohnangebot zu erhalten, aber auch unterschiedlich intensive Neigungen zu arbeiten, die eine Investition in Bildung und Ausbildung aus individueller Perspektive ex ante unterschiedlich attraktiv machen.

Dazu gehören nach der jüngsten Engpassdiagnose durch die Bundesagentur für Arbeit beispielsweise Elektriker, Klempner und Installateure und pflegerische Berufe im Gesundheitswesen.

3.5.2 Spezifische Maßnahmen für ältere Beschäftigte

Wiederholte Angaben dazu, wie weit die Arbeitgeber spezielle Maßnahmen für die ältere Belegschaft anbieten, findet man im IAB-Betriebspanel.¹³ Danach verfügten in 2011 18 Prozent der Betriebe mit älteren Beschäftigten über 50 Jahre über spezifische Maßnahmen für diese Gruppe. Vergleicht man diesen Wert mit den Ergebnissen aus früheren Wellen der Umfrage, zeichnet sich beim Engagement der Arbeitgeber bestenfalls eine Seitwärtsbewegung ab. Schon 2002 bot jeder fünfte Betrieb mit älteren Beschäftigten spezifische Maßnahmen für die Älteren an. Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass sich das Verhalten der Personalverantwortlichen trotz der oben skizzierten Veränderungsprozesse und der zunehmenden öffentlichen Sensibilisierung noch nicht entscheidend verändert hat (Bechmann et al. 2012).

Abbildung 12 zeigt, dass sich das Engagement der Betriebe je nach ihrer Größe erheblich unterscheidet. Der niedrige Durchschnittswert ergibt sich daraus, dass nur jeder zehnte Kleinbetrieb mit weniger als 20 Beschäftigten spezifische Maßnahmen für ältere Mitarbeiter anbietet und zugleich der Anteil der Kleinbetriebe an allen Betrieben sehr hoch ist. Gemessen an der Zahl der Beschäftigten wirkt das Engagement der Betriebe deutlich stärker. 49 Prozent aller Beschäftigten über 50 Jahre sind für die Betriebe mit 100 und mehr Beschäftigten tätig, von denen mehr als drei Viertel spezifische Maßnahmen für die Älteren in ihrer Belegschaft anbieten.



Der in Abbildung 12 sehr deutlich erkennbare Betriebsgrößeneffekt ist kein Spezifikum des Umgangs der Personalpolitik mit Älteren, sondern wird häufig im Zusammenhang mit Fragen des Personalmanagements beobachtet.

Zum einen können kleinere Unternehmen in Personalfragen oft flexibler und rascher reagieren. Diese kurzfristigen Anpassungen werden oft nicht als eigenständige personalpolitische Maßnahme wahrgenommen und erfasst. Zum anderen aber haben kleinere und mittlere Unternehmen oft systematische Schwierigkeiten, ein strategisches Personalmanagement zu entwickeln. Dazu fehlt es größenbedingt nicht nur an einer Professionalisierung durch Personalverantwortliche mit speziellen Fachkenntnissen, sondern auch an finanziellen und organisatorischen Ressourcen.

Dies erklärt, warum die kleinen und mittleren Unternehmen inzwischen zur Zielgruppe einer Reihe von teils öffentlich geförderten Programmen geworden sind. Zum einen zielen diese, wie etwa die »Initiative Neue Qualität der Arbeit« (INQA) oder das vom Europäischen Sozialfonds unterstützte Programm »unternehmensWert:Mensch«, darauf ab, kleine und mittlere Unternehmen durch Beratungs- und Informationsangebote bei der Entwicklung von Personalstrategien zu unterstützen und das betriebliche Personalmanagement zu professionalisieren.

Zum anderen versuchen Programme, wie etwa das »Demographie Netzwerk«, durch Vernetzung und Verbundaktivitäten Größenvorteile zu realisieren. Der Grad der aktiven Beteiligung an solchen Netzwerken ist allerdings
bislang nicht sehr groß. Gemäß einer im Winter 2012/13 durchgeführten repräsentativen Befragung von Personalverantwortlichen durch das ZEW und infas im Rahmen des Forschungsvorhabens »Fachkräfterekrutierung und
-sicherung« ist beispielsweise weniger als jedes zehnte Unternehmen in Deutschland an einem der Fachkräftesicherung dienenden Netzwerk oder sonstigem Bündnis beteiligt.¹⁴

Die oft zitierten Ergebnisse des IAB-Betriebspanels unterzeichnen möglicherweise das Ausmaß der von den Unternehmen praktizierten Personalpolitik für Ältere. Hierfür sprechen etwa die Resultate der genannten Erhebung von ZEW und infas, die direkt nach den in den Unternehmen vorhandenen Instrumenten zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitskräfte fragen.

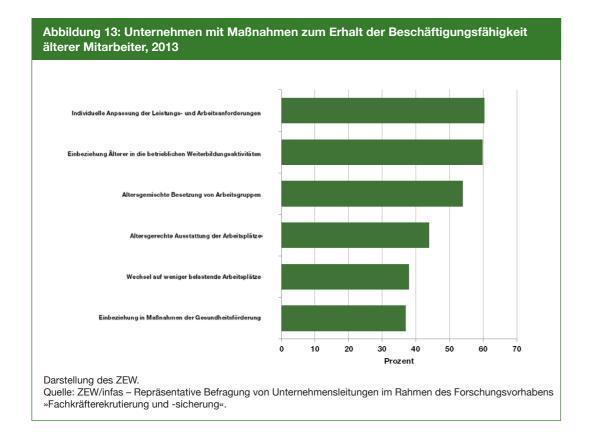
Nach den in Abbildung 13 zusammengefassten Aussagen passen rund 60 Prozent der Unternehmen die individuellen Arbeitsanforderungen an die Beschäftigten an, um sie beschäftigungsfähig zu halten. Rund 38 Prozent der Personalverantwortlichen sagen, dass sie zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit innerbetriebliche Wechsel auf weniger belastende Arbeitsplätze vornehmen. Der Anspruch der Personalverantwortlichen und die Wahrnehmung der Mitarbeiterseite klaffen in dieser Frage allerdings markant auseinander. Von den für die Untersuchung ebenfalls befragten Arbeitnehmervertretern sagten nur gut 35 Prozent, dass ihr Unternehmen die Arbeitsanforderungen individuell anpasst, um die Beschäftigungsfähigkeit älterer Mitarbeiter zu sichern. Im Hinblick auf die innerbetriebliche Rotation auf weniger belastende Arbeitsplätze bestätigte nur jeder fünfte Arbeitnehmervertreter, dass diese Maßnahme im Unternehmen eingesetzt wird.

Diese Wahrnehmungsdifferenz lässt sich nicht auf einen Größeneffekt – die Befragung der Arbeitnehmervertreter enthält nur Unternehmen mit mindestens 20 Mitarbeitern – zurückführen, da der Einsatz dieser personalpolitischen Instrumente mit der Unternehmensgröße systematisch zunimmt. Vielmehr ist sie ein Indiz dafür, dass die Maßnahmen zum Teil nicht mit so gut und transparent implementiert sind, dass sie von den Mitarbeitern selbst als Beitrag zur Entlastung der Älteren wahrgenommen werden.

Beide bisher betrachteten Instrumente folgen dem sogenannten Reduktionsansatz. Zwar sind Beschäftigte häufig in der Lage, ihre Arbeitsanforderungen auch in höherem Alter noch zu einem sehr hohen Grad zu erfüllen. Es gibt jedoch auch alterskritische Arbeitsanforderungen, insbesondere hohe und einseitige körperliche Belastung sowie hohe und starre Leistungsvorgaben, denen die Unternehmen durch gezielte Veränderungen der Tätigkeitsinhalte bis hin zum innerbetrieblichen Arbeitsplatzwechsel begegnen können.

Das IAB-Betriebspanel ist eine j\u00e4hrliche Wiederholungsbefragung von rund 16.000 Betrieben. Ein Betrieb definiert sich \u00fcber die Betriebsst\u00e4tte und kann Teil eines gr\u00f6\u00dferen Unternehmens sein. Die Frage nach dem personalpolitischen Instrumenteneinsatz wird nur in jeder dritten Welle des Panels gestellt.

Für diese Studie wurden rund 1.200 Unternehmensinhaber, Geschäftsführer und Leitungskräfte aus Personalabteilungen befragt. Die Ergebnisse werden durch rund 500 unabhängig davon durchgeführte Interviews mit Betriebsräten oder vergleichbaren Interessenvertretern der Beschäftigten gespiegelt. Zentrale Erkenntnisse aus den Erhebungen wurden im »Unternehmensbarometer Fachkräftesicherung« vom BMAS (2013b) veröffentlicht.



Eine Alternative dazu ist der Einsatz technischer Hilfsmittel, um durch eine ergonomischere Arbeitsplatzgestaltung ältere Beschäftigte in ihren Tätigkeiten zu entlasten. Die altersgerechte Gestaltung des Altersplatzes wird gegenüber der innerbetrieblichen Rotation, aber auch der Herabsetzung der Arbeitsanforderungen, von den älteren Beschäftigten deutlich bevorzugt. Nach den vom BMAS (2013a: 9) zitierten Ergebnissen einer Umfrage durch gfk, Roland Berger Strategy Consultants und der Forschungsgemeinschaft für Gerontologie Dortmund wünschen sich 84 Prozent der älteren Beschäftigten eine ergonomische Gestaltung ihres Arbeitsumfelds, aber nur 62 Prozent niedrigere Arbeitsanforderungen und sogar nur 35 Prozent innerbetriebliche Stellenwechsel.

Obwohl der technische Fortschritt die Möglichkeiten zur ergonomischen Entlastung der Mitarbeiter deutlich verbessert hat und sich damit auch gute Erfolge erzielen lassen (siehe das Praxisbeispiel aus dem Bereich des Gussputzens), nutzen nach eigenen Angaben erst deutlich weniger als die Hälfte der Unternehmen in Deutschland die Möglichkeiten einer altersgerechten Ausgestaltung der Arbeitsplätze. In diesem leichter an objektiven Maßstäben festzumachenden Punkt stimmen die Wahrnehmungen der Personalverantwortlichen mit denen der Arbeitnehmervertreter zur Verbreitung des Instruments überein.

Ebenfalls übereinstimmend ist die Einschätzung auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite hinsichtlich der Verbreitung von Arbeit in altersgemischten Teams. Im Durchschnitt setzt jedes zweite Unternehmen in Deutschland auf die altersgemischte Besetzung von Arbeitsgruppen. Bei den größeren Unternehmen sind es sogar über zwei Drittel. Die Arbeit in solchen Gruppen ist eine Möglichkeit, das Arbeitsleistungsprofil älterer Beschäftigter zur Verringerung kritischer Belastungen altersgerecht anzupassen. Den Älteren kommen dabei in der Regel Aufgaben des Unterweisens, Kontrollierens oder Führens zu, also Tätigkeiten, die besonders auf Eigenschaften wie Erfahrung, Überblick und Kommunikation zugreifen, die mit der Lebenserfahrung tendenziell zunehmen. Der verbreitete Einsatz altersgemischter Teams in den Unternehmen ist insofern nicht überraschend, da er sich unmittelbar betriebswirtschaftlich rechnet. Studien zeigen, dass altersgemischte Teams insbesondere den Wissenstransfer im Unternehmen und die Produktivität verbessern (Göbel und Zwick 2014, McKinsey 2011).

Praxis-Beispiel Einführung ergonomischer Hilfen im Bereich des Gussputzens

Das Gussputzen gehört zu den am meisten belastenden Tätigkeiten in der Industrie. Die Keulahütte Krauschwitz GmbH hat im Rahmen eines Projektes diese Arbeitsplätze systematisch analysiert und konsequent verbessert. Ausgangspunkt für die Beschäftigung mit den Arbeitplätzen der Gussputzer waren steigende Krankenstände und sinkende Qualität der Arbeit.

Nach einer ersten Betriebsbegehung erfolgte eine intensive Analyse der betroffenen Arbeitsplätze durch Befragung der Mitarbeiter, Schwachstellenanalyse in Mitarbeiter-Workshops, Foto- und Videoaufnahmen der Handlungsabläufe, Messung und Bewertung von Faktoren des Arbeitsumfelds, Einsatz von Checklisten zur Belastungssituation und zu psychischen Komponenten, sowie ergonomische Messanalysen.

Bei der Auswertung des Datenmaterials arbeiteten Sicherheitsfachkräfte, Personalvertreter und Mitarbeiter des Unternehmens mit Arbeitsmedizinern, Ergonomen, Vertretern der Unfallversicherung und der Krankenkasse sowie Mitarbeitern von Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen gemeinsam an Problemlösungen. Ein externer Moderator half bei der Koordination. Im Ergebnis wurde eine ganze Reihe konkreter Maßnahmen zur Reduktion der Arbeitsbelastung implementiert, darunter Anpassungen des Arbeitsplatzes, Jobrotation, Kurzpausen und Zykluswechsel. Hierdurch ließen sich die Arbeitsbelastungen messbar verringern.

Übertragbare besondere Erfolgsfaktoren in diesem Beispiel sind die systematische Zusammenarbeit im Unternehmen unter guter Beteiligung der Belegschaft und die umfassende Einbindung externer Partner mit interdisziplinärer Expertise.

Quelle: www.inqa.de

Eine dritte Gruppe von Instrumenten zur Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit Älterer verfolgt einen Präventionsansatz. Dieser zielt darauf ab, Qualifikation, Gesundheit und Motivation der Mitarbeiter zu bewahren. Da diese Zielgrößen das Ergebnis dynamischer Verlaufs- und Entwicklungsprozesse sind, kommt es hier stärker auf eine ganzheitliche Perspektive an, die bereits an den Arbeitsbedingungen im jüngeren Alter ansetzt, und nicht erst kompensierend oder reagierend, wenn altersbedingte Probleme entstehen. Passend zu diesen Anforderungen geben die Unternehmen auf den Feldern Weiterbildung und Gesundheit der Integration der älteren Mitarbeiter in die allgemeinen Maßnahmen des Unternehmens gegenüber spezifischen Maßnahmen für Ältere klar den Vorzug. 15 So gaben 2011 im IAB-Betriebspanel die Unternehmen mit älteren Beschäftigten etwa neun Mal häufiger an, Ältere in die betrieblichen Weiterbildungsaktivitäten einzubeziehen, als spezielle Weiterbildungsangebote für Ältere anzubieten (Bechmann et al. 2012: 47).

Dies gilt auch für die Gestaltung der Arbeitszeit und der Arbeitszeitflexibilität. Nach den Ergebnissen des IAB-Betriebspanels verfügten 2011 zwar neun Prozent der Unternehmen mit älteren Beschäftigten spezifische Regelungen zur Altersteilzeitbeschäftigung. Wegen der Dominanz des Blockmodells (vgl. Abschnitt 3.2.2) führt dies in der Praxis kaum zu einer altersspezifischen Differenzierung der Arbeitszeitbedingungen. Überwiegend sind Dauer, Lage und Flexibilität der Arbeitszeiten für alle Beschäftigten – auch per Tarifvertrag und Betriebsvereinbarungen – gleich geregelt. Gemäß Ergebnissen des Mikrozensus arbeiten Ältere über 50 Jahre seltener regelmäßig Schicht oder an Wochenenden als der Durchschnitt der Bevölkerung. Unklar ist jedoch, ob dieser Effekt durch altersspezifische Anpassungen des Arbeitsplatzes oder durch Wechsel auf andere Arbeitsplätze zustande kommt.

Die in Abbildung 13 dargestellten Ergebnisse der repräsentativen ZEW/infas-Befragung von Personalverantwortlichen im Winter 2012/13 unterstreichen, dass die Einbeziehung der Älteren in die betrieblichen Weiterbildungsaktivitäten als Instrument zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitskräfte weit verbreitet ist. 60 Prozent der Arbeitgeber machen ihrer Belegschaft entsprechende Angebote. Hieraus lässt sich jedoch nicht ableiten, dass ältere Arbeitnehmer überwiegend dieselbe betriebliche Weiterbildung erhalten wie jüngere Arbeitnehmer. Vielmehr fügen sich die den zahlreich verfügbaren Daten zum Weiterbildungsverhalten zu dem klaren Bild, dass Häufigkeit und Intensität der Weiterbildung mit dem Erwerbsalter abnehmen.

Eine mögliche Erklärung hierfür ist, dass Formen des informellen Lernens am Arbeitsplatz bei den Älteren ein höheres Gewicht haben als bei den Jüngeren, und dass diese Bildungsformen schlechter in den Daten erfasst sind als formale Bildungsteilnahmen. Eine andere Erklärung ist, dass sich die zu erwartenden Erträge der Weiterbildung mit der kürzer werdenden verbleibenden Erwerbsspanne verringern, während die Hinzugewinnung neuen Wissens aus entwicklungspsychologischen Gründen heraus mit fortschreitendem Alter schwerer fällt. Zu dieser Interpretation passt, dass auch privat finanzierte Bildungsaktivitäten und der Einsatz von aktiven Bildungsmaßnahmen bei Arbeitslosen (vgl. Abschnitt 3.2.2) in der Altersgruppe über 50 Jahren deutlich zurückgehen.

Soweit das zweite Erklärungsmuster Gewicht hat, wofür aus bildungsökonomischer Perspektive vieles spricht, sollte sich in den Daten der letzten Jahre der zunehmend spätere Renteneintritt in einer Zunahme der Teilnahme von Älteren an den Maßnahmen der betrieblichen Weiterbildung niederschlagen. Bislang existieren nach unserem Kenntnisstand noch keine belastbaren empirischen Resultate, die diese Hypothese anhand von Individualdaten unterstützen.

Ein bemerkenswert niedriger Anteil der Unternehmen – 37 Prozent – bezieht nach den Aussagen der Personalverantwortlichen Ältere in ihre Angebote zur Gesundheitsförderung und -vorsorge ein. Diese Zahl darf allerdings keinesfalls dahingehend interpretiert werden, dass Unternehmen die Älteren in ihrer Belegschaft in diskriminierender Weise von Maßnahmen der Gesundheitsprävention ausschließen. Vielmehr ist der Anteil der Arbeitgeber in Deutschland, die ihrer Belegschaft derzeit überhaupt Angebote zur Gesundheitsvorsorge machen, nicht höher. Im KfW-Mittelstandspanel gaben 2011 nur 31 Prozent der Mittelständler an, Gesundheitsmanagement und altersgerechte Arbeitsplatzgestaltung als Strategie gegen den Fachkräfteengpässe intensiv oder sehr intensiv zu betreiben (Ernst & Young 2011a). Gemäß einer anderen Umfrage bei Personalverantwortlichen spielt die Förderung der Arbeitsfähigkeit in ihrer Tätigkeit aktuell nur in jedem fünften Fall eine wichtige oder sehr wichtige Rolle (Mercer 2012).

Dass dieser Anteil nicht höher ist, dürfte nicht zuletzt mit der Komplexität der personalpolitischen Aufgabe zusammenhängen, die Arbeitsbedingungen so zu gestalten, dass die Beschäftigten länger gesund arbeiten können. In vielen Fällen werden nicht viel mehr als die freiwilligen Arbeitgeberleistungen der Betrieblichen Gesundheitsförderung angeboten, zu deren Erbringung die gesetzlichen Krankenkassen durch das Sozialrecht verpflichtet sind. Ein umfassendes betriebliches Gesundheitsmanagement wäre dagegen eine strategische Maßnahme, die Arbeitsorganisation und Leistungsanforderungen im Unternehmen systematisch gesundheitsförderlich zu gestalten und somit, da krank machende Prozesse in der Interaktion von individuellen, sozialen und beruflichen Faktoren ablaufen, auch das allgemeine Gesundheitsbewusstsein der Beschäftigten zu verbessern.

Eine solche Strategie erfordert nach den Erkenntnissen der arbeitsmedizinischen Forschung insbesondere psychische oder physische Belastungsspitzen zu vermeiden, und dies vor allem in Kombination mit geringen Handlungs- und Entscheidungsspielräumen im Job. Vor allem wenn die Beschäftigten über einen längeren Zeitraum solchen Risikofaktoren ausgesetzt sind, zeigen sich empirisch auch durch spätere Entlastung kaum noch zu korrigierende negative Effekte auf die Gesundheit, die zudem mit einem signifikant erhöhten Berentungsrisiko verbunden sind (Dragano 2007).

Da körperliche, psychosoziale und organisationale Risikofaktoren in verschiedenen Berufsgruppen der Natur der Tätigkeit nach unterschiedlich bedeutsam sind, ist auch der Handlungsbedarf unterschiedlich stark. Indirekte Evidenz, dass bei der Setzung beschäftigungsförderlicher Arbeitsbedingungen auch in grundsätzlich belastenden Berufen durchaus Spielraum vorhanden ist, liefert eine Studie von Argaw et al. (2013). Ihre empirischen Beobachtungen stützen die Hypothese, dass die Wahrscheinlichkeit, vorzeitig in Rente zu gehen, nicht durch die Tätigkeit in einem belastenden Beruf an sich systematisch beeinträchtigt wird, sondern durch subjektiv empfundene geringe Arbeitsqualität sowie individuelle soziodemografische Merkmale der Beschäftigten.

Einen (wenn auch nicht allzu belastbaren) Hinweis, dass in den Unternehmen ein Bewusstseinswandel hinsichtlich Fragen des betrieblichen Gesundheitsmanagements eingesetzt haben könnte, liefert die oben schon angesprochene repräsentative ZEW/infas Unternehmensbefragung für das Barometer Fachkräftesicherung des BMAS
(2013b). In annähernd vier von fünf Unternehmen gaben die Personalverantwortlichen an, dass der Erhalt der Gesundheit und Beschäftigungsfähigkeit für sie als Instrument zur Vermeidung von Fachkräfteengpässen eine sehr
hohe oder hohe Bedeutung hat. Die Gesundheitsprävention erreichte damit den höchsten Wert von allen genannten Instrumenten. Hierzu passen die Antworten aus einer – allerdings nicht repräsentativen – Befragung durch
Mercer (2012), die erkennen lassen, dass etwa 30 Prozent der Personalverantwortlichen davon ausgehen, dass
die Förderung der Arbeitsfähigkeit in ihrer Tätigkeit anders als derzeit in Zukunft eine hohe Rolle spielen wird.

3.5.3 Vorausschauendes Personalmanagement

Das im Verlauf der demografischen Entwicklung noch wichtiger werdende Feld des betrieblichen Gesundheitsmanagements ist ein konkretes Beispiel dafür, dass sich nicht wenige Unternehmen in Deutschland mit umfassenden und langfristig angelegten Strategien des Personalmanagements immer noch schwer tun. Dies liegt nicht nur an Schwierigkeiten bei der Umsetzung von als richtig erkannten Strategien in die Praxis. Trotz guter Gegenbeispiele wie dem unten hervorgehobenen Fall des vorausschauend handelnden kleinen inhabergeführten Dachdeckerbetriebes: Viele Unternehmen erfassen die Probleme, die mit ihren alternden Belegschaften und der Alterung des Erwerbspersonenpotentials zusammenhängen, und die sich daraus ergebenden Konsequenzen für das Personalmanagement noch nicht, oder zumindest noch nicht in einer systematischen Weise.

Im KfW-Mittelstandspanel von 2011 bezeichneten nur fünf Prozent der Unternehmen die Personalpolitik als ein besonderes Problemfeld. Selbst bei den Mittelständlern, die unter Stellenbesetzungsschwierigkeiten litten, liegt der Anteil derer, für in der Personalpolitik ein besonderes Problemfeld erkennen, nur bei neun Prozent (KfW 2011). Sieben von zehn Mittelständlern planten 2011 für die nächsten Jahre mit gleich bleibenden oder gar abnehmenden Investitionen in Maßnahmen des Personalmanagements (Ernst & Young 2011b).

Gewiss unterzeichnen diese Ergebnisse für den Mittelstand das tatsächliche Engagement der Unternehmen. Vorausschauende Personalplanung und strategisches Personalmanagement wird in größeren Unternehmen deutlich häufiger betrieben als in kleineren und mittleren Unternehmen (KMU). Während von den Unternehmen mit unter 100 Mio. Euro Jahresumsatz weniger als die Hälfte in Bezug auf Rekrutierung und Bindung von Mitarbeitern eine langfristige Planung vornehmen, sind es bei den Unternehmen mit einem Jahresumsatz oberhalb dieser Grenze zwei Drittel (Ernst & Young 2011b).

Umfrageergebnisse deuten zudem darauf hin, dass die Mittel, die Unternehmen im Durchschnitt für nachhaltige Personalstrategien einsetzen, noch gering sind. Die Mehrheit hat für nachhaltiges Personalmanagement bislang keine festen Verantwortlichkeiten festgelegt. Nur eine Minderheit stellt nach Angaben von Personalverantwortlichen

¹⁶ Für eine umfassende Aufarbeitung dieses Themas vgl. BMAS (2013c).

46 | Die Rahmenbedingungen für ein längeres Erwerbsleben

Praxis-Beispiel Vom Dach herunter ins Büro

Das Dachdeckergewerbe ist ein Tätigkeitsfeld für vielfach eher einfach qualifizierte Männer, das besondere körperliche Belastungen mit sich bringt. In der Branche bleibt kaum jeder zehnte Berufseinsteiger bis über das 50. Lebensjahr tätig. Die Schwierigkeiten, ältere Beschäftige zu integrieren, führt zu einem ständigen Rekrutierungsbedarf, der in Folge der demografischen Entwicklung, aber auch wegen Folgewirkungen des Mindestlohns, zunehmend schwerer zu bewältigen ist (Bonin et al. 2013, Aretz et al. 2013).

Um das Wissen durch Erfahrung qualifizierter Beschäftigter im Unternehmen zu erhalten, hat der Dachdeckerbetrieb A. Plenkers die Tätigkeiten älterer Dachdeckergesellen leichter und vielfältiger gestaltet. Das Ziel der durchgeführten Maßnahmen war, eine langfristige Planung der innerbetrieblichen Laufbahn zu ermöglichen und qualifizierte Mitarbeiter zu halten.

Unter Einbeziehung aller Mitarbeiter wurden hierzu Tätigkeitsanalysen durchgeführt und gemeinsam in einem Workshop Maßnahmen zum Erhalt der Arbeitsfähigkeit erarbeitet. Das Ergebnis war neben der ergonomischeren Gestaltung von Arbeitsabläufen die Qualifizierung der Mitarbeiter durch den Inhaber im Bereich der EDV-gestützten Auftragsbearbeitung, sowie die Übertragung von mehr Verantwortung durch Erweiterung der Arbeitsaufgaben. Hierdurch konnten das Qualifikationsniveau der älteren Beschäftigten erhöht und die Mitarbeiterfluktuation verringert werden.

Quelle: www.inqa.de

personelle oder finanzielle Ressourcen bereit, um spezifisch den Herausforderungen des demografischen Wandels zu begegnen. Vier von zehn Unternehmen erkennen noch nicht einmal die Dringlichkeit des Themas (Mercer 2012).

Angesichts dieser Diagnose ist es wenig überraschend, dass Analyseinstrumente, die ein solide Basis für eine strategische Planung der Personalpolitik zum Umgang mit Alterungsprozessen schaffen könnten, in der Praxis der Unternehmen bislang nur sehr selten anzutreffen sind. Zu den prinzipiell verfügbaren Instrumenten des Demografie-Management zählen insbesondere Altersstruktur- und Qualifikationsbedarfsanalysen, welche die Struktur der Belegschaft nach Alter, Stellung im Betrieb und Qualifikation feststellen und in die Zukunft fortschreiben, damit erforderliche Anpassungen bei Organisation und Rekrutierungsweise rechtzeitig angestoßen werden können. Darüber hinaus können systematische Messungen zur Belastung und Arbeitsfähigkeit der Belegschaft, etwa mit dem sogenannten WAI (»Work Ability Index«), bei der adäquaten Gestaltung alters- und alternsgerechter Arbeitsbedingungen helfen.

Tabelle 4 zeigt die Ergebnisse einer Studie zur Verbreitung dieser zentralen Instrumente des Demografie-Managements in ausgewählten Betrieben dreier Wirtschaftsbranchen. Trotz der geringen Anzahl an Beobachtungen zeichnet sich ab, dass die Chemie- und Pharmabranche beim Einsatz der verschiedenen Analyseinstrumente vorne liegt.

Tabelle 4: Einsatz von Instrumenten des Demografie-Managements in ausgewählten Branchen, 2011							
Instrument	Branche						
	Chemie und Pharma	Metall- und Elektro	Einzelhandel				
Alterstrukturanalyse	13	54	15				
Qualifikationsanalyse	16	96	59				
Belastungsanalyse	7	49	19				
WAY (Work Ability Index)	4	18	15				
Fallzahl	29	224	210				

Absolute Fallzahlen. Darstellung des ZEW. Daten: Initiative Neue Qualität der Arbeit (2011).

Dies liegt nicht nur an dem in diesem Zweig der Industrie relativ hohen Anteil von Großunternehmen, denen die Umsetzung dieser Instrumente erkennbar leichter fällt. Eine Rolle spielt auch die in der Branche erreichte teilweise tarifvertragliche Verankerung der Instrumente: Altersstrukturanalysen sind in der Chemieindustrie durch kollektive Vereinbarungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften vorgeschrieben. Für die Tarifpartner gibt es also eine Möglichkeit, die Entwicklung der Kultur eines vorausschauenden Personalmanagements in den Unternehmen zu flankieren.

Klar am anderen Ende der drei untersuchten Branchen steht der deutlich mehr zersplitterte und von den Interessenlagen heterogenere Einzelhandel. In dieser Branche betreiben zwar etwas unter 30 Prozent der befragten Unternehmen Qualifikationsbedarfsanalysen, die anspruchsvolleren Formen des Demografie-Managements sind dagegen in weniger als jedem zehnten Fall anzutreffen. Über alle Branchen hinweg lässt sich erkennen, dass die Unternehmen, falls sie aktiv sind, eher die leichter zu handhabenden und mit geringeren Kosten verbundenen Instrumente nutzen. Analysen zur Struktur der Belegschaft sind durchweg stärker verbreitet als systematische Diagnosen zur Leistungsfähigkeit und Belastung der Mitarbeiter.

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass sich viele Unternehmen in Deutschland mit einer vorausschauenden strategischen Personalpolitik für eine systematische Bewältigung der Herausforderungen durch den demografischen Wandel immer noch schwer tun. An dieser Situation haben offenbar auch die mittlerweile zahlreich vorhandenen und gut zugänglichen Informations- und Beratungsangebote wenig geändert.

Immerhin gibt es Anzeichen, dass künftig in den Unternehmen ein Umdenken einsetzen könnte. Während nur einer von sieben Personalern die strategische Personalplanung momentan für eine wichtige Aufgabe hält, geht mehr als jeder zweite davon aus, dass sie in der Zukunft eine wichtige bis sehr wichtige Aufgabe werden wird (Mercer 2012).

4 MÖGLICHE FOLGEN DER REFORMVORHABEN DER BUNDESREGIERUNG FÜR ÄLTERE ARBEITNEHMER

4.1 Einleitung

In den ersten Monaten der Amtszeit der neuen Bundesregierung haben einige der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Reformvorhaben, die die Große Koalition aus Christdemokraten, Sozialdemokraten und Christsozialen im Koalitionsvertrag vom 16. Dezember 2013 unter dem Motto »Deutschlands Zukunft gestalten« für die 18. Legislaturperiode vereinbart hat, bereits konkrete Gestalt angenommen. Höchste Priorität genossen dabei – wie demoskopische Umfragen zeigen, auch in den Augen einer großen Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland – die Pläne der Koalitionäre für Leistungsverbesserungen bei der gesetzlichen Rente und zur Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns.

Ein erster Entwurf für das Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungsgesetz), wurde Ende Januar 2014 vorgelegt und am 23. März 2014 auf den parlamentarischen Weg gebracht. Am 2. April 2014 hat das Bundeskabinett über den von Bundesarbeitsministerin Andrea Nahles eingebrachten Entwurf für ein Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns als Teil eines Ersten Gesetzes zur Stärkung der Taurifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz) entschieden, der bereits zum 1. Januar 2015 die Einführung einer weitgehend flächendeckenden einheitlichen gesetzlichen Lohnuntergrenze von 8,50 Euro die Stunde vorsieht. Auch wenn beide Gesetzesvorhaben im Zuge das parlamentarischen Beratungsprozesses bis zur endültigen Verabschiedung wie üblich noch Veränderungen erfahren dürften, soll im Folgenden eine erste Abschätzung der Folgewirkungen der Gesetzespläne für ältere Arbeitnehmer vorgenommen werden. Dies geschieht auf Grundlage der derzeit vorliegenden Gesetzesentwürfe, an deren Kern sich wohl kaum noch etwas dürfte.

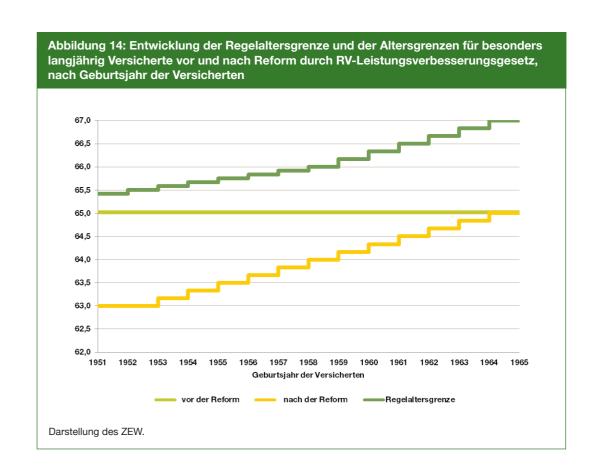
Der Untersuchungsteil zum Gesetzentwurf bei der Rente (Abschnitt 4.2) fokussiert dabei auf die Wirkungen der abschlagsfreien Altersrente ab 63 Jahren, weil diese einen besonders starken Eingriff in den Arbeitsmarkt für die Älteren bedeuten. Weitere zentrale Regelungskomplexe, insbesondere die »Mütterrente« für Eltern, die vor dem Jahr 1992 Kinder bekommen haben, und die Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten bleiben ausgeklammert. Der Teil zur Einführung eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns (Abschnitt 4.3) berührt die möglichen Folgen arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Ansätze, die auf eine stärkere Regulierung am deutschen Arbeitsmarkt abzielen.

4.2 »Rente mit 63«: Vorgezogene abschlagsfreie Rente für besonders langjährig Versicherte

4.2.1 Geplante Neuregelungen

Bereits nach bisheriger Rechtslage sind Versicherte mit außerordentlich langjähriger Berufstätigkeit privilegiert, die häufig schon in jungen Jahren eine Berufsausbildung begonnen haben und – so die Vermutung des Gesetzgebers – nicht selten besonderen beruflichen Belastung ausgesetzt waren. Gemäß § 38 SGB VI haben sie seit dem 1. Januar 2012 die Möglichkeit, bereits mit dem Erreichen des 65. Lebensjahres die Altersrente für besonders langjährige Versicherte abschlagsfrei in Anspruch zu nehmen, sofern eine Wartezeit von 45 Jahren erfüllt ist und die Hinzuverdienstregeln nach § 34 Absatz 2 und 3 SGB VI nicht überschritten werden. Besonders langjährig Versicherte bleiben damit von der auf Grundlage des RV-Altersgrenzenanpassungsgesetzes vom 20. April 2007 seit 2012 stattfindenden geburtsjahrgangsweisen Anhebung der Regelaltersgrenze für den abschlagfreien Bezug der Altersrente bis auf 67 Jahre im Jahr 2029 ausgenommen (vgl. Abbildung 10 in Abschnitt 3.2.1).

Gemäß dem nun vorliegenden RV-Leistungsverbesserungsgesetz ist geplant, besonders langjährig Versicherten, während die Übergangsphase zur Rente mit 67 läuft, vorübergehend einen weiter vorgezogenen abschlagsfreien Zugang in eine Altersrente zu ermöglichen. Versicherte, die vor dem 1. Januar 1953 geboren sind, haben Anspruch auf diese Altersrente nach Vollendung des 63. Lebensjahres. Darum wird die Neuregelung in der Öffentlichkeit allgemein unter dem Stichwort »Rente mit 63« diskutiert.



Tatsächlich wird das relevante Rentenzugangsalter bei dieser Sonderregelung in Abhängigkeit vom Geburtsjahr der Versicherten schrittweise angehoben, so dass bei den Versicherten der 1964 geborenen Kohorte, die in 2029 das 65. Lebensjahr vollendet haben werden, das nach der derzeit gültige Rechtslage abschlagsfreie Rentenzugangsalter von 65 wieder erreicht wird.

Abbildung 14 veranschaulicht, dass durch die geplanten Regelungen die Besserstellung der besonders langjährig Versicherten gegenüber den übrigen Versicherten über die gesamte Übergangsphase zur Rente mit 67 hinweg annähernd gleich bleibt. Die Erhöhung der potentiellen Rentenleistung für die besonders langjährig Versicherten allein aufgrund der Erfüllung des Kriteriums der Wartezeit von 45 Jahren beläuft sich immer auf annähernd zwei Jahresrenten (Differenz von dunkelgrüner und gelber Linie). Im Status quo hätte sich dieses Privileg erst allmählich über die Zeit aufgebaut (Differenz von dunkelgrüner und hellgrüner Linie). Misst man diese mit dem Rentenpaket der Großen Koalition am Status quo (Differenz der hellgrüner und gelber Linie), wird erkennbar, dass die damit verbundene Besserstellung der besonders langjährigen Versicherten mit den Jahren abnimmt. Den größten Vorteil erfahren die aktuell rentennahen Jahrgänge, während alle von 1964 an Geborenen nicht mehr von einer Besserstellung beim Rentenzugangsalter profitieren.

Das Gesetzesvorhaben enthält als zweites wichtiges Element, dass der Kreis der Berechtigten durch eine Erweiterung der Regelungen der auf die Wartezeit von 45 Jahren anzurechnenden Zeiten vergrößert wird. Bislang sind nach § 51 Absatz 3a und 4 SGB VI Pflichtbeitragszeiten für eine versicherte Beschäftigung oder Tätigkeit, Ersatzzeiten und Berücksichtigungszeiten anrechenbar.¹⁷ Ausgenommen sind dagegen Pflichtbeitragszeiten wegen des Bezugs von Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld II, sowie Pflichtbeitragszeiten wegen des Bezugs von Arbeitslosenhilfe. Gemäß dem vorliegenden ersten Gesetzentwurf sollen künftig alle Zeiten des Bezugs von Entgeltersatzleistungen der Arbeitsförderung, insbesondere Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld aus der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung, Zeiten des Bezugs von Übergangsgeld, sowie Zeiten mit Leistungen bei Krankheit angerechnet werden. Weiterhin nicht auf die Wartezeit von 45 Jahren angerechnet werden sollen dagegen Zeiten des Bezugs von Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld II.

4.2.2 Direkte Wirkungen auf dem Arbeitsmarkt

Es ist nach allen bisherigen Erfahrungen davon auszugehen, dass praktisch alle Beschäftigten, welche die Anspruchsvoraussetzungen zum Bezug der vorgezogenen abschlagsfreien Altersrente für besonders langjährig Versicherte erfüllen, diese auch in Anspruch nehmen werden. Zwar bringt eine Beschäftigung über die Altersgrenze hinaus zusätzliche Rentenpunkte und damit nach einem aufgeschobenen Renteneintritt eine höhere Rente. Dieser Rentenzuwachs fällt jedoch systematisch niedriger aus als der dafür aufzubringende Kostenaufwand durch zwei Jahre mit zusätzlich entrichteten Beiträgen bei gleichzeitig entgehenden Altersrentenzahlungen. Eine Balance ließe sich nur über eine versicherungsneutrale Gestaltung des Rentenzugangs hierstellen, was aber mit Abschlagsfreiheit beim vorgezogenen Rentenzugang grundsätzlich nicht vereinbar ist.

Anreizneutralität ist bei den Rentenplänen allerdings ausdrücklich nicht das Ziel der Großen Koalition. Vielmehr geht es laut Begründung des Gesetzesvorhabens darum, »eine besonders langjährige rentenversicherte Beschäftigung ... zu privilegieren« – die wegen fehlender Versicherungsneutralität zu erwartenden Verhaltenseffekte sind

also eindeutig als solche intendiert. Mit dieser Stoßrichtung handelt der Gesetzgeber erstmals wieder entgegen der in den letzten beiden Jahrzehnten mit nachweisbaren Erfolgen vorangetriebenen Strategie zur Steigerung des Rentenzugangsalters mit dem Ziel, Arbeitsmärkte und Rentenfinanzen im Angesicht des demografischen Wandels nachhaltig zu stabilisieren.

Bislang kursieren unterschiedliche Zahlen, wie viele ältere Beschäftigte in den kommenden Jahren von der Möglichkeit des weiter vorgezogenen Ruhestands bei besonders langjährigen Versicherten profitieren und damit dem Arbeitsmarkt verloren gehen. Bundesarbeitsministerin Andrea Nahles spricht in der Öffentlichkeit derzeit von 50.000 zusätzlichen Frührentnern durch die Rente mit 63. Die Abschätzung zum mit der Umsetzung des Gesetzesentwurfs verbundenen administrativen Erfüllungsaufwand beruht auf jährlich 200.000 Fällen. Die Deutsche Rentenversicherung (2014) schätzt anhand der Konten des Rentenzugangs 2011, dass rund 45 Prozent der Versicherten eines Jahrgangs die Anspruchsvoraussetzungen erfüllen könnten. Unter dieser Voraussetzung kommt die Bundesagentur für Arbeit (2014) darauf, dass in zwei Jahren 340.000 der heute 61 und 62 Jahre alten sozialversicherungspflichtig Beschäftigten die vorgezogene abschlagsfreie Rente für besonders langjährig Versicherte in Anspruch nehmen könnten.

Die Abschätzung der von der Neuregelung erfassten älteren Arbeitnehmer gestaltet sich selbst für die Träger der Rentenversicherung als schwierig, weil für die Jahre 1978 bis 2001 in den vorhandenen administrativen Daten nicht ersichtlich ist, ob Arbeitslosengeld I bezogen wurde, was nach der Neuregelung in die Wartezeitberechnung einfließt, oder Arbeitslosenhilfe, die wie bisher unberücksichtigt bleibt. Die folgenden Abschätzungen beruhen nicht auf administrativen Daten, sondern auf Umfragedaten des Sozio-Oekonomischen Panels (SOEP).

Das SOEP ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung privater Haushalte in Deutschland, die im jährlichen Rhythmus seit 1984 bei denselben Personen und Familien in der Bundesrepublik und seit Juni 1990 auch auf dem Gebiet der ehemaligen DDR durchgeführt wird. Die Daten enthalten zudem für alle Befragten retrospektive Informationen zur Entwicklung des Erwerbsstatus ab dem Alter 15, die hier genutzt werden um abzuschätzen, wie hoch in den Kohorten der Jahre 1949 bis 1956 der Anteil derjenigen ist, die die Zugangsvoraussetzungen der vorgezogenen Altersrente für besonders langjährig Versicherte bei Erreichen des 63. Lebensjahres erfüllen. Methodische Details der gewählten Vorgehensweise erklärt die nebenstehende Info-Box.

Abbildung 15 veranschaulicht, wie sich der durchschnittliche Erwerbsverlauf für den 1949 geborenen Jahrgang bis Ende 2011, also bis kurz vor Erreichen der Schwelle zur Vollendung des 62. Lebensjahres gestaltet hat. Zwar ist diese Geburtskohorte von der Einführung des geplanten Gesetzes praktisch nicht mehr betroffen, es handelt sich aber um den aktuellsten Jahrgang, dessen Erwerbsbiografie sich in den Daten bis zur relevanten Altersschwelle noch vollständig beobachten lässt.

Unabhängig von Geschlecht und Region füllen anrechenbare Zeiten der Erwerbstätigkeit die Mehrheit der 48-Jahres-Spanne vom Alter 15 bis zum Alter 62. Im Durchschnitt der Bevölkerung nehmen Phasen der Kurzzeitarbeitslosigkeit bei diesem Jahrgang, der 1964 das erste Mal auf den Arbeitsmarkt gekommen ist, nur einen kleinen Raum ein. Der höchste Wert wird in Ostdeutschland gemessen, ein Effekt der Übergangskrise im Nachgang der Wiedervereinigung.

¹⁷ Zu den Pflichtbeiträgen zählen auch die Pflichtbeiträge wegen Kindererziehung und wegen Wehr- oder Zivildienst. Als Berücksichtigungszeiten zählen anrechenbare Zeiten der Erziehung eines Kindes bis zu dessen vollendetem 10. Lebensjahr sowie Zeiten der nicht erwerbsmäßigen Pflege eines Pflegebedürftigen.

Ein beachtenswertes Detail der Rente mit 63 ist, dass zur Zielgruppe neben den Anspruchsberechtigten, die die 45 Jahre Wartezeit bereits bei Erreichen der Altersgrenze mitbringen, noch die Personen hinzukommen, die die Anspruchsvoraussetzungen nach Vollendung des 63. Lebensjahres, aber noch vor Vollendung des 65. Lebensjahres erreichen. Wenn das Gesetz in Kraft tritt, sieht sich die Administration mit einem Doppeljahrgang konfrontiert, da sowohl die 63-Jährigen als auch die 64-Jährigen, die die Zugangsvoraussetzungen erfüllen, den Zugang in die vorgezogene Rente beantragen werden.

Methodische Informationen zur Abschätzung von Erwerbsverläufen und des Anteils der Berechtigten für die neue »Rente mit 63« auf Grundlage des SOEP

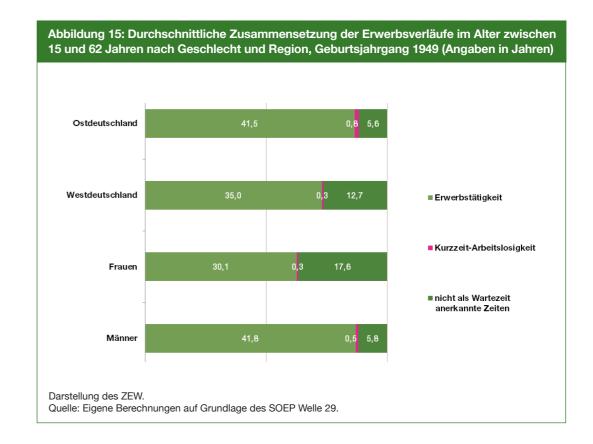
Die Berechnungsgrundlage der hier gezeigten Zahlen sind die in den Biografie-Daten des SOEP enthaltenen Informationen zum Ereignisverlauf im Erwerbsleben. Diese erfassen beginnend mit dem Alter 15 alle Zeiträume, in denen jemand in der Schule, in Ausbildung, erwerbstätig, in Mutterschutz, arbeitslos, im Ruhestand oder aus anderen Gründen nicht am Arbeitsmarkt aktiv war. Weil die Daten nicht den hauptsächlichen Status erfassen, können mehrere Ereignisse parallel verlaufen (SOEP Gruppe 2013). In diesen Fällen wurde vereinfachend jedem Ereignis der gleiche zeitliche Anteil zugeordnet.

Der Status »arbeitslos« enthält keine Information darüber, welche Art von Leistungen bezogen wurde. Um die zur Feststellung der Anspruchsberechtigung gemäß neuer Gesetzeslage erforderliche Differenzierung vorzunehmen, wurde bei Phasen der Arbeitslosigkeit über einem Jahr das erste Jahr als Wartezeit angerechnet, die darüber hinaus gehende Zeitspanne nicht. Als anzurechnende Zeiten der Erwerbstätigkeit wurden in stark vereinfachender Annäherung Zeiten in Ausbildung (ohne Schule, Universität), der Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung, anderer Tätigkeiten und des Mutterschaftsurlaubs, sowie Zeiten des Wehr- und Zivildiensts berücksichtigt.

Die Stichprobe basiert auf der aktuellsten SOEP-Welle 29, die laufende Merkmale für das Jahr 2012 erfasst. Ausgewählt wurden Personen, die zum Befragungszeitpunkt nicht im Ruhestand oder auch nicht selbständig oder als Beamter beschäftigt waren und 1949-1956 geboren wurden. Biografiedaten wurden bis Ende 2011 berücksichtigt. Der Erwerbsverlauf der ältesten Kohorte ist also von 15-62 Jahren erfasst, der Erwerbsverlauf der jüngsten Kohorte von 15-55 Jahren. Um die bei den jüngeren Kohorten fehlenden Daten zum künftigen Verlauf bis 62 Jahre aufzufüllen, wurden dreijährige gleitende Durchschnitte der am aktuellen Rand vorliegenden Beobachtungen fortgeschrieben.

Der Rentenaustritt der jüngeren Kohorten vor Vollendung des 62. Lebensjahres ließ sich nicht adäquat modellieren. Es wird daher unterstellt, dass niemand jünger als 63 Jahre in den Ruhestand tritt, also dass der für diese Kohorten schon weitgehende Verschluss der Frühverrentungskanäle auch wirkt.

Phasen der Langzeitarbeitslosigkeit werden hier den nicht als Wartezeit zählenden Jahren zugerechnet. Sie nehmen bei Männern und in Ostdeutschland den meisten Teil der in dieser Kategorie erfassten Jahre ein. Bei den Frauen dominiert, dass in Westdeutschland in dieser Generation noch lange Phasen der Tätigkeit als Hausfrau typisch sind. In Ostdeutschland sind die Geschlechterdifferenzen kaum ausgeprägt. Die 1949er haben noch mehr als die Hälfte ihrer Biografie unter den Bedingungen des DDR-Arbeitsmarkts verbracht, dessen egalitäre Tendenzen auch nach der Wiedervereinigung nachwirkten (Bonin und Euwals 2005). Im Ergebnis kommen die Ostdeutschen des Jahrgangs 1949 nach dieser Schätzung im Durchschnitt auf sieben Jahre mehr Wartezeit als die Westdeutschen.



In den darauf folgenden Anfang der 1950er geborenen Jahrgängen, die am stärksten von der vorübergehenden Absenkung der Regelaltersgrenze für besonders langjährige Versicherte profitieren werden, ändert sich an diesen Strukturen relativ wenig (Abbildung 16). Bei den Männern ist die durchschnittliche Wartezeit bei Kombination von Phasen der Erwerbstätigkeit und der Kurzzeitarbeitslosigkeit im Jahrgang 1956 mit 43,4 Jahren um gut 1,1 Jahre höher als noch im Jahrgang 1949. Bei den Frauen ist der Zuwachs merklich stärker. Hier nimmt die durchschnittliche zu berücksichtigende Wartezeit in Folge von Zuwächsen in der Erwerbsbeteiligung um rund 3,8 Jahre bis auf 34,2 Jahre zu.

Dennoch liegt die durchschnittliche Frau immer noch weit hinter der zur Inanspruchnahme der abschlagsfreien vorgezogenen Altersrente zu erreichenden Wartezeit von 45 Jahren zurück, während die Männer in diesen Generationen sogar im Durchschnitt diesem Wert schon recht nahe kommen. Von daher ist davon auszugehen, dass es durch die großzügigere Regelung der Rente für besonders langjährig Versicherte zu einer spürbaren Umverteilung zwischen den Geschlechtern zu Lasten der Frauen kommen wird. Die Strukturanalyse lässt ebenfalls erkennen, dass die Frage der Einbeziehung von Bezugszeiten von Arbeitslosengeld für die Höhe der zu erwartenden Berechtigtenquoten nur eine untergeordnete Rolle spielt. Dazu sind die Anteile der Phasen der kurzfristigeren Arbeitslosigkeit bei den meisten Arbeitsmarktteilnehmern zu gering.



Tabelle 5 zeigt die Schätzungen für die Quoten der 62-Jährigen mit Ansprüchen auf eine abschlagsfreie Rente für besonders langjährig Versicherte, die sich aus der Analyse der hinter den bisher gezeigten Durchschnittswerten individuellen Erwerbsverläufen ergeben. Die Resultate wurden vorsichtig geglättet, um Zufallsschwankungen abzumildern, die sich aus den in einigen Zellen eher niedrigen Fallzahlen ergeben.¹⁹

Tabelle 5: Geschätzte Quoten der 62-Jährigen mit Ansprüchen auf eine abschlagsfreie Rente für besonders langjährige Versicherte nach Alterskohorte (in Prozent)							
	Kohorte	Kohorte des Jahres					
	1951	1952	1953	1954	1955	1956	
Männer	52	51	48	46	47	54	
Frauen	18	23	18	15	15	18	
Westdeutschland	35	39	31	24	28	37	
Ostdeutschland	34	34	30	33	34	30	
Incaecamt	35	33	26	30	3/1	36	

Glättung durch Mittel über jeweils zwei Geburtskohorten (1951 = Mittel aus 1950 und 1951 etc.), Darstellung des ZEW. Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP Welle 29.

Betrachtet man die Geburtsjahrgänge 1951 und 1952, die in 2015 63 und 64 Jahre alt sein werden und deshalb von der neuen gesetzlichen Regelung profitieren können, wird nach unseren Schätzungen insgesamt gesehen jeweils ein Drittel anspruchsberechtigt sein. Über den kleinen Ausschnitt von Geburtsjahrgängen, für den sich noch einigermaßen plausible Fortschreibungen bis zum Alter 62 vornehmen lassen, bleiben die geschätzten Anteile der Anspruchsberechtigten mit Werten von 30 Prozent oder etwas darüber auch in den nächsten Jahren stabil.

Damit liegen die hier geschätzten Raten ein gutes Stück unter der von der Deutschen Rentenversicherung (2014) anhand ihrer administrativen Daten abgeschätzten Quote von 45 Prozent. Dieser Unterschied könnte mit der in unserer Rechnung eher strengen Nichtanrechnung von Zeiten längerer Arbeitslosigkeit zusammenhängen. Dennoch ist der Impuls, der von der Rente mit 63 auf den Arbeitsmarkt ausgeht beträchtlich. Von der Bevölkerung in den Kohorten 1943-1947 beziehen geschätzt knapp 60 Prozent eine gesetzliche Rente wegen Alters. Der restliche Anteil entfällt insbesondere auf die Bezieher von Versichertenrenten wegen verminderter Erwerbstätigkeit, sowie die Beamten und Selbständigen mit jeweils eigenständigen Alterssicherungssystemen. Unterstellt man, dass diese Quote auch in den folgenden Geburtsjahrgängen erreicht werden wird, ergibt sich aus der Verbindung mit der Bevölkerungszahl und den geschätzten Quoten an Berechtigten, dass aus den Jahrgängen 1951 und 1952 im kommenden Jahr bis zu 340.000 Versicherte abschlagsfrei in den vorgezogenen Ruhestand gehen könnten. Unser Schätzwert ist deutlich höher als die derzeit von der Politik genannten Zahlen, liegt aber nahezu auf einer Höhe mit dem von der Bundesagentur für Arbeit (2014) in ihrer Stellungnahme zum Gesetzesentwurf zugrunde gelegten Wert.

Die Ergebnisse in Tabelle 5 bestätigen auch die in zahlreichen Stellungnahmen zum Gesetzesentwurf kritisierte Schieflage zwischen den Geschlechtern. Nach unseren Schätzungen privilegiert die Neuregelung Männer drei bis vier Mal öfter als Frauen, denn in den rentennahen Jahrgängen sind lang andauernde Phasen ohne anrechnungsfähige Versicherungszeiten in Folge der Annahme der etablierten Hausfrauenrolle durch die Frauen noch die Regel. Dagegen liegen die Berechtigtenquoten in West- und Ostdeutschland in etwa auf dem gleichen Niveau. Die Ostdeutschen profitieren hier noch von ihren sehr geschützten Erwerbsverläufen in Zeiten der DDR, deren Effekte auf die Wartezeiten auch nicht durch die späteren wiedervereinigungsbedingten Turbulenzen aufgehoben werden, zumal wenn nur vorübergehende Phasen der Arbeitslosigkeit wie geplant angerechnet werden können.

¹⁹ Die vorgenommene Glättung trägt auch der Tatsache Rechnung, dass die Kohorten durch Rechtszensierung, wenn man eine Gleichverteilung der Geburten im Jahresverlauf unterstellt, am Ende des Beobachtungsfensters im Schnitt immer noch ein halbes Jahr vom Erreichen der Altersgrenze entfernt sind.

Die konstatierten fühlbaren negativen Wirkungen der vorgezogenen abschlagsfreien Altersrente für besonders langjährig Versicherte würden sich noch einmal verstärken, wenn der sich dadurch eröffnende Kanal in die Frühverrentung über eine vorgeschaltete Phase der Arbeitslosigkeit nicht strikt verschlossen bleibt. Weil Phasen des Bezugs
von Leistungen der Arbeitslosenversicherung als Wartezeiten angerechnet werden, hat ein freiwilliger Übertritt aus
Beschäftigung in die Arbeitslosigkeit keinen Einfluss auf die zu erwerbende Anspruchsberechtigung. Da zudem ältere Arbeitslose mit langen Beitragszeiten vorab Anspruch auf bis zu 24 Monate Arbeitslosengeld haben, kann aus der
Kombination beider Anspruchsregeln aus der Rente mit 63 eine Rente mit 61 gemacht werden. Diese Konstellation
mit einer Interaktion rentenrechtlicher und arbeitsmarktpolitischer Regeln entspricht dem Grunde nach der Problematik der früheren »58-Regel«, die in Folge der Kombination eines zeitlich verlängerten Anspruchs auf Arbeitslosengeld und der Möglichkeit einer vorgezogenen Altersrente bei Arbeitslosigkeit messbar strategische Verhaltensweisen
begünstigt und die Arbeitslosenrate der Älteren nach oben getrieben hat (vgl. Abschnitt 3.2.1).

Dieses Problem lässt sich allerdings durch die von den Koalitionären in Nachverhandlungen zum ursprünglichen Gesetzesentwurf beschlossene Regelung eines sogenannten rollierenden Stichtags wirksam vermeiden. Zum einen ist ein rollierender Stichtag eine wirksame Möglichkeit. Hierbei werden Phasen der Arbeitslosigkeit nur bis zu einem Stichtag angerechnet, der genügend lange vor der Altersgrenze für den vorgezogenen Rentenzugang liegt. Damit drückt eine strategische Platzierung einer Phase der Arbeitslosigkeit direkt vor der Rente auf die Zugangsberechtigung.

Eine bedenkenswerte Alternative wäre allerdings, Phasen der Arbeitslosigkeit, wie es nach derzeitiger Gesetzeslage der Fall ist, grundsätzlich nicht anzurechnen. Hierfür spricht auch, dass so der durchaus beachtliche administrative Aufwand vermieden würde, der mit der Kontenklärung in Folge nicht genügend differenziert vorliegender administrativer Daten zu Zeiten des Bezugs von Leistungen der Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenhilfe verbunden ist. Da Arbeitnehmer mit besonders langjährigen Erwerbsbiografien eher selten häufigere Perioden kurzzeitiger Arbeitslosigkeit durchlaufen haben, würde die Rate der Anspruchsberechtigten bei Nichtanrechnung auf die Wartezeit nur wenig kleiner ausfallen. Legt man die SOEP-Daten zugrunde, wäre der Anteil der Berechtigten beispielsweise in der Geburtskohorte 1951 ohne Anrechnung der Arbeitslosenzeiten nur um gut drei Prozentpunkte niedriger als mit der geplanten Anrechnung.

4.2.3 Indirekte Arbeitsmarktwirkungen

Die geplanten großzügigeren Möglichkeiten des vorgezogenen Ruhestands für besonders langjährig Versicherte wirken sich nicht nur unmittelbar auf den Arbeitsmarkt aus, indem sich das Arbeitsangebot um die Zahl der privilegierten Berechtigten vermindert. Zu bedenken sind auch indirekte Effekte, die mit seinen Verteilungswirkungen beziehungsweise der Art der Finanzierung des Reformvorhabens zusammenhängen.

Die Möglichkeit, abschlagsfrei vorzeitig in die Altersrente zu gehen, verletzt das für die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland fundamentale Prinzip der Teilhabeäquivalenz. Danach sollten Versicherte, die höhere versicherungspflichtige Entgelte bzw. mehr Rentenpunkte ansammeln, eine höhere Rente erhalten, als Versicherte mit weniger Rentenpunkten. Durch die Belohnung eines einzigen zusätzlichen Versicherungsjahres – dem 45. Jahr der Wartezeit – mit einem zusätzlichen abschlagsfreien Rentenbezug für zwei Jahre wird dieses Prinzip jedoch deutlich durchbrochen. Die zeitliche Verteilung und nicht nur der Gesamtwert der individuell geleisteten Beiträge bestimmt die Höhe der individuell geleisteten Beiträge. Hierdurch findet eine horizontale Umverteilung statt.

Inwieweit diese Umverteilung gerechtfertigt ist, etwa zum Ausgleich dafür, dass die besonders langjährig Versicherten »von der fortschreitenden Verbesserung der Arbeitsbedingungen weniger oder gar nicht profitiert haben«, wie es in der Begründung des Gesetzentwurfes heißt, ist eine normative Frage, deren Beantwortung sich der

Bewertung aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive entzieht.²⁰ Aus der offensichtlichen Umverteilungsintention des Gesetzesvorhabens folgt jedoch sachlogisch, dass die Finanzierung der Reform nicht über eine höhere Beanspruchung der Beitragszahler und Rentner erfolgen müsste, die in Folge der Beitragseffekte ein langfristig sinkendes Rentenniveau werden verkraften müssen, sondern aus dem allgemeinen Steueraufkommen.

Soweit die Beitragssätze für die Versicherten bedingt durch die Umverteilungskomponente der Gesetzesvorhabens steigen – die Aussetzung einer ansonsten möglichen Beitragssenkung ist ökonomisch betrachtet derselbe Vorgang – erhalten die Beitragszahlungen den Charakter einer Steuer und wirken damit verzerrend auf den Arbeitsmarkt ein. Dies gilt auch für die indirekten Beitragseffekte, die sich auf der Ebene der Arbeitslosenversicherung einstellen dürften, selbst wenn man davon ausgeht, dass das Tor zur Frühverrentung bereits mit 61 Jahren geschlossen bleibt. Die Arbeitslosenversicherung profitiert zwar einerseits davon, dass von den derzeitigen älteren Arbeitslosen diejenigen mit besonders langjährigen Versicherungszeiten nach Inkrafttreten der Reform aus dem Leistungsbezug ausscheiden und in die im Vergleich zum Arbeitslosengeld in der Regel höhere Altersrente wechseln werden. Im Gegenzug kommt es aber durch den, wie oben gesehen, von der Größenordnung her ganz erheblichen Rückzug von anspruchsberechtigten Beschäftigten auch hier, wie in der gesetzlichen Rentenversicherung, zu Beitragsausfällen, die bei ausbleibender Kompensation aus dem allgemeinen Steueraufkommen von der Gemeinschaft der Versicherten getragen werden müssen.

In dem Maße, wie die Arbeitgeber ihren Anteil an den Beiträgen zu den Sozialversicherungen tatsächlich tragen und nicht über die Löhne an die Versicherten abwälzen können, wirkt sich dies dämpfend auf die Schaffung von Arbeitsplätzen aus. Dieser Effekt ist angesichts der empirischen Erfahrungen mit der Inzidenz der Sozialversicherungsbeiträge allerdings vermutlich nicht besonders stark. Mehr Beachtung verdient die mit der höheren Beitragsbelastung verbundene Schwächung des Arbeitskräfteangebots. Über diesen indirekten Kanal verschlechtert das Gesetzesvorhaben auch die Arbeitsmarktlage von jüngeren sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die, weil die Verbesserungen gegenüber dem Status quo sich auf lediglich 15 Übergangsjahrgänge beschränken, davon gar nicht profitieren.

Die explizite oder implizite Beitragssatzanhebung zur Finanzierung der »Rente mit 63« verstärkt zudem die Anreize der älteren Versicherten, auch unter Inkaufnahme von Abschlägen vorzeitig in Rente zu gehen. Solange der Abschlagssatz unverändert bleibt, verschieben Beitragssatzerhöhungen die Relation von zusätzlichen Beiträgen zur zusätzlichen Rente bei einem Aufschieben des Renteneintritts. Dieser Mechanismus dürfte bei den Beziehern höherer Einkommen stärker wirken, als bei den Beziehern niedrigerer Einkommen, denn es fällt dieser Gruppe leichter, auch eine dauerhaft niedrigere gesetzliche Rente zu kompensieren (vgl. Abschnitt 2.3).

Dieser Effekt verstärkt noch den direkten Angebotseffekt, den die Möglichkeit der vorgezogenen abschlagsfreien Rente für Personen mit langen Wartezeiten erzeugt. Wie die ersten Erfahrungen der 2012 eingeführten regulären Altersrente mit 65 Jahren für besonders langjährig Versicherte zeigen, erzielt diese Gruppe im Vergleich zu den übrigen Versicherten im Durchschnitt um 56 Prozent (Männer) bzw. 104 Prozent (Frauen) Renten. Somit belastet die Rente mit 63 direkt – und zudem indirekt über die damit verbundenen Beitragssatzsteigerungen – insbesondere den Markt für gesuchte und darum einkommensstarke Fachkräfte. Sie könnte demnach die in diesem Segment des Arbeitsmarkts heute schon anzutreffenden Arbeitskräfteengpässe noch verstärken.

Das Argument trifft allerdings streng genommen auf alle Angehörigen einer Generation zu und nicht nur auf die durch die Maßnahme besser gestellten besonders langjährig Versicherten. Die empirischen Befunde unterstützen zudem kaum die Hypothese, die durch Umverteilung privilegierte Gruppe hätte gegenüber den kürzer Versicherten schlechtere Arbeitsbedingungen erlebt. Eher zeichnen sich die Erwerbsverläufe der langjährig Versicherten durch größere Arbeitsplatzsicherheit, höhere Einkommen, Tätigkeiten in körperlich weniger belastenden Berufen, und weniger gesundheitliche Einschränkungen aus.

4.3 Einführung eines allgemeinen Mindestlohns

4.3.1 Einleitung

Im Gegensatz zu vielen anderen europäischen Ländern gibt es in Deutschland bisher keine gesetzliche Mindestlohnregelung. Lohnuntergrenzen bestehen nur in einzelnen Branchen bzw. Berufsgruppen. Rechtliche Grundlage für diese Mindestlöhne ist das Arbeitnehmerentsendegesetz (AEntG), mit dem tarifvertragliche Bestimmungen per Allgemeinverbindlichkeitserklärung oder Rechtsverordnung auf alle Beschäftigten einer Branche ausgeweitet werden können. Um Arbeitnehmer in Branchen, die nicht über einen Mindestlohn nach dem AEntG verfügen, besser vor prekärer Arbeit zu schützen und die gesellschaftliche Ungleichheit insgesamt zu reduzieren, haben CDU, CSU und SPD in ihrem Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode vereinbart, einen flächendeckenden Mindestlohn in Deutschland einzuführen. Dieser soll ab 1. Januar 2015 gelten und zunächst 8,50 Euro brutto je Zeitstunde betragen. Diese Untergrenze beschränkt das freie Spiel der Marktkräfte im Hinblick auf den Lohn als Preis der Arbeitskraft.

Anders als bei der im letzten Abschnitt analysierten »Rente mit 63« handelt es sich beim allgemeinen Mindestlohn um ein Vorhaben, das nicht spezifisch die Belange der Älteren fokussiert. Trotz der allgemeinen sozialpolitischen Ausrichtung des Instruments unternimmt die Studie im Folgenden eine Annäherung an die Frage, welche spezifischen Effekte nach Einführung des allgemeinen Mindestlohns bei Älteren über 55 Jahre zu erwarten sind.

4.3.2 Altersspezifische Mindestlohneffekte

Grundsätzlich kann ein Mindestlohn je nach Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt sowohl positive als auch negative Wirkungen entfalten (Neumark und Wascher 2008). In der Konstellation eines Monopsons, in der Arbeitgeber aus einer den Arbeitsmarkt beherrschenden Stellung heraus den Arbeitnehmern die Löhne quasi diktieren können und dafür die Nachfrage knapp halten, kann die Einführung eines nicht zu hohen Mindestlohns zu Beschäftigungszuwächsen führen. Dagegen schafft in einem wettbewerblichen Arbeitsmarkt, in dem viele Unternehmen um die Arbeitskräfte konkurrieren, ein Mindestlohn oberhalb des Marktlohns in der Tendenz Beschäftigungsverluste. Diese sind unter sonst gleichen Umständen umso größer, je leichter es für die Unternehmen ist, betroffene Beschäftigte durch andere Produktionsweisen, wie etwa den vermehrten Einsatz von Maschinen, zu ersetzen. Dasselbe gilt bei starkem Wettbewerb auf dem Absatzmarkt. Bei härterer Konkurrenz lassen sich mindestlohnbedingte Kostensteigerungen schwerer über die Preise an die Kunden weitergeben.

Statt Beschäftigung abzubauen, können Arbeitgeber aber auch daran gehen, die durch einen Mindestlohn gestiegenen Arbeitskosten über eine höhere Produktivität ihrer Belegschaft wieder hereinzuholen. Eine Möglichkeit dazu ist, in die Leistungskraft der Beschäftigten zu investieren. Die Alternative ist, die Arbeit etwa durch höhere Leistungsanforderungen bei unveränderter Arbeitszeit zu verdichten. Beide Wege zur Anpassung an einen Mindestlohn wurden in der Praxis schon beobachtet.

Diese allgemeinen Aussagen helfen auch, um über die besonderen Folgen eines Mindestlohns für ältere Beschäftigte zu reflektieren. Die Tatsache, dass Bereitschaft und Fähigkeit zur Mobilität altersbedingt abnehmen, stärkt für sich betrachtet die Marktposition der Arbeitgeber gegenüber älteren Beschäftigten. Dem entgegen wirken jedoch besondere Arbeitnehmerschutzrechte für Ältere sowie zu Ende des Erwerbslebens die Option, den Arbeitgeber zugunsten des Ruhestands zu verlassen. Deswegen ist kaum davon auszugehen, dass für Ältere generell der Monopson-Fall zutrifft, in dem ein Mindestlohn sogar Beschäftigungszuwächse hervorbringen könnte. Besondere Aufmerksamkeit verdienen jedoch diejenigen, die in fortgeschrittenem Alter ungewollt arbeitslos werden, keine

Möglichkeit zur vorgezogenen Rente haben und derzeit immer noch häufig mit einem verschlossenen Arbeitsmarkt konfrontiert sind, da die Unternehmen die Einstellung Älterer entgegen anders lautender Bekenntnisse vielfach scheuen. In dieser Konstellation ist die Verhandlungsposition der Arbeitsuchenden möglicherweise soweit geschwächt, dass Arbeitgeber wie im Monopson-Fall den Lohn drücken können. Wo dies der Fall ist, kann ein Mindestlohn ohne negative Beschäftigungsfolgen bleiben.

Falls mindestlohnbedingte Kostensteigerungen die Arbeitgeber dazu veranlassen, ihre Produktion einzuschränken und damit auch Personal abzubauen, sind ältere Arbeitnehmer durch die Regelungen zur Sozialauswahl eher besser geschützt als jüngere Arbeitnehmer. Jedoch könnten ältere Arbeitnehmer, bei denen die Einhaltung der gesetzlichen Lohnuntergrenze zu einer übermäßigen Lohnsteigerung führt, in den Unternehmen vermehrt unter Druck geraten, in Frührente zu gehen. Zwar dürften vom Mindestlohn Betroffene die Zugangsvoraussetzungen für die abschlagsfreie »Rente mit 63« in Folge geringer beruflicher Qualifikation eher selten erfüllen und sich einen mit Abschlägen behafteten vorgezogenen Ruhestand häufig nicht leisten können. Der vorzeitige Rentenzugang kann bei langjährigen Niedrigeinkommensbeziehern aber durch das Zusammenwirken von gesetzlicher Rente und sozialer Grundsicherung im Alter begünstigt werden. Die Möglichkeit einer mit Abschlägen behafteten Rente ist für Versicherte mit niedrigen Rentenwerten verhältnismäßig attraktiv, soweit der entstehende Rentenausfall durch Leistungen zur sozialen Existenzsicherung aufgestockt wird.

Sollten die Arbeitgeber auf die Einführung des Mindestlohns durch verstärkte Anstrengungen reagieren, die Produktivität ihrer Mitarbeiter zu erhöhen, könnte dies ältere Beschäftigte besonders treffen. Sofern die Produktivitätssteigerung durch Arbeitsverdichtung und höhere Leistungsvorgaben erreicht wird, ist dies für ältere Beschäftigte tendenziell schwieriger zu tragen als für jüngere Beschäftigte. Weil die Älteren über weniger Flexibilitätsreserven verfügen, um sich über Qualifizierung oder Arbeitsplatzwechsel an die geänderten Rahmenbedingungen anzupassen, sind als Ausweichreaktion vermehrte Zugänge in Rente denkbar. Soweit sich eine mindestlohnbedingte Leistungsverdichtung auf den Gesundheitszustand der Arbeitnehmer auswirkt, könnten längerfristig auch mehr vorzeitige Rentenzugänge wegen Erwerbsminderung auftreten.

Zugleich erhöhen stärkere Produktivitätsanforderungen der Arbeitgeber in Folge des Mindestlohns die Einstellungshürden für Ältere, die mit tatsächlich oder vermeintlich leistungsstärkeren Jüngeren konkurrieren müssen. Dies lässt sich gut am Beispiel von Tätigkeiten veranschaulichen, die auf Stücklohnbasis bezahlt werden. Die gesetzliche Vorgabe einer Stundenlohnuntergrenze wird Unternehmen hier veranlassen, Arbeitnehmer zu bevorzugen, die nach ihren Erwartungen mehr Leistung, also eine höhere Stückzahl pro Zeiteinheit, bringen. Geht man davon aus, dass Ältere im Durchschnitt kleinere Stückzahlen je Stunde bewältigen als Jüngere, könnten sie durch den Mindestlohn besonders ins Hintertreffen geraten. Diese Entwicklung kann sogar zu Lasten der Älteren gehen, die individuell überhaupt nicht weniger leistungsstark sind als die jüngere Konkurrenz. Wenn Arbeitgeber die Leistungskraft im Einzelfall vorab nicht genau bewerten können, orientieren sie sich häufig an statistischen Durchschnittswerten. Somit kann der Mindestlohn als Produktivitätstreiber die Beschäftigungschancen Älterer im Vergleich zu den Jüngeren systematisch verschlechtern.

Reagieren die Arbeitgeber auf den Mindestlohn durch eine leistungsförderliche Anpassung der Arbeitsorganisation oder verstärkte Weiterbildung und nehmen die Älteren davon nicht aus, könnten bessere alters- und alternsgerechte Bedingungen das Ergebnis sein. Es ist allerdings nicht unwahrscheinlich, dass die Arbeitgeber Weiterbildungsmaßnahmen zur Kompensation mindestlohnbedingter Kostenzuwächse wegen der systematisch höheren Erträge auf jüngere Beschäftigte konzentrieren. Hierfür spricht schon die derzeitige Verteilung der beruflichen Weiterbildungsaktivitäten nach dem Alter (vgl. Abschnitt 3.5.2). Ein sich auf diese Weise aufbauender relativer Produktivitätsnachteil der Älteren würde wiederum ihre Beschäftigungschancen im Vergleich zu den Jüngeren schmälern.

Dagegen könnten sich die relativen Arbeitsmarktchancen für die Älteren verbessern, falls ein allgemeiner Mindestlohn, wie in Ländern ohne altersgestaffelte Lohnuntergrenzen zum Teil beobachtet, speziell die Nachfrage nach Arbeitskräften dämpft, die erst am Anfang ihres Erwerbslebens stehen. Allerdings spricht die empirische Evidenz dafür, dass sich ältere und jüngere Arbeitskräfte bzw. das von ihnen jeweils verkörperte Humankapital eher schlecht gegeneinander austauschen lassen. Ein Beleg hierfür ist etwa die kaum nachweisbare Verbesserung der Beschäftigungschancen von Berufseinsteigern durch die Frühverrentungspolitik der Vergangenheit. Von daher ist kaum damit zu rechnen, dass Ältere substanziell von einer Verschiebung der Arbeitskräftenachfrage zu ihren Gunsten profitieren, sollten sich die relativen Löhne bedingt durch den Mindestlohn zu ihren Gunsten verschieben.

Inwieweit dies der Fall ist, hängt auch von den Lohnzuwächsen ab, welche die Anhebung der Marktlöhne auf die gesetzliche Lohnuntergrenze bei den älteren Erwerbstätigen selbst auslöst. Um die unmittelbare Betroffenheit der Älteren von der Einführung eines Mindestlohns von 8,50 Euro je Stunde zu beurteilen, wendet sich der folgende Abschnitt der Verteilung der Stundenlöhne in Deutschland in Abhängigkeit vom Alter zu.

4.3.3 Unmittelbare Wirksamkeit der Mindestlohneinführung

Die Datengrundlage, um die direkte Betroffenheit älterer Beschäftigter von der Einführung eines allgemeinen Mindestlohns in Deutschland abzuschätzen, bildet wie bei den Analysen zur vorgezogenen abschlagsfreien Rente für besonders langjährig Versicherte das Sozio-Oekonomische Panel (SOEP). Dieser Datensatz enthält differenzierte Informationen zum monatlichen Bruttoeinkommen sowie den vereinbarten und tatsächlichen Arbeitszeiten, aus denen sich unter bestimmten Annahmen Stundenlöhne berechnen lassen. Methodische Details dazu erklärt die untenstehende Info-Box.

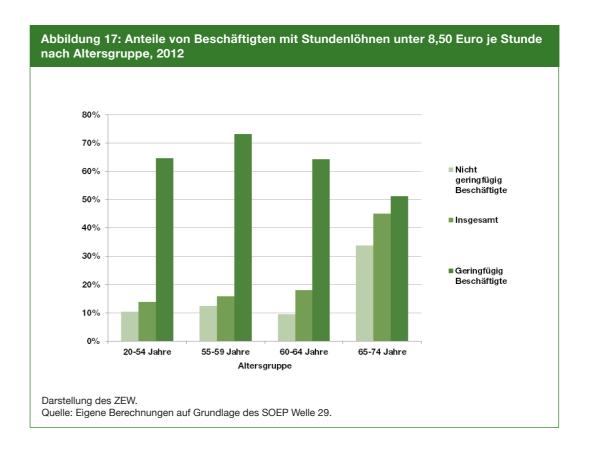
Methodische Informationen zur Abschätzung von Stundenlöhnen auf Grundlage des SOEP

In den SOEP-Daten werden Stundenlöhne nicht direkt erhoben. Es gibt jedoch Informationen zu den Wochenstunden und zum monatlichen Lohn der abhängig Beschäftigten. Der Stundenlohn ergibt sich, indem das von den Befragten angegebene Bruttomonatseinkommen durch die Wochenstundenzahl mal 4,3 geteilt wird. Unregelmäßig anfallende Zahlungen, wie etwa Boni oder Urlaubsgeld, werden mit diesem Verfahren nicht erfasst, was zu einer Unterschätzung der Stundenlöhne – und damit zu einer Überschätzung der Betroffenheit von einem Mindestlohn – führen kann.

Um zeitweilige Mehrarbeit zu berücksichtigen, die in Freizeit abgegolten wird, werden wie von Brenke und Müller (2013) hinsichtlich der Wochenarbeitszeit verschiedene Angaben verwendet. In Fällen, in denen Überstunden gar nicht vorkommen, gar nicht entgolten oder grundsätzlich bezahlt abgegolten werden, wird die Zahl der normalerweise geleisteten Wochenstunden zugrunde gelegt. In Fällen, in denen Überstunden auf Arbeitszeitkonten verbucht werden können oder ein Freizeitausgleich stattfindet, kommt dagegen die vertraglich vereinbarte Wochenarbeitszeit zur Anwendung. Ebenso wird bei den Fällen verfahren, in denen Überstunden teils mit Freizeit und teils mit Einkommen abgegolten werden.

Schon andere Forscher haben das SOEP verwendet, um die unmittelbaren Wirkungen eines allgemeinen Mindestlohns am deutschen Arbeitsmarkt abzuschätzen (Brenke und Müller 2013). Die hier herangezogenen Daten sind aber aktuelleren Datums und erfassen die Lage der Haushalte im Jahr 2012. Zudem fokussieren die folgenden Auswertungen erstmals die speziellen Auswirkungen des Mindestlohns auf die älteren Beschäftigten über 55 Jahre.

Gemäß den SOEP-Daten erhalten rund 15 Prozent der Arbeitnehmer in der Altersgruppe von 20 bis 74 Jahren einen Stundenlohn unter 8,50 Euro.²¹ Dieser Wert bildet eine Obergrenze für den Anteil der Beschäftigten, die nach Einführung eines allgemeinen Mindestlohns von einer Lohnsteigerung profitieren könnten. Zum einen ist zu beachten, dass die Einkommen bis zum geplanten Inkrafttreten der Regelung zum 1. Januar 2015 steigen, so dass am Stichtag weniger Arbeitnehmer als noch 2012 unter die gesetzliche Lohnuntergrenze fallen werden. Zum anderen sind Übergangslösungen für Branchen vorgesehen, die vorher noch per Tarifvertrag einen Mindestlohn vereinbaren. Für Erwerbstätige der folgenden Branchen wird darum in 2015 voraussichtlich noch ein Mindestlohn von weniger als 8,50 Euro pro Stunde gelten: Gebäudereinigung (nur Ost ohne Berlin), Pflege (nur Ost ohne Berlin), Wäschereidienstleistungen (nur Ost mit Berlin), Fleischwirtschaft (bundesweit), Friseurhandwerk (bundesweit), Leiharbeit (nur Ost mit Berlin). Diese Effekte sind in den folgenden Ergebnissen nicht berücksichtigt.



Dies ist weniger als der von Brenke und Müller (2013) für das Jahr 2011 angegebene Wert von 17 Prozent. Dies ergibt sich daraus, dass beide Rechnungen den Referenzwert von 8,50 Euro je Stunde verwenden, während die Löhne in Folge der allgemeinen Lohnentwicklung von 2011 auf 2012 gestiegen sind. Entsprechend liegen in unserer Rechnung der durchschnittliche Stundenlohn mit 16,06 Euro und der mittlere Stundenlohn (Median) mit 14,53 etwas oberhalb der in der zitierten Studie berichteten Werte (15,81 Euro und 14,24 Euro).

Abbildung 17 zeigt, wie sich der Durchschnittwert von 15 Prozent nach dem Alter der Beschäftigten und der Art der Tätigkeit differenziert. Es sticht heraus, dass die Wahrscheinlichkeit, zu einem Stundenlohn unterhalb der Mindestlohnschwelle beschäftigt zu sein, für geringfügig Beschäftigte, also Arbeitnehmer mit Minijobs, durchweg sehr hoch ist. Während 64 Prozent der geringfügig Beschäftigten weniger als 8,50 Euro Stundenlohn erhalten, gilt dies nur für 11 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

Für den festgestellten hohen Anteil der Tätigkeiten zu Niedriglöhnen in geringfügiger Beschäftigung lassen sich verschiedene Erklärungen anführen. Erstens geht es bei dieser Art von Jobs häufig um die Verrichtung einfacher Tätigkeiten, so dass der niedrige Lohn eine niedrige Produktivität spiegelt. Zweitens bedeutet die Steuer- und Abgabenfreiheit von Minijobs gegenüber regulärer Beschäftigung eine Subvention, von der sich die Arbeitgeber durch niedrigere Löhne ebenfalls einen Anteil sichern können. Die Minijobber sind bereit dies zu akzeptieren, solange der effektive Nettolohn noch höher liegt als bei einer Annahme einer regulären, mit Abgaben und Steuern belasteten Beschäftigung.

Drittens können die mit den SOEP-Daten abgeschätzten Stundenentgelte insbesondere im unteren Segment der Lohnverteilung mit substanziellen Messfehlern behaftet sein. Die angegebenen Monatseinkommen der geringfügig Beschäftigten häufen sich an der Minijob-Schwelle, so dass Ungenauigkeiten in der Erfassung der relevanten Arbeitsstunden besonders durchschlagen. Auch davon unabhängig erscheint bei niedrigen berichteten Monatseinkommen die Wahrscheinlichkeit höher, dass die Angaben zur vereinbarten oder regelmäßigen Arbeitszeit nicht zur nur punktuell erfassten Einkommensgröße korrespondieren (Müller 2009).

Wegen dieser Besonderheiten ist nicht unbedingt davon auszugehen, dass die geringfügig Beschäftigten mit geschätzten Stundenlöhnen unter 8,50 Euro bei Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns in gleicher Weise profitieren werden, wie die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Gerade bei den Erwerbstätigen, die auf der Minijob-Schwelle liegen, dürfte das Monatseinkommen häufig unverändert blieben und die Arbeitszeit nach unten angepasst werden. Die Durchsetzung der veränderten Arbeitszeiten und der daraus resultierenden Stundenlohnerhöhung könnte in diesem wenig geschützten und transparenten Segment des Arbeitsmarkts ohne starke Kontrolle misslingen.

Abbildung 17 illustriert ebenfalls, dass das Alter bei den Beschäftigten zwischen 20 und 64 Jahre für die Wahrscheinlichkeit, von der Einführung eines Mindestlohns von 8,50 Euro unmittelbar zu profitieren, eine eher geringe Rolle spielt. Sowohl bei den nicht geringfügig Beschäftigten als auch bei den geringfügig Beschäftigten unterscheiden sich die Anteile der Betroffenen über die Altersgruppen hinweg nicht sehr stark. Die Zunahme des Anteils der Niedriglohnbeschäftigten von 14 Prozent bei den 20- bis 54-Jährigen auf 18 Prozent bei den 60- bis 64-Jährigen ist vor allem das Ergebnis eines Kompositionseffekts. In den höheren Altersgruppen wächst unter den Arbeitnehmern der Anteil der geringfügig Beschäftigten.

Eine besondere Stellung hat die Gruppe der 65- bis 74-Jährigen. Die Erwerbstätigen befinden sich hier größtenteils schon im Ruhestand und gehen vorwiegend geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen oder zumindest faktisch vergleichbaren Tätigkeiten nach. Entsprechend fällt der Anteil der Beschäftigten mit einem geschätzten Stundenlohn unter 8,50 Euro je Stunde mit 45 Prozent sehr hoch aus.

Insgesamt legt dieser Blick auf die Verteilung der Stundenlöhne offen, dass ältere Arbeitnehmer von der Einführung eines allgemeinen flächendeckenden Mindestlohns sogar etwas stärker betroffen sein könnten als jüngere Arbeitnehmer. Dies ist deshalb ein bemerkenswertes Ergebnis, weil Löhne mit dem Alter als Ausdruck zunehmender Berufserfahrung im Allgemeinen zunehmen. Die Erträge aus wachsender Erfahrung sind im Bereich der einfachen Tätigkeiten aber offenbar nicht besonders groß.

Wie das Beispiel der geringfügigen Beschäftigung zeigt, spielen für die Inzidenz der Niedriglöhne und damit der Betroffenheit von einem Mindestlohn auch altersbedingte Veränderungen in der Struktur der Erwerbstätigen eine wichtige Rolle.

		Betroffenheit vom Mindestlohn (in Prozent)			Durchschnittlicher Lohnzuwachs der Betroffenen (in Euro)		
	20-54 Jahre	55-64 Jahre	Insgesamt	20-54 Jahre	55-64 Jahre	Insgesamt	
Geschlecht							
Männer	7,3	9,2	7,6	1,57	1,68	1,59	
Frauen	14,0	14,4	14,0	1,81	1,76	4,80	
Region							
Westdeutschland	8,3	7,8	8,3	1,67	1,55	1,66	
Ostdeutschland	19,6	25,3	20,7	1,80	1,92	1,83	
Qualifikation							
ohne Berufs- ausbildung	24,4	21,6	24,1	1,93	1,85	1,92	
mit Berufs- ausbildung	10,6	13,1	11,0	1,62	1,72	1,64	
mit Hochschul- ausbildung	1,9	3,5	2,2	1,62	1,51	1,59	
Betriebsgröße (Mita	rbeiter)						
bis zu 9	22,8	26,8	23,4	1,95	1,88	1,94	
10 bis 99	8,7	10,2	8,9	1,55	1,33	1,51	
100 und mehr	5,7	4,0	5,5	1,58	2,26	1,65	
Betriebszugehörigkeit (in Jahren)							
weniger als 3	18,3	35,1	19,5	1,80	1,55	1,77	
3 bis unter 8	12,4	32,2	13,9	1,72	2,24	1,80	
8 und mehr	4,6	5,5	4,8	1,51	1,51	1,51	
Insgesamt	10,5	11,6	10,7	1,72	1,73	1,72	

Betroffenheit vom Mindestlohn = Bruttolohn von unter 8,50 Euro je Stunde. Darstellung des ZEW. Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP Welle 29.

Tabelle 6 vermittelt, wie sich die Anteile der Beschäftigten, die 2012 einen Stundenlohn von unter 8,50 Euro erhielten, in Abhängigkeit vom Alter sowie einer Reihe anderer Kennzeichen der Person und des Arbeitsgebers unterscheiden. Wegen der Probleme mit der korrekten Erfassung der Stundenlöhne bei den Minijobbern bezieht sich die Darstellung nur auf die nicht geringfügig beschäftigten Arbeitnehmer im Alter von 20 bis 64 Jahren. Unter den nicht geringfügig Beschäftigten, die jünger sind als 55 Jahre, erzielen 10,5 Prozent einen Stundenlohn von unter 8,50 Euro. In der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen liegt dieser Anteil mit 11,6 Prozent nur etwas höher.

Obwohl das Alter als Erklärungsgröße für die Inzidenz von Niedriglohnbeschäftigung im Verhältnis zu anderen Einflussgrößen im Allgemeinen eine nachgeordnete Rolle spielt, lassen sich einige spezifische Einflüsse beobachten. So sind die Männer im Alter von 55 bis 64 Jahren erkennbar häufiger von Niedriglohntätigkeiten betroffen als Männer im Alter von 20 bis 54 Jahren. Bei den Frauen ist ein solcher Alterseffekt dagegen nicht zu beobachten. Geringqualifizierte ältere Arbeitnehmer ohne abgeschlossene Berufsausbildung erscheinen gegenüber jüngeren Beschäftigten mit derselben formalen Qualifikation leicht im Vorteil. Dass sie seltener zu Niedriglöhnen unter 8,50 Euro je Stunde beschäftigt sind, kann man als Ausdruck ihres im Verlauf des Erwerbslebens erworbenen Erfahrungswissens interpretieren.

Eine deutlich überdurchschnittliche Betroffenheit vom Mindestlohn ist bei den älteren Beschäftigten in Ostdeutschland zu konstatieren. Der geplante bundeseinheitliche Mindestlohn berührt in den neuen Ländern etwa jeden fünften der jüngeren Beschäftigten. Dieser ohnehin schon hohe Wert wird bei den Älteren nochmals überschritten. 2002 lagen 25 Prozent der ostdeutschen Arbeitnehmer über 55 Jahre mit ihrem Stundenlohn unterhalb der Mindestlohnschwelle.

Die größten Alterseffekte zeigen sich jedoch, wenn man die Beschäftigten nach der Dauer der Zugehörigkeit zu ihrem aktuellen Arbeitgeber einteilt. Während unter den Jüngeren rund 18 Prozent der Beschäftigten mit einer Betriebszugehörigkeit von weniger als drei Jahren unterhalb der Mindestlohnschwelle anzutreffen sind, gilt dies für 35 Prozent der Beschäftigten über 55 Jahre. Diese Differenz könnte ein Anzeichen dafür sein, dass ältere Arbeitslose in Anbetracht schlechter Wiederbeschäftigungschancen einem besonderen Lohndruck ausgesetzt sind. Sie lässt sich aber auch so lesen, dass sie wegen Produktivitätsnachteilen und einer größeren Streuung der Leistungsfähigkeit auf die Chance angewiesen sind, über die Annahme einer gering entlohnten Tätigkeit überhaupt den Einstieg in eine Beschäftigung bei einem neuen Arbeitgeber zu finden. Dieser für Ältere besonders relevante Zugangsweg in den Arbeitsmarkt könnte nach Einführung eines Mindestlohns schwieriger werden.

Dieses Beispiel weist darauf hin, dass der Anteil der von einem Mindestlohn Betroffenen nicht gleichzusetzen ist mit dem Anteil der Beschäftigten, die bei Einführung einer Lohnuntergrenze tatsächlich profitieren. Dazu müssten die Wahrscheinlichkeiten der (Weiter-)Beschäftigung nach dem Inkrafttreten des Mindestlohns unverändert bleiben. Vor allem wenn ein hoher Anteil der Beschäftigten in einem Arbeitsmarktsegment von einer mindestlohnbedingten Lohnaufschwemmung betroffen wird, ist diese Voraussetzung jedoch mit einiger Wahrscheinlichkeit verletzt.

Belege für diese Vermutung aus dem deutschen Kontext liefern die vorliegenden Studien zu den Wirkungen der bisher existierenden Branchenmindestlöhnen (Möller 2012). Diese finden zwar insgesamt wenig Unterstützung für die Hypothese, dass die Mindestlöhne der Beschäftigung in den betroffenen Branchen substanziell geschadet haben. Es gibt aber deutliche Hinweise, dass dies in Ostdeutschland der Fall gewesen ist, wo der Grad der Betroffenheit durch Mindestlöhne markant höher liegt als in Westdeutschland. Beispielsweise beobachten Aretz et al. (2013) für den Fall des ostdeutschen Dachdeckergewerbes, in dem gut die Hälfte der Beschäftigten mindestlohnbedingte Lohnsteigerungen erfahren haben, einen signifikanten Rückgang der Beschäftigung entlang der gesamten Lohnverteilung.

Zwar lässt sich die Größenordnung der möglichen negativen Beschäftigungsfolgen der Einführung des geplanten allgemeinen Mindestlohns nicht seriös wissenschaftlich vorhersagen – festzuhalten bleibt aber, dass die weitere Beschäftigungsentwicklung vor allem in den Arbeitsmarktsegmenten, in denen eine Beschäftigung zu Niedriglöhnen derzeit besonders häufig ist, sehr aufmerksam beobachtet werden muss. Neben den Anteilen der Beschäftigten, die mit ihren bisherigen Löhnen unterhalb der in Zukunft geltenden gesetzlichen Lohnuntergrenze liegen, wird dabei in der Anfangsphase auch eine Rolle spielen, wie hoch der einmalige außerordentliche Lohnzuwachs ausfallen muss, um auf die vorgesehenen 8,50 Euro je Stunde zu kommen.

Wie Tabelle 6 zeigt, sind die betroffenen jüngeren und älteren Beschäftigten von der Mindestlohnschwelle im Durchschnitt nahezu gleich weit entfernt. Die Löhne müssten im Durchschnitt jeweils um etwas mehr als 1,70 Euro die Stunde steigen, damit die geplante Lohnuntergrenze erreicht wird. Das heißt, wäre der Mindestlohn in dem Jahr eingeführt worden, aus dem unsere Daten stammen, hätten die Löhne der Betroffenen im Schnitt um ein Viertel angehoben werden müssen. Selbst wenn die notwendige Anhebung der Löhne bei Inkrafttreten des Mindestlohns in 2015 wegen der bis dahin fortgeschrittenen nominalen Lohnentwicklung einige Prozentpunkte geringer ausfallen wird, dürften also die Arbeitskosten für manche Tätigkeiten substantiell steigen. Mit Ausweichreaktionen der Arbeitgeber ist daher zu rechnen. Ob sich diese in Form von sinkendem Arbeitskräfteeinsatz, Steigerungen der Produktivität oder steigenden Löhnen ausprägen werden, wird dabei von der jeweiligen Marktkonstellation abhängen, in der die betroffenen Unternehmen agieren.

Hinter den eben genannten durchschnittlichen Lohnzuwächsen steht eine beträchtliche Heterogenität der Einzelfälle. Bei den westdeutschen Beschäftigten zwischen 55 und 64 Jahren sind ein Viertel der zum Erreichen der Mindestlohnschwelle erforderlichen Lohnanhebungen kleiner als 7,5 Prozent und damit für die Unternehmen vermutlich ohne größere Schwierigkeiten zu kompensieren. Bei einem weiteren Viertel der betroffenen älteren Beschäftigten sind dagegen Lohnzuwächse von 37 Prozent und mehr erforderlich, um auf die 8,50 Euro-Grenze zu kommen. Die davon betroffenen Beschäftigten dürften besonderen Gefährdungen ausgesetzt sein. In Ostdeutschland fallen die notwendigen Lohnerhöhungen wegen des flächendeckend einheitlichen Mindestlohns, der auf die bestehenden regionalen Unterschiede im Lohnniveau keine Rücksicht nimmt, entlang der gesamten Lohnverteilung höher aus als in Westdeutschland. Um den Mindestlohn einzuhalten, benötigt ein Viertel der älteren ostdeutschen Beschäftigten Lohnzuwächse unter 9,6 Prozent. Bei einem weiteren Viertel der Älteren erfordert die Einhaltung der Lohnuntergrenze von 8,50 Euro je Stunde dagegen Lohnzuwächse von 46,2 Prozent und darüber. Der Effekt der höheren durchschnittlichen Lohnaufschwemmung verstärkt – bei den Älteren mehr als bei den Jüngeren – noch den Druck auf die Arbeitskosten, der sich aus der in Ostdeutschland hohen Quote an Beschäftigten mit Löhnen unterhalb der Mindestlohnschwelle ergibt.

Der gleiche doppelte Effekt zeigt sich unabhängig von der Region auch bei den Arbeitnehmern ohne abgeschlossene Berufsausbildung. Eine im Vergleich zum Bevölkerungsdurchschnitt überdurchschnittliche Rate der Betroffenheit vom Mindestlohn und ein überdurchschnittlicher Abstand des bisherigen Marktlohns von der 8,50 Euro-Grenze sind hier miteinander gekoppelt. In diesem Fall fällt der mindestlohnbedingte Druck auf die Löhne allerdings bei den Älteren geringer aus als bei den Jüngeren.

Bei den älteren Beschäftigten mit kurzer Betriebszugehörigkeit verhalten sich die beiden Effekte gegenläufig. Dem relativ hohen Anteil der von der Einführung eines Mindestlohns unmittelbar Betroffenen steht eine unter dem Durchschnitt liegende Lohnaufschwemmung gegenüber. Wer als Älterer neu in einen Betrieb einsteigt, hat auch demnach im Niedriglohnsegment ein besseres Lohnniveau zu erwarten als jüngere Berufseinsteiger.

Die altersspezifische Betroffenheit von einem allgemeinen Mindestlohn lässt sich mit den Daten auch für eine Auswahl beschäftigungsstarker Wirtschaftszweige ermitteln, was eine grobe Annäherung an beruflich abgegrenzte Arbeitsmärkte ergibt.

Tabelle 7 bestätigt zum einen die Erwartung, dass die Anteile der Beschäftigten mit Niedriglöhnen, die von der Einführung einer Lohnuntergrenze bei 8,50 Euro betroffen sind, über die Branchen hinweg erheblich streuen.²²

Der in der Tablle angegebene Durchschnittswert unterscheidet sich vom Durchschnittswert in Tabelle 6, weil die zugrunde liegende Stichprobe wegen der nicht berücksichtigten beschäftigungsschwachen Branchen eine andere ist.

Tabelle 7: Anteile an nicht geringfügig Beschäftigten mit Stundenlohn unter 8,50 Euro nach
ausgewählten Wirtschaftszweigen (in Prozent)

	Betroffenheit vom Mindestlohn (in Prozent)			
	20-54 Jahre	55-64 Jahre	Insgesamt	
Verarbeitendes Gewerbe	6,8	9,3	7,1	
Baugewerbe	7,1	12,8	8,0	
Handel	15,5	10,3	14,8	
Gastgewerbe	44,5	23,5	41,0	
Verkehr und Nachrichten- übermittlung	12,9	11,5	12,6	
Kredit- und Versicherungsgewerbe	3,8	0,0	3,2	
Grundstücks-, Wohnungswesen, sonst. wirtschaftl. Dienstl.	11,7	36,2	14,7	
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung	3,5	5,3	3,9	
Erziehung und Unterricht	6,7	6,6	6,7	
Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	9,6	5,7	9,0	
Sonst. öffentliche und persönliche Dienstleistungen	15,0	23,6	16,3	
Insgesamt	9,9	10,9	10,1	

Klassifikation der Wirtschaftszweige nach WZ03. Fehlende Wirtschaftszweige wegen zu geringer Fallzahlen. Betroffenheit vom Mindestlohn = Bruttolohn von unter 8,50 Euro je Stunde. Darstellung des ZEW. Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP Welle 29.

Der Grad der Betroffenheit reicht, wenn man die Arbeitnehmer insgesamt betrachtet, von 3,2 Prozent im Kreditund Versicherungsgewerbe bis hin zu 41,0 Prozent im Gastgewerbe. Zum anderen finden sich auch innerhalb der Wirtschaftszweige zum Teil erhebliche Unterschiede im Grad der Betroffenheit vom Mindestlohn in Abhängigkeit vom Alter. Diese sind deshalb besonders bemerkenswert, weil auch die Alterszusammensetzung innerhalb der Wirtschaftszweige markant streut (vgl. Tabelle 1, Abschnitt 2.2.2).

Im Gastgewerbe etwa ist der Anteil der älteren Beschäftigten mit Niedrigeinkommen nur etwa halb so hoch wie bei den jüngeren Beschäftigten. Zugleich ist der Beschäftigtenanteil der Älteren in der Branche deutlich unterdurchschnittlich. Dies ist zusammengenommen ein Indiz, dass bevorzugt diejenigen auch im höheren Alter noch in der Branche tätig sind, die ein gutes Einkommensniveau erreichen. Besonders positiv fallen die Bereiche Öffentliche Verwaltung sowie Erziehung und Unterricht auf, die jeweils einen überdurchschnittlich hohen Anteil von älteren Arbeitsnehmern über 55 Jahre beschäftigen. Diese Beschäftigten sind zudem schon jetzt vor Niedriglöhnen überdurchschnittlich gut geschützt, weshalb ein Mindestlohn von 8,50 Euro nur gut jeden zwanzigsten Arbeitnehmer betrifft.

Besonders negativ ist das Bild für das Grundstücks- und Wohnungswesen sowie für die sonstigen öffentlichen und privaten Dienstleistungen. Im ersten Bereich ist mehr als jeder dritte und im zweiten Bereich fast jeder vierte ältere Beschäftigte vom Mindestlohn betroffen, verdiente also 2012 weniger als 8,50 Euro je Stunde. Die Betroffenheit der Älteren von Niedrigeinkommen ist in beiden Fällen zudem deutlich stärker als bei den Jüngeren in derselben Branche. Bei den Beschäftigten des Grundstücks- und Wohnungswesens erreicht die Differenz im Betroffenheitsgrad zwischen den Altersgruppen fast 25 Prozentpunkte, bei den sonstigen Dienstleistungen fast neun Prozentpunkte. Hinzu kommt ein in beiden Wirtschaftszweigen überdurchschnittlicher Beschäftigtenanteil der Älteren.

Die gefundenen Muster sprechen dafür, dass diese Wirtschaftsbereiche ein Sammelbecken für Beschäftigte sind, die erst in höherem Alter aus anderen Sektoren in die hier vorhandenen einfachen beruflichen Tätigkeitsfelder streben.²³ Die mindestlohnbedingten Lohnzuwächse könnten entsprechende Mobilitätsprozesse, die eine Ausgleichsfunktion an den Arbeitsmärkten übernehmen, über sinkende Beschäftigungschancen in den Zielberufen hemmen, über eine steigende Attraktivität der Zielberufe allerdings auch fördern.

4.3.4 Arbeitsmarktregulierung und Arbeitsmarktlage der Älteren

Die Betroffenheit durch den Mindestlohn und die denkbaren Anpassungen an diesen den Preis der Arbeitskraft regulierenden Eingriff in die Arbeitsmärkte lassen sich zwar beschreiben, die empirischen Gewichte der verschiedenen Reaktionsmöglichkeiten bei Inkrafttreten der gesetzlichen Lohnuntergrenze in 2015 aber nicht substanziell unterlegen. Dazu ist das Marktgeschehen als multifaktorielles Zusammenwirken von Gesetzgeber, Tarifpartnern, Verantwortlichen in den Unternehmen und Arbeitnehmern zu komplex. Diese Feststellung gilt für Vorhersagen zu den Wirkungen des allgemeinen Mindestlohns auf die deutsche Volkswirtschaft generell, aber für Prognosen der spezifischen Folgen für die Älteren besonders. Bei dieser Gruppe wird ein Urteil ex ante zusätzlich dadurch erschwert, dass das Rentenzugangs-geschehen als weiterer komplexer multifaktorieller Zusammenhang mit zu bedenken ist.

Einerseits gibt ein höheres Einkommen den bisher zu Marktlöhnen unterhalb der 8,50 Euro-Schwelle beschäftigten älteren Arbeitnehmern einen Anreiz, länger erwerbstätig zu bleiben und die erwartete Rente durch Hinzufügung weiterer, gegenüber dem Status quo höherer Rentenpunkte zu steigern. Andererseits können sich dort, wo Wettbewerb herrscht, die Arbeitsmarktlage und Beschäftigungsbedingungen der Älteren verschlechtern, weil die Unternehmen auf die mindestlohnbedingte Zunahme der Arbeitskosten durch Stellenkürzungen oder Arbeitsverdichtung reagieren. Dies erhöht bei betroffenen älteren Arbeitnehmern den Druck, früher in Rente zu gehen.

Die Wahrscheinlichkeit, dass die negativen Wirkungen auf die Arbeitsmarktlage der Älteren und das Rentenzugangsgeschehen überwiegen, ist vor allem in den Arbeitsmarktsegmenten hoch, in denen ein Mindestlohn eine starke Bindekraft entfaltet. Die empirische Evidenz spricht dafür, dass dies insbesondere in Ostdeutschland gegeben ist, weil die vorgesehene flächendeckend einheitliche Lohnuntergrenze den regionalen Lohnunterschieden in Deutschland nicht Rechnung trägt. Ein besonders großes Risiko überwiegend negativer Wirkungen trifft zudem Ältere, die Leistungseinschränkungen aufweisen oder in Folge eines ungeplanten Arbeitsplatzverlusts spät im Erwerbsleben darauf angewiesen sind, noch einmal den Arbeitgeber zu wechseln.

²³ Für Dachdecker etwa wurde dokumentiert, dass diese im späteren Erwerbsleben aus dem Baubereich häufiger in Hausmeistertätigkeiten wechseln, die dem Grundstück- und Wohnungswesen zuzurechnen sind (Bonin *et al* 2013).

Die in der Natur des Mindestlohns liegende Ambivalenz der Wirkungen selbst ist ein gravierendes Problem des geplanten Vorhabens. Da sich die Effekte des Instruments nicht präzise antizipieren lassen, bedeutet die von der Bundesregierung geplante »große« Lösung mit einer Lohnuntergrenze, die unmittelbar immerhin ungefähr jeden zehnten nicht geringfügig sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in Deutschland betrifft und im Mittel für die Begünstigten zu einer einmaligen Lohnsteigerung von 15 bis 20 Prozent führt, ein ganz erhebliches Risiko.

Dieses Risiko ist für die Älteren nochmals höher, deren Position am Arbeitsmarkt ist trotz der in den letzten Jahren erreichten Verbesserungen noch nicht sehr gut gefestigt ist. Wie die oben angestellten Überlegungen zeigen, könnte der Mindestlohn die Einstellungschancen für ältere Arbeitsuchende systematisch stärker beeinträchtigen als für jüngere Arbeitsuchende. Zudem ist nicht nicht auszuschließen, dass Arbeitgeber notwendige unternehmerische Anpassungen an den Mindestlohn bevorzugt über sie abwickeln. Die besondere Reserve der älteren Erwerbstätigen an Flexibilität ist der Abgang in den Ruhestand. Deren Nutzung würde jedoch dem Ziel eines wachsenden Rentenzugangsalters zuwider laufen.

Um die Marktteilnehmer weniger Risiken auszusetzen, wäre eine vorsichtigere Lösung mit einer mehr graduellen Einführung des Mindestlohns die bessere Alternative. Diese ließe sich, etwa nach dem Vorbild der britischen »Low Pay Commission«, über eine von einem niedrigen Niveau startenden allmählichen Anhebung des Mindestlohns unter genauer Beobachtung des Marktgeschehens und der sich vollziehenden Anpassungsreaktionen auch leicht implementieren.

In der weiteren Perspektive erscheint die jetzt vorgesehene Einführung eines allgemeinen Mindestlohns als Teil eines auch auf eine veränderte Stimmung in der Bevölkerung reagierenden Paradigmenwechsels in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Nach den eher der Deregulierung verpflichteten Reformen der Agenda 2010 vor nunmehr einem Jahrzehnt könnte die Politik die Gewichte in der sozialen Marktwirtschaft wieder mehr vom Markt weg und hin zum Sozialen verschieben. In diese Richtung gehen etwa die in der Politik angestellten Überlegungen zu wieder verschärften Bedingungen für die Leiharbeit, zur Eindämmung der befristeten Beschäftigung und der Beschäftigung per Werkvertrag, oder generell der Stärkung von Arbeitnehmerschutzrechten. Auch bei dieser Art von regulierenden Eingriffen in den Arbeitsmarkt gilt, dass sich die konkreten Folgen für die Arbeitsmarktlage der Älteren wegen der komplexen Interaktionen vieler Akteure kaum genau vorherbestimmen lassen.

Wie beim Mindestlohn kommt es darauf an, im Einzelfall die richtige Balance zwischen den verstärkten Anreizen für eine (längere) Erwerbstätigkeit durch bessere Arbeitsbedingungen und den geschwächten Anreizen zur Schaffung von Arbeitsplätzen durch erhöhte Arbeitskosten zu finden. Dabei gilt es zu beachten, dass auch Regulierungen, die scheinbar wenig mit der Arbeitsmarktlage der Älteren zu tun haben, über die Verflechtungen am Arbeitsmarkt im Endeffekt doch auf diese Gruppe wirken können.

Beispielsweise sind nur verhältnismäßig wenige Ältere derzeit in der Zeitarbeit beschäftigt. Dennoch könnten sich strengere Regeln für die Branche in besonderer Weise bei den Älteren niederschlagen, wenn die Arbeitgeber in der Reaktion darauf Personal abbauen müssen und dazu auf Frühverrentung zugreifen, oder anfangen, noch stärker auf die Produktivität ihrer Belegschaft zu achten. Ähnliches lässt sich für eine stärkere Regulierung von befristeten Arbeitsverhältnissen sagen, die sich stark auf die jüngeren Arbeitskräfte in der Phase des Berufseinstiegs konzentrieren. In diesem Fall tritt noch der Aspekt hinzu, dass Ältere, die auf einen Arbeitsplatzwechsel angewiesen sind und dabei altersbedingt höheren Einstellungshürden gegenüber stehen, durch die Maßnahme (analog zum beim Mindestlohn gesehenen Effekt) direkt besondere Nachteile erfahren könnten.

Deshalb sollte sich die Politik, wo sie mit dem Ziel des Arbeitnehmerschutzes eine stärkere Regulierung des Arbeitsmarkts plant, immer vorsichtig an die richtige Lösung vortasten, statt zum einen großen Schlag auszuholen.

4.4 Schlussfolgerungen für die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik

In Deutschland haben sich die Arbeitsmarktbedingungen für die Älteren zuletzt beeindruckend positiv entwickelt. Die Erwerbstätigenraten sind deutlich gestiegen und obwohl die Bereitschaft zugenommen hat, länger am Erwerbsleben teilzunehmen und den Ruhestand aufzuschieben, konnte die Arbeitslosigkeit bei den über 55-Jährigen erheblich verringert werden. Was die Integration der Älteren in den Arbeitsmarkt angeht, liegt Deutschland zusammen mit Schweden inzwischen in Europa an der Spitze. Zu dieser Entwicklung hat die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den letzten beiden Jahrzehnten durch eine konsequente Abkehr vom Paradigma der Frühverrentung einen wichtigen Teil beigetragen. Viele, wenn auch bei weitem noch nicht alle Unternehmen flankieren diesen Paradigmenwechsel inzwischen durch Maßnahmen für besser alters- und alternsgerechte Arbeitsbedingungen.

Trotzdem gibt es noch unausgeschöpftes Potenzial bei den Älteren, das in Zukunft besser genutzt werden muss. Die international sehr wettbewerbsfähige deutsche Wirtschaft kann schon heute ihre Wachstumschancen zum Teil wegen Fachkräftengpässen nicht realisieren. Da sich der demografische Wandel noch beschleunigt, wird es bald noch mehr darauf ankommen, das vorhandene Arbeitskräftereservoir möglichst voll zu erschließen.

Vor diesem Hintergrund ist das Vorhaben der Großen Koalition, einigen Jahrgängen besonders langjährig Versicherter die Gelegenheit zu geben, bis zu zwei Jahre früher als nach derzeitiger Rechtslage abschlagsfrei in Rente zu gehen, unmittelbar bedenklich. Schätzungsweise werden zwischen 30 und 40 Prozent eines Jahrgangs die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme dieser neuen Leistung erfüllen. Und da sich eine Weiterarbeit über die abgesenkte Altersgrenze hinaus nicht rechnet, ist davon auszugehen, dass ein Gutteil der Anspruchsberechtigten die sich bietende Möglichkeit auch nutzen wird. Nach den hier vorgelegten Schätzungen könnten so allein aus den Jahrgängen 1951 und 1952 bis zu 340.000 Versicherte in nächster Zeit abschlagsfrei in den vorgezogenen Ruhestand gehen. Hierbei handelt es sich überwiegend um Fachkräfte, für die Unternehmen eine Beschäftigung hätten – und die diese von ihrer Leistungskraft her auch ausfüllen könnten.

Die »Rente mit 63« führt ein neues Umverteilungselement in die gesetzliche Rentenversicherung ein, durch das wenige rentennahe Jahrgänge einen Vorteil erhalten. Innerhalb dieser Jahrgänge profitieren typischerweise Männer mit guten Qualifikationen, hohen Einkommen und wenigen die Erwerbsfähigkeit mindernden Einschränkungen, so dass in der Tendenz von unten nach oben umverteilt wird. Eine zusätzliche Belastung des Arbeitsmarkts kommt dadurch zustande, dass diese Umverteilungskomponente nicht, wie systematisch richtig, aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert wird, sondern langfristig insbesondere von jüngeren Versicherten über ein niedrigeres Rentenniveau und höhere Beiträge.

Wegen dieser Arbeitsmarktfolgen, die den auf allen Ebenen laufenden Bemühungen um bessere Beschäftigung im Alter und eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit zuwiderlaufen, gehört dieses Reformvorhaben unbedingt noch einmal auf den Prüfstand. Dies wäre auch ein klares Signal an die Beschäftigten, die Unternehmen und die Tarifpartner, dass die Politik nicht zum eigentlich schon überwundenen Frühverrentungsparadigma zurückkehrt. Die Folgen der geplanten Einführung eines allgemeinen Mindestlohns für den Arbeitsmarkt und die Wirtschaft in Deutschland lassen sich wissenschaftlich nicht im Voraus quantifizieren. Von der Größenordnung her bedeutet die zum Einstieg vorgesehene Lohnuntergrenze von 8,50 Euro je Stunde aber zweifellos einen großen Schock für die Märkte. Immerhin sind unmittelbar die Löhne jedes zehnten nicht geringfügig Beschäftigten betroffen. In Ostdeutschland berührt der Mindestlohn, weil die flächendeckend einheitliche gesetzliche Lohnuntergrenze die immer noch vorhandenen regionalen Lohnunterschiede nicht respektiert, direkt sogar jeden fünften nicht geringfügig Beschäftigten.

Es erscheint alles andere als sicher, dass die Unternehmen einen solchen Schock ohne Stellenabbau und zusätzliche Belastungen für die Beschäftigten bewältigen können, zumal das Tarifautonomiestärkungsgesetz weitere Einschränkungen der Flexibilität der Arbeitgeber enthält, wie die Regulierung von Arbeitszeitkonten im Zusammenhang mit der Fälligkeit des Mindestlohns.²⁴ In Bereichen, in denen der Mindestlohn negative Wirkungen entfaltet, könnte dies zudem zu neuen Benachteiligungen für die Älteren führen, die sich wegen geringerer Flexibilitäts- und Leistungsreserven an die geänderten Rahmenbedingungen des Arbeitsmarkts schlechter anpassen können als die Jüngeren.

Um solchen unerwünschten Folgen vorzubeugen, sollte zumindest der Weg, auf dem der allgemeine gesetzliche Mindestlohn eingeführt werden soll, noch einmal überdacht werden. Damit Beschäftigte und Arbeitgeber weniger großen Risiken ausgesetzt werden, wäre die Politik gut beraten, dem erfolgreichen Beispiel in Großbritannien zu folgen. Dies würde bedeuten, den Mindestlohn von einem deutlich niedrigeren Niveau aus zu starten, und sich dann unter ständiger Beobachtung der Anpassungsreaktionen an den Märkten schrittweise an einen Wert anzunähern, der die Arbeitnehmer vor prekärer Beschäftigung schützt, ohne in größerem Umfang Beschäftigung zu zerstören. Einen anfänglich zu hohen Mindestlohn nominal oder real nachträglich zu korrigieren, dürfte der Politik bzw. der dafür vorgesehenen Kommission jedenfalls kaum gelingen.

5 LITERATUR

Aretz, B., M. Arntz, T. Gregory und C. Rammer (2012), Der Mindestlohn im Dachdeckerhandwerk: Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitnehmerschutz und Wettbewerb, Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 45. Jg., 233-256.

Argaw, B., Bonin, H., Mühler G. und U. Zierahn (2013), Arbeitsqualität Älterer in belastenden Berufen, ZEW, Mannheim. Download: www.zew.de

BDA – Bundesverband der Deutschen Arbeitgeber (2010), Fachkräftemangel bekämpfen – Wettbewerbsfähigkeit sichern, Handlungsempfehlungen zur Fachkräftesicherung in Deutschland, Berlin.

Bechmann, S., V. Dahms, N. Tschersich, M. Frei, U. Leber und B. Schwengler (2012), Fachkräfte und unbesetzte Stellen in einer alternden Gesellschaft, Problemlagen und betriebliche Reaktionen, IAB-Forschungsbericht, Nürnberg.

Bispinck, R. (2002), Tarifpolitik für ältere ArbeitnehmerInnen, Eine Analyse von tariflichen Regelungen in ausgewählten Tarifbereichen, Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 49, WSI Informationen zur Tarifpolitik, Düsseldorf.

Bonin, H. (2012), The two German labor market miracles: blueprints for tackling the unemployment crisis? Comparative Economic Studies, 54. Jg., 787-807.

Bonin, H., B. Aretz und T. Gregory (2013), Beschäftigungssituation Älterer im Dachdeckergewerbe, ZEW. Mannheim. Download: www.zew.de

Bonin, H. und R. Euwals (2005), Why are labor force participation rates of East German women so high? Vierteljahreshefte der Wirtschaftsforschung, 51. Jg., 359-386.

Brenke, K. und K.-U. Müller (2013), Gesetzlicher Mindestlohn – Kein verteilungspolitisches Allheilmittel, DIW-Wochenbericht Nr. 39.2013, Berlin.

Brenke, K. und K. F. Zimmermann (2011), Ältere auf den Arbeitsmarkt, IZA Standpunkte Nr. 43, Bonn. Bundesagentur für Arbeit (2014), Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 5. Mai 2014 im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages, Ausschussdrucksache 18(11)82, 32-36.

Burda, M. C. und J. Hunt (2011), What Explains the German Labor Market Miracle in the Great Recession? Brookings Papers on Economic Activity, 42. Jg., 273-335.

Brussig, M. (2012), Weiter steigendes Renteneintrittsalter, mehr Renteneintritte aus stabiler Beschäftigung, aber zunehmend geringere Altersrenten bei Langzeitarbeitslosen, Alters-Übergangsreport 2012-02, Forschungsnetzwerk Alterssicherung, IAQ, Duisburg-Essen.

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013a), Fortschrittsreport »Altersgerechte Arbeitswelt«, Ausgabe 2: Altersgerechte Arbeitsgestaltung, Berlin.

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013b), Unternehmensbarometer Fachkräftesicherung – Eine repräsentative Erhebung von Unternehmensleitungen und Betriebsräten, Berlin.

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013c), Fortschrittsreport »Altersgerechte Arbeitswelt«, Ausgabe 3: Länger gesund arbeiten, Berlin.

Büttner, R. (2005), Die Wirkungsweise der Rentenreformen auf den Altersübergang, Alters-Übergangsreport 2005-01, Forschungsnetzwerk Alterssicherung, IAQ, Duisburg-Essen.

Deutsche Rentenversicherung (2013), Rentenversicherung in Zeitreihen , DRV Schriften Band 22, Berlin.

Deutsche Rentenversicherung (2014), Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 5. Mai 2014 im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages, Ausschussdrucksache 18(11)82, 37-46.

Die durch Tarifvereinbarungen stark ausgebauten Arbeitszeitkonten waren ein zentraler Grund, warum in Deutschland die Beschäftigung trotz des massiven Konjunktureinbruchs der Jahre 2008-09 stabil bleiben konnte und damit eine Quelle des Arbeitsmarktwunders während der großen Rezession (Burda und Hunt 2011).

72 | Literatur Kontakt | 73

Dlusgosz, S., G. Stephan und R. Wilke (2014), Fixing the leak: Unemployment incidence before and after a major reform of unemployment benefits in Germany, German Economic Review, im Erscheinen.

Dragano, N. (2007), Arbeit, Stress und krankheitsbedingte Frührenten – Zusammenhänge aus theoretischer und empirischer Sicht, Springer VS, Heidelberg.

Dustmann, C., B. Fitzenberger, U. Schönberg und A. Spitz-Oener (2014), From Sick man of Europe to economic superstar: Germany's resurgent economy, Journal of Economic Perspectives, 28. Jg., 167-188.

Ernst & Young (2011a), Agenda Mittelstand: Mittelstandsbarometer 2011 – Stimmung, Themen, Perspektiven, Essen

Ernst & Young (2011b), Agenda Mittelstand: Talent-Management im Mittelstand – mit innovativen Strategien gegen den Fachkräftemangel, Essen.

Göbel, Christian und Thomas Zwick (2014), Which Personnel Measures are Effective in Increasing Productivity of Old Workers? Labour Economics, im Erscheinen.

Hohmeyer, K. und J. Wolff (2012), Arbeitsgelegenheiten im SGB II – zwei Varianten mit unterschiedlicher Wirkung, IAB-Kurzbericht 9/2012, Nürnberg.

IBE (2012), HR-Report 2012/2013, Schwerpunkt Mitarbeiterbindung: Eine empirische Studie des Instituts für Beschäftigung und Employability IBE im Auftrag der Hays AG, Mannheim.

Initiative Neue Qualität der Arbeit (2011), Arbeitsfähigkeit erhalten und fördern – Chance für Betriebe und Tarifpolitik, Berlin.

KfW – Kreditanstalt für Wiederaufbau-Bankengruppe (2011), Fachkräftemangel im Mittelstand: Generelles oder partielles Problem? KfW-Akzente Nr. 41, Frankfurt a.M.

McKinsey Deutschland (2011), Wettbewerbsfaktor Fachkräfte, Strategien für Deutschlands Unternehmen, Berlin.

Mercer (2012), Den demografischen Wandel im Unternehmen managen, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.

Müller , K.-U. (2009), How robust Are simulated employment effects of a legal minimum wage in Germany? DIW Diskussionspapier Nr. 900, Berlin.

Möller, J. (2012), Minimum wages in German industries – what does the evidence tell us so far? Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 45. Jg., 187-199.

Mümken, S. und M. Brussig (2013), Die Arbeitsmarktpolitik wendet sich Älteren zu, Alters-Übergangsreport 2013-02, Forschungsnetzwerk Alterssicherung, IAQ, Duisburg-Essen.

Neumark, D. und W. Wascher (2008), Minimum Wages, MIT Press, Cambridge MA.

Ohsmann, S., Stolz, U. und R. Thiede (2004), Rentenabschläge bei vorzeitigem Rentenbeginn: Was ist versicherungsmathematisch fair? Sozialer Fortschritt, 53. Jg., 267-271.

Rinne, U. und K. F. Zimmermann (2012), Another economic miracle? The German labor market and the great recession, IZA Journal of Labor Policy, 1. Jg, Artikel 3, open access http://www.izajolp.com/content/1/1/3.

Wanger, S. (2009), Altersteilzeit – Beliebt, aber nicht zukunftsgerecht, IAB-Kurzbericht, 8/2009, Nürnberg.

Werding, M. (2007), Versicherungsmathematisch korrekte Abschläge für die gesetzliche Rentenversicherung, ifo Schnelldienst, Jg. 60.2007, Ausgabe 16, 19-32.

Zwick, T. (2009), Senioritätsentlohnung in Deutschland im internationalen Vergleich, in: U. Backes-Gellner und S. Veen (Hrsg.), Altern in Deutschland, Bd. 3: Altern, Arbeit und Betrieb, Stuttgart, 65-78.

KONTAKT

Bundesgeschäftsstelle Berlin

DIE FAMILIENUNTERNEHMER - ASU e.V.

René Bohn

Charlottenstraße 24 | 10117 Berlin Tel. 030 300 65-480 | Fax 030 300 65-390 bohn@familienunternehmer.eu www.familienunternehmer.eu

Berlin, August 2014