



*Bertelsmann Stiftung, Bundesvereinigung  
der Deutschen Arbeitgeberverbände (Hrsg.)*

## **Beschäftigungschancen für ältere Arbeitnehmer**

Internationaler Vergleich und Handlungsempfehlungen

| **Verlag BertelsmannStiftung**

*Bertelsmann Stiftung,  
Bundesvereinigung der  
Deutschen Arbeitgeberverbände (Hrsg.)*

# Beschäftigungschancen für ältere Arbeitnehmer – Internationaler Vergleich und Handlungsempfehlungen

Lothar Funk, Hans-Peter Klös, Susanne Seyda,  
Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW);  
Rolf Birk, Bernd Waas,  
Institut für Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen in  
der Europäischen Gemeinschaft an der Universität Trier (IAAEG)

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2010 *E-Book-Ausgabe (PDF)*

© 2003 *Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh*

*Verantwortlich: André Schleiter*

*Redaktion: Robert Schreiber, Bielefeld*

*Lektorat: Michael Kühlen*

*Herstellung: Sabine Reimann*

*Umschlaggestaltung: Nadine Humann*

*Umschlagabbildung: Christiane Raffel*

*Gesamtherstellung: Hans Kock Buch- und Offsetdruck GmbH, Bielefeld*

*ISBN 978-3-86793-166-3*

*[www.bertelsmann-stiftung.de/verlag](http://www.bertelsmann-stiftung.de/verlag)*

# Inhalt

|  |           |
|--|-----------|
| Verzeichnis der Abbildungen .....  | 7         |
| Vorwort .....  | 9         |
| Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse .....  | 13        |
| <b>I Einleitung</b> .....  | <b>29</b> |
| 1 Anlass der Untersuchung .....  | 29        |
| 2 Gang der Untersuchung .....  | 30        |
| <b>II Problembefund</b> .....  | <b>33</b> |
| 1 Empirische Evidenz zur Situation älterer Arbeitnehmer<br>auf dem Arbeitsmarkt .....                | 33        |
| 1.1 Erwerbstätigkeit und Arbeitsmarkt .....  | 33        |
| 1.2 Rentenzugangsalter .....   | 41        |
| 1.3 Weiterbildung .....  | 43        |
| 1.4 Die deutsche Beschäftigungslücke .....   | 44        |
| 2 Anreizhemmende Rahmenbedingungen .....   | 46        |
| 2.1 Gesetzliche Rahmenbedingungen .....  | 49        |
| 2.2 Tarifliche Rahmenbedingungen .....   | 58        |
| <b>III Volkswirtschaftliche Effekte der geringen Alterserwerbstätigkeit<br/>in Deutschland</b> ..... | <b>61</b> |
| 1 Belastung der sozialen Sicherungssysteme .....   | 62        |
| 1.1 Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit .....  | 62        |
| 1.2 Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung .....   | 65        |

## Inhalt

---

|   |            |
|---|------------|
| 1.3 Gesamtausgaben .....  | 67         |
| 1.4 Fazit .....   | 70         |
| 2 Entgangene Wertschöpfungspotenziale .....   | 72         |
| 2.1 Humankapital .....  | 72         |
| 2.2 Quantifizierung der entgangenen Wertschöpfung .....                             | 73         |
| <b>IV Lernen vom Ausland .....</b>  | <b>77</b>  |
| 1 Verdichtung der Länderstudien .....   | 77         |
| 2 »Policy mix« der Vergleichsländer .....   | 82         |
| 3 Die Lehren aus dem Vergleich .....  | 92         |
| 3.1 Systemimmanente und externe institutionelle Anreize<br>zur Frühverrentung ..... | 92         |
| 3.2 Flexibilität des Arbeitsmarktes .....   | 94         |
| 3.3 Humankapitalbildung und lebensbegleitendes Lernen .....                         | 96         |
| <b>V Handlungsempfehlungen .....</b>  | <b>103</b> |
| 1 Tarifpolitik .....  | 106        |
| 2 Sozialpolitik .....   | 108        |
| 3 Regulierungspolitik .....   | 111        |
| 4 Qualifizierungspolitik .....  | 113        |
| <b>VI Länderstudien .....</b>   | <b>119</b> |
| Schweiz .....   | 121        |
| USA .....   | 135        |
| Dänemark .....  | 151        |
| Großbritannien .....  | 161        |
| Irland .....  | 177        |
| Finnland .....  | 189        |
| Niederlande .....   | 207        |
| <b>Literatur .....</b>  | <b>221</b> |

## Verzeichnis der Abbildungen

|               |   |     |
|---------------|---|-----|
| Abbildung 1:  | Erwerbstätigenquoten der 55- bis 64-Jährigen 2001 ...   | 34  |
| Abbildung 2:  | Arbeitslosenquoten der 55- bis 64-Jährigen 2001 .....   | 35  |
| Abbildung 3:  | Erwerbstätigenquoten der 55- bis 64-Jährigen<br>1970–2001 .....   | 36  |
| Abbildung 4:  | Veränderungen der Erwerbstätigenquoten<br>älterer Arbeitnehmer (1991 = 100) .....   | 37  |
| Abbildung 5:  | Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit Jüngerer<br>bzw. Älterer 2001 .....   | 38  |
| Abbildung 6:  | Erwerbstätigkeit Jüngerer bzw. Älterer und<br>Arbeitslosigkeit in Deutschland 1980–2001 .....                                     | 39  |
| Abbildung 7:  | Erwerbstätigkeit Jüngerer und Erwerbstätigkeit Älterer<br>2001 im internationalen Vergleich und in Deutschland<br>1980–2001 ..... | 40  |
| Abbildung 8:  | 55- bis 64-Jährige mit Abschluss Sekundar-<br>bereich II oder höher 2001 .....  | 43  |
| Abbildung 9:  | Weiterbildungsbeteiligung an allgemeiner<br>und beruflicher Weiterbildung nach Altersklassen<br>1994–1998 .....                   | 44  |
| Abbildung 10: | Rentenhöhe der staatlichen Rentenversicherung .....   | 55  |
| Abbildung 11: | Veränderung der Barwerte der Rentenzahlungen –<br>staatliche Rentenversicherung .....   | 58  |
| Abbildung 12: | Einkommensteuer und Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-<br>beiträge zur Sozialversicherung in Prozent der Arbeits-<br>kosten .....     | 79  |
| Abbildung 13: | Frühverrentungsproblematik und gesamtwirtschaftliche<br>Arbeitslosigkeit .....  | 116 |
| Abbildung 14: | Teilarbeitsmarkt für ältere Arbeitnehmer .....  | 117 |

## Verzeichnis der Abbildungen

---

|  |     |
|--|-----|
| Abbildung 15: Erwerbstätigen- und Arbeitslosenquote der 55- bis 64-Jährigen 1991–2001 (Schweiz) .....        | 121 |
| Abbildung 16: Verringerung der Erwerbsquote in drei Phasen nach dem Geschlecht (Schweiz) .....               | 123 |
| Abbildung 17: Erwerbstätigen- und Arbeitslosenquote der 55- bis 64-Jährigen 1970–2001 (USA) .....            | 135 |
| Abbildung 18: Erwerbstätigen- und Arbeitslosenquote der 55- bis 64-Jährigen 1983–2001 (Dänemark) .....       | 151 |
| Abbildung 19: Erwerbstätigen- und Arbeitslosenquote der 55- bis 64-Jährigen 1984–2001 (Großbritannien) ..... | 161 |
| Abbildung 20: Erwerbstätigen- und Arbeitslosenquote der 55- bis 64-Jährigen 1983–2001 (Irland) .....         | 177 |
| Abbildung 21: Erwerbstätigen- und Arbeitslosenquote der 55- bis 64-Jährigen 1970–2001 (Finnland) .....       | 189 |
| Abbildung 22: Erwerbstätigen- und Arbeitslosenquote der 55- bis 64-Jährigen 1971–2001 (Niederlande) .....    | 207 |

## Vorwort

Ältere Arbeitnehmer stellen in Deutschland wie auch in vielen anderen Industrienationen ein bislang unzureichend genutztes Potenzial des Arbeitsmarktes dar. Der vorzeitige Verzicht auf die Arbeitskraft älterer Menschen bedeutet den Verlust an Erfahrung und Know-how und damit den Verlust von Wachstumschancen, den sich Deutschland im verschärften internationalen Wettbewerb immer weniger leisten kann.

Die im ganzen EU-Raum ähnlich verlaufende demographische Entwicklung – gekennzeichnet durch die Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung – macht die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer unausweichlich. Deswegen gibt die Europäische Beschäftigungsstrategie das Ziel vor, die Erwerbsquote von älteren Arbeitskräften bis 2010 auf 50 Prozent zu steigern. Diese Vorgabe ist in den nationalen beschäftigungspolitischen Aktionsplan der Bundesregierung übernommen worden.

Um den bereits eingeleiteten Paradigmenwechsel hin zu längeren Erwerbsbiografien weiter voranzutreiben, haben die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit drei europäischen Arbeitgeberverbänden im Rahmen des von der Europäischen Kommission geförderten Projektes »Proage – Die demographische Herausforderung meistern – Innovationsfähig mit alternder Bevölkerung« zwei Studien zur Entwicklung von Handlungsperspektiven und Empfehlungen in Auftrag gegeben.

Während die eine Studie auf der betrieblichen Ebene ansetzt, um eine Neuorientierung hin zu einer alternsgerechten Personalpolitik anhand von Beispielen guter Praxis anzuregen<sup>1</sup>, nimmt die hier vorliegende Untersuchung

1 Bertelsmann Stiftung und Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (Hrsg.): Erfolgreich mit älteren Arbeitnehmern – Strategien und Beispiele für die betriebliche Praxis. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung 2003.

die korrespondierend notwendigen Veränderungen der gesetzlichen und tariflichen Rahmenbedingungen zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer in den Blick.

In ihrer Ursachenanalyse identifizieren die Autoren die strukturellen Bedingungen, die einer höheren Erwerbstätigenquote von älteren Beschäftigten in Deutschland entgegenstehen, und zeigen Ansatzpunkte für Reformen auf, um Anreize für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben zu setzen und das Entlassungs- und Einstellungsverhalten positiv zu beeinflussen. Wichtige Anregungen für die Ableitung von konkreten Handlungsempfehlungen für Gesetzgeber und Tarifpartner in Deutschland ergeben sich auch aus dem internationalen Vergleich mit Dänemark, Finnland, Großbritannien, Irland, den Niederlanden, der Schweiz und den Vereinigten Staaten.

Die Länderstudien erlauben die Schlussfolgerung, dass eine Trendumkehr bei der Beschäftigung Älterer sehr wohl möglich ist. Dafür sind bisherige Weichenstellungen im Arbeits-, Tarif- und Sozialrecht auf den Prüfstand zu stellen und entsprechende Kurskorrekturen vorzunehmen.

Wir danken den Autoren Dr. Lothar Funk, Dr. Hans-Peter Klös und Susanne Seyda vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) sowie Prof. Dr. Rolf Birk und Dr. Bernd Waas vom Institut für Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen in der Europäischen Gemeinschaft (IAAEG) an der Universität Trier für ihr außerordentliches Engagement und die jederzeit konstruktive Zusammenarbeit. Die Leistung, den mit der vorzeitigen Ausgliederung Älterer verbundenen Verlust an Wachstum und Wohlstand quantifiziert und ein konsistentes Set von Handlungsempfehlungen für Gesetzgeber und Tarifpartner herausgearbeitet zu haben, verdient unsere besondere Anerkennung.

Ein Projektbeirat hat diese Studie von Anfang an intensiv begleitet – besonders bei der Ableitung der Reformempfehlungen ergab sich ein fruchtbarer Dialog zwischen den Beteiligten. Heinrich Alt (Mitglied des Vorstandes der Bundesanstalt für Arbeit), Dr. Hans Barth (Vorsitzender des Beirats der Prognos AG), Hans-Peter Becker (ehemaliger Vorstand Personal der Ford-Werke AG), Dr. Uwe Bilitza (ehemaliger Vorstand Personal der Gerling AG), Bernd Buchheit (Abteilungsleiter Arbeitsmarktpolitik, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit), Wolfgang Daniel (Stellvertretender Vorsitzender des Betriebsrats der BASF AG), Frank Frick (Leiter Beschäftigung und Arbeitsmarkt, Bertelsmann Stiftung), Christoph Kannengießer (Geschäftsführer Arbeitsmarkt der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände) und Veronika Keller-Lauscher (Mitglied des geschäftsführenden Hauptvorstandes der IG Bergbau, Chemie und Energie) haben ihren Sachverstand engagiert in die Diskussion eingebracht, wofür die hier Unterzeichnenden den übrigen Beiratsmitgliedern ganz herzlich Dank sagen.

Nicht zuletzt danken wir Robert Schreiber für seinen großen Einsatz bei der Bearbeitung des Manuskripts und den Kollegen aus dem Verlag der Bertelsmann Stiftung für ihre professionelle Begleitung dieser Publikation, deren Produktionskosten aus Mitteln der EU finanziert wurden.

*Christoph Kannengießer*

Geschäftsführer Arbeitsmarkt

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)

*Frank Frick*

Leiter Beschäftigung und Arbeitsmarkt

Themenfeld »Wirtschaft und Soziales« · Bertelsmann Stiftung

*André Schleiter*

Themenfeld »Wirtschaft und Soziales« · Bertelsmann Stiftung



# Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

## 1 Das Problem

1. Erwerbstätige in der Altersgruppe zwischen 55 und 64 Jahren stellen in vielen OECD-Ländern ein bislang unzureichend genutztes Potenzial des Arbeitsmarktes dar. Dies ist die Folge eines langjährigen Frühverrentungsparadigmas, das die sozialstaatliche Antwort auf vielfach von konjunkturellen Anspannungen überlagerte, tief sitzende strukturelle Arbeitsmarktprobleme in entwickelten Volkswirtschaften war.

Ältere unzureichend genutztes Arbeitsmarktpotenzial

Dieses Leitbild ist jedoch erstens an die Grenzen der Finanzierbarkeit gestoßen, zweitens als Modell einer »Beschäftigungsbrücke zwischen Jung und Alt« empirisch gescheitert und sieht sich drittens zunehmend vor große demographische Herausforderungen gestellt, die globale oder einzelne qualifikatorische Arbeitskräfteengpässe jenseits des Jahres 2010 erwarten lassen.

2. In Deutschland ist die Erwerbstätigenquote älterer Menschen im internationalen Vergleich besonders gering. Diesem Befund und den daraus folgenden volkswirtschaftlichen Effekten nachzugehen, aus einem internationalen Vergleich Anhaltspunkte für seine Erklärung zu finden und auf dieser Basis Reformempfehlungen für Deutschland zu formulieren sind die Ziele der vorliegenden Expertise.\*

Besonders niedrige Erwerbstätigenquote Älterer

In ihrem Zentrum steht eine interdisziplinäre institutionenökonomische Analyse der gesetzlichen und tariflichen Rahmenbedingungen für die Beschäftigung Älterer in Deutschland, die einem internationalen Vergleich unterzogen werden. Grundlage des Vergleichs sind die Länder Dänemark,

Ursachenanalyse: gesetzliche und tarifliche Rahmenbedingungen auf dem Prüfstand

\* Diese Publikation verwendet vorwiegend die männliche Sprachform. Bei allen männlichen Funktionsbezeichnungen sind stets auch Frauen gemeint.

## Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

---

Finnland, Großbritannien, Irland, die Niederlande, die Schweiz sowie die Vereinigten Staaten.

### 2 Die Befunde

Unbefriedigende  
Performance bei  
Beschäftigung Älterer

Deutschland ist  
Schlusslicht der Unter-  
suchungsländer

Fortschritte im  
Ausland – Deutschland  
tritt auf der Stelle

Größter Abstand bei  
60- bis 64-Jährigen

Höchste Arbeitslosen-  
quote bei Älteren im  
OECD-Vergleich

1. Stellt man einen umfassenden indikatorengestützten Vergleich von Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Rentenzugang und Bildungsbeteiligung für die Gruppe der 55- bis 64-Jährigen an, so muss die deutsche Arbeitsmarkt-Performance als unbefriedigend bezeichnet werden:

- Weniger als 37 Prozent der 55- bis 64-jährigen Wohnbevölkerung in Deutschland waren im Jahr 2001 erwerbstätig, während es im OECD-Durchschnitt über 48 Prozent waren. In der Schweiz, Norwegen und Schweden lag die entsprechende Quote bei fast 70 Prozent. Damit befindet sich Deutschland international gesehen im unteren Drittel und an letzter Stelle der hier betrachteten Untersuchungsländer.
- Bei der Veränderung der Erwerbstätigenquoten haben alle Vergleichsländer innerhalb des letzten Jahrzehnts mehr oder weniger deutliche Fortschritte erzielt und die Erwerbstätigenquoten um teilweise mehr als ein Drittel (Niederlande) und rund ein Fünftel (Irland) erhöhen können. Auch Länder mit einem hohen Ausgangsniveau haben dieses noch einmal steigern können (Schweiz, USA). Lediglich Deutschland ist bei diesem Performance-Indikator faktisch auf der Stelle getreten. Damit hat sich der Rückstand zu den Vergleichsländern noch deutlich erhöht. Gegenüber dem Nachbarland Schweiz beträgt der Unterschied in der altersspezifischen Erwerbstätigenquote damit rund 30 Prozentpunkte.
- Der Abstand Deutschlands zum internationalen Durchschnitt fällt in der Altersgruppe der 60- bis 64-Jährigen mit knapp zwölf Prozentpunkten fast doppelt so hoch aus wie in jener der 55- bis 59-Jährigen. Allerdings hat sich der Abstand in der oberen Altersgruppe im vergangenen Jahrzehnt kaum erhöht, während er in der niedrigen Altersgruppe kräftig angestiegen ist und damit maßgeblich für das Zurückbleiben Deutschlands gegenüber den Vergleichsländern war.
- Auch bei der Arbeitslosigkeit nimmt Deutschland eine schlechte Position ein und weist mit 11,2 Prozent in der Altersgruppe der älteren Erwerbspersonen die mit Abstand höchste Arbeitslosenquote der OECD-Länder auf, während die Arbeitslosigkeit in den meisten Vergleichsländern unter vier Prozent liegt.

2. Die Zuwächse bei der Erwerbstätigkeit Älterer sind dabei nicht – anders als vielfach argumentiert wird – zu Lasten der jüngeren Erwerbstätigen ge-

gangen. Im internationalen Vergleich zeigt sich vielmehr, dass zwischen der Jugend- und Alterserwerbstätigkeit ein positiver und nicht – wie es die These von der Beschäftigungsbrücke eigentlich nahe legen würde – ein inverser Zusammenhang besteht.

Erfolgreiche  
Beschäftigungspolitik  
zahlt sich für Jung und  
Alt aus

Beschäftigungspolitisch erfolgreiche Länder weisen demnach in der Regel eine hohe Partizipation aller Personengruppen auf. Dass die Kausalität aber eher von einer hohen Partizipationsrate aller Personengruppen zu einem niedrigen aggregierten Arbeitslosigkeitsniveau verläuft als umgekehrt, zeigt der Tatbestand, dass der Zusammenhang zwischen der Alterserwerbstätigkeit und der Altersarbeitslosigkeit nur schwach negativ ist.

3. Deutschland zählt unter den betrachteten Ländern mit einem effektiven Rentenzugangsalter von 60,4 Jahren bei den Frauen und 61 Jahren bei den Männern zu den Ländern mit einer großen Diskrepanz zwischen effektivem und gesetzlichem Rentenzugangsalter. Lediglich in der Schweiz und den USA haben beide Altersgrenzen inzwischen schon Tuchfühlung. Bei den Männern in der Schweiz liegt das effektive sogar schon leicht über dem gesetzlichen Rentenalter.

Große Diskrepanz  
zwischen effektivem und  
gesetzlichem Renten-  
zugangsalter

4. Deutschland verfügt in der Altersgruppe zwischen 55 und 64 Jahren über einen hohen Bildungsstand, da rund drei Viertel der Bevölkerung mindestens über einen Abschluss im Sekundarbereich II (Hochschulreife oder abgeschlossene Berufsausbildung) verfügen. Dieses hohe formale qualifikatorische Potenzial der älteren Menschen wird jedoch nicht in Form einer entsprechend hohen Arbeitsmarkteteiligung genutzt.

Hoher Bildungsstand  
Älterer, aber  
geringe Weiterbildungs-  
beteiligung

Auch bei der Weiterbildungsbeteiligung in den oberen Altersklassen liegt Deutschland mit 14 Prozent bei den 55- bis 59-Jährigen und vier Prozent bei den 60- bis 65-Jährigen etwa gleichauf mit Irland auf den letzten Plätzen des Ländervergleichs dieser Studie.

### 3 Die volkswirtschaftlichen Folgen

1. Ein unmittelbarer Effekt der unbefriedigenden Performance bei der Altersbeschäftigung in Deutschland ist die Beschäftigungslücke. Gemessen am OECD-Durchschnitt von gut 48 Prozent kann sie auf fast 1,3 Millionen fehlende Arbeitsplätze beziffert werden. Im Vergleich zur Schweiz beläuft sich das deutsche Defizit sogar auf über drei Millionen Arbeitsplätze.

Beschäftigungslücke

Die tatsächliche Beschäftigungslücke in Deutschland erweist sich zudem als noch größer als die rechnerische, wenn man das Potenzial der 55- bis 64-jährigen Nichterwerbstätigen in den Blick nimmt, deren Zahl sich auf

## Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

---

insgesamt rund 3,5 Millionen beläuft. Zu diesem Potenzial zählen Arbeitslose, nichtarbeitslose Leistungsempfänger, Altersteilzeiter und Frühverrentete.

Beschäftigungslücke führt zu hohen Belastungen der sozialen Sicherungssysteme und des Staatshaushalts

2. Die fehlende Integration dieses Personenkreises in wertschöpfende Beschäftigung verursacht zu einer hohen Belastung der sozialen Sicherungssysteme, weil keine Beiträge und Steuern gezahlt werden, zum anderen müssen Leistungen in Form von Arbeitslosenunterstützung und Rentenzahlungen erbracht werden.

Alles in allem belaufen sich die Kosten für die Entlastungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit (BA) auf der Ausgabenseite auf insgesamt knapp elf Milliarden Euro und stellen damit eine nennenswerte Belastung dar. Das Arbeitslosengeld für Arbeitslose über 55 Jahre schlug im Jahr 2001 mit 7,7 Milliarden Euro am stärksten zu Buche.

Ferner wurde die BA mit etwa 2,6 Milliarden Euro durch das Arbeitslosengeld unter erleichterten Voraussetzungen nach § 428 Sozialgesetzbuch III für über 58-Jährige belastet, die nicht mehr vermittelt werden wollen. Weitere 513 Millionen waren 2001 für die Altersteilzeit aufzuwenden (im Jahr 2002: 674 Millionen Euro), obwohl das Instrument überwiegend »geblockt« eingesetzt wird und damit die erhoffte Arbeitsmarktwirkung weitgehend verloren geht.

Ein Fünftel der Rentenzugänge arbeitsmarktbedingt

3. Bei der gesetzlichen Rentenversicherung ist in den Blick zu nehmen, dass der Anteil der Regelaltersrenten am Gesamtzugang der Renten wegen Alters im Jahr 2001 nur 34,5 Prozent betrug und der überwiegende Teil der Zugänge auf solche unterhalb des Regelzugangsalters entfiel.

Die beiden größten Gruppen der Frührenten sind die Rente wegen Arbeitslosigkeit und die Altersrente für Frauen, auf die 2001 zusammen 43 Prozent aller Rentenzugänge entfielen. Addiert man die Rente wegen Altersteilzeit, so ist etwa ein Fünftel der Rentenzugänge direkt arbeitsmarktbedingt. Bezogen auf die Bestandsdaten belaufen sich die Ausgaben für Personen unter 65 Jahre im Jahr 2001 auf 26,5 Milliarden Euro. Dies entspricht knapp einem Fünftel aller Ausgaben für Renten wegen Alters. Insgesamt werden demnach die Sozialversicherungen mit über 37 Milliarden Euro belastet.

Verlust an volkswirtschaftlicher Wertschöpfung

4. Erwerbswirtschaftliche Inaktivität führt darüber hinaus nicht nur zu Mehrausgaben, sondern auch zu einem Verzicht auf volkswirtschaftliche Wertschöpfung. Dies betrifft zum einen die Desinvestition in Humankapital, das mit dem frühzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsprozess verloren geht. Humankapital ist eine zentrale Wachstumsbedingung, namentlich in Anbetracht der demographischen Herausforderung.

Versucht man zum anderen eine Quantifizierung der entgangenen Wertschöpfung, so kann je nach Annahme über die Zahl der zusätzlich in Arbeit zu bringenden Menschen und deren erwartete Produktivität die Spannweite für die entgangene jährliche Wertschöpfung auf 23 bis 184 Milliarden Euro pro Jahr beziffert werden. Übersetzt in Wachstumsraten, wäre in der unteren Variante im Jahr 2001 nicht eine Wachstumsrate von zwei Prozent, sondern von 3,2 Prozent möglich gewesen.

5. Die dargelegten Größenordnungen verdeutlichen, dass die Frühverrentungsstrategie der Vergangenheit erhebliche unerwünschte volkswirtschaftliche Externalitäten begründet hat, die den Beschäftigten und Unternehmen als Steuer- und Beitragszahlern (und teilweise den Frühverrenteten selbst) aufgebürdet wurden. Dies führt zu steigenden Steuern und Lohnnebenkosten, die im Allgemeinen als beschäftigungs- und wachstumsfeindlich eingestuft werden.

Frühverrentungsstrategien als zentrales Wachstumshindernis

Wegen ihrer gesamtfiskalischen Entzugseffekte muss die Frühverrentung ganz explizit als zentrales Wachstumshemmnis bezeichnet werden, ohne dessen Beseitigung Deutschland Schlusslicht der internationalen Wachstumsranglisten bleiben wird. Im Umkehrschluss ist die Abkehr von der Frühverrentung eine dezidiert das volkswirtschaftliche Produktionspotenzial verbessernde wachstumspolitische Maßnahme.

Von ihr würden die Beschäftigten in Form von sinkenden Steuern und Sozialbeiträgen profitieren, Nichtbeschäftigte in Form zusätzlicher Wertschöpfung. Beides ist die Voraussetzung dafür, dass zusätzliche Nachfrage nach Arbeit entsteht und das gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsniveau steigt.

#### 4 Die Ursachen: anreizhemmende Rahmenbedingungen

1. Spezifische gesetzliche und tarifliche Vorgaben hemmen die Alterserwerbstätigkeit in Deutschland, wobei sie vielfach ineinander greifen. Einer höheren Erwerbstätigenquote von älteren Arbeitnehmern können folgende Rahmenbedingungen entgegenstehen:

Beschäftigungshinderliche Rahmenbedingungen

- *Erweiterter Kündigungsschutz für ältere Arbeitnehmer mit längerer Betriebszugehörigkeitsdauer:* Nach § 1 Abs. 3 Kündigungsschutzgesetz ist eine betriebsbedingte Kündigung unwirksam, wenn der Arbeitgeber bei der Auswahl des Arbeitnehmers soziale Gesichtspunkte nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt hat (Sozialauswahl). Sowohl Senioritätsregelungen (Alter und Dauer der Betriebszugehörigkeit) als auch Unterhaltspflichten zählen zu den sozialen Kriterien. Sollen Leistungsträger nicht in die Sozialauswahl einbezogen werden, müssen Unternehmen

Faktisch erweiterter Kündigungsschutz für Ältere

## Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

---

Verlängerte Zahlung  
von Arbeitslosengeld

nach noch geltender Rechtslage den Nachweis führen, dass sie für einen geordneten Betriebsablauf unverzichtbar sind (§ 1 Abs. 3 S. 2 KSchG).

- *Auf 32 Monate verlängerte Zahlung von Arbeitslosengeld:* Zwischen 1984 und 1997 ist die Dauer des Bezugs mit zunehmendem Alter stets auf bis zu 32 Monate ausgedehnt worden. Erst in der SGB III-Novellierung im Jahr 1997 ist die Bezugsdauer in der Altersgruppe der 55-Jährigen wieder um sechs Monate verkürzt worden. Zwischen der Höchstbezugsdauer von Arbeitslosenunterstützung und dem Anteil Langzeitarbeitsloser am gesamten Arbeitslosenbestand besteht im internationalen Vergleich ein deutlicher positiver Zusammenhang. Der Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit steigt zudem mit zunehmendem Alter, und die Wiederbeschäftigungsraten sinken. Dies deutet auf einen kausalen Zusammenhang zwischen der Ausgestaltung des Arbeitslosengeldbezugs und der Beschäftigungssituation Älterer hin.

Erleichterter Marktaustritt:  
vor allem Altersteilzeit  
und Rente wegen  
Arbeitslosigkeit

- *Erleichterung des Marktaustritts durch arbeitsförderungsrechtliche Austrittswege aus dem Arbeitsmarkt für ältere Arbeitnehmer:* Zu nennen sind die Altersteilzeit, § 428 SGB III, die Rente wegen Arbeitslosigkeit und die Erwerbsminderungs-/Berufsunfähigkeitsrente. Ein Fünftel der registrierten Arbeitslosen gilt als nicht verfügbar. Ältere Arbeitslose stellen einen Großteil dieser Personengruppe.

Implizite Besteuerung  
der Weiterarbeit: je  
höher, desto  
geringer die Alters-  
erwerbsarbeit

- *Hohe implizite Besteuerung der Weiterarbeit über eine gewisse Altersgrenze hinaus als Folge von Fehlanreizen in der gesetzlichen Rentenversicherung:* In Deutschland stellt die gesetzliche Rentenversicherung die tragende Säule der Alterssicherung dar und kommt einer Lebensstandardsicherung sehr nahe. Durch einen Vergleich der impliziten Besteuerung der Weiterarbeit, bei der die Erträge der Weiterarbeit (die höhere Rente über eine kürzere Bezugsdauer abzüglich der Beitragszahlungen) und deren Opportunitätskosten (die zu einem früheren Zeitpunkt bezogene geringere Rente und die eingesparten Beiträge) miteinander verglichen werden, zeigt die OECD, dass in Ländern mit einem niedrigen impliziten Steuersatz auch der Anteil der Frührentner an den 60- bis 64-Jährigen gering ist. Vereinfacht kann gelten: Je höher die implizite Steuer, desto geringer ist die Alterserwerbstätigkeit. Für Deutschland zeigen die Daten, dass etwa ab dem 63. Lebensjahr eine Weiterarbeit finanziell nicht mehr attraktiv ist. Nur in Finnland ist der Anreiz für Weiterarbeit noch geringer.

Weiterarbeit ab  
63. Lebensjahr  
finanziell unattraktiv

Keine systematischen  
Senioritätsmuster bei  
Tarifentgelten ...

2. Bei den tariflichen Rahmenbedingungen können Regelungen zum Arbeitsverhältnis, insbesondere zum Entgelt und zur Arbeitszeit, zur Arbeitsorganisation und zur Qualifizierung altersgruppenrelevant sein. Außer im öffentlichen Dienst enthalten die altersbezogenen Staffellungen der Tarifentgelte keine systematischen, linearen Senioritätsmuster.

Allerdings zeigen Daten aus der Lohn- und Gehaltsstrukturerhebung mit dem Lebensalter und der Betriebszugehörigkeit zum Teil deutlich steigende Durchschnittsverdienste. Dies hat neben dem senioritätsbasierten Aufrücken in höhere Lohn- und Gehaltsgruppen auch damit zu tun, dass der »Basis-effekt« durchschnittsorientierter regelmäßiger tariflicher Anpassungen zu einem »Ziehharmonikaeffekt« und einer relativen Begünstigung älterer Arbeitnehmer führt.

... aber höhere Lohn- und Gehaltskosten nach Lebensalter und Betriebszugehörigkeit

Unabhängig von der Produktivität des Mitarbeiters steigen für das Unternehmen die Kosten für ältere Beschäftigte. Eine aktuelle, systematische, international vergleichende Evidenz sowohl für Senioritätsprofile wie auch für die Verbreitung und den Abdeckungsgrad erfolgsabhängiger Vergütungssysteme liegt allerdings nicht vor.

Ausgeprägte Senioritätsmuster lassen sich in verschiedenen Bereichen qualitativer Tarifpolitik nachweisen. Dies gilt vor allem für manteltarifvertragliche Regelungen zur Entgeltsicherung – z. B. ein Rationalisierungs- und Abgruppierungsschutz – und zum Kündigungsschutz.

Qualitative Tarifpolitik: Senioritätsmuster bei Entgeltsicherung und Kündigungsschutz

Davon gehen gleich in zweierlei Hinsicht Anreize zu Lasten der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer aus: Zum einen führt die Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer zu einem faktischen Schutz vor Abgruppierung, da die Sicherungsregeln bei einem Arbeitsplatzwechsel aus gesundheitlichen Gründen, aus Altersgründen, wegen verminderter Leistungsfähigkeit oder aus betriebsorganisatorischen Gründen (sozial gerechtfertigte Änderungskündigung, Wegfall von Schichtdienst) greifen.

Die tariflichen Regelungen zum Arbeitsverhältnis erlauben es dabei, die gesetzliche Staffelung der Kündigungsfristen nach der Dauer des Arbeitsverhältnisses um Lebensalterskriterien zu ergänzen. Die Kündigungsfristen reichen von einem Monat bei einer Betriebszugehörigkeit von zwei Jahren bis zu sieben Monaten bei einer Zugehörigkeit von 20 Jahren.

Zum anderen haben die Regelungen zum besonderen Kündigungsschutz vielfach zu einer nur durch alternative Externalisierungspfade umgeharen Unkündbarkeit älterer Arbeitnehmer geführt, da eine Kündigung nur nach deutlich verlängerten Fristen bzw. bei Vorliegen eines wichtigen Grundes möglich ist.

3. In der Gesamtbetrachtung kann sich also das Zusammenwirken von impliziter Senioritätsentlohnung, tarifvertraglichen Entgeltsicherungsklauseln und betriebsverfassungsrechtlichen Sozialplanvorschriften als ein zentrales Hindernis im sektoralen Strukturwandel erweisen, weil der Übergang vom industriellen Hochlohnsektor in sehr viel differenzierter entlohnte Dienstleistungstätigkeiten durch einen weitgehenden Bestandsschutz erschwert wird.

Kumulierung der Regelungen behindert sektoralen Strukturwandel

## Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

---

Sowohl die Transferzahlungen des Staates an ältere Arbeitslose als auch die Abfindungszahlungen, die das Transfereinkommen der älteren Nichterwerbstätigen erhöhen, vermindern einerseits die Anreize für Arbeitnehmer, länger oder wieder zu arbeiten, und andererseits die Wahrscheinlichkeit für Unternehmen, weiter oder wieder zu beschäftigen.

Ältere trotz arbeitsrechtlicher Hemmnisse betriebliche Anpassungsreserve

Die institutionelle Ausgestaltung der Möglichkeiten, ältere Arbeitnehmer zu entlassen, sei es in die Arbeitslosigkeit oder in den Vorruhestand, hat dazu geführt, dass diese Beschäftigtengruppe trotz der arbeitsrechtlichen Hemmnisse als hauptsächlich betriebliche Flexibilitäts- und Anpassungsreserve fungiert.

Das betriebswirtschaftliche Kalkül, das oft durch ein kurzfristig optimierendes Verhalten gekennzeichnet ist, findet dann in den Externalisierungsstrategien durch staatlicherseits eröffnete Frühverrentungspfade eine aus volkswirtschaftlicher Sicht bedenkliche Entsprechung.

## 5 Lernen vom Ausland

Länderstudien: vier Schlussfolgerungen zur besseren Arbeitsmarktintegration Älterer

Die Länderstudien erlauben mindestens vier generelle Schlussfolgerungen: Erstens sind die einzelnen Länder in sehr unterschiedlichem Maße erfolgreich darin, Personen über 55 Jahre in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Zweitens wird deutlich, dass eine Trendumkehr bei den Erwerbstätigenquoten von älteren Personen sehr wohl möglich ist. Drittens lassen sich institutionelle Weichenstellungen identifizieren, die notwendige Bedingungen für eine bessere Arbeitsmarktintegration Älterer darstellen. Viertens sind diese Bedingungen gleichzeitig aber nicht auch hinreichend und stets widerspruchsfrei zu isolieren.

Erfolgreicher »policy mix«

Vielmehr muss resümierend davon ausgegangen werden, dass der »policy mix« in einem Land adäquat sein muss, um das Ziel einer hohen Erwerbstätigenquote Älterer zu erreichen. Er kann jedoch von Land zu Land unterschiedlich ausfallen. Unter diesem Vorbehalt lassen sich aus den Länderstudien folgende stilisierte Fakten verdichten:

Zugangsbedingungen zum Rentensystem

1. Auf der Arbeitsangebotsseite ist der Zugang zum Rentensystem von entscheidender Bedeutung. Dies gilt erstens hinsichtlich des Anreizes, vor dem gesetzlichen Rentenzugangsalter das offizielle Erwerbsleben zu beenden, zweitens über die gesetzliche Altersgrenze hinaus zu arbeiten und drittens demographischen Verschiebungen rechtzeitig im Rentensystem Rechnung zu tragen. Damit hängt unmittelbar der Zugang zu Vorruhestandsleistungen einerseits und alternativen Invalidisierungspfaden andererseits zusammen.

Ferner spielen die Möglichkeiten zur Inanspruchnahme von Leistungen der Arbeitsmarktpolitik eine Rolle. Alle vier Parameter eröffnen verschiedene Wege für prinzipiell erwerbsfähige Personen in unterschiedliche Formen der Inaktivität, die zu fiskalischen Belastungen und entgangener Wertschöpfung führen. Zudem erweist sich eine fehlende Humankapitalausstattung sowohl angebots- wie nachfrageseitig als eine Beschäftigungsbarriere.

2. Für die Arbeitsnachfrageseite erweisen sich die direkten und indirekten Arbeitskosten durchgängig als maßgeblich, soweit die vorhandene Evidenz, die nicht systematisch länderübergreifend vorliegt, solche Schlüsse zulässt. So existieren Indizien für die Bedeutung des Verdienstprofils über eine Erwerbsbiografie hinweg für die Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt.

Direkte Arbeitskosten,  
Höhe der Steuern  
und Sozialabgaben

Auch legt ein deutlich unterschiedliches Niveau der durchschnittlichen Abgabenbelastung in bestimmten Haushaltskonstellationen den Schluss nahe, dass Steuern und Sozialabgaben die Nachfrage nach Arbeit – und damit auch nach Arbeit von Älteren – beeinflussen. Der nachteilige Effekt auf ältere Arbeitnehmer erweist sich dann als umso größer, je höher der auf Steuern und/oder Sozialabgaben entfallende Fixkostenanteil eines Beschäftigungsverhältnisses ist.

Neben direkten Arbeitskosten, Sozialabgaben und Steuern spielen offenbar die altersspezifischen Regulierungen eines Beschäftigungsverhältnisses eine wichtige Rolle.

Altersspezifische  
Regulierungen

Die Summe der Länderbeobachtungen lässt den Schluss auf einen dämpfenden Einfluss der Schutzvorschriften auf das Beschäftigungsniveau Älterer zu. Dazu zählen neben den tariflichen Bedingungen auch die gesetzlich veranlassten direkten (Abfindungen) und indirekten (Kündigungsschutz) Transaktionskosten eines Beschäftigungswechsels.

Daneben gibt es Anhaltspunkte dafür, dass finanzielle Anreize (z.B. für Qualifizierung) sowohl das Einstellungsverhalten von Unternehmen als auch das Austrittsverhalten von Beschäftigten dann beeinflussen können, wenn dadurch ein struktureller Nachteilsausgleich gelingt.

3. Der Vergleich der angebots- und nachfrageseitigen Anreize zur Beschäftigung älterer Arbeitnehmer in den Vergleichsländern zeichnet ein Bild, das gut in Einklang mit der Empirie zu bringen ist. Hiernach ist die Ländergruppe Dänemark, Großbritannien, Schweiz und USA in etwa gleichauf, wenn es um eine anreizförderliche Gestaltung der Rahmenbedingungen geht. Mit einigem Abstand folgen dann die niederländischen Nachbarn Deutschlands.

Beschäftigungsanreize:  
erheblicher Handlungs-  
bedarf in Deutschland

Bewertete man die zeitnahen Reformen in Finnland stärker als den zurückliegenden Status quo ante, so dürfte auch Finnland rasch aufschließen können. Irland verspürte aufgrund seiner exzellenten demographischen Ausgangsbasis

## Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

---

bisher offenbar wenig Problem- und demzufolge auch einen geringen Reformdruck im Bereich der älteren Arbeitnehmer.

Den meisten Handlungsbedarf gibt es – und dies steht im Einklang mit den statistischen Befunden – in Deutschland.

Von den anderen lernen  
– drei Leitlinien  
des Erfolgs:

5. Fasst man die großen Reformlinien der Vergleichsländer zusammen und differenziert die »Erfolgsrezepte« erstens nach richtig justierten Rentenversicherungsanreizen, zweitens nach ausreichender Flexibilität des Arbeitsmarktes und drittens nach einer adäquaten Humankapitalförderung, so erlaubt der internationale Vergleich folgende Lehren:

Richtig justierte Rentenversicherungsanreize ...

- Bei der Rentenversicherung haben die Reformen stets abgezielt auf
- versicherungsmathematische Äquivalenz bei Bestimmung der individuellen Leistungsansprüche und eine besondere versicherungsmathematische Belohnung der Weiterarbeit älterer Arbeitnehmer (Schweiz, USA),
  - eine Beschränkung auf das Basisniveau der staatlichen Rente (Großbritannien),
  - einen hohen Anteil von Kapitaldeckung im staatlichen Alterssicherungssystem (Großbritannien),
  - eine sehr restriktive Handhabung der Frühverrentungsmöglichkeiten und der Voraussetzungen für ein Ausweichen in alternative Auffangsysteme (Schweiz, USA, Großbritannien),
  - steuerliche Erleichterungen im Fall eines Aufschubs des frühzeitig möglichen Ausscheidens aus dem Arbeitsmarkt (Dänemark, Niederlande),
  - die Einführung von beschäftigungswirksamen Maßnahmen zur globalen Senkung des Leistungsniveaus bisher generös ausgestalteter staatlicher Alterssicherungssysteme (Niederlande),
  - die Einleitung von adäquaten Maßnahmen zur Stärkung des Äquivalenzprinzips durch strengere Regeln für den Bezug vorgezogener Renten (Dänemark, Niederlande) und
  - eine Umstellung auf verstärkte Kapitaldeckung und Systeme mit definierten Beiträgen statt definierten Leistungen (Irland, Großbritannien, USA).

... hohe Arbeitsmarktflexibilität ...

Im Bereich der Arbeitsmarktflexibilität fallen ins Auge

- die vergleichsweise geringe Regulierungsdichte des Arbeitsmarktes (Schweiz, USA, Großbritannien);
- ein ausreichender Spielraum der arbeitsrechtlichen Regelungen, um den Inhalt von Arbeitsverhältnissen flexibel zu gestalten (Schweiz, USA, Großbritannien);
- die Abkehr von einer zusätzlichen Verteuerung der Arbeitskraft älterer Arbeitnehmer durch arbeitsrechtliche Regelungen (Schweiz, USA, Großbritannien); und

- der Verzicht auf eine kündigungsschutzrechtliche Privilegierung älterer Arbeitnehmer, die deren Einstellung bzw. Weiterbeschäftigung unattraktiv erscheinen lässt (Schweiz, USA, Großbritannien).

Bei der Humankapitalbildung lehrt der internationale Vergleich,

- dass es keine Diskriminierung Älterer bei der Weiterbildung (Schweiz) geben muss,
- dass eine staatliche Förderung von am Arbeitsmarkt nützlichen Investitionen in die Beschäftigungsfähigkeit und Produktivität älterer Arbeitnehmer mit hohen Beteiligungsquoten an Maßnahmen der allgemeinen und beruflichen Weiterbildung der 55- bis 64-Jährigen (Großbritannien) erfolgreich sein kann und
- dass erfolgreiche Anstrengungen zur Verbesserung des lebensbegleitenden Lernens älterer Arbeitnehmer (Finnland) und eine Förderung der Weiterbildung durch staatliche Zuschüsse für Lernkonten (Niederlande) möglich sind.

... adäquate Humankapitalförderung

## 6 Handlungsempfehlungen für Deutschland

Aus ökonomischer Perspektive muss es im Kern darum gehen, sowohl das Entlassungs- wie auch das Einstellungsverhalten der Unternehmen gegenüber älteren Arbeitnehmern zu beeinflussen. Damit treten jene Variablen in den Mittelpunkt der Reformüberlegungen, die sowohl für das Arbeitsangebots- als auch für das Arbeitsnachfrageverhalten entscheidend sind.

Vier Reformansätze

Die Arbeitskosten setzen sich aus den direkten Lohnkosten und den Personalzusatzkosten zusammen. Die Sozialkosten werden überwiegend dem Faktor Arbeit aufgebürdet und haben in der Vergangenheit stets zu seiner Verteuerung geführt. Die Regulierungskosten werden von den Arbeitsmarktsinsidern in Lohnzugeständnisse der Arbeitgeber umgemünzt, was die Beschäftigungschancen der Outsider vermindert. Fehlende Humankapitalinvestitionen schließlich vermindern das Produktivitätswachstum, gefährden die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitsanbieter und vermindern die Arbeitsnachfrage der Unternehmen.

1. Tarifpolitisch steht Deutschland vor der Herausforderung, die direkten Arbeitskosten gleich in dreifacher Hinsicht in Balance mit der individuellen Produktivität zu bringen: beim Niveau, in der Struktur und vor allem auf der Zeitachse der Erwerbsbiografie.

Arbeitskosten in Balance mit individueller Produktivität bringen

Speziell zur Erhöhung der Erwerbstätigkeit älterer Arbeitnehmer ist dabei an folgenden Hebeln anzusetzen:

- Eine generell größere qualifikatorische Lohndifferenzierung ist notwendig, unter anderem durch mehr Vereinbarungen auf Betriebsebene und durch Öffnungsklauseln.
- Falls individuelle Produktivität und Entlohnung von Arbeitnehmern auseinander fallen und die Produktivität der älteren Arbeitnehmer nicht kurzfristig beeinflusst werden kann, muss die Altersentlohnung stärker produktivitäts- und erfolgsabhängig gestaltet werden. Dies erfordert einen Ausbau der erfolgsabhängigen Entlohnung gegenüber fixen Gehaltsbestandteilen.
- Ein Abbau tarifvertraglicher Senioritätsregeln, etwa beim Abgruppierungs- und Rationalisierungsschutz, leistet einen Beitrag zur beschäftigungswirksamen Anpassung der individuellen Entlohnung an die Produktivität. Sperrklinkeneffekte von Entgeltsicherungsklauseln, die einen faktischen Abgruppierungsschutz für ältere Arbeitnehmer selbst im Falle der Produktivitätsminderung vorsehen, sind zu revidieren. Speziell gegenüber den Sozialpartnern lautet eine dringende Empfehlung, tarifvertragliche Regelungen über die Rechtsstellung älterer Arbeitnehmer auf ihre beschäftigungspolitischen Wirkungen hin zu überprüfen.
- Die Zurückführung von Allgemeinverbindlicherklärungen und Mindestlohnvorschriften – wie etwa im Baugewerbe – erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass sich markt- und qualifikationsgerechte Löhne herausbilden können.
- Das Günstigkeitsprinzip ist konsequent im Sinne des Vorrangs von Beschäftigung gegenüber einer finanziellen Besserstellung der Beschäftigten auszugestalten.
- Die Bemühungen um eine stärkere Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer durch präventiven Arbeitsschutz sind zu intensivieren.

2. Stärker als in anderen Ländern bestimmen in Deutschland Sozialkosten den Preis des Faktors Arbeit. Dies betrifft im Zusammenhang mit der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer vor allem die Rentenversicherung und die Arbeitsmarktpolitik.

Für die Rentenversicherung sind folgende Empfehlungen angezeigt:

- Die Kapitaldeckung mit definierten Beiträgen statt mit definierten Leistungen ist auszubauen. International gesehen ist dieser Paradigmenwechsel bereits überwiegend vollzogen.
- Das Äquivalenzprinzip ist zu stärken. Deshalb sollten sowohl der Abschlag bei vorzeitiger Inanspruchnahme der Rente (§ 77 Abs. 2 Nr. 2a SGB VI) als auch der Zuschlag bei Verlängerung der Tätigkeit (§ 77 Abs. 2 Nr. 2b SGB VI) gesteigert werden.

Sozialkosten senken:  
Empfehlungen für die  
Rentenversicherung