



Schlaglichter Frühjahr 2006

- Der geringe Zuwachs der Erwerbstätigkeit und das niedrige Pro-Kopf-Einkommen lassen Deutschland im Erfolgsindex auf der Stelle treten.
- Die Finanzmisere der öffentlichen Hand erfordert weitere Kürzungen staatlicher Konsumausgaben und Subventionen.
- Um Effizienzreserven im Gesundheitssystem zu mobilisieren, ist die Einführung von Wettbewerb und anreizkompatiblen Steuerungsinstrumenten bei den Leistungsanbietern erforderlich.
- Die Arbeitslosigkeit unter älteren Menschen ist in keinem anderen Land so hoch wie in Deutschland (s. Brennpunktthema ab Seite 4).
- Staaten mit hoher Erwerbsbeteiligung Älterer verzeichnen gleichzeitig geringe Jugendarbeitslosigkeit (s. Brennpunktthema ab Seite 4).

Deutschland im aktuellen Standort-Check Weiterhin Schlusslicht

Im Frühjahr 2006 steht Deutschland weiterhin am Ende des Internationalen Standort-Rankings. Mit 65,9 Punkten bleibt die Bundesrepublik auf Rang 21 im Erfolgsindex, der die wichtigste Kennzahl des Standort-Rankings darstellt und die Kernbereiche Arbeitsmarkt und Wirtschaftswachstum erfasst. Dabei hat sich der Punktwert im Vergleich zum Herbst 2005 (damals: 67,0 Punkte) nochmals leicht reduziert.

Hauptverantwortlich für die aktuelle Verschlechterung des Punktwertes ist dabei die ungünstige Entwicklung beim Erwerbstätigenzuwachs, der mit 0,7 Prozent deutlich geringer ausfällt als im Durchschnitt der restlichen Länder (1,1 Prozent). Auch das BIP pro Kopf hat sich weiter vom Mittelwert der anderen Länder entfernt und zieht den Punktwert Deutschlands herunter. Hinsichtlich der beiden anderen Zielkomponenten im

Erfolgsindex, der Arbeitslosenquote und des Wachstums des Produktionspotenzials, konnten aktuell keine spürbaren Veränderungen festgestellt werden.

Dagegen konnte Deutschland sich beim Aktivitätsindex seit dem Herbst 2005 nochmals leicht (um 0,9 Punkte) verbessern und liegt mit aktuell 82,2 Punkten nur knapp hinter Österreich auf dem 16. Rang. Hier bestätigt sich der zuletzt beobachtete, leicht positive Trend. In den Aktivitätsindex gehen 12 Einzelgrößen ein, die Hinweise auf die künftige Entwicklung am Arbeitsmarkt und beim Wirtschaftswachstum geben. Gründe für die zuletzt positive Entwicklung des Aktivitätsindex in Deutschland sind vor allem die nach wie vor moderate Lohnpolitik, eine auch als Folge der Hartz-Gesetzgebung weiter erhöhte Erwerbsbeteiligung sowie die geringe, aber zuletzt zunehmende Jugendarbeits-

Erfolgsindex* Frühjahr 2006

Veränderung des Ranges; Aktueller Punktwert und Veränderung der Punktwerte zum Herbst 2005			DIFFERENZ
1	Irland	(+/-)	111,0 -1,0
2	USA	(+/-)	106,9 0,7
3	Norwegen	(+/-)	105,6 -0,3
4	Australien	(+/-)	103,0 -0,8
5	Neuseeland	(+/-)	102,8 -0,4
6	Großbritannien	(+/-)	98,6 0,1
7	Österreich	(+/-)	96,5 0,0
8	Kanada	(+/-)	95,4 0,4
9	Schweiz	+1	93,1 0,5
10	Niederlande	+1	92,5 1,8
11	Schweden	+1	91,4 1,4
12	Dänemark	-3	91,2 -1,7
13	Japan	(+/-)	86,9 1,1
14	Spanien	+2	85,3 5,1
15	Griechenland	-1	79,4 -2,6
16	Belgien	-1	77,5 -3,0
17	Finnland	(+/-)	75,2 -4,8
18	Italien	+2	71,5 1,4
19	Frankreich	(+/-)	71,1 0,6
20	Portugal	-2	67,0 -5,0
21	Deutschland	(+/-)	65,9 -1,1

*Der Erfolgsindex gibt an, wie erfolgreich eine Volkswirtschaft aktuell hinsichtlich Arbeitsmarktentwicklung (gemessen an Arbeitslosenquote und Erwerbstätigenzuwachs) und Wirtschaftswachstum (gemessen am Bruttoinlandsprodukt pro Kopf und Potenzialwachstum) ist.

Quelle: Standort-Check Deutschland 1/2006, Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung

Aktivitätsindex* Frühjahr 2006

Veränderung des Ranges; Aktueller Punktwert und Veränderung der Punktwerte zum Herbst 2005			DIFFERENZ	
1	Australien	+2	101,8	1,4
2	Norwegen	(+/-)	99,9	-1,6
3	Neuseeland	-2	99,8	-3,1
4	Schweiz	(+/-)	99,6	-0,5
5	Irland	(+/-)	96,0	0,0
6	Niederlande	+6	94,6	5,0
7	Dänemark	+2	94,0	2,7
8	USA	-2	93,6	0,7
9	Kanada	+1	92,6	1,4
10	Japan	-2	89,9	-1,5
11	Großbritannien	-4	89,6	-2,6
12	Spanien	+1	88,3	1,2
13	Schweden	+6	84,3	4,4
14	Finnland	+1	84,0	1,6
15	Österreich	-4	82,3	-7,6
16	Deutschland	(+/-)	82,2	0,9
17	Portugal	-3	81,6	-2,0
18	Griechenland	(+/-)	80,3	-0,3
19	Belgien	+1	79,7	1,4
20	Frankreich	-3	76,9	-4,1
21	Italien	+/-	69,5	4,9

*Der Aktivitätsindex resultiert aus den maßgeblichen Einflussgrößen für Wachstum und Beschäftigung und dient als Frühindikator für den Erfolg wirtschaftspolitischen Handelns. Der Index umfasst 12 Variablen: Altersarbeitslosen- und Jugendarbeitslosenquote jeweils in Abweichung von der allgemeinen Arbeitslosenquote, Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit, Partizipationsrate am Arbeitsmarkt, Staatsanteil am BIP, Anteil der Staatsverschuldung am BIP, marginale Belastung mit Steuern und Abgaben von Geringverdienenden, Auslastung der Produktionskapazitäten, Investitionsanteil am BIP, Umfang der Teilzeitarbeit, Ausmaß der Lohnzurückhaltung und Streikquote.

Quelle: Standort-Check Deutschland 1/2006, Bertelsmann Stiftung

BertelsmannStiftung

losigkeit. Diese kleinen Erfolge werden aber weiterhin von massiven Problemen überschattet, welche sich vorwiegend im Erfolgsindex ausdrücken: In Sachen Arbeitslosigkeit und Wirtschaftswachstum, aber auch bei der Staatsverschuldung ist nach wie vor keine nachhaltige Besserung der Lage in Sicht.

Wachstumsschwäche bremst Einkommensentwicklung

Immer noch leidet Deutschland unter einer bedrückend hohen Arbeitslosigkeit. Die nach OECD-Methodik standardisierte Arbeitslosenquote liegt aktuell bei 9,3 Prozent und damit 3 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der 21 betrachteten Industrieländer. Nicht weniger bedenklich ist die niedrige Wachstumsrate des Produktionspotenzials, welche in Deutschland seit Jahren um lediglich 1,5 Prozent pendelt. Die anderen Länder erreichten hier im Durchschnitt 2,5 Prozent, ihre Wirtschaftskraft wächst also dauerhaft deutlich schneller. Dies hat dazu geführt, dass auch das Pro-Kopf-Einkommen der Deutschen mittlerweile um zehn Prozent unter dem Mittelwert der übrigen Länder liegt. Die durch die Wiedervereinigung ausgelöste Niveauverschiebung war dabei nicht entscheidend: Seit 1991 wuchs das gesamtdeutsche BIP pro Kopf um 54 Prozent, während es im OECD-Durchschnitt um 82 Prozent zulegte. Deutschland hat hier

demnach Jahr für Jahr an Boden verloren, während andere Länder aufholen konnten.

Finanzbeziehungen von Bund und Ländern entflechten

Dabei sind die Ursachen inzwischen so groß und vielfältig, dass anstehende Veränderungen keinerlei Aufschub mehr dulden. Eine grundlegende Rahmenbedingung für alle ambitionierten Vorhaben ist zunächst die Reform des Föderalismus in Deutschland. Wenn die einzelnen staatlichen Ebenen wieder ihre Handlungsfähigkeit zurückgewinnen wollen, sind vor allem die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu entflechten. Mischfinanzierung und gemeinsame Kassen zwischen den Gebietskörperschaften schaffen Fehlansätze und sorgen für ungeklärte Verantwortlichkeiten. Daher müssen nicht

nur die Kompetenzen, sondern auch die Finanzen von Bund und Ländern klar gegeneinander abgegrenzt werden. Die „kleine“ Föderalismusreform, die sich derzeit abzeichnet, ist dafür ein lobenswerter Anfang, jedoch müssen weitere Schritte, wie eine grundlegende Finanzreform folgen. Zu überlegen wäre etwa, den Ländern anstelle bestimmter Einzelsteuern einen festen Anteil am Gesamtsteueraufkommen zuzuweisen. Damit könnte der komplizierte Länderfinanzausgleich langfristig durch einen Verteilungsschlüssel ersetzt werden, der sowohl Ausgleichs- als auch Effizienzgesichtspunkte bei der Aufteilung des Steueranteils der Länder berücksichtigt.

Unklare finanzpolitische Verantwortlichkeiten sind auch eine wesentliche Ursache der immer bedrohlicher werdenden Staatsverschuldung. Im Jahr 2006 wird sich der deutsche Schuldenstand bereits auf ca. 72 Prozent des Bruttoinlandsprodukts belaufen, nachdem er vor 15 Jahren noch bei 37,9 Prozent gelegen hatte. Zugleich wird die Neuverschuldung unter Umständen erneut die Marke von 3 Prozent des BIP überschreiten und somit die von Deutschland maßgeblich mitgestalteten Regelungen des Maastricht-Vertrages zum fünften Mal in Folge verletzen. Auch die zu erwartende konjunkturelle Belebung wird die strukturell bedingte Verschuldung nicht nennenswert senken. Vor diesem Hintergrund müssen die bisher ins Auge gefassten Konsolidierungsbemühungen als unzureichend gewertet werden. Zum einen setzen sie im Wesentlichen auf der Einnahmenseite an, insbesondere im Wege der Mehrwertsteuererhöhung um 3 Prozentpunkte ab 2007. Zum anderen ist auch die neue Regierung wieder mit neuen Ausgabenprogrammen und Steuervergünstigungen gestartet, welche dem Konsolidierungsziel zuwiderlaufen. Dies ist keine kluge Dop-

Die Bertelsmann Stiftung hat im Herbst 2004 erstmals das Internationale Standort-Ranking veröffentlicht, das die Entwicklung der 21 wichtigsten Industrienationen in den Bereichen Wachstum und Beschäftigung ausführlich vergleicht und bewertet. Der hier vorgelegte „Standort-Check Deutschland“ schreibt die Ergebnisse dieser Studie für die Bundesrepublik fort. Der Standort-Check wird halbjährlich aktualisiert und prüft, ob Deutschland bei den wesentlichen Erfolgs- und Aktivitätsgrößen des Internationalen Standort-Rankings Fortschritte gemacht hat oder zurückgefallen ist. Dabei wird jeweils einem speziellen Thema besonderes Augenmerk gewidmet. In dieser Publikation wurde hierfür die Beschäftigungslage älterer Arbeitnehmer als für die Zukunft des Wirtschafts- und Sozialstandortes Deutschland besonders wichtige Kenngröße ausgewählt.

pelstrategie, wie es in der Öffentlichkeit darzustellen versucht wurde, sondern Inkonsequenz, welche allein politischem Kurzfristen denken geschuldet scheint.

Nicht-investive Staatsausgaben zurückführen

Sinnvoll wäre es gewesen, sich bei der Haushaltskonsolidierung auf die Ausgabenseite zu konzentrieren. Deutschland hat auch im Jahr 2006 noch immer eine überdurchschnittlich hohe Staatsquote (45,7 Prozent), auch wenn diese in den letzten vier Jahren um drei Prozentpunkte zurückgegangen ist. Die Länder, welche die ersten Plätze im aktuellen Standort-Check belegen (Irland, die USA, Australien, Neuseeland), weisen dagegen jeweils Staatsquoten von unter 40 Prozent auf. Zudem ist in Deutschland der Anteil der staatlichen Investitionen an den staatlichen Gesamtausgaben immer geringer geworden. Im Jahr 2004 betrug er nur noch 3 Prozent, verglichen mit 5,7 Prozent 1991. Daher gehören alle nicht-investiven staatlichen Ausgaben auf den Prüfstand, vor allem die Subventionen. Mit der Abschaffung der Eigenheimzulage und der Einschränkung der Pendlerpauschale wurden erste Schritte getan, denen jedoch weitere folgen müssen. Wenn die Politik zur Streichung von weiteren Einzelsubventionen nicht die Kraft findet, wären pauschale Kürzungen möglichst aller staatlichen Beihilfen dazu ein gangbarer Weg. Die betroffenen Ressorts könnten und müssten dann selbst entscheiden, an welcher Stelle sie Streichungen vornehmen und wo sie stattdessen Prioritäten setzen wollen. Eine Streckung dieses Prozesses über einen längeren Zeitraum erhöht die Wahrscheinlichkeit gesellschaftlicher Akzeptanz.

Ein weiteres Hauptproblem in Deutschland sind die nach wie vor bestehenden Inflexibilitäten am Arbeitsmarkt. Andere Länder wie die Schweiz, Österreich oder Dänemark haben vorgemacht, dass geringer Kündigungsschutz keineswegs sozialen Kahlschlag bedeutet, sondern vielmehr Neueinstellungen und die Anpassung von Unternehmen an wechselnde Marktbedingungen erleichtert. Mit der Konzentration auf reine Kündigungsfristen ohne näheren Begründungszwang könnte ein Großteil der ca. 300.000 arbeitsrechtlichen Prozesse pro Jahr mit all ihren Kosten und Ärgernissen vermieden werden. Ersatzmaßnahmen wie die

diskutierte Verlängerung der Probezeit auf 24 Monate schaffen neue Bürokratie und Rechtsunsicherheit und verlagern das Problem zudem zeitlich nur nach hinten. Eine grundlegende Reform würde aber vor allem die Einstellung neuer Arbeitskräfte wesentlich erleichtern, wovon nicht zuletzt Langzeitarbeitslose stark profitieren dürften. Schließlich ist mehr als jeder zweite Arbeitslose in Deutschland (51,8 Prozent) länger als ein Jahr ohne Beschäftigung – ein Wert, der in der OECD nur von Griechenland übertroffen wird. Unrühmlicher Spitzenreiter ist Deutschland zudem in der Statistik der Extrem-Langzeitarbeitslosen (24 Monate und länger), welche es besonders schwer haben, eine neue Stelle zu finden: Im Jahr 2004 waren 3,5 Prozent der Erwerbspersonen hiervon betroffen, gegenüber 2 Prozent im EU15-Durchschnitt.

Lohnfindung weiter dezentralisieren

Die zentralisierte Lohnfindung stellt ein weiteres gravierendes Problem des deutschen Arbeitsmarktes dar. Diese zwingt in vielen Branchen auch kleinere Betriebe, die Tarifverträge zu übernehmen, obwohl bei diesen Unternehmen oftmals ganz andere Rahmenbedingungen herrschen als in der Großindustrie. Zwar gibt es Öffnungsklauseln, die in Ausnahmefällen ein Abweichen vom Tarifvertrag ermöglichen. Dies ist jedoch oft erst dann der Fall, wenn es dem Unternehmen bereits schlecht geht. Die Lohnfindung sollte deshalb in stärkerem Maße als bislang auf die dezentrale Ebene verlagert werden, auch um lokalen Unterschieden stärker Rechnung tragen zu können.

Das genaue Gegenteil der dringend notwendigen Flexibilisierung am Arbeitsmarkt wäre die Festlegung staatlicher Mindestlöhne. Zum einen existiert in Deutschland mit Sozialgeld und Arbeitslosengeld II bereits eine staatliche Grundsicherung, die höher ist als in den meisten anderen Industrieländern. Sie setzt richtigerweise am Familieneinkommen an und nicht am Stundenlohn des einzelnen Arbeitsplatzes, der über den Lebensstandard der Betroffenen in Wahrheit nur wenig aussagt. Zum anderen würde durch Mindestlöhne gerade den vielen Geringqualifizierten, die immer noch einen Großteil der Arbeitslosen stellen, die Aussicht auf eine Anstellung zusätzlich erschwert. Die Unternehmen würden einfache Tätigkeiten in noch

stärkerem Maß als bisher nach Osteuropa und Asien verlagern. Deutschland braucht ein günstiges Einstiegslohnsegment für einfache Tätigkeiten und passende Qualifizierungsangebote für Personen ohne oder mit niedrigen Schulabschlüssen. Marktwidrige und damit beschäftigungsschädliche Mindestlöhne wären hingegen der falsche Weg.

Beschäftigungschancen für Ältere verbessern

Neben den Geringqualifizierten sind die älteren Arbeitslosen die zweite Hauptproblemgruppe auf dem deutschen Arbeitsmarkt. In keinem anderen Land übersteigt die Arbeitslosenquote der 55- bis 64-Jährigen die allgemeine Arbeitslosenquote so stark wie in Deutschland. Gleichzeitig ist die Erwerbsquote in dieser Altersgruppe mit 44,2 Prozent sehr gering. Dies ist auch Resultat einer seit Mitte der 80er Jahre verfehlten Arbeitsmarktpolitik, die den vorzeitigen Rückzug aus dem Arbeitsleben in vielfältiger Hinsicht begünstigte. Frühverrentung, Altersteilzeit und großzügige Bezugsdauern von Arbeitslosengeld haben ihre Wirkung nicht verfehlt. Leidtragende sind neben den älteren Arbeitnehmern, deren Beschäftigungschancen dadurch gesunken sind, auch die Sozialkassen, welche die resultierenden Mehrbelastungen tragen müssen. Wegen der besonderen Problematik dieses Themas widmet sich auch unser aktuelles BrennpunkttHEMA der Arbeitsmarktsituation älterer Menschen.

Die beschlossene Verschiebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre wird der deutschen Rentenversicherung zumindest eine Verschnaufpause verschaffen. Dennoch wird ohne weitergehende Maßnahmen in Zukunft weder ein auskömmlicher Lebensstandard für die Rentner noch ein tragbarer Beitragssatz für die Arbeitnehmer – ebenso wenig wie stabile Lohnnebenkosten für die Arbeitgeber – möglich sein. Schon jetzt zeichnet sich ab, dass viele Rentner später lediglich noch Altersbezüge auf Sozialhilfeniveau erhalten werden. Dadurch werden sie als jahrzehntelange Beitragszahler gegenüber Personen, die nicht gearbeitet und eingezahlt haben, stark benachteiligt. Es stellt sich die Frage, ob das auf individuellen Beiträgen basierende Umlagesystem überhaupt noch legitimiert ist. In jedem Fall ist eine schonungslose Aufklärung der heute Aktiven über ihre

künftige Rentensituation geboten, um sie zu rechtzeitiger privater Vorsorge zu veranlassen.

Qualität und Wirtschaftlichkeit der Gesundheitsversorgung erhöhen

Auf ähnlich tönernen Füßen wie die Rentenversicherung steht die Gesetzliche Krankenversicherung in Deutschland. Auch sie ist nach dem Umlageverfahren finanziert mit der Konsequenz, dass keinerlei Rücklagen für die alternde Bevölkerung gebildet werden. Dies hat zur Folge, dass der in der Regel kostensteigernde medizinische Fortschritt bei geringem Wirtschaftswachstum und hoher Arbeitslosigkeit nur über entsprechende Beitragserhöhungen finanziert werden kann. Vordringlich ist vor diesem Hintergrund die Loslösung der Krankheitskosten von den Arbeitskosten sowie die Einführung von Wettbewerb und anreizkompatiblen Steuerungsinstrumenten bei den Leistungsanbietern. Gleichzeitig sollte den Versicherungen ermöglicht werden, nicht nur über den Preis, sondern stärker als bislang auch über das Leistungsangebot um die Versicherten zu konkurrieren. So können noch erhebliche Effizienzreserven realisiert werden. Wohl

wissend, dass die künstlich aufgebauten Positionunterschiede der Regierungsparteien ohne politischen Gesichtverlustr nur schwer wieder in Einklang gebracht werden können, ist die Koalition die Reform der Krankenversicherung zunächst nur zögerlich angegangen. Es bleibt zu hoffen, dass in der aktuellen Reformdebatte ein fundiertes Lösungskonzept nicht nur zu einer nachhaltigen Finanzierung, sondern auch zu einer höheren Qualität und Wirtschaftlichkeit der Gesundheitsversorgung erarbeitet wird.

Überfällig ist nach wie vor eine Steuerreform, die die im internationalen Vergleich immer noch viel zu hohen Grenzbelastungen von Arbeitnehmern und Unternehmen senkt. Hier liegen inzwischen mehrere ausgearbeitete Reformkonzepte aus der Wissenschaft vor, die freilich alle zumindest kurzfristig Einnahmeausfälle zur Folge haben. Umso dringender ist es geboten, dass die Regierung wesentlich konsequenter als bisher darangeht, den Dschungel der Steuervergünstigungen und Finanzhilfen zu durchforsten. Deren Gesamtvolumen beläuft sich nach Berechnungen des Kieler Instituts für Weltwirtschaft auf 145 Mrd. €, so dass auf diesem Wege mehr als genug Spielraum für eine

wirklich durchgreifende Steuerreform geschaffen werden könnte.

Reformen entschieden angehen

Alles in allem ist der Start der neuen Regierung eher verhalten gewesen. Die bisherigen Maßnahmen und Absichten weisen zwar teilweise in die richtige Richtung, es sind aber auch manche fragwürdige Maßnahmen und Pläne neu hinzugekommen. Offenbar hat die Politik selbst mit den Mehrheiten einer Großen Koalition noch nicht den Mut zu wirklich durchgreifenden Reformen gefunden. Was sich bisher abzeichnet, ist eher eine Politik der kleinen Schritte, die sich den wirklich großen Sprung aber noch nicht zutraut. Dabei bietet sich nach den Landtagswahlen Ende März nun ein langes Zeitfenster, um frei von polittaktischen Zwängen Reformen voranzubringen. Die Große Koalition verfügt mit ihrem breiten parlamentarischen Rückhalt über eine historische Chance, die Weichen wieder auf Wachstum und mehr Beschäftigung zu stellen. Jetzt kommt es darauf an, sie auch zu nutzen und Deutschland wieder in die Reihe der erfolgreichen Industrieländer zurückzuführen.

Brennpunktthema: Ältere Arbeitnehmer

Die Gruppe der 55- bis 64-Jährigen ist schon seit vielen Jahren eine der Hauptproblemgruppen auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Dazu haben politische Versuche, Ältere zu Gunsten einer vermeintlichen Entlastung des Arbeitsmarktes frühzeitig aus dem Berufsleben hinauszudrängen, entscheidend beigetragen. Schon vor zwei Jahrzehnten begann man, Arbeitnehmern vorzeitig den Weg aus dem Erwerbsleben zu ebnet: Der frühe Renteneinstieg ohne entsprechende Rentenabschläge, die Verlängerung des Arbeitslosengeldbezuges für Ältere auf 32 Monate im Jahre 1987 und die Altersteilzeitregelung machten das frühe Ausscheiden aus dem Arbeitsleben finanziell äußerst attraktiv. Der arbeitsmarktpolitische Erfolg blieb jedoch aus. So ist die Arbeitslosenquote der über 55-Jährigen in Deutschland zwar seit ihrem Höchststand im Jahr 1997 (15,3 Prozent) fast kontinuierlich gesunken. Für diesen

Rückgang war aber mit entscheidend, dass in dieser Zeit zahlenmäßig schwach besetzte Jahrgänge in die betreffende Altersgruppe hineinwuchsen. Zudem lag die spezifische Arbeitslosenquote der Älteren auch zuletzt noch bei 11,3 Prozent und damit um 2 Prozentpunkte über der allgemeinen Arbeitslosenquote. Damit ist nach wie vor die Altersarbeitslosigkeit in Deutschland unter allen hier verglichenen 21 Ländern am höchsten; im OECD-Durchschnitt lag sie lediglich bei 4,7 Prozent (vgl. Abb. 1).

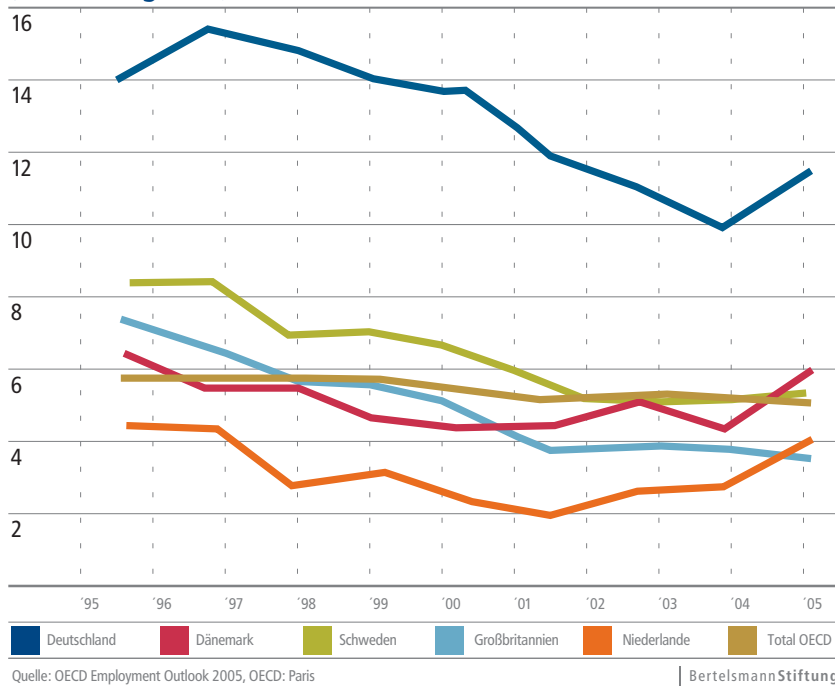
Die gesunkene Arbeitslosigkeit der Älteren in Deutschland ist zudem nur die eine Seite der Medaille. Gleichzeitig ist ihre Erwerbsbeteiligung deutlich abgefallen. Von 1970 bis 2004 reduzierte sich die Erwerbsquote Älterer (definiert als die Zahl der Beschäftigten und Arbeitssuchenden zwischen 55 und 64 Jahren in Prozent der gleichaltrigen Bevölkerung) in Deutschland von 49,6 auf 44,2

Prozent. Damit liegt sie zurzeit um 9 Prozentpunkte unter dem OECD-Durchschnitt. Insgesamt waren in Deutschland zuletzt rd. 3,3 Millionen ältere Menschen freiwillig oder unfreiwillig ohne Beschäftigung. Für die Renten- und Arbeitslosenversicherung bedeutete dies zusätzliche Ausgaben von über 36 Mrd. Euro, wobei die fehlenden Einnahmen aus entgangenen Beiträgen dabei noch nicht miterfasst sind.

Frühverrentung führt in die Sackgasse

Die Möglichkeiten zum frühzeitigen Ausstieg aus dem Erwerbsleben sind in Deutschland sehr variantenreich. Zwar ist die maximale Bezugsdauer für das Arbeitslosengeld I für Arbeitnehmer über 55 Jahre zum 1. Februar 2006 von 32 auf 18 Monate gekürzt worden. Mit Hilfe des Altersteilzeitgesetzes fördert der Staat aber nach wie vor über direkte

Arbeitslosenquote der 55- bis 64-Jährigen in Deutschland und ausgewählten Vergleichsstaaten (Prozentangaben)



Lohnzuschüsse und indirekte Steuervorteile den frühzeitigen Übergang in den Ruhestand. Entgegen der ursprünglichen Intention kommt es dabei in der Praxis meist nicht zu einem gleitenden Übergang in den Ruhestand. Die Unternehmen nutzen vielmehr dieses System häufig dafür, Arbeitnehmer bei reduzierten Bezügen zunächst voll weiterarbeiten zu lassen und nach einigen Jahren dann komplett freizustellen, wobei die Bezüge (inkl. staatlicher Zuschüsse) bis zum Erreichen des regulären Rentenalters weitergezahlt werden. Umgekehrt wird eine mögliche Weiterarbeit implizit besteuert und finanziell deutlich unattraktiver. Auch für die Betroffenen bedeutet der vorzeitige Eintritt in den Ruhestand meist ein attraktives Angebot. Erreicht ein Arbeitsloser das 58. Lebensjahr, greift zudem die so genannte „58er-Regel“: Der Erwerbslose muss sich auch während des Bezugs von Arbeitslosengeld nicht mehr aktiv eine Stelle suchen, in der Arbeitslosenstatistik wird er nicht mehr geführt. Diese Maßnahme sollte eigentlich im Jahr 2005 auslaufen, wurde von der neuen Bundesregierung aber nochmals um zwei Jahre bis Ende 2007 verlängert. Es ist nahe liegend, dass es bei diesen Regelungen nicht nur

zu Mitnahmeeffekten in erheblichem Ausmaß kommt, sondern auch zu einem Arbeitsplatzabbau für ältere Beschäftigte.

Demographischer Wandel erfordert stärkere Erwerbsbeteiligung Älterer

Der mit diesen Regelungen provozierte Trend zum vorzeitigen Rentenbeginn läuft den tatsächlichen Arbeitsmarkterfordernissen diametral entgegen. Aufgrund des demographischen Wandels wird nämlich die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) in Deutschland bis zum Jahr 2050 von aktuell ca. 60 Millionen auf knapp 40 Millionen sinken. Die Entwicklung des so genannten „Altenquotienten“ zeigt den zugrunde liegenden Trend besonders drastisch: Kamen im Jahr 2001 noch 44 über 60-Jährige auf 100 Personen im Alter von 20 bis 59 Jahren, so werden es im Jahr 2030 nach der Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes bereits 71 Ältere sein. Die Altersgruppe der 50- bis 64-Jährigen wird um das Jahr 2020 mit 19,5 Millionen Menschen 39 Prozent des Arbeitskräftepotenzials stellen. Schon um dem dann drohenden Arbeitskräftemangel entgegenzuwirken, werden

Ältere in Zukunft stärker - und nicht etwa weniger stark - am Erwerbsleben teilnehmen müssen.

Lohnentwicklung weiter vom Alter abkoppeln

Als weiterer belastender Faktor der Erwerbstätigkeit Älterer hat sich in der Vergangenheit das im Öffentlichen Dienst und manchen Branchen der Privatwirtschaft auch heute noch verbreitete Senioritätsprinzip in der Entlohnung erwiesen. Das Gehalt der Beschäftigten und damit auch die direkten Arbeitskosten steigen dabei automatisch in Abhängigkeit des Alters oder der Betriebszugehörigkeit. Dem steht jedoch nicht zwangsläufig auch ein entsprechender Produktivitätsanstieg gegenüber, der eine solche Lohnerhöhung aus ökonomischer Sicht rechtfertigen könnte.

Zwar verfügt ein älterer Arbeitnehmer im Vergleich zu einem jüngeren tendenziell über mehr Erfahrung und insoweit auch über ein größeres Humankapital. Vielfach kann er auch firmenspezifisches Wissen in die Waagschale werfen, das er sich mit der Zeit im Unternehmen angeeignet hat. Im Falle eines Jobwechsels verfällt jedoch oft ein Großteil dieser spezifischen Vorteile. Außerdem besteht die Gefahr, dass einmal erworbenes Humankapital im Laufe der Zeit entwertet wird, z.B. durch technischen Fortschritt oder neue Organisationsformen der Arbeit. Nicht selten kommen als weitere Nachteile auch noch geringere Belastbarkeit und eingeschränkte Fähigkeiten, sich neues Wissen anzueignen, hinzu. Werden für einen Stellensuchenden dann aufgrund seines Alters auch noch höhere Bezüge fällig, so sinkt die Wahrscheinlichkeit seiner Einstellung. Mit dem Lebensalter steigende Urlaubsansprüche und steigende Fehlzeiten aufgrund sinkender körperlicher Belastbarkeit tun ein Weiteres, um die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer zu verteuern. Eine rückläufige Produktivität im Alter ist nicht zuletzt auch eine direkte Folge der Frühverrentung. Durch das vorzeitige Ausscheiden aus dem Erwerbsleben schrumpft die Zeit, in der sich Investitionen in Weiterbildung und gesundheitserhaltende Maßnahmen amortisieren können. Arbeitgeber und Arbeitnehmer reduzieren ihr Engagement dafür, mit der Folge dass die Produktivität Älterer zurückgeht und der

Vorruhestand für beide Seiten noch attraktiver wird. Ein Teufelskreis kommt in Gang.

Ähnlich kontraproduktiv wie eine Senioritätsentlohnung wirkt ein altersabhängig steigender Kündigungsschutz, der bei älteren Arbeitnehmern in letzter Konsequenz bis zur faktischen Unkündbarkeit führen kann. Aus Unternehmenssicht kann das ein zusätzlicher Grund sein, diese gar nicht erst einzustellen. Auch wenn der Gesetzgeber die Sozialauswahlvorschriften diesbezüglich noch nicht gelockert hat, wurde zumindest die Befristung von Arbeitsverträgen auch ohne das Vorliegen eines sachlichen Grundes erleichtert.

Kein Spannungsfeld zwischen Alters- und Jugendarbeitslosigkeit

Befürworter der Frühverrentung argumentieren, dass eine hohe Erwerbsbeteiligung Älterer zu Lasten der Beschäftigung der Jüngeren geht. Im internationalen Vergleich erweist sich dies jedoch als unzutreffend. Beobachtungen in anderen Ländern zeigen vielmehr, dass hohe Erwerbsbeteiligung Älterer und Jüngerer einhergehen. Länder wie Neuseeland, Dänemark oder auch die Schweiz verzeichnen nicht nur unterdurchschnittliche Arbeitslosenquoten von Jugendlichen, sondern auch hohe Erwerbstätigenquoten der Älteren. Empirisch ist eine niedrige Altersarbeitslosigkeit zudem meist auch mit einer niedrigen allgemeinen Erwerbslosigkeit verbunden.

Ein vorzeitiger Abschied aus dem Erwerbsleben bringt auch gesamtwirtschaftlich deutliche Einbußen mit sich. Zum einen liegt Humankapital brach, das eigentlich zur Wertschöpfung genutzt werden könnte. Die aus der Frühverrentung entstehenden fiskalischen Kosten werden vom Staat bzw. den Sozialsystemen getragen und führen hier zu steigenden Abgaben. Die Aussicht auf Frühverrentung hemmt zudem die Entstehung bzw. Pflege von Humankapital: Arbeitnehmer wie Unternehmen, die den vorzeitigen Abschied vom Erwerbsleben antizipieren, werden Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen tendenziell vernachlässigen oder sogar ganz unterlassen.

Abzüge bei vorzeitigem Rentenbeginn an Lebenserwartung anpassen

Erst seit wenigen Jahren versucht man in Deutschland, hier wieder umzusteuern. Seit dem 1. Januar 2005 beträgt die Altersgrenze, ab der abschlagsfrei mit dem Rentenbezug begonnen werden kann, für Männer und Frauen einheitlich 65 Jahre. Entscheidet sich ein Arbeitnehmer freiwillig für einen früheren Rentenbeginn, werden seine Altersbezüge pro Monat vorgezogenen Rentenbezugs um 0,3 Prozent gekürzt. Ein Renteneinstieg mit Vollendung des 63. Lebensjahres führt so zu einer Senkung der Ruhestandsbezüge um 7,2 Prozent. Versicherungsmathematisch sind diese Kürzungen bei Männern allerdings immer noch zu gering. Bezieht man Beitragsausfälle und verlängerte Rentenbezugsdauer in die Kalkulation mit ein, müsste der Abschlag bei ihnen 0,45 Prozent des Rentenanspruchs pro Monat betragen. Bei Frauen ist der gesetzliche Abschlag annähernd richtig kalkuliert, was vor allem an der durchschnittlich längeren Bezugsdauer aufgrund ihrer höheren Lebenserwartung liegt: Die Beitragsausfälle einer vorgezogenen Pensionierung verteilen sich dadurch auf mehr Rentenbezugsmonate als bei den Männern. Dennoch müsste die reguläre Altersgrenze für Frauen um einige Jahre über der ihrer männlichen Kollegen liegen. Ihre höhere durchschnittliche Lebenserwartung wird schließlich bislang in der Kalkulation der normalen Altersrente – zum Nachteil der männlichen Rentempfänger – nicht berücksichtigt.

Positivbeispiel Schweden

Die Beispiele anderer Länder zeigen, wie man der Altersarbeitslosigkeit besser begegnen kann. In Ländern, welche die Erwerbstätigenquote Älterer nachhaltig erhöht bzw. auf einem hohen Niveau gehalten haben (s. Abb. 2), ist der Arbeitsmarkt im Regelfall deutlich weniger Regulierungen unterworfen als in Deutschland. Ein restriktiver Kündigungsschutz ist in vielen dieser Staaten unbekannt. Ebenso ist die Möglichkeit zur Frühverrentung meistens nur sehr eingeschränkt gegeben oder an strengere Bedingungen geknüpft als in der Bundesrepublik. Viele Länder stellen sich dem Problem der Qualifizierungsdefizite der Älteren und bieten spezielle Förderprogramme für diese Altersgrup-

pe an. Die Teilnahmequoten an Weiterbildungsmaßnahmen sind in Ländern wie Dänemark oder Schweden deutlich höher als in Deutschland.

Die anreizkompatible Gestaltung der Rentenversicherung hat sich ebenfalls als ein wichtiger Faktor zur Hebung der Erwerbstätigkeit Älterer erwiesen. So hat man in Schweden die ehemals rein umlagefinanzierte Alterssicherung im Jahr 1999 in ein anreizkompatibles Modell mit zusätzlicher kapitalgedeckter Komponente umgewandelt. Der Arbeitnehmer kann sich dabei ab dem 61. Lebensjahr frei entscheiden, wann er aus dem Erwerbsleben ausscheiden möchte. Mit Erreichen des 65. Lebensjahres wird der umlagefinanzierte Teil der Rente ungekürzt gezahlt, wenn vorher insgesamt 40 Beitragsjahre erreicht wurden. Arbeitslose und Kranke erhalten eine steuerfinanzierte Grundrente. Für den verfrühten Rentenbeginn werden dagegen versicherungsmathematisch korrekte Abschläge vorgenommen, in die zudem die demografische Entwicklung mit einfließt. 2,5 Prozent des Bruttoeinkommens legt der schwedische Staat inzwischen für jeden Erwerbstätigen risikoarm am Kapitalmarkt an. Einmal im Jahr können die Versicherten die Fonds auswählen, in denen ihre Beiträge angelegt werden sollen, und damit die spätere Rentenhöhe aktiv beeinflussen. Insgesamt ergibt sich für die Beitragszahler ein starker Anreiz, ihre Erwerbsbeteiligung lange aufrechtzuerhalten, weil jedes weitere Erwerbsjahr die späteren Renten erhöht.

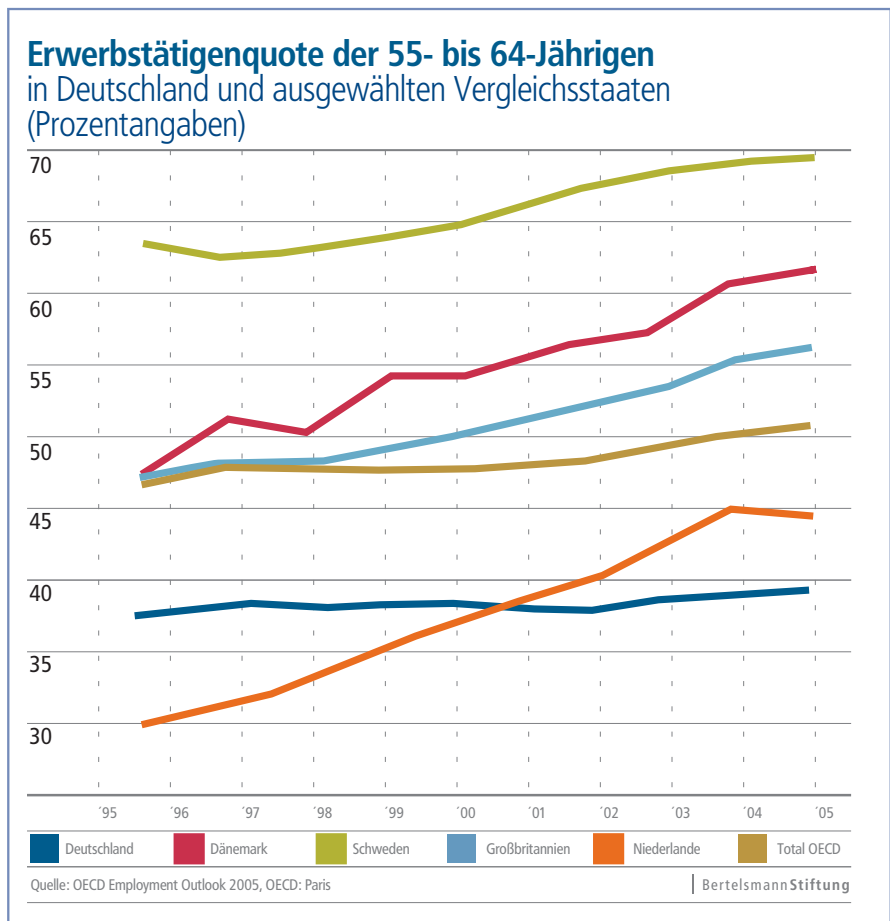
Tatsächliches Renteneintrittsalter an gesetzliches heranführen

Für Deutschland ergeben sich mehrere Konsequenzen. Die Strategie, ältere Arbeitnehmer zur vorgeblichen Entlastung des Arbeitsmarkts aus dem Erwerbsleben hinauszudrängen, sollte sofort eingestellt werden. Insbesondere sind dazu alle Möglichkeiten subventionierter Frühverrentung baldmöglichst zu beenden. Entscheiden sich Arbeitnehmer zu einem vorzeitigem Rentenbezug, so sollte man dabei die versicherungsmathematisch korrekten Abzüge veranschlagen. Des Weiteren muss das tatsächliche Renteneintrittsalter – welches in Deutschland 2004 bei lediglich 61,3 Jahren lag – an das gesetzliche Eintrittsalter herangeführt werden. In diesem Kontext ist

die mittlerweile auch vom Bundeskabinett beschlossene Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre zu begrüßen.

Schlüssiges Gesamtkonzept erforderlich

Um die individuellen Einstellungschancen zu erhöhen, darf sich der Kündigungsschutz nicht länger mit dem Alter der Beschäftigten erhöhen. Weit weniger problematisch ist eine Bindung des Kündigungsschutzes an die Dauer der Betriebszugehörigkeit, so wie sie ohnehin im BGB vorgesehen ist. So kann ein hoher sozialer Schutz gerade auch für ältere Arbeitnehmer gewährleistet werden, ohne dass dadurch ihre Einstellungschancen leiden. Dagegen sollte das Kriterium „Alter“ im Rahmen von Sozialplänen bei betriebsbedingten Kündigungen entfallen. Wenig geeignet sind symptomorientierte Einzelmaßnahmen, wie sie aktuell die Initiative „50 plus“ der Bundesregierung vorsieht. Zwar ist es prinzipiell sinnvoll, die Befristung von Arbeitsverträgen für Ältere zu erleichtern. Der Europäische Gerichtshof hat dieser Praxis, die bereits im Rahmen der Hartz-Gesetzgebung eingeführt wurde, jedoch enge Grenzen gesetzt. Staatliche Lohnkostenzuschüsse für über 50-Jährige, wenn diese einen schlechter bezahlten Job annehmen oder der vorgesehene Beitragsbonus zur Arbeitslosenversicherung dürften außerdem erhebliche



Mitnahmeeffekte generieren. Viele der in der Initiative „50 plus“ enthaltenen Maßnahmen existieren zudem bereits seit längerer Zeit, jedoch ohne dass sie nennenswerte Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung Älterer gehabt hätten.

Benötigt wird stattdessen ein schlüssiges Gesamtkonzept, welches ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben erschwert, zu Qualifizierung ermuntert und somit die Beschäftigungschancen Älterer wieder erhöht.

Älter werden - aktiv bleiben. Beschäftigung in Wirtschaft und Gesellschaft

Gerade Deutschland als rohstoffarmes Land ist darauf angewiesen, die Beschäftigungspotenziale jedes Einzelnen zu fördern und zu aktivieren. Deutschland leistet sich den Luxus, einen großen Teil des Arbeitspotenzials älterer Arbeitnehmer ungenutzt zu lassen. Dies ist nicht zuletzt Ergebnis einer Politik, die in den beiden zurückliegenden Jahrzehnten darauf abzielte, die im Zuge des verschärften Wettbewerbs und des damit verbundenen wirtschaftlichen Strukturwandels auftretenden Arbeitsmarktprobleme sozialverträglich abzufedern.

Um die vorzeitige Inaktivierung der Wertschaffungspotenziale Älterer zu verhindern, bedarf es integrierter Anstrengungen auf unterschiedlichen gesellschaftlichen Ebenen. Es ist ein Paradigmenwechsel erforderlich, der einer Differenzierung und Verlängerung von Erwerbsbiografien Vorschub leistet. Mit dem diesjährigen Carl Bertelsmann-Preis will die Bertelsmann Stiftung dazu beitragen, dem gesellschaftlichen Richtungswechsel hin zu mehr wertschaffender Beschäftigung Älterer in Wirtschaft und Gesellschaft neue Impulse zu geben.

BertelsmannStiftung Carl Bertelsmann-Preis

Die Idee zum Carl Bertelsmann-Preis geht auf den Stifter Reinhard Mohn zurück. Der mit 150.000 Euro dotierte Preis steht in der Tradition der Familien Bertelsmann und Mohn. Er wird seit 1988 an Staaten, Institutionen oder Unternehmen verliehen, die sich durch beispielhafte Lösungen für zentrale gesellschaftspolitische Herausforderungen auszeichnen.

Ansprechpartner:
Dr. Jens Prager
jens.prager@bertelsmann.de
André Schleiter
andre.schleiter@bertelsmann.de

Zusammensetzung des Standort-Checks

Maßstab für die wirtschaftliche Beurteilung eines Landes im Internationalen Standort-Ranking, wie auch im Standort-Check der Bertelsmann Stiftung ist zum einen der „Erfolgsindex“, zum anderen der „Aktivitätsindex“. Ersterer gibt an, wie erfolgreich eine Volkswirtschaft in Bezug auf Arbeitsmarktentwicklung und Wirtschaftswachstum im Vergleich zu den anderen Ländern ist. Ergänzend dazu erfasst der Aktivitätsindex wichtige Erklärungsgrößen für die Beschäftigungssituation und die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes. Die beiden Indizes setzen sich im Einzelnen wie folgt zusammen:

Erfolgsindex	Aktivitätsindex		
Beschäftigung:	Arbeitsmarkt:	Konjunktur und Staat:	Wirtschaft und Tarifparteien:
Arbeitslosenquote (-) Erwerbstätigenzuwachs (+)	Langzeitarbeitslosigkeit* (-) Jugendarbeitslosigkeit** (-) Altersarbeitslosigkeit** (-) Partizipationsrate (+)	Staatsanteil am BIP (-) Staatsverschuldung (-) Grenzabgabenbelastung (-) Konjunktur (+)	Investitionsanteil am BIP (+) Teilzeitbeschäftigung (+) Lohnzurückhaltung (+) Streikquote (-)
Wachstum:	*) Anteil an allen Arbeitslosen **) Differenz zu allgemeiner Arbeitslosenquote		
Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (+) Potenzialwachstum (+)			

[Bewertung bzw. Wirkungsrichtung in Klammern, (+) = positiver Einfluss (-) = negativer Einfluss]

Zur Veranschaulichung der Ergebnisse werden die Originaldaten in Punktwerte zwischen 0 und 120 umgerechnet, wobei 120 den besten, nur theoretisch erreichbaren Wert darstellt. Benchmark für jede Einzelgröße ist der Mittelwert der jeweils besten drei Länder in dem betreffenden Jahr. Der erreichte Punktwert jedes einzelnen Landes ergibt sich jeweils daraus, wie weit das betreffende Land von diesem

Benchmark entfernt ist. Maßstab hierfür ist die Standardabweichung, also die durchschnittliche Streuung der Länderwerte um die betreffende Kenngröße. Die Punktwerte werden danach wie folgt eingeteilt:
- ungefährdeter oder „grüner“ Bereich (100 bis 120 Punkte): Die Abweichung des entsprechenden Landes vom Benchmark beträgt nicht mehr als die einfache Standardabweichung.

- Warnbereich oder „gelber“ Bereich (80 bis 100 Punkte): Das Land liegt um mehr als die einfache, aber weniger als die doppelte Standardabweichung unter dem Durchschnitt der besten drei Länder.
- Alarmbereich oder „roter“ Bereich (unter 80 Punkte): Das Land liegt um mehr als die zweifache Standardabweichung unter dem Benchmark der besten drei Länder.



Das Internationale Standort-Ranking vergleicht die 21 wichtigsten Industrienationen in den Zielbereichen Arbeitsmarkt und Wachstum. Auf Basis neuester OECD-Daten werden dazu für jedes der 21 Länder ein Erfolgs- und ein Aktivitätsindex berechnet.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)
**Internationales
Standort-Ranking 2006
Wachstum und Beschäftigung**

erscheint im Oktober 2006
ca. 200 Seiten, Broschur
ca. 25,- € / sFr. 43,80
ISBN 3-89204-887-8

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Str. 256, 33311 Gütersloh
Tel.: 05241 8181-581, Fax: 05241 8181-982
www.bertelsmann-stiftung.de

Ansprechpartner:
Eric Thode
eric.thode@bertelsmann.de
Dr. Thorsten Hellmann
thorsten.hellmann@bertelsmann.de

Autoren:
Prof. Dr. Ulrich van Suntum
vansuntum@insiwo.de
Dipl.-Volksw. Christian Dorenkamp
dorenkamp@insiwo.de

Gestaltung:
Nadine Humann
nadine.humann@bertelsmann.de

Druck: Höner Druck, Gütersloh