

14/2018

BESCHÄFTIGUNGSPOTENZIALE NUTZEN: DIE BESTE ANTWORT AUF DIE ALTERUNG DER GESELLSCHAFT

AUF EINEN BLICK

Noch vor Arbeitsbeginn der neuen Rentenkommission begann der Streit über die notwendigen Maßnahmen zur Bewältigung des demografischen Wandels. Überraschenderweise blieb dabei die zukünftige Entwicklung des Arbeitsmarktes ausgeblendet, obwohl Analysen hier enorme ungenutzte Beschäftigungspotenziale vor allem bei Frauen, Älteren und Migrant_innen zeigen. Gelänge hier eine ähnlich gute Arbeitsmarktintegration wie in Schweden, dann ließe sich der demografische Wandel gut bewältigen.

Die deutsche Bundesregierung hat eine Rentenkommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ eingesetzt, die zukünftige Weichenstellungen in der Rentenpolitik vorbereiten soll. Noch bevor die Mitglieder der Kommission offiziell bekannt wurden, sorgten bereits Studien für Aufsehen, die die Pläne der Regierungskoalition fortschrieben und bewerteten. Angesichts der erwarteten Alterung der Bevölkerung zeichneten sie sehr pessimistische Szenarien bezüglich der Kosten der verabredeten Eckpunkte. Diese sehen bis 2025 eine Stabilisierung des Rentenniveaus (Sicherungsniveau vor Steuern) auf 48 Prozent und einen Beitragssatz von nicht über 20 Prozent vor – die sogenannte doppelte Haltelinie (CDU, CSU, SPD 2018: 90f.).

Die Studien schreiben bei ihrer Bewertung die Ziele für 2025 in die weitere Zukunft fort, führen bei einem so langen Zeitraum aber keine Sensitivitätsanalyse bezüglich der makroökonomischen Bedingungen durch (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2018; Börsch-Supan/Rausch 2018: 23–30). Mit diesem eingeschränkten Blick ergeben sich als Handlungsoptionen drastische Erhöhungen der Beitragssätze oder des Zuschusses aus dem Bundeshaushalt, ein deutlich niedrigeres Leistungsniveau oder ein Renteneintrittsalter mit 70 Jahren bzw. Kombinationen daraus. Auch auf die Möglichkeit langfristiger hoher Zuwanderung wird an einer Stelle verwiesen. Während Vorschläge im System der Rentenversicherung der verengten Sicht entsprechen, dass die Relation zwischen Transferempfänger_innen und Erwerbstätigen im

Wesentlichen nur mittels Verschiebung der gesetzlichen Altersgrenze zwischen Renten- und Erwerbsalter beeinflusst werden kann, geht der Hinweis auf die Rolle von Zuwanderung darüber hinaus. Dennoch ist auch diese Analyse verkürzt, insofern sie nicht auf einer Untersuchung der Situation des deutschen Arbeitsmarktes beruht und zudem den Einfluss verschiedener Arbeitsmarktentwicklungen auf die Simulationsergebnisse ausblendet.

DEMOGRAFISCHER WANDEL UND SICHERUNGSSYSTEME: WAS ZÄHLT WIRKLICH?

Demografische Relationen werden häufig als Altenquotient, die Anzahl der ab 65-Jährigen je 100 15- bis 64-Jährigen, ausgedrückt. Nach den aktuellen Bevölkerungsvorausschätzungen von Eurostat (2017) wird der Altenquotient in Deutschland von 2013 – das Basisjahr der Langfristprojektionen im Ageing Report 2015 der Europäischen Kommission – bis zum Jahr 2060 um 73 Prozent steigen. Allerdings sagen die Altersstruktur einer Gesellschaft und die sich daraus ergebende demografische Abhängigkeitsquote alleine wenig über das Ausmaß an Sozialtransfers und ihre Finanzierung aus. Viel relevanter ist die ökonomische Abhängigkeitsquote: der Quotient der Bezieher_innen von Rente und Arbeitslosenleistungen an der Zahl der Erwerbstätigen (EU Kommission 2012: 6). Unter Berücksichtigung der Annahmen der EU-Kommission (Europäische Kommission 2015) bezüglich der zukünftigen Arbeitsmarktentwicklungen und der aktuellen demografischen Vorausschätzungen steigt von 2013 bis 2060 diese ökonomische Abhängigkeitsquote um 41 Prozent, also deutlich geringer als der Altenquotient. Ökonomische Abhängigkeitsquoten stellen im Unterschied zu demografischen Abhängigkeitsquoten auf den ökonomischen Status von Personen ab.

>

Sie illustrieren, wie sich das Verhältnis von wirtschaftlich aktiven und von ihnen abhängigen Personen aktuell darstellt und wie sich dieses vor dem Hintergrund des demografischen Wandels – je nach zugrunde gelegtem (Arbeitsmarkt) Szenario – verschieben wird.

Die Unterscheidung zwischen der allein demografischen und einer ökonomischen Betrachtungsweise, die insbesondere Fragen der Arbeitsmarktintegration berücksichtigt, ist zentral, wenn es um die politische Gestaltung der Auswirkungen des demografischen Wandels und um tatsächliche oder vermeintliche Reformnotwendigkeiten des Systems der sozialen Sicherung geht. Eine Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik, die auf eine möglichst gute Erwerbsintegration der Menschen im Erwerbsalter abzielt, ist sozialpolitischen Maßnahmen im engeren Sinne vorgelagert und beeinflusst die Handlungsspielräume der Sozialpolitik. Der aus dem demografischen Wandel folgende tendenzielle Anstieg auch der ökonomischen Abhängigkeitsquoten kann deutlich begrenzt werden, wenn Arbeitskräftepotenziale identifiziert und ausgeschöpft werden können. Eine Verengung der Diskussion allein auf den Anstieg der demografischen Abhängigkeitsquoten blendet dagegen die Bedeutung des Ausmaßes der Erwerbsintegration für die Entwicklung realer Lastenrelationen aus und beraubt damit auch die Politik eines wichtigen Steuerungselements.

Diese Arbeitsmarktpotenziale und damit die Handlungsmöglichkeiten – oder besser: Handlungsimperative – für die Politik können quantifiziert werden. Handlungsspielräume werden bereits durch einen einfachen Blick auf aktuelle Arbeitsmarktzahlen erkennbar: Bei Frauen, älteren Beschäftigten und Migrant_innen ist die Erwerbsbeteiligung, verstanden sowohl als Arbeitsmarktstatus (extensive margin) wie als Arbeitsstunden (intensive margin), deutlich geringer als in den jeweiligen Vergleichsgruppen. Tatsächlich sind die Handlungsspielräume noch merklich größer, denn in den von der EU-Kommission verwendeten Daten des Labour Force Survey (LFS) wird die Zahl der Erwerbstätigen über- und die Zahl der Beschäftigungslosen unterschätzt: Personen werden hier bereits ab einer Stunde Erwerbstätigkeit gegen Entgelt als erwerbstätig erfasst. Bei einer Bewertung der Folgen des demografischen Wandels geht es jedoch darum, ob Personen durch Erwerbstätigkeit in einem relevanten Ausmaß in die Primärverteilung eingebunden sind. Können sie davon ihren Lebensunterhalt bestreiten und durch ihre Steuern und Beiträge die Finanzierung der Sozialtransfers sichern? Oder sind sie auf Einkommensersatzleistungen aus den sozialen Sicherungssystemen wegen Beschäftigungslosigkeit, Erwerbsunfähigkeit oder Alter angewiesen? Hierfür müssen die LFS-Daten angepasst werden. Wenn ausschließliche Minijobber und Minijobberinnen dieser Logik folgend nicht als erwerbstätig erfasst werden, führt das vor allem bei Frauen – auf die fast zwei Drittel der ausschließlichen Minijobs entfallen – zu einer starken Verminderung der Erwerbstätigenquote im Basisjahr 2013 von 69 Prozent auf 58 Prozent. Auch sollte die Einordnung als beschäftigungslos – auf Basis der Abgrenzung „Unterbeschäftigung im engeren Sinne“ der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur für Arbeit

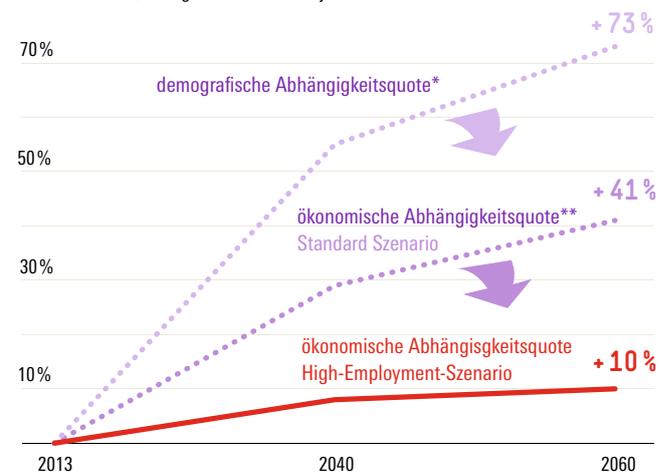
2017: 12, 54) – stärker am ökonomischen Status orientiert und damit weiter gefasst werden als nach dem LFS. Die Zahl der Beschäftigungslosen liegt nach diesen Anpassungen im Basisjahr 2013 um 75 Prozent höher als jene der nach dem LFS als erwerbslos erfassten Personen.

Die von der EU-Kommission verwendeten LFS-Daten suggerieren damit zu Unrecht eine heute schon hohe Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen und eine geringe Erwerbs- bzw. Beschäftigungslosigkeit. Tatsächlich zeigt sich aber ein allein in den Daten „verstecktes“ höheres ungenutztes (und nutzbares) Beschäftigungspotenzial von fast sieben Millionen Personen. Was auf der einen Seite bereits heute ein sozialpolitisches Problem darstellt, ist andererseits eine Chance: Offensichtlich ist, dass in den Annahmen der EU-Kommission (2015)¹, die der Berechnung des oben genannten 41 Prozent-Anstieges der ökonomischen Abhängigkeitsquote zugrunde gelegt wurden, die Möglichkeiten einer besseren Ausschöpfung vorhandener Beschäftigungspotenziale allein schon aufgrund der nicht adäquaten Datenabgrenzung deutlich unterschätzt werden.

Wird demgegenüber von den aktuell nicht genutzten Potenzialen ausgegangen und wird, orientiert am Vorbild Schweden, auf eine bessere Erwerbsintegration abgestellt – vgl. die von Türk et al. (2018: 14ff.) ausführlich erläuterten Projektionen –, könnte der künftige Anstieg der ökonomischen Abhängigkeitsquote, gegenüber dem Ausgangsszenario von 41 Prozent² auf zehn Prozent reduziert werden, bei gleichzeitigem Anstieg der rein demografischen Relation um 73 Prozent (vgl. Abbildung Demografischer Wandel). Das heißt, dass der erwartete Anstieg dieser Quote bei einer wesentlich besseren Erwerbsintegration im Vergleich zu jenen Werten, die den gängigen Langfristprojektionen zugrunde gelegt sind, auf ein Viertel reduziert werden könnte und gerade einmal ein Siebtel des Anstiegs des Altenquotienten betragen würde.

Demografischer Wandel: Kein Grund zur Panik

So stellt sich das „demografische Problem“ je nach Indikator dar:



* Verhältnis von Personen im Renten- zu Personen im Erwerbsalter;

** Verhältnis von Leistungsbeziehern zu Beitragszahlern

Quelle: IMK, WSI, AK Wien 2018

EINE BESSERE WIRTSCHAFTSPOLITIK FÜR MEHR BESCHÄFTIGUNG

Es lässt sich zeigen, dass mit einer aktiven Wachstums- und Beschäftigungspolitik, die auf verschiedenen Komponenten der Finanz-, Lohn- und Sozialpolitik beruht, auch in Deutschland der „schwedische Weg“ einer möglichst guten Erwerbsintegration beschritten werden kann. Als Basis einer solchen Politik kann die Studie von Krebs und Scheffel (2017) zu den gegenwärtigen Defiziten in den Bereichen Bildung, öffentliche Infrastruktur und Wohnungsbau herangezogen werden. Deren Fokus sollte allerdings erweitert werden um höhere Lohnsteigerungen, eine Stärkung der Verwaltung, deutlich mehr öffentlichen Wohnungsbau und höhere Ausgaben für Rente und Pflege. Mit Investitionen in eine bessere öffentliche Infrastruktur und deutlichen Anstrengungen im Bildungsbereich kann das Fundament gelegt werden für höhere Erwerbstätigenquoten und stärkere Produktivitätszuwächse. Höhere Ausgaben für Rente und Pflege würden teilweise Fehler der Vergangenheit korrigieren und im Pflegebereich wachsende Missstände beseitigen. Der Mangel an bezahlbaren Wohnungen in den Ballungsgebieten bereitet heutzutage bereits breiten Bevölkerungsschichten große Probleme bei der Neuanmietung und verlangt ein deutlich stärkeres Engagement des Staates. Mit höheren Löhnen können schließlich die lange Zeit vernachlässigte Binnen- nachfrage angekurbelt und das Wirtschaftswachstum unabhängiger von außenwirtschaftlichen Faktoren gestaltet werden. Bei einer so konzipierten Wachstums- und Beschäftigungspolitik ließe sich innerhalb von 15 Jahren das Wachstum um zusätzlich sechs Prozentpunkte erhöhen und die Zahl der Erwerbstätigen um gut zwei Millionen Personen anheben (Zwiener 2018).

Wichtig ist dabei, dass möglichst viele Personen über höhere Einkommenssteigerungen und verbesserte Beschäftigungsmöglichkeiten am Wirtschaftswachstum partizipieren – Wirtschafts- und Verteilungspolitik müssen ineinandergreifen. Es besteht sonst die Gefahr, dass mit zukünftigen Produktivitätssteigerungen zwar die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft wächst, diese aber nur einer Minderheit zugutekommt und zu wenig zur fairen Lastverteilung der demografischen Entwicklung beiträgt. Eine wichtige Rolle wird dabei spielen, dass es gelingt, neue und bessere Formen der Verteilung des Arbeitsvolumens zu finden und prekäre Formen der Arbeit zurückzudrängen.

FOLGEN FÜR DIE SOZIALE SICHERUNG

Die oben genannten Szenarien-Rechnungen machen offenkundig, dass der Arbeitsmarkt die zentrale Stellschraube für eine erfolgreiche Bewältigung des demografischen Wandels ist. Der Arbeitsmarkt wiederum ist abhängig von politischen Maßnahmen, die gute Beschäftigung fördern. Bestimmend für den zukünftigen Finanzierungsbedarf für Renten und Leistungen bei Arbeitslosigkeit sind letztlich zwei Faktoren: Die Entwicklung der Zahl der Rentner_innen und Beschäfti-

gungslosen in Relation zur Zahl der Erwerbstätigen (ökonomische Abhängigkeitsquote) und die – hier nicht näher untersuchte – Entwicklung der Leistungsniveaus relativ zu den Erwerbseinkommen.

Höhere Erwerbstätigenquoten auf Basis hochwertiger Arbeitsplätze würden den zukünftigen Anstieg der ökonomischen Abhängigkeitsquote erheblich eindämmen. Der demografisch bedingte Ausgabenanstieg könnte damit in hohem Maß reduziert werden, ohne die Leistungsniveaus schmälern zu müssen und ohne das gesetzliche Rentenalter zwingend immer weiter nach oben zu verschieben. Darüber hinaus würde eine auf bessere Nutzung vorhandener Erwerbspotenziale abzielende Strategie dazu beitragen, auch andere zentrale Herausforderungen zu bewältigen (Ausbildungsdefizite, mangelnde Vereinbarkeit von Beruf und Familie, schlechte Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen, Migrant_innen, Fehlen altersgerechter Arbeitsplätze etc.).

Nicht zuletzt sind mit einer wachsenden Wirtschaft – also der Zunahme der Summe der produzierten Güter und Dienstleistungen – weitere Verteilungsspielräume verbunden. Eine steigende Produktivität ermöglicht es, diese Güter und Dienstleistungen mit weniger Arbeitsstunden herzustellen, was die Bewältigung des demografischen Wandels ebenfalls erleichtern kann. Produktivitätsfortschritte müssen aber den Beschäftigten zugutekommen, was nicht garantiert ist, und über höhere Beiträge und Steuern zumindest teilweise auch an die Rentner_innen fließen, was Widerstände hervorrufen kann. Ein Fokus (allein) auf Produktivitätszuwächse entlastet die Politik also nicht und sollte zudem nicht verdecken, dass Menschen auch die Möglichkeit haben müssen, angemessene Ansprüche gegenüber der Sozialversicherung aufzubauen.

Der möglichst weitreichende Abbau bestehender Defizite bei der Erwerbsintegration erweist sich damit als Erfolg versprechende Strategie für eine sozial und ökonomisch sinnvolle Bewältigung des demografischen Wandels. Zu hoffen ist, dass diese Strategie als zentrale Stellschraube zur Bewältigung des demografischen Wandels erkannt und umgesetzt wird.

Mit dem Fokus auf der grundsätzlichen Bedeutung der Arbeitsmarktentwicklung für die Bewältigung des demografischen Wandels soll nicht in Frage gestellt werden, dass es auch einer Reihe wichtiger Reformen zur Stärkung der gesetzlichen Rentenversicherung bedarf. Dazu gehören ein höherer Steueranteil in Höhe von zusätzlich 25 bis 50 Milliarden Euro zur Reduzierung der bestehenden Fehlfinanzierung der sogenannten versicherungsfremden Leistungen in der RV (Meinhardt 2018) und eine bessere Absicherung bei Erwerbsunfähigkeit. Notwendig sind aber auch langfristig angelegte Reformschritte in der gesetzlichen RV. Dazu gehört die Rücknahme der Riester-Treppe aus der Rentenformel (Joebges et al. 2012: 17) mit dem Ziel der Stabilisierung und der Anhebung des Rentenniveaus. Damit würde faktisch die paritätische Finanzierung der gesetzlichen Altersvorsorge durch Arbeitnehmer_in und Arbeitgeber_in wiederhergestellt. Deutlich gestärkt würde die Rentenversicherung auch durch den schrittweisen Ausbau zu einer Erwerbstätigenversicherung nach österreichischem Vorbild (Blank et al. 2016), in die

letztendlich alle Selbstständigen und Beamt_innen unter Wahrung ihrer Besitzansprüche einbezogen werden. Allein dieser Schritt würde die Finanzierungsbasis der Rentenversicherung erheblich verbreitern und mittelfristig verbessern. Würde Deutschland solche Reformschritte durchführen in Kombination mit einer deutlich höheren Erwerbsbeteiligung von Frauen, Älteren und Migrant_innen, dann ließen sich die Fragen nach Beitragssatz, Rentenniveau und Rentenalter anders beantworten, als in der gegenwärtigen Debatte häufig behauptet. Am Beispiel Österreich lässt sich zudem exemplarisch zeigen, dass eine umlagefinanzierte Erwerbstätigenversicherung mit einem deutlich höheren Leistungsniveau auch langfristig nachhaltig aufgestellt ist (Blank et al. 2018).

Autor_innen

Dr. Florian Blank, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung

Prof. Dr. Camille Logeay, Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin
Mag. Erik Türk, Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien, Abteilung für Sozialpolitik

Dr. Josef Wöss, Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien, Leiter der Abteilung Sozialpolitik

Dr. Rudolf Zwiener, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung

Anmerkungen

1 – Das gilt ebenso für die aktuellen, kürzlich publizierten Langfristprojektionen der EU-Kommission (2018). Die dort getroffenen Annahmen zur Arbeitsmarktentwicklung fallen noch vorsichtiger aus als im Ageing Report 2015.

2 – Die 41 Prozent sind im IMK-Report nicht ausgewiesen. Sie ergeben sich für das Standard-Szenario mit optimistischer (aktueller) Bevölkerungsprognose.

Literaturverzeichnis

Blank, Florian; Logeay, Camille; Türk, Erik; Wöss, Josef; Zwiener, Rudolf 2016: Alterssicherung in Deutschland und Österreich: Vom Nachbarn lernen? WSI Report, 27, Düsseldorf.

Blank, Florian; Logeay, Camille; Türk, Erik; Wöss, Josef; Zwiener, Rudolf 2018: Ist das österreichische Rentensystem nachhaltig?, in: Wirtschaftsdienst 3/2018, S.193–199.

Börsch-Supan, Axel; Rausch, Johannes 2018: Die Kosten der doppelten Haltelinie, in: ifo Schnelldienst 71(9), München, S. 23–30.

Bundesagentur für Arbeit 2017: Arbeitsmarkt in Deutschland – Zeitreihen bis 2016. Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Berichte: Analyse Arbeitsmarkt, Zeitreihen, Juli 2017, S. 12,54.

CDU, CSU, SPD 2018: Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, S. 90–91, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2018/03/2018-03-14-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (1.6.2018).

EU Kommission 2012: An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions, White Paper, Brüssel.

EU Kommission 2018: The 2018 Ageing Report, Economic and Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016–2070), European Economy, Institutional Paper 079/May 2018.

Eurostat 2017: Bevölkerung am 1. Januar nach Alter, Geschlecht und Art der Vorausberechnung, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=proj_15nmps&lang=de (10.4.2018).

Europäische Kommission 2015: The 2015 Ageing Report, Economic and Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2013–2060), European Economy 3/2015, Brüssel.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2018: Deutsche Wirtschaft im Boom – Luft wird dünner, Gemeinschaftsdiagnose 1–2018 (Frühjahr), Berlin.

Joebges, Heike; Meinhardt, Volker; Rietzler, Katja; Zwiener, Rudolf 2012: Auf dem Weg in die Altersarmut – Bilanz der Einführung der kapitalgedeckten Riester-Rente, IMK Report, 73, Düsseldorf.

Krebs, Tom; Scheffel, Martin 2017: Öffentliche Investitionen und inklusives Wachstum in Deutschland, Gütersloh, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/NW_Oeffentliche_Investitionen_und_inklusives_Wachstum.pdf (20.6.2018).

Meinhardt, Volker 2018: Versicherungsfremde Leistungen der Sozialversicherung, IMK Studies, 60, Düsseldorf.

Türk, Erik; Blank, Florian; Logeay, Camille; Wöss, Josef; Zwiener, Rudolf 2018: Den demografischen Wandel bewältigen: Die Schlüsselrolle des Arbeitsmarktes, IMK-Report, 137, München.

Zwiener, Rudolf 2018: Mehr und besser bezahlte Arbeit statt „Rente mit 70“ – Modellsimulation einer erfolgreichen Wachstums- und Beschäftigungspolitik zur Bewältigung des demografischen Wandels, IMK Policy Brief, 4, Düsseldorf.

Impressum

© 2018

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn

Fax: 0228 883 9202, 030 26935 9229; www.fes.de

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:

Severin Schmidt, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN 978-3-96250-165-5