

Ältere Arbeitnehmende und Wirtschaftswachstum

Die demografische Alterung führt in der Schweiz in den kommenden 10 bis 15 Jahren zu einem sinkenden Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Damit wird eine spürbare Änderung in der Altersstruktur einhergehen. Diese Entwicklung beeinflusst das Wirtschaftswachstum und die Finanzierung der Sozialversicherungen. Der Bundesrat hat deshalb im Rahmen des Wachstumspakets die Verwaltung beauftragt, Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsmarktbeteiligung älterer Arbeitnehmender vorzulegen. Der entsprechende Massnahmenbericht wurde am 9. Dezember 2005 vom Bundesrat angenommen. Mittels einer erhöhten Arbeitsmarktbeteiligung soll das Wirtschaftswachstum gestärkt und so die Finanzierung der Sozialwerke zur Alterssicherung langfristig gesichert werden.



Will die Schweiz die Finanzierung der Sozialversicherungen langfristig sichern, muss der Trend zu einem früheren Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt gebrochen werden. Zudem gilt es, sich den veränderten Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt anzupassen, der in Zukunft von einem höheren Durchschnittsalter der Erwerbstätigen geprägt sein wird.

Bild: Keystone

Die demografische Herausforderung

Gemäss dem Trend-Szenario des Bundesamtes für Statistik (BFS) wächst die Erwerbsbevölkerung im kommenden Jahrzehnt zuerst nur noch schwach und geht dann leicht zurück. Bei unveränderter Produktivitätsentwicklung und Beteiligung am Arbeitsmarkt (Partizipation) wird die reale jährliche Wachstumsrate des Bruttoinlandprodukts (BIP) in dieser Zeitspanne knapp unter einem Prozentpunkt liegen.

Zudem wird der Anteil der Rentner – gemessen an der Erwerbsbevölkerung (Altersquotient) – von 25% im Jahre 2000 auf 36% im Jahre 2025 und weiter bis auf 43% im Jahr

2050 ansteigen. Damit stellt sich das Problem der Finanzierung der Sozialversicherungen, insbesondere des Gesundheitswesens und der Altersvorsorge.

Die Schweiz steht mit der demografischen Alterung nicht alleine da, weist aber grundlegend andere Bedingungen als andere Länder auf. Im internationalen Vergleich ergibt sich das folgende Bild.¹

- In Japan ist die demografische Alterung bereits heute stark fortgeschritten. Die Zahl der Erwerbstätigen wird sogar bei steigender Partizipation abnehmen.
- In den meisten europäischen OECD-Ländern ist die Partizipation älterer Arbeitnehmender sehr niedrig. Gemäss den Szenarien der OECD könnte eine erfolgreiche Anhebung der Partizipation älterer Arbeitnehmender dazu führen, dass die Zahl der Erwerbstätigen noch über das nächste Jahrzehnt hinweg zunehmen würde.
- In einer komfortablen Lage befinden sich die USA. Unabhängig von der Entwicklung der Partizipation wird die Anzahl der Erwerbstätigen in den nächsten Jahrzehnten steigen.



Dr. Werner Aeberhardt
Leiter Arbeitsmarktanalyse und Sozialpolitik, Direktion für Wirtschaftspolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern

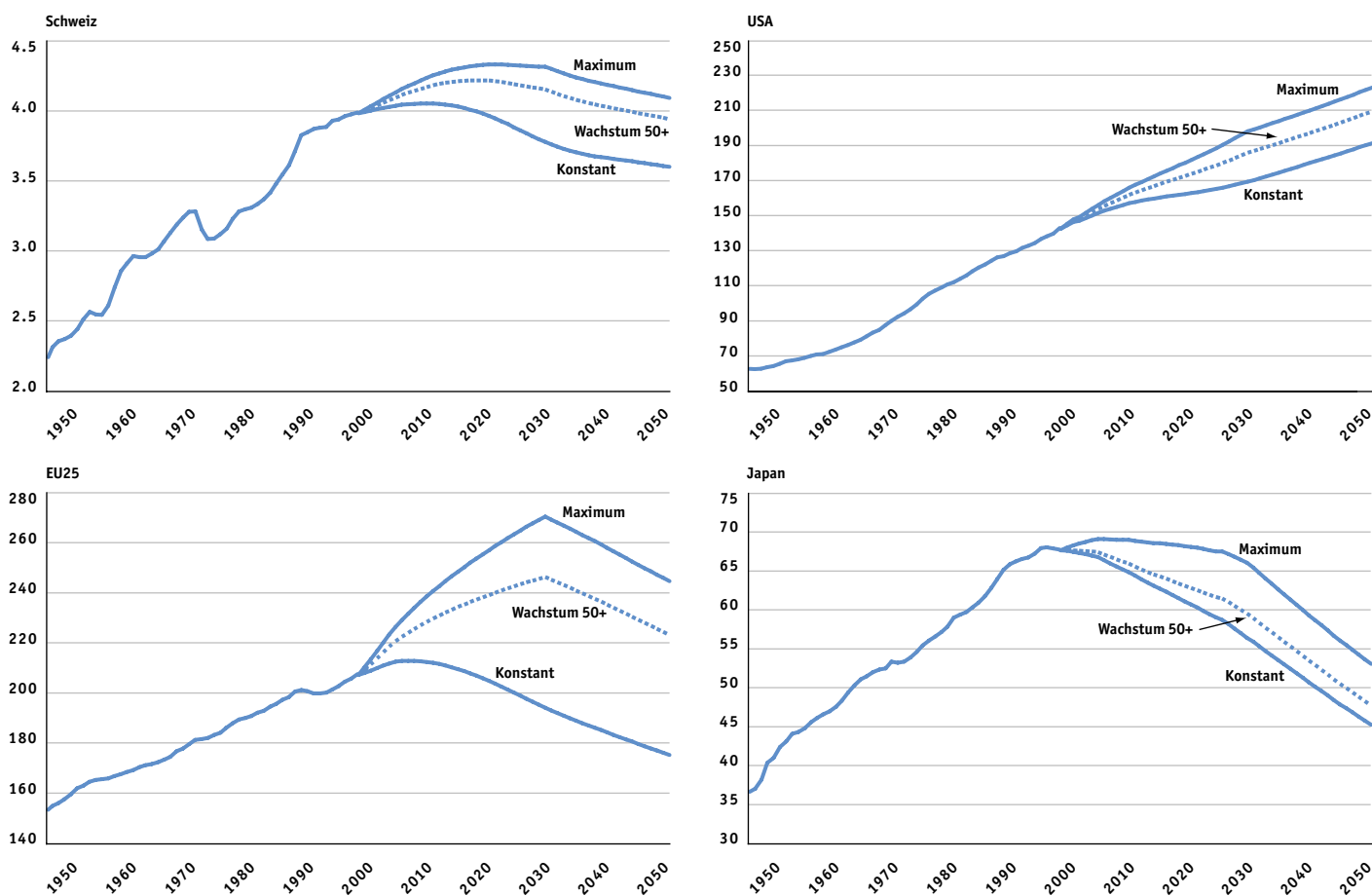


Martina Schläpfer
Arbeitsmarktanalyse und Sozialpolitik, Direktion für Wirtschaftspolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern

In *Grafik 1* ist ersichtlich, dass angesichts der hohen Beteiligung älterer Arbeitnehmender

Grafik 1

Szenarien der Erwerbstätigenzahl bei unterschiedlichen Partizipationsraten für die Schweiz, die USA, die EU und Japan, 1950–2050
(in Mio. Personen)



Anmerkung: Für die zukünftige Entwicklung der Erwerbsbeteiligung werden drei Szenarien aufgezeigt:
Konstant: Erwerbstätigenquoten bleiben nach Geschlecht und Alter auf dem Stand von 2000 unverändert.
Wachstum 50+: Zwischen 2000 und 2030 Zunahme der Erwerbstätigenquote der über 50-jährigen Frauen bis auf das im Jahr 2000 gemessene Maximum in den OECD-Ländern (ohne Island und Mexiko), danach bleibt die Partizipation bis 2050 auf diesem Level konstant.
Maximum: Gleiche Annahmen wie in Wachstum 50+, diesmal jedoch für alle Altersgruppen.

Quelle: OECD Demographic and Labour Force Projections Database (2006) / Die Volkswirtschaft

der in der Schweiz im Vergleich zu anderen Ländern wenig Reserven vorhanden sind. Allenfalls lässt sich noch die Arbeitsmarkt-beteiligung der Frauen leicht erhöhen. Allerdings sind heute in der Schweiz deutliche Anzeichen eines Trends zu einem frühzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben auszumachen.² Dazu ist zu bedenken, dass das System der beruflichen Vorsorge – im Vergleich zu den vergangenen Jahrzehnten – einen hohen Ausbaustandard erreicht hat. Dies macht es immer breiteren Bevölkerungskreisen möglich, sich frühzeitig pensionieren zu lassen. Sollte sich dieser Trend auf breiter Front durchsetzen, würden sich die Probleme der demografischen Alterung zusätzlich verschärfen.

Wenn unser Land seine Position als hoch entwickelte Volkswirtschaft halten und der Staat seine grundlegenden Aufgaben finanzieren will, ist ein angemessenes Wirtschaftswachstum unerlässlich. Neben einem langfristigen Produktionswachstum kann auch eine erhöhte Partizipation am Arbeitsmarkt dazu beitragen. Die Szenarien der OECD zeigen auf, welche wichtige Rolle Letztere dabei spielt.

Ist die Forderung nach einer hohen Partizipation weltfremd?

In Anbetracht der Tatsache, dass die Jugendarbeitslosigkeit in der Schweiz gegenwärtig hoch ist, stellt sich die grundsätzliche Frage, ob ältere Erwerbstätige auf dem Arbeitsmarkt nicht den arbeitssuchenden Jüngeren die Arbeitsplätze streitig machen. Weiter wird gegen eine hohe Arbeitsmarkt-beteiligung Älterer oft argumentiert, dass diese häufig nicht mehr fit genug seien, um den gestiegenen Anforderungen der Arbeitswelt gewachsen zu sein. Zudem sei der Arbeitsmarkt für ältere Arbeitnehmende sehr ungünstig.

Gegen diese Sicht der Dinge sprechen unter den heute absehbaren veränderten sozialen und ökonomischen Bedingungen der Zukunft die folgenden Argumente:

- Erstens mussten viele Unternehmen nach dem forcierten Ausscheiden älterer Arbeitskräfte in den Neunzigerjahren feststellen, dass ihnen *Erfahrung und Wissen in unerwünscht hohem Masse verloren gegangen* sind. Eine höhere Partizipation älterer Arbeitnehmender wirkt komplementär zu

1 OECD (2006): Live Longer, Work Longer. Ageing and Employment Policies, Paris.
 2 Vuille, Alain (2000): Das gesetzliche Rentenalter – eine willkürliche Grenze?, in: Sake-News, Nr.15, Bundesamt für Statistik, Neuenburg.

- derjenigen der Jungen und übt keinen negativen Einfluss auf die Beschäftigungsaussichten der Jungen.
- Zweitens verfügen die *älteren Arbeitnehmenden mit jeder neuen Generation im Durchschnitt über einen höheren Bildungsstand*. Ihre Anpassungsfähigkeit an neue Techniken und Situationen ist deutlich grösser als noch vor wenigen Jahren.
 - Drittens dürften in einer alternden Bevölkerung *gut qualifizierte junge Leute immer knapper* werden. Geeignete jüngere Arbeitskräfte werden schwieriger zu finden sein. Eine steigende Nachfrage nach Arbeitsleistungen wird daher zwangsläufig auf die Älteren zurückgreifen müssen.

Fragen der Partizipation betreffen die Lebensplanung der Menschen und sind damit langfristiger Natur. Änderungen können nicht kommandiert oder mit der Brechstange umgesetzt werden. Derartige Anpassungen müssen möglichst unabhängig von der Tagesaktualität frühzeitig diskutiert, politisch entschieden und schliesslich von langer Hand institutionell und administrativ in die Tat umgesetzt werden. Nur auf diese Weise entwickeln sich «wohl erworbene Rechte» in den Sozialversicherungen nicht zu demografisch bedingten finanziellen Zeitbomben. Wenn das Problem virulent ist, ist es bereits zu spät für eine angemessene Reaktion.

Eine umfassende Strategie ist unumgänglich

Die Meisterung der demografischen Alterung macht eine umfassende Strategie unabdingbar. Von primärer Bedeutung sind hier die Massnahmen des Wachstumspakets des Bundesrates, welche in ihrer Mehrheit auf eine Steigerung der Pro-Kopf-Produktivität abzielen.

Die *Sozialpartner* haben einen entscheidenden Einfluss auf die Vertrags- und allgemeinen Arbeitsbedingungen. Ihnen obliegt beispielsweise die Aushandlung der Löhne oder die Modalitäten der Weiterbildung. Erwähnt sei lediglich der sich im Gang befindende Umbau des Lohnsystems, der die vermehrte Einführung von Leistungslöhnen zum Ziel hat. Das traditionelle System der Anciennitätslöhne soll in den Hintergrund treten, weil es sich oft ungünstig auf die Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmender auswirkt.

Eine Personalpolitik, welche die Arbeitsbedingungen, die Gesundheit am Arbeitsplatz, den Umgang mit älteren Arbeitnehmenden und Problemgruppen adäquat angeht, kann nur innerhalb der Unternehmen erarbeitet werden. Der Staat kann allenfalls dazu beitragen, dass die Beispiele guter

Praxis über die Unternehmen hinaus verbreitet werden.

Das *Gemeinwesen* ist in erster Linie zuständig für die Weiterentwicklung und den Vollzug von Gesetzen. Hier spielen einerseits die Vorsorgewerke, die Arbeitslosenversicherung (ALV) und das Arbeitsgesetz eine Rolle. Bezüglich dieser Kompetenzbereiche werden detaillierte Änderungsvorschläge in verschiedenen Artikeln des Monatsthemas in dieser Ausgabe des Magazins «Die Volkswirtschaft» präsentiert.

Generell ist keine grundlegende Neuorientierung der Gesetzgebung notwendig. Das 3-Säulen-System hat sich als sehr robust erwiesen und wird in der Lage sein, den demografischen Wandel unter Beachtung der Generationengerechtigkeit ökonomisch zu bewältigen. Auch in der ALV und im Arbeitsgesetz sind keine grundlegenden Weichenstellungen nötig. Allerdings ist nicht von der Hand zu weisen, dass diese Gesetzgebungen in Zeiten einer wachsenden Erwerbsbevölkerung entwickelt wurden. Daher besteht angesichts der demografischen Alterung in gewissen Bereichen – sowohl bei den Gesetzen selber als auch bei deren Vollzug – Anpassungsbedarf.

Massnahmenpaket «Partizipation älterer Arbeitnehmender»

Der Bundesrat hat am 9. Dezember 2005 ein Massnahmenpaket zu Gunsten der Arbeitsmarktbeteiligung älterer Arbeitnehmender angenommen. Die Stossrichtungen dieser von der gemischten Arbeitsgruppe aus dem Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (EVD) und dem Eidg. Departement des Innern (EDI) vorgeschlagenen Massnahmen sind folgende:

- eine anreizneutrale Ausgestaltung der Sozialgesetzgebung;
- eine altersgerechte Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen sowie Massnahmen zum Erhalt und zur Förderung der Gesundheit am Arbeitsplatz;
- Massnahmen zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen älterer Arbeitnehmender.

Anreizneutrale Ausgestaltung der Sozialgesetzgebung

Die schweizerische Sozialgesetzgebung zeichnet sich dadurch aus, dass auf eine ausdrückliche Bevorzugung eines frühzeitigen Ausscheidens aus dem Arbeitsmarkt verzichtet worden ist. Damit erklärt sich auch die Tatsache, dass die Partizipation älterer Arbeitskräfte im Vergleich zu andern Ländern hoch ist. Trotzdem bestehen heute noch Anreize, welche ein vollständiges Ausscheiden

Kasten 1

Einwände gegen höhere Flexibilität beim Altersrücktritt

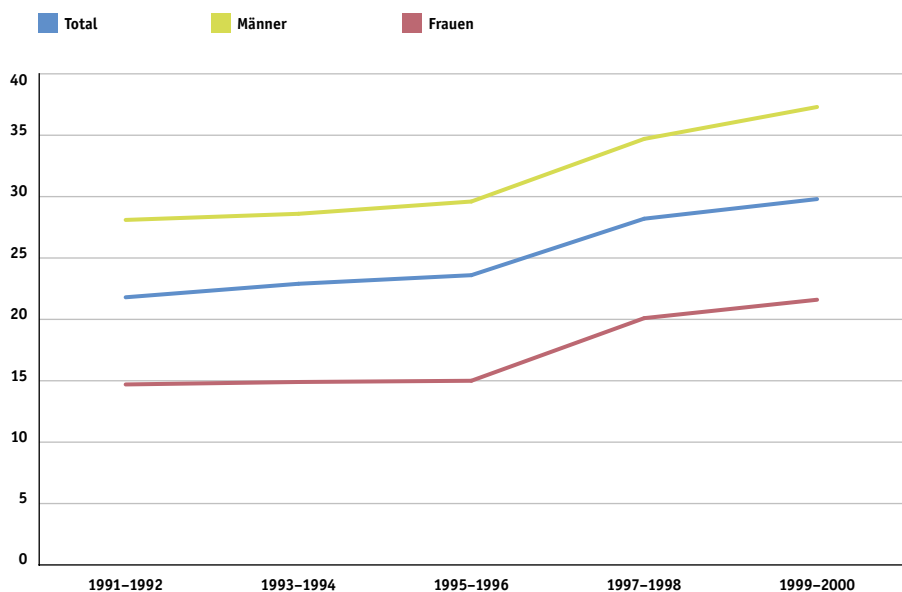
Der Vorschlag, zur Steigerung der Arbeitsmarktbeteiligung Älterer die Flexibilität beim Altersrücktritt zu erhöhen, mag auf den ersten Blick erstaunen. Wäre es nicht einfacher und wirksamer, ein frühzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt materiell zu bestrafen? Und wird die Flexibilität nicht dazu benutzt, noch früher aus dem Arbeitsmarkt auszuscheiden? Bei näherer Betrachtung erscheinen beide Einwände als unbegründet.

Zum ersten Einwand ist zu bemerken, dass der volkswirtschaftliche Wohlstand nur dann gesteigert wird, wenn die Entscheide der Wirtschaftssubjekte aufgrund unverzerrter Anreize erfolgen. Die Wahl eines frühen Pensionierungszeitpunktes darf demnach durch die Vorsorgeeinrichtungen weder bevorzugt noch benachteiligt werden. Ein Zwang zu längerem Arbeiten würde dagegen früher oder später in irgendeiner Weise unterlaufen, beispielsweise durch Invalidität oder durch ein allgemein zurückhaltenderes Angebot an Arbeitsleistung.

Gegen den zweiten Einwand spricht, dass die Zahl derjenigen, die bei höherer Flexibilität die Chance einer Weiterbeschäftigung wahrnehmen, grösser sein dürfte als die Zahl derer, die heute zwangsweise eine volle Beschäftigung bis zur Pensionierung aufrechterhalten. Dies deshalb, weil ältere Arbeitnehmende in Zukunft günstigere Arbeitsmarktbedingungen vorfinden und besser ausgebildet sein werden als heute. Zudem werden immer weniger Einrichtungen der beruflichen Vorsorge in der Lage sein, grosszügige Bedingungen anzubieten.

Grafik 2

Quoten des vorzeitigen Ruhestands bei den 62- bis 64-jährigen Männern und den 59- bis 61-jährigen Frauen, 1991–2000
(in %, Zweijahresdurchschnittswerte)



Quelle: Vuille (2000) / Die Volkswirtschaft

aus dem Erwerbsleben begünstigen, die es zu beseitigen gilt.

Flexiblere Arbeitszeitgestaltung im Alter

Unflexible Arbeitsmodelle und starre Regelungen in den Vorsorgeeinrichtungen legen heute oft ein zu hohes Gewicht auf eine Beibehaltung der Vollzeitarbeit oder den Verbleib in einer hoch bezahlten anspruchsvollen Position. Andernfalls droht ein empfindlicher materieller Verlust, namentlich in der 2. Säule. Daher wird der Einbau von mehr Flexibilität in das Arbeitsverhältnis vorgeschlagen. Dies bietet den Arbeitnehmenden die Möglichkeit, eine ihrem Leistungsvermögen besser angepasste, aber allenfalls tiefer entschädigte Funktion auszuüben oder das Arbeitspensum entsprechend zu reduzieren, ohne dafür lebenslängliche Rentenkürzungen in Kauf nehmen zu müssen. Dadurch wird der Verbleib im Arbeitsprozess attraktiver (vgl. *Kasten 1*).

Finanzielle Anreize zur Weiterarbeit nach dem Pensionierungsalter

Die Rentner werden in Zukunft aktiver und gesünder sein. Daher lohnt es sich, die Bedingungen dafür zu schaffen, dass die Flexibilität nicht nur in Richtung einer vorgezogenen Pensionierung, sondern auch auf eine verlängerte berufliche Aktivität hinwirkt. Arbeit ist zwar zunächst einmal nur ein notwendiges Übel, kann sich aber auch zu einem Faktor entwickeln, der Lebenssinn und Lebensfreude vermittelt. Besonders evident ist dies bei der Freiwilligenarbeit. Bei bezahlter Arbeit dürfte

sich dieser wichtige Aspekt überwiegend bei gut qualifizierter und abwechslungsreicher Arbeit realisieren. Altersgerechte Teilzeitzstellen im Rentenalter können hier sowohl für Arbeitnehmende als auch Arbeitgeber eine Chance darstellen.

Altersgerechte Arbeitsbedingungen und Verbesserung der gesundheitlichen Voraussetzungen

Über Jahrzehnte war die Arbeitswelt vor allem durch eine dynamische demografische Entwicklung gekennzeichnet. Die jüngeren Jahrgänge waren zahlenmässig stärker und besser ausgebildet als die vorangehenden. Dies führte zu einer Ausrichtung der Arbeitswelt vor allem auf die Jungen. Weil sich die Situation in Zukunft ändern wird, ist eine mehrjährige, auf guten Praxisbeispielen abgestützte Informationskampagne geplant. Weiter sollen Hilfsmittel und Weiterbildungsangebote bereitgestellt werden, welche leistungsgerechte Arbeitsbedingungen begünstigen und heute mehr denn je unbegründete Vorurteile eliminieren.

Aus ökonomischer Sicht geht es darum, die individuelle Produktivität der Arbeitnehmenden zu beeinflussen und ihnen gleichzeitig dank Flexibilisierungen mehr Optionen der Lebensgestaltung offen zu halten. Einerseits sollen die Arbeitsbedingungen dahingehend ausgestaltet werden, dass die Produktivität im Alter möglichst wenig absinkt. Andererseits müssen die Produktivitätsanforderungen so gesetzt werden, dass sie auch erfüllt werden können (Stichwort: altersgerechte Arbeitsplätze).

Arbeitsmarktchancen älterer Arbeitnehmender verbessern

Ältere Arbeitnehmende sind heute zwar deutlich weniger häufig von Arbeitslosigkeit betroffen. Doch noch immer gestaltet sich für sie die Stellensuche sehr schwierig, wenn sie einmal arbeitslos geworden sind. In den kommenden Jahren wird der Anteil der älteren Erwerbstätigen an der gesamten Erwerbsbevölkerung zunehmen, sodass sich auch das Durchschnittsalter der Stellensuchenden erhöhen wird. Damit wird die Arbeitsvermittlung vor neue Herausforderungen gestellt. ■