



Internationales
Arbeitsamt

Genf

Bericht IV

Beschäftigung und sozialer Schutz im neuen demographischen Kontext



Internationale
Arbeitskonferenz

102. Tagung 2013

Internationale Arbeitskonferenz, 102. Tagung, 2013

Bericht IV

Beschäftigung und sozialer Schutz im neuen demographischen Kontext

Vierter Punkt der Tagesordnung

ISBN 978-92-2-726861-5 (print)
ISBN 978-92-2-726862-2 (web pdf)
ISSN 0251-4095

Erste Auflage 2013

Die in Veröffentlichungen des IAA verwendeten, der Praxis der Vereinten Nationen entsprechenden Bezeichnungen sowie die Anordnung und Darstellung des Inhalts sind keinesfalls als eine Meinungsäußerung des Internationalen Arbeitsamtes hinsichtlich der Rechtsstellung irgendeines Landes, Gebietes oder Territoriums oder dessen Behörden oder hinsichtlich der Grenzen eines solchen Landes oder Gebietes aufzufassen.

Die Nennung von Firmen und gewerblichen Erzeugnissen und Verfahren bedeutet nicht, dass das Internationale Arbeitsamt sie billigt, und das Fehlen eines Hinweises auf eine bestimmte Firma oder ein bestimmtes Erzeugnis oder Verfahren ist nicht als Missbilligung aufzufassen.

Veröffentlichungen des IAA können bei größeren Buchhandlungen, den örtlichen Büros des IAA in zahlreichen Ländern oder direkt beim Internationalen Arbeitsamt, ILO Publications, CH-1211 Genf 22, Schweiz, bestellt werden. Auf Anfrage (pubvente@ilo.org) sind kostenlos Kataloge oder Verzeichnisse neuer Veröffentlichungen erhältlich.

Besuchen Sie auch unsere Website: www.ilo.org/publns.

Inhaltsverzeichnis

	<i>Seite</i>
Einleitung	1
Kapitel 1. Arbeitsmarktdynamik im neuen demographischen Kontext: Das Szenario	5
1.1. Globale und regionale demographische Trends.....	6
Globale Trends.....	6
Regionale Trends.....	10
1.2. Globale Erwerbsbevölkerungsdynamik	20
Erwerbsbevölkerungstrends.....	20
Erwerbsbeteiligung.....	21
Arbeitslosigkeit.....	23
Bildung, Qualifikationen und Erwerbsbevölkerungstrends.....	26
Einkommenssicherheit und Erwerbsbeteiligung älterer Menschen	27
Migrationsdynamik	29
Verstädterung und alternde Bevölkerung in den ländlichen Gebieten.....	29
Wirtschaftskrisen.....	30
Kapitel 2. Die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen des neuen demographischen Kontextes	33
2.1. Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung.....	33
Die demographische Dividende: Ein Zeitfenster, das Chancen eröffnet?	34
Länder mit einem Lebenszyklus-Defizit	34
2.2. Armut und Informalität.....	37
2.3. Erwerbsbevölkerung und Fachkräftemangel	43
2.4. Bildung und Ausbildung	45
2.5. Arbeitsproduktivität und Verdienst.....	47
2.6. Modelle des Eintritts in den Ruhestand	49
2.7. Soziale Sicherungssysteme	53
Die Krise und die Soziale Sicherheit.....	53
Geschlechtsspezifische Diskriminierung beim Zugang zu Sozialer Sicherheit	56
Bevölkerungsalterung und Invaliditätsleistungen.....	57
Bevölkerungsalterung und Zugang zu sozialer Absicherung im Krankheitsfall und zu Langzeitpflege	59
2.8. Die Nachhaltigkeit der Systeme der Sozialen Sicherheit.....	59

Kapitel 3.	Politische Antworten.....	63
3.1.	Eine integrierte Lebenszyklus- und generationenübergreifende Perspektive	63
	Ein Tugendkreis aus Beschäftigung, Sozialer Sicherheit und wirtschaftlicher Entwicklung.....	63
	Förderung produktiver Vollbeschäftigung während des gesamten Lebenszyklus	66
	Angemessene und tragfähige Soziale Sicherheit für alle gewährleisten	80
	Internationale Arbeitsnormen und sozialen Dialog nutzen	92
3.2.	Politische Strategien für ältere Menschen	99
	Nichtdiskriminierende Praktiken des Alters- und Diversitätsmanagements fördern	100
	Aktive Arbeitsmarktpolitik	103
	Die Arbeitszeit, das Arbeitsleben und die Arbeitsorganisation anpassen.....	110
	Ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld gewährleisten	111
	Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege für Ältere	112
	Umfassende Strategien.....	114
Kapitel 4.	Das weitere Vorgehen: Ein integrierter Rahmen der menschenwürdigen Arbeit für die demographische Herausforderung	117
4.1.	Zentrale Herausforderungen und grundsatzpolitische Optionen.....	117
4.2.	Elemente eines integrierten Rahmens zur Aufrechterhaltung eines hohen Beschäftigungsstandes und des sozialen Schutzes während der Krise und darüber hinaus.....	119
	Beschäftigungsfördernde Maßnahmen auf der Nachfrageseite	120
	Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze und Ausweitung des sozialen Schutzes in Ländern mit hohen Geburtenraten und einer rasch wachsenden Bevölkerung	121
	Der Umgang mit Defiziten bei Arbeitskräften und Qualifikationen und die Gewährleistung finanzieller Tragfähigkeit der Systeme sozialer Sicherheit in alternden Ländern	122
	Maßnahmen für ältere Arbeitnehmer	123
4.3.	Mögliche Folgemaßnahmen der IAO innerhalb eines Rahmens für menschenwürdige Arbeit.....	124
Kapitel 5.	Vorgeschlagene Diskussionspunkte	127
Anhang	Den demographischen Wandel betreffende Urkunden der IAO	129

Einleitung

1. Auf seiner 310. Tagung im März 2011 beschloss der Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes, eine allgemeine Aussprache über Beschäftigung und sozialen Schutz im neuen demographischen Kontext auf der Grundlage eines integrierten Ansatzes in die Tagesordnung der 102. Tagung (2013) der Internationalen Arbeitskonferenz aufzunehmen.¹
2. Der neue demographische Kontext ist in erster Linie gekennzeichnet durch den unausweichlichen und unumkehrbaren Trend der „Bevölkerungsalterung“ – abnehmende Mortalität und Fertilität und höhere Lebenserwartung –, allesamt Ergebnis und Zeichen eines erheblichen sozialen und wirtschaftlichen Fortschritts für die Menschheit als Ganzes und ein Grund zur Freude. Dieser globale Strukturwandel kann jedoch eine Herausforderung für die Gesellschaften und insbesondere für die Welt der Arbeit darstellen. Weltweit verlangsamt sich das Tempo des Bevölkerungswachstums, der prognostizierte Zuwachs um mehr als zwei Milliarden Menschen während der kommenden vier Jahrzehnte stellt jedoch nach wie vor eine große Herausforderung dar. Die Zahl der Menschen im Alter von 60 Jahren und darüber wächst schneller als alle anderen Altersgruppen und wird sich zwischen heute und 2050 nahezu verdreifachen. Die in diesem Bericht zusammengetragenen und analysierten Daten und Informationen zeigen, dass von diesem demographischen Übergang alle Länder in allen Regionen, Industrie- wie Entwicklungsländer, betroffen sind, wenn auch in unterschiedlichem Tempo und mit unterschiedlichen Zeithorizonten.
3. Die sich wandelnde Altersstruktur der Bevölkerung hat potentiell erhebliche Konsequenzen für die wirtschaftliche Entwicklung, die Arbeitsmärkte und das Wohlergehen in unterschiedlichen Entwicklungskontexten. Sie wirft Fragen im Zusammenhang mit einem möglichen Arbeits- und Fachkräftemangel, Produktivität und Innovation und der Bereitstellung eines ausreichenden sozialen Schutzes und anderer Dienstleistungen für eine alternde Bevölkerung auf. Der Bericht analysiert diese Konsequenzen und die großen politischen Richtungen, die entwickelt und debattiert werden, insbesondere in den Industrieländern, in denen dieser demographische Übergang weiter fortgeschritten ist. Er erörtert auch die Herausforderungen, die mit den demographischen Veränderungen in den Entwicklungsländern verbunden sind. Sie müssen sich auf das Altern der Bevölkerung einstellen, während sie unter einem großen Mangel an menschenwürdigen und produktiven Beschäftigungsmöglichkeiten, einschließlich für junge Frauen und Männer, und unter großer Armut und Informalität leiden.

¹ Diese allgemeine Aussprache, die ursprünglich für die 98. Tagung (2009) der Internationalen Arbeitskonferenz vorgesehen war, wurde aufgrund des Verwaltungsratsbeschlusses vom März 2009 ausgesetzt, um die Internationale Arbeitskonferenz in die Lage zu versetzen, die Auswirkungen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise auf die Welt der Arbeit zu behandeln. Die Aussprache der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2009 führte zur Annahme des Globalen Beschäftigungspakts, einem IAO-Portfolio von Politikantworten auf die globale Wirtschafts- und Finanzkrise.

4. Das globale Bewusstsein für die Herausforderungen des demographischen Übergangs und ihre Zusammenhänge nimmt zu. Man ist sich allgemein darüber im Klaren, dass Entwicklungen in einer Region Auswirkungen auf andere Regionen haben, beispielsweise durch Bevölkerungsbewegungen und die Arbeitsmigration.
5. Die globale Finanzkrise und die Perspektive einer anhaltenden Konjunkturschwäche im Jahr 2013 und danach haben nachteilige Auswirkungen auf Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen gehabt. Sie haben zu finanziellen Belastungen der Systeme der Sozialen Sicherheit geführt. Ihre Steuer- und Beitragsbasis schrumpft, während ihre Aufwendungen für Leistungen voraussichtlich steigen werden. Davon sind diese grundsatzpolitischen Erwägungen beeinflusst worden.
6. Der Bericht stellt die These auf, dass die Herausforderungen, die mit diesem demographischen Übergang verbunden sind, nicht unüberwindlich sind. Er zeigt, dass der demographische Wandel aus einer integrierten und längerfristigen Perspektive angegangen werden sollte. Mögliche politische Richtungen müssen die Komplementarität zwischen Beschäftigungs- und Sozialschutzpolitiken für alle Altersgruppen über den gesamten Lebenszyklus berücksichtigen. Sie sollten auf Solidarität zwischen den Generationen und Zusammenarbeit unter den Ländern aufbauen. Der Bericht zeigt auch, dass die Überlegungen über die Politikoptionen zur Bewältigung von strukturellen Tendenzen wie das Altern sich nicht von der krisenbedingten kurzfristigen und zyklischen Perspektive leiten lassen sollten.
7. Dieser integrierte Ansatz zur Bewältigung der Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Beschäftigung und den sozialen Schutz orientiert sich an der Agenda für menschenwürdige Arbeit und an den Grundsätzen der Erklärung von 2008 über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung und des Globalen Beschäftigungspaktes (2009). Letzterer zeigte die Bedeutung eines integrierten und kohärenten Portfolios von Maßnahmen auf. Die Empfehlung (Nr. 202) betreffend den sozialen Basisschutz, 2012, und der Aufruf der Internationalen Arbeitskonferenz 2012 zu Maßnahmen zur Bewältigung der Jugendbeschäftigungskrise bieten nützliche neue politische Rahmenvorgaben, um Maßnahmen zu treffen und um die integrierten politischen Antworten umzusetzen, die sich über den Lebenszyklus und über Generationen hinweg erstrecken.
8. Eine wesentliche Auswirkung dieses demographischen Wandels ist die zunehmende Zahl älterer Menschen unter der Bevölkerung. Der Bericht legt daher besonderes Gewicht auf die Politikoptionen, die auf ältere Menschen zielen.
9. Die IAO hat sich seit ihrer Gründung mit dem Altern befasst. Die ersten einschlägigen 1930 angenommenen und 1967 neugefassten Urkunden hatten die Bereitstellung einer Invaliditäts-, Alters- und Hinterbliebenenversicherung zum Ziel.² Im Jahr 1962 wurden im Bericht des Generaldirektors an die Konferenz³ die wesentlichen Beiträge gewürdigt, die ältere Arbeitnehmer für Wirtschaft und Gesellschaft erbringen können.
10. Die Frage der älteren Arbeitnehmer stand 1979 erneut auf der Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz,⁴ und 1980 nahm die Konferenz die umfassendste Urkunde zu diesem Thema an: die Empfehlung (Nr. 162) betreffend ältere Arbeitnehmer. Die Empfehlung soll das Recht älterer Arbeitnehmer auf Gleichbehandlung schützen und

² Siehe Übereinkommen (Nr. 128) über Leistungen bei Invalidität und Alter und an Hinterbliebene, 1967.

³ IAA: *Das Alter als soziales Problem: Erwerbstätigkeit und Ruhestand*, Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 46. Tagung, Genf, 1962.

⁴ IAA: *Ältere Arbeitnehmer: Arbeit und Ruhestand*, Bericht VI(2), Internationale Arbeitskonferenz, 65. Tagung, Genf, 1979, unter http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1979/79B09_80.pdf.

befasst sich vorrangig mit Maßnahmen, die ergriffen werden sollten, um ihre Bedürfnisse zu schützen.

11. Dieser Bericht entspricht auch der von der Generalversammlung verabschiedeten Resolution bezüglich Folgemaßnahmen zur Zweiten Weltversammlung über das Altern.⁵ Diese bittet die Organisationen und Organe des Systems der Vereinten Nationen, „die Frage des Alterns gegebenenfalls in die Maßnahmen aufzunehmen, die sie zur Verwirklichung der international vereinbarten Entwicklungsziele, einschließlich der in der Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen enthaltenen Ziele, durchführen, insbesondere das Ziel der Beseitigung der Armut“, und „die Frage des Alterns, auch unter der Gleichstellungsperspektive, in ihre Arbeitsprogramme aufzunehmen“.

12. Seit der Ersten Weltversammlung zur Frage des Alterns, die 1982 in Wien stattfand, sind mehr als drei Jahrzehnte vergangen und seit der Zweiten Weltversammlung über das Altern im Jahr 2002 in Madrid mehr als zehn Jahre. Der Wiener Internationale Aktionsplan zum Altern leistete einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung eines neuen Verständnisses für die Chancen und Herausforderungen, die mit der Frage des Alterns für alle Gesellschaften verbunden sind. Die Zweite Weltversammlung beschäftigte sich mit neuen Fragen und Herausforderungen und nahm den Internationalen Aktionsplan von Madrid an, der Veränderungen in den Einstellungen, Politiken und Praktiken auf allen Ebenen fordert. Der Plan soll sicherstellen, dass „Menschen überall in die Lage versetzt werden, in Sicherheit und Würde zu altern und als Bürger mit vollen Rechten weiterhin am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben“. Im Jahr 2012, zehn Jahre nach seiner Annahme, wurde der Fortschritt bei der Umsetzung des Aktionsplans von Madrid überprüft, einschließlich mit dem Beitrag der IAO.⁶

13. Dieser Bericht, der die allgemeine Aussprache auf der Internationalen Arbeitskonferenz erleichtern soll, gliedert sich in vier Kapitel. Das erste Kapitel gibt einen globalen und regionalen Überblick über die Demographie-, Erwerbs- und Abhängigkeitstendenzen und -aussichten, die in Industrie- und Entwicklungsländern Einfluss auf die Gestaltung der Arbeitsmärkte und sozialen Transfersysteme haben. Kapitel 2 befasst sich mit den wesentlichen sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen des demographischen Wandels in unterschiedlichen Entwicklungskontexten und Stadien der demographischen Übergänge. Kapitel 3 erörtert tatsächliche und mögliche politische Antworten. Es stellt die Notwendigkeit heraus, die Möglichkeiten für menschenwürdige Arbeit für alle Bevölkerungsgruppen im erwerbsfähigen Alter zu verbessern und gleichzeitig den sozialen Schutz auszubauen, um für ausreichende und nachhaltige soziale Transfers und menschenwürdige Renten und Pensionen zu sorgen. Kapitel 4 fasst die Haupteigenschaften zusammen und schlägt eine Reihe von möglichen Maßnahmen seitens des Amtes vor, um die Mitgliedsgruppen bei der Entwicklung von Maßnahmen im Hinblick auf die demographischen Übergänge zu unterstützen. Die Auswirkungen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise werden im gesamten Bericht diskutiert.

⁵ Vereinte Nationen: *Folgemaßnahmen zur Zweiten Weltversammlung über das Altern*, Resolution 58/132, angenommen von der Generalversammlung, 58. Tagung, New York, 2004 (Dok. A/RES/58/134).

⁶ UNFPA: *Ageing in the Twenty-First Century: A Celebration and a Challenge* (New York, 2012).

Kapitel 1

Arbeitsmarktdynamik im neuen demographischen Kontext: Das Szenario ¹

14. Die Altersverteilung der Weltbevölkerung durchläuft eine tiefgreifende Veränderung. Im Jahr 2030 wird es mehr Menschen über 60 als Kinder unter 10 geben, und drei Viertel der älteren Bevölkerung der Welt werden in Entwicklungsländern leben. Dieses Phänomen der Bevölkerungsalterung ergibt sich, wenn das mittlere Alter eines Landes infolge des Übergangs von hohen Geburts- und Todesraten im Zuge der Entwicklung des Landes zu niedrigeren Geburts- und Todesraten ansteigt (Kasten 1.1). Da Frauen außerdem weiterhin länger leben als Männer, wird die Feminisierung der älteren Bevölkerung anhalten.

Kasten 1.1 **Demographische Übergangsphasen**

In vormodernen Zeiten waren die Fertilitäts- und Mortalitätsraten sehr hoch und führten unter dem Strich zu langsamen und konstanten Bevölkerungszuwachsraten. Mit der Industrialisierung durchläuft die Bevölkerungsdynamik verschiedene Stadien: in einer ersten Phase ergeben sich Bevölkerungszunahmen aufgrund durchweg hoher Geburtenraten. Es lassen sich abnehmende Mortalitätsraten, insbesondere bei Kindern, beobachten. Dies führt zu einem höheren Anteil Jugendlicher an der Gesamtbevölkerung. In der nächsten Phase führen rückläufige Fertilitätsraten zu einem niedrigeren Anteil an Kindern, und da die große Jugendbevölkerung aus Phase eins in das erwerbsfähige Alter eintritt, ergibt sich ein höherer Anteil an Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter. Diese Phase ist zeitlich begrenzt und dauert in der Regel rund 40 bis 50 Jahre. In der nächsten Phase nehmen Fertilität und Mortalität weiter ab und die Lebenserwartung nimmt zu. Außerdem wird die große Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter älter. All dies führt zu einem zunehmenden Anteil an älteren Menschen – ein Phänomen, das als „Bevölkerungsalterung“ bezeichnet wird. Diese Phase, in der der Anteil der höheren Altersgruppen an der Gesamtbevölkerung sehr hoch ist, ist ebenfalls zeitlich begrenzt. Im Endstadium führen niedrige Geburts- und Todesraten zusammen mit niedrigen Fertilitätsraten zu einem konstanten, aber sehr geringen Bevölkerungswachstum oder sogar zu einer schrumpfenden Bevölkerung.

¹ Die Quelle für Bevölkerungsinformationen und Bevölkerungsprojektionen ist das Informationsnetz der Vereinten Nationen für Bevölkerungsfragen (UN-Abteilung Bevölkerungsfragen): www.un.org/popin/data.html. Projektionen werden bis zum Jahr 2050 erstellt. Da zukünftige Tendenzen mit Unsicherheiten behaftet sind, wurde eine Reihe von Projektionsvarianten erstellt. Eine Zusammenfassung der Hauptannahmen, die den Ergebnissen zugrunde liegen, finden sich in Vereinte Nationen: *World Population Prospects: The 2010 Revision*, Abteilung Bevölkerungsfragen, Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (New York, 2011). Siehe <http://esa.un.org/unpp/index.htm>. Soweit in diesem Kapitel nichts anderes angegeben ist, beruhen die Schätzungen, Zahlen und Tabellen auf der mittleren Bevölkerungsvariante.

Die Erwerbsbevölkerungsangaben und -projektionen bis 2020 beruhen auf *ILO Economically Active Population, Estimates and Projections*, 6. Auflage, Okt. 2011, unter http://laborsta.ilo.org/applv8/data/EAPEP/eaep_E.html. Weitere Informationen zu Methodologie und Projektionsmodell unter http://laborsta.ilo.org/applv8/data/EAPEP/v6/ILO_EAPEP_methodology_2011.pdf.

15. Dieses Kapitel gibt einen Überblick über globale und regionale demographische Entwicklungen und Aussichten. Es beschäftigt sich auch mit den Auswirkungen der demographischen Veränderungen auf die Erwerbsbevölkerung sowie anderer Determinanten, die einen Einfluss auf die Zusammensetzung der Erwerbsbevölkerung haben, wie Erwerbsbeteiligungsmuster, Einkommensniveaus, Bildungs- und Ausbildungsstand, Migration, Wirtschaftskrisen und Urbanisierungstendenzen. Dies ist das Szenario, das es ermöglicht, die Zusammenhänge zwischen demographischen und Arbeitsmarktentwicklungen und ihre Auswirkungen auf die Beschäftigung und die sozialen Transfersysteme zu verstehen.

1.1. Globale und regionale demographische Trends

Globale Trends

16. Die Weltbevölkerung wird trotz rückläufiger Fertilitätstendenzen von 6,9 Milliarden im Jahr 2010 auf 9,3 Milliarden im Jahr 2050 anwachsen. Weltweit wird die Gesamtfertilitätsrate von 2,5 Kindern je Frau im Zeitraum 2005-10 voraussichtlich auf 2,2 im Zeitraum 2045-50 sinken.

17. In den kommenden Jahrzehnten wird sich das globale Bevölkerungswachstum in den weniger entwickelten Regionen konzentrieren. Die Bevölkerungszahlen der stärker entwickelten Regionen werden bis 2050 voraussichtlich weitgehend unverändert bleiben.²

18. Der globale demographische Kontext wird weitgehend durch die erhebliche Zunahme der Lebenserwartung und den Rückgang der Fertilität geprägt und wird den Schätzungen zufolge in den meisten Ländern in unterschiedlichem Maß anhalten.

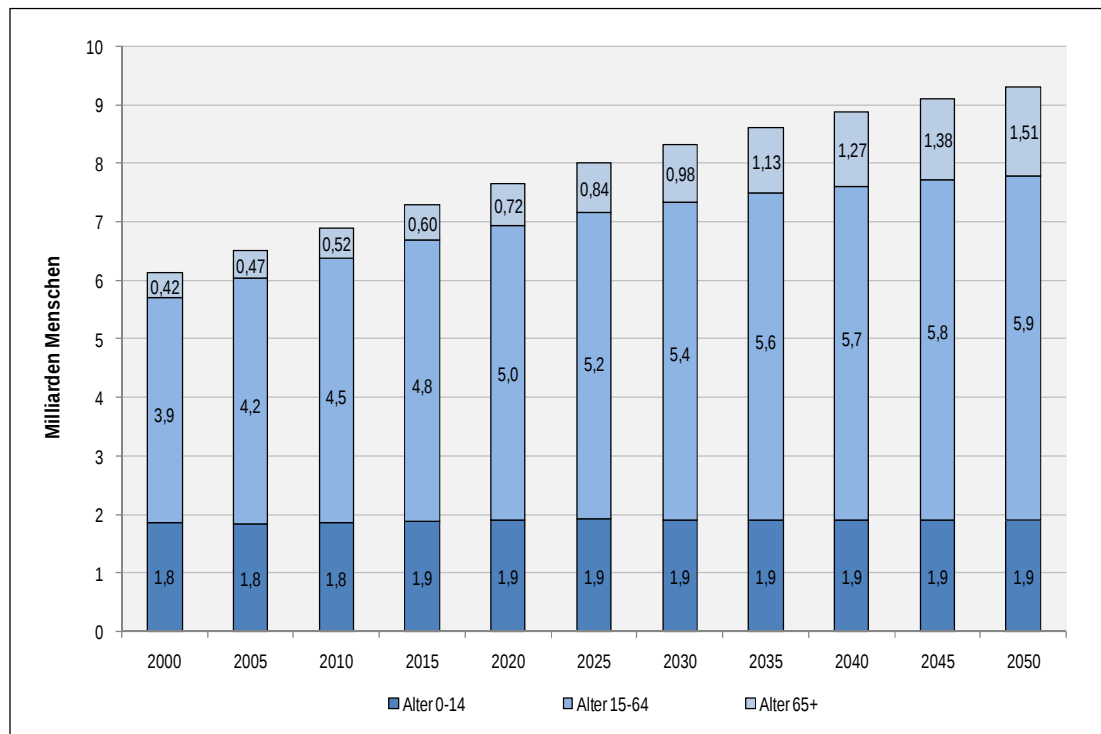
19. Während einige Entwicklungsländer immer noch mit einer großen Jugendkohorte konfrontiert sind, die für die wirtschaftliche Entwicklung eine Herausforderung oder eine Chance bedeuten kann, ist in allen entwickelten Ländern das Gegenteil der Fall: schrumpfende Jugendkohorten und zunehmende Altenkohorten. In den nächsten Jahrzehnten wird in nahezu allen Ländern der Alterungsprozess nach diesem Muster verlaufen.

20. In diesem Zusammenhang ist die Feststellung interessant, dass die Zahl der unter 15-Jährigen im Verlauf der kommenden Jahrzehnte stabil bleiben wird, nachdem sie seit 1970 um 30 Prozent gestiegen ist. Im Vergleich dazu wird die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (im Alter zwischen 15 und 64 Jahren) um 30 Prozent zunehmen, und die Bevölkerung der über 65-Jährigen wird sich nahezu verdreifachen und bis 2050 mehr als 1,5 Milliarden erreichen (Abbildung 1.1).

21. Die Mehrheit der älteren Menschen der Welt lebt heute in Entwicklungsländern. Im Jahr 2005 lebten 63,5 Prozent der Bevölkerung im Alter von 60 Jahren und darüber in Entwicklungsländern. 2050 werden drei Viertel der älteren Menschen in Entwicklungsländern leben (Abbildung 1.2; für eine Erörterung der Definition des „Alters“ siehe Kasten 1.2).

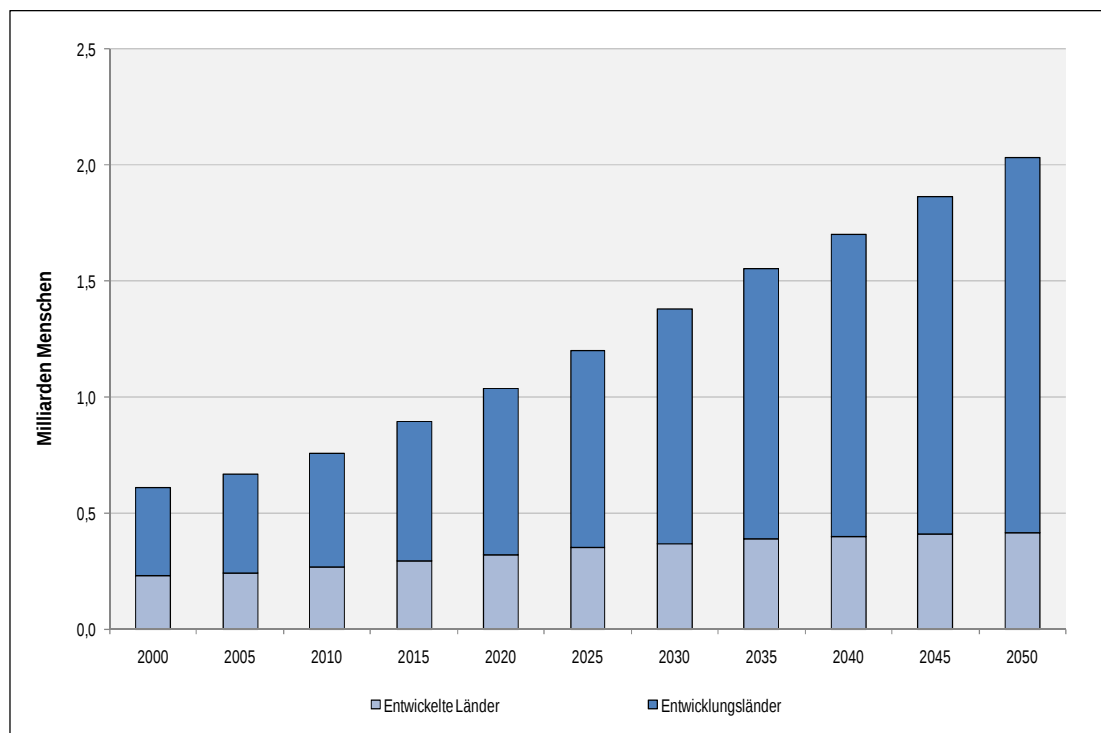
² Nach der Klassifizierung der Vereinten Nationen umfasst die Gruppe der stärker entwickelten Regionen alle Regionen Europas plus Nordamerika, Australien/Neuseeland und Japan. Die „weniger entwickelten Regionen“ umfassen alle Regionen Afrikas, Asiens (ohne Japan), Lateinamerikas und der Karibik plus Melanesien, Mikronesien und Polynesien. Die „am wenigsten entwickelten Länder“ sind diejenigen, die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahr 2003 als solche bestimmt wurden. Sie umfassen 50 Länder, von denen 34 in Afrika, zehn in Asien, eins in Lateinamerika und der Karibik und fünf in Ozeanien liegen.

**Abbildung 1.1. Die Bevölkerung der über 60-Jährigen wird sich nahezu verdreifachen
Weltgesamtbevölkerung nach Altersgruppen, 2000-50**



Quelle: Vereinte Nationen: *World Population Prospects*, a.a.O.

**Abbildung 1.2. Drei Viertel der älteren Menschen werden 2050 in Entwicklungsländern leben
Bevölkerung im Alter von 60 Jahren und darüber nach Region, 2000-50**



Quelle: Vereinte Nationen: *World Population Prospects*, a.a.O.

Kasten 1.2 Definition des Alters

Es gibt keine UN-Definition der älteren Menschen, und es gibt keine IAO-Definition für ältere Arbeitnehmer. Die Vereinten Nationen bezeichnen jedoch – ausschließlich für demographische Vergleichszwecke – Menschen, die das 60. Lebensjahr erreicht haben, als „ältere Menschen“. Diese Klassifizierung wurde auch 2002 im Aktionsplan von Madrid über das Altern verwendet.

Die IAO-Empfehlung (Nr. 162) betreffend ältere Arbeitnehmer, 1980, definiert ältere Arbeitnehmer als „alle Arbeitnehmer, die wegen ihres zunehmenden Alters auf Schwierigkeiten in Beschäftigung und Beruf stoßen können“. In den meisten statistischen Veröffentlichungen des IAA wird die Altersgruppe 15-64 als Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter angesehen. Auch dies geschieht ausschließlich für Vergleichszwecke und berücksichtigt nicht unterschiedliche Rentenalter in verschiedenen Ländern.

Für die Zwecke dieses Berichts richten sich die Bezeichnungen ältere Menschen/ älterer Arbeitnehmer/die Alten usw. nach dem Kontext der erörterten Fragen und der Relevanz für eine bestimmte Untergruppe von Menschen im höheren Alter.

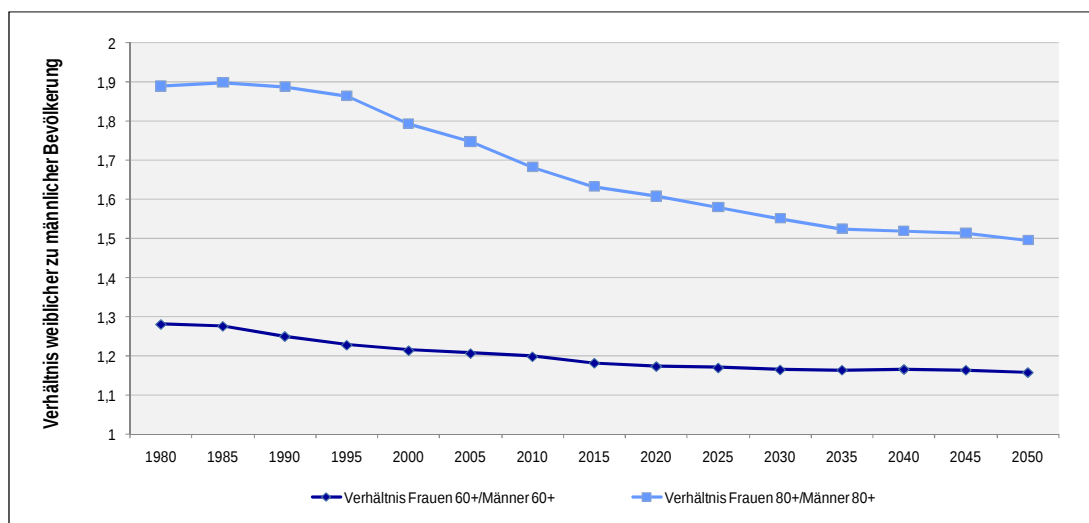
22. Wie in Abbildung 1.1 gezeigt, wird der Alterungsprozess dazu führen, dass der Anteil der Bevölkerung über 60 Jahre zwischen 2000 und 2050 von 10 Prozent der Gesamtbevölkerung auf 21,8 Prozent steigen wird.

23. Ein bemerkenswerter Aspekt ist das fortschreitende Altern der älteren Bevölkerung selbst. Auf globaler Ebene sind Menschen im Alter von 80 Jahren und darüber die am schnellsten wachsende Altersgruppe. Diese Altersgruppe, die „ältesten Alten“, wird sich in den nächsten vier Jahrzehnten voraussichtlich vervierfachen.

24. Die Feminisierung des Alters ist ein weiteres wesentliches Merkmal der aktuellen Alterungstrends. Frauen leben länger und werden weiterhin länger leben als Männer. Weltweit machen Frauen jetzt 54,5 Prozent der Bevölkerung im Alter von 60 Jahren und darüber aus (Abbildung 1.3). In einigen Ländern wie China und Indien, wo die Familien männliche Babies bevorzugen, wird sich die Feminisierung der höheren Altersgruppen verlangsamen und könnte in den hohen Altersgruppen sogar in eine Dominanz von älteren Männern umschlagen.

Abbildung 1.3. Die Feminisierung des Alters

Verhältnis der weiblichen Weltbevölkerung zur männlichen Weltbevölkerung nach höheren Altersgruppen, 1980-2050

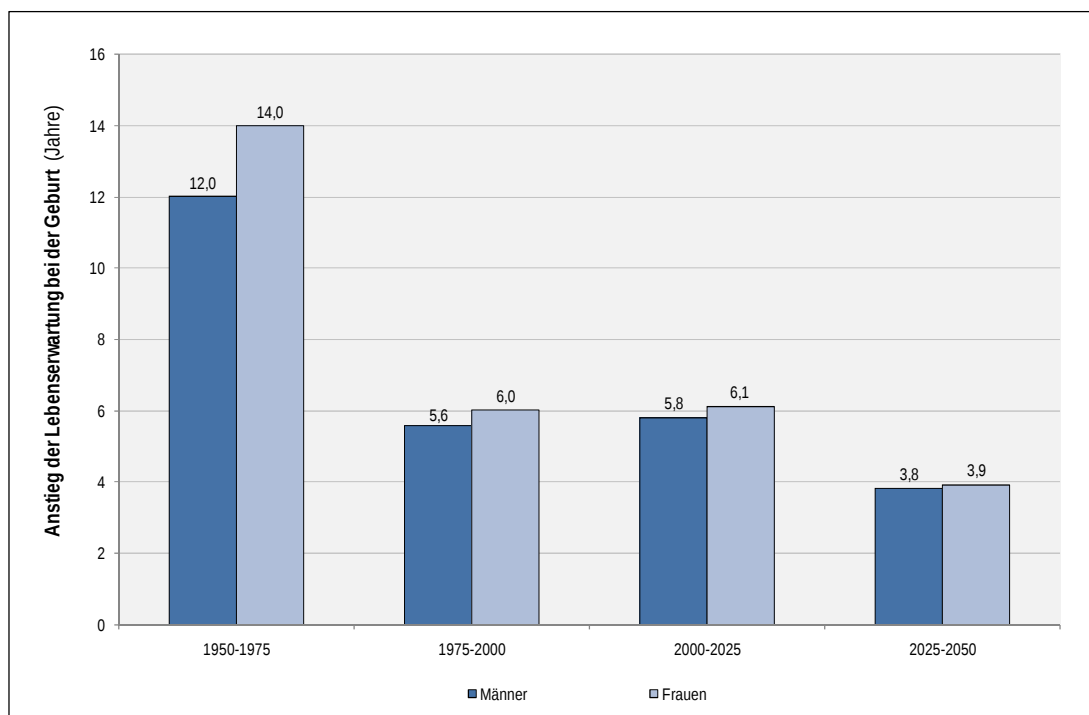


Quelle: Vereinte Nationen: World Population Prospects, a.a.O.

25. Künftige Verbesserungen bei den Faktoren, die sich auf die Sterblichkeit auswirken, werden weiterhin zu einer höheren Lebenserwartung führen, wie in Abbildung 1.4 gezeigt wird. Zwischen 2000 und 2025 wird die Zunahme der Lebenserwartung von Männern und Frauen voraussichtlich etwa sechs Jahre betragen, während im Zeitraum 2025 bis 2050 eine Zunahme um 3,5 Jahre erwartet wird.

Abbildung 1.4. Wir werden weiterhin länger leben

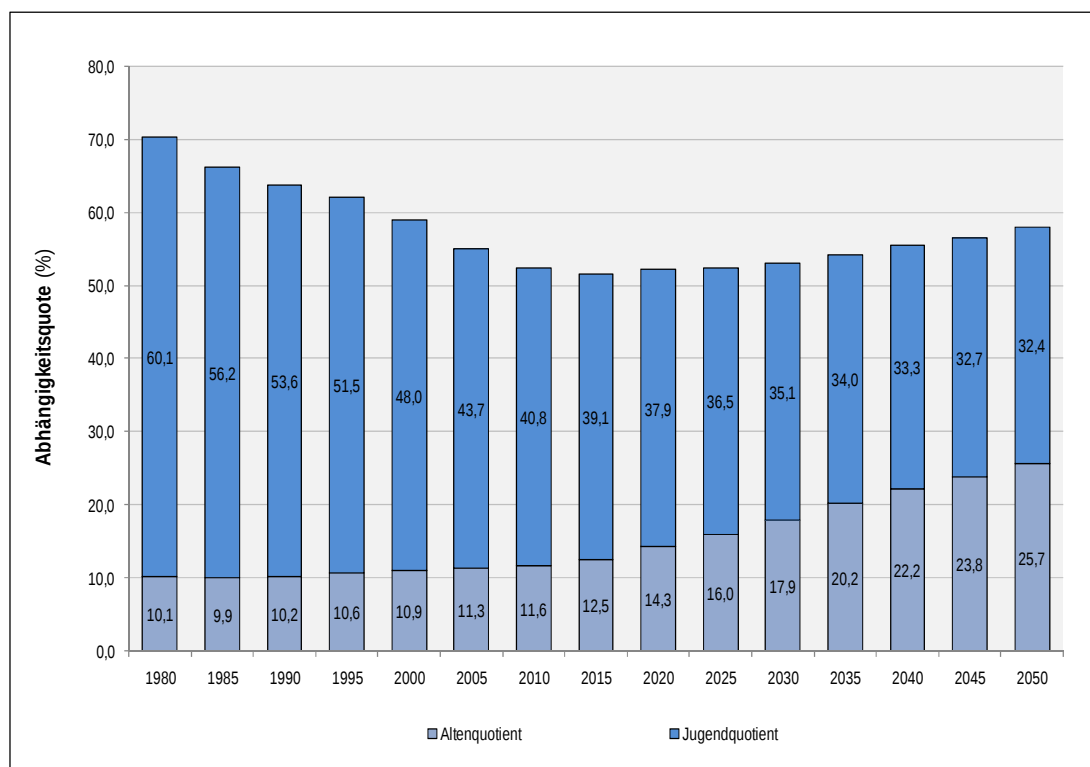
Anstieg der Lebenserwartung der Weltbevölkerung bei der Geburt, 1950-2050



Quelle: Vereinte Nationen: World Population Prospects, a.a.O.

26. Wie Abbildung 1.5 zeigt, machen Kinder neben den Erwerbsfähigen heute die große Mehrheit der Weltbevölkerung aus. In Zukunft wird sich die Größe der Kinderkomponente derjenigen der Alterskomponente annähern. Insgesamt wird sich das Verhältnis der Menschen außerhalb des erwerbsfähigen Alters zu denjenigen im erwerbsfähigen Alter (auch als Abhängigkeitsquotient bezeichnet) nach 2015 wieder vergrößern. Im Jahr 2050 werden auf jeweils vier Menschen im erwerbsfähigen Alter sechs Menschen kommen, die vom Einkommen dieser vier abhängig sind.

Abbildung 1.5. Mehr abhängige ältere Menschen und weniger abhängige Kinder im Jahr 2050
Globale Gesamtabhängigkeitsquoten aufgeschlüsselt nach Alter, 1980-2050



Quelle: Vereinte Nationen: World Population Prospects, a.a.O.

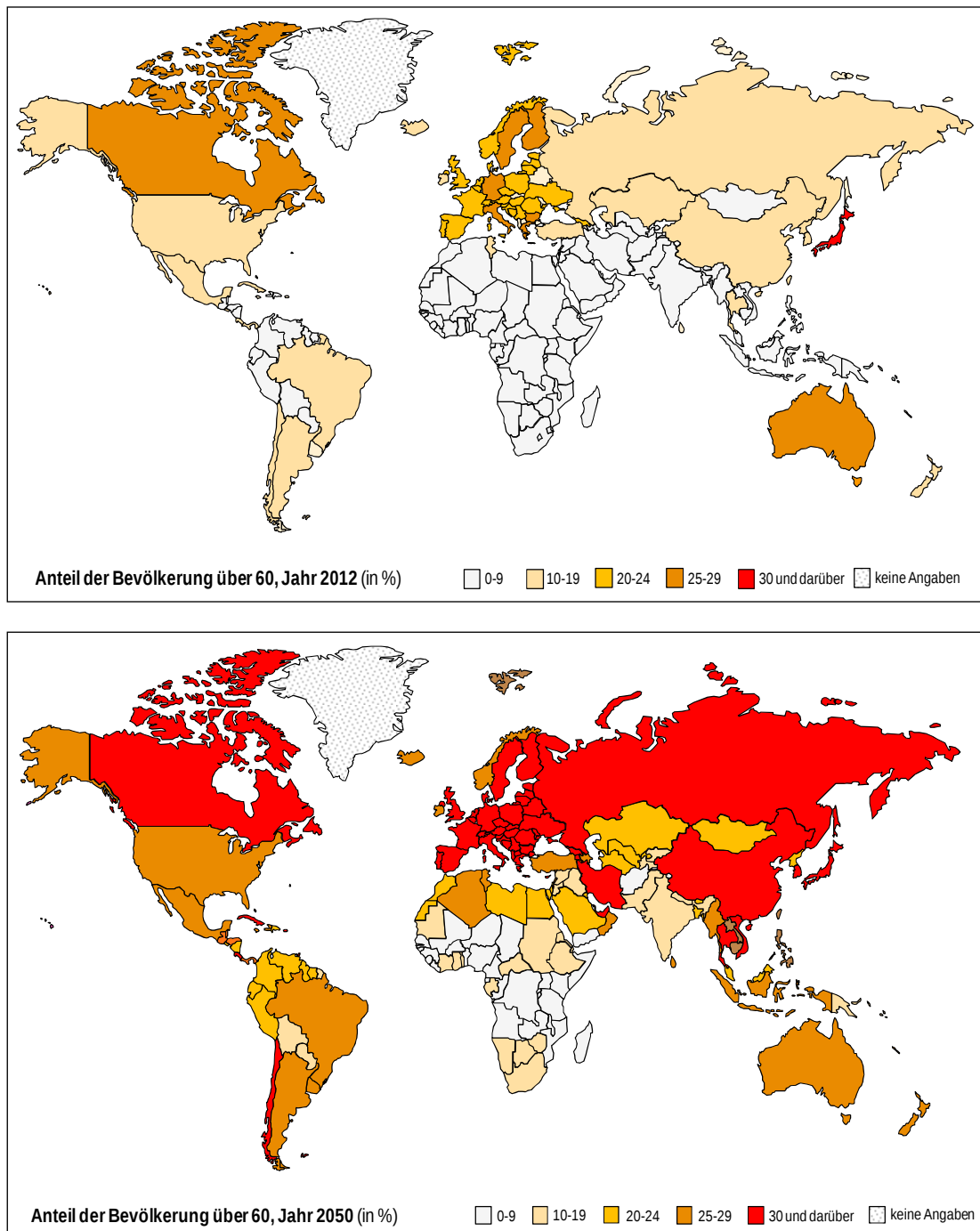
Regionale Trends ³

27. Zwar ist das Muster des demographischen Wandels in allen Regionen gleich, Tempo und Ausmaß dieser Veränderungen unterscheiden sich jedoch erheblich. Die entwickelten Länder befinden sich in einem fortgeschrittenerem Stadium des demographischen Übergangs, wie auch China, und ihre Bevölkerung wird den Projektionen zufolge nach wie vor erheblich älter sein als diejenige der Entwicklungsländer insgesamt. ⁴ Im Jahr 2050 wird der Anteil der älteren Menschen an der Bevölkerung in 64 Ländern mehr als 30 Prozent betragen.

28. Selbst innerhalb der beiden Gruppen der stärker entwickelten und der weniger entwickelten Länder sind erhebliche Unterschiede zu verzeichnen (Abbildung 1.6). In der Gruppe der stärker entwickelten Länder altert die Bevölkerung in Ländern wie Russische Föderation, Japan, Portugal und Schweiz rasch, während dieser Trend beispielsweise in den Vereinigten Staaten viel langsamer verläuft. Unter den weniger entwickelten Ländern sind es insbesondere die ärmsten Länder in Asien und in Afrika südlich der Sahara, die sich noch in den frühen Phasen des demographischen Übergangs befinden, mit einer überproportional großen jugendlichen Bevölkerung.

³ Es werden die IAO- und UN-Landesklassifizierungen nach „stärker entwickelte Regionen“ und „weniger entwickelte Regionen“ verwendet.

⁴ Vereinte Nationen: *World population ageing* (New York, 2009), S. 11.

Abbildung 1.6. Die Welt altert rasch**Anteil der Bevölkerung über 60, 2012 und 2050**

Quelle: Wiedergabe der in UNFPA veröffentlichten Karte, 2012, a.a.O., Seite 26.

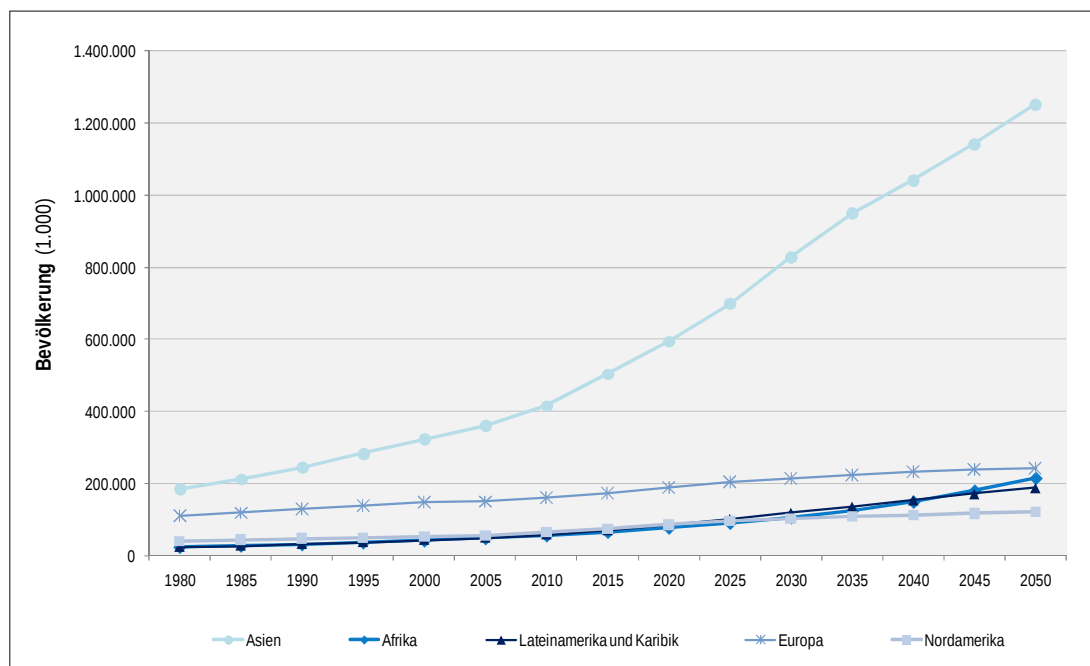
29. In den stärker entwickelten Regionen ist derzeit ein Fünftel der Bevölkerung 60 Jahre alt und älter, und Prognosen zufolge wird 2050 fast ein Drittel der Bevölkerung dieser Altersgruppe angehören. In den weniger entwickelten Regionen machen die Älteren jetzt 8 Prozent der Bevölkerung aus, und 2050 dürfte ein Fünftel der Bevölkerung auf sie entfallen.

30. Die Mehrzahl älterer Menschen wird weiterhin in Entwicklungsländern leben (Abbildung 1.7). 2050 dürften 79 Prozent der Menschen im Alter von 60 Jahren und

darüber in Entwicklungsländern leben, insbesondere in Asien. Es wird davon ausgegangen, dass 2050 in 32 Ländern mehr als 10 Millionen Menschen im Alter von 60 Jahren oder darüber leben werden, darunter fünf Länder mit mehr als 50 Millionen älteren Menschen: China (440 Millionen), Indien (316 Millionen), die Vereinigten Staaten (111 Millionen), Indonesien (72 Millionen) und Brasilien (64 Millionen).

Abbildung 1.7. Die überwiegende Mehrheit der älteren Menschen wird 2050 in Asien leben

Bevölkerung im Alter von 60 Jahren und darüber nach geographischer Region, 1980-2050:



Quelle: Vereinte Nationen: World Population Prospects, a.a.O.

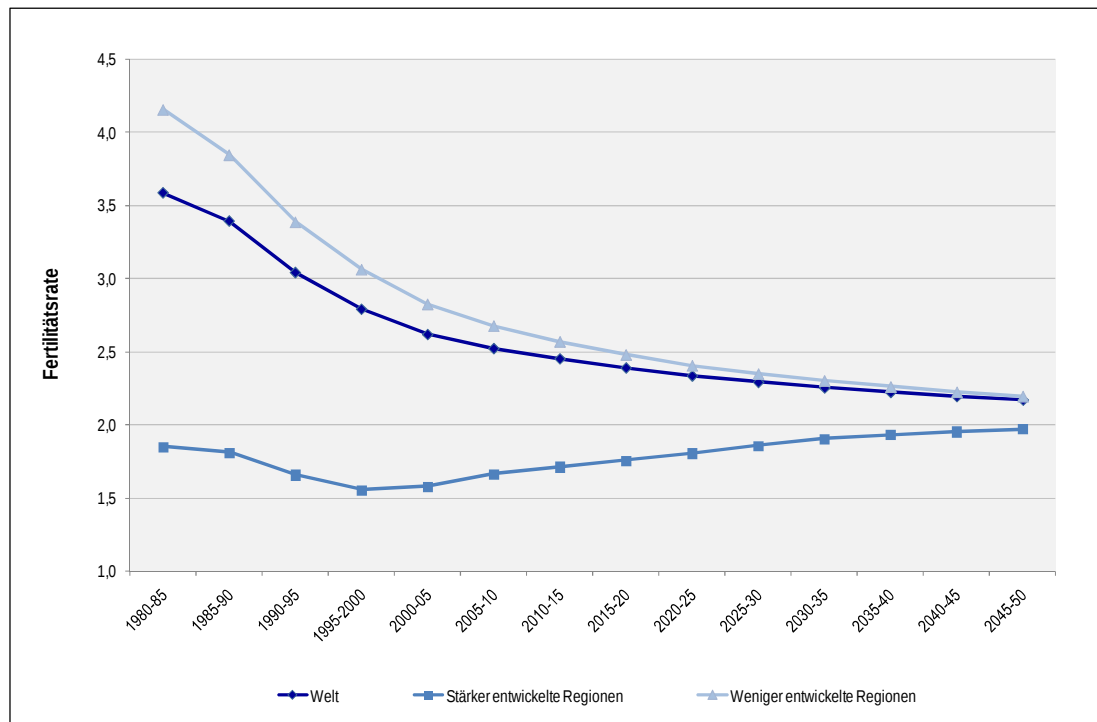
31. Das derzeitige weltweite mittlere Alter von 28 Jahren dürfte bis 2050 auf 38 Jahre ansteigen.⁵ Das mittlere Alter in den stärker entwickelten Regionen ist mehr als 13 Jahre höher als in den weniger entwickelten Regionen und 20 Jahre höher als in den am wenigsten entwickelten Ländern.

32. Die abnehmende Fertilität ist eine der Hauptursachen für die Bevölkerungsalterung. In den stärker entwickelten Regionen wird die Gesamtfertilitätsrate während des Zeitraums 2005-10 auf 1,7 Kinder je Frau geschätzt. Dies liegt unter dem Wert von 2,1, der notwendig wäre, damit die Bevölkerungsgröße auf dem aktuellen Stand bleibt. Sie wird im Zeitraum 2045-50 voraussichtlich auf 2,0 steigen. In den weniger entwickelten Regionen dürfte die Gesamtfertilität, wie in Abbildung 1.8 gezeigt, im gleichen Zeitraum von 2,7 auf 2,1 zurückgehen.

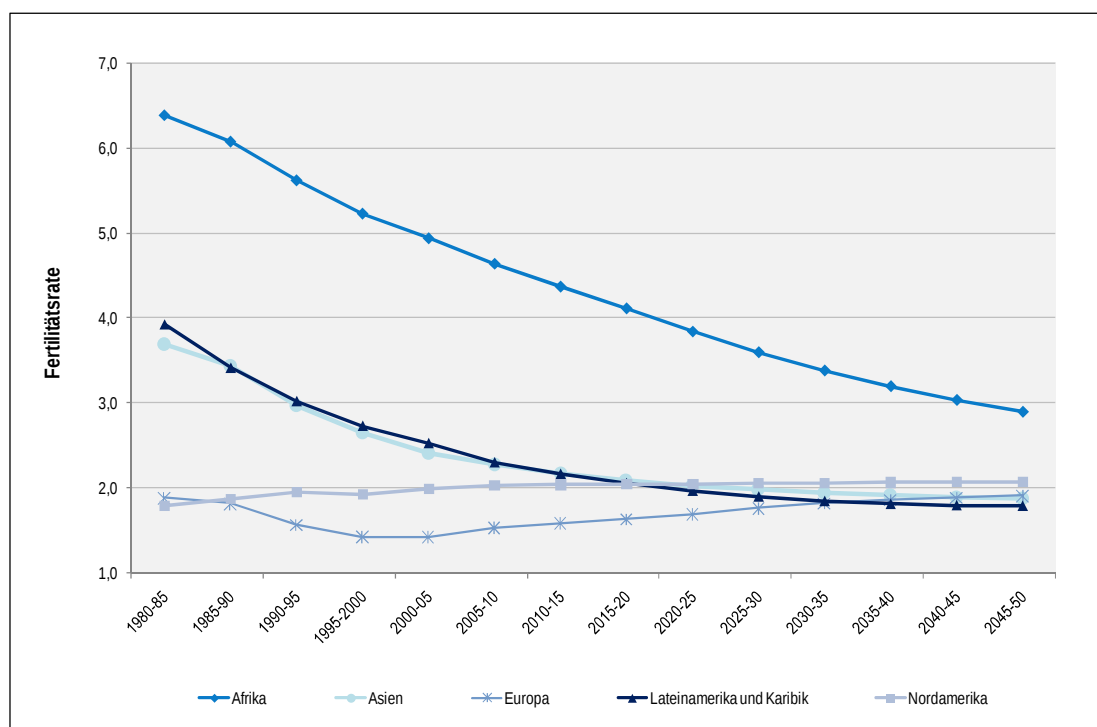
33. Praktisch alle entwickelten Länder weisen derzeit Fertilitätsraten auf, die unter dem Reproduktionsniveau liegen.⁶ Dies trifft auch schon auf einige andere Länder in Asien zu wie: die Republik Korea (1,3 im Jahr 2005) und China (1,64 im Jahr 2005). Wie Abbildung 1.9 zeigt, ist Afrika die einzige Region, in der die Fertilitätsrate im Zeitraum 2040-45 voraussichtlich erheblich über dem Reproduktionsniveau liegen wird.

⁵ Die Hälfte der Bevölkerung ist jünger als das mittlere Alter, und die Hälfte ist älter.

⁶ Vereinte Nationen: *World population ageing* (New York, 2009), S. 4.

Abbildung 1.8. Die Fertilitätsraten konvergieren**Gesamtfertilitätsraten nach Region, 1980-2050**

Quelle: Vereinte Nationen: World Population Prospects, a.a.O.

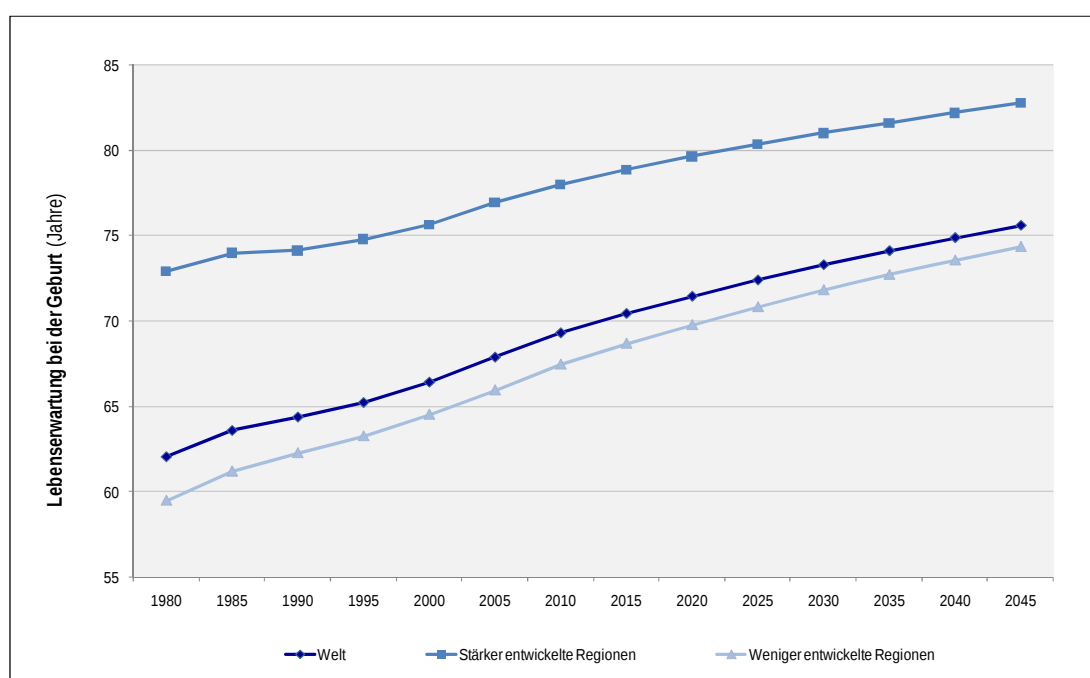
Abbildung 1.9. Die höchsten Fertilitätsraten in Afrika**Gesamtfertilitätsraten nach geographischer Region, 1980-2045**

Quelle: Vereinte Nationen: World Population Prospects, a.a.O.

34. Die Lebenserwartung bei der Geburt (Abbildung 1.10), die zweite Determinante des Alterns, wird voraussichtlich in allen Weltregionen infolge von Verbesserungen beim Lebensstandard (insbesondere besserer Zugang zu Gesundheitsdiensten) steigen, was zu einer Verringerung der Mortalität führen wird. Die entwickelten Länder werden eine geringere Zunahme der gemeinsamen (männlichen und weiblichen) Lebenserwartung um 7,1 Jahre von 2000 bis 2050 verzeichnen – wenn auch ausgehend von einem sehr viel höheren Niveau –, nämlich von 75,6 auf 82,7 Jahre. Im gleichen Zeitraum wird die gemeinsame Lebenserwartung bei der Geburt in Entwicklungsländern um 9,9 Jahre steigen (von 64,5 Jahren im Jahr 2000 auf 74,5 Jahr im Jahr 2050).

Abbildung 1.10. Die Menschen leben immer länger

Lebenserwartung bei der Geburt, stärker entwickelte und weniger entwickelte Regionen, 1980-2050



Quelle: Vereinte Nationen: World Population Prospects, a.a.O.

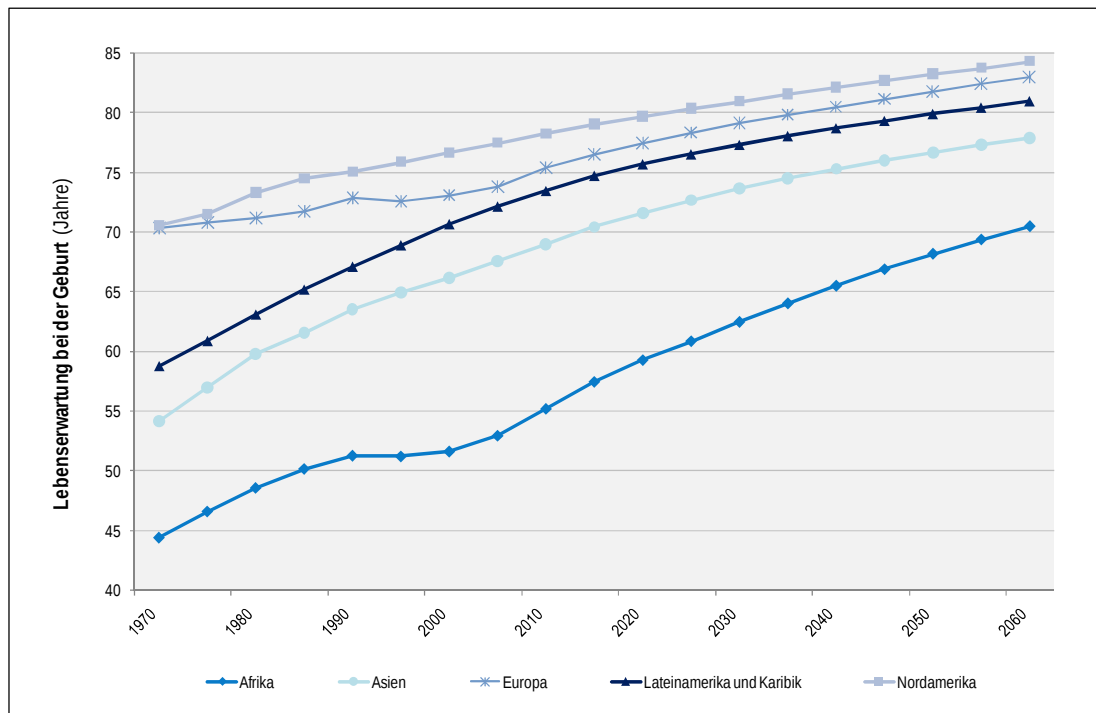
35. Abbildung 1.11 zeigt die prognostizierten Veränderungen der Lebenserwartung nach geographischer Region.

36. Wie in Abbildung 1.12 gezeigt, verringert sich trotz des Umstands, dass Frauen eine längere Lebenserwartung haben als Männer, in den stärker entwickelten Regionen mittlerweile der Unterschied zwischen ihren Lebenserwartungen bei der Geburt. Anderswo nimmt der Unterschied zwischen 2010 und 2050 geringfügig zu.

37. Während die Sterblichkeit in den entwickelten Ländern niedrig ist und weiter zurückgeht, ist sie in einer Reihe von Ländern Südosteuropas und der GUS konstant geblieben oder sogar gestiegen, was größtenteils auf sich verschlechternde soziale und wirtschaftliche Bedingungen und in einigen Fällen auf die Ausbreitung von HIV/Aids zurückzuführen ist. Unter den stärker entwickelten Regionen hat Osteuropa die niedrigste Lebenserwartung bei der Geburt und verzeichnet seit Ende der 1980er Jahre eine abnehmende Lebenserwartung, wobei einige Länder in letzter Zeit tendenziell wieder eine steigende Lebenserwartung aufweisen. Im Zeitraum 2005-10 war die Lebenserwartung bei der Geburt in der Region mit 68,6 Jahren niedriger als im Zeitraum 1960-65 (69,3 Jahre).

Abbildung 1.11. Konvergenz der Lebenserwartung

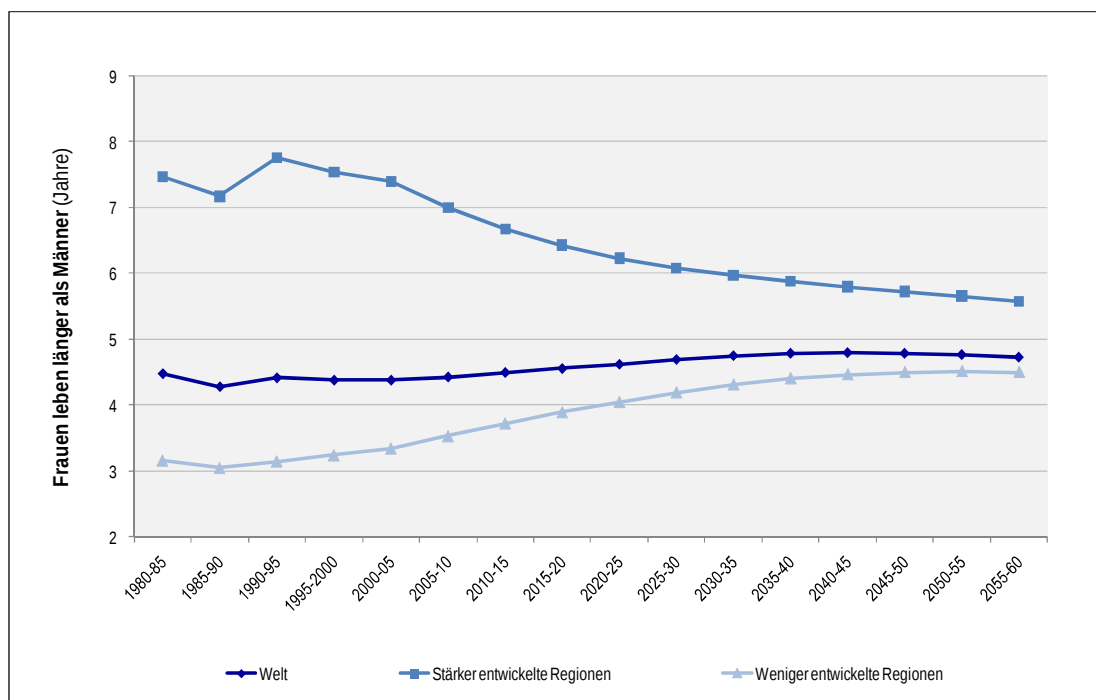
Lebenserwartung bei der Geburt nach geographischer Region, 1970-2050



Quelle: Vereinte Nationen: World Population Prospects, a.a.O.

Abbildung 1.12. Frauen leben länger als Männer

Unterschied zwischen der Lebenserwartung von Frauen und Männern bei der Geburt, 1980-2050 (Lebensjahre)



Quelle: Vereinte Nationen: World Population Prospects, a.a.O.

38. Die Lebenserwartung unterscheidet sich auch nach sozioökonomischen Schichten, und solche Unterschiede verstärken sich. In den Vereinigten Staaten lag 1980 die Lebenserwartung bei der Geburt für den höchsten Einkommensquintil 2,8 Jahre höher als für den untersten. Bis zum Jahr 2000 hatte sich dieser Unterschied auf 4,5 Jahre vergrößert. Im Jahr 1980 betrug der Unterschied in der Lebenserwartung im Alter von 65 Jahren zwischen der obersten und der untersten sozioökonomischen Gruppe 0,3 Jahre, bis zum Jahr 2000 war dieser Unterschied aber auf 1,6 Jahre angestiegen und machte mehr als 80 Prozent der Zunahme der durchschnittlichen Gesamtlebenserwartung im Alter von 65 Jahren über diesen Zeitraum aus.⁷ Ähnliche Trends sind für andere Länder beobachtet worden, in denen die Einkommensungleichheit in den letzten Jahrzehnten zugenommen hat. Einige andere Länder scheinen hinsichtlich der Lebenserwartungen über sozioökonomische Gruppen besser dazustehen, beispielsweise jene mit umfassenden Programmen der Sozialen Sicherheit für Renten und Gesundheit wie Frankreich, Deutschland und Kanada.

39. In einer Reihe von Ländern, vor allem in Afrika südlich der Sahara, hat HIV/Aids tiefgreifende demographische Auswirkungen. Im Jahr 2011 lebten 34 Millionen weltweit mit HIV, davon 23,5 Millionen in Afrika südlich der Sahara, 7 Millionen in Süd- und Südostasien, 1,6 Millionen in Lateinamerika und der Karibik und 1,4 in Osteuropa, Zentralasien und Nordafrika. Mehr als drei Viertel aller AIDS-Todesfälle im Jahr 2010 entfielen auf Afrika südlich der Sahara.⁸

40. In diesen Ländern trifft die übliche Annahme einer stetig zunehmenden Lebenserwartung nicht mehr zu; wie in Tabelle 1.1 gezeigt, hat statt dessen die zunehmende Mortalität aufgrund von AIDS zu einer erheblichen Verringerung der Lebenserwartung geführt. Im südlichen Afrika dürfte die Lebenserwartung von 62 Jahren im Zeitraum 1990-95 auf 53,8 Jahre im Zeitraum 2010-15 zurückgehen; den Stand von Anfang der 90er Jahre wird sie voraussichtlich nicht vor 2045 wieder erreichen. Dennoch wird die Bevölkerung dieser Länder wegen der relativ hohen Fertilitätsraten weiter zunehmen.

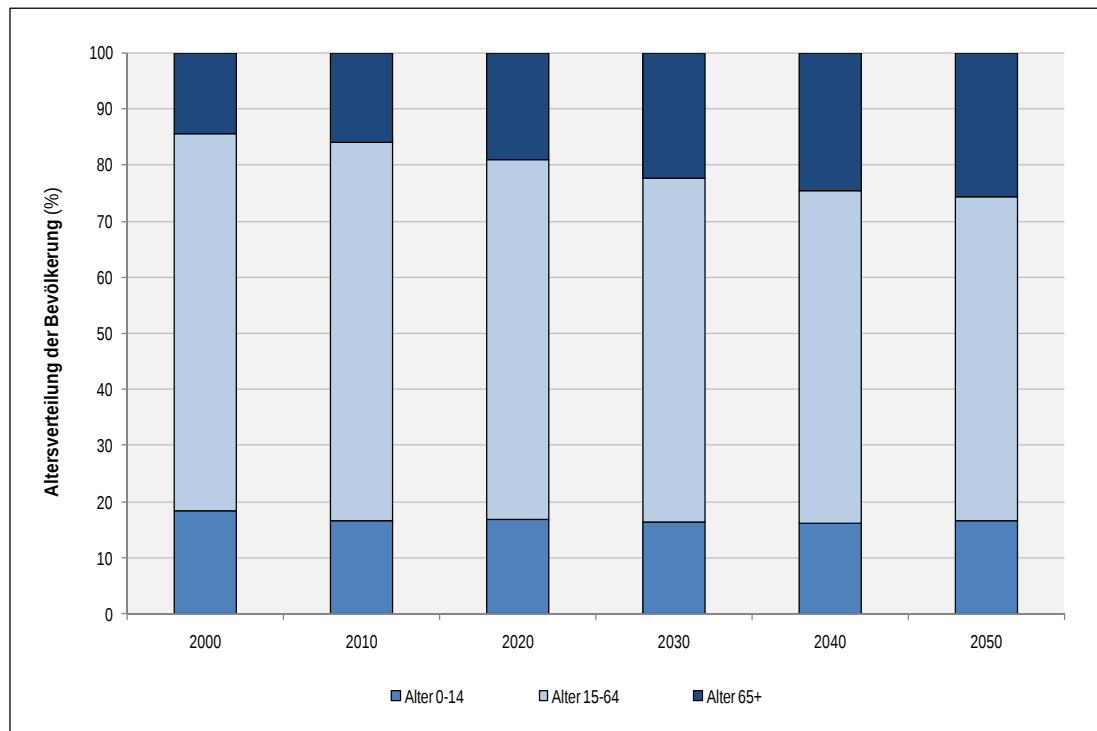
Tabelle 1.1 Auswirkungen von AIDS auf die Lebenserwartung der Bevölkerung in ausgewählten Ländern Afrikas und Asiens, 2009

	HIV-Prävalenz 2009 unter Bevölkerung 15-49 J. (%)	Gemeinsame Lebenserwartung bei der Geburt in den Jahren 2010-2015		Abnahme der Lebenserwartung (Unterschied in %)
		Ohne Aids (Jahre)	Mit Aids (Jahre)	
Simbabwe	14,3	67,5	53,5	-21
Botsuana	24,8	69,6	52,7	-24
Lesotho	23,6	64,1	49,1	-15
Namibia	13,1	71,3	62,7	-12
Südafrika	17,8	65,8	53,8	-18
Swasiland	25,9	63,7	49,2	-23
Indien	0,3	66,5	66	-1
Thailand	1,3	75,6	74,4	-2

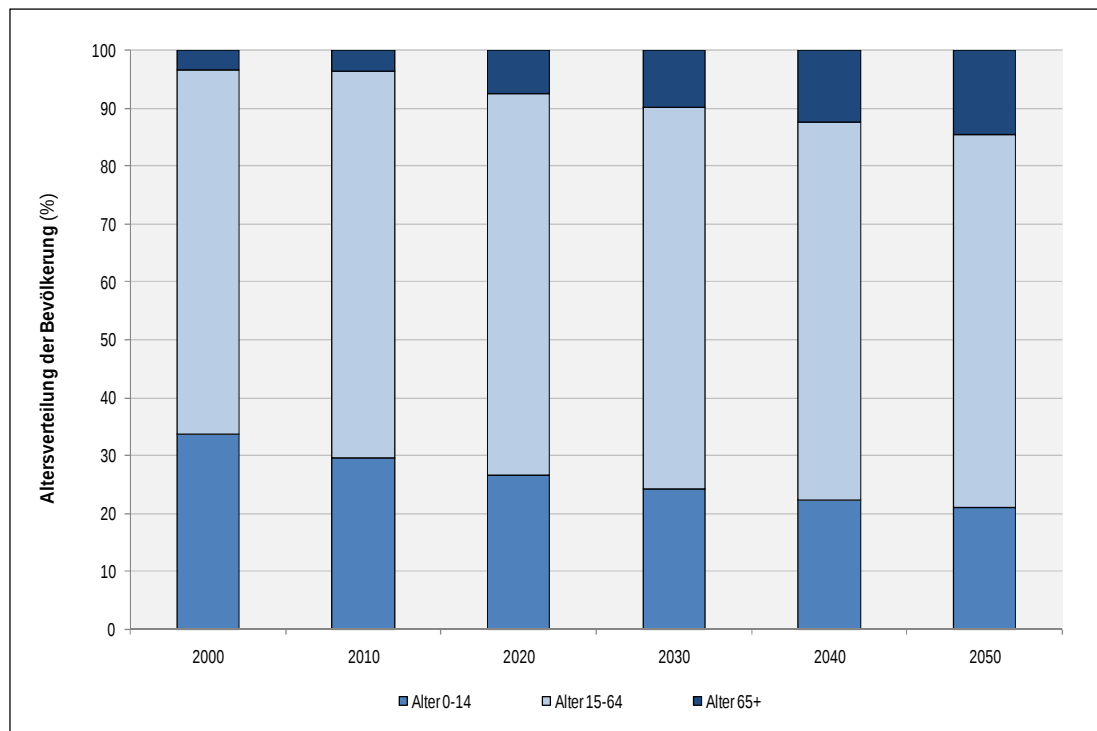
Quelle: Vereinte Nationen: *World Mortality Report 2011*, Hauptabt. Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten, Abt. Bevölkerungsfragen.

⁷ United States Congressional Budget Office at: www.cbo.gov/ftpdocs/91xx/doc9104/04-17-LifeExpectancy_Brief.pdf.

⁸ UNAIDS: *Global Report*, 2012.

Abbildung 1.13 a) und b). Mehr ältere und weniger junge Menschen in allen Regionen**a) Altersverteilung der Bevölkerung, stärker entwickelte Regionen, 2000-50**

Quelle: Vereinte Nationen: World Population Prospects, a.a.O.

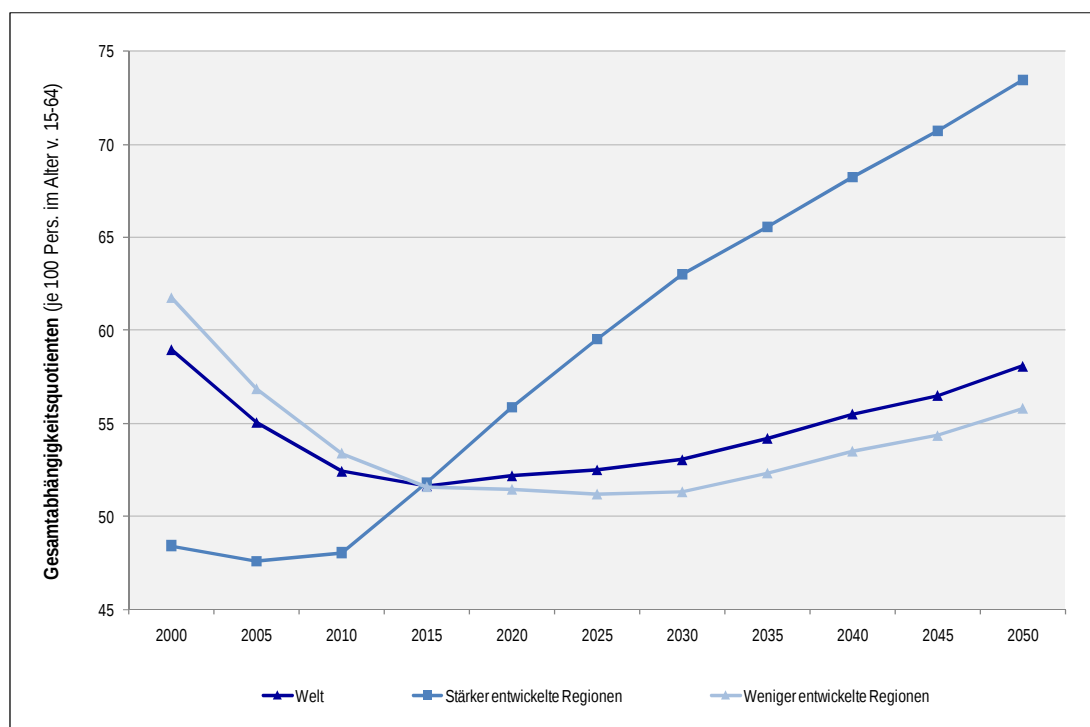
b) Altersverteilung der Bevölkerung, „weniger entwickelte“ Regionen, 2000-50

Quelle: Vereinte Nationen: World Population Prospects, a.a.O.

41. Der demographische Übergang wird bedeutende Konsequenzen für die Zahl der Menschen haben, die auf das Einkommen anderer Menschen und damit auf soziale Transfersysteme angewiesen sind, und die Länder werden letztlich den damit verbundenen Umverteilungsdruck bewältigen müssen.

42. In weniger entwickelten Regionen wird der Anstieg der Zahl älterer Menschen fast durch den Rückgang der Zahl der Kinder in der Bevölkerung ausgeglichen (Abbildung 1.13 b), was in einer geringen Zunahme des Gesamtabhängigkeitsquotienten zum Ausdruck kommt (Abbildung 1.14). Die relativ niedrigen Fertilitätsraten in den stärker entwickelten Regionen führen zu einem Anstieg der Gesamtzahl der Menschen im noch nicht bzw. nicht mehr erwerbsfähigen Alter (Abbildung 1.13 a) und damit zu einem Anstieg der Abhängigkeitsquotienten, wie in Abbildung 1.14 gezeigt. Daraus ergibt sich, dass die starke Zunahme des Abhängigkeitsquotienten durch die wachsende Zahl älterer Menschen bestimmt wird.

**Abbildung 1.14. Nach 2015 nimmt der Anteil der Menschen im erwerbsfähigen Alter ab
Gesamtabhängigkeitsquotienten, 2000-50**



Quelle: Vereinte Nationen: World Population Prospects, a.a.O.

43. Die Abhängigkeitsquotienten sind nicht nur vom Alter, sondern auch vom Beschäftigungs- und Einkommensstatus einer gegebenen Bevölkerung abhängig. Erstens scheiden die Menschen in den meisten Ländern nicht in einem bestimmten Alter automatisch aus dem Erwerbsleben aus. Außerdem ist nicht jeder, der der Gruppe im erwerbsfähigen Alter angehört, erwerbstätig, insbesondere unter der weiblichen Bevölkerung. Da die Berufsausbildung länger dauert, verbleibt auch eine wachsende Zahl von jungen Erwachsenen länger im Bildungssystem und damit länger außerhalb des Arbeitsmarkts (so dass die Zeit der Abhängigkeit weit über das Jugendalter hinausgeht). Ferner sollte berücksichtigt werden, dass arbeitslose Menschen, die als Teil der Erwerbsbevölkerung gezählt werden, ebenfalls Abhängige sind, die unterstützt werden müssen. In Ländern mit hoher Arbeitslosigkeit würde dies das Bild erheblich verändern. Schließlich müssten, wenn Daten vorlägen, Menschen, die zwar arbeiten, aber nicht genug verdienen, um sich

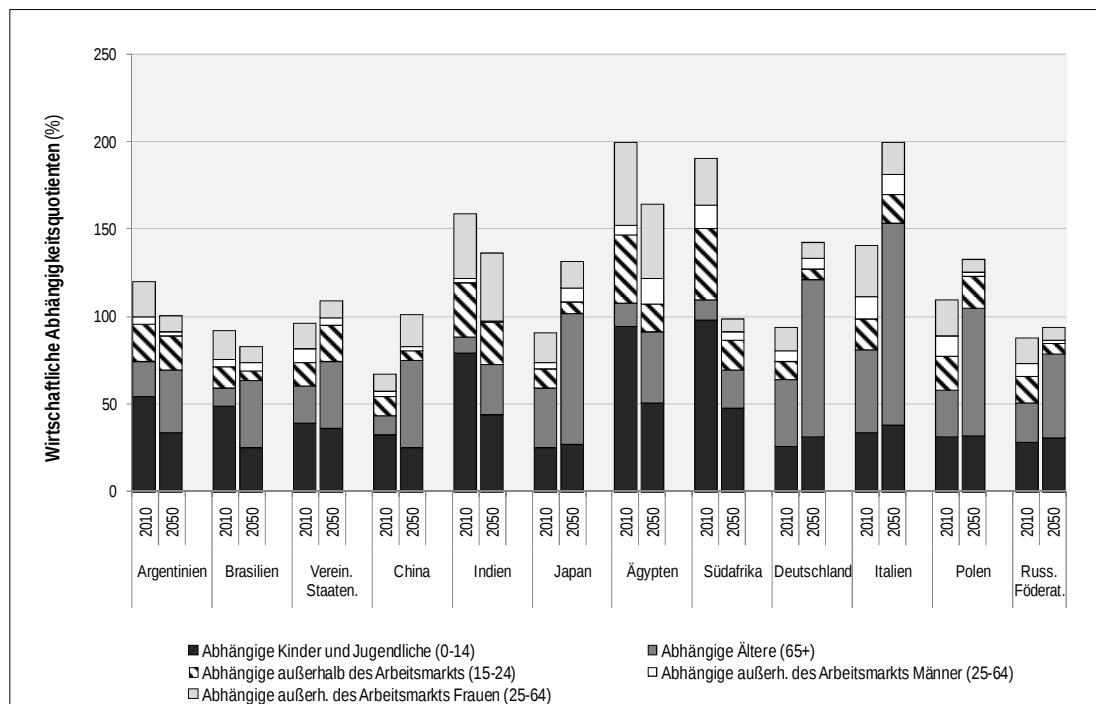
aus Armut zu befreien, ebenfalls als Abhängige betrachtet werden. Damit würde sich, zumindest in den am wenigsten entwickelten Ländern, der berechnete Abhängigkeitsquotient ebenfalls erheblich erhöhen.

Kasten 1.3 Eine nähere Betrachtung der Abhängigkeitsquotienten in 12 Ländern

Demographische Abhängigkeitsquotienten sind wertvolle Indikatoren für die potentiellen Auswirkungen von demographischen Veränderungen auf die sozioökonomische Entwicklung. In ihrer einfachsten Form beziehen sie sich auf die Anzahl Menschen in den wirtschaftlich abhängigen Altersgruppen (Kinder unter 15 und Personen über 65 beispielsweise) im Verhältnis zu denjenigen im erwerbsfähigen Alter (15-64 beispielsweise). Sie geben somit die Zahl der Menschen in den wirtschaftlich abhängigen Altersgruppen je 100 Menschen im erwerbsfähigen Alter an. In vielen Ländern ist dieser Abhängigkeitsquotient höher als 100, was bedeutet, dass es mehr Abhängige als Menschen im erwerbsfähigen Alter gibt.

Das IAA hat die Trends bei den wirtschaftlichen Abhängigkeitsquotienten für sechs weniger entwickelte Länder und sechs Industrieländer näher untersucht, wobei die unterschiedlichen Erwerbsbeteiligungsmuster der Menschen im arbeitsfähigen Alter berücksichtigt wurden. Abbildung 1.15 zeigt, dass die wirtschaftliche Gesamtabhängigkeit in allen Industrieländern während der kommenden Jahrzehnte bis 2050 den Projektionen zufolge weiter ansteigen wird, während sie in ausgewählten Entwicklungsländern (Ägypten, Argentinien, Brasilien, Indien, Südafrika) mit Ausnahme des schnell alternden Chinas voraussichtlich stabil bleiben oder stagnieren wird. Strukturelle Verschiebungen werden jedoch unter den Abhängigen in allen Ländern beobachtet, wobei die Gruppe der älteren Abhängigen in allen Ländern zunimmt. In den meisten Ländern wird der Anteil der Männer im erwerbsfähigen Alter, die abhängig sind, voraussichtlich erheblich abnehmen. Ägypten ist eine der Ausnahme. Dies ist auf die zunehmende Erwerbslosigkeit von Männern infolge der sich verschlechternden Arbeitsmarktbedingungen zurückzuführen.

Abbildung 1.15. Wirtschaftliche Abhängigkeitsquotienten, 2010 und 2050, 12 Länder



Quelle: Eigene Berechnungen des Verfassers.

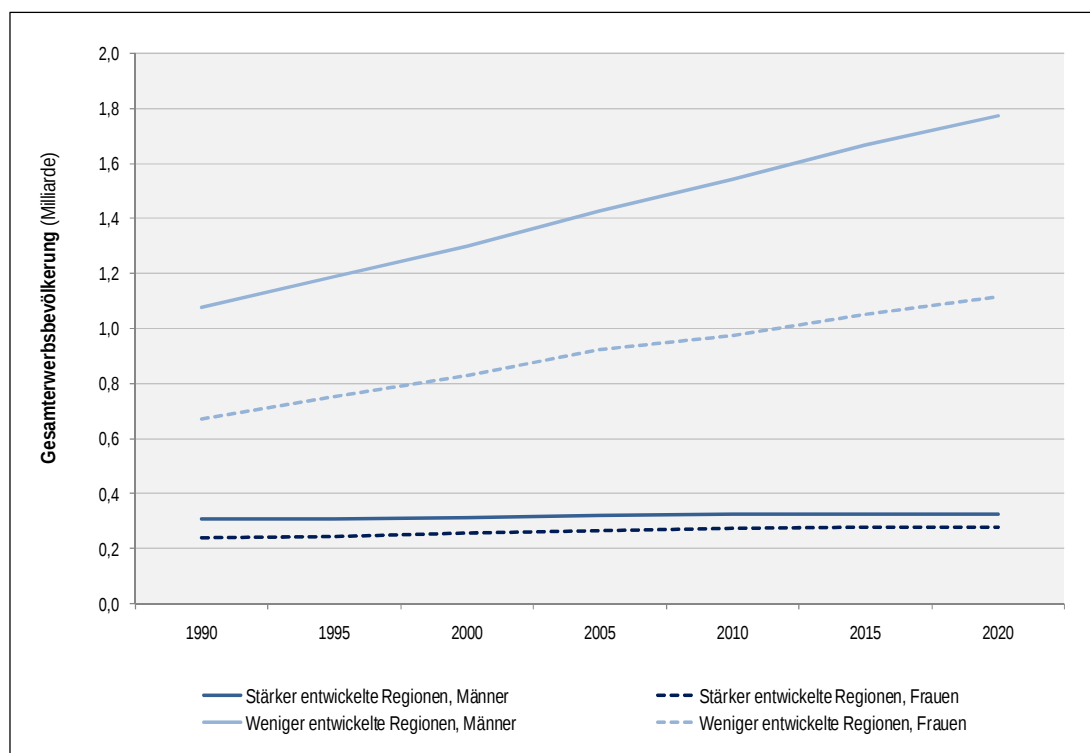
1.2. Globale Erwerbsbevölkerungsdynamik

Erwerbsbevölkerungstrends

44. Die demographischen Veränderungen haben bedeutende Konsequenzen für die Erwerbsbevölkerung, die weltweit weiter zunehmen wird. Im Jahr 2020 wird die Welterwerbsbevölkerung rund 420 Millionen Erwerbstätige mehr zählen als im Jahr 2010.

45. Es gibt bedeutende Asymmetrien im Wachstum der Erwerbsbevölkerung zwischen Regionen und Ländern je nach den demographischen Trends. Wie Abbildung 1.16 zeigt, wird das Wachstum der Erwerbsbevölkerung in den weniger entwickelten Regionen besonders stark ausfallen. In den stärker entwickelten Regionen wird die Gesamterwerbsbevölkerung in den nächsten 10 Jahren nur marginal zunehmen.

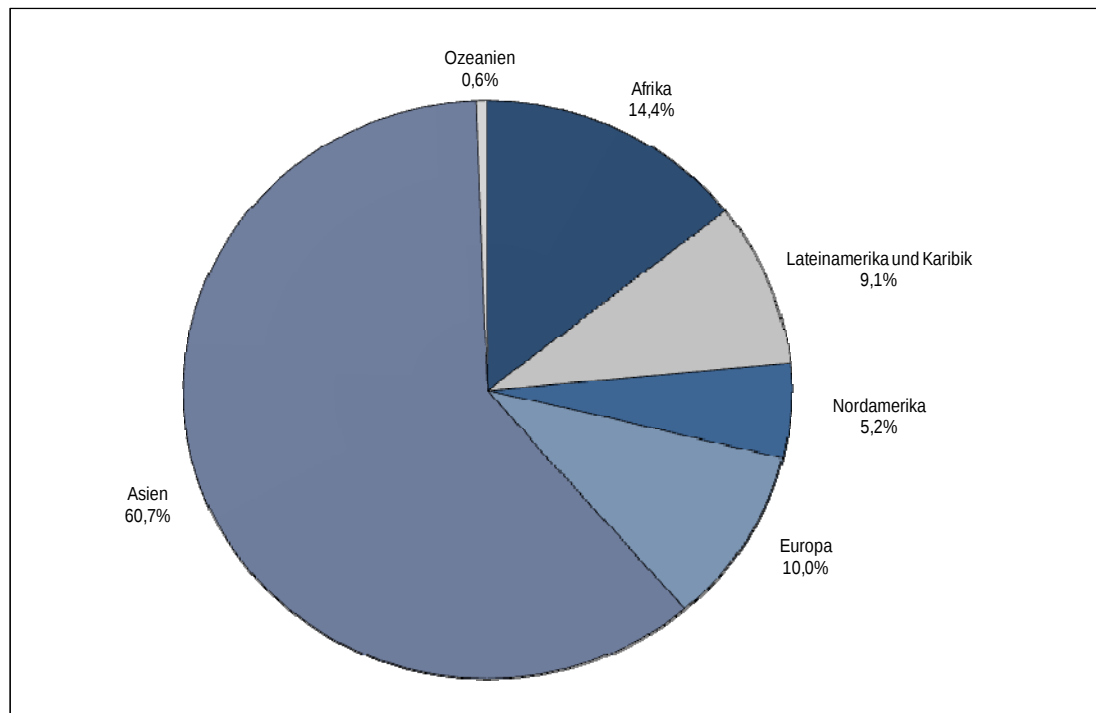
Abbildung 1.16. Gesamterwerbsbevölkerung in stärker entwickelten und weniger entwickelten Regionen, nach Geschlecht (in Milliarden), 1990-2020



Quelle: Berechnet anhand von IAA Laborsta, unter Verwendung der regionalen Klassifizierung von UN DESA.

46. Was die regionale Verteilung der Erwerbsbevölkerung angeht, so zeigt Abbildung 1.17, dass 2020 der größte Teil der Welterwerbsbevölkerung in Asien leben wird, gefolgt von Afrika.

47. Das stärkste Wachstum der Erwerbsbevölkerung zwischen 1985 und 2020 wird in Asien erwartet, insbesondere in Ostasien infolge des Wachstums der Erwerbsbevölkerung in China. In China wird es im Jahr 2020 voraussichtlich rund 820 Millionen wirtschaftlich aktive Menschen geben.

Abbildung 1.17. Geschätzte Verteilung der Welterwerbsbevölkerung, nach Region, 2020

Quelle: IAA: Laborsta.

48. Die Erwerbsbevölkerung wird in den meisten afrikanischen Ländern, insbesondere in Ostafrika, rasch wachsen. Die Länder des südlichen Afrika werden jedoch wegen der verheerenden Auswirkungen von HIV/Aids ein geringeres Wachstum der Erwerbsbevölkerung verzeichnen. In Lateinamerika, der Karibik und Nordamerika wird die Erwerbsbevölkerung voraussichtlich weiter wachsen, wenn auch langsamer. In Europa wird es zu einer deutlichen Verlangsamung des Wachstums der Erwerbsbevölkerung und zu einem absoluten Rückgang der Zahl männlicher Arbeitnehmer kommen. Diese Entwicklung wird im Wesentlichen auf die drastische Schrumpfung der Erwerbsbevölkerung in Osteuropa und insbesondere in der Russischen Föderation zurückzuführen sein.

Erwerbsbeteiligung

49. Die Größe der Erwerbsbevölkerung wird nicht nur durch demographische Trends bestimmt, sondern auch durch den Umstand, dass nur eine bestimmte Anzahl von Menschen im erwerbsfähigen Alter tatsächlich arbeiten oder Arbeit suchen (dies sind die beiden Gruppen, die die Erwerbsbevölkerung ausmachen; siehe auch die Erörterung der Abhängigkeitsquotienten weiter oben). Dies wird durch die Erwerbsquote gemessen. Unterschiedliche Bevölkerungsgruppen weisen unterschiedliche Muster der Erwerbsbeteiligung auf, und ein Verständnis dieser Muster kann dazu beitragen, sie zu verändern, falls demographische Veränderungen solche Veränderungen erforderlich machen.

50. Weltweit und in jeder Region ist die Erwerbsbeteiligung von Männern höher als die der Frauen ungeachtet der Altersgruppe. Weltweit sind die Erwerbsquoten von Frauen in den letzten beiden Jahrzehnten mit rund 52 Prozent konstant geblieben.⁹ Dies spiegelt hauptsächlich unterschiedliche kulturelle und soziale Normen und die mangelnden Möglichkeiten von Frauen wider, Beruf und Familienpflichten miteinander zu verbinden. Die Erwerbsbeteiligung von Frauen hat jedoch in mehreren Regionen wie

⁹ Zu näheren Einzelheiten siehe IAA: *Global Employment Trends for Women* (Genf, 2012).

Lateinamerika infolge besserer Möglichkeiten für Frauen, weniger kultureller Zwänge und besserer Kinderbetreuungsmöglichkeiten usw. erheblich zugenommen. Dies könnte auch auf das Gesamtbeschäftigungswachstum in der Region in den letzten Jahren und die niedrige Erwerbsbeteiligung von Frauen in den 80er Jahren zurückgeführt werden.

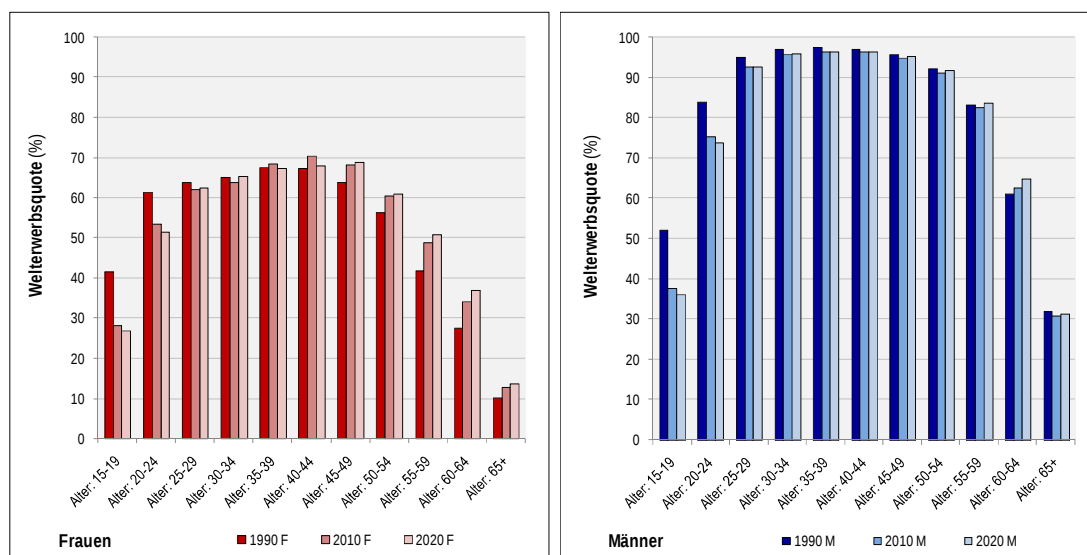
51. Außerdem gibt es bedeutende Unterschiede beim Ausmaß der Erwerbsbeteiligung je nach Altersgruppe. Bei jüngeren und älteren Menschen ist die Erwerbsbeteiligung am geringsten (Abbildung 1.16).

52. In den letzten Jahrzehnten sind die Erwerbsquoten Jugendlicher in allen Regionen erheblich zurückgegangen und werden voraussichtlich weiter zurückgehen, insbesondere bei jungen Männern (Abbildung 1.18). Dies kann auf mehrere Gründe zurückgeführt werden, u.a. die höhere Bildungsbeteiligung junger Menschen und längere Ausbildungszeiten. In Volkswirtschaften mit besonders schlechten Arbeitsmarktbedingungen ist es auch auf Entmutigung zurückzuführen.¹⁰ Dies gilt insbesondere für den Mittleren Osten, Zentral- und Südosteuropa (nicht-EU), die GUS und Nordafrika.

53. Die Erwerbsquoten von älteren Frauen sind gestiegen und werden voraussichtlich weiter steigen, während sie für Männer in den letzten beiden Jahrzehnten leicht zurückgegangen sind, aber für diejenigen im Alter von 45 Jahren und darüber voraussichtlich leicht steigen werden (Abbildung 1.18 und 1.19).

54. Die Erwerbsquoten der Älteren in den stärker entwickelten Regionen und insbesondere in Europa gehören trotz in letzter Zeit zu verzeichnender Zunahmen zu den geringsten in der Welt – und dies gilt insbesondere für Frauen. Dies trifft immer noch zu trotz der Tatsache, dass die Erwerbsbeteiligung älterer Frauen zwischen 1990 und 2005 stark zugenommen hat und in der Altersgruppe 55-64 voraussichtlich weiter zunehmen wird, im Gegensatz zur sinkenden Erwerbsbeteiligung von Männern. Dieser Trend ist in Australien und Neuseeland besonders ausgeprägt.

Abbildung 1.18. Welterwerbsquoten nach Alter, Männer und Frauen (1990, 2010, 2020) in Prozent

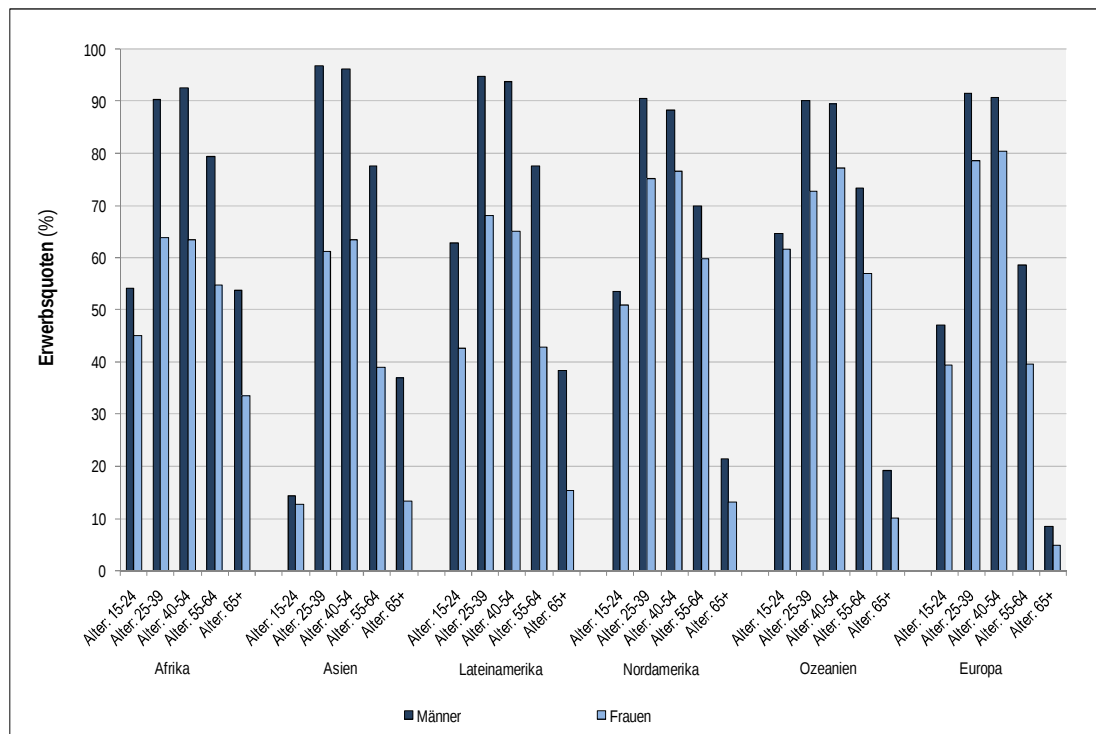


Quelle: IAA: Laborsta.

¹⁰ Für eine umfassende Analyse der Jugenderwerbsbeteiligung und des Jugendarbeitsmarkts siehe IAA: *Global employment trends for youth* (Genf, 2011) unter: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/---trends/documents/publication/wcms_165455.pdf. Ebenfalls IAA: *Global employment trends for youth* (Genf, 2012) unter: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_180976.pdf.

55. Trotz regionaler Unterschiede bei den Erwerbsbeteiligungstrends nach Alter und Geschlecht aufgrund des Entwicklungsstands von Regionen und Ländern sowie kultureller Unterschiede und Traditionen weisen die Haupterwerbsaltersgruppen 25-39 und 40-54 in allen Regionen die höchsten Erwerbsquoten auf (Abbildung 1.18).

Abbildung 1.19. Die Haupterwerbsaltersgruppen weisen die höchsten Erwerbsquoten auf
Erwerbsquoten nach Region, Altersgruppe und Geschlecht, 2010 (%)



Quelle: IAA: Laborsta.

56. In einigen Ländern spiegelt die tendenziell abnehmende Erwerbsbeteiligung älterer Männer die Tatsache wider, dass zahlreiche Arbeitnehmer, die es sich leisten können, vor Erreichen des gesetzlichen Rentenalters aus dem Erwerbsleben ausscheiden, da finanzielle Anreize den Ruhestand im Vergleich zur Arbeit zunehmend attraktiver erscheinen lassen.¹¹

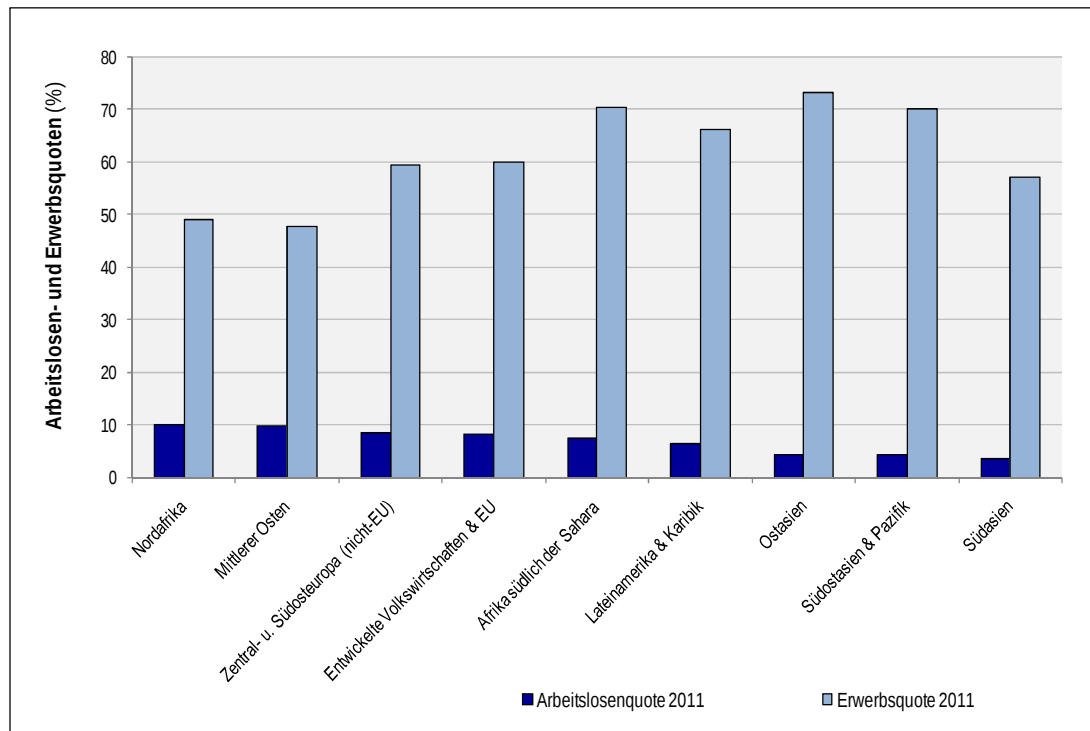
Arbeitslosigkeit

57. Obschon es keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen Erwerbsbeteiligung und Arbeitslosigkeit gibt, verzeichnen Länder mit höherer Arbeitslosigkeit und insbesondere mit rasch wachsender Arbeitslosigkeit tendenziell geringere Erwerbsquoten auf, in erster Linie deshalb, weil Arbeitnehmer sich vom Arbeitsmarkt zurückziehen, da sie keine Möglichkeit sehen, eine Arbeit zu finden. Dies gilt insbesondere für die jüngeren und die älteren Altersgruppen. Dies kommt auch in den regionalen Trends in Abbildung 1.19

¹¹ Zwar ist der Trend in den 1980er Jahren in dem vorliegenden Bericht nicht berücksichtigt worden, die osteuropäischen Länder verzeichneten aber zwischen 1980 und 2005 einen besonders starken Rückgang bei den Männererwerbsquoten in der Altersgruppe 55-64. Das Ausscheiden älterer Männer aus dem Arbeitsmarkt ist weitgehend das Ergebnis einer unfreiwilligen Frühverrentung im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Umstrukturierung. Siehe P. Auer und M. Fortuny: *Ageing of the labour force in OECD countries: Economic and social consequences* (Genf, 2000), und M. Fortuny, A. Nesporova und N. Popova: *Employment promotion policies for older workers in the EU accession countries, the Russian Federation and Ukraine*, Employment Paper 2003/50, Beschäftigungssektor (Genf, 2003).

zum Ausdruck, wobei die beiden ärmsten Regionen eine Ausnahme darstellen: Afrika südlich der Sahara mit hohen Erwerbsquoten und relativ hohen Arbeitslosenquoten und Südasien mit niedrigen Arbeitslosenquoten und auch niedrigen Erwerbsquoten.

Abbildung 1.20. Arbeitslosen- und Erwerbsquoten, verschiedene Regionen, 2011



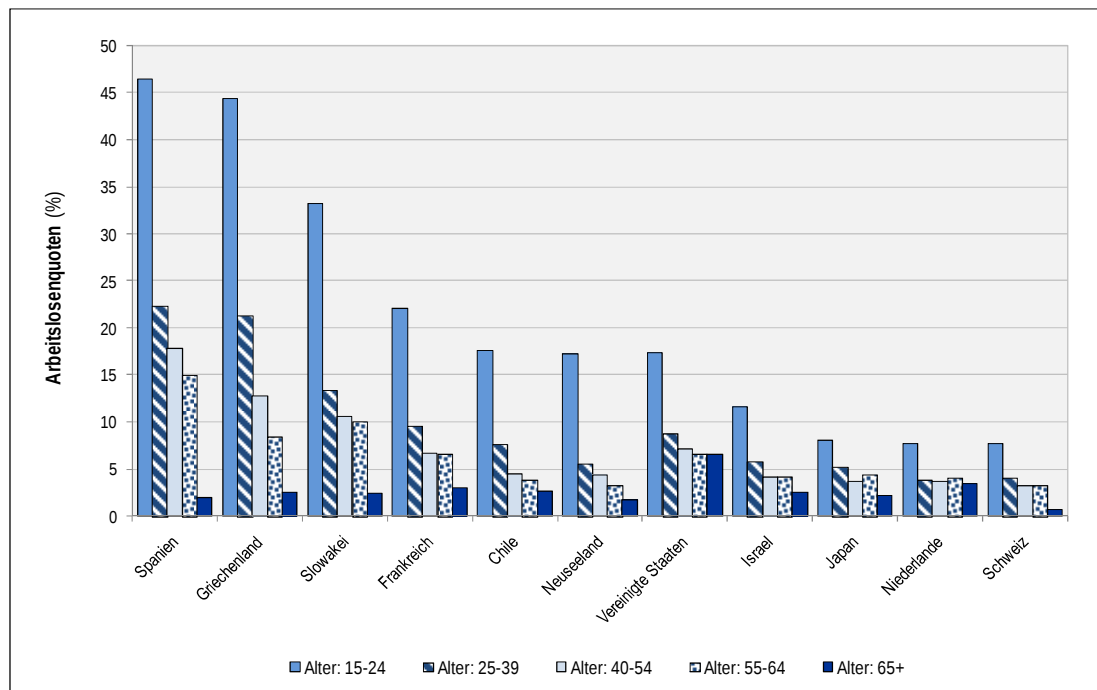
Quelle: IAA: Global Employment Trends Model 2013, Genf.

58. Die Arbeitslosenquoten nehmen mit dem Alter erheblich ab (siehe Abbildung 1.21 für einige ausgewählte OECD-Länder). Eine niedrigere Arbeitslosenquote für diese Kategorie von Arbeitnehmern bedeutet aber nicht zwangsläufig, dass bei älteren Arbeitnehmern das Risiko, ihren Arbeitsplatz zu verlieren, geringer ist als bei ihren jüngeren Kollegen – sie kann den Umstand widerspiegeln, dass bei ihnen die Wahrscheinlichkeit, dass sie nach dem Verlust des Arbeitsplatzes aus dem Erwerbsleben ausscheiden, größer ist. Außerdem werden viele ältere Arbeitnehmer aus dem Arbeitsmarkt gedrängt und ziehen den Eintritt in den Ruhestand dem Stigma der Arbeitslosigkeit vor. Wenngleich die Arbeitslosenquoten für ältere Arbeitnehmer niedrig sind, so ist die Langzeitarbeitslosigkeit unter ihnen jedoch höher und hat in der Mehrheit der OECD-Länder zugenommen (siehe Abbildung 1.22 für einige Länder). Unter diesen Umständen lassen sich ältere Arbeitnehmer leicht entmutigen und scheiden aus dem Arbeitsmarkt aus.

59. Manche Länder haben eine Zunahme der Arbeitslosigkeit unter den höheren Altersgruppen verzeichnet. In Lateinamerika beispielsweise gibt es Anzeichen dafür, dass die Arbeitslosigkeit unter älteren Arbeitnehmern niedrig war, jetzt aber zunimmt. In Argentinien z. B. erhöhten sich die Arbeitslosenquoten älterer Arbeitnehmer zwischen 1990 und 2003 um 10 Prozentpunkte. In den meisten lateinamerikanischen Ländern (außer in Chile, Panama und Brasilien) erhöhte sich auch der Anteil älterer Erwerbstätiger in der informellen Wirtschaft.¹²

¹² F. Beranou (Hrsg.): *Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina* (Santiago de Chile, IAO, 2006).

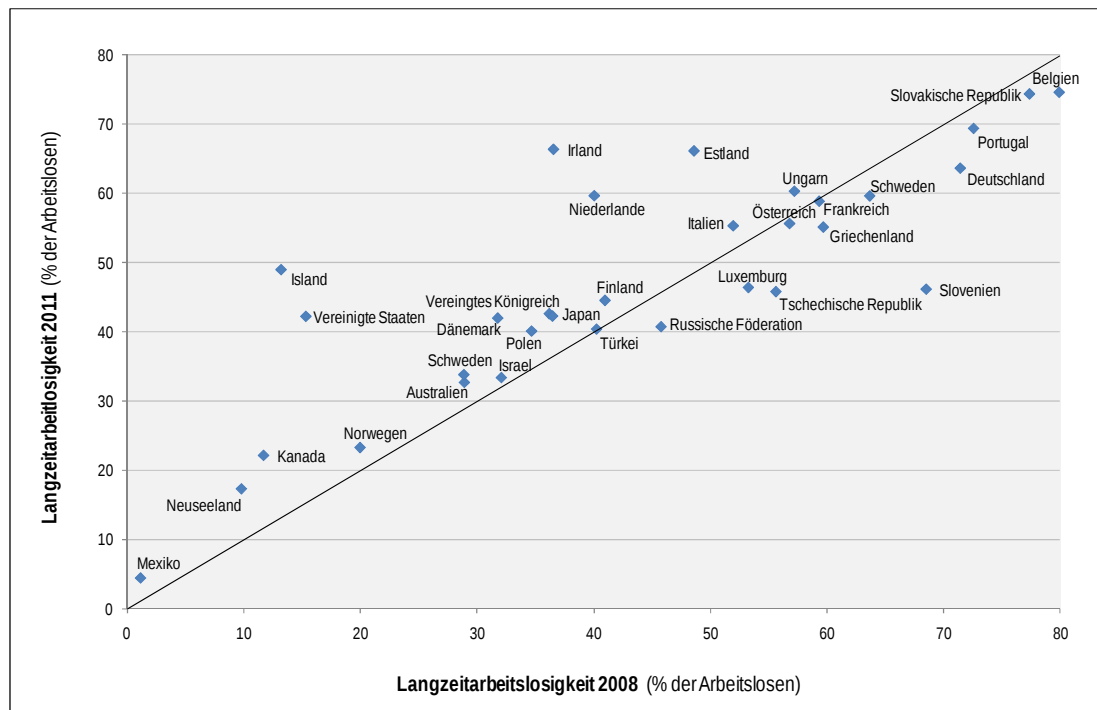
Abbildung 1.21. Die Arbeitslosenquoten nehmen mit dem Alter ab, nicht immer aus guten Gründen
Arbeitslosenquoten nach Alter in ausgewählten OECD-Ländern, 2011 (%)



Anmerkung: Die Daten für Spanien beziehen sich auf die Altersgruppe 16-25.

Quelle: OECD: Arbeitsmarktstatistik nach Alter und Geschlecht, <http://stats.oecd.org/>, Daten heruntergeladen am 26.11.2012.

Abbildung 1.22. Langzeitarbeitslosigkeit unter älteren Arbeitnehmern in ausgewählten OECD-Ländern, 2008 gegenüber 2011 (in % der Arbeitslosen)



Anmerkung: Anteil der Langzeitarbeitslosen (ein Jahr und mehr) unter arbeitslosen Arbeitnehmern über 55 Jahre. Die Länder oberhalb der 45-Grad-Linie verzeichneten eine Zunahme der Langzeitarbeitslosigkeit.

Quelle: OECD: Inzidenz der Arbeitslosigkeit nach Dauer, <http://stats.oecd.org/>, Daten heruntergeladen am 26.11.2012.

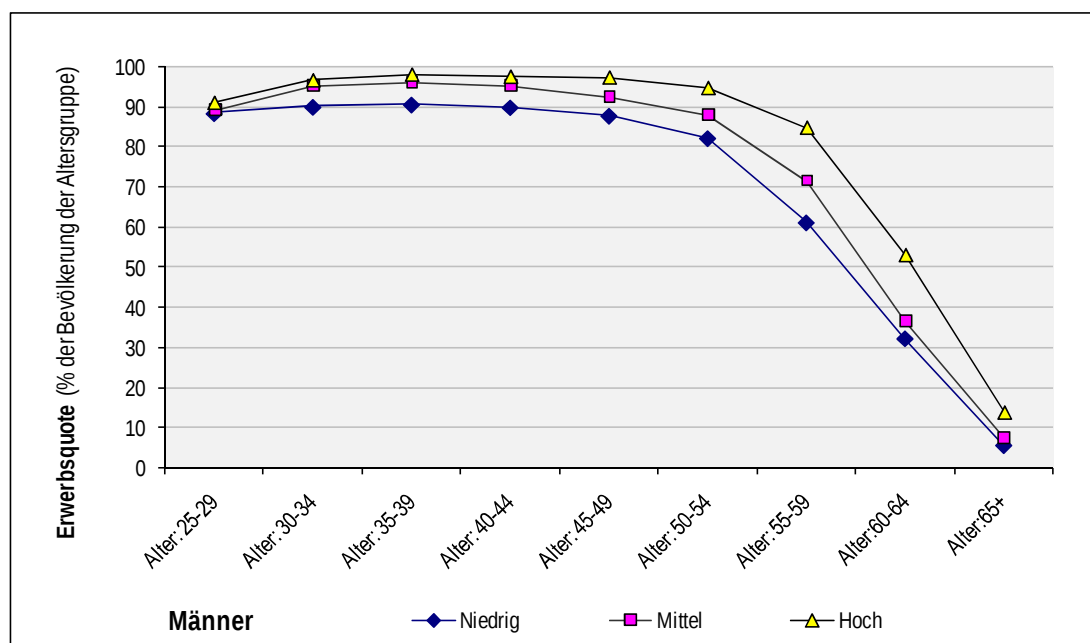
Bildung, Qualifikationen und Erwerbsbevölkerungstrends

60. Im Schnitt ist die Wahrscheinlichkeit, dass Erwachsene mit längeren Bildungs- oder Ausbildungszeiten erwerbstätig sind, höher und dass sie arbeitslos sind, geringer.¹³

61. In Ungarn hat eine Untersuchung ergeben, dass 62 Prozent der Arbeitnehmer im Alter von 45-64 Jahren mit Sekundarschulbildung berufstätig waren. Dieser Wert stieg auf 75 Prozent für diejenigen mit höherer Bildung.¹⁴ Die Tschechische Republik verzeichnet sehr hohe Bildungsunterschiede bei den Erwerbsquoten unter älteren Arbeitnehmern nach Bildungsniveau.¹⁵ Selbst in armen Ländern steigen die Erwerbsquoten mit dem Bildungsniveau: in Indien beispielsweise sind 25 Prozent der älteren Analphabeten erwerbstätig gegenüber rund 50 Prozent derjenigen, die im Besitz eines technischen Diploms oder eines Hochschul- oder Postgraduiertenabschlusses sind.

62. In den EU-25 spielt das Qualifikationsniveau bei der Beschäftigung von älteren Arbeitnehmern eine besonders wichtige Rolle. In allen Altersgruppen sind die Erwerbsquoten unter den besser Ausgebildeten erheblich höher, wobei der Zusammenhang zwischen Qualifikationsniveau und Erwerbsbeteiligung bei Frauen stärker ausgeprägt ist als bei Männern. Bei Männern nimmt der Unterschied bei den Erwerbsquoten zwischen Gering- und Hochqualifizierten im Allgemeinen mit dem Alter zu und ist am größten in den Altersgruppen 55-59 und 60-64, in denen der Unterschied mehr als 20 Prozentpunkte beträgt (Abbildung 1.23).

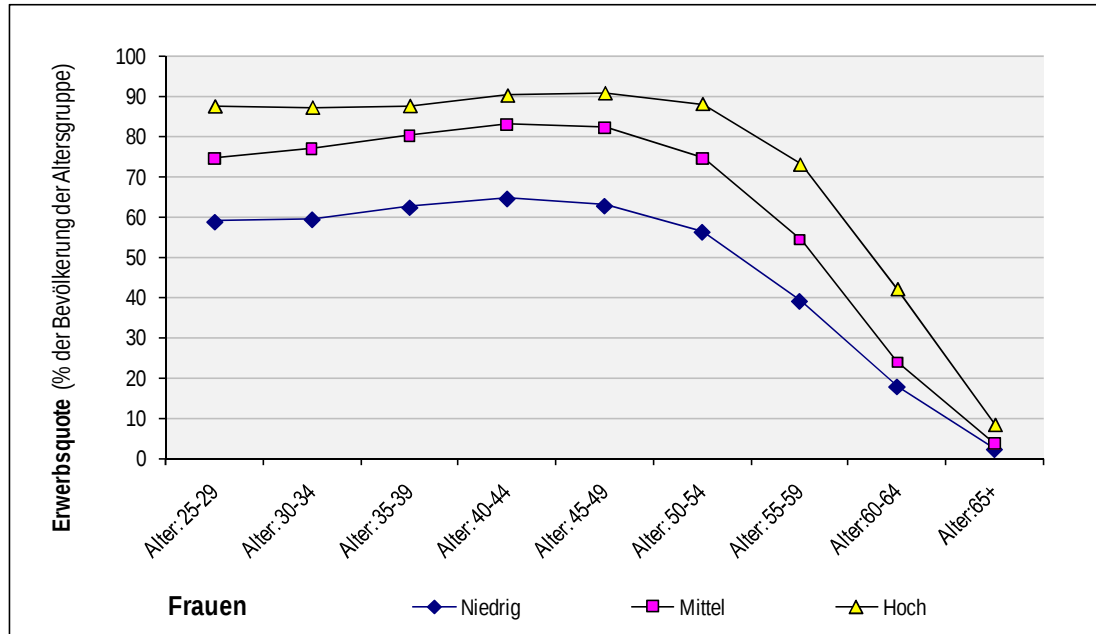
Abbildung 1.23. Die Erwerbsbeteiligung steigt mit dem Qualifikationsniveau
Erwerbsquote nach Fünffjahres-Altersgruppen, Geschlecht und Qualifikationsniveau in den EU-25, 2006



¹³ Eurofund: *Working conditions of an ageing workforce* (Dublin, 2008), S. 49.

¹⁴ Eurofund: *Employment of older workers and lifelong learning*, zugänglich unter: www.eurofound.europa.eu/ewco/2005/09/HU0509NU01.htm.

¹⁵ OECD: *Ageing and employment policies: Czech Republic* (Paris, 2004).



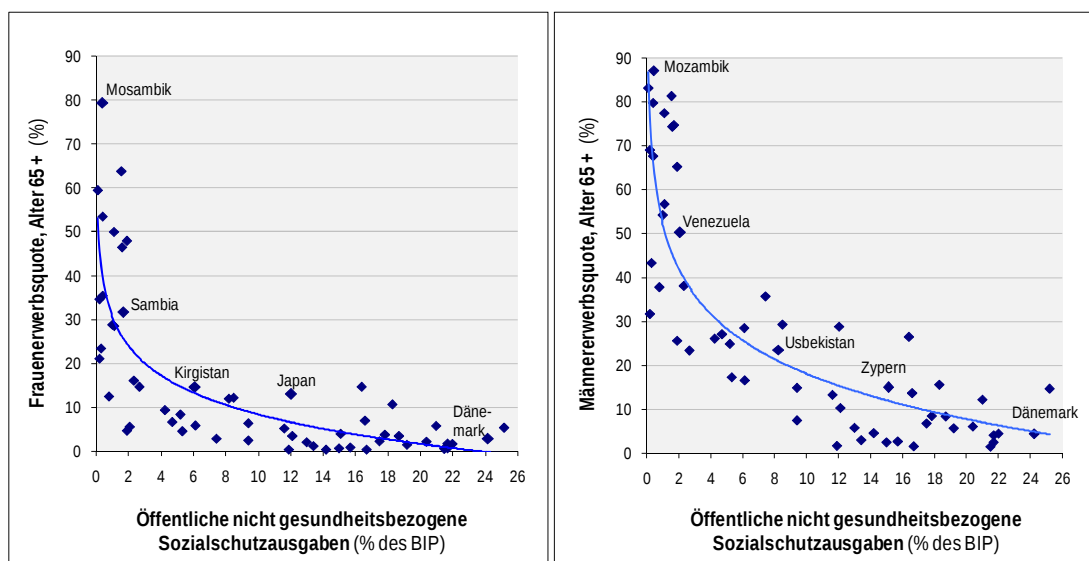
Quelle: Employment in Europe, 2007.

Einkommenssicherheit und Erwerbsbeteiligung älterer Menschen

63. Es besteht ein eindeutiger Zusammenhang zwischen Erwerbsbeteiligung und Erfassung durch die Soziale Sicherheit. Abbildung 1.24 zeigt die Korrelation zwischen der Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen über 65 Jahre und öffentlichen nicht gesundheitsbezogenen Sozialschutzausgaben (überwiegend Rentenausgaben). Die Erwerbsbeteiligung älterer Menschen sinkt in Ländern mit höheren Ausgaben. Interessanterweise reagieren die Männererwerbsquoten empfindlicher auf Ausgabenveränderungen als die Frauenerwerbsquoten. Dies könnte auf den Umstand zurückzuführen sein, dass das Leistungsniveau für Männer im Allgemeinen höher ist als das für Frauen.

Abbildung 1.24. Weniger Schutz bedeutet höhere Erwerbsbeteiligung

Korrelation zwischen der Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung über 65 Jahre und öffentlichen (nicht gesundheitsbezogenen) Sozialschutzausgaben für ausgewählte Länder in Prozent des BIP (2005)

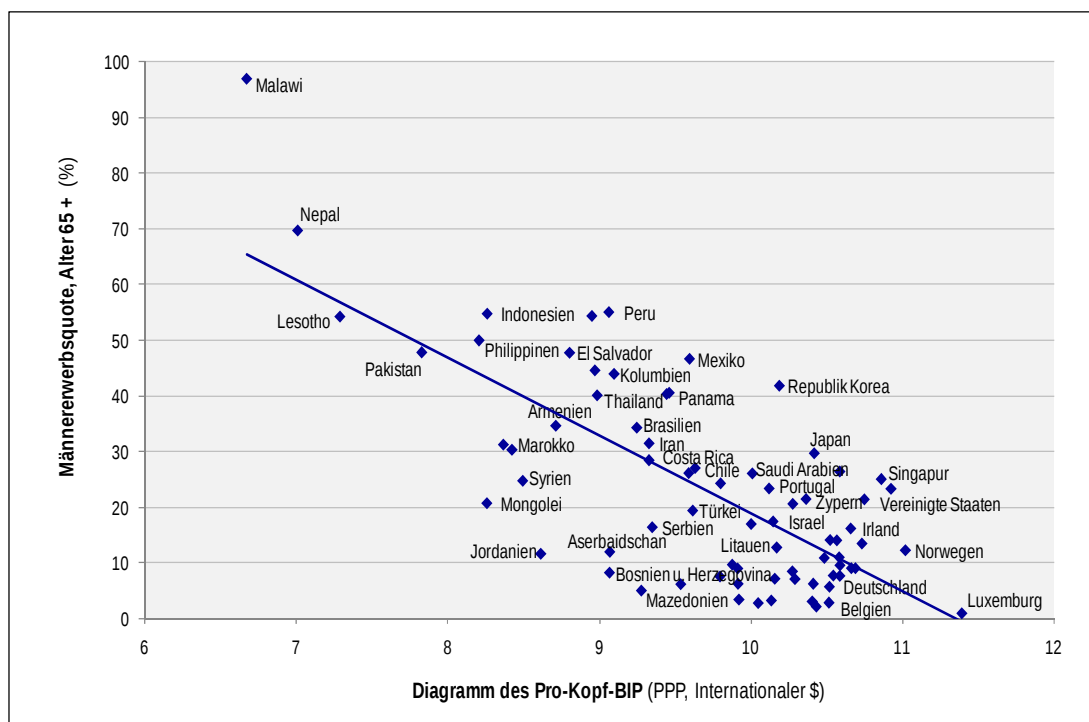
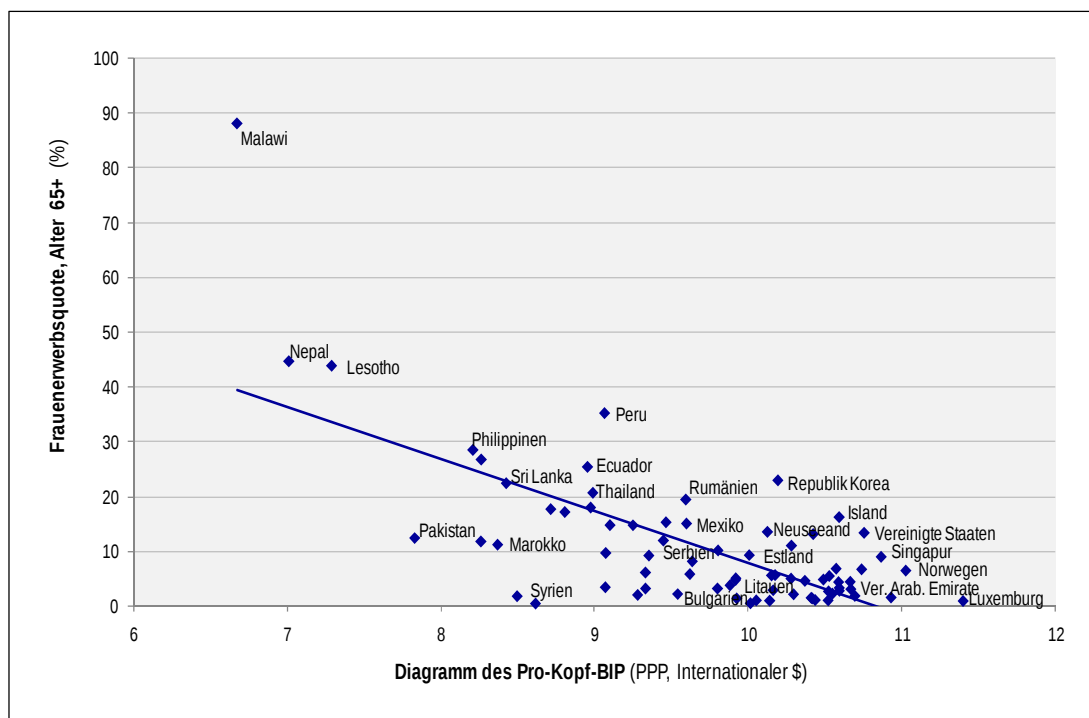


Quelle: IAA, Laborsta, öffentliche nicht-gesundheitsbezogene Daten. Eigene Berechnungen des Verfassers.

64. Außerdem besteht ein eindeutiger Zusammenhang zwischen Erwerbsbeteiligung und Einkommensniveau. Abbildung 1.25 zeigt, je höher das Pro-Kopf-BIP, desto weniger sind Menschen über 65 gezwungen zu arbeiten.

Abbildung 1.25. Wenn das Pro-Kopf-BIP niedrig ist, müssen ältere Menschen arbeiten

Korrelation zwischen der Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung über 65 Jahre und dem Pro-Kopf-BIP (2008)



Quelle: IAA, Laborsta, 2012.

65. In Entwicklungsländern ist die Erwerbsbeteiligung älterer Menschen am höchsten, in erster Linie deshalb, weil sie weiterarbeiten, um ihren Lebensunterhalt zu verdienen. In diesen Ländern arbeiten viele ältere Menschen in der informellen Wirtschaft, weil es keine oder nur geringe Altersleistungen gibt. Afrika ist die Region mit der höchsten Erwerbsbeteiligung älterer Erwerbstätiger.

66. In Entwicklungsländern ist die Erwerbsbeteiligung von Frauen hoch, mit Ausnahme des Mittleren Ostens und Nordafrikas. Die südostasiatischen Länder verzeichnen mit 20 Prozent und mehr besonders hohe Erwerbsquoten für Frauen in der Altersgruppe der über 65-Jährigen. In Lateinamerika ist der Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Frauen in der Altersgruppe 55-64 frappierend. In Südamerika ist die Erwerbsbeteiligung von Frauen in der Altersgruppe 55-64 zwischen 1990 und 2005 um mehr als 16,5 Prozentpunkte gestiegen und wird voraussichtlich weiter zunehmen. Die Erwerbsquoten älterer Frauen in den ärmsten Subregionen Afrikas sind ebenfalls sehr hoch (über 70 Prozent für die Altersgruppe 55-64 in Ostafrika beispielsweise). Altersarmut oder Verwitwung später im Leben zwingt Frauen dazu, weiterzuarbeiten, hauptsächlich in der informellen Wirtschaft.

Migrationsdynamik

67. In vielen Ländern stellt die Migration einen bedeutenden Faktor dar, der sich auf die Profile der Zusammensetzung der Erwerbsbevölkerung auswirkt. Heute leben Schätzungen zufolge 214 Millionen Menschen – etwa 3,1 Prozent der Weltbevölkerung – außerhalb ihres Herkunftslands, mehr als doppelt so viele wie vor 25 Jahren. Von diesen 214 Millionen Menschen sind rund 105 Millionen erwerbstätig.¹⁶ Die Zahl der Migranten hat im Lauf der Zeit zugenommen.

68. Prognosen zufolge wird im Zeitraum 2005 bis 2050 die Zahl der internationalen Migranten in die stärker entwickelten Regionen netto 103 Millionen erreichen. Bemerkenswert ist, dass diese Zahl den projizierten natürlichen Rückgang der Bevölkerung um 74 Millionen Menschen in den stärker entwickelten Regionen, die den Nettozustrom von Migranten verzeichnen, kompensiert.¹⁷

69. Im Jahr 2005 zogen 62 Millionen Migranten aus Entwicklungsländern in stärker entwickelte Länder, fast genauso viele Migranten, 61 Millionen, zogen von einem weniger entwickelten Land in ein anderes.

70. Prognosen zufolge werden im Zeitraum 2005-2050 die wichtigsten Nettoaufnahmeländer internationaler Migranten auf jährlicher Grundlage die folgenden sein: Vereinigte Staaten (1,1 Millionen), Kanada (200.000), Deutschland (150.000), Italien (139.000), Vereinigtes Königreich (130.000), Spanien (123.000) und Australien (100.000). Die Länder mit der höchsten Nettoemigration sind voraussichtlich die folgenden: China (-329.000 jährlich), Mexiko (-306.000), Indien (-241.000), Philippinen (-180.000), Indonesien (-164.000) und Pakistan (-67.000).

Verstädterung und alternde Bevölkerung in den ländlichen Gebieten

71. Im Jahr 2030 wird mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung in Städten leben. Das künftige Bevölkerungswachstum wird voraussichtlich nahezu ausschließlich in Städten

¹⁶ IAA: GB.316/POL/1, Verwaltungsrat, 316. Tagung, Genf, Nov. 2012.

¹⁷ IAA: „Schlussfolgerungen über eine faire Behandlung von Wanderarbeitnehmern in der globalen Wirtschaft“, in Report of the Committee on Migrant Workers, *Provisional Record* No. 22, Internationale Arbeitskonferenz, 92. Tagung, Genf, 2004.

stattfinden. Bis 2030 wird die städtische Bevölkerung der Welt voraussichtlich auf 4,9 Milliarden anwachsen, während die ländliche Bevölkerung um 28 Millionen abnehmen dürfte. Außerdem wird die Urbanisierung am schnellsten in Regionen wachsen, die derzeit einen geringen Grad an Urbanisierung aufweisen, wie Ostafrika. Die städtische Bevölkerung Afrikas und Asiens wird sich zwischen 2000 und 2030 verdoppeln, und viele dieser Stadtbewohner werden arm sein.¹⁸

72. Einige Folgen lassen sich schon in der Zusammensetzung der ländlichen Erwerbsbevölkerung beobachten: Viele Länder verzeichnen eine Zunahme des Anteils älterer Kleinbauern. Junge Erwachsene wandern in die Städte ab, um die größeren Beschäftigungs- und Bildungschancen zu nutzen. In Mosambik sind 70 Prozent der Mitglieder der Kleinbauerngewerkschaft über 45 Jahre alt,¹⁹ und in den Philippinen beträgt das Durchschnittsalter der Bauern 57. In der Karibik beträgt das Durchschnittsalter eines Bauern jetzt 62.

73. In den Entwicklungsländern gibt es starke Unterschiede bei der Erwerbsbeteiligung älterer Menschen zwischen städtischen und ländlichen Gebieten. In China beispielsweise, wo die Einwohner der Städte bis zu einem gewissen Grad von Sozialschutzsystemen profitieren, nimmt die Erwerbsbeteiligung mit dem Alter ab. In ländlichen Gebieten dagegen, wo die Beteiligung an dem ländlichen Rentensystem gering ist, ist die Erwerbsbeteiligung älterer Menschen mit 80 Prozent (55-59), 66 Prozent (60-64) und 28 Prozent (65+) nach wie vor hoch.²⁰ Es bleibt abzuwarten, ob das 2010 verabschiedete neue Gesetz über das ländliche Rentensystem, das Rentenleistungen für alle ländlichen Arbeitskräfte im Alter von 60 Jahren und darüber vorsieht, die Erwerbsbeteiligungsmuster älterer Menschen auf dem Land verändern wird.

Wirtschaftskrisen

74. Krisen und wirtschaftliche Erschütterungen haben einen Einfluss auf die Arbeitsmärkte. In allen Krisen sind die jüngeren Arbeitnehmer wie auch die älteren Arbeitnehmer die Hauptleidtragenden. Sie verlieren sehr oft als erste ihren Arbeitsplatz und steigen als letzte wieder in den Arbeitsmarkt ein. Diejenigen, die ihre Beschäftigung behalten können, müssen oft prekäre Verträge und schlechtere Arbeitsbedingungen akzeptieren.

75. Die derzeitige Wirtschafts- und Finanzkrise ist das jüngste Beispiel. Am stärksten sind davon die OECD-Länder betroffen, wo einerseits die Alterung sehr weit fortgeschritten ist und andererseits junge Menschen schon vor Beginn der Krise Schwierigkeiten hatten, eine Stelle zu finden.

76. Der Analyse der Auswirkung der Krise auf junge Menschen ist viel Aufmerksamkeit geschenkt worden, was dazu geführt hat, dass von Ländern und auf internationaler Ebene eine Reihe von Maßnahmen getroffen worden sind, wie der Aufruf zum Handeln der IAO,²¹ der auf der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2012 angenommen wurde.²²

¹⁸ UNFPA: *State of World Population 2007*, unter: http://www.unfpa.org/swp/2007/english/chapter_1/index.html.

¹⁹ Siehe www.unac.org.mz.

²⁰ OECD: *China in the 2010s: Rebalancing Growth and Strengthening Social Safety Nets* (2010), Tab. 4.

²¹ IAA: *Die Krise der Jugendbeschäftigung: Ein Aufruf zum Handeln* (2012), unter: http://www.ilo.org/washington/WCMS_185950/lang--en/index.htm.

²² Siehe auch IAA: *Global Employment Trends for Youth*, 2011 und 2012. IAA und OECD: „Giving youth a better start“, ein Kurzbericht für das G20-Treffen der Arbeitsminister (Genf und Paris, 2011).

77. Die Analyse der Auswirkungen auf ältere Menschen hat weniger Aufmerksamkeit erfahren. Es gibt jedoch Anzeichen dafür, dass sowohl die Quantität als auch die Qualität der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer besonders stark in Mitleidenschaft gezogen worden sind. Der Anstieg der Arbeitslosenquote dieser Arbeitnehmer war nicht größer als in anderen Altersgruppen – mit Ausnahme der Vereinigten Staaten –, ihre Arbeitslosigkeit dauert aber viel länger, und selbst nach einer Erholung werden sie höchstwahrscheinlich weiterhin erwerbslos sein. Daten für Australien zeigen, dass 45 Prozent derjenigen im Alter von 55 Jahren und darüber mehr als ein Jahr lang arbeitslos waren gegenüber 35 Prozent in der Haupterwerbsaltersgruppe (35 bis 44). In den Vereinigten Staaten betrug im Jahr 2010 die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit für Arbeitnehmer im Alter zwischen 16 und 24 Jahren 23,3 Wochen gegenüber 35,5 Wochen für diejenigen im Alter von 55 Jahren und darüber.²³ Infolgedessen kam es unter den über 55-Jährigen Arbeitnehmern zu einem großen Entmutigungseffekt. Arbeitnehmer im Alter von 55 Jahren und darüber machten im Jahr 2009 15 Prozent der entmutigten Arbeitnehmer aus. Bis Mitte 2010 war ihr Anteil unter den entmutigten Arbeitnehmern auf nahezu 24 Prozent gestiegen.

78. Die unfreiwillige Teilzeitbeschäftigung hat ebenfalls zugenommen, insbesondere unter älteren Arbeitnehmern. Der Status von Teilzeitstellen ist eher prekär, ohne bezahlten Jahres- oder Krankenurlaub; Teilzeitbeschäftigte werden in der Regel auch schlechter bezahlt als festangestellte Arbeitnehmer.²⁴ Auch die selbständige Erwerbstätigkeit hat zugenommen, die in Krisenzeiten oft die einzige Möglichkeit ist, die den Menschen bleibt (wenngleich die Führung eines Betriebs in einer Rezession besonders schwierig ist). In den Vereinigten Staaten wurden im Jahr 2007 10 Prozent der älteren nichtlandwirtschaftlichen Arbeitskräfte als selbständig gezählt, und diese Zahl stieg im Jahr 2010 auf 10,5 Prozent.

79. Die Rezession hat auch zu einem Anschwellen der Zahl derjenigen geführt, die Tätigkeiten verrichten, die als befristet oder projektbasiert bezeichnet werden (selbständige Unternehmer, Saisonarbeitskräfte). Die Zunahme atypischer Beschäftigungsformen, insbesondere Gelegenheits- und Teilzeitarbeit, hat den Einfluss der arbeitsrechtlichen Vorschriften erheblich geschwächt, was zu einer größeren Lohnspreizung geführt und ausbeuterischen Praktiken Tür und Tor geöffnet hat.

80. Zwar hat die derzeitige Wirtschaftskrise die Länder mit niedrigem Einkommen weniger hart getroffen, dies ist aber nicht immer der Fall, wie beispielsweise während der Asienkrise Ende der 1990er Jahre. Außerdem durchlaufen andere Regionen unterschiedliche Arten von Krisen, wie beispielsweise der Mittlere Osten und Nordafrika, wo sich aufgrund politischer Veränderungen die Konjunktur erheblich abgeschwächt und sich die ohnehin schon schwierige Lage jüngerer und älterer Menschen noch weiter verschlechtert hat.

81. Ältere Menschen in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen wie auch jüngere Menschen haben noch weniger Möglichkeiten, sich an veränderte wirtschaftliche Gegebenheiten anzupassen, im Vergleich zu den stärker entwickelten Ländern, und stehen daher in wirtschaftlichen Krisenzeiten vor besonderen Herausforderungen. In Ermangelung eines sozialen Schutzes und befristeter Notmaßnahmen zur sozialen Unterstützung, oft als soziale Sicherheitsnetze bezeichnet, fällt es vor allem älteren Arbeitnehmern sehr schwer, sich auf veränderte Bedingungen einzustellen.

²³ S. Bisom-Rapp et al., 2011, a.a.O.

²⁴ Dies gilt natürlich nicht für alle Teilzeitarbeitsverhältnisse. Solche Regelungen sind mehrheitlich freiwillig und fallen häufig zur Zufriedenheit der Arbeitnehmer aus.

82. Selbst vor der Wirtschafts- und Finanzkrise stellte die Notwendigkeit, menschenwürdige Arbeitsmöglichkeiten zu schaffen, eine Herausforderung dar, die wenige Länder erfolgreich bewältigt haben. Die Jugendarbeitslosigkeit war sehr viel höher als die Arbeitslosigkeit unter Erwachsenen, und die Altersarmut stieg in vielen Ländern an. Eine Reihe von Krisen rund um die Welt, darunter die Krise infolge steigender Nahrungsmittelpreise, die Wirtschafts- und Finanzkrise, durch Naturkatastrophen, Kriege und politische Veränderungen verursachte Krisen, führten dazu, dass nach IAA-Schätzungen die Welt vor der „dringenden Herausforderungen“ steht, in den nächsten zehn Jahren 600 Millionen produktive Arbeitsplätze zu schaffen, um nachhaltiges Wachstum zu generieren und den sozialen Zusammenhalt zu wahren. Weltweit sind 200 Millionen Menschen ohne Arbeit, und Millionen mehr würden in den Arbeitsmarkt eintreten, wenn es Arbeitsmöglichkeiten gäbe. Selbst bei dem optimistischen Szenario eines weltweiten Wachstums des BIP von vier Prozent in den kommenden Jahren würde die Gesamtzahl der Menschen ohne Arbeit bis 2016 um weitere sechs Millionen ansteigen.²⁵ Den neuesten Schätzungen des IWF zufolge wird die Wirtschaftskrise voraussichtlich aber über 2013 hinaus anhalten, mit sehr viel niedrigeren Wirtschaftswachstumsraten in den meisten Ländern, insbesondere innerhalb der OECD. Damit werden sich die Chancen, dass verletzte Gruppen in den Arbeitsmärkten eine menschenwürdige Arbeit finden, noch weiter verringern.

²⁵ IAA: *Global Employment Trends*, 2012.

Kapitel 2

Die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen des neuen demographischen Kontextes

83. In diesem Kapitel wird untersucht, welche Auswirkungen der demographische Wandel auf die wirtschaftliche Entwicklung, die Beschäftigung und den sozialen Schutz der Länder in den verschiedenen Stadien des demographischen Übergangs haben könnte. Es wird dargelegt, dass das wirtschaftliche Verhalten der Menschen eng mit ihrem Lebenszyklus verknüpft ist – in verschiedenen Lebensabschnitten ist das Verbrauchs- und Sparverhalten der Menschen unterschiedlich – und dass daher die Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur erhebliche Auswirkungen auf die soziale und wirtschaftliche Entwicklung haben. Ferner hat die aufgrund der Bevölkerungsalterung zu erwartende veränderte Zusammensetzung der Erwerbsbevölkerung beträchtliche Auswirkungen auf die Beschäftigung – etwa in Bezug auf Fachkräftemangel, Bildungs- und Ausbildungsbedarf sowie Produktivität und Einkommen. Schließlich können veränderte Bevölkerungsstrukturen sich belastend auf bestehende Einrichtungen zur Gewährleistung der wirtschaftlichen Sicherheit und Einkommenssicherheit sowie angemessener Dienstleistungen für eine alternde Gesellschaft auswirken, insbesondere im Bereich der Gesundheitsversorgung, der Langzeitpflege und der Rentensysteme, und Konsequenzen für die Strukturen des Renteneintritts haben.

2.1. Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung

84. Eine veränderte Altersstruktur wirkt sich auf die Wirtschaftsleistung aus, denn das wirtschaftliche Verhalten der Menschen ist je nach Alter unterschiedlich. Der Lebenszyklus kann in drei Phasen unterteilt werden: vor dem Arbeitsleben, während des Arbeitslebens und nach dem Arbeitsleben. Während der ersten und letzten Phase verbrauchen die Menschen mehr als sie produzieren, während sie in der zweiten Phase mehr produzieren als sie verbrauchen. Die Dauer der einzelnen Phasen ist individuell verschieden und hängt von zahlreichen Faktoren jenseits der biologischen Aspekte ab: unter anderem von der wirtschaftlichen Struktur der Gesellschaft, den Lebensumständen, den staatlichen Programmen für Kinder und Alte, den Bildungschancen, der Differenz zwischen der Fertilitätsrate der armen und der nicht armen Bevölkerung, den Bedürfnissen und Erwartungen der Familien, der Gesundheit.

85. Während der ersten und der letzten Lebensphase weisen die Menschen ein „Lebenszyklus-Defizit“ auf, da ihr Verbrauch höher ist als ihr Arbeitseinkommen. Der Verbrauch wird in diesen zwei Phasen hauptsächlich durch private oder öffentliche Transferleistungen zwischen den Generationen finanziert. Diese Transferleistungen erfüllen eine wichtige Funktion der Mittelumverteilung von Personen im Erwerbsalter hin zu Kindern und Alten. Die Höhe des Gesamtdefizits hängt von der Anzahl der Menschen in den einzelnen Phasen ab. Im Falle einer alternden Bevölkerung ist von einer größeren Anzahl Menschen in der dritten Lebensphase und damit einem höheren Defizit auszugehen.

Die demographische Dividende: Ein Zeitfenster, das Chancen eröffnet?

86. In einer wachsenden Zahl von Entwicklungsländern beginnt infolge rückläufiger Fertilität und höherer Lebensdauer der Anteil der Kinder an der Bevölkerung zu sinken, während sich der Anteil der Erwachsenen im Erwerbsalter erhöht. Wenn diese vergleichsweise größere Erwerbsbevölkerung produktive Beschäftigung findet, entsteht ein positiver Lebenszyklus-Überschuss (sinkender Abhängigkeitsquotient). Eine solche Situation ist der Entwicklung besonders zuträglich, da sie mehr Möglichkeiten zum Sparen und Investieren bietet, während gleichzeitig ein geringerer Druck auf den Bildungsausgaben lastet. Der sinkende Abhängigkeitsquotient setzt Ressourcen für private und öffentliche Investitionen in Human- und Sachkapital frei. Das Pro-Kopf-Einkommen kann potentiell schneller wachsen. Dies wird als „erste demographische Dividende“ bezeichnet.

87. Das von der zusätzlichen Anzahl Erwerbstätiger erzeugte Wachstum des Bruttoinlandsprodukts stellt die Maßeinheit für diese erste Dividende dar. Mehr Arbeitskräfte erzeugen eine höhere Produktion und mehr Ersparnisse, und in dem Maße, in dem die Ersparnisse in Inlandsinvestitionen umgewandelt werden, wird auch mehr Kapital (Human- und Sachkapital) angehäuft. In der Folge hat jeder Erwerbstätige zukünftig mehr Kapital zur Verfügung, um damit zu arbeiten; dadurch steigt die Produktion. Das Wirtschaftswachstum wird beschleunigt, die Sparleistung wie auch die Einnahmen der öffentlichen Hand nehmen zu, und in der Folge steigt auch die fiskalische Kapazität zur Finanzierung staatlicher Maßnahmen. Dieses „Zeitfenster“ der günstigen demographischen Bedingungen hat sich in den Entwicklungsländern erstmalig in den siebziger Jahren „geöffnet“, als Lateinamerika, Ost- und Südostasien, die Pazifischen Inselnationen sowie der Nahe Osten und Nordafrika von dieser Dividende zu profitieren begannen. Es wird davon ausgegangen, dass diese günstigen Bedingungen etwa 50 Jahre anhalten, allerdings mit erheblichen Unterschieden zwischen den einzelnen Ländern. China bildet hier eine beachtenswerte Ausnahme: als Ergebnis sowohl der Ein-Kind-Politik als auch der sozioökonomischen Entwicklung wurde dort der demographische Übergang in etwa 20 Jahren vollzogen. In anderen Regionen hat sich das Zeitfenster später geöffnet: in Südasien um 1985 und in Afrika südlich der Sahara um 1995. Es wird erwartet, dass in diesen Regionen der Zeitraum der ersten Dividende länger andauern wird – etwa 60 bis 80 Jahre.¹

88. Um von den Chancen, die diese demographische Dividende eröffnet, profitieren und ein dauerhaft höheres Wirtschaftswachstum erzielen zu können, ist die Verfügbarkeit von produktiver Vollbeschäftigung von wesentlicher Bedeutung. Die Dividende wächst in dem Maße, in dem die Wirtschaft in der Lage ist, produktive Arbeitsplätze für die immer stärker anwachsende Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zu schaffen. Das weltweit mangelnde Angebot an produktiver Beschäftigung stellt hier allerdings eine Herausforderung dar. Weltweit sind Länder nicht in der Lage, von der demographischen Dividende zu profitieren, weil ein großer Teil ihrer Erwerbsbevölkerung entweder auf der Suche nach einer Beschäftigung ist oder als geringqualifizierte Arbeitnehmer in minderwertigen Arbeitsplätzen mit niedriger Produktivität in der informellen Wirtschaft zu sehr niedrigen Löhnen beschäftigt ist. Diese Situation hat sich durch die globale Wirtschafts- und Finanzkrise noch verschärft. Schätzungen der IAO zufolge hat sich die Arbeitslosigkeit infolge der Krise von 2007 bis 2012 um 27 Millionen erhöht; 14 Millio-

¹ R. Lee und A. Mason: *Population ageing, wealth, and economic growth: Demographic dividends and public policy*, WESS background paper (Vereinte Nationen, New York, 2007).

nen davon in den entwickelten Volkswirtschaften und der EU und sieben Millionen in Ostasien, drei Millionen in Lateinamerika und der Karibik und eine Million in Südasien. Für die nächsten fünf Jahre wird ein Anstieg der Gesamtzahl Arbeitsloser in allen Regionen erwartet, mit Ausnahme der entwickelten Volkswirtschaften und der EU sowie Mittel- und Südosteuropa (Nicht-EU) und der GUS, wo mit einer leichten Abnahme gerechnet wird. Die Jugendarbeitslosigkeit wird sich voraussichtlich weiterhin auf einem höheren Niveau halten als der ohnehin schon hohe Stand vor der Krise.² Die Demotivation – Menschen, die weder arbeiten noch sich in Ausbildung befinden – hat während der Krise stark zugenommen: die Erwerbsbevölkerung zählt 29 Millionen Menschen weniger als erwartet,³ was darauf hindeutet, dass die gegenwärtigen Arbeitslosenzahlen auf globaler Ebene das gesamte Ausmaß der Arbeitsmarktprobleme nur unzureichend widerspiegeln.

89. Zusätzlich zur ersten demographischen Dividende kann sich auch noch eine zweite Dividende ergeben. Die steigende Lebenserwartung bei der Geburt für größere Kohorten älterer Menschen könnte zur Folge haben, dass im Laufe des Lebenszyklus auch mehr Ersparnisse angehäuft werden, um den Verbrauch im Alter zu finanzieren. Das wiederum kann zu einer Steigerung der Investitionskapazität führen – eine Situation, die als zweite demographische Dividende bezeichnet wird. Diese zweite Dividende entsteht in dem Maße, in dem der institutionelle und grundsatzpolitische Rahmen die Menschen, Unternehmen und Regierungen dazu veranlasst, Kapital anzuhäufen. Im Gegensatz zur ersten ist die zweite Dividende nicht vorübergehender Natur – durch die Bevölkerungsalterung kann ein dauerhafter Anstieg des Kapitals pro Arbeitnehmer und damit des Pro-Kopf-Einkommens erzeugt werden; theoretisch dürfte diese Dividende sogar proportional zum Anstieg der Lebenserwartung weiter anwachsen.

90. Die demographischen Dividenden stellen sich nicht automatisch ein; ihre Umsetzung ist daran geknüpft, dass die Veränderungen im Altersaufbau der Bevölkerung durch entsprechende Institutionen und politische Maßnahmen in wirtschaftliche Entwicklung umgesetzt werden. Der Zeitraum, in dem diese Dividenden verfügbar sind, stellt also eher ein Zeitfenster dar, das Chancen eröffnet, als die Garantie eines höheren Lebensstandards. So hängen z. B. Struktur und Ausmaß des Wirtschaftswachstums nicht nur vom Umfang des angehäuften Wohlstands ab, sondern auch von seiner Verteilung und Weitergabe durch Transfers.

Länder mit einem Lebenszyklus-Defizit

91. In einem fortgeschrittenen Stadium des demographischen Übergangs, in dem der Abhängigkeitsquotient zu steigen beginnt, also die Anzahl der älteren Bevölkerung im Verhältnis zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter größer zu werden beginnt und sich infolgedessen immer mehr Menschen in der Phase des Lebenszyklus-Defizits befinden, ergeben sich erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen (insbesondere für Transfers und Leistungen für ältere Menschen) sowie auf Wirtschaftswachstum und Armut.

92. Nach herkömmlicher Auffassung verringert sich die Gesamtsparquote, da gemäß der Lebenszyklus-Hypothese der Anteil derjenigen abnimmt, die am meisten sparen, während der Anteil der Entsparer zunimmt. Dieser Effekt führt aufgrund der weiter oben erläuterten Mechanismen zu einer Verlangsamung des Wirtschaftswachstums. Insgesamt könnte in den EU-25-Ländern aufgrund der Bevölkerungsalterung und der daraus resul-

² IAA: *Global Employment Trends* (Genf, 2013).

³ IAA: *Global Employment Trends* (Genf, 2012).

tierenden Abnahme der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter die potentielle durchschnittliche Zuwachsrates des Bruttoinlandsprodukts im Zeitraum 2010 bis 2050 um einen Prozentpunkt sinken.⁴ Eine weitere wichtige Komponente der Bevölkerungsalterung ist jedoch die steigende Lebenserwartung, die wiederum zu einer höheren Sparquote führen kann, weil die Menschen mit einem länger andauernden Ruhestand rechnen, der zum Teil durch private Ersparnisse zu finanzieren ist. Somit wirken sich diese zwei Faktoren gegenläufig auf die Sparquote und damit auf Investitionen, Kapitalbildung und letztendlich auf das Wirtschaftswachstum aus. Gleichwohl ist es angesichts des gegenwärtigen Niedrigzinsumfelds wenig wahrscheinlich, dass die potentiellen zusätzlichen Ersparnisse die massiven Investitionen in die öffentliche Infrastruktur tragen können, die erforderlich sind, um die Gesamtnachfrage und im Gegenzug das Wirtschaftswachstum zu steigern.

93. Mit fortschreitender Alterung der Bevölkerung verringert sich die Anzahl der Erwerbstätigen. Eine schrumpfende Erwerbsbevölkerung bedeutet für die Länder, dass sie stärker auf Produktivitätssteigerungen setzen müssen als auf Neuzugänge auf dem Arbeitsmarkt – auch wenn die Zahl der Neuzugänge durch die Förderung der Erwerbsbeteiligung bestimmter Bevölkerungsgruppen (Frauen, Menschen mit Behinderungen) und durch die Steuerung von Migrationsströmen gesteigert werden kann. Nach Berechnungen der Vereinten Nationen müsste – wenn alle sonstigen Voraussetzungen gleich sind – beispielsweise Japan zum Ausgleich der negativen Auswirkungen einer geringeren Erwerbsbevölkerung in den nächsten 50 Jahren einen jährlichen Anstieg der Arbeitsproduktivität von 2,6 Prozent gewährleisten, um ein jährliches Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens von zwei Prozent aufrechtzuerhalten. Mehr als 80 Prozent des erforderlichen Anstiegs der Arbeitsproduktivität würden benötigt, um die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf das Wachstum aufzuwiegen. Das Gleiche gilt – wenn auch in geringerem Umfang – für andere alternde Volkswirtschaften wie Italien, Deutschland und die Vereinigten Staaten.

94. Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Bevölkerungsalterung lassen sich auch an den langfristigen Prognosen für die öffentlichen Ausgaben für Bildung, Gesundheitsversorgung und Renten ablesen. Die Alterung führt zu erheblichem zusätzlichem Druck auf die Finanzierung der öffentlichen Gesundheitsversorgung und der Renten. Gleichzeitig schwächt sie den Druck auf die Bildungsausgaben etwas ab. Die Gesundheitsversorgung stellt eine erhebliche Herausforderung für den Staatshaushalt dar, da sie in einigen Fällen bis zu 14 bis 15 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ausmacht und sich voraussichtlich in der nahen Zukunft aufgrund des wachsenden Anteils älterer Menschen an der Bevölkerung einerseits und der immer intensiveren Nutzung der staatlichen Gesundheitssysteme durch die ältere Bevölkerung andererseits weiter verteuern wird. Was die Renten anbelangt, so steht in vielen Fällen ihre Finanzierbarkeit bereits jetzt ganz oben auf der nationalen Agenda, denn sie verschlingen oft mehr als 25 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, und die wachsenden Rentenausgaben dominieren die Haushaltsperspektiven alternder Länder. Im Bereich der Bildung bietet der schrumpfende Anteil der Bevölkerung im schulpflichtigen Alter die einzigartige Chance, ohne eine Steigerung des Gesamtbildungsaufwands die Bildungsausgaben pro Schüler zu erhöhen.

95. All dies wird sich auf die Armutszahlen auswirken. Der Transfer öffentlicher Gelder spielt eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung der Armut und dem Abbau von Ungleichheiten. So ist beispielsweise in Brasilien die fast vollständige Beseitigung von

⁴ Europäische Kommission: *Europe's demographic future: facts and figures on challenges and opportunities* (Brüssel, 2007).

Altersarmut dem Rentensystem zu verdanken; die Höhe der Mindestleistungen (identisch mit dem Mindestlohn) ist schneller gestiegen als die der höheren Ruhestandsleistungen, was zu einer Verringerung der Ungleichheiten geführt hat.⁵ Dieses Beispiel zeigt, dass es Folgen für Armut und Ungleichheit hat, wenn Länder mit schnell alternden Gesellschaften die zusätzlichen Kosten für die Gesundheitsversorgung und die Altersrenten nicht aufbringen können. Das Risiko ist real: Infolge der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008 wurden die Bemühungen um eine Eindämmung der allgemeinen Sozialausgaben und der Gesamtausgaben der öffentlichen Hand wieder verstärkt. Daher ist es ungewiss, inwieweit die Systeme der Sozialen Sicherheit zukünftig in der Lage sein werden, ihre Rolle bei der Armutsprävention weiterhin mit der gleichen Schlagkraft zu spielen.

96. Darüber hinaus wirken sich die den Regierungen zur Verfügung stehenden verschiedenen Möglichkeiten zur Finanzierung der durch die Bevölkerungsalterung verursachten Haushaltskosten auf die Kapitalbildung und das Wirtschaftswachstum aus. Es gibt im Wesentlichen drei Strategien, um dem Bedarf an höheren Ausgaben für die Leistungen der Sozialen Sicherheit nachzukommen. Eine besteht in einer allgemeinen Anhebung der Steuersätze, um die steigenden Kosten der Sozialen Sicherheit aufzufangen. Von diesem Ansatz wird häufig betont, dass er zwar Auswirkungen auf die Sparfähigkeit der Steuerzahler hat, aber die Kaufkraft der Leistungsempfänger konstant hält und die Nachfrage und das Wirtschaftswachstum ankurbelt. Ein zweiter Ansatz beruht auf einer Kürzung der Leistungen der Sozialen Sicherheit, um den Ausgabendruck einzudämmen. Dies hat Auswirkungen auf die Konsum- und Sparfähigkeit der Leistungsempfänger und schwächt die Wirtschaftsentwicklung. Der dritte Ansatz beruht auf einer Schuldenfinanzierung der staatlichen Ausgaben, bei der die Regierung auf Steuererhöhungen oder Leistungskürzungen verzichten kann, jedoch die Haushaltslast auf zukünftige Generationen überträgt, sofern kein zusätzliches Wirtschaftswachstum generiert wird. Wie sich die verschiedenen Finanzierungsoptionen letztendlich auswirken, hängt von zahlreichen Faktoren ab und ist in hohem Maße durch das Wirtschaftssystem des jeweiligen Landes bedingt. Auf jeden Fall haben sie großen Einfluss darauf, ob die demographische Dividende sich positiv auswirken kann oder nicht. Daher bedarf es einer vernünftigen Kombination verschiedener Politiken, um den Bedenken in Bezug auf das Verhältnis zwischen den Generationen Rechnung zu tragen.

2.2. Armut und Informalität

97. Mit zunehmendem Alter verringert sich der Anteil des Arbeitseinkommens am Gesamteinkommen der Menschen. In Lateinamerika und der Karibik beispielsweise beträgt das Arbeitseinkommen junger Erwachsener durchschnittlich 90 Prozent ihres Gesamteinkommens, während dieser Anteil bei den über 60-Jährigen auf 44 Prozent sinkt (Männer 53 Prozent, Frauen 26 Prozent).⁶

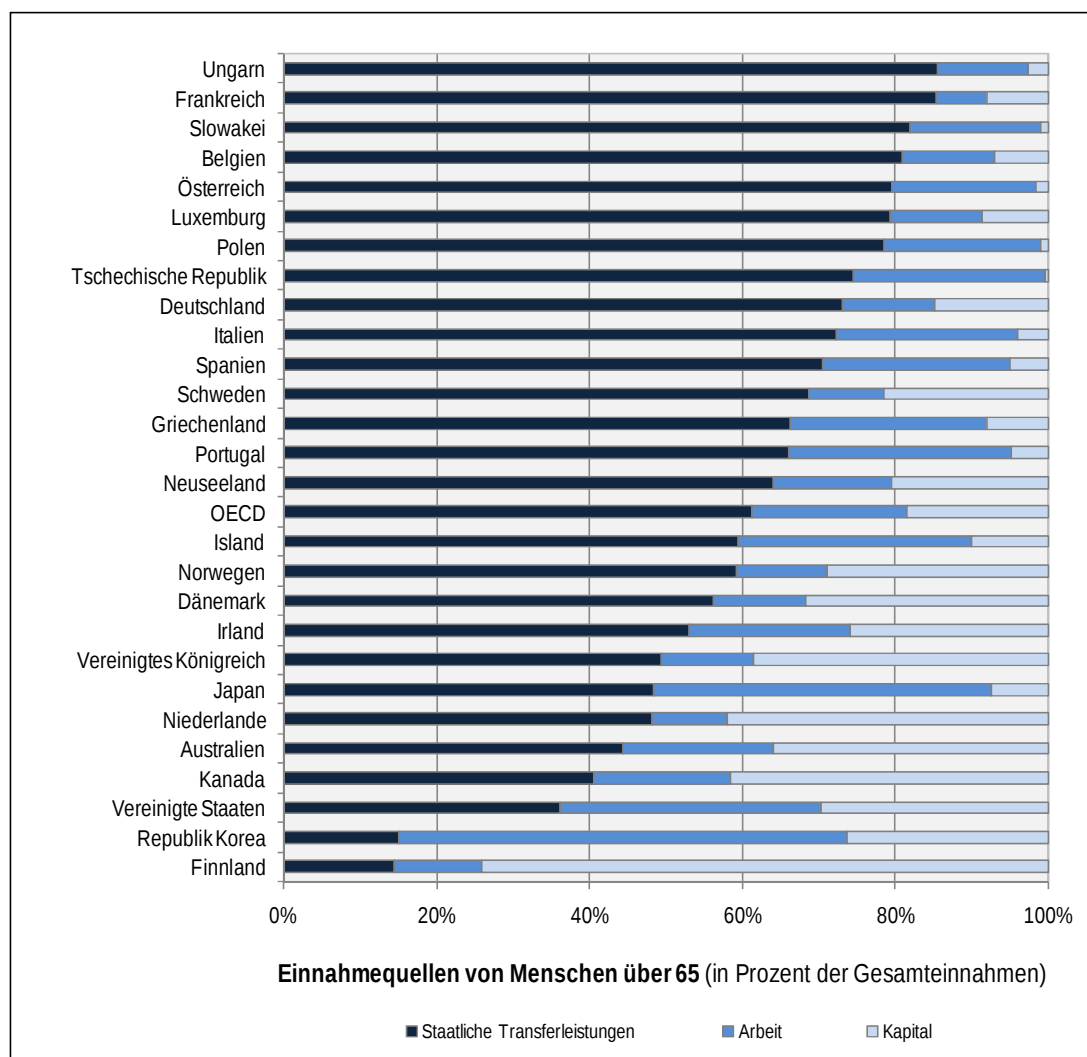
98. In fast allen Situationen setzt sich das Einkommen älterer Menschen aus einer Mischung aus Sachanlagen – in vielen Fällen magere Ersparnisse – staatlichen Programmen – z. B. Renten – und Unterstützung durch Familienangehörige zusammen. Allerdings vollzieht sich der Rückzug aus dem Arbeitsmarkt in den entwickelten Wirtschaften, aber zunehmend auch in den Entwicklungsländern, sehr langsam, und es gibt keinen

⁵ M. Gragnolati et al.: *Growing Old in an Older Brazil; Implications of Population Ageing on Growth, Poverty, Public Finance and Service Delivery, Directions in Development* (Washington, Weltbank, 2011).

⁶ D. Cotlear (Hrsg.): *Population Ageing: is Latin America ready? Directions in Development* (Washington, Weltbank, 2011).

vollständigen Ausstieg. Daten aus Lateinamerika und der Karibik zufolge hält sich bei älteren Menschen das Arbeitseinkommen auf einem beachtlichen Niveau: im Vergleich mit dem Einkommen eines durchschnittlichen 30- bis 49-jährigen Erwachsenen nimmt ein durchschnittlicher 60-Jähriger etwa zwei Drittel und ein durchschnittlicher 70-Jähriger immer noch über ein Drittel des Einkommens eines Erwachsenen im besten Erwerbsalter ein.⁷ In einigen OECD-Ländern wie beispielsweise Japan oder den Vereinigten Staaten haben Menschen über 65 immer noch ein beachtliches Arbeitseinkommen (Abbildung 2.1). Im Alter vom Arbeitseinkommen abhängig zu sein, ist insbesondere dann schwierig, wenn der Arbeitsmarkt nicht einmal für die jüngere Bevölkerung ausreichend Arbeitsplätze in der formellen Wirtschaft zur Verfügung stellt. Wer sein gesamtes Arbeitsleben lang in der informellen Wirtschaft beschäftigt war, wird angesichts des Risikos entweder dort zu bleiben oder in die Armut abzurutschen, mit aller Wahrscheinlichkeit auch weiterhin dort arbeiten. Aber selbst für jemanden, der in der formellen Wirtschaft tätig war, kann es schwierig sein, im Alter dort weiter Beschäftigung zu finden, und er läuft Gefahr, in die Informalität abgedrängt zu werden.

Abbildung 2.1. Einnahmequellen im Alter, OECD-Länder, 2009



Quelle: OECD: Education at a glance, 2009.

⁷ D. Cotlear (Hrsg.), 2011, a.a.O.

99. Reichen diese Einnahmequellen aus, um ältere Menschen vor Armut zu schützen, oder gäbe es noch weitere, die zur Verringerung von Armut und informeller Beschäftigung beitragen könnten? Zunächst einmal sind Ersparnisse besonders anfällig gegenüber Inflation und/oder Finanzkrisen. Darüber hinaus sind in den meisten Entwicklungsländern ländliche Arbeitskräfte, Selbständige und all jene, die von einkommenschaffender Tätigkeit in der informellen Wirtschaft abhängen, auf informelle Spar- und Unterstützungsmodelle angewiesen, wie z. B. rotierende Sparmodelle, Kreditvereinigungen, auf gegenseitige Hilfe angelegte Gesellschaften und Begräbnisgesellschaften. In den meisten Fällen reicht das nicht aus, und die Menschen arbeiten in der informellen Wirtschaft weiter, so lange sie körperlich dazu in der Lage sind. In zahlreichen Ländern mit mittlerem Einkommen haben die Programme zur Einkommenssicherung durch individuelle Sparmodelle ihr Ziel verfehlt, es sei denn, es handelte sich um Arbeitnehmer in stabilen Arbeitsverhältnissen mit menschenwürdigem Einkommen. Es hat sich gezeigt, dass diese Modelle eine stabile Beschäftigung und ausreichende Kapazitäten zur Zahlung von Beiträgen voraussetzen. Das ist bei atypisch Beschäftigten (mit Teilzeit- oder Zeitverträgen), Beschäftigten in der informellen Wirtschaft und bei Niedriglohneempfängern nicht der Fall.

100. Wie in Kapitel 1 dargelegt wurde, ist in den Entwicklungsländern die Erwerbsbeteiligung älterer Menschen am höchsten, hauptsächlich weil ältere Menschen, um ihren Lebensunterhalt zu finanzieren, weiter arbeiten, meist in der informellen Wirtschaft. Der mangelnde Sozialversicherungsschutz (ein charakteristisches Merkmal der informellen Wirtschaft) veranlasst ältere Menschen dazu, erwerbstätig zu bleiben. Bei älteren Frauen ist die Erwerbsbeteiligung besonders in Ländern mit niedrigem Einkommen sehr hoch. Wenn Frauen im Laufe ihres Lebens nur sehr begrenzt oder überhaupt kein Vermögen angesammelt haben, etwa in Form von Ersparnissen, Wohnraum, Nutzvieh oder Land, zwingen die Frauenarmut oder der später der Witwenstand sie im Alter dazu, noch sehr lange weiter zu arbeiten, meist in der informellen Wirtschaft mit einer sehr geringen Einkommenssicherheit. Den Mangel an menschenwürdigen Beschäftigungsmöglichkeiten im Verlauf des Erwerbslebens zu beheben, ist die größte Herausforderung, um das Problem des hohen Anteils an informeller Beschäftigung im Alter zu überwinden.

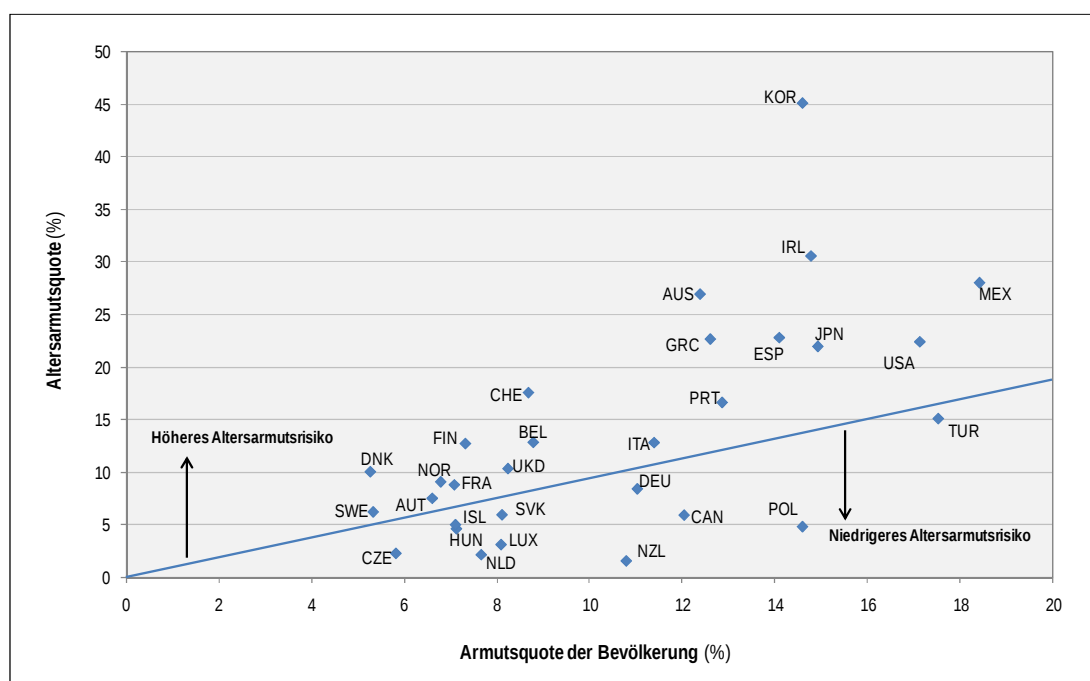
101. In den Ländern, in denen die Programme zur Einkommenssicherung nur unzureichend Schutz bieten, ist die Armutsrate signifikant höher.⁸ Die Renten – sofern in den Entwicklungsländern vorhanden – sind eher niedrig und der Schutz ist lückig. Besonders die informelle Wirtschaft zeichnet sich generell durch das Fehlen von Rentensystemen aus. Wenn man bedenkt, dass in den Entwicklungsländern die meisten Arbeitsplätze in der informellen Wirtschaft angesiedelt sind, wird deutlich, dass die meisten Menschen keinen Rentenanspruch haben. Angesichts der Tatsache, dass die Informalität in städtischen Gebieten ein wachsendes Phänomen ist, ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass dort auch die Altersarmut steigen wird. In den städtischen Gebieten Indonesiens und der Republik Korea haben weniger als 35 Prozent der Männer und 15 Prozent der Frauen Zugang zu einer Rentenversicherung.⁹ In Lateinamerika sind weniger als 40 Prozent der älteren Erwachsenen Rentenempfänger. Um das Problem der unzureichenden Altersversorgung zu überwinden, führen einige Länder Sozial- oder Grundsicherungsrenten ein,

⁸ OECD: „Pensions at a Glance 2011: Retirement Income Systems in OECD and G20 Countries“, März 2011.

⁹ J. Giles, D. Wang und W. Cai: „The Labor Supply and Retirement Behavior of China's Older Workers and Elderly in Comparative Perspective“ in J.P. Smith und M. Majmundar (Hrsg.): *Ageing in Asia: Findings from New and Emerging Data Initiatives*, Committee on Population, Division of Behavioral and Social Sciences and Education (Washington, The National Academies Press, 2012), Kap. 6.

die beitragsunabhängig gestaltet sind. Diese Modelle wirken sich häufig stark armutsverringend aus und können darüber hinaus Ungleichheiten unter der älteren Bevölkerung verringern, wie dies z. B. in Bolivien, Brasilien, Botsuana und Südafrika der Fall ist. In den meisten Fällen sind jedoch die Leistungen zu gering und der Schutz zu geringfügig, um zu erreichen, dass die ältere Bevölkerung vor Armut geschützt wird. In Westasien bieten die Rentensysteme, sofern vorhanden, im Allgemeinen Ersatzquoten von 60 Prozent des Einkommens für durchschnittlich 30 Berufsjahre.¹⁰ In einer Studie über 15 Länder südlich der Sahara wurde für Länder ohne Rentenversicherung jeweils die allgemeine Armutsquote mit der Armutsquote der Haushalte mit älteren Menschen verglichen. In neun Ländern ergaben sich erhebliche Unterschiede zwischen beiden Armutsquoten: die Haushalte mit älteren Menschen waren ärmer als die, in denen keine älteren Menschen lebten.¹¹

Abbildung 2.2. Altersarmut in den G20-Ländern



Quelle: OECD: „Pensions at a Glance 2011: Retirement Income Systems in OECD and G20 Countries“, März 2011.

102. In einigen entwickelten Volkswirtschaften wie den Vereinigten Staaten, Japan oder dem Vereinigten Königreich sind die staatlichen Rentenprogramme nicht immer in der Lage, alle Menschen im Ruhestand mit ausreichend Einkommen zu versorgen (Abbildung 2.2). Dies ist häufig eine Frage des Geschlechts. Im Vereinigten Königreich haben nur 30 Prozent der Frauen einen Anspruch auf die volle staatliche Grundrente, während es bei den Männern 85 Prozent sind. Zwar ist die Anwartschaftszeit für die Erlangung eines Anspruchs auf eine volle staatliche Rente ab 2010 verkürzt worden, aber nach wie vor gibt es eine Vielzahl älterer Menschen, meist Frauen, die im Ruhestand in Not

¹⁰ Vereinte Nationen: *Regional Dimensions of the Ageing Situation*, Hauptabteilung für Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (New York, UN, 2008), Kap. 2: Wirtschafts- und Sozialkommission für Westasien.

¹¹ N. Kakwani und K. Subbarao: *Ageing and Poverty in Africa and the Role of Social Pensions*, Social Protection Discussion Paper Series (Washington, Weltbank, 2005).

geraten.¹² In den EU-27-Ländern wurden 2009 etwa 14 Prozent der Rentner und 16,6 Prozent der Rentnerinnen als vom Armutsrisiko bedroht eingestuft.¹³ Ab 2006 war in Russland die durchschnittliche staatliche Rente unter das Niveau des offiziellen „Existenzminimums“ gefallen.¹⁴ Als Reaktion darauf hat die russische Regierung seit 2009 mehrfach das Rentenniveau angehoben, und 2010 betrug die durchschnittliche Ersatzquote bereits 40,2 Prozent.¹⁵

103. Traditionell sind Familienangehörige die wichtigste Quelle zur finanziellen Unterstützung älterer Menschen – insbesondere dort, wo ein System des sozialen Schutzes nicht vorhanden ist – aber der Zusammenhalt beginnt sich aufzulösen. Mit zunehmender Verstädterung und dem durch HIV/Aids verursachten Aderlass zerfällt das informelle System des sozialen Schutzes, das in Form von Geldleistungen und Unterstützung sowohl durch die erweiterte Familie als auch durch die Gemeinde gewährleistet wurde, zusehends. Tatsächlich hat sich das Verhältnis in einigen Gesellschaften, insbesondere jenen, die unter den Folgen der HIV/Aids-Pandemie leiden, aber auch in Ländern mit hohem Einkommen wie Japan, umgekehrt: immer mehr ältere Menschen sorgen für ihre Enkelkinder, und bis zu einem Alter von über 80 Jahren leisten Ältere Ressourcentransfer an die jüngeren Generationen.¹⁶

104. Infolge unzureichender (oder nicht vorhandener) Rentensysteme, auseinanderbrechender familiärer Unterstützungsmechanismen und ungenügender Ersparnisse arbeiten ältere Menschen immer häufiger in prekären Beschäftigungsverhältnissen, die sie zunehmend verwundbarer machen, oder sind auf einkommenschaffende Tätigkeiten in der informellen Wirtschaft angewiesen. Aus Abbildung 2.3 geht hervor, dass die höchste Erwerbsbeteiligung in der Region südlich der Sahara zu verzeichnen ist, weil dort der Versorgungsgrad älterer Leistungsempfänger im Allgemeinen am niedrigsten ist. In Indien ist die überwiegende Mehrheit älterer Menschen selbständig oder Gelegenheitsarbeiter. Wenngleich das allgemeine Muster sowohl für ältere Männer als auch für ältere Frauen gilt, ist zu beobachten, dass proportional mehr ältere Männer als ältere Frauen selbständig sind, während das Umgekehrte für Gelegenheitsarbeit gilt.¹⁷ In China besteht jüngsten Erhebungen in städtischen Gebieten zufolge eine wachsende Informalisierung auf dem städtischen Arbeitsmarkt, von der die älteren Menschen, insbesondere ältere Frauen, betroffen sind.¹⁸

¹² S. Bisom-Rapp et al.: „Decent Work, Older Workers and Vulnerability in the Economic Recession: A comparative study of Australia, the United Kingdom and the United States“, *Employee Rights and Employment Policy Journal*, 2011.

¹³ *Aktives Altern und Solidarität zwischen den Generationen: Ein statistisches Portrait der EU 2012*, Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.

¹⁴ N. Eberstadt, H. Groth: „Die Russische Föderation im Zeichen der demografischen Krise: Alterung und Maßnahmen zur Sozialen Sicherheit“, *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, Bd. 63, 2010.

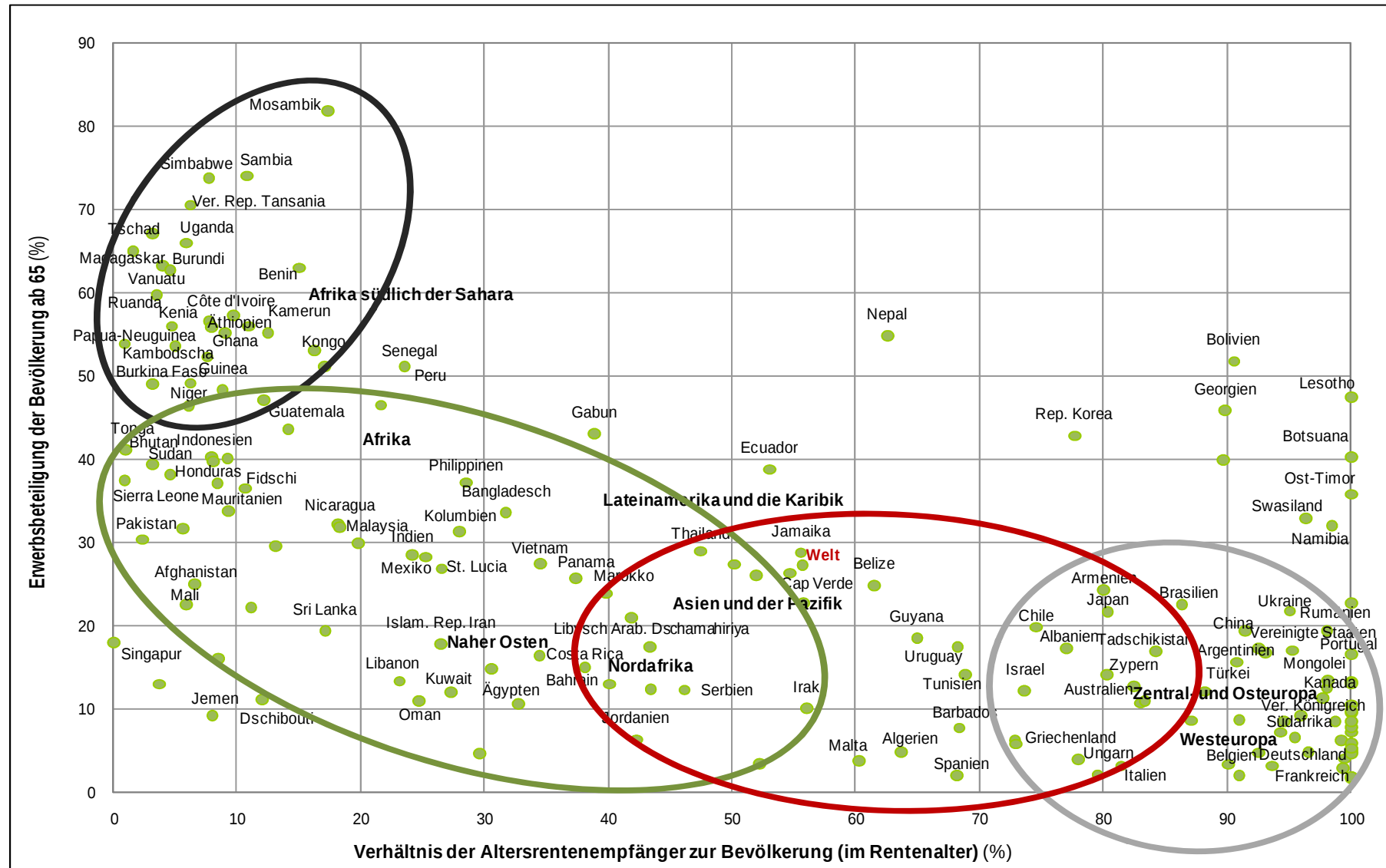
¹⁵ F. Eich et al.: „Reforming the public pension system in the Russian Federation“, *IMF WP/12/201* (Washington, IWF, 2012).

¹⁶ A. Nabalamba, und M. Chikoko: *Ageing Population Challenges in Africa* (Tunis, Afrikanische Entwicklungsbank, 2011).

¹⁷ S. Rajan: *Demographic ageing and employment in India* (Bangkok, IAA, 2010).

¹⁸ D.U. Yang und W. Meiyang: *Demographic ageing and employment in China*, Employment Working Paper Nr. 57 (Genf, IAA, 2010).

Abbildung 2.3. Altersrentenempfänger und Erwerbsbeteiligung bei Menschen ab 65, 2007-11



Quelle: IAA SSI Laborstat (World Social Security Report, erscheint demnächst in 2012).

105. Ein umfassenderes und großzügigeres Rentensystem, das sowohl Beitragszahler als auch Nichtbeitragszahler berücksichtigt, wirkt sich positiv auf Armutsquoten und Erwerbsbeteiligung älterer Menschen aus. So sinken z. B. in China die Armutsquoten beträchtlich, sobald ältere Menschen ein Anrecht auf Rente haben.¹⁹ Ein solch großzügiges System hat darüber hinaus einen positiven Effekt auf die Armut anderer Bevölkerungsgruppen. Vier der fünf Länder im südlichen Afrika, die über ein allgemeines Sozialrentensystem verfügen – Botsuana, Lesotho, Mauritius und Südafrika – machen schneller Fortschritte als ihre Nachbarländer in Richtung auf die Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele in den Bereichen Armut und Hunger, Grundschulbildung und Gleichstellung der Geschlechter in der Grundschulbildung. In Namibia wurde festgestellt, dass in Haushalten, in denen eine ältere Person eine Sozialrente erhielt, höhere Ausgaben für Bildung und Gesundheit der Kinder getätigt wurden. Ähnliche Ergebnisse sind in Sambia und Mosambik zu verzeichnen, wo Bargeldtransfers an ältere Personen dazu geführt haben, dass generell mehr für die Schulbildung der Kinder ausgegeben wurde. Es wird zunehmend darauf geachtet, mehr öffentliche Mittel für Bargeldtransfers an ältere Menschen zur Verfügung zu stellen, eines der wesentlichen Elemente der Empfehlung Nr. 202 für eine soziale Grundsicherung. In den südamerikanischen Ländern, die über relativ weit entwickelte Rentensysteme verfügen (Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay), liegt das Armutsniveau älterer Menschen weit unter dem gesamtstaatlichen Durchschnitt.²⁰

106. Global sind etwa 80 Prozent der Weltbevölkerung im Alter ungenügend gegen gesundheitliche Risiken, Behinderung und Einkommensrisiken abgesichert. Das bedeutet, dass allein in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen derzeit etwa 342 Millionen ältere Menschen keine ausreichende Einkommenssicherheit haben. Diese Zahl könnte bis 2050 auf 1,2 Milliarden steigen, wenn der Schutz, den die bestehenden Mechanismen zur Einkommenssicherung im Alter bieten, nicht ausgeweitet wird.

2.3. Erwerbsbevölkerung und Fachkräftemangel

107. Die derzeitigen demographischen Trends werden aller Voraussicht nach zu einem Arbeitskräftemangel führen. In mehreren Ländern, insbesondere in den Industrieländern, wächst die Sorge angesichts des zu erwartenden Arbeitskräftemangels infolge der rapide alternden Bevölkerung. So kann sich etwa in den europäischen Volkswirtschaften das Angebot an Arbeitskräften ab 2018 gravierend verknappen, da dann die Altersgruppe der 20- bis 59-Jährigen recht drastisch schrumpfen wird, während die Altersgruppe der 60- bis 69-Jährigen weitere 20 Jahre lang anwachsen wird. Die Auswirkungen der Alterung werden dann nicht länger durch eine steigende Erwerbsbeteiligung der Frauen und der älteren Arbeitnehmer ausgeglichen werden. Vorhersagen der Europäischen Kommission zufolge wird im Jahr 2025 die Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer in den EU-25-Ländern 59 Prozent betragen, im Vergleich zu geschätzten 47 Prozent für das Jahr 2010.²¹ Das Problem des Arbeitskräftemangels wird in den Ländern der Europäischen Union unterschiedlich stark wahrgenommen. In Ländern mit einer niedrigen Arbeitslosenquote gewinnt das Problem rapide an Bedeutung. So könnten z. B. in den Niederlanden aufgrund der Nachfrage bis 2015 600.000 neue Arbeitsplätze geschaffen werden,

¹⁹ D.U. Yang und W. Meiyan, 2010, a.a.O.

²⁰ L. Gasparini et al.: *Poverty among the elderly in Latin America and the Caribbean* (La Plata, CEDLAS, 2007), S. 33.

²¹ Europäisches Observatorium für Arbeitsbedingungen: *Demographic change and work in Europe* (Dublin, Eurofound, 2010), unter: http://www.eurofound.europa.eu/ewco/surveyreports/EU0902019D/EU0902019D_2.htm.

jedoch wird der Arbeitsmarkt infolge der demographischen Entwicklung nur um 225.000 anwachsen. Hingegen mag in Ländern mit einer dauerhaft hohen Arbeitslosigkeit infolge der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise die Sorge über einen Arbeitskräftemangel paradox erscheinen. Obwohl das Problem des Arbeitskräftemangels als strukturell bedingter Trend weiterhin bestehen bleibt, wird ihm auf der politischen Agenda kein hoher Stellenwert eingeräumt.²²

108. Besonders massiv wird der Arbeitskräftemangel in den Wirtschaftsbereichen sein, in denen bestimmte Qualifikationen erforderlich sind. Einige Sektoren, wie beispielsweise das Gesundheits-, das Bildungs- und das Verkehrswesen schlagen bereits Alarm. So sind z. B. in Deutschland aufgrund des Fachkräftemangels derzeit eine Million Arbeitsplätze unbesetzt. Fast jedes zweite deutsche Unternehmen ist auf der Suche nach Fachkräften, darunter zahlreiche Produktions- und Dienstleistungsbetriebe. Die rapide Bevölkerungsalterung in Deutschland droht in den nächsten Jahren den Fachkräftemangel auch in weiteren Wirtschaftsbereichen zu verschärfen.²³ In Schweden leiden einige Wirtschaftssektoren wie das Baugewerbe oder der Maschinenbau unter einem Mangel an Arbeitskräften. Bei vielen Unternehmen führt dieser Mangel zu einem Verlust an Rentabilität und Wettbewerbsfähigkeit. Arbeitgeber aus der Tschechischen Republik, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen und Rumänien geben an, dass der Mangel an Fachkräften ein wesentliches Hindernis für die Geschäftsentwicklung in der Produktion und im Baugewerbe darstellt.²⁴ In den Vereinigten Staaten wird bis 2030 für bestimmte qualifizierte Tätigkeiten ein Fachkräftemangel entstehen, da die Babyboomer in den Ruhestand zu treten beginnen. Bis 2018 werden mehr als drei Millionen Arbeitnehmer mit einem *Associate-Degree*²⁵ fehlen.²⁶ Jüngsten Prognosen zufolge werden in China bis 2020 trotz massiver Investitionen des Landes in das Bildungswesen 22 Millionen Fachkräfte fehlen.²⁷

109. Entwicklungs- und entwickelte Länder stehen aufgrund des Mangels an qualifiziertem Gesundheitspersonal großen Herausforderungen gegenüber. In den Entwicklungsländern, insbesondere in solchen mit niedrigem Einkommen, ist der Mangel an qualifiziertem Gesundheitspersonal bereits spürbar und wird sich weiter verschärfen, da diese Länder auch mehr Gesundheitsfachkräfte für chronische Krankheiten benötigen werden. Auch in den Industrieländern besteht im Hinblick auf die zunehmende Zahl älterer Menschen ein wachsender Bedarf an Fachpersonal in Krankenhäusern und Langzeitpflegeeinrichtungen. 2006 fehlten Schätzungen der Weltgesundheitsorganisation zufolge weltweit 4,3 Millionen Fachkräfte im Gesundheitswesen.²⁸ 36 der 57 Länder, in denen der Mangel ein kritisches Ausmaß erreicht hatte, liegen in Afrika südlich der Sahara. Im

²² Weltwirtschaftsforum: *Global Population Ageing: Peril or Promise?*, Global Agenda Council on Ageing Society, 2012, Kap. 10.

²³ Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes, Bundesministerium des Innern (Bundesrepublik Deutschland), Nov. 2011, siehe http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Politik_Gesellschaft/DemographEntwicklung/demografiebericht_kurz.pdf?__blob=publication

²⁴ P. Mitra: *Innovation, inclusion and intervention. From transition to convergence in Eastern Europe and the former Soviet Union* (Washington, Weltbank, 2008).

²⁵ Ein *Associate Degree* ist ein akademischer Grad, der nach Absolvierung eines Grundstudiums von üblicherweise zwei Jahren verliehen wird.

²⁶ D.H. Neumark, P. Johnson und M. Cuellar Mejia: *Future Skill Shortages in the U.S. Economy?* NBER Arbeitspapier Nr. 17213, 2012.

²⁷ „Skilled workers shortfall of 40m forecast“, in *Financial Times*, 18. Nov. 2012.

²⁸ WHO: *Weltgesundheitsbericht 2006* (Genf, 2006).

Lauf des letzten Jahrzehnts war eine rapide ansteigende Migration des Gesundheitspersonals zu beobachten, insbesondere in der Mehrzahl der OECD-Länder. Trotz einiger Trends, die in jüngerer Zeit in einigen wenigen Ländern Anzeichen einer Stabilisierung oder eines Rückgangs erkennen ließen, steigt die Migration des Gesundheitspersonals in den OECD-Ländern insgesamt weiterhin an. Diese Länder werden ihre jüngsten Bemühungen um eine bessere Ausbildung und Bindung des Personals fortsetzen müssen. Die Migration kann ihnen helfen, kurzfristig dem Arbeitskräftemangel zu begegnen, ist aber keine Lösung, um den längerfristigen Trends entgegenzuwirken.²⁹

110. Der Arbeitskräftemangel wird sich nicht auf die Segmente des Arbeitsmarkts beschränken, für die höhere Qualifikationen erforderlich sind. Die zukünftig verfügbar werdenden Arbeitsplätze werden sich nicht auf Stellen beschränken, die als Reaktion auf eine steigende Nachfrage geschaffen wurden oder um neue Märkte zu bedienen; Arbeitsplätze werden auch dadurch frei werden, dass Arbeitnehmer in den Ruhestand gehen – ein Umstand, der häufig vernachlässigt wird. Einige dieser Arbeitsplätze werden möglicherweise verloren gehen, wenn die Stelleninhaber in den Ruhestand eintreten, bei den meisten aber wird das nicht der Fall sein. Diese frei gewordenen Stellen werden sich inhaltlich eher an vorherrschende Beschäftigungsstrukturen anlehnen als neu geschaffene Arbeitsplätze und die Beschäftigungsmuster der Arbeitnehmer widerspiegeln, die sich in einem fortgeschrittenen Stadium ihres Erwerbslebens befinden. Das hat beträchtliche Auswirkungen auf die Arbeitsmarktpolitik, etwa hinsichtlich der Mentoring-Systeme und der Generationenverträge.³⁰

2.4. Bildung und Ausbildung

111. Die Bevölkerungsalterung wirkt sich stark auf die Chancen zur Verbesserung der Bildung und der praxisbezogenen Ausbildung aus. In dem Maße, in dem die Anzahl junger Menschen (zwischen 15 und 24 Jahren) sinkt, wird es einfacher, Maßnahmen zur besseren Qualifizierung dieser Bevölkerungsgruppe zu finanzieren und damit den jungen Menschen den Übergang von der Schule in die Arbeitswelt zu erleichtern, vorausgesetzt, es sind Arbeitsplätze verfügbar.

112. Darüber hinaus wirkt sich die Bevölkerungsalterung durch die Veränderung individueller Bildungsentscheidungen auch auf die Bildungsinvestitionen aus. Der Humankapitaltheorie zufolge haben Familien in Gesellschaften mit einer höheren Lebenserwartung bei der Geburt, einer niedrigeren Kindersterblichkeit und einer verringerten Fertilität bei ansonsten gleichen Bedingungen einen größeren Anreiz, mehr in Bildung zu investieren. Daher werden die nachfolgenden Generationen voraussichtlich besser gebildet und produktiver sein als die vorangegangenen, sofern das jeweilige System eine hochwertige Bildung für alle bietet. Menschen im Erwerbsalter lassen sich, wenn sie älter werden und ihre produktivsten Jahre hinter sich haben, leichter umschulen, wenn sie ein höheres Bildungsniveau haben. Bei einer älteren Bevölkerung bedarf es angesichts der größeren Anzahl älterer Arbeitnehmer höherer Investitionen zur Finanzierung ihrer beruflichen Umschulung. Unter diesen Umständen ist es sogar noch wichtiger, dass die umzuschulenden Arbeitnehmer in jüngeren Jahren eine gute Bildung erhalten haben.

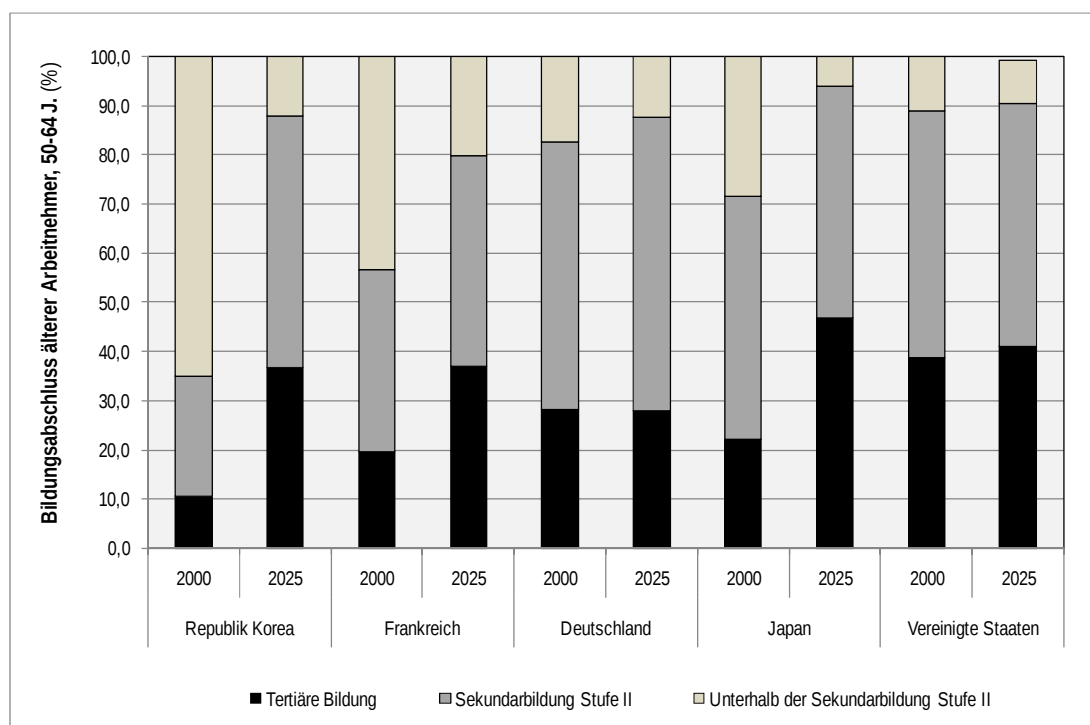
²⁹ OECD: *International Migration of Health Workers; Improving International Co-Operation to Address the Global Health Workforce Crisis*, OECD Observer Policy Brief, 2010.

³⁰ Europäische Kommission: *The implication of demographic trends for employment and jobs* (Vereinigtes Königreich, Alphametrics Ltd, 2005).

113. In den meisten Ländern haben jedoch ältere Menschen ein niedrigeres Bildungsniveau als ihre jüngeren Kollegen – und ältere Frauen sind stärker benachteiligt als ältere Männer. Einer in 13 meist Entwicklungsländern durchgeführten Studie zufolge³¹ wiesen im Jahr 2000 80 bis 90 Prozent der Älteren nur einen Grundschulabschluss oder einen niedrigen Bildungsstand auf. Überdies lag das Bildungsniveau älterer Frauen meist unter dem älterer Männer, wobei in China, Indien, der Republik Korea, Taiwan (China) und Vietnam ein beträchtliches Gefälle zwischen den Geschlechtern bestand. Die einzigen Länder, in denen der Anteil älterer Männer mit einem Schulabschluss, der über dem Grundschulabschluss lag, 30 Prozent oder mehr betrug, waren die Republik Korea, die Philippinen und Taiwan (China). Bei den älteren Frauen wurde der größte Anteil mit einem Schulabschluss über dem Grundschulabschluss mit 22 Prozent auf den Philippinen erreicht. Zwischen 2000 und 2045 wird sich der Bildungsstand der älteren Bevölkerung jedoch deutlich verändern, wobei in Ägypten, der Republik Korea, Singapur und Taiwan (China) der höchste Anstieg zu verzeichnen sein wird. In Lateinamerika und der Karibik beträgt in El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras und Nicaragua der Anteil ungelerner älterer Menschen 90 Prozent oder mehr.

114. Das Bildungsniveau steigt bei der jüngeren Generationen rapide an, so dass, wie in Abbildung 2.4 dargelegt, die älteren Arbeitnehmer der Zukunft im Vergleich zur derzeitigen Situation einen höheren Bildungsstand aufweisen werden. Diese verbesserten Bildungsleistungen könnten eine wichtige Quelle zukünftiger Produktivitätssteigerungen und verbesserter Beschäftigungsaussichten für ältere Menschen sein.

Abbildung 2.4. Anteil der Erwerbsbevölkerung zwischen 50 und 64 Jahren nach Bildungsabschluss in ausgewählten Ländern 2000-25 (in %)



Quelle: OECD, 2005, a.a.O.

³¹ A. Hermalin, M. Ofstedal und R. Tesfai: *Future characteristics of the elderly in developing countries and their implications for policy*, Comparative Study of the Elderly in Asia Research Report 06-62 (Ann Arbor, 2006).

115. Ältere Menschen nehmen seltener an Qualifizierungsmaßnahmen teil als ihre jüngeren Kollegen. Eine Studie zur Weiterbildung in Deutschland gelangt zu dem Schluss, dass nicht das Alter an sich für die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen ausschlaggebend ist, sondern das bestehende Qualifikationsniveau. Es sind insbesondere die geringqualifizierten älteren Arbeitnehmer, die nicht weitergebildet werden, während bei den hochqualifizierten Arbeitnehmern die Beteiligung an Weiterbildungsmaßnahmen ab einem Alter von 50 Jahren sogar noch ansteigt.³² Darüber hinaus lassen Daten darauf schließen, dass zahlreiche ältere Arbeitnehmer es für sinnvoller erachten, ihren Kindern Bildung und Ausbildung zukommen zu lassen, als selber an Qualifizierungsmaßnahmen teilzunehmen.³³

116. Der relativ kurze Amortisierungszeitraum für Investitionen in ältere Arbeitnehmer vor deren Eintritt in den Ruhestand dient häufig als Argument, um die mangelnde Bereitschaft der Arbeitgeber zu Investitionen in Ausbildungsmaßnahmen für diese Arbeitnehmer zu rechtfertigen. Allerdings ist aufgrund der hohen Arbeitskräftefluktuation unter jungen Arbeitnehmern davon auszugehen, dass ein Fünfzigjähriger im Schnitt länger auf ein und demselben Arbeitsplatz verbleiben wird als ein Zwanzigjähriger.

2.5. Arbeitsproduktivität und Verdienst

117. Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf die Produktivität sind nicht eindeutig zu ermitteln. Produktivitätssteigerungen entstehen unter anderem durch verbessertes Wissen und sind eng an Innovationen geknüpft, wie etwa die Entwicklung neuer Arbeitsmethoden und neuer Technologien. Innovation und Kreativität werden gewöhnlich den jüngeren Mitgliedern der Gesellschaft zugeschrieben (Kasten 2.1). Daher könnte ein sinkender Anteil jüngerer Arbeitnehmer an der Erwerbsbevölkerung zu einer Verlangsamung der Fortschritte in Wissenschaft und Technik führen, was wiederum negative Folgen für das Produktivitätswachstum haben könnte. Wie im vorangegangenen Abschnitt dargelegt wurde, haben aber die demographischen Veränderungen häufig zur Folge, dass Familien mehr in das Humankapital ihrer Kinder investieren. Das wiederum könnte dazu beitragen, die aus einer älteren, weniger kreativen Bevölkerung insgesamt resultierenden negativen Auswirkungen auf die Produktivität wieder auszugleichen. Darüber hinaus würden sich bei einem geringeren Anteil jüngerer Menschen an der Gesamtbevölkerung die staatlichen Investitionen in Bildung und frühe Ausbildung kollektiv verbilligen, wodurch wiederum die Umschulung älterer Arbeitnehmer zu einem effizienteren Mittel zur Verbesserung der Produktivität der Erwerbsbevölkerung werden könnte.

118. Die neuen Technologien gehören zu den Triebfedern des Produktivitätswachstums. Untersuchungen ergeben ein uneinheitliches Bild in Bezug auf die Bereitschaft und die Fähigkeit älterer Arbeitnehmer, die neuen Technologien zu nutzen. Allerdings ist der Anteil der Arbeitnehmer, die noch nie einen Computer am Arbeitsplatz verwendet haben, stark zurückgegangen, wobei die größten Fortschritte in der Gruppe der älteren Arbeitnehmer zu verzeichnen sind.³⁴

³² G. Bosch und S. Schief: „Older employees in Europe between ‘work line’ and early retirement“, in *Transfer. The European Review of Labour and Research*, 4/07, 13(4) (Brüssel, ETUI-REHS, 2007), S. 589

³³ P. Auer und N. Popova: *Labour market policy for restructuring in Turkey: The need for more active policies* (Genf, IAA, 2003).

³⁴ Eurofound: *Working Conditions of an ageing workforce* (Dublin, 2008).

Kasten 2.1 **Das Verhältnis zwischen Produktivität und Alter**

Lehman (1953) zeichnet eine Kreativitäts-Alterskurve, der zufolge die Produktivität in kreativen Berufen etwa im Alter von zwanzig Jahren zu steigen beginnt, mit Ende Dreißig bis Mitte Vierzig ihren Höhepunkt erreicht, um in der Folge wieder zu sinken. Daneben hängt die Wirkung der Bevölkerungsalterung auf die Produktivität von der Art des Berufs ab. In Berufen, in denen es eher auf kognitive Fähigkeiten ankommt, wie z. B. in der Wissenschaft, sind junge Menschen im Allgemeinen im Vorteil. In Berufen mit Managementaufgaben, in denen die Arbeitsleistung stärker von der Erfahrung beeinflusst wird, ist die Leistung älterer Arbeitnehmer mindestens genauso gut wie die ihrer jüngeren Kollegen.

Ältere Arbeitnehmer können häufig auf das Wissen, die Fertigkeiten und die allgemeine Berufserfahrung zurückgreifen, die sie im Laufe ihres Arbeitslebens erworben haben. Zu den positiven Eigenschaften, die sie in ihre Arbeit einbringen, zählen Genauigkeit, Zuverlässigkeit und die Fähigkeit, mit Kunden und Kollegen zu kommunizieren, Beständigkeit, Verlässlichkeit, geringere vorsätzliche Fehlzeiten, geringere Fluktuation, Verbundenheit mit dem Unternehmen usw. Sowohl die Erfahrung in der Praxis als auch Untersuchungen bestätigen, dass ältere Arbeitnehmer – sofern sie auf Stellen eingesetzt sind, die ihren persönlichen Fähigkeiten entsprechen – höchst produktiv sind.

Quellen: H.C. Lehman: *Age and achievement* (Princeton, Princeton University Press, 1953). V. Skirbekk: *Age and individual productivity: A literature survey* (Rostock, Max-Planck-Institut für Demographie, 2003). G. Naegele und A. Walker: *A guide to good practice in age management* (Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound), Dublin, 2006).

119. Eine weitere Herausforderung, die auf den demographischen Übergang zurückzuführen ist, besteht im Ungleichgewicht zwischen der Produktivität und den Kosten der Erwerbsbevölkerung. Gewöhnlich wird davon ausgegangen, dass aus der Tatsache, dass Arbeitnehmer mit zunehmendem Alter weniger produktiv, aber teurer werden, insbesondere in Systemen mit Senioritätslöhnen, erhebliche Schwierigkeiten im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit, die Rentabilität und die Investitionen erwachsen könnten. Wenngleich es nur wenige Untersuchungen gibt, die Auskunft über diesen Zusammenhang bei Arbeitnehmern in der informellen Wirtschaft und in den Entwicklungsländern geben könnten, zeigen Daten über die Alters-Produktivitäts-Verdienst-Profile für Erwerbstätige in den OECD-Ländern, dass in einigen dieser Länder der Verdienst mit dem Alter steiler ansteigt oder sich in den höheren Altersgruppen nur sehr wenig verringert. Wenn die Arbeitskosten älterer Arbeitnehmer schneller steigen als ihre Produktivität, schrecken Arbeitgeber unter Umständen eher davor zurück, ihre Angestellten über ein bestimmtes Alter hinaus weiter zu beschäftigen oder ältere Arbeitnehmer einzustellen.

120. Wenn ältere Arbeitnehmer teurer sind, kann das eher auf lohnfremde Kosten wie Renten oder die Abgabenschere zurückzuführen sein als auf reine Lohnkosten. In der Schweiz und in Finnland steigen die Sozialversicherungsbeiträge mit zunehmendem Alter der Arbeitnehmer, und in den Vereinigten Staaten können vom Arbeitgeber zu erbringende Leistungen wie Krankenversicherungen und leistungsorientierte Pensionspläne mit zunehmendem Alter zu einem signifikanten Anstieg der Lohnnebenkosten führen.

121. Beim Verdienst gibt es große Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern und innerhalb regionaler Gruppen. Einige Länder setzen stark auf Senioritätslöhne, während in anderen flachere oder abfallende Alter-Verdienst-Profile vorherrschen. Letztere weisen einen höheren Anteil an erwerbstätigen älteren Arbeitnehmern auf. So ist beispielsweise in den osteuropäischen Ländern dieses Profil eher flach, während in den EU-15-

Ländern der Durchschnittsverdienst bis zur Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen steigt und erst nach Erreichen des 65. Lebensjahres sinkt.³⁵

122. Wenngleich sich Senioritätslöhne positiv auf die Loyalität der Mitarbeiter und die Weiterbeschäftigung jüngerer Arbeitnehmer auswirken können, ist ihr Einfluss auf die Einstellung und Weiterbeschäftigung älterer Arbeitnehmer eher negativ. In anderen Regionen hat man festgestellt, dass sich ältere Arbeitnehmer angesichts des Risikos, gekündigt oder entlassen zu werden, veranlasst sehen könnten, als Ausgleich für Beschäftigungssicherheit niedrigere Löhne zu akzeptieren. Im Zentrum der Überlegungen sollte allerdings stehen, wie man Löhne so ausgewogen strukturieren kann, dass die Produktivität der älteren Arbeitnehmer am Arbeitsplatz gefördert und gleichzeitig ihre finanziellen Bedürfnisse berücksichtigt werden.³⁶

Kasten 2.2

Dreigliedrige Empfehlungen zur Abkehr von Senioritätslöhnen in Singapur

Mit dem Ziel, von einem auf Senioritätslöhnen beruhenden System auf ein flexibles Lohnsystem überzugehen, hat Singapur 2004 einen dreigliedrigen Ausschuss mit Vertretern der Regierung, der Arbeitgeber und der Gewerkschaften ins Leben gerufen. In einem flexiblen Lohnsystem muss ein größerer Anteil variabler Komponenten - wie etwa Leistungsprämien - Bestandteil der Lohnstruktur sein. Bis Dezember 2010 hatte sich bei etwa 64 Prozent der Erwerbsbevölkerung das Lohnverhältnis für dieselbe Arbeit auf 1,5 oder darunter verringert oder war im Begriff, sich zu verringern. 2009 waren es nur 59 Prozent. Im Durchschnitt beträgt das Verhältnis zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Lohn bei einfachen Angestellten 1,52, während diese Zahl bei Führungs- und Nachwuchsführungskräften höher, nämlich bei 1,62 liegt. Um sich dem Ziel eines flexiblen, auf dem Wert der Tätigkeit und dem Beitrag der Arbeitnehmer beruhenden Lohnsystems weiter anzunähern, empfiehlt der Nationale Lohnrat den Unternehmen, ihre Bemühungen um eine weitere Senkung des Verhältnisses zwischen den höchsten und den niedrigsten Löhnen auf unter 1,5 fortzuführen, insbesondere in den Fällen, in denen der Wert der Tätigkeit dank einer verbesserten Produktivität und Qualifikation gestiegen ist. Das kann durch eine Anpassung der Gehaltsskala an die Wertsteigerung des Arbeitsplatzes geschehen, insbesondere am unteren Ende der Gehaltsskala. Dadurch würden sich auch die für wieder eingestellte ältere Arbeitnehmer erforderlichen Lohnanpassungen auf ein Minimum reduzieren lassen.

Quelle: Leitlinien des Nationalen Lohnrats (Singapur, 2011/2012), unter: <http://www.mom.gov.sg/newsroom/Pages/PressReleasesDetail.aspx?listid=361>.

123. Mit zunehmendem Alter der Arbeitnehmer sinkt im Altersprofil der Erwerbsbevölkerung in vielen Ländern mit mittlerem und hohem Einkommen der Anteil der Arbeitnehmer, die sich auf dem Höhepunkt ihrer Produktivität befinden. Ein solches Szenario legt nahe, dass die betroffenen Volkswirtschaften ihr Produktivitätswachstum werden ankurbeln müssen, was wiederum eine beträchtliche Steigerung ihrer Investitionen in Humankapital, Forschung und Entwicklung sowie in Sachkapital voraussetzen würde.

2.6. Modelle des Eintritts in den Ruhestand

124. Das heute gängige Verständnis der Konzepte „Ruhestand“ und „Altersrente“ hat sich erst im Verlauf des letzten Jahrhunderts in den Industrieländern entwickelt, in denen der Mehrheit der Erwerbsbevölkerung das Recht auf den Eintritt in den Ruhestand mit Leistungen zur Einkommenssicherung gewährt wurde.

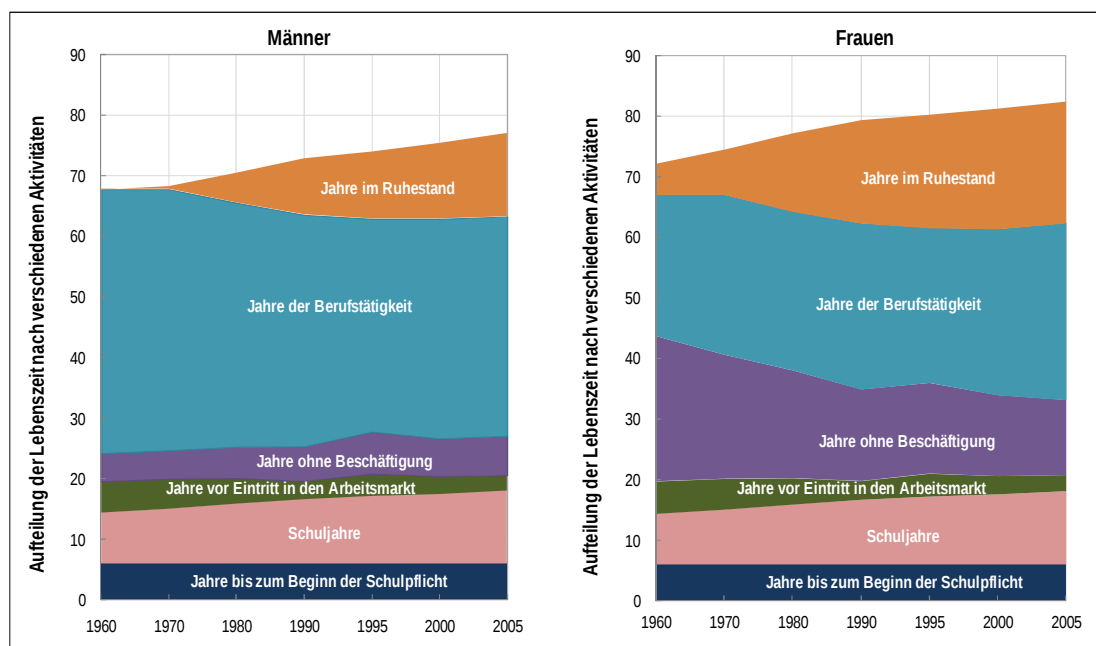
³⁵ Eurofound, a.a.O.

³⁶ N.S. Ghosh, S. Lee und D. McCann: *Conditions of work and employment for older workers in industrialized countries: Understanding the issues* (Genf, IAA, 2006).

125. Als vor mehr als einhundert Jahren die ersten europäischen Altersrentensysteme etabliert wurden, hatten Altersrenten die recht bescheidene Funktion, denjenigen, die aufgrund ihres Alters oder ihres Gesundheitszustands physisch nicht in der Lage waren, weiter zu arbeiten, ein bestimmtes Einkommen zu sichern. Das Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, stellt eine eindeutige Verbindung zwischen dem Alter, in dem ein Anspruch auf eine Altersrente besteht (Rentenalter) und der Arbeitsfähigkeit her: „Das vorgeschriebene Alter darf 65 Jahre nicht übersteigen, jedoch kann von der zuständigen Stelle ein höheres Alter unter Berücksichtigung der Arbeitsfähigkeit betagter Personen in dem betreffenden Land festgesetzt werden.“ In Ländern mit hohem Einkommen wurde der Ruhestand jedoch mehr und mehr als eine wohlverdiente Erholungs- und Freizeitperiode nach Jahren harter Arbeit betrachtet.

126. Obwohl die Menschen mit der Zeit im Schnitt länger lebten und sich zunehmend relativ guter Gesundheit erfreuten, begann in Ländern mit hohem Einkommen und einigen Ländern mit mittlerem Einkommen das effektive Renteneintrittsalter zu sinken. Die Bemühungen um einen Ausgleich zwischen den Erwartungen der Arbeitnehmer hinsichtlich des Zeitpunkts ihres Renteneintritts einerseits und der Fähigkeit der verbliebenen Arbeitnehmer und der Volkswirtschaft, ihren Bedürfnissen zu entsprechen, andererseits, sollten mit Sorgfalt betrieben werden. In Abbildung 2.5 wird dargelegt, mit welchen Aktivitäten die Menschen in einem „typischen Industrieland“ einer Definition der OECD zufolge seit 1960 die einzelnen Jahre ihres Lebenszyklus verbringen.

Abbildung 2.5. Aufteilung der Lebenszeit von Männern und Frauen nach verschiedenen Aktivitäten in einem „typischen“ OECD-Land

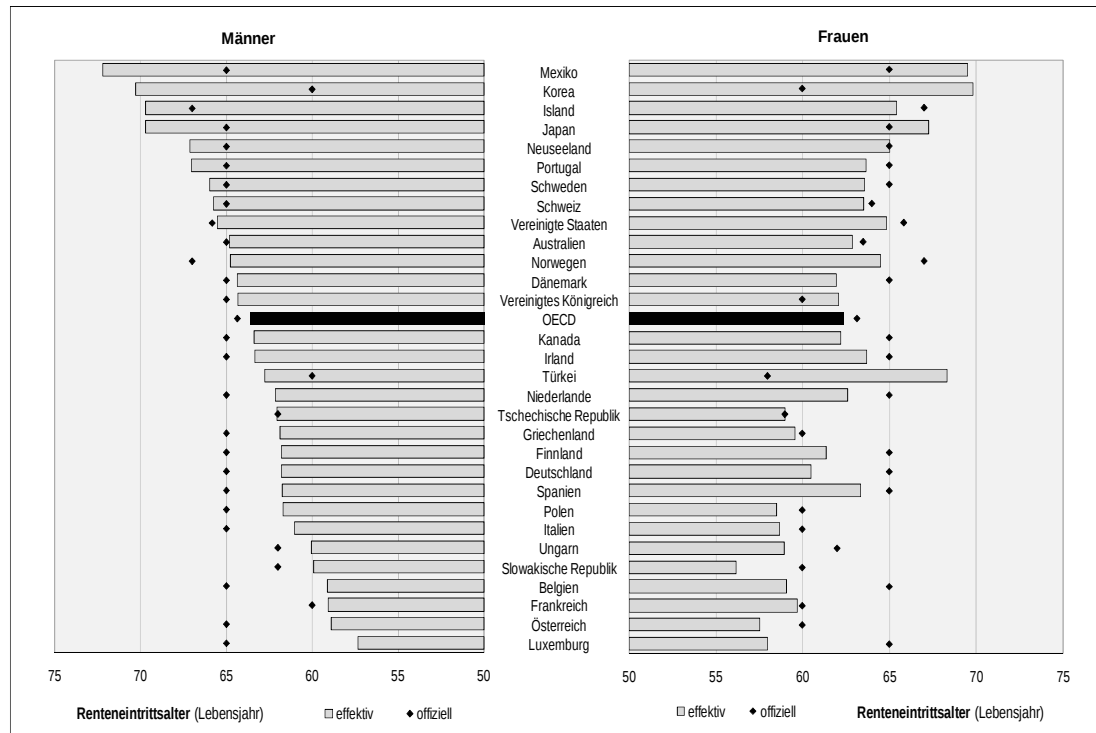


Quelle: i) OECD: Society at a Glance 2009: OECD Social Indicators (2009); ii) OECD: Employment Outlook (2006), unter: <http://dx.doi.org/10.1787/548526737374>.

127. In Japan, dem Vereinigten Königreich, der Republik Korea, Mexiko und der Türkei treten sowohl Männer als auch Frauen im Schnitt sehr viel später in den Ruhestand ein, als es das gesetzliche Rentenalter vorschreibt, während in der Schweiz, Schweden, Portugal, Neuseeland und Island das Gleiche nur für Männer gilt (Abbildung 2.6). Das verdeutlicht, in welchem Maße sich die staatliche Rentenpolitik potentiell auf das Verhalten der Bevölkerung auswirken kann, unabhängig davon, ob das staatliche Altersrentensystem einen hohen Schutz bietet oder nicht. Wenn die Leistungen zu niedrig sind,

müssen die Menschen arbeiten, um über ausreichend Einkommen zum Überleben zu verfügen. In diesen Fällen sollten die Leistungen überprüft werden, um sicherzustellen, dass ein Mindestniveau an Einkommenssicherheit gewährt wird.

Abbildung 2.6. Effektives und gesetzliches Renteneintrittsalter in den Ländern der OECD (2000er Jahre)



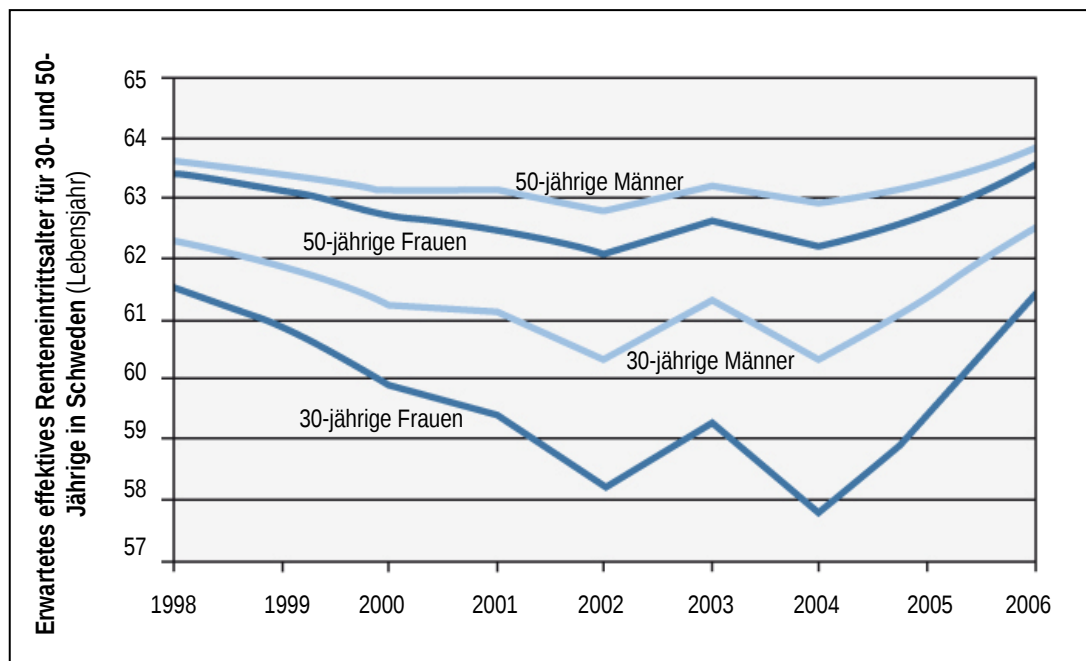
Quelle: OECD: Pensions at a Glance (2011).

128. Finanzielle Bedürfnisse sind der Hauptgrund für die Entscheidung weiterzuarbeiten, wenn auch nicht der einzige. Auch andere, praktische Gründe und Überlegungen ganz persönlicher Natur tragen dazu bei, dass ältere Menschen sich dafür entscheiden, länger zu arbeiten oder nach einer Zeit der Abwesenheit wieder in den Arbeitsmarkt einzutreten. Gesundheitsprobleme können die Entscheidung für einen vorgezogenen Ruhestand erklären helfen, eine verbesserte Gesundheit und ein erhöhtes Wohlbefinden sowie ein ausgewogeneres Verhältnis von Arbeit und Privatleben werden hingegen von den Arbeitnehmern als motivierend für die Entscheidung wahrgenommen, weiter zu arbeiten. Die Beziehungen zu Kollegen und Vorgesetzten – und dazu gehört auch das Gefühl der Wertschätzung und der Zugehörigkeit – werden, ebenso wie mehr Zeit zur besseren Vorbereitung auf den Ruhestand, ebenfalls als Vorteile genannt, die mit einem längeren Arbeitsleben verbunden sind.³⁷

129. Seit Mitte der 1990er Jahre ist in der staatlichen Rentenpolitik weltweit ein deutlicher Trend zu beobachten, das gesetzliche Rentenalter an die veränderte Lebenserwartung der Gesamtbevölkerung zu knüpfen. Mit der Einführung eines Rentensystems, das in diese Richtung ging, war Schweden in dieser Hinsicht Vorreiter, gefolgt von einer Reihe weiterer europäischer und Entwicklungsländer. Das neue Rentensystem Schwedens sieht ein flexibles Renteneintrittsalter vor, das mit 61 Jahren beginnt. Das erwartete Renteneintrittsalter eines Arbeitnehmers wird bei diesem neuen System auf der Grundlage der für jeden Geburtsjahrgang ermittelten Lebenserwartung errechnet. Abbildung 2.7 verdeutlicht dies für die Altersgruppen der Dreißig- und der Fünfzigjährigen.

³⁷ Eurofound: *Employment initiatives for an ageing workforce in the EU15* (Dublin, 2006)

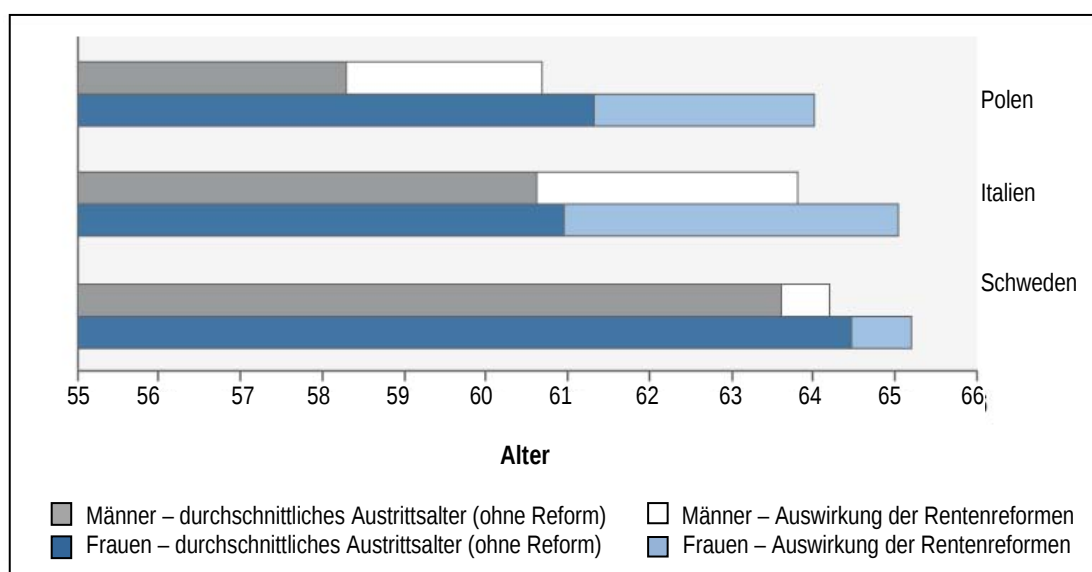
Abbildung 2.7. Neue Ruhestandsregelung für ein flexibles Renteneintrittsalter:
Der schwedische Ansatz eines flexiblen Renteneintritts auf der Grundlage der Lebenserwartung der jeweiligen Altersgruppe – veranschaulicht am Beispiel der 30- und 50-Jährigen, 1998-2006



Quelle: Finnish Centre for Pensions: Expected effective retirement age in the Nordic countries, Statistikbericht 2/2008, S.31.

130. Wie aus Abbildung 2.8 hervorgeht, stellt sich die Lage in den Ländern, die dem schwedischen Modell gefolgt sind, wie z. B. Polen und Italien, ähnlich dar. Frauen werden am stärksten betroffen sein, da erwartet wird, dass sie drei bis fünf Jahre länger auf dem Arbeitsmarkt bleiben werden.

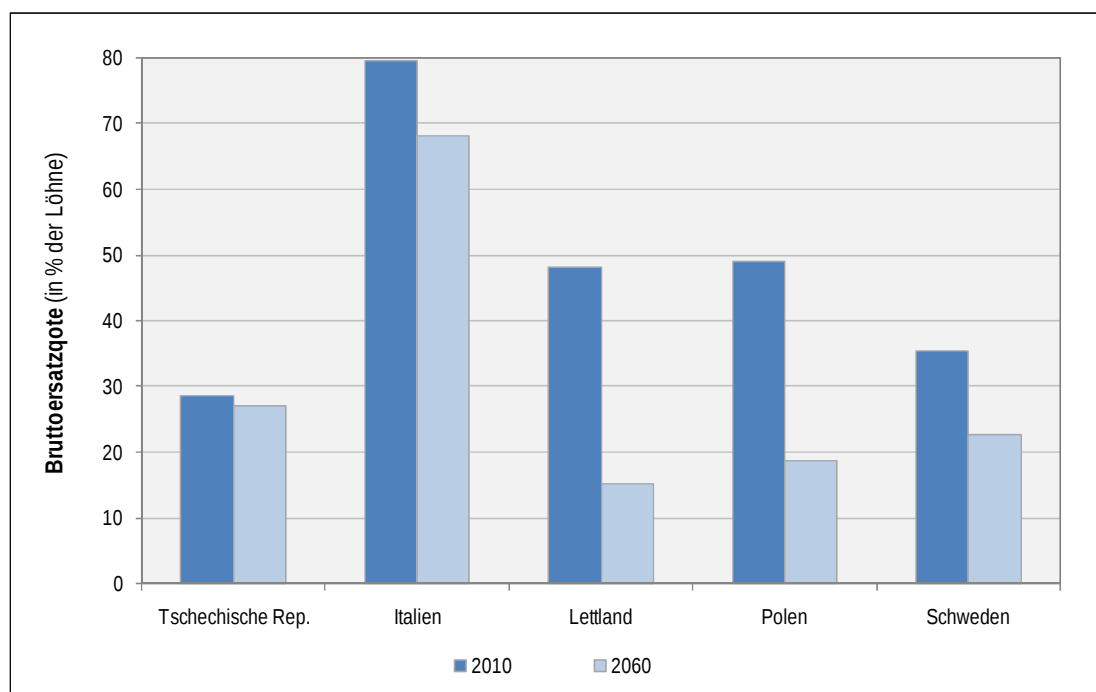
Abbildung 2.8. Geschätzte Auswirkungen der Rentenreformen auf das durchschnittliche Renteneintrittsalter 2060 in Schweden, Polen und Italien



Quelle: Weltbank: „Non-financial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World“ - Band 1, Progress, Lessons and Implementation von R. Holzmann, E. Palmer und D. Robalino (Hrsg.).

131. Die Angemessenheit der Leistungen wird auch durch die Reformen im Rahmen der beitragsorientierten Systeme mit fiktiven Konten stark beeinflusst. Wie aus Abbildung 2.9 hervorgeht, wird nach Berechnungen der IAO die Rentenersatzquote langfristig voraussichtlich um fast 20 Prozentpunkte sinken. Von immer mehr Ruheständlern wird erwartet, dass sie mit Renten aus dem Arbeitsleben scheiden, die nahe am garantieren Mindestniveau liegen. Sie werden sich aller Voraussicht nach eine Beschäftigung suchen müssen, um ihre niedrige Ersatzquote aufzustocken. Eine solche absehbare Entwicklung kann zu einem Vertrauensverlust der Bevölkerung in das allgemeine Rentensystem führen. Es müssen Anstrengungen unternommen werden, um die Solidaritätsgrundlage solcher staatlichen Rentensysteme zu verbessern und ein Umfeld zu schaffen, das stärker zum Wohlergehen älterer Menschen beiträgt, namentlich durch subventionierte Gesundheits- und Sozialdienste und andere Sachleistungen, beispielsweise im Zusammenhang mit dem Wohnraum.

Abbildung 2.9. Bruttoersatzquote bei Eintritt in den Ruhestand (in Prozent der Löhne) in ausgewählten beitragsorientierten staatlichen Rentensystemen mit fiktiven Konten



Quelle: Berechnungen der IAO basierend auf „The 2012 ageing report – Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)“ (Europäische Kommission, 2012).

2.7. Soziale Sicherungssysteme

Die Krise und die Soziale Sicherheit

132. Die derzeitige globale Krise hat sich in hohem Maße auf die Ruhestandsbedingungen der Menschen in der gesamten Welt ausgewirkt. So hatte z. B. in den am stärksten betroffenen europäischen Ländern die Eurokrise fast unmittelbare Konsequenzen für Rentner in Griechenland, Spanien, der Republik Irland, Portugal, Italien und Zypern, wo die Renten durchweg gekürzt wurden. Auch zukünftige Rentenansprüche wurden sowohl im Fall der Sozialversicherungsrenten als auch im Fall der steuerfinanzierten Sozialrenten gekürzt.

133. Die schleppende wirtschaftliche Erholung hat erhebliche Auswirkungen auf diese Rentensysteme. Durch die entstehenden hohen Arbeitslosenzahlen verringert sich das für die Auszahlung der Leistungen in der unmittelbaren Zukunft erforderliche Beitragsaufkommen, insbesondere in umlagefinanzierten und teilweise kapitalgedeckten Systemen. Die Regierungen, die zur Finanzierung ihrer laufenden Ausgaben Fremdkapital aufnehmen müssen, sehen sich wachsendem Druck durch die Finanzmärkte ausgesetzt, einen Politikwandel herbeizuführen, um dem wachsenden Rentendefizit zu begegnen. Obwohl die Krise das bestehende finanzielle Ungleichgewicht der staatlichen Rentensysteme dadurch verschärft, dass das Beitragsaufkommen drastisch sinkt und gleichzeitig die Ausgaben konstant bleiben oder sogar steigen, haben solche Reformen langfristig schwerwiegende Folgen, denn die von den Arbeitslosen bis zum Zeitpunkt ihres Renteneintritts angesammelten Rentenansprüche werden geringer ausfallen. Besonders besorgniserregend ist dies für Arbeitnehmer in atypischen Beschäftigungsverhältnissen wie Teilzeit- oder Zeitarbeit, in denen der Frauenanteil besonders hoch ist.

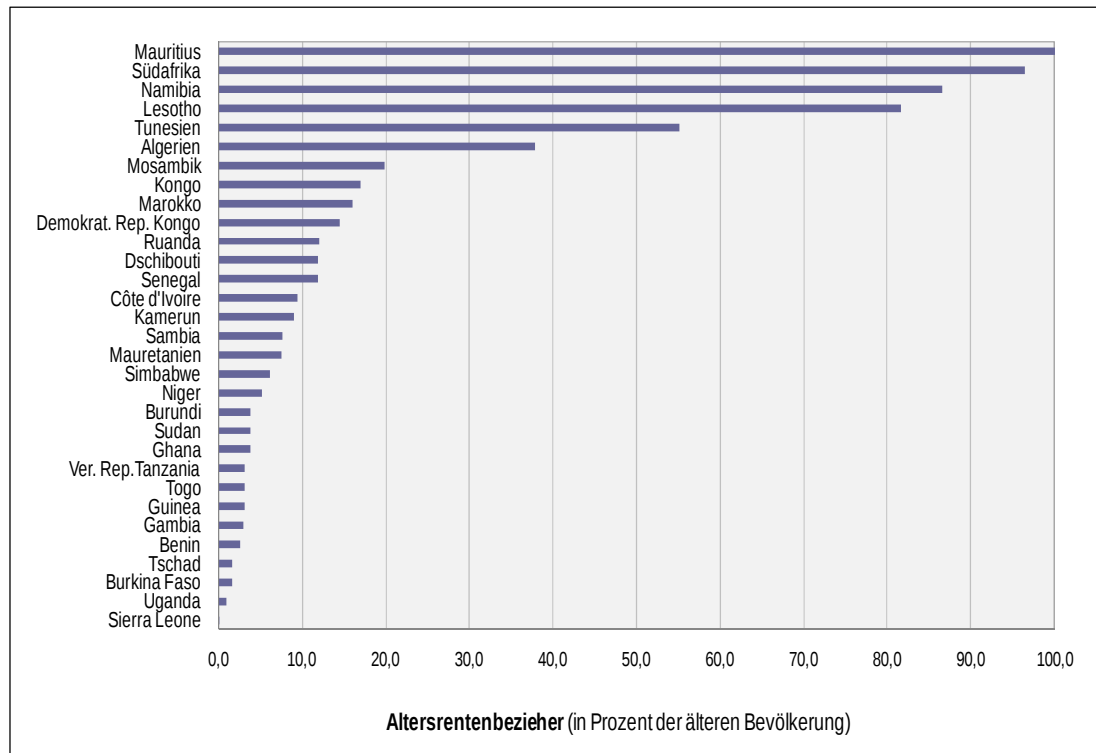
134. Darüber hinaus hat die Krise zu drastischen Einbußen bei den finanziellen Vermögenswerten geführt. Das hat Auswirkungen auf die aus kapitalgedeckten Säulen finanzierten Renten. So ist keines der Rentensysteme, welcher Struktur auch immer, immun gegen die Krise geblieben. Das gegenwärtige Niedrigzinsumfeld ist eine Herausforderung für die Rentensysteme und wirft die Frage auf, ob die kapitalgedeckten Rentensysteme ein vernünftiges Mittel zur Einkommenssicherung sind. Aus makroökonomischen Erwägungen könnten umlagefinanzierte Mechanismen im Kontext eines solchen Niedrigzinsumfelds eher geeignet sein.

135. Demgegenüber haben einige lateinamerikanische Länder mit begrenztem Sozialversicherungsschutz als Reaktion auf die Finanzkrise wichtige Schritte unternommen, um ihre Sozialversicherungssysteme nach den verschiedenen Finanzkrisen in den 1990er und den 2000er Jahren auf alle Bürger auszuweiten. So hat beispielsweise in Brasilien die Schaffung eines beitragsunabhängigen Programms sowie eines Programms für Landarbeiter nach der Finanzkrise des Jahres 1999 zu einer Ausweitung der Altersversorgung auf einen Teil der normalerweise nicht erfassten Bevölkerungsgruppen geführt, und der schnelle Anstieg der Mindestleistungen hatte zur Folge, dass Ungleichheiten abgebaut werden konnten.³⁸

136. Der Versorgungsgrad ist den Ländern am besten, die neben beitragsgestützten Systemen für Erwerbstätige in der formellen Wirtschaft entweder allgemeine Renten (Mauritius, Namibia und Lesotho) oder Sozialhilferenten eingeführt haben, die einen großen Teil der Bevölkerung erfassen (Südafrika). Diese Länder haben einen hohen Versorgungsgrad erzielt, indem sie einen wesentlichen Teil der öffentlichen Mittel in die Soziale Sicherheit investiert haben. Mauritius und Südafrika geben über fünf Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts für Altersrenten und andere Leistungen der Sozialen Sicherheit aus, wohingegen die Mehrzahl der afrikanischen Länder südlich der Sahara nicht mehr als ein Prozent des Bruttoinlandsprodukts hierfür bereitstellt und davon den größten Teil für Pensionszahlungen an öffentliche Bedienstete aufwendet (Abbildung 2.10). Die Fähigkeit der Staaten, ein angemessenes Maß an Sozialer Sicherheit einschließlich der Altersrenten zu bereitstellen, hängt stark vom Umfang des Staatshaushalts ab; gleichwohl kann die politische Ökonomie wesentlichen Einfluss darauf nehmen, dass ein speziell auf die Ziele der jeweiligen Gesellschaft ausgerichteter Ansatz gewählt wird.

³⁸ M. Gagnolati et al., 2011, a.a.O.

Abbildung 2.10. Altersversorgung in Afrika: Altersrentenbezieher in Prozent der älteren Bevölkerung



Quelle: Berechnungen der IAO auf der Grundlage der jüngsten verfügbaren Daten für den World Social Security Report 2010-11.

137. Darüber hinaus zeigt ein Vergleich der Versorgungssituationen auf nationaler Ebene im Verhältnis zum Pro-Kopf-BIP, dass einige Länder trotz eines allgemein niedrigen Einkommensniveaus einen relativ günstigen Versorgungsgrad erzielen; ein deutlicher Beweis dafür, dass eine expansive Politik der sozialen Absicherung möglich ist, wenn der politische Wille dafür vorhanden ist, häufig von der Erkenntnis getragen, dass eine solche Politik der sozialen Sicherung eine Investition in die zukünftige Entwicklung des Landes ist.

138. In Asien genießt die Bevölkerung der Mongolei und der GUS-Staaten einen relativ hohen Versorgungsgrad. Die niedrigen Ausgaben für Soziale Sicherheit in manchen dieser Länder (sowie einige andere Faktoren) lassen jedoch vermuten, dass die tatsächlich ausgezahlten Renten sehr niedrig sind und oft nicht ausreichen, um ältere Menschen vor Armut zu schützen. In Japan liegt der Indikator unter 100 Prozent, was jedoch lediglich darauf zurückzuführen ist, dass viele Japaner wesentlich später als mit 60 Jahren in den Ruhestand eintreten. Im übrigen Asien genießt nur eine Minderheit eine Altersversorgung. Der Deckungsumfang liegt zwischen 20 und 40 Prozent, mit Ausnahme der südostasiatischen Länder, in denen der Versorgungsgrad noch niedriger ist. In der Republik Korea ist seit Beginn der 1990er Jahre, als sich die wirtschaftliche Entwicklung des Landes zu verbessern begann und die Erwartungen der Bevölkerung an mehr Soziale Sicherheit durch aktive Mitwirkung der Sozialpartner größer wurden, ein breites Spektrum an Leistungen der Sozialen Sicherheit eingeführt worden.

139. In Lateinamerika und der Karibik, die auf eine lange Geschichte der Sozialen Sicherheit zurückblicken können, spiegelt der Deckungsumfang in der Mehrzahl der Fälle den Anteil der Erwerbstätigen in der formellen Wirtschaft wider (30 bis 60 Prozent mit Ausnahme einiger Karibikinseln, wo die Wirtschaft stärker formalisiert ist). In Bra-

silien könnten die beitragsgestützten Renten in Verbindung mit den steuerfinanzierten Altersrenten für Landarbeiter und den Sozialrenten den Anschein erwecken, dass die Mehrheit der Bevölkerung in irgendeiner Form Einkommensunterstützung erhält, obwohl dort zahlreiche Menschen nach wie vor keinerlei Altersversorgung haben. In Bolivien wurde vor einigen Jahren ein allgemeines Rentensystem begrenzten Ausmaßes eingeführt, und es ist dem Land gelungen, ebenfalls einem großen Teil der älteren Bevölkerung eine Altersversorgung zu bieten. Dessen ungeachtet hat es sich gezeigt, dass nach wie vor viele Menschen, die nach dem Gesetz eigentlich eine Rente beziehen sollten, nicht vom System erfasst werden. Häufig wird ihr Beitragszahlungsvermögen bei der Einführung bestimmter Rentenmodelle nicht ausreichend berücksichtigt, insbesondere im Fall von Systemen, die auf individuellen Sparleistungen beruhen.

Geschlechtsspezifische Diskriminierung beim Zugang zu Sozialer Sicherheit

140. In den meisten Ländern haben Frauen eine höhere Lebenserwartung als Männer. Daher ist für Frauen das Risiko größer, im Alter nicht über ein gesichertes Einkommen zu verfügen. Die geschlechtsspezifischen Unterschiede im Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Beschäftigungsmöglichkeiten, das nach wie vor vorherrschende geschlechtsspezifische Lohngefälle, das höhere Risiko, der Informalität ausgesetzt zu sein, der beschränkte Zugang zu Land- oder anderem Besitz und zu Erbschaften sowie die ungleiche Verteilung der Betreuungspflichten zwischen Männern und Frauen wirken sich auf die Einkommenssicherheit der Frauen aus. Das führt dazu, dass zahlreiche ältere Frauen sowohl in den Entwicklungs- als auch in den entwickelten Ländern wirtschaftlich und sozial anfällig sind. In vielen Ländern sind Frauen gezwungen, ein gewisses Maß an wirtschaftlicher Aktivität aufrechtzuerhalten, um den Verlust an familiärer Unterstützung und das Fehlen allgemeiner Rentensysteme auszugleichen.³⁹ Die Abbildungen 1.28 und 1.29 zeigen, dass die Erwerbsbeteiligung älterer Menschen in Ländern mit höheren Ausgaben für Soziale Sicherheit abzunehmen scheint. Interessanterweise reagiert bei Männern die Erwerbsbeteiligung empfindlicher auf Ausgabenveränderungen als bei Frauen. Das könnte darauf zurückzuführen sein, dass dort, wo eine Versorgungsregelung existiert, die Leistungen bei Männern meist höher liegen als bei Frauen. Andererseits erklärt sich das höhere Rentenniveau der Männer in der Mehrzahl der Fälle aus der Tatsache, dass Frauen eher dazu neigen, ihre berufliche Karriere zu unterbrechen, um ihre Kinder zu bereuen, und eher in prekären Arbeitsverhältnissen wie Teilzeit- und Zeitarbeit beschäftigt sind.

141. Das System der Altersversorgung weist ein stark geschlechtsspezifisches Muster auf. Frauen sind in der formellen Wirtschaft weniger stark vertreten und sind daher auch nicht in der Lage, in gleichem Maße wie die Männer in die Sozialversicherungssysteme einzuzahlen. In den Fällen, in denen Frauen eine Sozialversicherungsrente beziehen, erhalten sie diese im Allgemeinen auf der gleichen Grundlage wie die Männer – entsprechend ihrem Einkommen und der Beitragszahlungsdauer. Dennoch entsteht ein geschlechtsspezifisches Ungleichgewicht, denn Frauen sind häufig in schlechter bezahlten Arbeitsverhältnissen beschäftigt als Männer. Darüber hinaus kann sich bei ihnen die Beitragszahlungsdauer verringern; entweder, weil sie ihre Karriere unterbrechen, um für ihre Kinder zu sorgen oder andere Betreuungsaufgaben zu übernehmen oder weil sie dazu ermuntert werden, früher als die Männer aus dem Arbeitsmarkt auszu-

³⁹ IAA: *World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in the time of crisis and beyond* (Genf, 2010). Der in Kürze erscheinende *World Social Security Report 2013* enthält ein Kapitel über den Bedarf an Sozialer Sicherheit für Frauen in ländlichen Gebieten.

scheiden. Rentensysteme, die auf individuellen Sparleistungen beruhen, können weitere Elemente geschlechtsspezifischer Diskriminierung enthalten, etwa längere Wartezeiten und die Rentenberechnung auf der Grundlage von nach Geschlechtern differenzierten Sterbetafeln, die einen niedrigeren Rentenanspruch zur Folge haben können.⁴⁰

142. In den Fällen, in denen Sozialversicherungsrenten gezahlt werden, hängen zahlreiche Frauen ohne ausreichende eigene Rentenansprüche von den Renten ihrer Ehemänner in Form eines abgeleiteten Anspruchs ab. Diese Ansprüche sind üblicherweise niedriger als eigene Rentenansprüche und sind häufig an die Bedingung geknüpft, dass die Ehe fortgeführt wird. Damit werden Frauen in eine potentiell anfällige Lage versetzt. Die weiter oben erläuterte Abbildung 2.9 zeigt, dass in der Mehrzahl der G-20-Länder das gesetzliche Renteneintrittsalter näher an der Altersgrenze von 65 Jahren liegt und für Männer und Frauen ausgewogener gestaltet ist.⁴¹

143. In Ländern ohne Sozialversicherungsrenten spielen beitragsunabhängige Renten eine wichtige Rolle bei der Sicherung des Grundeinkommens im Alter, insbesondere bei Frauen, die meist überproportional in der informellen Wirtschaft beschäftigt sind.⁴² In vielen Teilen der Welt profitieren Frauen tendenziell mehr von beitragsunabhängigen Renten, die ihnen wenigstens ein Mindestmaß an Einkommenssicherheit im Alter bieten. Allerdings sollte trotz der bedeutenden Rolle, die beitragsunabhängige Leistungen bei der Sicherung des sozialen Schutzes für Frauen spielen, nicht unerwähnt bleiben, dass diese Systeme allgemein eher niedrigere Leistungen bieten als beitragsgestützte Systeme und häufig einen Bedürftigkeitsnachweis voraussetzen. Um einen angemessenen sozialen Schutz für Frauen zu gewährleisten, ist es daher erforderlich, sämtliche Formen des Sozialschutzes ausreichend zu berücksichtigen.

Bevölkerungsalterung und Invaliditätsleistungen⁴³

144. Die Bevölkerungsalterung hat einen Anstieg der Nachfrage nach Invaliditätsleistungen mit sich gebracht, denn das Durchschnittsalter der Erwerbsbevölkerung steigt, und bei älteren Arbeitnehmern kommt es häufiger zu Behinderungen. Im *World Report on Disability* von 2011 der Weltgesundheitsorganisation wird Behinderung als Teil des Menschseins beschrieben und darauf hingewiesen, dass praktisch jeder Mensch im Laufe seines Lebens eine vorübergehende oder dauerhafte Behinderung erfährt und dass Menschen, die ein hohes Alter erreichen, zunehmend Probleme mit eingeschränkter Funktionsfähigkeit haben werden.⁴⁴ Die Systeme der sozialen Sicherung und der Leistungen im Krankheitsfall müssen so ausgelegt werden, dass der Zugang zu Tagespflegeeinrich-

⁴⁰ J. Ginn, D. Street, und S. Arber (Hrsg.): *Women, Work and Pensions: International Prospects* (Buckingham, 2001); B. Marin, und E. Zólyomi (Hrsg.): *Women's work and pensions: what is good, what is best? Designing gender-sensitive arrangements* (Ashgate, 2010).

⁴¹ Einige Länder, darunter die Tschechische Republik, Litauen, Malta, Polen, die Slowakei, die Ukraine und das Vereinigte Königreich heben das Rentenalter für Frauen schrittweise an, um eine Gleichstellung der Geschlechter zu erreichen.

⁴² Siehe K. Hagemejer und V. Schmitt: „Providing Social Security in Old Age: The International Labour Organization View“ in ADB (Hrsg.): *Social protection for older persons: Social pensions in Asia* (Manila, Asiatische Entwicklungsbank, 2012), S. 137-152, <http://www.adb.org/sites/default/files/pub/2012/social-protection-older-persons.pdf>; IAA: *Extending Social Security to all. A guide through challenges and options* (Genf: Internationale Arbeitsorganisation, 2010), <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/RessFileDownload.do?resourceId=16152>.

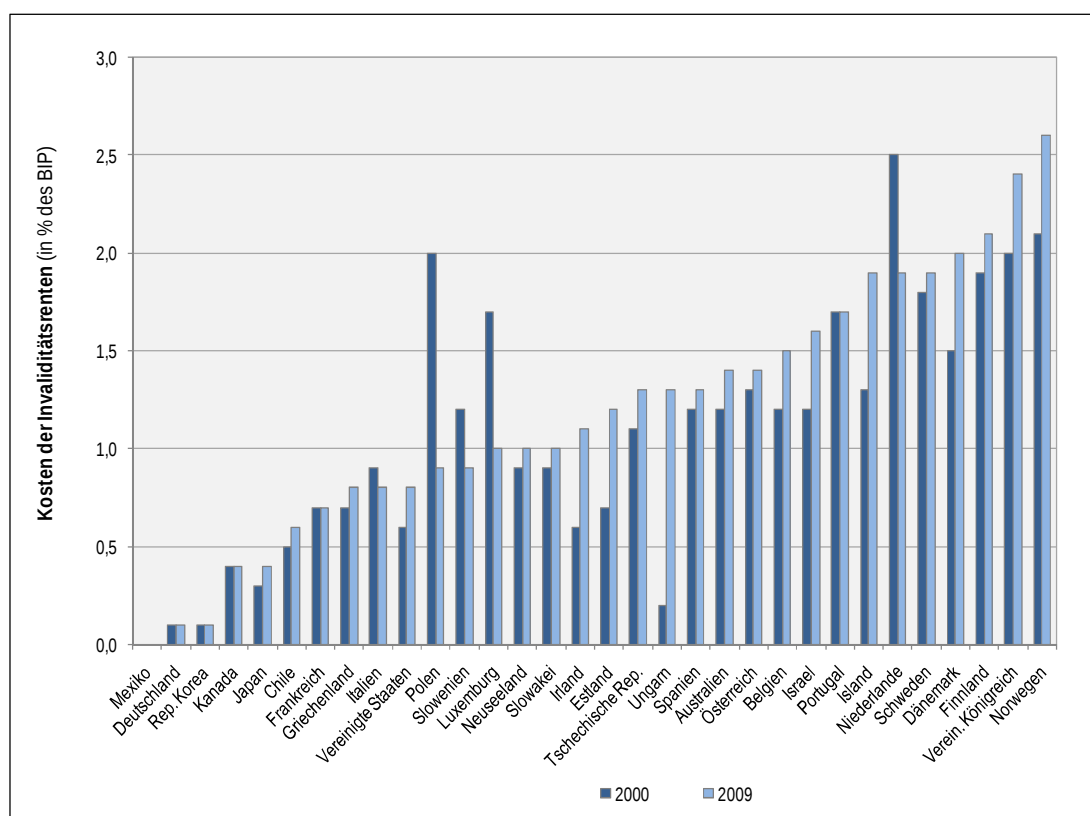
⁴³ UNFPA und HelpAge International: *Ageing in the Twenty-First Century: A Celebration and A Challenge* (New York und London, Fonds der Vereinten Nationen für Bevölkerungsfragen und HelpAge International, 2012), unter: <http://www.helpage.org/download/5059f6a23af15>; und Weltgesundheitsorganisation: *World Report on Disability* (2011), unter: http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789240685215_eng.pdf.

⁴⁴ WHO: *World Report on Disability*, 2011, S. 261.

tungen, Haushaltsdienstleistungen, betreutem Wohnen, Pflegeheimen und Palliativpflege für ältere Menschen mit Behinderung sichergestellt ist.

145. Wenn das gesetzliche Renteneintrittsalter angehoben wird, kommt den Invaliditätsrenten manchmal de facto die Rolle als Ersatz für das Arbeitslosengeld zu. In den Ländern der OECD ist man sich dieses Problems bewusst geworden, denn die Kosten der Invalidität tauchen sowohl in Form der Leistungen als auch in Form eines Produktivitätsverlustes auf. In den meisten OECD-Ländern ist der prozentuale Anteil der Invaliditätskosten am Bruttoinlandsprodukt in den letzten 30 Jahren gestiegen; er betrug 2009 durchschnittlich insgesamt etwa 2,4 Prozent des BIP.⁴⁵ Wie aus Abbildung 2.11 hervorgeht, wurden in einigen Ländern, wie etwa Ungarn oder den Niederlanden, Reformen durchgeführt, um die Invaliditätsrenten deutlich zu senken. Die Länder mit den niedrigsten Ausgaben sind Chile, die Türkei und die Republik Korea mit unter einem Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Am anderen Ende der Skala stehen Dänemark mit 4,9 Prozent und Finnland mit 4,1 Prozent des BIP (2009). Jüngste Bemühungen einiger Länder, in denen die Kosten als übermäßig hoch empfunden wurden, die Invaliditätsleistungen zu kürzen, werfen die Frage auf, wie eine Überbeanspruchung des Systems der Invaliditätsversicherung verhindert werden kann, ohne die legitimen Rechte der Arbeitnehmer zu untergraben.

Abbildung 2.11. Kosten der Invaliditätsrenten in ausgewählten Ländern von 2000 bis 2007 in % des BIP



Quelle: OECD statistical extracts (<http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=4549>).

⁴⁵ OECD: *Transforming Disability into Ability – Policies to promote work and income security for disabled people* (2003), S. 16-17.

Bevölkerungsalterung und Zugang zu sozialer Absicherung im Krankheitsfall und zu Langzeitpflege

146. Trotz der Bedeutung, die Gesundheitsversorgung für ältere Menschen hat, haben viele von ihnen keinen Zugang zu ihr. Krankenhäuser finden sich im Allgemeinen vor allem in Städten und damit weit entfernt von den ländlichen Gebieten, wo die meisten älteren Menschen in den Entwicklungsländern leben. Selbst ältere Stadtbewohner können die Gesundheitseinrichtungen oft nur mit öffentlichen Verkehrsmitteln erreichen, die teuer und häufig nicht barrierefrei sind. Medizinische Behandlung ist für ältere Menschen oft unerschwinglich, selbst dort, wo sie eigentlich als kostenlos gilt. In den Ländern, in denen Regelungen für Kostenbefreiungen bestehen, wie beispielsweise in Ghana und Thailand, kommen ältere Menschen wegen fehlender Informationen, Versorgungsengpässen und schlechter Verwaltung oft nicht in deren Genuss.

147. Die Gesundheitssysteme in den Entwicklungsländern sind mit einer zweifachen Herausforderung konfrontiert: zum einen, den Krankheitsausbruch so lange wie möglich hinauszuschieben, und zum anderen, angemessene Leistungen zu erbringen. Insbesondere der allgemein eingeschränkte Zugang zu Gesundheitsversorgung sorgt für eine bedeutende Armutsdimension in den späteren Lebensjahren. Die Gesundheitsausgaben machen in vielen Entwicklungsländern nur einen Bruchteil dessen aus, was benötigt wird, um diese Herausforderungen zu bewältigen. Beispielsweise belaufen sich die Gesundheitsausgaben pro Kopf in vielen afrikanischen Ländern südlich der Sahara auf weniger als 10 Dollar jährlich – und fließen überproportional in städtische Gebiete. In Ländern mit hohem Einkommen und in wachsendem Maße auch in Ländern mit mittlerem Einkommen geben steigende Gesundheitskosten und die Aufrechterhaltung der Gesundheitsversorgung in angemessenem Umfang und angemessener Qualität Anlass zu Sorge. Außerdem werden diese Länder die institutionelle Langzeitpflege ausbauen müssen, und sie suchen nach Wegen, dies mit der häuslichen Unterstützung älterer Menschen in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und Familien zu kombinieren.

148. Länder mit hohem Einkommen sehen sich mit wachsenden finanziellen Problemen im Zusammenhang mit der Bevölkerungsalterung, einem Mangel an Gesundheitspersonal und der zunehmenden Verbreitung von Zivilisationskrankheiten konfrontiert. Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen leiden im Allgemeinen unter den Problemen der niedrigen öffentlichen Ausgaben, des Versorgungsgrads der Bevölkerung und des Zugangs zu Gesundheitsleistungen sowie der hohen Eigenbeteiligungen und der Folgen des Teufelskreises aus schlechter Gesundheit und Armut. Untersuchungen zeigen deutlich, dass es ohne Investitionen in einen verbesserten Zugang zu Gesundheitsversorgung über den gesamten Lebenszyklus der Menschen nicht möglich sein wird, die Zahl der Lebensjahre bei Gesundheit zu erhöhen – eine Voraussetzung für die Steigerung der wirtschaftlichen Aktivität älterer Bevölkerungsgruppen.⁴⁶

2.8. Die Nachhaltigkeit der Systeme der Sozialen Sicherheit

149. Die Erschwinglichkeit und die Nachhaltigkeit der Systeme der Sozialen Sicherheit sind zu einem wichtigen Anliegen der Länder auf allen Stufen der wirtschaftlichen Entwicklung geworden. Eine bescheidene soziale Grundsicherung, so wie sie in der Empfehlung Nr. 202 über ein nationales Basisschutzniveau vorgesehen ist, ist nachweis-

⁴⁶ C. Jagger et al.: „Inequalities in healthy life years in the 25 countries of the European Union in 2005: A cross-national meta-regression analysis“, in *The Lancet*, Bd. 372, Nr. 9656, 20. Dez. 2008 (17. Nov. 2008).

lich auch für Entwicklungsländer erschwinglich, vorausgesetzt, dass die schrittweise eingeführt wird. Die Nachhaltigkeit der Systeme der Sozialen Sicherheit in späteren Stufen des wirtschaftlichen Entwicklungsprozesses wird derzeit häufig in Frage gestellt, meist im Kontext der europäischen Länder, die mit einem dramatischen Anstieg ihrer Altersabhängigkeitsquotienten konfrontiert sind. 2050 werden in den EU-25-Ländern zwei Menschen im erwerbsfähigen Alter auf einen Senioren kommen. Im Vergleich dazu beträgt das Verhältnis heute vier zu eins.

150. Die Bevölkerungsalterung wird in den nächsten Jahrzehnten die Ausgaben für Renten und Gesundheitsversorgung nach oben treiben. Angesichts der Maßnahmen zur Ausgabenkonsolidierung, die viele Länder in den letzten zwei Jahrzehnten ergriffen haben, wird dies jedoch voraussichtlich das finanzielle Gleichgewicht nationaler Sozialschutzsysteme nicht – oder nicht mehr – schwerwiegend bedrohen. Die jüngsten verfügbaren Prognosen des EU-Ausschusses für Wirtschaftspolitik zu den kombinierten Kosten der wichtigsten Leistungen der Sozialen Sicherheit infolge der Bevölkerungsalterung sind in Tabelle 2.1 wiedergegeben. Die Erfahrungen Lateinamerikas zeigen, wie wichtig es ist, ein beitragsgestütztes Sozialversicherungssystem zu unterhalten, mit dessen Hilfe die Beanspruchung der steuerfinanzierten sozialen Geldtransferprogramme verringert werden kann.⁴⁷

Tabelle 2.1. Erwarteter Anstieg der Sozialausgaben in der EU 2010-2060

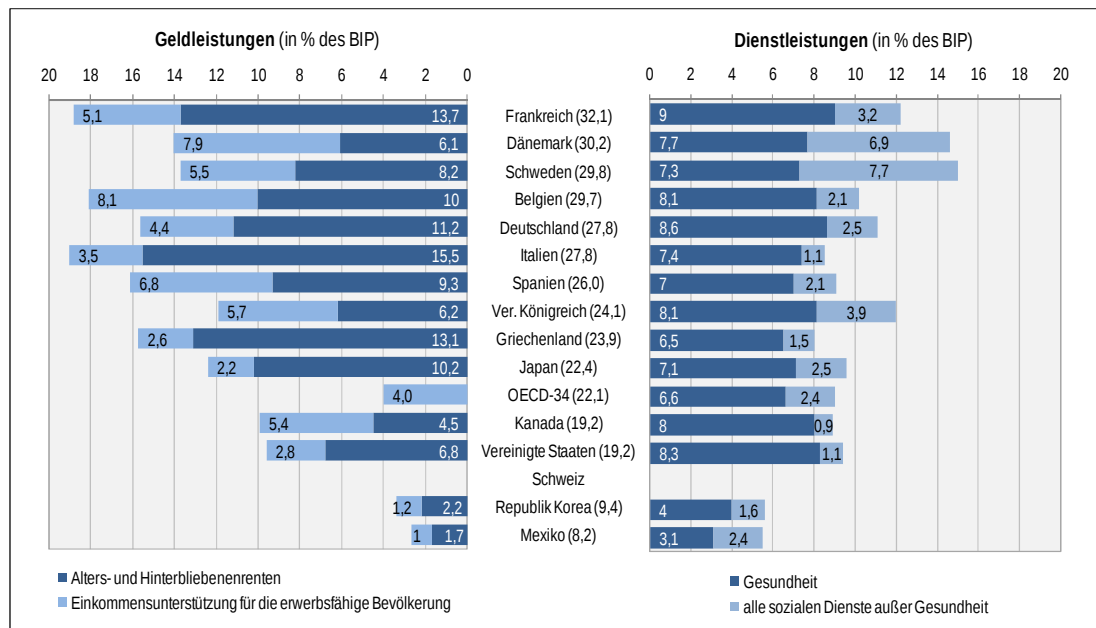
	Umfang im Jahr 2010 (in Prozent des BIP)	2030 (Veränderungen gegenüber 2010 in Prozentpunkten)	2060 (Veränderungen gegenüber 2010 in Prozentpunkten)
Renten	11,3	+0,6	+1,6
Gesundheitsversorgung	7,1	+0,7	+1,2
Langzeitpflege	1,8	+0,5	+1,6
Arbeitslosengeld	1,1	+0,8	+0,4
Bildung	4,6	-0,2	-0,1
Insgesamt	25,9	+2,4	+4,7

Quelle: Europäische Kommission: *The 2012 Ageing Report*

151. Der größte Teil der Ausgaben für sozialen Schutz wird für Renten und Gesundheitsdienste aufgewendet (Abbildung 2.12). In den nordischen Ländern wird zudem ein wesentlicher Anteil für Sozialdienste eingesetzt. Die Altersrenten machen etwa drei Viertel der Gesamtrentenausgaben aus. Ein durchschnittlicher Anstieg der nationalen Sozialausgaben in Höhe von 3 bis 4 Prozent des BIP ist erheblich, aber zu bewältigen. Es bestehen jedoch beträchtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern, die weniger mit dem Alterungsprozess selbst als mit den spezifischen Eigenschaften der Programme und ihrer Finanzierung, der Anspruchsberechtigung und der Großzügigkeit der Leistungen zu tun haben. Die Prognosen berücksichtigen die erwarteten Auswirkungen der bereits gesetzlich beschlossenen und umgesetzten Reformen der Sozialen Sicherheit (wie die neuen Leistungsformeln oder die Anhebung des Rentenalters) sowie den erwarteten Anstieg der Erwerbsbeteiligung und der Beschäftigungsquoten.

⁴⁷ Siehe F. Bertranou et al.: *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones* (Buenos Aires, IAA-CEPAL, 2011).

Abbildung 2.12. Sozialschutzausgaben für Renten und soziale Dienste



Quelle: Berechnungen der IAO

152. Die Auswirkungen der Krise auf die finanzielle Nachhaltigkeit der Rentensysteme hat eine Reihe von Regierungen zu einer Rücknahme bereits getroffener Reformentscheidungen veranlasst. Wie aus Tabelle 2.2 hervorgeht, haben sich die meisten Länder Mittel- und Osteuropas dafür entschieden, die Zuweisung der Beitragsfinanzierung in kapitalgedeckte Bereiche zu verlagern. Das lässt auf einen möglichen Mangel an Finanzplanung vor Verabschiedung der Reformen schließen, mit Hilfe derer die Nachhaltigkeit dieser Reformen mehrere Konjunkturzyklen hätte überdauern können. Wie aus Abbildung 2.13 hervorgeht, verursacht dies erhebliche Opportunitätskosten für die betroffenen Gesellschaften und Volkswirtschaften.

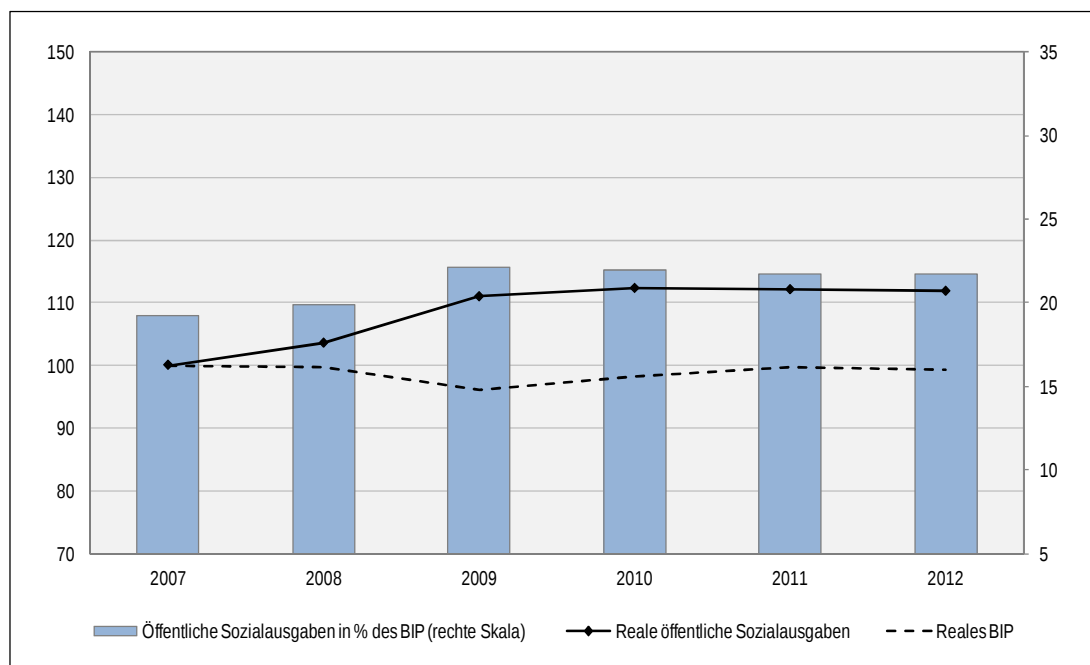
Tabelle 2.2. Ad-hoc-Maßnahmen als Reaktion auf die Krise, mit denen frühere Reformentscheidungen rückgängig gemacht wurden, in ausgewählten Mittel- und osteuropäischen Ländern

	Historische Beitragssätze in der zweiten Säule – vor der Krise des Jahres 2008 (% des Bruttolohns)	Finanzierungslücke 2010 (% des BIP)	Angenommene Ad-hoc-Maßnahmen als Reaktion auf die Krise mit einer Schwächung der Renten aus der zweiten Säule
Ungarn	9,5	1,2	Zweite Säule 2011 abgeschafft.
Polen	7,3	1,7	Beitragssatz von 7,3% wurde 2011 auf 2,3% gesenkt.
Slovakei	9,0	1,2	Keine Änderungen.
Estland	6,0	1,1	2009 und 2010 vorübergehende Aufhebung des Beitragssatzes von 4%; schrittweise Rückkehr nach 2011, Erhöhung auf 6% für 2014-17 als Ausgleich für das niedrigere Beitragsaufkommen in 2009-11.
Lettland	8,0	2,3	Beitragssatz von 8% vorübergehend auf 2% gesenkt.
Litauen	5,5	1,1	Beitragssatz von 5,5% auf 3% gesenkt.
Bulgarien	5,0	Nicht verfügbar	Aufschub der vor der Krise getroffenen Entscheidung, die Beitragssätze zu erhöhen (2011).
Rumänien	2,0	0,4	Aufschub der vor der Krise getroffenen Entscheidung, die Beitragssätze zu erhöhen.

Quelle: B. Égert: „The Impact of Changes in Second Pension Pillars on Public Finances in Central and Eastern Europe“, OECD Economics Department Working Papers, Nr. 942 (Paris, OECD, 2012).

Abbildung 2.13. Das Verhältnis der Sozialausgaben zum BIP ist während der jüngsten Wirtschaftskrise in der gesamten OECD deutlich gestiegen

Reale öffentliche Sozialausgaben und reales BIP (Index 100 für 2007) und öffentliche Sozialausgaben als prozentualer Anteil am BIP, 2007-12



Anmerkung: Aggregierte Sozialausgaben stützen sich auf detaillierte Daten für 2007-09; national aggregierte Angaben für 2010-20.

Quelle: OECD: „The Impact of Changes in Second Pension Pillars on Public Finances in Central and Eastern Europe“, *Economics Department Working Papers*, Nr. 942.

Kapitel 3

Politische Antworten

153. Die Alterung der Bevölkerung bringt große, aber nicht unüberwindliche Herausforderungen mit sich. Dieses Kapitel behandelt zentrale grundsatzpolitische Maßnahmen zu ihrer Bewältigung bzw. zur Nutzung der in Kapitel 2 beschriebenen Chancen. Es beleuchtet die Wechselwirkungen und Synergien zwischen Beschäftigungs- und Sozialschutzmaßnahmen und die Notwendigkeit einer ausgewogenen und integrierten Strategie für menschenwürdige Arbeit, die während des gesamten Lebenszyklus angewendet wird und generationenübergreifende Solidarität fördert. Im ersten Abschnitt wird die integrierte Herangehensweise an die demographische Herausforderung aus der Lebenszyklusperspektive vorgestellt, während im zweiten Abschnitt die grundsatzpolitischen Optionen speziell für ältere Arbeitnehmer betrachtet werden.

3.1. Eine integrierte Lebenszyklus- und generationenübergreifende Perspektive

Ein Tugendkreis aus Beschäftigung, Sozialer Sicherheit und wirtschaftlicher Entwicklung

154. Die Beziehung zwischen Sozialer Sicherheit, Beschäftigung und Wirtschaftsleistung ist mehrdimensional. Soziale Sicherheit ist ein Menschenrecht und eine soziale und wirtschaftliche Notwendigkeit, wie die Internationalen Arbeitskonferenzen von 2011 und 2012 mit zwingender Logik bestätigt haben.¹ Systeme der Sozialen Sicherheit funktionieren am besten, wenn sie gut mit allgemeineren sozial-, beschäftigungs- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen integriert und koordiniert sind. Überdies können diese öffentlichen Maßnahmen und Institutionen in einer Weise gestaltet werden, die sozialen und wirtschaftlichen Zielen dient, und im Hinblick auf die Bewältigung des demographischen Wandels einander verstärken.

155. Historisch betrachtet haben ein hohes Wachstum und hohe Beschäftigung einen positiven Einfluss auf die Ausweitung des Sozialschutzes und der Leistungen der Sozialen Sicherheit gehabt. Die meisten Sozialversicherungssysteme werden aus Arbeitseinkommen finanziert und schützen vor Risiken für die Beschäftigungsfähigkeit wie Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität und Alter. Günstige Ergebnisse in den Bereichen Soziale Sicherheit und Beschäftigung werden durch das Wirtschaftswachstum beeinflusst, und alle tragen zu Fortschritten bei der menschlichen und wirtschaftlichen Ent-

¹ IAA: Entschließung und Schlussfolgerungen zur wiederkehrenden Diskussion über sozialen Schutz (Soziale Sicherheit), Internationale Arbeitskonferenz, 100. Tagung, Genf, 2011 sowie Empfehlung (Nr. 202) betreffend den sozialen Basisschutz, 2012 (Genf, 2012) und *Social security for all: Building social protection floors and comprehensive social security systems: The strategy of the International Labour Organization* (Genf, 2012).

wicklung sowie zur Verringerung der Armut bei. Jedoch wirken sich die globale Finanz- und Wirtschaftskrise und der nachfolgende weltweite Konjunkturrückgang negativ auf die Beschäftigungsniveaus und die Finanzierung der Sozialen Sicherheit aus.

156. Bisweilen wird behauptet, dass Arbeitsmarktinstitutionen, die Einkommensschutz bei Arbeitslosigkeit bieten, auch negative wirtschaftliche Folgen haben können. Auf makroökonomischer Ebene besteht jedoch kaum Anlass anzunehmen, dass sich Sozialausgaben negativ auf die Wirtschaftsleistung und Beschäftigungsergebnisse auswirken. Es gibt im Gegenteil vielfältige Belege für die positiven Auswirkungen, die zuverlässige Sozialschutzsysteme auf die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt haben können. Erstens bieten sie Arbeitslosen, Behinderten, Älteren und anderen verletzlichen Gruppen Einkommen und stabilisieren den Konsum während einer Rezession; damit unterstützen sie Unternehmen bis zum nächsten Wachstumszyklus. Zweitens erhöhen Gesundheitsversorgung und Arbeitsschutz die Arbeitsproduktivität. Und drittens entstehen im Bereich der Care-Ökonomie und der sozialen Dienstleistungen selbst zahlreiche Arbeitsplätze, in der Regel für einen hohen Prozentsatz an Arbeitnehmerinnen.

157. Unabhängig davon können die Methode der Finanzierung von Sozialausgaben und die mit der Leistungsstruktur gesetzten Anreize die Leistung auf der makroökonomischen und das Verhalten auf der mikroökonomischen Ebene beeinflussen. Zudem besteht die Gefahr, dass großzügige Einkommensunterstützung die Motivation, sich Arbeit zu suchen und an aktiven Arbeitsmarktmassnahmen teilzunehmen, schwächen kann. Wie auf der Internationale Arbeitskonferenz 2012 „Die Krise der Jugendbeschäftigung: Ein Aufruf zum Handeln“ diskutiert, lassen sich diese entgegengesetzten Tendenzen dadurch am wirksamsten in Einklang bringen, indem aktive und passive Strategien durch eine Form von Konditionalität miteinander verknüpft werden.

158. Es besteht kein Zielkonflikt zwischen einer guten Bilanz im Bereich der Wirtschaft und Beschäftigung und menschenwürdigen Niveaus der Sozialen Sicherheit. Beschäftigung verbessert die Aussichten auf Wachstum und sozialen Schutz und umgekehrt. Eine positive Wirtschaftsbilanz, verbunden mit der Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze, steigert das Einkommen von Familien und Wirtschaftseinheiten und verbreitert so die Steuerbasis, auf der sich zusätzlicher Sozialschutz, Beschäftigungsförderung und weitere Entwicklungsmaßnahmen finanzieren lassen.

159. Die Länder mit der größten Erfolgsbilanz, was langfristiges dauerhaftes Wachstum und die Verringerung der Armut betrifft, haben allesamt umfassende Systeme der Sozialen Sicherheit eingerichtet. So haben die OECD-Länder im Rahmen ihrer langfristigen Strategien zur Verringerung der Armut und Wachstumsförderung bereits frühzeitig erheblich in die Soziale Sicherheit investiert – im Allgemeinen mehr als 20 Prozent des BIP. Untersuchungen zur Europäischen Union (EU) zeigen, dass viele Länder erfolgreich Systeme der Sozialen Sicherheit von hoher Qualität unterhalten und gleichzeitig ein gesundes Wirtschaftswachstum vorweisen können.² In Indien hatten die Gesamtausgaben für den Sozialschutz im Zeitraum 1973 bis 1999 einen signifikanten positiven Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung: Massnahmen der Sozialen Sicherheit erhöhten die Leistungsfähigkeit und Produktivität der Armen, ließen Einkommen steigen und förderten Beschäftigung.³ Einige lateinamerikanische Länder (Argentinien, Brasi-

² M. Cichon und W. Scholz: *Social Security, social impact and economic performance: A farewell to three famous myths*, Beitrag zum Seminar von DFID/GTZ/IAO, in dem das Entwicklungsparadigma infrage gestellt wurde (Genf, Sept. 2006) und Van de Meerendonk et al: *Economic impacts of selected social security policies covered by international labour standards* (Genf, IAA, 2007).

³ P. Justino: „Social security in developing countries: Myth or necessity? Evidence from India“, in *Journal of International Development*, Bd. 19, Ausgabe 3, 2007, S. 367-382.

lien und Uruguay) zeigen, dass sich ein hohes Wirtschaftswachstum und die Schaffung vieler Arbeitsplätze im formalen Sektor mit der schrittweisen Entwicklung eines umfassenden Modells sozialen Schutzes verbinden lassen, das seinerseits wirtschaftliches Wachstum begünstigt, indem es den Binnenmarkt stärkt.

160. Die Auseinandersetzung mit den Herausforderungen des demographischen Wandels bietet die Gelegenheit, den Zusammenhang von Beschäftigung und Sozialschutz genauer zu studieren. Sollte es das Ziel des sozialen Schutzes sein sicherzustellen, dass alle über ein zufriedenstellendes Maß an Ressourcen verfügen, oder sollte er jedem die Möglichkeit geben, durch seine Arbeit zufriedenstellende Ressourcen zu erwirtschaften? Ist es beispielsweise legitim, das Rentenniveau zu senken, um Arbeit attraktiver zu machen? Die Frage stellt sich umso mehr, als über 60-jährige Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt nicht gleichberechtigt sind. Wäre nicht vielmehr ein angemessenes Rentenniveau für alle wünschenswert, auch wenn das hieße, einen gewissen negativen Anreiz, aktiv zu bleiben, zu akzeptieren?

161. Welche Auswirkungen haben Veränderungen der Bevölkerungsstruktur auf den Fortbestand dieses Tugendkreises aus sozialem Schutz, Beschäftigung und Entwicklung? Wenn den Belangen einer großen Zahl älterer Menschen Rechnung getragen werden soll, muss die Wirtschafts- und Sozialpolitik überdacht werden, ohne die es nicht möglich ist, gleichzeitig Wachstum, Beschäftigung und Einkommenssicherheit zu schaffen und einer alternden Gesellschaft eine angemessene Gesundheitsversorgung und andere Dienste bereitzustellen. Zudem müssen Fragen der finanziellen Tragfähigkeit mehr Beachtung finden. Als einer der Hauptgründe für die angebliche Nichtfinanzierbarkeit der europäischen „Wohlfahrtsstaaten“ wird oft die Alterung angeführt. Neuere Hochrechnungen der Gesamtsozialausgaben in den meisten dieser Länder zeigen jedoch, dass nach einer Konsolidierungsphase von den 1980er über die 1990er Jahre bis Anfang des neuen Jahrtausends die Situation wahrscheinlich beherrschbar bleibt.

162. Gleichwohl stehen manche Länder im Zusammenhang mit der Krise vor großen grundsatzpolitischen Herausforderungen. Sie müssen ihre Systeme und ihre Ausgabenstrukturen und -volumen an die fiskalischen Möglichkeiten anpassen, die realisierbar sind. Besonders wichtig für die Finanzierung von Sozialversicherungssystemen und die Stärkung der positiven Dynamik ist eine Erholung durch die Förderung produktiver Vollbeschäftigung während des gesamten Arbeitslebens. Strukturreformen im Zusammenhang mit Sparmaßnahmen können die langfristige Perspektive verschlechtern und eine Erholung weiter verzögern.

163. Die Förderung produktiver Arbeitsplätze setzt zudem einen speziellen Akzent auf Strategien, die den Übergang in die Formalität erleichtern. Das ist vor allem in Entwicklungsländern von Bedeutung, in denen überdurchschnittlich viele informell Beschäftigte leben und überdies drei Viertel der älteren Menschen weltweit zu Hause sein werden. Vor dem Hintergrund des demographischen Übergangs wirft Informalität zwei Probleme auf. Erstens zahlen in der informellen Wirtschaft Beschäftigte im Allgemeinen keine Steuern oder Sozialversicherungsbeiträge, obwohl sie als erste von der daraus resultierenden fehlenden Deckung betroffen sind. Zweitens sind ältere Arbeitnehmer, wie in den vorhergehenden Kapiteln gezeigt, üblicherweise in der informellen Wirtschaft überproportional vertreten und daher besonders schutzbedürftig. Umfassende und kleinschrittige Strategien, etwa zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung, sind unverzichtbar, wenn zusätzliche Arbeitsplätze und wirtschaftliche Aktivitäten den fiskalischen Spielraum für die Finanzierung des sozialen Schutzes und die Verringerung der Anfälligkeit im Alter wirksam und nachhaltig vergrößern sollen.

Förderung produktiver Vollbeschäftigung während des gesamten Lebenszyklus

164. Um die Herausforderungen, die sich im neuen demographischen Kontext stellen, zu bewältigen, muss während des gesamten Arbeitslebens produktive Vollbeschäftigung gefördert werden. Das ist der Lebenszyklus- und generationenübergreifende Ansatz, dem zufolge Jugend, Erwachsensein und Alter lediglich verschiedene Lebensphasen sind, die beim Umgang mit der Alterung der Bevölkerung einander beeinflussen und aufeinander einwirken.

165. Wie in Kapitel 2 gezeigt, müssen die betreffenden Länder menschenwürdige und produktive Arbeitsplätze für die wachsende Zahl von Menschen im Erwerbsalter schaffen, um den demographischen Gestaltungsspielraum und eine ökonomische Dividende nutzen zu können. Diese Aufgabe ist eine gewaltige Herausforderung. Sie verlangt angemessene makroökonomische Maßnahmen auf Nachfrageseite, die die Jugendbeschäftigung und ein lebenslanges Lernen fördern.

166. Alternde Länder müssen die Erwerbsbeteiligung aller Bevölkerungsgruppen steigern, vor allem die der Frauen, Jugendlichen, Migranten, Menschen mit Behinderungen und älteren Arbeitnehmer. Die Beschäftigungsquoten älterer Arbeitnehmer in Industrieländern hängen in erster Linie von der allgemeinen Arbeitsmarktlage ab. Länder mit hohen Beschäftigungsquoten der 55- bis 64-Jährigen sind im Allgemeinen Länder mit nahezu Vollbeschäftigung.⁴ In Zeiten von Wirtschaftskrisen und generell sinkenden Beschäftigungsquoten schränken viele Länder die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer ein. Daher ist eine Politik, die auf produktive Vollbeschäftigung (makroökonomisch, strukturell und sektoral) für alle Bevölkerungsgruppen abzielt, unverzichtbar.

167. In beiden Ländergruppen sollten breit angelegte politische Strategien zur Verwirklichung produktiver Vollbeschäftigung für alle Gruppen im Erwerbsalter Vorrang haben. Die Globale Beschäftigungsagenda der IAO und die Schlussfolgerungen der wiederkehrenden Diskussion zum Thema Beschäftigung (2010) bieten eine Vielfalt an Maßnahmen, die sich an die spezifischen Gegebenheiten eines Landes anpassen lassen.⁵ Einige der für die Bevölkerungsalterung und den aktuellen Kontext des weltweiten Konjunkturrückgangs besonders relevanten Politikbereiche werden im Folgenden eingehender beleuchtet.

a) *Maßnahmen auf der Nachfrageseite*

168. Der Zusammenbruch der Gesamtnachfrage in der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise ist nach wie vor das größte Hindernis für eine Erholung auf dem Arbeitsmarkt. Hohe Arbeitslosenquoten wirken sich direkt negativ auf Rentensysteme aus, da die Quotienten der wirtschaftlichen Abhängigkeit stark steigen. Daher ist ein Management auf Nachfrageseite entscheidend.

169. In den ersten zwei Jahren seit Beginn der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise haben aufeinander abgestimmte makroökonomische Maßnahmen auf der Nachfrageseite erfolgreich Beschäftigungsniveaus stabilisiert und die Zunahme von Unterbeschäftigung und Armut gedämpft. Zu den öffentlich finanzierten Konjunkturmaßnahmen, mit denen eine Reihe von Regierungen den Rückgang der Gesamtnachfrage und Wirtschafts-

⁴ OFCE : „Emploi des Seniors: les leçons des pays de réussite“, in *Revue de l'OFCE* 106 (Paris, 2008).

⁵ IAA: Global Employment Agenda (2003) (<http://www.ilo.org/employment/areas/global-employment-agenda/lang--en/index.htm>) und IAA: *Beschäftigungspolitiken für soziale Gerechtigkeit und eine faire Globalisierung*, Internationalen Arbeitskonferenz, 99. Tagung, Genf, 2010.

leistung einzudämmen suchten, zählen Maßnahmen zur Förderung von Synergien zwischen Beschäftigung und Sozialschutz, wie im Globalen Beschäftigungspakt (2009) vorgesehen. Diese Kombination erwies sich als erfolgreiche Antwort auf die Krise. Die Maßnahmen umfassen u.a. öffentliche Infrastrukturinvestitionen, die Förderung von Kleinst- und Kleinbetrieben, eine auf Beschäftigungswachstum und menschenwürdige Arbeitsplätze ausgerichtete öffentliche Beschaffung und Besteuerung, eine zusätzliche Absicherung der schutzbedürftigsten Menschen und notwendige Investitionen in Bereiche wie das Bildungs- und Gesundheitswesen. Die Schuldenkrise in Industrieländern hat zu Sparmaßnahmen in vielen anderen Ländern geführt. Zwar herrscht weitgehend Einigkeit, dass die Staatsschulden reduziert werden müssen. Doch sofortige und drastische Kürzungen bewirken den Verlust erfolgreicher Synergien und können sich auf lange Sicht negativ auswirken.

170. In Entwicklungsländern, in denen die Alterungsphase in einer schwierigen Wirtschaftslage mit geringem oder gar ohne Wirtschaftswachstum und Rücklagen für Investitionen beginnt, wird der Druck, den die abhängige ältere Bevölkerung auf die Erwerbsbevölkerung ausübt, nicht tragbar sein. Nötig sind wirtschaftliche Diversifizierung und Investitionen in Infrastruktur und Humankapital, nicht nur um der Jugend von heute mehr Chancen zu eröffnen, sondern weil mit der Dividende solcher Investitionen die produktiven Verhältnisse geschaffen werden, ohne die die unaufhaltsame Alterung der Gesellschaft nicht zu bewältigen ist.

171. Vor diesem Hintergrund ist es besonders wichtig, Wachstumssektoren zu ermitteln. Mögliche Wachstumssektoren unterscheiden sich von Land zu Land. Gleichwohl finden sich bestimmte Sektoren mit hohem Wachstumspotenzial wie die Informations- und Kommunikationstechnologie oder die Ökologisierung der Wirtschaft⁶ in praktisch allen Ländern. Eng mit dem demographischen Wandel verbunden ist der „Pflegesektor“ (einschließlich Gesundheitsversorgung, Langzeitpflege und soziale Dienstleistungen), auch er ein Bereich mit hohem Wachstumspotenzial, der mit der Entwicklung unverzichtbarer Dienstleistungen für eine alternde Bevölkerung neue Beschäftigungsmöglichkeiten schafft. Da in diesem Sektor vor allem Frauen arbeiten, könnten Investitionen auch die Zahl der Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen erhöhen. Wie in Kapitel 2 erörtert, stehen die meisten Industrieländer bereits vor der Herausforderung, qualifizierte Pflegekräfte in ausreichender Zahl zu finden, und sie müssen sich der Tatsache stellen, dass die Gesundheitsberufe zu den größten „Engpass-Berufen“ zählen.⁷

b) *Förderung der Jugendbeschäftigung*

172. Die Bewältigung der Jugendbeschäftigungskrise ist ein Schlüsselement des Lebenszyklus- und generationenübergreifenden Ansatzes zur Vorbereitung auf den demographischen Wandel. Die Aussprache der Internationalen Arbeitskonferenz von 2012 unterstrich den internationalen Konsens hinsichtlich der Dringlichkeit von Maßnahmen zur Bekämpfung der beispiellosen Krise der Jugendbeschäftigung, von der alle Regionen betroffen sind. Der Aufruf zum Handeln und die Schlussfolgerungen von 2012 enthalten eine ausführliche Bewertung eines grundsatzpolitischen Portfolios für einen mehrgleisigen Ansatz. Dieser soll die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze für

⁶ Ausführlicher erörtert in Bericht V, *Nachhaltige Entwicklung, menschenwürdige Arbeit und grüne Arbeitsplätze*, Internationale Arbeitskonferenz, 102. Tagung, Genf, 2013.

⁷ Europäische Kommission: *Eine Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten: Europas Beitrag zur Vollbeschäftigung* (Straßburg, 2010), unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0682:FIN:EN:PDF> und Europäische Kommission: *Bericht über offene Stellen und Einstellungen in Europa 2012* (Straßburg, 2012), unter <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=822&newsId=1739&furtherNews=yes>.

Jugendliche fördern durch makroökonomische Politiken, Bildungs- und Ausbildungs-politik, Arbeitsmarktpolitik, das Unternehmertum von Jugendlichen und die Stärkung von Arbeitnehmerrechten. Grundlegende Instrumente zur Förderung der Jugendbeschäftigung sind die Bereitstellung ausreichender Mittel für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, einschließlich öffentlicher Beschäftigungsprogramme, und die Integration und zeitliche Staffelung der verschiedenen Elemente aktiver Arbeitsmarktprogramme, wobei auf nachfrage- wie auf angebotsseitige Maßnahmen gezielt werden sollte, um den Übergang von der Schule ins Erwerbsleben und in die Formalität zu erleichtern. Auch die Gewährleistung, dass junge Menschen Gleichbehandlung genießen und Rechte bei der Arbeit in Anspruch nehmen können, sind zentrale Elemente jeder Strategie zur Förderung der Jugendbeschäftigung.⁸

173. Manche meinen, eine hohe Erwerbsbeteiligung älterer Menschen sei nur zu erreichen auf Kosten Jugendlicher, die neu in den Arbeitsmarkt eintreten, oder umgekehrt. Dieser Standpunkt ist in vielen Ländern allgemein anerkannt und gilt als Begründung für Frühverrentungsprogramme. Im Gefolge der weltweiten Krise hat dieser Verdrängungseffekt in den Medien große Beachtung gefunden.

174. Indes lässt sich diese Theorie einer fixen Arbeitsmenge („lump of labour“) empirisch nicht belegen.⁹ Wenn ältere Arbeitnehmer weiterarbeiten, bedeutet das nicht zwangsläufig weniger Arbeitsplätze für junge Menschen. Internationale Studien¹⁰ finden keinen Beleg dafür, dass eine höhere Erwerbsbeteiligung älterer Menschen die Beschäftigungsmöglichkeiten der jüngeren verringert. Die Studien untersuchten den Zeitraum vor der globalen Finanzkrise, und – wie wahrscheinlich die Verdrängung in einer wachsenden Wirtschaft auch sein mag – die Dynamik könnte in einer stagnierenden Wirtschaft ganz anders sein. Eine kürzlich in den USA durchgeführte Studie zeigt, unter Berücksichtigung der aktuellen wirtschaftlichen Lage, dass mehr Beschäftigung für ältere Menschen mit besseren Ergebnissen für die jungen verbunden ist: geringere Arbeitslosigkeit, mehr Beschäftigung und höhere Löhne. Die Muster für Männer wie für Frauen und für Gruppen unterschiedlicher Bildungsstufen gleichen einander.¹¹ Der neue „Contrat de Generation“, der generationenübergreifende Vertrag, den Sozialpartner in Frankreich ausgehandelt haben, ist ein interessantes Beispiel für die Stärkung der Beziehung zwischen der Beschäftigung junger und der älterer Menschen (Kasten 3.1) und eine praxisorientierte Antwort auf die „lump of labour“-Debatte.

⁸ IAA: *Die Krise der Jugendbeschäftigung: Ein Aufruf zum Handeln*, Entschließung und Schlussfolgerungen der 101. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz, Genf, 2012, unter: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_185950.pdf.

⁹ Die „lump of labour“-Theorie geht auf Henry Mayhew zurück: *London Labour and the London poor: The conditions and earning of those that will work, cannot work and will not work* (London, Charles Griffen and Cie, 1864).

¹⁰ J. Gruber und D.A. Wise. (Hrsg.): *Social Security Programs and Retirement around the World: The Relationship to Youth Employment* (Chicago, Ill. und London, The University of Chicago Press, 2010).

¹¹ A.H. Munnell und A.Y. Wu.: *Are Ageing Baby Boomers Squeezing Young Workers Out Of Jobs?*, IB #12-18 (Center for Retirement Research at Boston College, 2012).

Kasten 3.1**Der Vertrag zwischen den Generationen in Frankreich**

Der Vertrag zwischen den Generationen beruht auf der Überzeugung, dass die Förderung der Jugendbeschäftigung die Beschäftigung älterer Menschen und umgekehrt nicht beeinträchtigt: Die Beschäftigung Jugendlicher und älterer Menschen wird gefördert und ein Qualifikationstransfer innerhalb von Unternehmen gestärkt. Am 19. Oktober 2012 kamen die Sozialpartner nach vier Verhandlungsrunden zu einer Einigung.

Der Vertrag zwischen den Generationen dient dem Ausgleich von Altersunterschieden und Qualifikationslücken im Arbeitsmarkt und verfolgt drei Ziele: Festanstellung für Jugendliche, Weiterbeschäftigung von Arbeitnehmern, die älter als 55 Jahre sind, und Transfer von Qualifikationen von Kenntnissen.

Der Vertrag verknüpft zwei Arten von Instrumenten: eine Vereinbarung zwischen den Generationen, die Unternehmen und Regierung verpflichtet, Jugendliche zu beschäftigen oder ältere Arbeitnehmer weiter zu beschäftigen, und eine Kollektivvereinbarung zwischen Generationen, die für ein Unternehmen oder eine Branche geschlossen wurde und die Ziele der Schaffung von Arbeitsplätzen, Mentoring-Mechanismen und den Transfer von Qualifikationen zwischen Jugendlichen und älteren Menschen in dem System festlegt. Sie sollte vorsehen, dass Arbeitgeber die Alterspyramide und die beruflichen Aufgaben junger und älterer Arbeitnehmer im Unternehmen untersuchen; Beschäftigungsbedingungen und die Ziele der Schaffung von Arbeitsplätzen für junge und ältere Arbeitnehmer (Einführung ins Unternehmen, Ernennung des Obergutachters, Überwachung der Jugendförderung, Verzahnung mit Lehrlingsausbildung und Praktika und für ältere Arbeitnehmer: Betrachtung der beruflichen Laufbahn, Arbeitsbedingungen und Härten, Qualifizierung); Organisation von Qualifikationstransfers innerhalb des Unternehmens; Agenda für die Umsetzung Durchführung, Tätigkeitsbewertungsverfahren und Indikatoren für die Bewertung.

Regulatorischer Rahmen

Unternehmen mit 300 und mehr Arbeitnehmern sind verpflichtet, eine Kollektivvereinbarung zwischen Generationen zu schließen. Nichteinhaltung hat gesetzlich festgelegte Sanktionen zur Folge.

Unternehmen mit 50 bis 299 Arbeitnehmern wird für eine solche Vereinbarung eine feste finanzielle Unterstützung gewährt, sofern eine Kollektivvereinbarung zwischen Generationen für das Unternehmen oder die Branche geschlossen wurde und der Gesetzgeber keine Sanktionen verhängt hat.

Unternehmen mit weniger als 50 Arbeitnehmern wird für eine Vereinbarung zwischen Generationen eine feste finanzielle Unterstützung gewährt.

c) *Förderung der Beschäftigungsfähigkeit und des lebenslangen Lernens*

175. Investitionen in die Beschäftigungsfähigkeit der Erwerbsbevölkerung während des gesamten Lebenszyklus sind ein wichtiger Beitrag zur wirksamen Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen des demographischen Wandels. Die Bemühungen von Politik und Unternehmen sollten jenen nutzen, die weiterhin produktiv beschäftigt sein möchten und vielfach vielleicht in jungen Jahren oder später in ihrem Berufsleben keine Möglichkeiten für ausreichende Bildung und Ausbildung hatten, und jenen, die sich auf den Eintritt in den Arbeitsmarkt vorbereiten, damit sie ihr ganzes Arbeitsleben hindurch beschäftigungsfähig bleiben.

176. In Übereinstimmung mit dem Lebenszyklusansatz müssen Arbeitnehmer so früh wie möglich in den Prozess lebenslangen Lernens einbezogen werden, damit eine Lernkultur etabliert wird. Daher sollte sich eine angemessene Antwort auf einen niedrigen Bildungs- und Ausbildungsstand älterer Arbeitnehmer nicht ausschließlich auf die Erwerbsbeteiligung dieser Altersgruppe konzentrieren. Die Erfahrung, die Arbeitnehmer

in jüngeren Jahren erwerben, hat einen großen Einfluss auf ihre Arbeitsmarktentscheidungen und -ergebnisse im späteren Leben.

177. Lebenslanges Lernen ist in einer wachsenden Zahl von Ländern ein Hauptschwerpunkt. Die Europäische Kommission hat ihre verschiedenen Bildungs- und Berufsausbildungsinitiativen unter einem Dach, dem Programm für lebenslanges Lernen, zusammengeführt. Im Jahr 2010 lag die Beteiligung aller EU-Mitgliedstaaten am Programm für lebenslanges Lernen bei durchschnittlich 9,1 Prozent. Ziel der EU sind indes 15 Prozent bis 2020. Der Rat „Bildung“ billigte im November 2011 eine erneuerte europäische Agenda für die Erwachsenenbildung. Einige Länder wie Finnland, Österreich, Schweden und Slowakei haben äußerst wirksame Maßnahmen ergriffen, um lebenslanges Lernen zu fördern; in anderen Ländern wie dem Vereinigten Königreich und der Republik Irland dagegen ist die Unterstützung angesichts haushaltspolitischer Zwänge zurückgegangen.

178. Ein Ziel der portugiesischen Nationalen Strategie für Aktives Altern ist die Förderung des Zugangs älterer Arbeitnehmer zu Bildung und Ausbildung. Hierfür wurden zwei wichtige Instrumente identifiziert: i) der bevorzugte Zugang älterer und weniger gut ausgebildeter Arbeitnehmer zu Berufsbildungssystemen (berufliche Bildung und Ausbildung) im Rahmen der Initiative für neue Chancen und von Berufsbildungsangeboten für Erwachsene; und ii) Beratungs- und Schulungsprogramme für kleine und mittlere Unternehmen (KMUs), um ältere Beschäftigte von KMUs bei der Nutzung von Ausbildungsmöglichkeiten zu unterstützen. In den ersten Berichten über Ergebnisse der Initiative für neue Chancen heißt es allerdings, unter den Antragstellern sei der Anteil der über 55-jährigen Arbeitnehmer gering.

179. China engagiert sich für den Aufbau eines Systems für lebenslanges Lernen, seitdem der 16. Nationalkongress der Kommunistischen Partei von China 2002 ein entsprechendes Konzept befürwortet hat. Auch die mexikanische Regierung erkennt die Bedeutung lebenslangen Lernens an; seine Realisierung bleibt jedoch eine Herausforderung: Zunächst müssen die Probleme des Bildungssystems gelöst und die Koordinierung der verschiedenen Akteure und Beteiligten gefördert werden.¹² Vielleicht müssen politische Alternativen entwickelt werden, die die Beschäftigungsfähigkeit von selbständig Erwerbstätigen und im informellen Sektor Beschäftigten verbessern.

180. Einige Länder haben eine Rechtsgrundlage für die Bereitstellung von beruflicher Bildung und Ausbildung für Erwachsene und ältere Arbeitnehmer geschaffen (Polen, Dezember 2008, Änderung des Gesetzes über die Förderung der Beschäftigung und über die Arbeitsmarktinstitutionen).¹³

181. Zu den Beispielen für gute Praxis zählen die Aufhebung von Altersgrenzen beim Zugang zu internen Lern- und Ausbildungsmöglichkeiten; die Berufsausbildung als einen integralen Bestandteil der Berufsplanung und nicht allein stellenbezogen zu betrachten; die Verknüpfung der Ausbildung mit dem Lebensweg einer Person; Arbeit so zu organisieren, dass sie lern- und entwicklungsfördernd ist, beispielsweise durch Teams und Gruppen gemischten Alters, und ältere Arbeitnehmer und ihre besonderen Qualifikationen zu nutzen, um die Weiterbildung sowohl älterer als auch jüngerer Arbeitnehmer zu fördern und ein Wissensreservoir zu etablieren und zu organisieren.¹⁴

¹² G. Alvarez-Mendiola: „Lifelong learning policies in Mexico: Context, challenges and comparisons“, in *Compare*, Bd. 36, Nr. 3, Sep. 2006, S. 379-399.

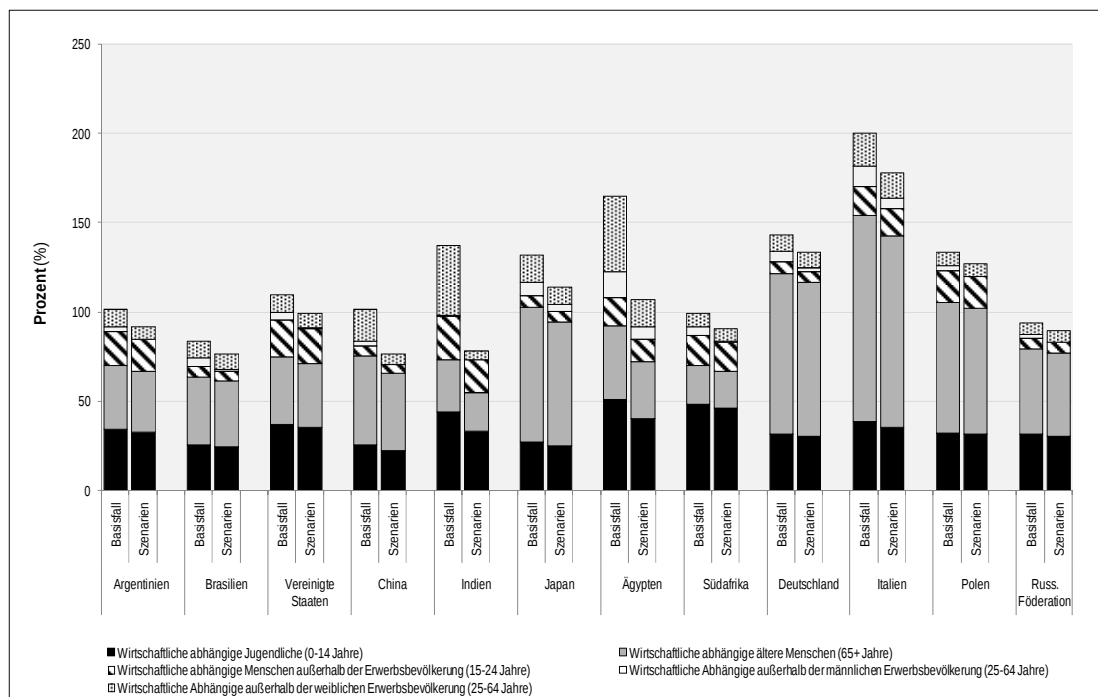
¹³ L. Engelen: *Employment policies to promote active ageing* (Rom, Europäische Beobachtungsstelle für Beschäftigung, 2012).

¹⁴ Eurofound: *Ein Leitfaden für gute Praxis im Altersmanagement* (Dublin, 2006), S. 10.

182. Die Sozialpartner können eine führende Rolle bei der Gestaltung der Weiterbildungsstruktur spielen. Polen und Portugal haben bei einem Teil ihrer Strategien die Ausbildung von Arbeitgebern in Fragen der Einbeziehung älterer Arbeitnehmer in lebenslanges Lernen zum Schwerpunkt gemacht. Die Zahl der zweigliedrigen und dreigliedrigen Vereinbarungen zu lebenslangem Lernen ist gestiegen. In den Niederlanden haben die Sozialpartner Maßnahmen vereinbart, um die Erwerbsbeteiligung 50-jähriger und älterer Arbeitnehmer bis 2020 zu erhöhen.¹⁵ Kollektivverhandlungen und der Sozialdialog mit Regierungen haben in vielen Ländern zur Einrichtung von Ausbildungsfonds geführt, die lebenslanges Lernen und Berufsausbildung finanzieren, z. B. in Malaysia und Singapur.¹⁶ Gesamtarbeitsverträge zielen explizit auf ältere Arbeitnehmer ab oder führen Nichtdiskriminierungsklauseln für Ausbildung ein – dies in der Regel mit Klauseln, die festschreiben, dass ältere Arbeitnehmer nicht aufgrund des Alters von Ausbildung auszuschließen sind. In Kanada entschied der Beirat für Arbeitsbeziehungen von Ontario 2011, dass ein Artikel in einer Kollektivvereinbarung, der über 50-jährige Elektriker bevorzugt behandelte, einen Verstoß gegen das Menschenrechtsgesetz von Ontario darstellte. Diese Entscheidung könnte zu einigen Veränderungen in Klauseln führen, die sich ausschließlich auf ältere Arbeitnehmer beziehen.

Abbildung 3.1. Eine höhere Erwerbsbeteiligung trägt dazu bei, untragbare Abhängigkeitsquotienten zu verhindern

Quotienten der wirtschaftlichen Abhängigkeit im Jahr 2050 auf der Grundlage von Prognosen für die Erwerbsbevölkerung beim politischen Status Quo („Basisfall“) gegenüber Szenarien zur Ausweitung der Erwerbsbevölkerung



Anmerkung: Die Abbildung simuliert, wie sich der Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Frauen auf 90 Prozent der Erwerbsbeteiligung von Männern in Kombination mit einem Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Männern um 10 Prozent auf die wirtschaftliche Abhängigkeit auswirkt.

Quelle: IAA-Simulationen.

¹⁵ <http://www.oecd.org/els/employmentpoliciesanddata/Older%20Workers%20Netherlands.pdf>.

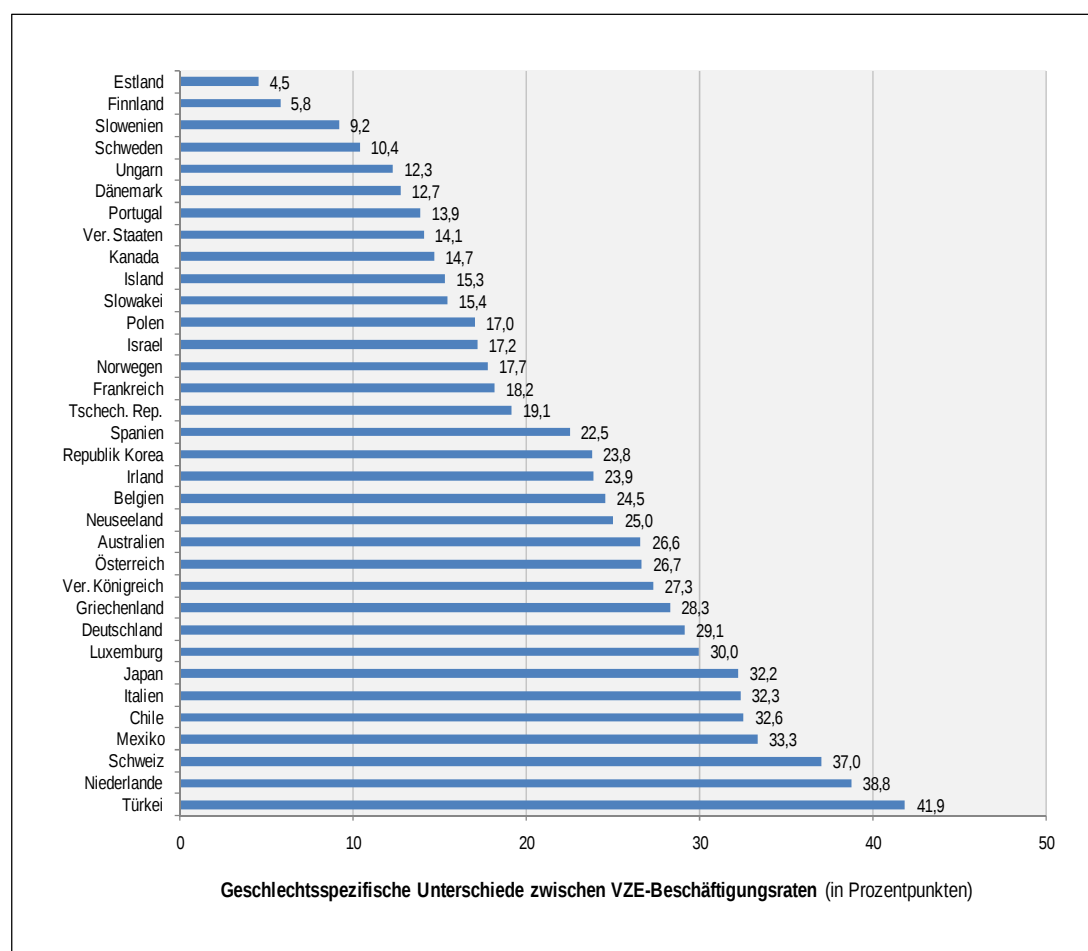
¹⁶ IAA: *Lifelong learning in Asia and the Pacific*, Dreigliedrige Regionaltagung der IAO, Bangkok, 2003, S. 14.

d) *Die Erwerbsbeteiligung von Frauen steigern*

183. Die Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen kann eine wichtige Maßnahme zur Bewältigung des demographischen Übergangs sein. Sie kann die durch die Alterung induzierte Abnahme der Bevölkerung im Erwerbsalter aufwiegen und den Anstieg des Altersquotienten dämpfen. In Ägypten, Indien und Südafrika ließe sich der Abhängigkeitsquotient nahezu halbieren, wenn die Erwerbsbeteiligung von Frauen auf 90 Prozent der Erwerbsbeteiligung der Männer gesteigert würde (Abbildung 3.1).

184. Da in den meisten Ländern noch große geschlechtsspezifische Unterschiede existieren, gibt es durchaus Möglichkeiten für eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen. In OECD-Ländern kann das geschlechtsspezifische Gefälle bei Beschäftigungsquoten in Vollzeitäquivalenten 42 Prozentpunkte erreichen, und in 18 von 34 OECD-Ländern, für die Daten vorliegen, liegt es höher als 22 Prozentpunkte (Abbildung 3.2).

Abbildung 3.2. In vielen OECD-Ländern gibt noch immer bedeutende Möglichkeiten für eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen



Anmerkung: VZE steht für Vollzeitäquivalent. „Vollzeitbeschäftigte“ bezieht sich auf Personen, die in der Regel mehr als 30 Stunden pro Woche an ihrem Hauptarbeitsplatz arbeiten. Die Daten stammen ausschließlich von Personen, die normale Arbeitszeiten angeben. Daten des Jahres 2009, ausgenommen Israel 2007 und Chile 2008.

Quelle: OECD: *Employment Outlook*, 2010.

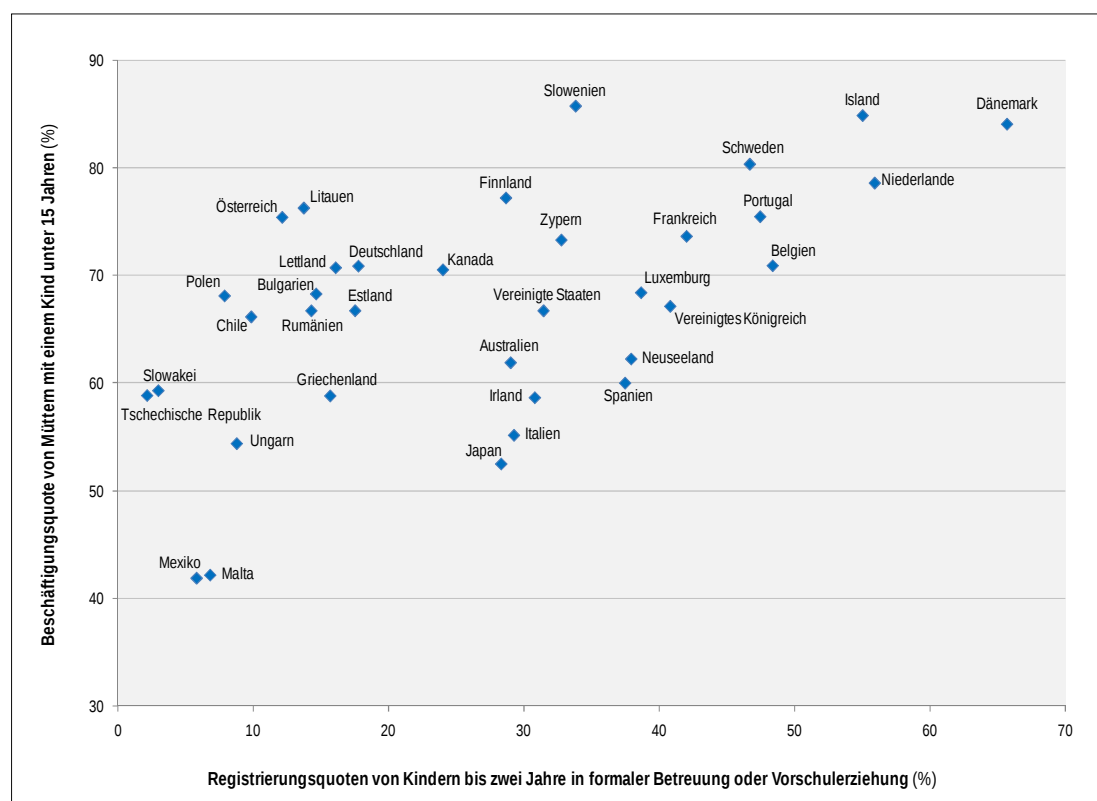
185. Erklärtes Ziel der Europäischen Union ist es, die Erwerbsbeteiligung von Frauen zu steigern. Das Ziel der Strategie „Europa 2020“ für die Gruppe der 20- bis 64-Jährigen ist eine Gesamtbeschäftigungsquote von 75 Prozent. Im Jahr 2011 lag die Beschäftigungsquote der Frauen in der EU-27 bei 58,5 Prozent, die der Männer bei 70,1 Prozent. Damit

ist angesichts einer schrumpfenden Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter die Steigerung der Erwerbsbeteiligung und der Beschäftigungsquote von Frauen für die Verwirklichung dieses Ziels von prioritärer Bedeutung.

186. Eine der Hauptursachen für geschlechtsspezifische Beschäftigungslücken ist Elternschaft. Was das betrifft, ist hinsichtlich der Bereitstellung von Kinderbetreuungsleistungen wenig unternommen worden, um die Ziele von Barcelona zu erreichen. Lediglich zehn Mitgliedstaaten erreichten oder übertrafen 2010 das Ziel einer Erfassung von 33 Prozent für Kinder unter drei Jahren, zehn hingegen erreichten das Ziel einer 90-prozentigen Erfassung für Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter.¹⁷

187. Es gibt Hinweise, dass diejenigen OECD-Länder, die grundsatzpolitische Maßnahmen zur Förderung der regulären Beschäftigung von Männern und Frauen umsetzen und z. B. Eltern staatliche Unterstützung für Kinderbetreuung, flexible Arbeitszeiten und finanzielle Arbeitsanreize bieten, die höchsten Beschäftigungsquoten von Müttern aufweisen (Abbildung 3.3). Vor allem vor dem Hintergrund der globalen Wirtschaftskrise sind die Steuerung der Nachfrage und das Angebot an menschenwürdigen Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen wichtige Voraussetzungen für eine Steigerung ihrer Erwerbsbeteiligung.

Abbildung 3.3. Unterstützung der Kinderbetreuung fördert in OECD-Ländern die Erwerbstätigkeit von Müttern



Anmerkung: Die Beschäftigungsquote von Müttern bezieht sich auf 2009, die Registrierungsquoten von Kindern bis zwei Jahre in formaler Betreuung oder Vorschulerziehung auf 2008.

Quelle: OECD Family Database, Seitenaufruf am 23. Oktober 2012.

¹⁷ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/23_labour_market_participation_of_women.pdf.

188. In Entwicklungsländern stellt sich die Erwerbsbeteiligung von Frauen ganz anders dar. In diesen Ländern besteht die Herausforderung im Allgemeinen darin, die Qualität der Arbeit, die Frauen leisten, und weniger die Erwerbsquoten zu steigern. In der MENA-Region und in einigen anderen Ländern wie Indien jedoch müssen sowohl die Erwerbsbeteiligung als auch die Beschäftigungsqualität gesteigert werden. Der Schlüsselfaktor wird für Entwicklungsländer in den kommenden Jahren das Anheben des Bildungsniveaus von Frauen sein, um ihre Präsenz auf dem Arbeitsmarkt zu stärken.

189. Auch sozialer Schutz – einschließlich Mutterschutz – und Kinderbetreuung spielen eine Rolle bei der Gestaltung der Erwerbsbeteiligung von Frauen in Entwicklungsländern. Regierungen und Arbeitgeberverbände in diesen Ländern müssen Wege finden, Müttern den Zugang zu Kinderbetreuungsdiensten zu erleichtern, um die Einschränkungen zu reduzieren, die die Kinderbetreuung für die Beteiligung von Frauen an entlohnter Beschäftigung bedeutet.¹⁸ Ein Beispiel für eine erfolgreiche Maßnahme findet sich in Lateinamerika, wo, wie auch in anderen Regionen, die Erwerbsbeteiligung von Frauen in den vergangenen zehn Jahren stark gestiegen ist: das Programm „Chile wächst mit Dir“, ein integriertes System sozialer Maßnahmen zur Unterstützung von Kindern und Familien von der Geburt bis ins schulpflichtige Alter. Der Schwerpunkt der Politik auf universeller Ganztagsbetreuung und Vorschule für arme Kinder und eine erweiterte Gesetzgebung und Standards zum Schutz von Mutterschaft und Vaterschaft unterstützen berufstätige Mütter aus den ärmsten Bevölkerungsschichten.¹⁹

190. Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels kann eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen erheblich zu wirtschaftlicher Entwicklung beitragen, aber nur, wenn die von Frauen besetzten Arbeitsplätze menschenwürdige Arbeit bieten. Wenn die wachsende Erwerbsbeteiligung von Frauen zu einer Zunahme von Arbeitslosigkeit, ungewollter Teilzeitarbeit, befristeten Arbeitsverhältnissen oder Beschäftigung in der informellen Wirtschaft führt, schränkt dies den Nutzen höherer Beschäftigungsquoten ein. Ein größeres Angebot an menschenwürdigen Arbeitsstellen, sozialem Schutz, fundierter Schulbildung und Betreuungs- und Pflegeleistungen während des gesamten Lebenszyklus ist von elementarer Bedeutung.

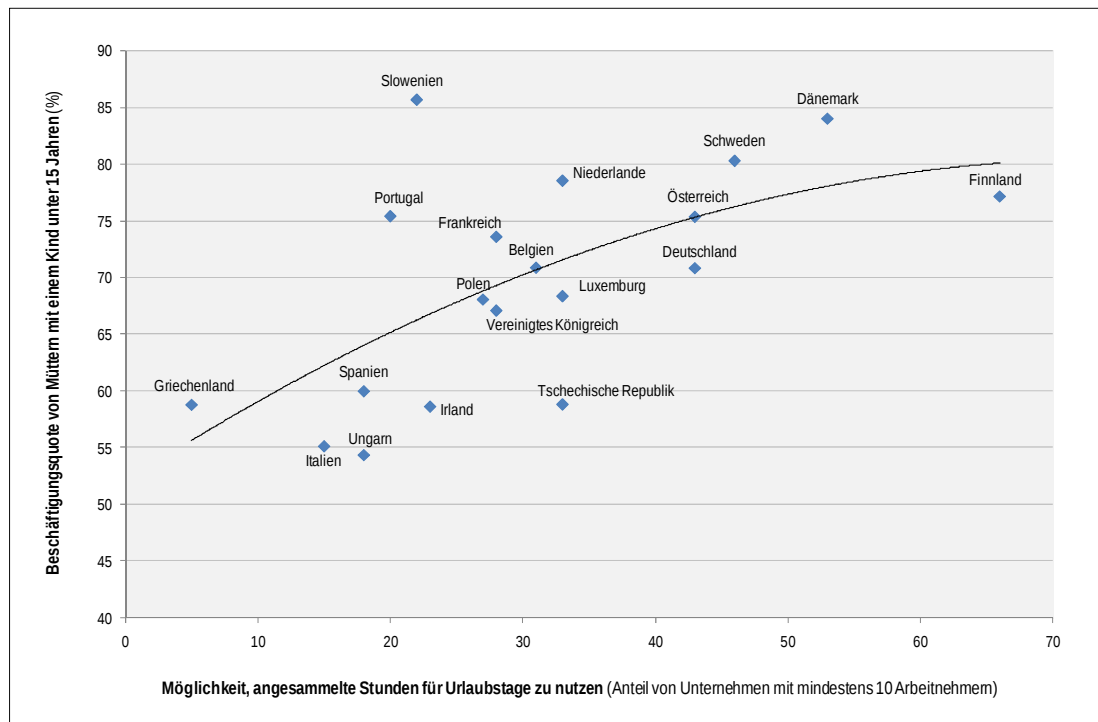
Familienfreundliche Arbeitspraktiken fördern

191. Es gibt Belege dafür, dass familienfreundliche Arbeitspraktiken eine wichtige Voraussetzung für die Steigerung der Fertilität und die Förderung der Erwerbsbeteiligung von Frauen sind. Gleiches gilt für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

192. Der dramatische Rückgang der Fertilität in vielen Industrieländern ist vor allem auf die unzureichende Anpassung an die Veränderungen im Arbeitsleben von Männern und Frauen zurückzuführen. In den meisten Ländern sind die Möglichkeiten, Arbeit und Familienleben zu vereinbaren, noch immer begrenzt, obgleich die Fakten zeigen, dass sie eine Erwerbsbeteiligung von Frauen fördern (Abbildung 3.4). Die häufigsten Typen familienfreundlicher Arbeitspraktiken betreffen die Arbeitszeit, darunter Teilzeitarbeit, die Gewährung freier Tage für die Pflege kranker Kinder und in einem geringeren Maß Elternurlaub.

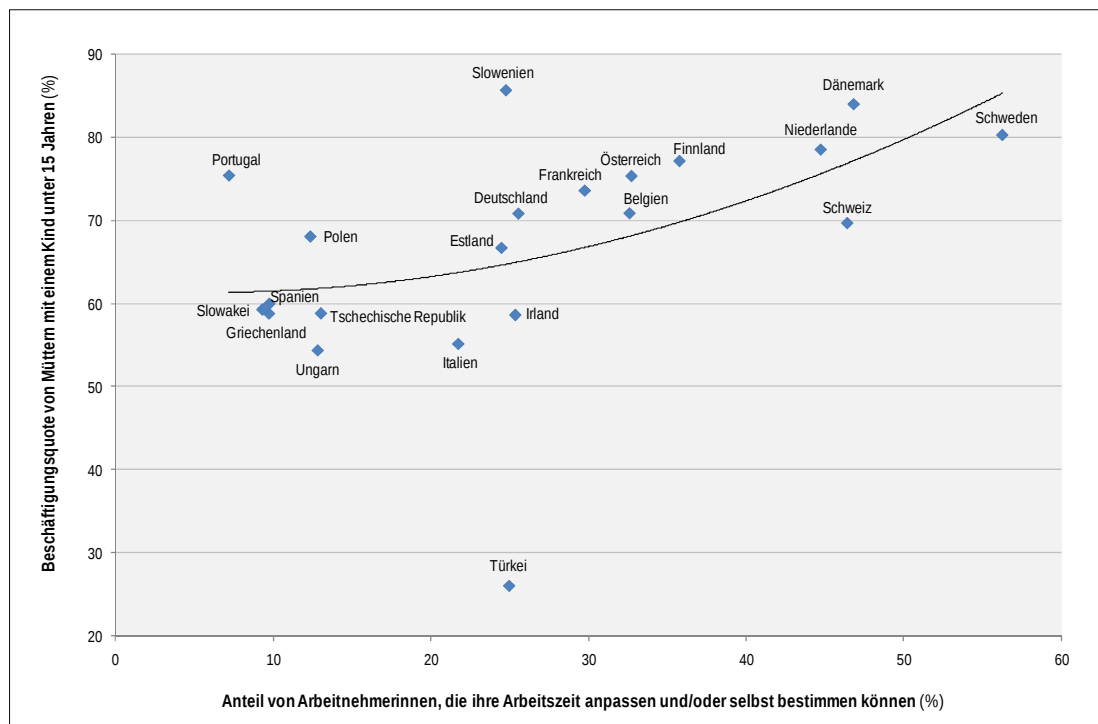
¹⁸ Siehe z.B. C. Ackah, C. Ahiadeke und A. Fenny: *Determinants of Female Labour Force Participation in Ghana*, Global Development Network (GDN) Research Paper No. 14 (2009) und M. Z. Faridi, I.S. Chaudhry und M. Anwar: „The Socio-Economic and Demographic Determinants of Women Work Participation in Pakistan: Evidence from Bahawalpur District“, *South Asian Studies*, Bd. 24, Nr. 2, 2009, S. 351-367.

¹⁹ Chile Crece Contigo, unter: <http://www.crececontigo.cl/>.

Abbildung 3.4. Gleitzeit fördert die Beschäftigung von Müttern in OECD-Ländern

Anmerkung: Beschäftigungsquote von Müttern und Möglichkeit, angesamelte Stunden für Urlaubstage zu nutzen, beziehen sich auf 2009.

Quellen: OECD Family Database, Seitenaufruf am 23. Oktober 2012.

Abbildung 3.5. Familienfreundliche Arbeitsplätze begünstigen die Beschäftigung von Müttern in OECD-Ländern

Anmerkung: „Beschäftigungsquote von Müttern“ und „Anteil von Arbeitnehmerinnen, die ihre Arbeitszeit anpassen und/oder selbst bestimmen können“ beziehen sich auf 2009.

Quellen: OECD Family Database, Seitenaufruf am 23. Oktober 2012.

193. Der Schlüssel zu Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist, wie in Abbildung 3.5 gezeigt, die Arbeitszeit. Teilzeitregelungen können jedoch auf lange Sicht kontraproduktiv sein, selbst wenn sie kurzfristig nützlich sein mögen, beispielsweise wenn eine Person Arbeit und Pflegeverpflichtungen verbinden möchte.²⁰ Besonders im Alter kann Teilzeitarbeit Nachteile im Hinblick auf die Aufstiegschancen und die Soziale Sicherheit zur Folge haben. Daten aus Deutschland zufolge sehen sich Personen (vor allem Frauen), die weniger arbeiten oder vorübergehend oder unbefristet aus dem Erwerbsleben ausscheiden, um abhängige Personen (Kinder oder ältere Angehörige) zu pflegen, beim Versuch, die Beschäftigung wiederaufzunehmen, mit beschränkten Beschäftigungsaussichten und finanziellen Nachteilen in Form von niedrigeren Rentenansprüchen konfrontiert.

194. Einige Länder haben begonnen, familienfreundliche Regelungen, die schon in vielen Unternehmen praktiziert wurden, zu formalisieren. Arbeitgeber haben hier eine klare Führungsrollen inne, wie an unternehmensspezifischen Initiativen zu erkennen ist. In Anbetracht des Wettbewerbsdrucks, der auf Unternehmen lastet, muss der Weg von Arbeitgebern als mit hoher Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit vereinbar betrachtet werden. Eine führende Rolle spielen auch Regierungen, die mehrere Maßnahmen wie Regelung, Aufklärung, finanzielle Anreize und Unterstützung für weitergehende Forschung miteinander kombinieren müssen. Wo Kinderbetreuungsleistungen so gestaltet sind, dass sie den Belangen berufstätiger Eltern gerecht werden und in einen partnerschaftlichen Rahmen integriert sind, der Lokalverwaltungen, Einrichtungen der Sozialen Sicherheit, Arbeitgeber, Gewerkschaften, nichtstaatliche Organisationen (NGO) und berufstätige Eltern verbindet, ergeben sich beachtliche Vorteile für Familien, die Gesellschaft und die Wirtschaft.²¹ Immer häufiger wird von Beispielen für verlässliche und tragfähige Sozialfürsorgedienste, vor allem Kinderbetreuung, berichtet, die die Belange atypischer Arbeitnehmer und solcher mit niedrigem Einkommen berücksichtigen.²²

195. Die meisten Initiativen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf finden sich in Industrieländern. Manche Entwicklungsländer jedoch erleben rasche und wichtige Veränderungen der Familienstrukturen, und dieser Wandel wird zu einer politischen Priorität. So signalisieren eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen und ein Rückgang der Fertilität in Brasilien,²³ dass Frauen immer weniger für die Betreuung älterer Menschen und abhängiger Kinder zur Verfügung stehen. Infolgedessen muss die Politik neu definieren, wie Familienpflichten erfüllt werden sollen. Die brasilianische Regierung hat diesbezüglich Schritte unternommen, um die Chancengleichheit und die Gleichbehandlung von Männern und Frauen zu fördern.²⁴

196. Arbeitsrechtliche Maßnahmen und Kollektivvereinbarungen, darunter Mutterschaftsurlaub und Kündigungsschutz für Schwangere, verbessern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Das Arbeitsrecht schützt jedoch nur Arbeitnehmer in Beschäftigungsverhältnissen, und Leistungen werden hauptsächlich in der reproduktiven Phase gezahlt, was die Vereinbarkeit von Familie und Beruf während des gesamten Arbeitsle-

²⁰ IAA: *Work-life Balance*, Verwaltungsrat, 312. Tagung, Genf, Nov. 2011, GB/312/POL/4 und OECD: *Doing better for families* (Paris, 2011).

²¹ C. Hein und N. Cassirer: *Workplace solutions for childcare* (Genf, IAA, 2010).

²² IAA: *Work-life Balance*, Verwaltungsrat, 312. Tagung, Genf, Nov. 2011, GB/312/POL/4.

²³ B. Sorj: *Reconciling work and family: Issues and policies in Brazil*, Conditions of Work and Employment Series Nr. 8 (Genf, IAA, 2004).

²⁴ Das brasilianische Zivilgesetzbuch (Código Civil) erkennt die vollständige Gleichheit der Rechte und Pflichten von Eheleuten an und erweitert den Familienbegriff auf Einelternfamilien und stabile nichteheliche Gemeinschaften als vom Staat anerkannte Familienformen.

bens nicht erleichtert. Gleitzeit haben bislang nur wenige regulierte Unternehmen eingeführt, sodass diese Maßnahme nicht viel bewirkt.

e) *Internationale Migration*

197. Die Bestandserhaltungsmigration, d.h. die internationale Migration, die notwendig ist, um in alternden Gesellschaften den Rückgang der Bevölkerung im Erwerbsalter auszugleichen, ist eine wichtige politische Frage. Zudem ist Migration in Ländern, in denen Arbeit zu teuer und die Bezahlung von Langzeitpflege nicht öffentlich geregelt ist (wie in Italien und Deutschland), an die Nachfrage nach Langzeitpflegeleistungen gekoppelt.

198. Der demographische Wandel und der Fachkräftemangel haben zu einer steigenden globalen Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften geführt. Die Abwanderung der hochqualifizierten Kräfte aus Sektoren wie Gesundheit, Bildung oder Landwirtschaft können gerade in kleineren Entwicklungsländern das Erreichen von Entwicklungszielen verzögern. Die Auswirkungen dieser Abwanderung qualifizierter Fachkräfte unterscheiden sich jedoch je nach Merkmalen des Herkunftslandes (wie Bevölkerungsgröße und Entwicklungsstand), nach den betroffenen Sektoren oder Berufen und nach der Art der Migration (etwa zeitlich befristet, auf Dauer, zirkulär). Manche Länder profitieren sogar von der Abwanderung von Fachkräften durch Investitionen von Migranten, die Vernetzung von Kontaktpersonen und Projekten, die Weitergabe von Wissen und andere Formen der Zusammenarbeit zwischen Migranten und Herkunftsland.²⁵

199. Dabei ist jedoch zu beachten, dass Migration bestenfalls eine Teillösung zur Bewältigung der Herausforderungen der Bevölkerungsalterung ist. Auf den beiden Hauptmerkmalen von Migrationsströmen – der hohe Anteil der zum Zeitpunkt der Wanderung jungen Migranten und die hohe Erwerbsbeteiligung von Migranten am Zielort – basiert die These, die Aufnahme internationaler Migranten könne eine der Strategien sein, mit denen sich die potenziellen Belastungen der Bevölkerungsalterung reduzieren lassen. Junge Einwanderer würden die Zahl der Berufstätigen gegenüber den Pensionären erhöhen und damit die Tragfähigkeit der Rentensysteme verbessern. Dem Arbeitsmarkt würden sie die Fähigkeiten und Fertigkeiten für Tätigkeiten bereitstellen, die junge Arbeitnehmer ausführen, und so die Nachfrage nach ergänzenden Arbeitsstellen für ältere Arbeitnehmer hoch halten. Jüngere Einwanderer könnten auch die Produktivität der Ortskräfte steigern und deren Löhne sichern, indem sie Arbeitsstellen besetzen und Berufe ausüben, die jüngere Arbeitskräfte verlangen. Und sie könnten die Produktivität älterer Arbeitnehmer ergänzen, die mehr organisatorische und Aufsichtsfunktionen innehaben.²⁶ Bei ihrer Ankunft sind Migranten zwar jung, doch wenn sie im Aufnahmeland bleiben, werden auch sie dort älter. Daher muss der Zustrom von Migranten über längere Zeit aufrechterhalten werden, um sich verlangsamen auf die Bevölkerungsalterung auswirken zu können.²⁷

200. Als Reaktion auf den demographischen Wandel und die steigende Nachfrage nach Arbeitskräften in Aufnahmeländern gewinnen Programme für die zeitlich befristete Migration an Bedeutung. Sorgfältig geleitete und verwaltete Programme zur zeitlich befristeten Migration können Zielländern, Migranten und ihren Herkunftsländern

²⁵ Global Forum on Migration and Development (GFMD): *Highly skilled migration: Balancing interests and responsibilities* (Brüssel, 2007).

²⁶ G. Peri: „Immigration and Europe’s demographic problems: Analysis and policy considerations“. *CESifo DICE*, Bd. 9, Nr. 4. 2011.

²⁷ Global Agenda Council on Ageing Society, 2012, a.a.O., Kap. 20.

beträchtlichen Nettonutzen bescheren.²⁸ Migranten profitieren davon, über einen Aufenthaltstitel zu verfügen, und Herkunftsländer von Geldtransfers und schließlich von der Rückkehr von Migranten, sofern die Erfahrungen, die sie im Ausland gewinnen, zu Hause produktiv genutzt werden können. Die Aufnahmeländer erhalten die Arbeitnehmer, die sie benötigen, und können die positiven Effekte der Migration verstärken, indem sie Migranten gestatten, lange genug zu bleiben, um Ersparnisse anzusammeln.²⁹

201. Zwei- oder mehrseitige Vereinbarungen zwischen Ländern können regionale Migration begünstigen und zirkuläre Migration oder Rückwanderung erleichtern. Einige Länder haben solche Vereinbarungen unterzeichnet und manche waren offenbar erfolgreich.³⁰ Alle verfügbaren Vereinbarungen thematisieren die gegenseitige Hilfestellung staatlicher Stellen bei der Gewährung von Leistungen der Sozialen Sicherheit, die Gleichbehandlung von Arbeitnehmern, die Möglichkeit, Leistungen der Sozialen Sicherheit unabhängig vom Wohnsitz zu beziehen, die Totalisierung (glaubwürdige Mitgliedschaft in Systemen der Sozialen Sicherheit zweier Länder, um ein Anrecht auf Leistungen zu erwerben), und den Bezug von Teilleistungen beider Länder, die insgesamt dem Gesamtleistungsanspruch des Arbeitnehmers entsprechen. Manche dieser Vereinbarungen gehen auf spezifische Arbeitsfragen ein, z. B. die Einstellung ausländischer Arbeitnehmer, ihre Rechte bei der Arbeit im Aufnahmeland und die Rechte ausländischer Arbeitnehmer, Geld in ihre Heimatländer zu überweisen. Diese Funktionen sind für Arbeitsmigranten wichtig, und auch die Möglichkeiten von Regierungen, sie zu koordinieren, sind von Bedeutung. Des Weiteren geht der Sozialversicherungsschutz in vielen dieser bilateralen Sozialversicherungsvereinbarungen über bloße Altersrenten hinaus und umfasst Krankengeld, Leistungen bei Berufskrankheiten, Arbeitsunfällen, Invalidität oder Tod, Hinterbliebenenrenten und sogar Mutterschaftsleistungen. Der Zugang zu diesen Leistungsarten ist für Arbeitsmigranten, vor allem für ausländische Hausangestellte, unverzichtbar angesichts der Tatsache, dass selbst legale Migranten durch schlechte oder gefährliche Arbeitsbedingungen gefährdet sein können oder, während sie im Ausland arbeiten, irgendwann eine medizinische Behandlung benötigen. Indem es Arbeitsmigranten ermöglicht wird, eine Altersrente zu beziehen, kann ihnen geholfen werden, finanziell unabhängig zu bleiben, wenn sie sich mit Erreichen des Rentenalters entscheiden, in ihr Heimatland zurückzukehren.³¹

202. Migration ist nicht die einzige Lösung für die Bevölkerungsalterung. Gut gesteuerte Migrationsmaßnahmen und -programme im Rahmen einer internationalen Partnerschaft sind jedoch Teil der Lösung und können in wechselseitigen Vorteilen für die Herkunfts- und die Aufnahmeländer resultieren. Der Multilaterale Rahmen für die Arbeits-

²⁸ Insbesondere die sogenannte zirkuläre Migration wurde als wichtiges Mittel bezeichnet, um eine für drei Seiten – die Aufnahmeländer, die Herkunftsländer der Migranten und die Migranten selbst – nützliche Situation herbeizuführen. Die Europäische Kommission hat wichtige Initiativen und Empfehlungen zur Förderung der „zirkulären Migration“ und der „Mobilität von Intelligenz“ entwickelt. Siehe: Kommission der Europäischen Gemeinschaften: *Migration und Entwicklung: Konkrete Leitlinien*, unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0390:FIN:EN:PDF>.

²⁹ Vereinte Nationen: *International migration and development*, Bericht des Generalsekretärs, Generalversammlung der Vereinten Nationen, 60. Tagung, New York, 2005, Tagesordnungspunkt 54(c).

³⁰ International Migration of Health Workers: *Improving International Co-Operation To Address The Global Health Workforce Crisis*, Policy Brief (OECD, Febr. 2010).

³¹ N. Ghosheh: „Protecting the housekeeper: legal agreements applicable to international migrant domestic workers“, in *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Bd. 25, Nr. 3, 2009, S. 301-325.

migration der IAO ist das Kernstück des Aktionsplans zur Arbeitsmigration der IAO.³² Der Rahmen ist eine Reaktion auf die Nachfrage nach Unterstützung und behandelt die wichtigsten Themen, mit denen Entscheidungsträger auf nationaler und internationaler Ebene befasst sind.

f) *Die mögliche Verlängerung des Erwerbslebens*

203. Mit fortschreitender Bevölkerungsalterung rücken die Verlängerung des Arbeitslebens und die Erhöhung der Beschäftigungsquoten älterer Arbeitnehmer in den Mittelpunkt der politischen Agenda der betroffenen Länder. In den meisten Industrieländern gilt die Verlängerung des Arbeitslebens nicht nur als ein wichtiges Instrument, um die Tragfähigkeit der Systeme der Sozialen Sicherheit zu erhalten, sondern auch als eine Antwort auf die veränderte Alterszusammensetzung der Erwerbsbevölkerung.

204. Es wird behauptet, dass durch ein höheres Renteneintrittsalter die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter vergrößert und damit das Produktionsniveau erhöht wird. Die steigende Zahl von Beitragszahlern und die abnehmende Zahl von Rentnern würden den gleichzeitigen Ausgleich von Rentensystemen gestatten, das relative Rentenniveau stabil halten und den wachsenden Druck der Renten auf das Bruttoinlandsprodukt verringern. Doch dieses Argument ist schwach, denn es reicht nicht, das Rentenalter zu erhöhen, um der Abnahme der Erwerbsbevölkerung entgegenzuwirken: Ältere Arbeitnehmer, (die das gesetzliche Rentenalter noch nicht erreicht haben), müssen auf menschenwürdigen Arbeitsplätzen produktiv beschäftigt werden, und das ist häufig nicht der Fall. Wie in Kapitel 1 gezeigt, sind ältere Arbeitnehmer oft in Langzeitarbeitslosigkeit oder unsicherer Beschäftigung gefangen, und die globale Krise verschärft die Situation noch zusätzlich.

205. Alle EU-Länder setzen ähnliche Reformen um: die schrittweise Kürzung von Frühverrentungsleistungen (Frührente, wirtschaftlich begründete Invaliditätsrente, Befreiung von der Arbeitssuche), Anhebung des gesetzlichen Rentenalters, Erhöhung der Zahl der erforderlichen Berufsjahre und Modifikation der Rentenberechnungsformeln, um die Abschläge bei vorzeitigem Ausscheiden zu erhöhen und mehr Anreize für einen verzögerten Renteneintritt zu bieten. Das Ziel der Europäischen Union, dass bis 2010 mindestens die Hälfte der Bevölkerung der EU im Alter zwischen 55 und 64 Jahren erwerbstätig sein sollte, haben manche, aber nicht alle Mitgliedstaaten erreicht. Immerhin ist die durchschnittliche Beschäftigungsquote der 55- bis 64-Jährigen in den letzten zehn Jahren gestiegen. Eine Reihe von EU-Ländern erwägen offiziell, das gesetzliche Rentenalter auf über 65 anzuheben, und einige haben das bereits getan (siehe Abbildung 3.6).

206. Strategien zur Verlängerung des Arbeitslebens bergen ein doppeltes Risiko: die Gefahr, dass viele ältere Arbeitnehmer, die keinen Anspruch auf Ruhestand mehr haben, längere Zeit nur wenig Arbeitslosengeld erhalten und dann eine niedrige Rente beziehen; und die Gefahr von Ungerechtigkeiten, weil Arbeiter aufgrund von körperlichem Verschleiß oder der Tätigkeit in einem rückläufigen Sektor ihre Arbeit nicht verlängern können und Angestellte von Anreizen, länger zu arbeiten, profitieren würden.³³ Diese Risiken müssen mit gezielten Politiken abgefedert werden, wie in Abschnitt 3.2 erläutert.

³² Der *ILO Multilateral Framework on Labour Migration: Non-binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration* wurde nach einer Dreigliedrigen Sachverständigentagung angenommen, die vom 31. Okt.-2. Nov. 2005 in Genf stattfand. Siehe: www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/multilat_fwk_en.pdf.

³³ OFCE, 2008, a.a.O.

207. In einer Reihe von EU-Ländern haben kürzlich durchgeführte Reformen eine starke Verbindung zwischen dem Rentenniveau und dem Zeitpunkt des Renteneintritts geschaffen (Alter oder Länge des Berufslebens), um Anreize zu schaffen, den Ruhestand hinauszuschieben. Gleichzeitig bieten die erfolgreichsten Länder so viel Soziale Sicherheit, dass ältere Arbeitnehmer nicht in Arbeitslosigkeit verharren müssen ohne Hoffnung oder das körperliche Vermögen, eine Beschäftigung zu finden.³⁴ Finnland verfolgt einen sehr breit angelegten Ansatz, um aktives Altern und die Verlängerung des Arbeitslebens zu fördern. Das Konzept bezieht sich nicht auf bestimmte Altersgruppen, sondern behandelt die Herausforderungen der Verlängerung und Defragmentierung des Berufslebens allgemein, die Förderung von Arbeitslebensqualität und die Mobilisierung von Erwerbsbevölkerung insgesamt.³⁵

208. In einigen Nicht-OECD-Volkswirtschaften stellt die dürftige staatliche Rente einen starken Anreiz dar, nach Erreichen des Rentenalters weiterzuarbeiten. Oft haben ältere Menschen jedoch kaum Aussichten auf eine formale Beschäftigung, und der größte Teil derjenigen, die arbeiten müssen, arbeiten als Selbständige, meistens im informellen Sektor. Das ist z. B. in Georgien der Fall, wo 88 Prozent der berufstätigen Rentner selbstständig sind. Um dieses Problem zu lösen, verabschiedete die Regierung eine nationale Beschäftigungsstrategie für ältere Arbeitnehmer mit folgenden Elementen: a) Rentner können frei wählen, ob sie arbeiten möchten; b) Arbeitsanreize: die Mindestaltersrente wird je nach Dienstalter des Arbeitnehmers durch einen zusätzlichen Betrag ergänzt; alle berufstätigen Rentner, öffentlich Bedienstete ausgenommen, können zusätzlich zu ihrem Gehalt die volle Rente beziehen; wenn ein im öffentlichen Dienst beschäftigter Rentner wissenschaftliche oder Bildungsaufgaben wahrnimmt, erhält er zusätzlich zu seinem Gehalt die volle Rente; und c) Schaffung eines altersfreundlichen Umfelds durch Gewährleistung einer gleichberechtigten Teilnahme am Arbeitsleben und gleichberechtigten Arbeitsumgebung.³⁶

Angemessene und tragfähige Soziale Sicherheit für alle gewährleisten

209. Als Richtschnur für den weiteren Ausbau der Sozialen Sicherheit und den Aufbau umfassender Systeme der Sozialen Sicherheit dient den Mitgliedstaaten die von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 101. Tagung im Juni 2012 angenommene IAO-Empfehlung (Nr. 202) betreffend den sozialen Basisschutz. Sie stellt die Fortführung früherer Bemühungen auf internationaler Ebene dar, den Rechtsrahmen für die Rechte bei der Arbeit zu stärken. Diese Bemühungen fanden vor allem in der Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit von 1998 ihren Niederschlag.

210. Die globale Krise und ihre Auswirkungen in Bezug auf Armut und Arbeitsmärkte haben die Tatsache, dass der soziale Schutz ausgeweitet werden muss, in den Mittelpunkt der Debatte gerückt. Das zeigt die Geschlossenheit, mit der sich die G20-Führer auf ihren Treffen in Cannes im November 2001 und in Guadalajara im Mai 2012 für einen besseren Arbeitnehmerschutz als Voraussetzung für stabiles Wachstum aussprachen.³⁷ Angesichts des weltweiten wirtschaftlichen Wandels wird überall diskutiert,

³⁴ Siehe OFCE, 2008, a.a.O., mit einer ausführlichen Darstellung von Maßnahmen der EU-Länder.

³⁵ L. Engelen: *Employment Policies to Promote Active Ageing* (Rom, Europäische Beobachtungsstelle für Beschäftigung, 2012).

³⁶ UNECE: Policy Brief on Ageing Nr. 9, 2011, a.a.O.

³⁷ Schlussfolgerungen der G20-Arbeits- und Beschäftigungsminister, Cannes, Frankreich, Nov. 2011 und Schlussfolgerungen der G20-Arbeits- und Beschäftigungsminister, Guadalajara, Mexiko, Mai 2012.

inwieweit die Systeme der Sozialen Sicherheit noch bezahlbar sind, und es werden Bedenken hinsichtlich ihrer Nachhaltigkeit laut, da infolge der Bevölkerungsalterung, von der alle Länder betroffen sind, von einem Anstieg der Quotienten der wirtschaftlichen Abhängigkeit auszugehen ist. Diese Herausforderung ist beherrschbar, sofern gut organisierte Systeme und mit Bedacht gesteuerte Reformprozesse – eingebettet in einen aufgeklärten Sozialdialog – soziale Belange und finanzielle und fiskalische Erfordernisse ausbalancieren.

211. Einige Länder haben Systeme mit einem flexiblen Rentenalter für ältere Arbeitnehmer eingeführt, um die Verlängerung des Arbeitslebens zu fördern und so die finanzielle Belastung, die das Rentensystem für öffentliche Haushalte bedeutet, zu verringern. In Kanada etwa kann ein Arbeitnehmer mit 60 Jahren in Rente gehen und eine geringere Rente beziehen (Abschlag von bis zu 30 Prozent bzw. im Durchschnitt 0,5 Prozentpunkte anteilig für jeden Monat des Rentenbezugs vor Vollendung des 65. Lebensjahres); oder er kann den Renteneintritt bis zur Vollendung des 70. Lebensjahres aufschieben und eine höhere Rente beziehen (bis zu 30 Prozent mehr bzw. im Durchschnitt 0,5 Prozentpunkte anteilig für jeden Monat des Rentenbezugs nach Vollendung des 65. Lebensjahres). Rentner zwischen 65 und 70 Jahren können weiterhin freiwillig in eine Pensionskasse einzahlen und ihren Leistungsanspruch entsprechend erhöhen.

a) *Lebenslange grundlegende Garantien der Sozialen Sicherheit*

212. In den meisten Ländern ist das Alter einer der wichtigsten Bestimmungsfaktoren für Armut, insbesondere bei Frauen. Altersarmut ist nicht nur ein Problem für die Älteren – sie belastet ganze Haushalte. Wenn Transfereinkommen der Älteren fehlen, müssen die Haushaltseinkommen unter mehr Personen aufgeteilt werden, und der Pro-Kopf-Konsum sinkt. Die Gesundheitskosten älterer Menschen liegen systematisch über dem Durchschnitt und haben damit die gleiche systemische Wirkung. Folglich haben innerfamiliäre demographische Belastungen und der demographische Wandel großen Einfluss auf das Wohlfahrtsniveau aller Bevölkerungsgruppen, vor allem aber älterer Menschen, deren Bedarf an Sozial- und Gesundheitsleistungen im Allgemeinen größer ist. Bei der Festlegung nationaler Ziele und Prioritäten im Bereich Sozialschutz sollten solche Feststellungen im Mittelpunkt stehen.

213. Zu lange sind die Wechselwirkungen zwischen demographischen Veränderungen und Sozialer Sicherheit allein im Kontext der Kostendämmung erörtert worden. Auch die Tatsache, dass eine garantierte soziale Grundsicherung die Folgen demographischer und wirtschaftlicher Schocks (etwa einen Anstieg der Lebensmittelpreise) abfedern können, ist zu lange vernachlässigt worden und findet erst jetzt mit der Empfehlung Nr. 202 auf internationaler Ebene Beachtung.

214. Viele Länder haben in den vergangenen Jahren ihre Bemühungen verstärkt, Systeme der Sozialen Sicherheit einzurichten, um ein Mindestmaß an Sozialer Sicherheit für alle zu gewährleisten. Hierunter fallen Maßnahmen, die über nicht beitragsgestützte Sozialrentensysteme mit oder ohne Bedürftigkeitsprüfung zumindest grundlegende Einkommenssicherheit im Alter bieten, z. B. in Bolivien, Brasilien, Mauritius, Mexiko, Namibia, Nepal und Südafrika. Solche Sozialrentensysteme leisten einen wichtigen Beitrag dazu, älteren Menschen und vor allem älteren Frauen, die während ihres Arbeitslebens keine ausreichenden Rentenansprüche erwerben konnten, zumindest eine grundlegende Einkommenssicherheit zu gewährleisten.

215. Auf Basis einer Studie mit 12 Ländern mit niedrigem Einkommen schätzt die IAO, dass die unmittelbaren Kosten eines Pakets grundlegender Leistungen des sozialen Schutzes 0,6 bis 1,5 Prozent des jährlichen BIP betragen. Die Kosten dieser Renten würden trotz der Bevölkerungsalterung in den nächsten 30 Jahren nur moderat steigen, was

teilweise der relativ jungen Bevölkerung in diesen Ländern mit mehrheitlich hohen Fertilitätsraten geschuldet ist.³⁸

216. Während manche Länder versuchen, die Sozialversicherung auszuweiten und mit Sozialhilfe zu kombinieren, subventionieren andere Sozialversicherungsbeiträge für die Armen, um ihnen Versicherungsschutz zu bieten. Wieder andere richten steuerfinanzierte Systeme für alle ein. Alle Ansätze haben ihre Stärken und ihre Schwächen und hängen von früheren Entwicklungen und nationalen Werten ab.

217. Auch Industrieländer mit wirksamen Sozialschutzsystemen bieten grundlegende Garantien der Sozialen Sicherheit. Hervorzuheben sind hier verschiedene Beispiele guter Praxis wie die grundlegende Einkommensgarantie für alle verletzlichen Gruppen mit unzureichendem Einkommen, die fast alle EU-Länder, Kanada und Australien bieten. Auch die mittelbare Einkommensunterstützung in Form der in Frankreich geplanten Förderung von Unternehmen, die ältere Arbeitnehmer weiterbeschäftigen, stellt einen innovativen Ansatz dar, der die besonders gefährdeten Gruppen schützen soll. Gleichwohl bleiben die grundlegenden Garantien in den Industrieländern lückenhaft, vor allem bei der Einkommenssicherheit von Kindern, von denen viele in Armut leben, besonders in Haushalten mit nur einem Elternteil. Wenn diese Lücken nicht geschlossen werden, bergen sie ein signifikantes Altersarmutsrisiko, vor allem für geschiedene Frauen, denen es nicht gelingt, Geld zu sparen und ausreichende Sozialversicherungsansprüche zu erwerben.

218. Nicht auf Beiträgen beruhende Systeme für Bartransfers können im Kontext der Debatte über innerstaatliche soziale Basisschutzniveaus gefördert werden. Diese Option macht es indes nicht weniger notwendig, eine bessere Altersversorgung durch beitragsgestützte Systeme zu fördern, da diese in den Augen vieler der sicherste Weg zu sozialem Schutz oberhalb der Armutsgrenze sind. Hinzu kommt, dass auf Beiträgen beruhende Systeme für die Leistungserbringung eher nicht auf steuerfinanzierte allgemeine Systeme zurückgreifen müssen.

b) *Einkommenssicherheit durch vielfältige Maßnahmen*

219. Nur bedeutsame Leistungen, die Bedürftigen einen echten Schutz bieten, können bei Beitrags- und/oder Steuerzahlern die Bereitschaft wecken, entsprechende Maßnahmen zu finanzieren, vor allem im Rahmen beitragsgestützter Systeme. Schon oft haben Unangemessenheit, schlechte Steuerung und fehlendes Vertrauen in die öffentliche Hand die Tragfähigkeit von Sozialschutzsystemen untergraben.

220. Zu den Prinzipien der Gestaltung von Einkommenssicherheit schaffenden Regelungen gehört der Grundsatz, dass die Konsumfunktion der Altersrenten im Vordergrund stehen muss (siehe oben). Dazu zählen ferner, angesichts einer nicht kalkulierbaren wachsenden Lebenserwartung, das Prinzip der Risikostreuung und das Gebot der Umverteilung, damit die verletzlicheren Gruppen, etwa Geringverdiener und Menschen mit durch Arbeitslosigkeit oder Kindererziehungszeiten unterbrochenen Erwerbsbiographien, ein Minimum an Leistungen erhalten. Auch das Ziel des Staates, seiner Aufgabe entsprechend Armut durch Umverteilung von Ressourcen zu verhindern und zu mindern, muss berücksichtigt werden. Angemessene Leistungen sollten in erster Linie Menschen mit niedrigeren Einkommen und mit atypischen Arbeitsmustern garantiert werden. Von solchen mit Risiken verbundenen Umständen sind Frauen am häufigsten betroffen. Daher muss Beschäftigungspolitik mit Sozialschutzkonzepten verknüpft werden. Leis-

³⁸ IAA: *Can Low-income Countries Afford Basic Social Security?*, Social Security Policy Briefings Nr. 3 (Genf, IAA, 2008).

tungen in eingeschränktem Umfang sollten selbst Menschen garantiert werden, deren Erwerbs- oder Wohnsitzzeiten kürzer als allgemein vorgeschrieben sind. Hier bietet das Übereinkommen Nr. 102 klare Orientierung bezüglich der Mindestanforderungen.

221. Klar ist: Kein ausschließlich verdienst- oder beitragsbezogenes Rentensystem wie das häufig nach dem chilenischen Ansatz gestaltete System individueller festgelegter Beitragskonten mit „versicherungsmathematisch fairen oder neutralen“ Leistungen kann dieses erwartete Ergebnis zur Risikostreuung und Umverteilung aus eigener Kraft liefern. Für Bevölkerungsgruppen mit atypischen und vielleicht unvollständigen Erwerbsbiographien, die keine ausreichenden Beiträge zahlen können, müssen Rentenansprüche geschaffen oder gewährt werden, die innerhalb eines solchen Systems nicht entstehen würden.

222. Die meisten der jüngsten Reformen beitragsfinanzierter Systeme scheinen in allen Ländern das Alter, in dem die Inanspruchnahme einer Altersrente möglich wird, neu festzulegen. Dies soll auf lange Sicht vor allem die finanzielle Tragfähigkeit der Systeme insgesamt wiederherstellen. Zudem ist es für Regierungen wichtig, Arbeitgebern und Einzelpersonen Anreize zu bieten, sich selbst um weitergehende Möglichkeiten der Einkommenssicherung zu bemühen, damit es allen Einkommensbeziehern möglich wird, im Alter einen Lebensstandard zu erreichen, der sich nicht wesentlich von dem unterscheidet, den sie vor ihrem Ruhestand hatten. Eine einfache private Vorsorge muss vor allem niedrige Verwaltungskosten haben, damit die Teilnehmer solcher Systeme, die mit Finanzierungsinstrumenten oft nicht hinreichend vertraut sind, nicht getäuscht werden. In vielen Entwicklungsländern sind die Möglichkeiten, die nicht-staatliche Maßnahmen bieten, aufgrund des begrenzten Angebots nicht verfügbar. Es ist daher von größter Bedeutung, dass das staatliche System der Sozialen Sicherheit, bis ein ordentlich regulierter privater Versicherungsmarkt existiert, Einkommensbeziehern aller Ebenen die meisten Möglichkeiten bietet, bis zu einem gewissen Grad Einkommenssicherheit im Alter zu schaffen.

223. Vielfach ließe sich eine Ausweitung der Sozialversicherung auf Geringverdiener am besten durch Beitragssubventionierung auf die eine oder andere Weise und/oder Leistungssubventionierung erreichen. Dies wird in der Regel durch die Festlegung einer Mindestrente, eine umverteilende Leistungsformel in einem System mit festgelegten Beiträgen und/oder die Behandlung von Nichtbeitragszeiten bestimmter Kategorien von Beitragszahlern als Beitragszeiten gewährleistet. Vorstellbar wäre auch die Subventionierung der Beiträge bestimmter Mitgliederkategorien. Ein leistungsbezogenes Rentensystem (mit festgelegten Beiträgen oder fiktiven Konten in einem Festbeitragssystem) zusätzlich zur üblichen garantierten Mindestrendite, die Versicherte gegen Anlagerisiken absichern soll, die meistens der einzelne Arbeitnehmer trägt, ermöglicht die Umverteilung von männlichen zu weiblichen Beitragszahlern in einem gewissen Umfang, wenn zur Rentenberechnung geschlechtsneutrale Sterbetafeln verwendet werden.

224. Die Erhöhung der niedrigsten Rente im beitragsgestützten System auf ein garantiertes Mindestniveau kann aus dem Staatshaushalt finanziert werden, jedoch ausschließlich für Personen mit einer vorgeschriebenen Mindestbeitragszeit (z. B. in Chile und Polen). Aus Gründen der Gerechtigkeit mag dieser Ansatz nicht empfehlenswert sein, denn er bedeutet, dass die gesamte Bevölkerung, die beispielsweise über die Mehrwertsteuer zum Staatshaushalt beiträgt, die Sozialversicherten subventioniert, die aus verschiedenen Gründen oft nicht mit der Gesamtbevölkerung deckungsgleich sind. Die Entrichtung von Beiträgen (ebenfalls aus den allgemeinen Einnahmen) für bestimmte Kategorien von Mitgliedern über einen bestimmten Zeitraum (beispielsweise während des Mutterschafts- oder Elternurlaubs wie in Schweden und bis zu einem gewissen Grad

in Polen) ist ein anderes Beispiel für diese Art von Maßnahmen, die vor allem in Ländern mit umfassendem Schutz sinnvoll sind. Eine andere Gruppe von Maßnahmen kann Subventionen der Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberbeiträge für Geringverdiener mit dem Ziel umfassen, deren Rentenansprüche zu erhöhen.

225. Die Umverteilung zwischen den Mitgliedern eines beitragsgestützten Rentensystems wird sich nicht negativ auf die Mitgliedschaft und die Anreize zur Beitragszahlung auswirken, solange die Mitglieder sie akzeptieren. Zwar können sich Subventionen für die Mitglieder außerhalb des Systems bis zu einem gewissen Grad positiv auswirken. Sie werfen jedoch wichtige Gerechtigkeitsfragen auf, wenn es sich nicht, wie oben angeführt, um ein allgemeines System handelt. Rechnung getragen werden muss der unterschiedlichen Lebenserwartung verschiedener Bevölkerungsgruppen, gerade im Hinblick auf Gesundheitsrisiken am Arbeitsplatz, die ihre Lebenserwartung verringern können. Auch jetzt noch ermöglicht eine Reihe von Ländern Arbeitnehmern, die in gefährlichen Berufen beschäftigt waren, einen früheren Renteneintritt; ein Beispiel ist China, wo diese Arbeitnehmer fünf Jahre früher als andere Arbeitnehmer die volle Rente in Anspruch nehmen können. Es müssen angemessene Mechanismen entwickelt werden, die diesen wichtigen Faktoren im Sinne der Gleichheit aller Berufsgruppen und indirekt auch verschiedener Gesellschaftsschichten Rechnung tragen.

226. Andere Möglichkeiten, Einkommenssicherheit für Leistungsempfänger zu schaffen, sind die Zahlung einer allgemeinen Rente an alle Einwohner, die festgelegte Kriterien erfüllen (etwa ein bestimmtes Alter), oder die Zahlung eines Einkommens oder einer bedürftigkeitsabhängigen Sozialrente an alle, deren Einkommen eine bestimmte Schwelle unterschreitet. Diese Renten werden als „Sozialrenten“ bezeichnet, da sie als wirksamste Methode gelten, all jene zu erreichen, die nicht mit beitragsgestützten Systemen abgesichert werden können.

227. IAO-Normen schreiben allgemeine wie auch bedürftigkeitsabhängige Renten vor als Weg zur Verwirklichung der Einkommenssicherheit. Für viele hat die allgemeine Rentenlösung einen Vorteil gegenüber dem Ansatz mit Bedürftigkeitsprüfung: Sie ist nicht nur einfacher und kostengünstiger zu verwalten und durchzuführen, sondern sie ist vor allem der gerechteste Weg, eine Mindesteinkommenssicherheit bei Renteneintritt für alle zu verwirklichen, und sie vermeidet die vielfach mit der Bedürftigkeitsprüfung verbundene Stigmatisierung und Ausgrenzung. Fast überall sind gemischte Systeme für Einkommenssicherheit im Alter auf der Grundlage unterschiedlicher „Stufen“ oder „Säulen“ entstanden.

c) *Neuere Entwicklungen in der Rentenpolitik*

228. Das globale Bild der Rentensysteme hat sich in den letzten hundert Jahren drastisch verändert. Ausgangspunkt der meisten jüngeren Reformen war die Notwendigkeit, angesichts steigender Quotienten wirtschaftlicher Abhängigkeit ein neues Gleichgewicht zu schaffen.

Kasten 3.2

Eine kurze Geschichte der Rentenreformdebatte

Bis in die frühen 1990er-Jahre basierte die Entwicklung der Rentensysteme weitgehend auf den europäisch geprägten Konzepten Bismarcks und Beveridges. In vielen Ländern des Commonwealth wurden z. B. Versorgungskassen eingerichtet. Viele Länder Lateinamerikas verabschiedeten Sozialversicherungsregelungen für bestimmte Berufsgruppen, besonders für öffentlich Bedienstete, das Militär und die Polizei, während einige Länder im Maghreb relativ umfassende Systeme einrichteten. In kommunistischen Ländern wurden Rentenzahlungen oft von Staatsbetrieben organisiert.

Anfang der 1990er-Jahre konzentrierte die Weltbank ihr Reformparadigma auf privat verwaltete Renten mit Kapitaldeckung als „zweite Säule“ eines Mehrsäulenrentensystems, das die wirtschaftliche Entwicklung fördert. Es war Teil der Hauptziele von Rentensystemen: die Förderung von Alterseinkommen durch Maßnahmen, die dank einer höheren nationalen Sparquote auch zu mehr Wachstum beitragen.

Gegen Ende der 1990er-Jahre standen im Mittelpunkt der Kritik wachsende Zweifel, dass eine Kapitaldeckung staatlicher Rentensysteme Renten weniger anfällig macht für die Auswirkungen von Bevölkerungsalterung, schlechter Verwaltungsführung oder wirtschaftlichen Schocks. Auch die Belege für eine Wachstumswirkung konnten nicht überzeugen. Es zeigte sich, dass umlagefinanzierte wie kapitalgedeckte Systeme eine gute Verwaltungsführung und ein anhaltendes Wirtschaftswachstum verlangen. Privatisierung allein verbesserte nicht die Qualität der Verwaltungsführung. Systemische Reformen verschleierten oft den Umstand, dass das Leistungsniveau im Laufe der Zeit gesenkt wurde. Zudem wurde deutlich, dass die Finanzierung des Übergangs von umlagefinanzierten Systemen in den meisten Ländern temporär fiskalische Probleme verursachte.

Die Position der IAO zu Mehrsäulenrentensystemen betont unabdingbare Voraussetzungen für das ordnungsgemäße Funktionieren aller Rentensysteme: eine angemessene Leistungshöhe (für Einkommenssicherheit im Alter und das Recht auf erschwinglichen Ruhestand), ein ausreichender Deckungsumfang (mit dem Endziel der allgemeinen Deckung) und gute Verwaltungsführung. Im Kern heißt das: Die IAO ist grundsätzlich nicht bereit, Systeme zu akzeptieren, die Versicherten mit einer vollständigen Beitragshistorie nicht mehr als das Existenzminimum garantieren können. Da die im IAO-Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, vorgeschriebenen Mindestersatzquoten nahe an vielen nationalen relativen Armutsgrenzen liegen, hält die IAO an ihrer Position fest.

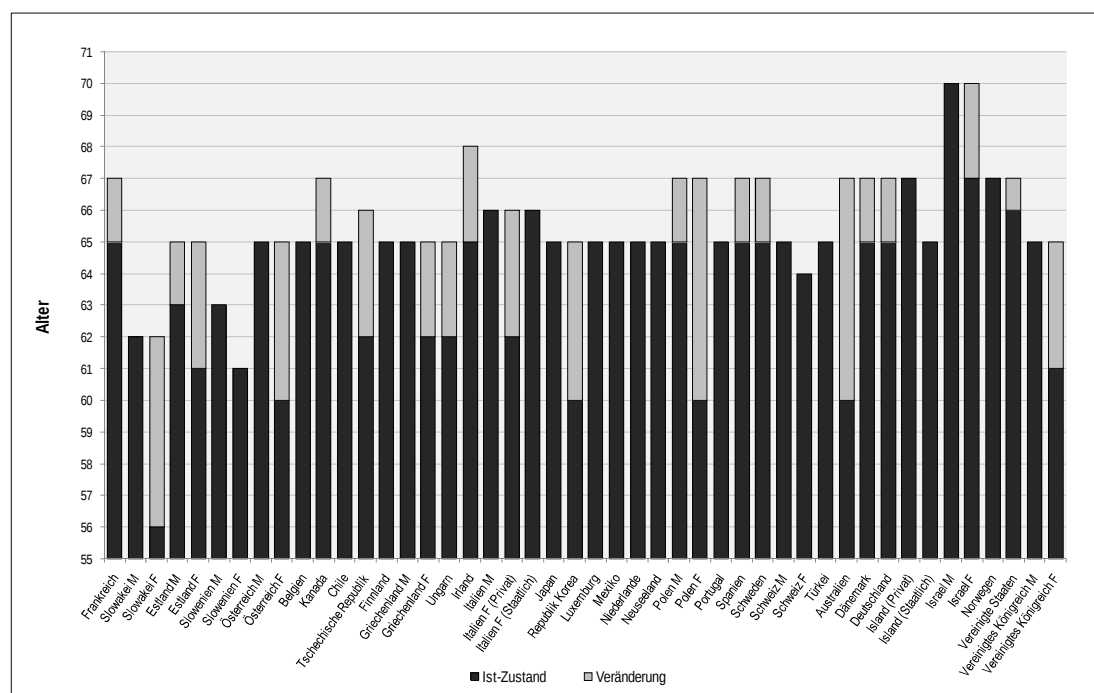
Die meisten Länder führten in den 1990er-Jahren und zu Beginn des neuen Jahrtausends Rentenreformen durch. Elf weitere Länder in Lateinamerika nahmen Pflichtaltersvorsorgesäulen in ihre Rentensysteme auf. Auf die erste Welle solcher systemischer paradigmatischer Reformen in Lateinamerika folgten Reformen in 13 Ländern in Mittel- und Osteuropa und Mittelasien. Sie führten Mehrsäulensysteme ein, bei denen es sich im Wesentlichen um „abgespeckte“ Versionen der lateinamerikanischen Reformen handelte.

Die Krise von 2008 hat neue Entwicklungen in der Geschichte der Rentenreform angestoßen. Argentinien und Bolivien haben ihre Reformen auf der Grundlage individueller Konten gänzlich rückgängig gemacht, und in manchen Teilen Mittel- und Osteuropas erörtern Länder die Größenanpassung der privaten Säule ihrer Rentensysteme.

Eine Reihe europäischer Länder, darunter Deutschland, Frankreich und Kanada, führten so genannte „parametrische Reformen“ ihrer Rentensysteme durch, bei denen ihr auf Umverteilung basierendes Rentensystem im Kern erhalten blieb und das Paradigma der Einkommenssicherheit im Alter nicht grundlegend verändert wurde. Diese Reformen konzentrierten sich generell auf die Anhebung des Rentenalters, veränderte Bedingungen für die Anspruchsberechtigung, die Absenkung der Leistungsansprüche durch veränderte Indexierungsregeln und die Erweiterung des Rentensystems um eine neue (private) Säule. Schweden, Polen und Italien führten Reformen durch, die einerseits die Umlagefinanzierung des Hauptrentensystems aufrechterhielten, andererseits jedoch für die Bestimmung der zukünftigen Leistungshöhe Grundsätze fiktiver Konten mit festgelegten Beiträgen einführten.

229. Systemische Reformen (Kasten 3.2) ändern nicht automatisch das Ausgabenniveau. Wie bereits dargelegt, haben viele Länder in den letzten Jahrzehnten entschlossen reagiert und die aktuellen und geplanten Rentenausgaben konsolidiert, indem sie Leistungsdauer und -höhe reduzierten. Bei den Leistungen der Arbeitslosenversicherung geschah dies meist durch Verkürzung der Leistungsdauer. In vielen OECD-Ländern beginnt sich der Abwärtstrend des tatsächlichen Renteneintrittsalters umzukehren, und eine weitere Anhebung des gesetzlichen Rentenalters ist in vielen Ländern geplant (Abbildung 3.6).

Abbildung 3.6. Ein ansteigendes Muster gesetzlicher Rentenalter

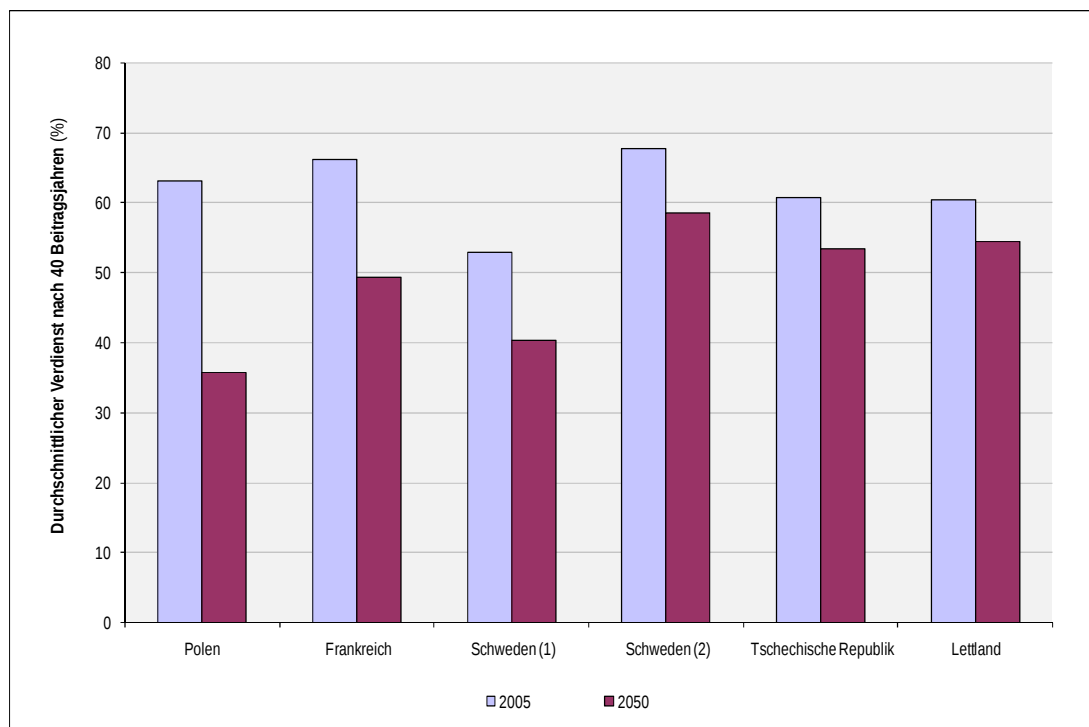


Quelle: IAA-Berechnungen.

230. Die meisten der jüngsten, seit Beginn der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 in den von der Krise betroffenen Ländern eingeführten Rentenreformen haben zu einer Anhebung des gesetzlichen Rentenalters und damit zur in Abbildung 3.8 dargestellten aktuellen Situation geführt. Aufgrund des Sparzwangs wurden diese Reformen des Renteneintrittsalters schneller als jemals zuvor verabschiedet.

231. Es gibt Belege dafür, dass Regierungen in „alten“ Ländern auch die Leistungshöhe und besonders die Höhe der Rentenleistungen gesenkt haben, was vor allem erklärt, warum Prognosen der Sozialausgaben in vielen europäischen Ländern keine explosiven Aufwärtstrends mehr aufweisen. Die Abbildungen 3.7 und 3.8 zeigen erwartete theoretische Ersatzraten für ausgewählte EU-Mitgliedstaaten gemäß deren nationalen Rentenstrategieberichten. Aus diesen Diagrammen wird deutlich, dass nicht nur in den Ländern, die so genannte paradigmatische Reformen durchgeführt haben, die Ersatzraten sinken – es sei denn, die Erwerbstätigen leisten wesentlich länger Beiträge und gehen viel später in den Ruhestand. An den Beispielen Frankreich und Tschechische Republik lässt sich ablesen, dass selbst so genannte parametrische Reformen die zukünftigen Ersatzraten erheblich verringern können.

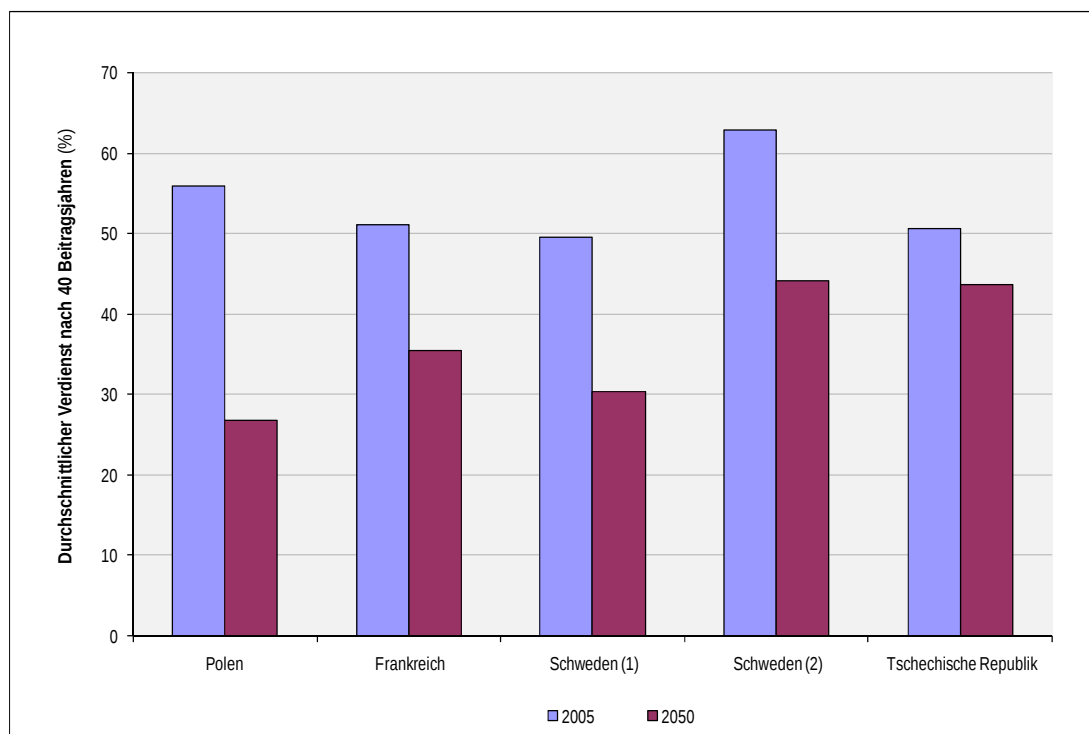
**Abbildung 3.7. Theoretische Bruttoersatzraten in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten:
durchschnittlicher Verdienst, 40 Beitragsjahre, Renteneintritt mit 65**



Anmerkung: Schweden (1): Nur nationales Rentensystem; Schweden (2): Einschließlich Betriebsrenten.

Quelle: Vergleichende Analysen von Daten in nationalen Rentenstrategieberichten durch IAA-SEC/SOC.

**Abbildung 3.8. Theoretische Bruttoersatzraten in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten:
durchschnittlicher Verdienst, 30 Beitragsjahre (unterbrochene Erwerbstätigkeit)**



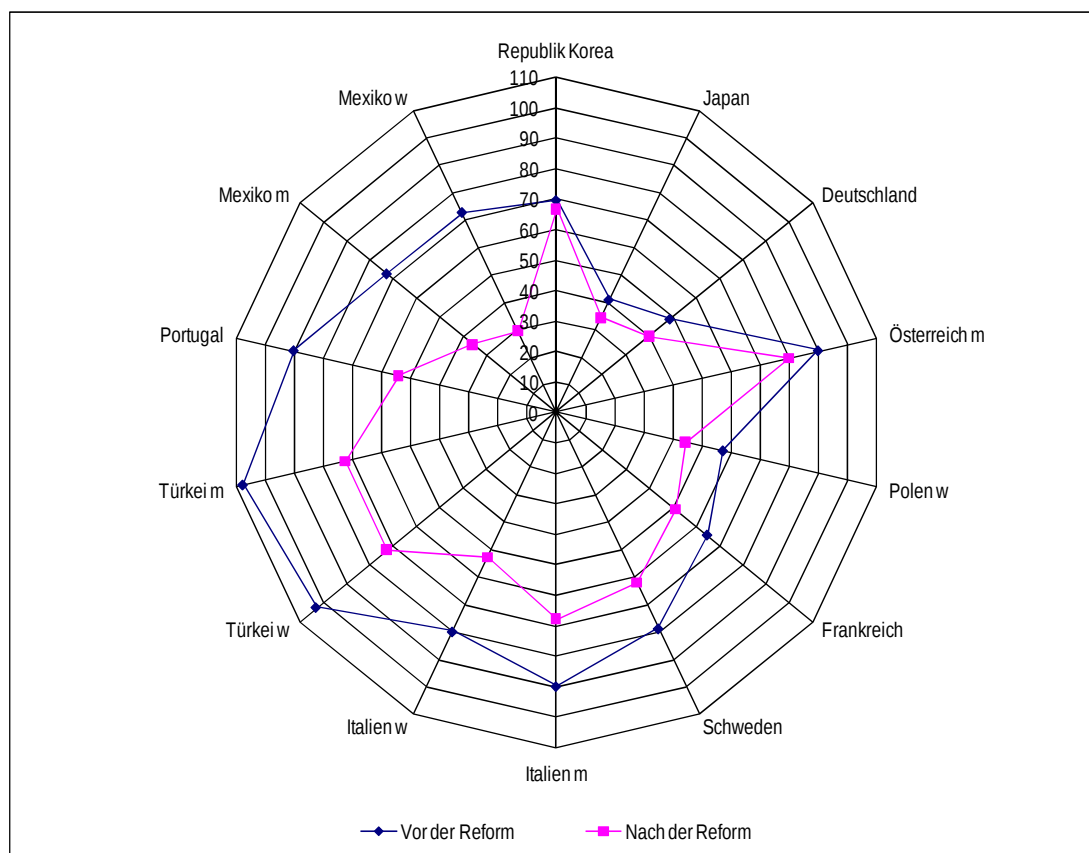
Anmerkung: Schweden (1): Nur nationales Rentensystem; Schweden (2): Einschließlich Betriebsrenten.

Quelle: Vergleichende Analysen von Daten in nationalen Rentenstrategieberichten durch IAA-SEC/SOC.

232. Das allgemeine Instrument zum Ausgleich niedrigerer Einnahmen sind niedrigere Leistungen. Solche Kürzungen führen zu zusätzlicher Ungewissheit unter denen, die von globalen und nationalen Anpassungsprozessen am stärksten betroffen sind. Die erwarteten Turbulenzen auf nationalen Arbeitsmärkten – ein Zeichen für sich ändernde Muster der Arbeitsverteilung in einem zunehmend globalisierten Arbeitsmarkt – können in Verbindung mit den globalen Anpassungsprozessen für viele zu Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit führen. Solche Erwerbsbiographien können durch Zeiten der Arbeitslosigkeit oder durch aufgrund neuer Arbeitsmarktbedingungen notwendige Umschulungen gekennzeichnet sein. Menschen mit unterbrochener Erwerbstätigkeit (z. B. mit Zeiten längerer Arbeitslosigkeit aufgrund u. a. zunehmender Arbeitsmarktvolatilität) werden künftig sehr wahrscheinlich mit Ersatzraten konfrontiert sein, die die Anforderungen der IAO-Übereinkommen nicht mehr erfüllen.

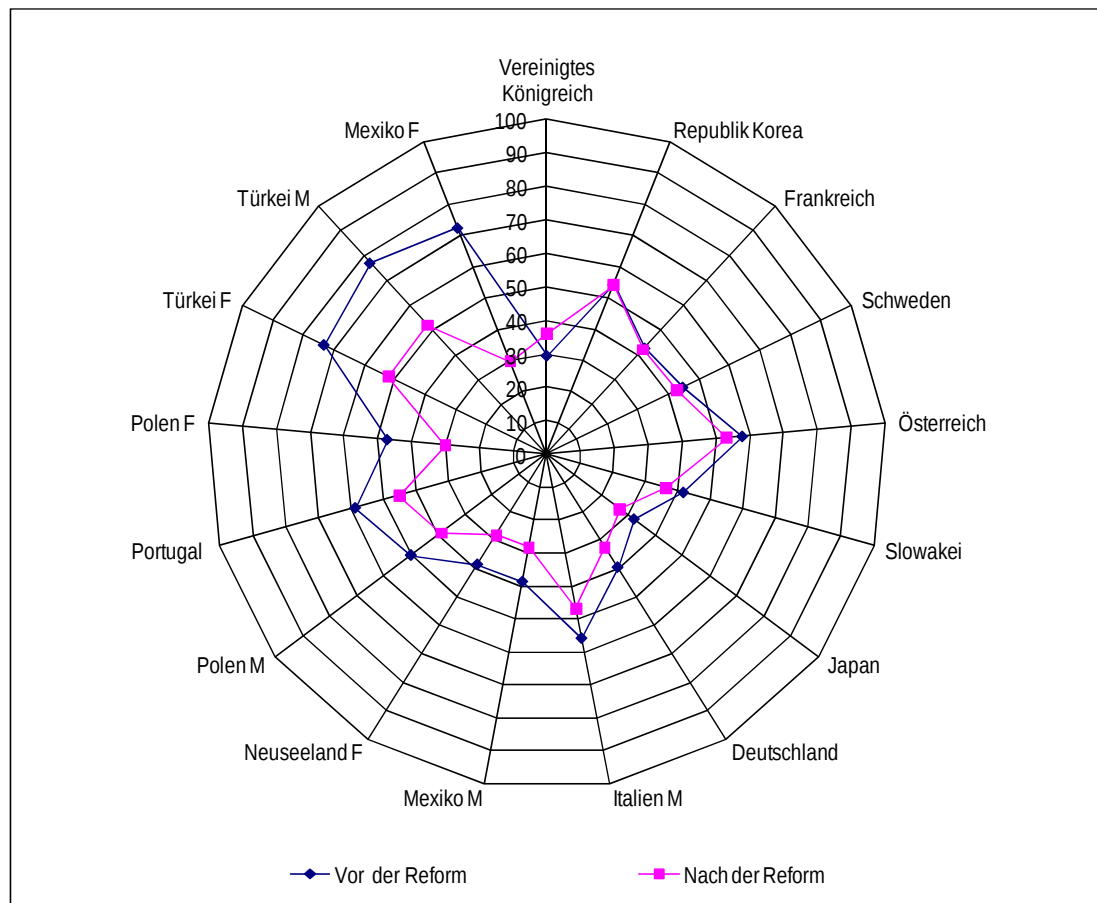
233. Die Abbildungen 3.9 und 3.10 zeigen Berechnungen der OECD, die die Auswirkungen von Reformen auf erwartete zukünftige Leistungsniveaus bestätigen. Alle Arbeitnehmer werden von drastischen Verringerungen der Rentenersatzraten betroffen sein. Noch beunruhigender ist der Umstand, dass sich die vor den Reformen bestehende Kluft zwischen den Rentenersatzraten aller Verdienere und denen der Geringverdiener in vielen Ländern offenbar weiter vergrößert haben. Dies könnte den Entwicklungsmaßnahmen der IAO, die sich auf die Angemessenheit der sozialen Ergebnisse von Rentenreformen konzentrieren, neue Geltung verschaffen.

Abbildung 3.9. Die Auswirkungen von Rentenreformen auf Rentenersatzraten – alle Empfänger



Quelle: Auf der Grundlage von OECD, 2007, a.a.O.

Abbildung 3.10. Die Auswirkungen von Rentenreformen auf Rentenersatzraten – Arbeitnehmer mit niedrigem Einkommen



Quelle: Auf der Grundlage von OECD, 2007, a.a.O.

234. In Ländern mit niedrigem Einkommen beziehen sich beitragsgestützte Systeme für Arbeitnehmer in der formellen Wirtschaft kaum auf Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft. In Ländern mit mittlerem Einkommen wie in Lateinamerika nimmt trotz des Übergangs zu Systemen mit festgelegten Beiträgen die formelle Altersversorgung nicht zu. Das ist einer der Gründe, warum die Bedeutung nicht beitragsgestützter und steuerfinanzierter Rentensysteme in Lateinamerika so gestiegen ist.³⁹

235. In anderen Ländern mit mittlerem Einkommen wie Tunesien und der Republik Korea wurde die Deckung durch beitragsgestützte Renten ausgeweitet, die jetzt aber auch durch steuerfinanzierte Renten ergänzt werden. In Ländern mit hohem Einkommen hat die Höhe der Renten aus gesetzlichen beitragsgestützten Systemen im Allgemeinen nicht mit der Lohnentwicklung Schritt gehalten – und in einigen Fällen nicht einmal mit der Inflation. Die Deckung durch beitragsgestützte Renten bleibt lückenhaft, vor allem für Menschen mit fragmentierten Erwerbsbiographien, Frauen, selbständig und in der informellen Wirtschaft Tätige, aber auch aufgrund von Problemen durch Verletzung der Beitragspflicht.⁴⁰

³⁹ Bertranou et al.: „Die Wirkung steuerfinanzierter Renten auf die Linderung der Armut in Lateinamerika: Berichte aus Argentinien, Brasilien, Chile, Costa Rica und Uruguay“, in *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, 57(4) (Genf, ISSA, 2004), S. 3-23.

⁴⁰ N. Barr: *Strategic policy directions for social policy*, Beitrag für die 5. Internationale Forschungskonferenz über Soziale Sicherheit (Warschau, ISSA, 5.-7. März 2007).

236. Deshalb kamen in den letzten 20 bis 30 Jahren verstärkt steuerfinanzierte Sozialrentenprogramme zur Anwendung.⁴¹ Historisch betrachtet hatten alle Länder mit hohem und die meisten Länder mit mittlerem Einkommen bereits wichtige gesetzliche beitragsgestützte Rentensysteme eingerichtet, bevor der Staat begann, als letzten Ausweg steuerfinanzierte Renten einzuführen. Daher besteht die Herausforderung darin, die Verknüpfung von steuerfinanzierten und beitragsgestützten Systemen der Sozialen Sicherheit so zu gestalten und zu verwalten, dass Arbeitnehmer auch nach der Einführung von Sozialrenten motiviert sind, zur langfristigen Entwicklung beitragsgestützter und finanziell tragfähiger Rentenregelungen beizutragen. Zudem muss Rentenpolitik im Kontext eines übergeordneten sozioökonomischen Rahmens definiert werden, der Familienunterstützungssysteme und den Beschäftigungsstatus von Arbeitnehmern berücksichtigt und die Akkumulation von Ersparnissen und andere persönliche Vermögenswerte wie Wohnraum einbezieht.

d) *Auf soziale Ergebnisse und erforderliche Wirkungsmessung konzentrieren*

237. Was lässt sich letztendlich aus der andauernden Krise lernen? Notwendig sind nach wie vor ein Mindestmaß an Einkommenssicherheit für die älteren Generationen in Form eines staatlich garantierten Mindestrentenniveaus und vorzugsweise eine Mindestgesamtersatzrate für den Einzelnen. Diese Mindestgarantien können Bestandteil jedes Rentensystems sein, unabhängig davon, ob es sich um ein ein- oder mehrstufiges, ein kapitalgedecktes oder nicht kapitalgedecktes System handelt. Die Leitlinien der Empfehlung Nr. 202 umfassen die Garantie einer grundlegenden Einkommenssicherheit für Ältere als Bestandteil der innerstaatlichen sozialen Basisschutzniveaus (Abs. 6 (d)). Diese garantierte soziale Grundsicherung sollte ein innerstaatlich festgelegtes Mindestmaß an Einkommenssicherheit bieten, das Älteren ein menschenwürdiges Leben ermöglicht. Ein innerstaatlich festgelegtes Mindestniveau kann der nationalen Armutsgrenze, der Sozialhilfeschwelle oder vergleichbaren, durch innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis festgelegten Schwellenwerten entsprechen. Es sollte regelmäßig überprüft werden: in einem transparenten Verfahren mit repräsentativen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und durch Beratungen mit anderen relevanten repräsentativen Zusammenschlüssen betroffener Personenkreise. Die Leistungsniveaus und Maßstäbe des Übereinkommens (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, die in den Unterzeichnerstaaten des Übereinkommens als Minimum gelten sollten, können auch anderen Ländern bei der Bestimmung des Niveaus der garantierten grundlegenden Einkommenssicherheit für Ältere als Anhaltspunkt dienen.

238. Diesen Prinzipien folgend muss die IAO laut ihrem Mandat für die Rentenpolitik, wie es durch ihre Verfassung und ihre Übereinkommen und Empfehlungen vorgegeben ist, zehn grundlegende Garantien nationaler Sozialrentensysteme fördern (Kasten 3.3).

⁴¹ W. van Ginneken: „Ausweitung der Abdeckung in der Sozialen Sicherheit: Konzepte, globale Trends und grundsatzpolitische Fragen“, in *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, 60(2-3) (Genf, ISSA, 2007), S. 45-67.

Kasten 3.3
Zehn grundlegende Leitlinien der nationalen
Rentensysteme der Sozialen Sicherheit

- (1) **Allgemeine Deckung:** Jedem sollte ein Mindestmaß an grundlegender Einkommenssicherheit im Alter garantiert sein.
- (2) **Leistungen als ein Recht:** Ansprüche auf Rentenleistungen sollten in der innerstaatlichen Gesetzgebung verankert sein. Die Gesetzgebung sollte den Umfang, die Anspruchsvoraussetzungen, die Leistungshöhe und die Beschwerde- und Einspruchsverfahren regeln.
- (3) **Schutz vor Armut:** Rentensysteme sollten eine verlässliche Mindestleistungsgarantie bieten, die Menschen wirksam vor Armut, Anfälligkeit und sozialer Ausgrenzung schützt und ihnen ein Leben in Würde ermöglicht.
- (4) **Sicherheit und Angemessenheit des Einkommens:** Ältere Menschen sollten ein Leben mit einem innerstaatlich festgelegten Mindestmaß an grundlegender Einkommenssicherheit führen. Personen mit Einkünften, die dem Referenzlohn entsprechen oder darunter liegen, sollte nach 30 Beitragsjahren eine Rente in Höhe von mindestens 40 Prozent ihrer Vorruhestandsbezüge gewährt werden (gemäß IAO-Übereinkommen Nr. 102).
- (5) **Versicherungsmathematische Entsprechung von Sozialversicherungsbeiträgen und Rentenleistungen:** Allen Beitragszahlern sollte eine Mindestersatzrate garantiert werden, die den Umfang der entrichteten Beiträge angemessen widerspiegelt.
- (6) **Garantierte Mindestrendite von Ersparnissen:** Der Realwert der in Sparsysteme eingezahlten Beiträge sollte geschützt sein.
- (7) **Geschlechtergleichstellung und Geschlechtergerechtigkeit:** Die Rentenpolitik sollte die Grundsätze der Nichtdiskriminierung, Geschlechtergleichstellung und Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse beachten. Bezogene Leistungen sollten geschlechterneutral und für erwerbstätige Eltern geschlechtergerecht sein.
- (8) **Solide Finanzierung:** Die Finanzierung von Rentensystemen muss finanziell, fiskalisch und wirtschaftlich tragfähig sein und soziale Gerechtigkeit, Ausgewogenheit und Solidarität gebührend berücksichtigen, sodass Ungewissheit über ihre langfristige Tragfähigkeit vermieden wird.
- (9) **Fiskalische Verantwortung:** Rentensysteme sollten die fiskalischen Möglichkeiten anderer Sozialleistungen nicht einschränken. Die Rente soll Teil der nationalen Strategie zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit sein und durch geeignete und effektiv koordinierte Systeme, die nationale Prioritäten und fiskalische Möglichkeiten widerspiegeln, Lücken im Schutz schließen.
- (10) **Staatliche Verantwortung:** Der Staat sollte der ultimative Garant des Rechts auf Einkommenssicherheit im Alter und Zugang zu angemessenen Renten sein.

239. Die IAO hat stets die Auffassung vertreten, dass der Ruhestand flexibel sein und ein Element individueller Entscheidungsfreiheit umfassen sollte. Die Entscheidung zum Eintritt in den Ruhestand wird jedoch nicht vollkommen freiwillig getroffen, wenn Unternehmen Arbeitnehmer zum Eintritt in den Ruhestand zwingen oder der Gesundheitszustand von Arbeitnehmern schlecht ist. Diese Arbeitnehmer sollten zu akzeptablen Bedingungen und mit einer menschenwürdigen Altersrente in den Ruhestand gehen können. Deshalb besteht die heikle Aufgabe darin, einen Ausgleich zu schaffen: zwischen den Interessen und dem Einkommensbedarf älterer Menschen einerseits und der Notwendigkeit, die Rentenausgaben auf ein für die wirtschaftlich aktive Bevölkerung akzeptables Niveau zu begrenzen, andererseits. In Ländern, in denen die Alterung der Bevölkerung weiter fortgeschritten ist, hat man vielfach damit begonnen, Regeln zu definieren, die für ein faires Verhältnis zwischen der durchschnittlichen pro Kohorte (und möglicherweise pro Berufsgruppe) mit wirtschaftlicher Aktivität im Arbeitsmarkt ver-

brachten Zeit und der im Ruhestand verbrachten Zeit sorgen. Das ist in den meisten skandinavischen Ländern der Fall, wo das schwedische Modell als wichtigster Vorläufer vieler Reformen in anderen Ländern gilt. Ein vorzeitiger Eintritt in den Ruhestand wäre möglich, wenn zusätzliche Ruhestandsjahre durch eine Absenkung der Rentenhöhe „erkauft“ werden oder Arbeitgeber, die Arbeitnehmer vor Erreichen des Regelrentenalters freisetzen möchten, die realen versicherungsmathematischen Kosten durch Einzahlung in die Rentenkasse tragen.

240. Es gibt eine Vielzahl weiterer Maßnahmen, mit denen soziale und finanzielle Ziele ausbalanciert werden können. Die Einführung von Mindestrentenaltern und starker wirtschaftlicher Anreize für längere Beitragszeiten hat sich in den letzten zwanzig Jahren überall zu einer wichtigen Komponente aller Rentenreformen entwickelt – entweder über die verstärkte Anbindung der Rentenhöhe an die entrichteten Beiträge in Systemen mit festgelegten Leistungen oder durch den partiellen oder vollständigen Ersatz von Systemen mit festgelegten Leistungen durch Systeme mit festgelegten Beiträgen (entweder umlagefinanziert wie die Systeme mit fiktiven Konten oder vollständig kapitalgedeckte Systeme).

241. Solche Reformen müssen jedoch auf Solidarität basierende Lösungen zur Schaffung von Einkommenssicherheit im Alter für diejenigen beinhalten, die aus verschiedenen Gründen kürzere oder unterbrochene Erwerbsbiographien haben. Dazu zählen vornehmlich, aber nicht ausschließlich, Lösungen, die die ungünstige Arbeitsmarktposition von Frauen mit kürzeren Zeiten formeller Beschäftigung aufgrund der Erziehung von Kindern und oftmals niedrigeren Löhnen kompensieren. Sie müssen auch versuchen, denen Schutz zu bieten, die während ihres Berufslebens längere Zeiten arbeitslos waren. Dies kann durch allgemeine Grundrenten geschehen, die durch Beiträge für Zeiten der Kindererziehung, anderer unbezahlter reproduktiver oder produktiver Arbeit und unfreiwilliger Arbeitslosigkeit aufgestockt werden.

242. Das Ergebnis könnte eine Rentensystempyramide gemäß nationalen Entwicklungsmustern sein, die nach und nach aufgebaut und aus folgenden Ebenen bestehen würde:

- die Einführung von allgemeinen oder Sozialrenten zu Beginn der wirtschaftlichen Entwicklung, gleichwohl mit einer angestrebten Deckung von 100 Prozent der Bevölkerung;
- eine Pflichtsozialversicherungsebene für alle Arbeitnehmer in der formellen Wirtschaft und diejenigen Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft, die einbezogen werden können;
- eine freiwillige Ebene mit Betriebsrenten oder anderen freiwilligen privaten Organisationsformen; und
- eine von Renten unabhängige Ebene der Einkommenssicherheit im Alter, auf der Nicht-Rentenleistungen älteren Bürgern eine gewisse Einkommenssicherheit garantieren sollen (garantierten Wohnraum, Zugang zu finanziellen und anderen Vermögenswerten und Zugang zu Langzeitpflege und erschwinglicher Gesundheitsversorgung).

Internationale Arbeitsnormen und sozialen Dialog nutzen

a) *Internationale Arbeitsnormen*

243. Die IAO hat ein breites Spektrum von Übereinkommen und Empfehlungen mit Bezug zum demographischen Wandel angenommen, die bei grundsatzpolitischen Entscheidungen und Reformprozessen als Richtschnur dienen können (siehe Anhang). Diese

Rechtsvorschriften sind auch eine Absicherung für Arbeitnehmer und deren Familien. Insofern spielen sie eine zentrale Rolle im Hinblick auf einen öffentlichen Konsens, ohne den sich nationale politische Rahmen, die dem demographischen Kontext Rechnung tragen, nicht annehmen und umsetzen lassen.

244. Mit den Folgen einer alternden Gesellschaft für die Arbeitswelt und für soziale Schutzmechanismen befasst sich explizit und vorrangig die Empfehlung (Nr. 162) betreffend ältere Arbeitnehmer, 1980. Sie behandelt die Hauptthemen, die für die Bewältigung der in diesem Kontext auftretenden Herausforderungen als relevant gelten: 1) Chancengleichheit und Gleichbehandlung, 2) Beschäftigungsschutzmaßnahmen und 3) Vorbereitung auf den Ruhestand und der Zugang dazu. Diese Themen werden auch von einer Reihe weiterer IAO-Normen behandelt, die zu einer von zwei Kategorien gehören: Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung in Beschäftigung und Beruf sowie Soziale Sicherheit, Beschäftigung und Qualifikationen.

245. Das Thema Alter muss vom Standpunkt der Förderung von Chancengleichheit und Gleichbehandlung aus beleuchtet werden. Empfehlung Nr. 162 erklärt, dass Beschäftigungsprobleme der älteren Arbeitnehmer im Rahmen einer umfassenden und ausgewogenen Strategie der Vollbeschäftigung behandelt werden sollten. Jedes Land sollte im Rahmen einer innerstaatlichen Politik zur Förderung der Chancengleichheit und Gleichbehandlung der Arbeitnehmer ungeachtet ihres Alters Maßnahmen treffen, um jede Diskriminierung älterer Arbeitnehmer in Beschäftigung und Beruf zu verhindern.

246. Obwohl das grundlegende IAO-Übereinkommen über Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung, das Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, 1958, das Alter nicht als Diskriminierungsgrund aufführt, sieht es doch die Möglichkeit vor, nach Anhörung repräsentativer Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände und anderer einschlägiger Gremien weitere Diskriminierungsgründe zu bestimmen, darunter das Alter. Sobald es von der Gesetzgebung oder in anderer Weise als zusätzlicher Diskriminierungsverbotsgrund anerkannt wird, zählt jede Unterscheidung, Ausschließung oder Bevorzugung aufgrund des Alters als Diskriminierung, sofern das Alter nicht als spezielles Erfordernis für einen bestimmten Arbeitsplatz betrachtet wird (Artikel 1(2) des Übereinkommens Nr. 111). Darüber hinaus haben einige Länder besondere Maßnahmen vorgesehen, einschließlich positiver Maßnahmen in der Verfassung oder im Arbeitsrecht im Einklang mit Artikel 5 des Übereinkommens Nr. 111, um möglicherweise für ältere oder jüngere Arbeitnehmer bestehenden tatsächlichen Ungleichheiten zu begegnen. Die Empfehlung (Nr. 166) betreffend die Beendigung des Arbeitsverhältnisses, 1982, erklärt, dass das Alter, vorbehaltlich der innerstaatlichen Gesetzgebung und Praxis zum Ruhestand, keinen triftigen Kündigungsgrund darstellt.

247. Innerstaatliche Gesetzgebung zeigt eine deutliche Tendenz, das Spektrum rechtswirksamer Diskriminierungsverbotsgründe zu verbreitern, darunter das tatsächliche oder vermeintliche Alter, Gesundheit, Behinderung, HIV-Status und Aids, Beschäftigungsstatus, Staatsangehörigkeit, sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität. In den vergangenen 15 Jahren ist durch den Erlass von Rechtsvorschriften, die eine Diskriminierung aufgrund des Alters verbieten, viel erreicht worden. Einige Länder haben das „Alter“ in ihre Verfassung aufgenommen; die Mehrzahl jedoch hat das Verbot der Diskriminierung aufgrund des Alters in ihre allgemeine Arbeitsgesetzgebung oder in spezifische Antidiskriminierungs- oder Gleichstellungsgesetze integriert. In manchen Ländern besagt das geltende Recht ausdrücklich, dass Rechtssprüche und Betriebsvereinbarungen Bestimmungen enthalten müssen, die eine Diskriminierung aufgrund des Alters untersagen. Insofern muss betont werden, dass Politiken und Instrumente zur Entwicklung von Humanressourcen, wie sie einschlägige IAO-Instrumente vorsehen, eine Ergänzung des Verbots der Diskriminierung aufgrund des Alters darstellen, die die Beschäftigungs-

fähigkeit älterer Arbeitnehmer verbessern sollen. In der Praxis ist eine Diskriminierung aufgrund des Alters auch im Zusammenhang mit dem obligatorischen Rentenalter und den Beschäftigungsbedingungen älterer und jüngerer Arbeitnehmer zu beobachten. Derzeit zeichnet sich in den meisten Industrieländern eine Tendenz hin zu einer flexibleren Herangehensweise an das obligatorische Rentenalter ab im Vergleich zu Fällen, in denen ein Beschäftigungsverhältnis bei Erreichen des Renteneintrittsalters per Gesetz beendet werden kann.

248. Die seit den 1950er-Jahren angenommenen IAO-Normen der Sozialen Sicherheit, vor allem das Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, und die kürzlich angenommene Empfehlung (Nr. 202) betreffend den sozialen Basischutz, 2012, bieten einen internationalen Bezugsrahmen für Umfang und Höhe der Leistungen der Sozialen Sicherheit, die zur Schaffung von Einkommenssicherheit notwendig und ausreichend sind, sowie für den Zugang zu Gesundheitsversorgung während des gesamten Lebenszyklus, der die wirtschaftlich aktive Zeit sowie das Alter umfasst.

249. Eine weitere wichtige Herausforderung im Zuge des demographischen Wandels besteht darin, ältere, wirtschaftlich aktive Menschen, seien sie berufstätig oder arbeitssuchend, in die Lage zu versetzen, ihre Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten. Diesbezüglich spielt Soziale Sicherheit, allgemein anerkannt als wichtige Voraussetzung für aktives Altern, eine Schlüsselrolle. Uneingeschränkt Rechnung tragen diesem Umstand das Übereinkommen (Nr. 168) und die zugehörige Empfehlung (Nr. 176) über Beschäftigungsförderung und den Schutz gegen Arbeitslosigkeit, 1988, und die Empfehlung (Nr. 195) betreffend die Entwicklung der Humanressourcen, 2004. Grundlage des Übereinkommens Nr. 168 ist die Erkenntnis, dass Beschäftigungsförderung bei der Bewältigung des auf den Systemen der Sozialen Sicherheit lastenden Bevölkerungsdrucks eine Schlüsselrolle spielt. Voraussetzung dafür, dass diese Belastung auch in Zukunft beherrschbar bleibt, ist ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum und eine hohe Erwerbsbeteiligung aller Altersstufen. Die Empfehlung Nr. 202 fördert die Kohärenz von Maßnahmen der Sozialen Sicherheit und anderen öffentlichen Politiken (z. B. Maßnahmen, die Berufsausbildung, Qualifikationen und Beschäftigungsfähigkeit verbessern, die Prekariät verringern und sichere Arbeit fördern) und ergänzend mit aktiven Arbeitsmarktpolitiken (wie Berufsausbildung und anderen Maßnahmen) und bietet in diesem Zusammenhang wertvolle Orientierungshilfe.

250. Ein wichtiges Instrument mit besonderer Relevanz für Länder, die ihre Beschäftigungspolitik auf die eigenen Anforderungen, auch in Bezug auf Alterung, ausrichten möchten, ist das Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964. Dieses ordnungspolitische Übereinkommen dient als Blaupause für Mitgliedstaaten, die aktive Beschäftigungspolitiken formulieren und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen umsetzen, deren Zielgruppe auch schutzbedürftige, z. B. ältere Arbeitnehmer sein können. Auch das Übereinkommen (Nr. 142) über die Erschließung des Arbeitskräftepotentials, 1975, ergänzt durch die Empfehlung (Nr. 195) betreffend die Entwicklung der Humanressourcen, 2004, spielt eine wichtige Rolle bei der erfolgreichen Planung und Umsetzung wirksamer Ausbildungspolitiken und -Programme für ältere Arbeitnehmer. Das Übereinkommen Nr. 142 fordert die Mitglieder insbesondere auf, Berufsbildungssysteme schrittweise auszubauen, anzupassen und aufeinander abzustimmen, um den Bedürfnissen der Jugendlichen und Erwachsenen während ihres ganzen Lebens auf allen Stufen der beruflichen Befähigung und Verantwortung gerecht zu werden. Die Empfehlung (Nr. 198) betreffend das Arbeitsverhältnis, 2006, soll verletzte Arbeitnehmer einschließlich Frauen, junge Arbeitnehmer, ältere Arbeitnehmer und Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft mit Schwierigkeiten bei der Feststellung des Vorliegens eines Arbeitsverhältnisses schützen. Andere für ältere Arbeitnehmer wichtige Instrumente zur

Beschäftigungsförderung sind: das Übereinkommen (Nr. 88) über die Arbeitsmarktverwaltung, 1948, das Übereinkommen (Nr. 159) über die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten, 1983, und das Übereinkommen (Nr. 181) über private Arbeitsvermittler, 1997.

251. Der Übergang vom wirtschaftlich aktiven Leben in den Ruhestand („vom Erwerbsleben zu einer Tätigkeit nach freier Wahl“) wird in Teil IV der Empfehlung Nr. 162 thematisiert.⁴² Dieser Übergang soll schrittweise erfolgen, freiwillige Ruhestandsentscheidungen ermöglichen und mit Bestimmungen für ein flexibles Rentenalter verknüpft sein. Auf diese Weise sollen Arbeitnehmer mehr Freiheit bekommen, ihr Renteneintrittsalter frei zu wählen. Zu diesem Zweck wurden in einer Reihe von Ländern flexible Ruhestandsregelungen in geltendes Recht aufgenommen, z. B. für einen freiwilligen vorzeitigen, aufgeschobenen oder gleitenden Eintritt in den Ruhestand, mit mehr Flexibilität in Bezug auf das Rentenalter gemäß verschiedenen spezifischen Kriterien, die der tatsächlichen Situation der Betroffenen, z. B. beschwerlichen oder ungesunden Beschäftigungen oder langfristiger Arbeitslosigkeit, Rechnung tragen sollen.

252. Eine weitere große sozialpolitische Herausforderung alternder Gesellschaften besteht darin, allen alten Menschen ein angemessenes Einkommensniveau zu gewährleisten, ohne die Kapazität jüngerer Generationen über Gebühr zu strapazieren. IAO-Normen der Sozialen Sicherheit, namentlich die Übereinkommen Nr. 102 und Nr. 128 und die Empfehlung Nr. 131, sehen die Zahlung von Renten, also langfristigen Leistungen im Falle von Alter, Behinderung oder Tod des Ernährers vor: in garantierter Höhe, an die Erfüllung einer Wartezeit gebunden und regelmäßig an die Kaufkraft der Rentempfänger angepasst. Die Empfehlung Nr. 202 rundet diesen Rahmen ab mit der Forderung nach einer garantierten grundlegenden Einkommenssicherheit für alle alten Menschen. Damit schützt sie Menschen, die weder durch beitragsgestützte Rentensysteme gesichert sind noch ein Anrecht auf eine Rente aus diesen Systemen haben, vor Armut, Anfälligkeit und sozialer Ausgrenzung im Alter. Sie dient auch Rentempfängern, deren Leistungen von finanziellen Verlusten des Fonds betroffen sind, deren Renten nicht regelmäßig an veränderte Lebenshaltungskosten angepasst werden oder für einen Zugang zu unverzichtbaren Waren und Dienstleistungen und ein Leben in Würde einfach nicht ausreichen. Insofern enthalten IAO-Normen der Sozialen Sicherheit einen umfassenden Katalog von Hinweisen und einen Rahmen für die Einrichtung, Entwicklung und Verwaltung von Altersrentensystemen auf nationaler Ebene.

253. Hinsichtlich der Herausforderungen in Bezug auf Finanzierbarkeit und Tragfähigkeit der Systeme der Sozialen Sicherheit im Zuge des demographischen Wandels kommt dem Staat eine zentrale Aufgabe zu: Er muss langfristige Vorhersagen zum Gleichgewicht von Ressourcen und Ausgaben treffen, um sicherzustellen, dass Institutionen ihren Verpflichtungen gegenüber alten Menschen nachkommen. Die übergeordnete und wichtigste Aufgabe des Staates, wie in den IAO-Übereinkommen über Soziale Sicherheit verankert und unlängst mit der Empfehlung Nr. 202 bekräftigt, besteht ohne Frage darin, maßgeblichen Einfluss in der Frage zu nehmen, wie Regierungen zukünftig hinsichtlich der Tragfähigkeit innerstaatlicher Systeme der Sozialen Sicherheit mit Blick auch auf den demographischen Wandel zur Rechenschaft gezogen werden.

254. Besonders Wanderarbeitnehmer und ihre Familien müssen sich über die Frage der Alterung Gedanken machen. Diese Kategorie von Arbeitnehmern wird generell in einer großen Zahl von Übereinkommen und Empfehlungen berücksichtigt, und zwar mit Blick auf die Wahrung ihrer erworbenen Rechte und der Anwartschaften (siehe Anhang).

⁴² http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R162.

255. Internationale Arbeitsnormen erfüllen eine wichtige Aufgabe für IAO-Mitglieder, denn sie helfen ihnen, den demographischen Wandel zu bewältigen und die Bevölkerungsgruppen zu schützen, die vom demographischen Übergang am stärksten betroffen sind. Insofern könnte eine Initiative mit dem Ziel, die Zahl der Ratifikationen relevanter Übereinkommen zu erhöhen, eine wichtige Komponente der Folgemaßnahmen zu diesem Bericht sein. Eine andere Folgemaßnahme könnte für das Amt darin bestehen, für die Empfehlung (Nr. 162) betreffend ältere Arbeitnehmer, 1980, zu sensibilisieren und Kapazitäten aufzubauen. Überdies kann die Debatte eine gute Gelegenheit sein, die Aussichten einer Überarbeitung von Empfehlung Nr. 162 im Hinblick auf die Annahme eines neuen Instruments über Beschäftigung und Sozialschutz im neuen demographischen Kontext zu prüfen.

b) *Sozialdialog*

256. Bei der besseren Bewältigung des demographischen Wandels und der Bekämpfung der Diskriminierung aufgrund des Alters spielt der Sozialdialog eine Schlüsselrolle. Ein einziges normatives Modell gibt es dafür nicht: Jedes Land muss die Probleme unter Berücksichtigung seiner nationalen sozioökonomischen Gegebenheiten, Traditionen und kulturellen Gepflogenheiten angehen. Der Sozialdialog bietet den Rahmen, in dem alle Belange zur Sprache kommen können und ein Konsens gefunden werden kann.

257. Für die Sozialpartner in fast allen Teilen der Welt ist der demographische Wandel ein Thema von hoher Priorität. So hat die Europäische Union ein breit angelegtes fachliches Arbeitsprogramm ins Leben gerufen. Es ist Grundlage eines regelmäßigen Sozialdialogs, der die wesentlichen Anliegen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber in Europa behandelt.⁴³ Die EU-Sozialpartner haben zwei maßgebliche Vereinbarungen verabschiedet: Den „Aktionsrahmen zur Förderung des lebenslangen Erwerbs von Kompetenzen und Qualifikationen“, 2002, und die „Rahmenvereinbarung über integrative Arbeitsmärkte“, 2010. Die letztgenannte Vereinbarung trägt der Tatsache Rechnung, dass die Inklusion wichtiger Bestandteil der Antwort Europas auf den demographischen Wandel, die schrumpfende Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und die Tragfähigkeit der Systeme des Sozialen Schutzes ist.

258. Für einen effizienten Dialog müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein. An erster Stelle steht hier der politische Wille auf Regierungsseite, die Sozialpartner in die Erarbeitung und Umsetzung angemessener Politiken einzubeziehen, die die Probleme im Kontext des demographischen Wandels und der Verfügbarkeit von Kapazitäten und Fachkompetenz aller beteiligten Parteien bewältigen sollen, um die Gestaltung und Umsetzung solcher Politiken zu unterstützen.

259. Es gibt Belege, dass verschiedene Formen von Partnerschaft und Sozialdialog, die über den spezifischen Kontext dreigliedriger Kollektivverhandlungen hinausgehen sollten, die Wirksamkeit von Lösungen steigern, gerade im Hinblick auf den Wirkungsgrad und die Reichweite von Sozialschutzsystemen. Die zentralen Partner sind Regierungen, Arbeitnehmer und Arbeitgeber, doch muss diese Partnerschaft ausgeweitet werden, um vor allem den Sozialschutz von selbständig und in der informellen Wirtschaft Tätigen mit niedrigem Einkommen zu fördern und so die Soziale Sicherheit zu erhöhen.⁴⁴ Viele nichtstaatliche Organisationen sind auf diesem Gebiet tätig und müssen einbezogen werden, denn sie verfügen über umfangreiches Erfahrungswissen. Bedeutende Beispiele

⁴³ UNICE/UEAPE, CEEP und IGB: *Work Programme of the European Social Partners 2006–2008* (Brüssel, 2006).

⁴⁴ IAA: Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 2001, a.a.O.

mit außergewöhnlich hohen Mitgliederzahlen sind die AARP⁴⁵ und die AGE Platform Europe.⁴⁶

260. Untersuchungen der IAO geben einen Einblick in den Stellenwert des Sozialdialogs für altersbezogene Soziale Sicherheit, besonders bei nationalen Rentenreformen.⁴⁷ Die Zahl der Länder, in denen der Sozialdialog eine belastbare Grundlage für den Aufbau tragfähiger nationaler Rentensysteme geschaffen hat, ist gestiegen. Die Erfahrungen, vor allem in Dänemark, Finnland, Kanada und Schweden während der tiefen Rezession in den 1990er Jahren, machen deutlich, dass auf Verhandlungen beruhende Reformen schon immer besser funktioniert haben, gerade in Krisenzeiten.

261. Eine große gesellschaftliche und wirtschaftliche Herausforderung ist der geeignete und gerechte Umgang mit Frauen in der Arbeitsmarktpolitik und in Systemen der Sozialen Sicherheit. Der Sozialdialog dürfte der Rahmen sein, in dem sich am ehesten Einvernehmen in der Frage erzielen lässt, mit welchen Mitteln die Beschäftigung von Frauen quantitativ und qualitativ verbessert und die Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Frauen und Männern gefördert werden kann. Zu den konkreten Themen zählen hier die Verbesserung von Regelungen für Elternurlaub und Betreuung und die Bereitstellung allgemeiner, gut erreichbarer und erschwinglicher Einrichtungen hoher Qualität für die Kinderbetreuung und die Pflege älterer Menschen, um eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten.

262. Auch die Migrationssteuerung ist ein wichtiger Bereich, in dem der Sozialdialog eine zentrale Rolle spielt. Wahrscheinlich finden grundsatzpolitische Maßnahmen zur Arbeitsmigration sogar breite Unterstützung, wenn sie unter umfassender Beteiligung der relevanten Akteure gestaltet werden, die die Interessen der unmittelbar Betroffenen vertreten – in Herkunfts- wie in Zielländern.⁴⁸

263. Sozialdialog und Kollektivverhandlungen tragen entscheidend zu einer breiten Verpflichtung bei, Bildung, Berufsausbildung und eine Lernkultur zu fördern, stärken die Unterstützung für die Reform von Ausbildungssystemen und entwickeln Strategien für lebenslanges Lernen.

264. Zudem trägt Sozialdialog zur gerechten und effizienten Verteilung der Ergebnisse von Produktivitätssteigerungen bei, ein zentrales Thema für Länder im demographischen Übergang.⁴⁹

265. Auch Arbeitsschutzvorschriften sind ein wichtiger Aspekt der Frage, was in Kollektivvereinbarungen einzubeziehen ist. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände können ihre betrieblichen Erfahrungen in die Planung von Präventions- und Schutzpolitiken und -programmen einbringen, die die besonderen Belange des Alters und der Alterung von Arbeitnehmern berücksichtigen sollten.

⁴⁵ Ursprünglich stand AARP für American Association of Retired Persons. Die Umbenennung in AARP 1999 war Ausdruck der Tatsache, dass sich die Zielgruppe der Vereinigung über amerikanische Ruheständler hinaus ausgeweitet hatte.

⁴⁶ <http://www.age-platform.eu/en>.

⁴⁷ H. Sarfati und Y. Ghellab: *The political economy of pension reforms in times of global crisis: State unilateralism or social dialogue?*, gemeinsame Veröffentlichung der IAA-Hauptabteilungen Arbeits- und Beschäftigungsbeziehungen (DIALOGUE) und Soziale Sicherheit (SEC/SOC), IAA, 2012.

⁴⁸ IAA: *Der Weg zu einer fairen Behandlung von Wanderarbeitnehmern in der globalen Wirtschaft*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 92. Tagung, Genf, 2004.

⁴⁹ IAA: Bericht V, Internationale Arbeitskonferenz, 2008, a.a.O.

266. Sozialdialog und Kollektivvereinbarungen sollten Fragen der Arbeitszeit und Arbeitsorganisation behandeln. Sie lassen sich beispielsweise durch ausgehandelte flexible Arbeitszeitmodelle innerhalb einer breiten Palette innovativer Formen der Arbeitsorganisation regeln.

267. Die Erfahrung Finnlands (Kasten 3.4) zeigt, dass Alterung eine Win-win-Situation schaffen kann, und unterstreicht, dass Regierungen eine voluntaristische, langfristige Politik auf der Grundlage einer Sozialpartnerschaft und eines breiten öffentlichen Bewusstseins verfolgen müssen. Bemerkenswert ist, dass dieses Ergebnis vor dem Hintergrund einer umfangreichen wirtschaftlichen Umstrukturierung im Gefolge einer tiefen Rezession und eines exponentiellen Anstiegs der Arbeitslosigkeit erzielt wurde.

Kasten 3.4
Finnland: Die Herausforderung der Bevölkerungsalterung durch
dreigliedrige Konsultationen bewältigen

Im Jahr 1990 wies Finnland die höchste Frühverrentungsrate in ganz Skandinavien auf, wobei die Beschäftigungsquote für Männer zwischen 55 und 65 Jahren nur 47 Prozent betrug. Um diesen Trend umzukehren, vereinbarten die Regierung und die Sozialpartner eine auf fünf Jahre angelegte nationale Strategie, eingeleitet ab 1998. Das Ziel bestand darin, bei allen Akteuren eine Einstellungsänderung in Bezug auf die alternde Bevölkerung zu bewirken. Dazu wurde diese zum gesellschaftlichen Aktivposten gemacht, indem ihre Gesundheit und Arbeitsfähigkeit erhalten und ihr Arbeitsumfeld verbessert wurde, indem Altersteilzeit durch Beschäftigungssubventionen gefördert und älteren Arbeitslosen der Weg zurück ins Erwerbsleben geebnet wurde. Das Ergebnis war ein spürbarer kultureller Wandel, der ältere Arbeitnehmer in ein neues Licht gerückt hat. Der Trend zur Frühverrentung kehrte sich um: Das effektive Renteneintrittsalter stieg um anderthalb Jahre und die Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer von 2000 bis 2005 um 10 Prozentpunkte.

Im Jahr 2003 verabschiedeten die finnische Regierung und die Sozialpartner ein Gesetz zur Reformierung privatwirtschaftlicher Renten, um das vorzeitige Ausscheiden aus dem Erwerbsleben weniger attraktiv zu machen. Die Reform sieht ein flexibleres Renteneintrittsalter vor und belohnt die, die länger arbeiten, beschränkt Frühverrentungsoptionen, schafft bestimmte Typen von Renten vor dem Eintritt in den Ruhestand ab, erhöht die Altersgrenze für vorzeitige Altersrenten von 60 auf 62 Jahre und führt den gleitenden Eintritt in den Ruhestand für die Altersstufen 63 bis 68 ein (zuvor lag das Rentenalter bei 65 Jahren). Sie verbesserte die Ansparraten für diejenigen, die auch mit 64 Jahren und länger arbeiten, erheblich. Arbeitgeber und Arbeitnehmer an den meisten Arbeitsstätten beurteilten die Möglichkeit des flexiblen Ruhestandseintritts positiv, vor allem im öffentlichen Sektor und in großen Unternehmen.

Als letzten Schritt hin zu einer zukünftig gesicherten Finanzierung entgeltbezogener Renten vereinbarten die Sozialpartner, die Rentenbeiträge 2007 und 2008 anzuheben.

Die Strategie Finnlands zeigt, dass kontinuierliche, in sich schlüssige und substanzielle Anstrengungen über einen längeren Zeitraum notwendig sind, um das Sozialfürsorgesystem und die Einstellungen gegenüber den Herausforderungen der demographischen Alterung anzupassen.

Quelle: H. Sarfati und Y. Ghellab, a.a.O.

268. Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise, die zu einem schnellen Anstieg des öffentlichen Defizits und Schuldenvolumens führte, hat den Druck, der vor allem auf Rentensystemen lastet, noch verstärkt. Das hat Regierungen veranlasst, den Reformprozess zu beschleunigen, um die Tragfähigkeit dieser Systeme wiederherzustellen, allerdings ohne automatisch Fragen etwa nach der Deckung und Angemessenheit zu stellen. Auch internationale Institutionen wie der Internationale Währungsfonds, die Weltbank, die Europäische Union und die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und

Entwicklung (OECD) üben Druck aus, indem sie Regierungen durch politische Vorgaben drängen, substanzielle Reformen zügig umzusetzen. Viele dieser Reformen betreffen Rentensysteme und konzentrieren sich hauptsächlich auf Kostendämmung und weniger auf die Abfederung ihrer möglichen negativen sozialen Auswirkungen. Das macht zielführende Beratungen mit den Sozialpartnern und anderen Akteuren unmöglich. Selbst in Ländern, die solche Probleme traditionell durch starke soziale Dialogmechanismen gelöst haben, sind die Belastungen erheblich.

269. Griechenland ist gegenwärtig immensen finanziellen und wirtschaftlichen Belastungen ausgesetzt. Deshalb haben die Mechanismen des Sozialdialogs, der langsam in Gang kommt, kaum Einfluss auf aktuelle Ergebnisse. In Schweden und anderen europäischen Ländern vertreten manche die Auffassung, die traditionell starken Mechanismen des Sozialdialogs wären in den jüngsten Rentenreformen bis zu einem gewissen Grad umgangen worden.

270. Auch einige positive Erfahrungen sollten nicht unerwähnt bleiben. In Frankreich hat das System des dreigliedrigen sozialen Dialogs weitgehend Bestand, obwohl sich der durch die Finanzkrise verursachte Stress in Straßenprotesten entlud. In Singapur wurde im Mai 2007 der Dreigliedrige Ausschuss zur Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer gegründet. Zwei der Empfehlungen des Ausschusses sind besonders bedeutsam: Die erste bezieht sich auf die Gründung einer Dreigliedrigen Allianz für Faire Beschäftigungspraktiken aus Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgebern zur Förderung von Beschäftigungspraktiken, die sich durch Fairness und Chancengleichheit auszeichnen. In der zweiten wird gefordert, die Verabschiedung eines Gesetzes zugunsten der Wiederbeschäftigung von Arbeitnehmern ab 62 Jahren bis 2011 zu prüfen.⁵⁰ In China waren die jüngsten Fortschritte im Bereich Soziale Sicherheit, vor allem bei Gesundheit und Rente, Gegenstand von Debatten und Beratungen mit den Sozialpartnern.

3.2. Politische Strategien für ältere Menschen

271. Die Empfehlung (Nr. 162) betreffend ältere Arbeitnehmer, 1980, der IAO behandelt Fragen der Chancengleichheit und Gleichbehandlung, des Beschäftigungsschutzes, der Entlohnung sowie der Vorbereitung auf und des Eintritts in den Ruhestand und empfiehlt verschiedene Methoden zur Durchführung von Maßnahmen und Gesetzen, die zu menschenwürdigen Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen für ältere Arbeitnehmer beitragen können.

272. Eine Verlängerung des Arbeitslebens ist nicht für jeden Erwerbstätigen geeignet. In erster Linie, weil manche ältere Menschen Gesundheitsprobleme haben oder ein Berufsleben unter schwierigen Arbeitsbedingungen oder bereits eine langjährige Beitragszeit hinter sich haben. Die qualitativen Aspekte sowohl der Arbeit als auch der Gesundheit sind gleichermaßen entscheidend für die Beteiligung der über 50-jährigen Arbeitnehmer am Arbeitsmarkt.⁵¹ Um länger zu arbeiten, muss der Betroffene sich guter Gesundheit erfreuen, dem Gedanken, länger zu arbeiten, offen gegenüberstehen und die Gelegenheit dazu haben. Die Arbeitsbedingungen älterer Arbeitnehmer, der Gesundheitsschutz und die Sicherheit am Arbeitsplatz, die Möglichkeiten zum lebenslangen Lernen und eine

⁵⁰ S. Thangavelu: *Country study on the promotion of decent work for older persons in the formal and informal economy – Case of Singapore* (Singapur, National University, 2008).

⁵¹ T. Debrand und P. Lengagne: *Working conditions and health of European older workers* (Paris, Institut für gesundheitsökonomische Forschung und Dokumentation (IRDES), 2008). J. Paz, 2010, a.a.O.

angemessene Arbeitszeit- und Arbeitsorganisation über den gesamten Lebenszyklus hinweg spielen in diesem Zusammenhang eine gleichermaßen wichtige Rolle.

Nichtdiskriminierende Praktiken des Alters- und Diversitätsmanagements fördern

273. Bestimmte Einstellungen und Vorurteile gegenüber älteren Menschen verhindern in vielen Fällen, dass ihnen Beschäftigungsmöglichkeiten eröffnet werden, und führen häufig zu unmittelbarer und mittelbarer Diskriminierung älterer Arbeitnehmer.

274. Von Regierungen, Sozialpartnern und Medien durchgeführte Kampagnen zur Bewusstseinsbildung können dazu beitragen, negative Einstellungen und Missverständnisse in Bezug auf ältere Arbeitnehmer zu bekämpfen. Eine Reihe von Ländern, zu denen Australien, Finnland, die Niederlande, Norwegen und das Vereinigte Königreich zählen, haben breit angelegte, staatlich geförderte Informationskampagnen durchgeführt, die zum Ziel hatten, der mangelnden Bereitschaft der Arbeitgeber, ältere Arbeitnehmer einzustellen und weiter zu beschäftigen, entgegenzuwirken. Die Kampagne *Age Positive* des Vereinigten Königreichs nutzt Forschungen und Veröffentlichungen, die Presse, spezielle Veranstaltungen, Auszeichnungen und ihre eigene Website, um ihre Botschaft zu vermitteln. Sie hat über 120 *Age-Positive-Champions* ermittelt – Personen, Firmen, akademische Einrichtungen und Forschungsinstitute sowie Lobbyorganisationen – die als Vorbilder dienen. In Australien sind Programme entwickelt worden, mit denen die Wertschätzung älterer Arbeitnehmer durch die Arbeitgeber gefördert werden soll.⁵² Die Regierung Georgiens hat 2006 eine Strategie auf den Weg gebracht, um die Beschäftigung älterer Menschen durch die Bekämpfung von Diskriminierung und negativen Klischeevorstellungen gegenüber der Berufstätigkeit von Menschen über 65 zu fördern.⁵³

275. Auch Strategien und Vorkehrungen auf Unternehmensebene können entscheidend dazu beitragen, der Mythenbildung entgegenzuwirken und Stereotypen zu überwinden. Betriebliche Programme zur Förderung der Vielfalt stellen eine außerordentlich positive und zukunftsgerichtete Vorgehensweise zur Überwindung der Altersdiskriminierung dar. Immer mehr Unternehmen verfolgen bei der Personalplanung einen langfristigen Ansatz. Für sie sind ältere Arbeitnehmer eine wertvolle Ressource innerhalb einer durch Altersvielfalt gekennzeichneten Belegschaft, die dem Unternehmen eine Reihe von Möglichkeiten und komparativen Stärken bietet, etwa in Form von Arbeitsplatzbegleitung und Mentoring. Durch die betrieblichen Programme zur Förderung der Vielfalt wird Chancengleichheit zu einem zentralen Anliegen der Personalführung und des Altersmanagements. Indem die Altersvielfalt in den Vordergrund gestellt wird, statt nur auf die Bedürfnisse älterer Arbeitnehmer abzustellen, wird darüber hinaus auch das Risiko geschmälert, den Mythos zu nähren, ältere Arbeitnehmer seien weniger produktiv. Altersvielfalt und eine sämtliche Gruppen integrierende Belegschaft eröffnen den Arbeitgebern nicht nur Zugang zu einem größeren Arbeitskräftereservoir; sie können

⁵² S. Bisom-Rapp, A. Frazer und M. Sargeant: „Decent work, older workers and vulnerability in the economic recession: A comparative study of Australia, the United Kingdom and the United States“, in *Employee Rights and Employment Policy Journal*, Bd. 15, Nr. 1, 2011, S. 43-122.

⁵³ UNECE: *Age-friendly employment: policies and practices*, Policy Brief on Ageing, Nr. 9 (Genf, UNECE, 2011).

ihnen auch dabei helfen, neue Marktchancen zu nutzen oder sich rascher an veränderte Marktbedingungen anzupassen.⁵⁴

276. Altersmanagement umfasst „... die verschiedenen Dimensionen der Personalführung innerhalb einer Organisation mit besonderem Augenmerk auf das Altern sowie in einem breiteren Kontext das übergeordnete Management der alternden Erwerbsbevölkerung mittels staatlicher Maßnahmen oder Kollektivverhandlungen“. ⁵⁵ Als gute Praxis im Altersmanagement werden jene Maßnahmen betrachtet, die Altersbarrieren bekämpfen und/oder die Altersvielfalt fördern.

277. Nichtdiskriminierende Praktiken des Alters- und Diversitätsmanagements sind wichtige Managementinstrumente. Sie tragen entscheidend zur Effizienz- und Produktivitätssteigerung bei. Gleichzeitig spielen gesetzliche Vorschriften zum Verbot der Altersdiskriminierung eine wesentliche Rolle bei der Gewährleistung von Chancengleichheit.

278. Rechtsvorschriften gegen Altersdiskriminierung dienen dem Ziel, eine Reihe wichtiger Probleme zu regeln, die die älteren Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt und am Arbeitsplatz betreffen. Durch die Gesetze soll sichergestellt werden, dass Alter nicht als Kriterium für die Einstellung oder Entlassung älterer Arbeitnehmer herangezogen wird. Sie sind darüber hinaus wichtig, um zu verhindern, dass älteren Arbeitnehmern allein aus Alterserwägungen Fortbildung und Aufstiegschancen verwehrt werden. In diesem Sinne bestimmen die Rechtsvorschriften gegen Altersdiskriminierung die Rechte und Pflichten der Organisationen und der älteren Arbeitnehmer, an denen sich das Verhalten aller Beteiligten orientieren sollte.

279. In zunehmendem Maße bemühen sich die Länder um Gesetzgebung gegen Altersdiskriminierung. Etwa 30 Länder ⁵⁶ verfügen bereits über Rechtsvorschriften unterschiedlicher Art gegen Altersdiskriminierung, die die verschiedenen Formen der unmittelbaren und mittelbaren Diskriminierung aufgrund des Alters explizit verbieten, untersagen oder rechtswidrig machen. ⁵⁷

280. Unter den Ländern der OECD haben die Vereinigten Staaten das älteste Gesetz gegen Diskriminierung aufgrund des Alters. Es gilt für Arbeitnehmer ab 40 Jahren ⁵⁸ ohne Begrenzung nach oben und verbietet nicht nur die Altersdiskriminierung am Arbeitsplatz, sondern zielt auch darauf ab, eine Einstellungspolitik zu fördern, die sich an den Fähigkeiten und nicht am Alter orientiert. Allerdings gilt dieses Gesetz nicht für Firmen mit weniger als 20 Angestellten. Die Republik Korea hat ein Gesetz zur positiven Diskriminierung verabschiedet. Es verpflichtet die Unternehmen sicherzustellen, dass mindestens drei Prozent ihrer Mitarbeiter 55 Jahre oder älter sind. Darüber hinaus

⁵⁴ M. Fortuny, A. Nesporova und N. Popova: *Employment promotion policies for older workers in the EU accession countries, the Russian Federation and Ukraine*, Employment Paper 2003/50 (Genf, IAA, 2003), S. 62-63.

⁵⁵ A. Walker: *Combating Age Barriers in Employment – A European Research Report* (Dublin, Europäische Stiftung, 1997).

⁵⁶ Armenien, Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Guyana, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Republik Moldau, Rumänien, Russische Föderation, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, St. Lucia, Südafrika, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten und Zypern.

⁵⁷ N. Ghoshel: *Age discrimination and older workers: Theory and legislation in comparative context*, Conditions of Work and Employment Series Nr. 20 (Genf, IAA, 2008).

⁵⁸ Das Gesetz zur Altersdiskriminierung in der Beschäftigung der Vereinigten Staaten ist eines der wenigen, das „ältere Arbeitnehmer“ und „Alter“ definiert.

werden in dem Gesetz zur Förderung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer 77 Kategorien von Arbeitsplätzen identifiziert, für die vorrangig ältere Arbeitnehmer eingestellt werden sollten.⁵⁹

281. Eine Richtlinie des Europäischen Rates (2000/78/EG) aus dem Jahr 2000 legt einen allgemeinen Rahmen für die Gleichbehandlung in der Beschäftigung fest. Sie erstreckt sich auf eine Reihe von Diskriminierungsgründen, zu denen auch das Alter gehört, und verpflichtet sämtliche Mitgliedstaaten zur Verabschiedung von Rechtsvorschriften, die die unmittelbare und mittelbare Diskriminierung bei der Arbeit unter anderem auch aus Altersgründen verbieten. Diese Richtlinie gilt für die unselbständige und selbständige Erwerbstätigkeit sowie für die Berufsausbildung und die Berufsberatung. Wesentlich ist jedoch die Frage der Umsetzung dieser Rechtsvorschriften. In einigen Fällen ist dies nur sehr zögerlich geschehen, die Vorschriften sind vage und die Resonanz der Sozialpartner halbherzig.⁶⁰ Mit den Verordnungen zur Beschäftigung im Alter aus dem Jahr 2006, die später in das Gleichstellungsgesetz des Jahres 2010 eingearbeitet wurden, bemüht sich das Vereinigte Königreich, den Problemen im Zusammenhang mit der Diskriminierung älterer Arbeitnehmer zu begegnen. Ähnlich geht auch Norwegen gegen die Diskriminierung vor. Das Gesetz über das Arbeitsumfeld sieht unter anderem vor, dass die Arbeitsplätze an die Bedürfnisse älterer Beschäftigter angepasst werden müssen. Das norwegische Gesetz über den Jahresurlaub gewährt Arbeitnehmern über 60 zur Vorbeugung von Erschöpfung eine zusätzliche Urlaubswoche im Jahr.⁶¹ Wenngleich die meisten europäischen Länder Gesetze verabschiedet haben, die die Diskriminierung aus Altersgründen verbieten, erlauben einige Länder, dass von den Arbeitgebern (beispielsweise in Irland) oder durch Kollektivverträge (wie etwa in Spanien) eine verbindliche Altersgrenze für den Renteneintritt festgesetzt wird. Darüber hinaus werden in einigen Ländern die Arbeitsverträge automatisch aufgelöst, wenn ein Angestellter ein bestimmtes Alter erreicht (in Finnland und Luxemburg enthalten die Gesetze entsprechende Regelungen), während in anderen Ländern die Arbeitgeber einem Arbeitnehmer ab einem gewissen Alter ohne jede weitere Rechtfertigung kündigen dürfen. Solche Kündigungen sind in Italien, den Niederlanden, Rumänien und Schweden möglich. Andere Ländern wenden nach wie vor ein obligatorisches Renteneintrittsalter an, obwohl sie die europäische Antidiskriminierungs-Richtlinie in nationales Recht umgesetzt haben.

282. Der grundsatzpolitische Rahmen und Aktionsplan der Afrikanischen Union zur Frage der Alterung, der im Juli 2002 anlässlich der 38. Ordentlichen Sitzung der Versammlung der Staats- und Regierungschefs der Organisation der Afrikanischen Einheit verabschiedet wurde, fordert die Mitgliedstaaten auf, die Grundrechte älterer Menschen anzuerkennen und sich zu verpflichten, sämtliche Formen der Diskriminierung aufgrund des Alters zu beseitigen. Die vorgeschlagenen Aktionen beinhalten unter anderem die Ausarbeitung und Überprüfung von Rechtsvorschriften, mit denen sichergestellt wird, dass ältere Menschen, insbesondere Frauen, sowohl im Gesetzes- als auch im Gewohnheitsrecht eine gleichberechtigte Behandlung erfahren. Dazu gehört auch eine Überprüfung der Rechtsvorschriften zu Eigentums- und Grundbesitzrechten, zum Erbrecht und zur sozialen Sicherheit.

283. Im Allgemeinen enthalten die Antidiskriminierungs-Gesetze Klauseln, die legitime Maßnahmen der positiven Diskriminierung erlauben, insbesondere in Bezug auf das

⁵⁹ Vereinte Nationen: *World Economic and Social Survey. Development for an ageing world*, Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (New York, 2007), S. 62.

⁶⁰ Eurofound, 2006, a.a.O.

⁶¹ L. Engelen: 2012, a.a.O., S. 33.

Alter, sofern die eingesetzten Mittel angemessen und erforderlich sind. Ein Beispiel für positive Altersdiskriminierung findet sich in der Slowakei, wo ältere Arbeitnehmer indirekt von einer Vorzugsbehandlung profitieren, die (rechtlich verbindlich) all jenen zugute kommt, die als „benachteiligte“ Arbeitsuchende eingestuft werden: jeder Arbeitssuchende über 50 gilt als „benachteiligt“.⁶²

284. Es gibt eine Wechselwirkung zwischen der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und der Diskriminierung aufgrund des Alters sowie anderen Arten der Diskriminierung, beispielsweise aufgrund der Rasse und der ethnischen Herkunft. Die Formen der Diskriminierung, von denen Frauen während ihres gesamten Lebens betroffen sind, können mit zunehmendem Alter durch Altersdiskriminierung verstärkt werden.⁶³ In den EU-15-Ländern sprechen fast 23 Prozent der Frauen, die angeben, aufgrund ihres Alters diskriminiert worden zu sein, auch von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts.

285. Einen ähnlichen Zusammenhang gibt es zwischen der Diskriminierung aufgrund des Alters und der Diskriminierung aufgrund von Behinderung. Da die Häufigkeit von Behinderungen mit zunehmendem Alter steigt, geht man davon aus, dass sich die Rechtsvorschriften zum Verbot der Diskriminierung aufgrund von Behinderung auch auf eine nicht unwesentliche Minderheit älterer Arbeitnehmer auswirken werden.

286. Alles in allem kann durch proaktive und koordinierte Bemühungen sämtlicher wichtiger Akteure sehr viel erreicht werden, um negative Klischees auszuräumen und Hindernisse abzubauen, die einer Ausweitung der Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer entgegenstehen.

Aktive Arbeitsmarktpolitik

287. Eine aktive Arbeitsmarktpolitik beinhaltet die Bereitstellung von Ausbildungsmöglichkeiten, die Subventionierung der Schaffung von Arbeitsplätzen im privaten Sektor, die Unterstützung bei der Arbeitsuche sowie direkte Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

a) *Bildung, Ausbildung und Qualifizierung*

288. Die Empfehlung (Nr. 195) betreffend die Entwicklung der Humanressourcen, 2004, ruft die Mitgliedstaaten dazu auf, „den Zugang zu Bildung, Ausbildung und lebenslangem Lernen zu fördern ... für Menschen mit auf innerstaatlicher Ebene ermittelten besonderen Bedürfnissen, wie ... ältere Arbeitnehmer“. In den Schlussfolgerungen über Qualifikationen für mehr Produktivität, Beschäftigungswachstum und Entwicklung⁶⁴ werden die Mitgliedstaaten dazu aufgerufen, „als Teil der Agenda für lebenslanges Lernen [die] Bereitstellung von ... geeigneten Arbeitsmarktmaßnahmen wie Ausbildungsprogramme, die auf ältere Arbeitnehmer ausgerichtet sind“ zu gewährleisten. Auch werden die Sozialpartner aufgerufen, einen Beitrag zu leisten durch „koordinierte Bündel altersfreundlicher Beschäftigungsmaßnahmen ..., einschließlich einer fortlaufenden Weiterbildung, insbesondere in neuen Technologien“.

289. Die Länder, in denen ältere Arbeitnehmer überdurchschnittlich häufig an formellen und informellen Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen (Schweden, Finnland, Norwegen, Dänemark, die Niederlande und das Vereinigte Königreich) zählen zu den wettbewerbsfähigsten. Dort, wo Arbeiten und Lernen stark miteinander verzahnt sind, wo ältere

⁶² L. Engelen: 2012, a.a.O., S. 33.

⁶³ IAA: *ABC of women workers' rights and gender equality*, 2. Auflage (Genf, IAA, 2007), S. 146.

⁶⁴ IAA: *Schlussfolgerungen über Qualifikationen für mehr Produktivität, Beschäftigungswachstum und Entwicklung*, Internationale Arbeitskonferenz, 97. Tagung, Genf, 2008.

Arbeitnehmer gezielt für die Teilnahme an arbeitsplatzbezogenen und auf bestimmte Lebensphasen zugeschnittenen Fortbildungsprogrammen ausgewählt werden, und wo ein umfassendes Altersmanagement betrieben wird, ist auch der prozentuale Anteil älterer Arbeitnehmer an der Erwerbsbevölkerung deutlich höher.⁶⁵

290. In Lateinamerika haben Puerto Rico, El Salvador und Mexiko Ausbildungsprogramme entwickelt, die sich gezielt an die ältere Erwerbsbevölkerung richten. In Mexiko hat das INAPAM (Nationales Institut für ältere Menschen) ein Fortbildungsprogramm für ältere Erwachsene entwickelt, die in den Arbeitsmarkt re-integriert werden möchten. Daneben hat das Institut gemeinsam mit dem Sekretariat für soziale Entwicklung und dem Fonds sozialer Unternehmen einen Fonds geschaffen, der sich gezielt an ältere Menschen richtet, die ein existenzfähiges Unternehmen gründen möchten.⁶⁶

291. Das hohe Tempo der technologischen Entwicklung macht eine kontinuierliche Erneuerung und Aktualisierung der Qualifikationen erforderlich. In den Vereinigten Staaten bietet das vom Arbeitsministerium verwaltete Beschäftigungsförderungsprogramm für ältere Menschen *Senior Community Service Employment Program* Arbeitnehmern ab 55, deren Einkommen deutlich unter der nationalen Armutsgrenze liegt, betriebliche Ausbildung, die auch EDV-Kurse beinhaltet.⁶⁷ *SeniorNet* ist ein weiterer kreativer Ansatz zur Unterstützung älterer Menschen, die Computerkenntnisse erwerben möchten. Es handelt sich um eine gemeinnützige Organisation von über 50-jährigen Computernutzern, die in den gesamten Vereinigten Staaten sowie in weiteren Ländern, darunter Australien und Neuseeland, 240 Lernzentren betreiben.

292. Die Teilnahme älterer Arbeitnehmer an Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen ist in den skandinavischen Ländern mit am höchsten. Dort ist das Prinzip des „lebenslangen Lernens“ ein fester Bestandteil der nationalen Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik (Abbildung 3.11). Ein besonderes Merkmal des Bildungswesens dieser Länder liegt darin begründet, dass es einen „lebensbegleitenden“ Ansatz verfolgt und auf die kontinuierliche Aktualisierung der Qualifikationen über das gesamte Berufsleben hinweg ausgerichtet ist. Grundlagen dieser hohen Beteiligung an den Berufsbildungsmaßnahmen sind ein gut entwickelter sozialer Dialog und die Beteiligung der Sozialpartner an der Bereitstellung sowohl des rechtlichen Rahmens als auch der Möglichkeiten der betrieblichen Ausbildung. In vielen anderen europäischen Ländern hingegen befinden sich die politischen Strategien zum lebenslangen Lernen häufig noch in der Entwicklungsphase (wie beispielsweise in Österreich, wo derzeit gerade eine integrierte nationale Strategie zum lebensbegleitenden Lernen eingeführt wird). In diesen Ländern liegt die Beteiligung älterer Arbeitnehmer an Berufsbildungsmaßnahmen deutlich unter der der mitten im Berufsleben stehenden Erwerbstätigen. Es liegt auf der Hand, dass dies für die älteren Arbeitnehmer einen beträchtlichen Wettbewerbsnachteil mit sich bringt und damit das Fortbestehen negativer Klischeevorstellungen über ihr Produktivitätsprofil weiter fördert.⁶⁸ Bemerkenswert ist, dass, wie aus Abbildung 3.11 ebenfalls hervorgeht, die Beteiligung

⁶⁵ W. Pramstrahler: „Lifelong learning and work quality: Two approaches for coping with demographic change“, in *Sociologia del lavoro*, Nr. 125 (2012).

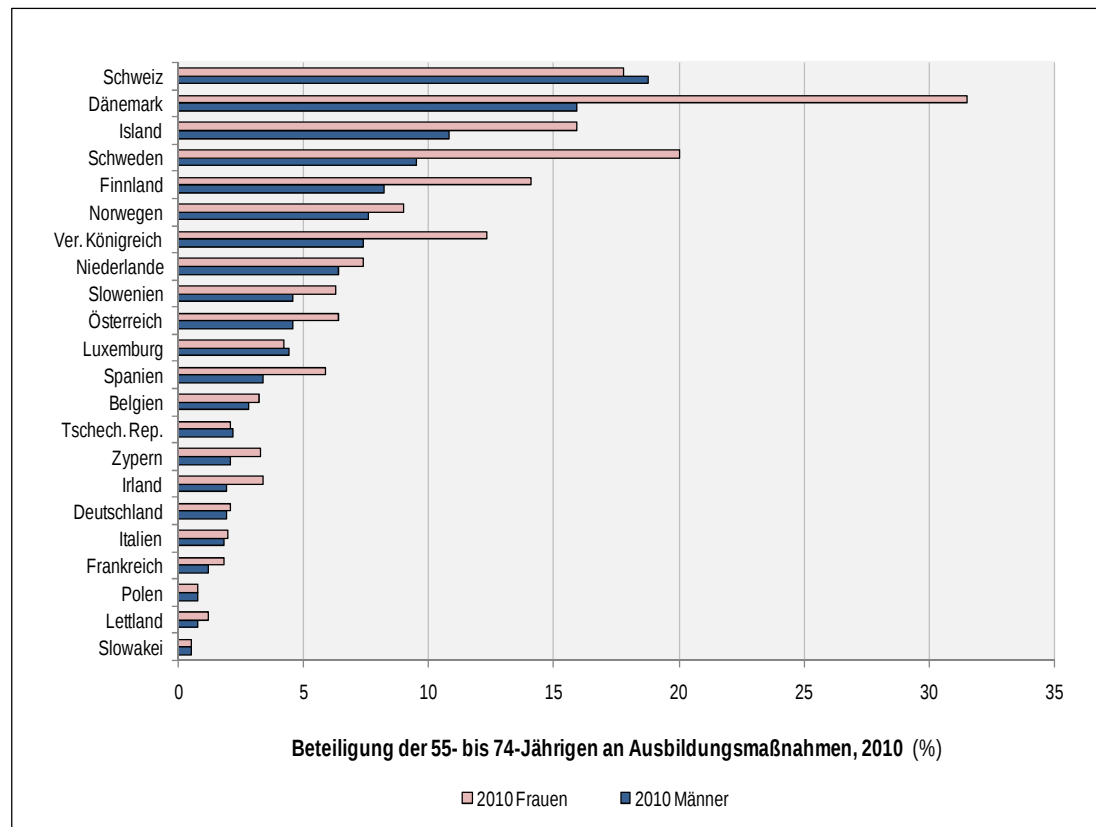
⁶⁶ J. Paz, 2010, a.a.O.

⁶⁷ L. Eyster, R. Johnson und E. Toder: *Current strategies to employ and retain older workers* (Washington, Urban-Institut, 2008).

⁶⁸ D. Hofäcker: *Globalization and the Labour Market Situation of Older Workers: Exploring Trends, Challenges and Strategies for Adaptation*, thematisches Seminar über „Beschäftigungspolitik zur Förderung des aktiven Alterns“, Brüssel, 11. Juni 2012.

älterer Frauen an den Berufsbildungsmaßnahmen in den meisten Ländern sehr viel höher liegt als die der Männer.

Abbildung 3.11. Beteiligung der 55- bis 74-Jährigen an (formellen und informellen) Ausbildungsmaßnahmen 2010 in ausgewählten Ländern



Anmerkung: Der Indikator für Ausbildung (formell und informell) bezieht sich auf die formelle und informelle Bildung und Ausbildung im Schul- und Hochschulbereich, aber auch auf Lehrgänge, Kurse, Seminare usw. außerhalb des formellen Bildungssystems, unabhängig vom Lehrinhalt.

Quelle: UNECE: *Ensuring a Society for All Ages: Promoting Quality of Life and Active Ageing*, Synthesebericht über die Umsetzung des Internationalen Aktionsplans von Madrid über das Altern in der UNECE-Region, Wien, Österreich, 1.-20. Sept. 2012.

293. Ein möglicher Ansatz besteht in einer allgemeinen Einführung von Lohnergänzungsleistungen in Form individueller Konten für Investitionen in das Lernen. Dies würde die Kompetenzen und die Beschäftigungsfähigkeit geringqualifizierter Arbeitnehmer verbessern. In Europa werden die Finanzierungsmaßnahmen zur Förderung der Erwachsenenbildung durch verschiedene Varianten individueller Lernkonten, durch Gutscheinsysteme und mittels beruflicher Auszeiten umgesetzt. Diese Maßnahmen bieten finanzielle Anreize, damit Erwachsene durch ihre Teilnahme an der Erwachsenenbildung in die Aufrechterhaltung und Verbesserung ihrer Humanressourcen investieren. *Bildungskonto* in Oberösterreich, *Opleidingscheques* in Belgien, *congé individuel de formation* in Frankreich und *WeGebAU* in Deutschland sind nur vier von einer ganzen Anzahl verschiedener Förderstrukturen, die den geringqualifizierten Arbeitnehmern zur Verfügung stehen, um ihre Weiterbildung und Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern, und die auch vorrangig auf ältere Arbeitnehmer abzielen.⁶⁹

⁶⁹ B.J. Hake: *The role of public employment services in extending working lives: sustainable employability for older workers* (Brüssel, Europäische Kommission, 2011).

b) *Anreize für Arbeitgeber, ältere Arbeitnehmer weiterzubeschäftigen oder einzustellen*

294. Die staatlichen Subventionen für Arbeitgeber lassen sich grob in zwei Kategorien unterteilen. Zahlreiche Länder subventionieren die Beschäftigung oder Wiedereinstellung älterer Arbeitnehmer, indem sie den Arbeitgeberanteil an den Sozialversicherungsbeiträgen verringern oder erlassen. So erhalten beispielsweise spanische Arbeitgeber je nach Alter des eingestellten Arbeitnehmers eine Entschädigung von 40 bis 100 Prozent der Sozialversicherungsbeiträge. Die zweite Kategorie beinhaltet jene Fälle, in denen der Staat die Kosten für die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer direkt bezuschusst. Diese zweite Kategorie der Subventionen lässt sich in zahlreiche alternative Zahlungsmodalitäten unterteilen. Dazu zählen feste Sonderzulagen, Lohnsubventionen und der Transfer von Arbeitslosenunterstützung. Diese Kategorie scheint in den Ländern der EU recht beliebt zu sein.

295. In Polen können Arbeitgeber zwischen einer generellen Absenkung der Sozialversicherungsbeiträge und einer einmaligen Erstattung von bis zu € 1.075 wählen.⁷⁰ Ein anschauliches Beispiel ist der Eingliederungszuschuss zum Arbeitsentgelt in Deutschland, mit dem deutschen Unternehmen, die einen Arbeitnehmer einstellen, der das 50 Lebensjahr vollendet hat, ein Zuschuss von bis zu 50 Prozent des Arbeitsentgelts gewährt wird; wenn es sich um Menschen mit Behinderung handelt, kann dieser Zuschuss sogar bis 70 Prozent betragen. Jährliche Sonderzulagen werden Unternehmen, die ältere Arbeitnehmer beschäftigen, in Spanien (€ 1.300 bis € 1.500 pro Jahr für die Festanstellung eines mindestens 45-jährigen Arbeitnehmers) und in Frankreich (€ 2.000 pro Jahr für die Einstellung eines Arbeitnehmers aus derselben Altersgruppe) gewährt.⁷¹ Das Programm „Neustarterjobs“ in Schweden enthält eine Bestimmung, nach der der Arbeitgeber über einen der Dauer der Arbeitslosigkeit eines neu eingestellten Arbeitnehmers entsprechenden Zeitraum steuerlich entlastet wird. Eine indirekt wirksame Steuerentlastung ergibt sich aus der Tatsache, dass ab einem Alter von 65 Jahren keine Arbeitnehmerbeiträge mehr in die staatliche Invaliditätsversicherung eingezahlt werden müssen. Das kommt einer indirekten Lohnsubvention für Arbeitnehmer und Selbständige über 65 gleich und bietet einen wirkungsvollen Anreiz zur Weiterbeschäftigung der über 65-Jährigen und zur Fortführung der selbständigen Erwerbstätigkeit bei Selbständigen derselben Altersgruppe.⁷²

296. In Argentinien wurde 2000 eine Arbeitsrechtsreform durchgeführt, die einen Nachlass auf die Sozialversicherungsbeiträge gewährt, wenn einem probeweise eingestellten Arbeitnehmer eine Festanstellung angeboten wird. Die Nachlässe sind höher, wenn die neuen Arbeitsverträge weibliche Haushaltsvorstände, Arbeitnehmer im Alter ab 45 oder junge Arbeitnehmer im Alter bis 24 betreffen. Das argentinische *Programa de Inserción Laboral* (Arbeitsmarkt-Eingliederungsprogramm PIL) gewährt Lohnsubventionen als Anreiz für die Eingliederung der Arbeitnehmer über 45 in den Arbeitsmarkt. Ursprünglich zielte das Programm auf die Empfänger von Arbeitslosenunterstützung ab. Das im Rahmen dieses Programms gewährte Lohnsubventionsäquivalent gilt für alle Altersgruppen, Arbeitnehmern ab 45 werden jedoch die Leistungen für zusätzliche drei Monate gewährt. Allerdings ist die Akzeptanz durch die Arbeitnehmer über 50 Jahre gering, und eine Evaluierung ist nicht verfügbar.

⁷⁰ D. Hofäcker, 2012, a.a.O.

⁷¹ D. Hofäcker, 2012, a.a.O.

⁷² L. Engelen, 2012, a.a.O.

297. Seit Ende der 1990er Jahre verfolgt die chinesische Regierung angesichts von Massenentlassungen und dem gleichzeitigen rapiden Anstieg der Arbeitslosigkeit in den Städten eine aktive Arbeitsmarktpolitik, die gezielt auf ältere Arbeitnehmer ausgerichtet ist (definiert als Arbeitnehmerinnen über 40 und Arbeitnehmer über 50). Unternehmen, die eine ältere Arbeitnehmerin oder einen älteren Arbeitnehmer für einen Zeitraum von mindestens drei Jahren einstellen, werden Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen gewährt. Der Betrag wird auf der Grundlage der Höhe der vom Arbeitgeber zu zahlenden Rentenbeiträge und Beiträge zur Kranken- und Arbeitslosenversicherung berechnet. Darüber hinaus werden Unternehmen, die ältere Arbeitnehmer einstellen, die länger als ein Jahr arbeitslos waren, Steuervergünstigungen bis zu einer bestimmten Höchstgrenze gewährt.⁷³

c) *Beschäftigungsfreundliche Steuervergünstigungssysteme:
Damit sich Arbeit für ältere Arbeitnehmer lohnt*

298. Die Beschäftigungssubventionen müssen sich nicht immer an die Arbeitgeber richten, insbesondere wenn der Widerstand oder die Demotivation eher auf Seiten der Arbeitnehmer als auf Seiten der Arbeitgeber zu finden sind. Eine Reihe steuervergünstigender Maßnahmen können als Anreiz für ältere Arbeitnehmer eingesetzt werden, im Arbeitsleben zu verbleiben oder wieder eine Beschäftigung aufzunehmen.

299. Es besteht generell ein Mangel an funktionierenden Systemen beschäftigungsfreundlicher Steuervergünstigungen. Bestehende Systeme umfassen Lohnergänzungsleistungen, eine Befreiung von den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung und erhöhte Steuergutschriften oder Steuerfreibeträge. Beispiele hierfür sind Deutschland, Österreich und Belgien. In diesen Ländern können ältere Arbeitslose zusätzlich zu ihrem Arbeitsentgelt bestimmte Vergünstigungen in Anspruch nehmen. In Deutschland wird Arbeitnehmern, die über 50 Jahre alt sind und bereit sind, niedrige Löhne zu akzeptieren, um nicht arbeitslos zu werden oder der Arbeitslosigkeit zu entkommen, eine Entgeltsicherung gewährt. Im ersten Jahr können sie 50 Prozent der Nettoentgeltdifferenz beanspruchen und im zweiten Jahr 30 Prozent. Die Anzahl der älteren Arbeitnehmer, die diese Entgeltsicherung in Anspruch nehmen, hat sich fast verdoppelt und betrug im Jahr 2010 19.900.⁷⁴ Im Vereinigten Königreich gewährt das Programm *New Deal 50 Plus* Personen ab 50 Jahren, die seit mindestens sechs Monaten Einkommensersatzleistungen beziehen, Anspruch auf einen Lohnzuschlag für maximal 52 Wochen, wenn sie eine Beschäftigung von mehr als 16 Stunden pro Woche aufnehmen. Der Lohnzuschlag steigt mit sinkendem Haushaltseinkommen.⁷⁵

300. Dänemark gewährt Arbeitnehmern, die, obwohl sie Anspruch darauf haben, auf Vorruhestandsleistungen verzichten und bis zum Alter von 65 Jahren weiter arbeiten, eine steuerfreie Prämie. In ähnlicher Weise erhalten belgische Arbeitnehmer, die über das Alter von 62 Jahren hinaus arbeiten, eine Zulage von etwa € 2,21 pro Tag. In anderen Ländern dürfen ältere Menschen, die bereits eine Regelaltersrente oder eine Vorruhestandsrente beziehen, bis zu einer bestimmten Einkommens-Obergrenze zusätzliches Einkommen aus bezahlter Beschäftigung erzielen. Regelungen dieser Art wirken sich nicht nur motivierend auf ältere Menschen aus, weiter zu arbeiten und zusätzliches Ein-

⁷³ IAA: *China: From an active employment policy to employment promotion law*. Hauptabteilung Beschäftigungspolitik (Genf, IAA, 2011).

⁷⁴ L. Engelen, 2012, a.a.O.

⁷⁵ OECD, 2006, a.a.O., S. 125-126.

kommen für mehr Sicherheit im Alter zu erzielen, sie können darüber hinaus auch dazu beitragen, die informelle Beschäftigung älterer Arbeitnehmer einzudämmen.⁷⁶

301. Es gibt Befürchtungen, dass Subventionen, die sich an ältere Arbeitnehmer als Gruppe richten, die negative Haltung der Arbeitgeber gegenüber der Einstellung und Weiterbeschäftigung dieser Arbeitnehmer verstärken könnten. Alter an sich ist kein geeignetes Auswahlkriterium. So unterscheiden sich ältere Arbeitnehmer beispielsweise in ihrem Bildungsstand und ihren Qualifikationen, aber auch in ihrem Gesundheitszustand, so dass nicht zwangsläufig alle in der Lage sein müssen, ihr Arbeitsleben zu verlängern. Ältere Arbeitnehmer unterscheiden sich auch in ihrer Haltung gegenüber der Arbeit und ihren Plänen, selbstbestimmt über ihren Eintritt in den Ruhestand zu entscheiden. Ein standardisiertes Einheitskonzept, bei dem die älteren Arbeitnehmer als homogene Gruppe betrachtet und die Maßnahmen auf alle gleichermaßen angewendet werden, kann sich für bestimmte Gruppen älterer Arbeitnehmer nachteilig auswirken. Daher sollten die politischen Konzepte ausreichend differenziert sein, um den Bedürfnissen unterschiedlicher Gruppen älterer Arbeitnehmer gerecht zu werden.⁷⁷ Eine besondere Herausforderung besteht darin, gezielt auf jene Menschen abzustellen, die auf dem Arbeitsmarkt besonders benachteiligt sind wie etwa ältere Menschen mit Behinderungen, Einwanderer oder ältere Arbeitslose. Gezielte Lohnsubventionen, zum Beispiel für ältere Niedriglohnbezieher, geringqualifizierte ältere Arbeitnehmer oder ältere Langzeitarbeitslose könnten ein geeigneteres Konzept sein. Ein Beispiel hierfür ist die norwegische Kompetenzreform, die sich an Erwachsene ohne formelle Bildung richtet, an ältere Menschen, die in ihrer Jugend keinen Zugang zu Bildung hatten und an erwachsene Einwanderer, deren Bildungsabschlüsse nicht anerkannt werden.⁷⁸

d) *Berufsberatung*

302. Die Empfehlung (Nr. 162) betreffend ältere Arbeitnehmer, 1980, ruft die Mitgliedstaaten auf, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, „um sicherzustellen, dass die Berufsberatungs-, Ausbildungs- und Arbeitsvermittlungsdienste älteren Arbeitnehmern jede Erleichterung, Beratung und Hilfe gewähren, deren sie gegebenenfalls bedürfen, um Chancengleichheit und Gleichbehandlung in vollem Umfang zu genießen“.

303. Unternehmen und Organisationen, die groß genug sind, um intern Berufsberatung leisten zu können, sind in einer wesentlich besseren Position, ältere Arbeitnehmer zu unterstützen. Dies ist insbesondere dort nützlich, wo Möglichkeiten bestehen, ältere Arbeitnehmer auf anderen Stellen in der Organisation weiter zu beschäftigen und sie – soweit möglich – dafür weiterzubilden. Wenn die Größe der Organisation die Möglichkeit interner Berufsberatung und Weiterbildung jedoch ausschließt, sollten externe Optionen ernsthaft in Erwägung gezogen werden. Zu diesem Zweck können öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste und private Vermittlungsagenturen in Anspruch genommen werden. Ein chancengerechter Zugang zu guten Arbeitsvermittlungsdiensten ist von zentraler Bedeutung und kann sich auf die Fähigkeit älterer Arbeitnehmer auswirken, eine Stelle zu finden und zu behalten.

304. Öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste können ältere Menschen darüber informieren, wie sie ihr eigenes Unternehmen gründen können. Für bestimmte ältere Arbeitnehmer, die über das notwendige Kapital verfügen und motiviert sind, nicht nur weiterzu-

⁷⁶ D. Hofäcker, 2012, a.a.O.

⁷⁷ D. Hofäcker, 2012, a.a.O.

⁷⁸ Das Ende der 1990er Jahre eingeführte Programm stützt sich auf eine Vereinbarung zwischen der Regierung und den Sozialpartnern, die vor allem darauf abzielt, dem steigenden Bedarf an Qualifikationen Rechnung zu tragen, aber auch eine stärkere Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer zu fördern.

arbeiten, sondern den Übergang von der abhängigen Beschäftigung zur Selbständigkeit zu wagen, kann dies ein Weg sein, den zu beschreiten sich lohnt. Bei Unternehmern, die den Übergang von der informellen in die formelle Wirtschaft vollziehen wollen, kann Beratung in Bezug auf Finanzmanagement, Marketing und Vertrieb den Unterschied zwischen Erfolg und Misserfolg ausmachen.

305. In den Vereinigten Staaten bieten zentrale Anlaufstellen, sogenannte *One-Stop Career Centers*, und das *Senior Community Service Employment Program* älteren Arbeitnehmern Unterstützung bei der Stellensuche. In Japan unterstützen die Vereinigungen für die Beschäftigungsentwicklung älterer Bürger, die im ganzen Land Niederlassungen haben, ältere arbeitslose Angestellte, insbesondere durch das Projekt *Career Exchange Plaza*. Der Erfolg dieses Programms wird zu einem großen Teil auf den Erfahrungsaustausch unter den Teilnehmern zurückgeführt.⁷⁹

306. Für ältere Frauen wird häufig speziell auf ihre besonderen Bedürfnisse zugeschnittene Berufsberatung und Unterstützung bei der Stellensuche angeboten. Ein Programm in Singapur, das ältere Frauen zur Rückkehr in die Erwerbstätigkeit ermutigen soll, ist diesbezüglich von besonderem Interesse. Das Programm „Frauen zurück zur Arbeit“ des Nationalen Gewerkschaftskongresses soll in ein landesweites Programm für mehr berufliche Orientierung, Berufsbildung und Berufsberatung für erwerbstätige Frauen umgewandelt werden.⁸⁰

Kasten 3.5 **Beschäftigungspakte für ältere Arbeitnehmer, Deutschland**

In Deutschland hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales das Bundesprogramm "Perspektive 50 plus – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen" ins Leben gerufen. 2011 ist das Programm in die dritte Programmphase gestartet, die bis 2015 läuft. Bisher sind etwa 78 regionale Beschäftigungspakte eingerichtet worden. Zu den Partnern zählen neben den Zentren eine Vielzahl an lokalen Interessengruppen und relevanten Akteuren wie Unternehmen, Kammern und verschiedene Verbände, Gewerkschaften, Kommunen, Bildungseinrichtungen, Kirchen und Sozialverbände. Zu den durchgeführten Maßnahmen zählen Schulungen in den Bereichen Kommunikationskompetenz und Bewerbung sowie Praktika und Lohnsubventionen. 2011 konnten über 200.000 der 550.000 älteren Langzeitarbeitslosen aktiviert und 70.000 von ihnen in den regulären Arbeitsmarkt vermittelt werden. Einer 2007 durchgeführten Evaluierung der ersten Programmphase zufolge beruht der Erfolg auf einer Kombination aus individueller Beratung und Begleitung sowie einer proaktiven und gezielten Ansprache der Arbeitgeber. Die Qualität der vorausgewählten Bewerber für freie Stellen wurde von kleinen Unternehmen außerordentlich geschätzt. Sowohl die älteren Langzeitarbeitslosen als auch die Arbeitgeber bewerten das Programm positiv.

Quelle: Europäische Kommission, 2012. Bericht der Europäischen Beobachtungsstelle für Beschäftigung: Beschäftigungspolitische Maßnahmen zur Förderung des aktiven Alterns.

307. Orientierungshilfe und Beratung spielen eine wichtige Rolle, wenn ältere Arbeitnehmer Entscheidungen in Bezug auf den Ruhestand treffen und unter verschiedenen Möglichkeiten wie dem gleitenden Übergang in den Ruhestand oder der Altersteilzeit wählen müssen. So ist es beispielsweise wichtig, dass sie vor dem Eintritt in den Ruhestand angemessen über die Auswirkungen eines flexiblen Renteneintritts auf ihren Nettoverdienst und ihre Rentenansprüche beraten werden. Der Empfehlung Nr. 162 zufolge sollten unter Mitwirkung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden Programme zur Vorbereitung auf den Ruhestand durchgeführt werden.

⁷⁹ H. Naganawa: „Re-employment of older white-collar workers“, in *Special Topic*, Bd. 41, Nr. 02, Feb. 2002.

⁸⁰ S. Thangavelu, 2008, a.a.O.

Die Arbeitszeit, das Arbeitsleben und die Arbeitsorganisation anpassen

308. Die Arbeitszeit ist eine wichtige Dimension „menschenwürdiger“ Beschäftigungsbedingungen für ältere Arbeitnehmer, und flexible Arbeitszeiten sind ein wichtiges Instrument zur Förderung des „aktiven Alterns“. ⁸¹ Es ist erwiesen, dass in den Ländern der Europäischen Union eine Herabsetzung der Arbeitsstunden generell zu einer höheren Beschäftigungsquote älterer Menschen beitragen würde. Länder mit einem höheren Anteil älterer Arbeitnehmer in Teilzeitbeschäftigung weisen auch eine höhere Beschäftigungsquote in der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen auf. ⁸² Wenngleich ein größeres Angebot an Arbeitszeitregelungen mit verkürzter Stundenanzahl für ältere Arbeitnehmer grundsätzlich positiv zu sein scheint, haben Untersuchungen der IAO gezeigt, dass sich daraus auch unbeabsichtigte Konsequenzen ergeben können. So könnten sich etwa Arbeitnehmer, die normalerweise weiterhin einer Vollzeitbeschäftigung nachgehen würden, veranlasst sehen, eine Teilzeitstelle anzunehmen, oder es könnte zu einer Marginalisierung und Stigmatisierung der älteren Arbeitnehmer innerhalb der Belegschaft kommen. ⁸³ Die Auswertung einer Altersteilzeitregelung in Österreich, die mit dem Ziel, das Arbeitskräfteangebot zu erhöhen, verschiedene Modelle des flexiblen Renteneintritts vorsah, hat ergeben, dass ältere Arbeitnehmer wann immer möglich die Teilzeitbeschäftigung durch eine Vollzeitbeschäftigung ersetzen, und dass der Gesamteffekt der Förderung von Teilzeitarbeit auf das Arbeitskräfteangebot an älteren Erwerbstätigen insgesamt negativ ist. ⁸⁴ Des Weiteren weist die OECD ⁸⁵ darauf hin, dass im Falle einer starken Subventionierung verkürzter Arbeitszeiten das Risiko besteht, dass anstelle eines Anstiegs des effektiven Arbeitskräfteangebots an älteren Erwerbstätigen ein Rückgang die Folge ist. Finnland und Schweden haben Subventionen bereitgestellt, um die Erwerbstätigen zu Teilzeitbeschäftigung zu bewegen. Auch wenn diese Initiativen einige ältere Arbeitnehmer dazu veranlasst haben mögen, ihren Eintritt in den Ruhestand zu verschieben, sind die Auswirkungen auf das Arbeitskräfteangebot insgesamt, gemessen an den geleisteten Arbeitsstunden, weniger deutlich.

309. Es besteht Einvernehmen darüber, dass Maßnahmen zur Förderung der Erwerbsbeteiligung höherer Altersgruppen Flexibilität bezüglich der Arbeitszeit und der Arbeitsorganisation vorsehen sollten. Altersspezifische Maßnahmen sind jedoch nicht immer wünschenswert oder wirksam. Die körperlichen und geistigen Fähigkeiten älterer Arbeitnehmer, ihre Präferenzen und ihre Einstellungen gegenüber der Arbeit resultieren sowohl aus früheren als auch aus aktuellen Bedingungen. Deshalb sollte Arbeitnehmern nicht nur am Ende ihres Arbeitslebens, sondern in allen Phasen ihres Erwerbslebens die Möglichkeit der Anpassung ihrer Arbeitszeit geboten werden.

310. Für viele erscheint es selbstverständlich, dass die Verpflichtungen, die Beruf und Familie mit sich bringen, wegfallen, sobald die erwachsenen Kinder das Elternhaus verlassen. Angesichts der wirtschaftlichen Lage müssen jedoch ältere Arbeitnehmer in zahlreichen Ländern möglicherweise auch weiterhin Beruf und Familienleben miteinander

⁸¹ Incomes Data Services (IDS): „Age and the workforce“, IDS HR Studies, Nr. 948, Aug. 2011. UNECE: Policy Brief on Ageing, Nr. 9, 2011, a.a.O.

⁸² Europäische Kommission: Bericht *Beschäftigung in Europa* (Brüssel, 2007).

⁸³ A. Jolivet und S. Lee: *Employment conditions in an ageing world: Meeting the working time challenge*, Conditions of work and employment series, Nr. 9 (Genf, IAA, 2004).

⁸⁴ N. Graf et al.: „Labour Supply Effects of a Subsidised Old-Age Part-Time Scheme in Austria“, IZA Discussion Paper, 2009, unter: <http://ftp.iza.org/dp4239.pdf>.

⁸⁵ OECD, 2006, a.a.O.

vereinbaren. Das gilt insbesondere für ältere Frauen, denen eine zentrale Rolle bei der Versorgung der Enkelkinder zukommt.⁸⁶ Wenn keine geeigneten familienpolitischen Strategien für ältere Arbeitnehmer zur Verfügung stehen, können solche Entscheidungen sich kurzfristig auf das Arbeitsentgelt und langfristig auf die Rentenbeiträge auswirken.

311. Wichtig ist herauszufinden, inwieweit die durch die Arbeitszeiten verursachten Zwänge ältere Menschen davon abhalten, weiter berufstätig zu bleiben oder ins Berufsleben zurückzukehren, insbesondere jenseits des Regelrentenalters. Die bessere Verfügbarkeit von Teilzeitarbeit in den letzten Jahren scheint daher ein wichtiger Faktor für die Berücksichtigung der Arbeitszeitwünsche älterer Arbeitnehmer zu sein, die andernfalls unter Umständen wirtschaftlich inaktiv wären.

312. Unter den eher atypischen Formen der Arbeitszeitregelung sind einige für ältere Arbeitnehmer besser geeignet als andere. Schichtarbeit zum Beispiel ist möglicherweise für Arbeitnehmer über 50 nicht zu empfehlen, da es für sie schwieriger sein könnte, sich zu regenerieren und den durch wechselnde Arbeitszeiten verursachten Stress abzubauen. Auch könnten neue Technologien eingesetzt werden, um bessere Arbeitsbedingungen zu schaffen.

Ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld gewährleisten

313. Wie in der Empfehlung (Nr. 162) betreffend ältere Arbeitnehmer, 1980, betont wird, müssen Maßnahmen, die ältere Arbeitnehmer befähigen sollen, berufstätig zu bleiben, im Rahmen einer innerstaatlichen Politik zur Verbesserung der Sicherheit und Gesundheit sämtlicher Arbeitnehmer in allen Stadien des Erwerbslebens entwickelt werden. Viele Länder weltweit haben Arbeitsschutzgesetze und/oder Maßnahmen auf der Grundlage des Präventionsprinzips erarbeitet. Die Vorschläge für einen Aktionsrahmen basieren zunehmend auf einer Risikoeinschätzung für alle Arbeitnehmer, wobei die Umsetzung einer Hierarchie von Präventivmaßnahmen mit einer Risikoeliminierung beginnt. Dies ist ein wichtiges Konzept, denn Arbeitnehmer können nur dann „ältere Arbeitnehmer“ werden, wenn sie ihre Zeit als „jüngere Arbeitnehmer“ überlebt haben. In Europa beispielsweise ist die Wahrscheinlichkeit, bei der Arbeit verletzt zu werden, bei 18- bis 24-Jährigen mindestens um 50 Prozent größer als bei älteren Arbeitnehmern. Auch ist bei jüngeren Arbeitnehmern ist die Wahrscheinlichkeit größer, dass sie von einer Berufskrankheit betroffen werden.⁸⁷ Die Probleme des Arbeitsschutzes für jüngere Arbeitnehmer stellen sich in den Entwicklungsländern in verschärfter Form dar, weil die zahlreichen in gefährlichen Wirtschaftszweigen beschäftigten Kinderarbeiter und jungen Menschen besonders gefährdet sind.

314. Andererseits können bei älteren Arbeitnehmern gewisse Fähigkeiten nachlassen, wie etwa die Muskelkraft. Sie verfügen jedoch gewöhnlich über Kompensationsstrategien, die auf Erfahrung und Training beruhen. Aus den meisten Untersuchungen geht hervor, dass ältere Arbeitnehmer im Allgemeinen weniger Arbeitsunfälle erleiden, ihre Verletzungen jedoch häufig schwerer sind. Auch kann ihre Rekonvaleszenz länger dauern. Hinzu kommt, dass die Art der Unfälle, die ältere beziehungsweise jüngere Arbeitnehmer erleiden, unterschiedlich sein können. Jeder Arbeitnehmer, der gedrängt wird, härter zu arbeiten, als ihm dies unter Aufrechterhaltung der eigenen Sicherheit möglich ist, ist unabhängig von seinem Alter verletzungsgefährdet. Eine nationale Politik zur Verbesserung des Arbeitsumfelds für alle und zur Förderung gut gestalteter

⁸⁶ N.S. Ghosheh Jr., S. Lee und D. McCann: *Conditions of work and employment for older workers in industrialized countries: Understanding the issues*, Conditions of work and employment series, Nr. 15 (Genf, IAA, 2006).

⁸⁷ Ebd.

Arbeitsplätze ist daher für alle von Nutzen. Das Ziel sind Arbeitsplätze und Aufgaben, die den Bedürfnissen des einzelnen Beschäftigten entsprechen. So kann es sein, dass um den Bedürfnissen aller Beschäftigten Rechnung zu tragen, für unterschiedliche Arbeitnehmer auch unterschiedliche Bedingungen geschaffen werden müssen. Ältere Arbeitnehmer sollten daher nicht als eine gesonderte Kategorie betrachtet werden, denn Schutzmaßnahmen, die zu eng oder zu spezifisch auf sie zugeschnitten sind, könnten dazu führen, dass sie an den Rand gedrängt werden und ihre Position geschwächt wird.

315. Um die Arbeitsplätze an die Bedürfnisse einer alternden Belegschaft anzupassen, ist es wichtig, dass man sich auf Betriebsebene rechtzeitig auf individuelle und kollektive altersbedingte Veränderungen sowie auf Veränderungen in den Arbeitstechniken und in der Arbeitsorganisation einstellt. Generell macht sich der altersbedingte Verlust an körperlichen Fähigkeiten in Extremsituationen stärker bemerkbar. Dies gilt insbesondere für die oft nicht geregelten oder nicht überwachten Bedingungen in den Entwicklungsländern. Bei der Beurteilung der Arbeitsfähigkeit älterer Arbeitnehmer muss der Umstand berücksichtigt werden, dass innerhalb der älteren Bevölkerung die Unterschiede größer sind als zwischen der älteren und der jüngeren Bevölkerungsgruppe.

316. Nachlassende Gesundheit oder der Verlust an kognitiven, physischen oder sensorischen Fähigkeiten können durch einfache Anpassungen minimiert, verhindert oder überwunden werden. Es bedarf deshalb einer systematischen Begutachtung der Arbeitsplätze, die von älteren Arbeitnehmern besetzt sind oder sein könnten. Eine solche „Gefahreinschätzung“ würde es ermöglichen, ein Inventar zu erstellen und Handlungsprioritäten festzulegen. Die Arbeitsplätze oder die Arbeitsorganisation sollten mit dem Ziel angepasst werden, die Arbeitsbedingungen für ältere Arbeitnehmer so sicher wie möglich zu gestalten.

317. Das Altern und der Arbeitsschutz haben auch eine bedeutende geschlechtsspezifische Dimension. Bei Frauen ist in allen Phasen ihres Arbeitslebens die Wahrscheinlichkeit größer als bei Männern, dass sie Teilzeit arbeiten, auf bestimmte Beschäftigungsbereiche festgelegt sind, Stellen mit niedrigem Status innehaben und weniger verdienen als Männer. Alle diese Faktoren beeinflussen das Wohlbefinden der Arbeitnehmerinnen, insbesondere in den späteren Jahren ihrer Berufstätigkeit.

318. Die körperliche Verfassung älterer Arbeitnehmer ist auch ausschlaggebend dafür, ob sie weiter arbeiten können oder nicht. Daher sollten die Arbeitgeber älteren Arbeitnehmern dabei helfen, fit und gesund zu bleiben, indem sie ihnen Zeit, Ressourcen und den Zugang zu entsprechenden Einrichtungen zur Verfügung stellen, die es ihnen erlauben, an gesunden Aktivitäten innerhalb und außerhalb ihrer Arbeitsstätte teilzunehmen. Eine allgemeine Gesundheitsförderung würde die Häufigkeit vermeidbarer Krankheiten bei älteren Arbeitnehmern deutlich senken.

Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege für Ältere

319. Gesundheitsleistungen und Langzeitpflege können aus einer Reihe verschiedener Quellen finanziert werden: öffentlichen, internationalen, privaten sowie aus Beiträgen; und sie können von Anbietern unterschiedlicher Art erbracht oder geleistet werden (öffentlichen, privaten, nichtstaatlichen Organisationen u.s.w.).

320. Sowohl in den Industrie- als auch in den Entwicklungsländern werden bereits jetzt verschiedene Finanzierungsmechanismen nebeneinander genutzt, um auf eine allgemeine Versorgung der Gesamtbevölkerung auf der Grundlage angemessener Leistungspakete hinzuarbeiten. In den Entwicklungsländern mit mittlerem Einkommen ist es im Allgemeinen eher möglich, die soziale Krankenversicherung mit privaten Krankenversicherungssystemen zu kombinieren, um eine umfassende Versorgung der gesamten

Bevölkerung zu erreichen, einschließlich jener älteren Menschen, die zuvor noch nie versichert waren. In den Entwicklungsländern mit niedrigem Einkommen muss die Ausweitung der Gesundheitssysteme ebenfalls durch eine Kombination unterschiedlicher privater und öffentlicher Mechanismen erfolgen. Wenn jedoch die Gefahr besteht, dass durch die Finanzierung dieser Ausweitung andere soziale Ziele in den Hintergrund gedrängt werden, wären externe Mittel erforderlich, um ein Gesundheitssystem zu schaffen, das sich letztlich selbst tragen könnte.

321. Sowohl die weltweit gesammelten Erfahrungen als auch die Datenlage lassen darauf schließen, dass es kein Patentrezept für die Bereitstellung eines allgemeinen Zugangs zu sozialer Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege gibt. Die einzelnen Länder gehen unterschiedliche Wege, um Mittel zu beschaffen, Risikopools zu bilden, Gesundheitsleistungen zu erbringen und zu finanzieren. Die Erfahrungen haben auch gezeigt, dass sich Sozialschutz über Jahre oder sogar Jahrzehnte entwickelt und von der historischen und wirtschaftlichen Entwicklung, von sozialen und kulturellen Werten, von den institutionellen Rahmenbedingungen sowie vom Willen und der Führungsstärke der Politik in den jeweiligen Ländern abhängig ist. Zudem basieren die meisten nationalen Systeme zur Gesundheitsfinanzierung auf Mehrfachoptionen, die unzusammenhängende oder überlappende Untergruppen der Bevölkerung erfassen, während andere ungeschützt bleiben.

322. Im Kontext des demographischen Wandels bietet die Empfehlung Nr. 202 der IAO eine maßgebliche Orientierungshilfe. Sie sieht vor, dass sämtlichen Einwohnern und Kindern Zugang zu einer auf innerstaatlicher Ebene festgelegten Reihe von Gütern und Dienstleistungen als Elemente einer grundlegenden Gesundheitsversorgung gewährt werden soll, die den Kriterien Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Akzeptanz und Qualität genügt. Durch eine solche grundlegende Garantie sozialer Sicherheit könne sichergestellt werden, dass Personen, die gesundheitlicher Betreuung bedürfen, nicht aufgrund der finanziellen Folgen der Inanspruchnahme der Gesundheitsdienste Härten und einem erhöhten Armutsrisiko ausgesetzt werden. Das ist nicht nur von wesentlicher Bedeutung für die Gesundheitsversorgung älterer Menschen, sondern auch für die Förderung der Gesundheit aller Altersgruppen, und trägt dazu bei, die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Gesundheit der Bevölkerung und auf die Gesundheitssysteme einzudämmen.

323. Um das Volumen der für eine allgemeine Gesundheitsversorgung verfügbaren Mittel und Risiko-Pools zu vergrößern, empfiehlt die IAO⁸⁸ die Koordinierung sämtlicher Finanzierungsmechanismen innerhalb eines Landes. Dies sollte jedoch nicht mit einer Erhöhung der Transaktions- und Verwaltungskosten in gleichem Umfang einhergehen.

324. Eine pragmatische Strategie für eine rationellere Nutzung der verschiedenen Mechanismen der Gesundheitsfinanzierung mit dem Ziel, eine umfassende Versorgung und Chancengleichheit beim Zugang zu verwirklichen, sollte in drei Stufen entwickelt werden: i) Zunächst sollten alle bestehenden Finanzierungsmechanismen in einem Land erfasst werden. ii) Anschließend sollten die verbleibenden Deckungs- und Zugangsdefizite berechnet werden. iii) Schlussendlich sollte ein Deckungsplan ausgearbeitet werden, mit dem die Lücken effizient und wirksam geschlossen werden können.

325. Die Regierung spielt dabei eine entscheidende Rolle als Unterstützerin und Förderin; sie legt für jedes Subsystem den Aktionsrahmen fest. Dazu gehören die Schaffung

⁸⁸ IAA: *Social health protection: An ILO strategy towards universal access to health care*, Social Security Policy Briefings, Paper No. 1 (Genf, 2008).

eines inklusiven rechtlichen Rahmens für das Land und die Sicherstellung einer angemessenen Finanzierung und umfassender Leistungen für die gesamte Bevölkerung. In diesem Rahmen sollten auch die freiwillige private Krankenversicherung einschließlich der Systeme auf Gemeinschaftsbasis geregelt und Vorschriften zur Gewährleistung einer ordentlichen Verwaltung und eines wirksamen Schutzes vorgesehen werden. Durch diesen Rahmen wird ein auf Rechten basierender Ansatz in Bezug auf den sozialen Gesundheitsschutz geschaffen, der die Bedürfnisse und die finanzielle Leistungsfähigkeit berücksichtigt und damit das Ziel verwirklicht, den Teil der Bevölkerung einzubeziehen, der nicht durch den sozialen Gesundheitsschutz abgedeckt ist.

326. Bei der Ausarbeitung des Deckungsplans sollten in Bezug auf die Finanzierungsmechanismen sämtliche Optionen berücksichtigt werden, einschließlich aller Formen von Pflicht- und freiwilligen Systemen, kommerziellen und nicht gewinnorientierten Systemen, öffentlichen und privaten Systemen, von nationalen Gesundheitsdiensten bis hin zu Systemen auf Gemeinschaftsbasis, sofern diese dazu beitragen, eine umfassende Versorgung und Chancengleichheit im Zugang zu den elementaren Versorgungsleistungen für die Gesamtbevölkerung zu verwirklichen.

327. Der Deckungsplan sollte von einem übergeordneten nationalen Gesundheitsbudget begleitet werden oder ein solches beinhalten, mit Hilfe dessen – auf der Grundlage eines Nationalen Gesundheitskontos – die zur Finanzierung der Gesundheitsversorgung verfügbaren Gesamtmittel wie Steuern, Beiträge und Prämien ermittelt und veranschlagt werden können. Auch sollte darin eine Abschätzung der Ausgaben der unterschiedlichen Subsysteme enthalten sein.

328. Auch wenn ältere Menschen ganz offensichtlich pro Kopf mehr Gesundheitsversorgung in Anspruch nehmen als Angehörige niedrigerer Altersgruppen, sollte eine Politik vermieden werden, die den relativen Anteil der Gesundheitsfinanzierung an ihrem Einkommen erhöht. In ihren wirtschaftlich aktiven Jahren haben die Älteren die Gesundheitsversorgung früherer älterer Generationen subventioniert, und sie sollten von den gleichen Regelungen profitieren, wenn sie selbst alt werden. Gesundheitskosten sollten im Alter nicht zu einer unverhältnismäßigen Belastung werden und damit den Grad an Einkommenssicherheit untergraben, den nationale Rentensysteme bieten.

Umfassende Strategien

329. Erfolgreiche Länder setzen auf ein umfassendes Konzept zur Sicherung einer stärkeren und dauerhaften Erwerbsbeteiligung älterer Menschen. Im Idealfall sollten die Strategien zur Sicherung menschenwürdiger Beschäftigungschancen für ältere Arbeitnehmer im Rahmen eines langfristig angelegten Konzepts Erwerbstätige in den verschiedenen Phasen ihrer beruflichen Karriere erfassen, anstatt die Maßnahmen speziell auf bestimmte Alterszielgruppen auszurichten. Einige wichtige Anhaltspunkte eines solchen Konzepts lassen sich anhand der Länder gewinnen, die über ein umfassendes Programm verfügen (siehe Kästen 3.6 und 3.7). So hat die kanadische Regierung 2006 die Initiative Targeted Initiative for Older Workers (TIOW) gegründet, die älteren Arbeitslosen auch während der Krise weiterhin Beschäftigung und Einkommensunterstützung bietet. Bei dieser Initiative handelt es sich um ein Beschäftigungsprogramm, das anteilig von der Bundes- und der Provinz-/Territorialebene finanziert wird und eine ganze Reihe von Beschäftigungsaktivitäten für ältere Arbeitslose in bedürftigen Gemeinden anbietet, um diesen Menschen die Wiedereingliederung in die Beschäftigung zu erleichtern.⁸⁹

⁸⁹ Nähere Angaben unter http://www.hrsdc.gc.ca/eng/employment/employment_measures/older_workers/index.shtml und im ILO/OECD-Policy-Brief unter <http://www.oecd.org/els/48723921.pdf>.

Kasten 3.6 Maßnahmen für ältere Arbeitnehmer in Spanien

1. **Gesunde und sichere Arbeitsbedingungen fördern.** Ziel ist es, spezifische Risiken für ältere Arbeitnehmer abzuschätzen und die Schulung und Bereitstellung von Informationen über gesündere Arbeitsbedingungen zu intensivieren.
2. **Mehr Flexibilität innerhalb der Unternehmen insbesondere für ältere Arbeitnehmer schaffen.** 25,9 Prozent der älteren Arbeitnehmer würden nicht aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden, wenn sie die Anzahl ihrer Arbeitsstunden reduzieren könnten. Die Rolle des sozialen Dialogs ist von wesentlicher Bedeutung bei der Ausarbeitung von Modellen, die den Fähigkeiten und Bedürfnissen älterer Arbeitnehmer Rechnung tragen.
3. **Die öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste wieder auf die Bedürfnisse älterer Arbeitsloser einstellen,** um deren Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern und eine bessere Verzahnung zwischen Beschäftigung, sozialen Diensten und Ausbildungsprogrammen zu schaffen.
4. **Die Weitergabe von Erfahrungen mit selbständiger Erwerbstätigkeit zwischen älteren und jüngeren Arbeitnehmern und Unternehmern fördern.** Verbesserte monetäre Anreize zur Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit und die Weitergabe von Erfahrungen an junge Unternehmer wurden ebenfalls in der Strategie berücksichtigt.
5. **Die Altersdiskriminierung in den Unternehmen bekämpfen.** Die Strategie fordert soziales Bewusstsein in den Unternehmen hinsichtlich der mit dem Verbleib älterer Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt einhergehenden positiven Werte.

Quelle: L. Engelen, 2012, a.a.O.

Kasten 3.7 Bevölkerungsalterung und Produktivität in Singapur

2007 haben die Regierung und die Sozialpartner vier Ziele vereinbart: die Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer zu erweitern, die Kostenwettbewerbsfähigkeit älterer Arbeitnehmer zu verbessern, die Qualifikation älterer Arbeitnehmer zu erhöhen und eine positive Wahrnehmung älterer Arbeitnehmer zu schaffen.

Legislative Maßnahmen: Um Unternehmen dazu zu bringen, Wiedereinstellungspraktiken einzuführen, hat die Arbeitsgruppe im März 2010 dreigliedrige Leitlinien zur Wiedereinstellung älterer Arbeitnehmer herausgegeben. In den Leitlinien wird erklärt, wie die Wiedereinstellung zu planen ist und die Beschäftigten darauf vorzubereiten sind, wie Wiedereinstellungsverträge zu erstellen sind und wie geeigneten Arbeitnehmern geholfen werden kann, deren Arbeitgeber sie nicht wieder einstellen können.

Maßnahmen zur Unterstützung der Arbeitgeber: Finanzielle Zuschüsse, die den Unternehmen dabei helfen sollen, vor der Verabschiedung der gesetzlichen Regelung 2012 Wiedereinstellungsstrategien und -prozesse einzuführen; finanzielle Unterstützung bei der Arbeitssuche für geeignete Arbeitnehmer als letztes Mittel, wenn ihre Arbeitgeber nicht in der Lage sind, sie wieder einzustellen; Ausbildungsprogramme für Unternehmen, die ihnen dabei helfen sollen, ihre Personalpolitik auf eine Wiedereinstellungspraxis einzustellen.

Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer: Subventionierung der Qualifizierungs- und Ausbildungs- oder Umschulungsprogramme, um diese für Arbeitnehmer zugänglich und erschwinglich zu machen; Steigerung der Kapazitäten und der Qualität der Weiterbildungs- und Ausbildungsinfrastruktur mit der Einführung des Rahmenplans für Weiterbildung und Ausbildung im Jahr 2008; Anreize für den Wiedereinstieg in das Erwerbsleben nicht erwerbstätiger Frauen durch die Errichtung einer dreigliedrigen Arbeitsgruppe zur Steigerung der Beschäftigungschancen für Frauen im Jahr 2007; Anreize für über 55-Jährige, erwerbstätig zu bleiben, indem Niedriglohnempfängern über 55 die Auszahlung höherer Workfare-Einkommenszuschüsse gewährt wird.

Quelle: Asian Productivity Organisation: *Population Ageing and productivity in Asian Countries* (Tokio, 2011).

330. Dem sozialen Dialog scheint eine Schlüsselrolle zuzukommen, wenn es darum geht, das aktive Altern auf die Agenda zu setzen. In diesem Zusammenhang haben beispielsweise die Niederlande und Singapur (Kasten 3.7) erkannt, dass ein wichtiger Lösungsansatz darin besteht, die Entscheidungsprozesse näher an die Arbeitnehmer selbst heranzurücken.

331. Zu den Elementen eines umfassenden Konzepts gehören:

- ❑ ein besonderes Augenmerk auf gesunde, sichere Arbeitsbedingungen;
- ❑ die Umgestaltung der Arbeitszeiten, des Arbeitslebens und der Arbeitsorganisation, um älteren Arbeitnehmern den Verbleib im Erwerbsleben zu ermöglichen, bei gleichzeitiger Unterstützung der Arbeitgeber für diese Anpassungsbemühungen;
- ❑ eine bessere Ausrichtung der staatlichen Arbeitsvermittlungsdienste auf die Bedürfnisse älterer Arbeitnehmer;
- ❑ die Erkundung von Möglichkeiten, die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer durch Initiativen zum lebenslangen Lernen und zur beruflichen Entwicklung zu verbessern;
- ❑ der Kampf gegen Vorurteile und Altersdiskriminierung sowie generell das Bemühen um eine bessere Einstellung gegenüber älteren Menschen.

332. Nachdem mehr und mehr Unternehmen die Fähigkeiten und komparativen Stärken älterer Arbeitnehmer anerkennen und sich gleichzeitig der Herausforderung gegenübersehen, eine produktive Belegschaft bei steigendem Durchschnittsalter aufrechtzuerhalten, setzen einige Unternehmen auf eine umfassende Strategie, um die Herausforderungen zu meistern und die Chancen zu nutzen, die aus der Altersvielfalt ihrer Belegschaften resultieren (Kasten 3.8).

Kasten 3.8 **Gute unternehmerische Praxis: Lanxess**

In Deutschland hat Lanxess ein Fünf-Säulen-Modell entwickelt, das aus folgenden Elementen besteht:

- a) **Ein Zusatzsparprogramm**, das den Mitarbeitern Anreize zum Sparen bietet und auch die Möglichkeit beinhaltet, einen Teil der Bonuszahlungen und nicht in Anspruch genommenen Urlaubstage in Ersparnisse umzuwandeln. Diese können dann für verschiedene Zwecke genutzt werden, zum Beispiel für einen flexiblen Renteneintritt, für Teilzeitarbeit, für Auszeiten und so weiter.
- b) **Ein Weiterbildungsprogramm**, das allen Mitarbeitern unabhängig von ihrem Alter zur Verfügung steht. Das Unternehmen plant seine Ausbildungsaktivitäten auf der Grundlage einer detaillierten demographischen Analyse für jede einzelne Einheit. Ausbildung wird als gemeinsame Verantwortung von Arbeitgeber und Arbeitnehmern betrachtet.
- c) **Eine Überprüfung der Arbeitsbedingungen**. So überdenkt Lanxess zum Beispiel das Schichtsystem, um es älteren Arbeitnehmern leichter zu machen, weiterhin in Schichtarbeit tätig zu bleiben.
- d) **Gesundheitsmanagement**. Hierzu gehören Fragen wie das Wohlbefinden, das Schaffen einer Gesundheitskultur und ein Wandel im Bewusstsein der Mitarbeiter.
- e) **Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf**. Neben der Kinderbetreuung erhält die Pflege älterer Angehöriger einen ebenso hohen Stellenwert. Ein alle Ebenen des Unternehmens umfassendes Programm ermöglicht es den Mitarbeitern, die Anzahl ihrer Arbeitsstunden zu günstigen finanziellen Bedingungen zu reduzieren, um ihre pflegebedürftigen Eltern zu betreuen. Den Arbeitnehmern werden spezielle Darlehen zur Finanzierung der Pflege älterer Angehöriger zur Verfügung gestellt, wenn sie sich für einen Verbleib auf ihrem Arbeitsplatz entscheiden.

Quelle: J.R. Beard, S. Biggs, D.E. Bloom, L.P. Fried, P. Hogan, A. Kalache, und S.J. Olshansky (Hrsg.): *Global Population Ageing: Peril or Promise* (Genf, Weltwirtschaftsforum, 2011).

Kapitel 4

Das weitere Vorgehen: Ein integrierter Rahmen der menschenwürdigen Arbeit für die demographische Herausforderung

333. Der demographische Übergang ist eine bedeutende Errungenschaft der Sozial- und Gesundheitspolitik. Weltweit verlangsamt sich zwar das Bevölkerungswachstum, die Zunahme der Weltbevölkerung um mehr als zwei Milliarden Menschen in den nächsten vier Jahrzehnten bleibt jedoch eine große Herausforderung. Die Zahl der über 60-Jährigen wächst schneller als die jeder anderen Altersgruppe und wird sich bis 2050 fast verdreifachen.

334. 2030 wird es weltweit mehr Menschen im Alter über 60 Jahre geben als Kinder unter 10, und 73 Prozent der älteren Bevölkerung der Welt werden in Entwicklungsländern leben. Gegenwärtig bezieht nur einer von fünf älteren Menschen weltweit eine Basisrente, und die finanzielle Tragfähigkeit und das demographische Gleichgewicht der bestehenden Systeme sind schon jetzt gefährdet.

335. In diesem Kapitel werden die sich durch den demographischen Übergang stellenden zentralen Herausforderungen und die grundsatzpolitischen Optionen zur Bewältigung dieses Wandels rekapituliert. Es wird argumentiert, dass die Förderung produktiver Vollbeschäftigung für alle Menschen im erwerbsfähigen Alter in Verbindung mit der Ausweitung eines finanziell tragbaren sozialen Schutzes auf alle Bevölkerungsgruppen Schlüsselemente für eine erfolgreiche Bewältigung der Arbeitsmarktauswirkungen der raschen demographischen Veränderungen sind, die sich in der Welt vollziehen. Dies sind die Prämissen für einen integrierten Rahmen der menschenwürdigen Arbeit, der den ganzen Lebenszyklus umfassen und die generationsübergreifende Solidarität fördern sollte.

4.1. Zentrale Herausforderungen und grundsatzpolitische Optionen

336. Bevölkerungswachstum, Jugendüberschuss, Alterung, Migration und Urbanisierung sind die globalen Trends, die den neuen demographischen Kontext im 21. Jahrhundert kennzeichnen, wie es im Bericht des UN-System-Arbeitsteams vom Juni 2012 mit dem Titel *Realising the future we want for all*¹ deutlich wurde.

337. Gesellschaften im demographischen Übergang stehen vor zwei grundlegenden Herausforderungen. Erstens müssen sie produktive Arbeitsplätze und menschenwürdige Arbeit schaffen, um die Auswirkungen des demographischen Übergangs auf die Ein-

¹ Arbeitsteam des UN-Systems: *Realising the future we want for all: Report to the Secretary-General*. Dies ist der erste Bericht des UN-Systems über die Entwicklungsagenda nach 2015 (2012), unter: <http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/>.

kommensniveaus abzuschwächen. Lehren aus Schwellenländern und Ländern mit hohem Einkommen zeigen, wie wichtig es ist, dass die Zeit genutzt wird, wenn der Anteil der Menschen im erwerbsfähigen Alter an der Gesamtbevölkerung hoch und die Abhängigkeitsbelastung niedrig ist. Im Allgemeinen bleibt diese günstige Situation über einen Zeitraum von etwa vier Jahrzehnten stabil, was die Einführung von Systemen der Sozialen Sicherheit ohne den finanziellen Druck aufgrund der demographischen Alterung ermöglicht. Zweitens müssen Gesellschaften einen angemessenen Anteil des Nationaleinkommens von den aktiven an die inaktiven oder weniger aktiven Bevölkerungsgruppen umverteilen, um den Empfängern ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen. Die Einrichtung umfassender Systeme der Sozialen Sicherheit, die auch einen sozialen Basisschutz für alle umfassen, würden in Verbindung mit der Schaffung von Chancen für Arbeit und Existenzgrundlagen wesentlich dazu beitragen, für alle Altersgruppen einen Zugang zu Einkommen sicherzustellen.

338. Die Diskriminierung und Ausgrenzung älterer Menschen muss anerkannt und angegangen werden. Selbst in Ländern mit einer jüngeren Bevölkerung führen die demographischen Auswirkungen von Migration, Urbanisierung und HIV/Aids zu einer tiefgreifenden Veränderung der Situation älterer Menschen, die in vielen Ländern in Familienstrukturen, Gesundheitssystemen, im Bereich der Nahrungsmittelversorgung und bei den Profilen der Katastrophenanfälligkeit deutlich wird.² Die Aufrechterhaltung des Pro-Kopf-Wirtschaftswachstums und des Wohlstands in den Industrieländern erfordert Maßnahmen, um die Zahl der erwerbstätigen Menschen zu erhöhen. Produktivitätsfortschritte sind ebenfalls unerlässlich, sie allein reichen aber nicht aus, um der Zunahme der Zahl abhängiger Personen Rechnung zu tragen.

339. Die gegenwärtigen nationalen und internationalen Entwicklungsrahmen verfolgen nur allzu oft keinen Lebenszyklusansatz. Sich auf das ganze Leben erstreckende Investitionen in die menschliche Entwicklung – Bildung, Ausbildung, lebenslanges Lernen, Gesundheit, Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit – sind unabdingbar. Nur wenn sichergestellt wird, dass Menschen in allen Altersphasen der Erwerbstätigkeit Zugang zu menschenwürdiger Arbeit und Existenzgrundlagen haben, können Länder, aus ihren demographischen Dividenden Vorteil ziehen, sei es die Dividende eines Jugendüberschusses oder der Alterung.

340. Darüber hinaus sind umfassende Systeme der Sozialen Sicherheit, die für alle mindestens eine grundlegende Einkommenssicherheit während des gesamten Lebenszyklus gewährleisten, wie es in der Empfehlung über sozialen Basisschutz verstanden wird, ein grundlegendes Element der positiven Spirale der Entwicklung, wie es in Kapitel 3 beschrieben wird. Ohne Transfereinkommen müssen viele Kinder sehr früh im Leben beginnen zu arbeiten – und ältere Arbeitnehmer müssen länger weiterarbeiten – selbst wenn dies für die Gesundheit dieser beiden Bevölkerungsgruppen abträglich ist. Es ist nicht überraschend, dass ihre Produktivität von manchen als relativ gering angesehen wird. Daher ist die Gewährung eines sozialen Schutzes, um zumindest einen Basisschutz für alle zu ermöglichen, eine grundlegende politische Herausforderung. Nicht nur Simulationen, sondern auch immer mehr Belege zeigen, dass selbst ärmere Länder es sich leisten können, grundlegende Systeme der Sozialen Sicherheit mit einem umfassenden Erfassungsbereich einzurichten. Gut konzipierte und verwaltete Systeme der Sozialen Sicherheit investieren in Menschen während ihres gesamten Lebenszyklus, um sie in die Lage zu versetzen, ein sinnvolles und produktives Leben zu führen.

² HelpAge International: *Building a future for all ages: Creating an age-inclusive post-2015 development agenda*, Diskussionspapier, Okt. 2012.

341. Die Bewältigung der genannten Herausforderungen erfordert einen integrierten Ansatz, der auf der Grundlage der folgenden Prinzipien menschenwürdige Arbeit fördert:

- a) Beschäftigungs- und Sozialschutzmaßnahmen müssen zwingend miteinander verknüpft und komplementär sein, damit sie sich gegenseitig verstärken; dass ein solches ganzheitliches Vorgehen erforderlich ist, wird im Kontext des demographischen Wandels und der Wirtschafts- und Finanzkrise noch offensichtlicher.
- b) Notwendig ist ein langfristig ausgerichteter Lebenszyklus- und generationsübergreifender Ansatz. Eine Ausrichtung auf bestimmte Gruppen – z. B. Jugendliche, Frauen oder ältere Arbeitnehmer – und eine dementsprechende Priorisierung von Indikatoren trägt den demographischen Realitäten nicht Rechnung. Erforderlich ist ein Lebenszyklusansatz. Maßnahmen sollten nicht für eine wachsende Liste „gefährdeter Gruppen“ eingerichtet werden, sondern vielmehr empfindlich registrieren, wie Faktoren wie Alter, Geschlecht und Wohnort sich auf Gleichberechtigung, Zugang zu Einkommen und sozialen Schutz und die Wahrnehmung von Arbeitnehmerrechten während des gesamten Lebens auswirken, und entsprechend gestaltet werden. Die übergreifenden Ziele sollten zwar nicht altersspezifisch sein, mit Hilfe der Überwachungs- und Evaluierungsindikatoren sollte man aber in der Lage sein zu messen, wie diese breiteren Ziele für Menschen in unterschiedlichen Lebensphasen verwirklicht werden, z. B. durch eine Aufschlüsselung der Information nach Alter und Geschlecht.
- c) Demographische Herausforderungen fallen zwischen Ländern unterschiedlich aus, und daher sollten Länder maßgeschneiderte Antworten für unterschiedliche demographische Profile entwickeln. Grundsatzpolitische Interventionen erfordern einen Mix von Politiken und Maßnahmen, und dieser Maßnahmenmix muss im nationalen und lokalen Kontext festgelegt werden.
- d) Innovative und kontextspezifische Lösungen erfordern eine fundierte und einvernehmliche Informationsgrundlage, und sie können schwierige Entscheidung über einander ausschließende grundsatzpolitische Optionen verlangen. Der einzig mögliche Ansatz ist daher ein auf guten Informationen beruhender Sozialdialog.

4.2. Elemente eines integrierten Rahmens zur Aufrechterhaltung eines hohen Beschäftigungsstandes und des sozialen Schutzes während der Krise und darüber hinaus

342. In Industrie- und Entwicklungsländern sollten Maßnahmen zur Bewältigung der Herausforderung des demographischen Übergangs darauf ausgerichtet sein, produktive Beschäftigung zu schaffen und menschenwürdige Arbeit zu fördern. Makroökonomischen und beschäftigungspolitischen Maßnahmen kommt in diesem Bereich eine Schlüsselrolle zu. Darüber hinaus sind Maßnahmen erforderlich, um am Arbeitsplatz die Bedingungen zu schaffen, die es Menschen jeden Alters ermöglichen, verstärkt einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, ihre Erwerbstätigkeit aufrechtzuerhalten und ihre Produktivität zu erhöhen, so dass ein menschenwürdiger Lebensstandard auch denen ermöglicht werden kann, die nicht arbeiten können, bzw. nicht dazu gezwungen werden sollten.

343. Beschäftigung stärkt die Aussichten für Wachstum und sozialen Schutz und umgekehrt. Die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze verbessert die Einkommen von Familien und Wirtschaftseinheiten und sie erhöht die Produktion und die Steuergrundlagen zur Finanzierung von zusätzlichem sozialen Schutz, Arbeitsmarktpolitiken und

weiteren Entwicklungsmaßnahmen. Im aktuellen Kontext der Krise kommt diesen Verbindungen noch mehr Bedeutung zu. Mit Hilfe nachfrageseitiger makroökonomischer Politiken gelang es in den ersten zwei Jahren nach dem Ausbruch der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise, Beschäftigungsniveaus zu stabilisieren und die Zunahme von Arbeitslosigkeit und Armut zu lindern. Die Schuldenkrise und die Prognosen einer längeren wirtschaftlichen Verlangsamung haben heute jedoch dazu geführt, dass in vielen Ländern Sparmaßnahmen ergriffen wurden. Zwar besteht allgemein Einigkeit, dass man die Schulden langfristig in den Griff bekommen muss, überstürzte und drastische Kürzungen können jedoch dazu führen, dass erfolgreiche Synergien verlorengehen, was weitere Beschäftigungsverluste nach sich zieht und die Finanzierung des sozialen Schutzes zusätzlich belasten. Es besteht die Sorge, dass die gegenwärtig herrschenden Krisenbedingungen nicht dazu dienen dürfen, Reformen durchzusetzen, dessen langfristige Auswirkungen die die ursprüngliche Intention über längere Zeit aufgebauter nationaler Sozialschutzmaßnahmen infrage stellen.

344. Daher besteht ein großes Risiko, dass die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise grundsatzpolitische Maßnahmen, die zur Bewältigung des demographischen Übergangs beitragen, beeinträchtigen oder blockieren können. Um die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Beschäftigung und im sozialen Bereich abzumildern, hat das Amt eine Reihe kurz- und mittelfristiger grundsatzpolitischer Maßnahmen identifiziert, die in Betracht gezogen werden sollten. Dazu zählt auch der makroökonomische Maßnahmenmix zur Förderung von Beschäftigung und Sozialschutz.³

Beschäftigungsfördernde Maßnahmen auf der Nachfrageseite

345. Es sind adäquate Maßnahmen auf der Nachfrageseite erforderlich, um eine ausreichende Zahl von Arbeitsplätzen zu schaffen, da der Zusammenbruch der Gesamtnachfrage in der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise weiter eines der wichtigsten Hindernisse für eine Erholung des Arbeitsmarktes ist. Ein für die Beschäftigung günstiger makroökonomischer Rahmen, der Investitionen in Infrastruktur und Humankapital, nachhaltige Unternehmen und eine faire Einkommensverteilung fördert, kann die Schaffung von Gelegenheiten für menschenwürdige Arbeitsplätze in wirksamer Weise unterstützen, wie in den Schlussfolgerungen über die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung auf der 99. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2010 erklärt wurde.

346. Eine wirtschaftliche Diversifizierung und Investitionen in Infrastruktur und Humankapital sind nicht nur erforderlich, um jungen Menschen heute mehr Chancen zu eröffnen, die Dividenden dieser Investitionen sind auch unverzichtbar, um die notwendigen produktiven Bedingungen zu schaffen, damit der unvermeidlichen Alterung der Gesellschaft in angemessener Weise begegnet werden kann.

347. Besonders wichtig ist die Ermittlung von Wachstumssektoren. Der „Betreuungs“-sektor verfügt über ein hohes Potential zur Schaffung neuer Beschäftigungschancen, wenn er grundlegende Dienste für alternde Bevölkerungsgruppen entwickelt.

348. Soziale Sicherheit muss weniger unter Kostenaspekten, sondern eher als eine Investition in Humankapital angesehen werden. Systeme der Sozialen Sicherheit inves-

³ IAA: *Erholung von der Krise: Ein Globaler Beschäftigungspakt*, Internationale Arbeitskonferenz, 98. Tagung, Genf, 2009; *Beschäftigungspolitiken für soziale Gerechtigkeit und eine faire Globalisierung*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 99. Tagung, Genf, 2010; *Soziale Sicherheit für soziale Gerechtigkeit und eine faire Globalisierung*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 100. Tagung, Genf, 2011.

tieren in Menschen im Verlauf des gesamten Lebenszyklus, um ihnen zu ermöglichen, ein sinnvolles und produktives Leben zu führen. Individuelle Leistungssysteme müssen in allen Ländern, auch in Entwicklungsländern, für alle ein Mindestmaß an Einkommenssicherheit garantieren und Arbeitnehmern ermöglichen, beim Erreichen eines bestimmten Alters in den Ruhestand zu gehen. Dies verhindert Altersarmut und stellt die Unterstützung der Älteren auf eine Solidaritätsgrundlage statt einzelnen Familien die ungleich verteilte Last des Lebensunterhalts der älteren Generation aufzubürden.

349. Öffentliche Ausgaben für Beschäftigungsprogramme und Garantiesysteme für befristete Beschäftigung, Notfallprogramme für öffentliche Arbeiten und andere Konzepte zur direkten Schaffung von Arbeitsplätzen, die zielgerichtet sind und auch die informelle Wirtschaft erfassen, sind wichtige grundsatzpolitische Maßnahmen, die zu prüfen sind. Vergleichbar wichtige Werkzeuge zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Förderung nachhaltiger Wirtschaftstätigkeiten sind höhere Investitionen in Infrastruktur, Forschung und Entwicklung sowie öffentliche Dienste.

Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze und Ausweitung des sozialen Schutzes in Ländern mit hohen Geburtenraten und einer rasch wachsenden Bevölkerung

350. In Ländern mit einer jüngeren Bevölkerung und einem wachsenden Anteil von Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter kann die demographische Dividende nur zum Tragen kommen, wenn es gelingt, für die zunehmend größere Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter produktive Arbeitsplätze bereitzustellen. Wenn ein großer Teil der Erwerbstätigen aus Ungelernten besteht, die in der informellen Wirtschaft Arbeiten von geringer Qualität verrichten und sehr niedrige Löhne beziehen oder wenn ein großer Teil der Bevölkerung arbeitslos oder vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen ist oder die Suche nach Arbeit aufgegeben hat, dann werden diese Menschen nur einen sehr geringen Beitrag zu Wirtschaftswachstum leisten. Bei der Nutzung der Chancen des demographischen Übergangs und der Erzielung eines dauerhaft höheren Wirtschaftswachstums, ist die Schaffung produktiver Vollbeschäftigung für alle Menschen im erwerbsfähigen Alter von entscheidender Bedeutung.

351. Die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts ist eine Verletzung der Menschenrechte, die zu einer Verschwendung menschlicher Talente führt und sich nachteilig auf Produktivität und Wirtschaftswachstum auswirkt. Die verschenkten Wachstumschancen aufgrund einer unzureichenden Nutzung von Frauen können nicht leicht wettgemacht werden. In diesem Zusammenhang ist daher die Schaffung von mehr und besseren Beschäftigungschancen für Frauen ein Schlüsselfaktor bei der Bewältigung des demographischen Übergangs.

352. Eine weitere Frage von grundsätzlicher Bedeutung ist sicherzustellen, dass es ausreichend produktive Beschäftigungschancen für junge Menschen gibt. Entscheidend ist die unverzügliche Umsetzung der Maßnahmen, die in dem von der 101. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz 2012 angenommenen Aufruf zum Handeln aufgeführt sind.

353. Ein weiterer wichtiger grundsatzpolitischer Bereich ist die Unterstützung des Übergangs von der Informalität zu Formalität. Die Entschließung und die Schlussfolgerungen über menschenwürdige Arbeit und informellen Wirtschaft, die 2002 von der Internationalen Arbeitskonferenz angenommen worden sind, sowie die sich anschließenden Diskussionen über Politikentwicklung und bewährte Praktiken in verschiedenen grundsatz-

politischen Bereichen,⁴ darunter auch die Diskussionen über Soziale Sicherheit auf den Internationalen Arbeitskonferenzen 2011 und 2012, bieten eine Vielzahl von Handlungsoptionen, die an spezifische Bedingungen angepasst werden können.

354. Sozialversicherungssysteme, die oft auf dem Prinzip erworbener Rechte basieren, sollten durch eine Komponente ergänzt werden, deren Grundlage gesellschaftliche Solidarität ist. Dies würde den unangemessenen Verlust von Ansprüchen verhindern, wenn Menschen eine Berufsausbildung oder andere Zeiten der Zusatzqualifizierung absolvieren oder eine Existenzgründung versuchen, um die Flexibilität zu gewährleisten, die von den globalen Märkten gefordert wird. Spezielle Ansätze für die Gutschrift von Sozialversicherungsansprüchen sollten ins Auge gefasst werden.

Der Umgang mit Defiziten bei Arbeitskräften und Qualifikationen und die Gewährleistung finanzieller Tragfähigkeit der Systeme sozialer Sicherheit in alternden Ländern

355. In alternden Gesellschaften mit schrumpfenden Bevölkerungen im erwerbsfähigen Alter müssen Länder zur Bewältigung des Problems einer mangelnden Zahl von Arbeitskräften entweder das Produktivitätswachstum nutzen oder die Erwerbstätigkeit von Bevölkerungsgruppen fördern, die noch nicht vollständig berufstätig sind.

- a) **Die Erwerbstätigkeit von Frauen** kann eine bedeutende Möglichkeit zur Entlastung eines durch demographische Übergänge verursachten Arbeitskräftemangels sein, solange es sich dabei um menschenwürdige Arbeit handelt. Es muss gehandelt werden, um die Situation von Frauen in der Arbeitswelt zu verbessern. Der Vereinbarkeit von Beruf und Privat- und Familienleben kommt eine wichtige Rolle bei der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen zu, und die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter ist auch ein wichtiger Faktor der Qualität von Arbeit. Regelungen für Sozialversicherungssysteme müssen ihren besonderen Umständen Rechnung tragen, insbesondere wenn sie sich in einem befristeten Arbeitsverhältnis befinden oder die Erwerbstätigkeit eingestellt haben, um Kinder zu versorgen.
- b) Die Erschließung des Erwerbspotentials von **Menschen mit Behinderungen** (von denen viele in fortgeschrittenem Alter sind) und die Erhöhung ihrer Erwerbsbeteiligung sind ein wesentlicher Faktor für die Stärkung der wirtschaftlichen Gesamtaktivität. In diesem Kontext sind Politiken und Programme für Menschen mit Behinderungen und insbesondere ein stützender rechtlicher und sozialpolitischer Rahmen von größter Bedeutung. Die IAO-Richtliniensammlung über den Umgang mit Behinderungen am Arbeitsplatz bietet Arbeitgebern Orientierung im Hinblick auf Möglichkeiten zur Einführung einer positiven Strategie zur Behandlung von Fragen im Zusammenhang mit Behinderungen am Arbeitsplatz.
- c) Auch die Migration kann eine Option sein, um die Abnahme der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in alternden Gesellschaften zu kompensieren. Die Migration ist jedoch auch mit gravierenden Problemen verbunden. Viele Arbeitsmigranten, insbesondere geringqualifizierte, sind Opfer von schwerwiegendem Missbrauch und Ausbeutung. Frauen, die sich zunehmend selbst zu einer Migration entschließen und heute fast die Hälfte aller internationalen Migranten ausmachen, sind mit besonderen Schutzproblemen konfrontiert. Ein auf Rechten basierender Ansatz zur Arbeitsmigration, der den nationalen Arbeitsmarktbedarf berücksichtigt, wie im

⁴ IAA: *The informal economy: enabling transition to formalization*, Dreigliedriges internationales Symposium über die informelle Wirtschaft, Genf, 2007.

Multilateralen Rahmen der IAO für Arbeitsmigration vorgestellt wurde, kann ein wirksames Instrument sein, um in rasch alternden Ländern Engpässen auf dem heimischen Arbeitsmarkt zu begegnen.

- d) In vielen Ländern stehen die Verlängerung des Arbeitslebens und die Erhöhung der Beschäftigungsquoten älterer Menschen auf der politischen Agenda ganz oben. Zur Förderung produktiver Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für ältere Menschen, die weiter erwerbstätig sein wollen, müssen jedoch geeignete ergänzende Maßnahmen ergriffen werden.
- e) Gesellschaften müssen die Regeln für die Zeit, wenn Menschen in den Ruhestand treten, neu definieren. Diese Regeln sollten das Verhältnis zwischen der durchschnittlichen Dauer des Ruhestands und des Erwerbslebens unterschiedlicher Bevölkerungskohorten und unterschiedlicher beruflicher Gruppen sowie die unterschiedlichen gesundheitlichen Befindlichkeiten und Lebenserwartungen dieser Gruppen berücksichtigen.
- f) Die Bereitstellung von garantierten Mindestleistungen in Ländern, wo Pensions- oder Gesundheitsfürsorgefonds nicht mehr ausreichend finanziert sind, sind unverzichtbar, um sicherzustellen, dass Arbeitnehmer über einen ausreichenden Schutz verfügen, und bei Prüfung der Frage, wie Ersparnisse von Arbeitnehmern bei der Gestaltung zukünftiger Systeme besser geschützt werden können. Eine ähnlich wichtige grundsatzpolitische Maßnahme ist die Bereitstellung eines ausreichenden Schutzes für Zeit- und Saisonarbeitskräfte.
- g) Investitionen in die Beschäftigungsfähigkeit innerhalb eines Rahmens für lebenslanges Lernen. Bildung, Berufsbildung und lebenslanges Lernen fördern eine Aufwärtsdynamik zugunsten höherer Produktivität, mehr Beschäftigung, besserer Qualität, Einkommenswachstum und Entwicklung. In den meisten Ländern haben ältere Menschen jedoch im Vergleich zu jüngeren einen niedrigeren Ausbildungsstand, sie nehmen weniger an Ausbildung teil und ältere Frauen sind stärker benachteiligt als ältere Männer. Eine angemessene Reaktion auf den niedrigen Bildungs- und Ausbildungsstand älterer Arbeitnehmer sollte sich nicht nur auf die Erwerbsbeteiligung dieser Arbeitsgruppe konzentrieren. Die Erfahrungen, die Arbeitnehmer in jungen Jahren machen, haben einen bedeutenden Einfluss auf ihre Arbeitsmarktentscheidungen und -ergebnisse wenn sie älter sind. Das Konzept des lebenslangen Lernens ist von besonderer Bedeutung. Öffentliche und private Arbeitsvermittlungsdienste, die gleichstellungsorientiert, entsprechend eingerichtet und auf ältere Arbeitsgruppen ausgerichtet sind, können eine große Hilfe sein.
- h) Anstreben eines Gleichgewichts zwischen dem Ziel erschwinglicher Systeme der Sozialen Sicherheit und einer angemessenen Leistungshöhe: Reformen mit langfristigen Auswirkungen sollten bei einem zyklischen Abschwung, wie er sich gegenwärtig vollzieht, vermieden werden. Stattdessen sollte man sich bemühen, schon vor einer Krise die Ziele eines umfassenden Systems der Sozialen Sicherheit, einschließlich der beitragsbasierten und nicht beitragsbasierten Elemente, zu überprüfen und die Auffassungen aller Parteien im Hinblick auf nationale Planungszwecke angemessen zu berücksichtigen.

Maßnahmen für ältere Arbeitnehmer

356. Zu den Komponenten eines umfassenden Ansatzes für ältere Arbeitnehmer gehört Folgendes:

- ❑ Ein Schwergewicht auf gesunden und sicheren Arbeitsbedingungen;
- ❑ Anpassung der Arbeitszeit, des Arbeitslebens und der Arbeitsorganisation, um älteren Arbeitnehmern eine fortgesetzte Erwerbstätigkeit zu ermöglichen, während gleichzeitig Arbeitgeber bei diesbezüglichen Bemühungen unterstützt werden;
- ❑ Verbesserung der Fähigkeit öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste, auf die Bedürfnisse älterer Arbeitnehmer einzugehen;
- ❑ Stärkung der Beschäftigungsfähigkeit durch lebenslanges Lernen und Laufbahnenentwicklungsinitiativen;
- ❑ Bekämpfung von Vorurteilen und Altersdiskriminierung sowie allgemein eine Verbesserung der Einstellungen gegenüber älteren Menschen.

4.3. Mögliche Folgemaßnahmen der IAO innerhalb eines Rahmens für menschenwürdige Arbeit

357. Jedes Land muss seinen eigenen Mix grundsatzpolitischer Maßnahmen beschließen, der einen fairen Ausgleich zwischen den Interessen der Gesamtgesellschaft und denen einzelner Bevölkerungsgruppen ermöglichen muss. Leitprinzip der resultierenden nationalen Maßnahmen und Strategien sollte die auf der 97. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz 2008 angenommene Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung sein. Im Kern der Erklärung von 2008 steht die Anerkennung von zwei Prinzipien, die die Agenda für menschenwürdige Arbeit definieren: Die Universalität der Ziele der IAO und die Anerkennung der Unteilbarkeit dieser Ziele, von denen es in der Erklärung heißt, dass sie „unteilbar sind, zusammenhängen und sich gegenseitig stützen“, sowie des Umstands, dass, wenn irgend eines dieser Ziele nicht gefördert wird, Fortschritte zur Erreichung der anderen behindert werden.

358. Das Amt könnte auf verschiedene Weise Unterstützung leisten:

- a) Unterstützung der Mitglieder bei der Verbesserung ihrer Datenbanken und Informationsgrundlagen zu Arbeitsmarktentwicklungen und der Leistung nationaler Sozialschutzsysteme. Solche Informationssysteme unterstützen die evidenzbasierte Entwicklung und Überwachung grundsatzpolitischer Maßnahmen.
- b) Systematische Sammlung von nach Alter aufgeschlüsselten Arbeitsmarktinformationen.
- c) Durchführung zusätzlicher Forschungs- und Analysearbeiten zum demographischen Übergang, seinen Auswirkungen und möglichen grundsatzpolitischen Antworten.
- d) Integration der sich aus dem demographischen Übergang ergebenden Fragen in sämtliche laufenden Programme und Rahmen der Agenda für menschenwürdige Arbeit und innerhalb eines kohärenten Rahmens, wie es in der Erklärung für soziale Gerechtigkeit von 2008 gefordert wird.
- e) Vertiefung grundsatzpolitischer Forschungsarbeiten, einschließlich einer evidenzbasierten Untersuchung der Verbindungen zwischen Beschäftigung und sozialem Schutz auf Mikro- und Makroebenen.
- f) Erhöhung der Zahl der Ratifizierungen von IAO-Übereinkommen mit unmittelbarer Relevanz für die Ausarbeitung nationaler grundsatzpolitischer Maßnahmen zu demographischen Veränderungen, wie in Kapitel 3 erörtert.

- g) Bereitstellung fachlicher Unterstützung zur Ausarbeitung nationaler Aktionspläne zu Alterung und älteren Arbeitnehmern auf der Grundlage bestehender IAO-Urkunden. Solche Aktionspläne sollten auf der Grundlage dreigliedriger Konsultationen ausgearbeitet werden. Nationale Aktionspläne können auf freiwilliger Grundlage in der Form vom Amt organisierter Gutachten durch Fachkollegen geprüft werden.
- h) Gewährleistung, dass die Schlussfolgerungen der allgemeinen Aussprache in angemessener Weise von dem UN-System-Arbeitsteam für die Post-2015-Entwicklungsagenda in angemessener Weise berücksichtigt werden, damit die neuen Ziele dem auf Rechten basierenden Ansatz der IAO entsprechen. Fragen der Bevölkerungsdynamik sind für die Agenda der Beschäftigung und des sozialen Schutzes im Kontext des demographischen Wandels von Bedeutung. Nach allgemeiner Definition geht es dabei um vier Megatrends, namentlich um Bevölkerungswachstum (Fertilitätsüberlegungen), Alterung, Urbanisierung und Migration.
- i) Als Teil des Lebenszyklusansatzes Weiterverfolgung des Aufrufs zum Handeln für Jugendbeschäftigung im Einklang mit der Strategie für 2012-17, die der Verwaltungsrat im November 2012 gebilligt hat.⁵
- j) Ausweitung technischer Hilfe zur Schaffung von Einkommenssicherheit und sozialem Gesundheitsschutz sowie aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für ältere Menschen in Mitgliedstaaten der IAO auf Grundlage der Empfehlung 202 und anderer internationaler Übereinkommen wie der Übereinkommen Nr. 102 und Nr. 128.
- k) Untersuchung der langfristigen sozialen Auswirkungen der Krise auf Systeme der Sozialen Sicherheit, namentlich die voraussichtlichen unmittelbaren und späteren schweren sozialen Konsequenzen aufgrund der Sparmaßnahmen in EU-Gebiet und wie sich die Modifizierung von Pensionsrechten auf alle Personen auswirkt.⁶ Sechs Länder sollen einbezogen werden, darunter Griechenland, die Republik Irland, Italien, Portugal, Spanien und Zypern.
- l) Ingangsetzung einer Initiative mit dem Ziel, die Anzahl der Ratifikationen der einschlägigen Übereinkommen zu erhöhen, das Bewusstsein für die Empfehlung (Nr. 162) betreffend ältere Arbeitnehmer, 1980, zu verbessern und entsprechende Kapazität zu schaffen.

⁵ GB.316/INS/5/2.

⁶ Beschluss des Verwaltungsrats, 316. Tagung (November 2012), über die Strategie des Amtes bis 2019 zum Aufbau sozialer Basisschutzniveaus und umfassender Systeme der Sozialen Sicherheit.

Kapitel 5

Vorgeschlagene Diskussionspunkte

359. Die Konferenz wird möglicherweise die folgenden Punkte diskutieren wollen:

1. Was sind die größten Herausforderungen und die wichtigsten sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen des demographischen Übergangs für Industrie und Entwicklungsländer in unterschiedlichen Regionen?
2. Welche Kombination sozialer, arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischer Maßnahmen kann über den gesamten Lebenszyklus ein hohes Niveau der Beschäftigung, Einkommenssicherheit und Gleichstellung der Geschlechter gewährleisten?
3. Welche Politiken sollten in Anbetracht der unter Punkt 1 ermittelten Herausforderungen aufgestellt werden:
 - a) um Diskriminierung aufgrund des Alters zu bekämpfen;
 - b) in den Bereichen neue Technologien, präventiver Arbeits- und Gesundheitsschutz und lebenslanges Lernen;
 - c) um adäquate Arbeitsplätze, Arbeitsbedingungen, Arbeitszeiten und eine zweckentsprechende Arbeitsorganisation bereitzustellen;
 - d) um bei einer alternden und schrumpfenden Erwerbsbevölkerung ein hohes Maß von Produktivitätswachstum aufrechtzuerhalten?
4. Wie könnte die Care-Ökonomie gefördert und gestützt werden?
5. Wie können Regierungen, Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer und eine gestärkte Dreigliedrigkeit am besten zur Entwicklung und Umsetzung zeitgerechter und geeigneter grundsatzpolitischer Antworten beitragen?
6. Wie kann das Amt die Bemühungen der Mitgliedsgruppen um die Ausarbeitung von Politiken und Aktionsplänen unterstützen und einen Beitrag zur Entwicklung internationaler Politiken leisten?

Anhang

Den demographischen Wandel betreffende Urkunden der IAO

1. Übereinkommen

Übereinkommen Nr.	Titel	Anzahl von Ratifikationen
Soziale Sicherheit		
Übereinkommen Nr. 102	Übereinkommen über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952 (Teile II, III, IV, V, VI, IX, X)	44
Übereinkommen Nr. 121	Übereinkommen über Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, 1964 [Anhang I, revidiert 1980]	24
Übereinkommen Nr. 130	Übereinkommen über ärztliche Betreuung und Krankengeld, 1969	15
Übereinkommen Nr. 168	Übereinkommen über Beschäftigungsförderung und den Schutz gegen Arbeitslosigkeit, 1988	7
Soziale Sicherheit für Wanderarbeiter		
Übereinkommen Nr. 118	Übereinkommen über die Gleichbehandlung (Soziale Sicherheit), 1962	37
Übereinkommen Nr. 157	Übereinkommen über die Wahrung der Rechte in der Sozialen Sicherheit, 1982	4
Chancengleichheit und Gleichbehandlung		
Übereinkommen Nr. 111	Übereinkommen über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958	168
Übereinkommen Nr. 156	Übereinkommen über Arbeitnehmer mit Familienpflichten, 1981	40
Beschäftigung		
Übereinkommen Nr. 122	Übereinkommen über Beschäftigungspolitik, 1964	98
Übereinkommen Nr. 159	Übereinkommen über die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten, 1983	80
Übereinkommen Nr. 181	Übereinkommen über private Arbeitsvermittler, 1997	21
Sozialpolitik		
Übereinkommen Nr. 117	Übereinkommen über Sozialpolitik (grundlegende Ziele und Normen), 1962	32
Wanderarbeiter		
Übereinkommen Nr. 97	Übereinkommen über Wanderarbeiter (Neufassung), 1949	48
Übereinkommen Nr. 143	Übereinkommen über Wanderarbeitnehmer (ergänzende Bestimmungen), 1975	23

2. Empfehlungen

Empfehlung Nr.	Titel
Soziale Sicherheit	
Empfehlung Nr. 67	Empfehlung betreffend Sicherung des Lebensunterhalts, 1944
Empfehlung Nr. 69	Empfehlung betreffend ärztliche Betreuung, 1944
Empfehlung Nr. 121	Empfehlung betreffend Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, 1964
Empfehlung Nr. 131	Empfehlung betreffend Leistungen bei Invalidität und Alter und an Hinterbliebene, 1967
Empfehlung Nr. 134	Empfehlung betreffend ärztliche Betreuung und Krankengeld, 1969
Empfehlung Nr. 167	Empfehlung betreffend die Wahrung der Rechte in der Sozialen Sicherheit, 1983
Empfehlung Nr. 202	Empfehlung betreffend den innerstaatlichen sozialen Basisschutz, 2012
Ältere Arbeitnehmer	
Empfehlung Nr. 162	Empfehlung betreffend ältere Arbeitnehmer, 1980
Chancengleichheit und Gleichbehandlung	
Empfehlung Nr. 165	Empfehlung betreffend Arbeitnehmer mit Familienpflichten, 1981
Beschäftigung	
Empfehlung Nr. 166	Empfehlung betreffend die Beendigung des Arbeitsverhältnisses, 1982
Empfehlung Nr. 169	Empfehlung betreffend die Beschäftigungspolitik (ergänzende Bestimmungen), 1984
Empfehlung Nr. 176	Empfehlung betreffend Beschäftigungsförderung und den Schutz gegen Arbeitslosigkeit, 1988
Empfehlung Nr. 188	Empfehlung betreffend private Arbeitsvermittler, 1997
Empfehlung Nr. 195	Empfehlung betreffend die Entwicklung der Humanressourcen, 2004
Empfehlung Nr. 198	Empfehlung betreffend das Arbeitsverhältnis, 2006
Wanderarbeiter	
Empfehlung Nr. 86	Empfehlung betreffend die Wanderarbeiter (Neufassung), 1949
Empfehlung Nr. 151	Empfehlung betreffend Wanderarbeitnehmer in Beschäftigungsländern, 1975