

Zukunft der Arbeit

Anhörung der Enquete-Kommission Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität

Thesenpapier

Prof. Dr. Michael Hüther

Direktor und Mitglied des Präsidiums
Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Kontaktdaten

Professor Dr. Michael Hüther
0221-4981-600/601
0221-4981- 99600
huether@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 10 19 42
50459 Köln

Megatrends

- *Alterung*: Angehörige der geburtenstarken Jahrgänge der 1950er und 1960er Jahre kommen verstärkt in das Segment der Älteren am Arbeitsmarkt. Die Folge ist ein Zuwachs des Durchschnittsalters der Belegschaften. Schon in den Jahren 1994 bis 2010 ist das Durchschnittsalter der Beschäftigten von 39,1 auf 41,9 Jahre angestiegen (SOEP 2012). Daraus ergeben sich Herausforderungen für die betriebliche Personalpolitik. Ältere brauchen zum Beispiel bestimmte Bedingungen, um ihr Produktivitätsniveau halten zu können (Weiterbildung, Gesundheit); weisen eine geringere durchschnittliche Arbeitszufriedenheit auf oder sind örtlich und berufsfachlich weniger flexibel als Jüngere. Mögliche Handlungsfelder wären eine lebenszyklusorientierte Personalpolitik auf der einen Seite und auf der anderen Seite die Bereitschaft der Beschäftigten, einen Eigenbeitrag zur Finanzierung von Maßnahmen zu leisten, die die langfristige Beschäftigungsfähigkeit und Einkommensperspektiven verbessern.
- *Fachkräftemangel*: Die zweite, zeitlich versetzte Folge der Alterung der geburtenstarken Jahrgänge tritt in Erscheinung, wenn diese das Rentenalter erreichen. Die Jahrgangsstärken der aus dem Arbeitsmarkt ausscheidenden Arbeitnehmer übertreffen mit bis zu 1,4 Millionen (Jahrgang 1964) bei weitem die Stärke der nachrückenden Jahrgänge, die nur noch (600.000 bis 700.000 Personen umfassen (Jahrgänge 2005 und jünger; Destatis 2012). Aus dieser Entwicklung ergeben sich große Herausforderungen zur zukünftigen Sicherung der Fachkräftebasis der deutschen Wirtschaft, die eine komplexe Strategie erfordern. Diese Strategie muss auf drei Säulen basieren: Erstens die Erhöhung der Anzahl der Anbieter auf dem Arbeitsmarkt, etwa durch eine geregelte Zuwanderung oder eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung; zweitens eine längere Arbeitszeit der Erwerbstätigen, zum Beispiel durch eine verlängerte Lebensarbeitszeit oder eine Erhöhung des Vollzeitanteils; drittens die Erhöhung der Produktivität je geleistete Arbeitsstunde durch Humankapitalbildung.
- *Globalisierung und technischer Fortschritt*: Die Erhöhung des weltweiten Arbeitsangebotes, die intensivere internationale Arbeitsteilung und der technische Fortschritt wirken sich auf den deutschen Arbeitsmarkt im Hinblick auf die qualifikatorische Struktur aus. Einfache Arbeit verlagert sich in andere Länder, die qualifikatorischen Anforderungen an die Erwerbstätigen steigen. So nahm der Anteil der Erwerbstätigen mit akademischem Abschluss von 13,9 Prozent im Jahr 2000 auf 18,2 Prozent im Jahr 2010 zu. Hinzu kommt ein beschleunigter Strukturwandel, in dessen Verlauf bestehende Qualifikationen entwertet und neue Qualifikationen nachgefragt werden. Dies schafft einerseits große Herausforderungen für das Bildungssystem, das die bedarfsgerechte Akquisition von Humankapital ermöglichen muss. Andererseits ist eine Strategie erforderlich, mit der Geringqualifizierte und Arbeitnehmer, deren Qualifikation durch den Strukturwandel entwertet wurde, eine Perspektive der Arbeitsmarktintegration eröffnet werden kann. Die Erfahrungen mit den Agenda-Reformen haben gezeigt, dass Flexibilisierung und der Verzicht auf Überregulierung in Kombination mit anreizkonformen sozialen Sicherungssystemen ein erfolgversprechender Ansatz sein können.
- *Qualität der Arbeit*: In dem Maße, in dem die Arbeitslosigkeit als das den Arbeitsmarkt beherrschende Thema an Bedeutung verliert, gewinnt die Diskussion um die Qualität der Beschäftigungsverhältnisse an Relevanz. Insbesondere die zunehmend gelungene Arbeitsmarktintegration geringproduktiver Arbeitnehmer lässt Anzahl und Anteil von Arbeitnehmern steigen, die eines oder mehrere Prekaritätsmerkmale aufweisen. Die zentrale Herausforderung der kommenden Jahre wird darin bestehen, den betreffenden

Arbeitnehmern Perspektiven des beruflichen und sozialen Aufstiegs aufzuzeigen und sie in ihrem Bemühen um den Aufstieg zu unterstützen – ohne dabei mit Regulierungen adverse Anreize zu produzieren, die eine effektive Arbeitsmarktintegration erschweren.

Konzepte und Ansatzpunkte zur Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit und zur Reduzierung des Gender Pay Gaps

- *Frauenerwerbstätigkeit*: Deutschland nimmt in einem EU-weiten Vergleich einen der vorderen Plätze ein, wenn die Erwerbsquote der Frauen von knapp 72 Prozent im Jahr 2011 betrachtet wird (Eurostat, 2012). Allerdings besteht noch immer ein Abstand von knapp 11 Prozentpunkten zur Erwerbsquote der Männer. Zur weiteren Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit kommen folgende Ansatzpunkte in Betracht: Zum einen verlassen Frauen heute im Durchschnitt besser ausgebildet als Männer die allgemeinbildenden Schulen und Hochschulen. Da mit dem Bildungsniveau tendenziell auch die Erwerbsneigung ansteigt, könnten (weitere) Maßnahmen zur Berufsorientierung und -wahl insbesondere für Frauen den Trend zur Höherqualifizierung unterstützen. Zum anderen sollte der Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur für unter dreijährige Kinder weiter vorangetrieben werden, um die Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern. Im Übrigen könnten sich Maßnahmen anbieten, die darauf gerichtet sind, eine weitere Erhöhung bei der Erwerbsbeteiligung Älterer zu erreichen.
- *Gender Pay Gap (GPG)*: Im Jahr 2011 betrug der GPG in Deutschland 23 Prozent und hat sich damit seit 2006 nicht verändert (Destatis, 2012). Bei Interpretation des GPG ist jedoch zu beachten, dass es sich um einen durchschnittlichen Wert handelt, der entlohnungsrelevante Eigenschaften wie etwa die Berufserfahrung, das Bildungsniveau, den Erwerbsumfang, den Beruf und die Branche sowie die Anzahl und Dauer von Erwerbsunterbrechungen etc. außer Acht lässt. Aufgrund der hohen Bedeutung der Berufswahl, des Erwerbsumfangs und der Erwerbspausen erscheinen daher Strategien zur Reduzierung des GPG als besonders erfolgsversprechend, die einerseits für eine weniger eingeschränkte Berufs- und Studienfachwahl von Frauen (und Männern) sensibilisieren und insbesondere auch die zukunftssträchtigen MINT-Qualifikationen berücksichtigen. Zum anderen ist auch hier die Vereinbarkeit von Familie und Beruf angesprochen: Ein weiterer Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur für Kleinkinder dürfte nicht nur die Wahlfreiheit verbessern, wenn der Wunsch nach einem erhöhten Erwerbsumfang nach einer familienbedingten Auszeit besteht, sondern auch zur Verkürzung von familienbedingten Erwerbspausen beitragen.

Arbeitszeitkonzepte

- Die Beschäftigten in Deutschland üben Tätigkeiten mit einem breiten Spektrum von Arbeitszeitmodellen aus. Der Anteil der Teilzeitbeschäftigten mit einer Arbeitszeit unter 31 Stunden an allen abhängig Erwerbstätigen ist mit 27 Prozent im internationalen Vergleich hoch. Überwiegend entspricht Teilzeitbeschäftigung dem Wunsch der Arbeitnehmer. Nur 21 Prozent geben an, keine Vollzeitbeschäftigung gefunden zu haben. Die Mehrheit der Teilzeitbeschäftigten gibt persönliche Gründe an, die sowohl freiwilliger als auch unfreiwilliger Natur sein können (Destatis 2011). Dort, wo Teilzeit aus persönlichen Gründen unfreiwillig ist, könnte z.B. mit dem Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur der Vollzeitanteil erhöht werden. Auch die Reduzierung der progressiven Abgabenbelastung einschließlich der kalten Progression kann das individuelle Arbeitsangebot erhöhen. Befragt

nach ihren Arbeitszeitwünschen haben Teilzeitbeschäftigte per Saldo einen Wunsch nach Arbeitszeitverlängerung – allerdings nicht soweit, dass es einer Vollzeitbeschäftigung entsprechen würde. Instrumente zur Flexibilisierung der Arbeitszeit haben in der Vergangenheit an Bedeutung gewonnen. Sie werden auch in Zukunft dazu beitragen, Erwerbswünsche der Arbeitnehmer und betriebliche Erfordernisse besser aufeinander abzustimmen. Verstärkte Leistungsorientierung statt Präsenzpflcht könnte Kapazitäten schaffen, um auch in anderen Lebensbereichen seiner Verantwortung nachzukommen.

Gute Arbeit

- Die *Arbeitszufriedenheit* der Beschäftigten in Deutschland ist in den letzten 15 Jahren nahezu unverändert geblieben (IW 2011). Dabei überlagern sich mehrere strukturelle Trends. Zum Beispiel sinkt die durchschnittliche Arbeitszufriedenheit mit zunehmendem Durchschnittsalter der Belegschaften. Andererseits sind Arbeitnehmer in Tätigkeiten mit hohen Qualifikationsanforderungen zufriedener. Der Trend zur Höherqualifizierung trägt daher zu einer tendenziellen Steigerung der Arbeitszufriedenheit bei.
- Es wäre nicht sachgerecht, *atypische Beschäftigungsformen* als prekär und nicht wünschenswert einzuordnen. Die wachsende Bedeutung dieser Beschäftigungsformen hat in der Vergangenheit wesentlich dazu beigetragen, dass die Anzahl der Erwerbstätigen in Deutschland zunehmen konnte. Dieses Wachstum ging nicht auf Kosten der Normalarbeitsverhältnisse, sondern zu Lasten des inaktiven Teils der Erwerbsbevölkerung. Darüber hinaus gilt es, atypische Beschäftigungsformen differenziert zu betrachten. Den größten Teil stellt die reguläre, überwiegend sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung. Weder bei der Beschäftigungssicherheit noch bei der Entlohnung können in diesem Segment besondere Prekaritätsmerkmale festgestellt werden. Befristungen führen zwar zu einer geringen Beschäftigungssicherheit und geringfügige Beschäftigung ist oftmals gering entlohnt, doch diese beiden Segmente sind in den vergangenen Jahren kaum noch gewachsen. Die Anzahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten stagniert seit 2004 bei 4,9 Millionen und der Anteil der Befristungen liegt mit 10,7 Prozent kaum über dem Niveau von 2005 (10,1 Prozent). Zeitarbeit ist ein Segment, das mit einem Anteil von gut 2 Prozent an den abhängig Erwerbstätigen nur eine geringe Bedeutung aufweist. Ein wichtiger Hinweis ist in diesem Kontext, dass Zeitarbeit überwiegend unbefristete, sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse umfasst, die zu einem hohen Prozentsatz einer Tarifbindung unterliegen. Wenig sinnvoll ist zudem die Einstufung der Selbstständigkeit als atypisch. Die soziale Lage der Selbstständigen ist im Durchschnitt erheblich besser als die von abhängig Beschäftigten.

Soziale Sicherung

- Die wesentliche Herausforderung für die sozialen Sicherungssysteme durch die Megatrends des Arbeitsmarktes besteht in der Bewältigung des demographischen Wandels. Der Finanzierungsbedarf steigt sowohl in der gesetzlichen Renten-, als auch in der Krankenversicherung. Die Einnahmeseite wird durch den höheren Rentneranteil an den Beitragszahlern geschwächt. Unverändert hohe Ansprüche könnten im Umlageverfahren nur durch höhere Beitragssätze finanziert werden. Um intergenerationale Gerechtigkeit herzustellen, ist es notwendig, die derzeit begünstigten Jahrgänge stärker an der Finanzierung der von ihnen verursachten Ausgaben zu beteiligen.

Steuern und demographischer Wandel

- Hinsichtlich des Einflusses der demografischen Entwicklung auf die Steuereinnahmen bestehen hohe Unsicherheiten. Denn die zu erwartenden Effekte weisen in entgegengesetzte Richtungen, so dass der Gesamteffekt kaum abschätzbar ist. Gegenwärtig leisten die Steuern auf Einkommen und Konsum die größten Beiträge zum gesamten Steueraufkommen. Dabei übertraf das Aufkommen der Umsatzsteuer 2011 mit 190 Milliarden Euro das aus der Lohn- und der veranlagten Einkommensteuer von insgesamt knapp 172 um 18 Milliarden Euro. Im Folgenden wird kurz auf die zu erwartenden Entwicklungen bei diesen Steuern eingegangen.
- Im Zuge der demografischen Entwicklung geht das Arbeitskräftepotenzial zurück. Gleichzeitig steigt durch die schrittweise Einführung der nachgelagerten Besteuerung der als Vorsorgeaufwand abziehbare Anteil der Arbeitseinkommen. Beides zusammen wird einen Rückgang des Aufkommensbeitrags der Lohn- und Einkommensteuer auslösen.
- Gleichzeitig wird die nachgelagerte Besteuerung zukünftig eine höhere Steuerlast bei den Beziehern von Alterseinkünften auslösen. Dennoch ist der Grenz- und Durchschnittsteuersatz von Ruheständlern typischerweise niedriger als derjenige von Erwerbstätigen. Ob die Kombination aus Zunahme von Rentnern und Pensionären sowie höheren Steuersätzen für diese Steuerpflichtige ausreichen wird, um die Aufkommenseinbußen bei den Berufstätigen auszugleichen kann kaum prognostiziert werden.
- Eine schrumpfende Bevölkerung führt grundsätzlich auch zu einem abnehmenden Konsumniveau. Ein zunehmender Anteil älterer Menschen wird diese Entwicklung aber teilweise kompensieren. Denn es ist mit einem geringeren Aufbau von Ersparnissen (Vorsorge), wenn nicht sogar mit einem Entsparen zu rechnen. Diese Mittel fließen dann in den Konsum. Auch hier kann der Gesamteffekt kaum vorherbestimmt werden. D.h. es ist unklar, ob der Bevölkerungsrückgang oder der erhöhte Konsum pro Kopf die Gesamtentwicklung bestimmt.
- Da weder bei der Besteuerung von Einkommen noch der Besteuerung von Konsum ein klarer Trend aufgezeigt werden kann, scheint es nicht angemessen eine Empfehlung zugunsten einer Steuerquelle zur Sicherstellung der staatlichen Einnahmen und einer gerechten Besteuerung zu empfehlen.