

Tarifbindung und tarifliche Öffnungsklauseln: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2005

Susanne Kohaut

Das System zur Lohnfindung und zur Regulierung der Arbeitsbeziehungen in Deutschland befindet sich seit Jahren im Wandel. Bis Anfang der 1990er Jahre galt es in Westdeutschland als selbstverständlich, dass Löhne und Arbeitsbedingungen branchenweit geregelt wurden. Fast alle Beschäftigten unterlagen einem solchen „Flächentarifvertrag“. Heute ist die Situation in West- wie Ostdeutschland durch eine größere Differenzierung und Dezentralisierung gekennzeichnet. Einerseits hat die dominierende Rolle des branchenweiten Verbandstarifvertrages und der ihn schließenden Tarifparteien abgenommen. Damit haben betriebsbezogene Regelungen und die betrieblichen Interessenvertretungen an Bedeutung gewonnen. Dazu hat auch die Einführung von Öffnungsklauseln in Tarifverträgen beigetragen. Andererseits gibt es nach wie vor viele Betriebe, die zwar nicht tarifgebunden sind, sich jedoch an

Branchentarifverträgen orientieren. Um die Bindungswirkung der Tarifverträge und die Bedeutung von Öffnungsklauseln abschätzen zu können, müssen diese Betriebe genauer betrachtet werden.

Die einzige repräsentative Datenquelle, die Ergebnisse zu den genannten Themen für die Gesamtwirtschaft liefert, ist nach wie vor das IAB-Betriebspanel. Es enthält Informationen zur Tarifbindung seit 1995 für Westdeutschland. Seit 1996 werden auch ostdeutsche Betriebe befragt. Die Ergebnisse für 2005 beruhen auf den Angaben von knapp 16.000 west- und ostdeutschen Betrieben. Aufgrund des Aufbaus der Zufallsstichprobe können die Ergebnisse als repräsentativ für die rund zwei Millionen Betriebe mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten angesehen werden. Zusätzlich wurden 2005 die Betriebe gefragt, ob für ihren Tarifbereich Öffnungsklauseln bestehen und wenn ja,

ob sie diese auch nutzen. Im Folgenden werden Ergebnisse aus den aktuellen Wellen des IAB-Betriebspanels dargestellt.

AUSMAß UND ENTWICKLUNG DER TARIFBINDUNG

In Deutschland spielen überbetriebliche Verbands- oder Flächentarifverträge, die zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften branchenweit ausgehandelt werden, immer noch eine wesentliche Rolle. Löhne und Arbeitsbedingungen können aber auch auf Betriebs- oder Unternehmensebene (Firmentarifverträge) oder in individuellen Arbeitsverträgen geregelt werden. Die besondere Bedeutung tarifvertraglicher Regelungen kommt in ihrem Vorrang gegenüber Betriebsvereinbarungen und Einzelarbeitsverträgen im deutschen Arbeitsrecht zum Ausdruck. So können Regelungen in Tarifverträgen auch als Mindestarbeitsbedingungen interpretiert werden, die nur dann von tarifgebundenen Betrieben unterschritten werden dürfen, wenn entsprechende Öffnungsklauseln vereinbart sind. Die praktische Relevanz tarifvertraglicher Regelungen wird durch das Ausmaß und die Entwicklung der Tarifbindung widerspiegelt. Sie gibt Aufschluss darüber, für welchen Anteil der Betriebe und Beschäftigten die Löhne und Arbeitsbedingungen der Tarifverträge verbindlich sind.

Tabelle 1: Tarifbindung der Betriebe in West- und Ostdeutschland 2005 – in % –

Branche	Branchen- tarifvertrag		Firmen- tarifvertrag		Kein Tarifvertrag (davon Orientierung an einem Tarifvertrag)	
	West	Ost	West	Ost	West	Ost
Landwirtschaft u. a.	46	10	1	1	53 (34)	89 (27)
Bergbau/Energie	54	32	8	17	38 (27)	51 (80)
Grundstoffverarbeitung	39	18	3	5	58 (42)	76 (43)
Investitionsgüter	35	14	2	5	63 (43)	81 (46)
Verbrauchsgüter	48	20	2	5	51 (47)	75 (39)
Baugewerbe	61	34	2	2	37 (54)	64 (52)
Handel/Reparatur	36	15	2	3	61 (37)	82 (36)
Verkehr/Nachrichten	33	8	7	4	60 (37)	87 (29)
Kredit/Versicherung	47	27	2	*	51 (27)	72 (32)
Dienste für Unternehmen	15	11	1	3	85 (25)	86 (25)
sonstige Dienste	39	16	3	6	58 (40)	79 (41)
Org. ohne Erwerbszweck	41	28	5	12	54 (41)	60 (45)
Gebietskörperschaften/ Sozialversicherung	87	84	7	7	6 (81)	9 (92)
Insgesamt	38	19	3	4	60 (37)	77 (37)

*) Nicht ausgewiesen wegen zu geringer Fallzahl.
 Quelle: IAB-Betriebspanel 2005.

WSI Hans Böckler
 Stiftung

Susanne Kohaut, Dr., wissenschaftliche Mitarbeiterin im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit in der Projektgruppe IAB-Betriebspanel. Arbeitsschwerpunkte: Tarifbindung, Neugründungen und betriebliche Innovationen.
 e-mail: susanne.kohaut@iab.de

Tabelle 2: Tarifbindung der Beschäftigten in West- und Ostdeutschland 2005 – in % –

Branche	Branchen-tarifvertrag		Firmen-tarifvertrag		Kein Tarifvertrag (davon Orientierung an einem Tarifvertrag)	
	West	Ost	West	Ost	West	Ost
Landwirtschaft u.a.	58	18	3	4	40 (36)	79 (44)
Bergbau/Energie	79	64	12	25	9 (40)	11 (81)
Grundstoffverarbeitung	65	36	9	14	26 (66)	50 (52)
Investitionsgüter	62	25	9	16	29 (61)	59 (51)
Verbrauchsgüter	59	29	8	14	33 (54)	57 (52)
Baugewerbe	74	45	3	6	23 (66)	50 (61)
Handel/Reparatur	55	30	5	6	41 (49)	63 (50)
Verkehr/Nachrichten	49	27	18	27	33 (43)	47 (40)
Kredit/Versicherung	86	79	3	*	11 (60)	21 (37)
Dienste für Unternehmen	36	40	6	7	58 (31)	54 (34)
sonstige Dienste	56	41	8	13	37 (49)	46 (49)
Org. ohne Erwerbszweck	55	33	8	20	37 (56)	48 (42)
Gebietskörperschaften/ Sozialversicherung	88	89	10	8	3 (62)	3 (66)
Insgesamt	59	42	8	11	34 (48)	47 (48)

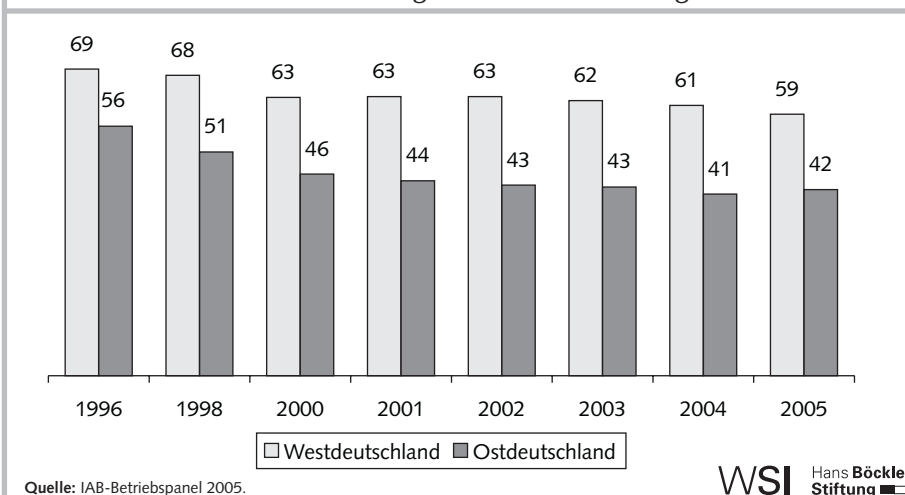
*) Nicht ausgewiesen wegen zu geringer Fallzahl.

Quelle: IAB-Betriebspanel 2005.

WSI Hans Böckler
Stiftung

Abb. 1: Flächentarifbindung der Beschäftigten

Anteil der von Branchentarifverträgen erfassten Beschäftigten - in % -



Quelle: IAB-Betriebspanel 2005.

WSI Hans Böckler
Stiftung

In den Tabellen 1 und 2 sind die aktuellen Auswertungen des IAB-Betriebspanels (getrennt für die alten und neuen Bundesländer) für das Jahr 2005 dargestellt, wobei zwischen der Tarifbindung der Betriebe und der Beschäftigten unterschieden wird. Betrachtet man zunächst die Betriebe, so zeigt sich, dass hochgerechnet knapp 38 % der westdeutschen, aber nur 19 % der ostdeutschen Betriebe durch Branchentarifverträge gebunden waren (Tabelle 1). Haus- oder Firmentarifverträge galten für 3 % der Betriebe in den alten und etwa 4 % der Betriebe in den neuen Bundesländern. Der Rest, also etwa 60 % der westdeutschen und mehr als drei Viertel der ostdeutschen Betriebe, war nicht tarifgebunden. Allerdings gab über ein Drittel der nicht tarifge-

bundenen Betriebe an, sich in ihren Einzelarbeitsverträgen an bestehenden Branchentarifen zu orientieren. Neben diesen Durchschnittswerten für West- und Ostdeutschland variiert das Ausmaß der Tarifbindung im Vergleich der verschiedenen Wirtschaftszweige stark, während sich ihre Bedeutung für die einzelnen Branchen von Jahr zu Jahr wenig ändert.

Ein ähnliches Bild, aber ein größerer Geltungsbereich ergibt sich, wenn man statt der Betriebe die Beschäftigten betrachtet, für die Tarifverträge gelten (Tabelle 2). Hochgerechnet haben im Jahr 2005 rund 59 % der westdeutschen und etwa 42 % der ostdeutschen Beschäftigten in einem Betrieb gearbeitet, der einem Branchentarifvertrag unterliegt. Firmentarif-

verträge galten für 8 % der westdeutschen und 11 % der ostdeutschen Beschäftigten. Für ein Drittel der westdeutschen und 47 % der ostdeutschen Arbeitnehmer gab es keinen Tarifvertrag. Jeweils rund die Hälfte dieser Arbeitnehmer wurde jedoch indirekt von Tarifverträgen erfasst, da sich ihre Betriebe daran orientierten.

Betrachtet man die Tarifbindung der Betriebe nach ihrer Größe (hier nicht dargestellt), so zeigt sich wie in den Vorjahren, dass der Deckungsgrad mit zunehmender Größe steigt. Das gilt sowohl für die alten als auch für die neuen Bundesländer, wenn auch auf unterschiedlichem Niveau. Während für die Kleinbetriebe mit unter zehn Beschäftigten die Branchentarifverträge eine untergeordnete Rolle spielen, sind Großbetriebe mit über 500 Beschäftigten in der Mehrheit tarifgebunden.

Fasst man die beiden Landesteile zusammen, so gilt derzeit in Deutschland für etwa 34 % der Betriebe mit rund 56 % der Beschäftigten ein Branchentarifvertrag direkt. Rund ein Viertel aller Betriebe orientiert sich darüber hinaus an einem Branchentarifvertrag, sodass weitere 17 % der Beschäftigten zumindest indirekt von den Regelungen eines Tarifvertrages profitieren. Damit wird die nach wie vor dominierende Funktion des Flächentarifvertrages deutlich.

Im IAB-Betriebspanel werden die Daten zur Tarifbindung seit 1996 für beide Landesteile erhoben. Die Flächentarifbindung zeigt in den alten wie in den neuen Bundesländern seither eine rückläufige Tendenz, die sich allerdings in den letzten Jahren zu stabilisieren scheint. In Westdeutschland ging die Flächentarifbindung bezogen auf die Beschäftigten von 1996 bis 2005 um 10 Prozentpunkte zurück. In Ostdeutschland belief sich dieser Rückgang sogar auf 14 Prozentpunkte. Bezogen auf die Betriebe betragen die entsprechenden Rückgänge der Flächentarifbindung im Westen etwa 11 und im Osten rund 9 Prozentpunkte. Wie es sich bereits in den Vorjahren abzeichnete, scheint sich nun die Tarifbindung vor allem in Ostdeutschland auf einem niedrigeren Niveau zu stabilisieren (Abbildung 1).

VERBREITUNG UND NUTZUNG TARIFLICHER ÖFFNUNGSKLAUSELN

Ein wichtiger Grund für den Rückgang der Flächentarifbindung kann in der Unzufriedenheit vieler Firmen mit der Tarifpolitik der Arbeitgeberverbände und mit den

branchenweit gültigen Lohn- und Arbeitszeitregelungen gesehen werden. Da Branchentarifverträge die spezifische Situation einzelner Betriebe nicht berücksichtigen können, mögen diese vielen Betrieben als unflexibel oder starr erscheinen. Um die Abwendung der Unternehmen von Flächentarifverträgen zu stoppen, haben die Tarifparteien in den letzten Jahren behutsame Schritte zur Reform ihrer Verbandstarifverträge eingeleitet. Ziel war es dabei, die Tarifverträge offener und flexibler zu gestalten. Das wichtigste Reformelement ist der zunehmende Einbau von Öffnungsklauseln. Sie weisen den Betriebsparteien unter bestimmten Voraussetzungen eine Regelungsbefugnis durch Betriebsvereinbarungen zu. Die Betriebe sollen so in die Lage versetzt werden, vor allem Löhne und/oder Arbeitszeiten an die betriebliche Situation anzupassen.

Öffnungsklauseln können jedoch nur dann ihre Wirkung entfalten, wenn sie von den Betriebsparteien auch genutzt werden. Bislang fehlten jedoch repräsentative Informationen für die Gesamtwirtschaft¹ über das Ausmaß der tatsächlichen Anwendung von Öffnungsklauseln. In der Erhebungswelle 2005 wurden deshalb erstmals die tarifgebundenen Betriebe des IAB-Betriebspanels gefragt, ob es in dem für ihren Betrieb geltenden Tarifvertrag Öffnungsklauseln gibt. Dies bejahten im Durchschnitt 13 % der west- und ostdeutschen tarifgebundenen Betriebe, wobei die Branchen *Bergbau/Energie* und die *Grundstoffverarbeitung* deutlich über dem Durchschnitt lagen. In Ostdeutschland bestehen zusätzlich überdurchschnittlich viele Öffnungsklauseln in den Branchen *Dienste für Unternehmen* und *Organisationen ohne Erwerbszweck* (Tabelle 3). In den Betrieben, deren geltender Tarifvertrag Öffnungsklauseln enthält, waren 29 % der westdeutschen und 21 % der ostdeutschen Beschäftigten (in den tarifgebundenen Betrieben) tätig.

Erstaunlich ist, dass fast 23 % der tarifgebundenen Betriebe im Westen und rund 16 % im Osten die Frage nach dem Bestehen von Öffnungsklauseln mit „weiß nicht“ beantworteten. Dabei fällt auch auf, dass die Betriebe je nach Branchenzugehörigkeit unterschiedlich gut informiert sind. In Westdeutschland können auffallend wenige Betriebe der *Landwirtschaft* und des Bereichs *Handel/Reparatur* sagen, ob Öffnungsklauseln in dem für sie gültigen Tarifvertrag enthalten sind. In Ostdeutschland sind Betriebe im Bereich *Handel/Reparatur*,

Tabelle 3: Tarifliche Öffnungsklauseln nach Branche 2005 – in % –
(Basis: Alle tarifgebundenen Betriebe)

Branche	Westdeutschland		Ostdeutschland	
	Öffnungsklauseln bestehen	„Weiß nicht“	Öffnungsklauseln bestehen	„Weiß nicht“
Landwirtschaft u.a.	7	44	*	*
Bergbau/Energie	28	17	20	13
Grundstoffverarbeitung	26	11	22	17
Investitionsgüter	18	21	13	10
Verbrauchsgüter	17	19	10	14
Baugewerbe	12	24	7	16
Handel/Reparatur	16	26	16	23
Verkehr/Nachrichten	14	16	4	23
Kredit/Versicherung	15	24	8	20
Dienste für Unternehmen	13	21	20	15
Sonstige Dienste	9	23	15	16
Org. ohne Erwerbszweck	8	21	27	12
Gebietskörperschaften/ Sozialversicherung	11	10	12	6
Betriebe gesamt	13	23	13	16
Beschäftigtenanteil dieser Betriebe	29	13	21	10

*Nicht ausgewiesen wegen zu geringer Fallzahl.
Quelle: IAB-Betriebspanel 2005.

WSI Hans Böckler
Stiftung

Tabelle 4: Inanspruchnahme tariflicher Öffnungsklauseln nach Branche 2005 – in % –

(Anteil der Betriebe, die Öffnungsklauseln in Anspruch genommen haben an allen tarifgebundenen Betrieben bzw. an allen tarifgebundenen Betrieben mit Öffnungsklauseln)

Branche	Westdeutschland		Ostdeutschland	
	tarifgebundene Betriebe	tarifgebundene Betriebe mit Öffnungsklauseln	tarifgebundene Betriebe	tarifgebundene Betriebe mit Öffnungsklauseln
Landwirtschaft u.a.	6	84	*	*
Bergbau/Energie	13	45	10	53
Grundstoffverarbeitung	11	44	9	42
Investitionsgüter	11	59	6	47
Verbrauchsgüter	12	73	3	33
Baugewerbe	6	54	7	89
Handel/Reparatur	9	55	5	31
Verkehr/Nachrichten	10	74	3	88
Kredit/Versicherung	3	20	2	27
Dienste für Unternehmen	6	48	11	54
Sonstige Dienste	4	46	7	47
Org. ohne Erwerbszweck	1	8	10	39
Gebietskörperschaften/ Sozialversicherung	4	38	7	62
Betriebe gesamt	7	53	7	50
Beschäftigtenanteil dieser Betriebe	15	52	11	52

*Nicht ausgewiesen wegen zu geringer Fallzahl.
Quelle: IAB-Betriebspanel 2005.

WSI Hans Böckler
Stiftung

Verkehr/Nachrichten und *Kredit/Versicherung* relativ schlecht informiert. Grundsätzlich gilt, dass besonders häufig kleinere Betriebe mit weniger als 50 Beschäftigten nicht sagen konnten, ob Öffnungsklauseln vorhanden sind oder nicht.

Von den Betrieben, die von der Existenz von Öffnungsklauseln in dem für sie geltenden Tarifvertrag berichteten, gab im

¹ Eine weitere wichtige Datenquelle, die Informationen zu Öffnungsklauseln enthält, ist die WSI-Befragung der Betriebs- und Personalräte 2004/05, die sich allerdings nur auf Betriebe mit Betriebsrat und mindestens 20 Beschäftigten bezieht. Vgl. Bispinck, R. (2005): Betriebsräte, Arbeitsbedingungen und Tarifpolitik, in: WSI-Mitteilungen 6, S. 301–307.

Durchschnitt rund die Hälfte an, solche Klauseln derzeit in Anspruch zu nehmen. Besonders häufig wurden im Jahr 2005 Öffnungsklauseln in den Branchen *Verkehr/Nachrichten*, im *ostdeutschen Baugewerbe* und in der *westdeutschen Verbrauchsgüterproduktion* angewendet (Tabelle 4). Die Betriebsgröße hat keinen wesentlichen Einfluss darauf, ob Öffnungsklauseln auch tatsächlich genutzt werden.

Um die Bedeutung der Öffnungsklauseln für die tarifgebundenen Betriebe abschätzen zu können, ist in Tabelle 4 zusätzlich der Anteil der Betriebe, die Öffnungsklauseln in Anspruch nehmen, an allen tarifgebundenen Betrieben ausgewiesen. Rund 7 % der tarifgebundenen Betriebe in beiden Landesteilen nutzen nach eigenen Angaben Öffnungsklauseln. In Westdeutschland sind 15 %, in Ostdeutschland 11 % der (tarifgebundenen) Beschäftigten in diesen Betrieben tätig.

Betrachtet man die betrieblichen Anwendungsbereiche der Öffnungsklauseln, so dominieren eindeutig Arbeitszeitaspekte (Tabelle 5): 71 % der westdeutschen und 62 % der ostdeutschen Betriebe, die Öffnungsklauseln in Anspruch genommen ha-

Tabelle 5: Anwendungsbereiche der genutzten Öffnungsklauseln 2005
(Anteil der in Anspruch genommenen Öffnungsklauseln in % der Betriebe, die Öffnungsklauseln nutzen; Mehrfachnennungen möglich)

Anwendungsbereich	Westdeutschland	Ostdeutschland
Anpassung der Arbeitszeiten	71	62
Absenkung der Entlohnung, Aussetzen von Tarifierhöhungen/Sonderzahlungen	31	37
Sonstiges	19	28

Quelle: IAB-Betriebspanel 2005.

WSI Hans Böckler Stiftung

ben, gaben an, sie für Anpassungen der Arbeitszeiten zu nutzen. Dagegen berichteten nur 31 % (West) bzw. 37 % (Ost) über eine Inanspruchnahme zur Absenkung der Entlohnung oder zum Aussetzen von Tarifierhöhungen/Sonderzahlungen. Diese Zahlen dürften die Tatsache reflektieren, dass Öffnungsklauseln in Arbeitszeitfragen schon wesentlich länger und deutlich häufiger bestehen. Sie mögen aber auch ein Indiz dafür sein, dass Arbeitgeber sich bei (Real-) Lohnsenkungen eine gewisse Zurückhaltung auferlegen.

FAZIT

Insgesamt zeigen die Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 2005 den starken Rückgang

der Flächtarifbindung seit 1996. Als Reaktion auf die Abwanderung der Betriebe wurden als Flexibilisierungsinstrument von den Tarifparteien zunehmend Öffnungsklauseln in die Tarifverträge eingebaut. Bislang spielen sie jedoch noch eine eher untergeordnete Rolle im Tarifsysteem. 13 % der tarifgebundenen Betriebe wissen von Öffnungsklauseln in dem für sie relevanten Tarifvertrag und nur etwa 7 % aller tarifgebundenen Betriebe nutzen sie tatsächlich. Auffallend ist dabei, dass viele tarifgebundene Betriebe gar nicht wissen, ob Öffnungsklauseln in ihrem Tarifvertrag überhaupt existieren. Durch eine verstärkte Aufklärung der Betriebe könnten die Tarifparteien die Akzeptanz des deutschen Lohnfindungssystems sicherlich verbessern.

Erzwingt die demografische Entwicklung die Rente mit 70?

Norbert Reuter
Michael Schlecht

Die Alterung der Bevölkerung in Deutschland dient als Begründung dafür, dass Einschnitte in das Rentensystem unumgänglich seien. Aktuell ist geplant, bis 2029 das Renteneintrittsalter schrittweise auf 67 Jahre anzuheben. Über weitere Erhöhungen wird in der Bundesregierung bereits nachgedacht. Tatsächlich aber ergibt sich aus der Alterung der Gesellschaft kein Sachzwang, die Lebensarbeitszeit zu verlängern bzw. die Renten zu kürzen. Aus dem Anstieg des Altenquotienten lässt sich kein Rückschluss auf künftige Belastungen ziehen. Sobald die Produktivitätsentwicklung berücksichtigt wird, zeigt sich sogar, dass die finanziellen Spielräume in Zukunft nicht kleiner, sondern größer werden. Das zentrale Problem ist damit ein politisches: Es geht um die gerechte Verteilung der Zuwächse.

DIE AKTUELLE PHANTOMDEBATTE

Die Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre durch die große Koalition ist noch nicht beschlossen, da wird in der Bundesregierung schon offen über eine weitere Er-

höhung nachgedacht. „Das ist nicht das Ende der Entwicklung, um es offen und klar zu sagen“, so äußerte sich kürzlich Bundesinnenminister *Wolfgang Schäuble*. Wenn Menschen immer älter werden, müsse auch das Rentenalter kontinuierlich angehoben

Norbert Reuter, Dr., Privatdozent für Volkswirtschaftslehre an der RWTH Aachen und Gewerkschaftssekretär in der Abteilung Wirtschaftspolitik beim Bundesvorstand der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di). Arbeitsschwerpunkte: Deutsche und europäische Wirtschaftspolitik, Verteilungspolitik, Beschäftigungspolitik, Finanz- und Steuerpolitik, ökonomische Aspekte der Sozialpolitik.
e-mail: norbert.reuter@verdi.de

Michael Schlecht, Chefökonom und Leiter der Abteilung Wirtschaftspolitik beim Bundesvorstand der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di). Arbeitsschwerpunkte: Deutsche und europäische Wirtschaftspolitik, Verteilungspolitik, Beschäftigungspolitik, Finanz- und Steuerpolitik, ökonomische Aspekte der Sozialpolitik.
e-mail: michael.schlecht@verdi.de

werden. Nur so könne „die Systematik des Generationenvertrags“ erhalten werden.¹

Dabei ist es noch nicht lange her, dass die Anhebung des Renteneintrittsalters zumindest für die SPD ein Tabu war. Selbst die Agenda 2010 enthielt noch ein klares Bekenntnis zur Rente mit 65. Nun soll auf Initiative des sozialdemokratischen Arbeits- und Sozialministers *Franz Müntefering* das Renteneintrittsalter zwischen 2012 und 2029 schrittweise auf 67 Jahre steigen. Im Ergebnis bedeutet dies, dass alle Beschäftigten, die heute jünger als 60 Jahre sind, länger arbeiten müssen. Dadurch will die Bundesregierung die Rentenkassen entlasten, den Beitragssatz unter 20 % senken und den Bundeszuschuss stabil halten.

Faktisch läuft diese Maßnahme aber nicht auf eine tatsächliche Verlängerung der Lebensarbeitszeit, sondern auf eine weitere Rentenkürzung hinaus. Zum einen gibt es keine ausreichende Zahl an Arbeitsplätzen für Ältere – und solange sich die derzeitige Politik nicht grundlegend ändert, wird es sie auch nicht geben. Zum anderen ist für viele Beschäftigte (Krankenschwestern, Drucker, LKW-Fahrer, Dachdecker etc.) eine Rente mit 67 nicht zumutbar, weil sie oftmals jahrzehntlang unter extrem belastenden Arbeitsbedingungen tätig waren bzw. sind. Ausnahmen soll es aber nach dem derzeitigen Stand der Dinge ausdrücklich nicht geben. Wer nicht mehr kann, dem bleibt nur die Hoffnung auf Anerkennung der Erwerbsunfähigkeit. Das neue Gesetz berücksichtigt also weder die Arbeitssituation noch die Arbeitsmarktsituation älterer Menschen. Wer früher in den Ruhestand gehen muss (oder möchte), hat erhebliche Abschlüsse in Kauf zu nehmen.

DIMENSIONEN DES PROBLEMS

Nach der Veröffentlichung der neuen Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes Ende 2006² spekulierten einige Zeitungen bereits über die „Rente mit 74“: „Wenn man ganz verwegene hochrechnet, ergäbe sich als Konsequenz aus den Wiesbadener Szenarien, dass im Jahr 2050 das gesetzliche Renteneintrittsalter (...) auf stolze 74 bis 75 Jahre angehoben werden müsste.“³ Belegt werden solche Folgerungen mit der langfristigen Veränderung des sogenannten Altenquotienten. Er gibt das Verhältnis der Personen im Rentenalter zu Personen im erwerbsfähigen Alter an. Auf den ersten Blick scheint der An-

stieg des Altenquotienten die Dramatik der Entwicklung objektiv zu untermauern. Danach kommen heute auf eine Person über 65 Jahre noch 3,3 Personen im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 bis 65 Jahren. Dieses Verhältnis halbiert sich bis zum Jahre 2050 – je nach Annahmen mal etwas mehr, mal etwas weniger. Nur: Diese Relationen sagen kaum etwas über die tatsächliche Belastung der Gesellschaft aus.

Altenquotienten sind alles andere als ein objektiver und wertfreier Maßstab. Es lassen sich für gleiche Zeiträume ganz unterschiedliche Quotienten bzw. Verhältnisse berechnen. Sie hängen von verschiedenen Faktoren ab: von der angenommenen Entwicklung der Geburtenrate und Lebenserwartung, der Höhe des Saldos aus Zu- und Abwanderung, der Definition des Erwerbstatigenpotenzials (beispielsweise alle 15 bis 65-Jährigen oder nur alle 20 bis 60-Jährigen) und von Annahmen über den Beginn der Rente.

ALTENQUOTIENTEN – UNTAUGLICH ZUR BESCHREIBUNG REALER PROBLEME

Altenquotienten beschreiben lediglich auf der Grundlage von bestimmten Annahmen das Verhältnis des wie auch immer definierten Erwerbstatigenpotenzials zur Anzahl der Rentnerinnen und Rentner. Neben großen Unsicherheiten über den tatsächlichen künftigen Bevölkerungsverlauf bleiben drei entscheidende Zusammenhänge ausgeblendet.

Erstens: Hinsichtlich der gesamten wirtschaftlichen und sozialen „Belastung“ einer Gesellschaft werden lediglich Teilprobleme beschrieben. Entscheidend ist das Verhältnis der Erwerbstatigen zu allen Nicht-Erwerbstatigen. Zu Letzteren gehören aber nicht nur die Menschen im Rentenalter, sondern auch Kinder und Jugendliche. Das Wesen einer alternden Gesellschaft ist, dass zwar mehr Rentnerinnen und Rentner aus dem Sozialprodukt zu versorgen sind, gleichzeitig aber auch weniger Kinder und Jugendliche. Insofern stehen zusätzlichen „Belastungen“ auch „Entlastungen“ gegenüber. Dies berücksichtigt der sogenannte „Gesamtquotient“, der das Verhältnis von Erwerbstatigen zu allen Nicht-Erwerbstatigen (z. B. Personen über 65 und unter 15 Jahren) beschreibt.

Freiwerdende finanzielle und personelle Ressourcen könnten so genutzt werden, um die gesellschaftlichen Folgen einer zu-

nehmenden Zahl alter Menschen zu mildern. Diese Entlastungswirkungen, die durch reine Altersquotienten nicht erfasst werden können, sind angesichts der derzeitigen Verhältnisse allerdings eher theoretischer Art. Gegenwärtig bestehen erhebliche Versorgungsengpässe im Bereich Erziehung und Bildung. Dies zeigen u. a. fehlende Kita-Plätze, zu große Schulklassen sowie dringende renovierungsbedürftige Schulen. Insofern ist es angebracht, trotz einer künftig sinkenden Zahl von Kindern und Jugendlichen keine finanziellen und personellen Ressourcen aus diesem Bereich abzuziehen, sondern für eine materielle und personelle Besserversorgung zu nutzen. Dies könnte ein entscheidender Faktor dafür sein, dass in Deutschland wieder mehr Kinder geboren werden. Mittelfristig könnte sich auf diese Weise die Bevölkerung ganz anders entwickeln, als es heute prognostiziert wird.

Zweitens: Um Auskunft über die tatsächliche „Belastung“ einer Gesellschaft zu erhalten, hilft aber auch der Gesamtquotient kaum weiter. Entscheidend ist beim Gesamt- wie auch beim Altenquotienten nicht, wie viele Menschen insgesamt erwerbsfähig sind, sondern wie viele Menschen tatsächlich erwerbstätig sind. Eine in der Zukunft absolut und besonders im Verhältnis zu den Rentnerinnen und Rentnern sinkende Zahl von Erwerbstatigen kann nicht beklagt werden, wenn heute Millionen von Menschen im Erwerbsalter arbeiten wollen, aber keine Erwerbsarbeit finden. Insofern müssten diejenigen, die heute die demografische Entwicklung beklagen, eigentlich zu den entschiedensten Befürwortern einer aktiven Arbeitsmarkt-, Wirtschafts- und Finanzpolitik gehören. In der Regel lehnen jedoch gerade sie arbeitsplatzschaffende Eingriffe in „den Markt“ nachdrücklich ab.

Drittens: Will man die zukünftige Belastung der Erwerbstatigen abschätzen, dann ist die Produktivitätsentwicklung von entscheidender Bedeutung. In der Vergangenheit hat dieser Faktor ganz wesentlich zur Wohlstandssteigerung beigetragen. Insofern gibt erst die Berücksichtigung der Produktivitätsentwicklung abschließend

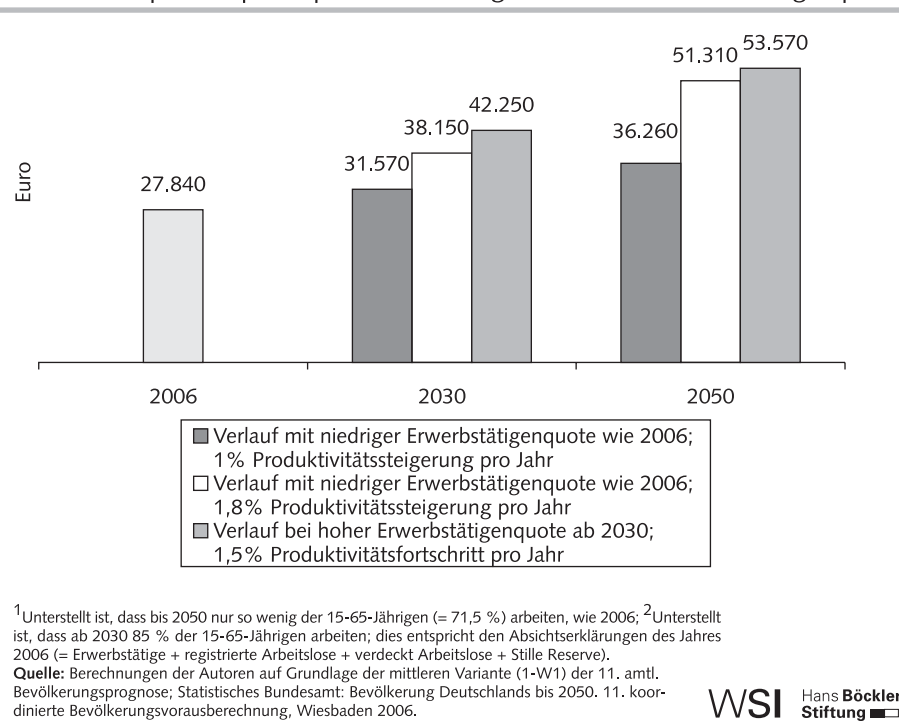
1 Schäuble, W. (2007): Mit 67 Jahren ist noch lange nicht Schluss, in: Cicero 1, S. 109f.

2 Statistisches Bundesamt (2006): Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.

3 Frankfurter Rundschau vom 8.11.2006, S. 2.

Abb. 1: Produktivität schlägt Alterung

Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in € mit niedriger¹ und hoher² Erwerbstätigenquote



Auskunft über die tatsächliche Belastung der Erwerbstätigen durch die demografische Entwicklung.

VON ALT-JUNG-BETRACHTUNGEN ZUR BERÜCKSICHTIGUNG DER PRODUKTIVITÄT

Nach den aktuellen Vorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes (mittlere Variante) wird die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis 65 Jahre) von heute (2006) 54,6 Mio. auf 38,4 Mio. im Jahr 2050 abnehmen.⁴ Die Zahl der Menschen über 65 Jahre steigt im gleichen Zeitraum von 16,3 Mio. auf prognostizierte 22,9 Mio. Wäre es da nicht logisch, dass das Renteneintrittsalter nach hinten verschoben werden muss bzw. Renten gekürzt werden müssen? Gibt es zukünftig nicht weniger zu verteilen, weil einerseits die Wirtschaftsleistung aufgrund einer sinkenden Anzahl von Menschen im erwerbsfähigen Alter zurückgeht und andererseits mehr Rentnerinnen und Rentner zu versorgen sind?

Diese Konsequenzen sind nur auf den ersten Blick schlüssig. Denn die Rechnung wird ohne Berücksichtigung des Produktivitätsfortschritts gemacht. Durch technische und organisatorische Entwicklungen schaffen Beschäftigte immer mehr Wert je Zeiteinheit. Im Durchschnitt der letzten 40

Jahre lag der Produktivitätsfortschritt je Erwerbstätigen bei knapp über 3 % pro Jahr. Deshalb wurde gar nicht bemerkt, dass Deutschland in den vergangenen 50 Jahren einen fast ähnlichen Anstieg der über 65-Jährigen im Verhältnis zu den Erwerbsfähigen bewältigt hat, wie er für die nächsten 44 Jahre prognostiziert wird – und das alles bei einem massiven Aufbau der sozialen Sicherungssysteme und bei gleichzeitig stark gesunkenen Arbeitszeiten. Insofern darf bei Berechnungen über demografische Belastungen in der Zukunft der Produktivitätsfortschritt nicht ausgeblendet werden.

DIE BEDEUTUNG DES PRODUKTIVITÄTSFortschritts

Im Jahr 2006 haben rund 39 Mio. Erwerbstätige in Deutschland ein Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 2,3 Billionen € erwirtschaftet.⁵ Dies entspricht bei 82,3 Mio. Einwohnern einem Pro-Kopf-Wert von 27.840 €. Wie wirkt sich der Produktivitätsfortschritt in Zukunft auf die Wirtschaftsleistung aus? Auf der Grundlage der aktuellen Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes kommt man zu folgenden Ergebnissen (Abbildung 1):

Selbst bei einem jährlichen Produktivitätsfortschritt von nur einem Prozent und bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit auf dem heutigen Niveau würde das BIP

pro Kopf der Bevölkerung bis 2050 um 30,2 % auf knapp 36.300 € ansteigen. Nimmt man einen optimistischeren Produktivitätsfortschritt von 1,8 % an, wie die Rürup-Kommission oder das Prognos-Institut es in ihren Prognosen zur Entwicklung der Renten getan haben, kommt man sogar auf ein Plus von 84,3 % bzw. einen Pro-Kopf-Wert von rund 51.300 € im Jahr 2050. Unterstellt man einen Abbau der Arbeitslosigkeit bis zum Jahr 2030 und einen mittleren Produktivitätsfortschritt von 1,5 % pro Jahr, erhöht sich das BIP pro Kopf bis zum Jahr 2050 sogar um 92,4 % auf knapp 53.600 €.

Mit anderen Worten: Selbst unter der Annahme eines pessimistischen Szenarios mit weiterhin hoher Arbeitslosigkeit und niedrigem Produktivitätsfortschritt gibt es aller Voraussicht nach in Zukunft nicht weniger, sondern deutlich mehr zu verteilen. Gelingt es, die Arbeitslosigkeit bis zum Jahr 2030 abzubauen und einen mäßigen Produktivitätsfortschritt von 1,5 % pro Erwerbstätigen und Jahr aufrecht zu erhalten, würde sich bis 2050 sogar fast eine Verdoppelung des Bruttoinlandsprodukts ergeben – wohlgermerkt jeweils pro Kopf der Bevölkerung.

POLITIK STATT SACHZWANG

Der Anstieg der Zahl von Personen im Rentenalter erzwingt somit weder eine kontinuierliche Erhöhung des Rentenalters noch eine Kürzung der Renten, um eine ansonsten nicht mehr tragbare Belastung der Beschäftigten zu vermeiden. Die amtlichen Bevölkerungsvorausberechnungen zeigen, dass sich das Verhältnis von Alt zu Jung zwar deutlich verschlechtert. Gleichzeitig lässt sich auf der Grundlage dieser Prognose

⁴ Statistisches Bundesamt (2006): Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden. Das Verhältnis von Alt zu Jung hat sich gegenüber der 10. Bevölkerungsvorausberechnung etwas verschlechtert. Hieraus resultieren aber nur geringe Veränderungen hinsichtlich der prognostizierten Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts. Vgl. hierzu Reuter, N. (2004): Demographische Entwicklung contra Sozialstaat? Eine ökonomische Potentialanalyse, in: Intervention, Zeitschrift für Ökonomie 2, S. 23-32.

⁵ Angaben für 2006 auf der Basis der Prognosen des Sachverständigenrates. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006): Widerstreitende Interessen – ungenutzte Chancen. Jahresgutachten 2006/07, Wiesbaden, S. 3.

sen aber auch nachweisen, dass keineswegs eine „demografische Lawine“ unaufhaltsam auf den Sozialstaat zurollt und ihn früher oder später niederwalzt, sofern dies „Reformer“ oder „Modernisierer“ nicht bereits vorher – mehr oder weniger geordnet – erledigt haben.⁶

Nicht die Bevölkerungsverhältnisse sind primär für die Belastungen des erwerbsfähigen Teils der Bevölkerung entscheidend, sondern das Wachstum der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, die Produktivitätsentwicklung und die Höhe der Arbeitslosigkeit. Es geht also nicht um Anpassung an vermeintlich enger werdende Verteilungsspielräume. Es geht vielmehr um eine gerechte Verteilung sich erweiternder finanzieller Möglichkeiten.

Und diese entstehen selbst bei einem zukünftig nur geringen Produktivitätswachstum von einem Prozent und weiterhin hoher Arbeitslosigkeit. Besser wäre natürlich ein sozial kontrollierter, höherer Produktivitätszuwachs. Daher kommt der Herstellung und Gewährleistung einer exzellenten Qualität bei Erziehung, Bildung, Forschung und Infrastruktur eine zentrale Bedeutung zu. Da es sich hierbei um öffentliche Güter handelt, ist der Staat gefordert. Dennoch ist in diesen Bereichen in der Vergangenheit massiv gespart worden.

Ein Investitionsprogramm für Arbeit, Bildung und Umwelt, wie es ver.di seit Längerem fordert,⁷ wäre eine wichtige Antwort auf die demografische Herausforderung.

Politik und Gesellschaft müssen gleichzeitig dafür Sorge tragen, dass der trotz Alterung unserer Gesellschaft steigende Wohlstand so verteilt wird, dass jede und jeder von den vergrößerten Spielräumen profitieren kann. Dazu sind vor allem deutliche Lohnsteigerungen notwendig, die auch unmittelbar zu höheren Einnahmen bei den Sozialversicherungen führen. Mancher mag einwenden: „Deutlich höhere Lohnsteigerungen sind nur schwer durchsetzbar.“ Dies ist zweifellos richtig. Aber es ist ein großer Unterschied, ob man die Beschneidung der Rente mit der demografischen Entwicklung begründet, oder ob deutlich wird, dass es sich um einen gesellschaftlichen Konflikt handelt. Wirkliche Sachzwänge muss man akzeptieren. Politische Konflikte kann man austragen und sie für sich entscheiden – etwa indem die Lohnentwicklung durch die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns gestärkt wird.⁸ In allen europäischen Ländern konnten in den letzten Jahren deutliche Lohnsteigerungen durchgesetzt werden. Im europäischen Durchschnitt stiegen die Kosten je Arbeitsstunde im Zeitraum 2000

bis 2005 um 3,6 % pro Jahr. Deutschland liegt mit einer jährlichen Steigerungsrate von nur 1,8 % am unteren Ende. In Frankreich, Italien, Griechenland und selbst in Österreich haben Gewerkschaften sich darüber hinaus erfolgreich gegen Verschlechterungen bei der Rente gewehrt.

Politiker, die von Überalterung und Demografie reden, haben sich offensichtlich längst auf eine beständige Umverteilung von unten nach oben eingestellt. Ein Verteilungskonflikt wird zum scheinbaren Sachzwang, zu einem „biologischen“ Problem erklärt. Wer die alte Verteilungsfrage kaschieren möchte, redet möglichst viel von Demografie. Es geht aber nicht um Sachzwänge, sondern um Politik.

⁶ Welzk, S. (2006): Die „Alterskatastrophe“ und der Absturz der Renten, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 6, S. 707–721.

⁷ ver.di-Bundesvorstand (Hrsg.) (2005): In unsere Zukunft investieren – für Arbeit, Bildung, Umwelt und ein besseres Leben, Berlin.

⁸ Vgl. Sterkel, G./Schulten, T./Wiedemuth, J. (Hrsg.) (2006): Mindestlöhne gegen Lohndumping. Rahmenbedingungen, Erfahrungen, Strategien, Hamburg; ver.di-Bundesvorstand (Hrsg.) (2006): Arm trotz Arbeit? Wir brauchen den gesetzlichen Mindestlohn!, 2. Aufl., Berlin.