

Eichhorst, Werner; Sproß, Cornelia

Research Report

Arbeitsmarktpolitik für Ältere: Die Weichen führen noch nicht in die gewünschte Richtung

IAB-Kurzbericht, No. 16/2005

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Eichhorst, Werner; Sproß, Cornelia (2005) : Arbeitsmarktpolitik für Ältere: Die Weichen führen noch nicht in die gewünschte Richtung, IAB-Kurzbericht, No. 16/2005, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/158196>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Ausgabe Nr. 16 / 5.10.2005

In aller Kürze

➤ Die Arbeitsmarktsituation älterer Arbeitnehmer ist in Deutschland nach wie vor unbefriedigend. So konnten beim Beschäftigungsniveau der Personen im Alter von 55 bis 64 Jahren in den letzten Jahren keine nennenswerten Fortschritte erzielt werden.

➤ Neben der betrieblichen Personalpolitik liegen wesentliche Gründe hierfür in der Ausgestaltung der Transferleistungen. Zwar wurden einige wichtige Änderungen im Rentenrecht sowie die Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld beschlossen. Dennoch können ältere Beschäftigte sich weiterhin vorzeitig aus dem Erwerbsleben zurückziehen.

➤ Unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten wäre es daher wenig sinnvoll, die geplante Verkürzung des Leistungsbezugs für Ältere zu verschieben oder die Bezugsdauer an das Lebensalter bzw. an Beschäftigungszeiten zu knüpfen – auch wenn dies sozialpolitisch wünschenswert erschiene.

➤ Zugleich trugen die bisherigen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland nicht zu einer nachhaltigen Verbesserung der individuellen Beschäftigungschancen Älterer bei. Einige neuere Instrumente wie die Entgeltsicherung oder die Förderung der Weiterbildung von Beschäftigten wurden bislang kaum genutzt.

Autor/in

Werner Eichhorst (IZA)
Cornelia Sproß (IAB)

Arbeitsmarktpolitik für Ältere

Die Weichen führen noch nicht in die gewünschte Richtung

Auch die neuen Arbeitsmarktinstrumente haben bisher wenig beigetragen zur stärkeren Aktivierung von Älteren – Die Anreize zum vorzeitigen Ausstieg aus dem Erwerbsleben sind nach wie vor zu hoch

Mit den Hartz-Reformen wurden einige neue Instrumente zur Förderung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer eingeführt. Nach einer ersten Erprobungsphase werden sie voraussichtlich über den 31.12.2005 hinaus bis Ende 2007 verlängert. Dazu zählen die Möglichkeiten der beruflichen Weiterbildung älterer Arbeitnehmer (§ 417 SGB III), die Entgeltsicherung (§ 421j) und der Beitragsbonus für ältere Arbeitnehmer (§ 421k).

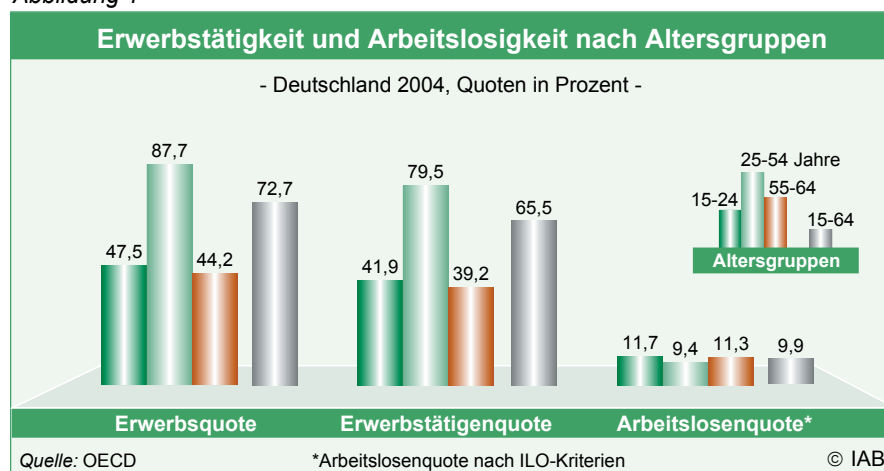
Außerdem wurde die Regelung verlängert, nach der Ältere Arbeitslosengeld I unter vereinfachten Bedingungen beziehen können (§ 428). Darüber hinaus soll die bereits beschlossene Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I für ältere Arbeitslose von 32 auf 18 Monate auf 2008 verschoben werden.¹

Ältere Arbeitnehmer sind in Deutschland nach wie vor eine Personengruppe, die im Vergleich zu jüngeren Erwerbspersonen eine sehr ungünstige Arbeitsmarktsituation aufweist. Diese ist gekennzeichnet von einem unterdurchschnittlichen Beschäftigungsniveau, hoher und verfestigter Arbeitslosigkeit sowie geringen Reintegrationschancen. Der Kurzbericht geht der Frage nach, welche Faktoren für diese Situation verantwortlich sind.

Insbesondere geht es um die Rolle der Einkommensersatzleistungen und der Fördermaßnahmen der aktiven Arbeits-

marktpolitik.

Abbildung 1



¹ Das zugrunde liegende Gesetz wurde im Juni 2005 vom Bundestag verabschiedet, jedoch vom Bundesrat abgelehnt und an den Vermittlungsausschuss übergeben. Am 5. September 2005 entschied dieser, seine Beratungen über das Gesetz zu vertagen. Damit wird es in absehbarer Zeit nicht in Kraft treten.

marktpolitik. Dabei wird geprüft, ob das in den letzten Jahren veränderte arbeitsmarktpolitische Instrumentarium die Integration der Älteren in das Erwerbsleben verbessert hat.

Die Arbeitsmarktsituation älterer Arbeitnehmer

In Deutschland sind ältere Arbeitskräfte im Vergleich zu jüngeren Altersgruppen weniger gut in den Arbeitsmarkt integriert. So liegen die Erwerbsquote² bzw. Erwerbstätigenquote³ älterer Arbeitnehmer (55-64 Jahre) deutlich unter denen der jüngeren Altersgruppen (15-54). Wie **Abbildung 1** zeigt, ist die Arbeitslosenquote dieser Altersgruppe zwar nur um ca. 2 Prozentpunkte höher als die der Haupterwerbsgruppe. Jedoch ist hierbei zu beachten, dass ein erheblicher Teil der älteren Arbeitnehmer sich im Übergang zum Ruhestand befindet, ohne arbeitslos zu sein, oder bereits vollständig aus dem Arbeitsmarkt ausgeschieden ist. Aussagekräftiger sind deshalb Erwerbs- und Erwerbstätigenquote. Sie zeigen die wesentlich geringere Arbeitsmarktintegration Älterer im Vergleich zu den anderen Altersgruppen deutlicher.

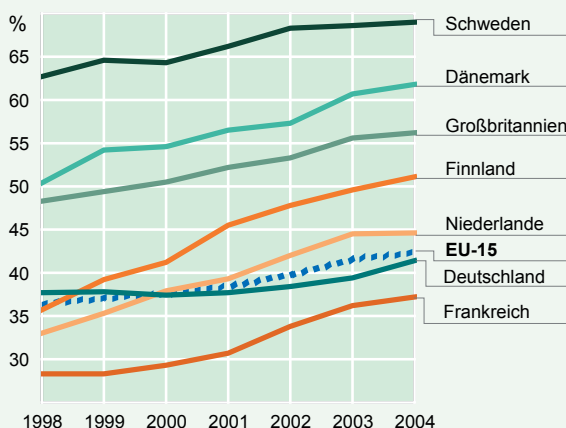
Internationale Vergleiche verdeutlichen, dass die Erwerbstätigenquote der Älteren (55-64 Jahre) in Deutschland während der letzten Jahre auf einem konstant niedrigen Niveau lag. Damit wird das beschäftigungspolitische Ziel der europäischen Lissabon-Strategie⁴ deutlich verfehlt. Vergleichsweise hoch fällt hierzulande die Arbeitslosenquote dieser Gruppe aus. Das durchschnittliche Alter, in dem ältere Erwerbstätige aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden, liegt in Deutschland mit 61,6 Jahren im europäischen Durchschnitt (**Abbildung 2**).

Abbildung 2

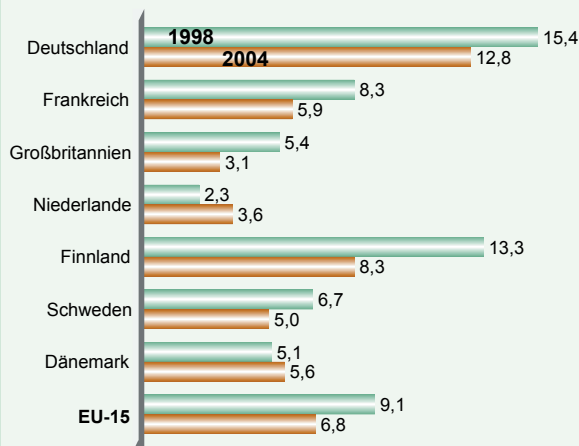
Ältere Arbeitskräfte im europäischen Vergleich

– Erwerbsbeteiligung von 55- bis 64-Jährigen –

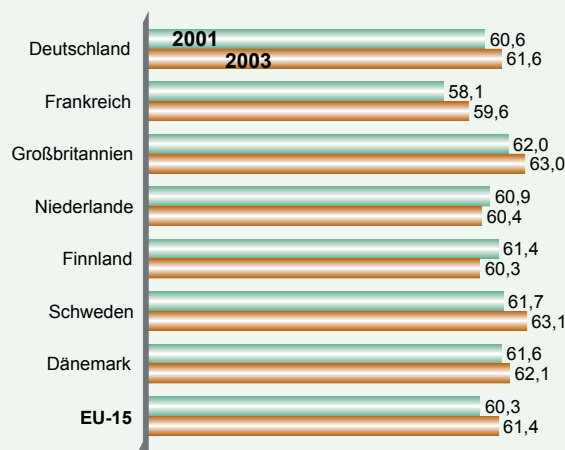
Erwerbstätigenquoten 1998 bis 2004, in %



Arbeitslosenquoten 1998 und 2004, in % (nach ILO-Kriterien)



Erwerbsaustrittsalter 2001 und 2003, in Jahren



Quellen: Eurostat Labour Force Survey; eigene Berechnungen

© IAB

Wie lässt sich die geringe Erwerbsintegration Älterer in Deutschland erklären? Hierfür sind vor allem zwei Faktoren verantwortlich:

1. Zahlreiche Studien zeigen, dass die Möglichkeiten eines langfristigen Transferbezugs in Form der Arbeitslosenunterstützung oder vorgezogene Renten das Erwerbs- und Beschäftigungsniveau älterer Personen senken. Je großzügiger solche Optionen ausgestaltet sind, um so eher ziehen sich Ältere vom Arbeitsmarkt zurück. Je besser die Absicherung ist, desto leichter werden sie von den Unternehmen im Zuge einer Restrukturierungsmaßnahme entlassen. Diese nutzen auch die zahlreichen Frühverrentungsmaßnahmen, um ihre Mitarbeiter mit Abfindungen zu bestärken, vorzeitig aus dem Erwerbsleben zu treten (Gruber & Wise, 2001; Herbertsson & Orszag, 2001; Gatter & Hartmann, 1995).

2. Der betriebliche und der individuelle Nutzen von Weiterbildung wird durch die Angebote eines vorgezogenen Ruhestandes vermindert: Nach einer Weiterbildung bleibt weniger Zeit, das angeeignete Wissen auch im Betrieb anzuwenden (OECD, 2004; Europäische Kommission, 2003 und 2004). In Ländern mit einem frühen Renteneintrittszeitpunkt fällt deshalb die Beteiligung an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen mit dem Lebensalter besonders stark ab (**Abbildung 3**).

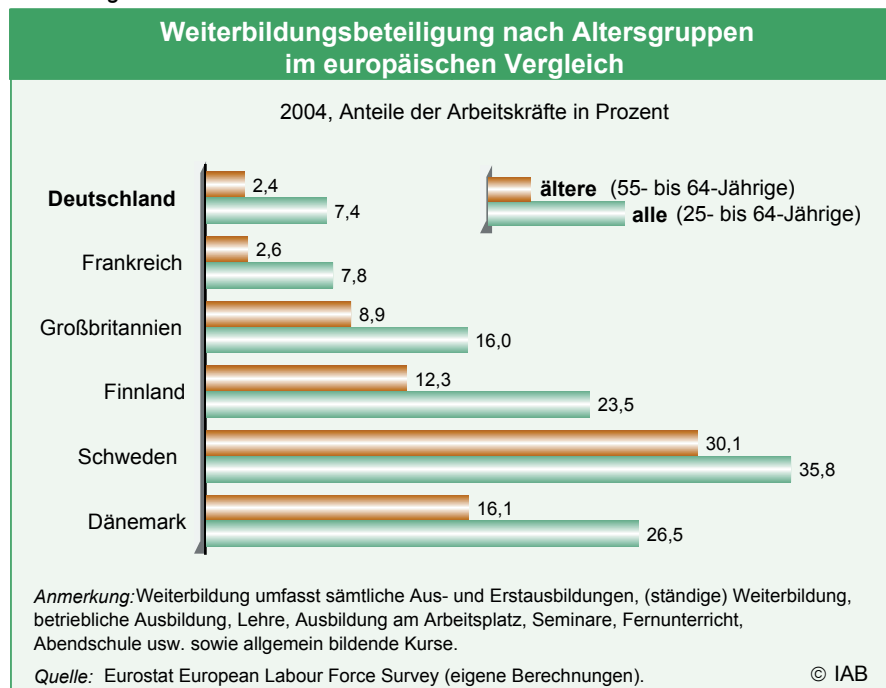
Beides weist darauf hin, dass die Arbeitsmarktpolitik den Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben entscheidend mitbestimmt oder eben auch durch Weiterbildung die Arbeitsmarktchancen Älterer verbessert. Werden weit reichende Möglichkeiten eines vorzeitigen

² Die Erwerbsquote gibt an, wie viele Angehörige der jeweiligen Altersgruppe in Bezug zur Bevölkerung auf dem Arbeitsmarkt ihre Arbeitskraft anbieten.

³ Die Erwerbstätigenquote beschreibt den Anteil abhängig oder selbständig Erwerbstätiger an diesem Personenkreis.

⁴ Unter der Lissabon-Strategie soll eine Erwerbstätigenquote von 50% bei den 55- bis 64-Jährigen angestrebt werden.

Abbildung 3



und dauerhaften Ausscheidens eröffnet oder Weiterbildungsanstrengungen für Beschäftigte nicht ausreichend gefördert, wirkt dies negativ auf die Beschäftigungssituation Älterer. Andererseits kann ein aktivierender Ansatz, wie er in Großbritannien oder Dänemark praktiziert wird, durch hohe Anforderungen an den Transferbezug und mit zugleich geeigneten Maßnahmen die Beschäftigungsfähigkeit fördern und die Erwerbsintegration der älteren Arbeitskräfte verbessern.

Leistungen aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik

Wenn die Arbeitsmarktpolitik eine wichtige Rolle bei der besseren Erwerbsintegration Älterer spielt, so ist zu untersuchen, inwieweit aktive und passive Leistungen in Deutschland diesem Ziel gerecht werden (vgl. hierzu auch Koller et al., 2003).

Zunächst zu den Einkommensersatzleistungen für Ältere. Die wichtigsten Änderungen des deutschen **Rentensystems** lagen in den letzten Jahren in der Anhebung des Renteneintrittsalters und erhöhten Abzügen bei Frühverrentung. Der Renteneintritt aus Gründen der Arbeitslosigkeit⁵ ohne Abzüge ist seit 2002 erst ab 65 Jahren möglich. Eine vorgezogene Verrentung ab 60 Jahren ist

weiterhin möglich; sie unterliegt jedoch einem Abschlag von bis zu 3,6 Prozent pro Jahr (maximal 18 Prozent über 5 Jahre). Des Weiteren können Langzeitversicherte (seit 2002) und Frauen (seit 2005) nicht mehr vor 65 Jahren ohne Abzüge frühzeitig aus dem Erwerbsleben ausscheiden. Eine ähnliche Regelung gilt für Behinderte, die seit 2004 nicht mehr vor 63 Jahren ohne Abschläge in Rente gehen können.

Im Vorfeld des Rentenbezugs soll das Instrument der **Altersteilzeit** einen flexiblen und graduellen Übergang in den Ruhestand erleichtern. Das im Jahr 1996 eingeführte Gesetz bietet an, ab dem 55. Lebensjahr die Arbeitszeit für fünf Jahre um die Hälfte zu reduzieren. Der Arbeitgeber bezahlt bis zu 70 Prozent des vorherigen Einkommens und entrichtet die Sozialversicherungsbeiträge auf einem Niveau von 90 Prozent des vorherigen Einkommens. Dabei können Arbeitgeber Zuschüsse der BA erhalten, wenn sie als Ersatz für die in Altersteilzeit befindlichen Beschäftigten einen zuvor Arbeitslosen einstellen oder einen Auszubildenden nach Abschluss der Berufsausbildung in ein festes Arbeitsverhältnis übernehmen.

Die Bilanz der Altersteilzeit verdeutlicht, dass im Jahr 2004 knapp 80.000 Personen diese Möglichkeit in Anspruch genommen haben (vgl. **Tabelle 1** auf

Seite 4). Das Interesse an Altersteilzeit hat seit der Einführung des Gesetzes kontinuierlich zugenommen. Weit überwiegend wird das so genannte „Blockmodell“ praktiziert: Auf eine Phase der Erwerbstätigkeit in Vollzeit folgt eine Phase der Freistellung, so dass von einem graduellen Übergang in den Ruhestand de facto keine Rede sein kann.

Nach § 428 SGB III wird der **Bezug von Arbeitslosengeld unter erleichterten Bedingungen** („58er-Regelung“) gewährt. Ältere Arbeitslose ab 58 Jahren müssen dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung stehen, um ihren Anspruch auf Arbeitslosengeld geltend zu machen. Sie müssen jedoch zum frühest möglichen Zeitpunkt Altersrente beantragen.⁶ Die Regelung soll Anfang 2006 auslaufen, wird aber voraussichtlich bis zum 31. Dezember 2007 verlängert. Die Maßnahme wurde in den letzten Jahren verstärkt genutzt, so dass sich die Teilnehmerzahl zwischen 1996 und 2003 mehr als verdoppelte (**Tabelle 1**).

Anfang 2004 wurde die **maximale Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld** für Arbeitslose ab dem vollendeten 55. Lebensjahr von 32 auf künftig 18 Monate verringert. Diese Regelung wird wegen des Vertrauensschutzes für ältere Arbeitnehmer erst ab Februar 2006 greifen. Im Anschluss an 18 Monate Transferbezug (ALG I) werden die älteren Arbeitslosen nach Abschaffung der einkommensbezogenen Arbeitslosenhilfe künftig auf das Arbeitslosengeld II verwiesen. Die geplante Verkürzung soll aber voraussichtlich auf 2008 verschoben werden.

Die Anfang 2003 eingeführte **Entgeltssicherung** für ältere Arbeitnehmer nach § 421j SGB III macht die Aufnahme einer niedriger entlohnten Tätigkeit für ältere Arbeitslose attraktiver. Arbeitslose erhalten nach dem vollendeten 50. Lebensjahr bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit,

⁵ Altersrente wegen Arbeitslosigkeit kann bezogen werden, wenn eine Person vor Rentenbeginn arbeitslos ist und nach Vollendung des Lebensalters von 58 Jahren und 6 Monaten insgesamt 52 Wochen arbeitslos war.

⁶ So wird ein Arbeitsloser (ab dem vollendeten 58. Lebensjahr) durch die BA nach dreimonatigem Arbeitslosengeldbezug aufgefordert, innerhalb des nächsten Monats Altersrente zu beantragen. Stellt der Arbeitslose den Antrag nicht, so ruht der Anspruch auf Arbeitslosengeld bis zur Antragstellung.

Tabelle 1

Passiver Leistungsbezug und Teilnahme an aktiven Maßnahmen von älteren Menschen (ab 50 Jahren)							
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Transferbezug							
Rentenbezug vor dem 65. Lebensjahr (alle)	...	...	2.554.592	2.510.339	2.397.679	2.261.665	2.054.948
davon:							
wegen Arbeitslosigkeit	...	...	864.466	782.334	672.074	565.486	452.693
nach Altersteilzeit	...	...	20.323	58.638	98.837	129.658	141.550
wegen verminderter Erwerbsfähigkeit	...	...	371.530	355.380	343.476	323.059	456.540
Bezieher von Arbeitslosengeld (ab 50 Jahren)	823.600	760.952	664.620	622.958	615.639	653.117	...
darunter:							
erleichterter Leistungsbezug nach § 428 SGB III ^{a)}	194.332	200.710	192.077	224.979	291.521	370.693	395.378
Bezieher von Arbeitslosenhilfe (ab 50 Jahren)	409.073	431.007	432.695	440.128	495.683	565.638	...
Altersteilzeit ^{b)}	8.286	19.488	33.482	50.323	61.440	69.673	79.623
Teilnahme an aktiven Maßnahmen							
Entgeltsicherung nach § 421j SGB III	...	...	...	...	...	4.596	6.433
Eingliederungszuschuss ^{c)}	39.000	31.671	35.512	47.341	71.322	77.050	57.509
Berufliche Weiterbildung	26.049	26.218	26.529	27.738	24.359	13.687	7.225
darunter:							
Förderung der Weiterbildung nach § 417 SGB III	...	...	...	...	...	50	73
Ältere in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ^{d)}	62.429	69.098	68.205	61.043	51.190	36.493	28.380
Ältere in Struktur- anpassungsmaßnahmen	31.755	33.439	26.915	24.359	26.512	25.055	19.598

a) Bezieht sich auf alle Personen ab 58 Jahren, die der Vermittlung nicht mehr zur Verfügung stehen.

b) Beschreibt den Bestand an den durch die BA geförderten Altersteilzeit-Fällen im Jahresdurchschnitt/Quartalsende (bis Ende 2001 einschließlich Vorruhestands-/Altersübergangsgeld; seit 2002 nur Altersteilzeit).

c) Eingliederungszuschüsse für Personen ab 50 Jahren (Bestand). Die aktuellen Zahlen (2002 bis 2004) wurden dem Arbeitsmarktbericht 2004 entnommen und weichen von der vorherigen Veröffentlichung ab.

d) Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (bzw. Struktur-
anpassungsmaßnahmen): Geförderte Arbeitnehmer ab 50 Jahren als Anteil an dem Bestand insgesamt. Seit dem 01. Januar 2004 wurden ABM und SAM zu einem Förderinstrument zusammengefasst und laufen jetzt unter dem Namen ABM. Die 19.598 Fälle in Struktur-
anpassungsmaßnahmen 2004 sind als Restabwicklung zu betrachten.

Quellen: BA Arbeitsmarkt (verschiedene Ausgaben) und Daten zur Eingliederungsbilanz 2003; VDR Statistik Rentenbestand (2000-2004).

die niedriger entlohnt ist, als die vor der Arbeitslosigkeit ausgeübte, einen Zuschuss zum Arbeitsentgelt und eine Aufstockung der Beiträge zur Rentenversicherung. Der Zuschuss zum Arbeitsverdienst beträgt die Hälfte der Differenz zwischen dem früheren Nettoverdienst und dem Nettoarbeitsentgelt aus der neuen Anstellung. Die Entgeltsicherung erhöht den Anreiz, auch eine geringer entlohnte Tätigkeit anzunehmen und führt so möglicherweise zur Ausweitung der Arbeitsnachfrage. Sie wurde 2003 aber nur von 4.605 Personen in Anspruch genommen (**Tabelle 1**).

Auch auf Seiten der Arbeitgeber bestehen verschiedene Möglichkeiten, die Aufnahme der Beschäftigung älterer Arbeitskräfte zu fördern. Die von 1998 bis Ende

2003 gewährten **Lohnkostenzuschüsse** für Betriebe sollten die Einstellung älterer Arbeitnehmer ab dem vollendeten 50. Lebensjahr erleichtern. Die Regelförderung sah einen Zuschuss von maximal 50 Prozent (in Ausnahmefällen 70 %) zum Arbeitsentgelt einschließlich des Arbeitgeberanteils zur Sozialversicherung für maximal 24 Monate vor. Im Jahr 2002 wurde die Beschränkung des Förderzugangs auf langzeitarbeitslose Personen aufgehoben.

Seit dem 1. Januar 2004 sind diese nun als **Eingliederungszuschüsse** neu geregelt. Als Zielgruppe gelten allgemein Arbeitnehmer mit Vermittlungshemmnissen. Danach erhalten die Betriebe für maximal 12 Monate einen Zuschuss von 50 Prozent des Arbeitsentgelts.

Besondere Förderkonditionen existieren für ältere Arbeitnehmer ab dem 50. Lebensjahr. Die Förderung kann hier bis zu 36 Monaten dauern, wobei die Höhe des Zuschusses nach jeweils einem Jahr stufenweise abgesenkt wird.

Seit Januar 2002 werden Arbeitnehmern ab 50 Jahren die Kosten für die **Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen** nach § 417 SGB III erstattet. Zugleich kann der Arbeitgeber während der Weiterbildung eines von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmers einen Zuschuss zum Arbeitsentgelt als Ausgleich für Zeiten ohne Arbeitsleistung erhalten. Diese Förderung wurde bisher kaum in Anspruch genommen.

Nach § 421k SGB III (**Beitragsbonus**) werden Arbeitgeber von Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung befreit, wenn sie einen Arbeitslosen ab 55 Jahren erstmalig einstellen. Die bis 2005 befristete Maßnahme wird voraussichtlich bis Ende 2007 verlängert. Andererseits müssen Arbeitgeber aber nach der seit 1993 bestehenden Regelung des § 147a SGB III⁷ bei der Entlassung eines Arbeitnehmers von über 57 Jahren in der Regel der Bundesagentur für Arbeit die anfallenden Ausgaben für Arbeitslosengeld für maximal 32 Monate erstatten. Diese über die Jahre mehrfach veränderte Regelung wird Anfang 2006 mit der Verkürzung der Bezugsdauer des ALG I wegfallen.

Außerhalb der Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne wird die Einstellung älterer Arbeitskräfte durch die seit Anfang 2003 bestehende Möglichkeit der **Begründung befristeter Arbeitsverhältnisse ohne sachlichen Grund** erleichtert, indem die geltende Altersgrenze von 58 auf 52 Jahre herabgesetzt wurde. In Verbindung mit der ohnehin bestehenden Möglichkeit, befristete Arbeitsverträge ohne sachlichen Grund für zwei Jahre abzuschließen, können nun Arbeitnehmer ab 50 Jahren ohne sachlichen Grund unbegrenzt befristet beschäftigt werden.⁸

⁷ Weiterführende Informationen siehe auch Allmendinger, J.; Eichhorst, W. und Walwei, U. (Hrsg.) (2005): IAB Handbuch Arbeitsmarkt – Analysen, Daten, Fakten, S.79.

⁸ Diese Regelung ist allerdings europarechtlich wegen eines möglichen Verstoßes gegen die Antidiskriminierungsrichtlinie der EU umstritten und derzeit Gegenstand eines Verfahrens vor dem Europäischen Gerichtshof.

Wie wirken diese Maßnahmen?

Eine erste Einschätzung der Bedeutung dieser Maßnahmen für die Gruppe der älteren Arbeitskräfte erlaubt deren Inanspruchnahme (**Tabelle 1**). Daraus geht hervor, dass bei Personen unterhalb der Altersgrenze von 65 Jahren der oft längere Transferbezug gegenüber der Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik überwiegt.

Innerhalb der aktiven Förderung spielen die zuletzt eingeführten innovativen Instrumente gegenüber den etablierten Programmen wie ABM bzw. SAM oder Eingliederungszuschüsse in der Praxis kaum eine Rolle. Gleichzeitig gewinnen Instrumente wie die Altersteilzeit oder die Regelung § 428 SGB III an Bedeutung, so dass ein Richtungswechsel sichtbar wird. Beide Maßnahmen übernehmen immer deutlicher die Funktion eines Vorruhestandes.

Die Inanspruchnahme der neuen Instrumente ist jedenfalls derzeit noch eher unbedeutend: So schwanken die Zahlen der Bewilligungen von Entgeltsicherung zwischen 500 und 600 pro Monat. Über die Rolle des Beitragsbonus liegen derzeit noch keine Angaben vor. Nach Auswertungen der „Integrierten Erwerbsbiographien“ des IAB wird aber deutlich, dass die Inanspruchnahme des Beitragsbonus nur wenig höher ist als bei der Entgeltsicherung (Kaltenborn, 2004). Ein Grund für die geringe praktische Bedeutung kann in der eingeschränkten Bekanntheit der Instrumente bei den Adressaten liegen, ein anderer in der teilweise schwierigen Administration.

Mit den Teilnehmerzahlen ist natürlich noch nichts über die Wirkung der Maßnahmen ausgesagt. Hier liefert die Eingliederungsbilanz in Form der Eingliederungsquote der Bundesagentur für Arbeit wertvolle Hinweise. **Abbildung 4** vergleicht die Eingliederungsquoten für ältere Personen im Alter ab 50 Jahren mit der gesamten Eingliederungsquote, wobei nicht alle einschlägigen Maßnahmen dargestellt werden können.

Die Eingliederungsquoten Älterer liegen generell niedriger als für alle geförderten Altersgruppen. Bei den Eingliederungszuschüssen für Arbeitgeber erreichen sie

aber fast das hohe Durchschnittsniveau, während für die berufliche Weiterbildung und ABM bzw. SAM bei den Älteren deutlich niedrigere Quoten zu verzeichnen sind. Über die letzten Jahre war – vor allem bedingt durch die konjunkturelle Entwicklung – ein Rückgang bei den Eingliederungsquoten für alle Altersgruppen zu beobachten. Außerdem ist einschränkend anzumerken, dass die Eingliederungsquote noch nichts über die langfristigen Integrationswirkungen sagt. Denn sie gibt nur an, wie viele Teilnehmer *sechs Monate im Anschluss an eine Maßnahme* in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung stehen.

Bewertung und Handlungsbedarf

Die Bilanz der Arbeitsmarktpolitik für Ältere in Deutschland fällt nach wie vor zwiespältig aus. Auf der einen Seite wurden in den letzten Jahren einige starke Anreize für das vorzeitige Ausscheiden aus dem Erwerbsleben abgebaut. Dies gilt vor allem für die Rentenversicherung. Gleichzeitig bestehen aber mit der Altersteilzeit und dem § 428 SGB III Gelegenheiten des vorgezogenen Ausscheidens aus dem Erwerbsleben fort. Der erleichterte Bezug von Leistungen hat seit 1998 sogar kontinuierlich an Bedeutung gewonnen. Auch eine zeitliche Verschiebung des Vorhabens, die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I zu verkürzen, würde hierzu beitragen.

Dem entsprechend begrenzt sind bis dato die Erfolge von Aktivierungs- und Vermittlungsbemühungen zugunsten von älteren Arbeitskräften. Insbesondere mit dem JobAktiv-Gesetz und den Hartz-Reformen wurden einige innovative Instrumente der Beschäftigungsförderung eingeführt, wie die Entgeltsicherung, der Beitragsbonus oder die Förderung der Weiterbildung beschäftigter Personen. Allerdings konnten diese Instrumente bislang noch keine nennenswerte Wirkung entfalten.

Deshalb besteht nach wie vor erheblicher Handlungsbedarf zur konsistenten Aktivierung und Förderung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer:

➤ Einerseits sollten Änderungen im Transfersystem wie das Auslaufen von

Abbildung 4



§ 428 SGB III oder die beschlossene Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I auch konsequent umgesetzt werden, um die Möglichkeit des vorzeitigen Ausscheidens mit längerfristigem Transferbezug auszuschließen. Dem Charakter der Arbeitslosenversicherung

als Risikoversicherung entspricht es nicht, die Bezugsdauer vom Lebensalter oder der Beschäftigungszeit abhängig zu machen. Gleichmaßen notwendig ist auch eine Abkehr vom Blockmodell in der Altersteilzeit.

➤ Parallel zur Veränderung des Leistungsrechts müssten verstärkt gezielte Vermittlungsaktivitäten für Ältere entwickelt werden. Diese müssen wie andere Erwerbspersonen der Vermittlung zur Verfügung stehen, aber auch entsprechend unterstützt werden.

➤ Solche Bemühungen sind nur dann erfolgreich, wenn Strategien einer langfristigen Entwicklung und Anpassung des Humankapitals der Beschäftigten zum Erhalt und der Verbesserung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit umgesetzt werden. Wenn man damit erst ab dem 50. Lebensjahr beginnt, ist es zu spät. Weiterbildung ist in diesem umfassenden Sinne nicht nur Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik, sondern auch Angelegenheit der Betriebe, der Tarifpartner und der Beschäftigten selbst.

Eine Verbesserung der Beschäftigungssituation älterer Arbeitnehmer wird nur gelingen, wenn sich die Personalpolitik der Betriebe der Notwendigkeit einer längeren Erwerbstätigkeit im Lebensverlauf stellt. Dafür sind veränderte arbeitsmarktpolitische Rahmenbedingungen ein wichtiger Faktor. Appelle an die Betriebe, mehr ältere Arbeitskräfte zu beschäftigen, laufen solange ins Leere, wie die Anreize in die entgegengesetzte Richtung wirken.

Fazit

In Deutschland ist die Arbeitsmarktintegration älterer Erwerbspersonen nach wie vor unbefriedigend. Dies kann zu einem wesentlichen Teil mit den Rahmenbedingungen für die Beschäftigung Älterer erklärt werden: Auf der einen Seite bestehen trotz wichtiger Veränderungen immer noch Möglichkeiten des frühzeitigen Ausscheidens aus dem Arbeitsmarkt. Auf der anderen Seite tragen die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik noch nicht in ausreichendem Maße dazu bei, die Arbeitsmarktchancen Älterer nachhaltig zu verbessern.

Der notwendige „Paradigmenwechsel“ zu einem längeren Erwerbsleben und zu

lebenslangem Lernen ist in der Praxis noch nicht wirklich vollzogen. Eine stärkere Integration älterer Arbeitskräfte in das Erwerbsleben kann nur durch eine umfassende, mittel- und langfristig ausgerichtete und konsistente Strategie erreicht werden. Sie muss einerseits die Möglichkeiten zum längerfristigen Transferbezug deutlich begrenzen und andererseits die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer mit geeigneten Förderinstrumenten unterstützen. Schlüssel für eine langfristige Erhöhung der Lebensarbeitszeit ist dabei der Erhalt und die Anpassung von beruflichen Qualifikationen über das gesamte Erwerbsleben.

Literatur

Europäische Kommission (2003): European Employment Observatory Spring 2003

Europäische Kommission (2004): Beschäftigung in Europa 2003

Jutta Gatter, Brigitte K. Hartmann (1995): Betriebliche Verrentungspraktiken zwischen arbeitsmarkt- und rentenpolitischen Interessen. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 28, H. 3. S. 412-424.

Jonathan Gruber, David Wise (2001): An International Perspective on Policies for an Ageing Society, NBER Working Paper 8103. Cambridge Mass.

Tryggvi Thor Herbertsson, J. Michael Orszag (2001): The Costs of Early Retirement in the OECD. Institute for Economic Studies, Working Paper Series W01:02. <http://www.ioes.hi.is/publications/wp/w0102.pdf>

Bruno Kaltenborn, Petra Kerr, Sylvia Kurth-Laatsch (2004): Hartz-Evaluierung: Ausgangslage. Erster Zwischenbericht. Wirtschaftsforschung und Politikberatung.

Barbara Koller, Hans-Uwe Bach, Udo Brixy (2003): Ältere ab 55 Jahren – Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit und Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit. IAB-Werkstattbericht Nr. 5/2003, Nürnberg.

OECD (2004): Ageing and Employment Policies – Great Britain

Impressum

IAB Kurzbericht
Nr. 16 / 5.10.2005

Redaktion
Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

Graphik & Gestaltung
Monika Pickel, Elisabeth Strauß

Technische Herstellung
Hausdruckerei der BA

Rechte
Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
D-90327 Nürnberg
telefonisch: 0911/179-3025
online: www.iab.de

IAB im Internet: <http://www.iab.de>
Dort finden Sie unter anderem auch diesen Kurzbericht im Volltext zum Download

Rückfragen zum Inhalt an
Cornelia Sproß, Tel. 0911/179-3092,
oder e-Mail: cornelia.spross@iab.de

ISSN 0942-167X