

Martin Dietz

Arbeitsmarkt: Rückenwind auch für Ältere

Durch den aktuellen Aufschwung ist es zu einem deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit gekommen. Profitieren davon auch die älteren Arbeitnehmer? Wie lang sind Ältere im Durchschnitt arbeitslos? Welche Probleme hat diese Gruppe bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt? Wie sollte die Arbeitsmarktpolitik auf diese Probleme reagieren?

Die verbesserte Lage am deutschen Arbeitsmarkt wirkt sich auch positiv auf die Erwerbssituation Älterer aus. Die Beschäftigtenquote der über 55-Jährigen hat sich seit dem Jahr 2000 um mehr als 10 Prozentpunkte auf 51,9% im dritten Quartal 2007 erhöht. Damit wurde das in der Erklärung von Lissabon festgeschriebene Ziel eines Anteils der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung der über 55-Jährigen von mehr als 50% erreicht.¹ Während Deutschland sich bei der Erwerbstätigkeit Älterer im internationalen Vergleich im Mittelfeld bewegt (EU 15: 46,8%), befindet es sich bei der Arbeitslosenquote in dieser Altersgruppe trotz eines Rückgangs in den vergangenen Jahren mit 9,8% (EU 15: 5,2%) am Tabellenende.

Diese grobe internationale Einordnung bietet lediglich erste Anhaltspunkte für die Beurteilung der Beschäftigungssituation älterer Arbeitnehmer auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Der vorliegende Beitrag versucht herauszuarbeiten, wodurch die spezifische Arbeitsmarktsituation der Älteren hierzulande gekennzeichnet ist. Er zeigt, wo Erfolge zu verzeichnen sind und wo noch immer die besonderen Arbeitsmarktprobleme Älterer liegen. Dabei ist auch die Ausgestaltung von Institutionen zu beachten, die eine dauerhafte Arbeitsmarktpartizipation Älterer ermöglichen und bei Arbeitslosigkeit eine schnelle Rückkehr in Beschäftigung unterstützen. Schließlich stellt sich die Frage, welche Rolle einer integrierenden, aktiven Arbeitsmarktpolitik für Ältere zukommt.

Demographischer Wandel

Die deutsche Gesellschaft befindet sich mitten in einem umfassenden demographischen Wandel. Während langfristig die Schrumpfung der Bevölkerung und damit auch des Erwerbspersonenpotentials zu erwarten ist, steht kurz- und mittelfristig die Alterung der Gesellschaft im Vordergrund.² Die Jahrgänge ab 1957 sind bereits stark besetzt und mit den 1964 Geborenen wird im Jahr 2014 der geburtenstärkste Jahrgang

in die Gruppe der über 50-Jährigen einmünden. Damit verschiebt sich die Struktur des Arbeitskräfteangebots weiter in Richtung Ältere. Die schrittweise Einführung der Rente mit 67 verstärkt diese Entwicklung. Um das Jahr 2030 werden dem Arbeitsmarkt zwischen 1,2 und 3 Mio. ältere Erwerbspersonen zusätzlich zur Verfügung stehen.³

Um ihr Wachstumspotential langfristig zu wahren, kann die deutsche Volkswirtschaft nicht auf die Arbeitskraft der Älteren verzichten. Dies gilt insbesondere, da das Wirtschaftswachstum in einer hochentwickelten Volkswirtschaft in immer stärkerem Maße vom Humankapital der Menschen abhängt und das Qualifikationsniveau der nachrückenden Generationen hinter dem der ausscheidenden Erwerbstätigen zurückbleibt.⁴ Daher steht Deutschland vor der Herausforderung, eine dauerhafte und möglichst langfristige Arbeitsmarktpartizipation der Älteren zu gewährleisten.

Arbeitskräfteangebot

Insgesamt erhöhte sich die Zahl der 50- bis 65-Jährigen (50plus) in den Jahren 2001 bis 2006 um 3% auf 15,1 Mio. Personen. Allerdings ist eine deutliche Strukturverschiebung hin zu den „jüngeren Alten“ zu beobachten. Die Bevölkerungsstärke der 50- bis 60-Jährigen nahm um 11% zu, während die der 60- bis 65-Jährigen um 25,8% zurückging. Diese gegenläufige Entwicklung innerhalb der Gruppe der 50plus wird sich nach Schätzungen des Statistischen Bundesamtes fortsetzen, bis ab dem Jahr 2009 auch die Zahl der 60- bis 65-Jährigen steigt.

¹ Diese international vergleichbaren Daten werden von Eurostat erhoben. Wenn nicht anders vermerkt, stammen die im vorliegenden Beitrag verwendeten Arbeitsmarktdaten aus der Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

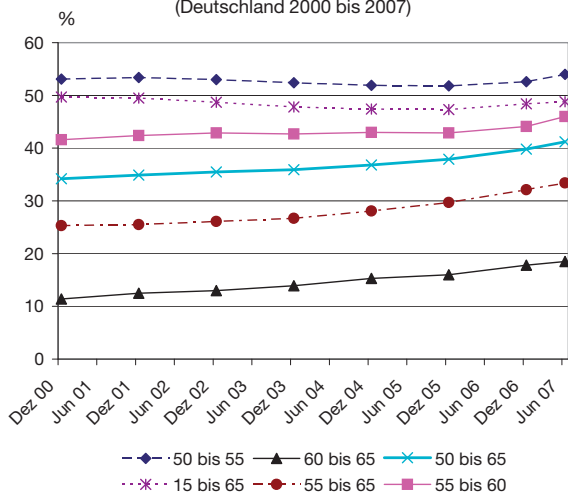
² Vgl. J. Fuchs, K. Dörfler: Projektion des Arbeitsangebots bis 2050: Demografische Effekte sind nicht mehr zu bremsen, IAB-Kurzbericht, Nr. 11/2005; vgl. L. Bellmann, E. Kistler, J. Wahse: Demographischer Wandel: Betriebe müssen sich auf alternde Belegschaften einstellen, IAB-Kurzbericht, Nr. 21/2007.

³ Vgl. J. Fuchs: Rente mit 67: Neue Herausforderungen für die Beschäftigungspolitik, IAB-Kurzbericht, Nr. 16/2006.

⁴ Vgl. A. Reinberg, M. Hummel: Steuert Deutschland langfristig auf einen Fachkräftemangel zu?, FreQueNz-Newsletter, H. 2, 2003, S. 9-11.

Dr. Martin Dietz, 37, ist wissenschaftlicher Referent am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg.

Abbildung 1
Beschäftigungsquoten¹ nach Alter
(Deutschland 2000 bis 2007)



¹ Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an der Bevölkerung im jeweiligen Alter.

Durch die Verjüngung in der Gruppe der 50plus nimmt auch deren durchschnittliche Erwerbsneigung der Älteren zu. Der Anteil der Rentner in der Gruppe der 50- bis 65-Jährigen sinkt seit dem Jahr 2000 und liegt momentan bei 2,7 Mio. Personen. Dies entspricht einem Anteil von 17,9% an der gesamten Altersgruppe.⁵ Diese Entwicklung spiegelt sich im Anstieg des faktischen Renteneintrittsalters auf 63,2 Jahre im Jahr 2006 wider. Trotzdem stellt der direkte Übergang aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in den Ruhestand bei Personen über 60 Jahren noch immer die Ausnahme dar: Nur etwa jeder Vierte geht ohne Umwege aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in Rente.⁶

Erwerbssituation

Der konjunkturelle Aufschwung beeinflusst die Erwerbssituation der über 50-Jährigen positiv. Der Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung um 649 000 auf 26,86 Mio. Personen von Dezember 2005 bis Juni 2007 entfällt zu 75% auf die Gruppe der 50plus. Die Zunahme ist bei den Älteren mit 7,8% mehr als dreimal so groß wie bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt. In der Gruppe der über 55-Jährigen stieg die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung um rund 315 000 Personen und damit sogar um 11,1%. Die Ausweitung der so-

⁵ In der Altersgruppe der 55- bis 65-Jährigen bezieht jeder Vierte Rente.

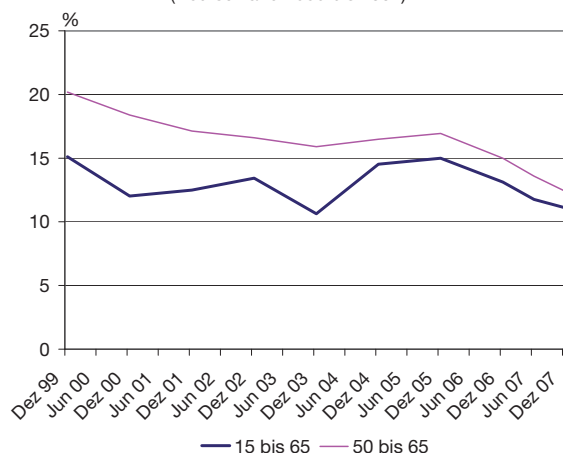
⁶ Vgl. M. Brussig, S. Wojtkowski: Rückläufige Zugänge in Altersrente aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung – steigende Zugänge aus Arbeitslosigkeit, Altersübergangs-Report, Nr. 2/2007.

zialversicherungspflichtigen Beschäftigung bei den über 50-Jährigen ging auch mit einem höheren Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an der Bevölkerung derselben Altersgruppe einher. Diese Beschäftigungsquote ist von Dezember 2000 bis Juni 2007 um 7 Prozentpunkte gestiegen, wobei knapp die Hälfte des Anstiegs auf die letzten eineinhalb Jahre entfällt (vgl. Abbildung 1). Dagegen erhöhte sich die Beschäftigungsquote der Bevölkerung zwischen 15 und 65 Jahren seit Ende 2000 lediglich um 1,5 Prozentpunkte. Allerdings ist die Beschäftigungsquote der 50plus im Juni 2007 mit 41,2% bzw. 33,4% (55plus) noch immer relativ gering und bleibt deutlich hinter der Quote der Gesamtbevölkerung mit 48,8% zurück. Innerhalb der Gruppe der Älteren bestehen wiederum starke Unterschiede zwischen den „jungen Alten“ zwischen 50 und 55 Jahren mit einer überdurchschnittlich hohen Beschäftigungsquote von 54%, den 55plus mit 33,4% sowie den über 60-Jährigen mit einer extrem geringen Beteiligung von nur 18,5%.

Grundsätzlich zeigt diese Entwicklung, dass es gelingt, Ältere länger in Erwerbstätigkeit zu halten oder sie schneller wieder in Beschäftigung zu bringen. Neben dem konjunkturellen Aufschwung hat der demographische Wandel zur stärkeren Teilhabe Älterer am Arbeitsmarkt beigetragen, da die größer werdende Gruppe der „jüngeren Alten“ über eine höhere Erwerbsneigung verfügt. Die nachrückenden, geburtenstärkeren Jahrgänge sind vor allem durch eine höhere Erwerbsneigung von Frauen gekennzeichnet, die die steigende Erwerbsbeteiligung der Älteren in den letzten Jahren in besonderem Maße tragen.

Weiterhin leisten institutionelle Neuregelungen ihren Anteil. Institutionelle Anreize setzen den Rahmen für individuelle Erwerbsentscheidungen und können bei entsprechender Ausgestaltung den Erwerbsaustritt nach hinten verschieben. So sind frühzeitige Übergänge in den Ruhestand durch die Heraufsetzung der abschlagsfreien Altersgrenze für vorgezogene Renten von 63 auf 65 Jahre unattraktiver geworden. Die Verkürzung der Arbeitslosengeld-I-Bezugsdauer im Frühjahr 2006 hat die Möglichkeiten eines gleitenden Übergangs aus der Arbeitslosigkeit in den Ruhestand erschwert. Zuvor wurde diese Option häufig von Unternehmen und Arbeitnehmern zu einem frühzeitigen Rentenübergang und einem sozialverträglichen Wandel der betrieblichen Altersstruktur genutzt. Dass diese Praxis tatsächlich eine Rolle spielte, zeigen die sprunghaft gestiegenen Zugänge Älterer in Arbeitslosigkeit kurz vor der Verkürzung der Bezugsdauer. Die Arbeitslosigkeit der über 50-Jährigen nahm zum Jahreswechsel 2005/2006 überdurchschnittlich stark um gut 100 000 Personen zu.

Abbildung 2
Arbeitslosenquote nach Alter
(Deutschland 1999 bis 2007)



Arbeitslosigkeit

Das Arbeitslosigkeitsrisiko Älterer ist noch immer hoch. So waren im Jahr 2007 durchschnittlich rund 987 000 Personen über 50 Jahre (475 000 über 55 Jahre) arbeitslos gemeldet. Auch diese Zahlen gehen jedoch seit einiger Zeit zurück – im Jahr 2007 beispielsweise um 173 000 Personen. Bereits 2006 war ihre durchschnittliche Arbeitslosigkeit um rund 50 000 Personen gesunken. Im Vorjahresvergleich fällt der Rückgang der Arbeitslosigkeit bei den Älteren seit August 2007 stärker aus als bei der Gruppe der 15- bis 65-Jährigen.

Diese überproportional positive Entwicklung führt dazu, dass sich die Arbeitslosenquote der Älteren in den letzten Jahren der allgemeinen Quote annähert. Sie liegt im Dezember 2007 bei 12,4% und damit nur noch knapp über dem Wert von 11,1% für die 15- bis 65-Jährigen (vgl. Abbildung 2).⁷

Auch bei der Arbeitslosenquote der Älteren bestehen deutliche Niveauunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland. In den alten Bundesländern ist sie mit 10,1% etwa halb so hoch wie in den neuen Bundesländern mit 19,0%. Die Arbeitslosigkeit ist in beiden Landesteilen rückläufig, in Westdeutschland allerdings mit einem höheren Tempo. Dies ist vor allem auf die allgemein positivere Arbeitsmarktlage zurückzuführen.

Rückzug vom Arbeitsmarkt

Dass die noch immer geringe Beschäftigungsquote Älterer mit einer nur geringfügig höheren Arbeitslosenquote einhergeht, weist auf Kanäle hin, über die sich Ältere vom Arbeitsmarkt zurückziehen. Zunächst steigt

⁷ Da die üblichen Bezugsgrößen bei der Berechnung der Arbeitslosenquoten nach Alter nicht vorliegen, stimmen die Zahlen der 15- bis 65-Jährigen nicht mit der offiziellen Arbeitsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit überein. Als Bezugsgröße wird hier die Summe aus sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Arbeitslosen verwendet.

die Wahrscheinlichkeit der Erwerbsunfähigkeit mit zunehmendem Alter. Im Jahr 2006 bezogen gut 1,1 Mio. Personen zwischen 50 und unter 65 Jahren Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit. Die Bestände gehen allerdings zurück – im Jahr 2000 waren es noch knapp 1,5 Mio. Ältere.

Beim vorzeitigen Übergang aus Beschäftigung in den Ruhestand spielt die Altersteilzeit seit 2004 eine zunehmende Rolle. Im zweiten Quartal 2007 befanden sich über 400 000 Personen in Altersteilzeit. Mehr als 100 000 Menschen zwischen 55 und 65 Jahren nutzten die Möglichkeit eines von der Bundesagentur für Arbeit geförderten vorzeitigen Übergangs in den Rentenbezug. Dabei wählten über 80% das Blockmodell, das durch seine Freistellungsphase zu einem vollständigen, frühzeitigen Rückzug vom Arbeitsmarkt führt.

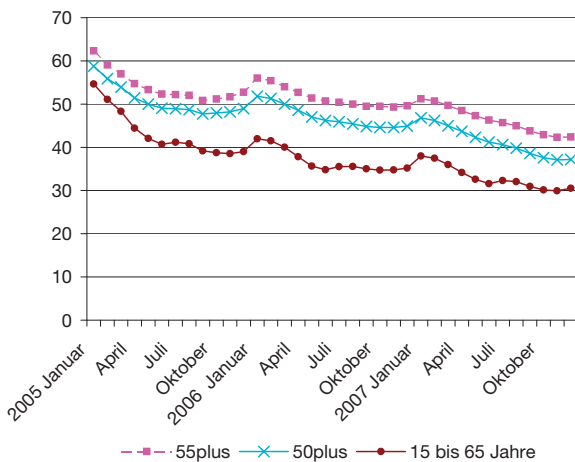
Schließlich ermöglichte der Gesetzgeber Arbeitslosen über 57 Jahre bis Ende 2007 einen erleichterten Leistungsbezug nach § 428 Sozialgesetzbuch (SGB) III oder § 65,4 SGB II. Diese sogenannte 58er-Regelung erlaubt den Bezug von Arbeitslosengeld I (ALG I) oder ALG II, ohne zur Arbeitssuche verpflichtet zu sein. Für Arbeitslose über 57 Jahre ist dieser erleichterte Transferbezug die Regel und nicht die Ausnahme. Lediglich 65 000 Berechtigte haben die 58er-Regelung nicht wahrgenommen. Im Januar 2008 befanden sich geschätzte 400 000 Personen im erleichterten Leistungsbezug. Sie standen der Arbeitsvermittlung nicht mehr zur Verfügung und wurden daher nicht in der offiziellen Arbeitslosenstatistik geführt. Berücksichtigt man diese verdeckte Arbeitslosigkeit, so liegt die faktische Arbeitslosigkeit bei den über 55-Jährigen fast doppelt so hoch wie in der offiziellen Statistik ausgewiesen.

Arbeitslosigkeit ist also bei Älteren häufig eine Warteposition für den Ruhestand. Dieser Wartestand wird attraktiver, je großzügiger die Transferleistungen in Höhe und Dauer ausgestaltet sind. Gerade für ältere Arbeitslose mit relativ hohen Ansprüchen aus der statusorientierten Arbeitslosenversicherung des Sozialgesetzbuches III ist der Übergang in das an der Existenzsicherung orientierte ALG II im SGB II schmerzhaft. Daher dürfte die Verkürzung der Bezugsdauer des ALG I im Zusammenspiel mit der Drohkulisse des Anfang 2005 eingeführten Grundsicherungssystems tendenziell zu einer beschleunigten Wiedereingliederung Älterer in den Arbeitsmarkt beigetragen haben.

Befragungen zur Nutzung der 58er-Regelung im SGB II zeigen, dass der Rückzug vom Arbeitsmarkt nicht immer gewünscht ist. Ein Großteil der Personen möchte noch arbeiten.⁸ Gerade nach langer Arbeits-

⁸ Vgl. M. Brussig, C. Wübbeke: Policy-making in ageing labour markets: The case of hidden early retirement in Germany, in: M. Kuhn, C. Ochsén (Hrsg.): Labour Markets and Demographic Change, Rostock 2008 (im Erscheinen).

Abbildung 3
Anteil der Arbeitslosengeld-I-Bezieher an allen Arbeitslosen nach Alter



losigkeit ziehen sie sich jedoch resigniert in den Vorruhestand zurück. Möchte man, dass diese Personen dem Arbeitsmarkt weiter zur Verfügung stehen, ginge es vor allem darum, ihnen Perspektiven aufzuzeigen und zielgerichtet an ihren Defiziten zu arbeiten.

Arbeitslosigkeit nach Rechtskreisen

Seit Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum ALG II lassen sich Arbeitslose dem Rechtskreis SGB III (ALG I) oder dem Rechtskreis SGB II (ALG II) zuordnen. In den letzten Jahren hat sich eine Verschiebung der Arbeitslosenzahlen Richtung SGB II ergeben. Bezogen Anfang 2005 noch mehr als die Hälfte aller Arbeitslosen ALG II, so galt das im Dezember 2007 nur noch für knapp jeden Dritten.

Diese Verschiebung gilt auch für Ältere, die sich allerdings häufiger im ALG-I-Bezug befinden (vgl. Abbildung 3). Der Anteil älterer Arbeitsloser im SGB III liegt kontinuierlich über dem Anteil der 15- bis 65-Jährigen. Im Dezember 2007 übertrifft der Anteil der 50plus im Rechtskreis SGB III mit 37% den Anteil der ALG-I-Bezieher an allen Arbeitslosen um 6 Prozentpunkte. Bei den über 55-Jährigen ist der Abstand mit einem Anteil von 42% sogar noch höher. Bei dieser Personengruppe ist erst seit September 2006 ein größerer Anteil von ALG-II-Empfängern zu beobachten. Der Anteil der 50plus (55plus) an allen Arbeitslosen liegt im Jahresdurchschnitt der vergangenen drei Jahre bei etwa 24,2% (12,4%). Im SGB II sind sie mit 21,5% (9,6%) unter- und im SGB III mit 30,4% (16,1%) überrepräsentiert.

Ein Grund für den höheren Anteil älterer Arbeitsloser im Rechtskreis SGB III ist ihre längere ALG-I-Bezugsdauer. Deren Verkürzung im Februar 2006 dürfte auch bei den Älteren zu einer schnelleren Verschiebung in

Richtung SGB II beigetragen haben, die durch die jüngst verabschiedete erneute Verlängerung der Bezugsdauer für Ältere zum Januar 2008 jedoch wieder gebremst werden dürfte.

Dynamische Betrachtung

Hinter den Bestandszahlen der Arbeitslosenstatistik verbirgt sich eine beträchtliche Dynamik aus Zu- und Abgängen. Als Maßzahl für die Arbeitsmarktdynamik kann der Fluktuationskoeffizient herangezogen werden. Dieser mittelt die Summe aus Zu- und Abgängen in und aus Arbeitslosigkeit und setzt diese in Bezug zum Arbeitslosenbestand. Im Jahr 2007 lag dieser Wert bei etwa 2,11 – der Arbeitslosenbestand hat sich im vergangenen Jahr also mehr als zwei Mal umgeschlagen. Mit einem Fluktuationskoeffizienten von 1,53 fällt die Arbeitsmarktdynamik bei den 50plus deutlich geringer aus.

Hinter dem Wert von 1,53 verbergen sich 1,64 Mio. Abgänge aus der Arbeitslosigkeit – das waren knapp 100 000 (6,2%) mehr als im Vorjahr. Im Vergleich dazu erhöhte sich die Zahl der Abmeldungen aus Arbeitslosigkeit über alle Altersgruppen um lediglich 2,2%. Bei den Zugängen in Arbeitslosigkeit lässt sich bei den Älteren im Jahr 2007 eine leichte Steigerung um gut 30 000 auf rund 1,37 Mio. Personen beobachten. Diese Entwicklung ist unter anderem durch die anziehende Konjunktur und durch den zunehmenden Anteil der Älteren an der Erwerbsbevölkerung zu erklären. Im Saldo sind im Jahr 2007 rund 271 000 Ältere mehr aus der Arbeitslosigkeit ab- als zugegangen. Im Jahr 2007 stellen die über 50-Jährigen einen Anteil von 52,3% an allen Nettoabgängen aus Arbeitslosigkeit. Damit schreibt sich die positive Entwicklung aus dem Jahr 2006 fort, als bei den Älteren bereits 209 000 mehr Ab- als Zugänge zu verzeichnen waren.

Diese positive Entwicklung wird allerdings getrübt, wenn man sich die Gründe für Zu- und Abgänge genauer anschaut. Berechnet man den Fluktuationskoeffizienten nur mit Blick auf Zu- und Abgänge aus und in Erwerbstätigkeit, sinkt der Wert auf 0,53 – der Austausch zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit ist also geringer als es auf den ersten Blick scheint. Selbst wenn der Koeffizient bei der Beschränkung auf diese Größen auch bei der Gesamtheit der Arbeitslosen auf 0,84 sinkt, gehen Ältere im Jahr 2007 mit 30% im Vergleich zu gut 40% bei den 15- bis 65-Jährigen unterdurchschnittlich oft in Erwerbstätigkeit über. Ihre Arbeitsmarktintegration fällt also noch immer vergleichsweise schwer.

Langzeitarbeitslosigkeit als Problem

Die relativ geringere Arbeitsmarktdynamik bei den Älteren findet ihren Ausdruck in einer stärker verfestigten

Ältere in ausgewählten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen¹

Maßnahme	2001			2005			2006		
	Insgesamt	50+		Insgesamt	50+		Insgesamt	50+	
	absolut	absolut	in %	absolut	absolut	in %	absolut	absolut	in %
Berufliche Weiterbildung	344 816	27 738	8,0	128 773	5627	4,4	127 829	13 273	10,4
Eingliederungszuschuss	100 101	47 341	47,3	57 767	16 035	27,8	98 291	26 778	27,2
ABM/SAM	243 109	85 402	35,1	55 384	22 027	39,8	50 637	20 265	39,6
Arbeitsgelegenheiten	-	-	-	201 207	65 308	32,5	292 878	72 897	24,9
Arbeitslose	3 852 564	1 163 490	30,2	4 604 943	1 176 463	25,5	4 007 559	1 066 642	26,6

¹ Stand Dezember des jeweiligen Jahres.

tigten Arbeitslosigkeit. Im Jahr 2007 waren 35% aller Langzeitarbeitslosen älter als 50 Jahre. Das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit spiegelt sich auch in dem langen durchschnittlichen Zeitraum wider, bis Ältere wieder in Beschäftigung kommen. Er lag bei den über 50-Jährigen im Dezember 2007 bei 51 Wochen im Vergleich zu knapp 33 Wochen bei den 15- bis 65-Jährigen. Im Durchschnitt der letzten zweieinhalb Jahre wechseln ältere Arbeitslose damit etwa vier Monate später in Beschäftigung als es bei den Arbeitslosen insgesamt der Fall ist.

Die lange Dauer der Arbeitslosigkeit stellt noch immer das Hauptproblem bei den Älteren dar. Auch hier ist aber eine Verbesserung zu beobachten, denn im Jahr 2000 war noch jeder zweite Langzeitarbeitslose über 50 Jahre alt. Der Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit fiel bei den Älteren zwischen 2000 und 2007 mit knapp 33% sogar deutlich stärker aus als der 5%ige Rückgang über alle Altersstufen. Alles in allem betrifft das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit die Älteren jedoch noch immer stärker als andere Altersgruppen: Im Dezember 2007 war jeder zweite Ältere länger als ein Jahr ohne Job (jeder dritte sogar länger als zwei Jahre), während dies nur für gut jeden dritten Arbeitslosen insgesamt galt.

Arbeitsmarktpolitik für Ältere

Bei Älteren erschweren neben Qualifikationsdefiziten und gesundheitlichen Einschränkungen zu hohe Anspruchslöhne die Wiedereingliederung. Letztere können sich aufgrund langer Betriebszugehörigkeit vor Arbeitslosigkeit sowie entsprechend hoher und lange gewährter Transferleistungen ergeben.⁹ Hohe Reservationslöhne bedingen häufig eine zu lange Wartezeit, bis eine neue Beschäftigung angenommen wird. So besteht die Gefahr, dass die lange Dauer der Arbeitslosigkeit und der damit verbundene Verlust an Humankapital den zu hohen Reservationslohn als Einstellungs Hindernis ablösen. Aufgrund dieser Problemlagen haben sowohl Kombilöhne als auch Lohnkos-

⁹ Vgl. M. Dietz, H. Gartner, S. Koch, U. Walwei: Kombilohn für ältere Arbeitslose. Maßgeschneidert ist besser als von der Stange, IAB-Kurzbericht, Nr. 18/2006.

tenzuschüsse ihre Begründung. Aber auch der Qualifizierung und dem Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit kommen wichtige Rollen zu, vor allem wenn der Renteneintritt weiter nach hinten verschoben wird.

Wirft man einen Blick auf die Teilnahme Älterer an arbeitsmarktpolitischen Instrumenten, so fällt auf, dass ältere Arbeitslose im Vergleich zu ihrem Anteil an allen Arbeitslosen in Maßnahmen überrepräsentiert sind, die nicht direkt auf eine Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt zielen (siehe Tabelle). Hier sind vor allem Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) und im Jahr 2005 auch die Arbeitsgelegenheiten zu nennen. Deutlich unterrepräsentiert sind Ältere hingegen bei der beruflichen Weiterbildung.¹⁰ Die geringe Bedeutung der Qualifizierungsmaßnahmen zeigt sich auch bei einem erneuten Blick auf die Abgangsgründe aus Arbeitslosigkeit. Im Dezember 2007 ging nur jeder Zehnte der rund 130 000 Abgänge von Älteren in berufliche Weiterbildung, Eignungsfeststellungs- oder Trainingsmaßnahmen. Damit liegt der Anteil Älterer im Durchschnitt der letzten zwei Jahre unter dem der 15- bis 65-Jährigen, von denen etwa jeder Siebte in Qualifizierungsmaßnahmen vermittelt wird. Zudem setzen die Maßnahmen bei Älteren im Durchschnitt erst nach einem Jahr ein, und damit rund fünf Monate später als bei der Gruppe der Arbeitslosen insgesamt.

Ältere: Mit Schwung in die Zukunft?

Abschließend lässt sich festhalten, dass ein positives wirtschaftliches Umfeld auch für die Steigerung der Erwerbsbeteiligung Älterer entscheidend ist. Die Tatsache, dass Ältere überdurchschnittlich vom derzeitigen Aufschwung profitieren, lässt hoffen, dass Betriebe positive Erfahrungen mit älteren Arbeitnehmern sammeln und die Vorteile einer gemischten Altersstruktur zu schätzen lernen.

¹⁰ Daten für 2007 liegen noch nicht vollständig vor. Jedoch scheint sich an der grundsätzlichen Aussage nach Betrachtung der Maßnahmezugänge nichts zu ändern. Zwar ist zu beobachten, dass die Bemühungen für Qualifizierungsmaßnahmen gestärkt wurden – dies gilt jedoch für alle Altersgruppen, so dass sich die Anteile voraussichtlich nicht wesentlich ändern.

Die vergleichsweise hohe Qualifikation der (zukünftig) Älteren sowie ihre steigende Erwerbsneigung geben grundsätzlich Hoffnung für eine weitere Verbesserung ihrer Beschäftigungssituation. So gilt generell, dass eine gute Qualifikation und nicht das Alter über die individuellen Arbeitsmarktchancen entscheidet. Denn weder die Erwerbs- noch die Arbeitslosenquoten der hochqualifizierten Älteren unterscheiden sich wesentlich von denen anderer Altersgruppen. Allerdings trifft der Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt die ungelernen Älteren besonders hart.¹¹

Gerade bei Älteren zeigt sich der Einfluss des institutionellen Umfelds auf die Erwerbsneigung und die Arbeitsmarktpartizipation. In den vergangenen Jahren wurden einige Weichen für eine längere Erwerbsbeteiligung gestellt. So weisen beispielsweise die Anhebung der Altersgrenzen für einen abschlagsfreien Rentenbezug sowie das Auslaufen der 58er-Regelung in die richtige Richtung. Auch die Beendigung der Neu-Förderung der Altersteilzeit nach dem 31.12.2009 ist positiv zu bewerten. Insbesondere das überwiegend genutzte Blockmodell bietet mit seiner passiven Phase eben nicht den gewünschten allmählichen Übergang aus Erwerbstätigkeit in den Ruhestand.

Allerdings lassen jüngst verabschiedete Gesetzesänderungen befürchten, dass der eingeschlagene Weg nicht konsequent fortgesetzt wird. So wurde beschlossen, dass über 58-Jährige, die mindestens zwölf Monate Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende bezogen haben, ohne dass ihnen eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angeboten wurde, nach Ablauf dieses Zeitraums nicht mehr als arbeitslos gelten. Damit besteht die Gefahr, dass Aktivierungsstrategien auf leicht vermittelbare ältere ALG-II-Empfänger konzentriert werden. Bei schwer vermittelbaren ALG-II-Empfängern entstehen dagegen Anreize, sie nicht mit der Intensität zu fördern, die für eine Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt nötig wäre. Sie würden dann nach einem Jahr nicht weiter als arbeitslos gelten. Insgesamt setzt diese Neuregelung kein Zeichen für verstärkte Wiedereingliederungsbemühungen und eine höhere Erwerbsbeteiligung älterer Menschen.

Auch die Rückkehr zu einer verlängerten Bezugsdauer beim ALG I für Ältere mag gut gemeint sein, dürfte die Integration älterer Arbeitsloser jedoch tendenziell erschweren. Verschiedene nationale und internationale Studien belegen, dass eine längere Transferbezugsdauer die Dauer der Arbeitslosigkeit erhöht.¹² So ist in Folge der Mitte der achtziger Jahre vorgenommenen Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für

ältere Arbeitslose ein deutlicher Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit dieser Personengruppe zu beobachten.

Für eine erfolgreiche Unterstützung der Arbeitsmarktintegration sollte der Anteil Älterer in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erhöht werden, die stärker auf Qualifizierung und Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt gerichtet sind. Vorteilhaft wäre eine möglichst altersunabhängige aktive Arbeitsmarktpolitik, die frühzeitig an den Problemlagen ansetzt, die eine Arbeitsmarktintegration erschweren. Eine auf das Lebensalter bezogene Politik kann Signale aussenden, dass Ältere per se in geringem Maße leistungsfähig sind. Außerdem könnten Betriebe gerade in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit dazu übergehen, Einstellungen von Älteren generell an Subventionen zu knüpfen. Anzeichen hierfür gibt es in Ostdeutschland, wo im Jahr 2002 jeder vierte Betrieb die Einstellung Älterer an Bedingungen knüpfte. Dabei wurde von jedem fünften dieser Betriebe die Zahlung von Lohnkostenzuschüssen genannt.¹³ Es besteht also die Gefahr, dass sich auf Ältere beschränkte Unterstützungsleistungen ihre eigene Nachfrage schaffen. Solche Mitnahmeeffekte wären durch eine genauere Abgrenzung der Zielgruppe zu vermeiden, die insbesondere Qualifikationsaspekte berücksichtigt.

Der Strukturwandel wird mit seiner Verschiebung hin zu körperlich weniger anstrengenden Tätigkeiten auch in der Zukunft dazu beitragen, dass Menschen im Durchschnitt länger erwerbstätig sein können. Er bringt jedoch gleichzeitig steigende Anforderungen an die Qualifikation der Arbeitnehmer mit sich. Ihr Wissen muss zudem ständig an den technischen und organisatorischen Fortschritt angepasst werden. Daher ist berufsbegleitende Weiterbildung notwendig, um das vorhandene Arbeitsvermögen entsprechend lang nutzen zu können. Der Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit alternder Belegschaften ist im individuellen, betrieblichen und im gesellschaftlichen Interesse, so dass der Nachholbedarf bei der Qualifizierung Älterer¹⁴ als gemeinsame Herausforderung von Arbeitnehmern, Betrieben und Staat zu meistern ist.

¹² Vgl. beispielsweise S. Nickell, L. Nunziata, W. Ochel: Unemployment in the OECD Since the 1960s. What Do We Know?, in: *Economic Journal*, Vol. 115 (Nr. 500), 2005, S. 1-27; oder E. Müller, R. Wilke, P. Zahn: Beschäftigung und Arbeitslosigkeit älterer Arbeitnehmer: eine mikroökonomische Evaluation der Arbeitslosengeldreform von 1997, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 227 (1), 2007, S. 65-86.

¹³ Vgl. L. Bellmann, M. Dietz, U. Walwei: Arbeitsmarktpolitik für Ältere. Handlungsbedarf – Instrumente – Perspektiven, in: J. U. Prager, A. Schleiter (Hrsg.): *Länger leben, arbeiten und sich engagieren. Chancen werteschaaffender Beschäftigung bis ins Alter*, Gütersloh 2006, S. 69-84.

¹⁴ Vgl. L. Bellmann, E. Kistler, J. Wahse: Demographischer Wandel: Betriebe müssen sich auf alternde Belegschaften einstellen, IAB-Kurzbericht, Nr. 21/2007.

¹¹ Vgl. A. Reinberg, M. Hummel: Über fünfzig – Chancenlos am Arbeitsmarkt?, in: *IAB-Forum*, Nr. 2, 2006, S. 48-52.