

Arbeitsmarktpolitik für Ältere

Neue Anreize für mehr Beschäftigung

Im Vergleich zu anderen Ländern haben es ältere Personen auf dem deutschen Arbeitsmarkt schwer: Hier lag etwa im Jahr 2005 die Arbeitslosenquote von Personen zwischen 55 und 64 Jahren OECD-weit am höchsten. Im September 2006 waren bei der Bundesagentur für Arbeit knapp 1,1 Millionen Menschen über 50 Jahre arbeitslos gemeldet, bei den über 55-Jährigen knapp 550.000.

Die Lage am Arbeitsmarkt

Zudem hat sich die Arbeitslosigkeit in Deutschland in der Vergangenheit verfestigt, was sich vor allem in einer steigenden Langzeitarbeitslosigkeit niederschlägt. Zu diesem „harten Kern“ der Arbeitslosen gehören insbesondere ältere Menschen: Mehr als drei Viertel der Arbeitslosen über 50 Jahren sind laut Bundesagentur für Arbeit im September 2006 bereits länger als sechs Monate ohne Job, über die Hälfte länger als ein Jahr. Sie gelten damit als langzeitarbeitslos. Insgesamt sind knapp 35 Prozent aller Langzeitarbeitslosen über 50 Jahre alt – ihr Anteil an allen Arbeitslosen liegt dagegen bei knapp 26 Prozent.

Wären nicht viele Ältere bereits in den frühzeitigen Ruhestand gewechselt, sähe ihre Beschäftigungssituation

noch schlechter aus. Darüber hinaus bezogen im Juli 2006 250.000 Personen über 58 Jahren Arbeitslosengeld I unter „erleichterten Voraussetzungen“. Sie stehen damit dem Vermittlungsprozess nach der so genannten 58er-Regelung nicht mehr zur Verfügung.

Die geringe Arbeitsmarktteilnahme Älterer lässt sich auch an ihrer niedrigen Erwerbstätigenquote ablesen: Im Jahr 2005 etwa lag sie für Personen von 55 bis 64 Jahren mit gut 45 Prozent deutlich unterhalb der Gesamtquote der 15- bis 64-Jährigen (65,4 Prozent). Ein Blick auf die Struktur der Erwerbstätigkeit Älterer macht jedoch deutlich, dass nicht „Alter“ allein die Beschäftigungschancen senkt. Auch bei den Älteren sind vor allem Personen ohne Berufsabschluss von Arbeitslosigkeit betroffen. Die Er-

werbsquote von Älteren mit Hochschul- oder Fachhochschulabschluss lag im Jahr 2003 mit 86 Prozent nicht weit entfernt vom Wert anderer Altersgruppen (vgl. auch den Artikel von S. 48 ff).

Ansatzpunkte für die aktive Arbeitsmarktpolitik

Zukünftig wird wegen der demographischen Entwicklung und ihres Erfahrungswissens eine stärkere Teilhabe Älterer am Erwerbsleben an Bedeutung gewinnen (vgl. auch die Artikel von S. 42 ff und 48 ff). Unternehmen werden nicht umhin kommen, mehr ältere Arbeitnehmer einzustellen und zu lernen, die Potentiale der Zusammenarbeit zwischen alten und jungen Mitarbeitern zu nutzen.

Um das in ihren Mitarbeitern gebundene Humankapital zu erhalten und zu stärken, ist Weiterbildung angezeigt. Manche Unternehmen planen hier nicht langfristig genug. Es wäre in ihrem eigenen Interesse, auch ältere Arbeitnehmer stärker als bisher in der betrieblichen Weiterbildung einzubinden. Allerdings muss auch bei den (älteren) Erwerbstätigen die Bereitschaft zum „lebenslangen Lernen“ vorhanden sein. Es wird ihnen zudem nicht erspart bleiben, sich an den Investitionen in ihr Humankapital zu beteiligen, finanziell oder durch den Verzicht auf Freizeit.

Auch die Arbeitsmarktpolitik kann einen Beitrag zur Verbesserung der Beschäftigungssituation Älterer leisten. Wie die Arbeitsmarktzahlen zeigen, fällt es besonders älteren Arbeitslosen schwer, nach einer Entlassung eine neue Stelle zu finden. Hier spielen Qualifikationsdefizite eine besondere Rolle. Sie resultieren nicht nur aus einem geringen Ausbildungsstand, sondern können auch Ausdruck einer Entwertung des bestehenden Humankapitals im Laufe einer längeren Arbeitslosigkeit sein.

Ein Teil des Problems dürfte aber auch auf eine zu geringe Suchintensität älterer Arbeitsloser zurückzuführen sein. Darauf deuten etwa Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel hin: Nur etwa ein Viertel der Betriebe erhält überhaupt Bewerbungen von Personen über 50 Jahren (vgl. auch den Artikel von S. 60 ff). Wichtige Ursachen für die geringe Suchintensität Älterer sind ihre vergleichsweise hohen Lohnersatzleistungen und entsprechend höhere Anspruchslöhne.

Zu hohe Anspruchslöhne

Abbildung 1 verdeutlicht, dass Ältere im Mittel deutlich besser entlohnt werden als Jüngere: Am 30. Juni 2004 betrug der mittlere Bruttomonatslohn eines über 50-Jährigen 2.850 €, der mittlere Bruttolohn eines unter 30-Jährigen hingegen lag bei 2.050 €.

Die Diskrepanz zwischen Lohnanspruch und realisierbarem Marktlohn ist besonders ausgeprägt, wenn der Lohn vor Arbeitslosigkeit aus einer langen Firmenzugehörigkeit und einer innerbetrieblichen Karriere resultiert. Die längere Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I bei Arbeitslosen über 55 Jahren sorgt außerdem dafür, dass ihre Ansprüche nur langsam abschmelzen. Die Aufnahme einer niedrig entlohnten Tätigkeit aus dem Transferbezug heraus bietet daher in der Regel kaum finanzielle Vorteile.

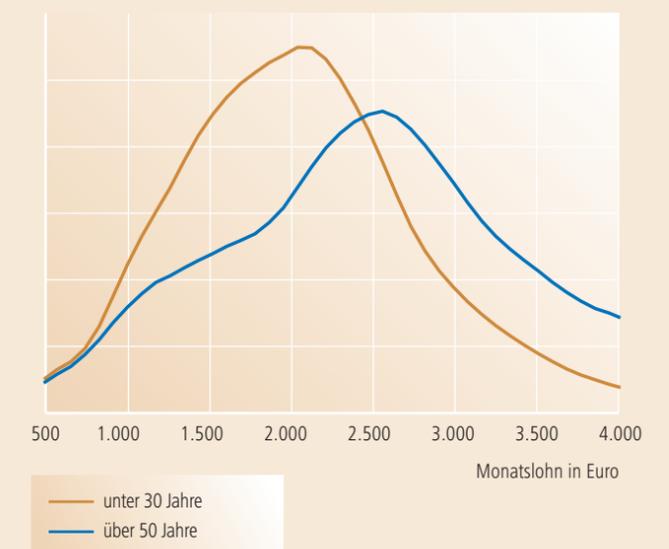
Die Bereitschaft zu Lohnzugeständnissen erhöht die Erfolgchancen der Jobsuche jedoch wesentlich. So zeigt eine Analyse der Beschäftigtenstatistik, dass Arbeitslose, die wieder in Beschäftigung kommen, in den meisten Fäl-

Abbildung 1

Lohnverteilung bei Älteren und Jüngeren in Deutschland

- Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte* am Stichtag 30. Juni 2004 -

Relative Häufigkeit



* Ohne geringfügig Beschäftigte, Auszubildende und Teilzeitbeschäftigte

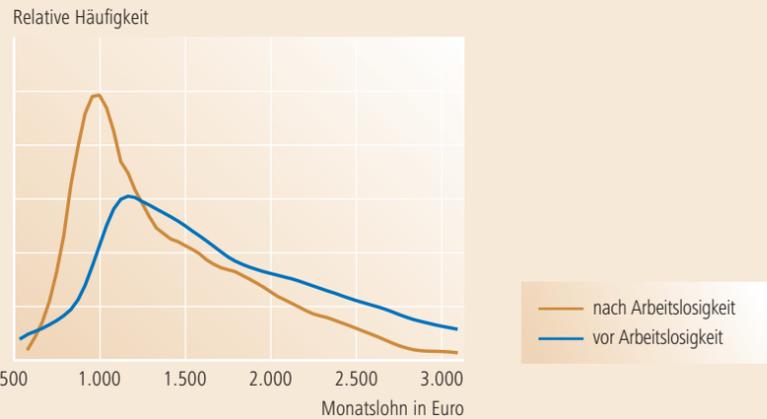
Quelle: Beschäftigtenhistorik des IAB, eigene Berechnungen

len Lohnabschläge hinnehmen. Der mittlere Lohn betrug vor Arbeitslosigkeit 1.780 €. Wenn sie nach der Arbeitslosigkeit wieder eine Vollzeitbeschäftigung fanden, erhielten sie lediglich einen mittleren Lohn von 1.490 €.

Abbildung 2

Lohnverteilung bei Älteren vor und nach Arbeitslosigkeit

- Männer und Frauen über 50 Jahre, die am 30. Juni 2004 arbeitslos waren -



Quelle: Beschäftigtenhistorik des IAB, eigene Berechnungen

© IAB

Untersucht wurden hierbei Personen, die am Stichtag 30. Juni 2004 über 50 waren und seit mindestens einem halben Jahr arbeitslos. Außerdem waren sie in den letzten vier Jahren mindestens einmal Vollzeit beschäftigt und hatten nach dem Stichtag innerhalb von sechs Monaten eine Vollzeitstelle gefunden. Diese Kriterien erfüllten etwa 1.400 Personen.

Abbildung 2 zeigt die Bruttomonatslöhne vor und nach Arbeitslosigkeit. Bei den meisten Arbeitslosen benötigt die Reduzierung des Anspruchslohnes zu viel Zeit. Ist der Arbeitslose bereit, seine Ansprüche herunterzuschrauben, ist er meistens schon so lange ohne Arbeit, dass er nur schwer eine neue Beschäftigung findet. In diesem Fall lösen die lange Dauer der Arbeitslosigkeit und der Verlust an Humankapital den zu hohen Anspruchslohn als Einstellungsbarriere ab.

Eine wichtige Aufgabe der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist es daher, Qualifikations- und Produktivitätsdefizite älterer Arbeitsloser entgegenzuwirken, ihre oft zu hohen An-

spruchsgehälter frühzeitig zu korrigieren und ihre berufliche Mobilität zu erhöhen.

Die Instrumente: Nutzung und Wirkung

Die aktive Arbeitsmarktpolitik hat die Aufgabe, Marktversagen zu korrigieren. Etwa dann, wenn leistungsfähige Ältere schwerer einen Job finden, weil Ältere generell als leistungsschwach stigmatisiert werden. Auch Probleme im so genannten „Matching-Prozess“ bieten Ansatzpunkte: Bestehen Differenzen zwischen den Qualifikations- oder Produktivitätsanforderungen der Unternehmen und dem Potential der älteren Bewerber, können temporäre Lohnkostenzuschüsse oder Weiterbildungsmaßnahmen Abhilfe schaffen.

Liegt das Problem in zu hohen Anspruchsgehältern gegenüber dem erzielbaren Markteinkommen, können befristete Lohnsubventionen an Arbeitnehmer hilfreich sein. Für den Personenkreis, der auf Anhieb nur schwer in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren ist, kann man außerdem staatliche Beschäftigungsangebote wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Arbeitsgelegenheiten anbieten.

In Tabelle 1 sind arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und die Teilnehmer über 50 Jahren angegeben. Dabei fallen zunächst die Werte bei den staatlichen Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung auf, die die Weiter- und Wiederbeschäftigungschancen erhöhen sollen. Hier sind Ältere deutlich unterrepräsentiert. Auch die absoluten Teilnehmerzahlen sind seit 2001 rückläufig. Will man in der Altenpolitik umsteuern, sollten hier stärkere Akzente gesetzt werden.

Besonders stark sind ältere Personen dagegen bei Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen (ABM und SAM) vertreten (vgl. auch den Artikel von S. 74 ff). Dies sind Maßnahmen, deren Integrationswirkungen durch eine Reihe von Evaluationsstudien in Frage gestellt worden sind. Allerdings ist die Arbeitsmarktintegration auch nur eines von mehreren Zielen. Seit der Neuordnung der ABM im Jahr 2004 stehen der Marktersatz und damit die berufliche und soziale Stabilisierung der Teilnehmer im Vordergrund. Weiterhin waren im Juni 2006 knapp 70.000 Ältere in den ebenfalls eher marktfernen Arbeitsgelegenheiten beschäftigt. Diese Instrumente bieten daher keine

Lösung für die hier im Vordergrund stehenden Beschäftigungsprobleme älterer Menschen. In vielen Fällen werden sie eher als Brücke in den Ruhestand als in ein Beschäftigungsverhältnis genutzt.

Lohnsubventionen und Verwandtes

Eine Reihe arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ist daher darauf gerichtet, die (vermutete) Lücke zwischen Anspruchslohn bzw. Lohnkosten einerseits und der Produktivität der Arbeitslosen andererseits durch Lohnsubventionen zu verringern. Zentral ist hierbei die Erwartung, dass die Geförderten nach Ablauf der Zahlungen zu regulären Löhnen beschäftigt werden können, weil sich die Produktivität „on the job“ erhöht hat oder die tatsächliche Produktivität die erwartete übertrifft. Der ältere Arbeitnehmer sollte also seinen Lohnsatz nach Ablauf der Förderung selbst erwirtschaften können und somit längerfristig integriert werden.

Eingliederungszuschüsse senken direkt die Arbeitskosten und sollen so die Differenz zwischen der (geringeren) Produktivität der Älteren und den tatsächlichen Arbeitskosten ausgleichen. Sie haben eine Laufzeit von maximal drei Jahren, in denen ein Zuschuss von höchstens 50 Prozent gezahlt wird, der jährlich um 10 Prozentpunkte abnimmt.

Weil die Förderung auf der betrieblichen Seite ansetzt und die Lohnkosten unmittelbar sinken, kann sich das Arbeitsnachfrageverhalten der Unternehmen rasch ändern. Das Risiko von Mitnahmeeffekten ist aber hoch: Unternehmen könnten ohnehin geplante Einstellungen nun fördern lassen, so dass auch kurzfristig keine zusätzliche Beschäftigung entsteht.

Eine erste Evaluation von Eingliederungszuschüssen für Ältere im Rahmen der Hartz-Evaluation hat ergeben, dass die Beschäftigungswahrscheinlichkeit nach dem Förderzeitraum gesteigert werden kann. Besonders deutlich ist dies in den neuen Bundesländern. Die Mitnahmeeffekte werden als gering eingeschätzt. Lohnkostenzuschüsse besitzen also grundsätzlich das Potential, Ältere erfolgreich in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Allerdings liegen die Kosten des Instrumentes recht hoch.

Erhöhung der Suchintensität

Mit dem Instrument der Entgeltsicherung hingegen wird versucht, die Arbeitsanreize und damit die Suchintensität von Arbeitslosen über 50 zu erhöhen: Wer zur Beendigung oder Vermeidung von Arbeitslosigkeit eine Beschäftigung aufnimmt, die niedriger entlohnt wird als die Beschäftigung, auf deren Grundlage das Arbeitslosengeld ermittelt wird, erhält zusätzlich 50 Prozent der Entgelt Differenz. Außerdem wird ein Zuschuss zur gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt, der die Geförderten so stellt, als würden sie 90 Prozent des letzten Einkommens erzielen. Die Förderung wird für die Restanspruchsdauer auf Arbeitslosengeld I gewährt und entfällt danach vollständig. Nur wenn der Beschäftigte die Einkommenssubvention durch einen Lohnverzicht voll an den Arbeitgeber weitergibt, würde die Entgeltsicherung genauso wirken wie ein gleich hoher direkter Zuschuss an den Arbeitgeber.

Bei der Entgeltsicherung fiel die Inanspruchnahme im Jahr 2005 mit etwas mehr als 4.000 Personen sehr gering aus. Laut Hartz-Evaluation sind hierfür folgende Gründe ausschlaggebend:

Erstens wird die Entgeltsicherung von Vermittlern häufig nicht aktiv eingesetzt. Denn stellenorientierte Vermittler arbeiten eher mit Instrumenten, die die Einstellungsbereitschaft beim Arbeitgeber erhöhen, wie es bei Eingliederungszuschüssen oder betrieblichen Trainingsmaßnahmen der Fall ist. Stärker bewerberorientierte Vermittler dagegen informieren selten „aktivierend“ über

Tabelle 1

Bestand Älterer in ausgewählten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen

– 2001 und 2005, absolut und in % –

Maßnahme	2001			2005**		
	Insgesamt	Ältere *	in %	Insgesamt	Ältere *	in %
Berufliche Weiterbildung	344.816	27.738	8,0	128.773	5.627	4,4
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen/						
Strukturanpassungsmaßnahmen	243.109	85.402	35,1	55.384	22.027	39,8
Eingliederungszuschuss	100.101	47.341	47,3	57.767	16.035	27,8
Entgeltsicherung nach § 421j SGB III	-	-	-	4.260	4.260	100,0
Arbeitslose	3.852.564	1.163.490	30,2	4.604.943	1.176.463	25,5

* 50 Jahre und älter, ** Stand Dezember 2005

Quelle: Statistik der BA



einzelne Instrumente. Sie setzen die Entgeltsicherung nur in den wenigen Fällen ein, in denen ein älterer Arbeitsloser wegen des zu geringen Arbeitsentgelts zögert, ein Stellenangebot anzunehmen.

Zweitens führt die unklare Ausgestaltung der Förderbedingungen zu einer widersprüchlichen Handhabung. Dies gilt insbesondere für die Frage, wann die Entgeltsicherung beantragt werden muss und für welche Beschäftigungsverhältnisse sie gezahlt werden kann. Alles in allem führt die Entgeltsicherung gegenwärtig nicht dazu, dass ältere Arbeitslose eher zur Aufnahme einer geringer entlohnten Tätigkeit bereit sind. Eine mikroökonomische Analyse ergab zudem keinen signifikanten Einfluss auf deren Wiederbeschäftigungschancen.

Eine erste Bewertung

Zielt man auf eine dauerhafte Wiedereingliederung älterer Personen in den Arbeitsmarkt, so spricht einiges für Lohnsubventionen, auch wenn bisher wenig gesicherte Erkenntnisse über die Leistungsfähigkeit von Lohnsubventionen im Vergleich zu anderen Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik vorliegen. Sie scheinen aber am besten geeignet zu sein, die Eingliederungshemmnisse älterer Arbeitsloser zu beseitigen.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Arbeitsgelegenheiten sind Instrumente, bei denen die Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt nicht im Vordergrund steht. Auch Qualifizierungsmaßnahmen lösen weder die Probleme zu hoher Anspruchslöhne noch erhöhen sie die mangelnde Einstellungsbereitschaft von Unternehmen, wenn diese auf Vorurteilen über die Leistungsfähigkeit älterer Arbeitsloser beruht. Für die älteren Arbeitslosen, bei denen objektiv Qualifikationsdefizite vorliegen, müssen „altengerechte“ Weiterbildungsmaßnahmen entwickelt werden, insbesondere, wenn der Renteneintritt weiter nach hinten geschoben werden soll (vgl. auch den Artikel von S. 65 ff).

Ausgestaltungsfragen

Lohnsubventionen sind grundsätzlich geeignet, Einstellungshindernisse auf Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerseite auszugleichen. Werden sie befristet gewährt, verringern

sich auch die Risiken, die bei unbefristeten Subventionen entstehen können, wie hohe fiskalische Kosten oder die Verdrängung nicht geförderter Beschäftigung.

Ein zielgerichteter Einsatz dieser Instrumente setzt das Wissen darüber voraus, welche Probleme bei welchem Arbeitslosen im Vordergrund stehen. Bei älteren Personen mit Produktivitätsnachteilen könnte z.B. ein Arbeitgeberzuschuss geboten sein. Dagegen wäre bei relativ hohen Lohnansprüchen und einer geringen Bereitschaft zur Aufnahme eines Niedriglohnjobs eher eine flankierende Einkommenssubvention zu empfehlen.

Mehr Autonomie vor Ort

Für eine passende Förderung sollte man das Wissen der Arbeitsvermittler vor Ort nutzen und den Bedarfsträgern mehr Flexibilität beim Einsatz von Lohnsubventionen einräumen. Auf der Grundlage eines umfassenden „Profiling“ des Arbeitslosen und der Kenntnis der regionalen Arbeitsmarktlage kann besser entschieden werden, ob eine Förderung beim Arbeitgeber, beim Arbeitnehmer oder bei beiden anzusetzen ist. Deshalb sollte man den Trägern der Arbeitsmarktpolitik ein fallbezogenes, flexibel einsetzbares Budget für Lohnsubventionen zur Verfügung stellen. Ein solches Förderpaket kann durch Variation der Höhe und der Dauer der Subvention sowie durch ergänzende berufsbegleitende Qualifizierungsmaßnahmen erweitert werden.

Mehr Autonomie für Arbeitslose

Schließlich kann es sinnvoll sein, die Entscheidung über arbeitgeber- oder arbeitnehmerseitige Subvention stärker auf den Arbeitslosen zu verlagern. Dies wäre zu erreichen, indem man Gutscheine über eine bestimmte Höhe der Lohnsubvention ausgibt, die von den Arbeitslosen nach eigenen Vorstellungen bei der Jobsuche eingesetzt werden können. Dies wird beispielsweise im Hamburger Modell praktiziert (siehe IAB-Kurzbericht Nr. 20/2006).

Der Einzelne könnte dann eine niedrig entlohnte Beschäftigung annehmen und das Einkommen über den Gutschein aufstocken (befristeter Kombilohn). Er könnte sich aber auch eine höherwertige Tätigkeit suchen und dem Arbeitgeber die Differenz zwischen Produktivität und

Arbeitskosten erstatten (befristeter Lohnkostenzuschuss). Auch eine Kombination aus beiden Varianten wäre denkbar. Auf diese Weise wäre eine Integration bereits bestehender arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen möglich, die flexibel und damit zielgenau durch die Fallmanager eingesetzt werden könnten.

Ein weiterer Vorteil bestünde darin, dass die Eigeninitiative der Arbeitslosen gefördert wird. Sie müssen sich über ihr persönliches Beschäftigungsproblem klar werden und können den Gutschein entsprechend einsetzen. Auch lässt sich auf diese Weise besser überprüfen, ob die Hilfebedürftigen ihren Mitwirkungspflichten tatsächlich nachkommen.

Weniger Bürokratie

Grundlage für die arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit eines Instruments ist schließlich dessen Implementierung. Die Zwischenergebnisse der Hartz-Evaluation zeigen, dass Beantragung wie Auszahlung der Leistungen möglichst transparent sein und nach einfachen und nachvollziehbaren Kriterien erfolgen sollten. Jeglicher bürokratische Aufwand behindert Unternehmen und Arbeitslose bei der Inanspruchnahme eines Instruments. Auch in der Arbeitsvermittlung sind die Anreize gering, ein aufwändiges Instrument aktiv zu vermarkten. Ein hoher Bekanntheitsgrad und eine hohe Akzeptanz sind jedoch unabdingbar für seinen Erfolg. Da Monatslöhne aufgrund verschiedener Faktoren wie variabler Arbeitszeiten schwanken, lässt sich der administrative Aufwand auch durch eine Pauschalierung der Zahlungen reduzieren.

Fazit

Aktive Arbeitsmarktpolitik wäre überfordert, wollte sie *allein* fehlende oder unzureichende Beschäftigungs- und Arbeitsanreize kompensieren oder korrigieren. In diesen Fällen ist an Institutionen wie dem Transfer- und Abgabensystem anzusetzen und deren Anreizwirkung zu verändern. Die Reformen der vergangenen Jahre gingen in die richtige Richtung und haben den frühzeitigen Renteneintritt unattraktiver gemacht. Auch der Anspruch auf einen relativ langen Transferbezug ist gekappt worden, so dass die Suchintensität älterer Arbeitsloser gestiegen ist.

Lohnsubventionen in der hier vorgeschlagenen Form können ergänzend ein schneller Schritt sein, um den bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern notwendigen Sinneswandel zu Gunsten einer stärkeren Teilhabe Älterer am Arbeitsleben zu unterstützen. Um das Potential dieser Instrumente auszuschöpfen, sollten auch atypische Erwerbsformen gefördert werden, die wegen ihrer hohen Flexibilität eine Brücke in den ersten Arbeitsmarkt bauen können. Auf diesem Wege könnten Unternehmen den Umgang mit älteren Mitarbeitern probieren und sich auf der Grundlage dieser Erfahrungen entschließen, mehr Ältere einzustellen und zu beschäftigen.

Die Autoren



Dr. Martin Dietz ist Referent beim Vizedirektor des IAB.



Dr. Hermann Gartner ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Kompetenzzentrum Empirische Methoden am IAB.



Dr. Susanne Koch ist Leiterin der Koordination der Evaluationsforschung und Forschungsplanung am IAB.



Dr. Ulrich Walwei ist Vizedirektor und Leiter des Forschungsbereichs 3 „Wachstum, Demographie und Arbeitsmarkt“ am IAB.

Für weitere Informationen

martin.dietz@iab.de, hermann.gartner@iab.de, ulrich.walwei@iab.de, susanne.koch@iab.de