

Jüngste Arbeitsmarktreformen

Schöne Aussichten für ältere Arbeitnehmer?

Dank der konjunkturellen Belebung und dank neuer Gesetze hat sich die Situation Älterer auf dem Arbeitsmarkt erfreulich entwickelt. Im April 2008 beschloss der Deutsche Bundestag abermals ein Bündel neuer Regeln, die Ältere betreffen. Auch wenn das Gesetz erst kürzlich in Kraft trat, geben frühere wissenschaftliche Studien über die darin enthaltenen Instrumente bereits Hinweise auf voraussichtliche Wirkungen. Läuft die Reform der Reformen in die richtige Richtung? Welche Perspektive bietet sie älteren Arbeitnehmern?

Die Neuregelungen des Gesetzgebers umfassen vier Aspekte, die für Ältere relevant sind. So verlängert sich ihr Anspruch auf Arbeitslosengeld. Sie können Gutscheine für Eingliederungszuschüsse erhalten. Ein Teil der älteren Arbeitslosen im

SGB II fällt aus der Arbeitslosenstatistik. Zudem gibt es neue Regeln für die frühzeitige Altersrente. Im einzelnen haben die Maßnahmen ganz unterschiedliche Auswirkungen auf die Arbeitsmarktsituation älterer Menschen.



Länger Arbeitslosengeld zahlen

Durch die rückwirkend zum 1. Januar 2008 verlängerte Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I hat der Gesetzgeber einen wesentlichen Bestandteil der Arbeitsmarktreformen zurückgenommen. Die Hilfe wird nun wieder länger gezahlt und nach Alter und Beitragszeiten gestaffelt. Auf diese Weise sollen ältere Arbeitslose während der Jobsuche materiell besser abgesichert sein.

Die gut gemeinte Neuregelung könnte kontraproduktiv wirken. So zeigen wissenschaftliche Studien, dass die Ausdehnung des Anspruchs auf Arbeitslosenunterstützung den Verbleib in der Arbeitslosigkeit tendenziell verlängert. Der Anspruchslohn bleibt bei steigender Bezugsdauer länger hoch und erschwert die Arbeitsaufnahme. Bietet die Arbeitslosenunterstützung über einen längeren Zeitraum materielle Sicherheit auf einem vergleichsweise hohen Niveau, suchen Menschen nicht so intensiv nach einem Job, bilden sich weniger weiter und machen weniger Zugeständnisse bei der Höhe des Lohns. Außerdem kann eine lange Bezugsdauer bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern Mechanismen auslösen, die einen frühzeitigen Rückzug der Älteren vom Arbeitsmarkt begünstigen. So ist der betriebliche oder soziale Widerstand gegen eine Kündigung geringer, wenn auf eine lange Absicherung durch Arbeitslosenunterstützung verwiesen werden kann. Auf diese Weise können Betriebe den Übergang aus Arbeitslosigkeit in den Rentenbezug zur relativ schmerzlosen Änderung der betrieblichen Altersstruktur nutzen.

Auf den ersten Blick sprechen zwei Argumente für eine verlängerte Bezugsdauer. Haben Arbeitslose genügend Zeit für die Suche, finden sie eine Stelle, die erstens besser zu ihrem Profil passt und zweitens eine höhere Entlohnung bietet. Dies käme auch der Volkswirtschaft als Ganzes zu Gute. Allerdings belegen wissenschaftliche Studien, wie jüngst beispielsweise von Rafael Lalive über den österreichischen Arbeitsmarkt, dass ein verlängerter Transferbezug nicht zu Jobs mit besserem Einkommen führt. Vielmehr sinken die Integrationschancen mit längerer Dauer der Arbeitslosigkeit, weil Kenntnisse veralten und Kontakte verloren gehen.

Per Gutschein eingliedern

Eingliederungszuschüsse sind zeitlich befristete Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber und sollen die Wiedereingliederung von Menschen mit Vermittlungshemmnissen erleichtern. Sie senken die Arbeitskosten der Geförderten, gleichen Produktivitätsnachteile aus und vermitteln Berufserfahrung. Die aktuelle Neuregelung führt Gutscheine für Eingliederungszuschüsse ein, die Arbeitsvermittler älteren Arbeitslosen in der Eingliederungsvereinbarung anbieten können. Dieser Gutschein soll mit einem konkreten Arbeitsangebot oder einer Vereinbarung über Eigenbemühungen zur Einlösung verbunden werden. Auf diese Weise werden Arbeitslose mit Vermittlungshemmnissen klar und verbindlich über ihre Förderfähigkeit informiert und können das Wissen in Verhandlungen gegenüber potenziellen Arbeitgebern einsetzen.

Der Eingliederungsgutschein ist für Ältere mit einem Arbeitslosengeldanspruch von mehr als zwölf Monaten eine Ermessensleistung. Für Ältere, die zudem seit zwölf Monaten erwerbslos sind, ist der Eingliederungsgutschein – anders als die bisherigen Eingliederungszuschüsse – eine Pflichtleistung. Die Förderdauer liegt einheitlich bei zwölf Monaten. Wie beim Eingliederungszuschuss für Ältere sieht der Eingliederungsgutschein einen Mindestfördersatz von 30 Prozent und einen Höchstfördersatz von 50 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts vor. Im Gegenzug muss das Beschäftigungsverhältnis für mindestens ein Jahr begründet werden. Eine Rückzahlungsverpflichtung sowie eine Nachbeschäftigungsfrist für Arbeitgeber sehen die neuen Regeln nicht vor.

Per Zuschuss integrieren

Das IAB und das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) haben die Wirksamkeit von Eingliederungszuschüssen für Ältere im Rahmen der Hartz-Evaluation untersucht. Ob sich die Arbeitsmarktchancen zuvor Arbeitsloser verbessert haben, wird durch einen Vergleich der Geförderten mit einer Gruppe ähnlicher, aber ungeförderter Arbeitsloser untersucht. Hierbei zeigte sich, dass der Anteil von Personen in regulärer Beschäftigung bei geförderten Älteren drei Jahre nach Förderbeginn etwa

30 Prozentpunkte höher war als in der Vergleichsgruppe. Geringer ist der Unterschied bei der Arbeitslosenquote von Geförderten und Vergleichspersonen. Ein Grund hierfür ist, dass die älteren Vergleichspersonen Rückzugsmöglichkeiten aus dem Arbeitsmarkt nutzen und damit auch nicht mehr als arbeitslos registriert sind.

Gutschein oder Zuschuss

Die bisherigen Evaluationsergebnisse zeigen, dass Eingliederungszuschüsse grundsätzlich das Potenzial besitzen, ältere Arbeitslose erfolgreich in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Eingliederungsgutscheine können einen neuen Akzent setzen, wenn sie die Eigenverantwortung förderberechtigter Älterer stärken. Allerdings ist die Gefahr von Mitnahmeeffekten auf betrieblicher und individueller Ebene hoch, so wie bei allen Formen von Lohnkostenzuschüssen. Insbesondere die Ausgestaltung als Pflichtleistung und als Gutschein ist problematisch. Lohnkosten-

zuschüsse sind dazu gedacht, Differenzen zwischen der individuellen Produktivität und der Entlohnung auszugleichen. Die Senkung der Arbeitskosten soll den Betrieben die Neueinstellung von wettbewerbsschwächeren Arbeitslosen schmackhaft machen. Die Grundvoraussetzung für die Gewährung von Lohnkostenzuschüssen ist also die Prüfung einer geminderten Leistungsfähigkeit. Hierauf kann aber gerade bei Älteren nicht allein durch die Dauer der Arbeitslosigkeit geschlossen werden. Die Pflichtleistung sieht jedoch diese Einzelfallprüfung in Form einer Ermessensentscheidung der Arbeitsvermittler nicht mehr vor. Damit besteht die Gefahr, dass Betriebe Eingliederungszuschüsse auch für solche Ältere einfordern, bei denen eigentlich keine geminderte Produktivität vorliegt.

Auf der anderen Seite können auch die Älteren, die ohne Förderung einen Arbeitsplatz gefunden hätten, das Instrument nutzen, um höhere Löhne auszuhandeln. Ein weiteres Problem sind mögliche Substitutions- und Verdrängungseffekte. Anspruchsberechtigte könnten im Wettbewerb um Arbeitsplätze gegenüber ungeförder-ten Personen gewinnen. Das wäre nur akzeptabel, wenn gewünscht ist, dass die Arbeitsmarktchancen schwerer vermittelbarer Älterer zulasten Arbeitsloser mit guten Vermittlungsaussichten verbessert werden.

Ältere fallen aus der Statistik

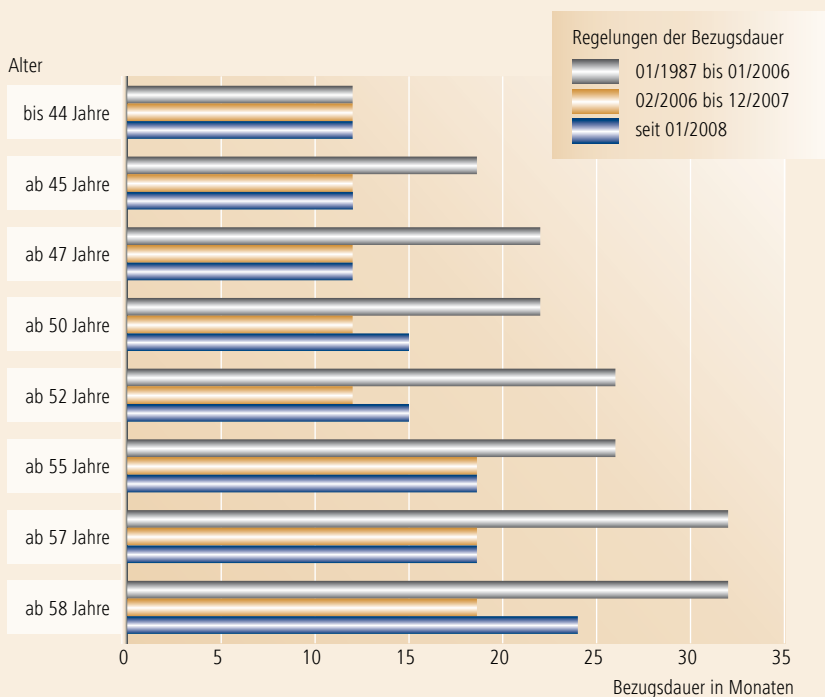
Die allmähliche Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre sollte mit einer Arbeitsmarktpolitik einhergehen, die die Beschäftigungsfähigkeit Älterer stärkt und die Voraussetzungen für die Eingliederung älterer Erwerbsloser in den Arbeitsmarkt verbessert. Ein wichtiger Aspekt einer entsprechend alterssensiblen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik besteht darin, frühzeitige Übergänge in den Rentenbezug zu vermeiden.

Der neue Paragraph 3 Abs. 2a SGB II weist in diese Richtung, da erwerbsfähige Hilfebedürftige, die das 58. Lebensjahr vollendet haben, unverzüglich in Arbeit oder in eine Arbeitsgelegenheit vermittelt werden sollen. Dies könnte eine Vorgabe für die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende sein, sich verstärkt um die Integration Älterer zu bemühen und diesem Ziel im Konfliktfall Vorrang

Abbildung 1

Maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes nach Lebensalter

Regelungen von 1987 bis 2008



Anmerkung: Voraussetzung für den maximalen Bezug waren und sind in der Regel doppelt so lange Beschäftigungszeiten vor Arbeitslosigkeit.

Quelle: IAB

©IAB

vor einer auf betriebswirtschaftliche Effizienz ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik einzuräumen. In den vergangenen Jahren war dies häufig nicht der Fall. Bisher förderten arbeitsmarktpolitische Maßnahmen erwerbsfähige Hilfebedürftige, die das 58. Lebensjahr vollendet haben, eher nachrangig.

Negativ zu bewerten ist die Neuerung nach § 53a SGB II. Demnach gelten erwerbsfähige Hilfebedürftige ab 58 Jahren nicht mehr als arbeitslos, wenn sie für mindestens zwölf Monate Leistungen der Grundsicherung bezogen haben, ohne dass ihnen eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angeboten wurde. Dies steht einer verbesserten Arbeitsmarktintegration Älterer entgegen. Träger der Grundsicherung müssten ihre Anstrengungen vielmehr verstärken, um gerade erwerbsfähige Hilfebedürftige dieser Altersgruppe in Erwerbsarbeit zu bringen. Unter der neuen Regelung besteht dagegen die Gefahr, dass sie stattdessen ihre Aktivierungsstrategien auf leicht vermittelbare ältere erwerbsfähige Hilfebedürftige konzentrieren. Bei schwer vermittelbaren Arbeitslosengeld-II-Empfängern über 57 Jahren entstehen dagegen Anreize, sie nicht mit der nötigen Intensität zu fördern, so dass sie nach einem Jahr nicht weiter als arbeitslos gelten.

Darüber hinaus verschlechtern die neuen Regeln die Position der über 57-jährigen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen gegenüber der bisherigen Rechtslage. Die Betroffenen gelten nach Ablauf eines Jahres ohne Arbeitsangebot automatisch nicht mehr als arbeitslos, selbst wenn sie erwerbsbereit sind und sich weiterhin arbeitslos melden wollen, z.B. um ihre Chancen auf Förderung zu wahren. Dieser pauschale Ausschluss aus der Arbeitslosenstatistik widerspricht der Definition von Arbeitslosigkeit im SGB III, die im Grundsatz auch für den Rechtskreis SGB II anzuwenden ist. Danach sind Menschen arbeitslos, wenn sie vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis stehen oder weniger als 15 Stunden pro Woche arbeiten, eine versicherungspflichtige Beschäftigung suchen, dabei den Vermittlungsbemühungen der Agentur für Arbeit zur Verfügung stehen und sich arbeitslos gemeldet haben. Nach der Neuregelung wären nicht mehr allein die Arbeitsuche und die Verfügbarkeit des Hilfebeziehers



für dessen Status als Arbeitsloser entscheidend, sondern zusätzlich ein Stellenangebot, also ein arbeitsnachfrageseitiger Faktor. Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht ist jedoch keine Regelung notwendig, die dazu führt, dass gerade die Arbeitslosigkeit Älterer weniger stark wahrgenommen wird als die anderer Personen.

Zwangsverrentungen und Altersarmut

Der Paragraph 12a SGB II legt fest, dass erwerbsfähige Hilfebedürftige frühestens mit Vollendung des 63. Lebensjahres verpflichtet sind, vorzeitig Altersrente in Anspruch zu nehmen. Will man erwerbsfähige Hilfebedürftige im Alter von mindestens 58 Jahren verstärkt in den Arbeitsmarkt integrieren, sollte man Zwangsverrentungen vor dem Eintrittsalter für die abschlagsfreie Altersrente generell vermeiden. Durch die Neuregelung entsteht nun aber ein Verschiebebahnhof für die gesellschaftlichen Kosten der Erwerbslosigkeit im Alter.

Indem man den Schutz vor Zwangsverrentung auf die Zeitspanne bis zum 63. Lebensjahr begrenzt, trägt man auch dem Ziel einer geringen Altersarmut nur unzureichend Rechnung. Zwar wird die maximale Höhe der Rentenabschläge für Hilfebezieher vermindert, die noch Zugang zu den ab 2012 abgeschafften vorgezogenen Altersrenten für Frauen und Arbeitslose haben. Gleiches gilt dauerhaft für gesundheitlich Eingeschränkte mit Anspruch auf die vorgezogene Altersrente für Schwerbehinderte.

Für die große Mehrheit der potenziell von Rentenabschlägen Betroffenen ergeben sich jedoch keine Verbesserungen gegenüber einer uneingeschränkten Zwangsverrentung. Denn für die meisten Hilfebedürftigen kommt nur Altersrente als vorzeitige Rente in Frage, wenn sie langjährig versichert waren. Sie können die Rente ohnehin erst ab dem vollendeten 63. Lebensjahr beziehen und müssen zunächst Rentenabschläge von maximal 7,2 Prozent hinnehmen. Nach Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre sind es sogar 14,4 Prozent. Damit dürfte sich das Risiko der Sozialhilfebedürftigkeit im Ruhestand für viele Betroffene deutlich erhöhen. Denn die Rentenanwartschaften aus gesetzlicher, betrieblicher und privater Altersvorsorge dürften

auch ohne Abschläge nur wenig über dem Niveau der Grundsicherung im Alter und bei voller Erwerbsminderung liegen.

Ein weiteres Problem liegt in der Ungleichbehandlung von Hilfebeziehern. Arbeitslose mit mindestens 35 Versicherungsjahren werden künftig auf die Rente für langjährig Versicherte verwiesen und müssten entsprechende Abschläge hinnehmen, während Versicherte mit gleich hoher oder sogar höherer Rentenanwartschaft aber weniger Versicherungsjahren, vor der Zwangsverrentung mit Abschlägen geschützt sind.

Eine weitere Ungleichbehandlung resultiert schließlich aus dem unterschiedlichen Referenzalter für eine abschlagsfreie Altersrente. Sie liegt für Schwerbehinderte je nach Geburtsjahrgang zwischen 63 und 65 Jahren, für alle übrigen Versicherten zwischen 65 und 67 Jahren. Damit wären Letztere bei einer erzwungenen Verrentung im selben Alter mit höheren Rentenabschlägen konfrontiert. Statt ein bestimmtes Lebensalter für Zwangsverrentungen vorzugeben, erscheint es daher adäquater, nur jene Hilfebezieher auf eine mit Abschlägen belegte Altersrente zu verweisen, die sich Bemühungen zur Aktivierung und Reintegration in den Arbeitsmarkt ohne wichtigen Grund entziehen.



Fazit

Der demografische Wandel, die schrittweise Anhebung des Renteneintrittsalters sowie die weiter wachsende Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften machen eine hohe Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nötig. Sieht man von den Gutscheinen für Eingliederungszuschüsse ab, laufen die jüngsten Reformen jedoch einer stärkeren Arbeitsmarktintegration und -partizipation älterer Menschen entgegen. Dies gilt vor allem für die Regeln zur verlängerten Transferbezugsdauer, zum Ausschluss einer Teilgruppe der Älteren aus der Arbeitslosenstatistik sowie zur frühzeitigen Altersrente.

Literatur

Bernhard, S.; Jaenichen, U. und Stephan, G. (2007): Eingliederungszuschüsse: Die Geförderten profitieren, IAB-Kurzbericht 9/2007.

Dietz, M. (2008): Arbeitsmarkt: Rückenwind auch für Ältere, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 88 (4), S. 254-259.

Lalive, R. (2007): Unemployment Benefits, Unemployment Duration, and Post-unemployment Jobs: A Regression Discontinuity Approach, in: American Economic Review, Vol. 97 (2), S. 108-12.

Müller, E.; Wilke, R. und Zahn, P. (2007): Beschäftigung und Arbeitslosigkeit älterer Arbeitnehmer: eine mikroökonomische Evaluation der Arbeitslosengeldreform von 1997, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 227 (1), S. 65-86.

Nickell, S.; Nunziata, L. und Ochel, W. (2005): Unemployment in the OECD since the 1960s. What Do We Know?, in: Economic Journal, Vol. 115 (Nr. 500), S. 1-27.

Steffen, J. (2007): Kein Ende der Zwangsverrentung. Das Koalitionsvorhaben zur Frühverrentung von „Hartz-IV-lern“, Bremen.

ZEW, IAB und IAT (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1d: Eingliederungszuschüsse und Entgeltssicherung. Endbericht 2006 durch den Forschungsverbund, Nürnberg.

Die Autorinnen und Autoren



Dr. Martin Dietz

ist Referent beim Vizedirektor des IAB.
martin.dietz@iab.de



Dr. Ulrich Walwei

ist Vizedirektor des IAB.
ulrich.walwei@iab.de



Dr. Sabine Klinger

ist kommissarische Leiterin des Forschungsbereichs „Konjunktur und Arbeitsmarkt“ am IAB.
sabine.klinger@iab.de



PD Dr. Joachim Wolff

ist Leiter des Forschungsbereichs „Grundsicherung und Aktivierung“ am IAB.
joachim.wolff@iab.de



PD Dr. Gesine Stephan

ist Leiterin des Forschungsbereichs „Arbeitsförderung und Erwerbstätigkeit“ am IAB.
gesine.stephan@iab.de



Dr. Christina Wübbeke

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Erwerbslosigkeit und Teilhabe“ am IAB.
christina.wuebbeke@iab.de

