

Modul 5

Förderung älterer Arbeitnehmer und „BridgeSystem“

Stellungnahme kurzgefasst

1. Komplementäre Maßnahmen sollen sowohl die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer fördern als auch älteren Arbeitslosen einen sozial anerkannten Weg aus dem Beschäftigungssystem bahnen, was auf breite Zustimmung stoßen dürfte.
 2. Es ist jedoch zu befürchten, dass dies nicht gelingen wird: Zum einen ist es grundsätzlich schwierig, beide Ziele gleichzeitig zu erreichen. Zum anderen erscheint es fraglich, ob die jeweiligen Teilziele mit den vorgeschlagenen Maßnahmen überhaupt verwirklicht werden können. Es ist nämlich mit unbeabsichtigten Nebenwirkungen zu rechnen. Vor allem Mitnahmeeffekte dürften nicht zu vermeiden sein.
 3. Alle bisherigen Erfahrungen mit Vorruhestandsregelungen für Arbeitslose belegen, dass diese sehr schnell für die Freisetzung von Beschäftigten auf Kosten der Sozialkassen genutzt werden. Frühverrentungen sind deshalb der falsche Weg zur Lösung von Arbeitsmarktproblemen. Der durch das „BridgeSystem“ für Arbeitslose ab 55 Jahren eröffnete Ausstieg aus dem Erwerbssystem konterkariert das Ziel, den Verbleib im Beschäftigungssystem zu sichern und zu fördern.
 4. Mit der vorgeschlagenen Lohnversicherung sollen Einkommenseinbußen älterer Arbeitsloser in einer neuen Beschäftigung ausgeglichen und damit ihre Wiedereingliederungschancen erhöht werden. Dem gleichen Ziel dient die Absenkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung. Beides erweckt den Eindruck einer generell geringeren Produktivität älterer Arbeitnehmer, was seit langem wissenschaftlich widerlegt ist. Betriebe würden ermuntert, arbeitslosen Älteren unabhängig von ihrer individuellen Produktivität einen niedrigeren Lohn zu zahlen. Da die Eingliederungsprobleme Älterer jedoch nicht auf den Faktor „Kosten“ reduzierbar sind, führt die Lohnversicherung nicht automatisch zu zusätzlicher Beschäftigung Älterer.
 5. Gleiches gilt für die Herabsetzung der Altersgrenze für erweiterte Befristungsmöglichkeiten von jetzt 58 Jahren auf 50 Jahre. Schon die erste Deregulierung hat keine Verbesserung der Beschäftigungschancen von älteren Arbeitslosen gebracht. Insofern gibt es keine Anhaltspunkte für die Annahme, dass eine weitere Senkung der Altersgrenze einen beschäftigungswirksamen Effekt hätte.
 6. Eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung Älterer wird als Langfristziel erklärtermaßen unterstützt. Gleichzeitig wird das BridgeSystem angeboten, um der gegenwärtig hohen Altersarbeitslosigkeit wirksam zu begegnen. Bis 2005 soll es stufenweise zurückgeführt werden. „Bridge“ kann jedoch nur dann überbrücken, wenn ihr Ende nicht an den Kalender und auch nicht an die Demographie geknüpft ist, sondern an eine tatsächliche Besserung der Arbeitsmarktlage. Ansonsten führen solche Regelungen nur zur zeitlichen Verschiebung und zum Stau von Problemen.
 7. Lohnversicherung, Beitragssenkung und Bridgesystem werden die Sozialkassen auf jeden Fall stärker belasten als die gegenwärtigen Regelungen. Ein positiver Nettoeffekt dieses Maßnahmenbündels auf die Beschäftigung Älterer ist nicht zu erwarten. Bestenfalls gehen die offiziellen Arbeitslosenzahlen Älterer zurück. Die Finanzierungsfrage bleibt unbeantwortet.
-

Stellungnahme im Detail

1. Lohnversicherung

- Nach den bisherigen Regelungen können bei Förderungsbedürftigkeit „zum Ausgleich von Minderleistungen“ (§ 217 SGB III) Eingliederungszuschüsse gewährt werden. Ältere Arbeitnehmer gelten dabei als besondere Zielgruppe. In den neuen Bundesländern entfällt tatsächlich der größere Teil (über 60 %) der Abgänge in Arbeit von Älteren auf geförderte Beschäftigung. In den alten Bundesländern dagegen finden über 80 % der Älteren ohne finanzielle Hilfen Arbeit. Mit der geplanten Lohnversicherung wird aber Älteren generell und in Widerspruch zu wissenschaftlichen Erkenntnissen eine solche Förderungsbedürftigkeit bzw. abnehmende Leistungsfähigkeit unterstellt.

Gleichzeitig ist sie so konzipiert, dass gerade jene Älteren mit den mutmaßlich größten Wiedereingliederungsschwierigkeiten, nämlich die Langzeitarbeitslosen, den geringsten Vorteil von den Versicherungsleistungen hätten. Denn die Bezugsdauer der Leistungen aus der Lohnversicherung verkürzt sich um die Monate, in denen bereits Arbeitslosengeld bezogen wurde.

- Für Arbeitgeber bietet es sich an, ältere Arbeitnehmer unabhängig von deren Leistungsfähigkeit und Qualifikation nur noch gegen geringere Entlohnung einzustellen. Die entsprechenden Zuschüsse werden von vornherein eingeplant. Es kommt also zu Mitnahmeeffekten.
- Andererseits kann die Berechnung des Lohnzuschusses auf der Basis eines Vergleichs von „Netto alt“ zu „Netto neu“ dazu führen, dass ein neu eingestellter Älterer mehr verdient als ein älterer Beschäftigter, der schon bisher im Betrieb war und im gleichen Tarif eingruppiert ist. Für die Berechnung des Lohnzuschusses wird offensichtlich davon ausgegangen, dass im gleichen Tarif eingestellt wird.
- Die geplante Lohnversicherung für alle älteren Arbeitslosen, die es ja nicht zum Null-Tarif gibt, macht nur dann einen Sinn, wenn durch dieses System mehr ältere Arbeitslose in Arbeit kommen als bei der gegenwärtigen Förderung über Eingliederungshilfen. Dafür gibt es keine Anhaltspunkte. Das Alter ist bei Stellenbesetzungen eine Ausschlusskriterium auf der ersten Stufe. Ältere kommen deshalb gar nicht dazu, über ihren Lohn zu verhandeln. Die Eingliederungsprobleme Älterer sind durch generell niedrigere Löhne nicht lösbar. Es besteht vielmehr die Gefahr, dass die Vorurteile über ältere Arbeitnehmer verstärkt werden.
- Offen bleibt die Finanzierung der Leistung und deren Organisation bzw. Verwaltung, die sowohl für die Einnahmen als auch für die Aufgaben erforderlich sind.

2. Anreize für Arbeitgeber

- Die befristete Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung wird von Arbeitgebern sicher gern angenommen. Für die Arbeitslosenversicherung sind damit Einnahmeausfälle verbunden. Ob sie dazu führt, dass mehr Ältere eingestellt werden, ist fraglich.
- Auch von einer Senkung der Altersgrenze für befristete Beschäftigungen ist kein Einstellungsschub zu erwarten, wie sich nach Inkrafttreten des Teilzeit- und Befristungsgesetzes (Januar 2001) zeigte. Für Arbeitslose ab 58 Jahren können seitdem befristete Verträge uneingeschränkt abgeschlossen werden, ohne dass sich deren Beschäftigungschancen verbessert hätten.

In einer Untersuchung des IAB hat sich zudem gezeigt, dass häufig ein „psychologischer“ Kündigungsschutz Einstellungen stärker verhindert als ein rechtlicher: Arbeitgeber argumentieren, Ältere hätten sowieso keine Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Weil man sie nicht einfach wieder auf die Straße schicken könne, würde man sie deshalb lieber gar nicht erst einstellen.

3. Bridgesystem

- Mit dem „BridgeSystem“ will man der gegenwärtigen Altersarbeitslosigkeit wirksam begegnen. Es ist jedoch so konzipiert, dass die monatlichen (Bridge-) Zahlungen für die Personen am niedrigsten ausfallen, die bereits arbeitslos sind bzw. vor dem 55. Lebensjahr arbeitslos werden. Es „lohnt“ sich am meisten für jene Arbeitnehmer, die die Bezugszeit von Arbeitslosengeld I ausschöpfen und dann mit Abfindungen in die Frührente wechseln können – also als Vorruhestandsregelung für ältere Beschäftigte.
- Alle bisherigen Sonderregelungen und Ausstiegspfade für ältere Arbeitslose wurden für Freisetzungen von älteren Beschäftigten auf Kosten der Sozialkassen genutzt. So führte das Übergangsgeld nach der Wende in den neuen Ländern dazu, dass binnen kurzem fast alle über 55-jährigen im Vorruhestand waren.
- Für Teilnehmer am BridgeSystem ist ein Übergang in die Frührente ab 60 Jahren vorgesehen. Damit wird ein Teil der Kosten auf die Rentenversicherung verlagert, da die gesetzlichen Abschläge die tatsächlichen Kosten eines vorzeitigen Rentenzugangs nicht ausgleichen.
- Das Bridge-System soll für die Arbeitslosenversicherung kostenneutral sein. Dem steht aber entgegen, dass eine solche Regelung eine allgemeine Sogwirkung entwickeln kann, die zu Mitnahmeeffekten in Form von Freisetzungen führt. Auf individueller Ebene sollen Mehrkosten auch dadurch verhindert werden, dass die Wahrscheinlichkeit der Wiederbeschäftigung bei der Höhe der auszuzahlenden Raten gegengerechnet wird.
Dabei ist zu beachten, dass eine Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit von etwa 25 % – wie unterstellt – nur für den Durchschnitt aller 55jährigen Arbeitslosen gilt. Vieles spricht aber dafür, dass diejenigen, die sich das Bridge-Modell finanziell leisten können, höhere Chancen auf einen neuen Arbeitsplatz hätten. Und es ist nicht unplausibel, dass Arbeitslose mit besseren Arbeitsmarktchancen geneigt sein könnten, dem „Vermittlungsrisiko“ durch Bridging zu entgehen.
- Das neue System gibt Anreize zur Schwarzarbeit. Weil die Einkünfte sinken, wächst die Wahrscheinlichkeit, Einkommensausfälle mit Schwarzarbeit zu kompensieren.
- Es sind Regeln zu entwickeln, wie mit zeitweiligen Einkünften und mit der Frage der Bedürftigkeit umgegangen werden soll (z. B. Anrechnung, Aktualisierung bei erheblich geänderten Anspruchsvoraussetzungen). ALG II ist an eine Bedürftigkeitsprüfung gebunden. Wenn diese bei den „Bridging“-Zahlungen entfällt, wäre dies ungerecht und nicht kostenneutral.
- Unabhängig vom Umfang der Inanspruchnahme ist die falsche Signalwirkung dieses Ansatzes zu bedenken. So wird die Freisetzung Älterer durch die Betriebe und eine den Arbeitnehmern zugeschriebene Frühverrentungsmentalität bereits kritisiert. Beide Haltungen würden aber durch das Bridgesystem wieder gefördert.
- In den vergangenen Jahren ist die Einsicht gestiegen, dass gerade das Erfahrungswissen Älterer gebraucht wird und altersgemischte Arbeitsgruppen zu einem positiven Betriebsergebnis beitragen. Dieser Prozess würde durch das Bridge-System konterkariert.
- Das Bridgesystem kann die registrierte Arbeitslosenzahl senken, indem die älteren Arbeitslosen aus der Statistik fallen. Die Entstehung neuer Arbeitsplätze wird damit aber nicht gefördert.
- Das Bridge-Modell steht in scharfem Kontrast zu langfristigen Erfordernissen aufgrund des demografischen Wandels. Wie und wann will man umsteuern, wenn in einigen Jahren die demografische Entwicklung auf den Arbeitsmarkt durchschlägt? Hier dürften bei den Betroffenen und in der Bevölkerung erhebliche Akzeptanzprobleme auftreten. Es ist fraglich, ob dies durch „Marketing“ für eine Verlängerung des Erwerbslebens lösbar ist.

- Die bereits feststellbare partielle Knappheit an qualifizierten Arbeitskräften in einzelnen Berufsfeldern könnte durch die Förderung von Frühverrentungen ab 55 Jahren verschärft werden. Es könnten Probleme bei der Wiederbesetzung freier Arbeitsplätze entstehen – mit negativen Folgen für die Produktivität. Immerhin sind gegenwärtig zwei Drittel der Männer und knapp die Hälfte der Frauen im Alter von 55 bis 60 Jahren erwerbstätig.
 - Eine Möglichkeit zum frühen faktischen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben, die jedermann offen steht, wird die Qualifizierungsbereitschaft der Betriebe nicht nur für ältere Beschäftigte weiter senken. Denn den Kosten von Einarbeitung und Qualifizierungsmaßnahmen steht damit potenziell eine generell kürzere Nutzungsdauer des Humankapitals gegenüber.
 - Das Modell widerspricht den Verlautbarungen, Empfehlungen und Bestrebungen vieler Organisationen: EU, OECD, BDA, ILO, der BA („50 plus – die können es“) und – bis in jüngster Zeit – auch der Bundesregierung.
-