

„Im Alter arbeiten?! Ausstiege aus dem Erwerbsleben vermeiden“

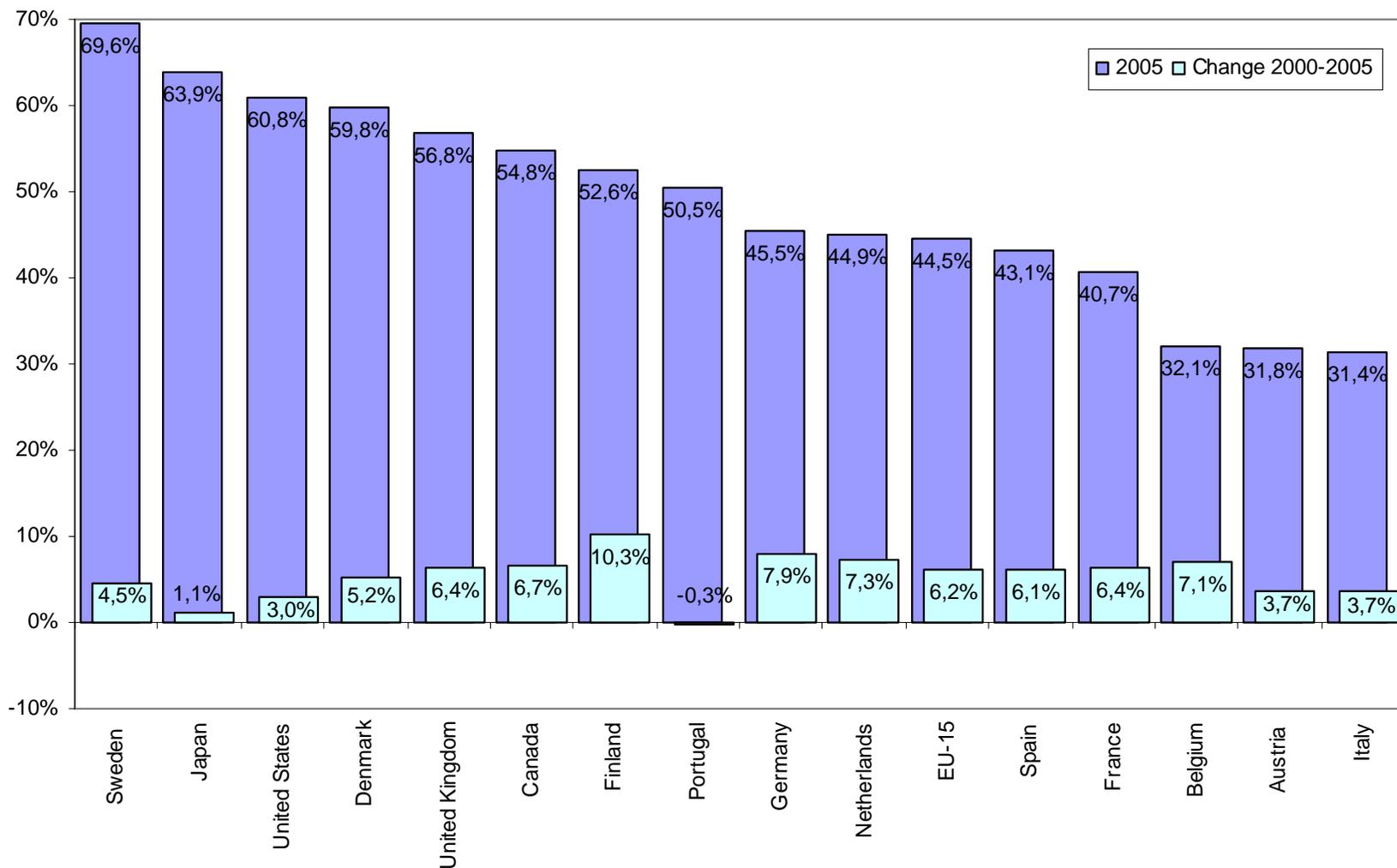
Dr. Werner Eichhorst
7. Mai 2007

„Sicherung zu mehr Beschäftigung?“
Wissenschaft trifft Praxis - Arbeitsmarktpolitische Tagung
7./8. Mai 2007, Evangelische Akademie Bad Boll

Überblick

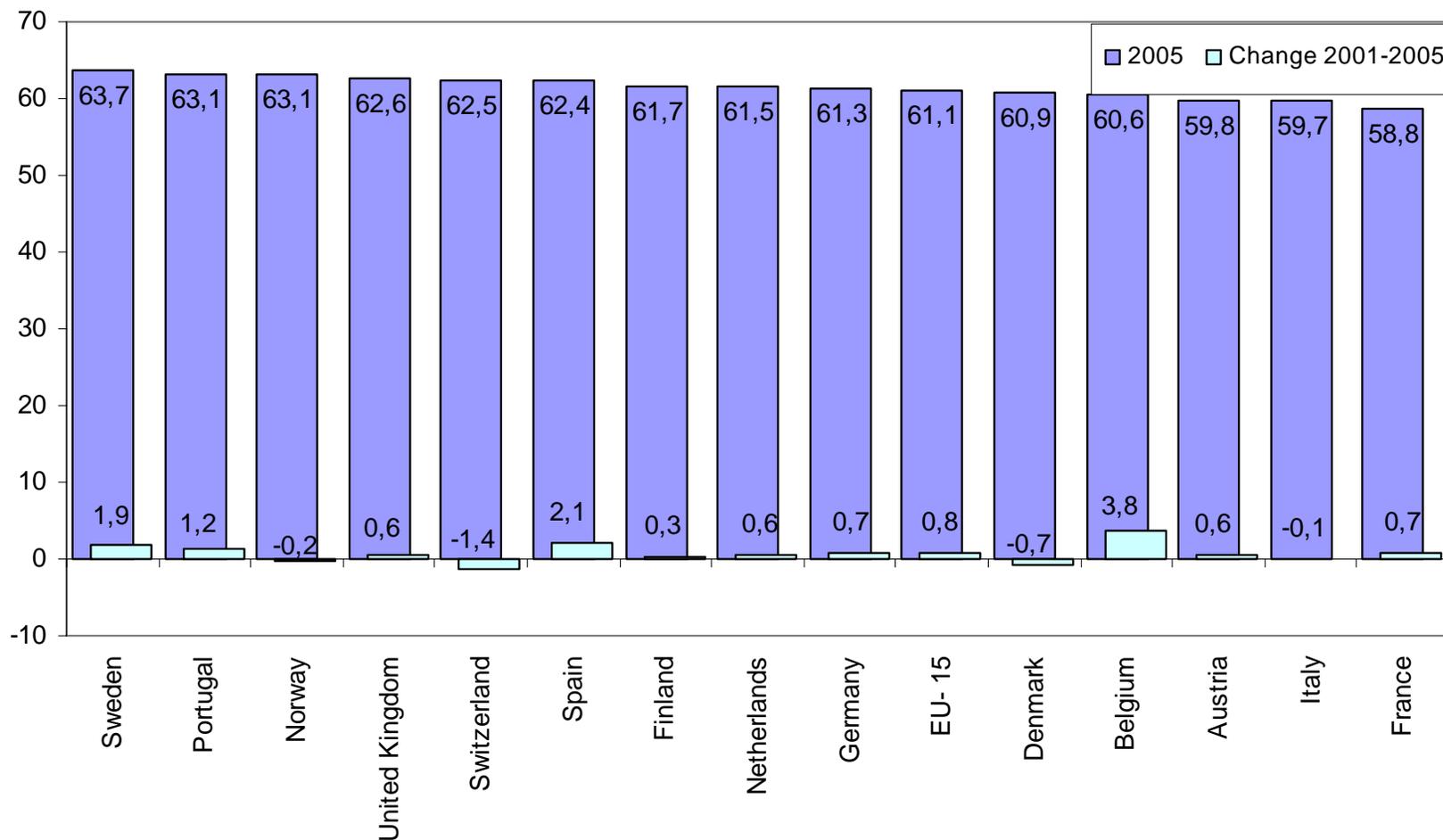
- Beschäftigung Älterer im internationalen Vergleich
- Einflussfaktoren
- Reformen in Deutschland
- Anregungen aus dem internationalen Vergleich
- Ausblick

Beschäftigungsquoten der 55-64-Jährigen



Source: OECD.

Faktisches Erwerbsaustrittsalter



In case of Germany values are from 2001 and 2004.

Source: Eurostat.

Figure 2.4. The effective age of retirement versus the official age^a

In many countries, workers withdraw from the labour market well before the official age of retirement

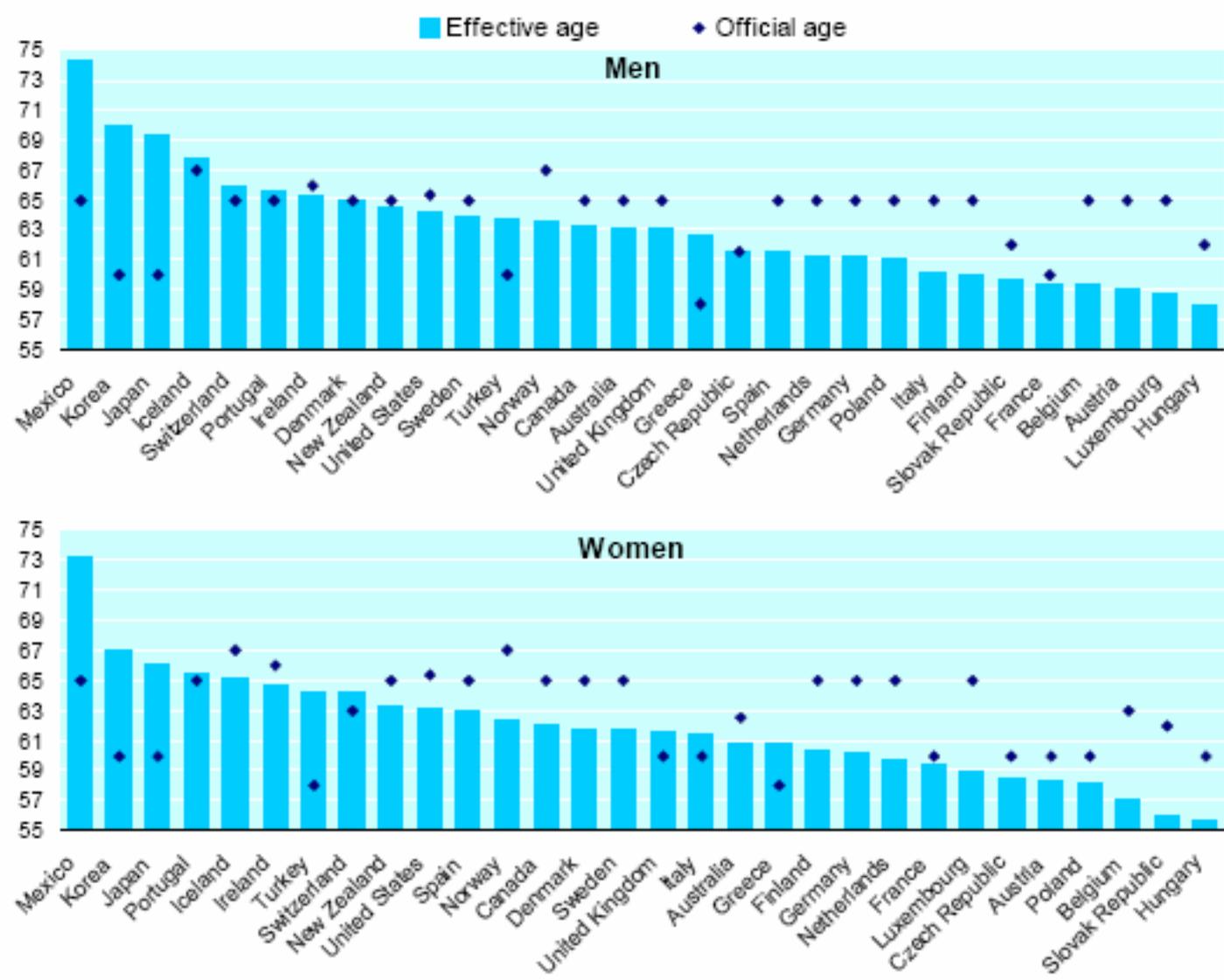
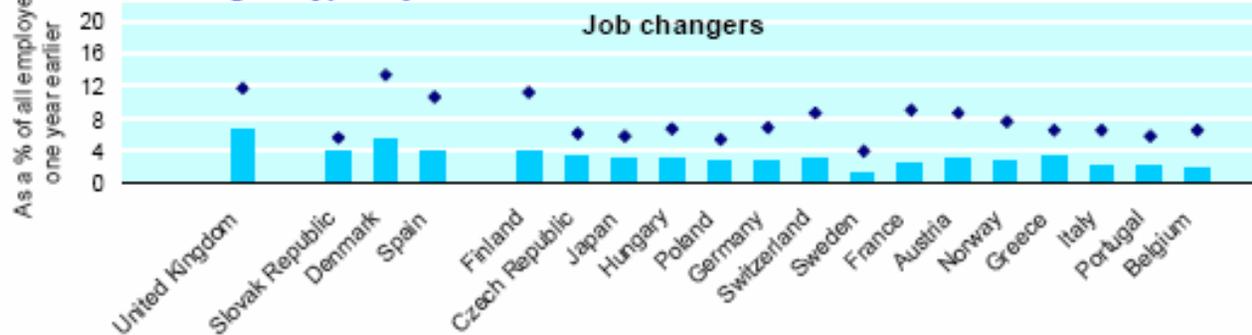


Figure 2.8. Hiring of older workers^a

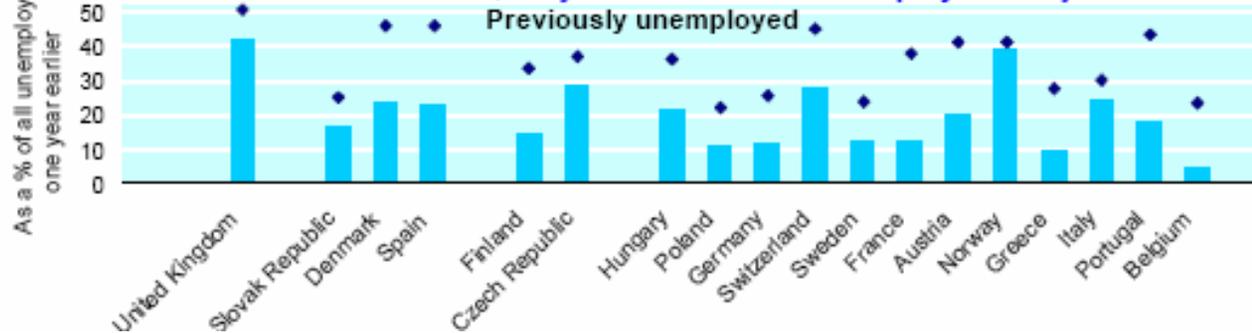
The hiring rate of older workers varies considerably across countries, but it is always much lower than for younger workers



Job changers typically account for a half to two-thirds of all hires of older workers



In some countries, very few of the older unemployed find jobs



Erklärungsfaktoren

- Zugang zu (großzügigeren) Transferleistungen wie Arbeitslosengeld, Vorruhestandsleistungen, Altersteilzeit, Erwerbsunfähigkeits- und Altersrenten
- Fördermaßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Eingliederungszuschüsse, Lohnergänzungsleistungen, geförderte berufliche Weiterbildung)
- Aktivierung von älteren Leistungsberechtigten
- beruflich relevante Aus- und Weiterbildung (lebenslanges Lernen)
- Arbeitsschutz, Arbeitszeit und Arbeitsgestaltung
- Lohn- und Tarifpolitik: Senioritätsentlohnung
- Push- und Pull-Faktoren für vorzeitigen Ausstieg oder Verbleib im Arbeitsmarkt

Grundsätzliche Alternativen

1. Berufsausbildung, stabile Beschäftigung, Frühverrentung -> Begrenzung der Lohnspreizung und der Bildungsausgaben aber hohe Ausgaben für Transferleistungen, geringe Beschäftigung
2. längerfristige Beschäftigungsfähigkeit über Aus- und Weiterbildung - > öffentliche Ausgaben für Bildung, niedrige Lohnspreizung, hohe Produktivität
3. „work first“: Aktivierung bei niedrigen Lohnersatzleistungen, Ergänzung mit Kombilohnmodellen -> öffentliche Ausgaben für Bezuschussung niedriger Löhne, hohe Lohnspreizung
4. Kombiniertes Ansatz: relativ großzügige Transferleistungen und verschiedene Formen subventionierter Beschäftigung und Weiterbildung v.a. für Arbeitslose

Reformen in Deutschland – Transferleistungen und Aktivierung

- Abbau verschiedener Frühverrentungsmodelle
 - Anhebung der Zugangsalter für Renten (mit Abschlägen) und Rente mit 67 für jüngere Kohorten; niedrigere Rentenhöhe in Zukunft
 - Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I
 - Abschaffung der einkommensbezogenen Arbeitslosenhilfe, Ersetzung durch pauschaliertes Arbeitslosengeld II
 - generell formal und in der Praxis verstärkte Aktivierung
 - aber: erneute Verlängerung von § 428 SGB III: Bezug von Arbeitslosengeld I und II ohne Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt
 - mittelfristiges Auslaufen der Altersteilzeit
-
- Vorzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt wird weniger stark subventioniert als früher, wird für Erwerbstätige weniger attraktiv -> Anreiz zum Verbleib im Arbeitsmarkt
 - Statussicherung durch Lohnersatzleistungen auch bei längerer Erwerbslosigkeit gelingt nicht mehr

Aktive Arbeitsmarktpolitik für Ältere (1)

- Besondere Eingliederungszuschüsse (§ 421 f SGB III)
- Beitragsbonus für Arbeitgeber (§ 421 k SGB III)
- Entgeltsicherung für Arbeitnehmer (§ 421 j SGB III)
- Förderung der Weiterbildung älterer Beschäftigter in kleineren Betrieben (§ 417 I SGB III)
- Förderung der Weiterbildung Ungelernter (§ 235c SGB III)
- Job Rotation (§§ 229 ff SGB III)
- Erleichterte Befristung über 50/52 J. (muss neu gefasst werden)
- „Initiative 50 plus“ -> im Kern Erweiterung vorhandener Instrumente

Aktive Arbeitsmarktpolitik für Ältere (2)

- Beitrag der aktiven Arbeitsförderung insgesamt begrenzt
 1. Inanspruchnahme der zahlreichen Programme teilweise gering - wesentlich geringer als etwa geförderte Altersteilzeit
 2. Evaluation zeigte keine klaren Effekte, hohe Anfälligkeit für Mitnahme- und Substitutionseffekte
- aktive Arbeitsmarktpolitik für Ältere setzt tendenziell zu spät und vorwiegend bei eingetretener Arbeitslosigkeit an, kann „Defizittheorie“ des Alters tendenziell verstärken
- Effekte der Veränderung in den Transfersystemen und des demographischen Wandels insgesamt bedeutender
- Wichtig: Ausweitung der Aktivierung auch auf Ältere, keine Differenzierung nach Alter
- Dritter Arbeitsmarkt oder andere Formen des „Marktersatzes“ keine Alternative

Teilnehmer an Weiterbildung, 25-64 Jahre alt, im Referenzzeitraum von vier Wochen

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Sweden	21,6	17,5	18,4	31,8	32,1	32,1
United Kingdom	20,5	20,9	21,3	26,8	29,4	27,5
Denmark	19,4	18,4	18,0	24,2	25,6	27,4
Switzerland	34,7	36,0	34,4	24,7	28,6	26,9
Finland	17,5	17,2	17,3	22,4	22,8	22,5
Norway	13,3	14,2	13,3	17,1	17,4	17,8
Netherlands	15,5	15,9	15,8	16,4	16,4	15,9
Austria	8,3	8,2	7,5	8,6	11,6	12,9
EU- 15	8,0	8,0	8,1	9,8	10,7	11,2
Spain	4,1	4,4	4,4	4,7	4,7	10,5
Luxembourg	4,8	5,3	7,7	6,5	9,8	8,5
Belgium	6,2	6,4	6,0	7,0	8,6	8,3
Germany	5,2	5,2	5,8	6,0	7,4	7,7
Ireland	:	:	5,5	5,9	6,1	7,4
France	2,8	2,7	2,7	7,0	7,0	7,0
Italy	4,8	4,5	4,4	4,5	6,3	5,8
Portugal	3,4	3,3	2,9	3,2	4,3	4,1
Greece	1,0	1,2	1,1	2,6	1,8	1,9

Source: Eurostat.

Durchschnittliche Stundenzahl an Weiterbildung pro Jahr nach Alter und Arbeitsmarktstatus, 2003

	Age group				Labour force status			
	25-34	35-44	45-54	55-64	Employed	Unemployed	Inactive	Total
Denmark	236	309	248	141	745	94	95	934
Sweden	142	176	167	137	580	29	12	622
Switzerland	254	205	177	87	637	47	39	723
Finland	191	221	180	77	528	85	55	669
United Kingdom	119	97	71	28	269	14	33	315
Germany	159	123	91	26	263	92	44	398
France	366	206	118	23	493	102	117	713
Ireland	72	64	44	22	181	n	11	203
Netherlands	122	87	53	21	231	10	41	283
Austria	169	141	92	20	373	20	29	422
Belgium	197	163	89	20	378	53	37	469
Portugal	162	111	54	16	260	n	23	343
Spain	105	73	47	11	177	37	20	237
Italy	29	26	20	6	73	3	4	82

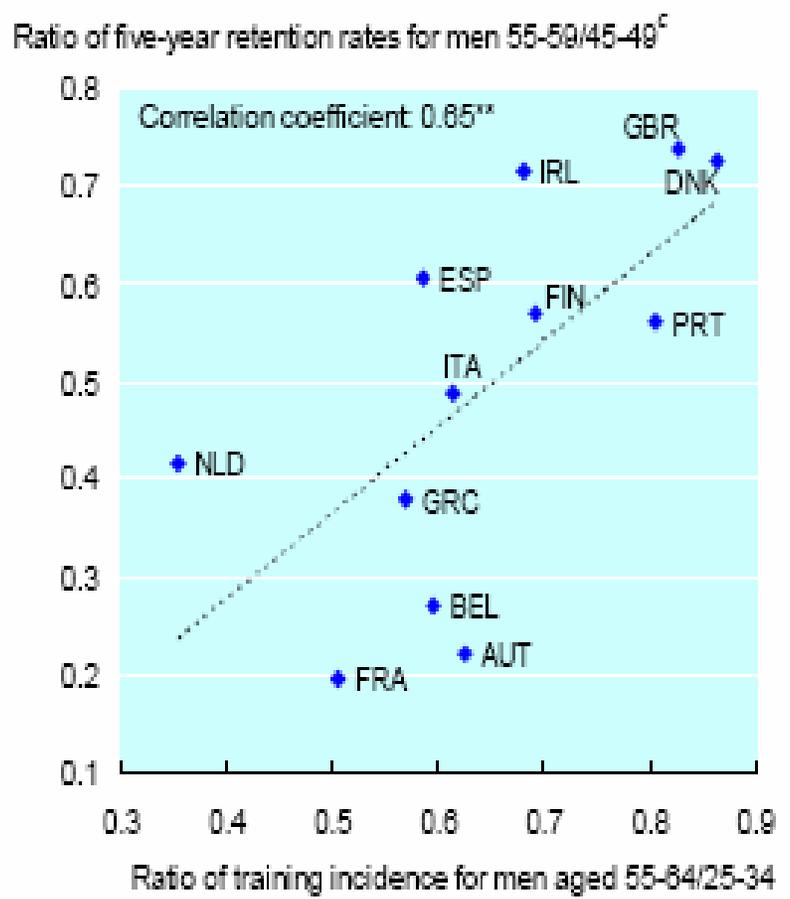
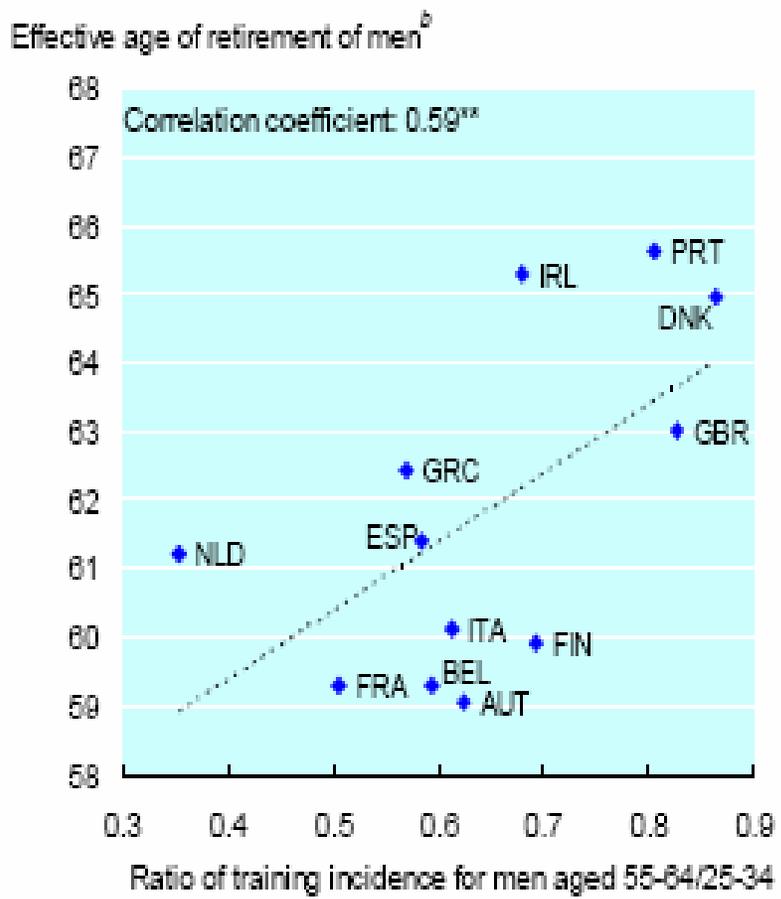
Source: OECD Education at a Glance.

Durchschnittliche Stundenzahl an Weiterbildung pro Jahr nach Alter und Bildungsniveau, 2003

	Level of education	Age group			
		25-34	35-44	45-54	55-64
Denmark	Below upper secondary	239	243	171	65
	Upper secondary	205	284	199	147
	Tertiary	282	379	362	207
France	Below upper secondary	245	118	75	12
	Upper secondary	324	227	123	18
	Tertiary	488	291	206	76
Germany	Below upper secondary	54	39	32	5
	Upper secondary	162	120	87	22
	Tertiary	243	187	153	66
Netherlands	Below upper secondary	92	73	41	11
	Upper secondary	131	87	55	34
	Tertiary	130	103	67	22
Sweden	Below upper secondary	106	73	107	64
	Upper secondary	123	164	149	125
	Tertiary	183	249	244	241
United Kingdom	Below upper secondary	30	35	27	12
	Upper secondary	101	93	67	35
	Tertiary	161	140	117	62

Source: OECD Education at a Glance.

Figure 3.9. Training of older workers and expected pay-back period^a



Weiterbildung – Lebenslanges Lernen

Situation in Deutschland

- Stark formalisierte berufliche Erstausbildung
- Konzentration betrieblicher Weiterbildung auf höher qualifizierte und jüngere Erwerbspersonen + komplementär auch individuelles Weiterbildungsverhalten
- Vergleichsweise geringe Aktivität Älterer im Bereich Weiterbildung – auch in Reaktion auf das Erbe der Frühverrentung und Anpassung des Verhaltens von Arbeitgebern und Arbeitnehmern
- große Zugangsbarrieren für „bildungsferne“, tendenziell von Arbeitslosigkeit stärker betroffene Personen
- gezielt geförderte Weiterbildung konzentriert sich fast ausschließlich auf Arbeitslose – setzt aber zu spät ein
- intransparenter Markt, unzureichende Modularisierung
- ausgeprägte Trennung zwischen Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik
- Diskussion um neue Formen der Förderung: Kommission zur Finanzierung Lebenslangen Lernens, Drei-Säulen-Modell des BMBF

Weiterbildung – Lebenslanges Lernen

Diskussion um neue Formen der öffentlichen Ko-Finanzierung:

- Kommission zur Finanzierung Lebenslangen Lernens → dreiseitige Ko-Finanzierung
- Drei-Säulen-Modell des BMBF („Weiterbildungssparen“)
- 1. drei Wege der Eigenfinanzierung:
 - eigenes Einkommen und Vermögen
 - Entnahme aus Vermögensbildung während der Sperrfrist (Einkommensgrenze: 17.900/35.800 €)
 - zinsgünstige Weiterbildungsdarlehen
- 2. „Dach“ der staatlichen Förderung: steuerliche Begünstigung + Weiterbildungsprämie (als hälftiger Zuschuss zu den Kosten beruflicher Weiterbildung, max. 154 €) bis zu Einkommensgrenze (17.900/35.800 €)

Anregungen aus dem internationalen Vergleich (I)

- konsequente Schließung aller Frühverrentungsmöglichkeiten und Ausweichrouten wie Erwerbsunfähigkeit, kürzere Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes (Dänemark, Niederlande, Finnland), verzögerter und flexibler Renteneintritt mit stärkeren Abschlägen bei frühzeitigem Renteneintritt bzw. Bonus bei späterem Eintritt (z.B. Finnland, Schweden, Dänemark, Schweiz), klar beitragsbezogene Rente in Schweden
- ausreichende Flexibilität des Arbeitsmarktes zur Senkung der Wiedereinstellungsschwelle (Großbritannien, Dänemark, Schweiz)
- ernsthafte und effektive Aktivierung von Älteren durch „Fördern und Fordern“ (Dänemark, Niederlande, Schweiz), „New Deal 50+“ (Großbritannien)

Anregungen aus dem internationalen Vergleich (II)

- präventive Pflege und Anpassung der beruflichen Qualifikationen durch lebenslanges Lernen, v.a. durch gezielte Beratung und Förderung der Weiterbildung in den Betrieben und eine stärkere Integration der Weiterbildungs- und Arbeitsmarktpolitik (Beschäftigte + Arbeitsuchende) (Dänemark, Großbritannien)
- umfassendere Strategien zur Steigerung der Beschäftigung Älterer: Qualifikation, Gesundheitsvorsorge, Arbeitsplatzgestaltung, Informationskampagne (Finnland)
- **Zentrale Punkte:**
 1. Von Frühverrentung zu Aktivierung
 2. Erleichterung von Wiedereinstiegen durch flexibleren Arbeitsmarkt
 3. glaubwürdige Strategie lebenslangen Lernens
 4. konsistente Politikschritte

Fazit (1)

- Veränderungen bei Lohnersatzleistungen wirken sich aus
- ebenso Vorboten des demographischen Wandels -> Fachkräftemangel
- Arbeitsmarkt für Ältere verbessert sich – frühzeitiger Ausstieg für Arbeitnehmer weniger attraktiv, Ältere werden als Arbeitskräfte für Arbeitgeber unverzichtbar -> „Normalisierung“ gegenüber Situation massiver Frühverrentung
- Beitrag der aktiven Arbeitsmarktpolitik bescheiden, falls überhaupt erkennbar
- Ältere werden eher weiterbeschäftigt, auch Wiederbeschäftigungschancen werden steigen (wenngleich teilweise erst nach Konzessionen beim Lohn)
- auf betrieblicher und tarifvertraglicher Ebene werden Bemühungen um Weiterbildung an Bedeutung gewinnen; auch individuelle Investitionen werden wichtiger

Fazit (2)

- Ziel muss „altersneutrales“ Regime auf dem Arbeitsmarkt sein:
 1. keine Entlohnungsstruktur und arbeitsrechtliche Absicherung, die sich gegen die Beschäftigung Älterer richtet
 2. keine Sonderregeln bei Transferleistungen, sondern durchgehende Aktivierung
 3. Pflege und Anpassung beruflicher nutzbarer Qualifikationen im Lebensverlauf
 - Je mehr Weiterbildung, um so weniger Wieder- und Weiterbeschäftigungsprobleme sowie Subventionierungsbedarf oder Lohnspreizung nach unten (Kombilohn/Mindestlohn)
 - Auch individuelle Weiterbildungsanstrengungen müssen so selbstverständlich werden wie private Altersvorsorge
 - Modelle der Förderung von Weiterbildung v.a. für geringer Qualifizierte (nicht nur Arbeitslose) noch nicht ausreichend entwickelt

Dr. Werner Eichhorst
IZA

IZA, P.O. Box 7240,
53072 Bonn, Germany
Phone: +49 (0) 228 - 38 94 -extension
Fax: +49 (0) 228 - 38 94 180
E-mail: name@iza.org

<http://www.iza.org>