

Mehr und bessere Jobs für ältere Arbeitnehmer

Fachtagung beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) am 13. Dezember 2004 in Berlin

Zusammengefasst von Cornelia Sproß, IAB

Die Beschäftigungsförderung älterer Arbeitnehmer besitzt vor dem Hintergrund des demografischen Wandels enorme Aktualität auf politischer und wirtschaftlicher Ebene. Projektionen (*UN Revision World Prospects, 2002*) verdeutlichen, dass sich die Bevölkerung (und damit auch die Erwerbsbevölkerung) in ihrer Struktur und Größe so verändert, dass in Zukunft immer weniger Menschen im Erwerbsleben stehen, welche zugleich immer älter werden.

Alterung der Erwerbsbevölkerung

Die Auswirkungen kann man heute noch nicht eindeutig abschätzen, jedoch erwartet man für den Arbeitsmarkt eine enorme Belastung. Wird nichts unternommen, so wird es zu einer Verringerung des Arbeitskräfteangebotes, einem geringeren Wirtschaftswachstum und zu einem Anstieg der Sozialausgaben führen. Gleichzeitig wird der Altersquotient steigen und sich somit das Verhältnis der Zahl der Personen über 65 Jahren zur Erwerbsbevölkerung (15-64) verändern(*UN Revision World Prospects, 2003*).

Eine höhere Beschäftigungsbeteiligung als auch zunehmende Eingliederung zurzeit noch unterrepräsentierter Gruppen, so auch ältere Arbeitnehmer, sind im Hinblick auf eine alternde Bevölkerung und deren Auswirkungen auf das Arbeitsangebot, öffentliche Finanzen und die Erhaltung des Wohlfahrtsstaates wichtig. So werden die Menschen zukünftig (wieder) länger arbeiten müssen, um ein erhöhtes Angebot an Arbeitskräften zu ermöglichen.

Aktuell sind jedoch in Deutschland die zukünftigen Anforderungen hinsichtlich einer längeren Beschäftigungsdauer mit der momentanen Beschäftigungssituation älterer Arbeitnehmer unvereinbar. So wiesen ältere Arbeitnehmer (55-64 Jahre) im Vergleich zur Haupterwerbsgruppe (25-54) mit 39,4 Prozent zu 78,1 Prozent eine wesentlich geringe Beschäftigungsquote im Jahr 2003 auf (*Eurostat*).

- Warum liegen die Beschäftigungsquoten älterer Arbeitnehmer in einigen europäischen Ländern bereits jetzt auf einem ein relativ hohes Niveau (im Vergleich zu Haupterwerbsgruppe)?
- Welche Maßnahmen bzw. Instrumente zur Beschäftigungsförderung älterer Arbeitnehmer werden in diesen Ländern verstärkt eingesetzt?

„Gegenseitiges Lernen“ als Möglichkeit des internationalen Erfahrungsaustauschs

Die negative Beschäftigungssituation und die Forderungen nach einer verbesserten Eingliederung Älterer in den Arbeitsmarkt in Deutschland nahmen das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) und das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zum Anlass, einen internationalen Erfahrungsaustausch zur Beschäftigungsförderung älterer Arbeitnehmer durchzuführen. Basierend auf der Idee des „Gegenseitigen Lernens“ – wie von dem Vorsitzenden der Task Force Wim Kok empfohlen – präsentierten relevante Akteure, einschließlich Sozialpartner, aus erfolgreichen Ländern ihre Erkenntnisse einer verbesserten Beschäftigungssituation älterer Arbeitnehmer. Dabei wurde eingeschätzt, ob und wie Maßnahmen aus anderen Ländern für Deutschland sinnvoll umsetzbar wären.

Politik und Wissenschaft: Verknüpfung zweier Aspekte

Die Veranstaltung konzentrierte sich bei der Beurteilung der Beschäftigungssituation älterer Arbeitnehmer und den zukünftigen Anforderungen auf die Verknüpfung einer politischen und einer wissenschaftlichen Sichtweise.

Beschäftigungsförderung aus internationaler Perspektive

Im europäischen Vergleich lag Deutschland mit einer Beschäftigungsquote der 55-64-Jährigen von knapp 40 Prozent im Jahr 2003 deutlich unter dem europäischen Durchschnitt von 41,6 Prozent (*Eurostat*) und der von der EU geforderten Zielmarke von 50 Prozent. So bezeichnete *EU-Kommissar Vladimir Spidla* die Erhöhung der Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer als ein wichtiges Ziel. Strategien zur Beschäftigungsförderung älterer Arbeitnehmer im Sinne einer aktiven Alterung müssen von den Mitgliedsstaaten in den nächsten Jahren verstärkt entwickelt und umgesetzt werden.

In einigen europäischen Ländern, so zum Beispiel aus dem skandinavischen und angelsächsischen Raum, sind die Beschäftigungsquoten älterer Arbeitnehmer mit z. T. über 60 Prozent deutlich höher als in Deutschland. Die Beschäftigungsförderung und -integration älterer Arbeitnehmer scheint in diesen Ländern vielfältiger zu sein. So wird eine deutlich stärkere integrative Strategie mit der Kombination verschiedener Maßnahmenbereiche verfolgt.

Für Deutschland – aus Sicht der Sozialpartner und Wissenschaft – besteht dringender Handlungsbedarf: dabei sollten sich Maßnahmen und Aktivitäten nicht nur auf Reformmaßnahmen, z. B. des Rentensystems, konzentrieren, sondern bereits während des Erwerbslebens die Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer erhalten und fördern, z. B. durch höhere Investitionen in Humankapital.

Schaffung von Anreizen zur Beschäftigungsförderung älterer Arbeitnehmer

Die Beurteilung aus wissenschaftlicher Sicht basierte auf:

- a) Welche Anreize kann man für Arbeitgeber setzen?
- b) Welche Anreize ergeben sich für (ältere) Arbeitnehmer?
- c) Wie kann man die Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer fördern?

Exemplarisch wurden jeweils zwei Länder in den Erfahrungsaustausch einbezogen.

a) Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer auf Arbeitgeberseite sind zum einen die Schaffung von finanziellen Anreizen, u.a. zur Einstellung älterer Arbeitnehmer durch Lohnkostenzuschüsse (Schweden). Zum anderen sind gesetzliche Regelungen wichtig, um Verhaltensweisen der Unternehmer gegenüber älteren Arbeitnehmern ändern zu können. So setzte man in Großbritannien nach negativen Erfahrungen im Umgang mit freiwilligen Maßnahmen, wie dem Code of Practice, zunehmend auf gesetzliche Regelungen. Arbeitgeber sollen dadurch zunehmend die Vorteile altersdurchmischter Belegschaften erkennen und einsetzen (*Maltby, Mercer*). Beide Länder streben zukünftig einen kombinierten Ansatz – aus Maßnahmen für Arbeitgeber- und Arbeitnehmer – in der Beschäftigungsförderung älterer Arbeitnehmer an.

Für Deutschland fordert man eine auf mehrere Maßnahmenbereiche konzentrierte Strategie zur Beschäftigungsförderung älterer Arbeitnehmer. Auf Arbeitgeberseite sollte der Fokus auf dem Erhalt der Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer liegen, u.a. auch in einer altersgerechten Arbeitsplatzgestaltung und einem größerem Angebot an betrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen (*Kistler*).

b) Auf Arbeitnehmerseite konzentrierte man sich zur Förderung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer in Irland auf eine Mischung verschiedener Bereiche, wie flexiblere Arbeitsbedingungen oder Weiterbildung. Die gesetzliche Regelung zur Bekämpfung von Altersdiskri-

minierung in Beschäftigung ist jedoch der wesentlichste Punkt (*Stratton, Sullivan*). In Finnland fokussierten sich die Aktivitäten auf eine Abschaffung von Vorruhestandsmöglichkeiten bzw. auf einen erschwerten Zugang zu diesen Maßnahmen. Damit vollzog man einen Wechsel von ‚früher Flexibilität‘ (Förderung eines frühzeitigen Austritts aus dem Erwerbsleben durch zahlreiche Vorruhestandsmöglichkeiten) zu später Flexibilität (Konzentration auf das Ende des Erwerbslebens mit einem flexibleren Renteneintrittsalter) (*Gould, Laukkanen*).

Für Deutschland wäre eine ähnliche Vorgehensweise, u.a. den frühzeitigen Übergang in Vorruhestand erschweren, empfehlenswert. Um Änderungen auf Arbeitnehmerseite bewirken zu können, wird aber auch eine Kombination mehrerer Bereiche gefordert, a) so dass das Rentensystem so gestaltet wird, dass ein vorzeitiges Ausscheiden schwieriger und finanziell unattraktiver erscheint, b) dass Arbeitsverhältnisse weniger reguliert sind, und c) dass zunehmend mehr in die Erhaltung von Humankapital investiert wird (*Funk*).

c) Die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer bezieht sich in Großbritannien auf eine Aktivierung Älterer ab 50 Jahren. So zeigen ältere Arbeitnehmer durchaus Potential, länger im Erwerbsleben zu bleiben, jedoch sind die Bedingungen für eine Wieder- oder Weiterbeschäftigung älterer Arbeitnehmer schwierig, so u.a. in der Arbeitsplatzgestaltung oder im Zeitarrangement. Ein Bündel abgestimmter Maßnahmen und Instrumente, u.a. das Angebot an Teilzeit- oder flexibler Beschäftigung, kann hier unterstützend wirken (*Vickerstaff, Pendleton*). In Dänemark wird v. a. auf die Investition in Humankapital gesetzt und somit die Weiterbildung (aller Altersgruppen) in Beschäftigung gefördert. Die Staatsausgaben für Bildung liegen in Dänemark im Vergleich zu anderen Ländern relativ hoch. So wird angenommen, dass der erleichterte Zugang zu Weiterbildung, die flexible Anpassung des Bildungssystems an die Bedürfnisse der Arbeitnehmer und die Zusammenarbeit verschiedener Bereiche (Sozialpartner, Unternehmen und staatliches Bildungssystem) Gründe für die relativ hohe Arbeitsmarktbeteiligung älterer Arbeitnehmer sind.

In Deutschland existieren hinsichtlich Aktivierung und Weiterbildung älterer Arbeitnehmer verschiedene Maßnahmen, jedoch sind diese ausbaufähig. Jedoch existieren immer noch Widersprüche, wenn es um Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung Älterer geht. Nach wie vor stehen Optionen für einen frühzeitigen Austritt aus dem Erwerbsleben offen. Ebenso konzentriert man sich immer noch stärker auf die berufliche Erstausbildung und Weiterbildung Jüngerer und Hochqualifizierter (*Eichhorst*).

Weitere Informationen zu den Inhalten der Veranstaltung finden Sie auch auf der Webseite des BMWA (<http://www.bmwa.bund.de/>). Die Beiträge dieser Konferenz werden in der Buchreihe des IAB veröffentlicht.