



**Drei Jahre SGB II:
Was können wir wissen? Was sollen wir tun? Was dürfen wir hoffen?
Tagung vom 10. bis 12. Dezember 2007**

Anmerkungen zum Beitrag „Fördern und Fordern“ spezieller Zielgruppen: Ältere, vorgetragen von Dr. Christina Wübbeke vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)

**Von Dr. Werner Eichhorst
Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn**

Anmerkungen zum Beitrag
„Fördern und Fordern“ spezieller Zielgruppen: Ältere

Allgemeiner Befund

1. Die Beschäftigung Älterer hat sich in den letzten Jahren in Deutschland so weit verbessert, dass frühere, pessimistische Einschätzungen zur Entwicklung des Arbeitsmarktes für Ältere und zur Verlängerung des Erwerbslebens als widerlegt angesehen werden können. Ältere können länger als früher ihre Arbeit behalten und finden auch wieder eher einen Job. Die Beschäftigungssituation der Älteren nähert sich derjenigen der jüngeren an, nachdem sie früher durch gezielte Frühverrentungsangebote verschlechtert worden war.
2. Die derzeitige Entwicklung spricht dafür, dass es nun leichter ist, einen Job zu behalten als als älterer Arbeitsloser einen neuen Job zu bekommen. Dies entspricht auch den Beobachtungen in vielen anderen Ländern mit steigender Erwerbstätigkeit älterer Erwerbspersonen. Bei einem einmal eingetretenen Jobverlust ist allerdings ein Wiedereinstieg nach wie vor schwieriger, insbesondere aufgrund der damit verbundenen Lohnzugeständnisse und der nach wie vor (oder wieder) längeren Transferbezugsfristen (ältere sind länger arbeitslos und gehen selten wieder in Arbeit über). Besondere Probleme bestehen auch bei Älteren im SGB II. Wie bei Jüngeren zeigt sich auch hier, dass Übergänge in Beschäftigung bei fehlender oder im Strukturwandel bzw. bei längerer Arbeitslosigkeit entwerteter Qualifikation deutlich erschwert sind.

Transferleistungen und vorzeitiges Ausscheiden

3. Triebkräfte für die langfristige Verbesserung der Beschäftigungssituation der Älteren sind: demographischer Wandel, der Abbau von Frühverrentungsoptionen und die Verstärkung durch die konjunkturelle Entwicklung. Dabei kommt dem schrittweisen Abbau von Frühverrentung und äquivalenten Instrumenten in der Arbeitsmarktpolitik eine Schlüsselrolle zu. Eine großzügigere Transferleistung für Ältere (z.B. auch längere Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I oder Bezug unter erleichterten Bedingungen) bedeutet immer auch längere Transferabhängigkeit, längere Dauer der Arbeitslosigkeit – und eine knappere Ausgestaltung der Transferleistungen (oder eine weniger ausgeprägte Differenzierung zugunsten der Älteren) führt zu einem Anstieg der Beschäftigung Älterer, weil der vorgezogene Ausstieg aus dem Arbeitsmarkt weniger attraktiv und damit auch weniger wahrscheinlich wird.
4. Derzeit befinden wir uns in einer widersprüchlichen Situation. Auf der einen Seite sind bereits zahlreiche Optionen des vorzeitigen Ausstiegs weggefallen, aber andere bestehen nach wie vor fort (§ 428 SGB III wird vermutlich verlängert wie auch § 65 Abs. 4 SGB II, Altersteilzeit, längere Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I) – diese Maßnahmen bieten nach wie vor Brücken in den vorgezogenen Ruhestand und entsprechen der noch immer ver-

breiteten Gewohnheit und Präferenz („Ruhestandsorientierung“) und erklären auch die geringe Betreuung durch die BA, die teilweise geringe Bewerbungsintensität der Älteren und die pauschale Zuschreibung (und Selbstzuschreibung) von Defiziten bei Motivation, Anpassungsbereitschaft oder Leistungsfähigkeit gegenüber Älteren.

Rolle der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Aktivierung

5. Es ist zwar eine umfangreiche aktive Arbeitsmarktpolitik speziell für Ältere vorhanden, zahlreiche Instrumente und Mittel stehen bereit, aber diese werden entweder kaum genutzt (Weiterbildung älterer Beschäftigter, Entgeltsicherung, Beitragsbonus) oder sind unter Beachtung von Substitutions- und Mitnahmeeffekten wenig effektiv (Eingliederungszuschüsse). Auch in Zukunft wird die aktive Arbeitsmarktpolitik kein Patentrezept liefern können – im Vergleich zum demographischen Wandel und zu den Stellgrößen im Transfersystem wird ihr Beitrag zur höheren Beschäftigung Älterer immer eher marginal sein. Man sollte sich von verstärkter Weiterbildung für Arbeitslose, mehr Zusatzjobs für Ältere oder weiteren Eingliederungszuschüssen nicht zu viel versprechen, soweit man nicht erhebliche Mitnahmeeffekte in Kauf nehmen möchte.
6. Am wichtigsten ist frühzeitige Aktivierung und intensive Betreuung, um längere Phasen der Arbeitslosigkeit erst gar nicht entstehen zu lassen. Fördernde Arbeitsmarktpolitik muss dabei mit dem Fordern verbunden werden – allerdings wird das Aktivieren durch Ausnahmeregelungen wie § 428 SGB III und andere „Transferbrücken“ unterlaufen.

Ausblick

7. Für eine nachhaltige Weiterentwicklung sind langfristig konsistente und widerspruchsfreie Signale wichtig. Für die Regeln des Arbeitsmarktes benötigen wir im Grunde ein altersneutrales System, das für alle Gruppen gleiche Regeln bietet (und entsprechende Einstiegschancen) - warum sollen Ältere weniger den Zumutungen des Arbeitsmarktes ausgesetzt werden als Jüngere?
8. Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, dass sich der Arbeitsmarkt für Ältere deutlich verbessern kann und ein kurzes Erwerbsleben kein „Naturgesetz“ darstellt, sondern eine gesellschaftliche Konstruktion – Ältere haben auf dem Arbeitsmarkt im Grund keine schlechteren Chancen als Jüngere, und die Veränderung in den Anreizsystemen wirkt – mehr als die Regelungen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik.
9. Mit der Zeit erodieren im Gefolge bereits durchgeführter Reformen und angesichts des demographischen Wandels (weniger Nachwuchs) Frühverrentungsroutinen, die systematische Vernachlässigung der Älteren bei Weiterbildung, pauschale Zuschreibungen von Defiziten an Ältere und die Wahrnehmung der Älteren als „Problemgruppe“ des Arbeitsmarkt. Demographischer Wandel und langfristige Beschneidung der Frühverrentung werden zu „Normalisierung“ der Beschäftigungssituation Älterer führen, die über Jahrzehnte künstlich vermindert worden war

10. Fortsetzung oder Ausweitung von Transferleistungen ist keine nachhaltig tragfähige Option, ist nicht notwendig und eher kontraproduktiv (Erwerbsminderungsrenten, Fortführung der Altersteilzeit). Wir müssen dem sozialpolitischen Reflex widerstehen, dies über Sozialleistungen regeln zu wollen.
11. Aktive Arbeitsmarktpolitik sollte sich an Problemlagen orientieren, nicht am Alter als Merkmale der Förderfähigkeit bzw. –bedürftigkeit, um eine pauschale Zuschreibung von Defiziten zu vermeiden. In dem Sinne ist es wenig hilfreich, pauschal Instrumente für Personen über 50 oder 55 zu entwickeln – wichtiger wäre es, die eigentlichen Problemlagen anzugehen, insbesondere Qualifikationsprobleme.
12. Bei der Aktivierung sollte es grundsätzlich keine Ausnahme mehr geben für Personen im erwerbsfähigen Alter bis zur Regelaltersgrenze – dies dürfte auch eine intensivere Betreuung durch die BA bzw. Argen und Optionskommunen nach sich ziehen bzw. erfordern.
13. Die Subventionierung von Beschäftigung durch Eingliederungszuschüsse und öffentliche Arbeitsgelegenheiten wird um so weniger notwendig sein, je kürzer Erwerbsunterbrechungen sind und je mehr bereits früher in Weiterbildung und damit Beschäftigungsfähigkeit investiert wird. Weiterbildung nur für Arbeitslose kommt hier zu spät und ist weniger wirksam. Zwar wird für Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Weiterbildung bei längerem Erwerbsverlauf reizvoller und damit attraktiver, jedoch profitieren von arbeitgeberseitiger und arbeitnehmerseitiger Investition nur jüngere, höher qualifizierte Personen. Geringer qualifizierte („bildungsfernere“) und ältere haben derzeit kaum Zugang zu Weiterbildung.
14. Wichtig ist die Institutionalisierung von Anreizen zur Entwicklung und Anpassung des Humankapitals im Lebensverlauf – präventiv, vor drohender oder eingetretener Arbeitslosigkeit. Wichtig ist, dass auch Personen profitieren, die weder seitens des Arbeitsgebers weitergebildet werden noch aus eigenem Antrieb in Weiterbildung investieren würden. Dies kann eine Gutschein- oder Kontenlösung nahe legen mit dreiseitiger Finanzierung durch Arbeitgeber, Arbeitnehmer und öffentliche Hand.