

Martin Günther

Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt

Manuskripte

Rosa-Luxemburg-Stiftung
Manuskripte 74

Rosa-Luxemburg-Stiftung

MARTIN GÜNTHER

Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt

Karl Dietz Verlag Berlin

Abstract

The integration of elderly people into employment in the labour market is a very important task – especially because of demographic changes and the present situation of elderly people in the labour market. In the following paper the current governmental instruments, which seek to bring elderly people into employment are expatiated. It also evaluates these instruments. This evaluation concludes that the current instruments are uneligibile to some extent. The alternative should be an overreaching approach to the integration of elderly. The elements of that strategy are, thereafter, discussed.

Rosa-Luxemburg-Stiftung, Reihe: Manuskripte, 74

ISBN 978-3-320-02133-7

Karl Dietz Verlag Berlin GmbH 2008

Satz: Marion Schüttrumpf

Druck und Verarbeitung: Mediaservice GmbH Bärenruck und Werbung

Printed in Germany

Inhalt

1. Einleitung	7
2. Situationsbeschreibung	10
3. Aktuelle Instrumente zur Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt	15
<i>3.1. Darstellung der Instrumente</i>	16
Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes	17
58er-Regelung (§ 428 SGB III)	17
Erhöhung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre	18
Kombilohn für Ältere / Entgeltsicherung (§ 421j SGB III)	18
Eingliederungszuschuss für Ältere (§ 421f SGB III)	19
Beitragsbonus für ältere Arbeitnehmer (§ 421k SGB III)	19
Befristungsregelungen ab dem 52. Lebensjahr (§ 14 Abs. 3 TzBfG)	19
Förderung der beruflichen Weiterbildung (§ 417 SGB III)	20
Initiative Neue Qualität der Arbeit - INQA	
Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen	20
Maßnahmen im öffentlichen Dienst	21
<i>3.2. Kriterien zur Beurteilung der Instrumente</i>	21
Mitnahmeeffekte	22
Substitutions- und Verdrängungseffekte	23
Weitere Maßstäbe	24
<i>3.3. Beurteilung der Instrumente</i>	25
Anreize zur Verhinderung des frühen Erwerbsausstieges	25
Instrumente zur Erhöhung der Beschäftigungschancen und - fähigkeit	28
Programme zur Integration Älterer in den Arbeitsmarkt	33
Gesamtbeurteilung	33
4. Erforderlicher Wandel in der Arbeitswelt	35
<i>4.1. Lebenslanges Lernen</i>	37
Probleme des formalen Lernens	38
Transparenz der Weiterbildungsstrukturen	39
Zugangsvoraussetzung und Finanzierung	41
Informelles und non formales Lernen	42
Zwischenfazit zum lebenslangen Lernen	43

<i>4.2. Gesunde Arbeitswelt</i>	43
Gesundheitsrisiken	43
Maßnahmen für eine gesunde Arbeitswelt	44
Implementierung einer gesunden Arbeitswelt	46
<i>4.3. Anforderungen an Arbeitszeit- und Entgeltstrukturen</i>	48
Das Senioritätsprinzip beim Entgelt	49
Flexibler Übergang aus der Erwerbsphase	50
5. Schlussbetrachtung	52
Literaturverzeichnis	55

Abkürzungsverzeichnis

AltTzG	Altersteilzeitgesetz
BA	Bundesagentur für Arbeit
BauA	Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz
BgbWBG	Brandenburgisches Weiterbildungsgesetz
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMWT	Bundesminister für Wirtschaft und Technologie
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
INQA	Initiative Neue Qualität der Arbeit
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PISA	Programme for International Student Assessment
SGB	Sozialgesetzbuch
TzBfG	Teilzeit- und Befristungsgesetz

1. Einleitung

Es ist unbestritten, dass unsere Gesellschaft, insbesondere die Wirtschaft, sich in einem gravierenden Wandel befindet. Globalisierung, Klimawandel und demografischer Wandel sind dabei Schlagwörter, die die Menschen bewegen. Diese Begriffe beschreiben ein Konglomerat von Problemen die unsere Gesellschaft, insbesondere unser derzeitiges Wirtschaften, teilweise massiv in Frage stellen. Diese Arbeit setzt sich mit einer Fragestellung, die den demografischen Wandel betrifft, auseinander – mit der Integration älterer Arbeitnehmer¹ in den Arbeitsmarkt. Hierbei geht es letztendlich um nicht weniger als die Frage, wie in Zukunft unsere sozialen Errungenschaften erhalten werden sollen. Dabei ist die Ausgangslage dadurch beschrieben, dass wir in absehbarer Zeit mit einer im Durchschnitt älteren Erwerbsbevölkerung die materielle Grundlage für unsere Gesellschaft produzieren müssen. Gleichzeitig ist die momentane Lage auf dem Arbeitsmarkt durch eine verfestigte Arbeitslosigkeit, insbesondere auch Älterer gekennzeichnet.

Der Begriff der Integration kann als Prozess oder als Zustand verstanden werden. In dieser Arbeit geht es eindeutig um den Prozess der Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt. Trotzdem muss geklärt sein, welcher Zustand mit einem solchen Prozess angestrebt wird. Ein Zustand, in dem von einer Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt gesprochen werden kann, ist am passendsten dadurch beschrieben, dass ein negativer Zusammenhang zwischen dem fortgeschrittenen Alter und der Aktivität Älterer am Arbeitsmarkt nicht existiert. Anders gesagt, die Arbeitslosigkeit Älterer an sich stellt keine Nicht-Integration der Älteren dar. Von Nicht-Integration Älterer kann erst gesprochen werden, wenn Ältere überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Analog gilt dies für die Beschäftigungsquote Älterer.

Es sind zwei Perspektiven zu unterscheiden. Einerseits eine eher kurzfristige und mittelfristige Perspektive, in der es darum gehen muss, dass ältere Arbeitslose in den Arbeitsmarkt integriert werden, andererseits aber auch beschäftigte ältere Arbeitnehmer vor der Exklusion aus dem Arbeitsmarkt zu bewahren sind. Langfristig reicht dies aber nicht aus. Hier ist nicht weniger als ein Wandel der Arbeitswelt gefordert, um das Wirtschaften mit einer im Durchschnitt älteren Erwerbsbevölkerung zu realisieren.

Die Diskussion dieser Probleme und entsprechender Lösungen wird schon seit geraumer Zeit geführt. Beispielsweise legten die Vereinten Nationen bereits 1982 den “Wiener Aktionsplan zu Fragen des Alterns”, den so genannten “Weltaltenplan” vor. Aktuell gibt es eine Vielzahl von Veröffentlichungen zu diesem Themenkreis, die im Zusammenhang mit der Einführung der Regelaltersgrenze von

¹ Das grammatikalische männliche Geschlecht schließt in dieser Arbeit Personen aller biologischen Geschlechter ein, außer es geht klar aus dem Kontext hervor, dass ausschließlich das biologische männliche Geschlecht gemeint ist.

67 Jahren und der zum 01.05.2007 gestarteten “Initiative 50plus” der Bundesregierung stehen.

Diese Arbeit soll dazu dienen, den jetzigen Stand der Diskussion und der Instrumente zur Integration älterer Arbeitnehmer in Deutschland zu diskutieren und ihre Schwächen und Stärken auszumachen. Darüber hinaus soll aufgezeigt werden, welche Anforderungen für das Wirtschaften zukünftig mit einer im Durchschnitt älteren Erwerbsbevölkerung bestehen, wie diese zu bewältigen sind und wie somit die Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt gelingen kann.

Im Abschnitt “Situationsbeschreibung” soll anhand von empirischen Daten ein Eindruck über Quantität und Qualität der Fragestellung gegeben werden. Hierbei wird insbesondere der Frage nachgegangen, wie der aktuelle Stand der Integration älterer Arbeitnehmer ist und warum die Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt, insbesondere im Hinblick auf den demografischen Wandel notwendig ist. Darüber hinaus werden Zusammenhänge zwischen der Integration beziehungsweise Nichtintegration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt und den Belastungen beziehungsweise Entlastungen der Sozialversicherungen aufgezeigt. Des weiteren wird der Frage nachgegangen, wie es zur massiven Desintegration von älteren Arbeitnehmern in der Vergangenheit gekommen ist.

Im Abschnitt “Aktuelle Instrumente zur Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt” wird auf momentane Bemühungen eingegangen. Dabei wird herausgearbeitet, warum dem staatlichen Handeln eine wichtige Bedeutung für die Bewältigung der notwendigen Integration älterer Arbeitnehmer zukommt. Hierbei steht die “Initiative 50plus” im Zentrum der Betrachtungen.

Im Abschnitt 3.1. werden die Elemente der Initiative 50plus und weitere Regelungen und ihre intendierte Wirkung erläutert. Dieser Abschnitt soll dem Leser einen Überblick über die verschiedenen Maßnahmen geben.

Hierauf folgt im Abschnitt 3.2. die Diskussion verschiedener theoretischer Ansätze, die einen Beitrag zur Bewertung der Instrumente liefern sollen aber auch zur Bewertung der vorliegenden empirischen Daten zu den Instrumenten dienen soll. Darüber hinaus wird versucht herauszuarbeiten, wie weitreichend eine Beurteilung der Instrumente anhand dieser theoretischen Ansätze möglich ist.

Auf Grundlage dieser Maßstäbe und der vorliegenden empirischen Daten sowie der vorliegenden Evaluationen werden im Abschnitt 3.3. der Beitrag der verschiedenen Instrumente zur Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt diskutiert. Die Stärken und Schwächen der einzelnen Instrumente sollen dabei aufgezeigt werden. Darüber hinaus wird die Gesamtheit der Instrumente beurteilt. Dabei wird aufgezeigt, dass sie für das Erreichen eines Zustandes der Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt nicht ausreichend sind und es einer umfassenden, kohärenten Strategie hierfür braucht, die insbesondere verstärkt auf den Erhalt und die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit hinzielt.

Im Abschnitt “Erforderlicher Wandel in der Arbeitswelt” sollen dann die wichtigsten Teile einer nötigen Gesamtstrategie, die in den momentanen Bemühung

zur Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt noch nicht ausreichend berücksichtigt sind, dargestellt und diskutiert werden. Als Defizite in der Förderung der Beschäftigungsfähigkeit Älterer werden u.a. die Bereiche der Qualifikation und der Gesundheit identifiziert, auf die in den Abschnitten 4.1. und 4.2. tiefer eingegangen wird.

In Abschnitt 4.1. wird das Konzept des lebenslangen Lernens als umfassenden Ansatz zur Bewältigung der Qualifizierungsrisiken Älterer vorgestellt und diskutiert. Abschnitt 4.2. geht auf die Probleme der Gesundheit und Gesunderhaltung im Zusammenhang der Arbeitswelt ein. Dabei steht in beiden Abschnitten vor allem die Frage, wo die Probleme bei der Implementierung dieser Aspekte liegen und wie diese behoben werden können.

In Abschnitt 4.3. werden zu den Anforderungen an Arbeitszeit- und Entgeltstrukturen noch zwei wesentliche Aspekte für eine Gesamtstrategie zur Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt angesprochen. Hierbei geht es einerseits um die Bedeutung von Senioritätsprinzipien in Tarifverträgen, andererseits um die Erfordernisse an einen flexiblen Übergang aus dem Erwerbsleben.

Die Arbeit endet mit einer zusammenfassenden Schlussbetrachtung, die nochmals zentrale Aspekte des behandelten Themas benennt, eigene Lösungsansätze zeigt und darauf verweist, dass eine Gesamtstrategie zur Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt notwendig ist.

2. Situationsbeschreibung

Die Situation der Integration älterer Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt lässt sich anhand der Beschäftigungsquote und Arbeitslosenquote Älterer im Vergleich zu den allgemeinen Quoten beschreiben. Wie die untenstehende Tabelle zeigt, kann durchaus von einer Nicht-Integration Älterer in den Arbeitsmarkt gesprochen werden. Damit ist nicht geklärt, warum die Integration Älterer in den Arbeitsmarkt notwendig ist, gibt es doch gerade für diese Gruppe eine Lebensperspektive jenseits des Erwerbslebens, die zumindest in der Vergangenheit auch tendenziell gefördert wurde, hierzu später noch ausführlich. Diese Notwendigkeit ergibt sich nicht zuletzt aus dem demografischen Wandel.

Tabelle 1

Nicht-Integration von Älteren in den Arbeitsmarkt (Deutschland) 2004

Personen im Alter von...bis	15	25-49	55-64
Beschäftigungsquote in %	50,8	70,8	41,4
Arbeitslosenquote in %	10,7	10,0	12,8

Um die Herausforderung des demografischen Wandels zu verstehen, ist es sinnvoll, sich eingangs einen Überblick über die zukünftige Bevölkerungsentwicklung in Deutschland zu verschaffen. Sie ist ein wichtiges Kriterium dafür, wie unsere Gesellschaft künftig sein wird. Nur hieraus können Anforderungen, Probleme und Gründe der Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt plausibel werden oder anders gesagt, nur so ist überhaupt zu klären, warum die Integration Älterer ins Erwerbsleben notwendig wird.

Im Jahr 2005 hatte Deutschland eine Gesamtbevölkerung von 82,4 Millionen Menschen. Davon waren 20% oder 16,5 Millionen jünger als 20 Jahre. 61% der Gesamtbevölkerung oder 49,8 Millionen Menschen hatten ein Alter zwischen 20-65 Jahren. Über 65 Jahre waren 19% der Gesamtbevölkerung oder 15,7 Millionen Menschen. (destatis 2006a) Die zukünftige Bevölkerungsentwicklung wird im Wesentlichen durch zwei Ursachen bestimmt sein; einerseits eine anhaltend niedrige Fertilität und andererseits eine steigende Lebenserwartung. Ein weiterer Einflussfaktor stellt die Einwanderung dar. In den verschiedenen Vorausberechnungen zur Bevölkerungsentwicklung werden als wichtigste variierende Annahme unterschiedliche Varianten bezüglich der Einwanderung genutzt. All diese Varianten zeigen jedoch, dass die Bevölkerungszahl erst ab einer Zuwanderung zwischen 300.000 und 400.000 Ausländern pro Jahr relativ konstant bleiben würde. (Fuchs; Söhnlein 2005)

Diese Zuwanderung wurde bisher nicht erreicht. Im Durchschnitt der Jahre 2001-2005 lag die Nettozuwanderung bei 159.000 Personen pro Jahr. (destatis

2006b) Wobei in den letzten Jahren ein rückläufiger Trend zu erkennen ist, so lag die Nettozuwanderung 2006 nur noch bei 23.000 Personen.² (destatis 2007) Daher erscheint eine Höhe von 100.000 Personen als Annahme für die zukünftige Nettozuwanderung gerade noch plausibel. Die Vorausberechnungen zur Bevölkerungsentwicklung in Deutschland, die mit dieser Größe der Zuwanderungen operieren, zeigen auf, dass die Gesamtbevölkerung bis zum Jahr 2020 langsam und dann deutlicher bis zum Jahr 2050 auf etwa 68,7 Millionen Menschen absinken wird.³ (destatis 2006a)

Folgende Tendenzen in der Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahr 2050 gelten allgemein als gesichert: Der Anteil der Menschen im Alter bis zu 20 Jahren an der Gesamtbevölkerung wird von gegenwärtig 20% kontinuierlich auf 15% im Jahr 2050 absinken. Die Altersgruppe 20-65 Jahre wird bis zum Jahr 2020 einen Anteil von ca. 60%-61% ausmachen. Danach wird sich ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung kontinuierlich bis auf 52% im Jahr 2050 verringern. Ältere potentielle Erwerbspersonen, also Menschen im Alter von 55-65 Jahren, stellen heute einen Anteil von 11% der Gesamtbevölkerung. Dieser Anteil steigt bis zum Jahr 2025 auf ca.17%, um dann wieder zu sinken. Im Jahr 2050 wird er 14% ausmachen. Im gleichen Jahr werden 33% der Gesamtbevölkerung über 65 Jahre alt sein, d.h. ihr Anteil von gegenwärtig 20% der Gesamtbevölkerung wird als einziger Bevölkerungsanteil künftig kontinuierlich steigen. (destatis 2006a)

Tabelle 2

**Doppelte Herausforderung des demografischen Wandels:
sinkende und ältere Erwerbsbevölkerung**

<i>Jahr</i>	<i>2006</i>	<i>2020</i>	<i>2035</i>	<i>2050</i>
Gesamtbevölkerung in 1000	82.293	80.057	75.414	68.743
Bevölkerung im Alter von 20 bis 65 in 1000	49.828	47.990	39.626	35.525
Bevölkerung...				
im Alter von 0 bis 20 in %	19,7	16,9	16,1	15,1
im Alter von 20 bis 55 in %	49,1	44,0	40,0	38,1
im Alter von 55-66 in %	11,4	16,0	12,5	13,6
im Alter über 65 in %	19,8	23,2	31,3	33,3

Eigene Darstellung nach Zahlen der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (Destatis 2006a) unter Verwendung der Variante 1-W1

- 2 Die Nettozuwanderung ist formal die Differenz aus Abwanderung und Zuwanderung. Hieraus ergibt sich eine doppelte Herausforderung. Soll die Nettozuwanderung gesteigert werden, müssen einerseits Anreize für Zuwanderung geschaffen bzw. bestehende Hindernisse abgebaut werden. Allerdings sollte auch über Anreize nachgedacht werden, wie die hohe Abwanderung zu stoppen ist.
- 3 Die genannten und im Folgenden verwendeten Daten beziehen sich auf die s.g. „Variante 1-W1“ in der 11. Bevölkerungsvorausberechnung.

Die zukünftige Bevölkerungsentwicklung und damit die gesellschaftliche Lage in Deutschland sind also einerseits von einem Rückgang der Gesamtbevölkerung und andererseits von der Abnahme der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter geprägt, wobei die erwerbsfähige Bevölkerung sich voraussichtlich überproportional verringern wird (Bellmann, Gewiese, Leber 2006, S.427), verglichen zum Rückgang der Gesamtbevölkerung. Dies bedeutet letztendlich: Unter der Bedingung, dass sich die beschriebenen Einflussfaktoren, wie Fertilität, Zuwanderung etc. nicht gravierend verändern, wird es in Deutschland einen massiven Rückgang an Erwerbspersonen geben und diese werden im Durchschnitt älter sein, zusammenfassend hierzu siehe Tabelle 2.

Aus der Entwicklung der Gesamtbevölkerung und des Bevölkerungsanteils der Menschen im erwerbsfähigen Alter lassen sich aber noch keine hinreichenden Aussagen über die Zahl der Beschäftigten treffen. Für eine solche Prognose bedarf es weiterer Aussagen über die Beschäftigungsquote. So waren z.B. im Jahr 2006 nur knapp 46% der älteren Arbeitnehmer (Personen im Alter von 55-65 Jahren) beschäftigt. (Aust; Kremer 2007, S. 115) Ein ähnliches Bild bot sich auch bei anderen Gruppen, wie Frauen und Migranten. Wird dies berücksichtigt, so ist hier ein erhebliches Potenzial erkennbar. Mit der Erhöhung der Beschäftigungsquote insgesamt und der von bestimmten Gruppen im besonderen, führt eine Verringerung des Erwerbspersonenpotenzials nicht im gleichen Maße zu einem Rückgang der Zahl an Beschäftigten, die zur Verfügung stehen. Trotzdem kommen Fuchs und Söhnlein zu dem Schluss, dass auch eine Steigerung der Beschäftigungsquote nicht den Trend eines insgesamt rückläufigen Erwerbspersonenpotenzials aufhalten wird. (Fuchs; Söhnlein 2007, S. 30) Nichtsdestotrotz kann die Steigerung der Beschäftigungsquote die Effekte auf die Erwerbspersonenentwicklung maßgeblich und positiv beeinflussen. Vor allem die Steigerung der Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer ist neben der Erhöhung der Frauen-Beschäftigungsquote von entscheidender Bedeutung.⁴

Hinzu kommt, dass eine deutliche Steigerung der Beschäftigungsquote Älterer, die wohl als eine der wichtigsten Indikatoren für die Integration von Arbeitnehmern in den Arbeitsmarkt gelten kann, einen doppelt positiven Effekt auf die Finanzierung der Sozialversicherungen hat. Einerseits sind durch eine erhöhte Beschäftigungsquote weniger Personen auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung und/oder der Rentenversicherung angewiesen, wie z.B. Frühverrentungsgelder, und andererseits erhöht sich die Zahl der Beschäftigten und also auch die Zahl der potentiellen Beitragszahler. Dies kann von entscheidender Bedeutung sein, da laut OECD bis 2050 durch die Veränderung der Altersstruktur so oder so eine Steigerung der Ausgaben für Renten um weitere 3% des BIP zu erwarten ist. Zugleich

4 Dabei zeigen die vorliegenden Daten eine Wechselwirkung der Beschäftigungsquote von Frauen und Älteren. (vgl. Statistisches Bundesamt 2006, S. 82) Die Steigerung der Beschäftigungsquote der Älteren wird nicht ohne die Steigerung der Beschäftigungsquote der Frauen gelingen und umgekehrt.

geht die OECD davon aus, dass die Ausgaben für Pflege und medizinische Versorgung in Deutschland von gegenwärtig etwa 6% auf 9% des BIP im Jahr 2050 steigen werden. (OECD 2005, S. 30)

Damit ist festzustellen, dass der demografische Wandel in Deutschland sowohl zu einer Verringerung der Gesamtbevölkerung insgesamt als auch zur Abnahme der Erwerbsbevölkerung führen wird und diese zudem im Durchschnitt älter sein wird. Bewirkt dieser Prozess einen Mangel an Arbeitsangebot, wird es in Deutschland zu gravierenden wirtschaftlichen Einschnitten kommen, die mit entsprechenden Auswirkungen auf unsere sozialen Errungenschaften verbunden sein werden (vgl. u.a. BMFSFJ 2005).

Solche Krisensituationen zeichnen sich schon heute in einigen Regionen Deutschlands und in bestimmten Branchen ab. Sie werden oftmals mit dem Schlagwort „Fachkräftemangel“ umschrieben. In Zukunft aber wird dieser Zustand des Mangels an Arbeitnehmern allgemein und umfassend sein. Die Möglichkeit, die Zahl der Beschäftigten durch Migration oder Erhöhung der Frauenbeschäftigungsquote auf dem erforderlichen Niveau zu halten, ist im Falle der Migration – wie aufgezeigt – eher unwahrscheinlich und bezüglich der Frauenbeschäftigungsquote nicht ausreichend⁵. Somit kommt der Erhöhung der Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer eine entscheidende Rolle bei der Bewältigung der beschriebenen Herausforderungen zu.⁶

Ursache für die niedrige Beschäftigungsquote Älterer in Deutschland ist nicht zuletzt der lang anhaltende gesellschaftliche Konsens zum Vorruhestand, der oft mit Struktur Anpassungen begründet wurde. Die dafür nötige Veränderung der Belegschaften wurde zumeist über die Exklusion der Älteren und die Einstellung jüngerer Arbeitnehmer mit strukturangepassten Qualifikationen realisiert.⁷ Auch dieses Herangehen unterlag einem breiten gesellschaftlichen Konsens:

Für den einzelnen Arbeitnehmer war es zumeist vordergründig nicht nachteilig, früher in die Nach-Erwerbsphase einzutreten, zumal wenn dies ohne größere finanzielle Einschnitte möglich war. Und für Unternehmen war es zumeist billiger, einen Vorruhestand älterer Arbeitnehmer zu akzeptieren oder gar finanziell zu unterstützen, als z.B. deren Qualifizierung vorzunehmen. Zudem ist es bisher günstiger, jüngere, dem aktuellen Bedarf entsprechend Qualifizierte einzustellen bzw.

5 Naegele stellt 1996 fest, das Potenzial aus der Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit wird ab 2010 weitgehend ausgeschöpft sein. (vgl. Frerichs 1996, S. 24) Neuere Ergebnisse sind nicht bekannt. Sollte sich diese Kernaussage bestätigen, möglicherweise erst in einigen Jahren, wäre die Erhöhung der Beschäftigungsquote Älterer sogar die einzige, langfristig mögliche Option.

6 Diese Argumentationen gehen implizit von einer gleichbleibenden Quantität an Beschäftigten aus, die benötigt werden. Eine Analyse der Wechselwirkung zwischen steigender Arbeitsproduktivität und demografisch bedingtem Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials liegt nicht vor. Naegele nimmt an, dass ausgehend vom prognostizierten Bedeutungszuwachs des Dienstleistungssektor und dessen unterdurchschnittliche Rationalisierungsgefährdung eher nicht mit einem Rückgang der benötigten Arbeitskräfte zu rechnen ist. (vgl. Frerichs 1996, S. 24)

7 Die heutigen Altersstrukturen in den Betrieben sind Resultat dieses Prozesses u.a.. Ein aktueller Überblick über die betrieblichen Altersstrukturen findet sich in: Bellmann; Gewiese; Leber 2006.

ganz allgemein den Personalbedarf mit Jüngeren abzudecken. Unter diesen Voraussetzungen ist es möglich, derartige Personalanpassung durch Vorruhestands-Modelle ohne größeren Widerstand zu vollziehen. Die Politik und somit der Staat unterstützten die Personalanpassung über Vorruhestands-Modelle, um den sozialen Frieden nicht zu gefährden. Dies war solange akzeptabel, wie die dafür nötigen Ausgaben nicht den Bestand der Sozialversicherung gefährdeten. Die Gewerkschaften waren ebenfalls in diesen Konsens eingebunden, da sie schwerlich gegen die Interessen ihrer Mitglieder wirken konnten. Somit gab es einerseits das reale Bedürfnis nach einem frühzeitigen Renteneintritt, andererseits konnte mit den Vorruhestands-Modellen eine ansonsten gesellschaftlich weniger akzeptierte Erwerbslosigkeit verhindert werden. (vgl. Schmahl 1993, S. 30ff.)

Generell ist die Notwendigkeit der Integration älterer Arbeitskräfte mittlerweile in politischen Kreisen anerkannt. Das in der EU formulierte Ziel, die Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer EU-weit auf 50% bis 2010 zu heben, ist ein Ausdruck dessen. Der Vergleich mit anderen europäischen Ländern, die durch den demografischen Wandel vor ähnlichen Herausforderungen stehen, macht deutlich, Deutschland muss in besonderem Maße aufholen.⁸

Letztendlich zeigt sich, dass die Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt die wichtigste Möglichkeit ist, langfristig wirtschaftliche und somit soziale Stabilität zu gewährleisten.

8 Einen Überblick zu Beschäftigungsquoten im EU-Vergleich bietet das Eurostat-Jahrbuch. (Europäische Kommission 2007)

3. Aktuelle Instrumente zur Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt

Wie bereits gesagt, die gravierenden Auswirkungen des demografischen Wandels stehen noch bevor. Die jetzige Situation und die nächsten Jahre dürften trotz wirtschaftlichen Aufschwungs davon geprägt sein, dass es enormer Anstrengung bedarf, die hohe Arbeitslosigkeit zu senken - insgesamt und die der älteren Arbeitnehmer im Besonderen. Allerdings erschöpft sich damit die Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt nicht vollends. Die Arbeitslosigkeit der Älteren ist weniger durch das Zugangsrisiko zur Arbeitslosigkeit als durch das Risiko geprägt, dort zu verbleiben, also nicht wieder in eine Beschäftigung zu kommen. (vgl. Schmahl 1993, S. 26) Insofern wird es einerseits künftig darum gehen, wie ältere Arbeitslose wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Hierbei steht die Gruppe der älteren Arbeitslosen in Konkurrenz zu anderen Gruppen von Arbeitslosen. Doch die Auffassung, dass ältere Arbeitskräfte die Beschäftigungschancen junger Menschen vermindern, muss wohl verworfen werden, stellt die OECD fest. (OECD 2005, S. 43f.) Andererseits muss es darum gehen, wie verhindert werden kann, dass ältere Arbeitnehmer von einer Exklusion aus dem Arbeitsmarkt betroffen sind.

Daraus ergibt sich die Frage, wo Instrumente ansetzen müssen, um diese Aufgaben zu meistern und wer dieser Entwicklung tragen soll.

Die Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, deren wichtigster Indikator eine höhere Beschäftigungsquote ist. Hier sollten Maßnahmen ansetzen und dafür alle relevanten Bereiche der Gesellschaft bedacht werden. Dabei müssen die Sozialpartner, der Staat, aber auch die einzelnen Arbeitgeber und Arbeitnehmer ihrer Verantwortung gerecht werden. Im Idealfall sollten die notwendigen Anpassungen von den Sozialpartnern ausgehen und realisiert werden. Dies ergibt sich nicht allein durch deren Stellung aufgrund des Grundgesetzes, sondern vor allem aus ihrer Funktion - Interessenvertretung der Unternehmen einerseits und der Arbeitnehmer andererseits.

Allerdings ist bei diesem Ansatz zu beachten, dass diese Interessenvertretung nicht allgemein gültig ist. So sind in Deutschland immer weniger Unternehmen in Unternehmerverbänden oder Arbeitgeberverbänden organisiert und somit tariflich nicht gebunden. Die Gewerkschaften hingegen stehen vor der Situation, dass nicht alle Beschäftigten durch sie vertreten werden. Insbesondere in der jetzigen Situation dürfte bei ihnen noch ein „Insider-Outsider-Problem“ hinzukommen. Eine Folge davon ist, dass Defizite bei der Umsetzung solcher Maßnahmen existieren, die angesichts der demografischen Entwicklung erforderlich sind. Ferner ist spürbar, dass regionale und branchenspezifische Einigungen der Interessenvertreter, möglicherweise dazu sogar noch auf verschiedenen Ebenen, einer gesamtwirt-

schaftlichen Lösung der Probleme, die sich aus dem demografischen Wandel ergeben, entgegenstehen. Dies lässt sich insbesondere mit dem Trittbrettfahrerproblem erklären:

Wenn also gilt, dass zukünftig mit einer im Durchschnitt älteren Erwerbsbevölkerung gewirtschaftet werden muss und dies mit Anpassungen und Kosten verbunden ist, so können sich vor allem diejenigen besser stellen, die nicht an den nötigen Anpassungen teilnehmen bzw. diese mittragen. Letztendlich kann dadurch bedingt sein, dass notwendige Anpassungen nicht oder nicht in ausreichendem Maße vorgenommen werden. Wobei dieses Problem weniger Branchen bezogen ist als vielmehr regional bzw. auf betrieblicher Ebene auftreten dürfte. Dabei spielt es keine Rolle, dass diese Anpassungen und Kosten auch zu Renditen führen können, da sich die Amortisation und eventuelle Renditen langfristig ergeben. Kurzfristig würde jedoch ein Wettbewerbsnachteil eintreten.

Ausdruck dieser Problematik dürfte sein, dass entsprechende betriebliche Strategien oder Programme nicht über das Maß von Modellprojekten hinausgekommen sind, wie bereits der 5. Altenbericht der Bundesregierung festgestellt hat. (vgl. BMFSFJ 2005, S. 104f.)

Alle bis hierher genannten Überlegungen und das bisherige Auftreten der maßgeblichen Akteure laufen darauf hinaus, dass dem Staat die Aufgabe zufällt, Regelungen und Rahmen zur Anpassung der Gesellschaft an das Existieren und Wirtschaften mit einer im Durchschnitt älteren Erwerbsbevölkerung zu setzen. Dies ist nötig, um diese Anpassungen, welche sich zwingend und nicht mehr aufschiebbar aus dem demografischen Wandel ergeben, gesamtwirtschaftlich zu realisieren. Innerhalb der staatlich vorgegebenen Regelungen und Rahmen wird den Sozialpartnern weiterhin eine große Verantwortung zukommen, was nicht zu unterschätzen ist. Aus den Gründen, die dieser Abschnitt aufzeigt, wird das staatliche Handeln zur Bewältigung des demografischen Wandels, bezogen auf die Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt, im Mittelpunkt der weiteren Betrachtung stehen.

3.1. Darstellung der Instrumente

An dieser Stelle sollen die verschiedenen staatlichen Instrumente erläutert werden. Hierbei geht es um die betreffenden gesetzlichen Grundlagen und die gewünschte Wirkung der eingeleiteten Schritte. Der überwiegende Teil dieser Instrumente wurde durch die Bundesregierung unter Federführung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales in der Initiative 50plus zusammengefasst. Novellierungen von Gesetzen in diesem Zusammenhang wurden im „Gesetz zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen“ vom 19.04.2007 festgehalten. Die Ausführungen, soweit nicht explizit anders angegeben, beziehen

sich auf das “Material zur Information- Initiative 50plus: Eckpunkte”. (BMAS 2006) Konkret handelt es sich um folgende Instrumente, wobei die hier gewählte Reihenfolge keine Wertung darstellt:

Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes

Die Initiative 50plus benennt ausdrücklich die Senkung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I auf 12 bzw. 18 Monate als wichtigen Anreiz zum Abbau der Frühverrentung und somit als motivierend zur längeren Beschäftigung älterer Arbeitnehmer. Diese Senkung entspricht einer teilweise massiven Kürzung der Bezugsdauer. Zur Erläuterung: Noch im Jahr 2005 war es in bestimmten Fällen und insbesondere für Ältere möglich, eine Bezugsdauer von 32 Monaten zu haben. (vgl. Eichorst; Sproß 2005) Mit der Initiative 50plus ist nun die Bezugsdauer gestaffelt nach Monaten der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und dem Alter des Anspruchsberechtigten. Die Regelung dazu findet sich im § 126 Abs. 3 SGB III. Demnach haben Personen bis zum vollendeten 55. Lebensjahr bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung von mindestens 24 Monaten einen Anspruch auf Arbeitslosengeld I von 12 Monaten.

Die besondere Regelung für Ältere ist, dass ab dem vollendeten 55. Lebensjahr bei mindestens 30 Monaten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ein Anspruch auf 15 Monate Leistungsbezug besteht, bei vorheriger sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung von mindestens 36 Monaten erhöht sich dieser auf maximal 18 Monate.

58er-Regelung (§ 428 SGB III)

Der § 428 SGB III “Arbeitslosengeld unter erleichterten Voraussetzungen” sieht vor, dass u.a. Personen ab dem vollendeten 58. Lebensjahr auch dann Arbeitslosengeld beziehen können, wenn sie nicht “arbeitsbereit” sind und/oder “nicht alle Möglichkeiten nutzen und nutzen wollen, um ihre Beschäftigungslosigkeit zu beenden”. (§ 428 Abs. 1 S. 1 SGB III) Eine betreffende Regelung findet sich auch im § 65 Abs. 4 SGB II für das Arbeitslosengeld II und zeitlich befristete Zuschläge. Personen, welche diese Regelung beanspruchen wollen, müssen aber zum frühesten Zeitpunkt, der möglich ist, ihre Altersrente beantragen, die dann entsprechende Abschläge aufweist. Andernfalls droht ihnen eine Leistungsaussetzung. Personen mit dieser Regelung gelten in der Arbeitslosenstatistik nicht als arbeitslos. Im Informationsmaterial zur Initiative 50plus wird diese Regelung als “Frühverrentung bzw. vorruhestandsähnliche Regelung” benannt.

Die jetzige Bundesregierung scheint unterdessen von einem negativen Effekt der 58er-Regelung bezüglich der Bereitschaft der Älteren zur neuerlichen Arbeitsaufnahme nach Beschäftigungsverlust auszugehen. Beabsichtigt ist jedenfalls, die 58er-Regelung Ende 2007 auslaufen zu lassen.

Erhöhung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre

Die Erhöhung der Regelaltersgrenze für den Renteneintritt auf 67 Jahre ist sicher eine der am meisten umstrittenen Maßnahmen der Bundesregierung aus jüngster Zeit. Die Bundesregierung sieht diese Regelung im Kontext der "Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit und der Beschäftigungschancen älterer Menschen in Deutschland". Ab dem Jahr 2012 soll schrittweise die Regelaltersgrenze für den Renteneintritt auf 67 Jahre angehoben werden. Erwartet wird, dass diese Maßnahme die angestrebte positive Entwicklung der Beschäftigungsquote unterstützt und ein Rückgang der Arbeitslosigkeit bei über 55-Jährigen einsetzt. (BMWT 2006, S. 42)

Die Bundesregierung erhofft sich mit der Erhöhung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre eine Signalwirkung an die jetzt rentennahen Jahrgänge; worin diese Signalwirkung jedoch genau bestehen soll, bleibt offen.⁹

Kombilohn für Ältere / Entgeltsicherung (§ 421j SGB III)

Eine zentrale Maßnahme der Initiative 50plus ist die Weiterführung der Entgeltsicherung in geänderter Form nach § 421j SGB III, welche die Bundesregierung in öffentlichen Publikationen als „Kombilohn für Ältere“ bezeichnet. (BMAS 2006, S. 3) Die grundlegende Idee hierbei ist, finanzielle Anreize zu schaffen, damit ältere Arbeitslose auch Beschäftigungen aufnehmen, die schlechter entlohnt sind als ihre letzte Berufstätigkeit. Nach § 421j SGB III besteht allerdings diese Möglichkeit nur für Bezieher von Arbeitslosengeld I, welche das 50. Lebensjahr beendet und einen Anspruch von noch mindestens 120 Tage haben. Die Entgeltsicherung wird für höchstens zwei Jahre gewährt, wobei die Differenz zwischen früherem und jetzigem Nettogehalt im ersten Jahr zu 50% und im zweiten Jahr zu 30% ausgeglichen werden kann, soweit dieser Differenzbetrag die Summe von ? 50 übersteigt.

Diese Maßnahme beinhaltet ferner eine Aufstockung der Rentenversicherungsbeiträge für die Dauer von zwei Jahren auf 90%, gemessen am vorjährigen versicherungspflichtigen Bruttoentgelt.¹⁰

Vorgesehen ist, Entgeltsicherung nicht zu gewähren, wenn die neue Beschäftigung bei dem Arbeitgeber erfolgt, bei dem der Anspruchsberechtigte in den letzten zwei Jahren länger als drei Monate sozialversicherungspflichtig beschäftigt war. Auch ist eine Entgeltsicherung ausgeschlossen, wenn eine geringer entlohnte

9 Die Erhöhung der Regelaltersgrenze ist ambivalent. Auf der einen Seite ist sie Ursache beschäftigungspolitischer Maßnahmen der Bundesregierung. Das Gesetzespaket Initiative 50plus – zum Beispiel – wurde maßgeblich im Zusammenhang mit der Erhöhung des Renteneintrittsalters diskutiert und beschlossen. So gesehen trägt es der Situation Rechnung, die aktuell auf dem Arbeitsmarkt herrscht, d.h. der hohen Arbeitslosigkeit, insbesondere auch Älterer. Zugleich soll es die Gerechtigkeitslücke zwischen gefordertem längeren Arbeiten und den realen Chancen dafür schließen. Auf der anderen Seite soll die Erhöhung der Regelaltersgrenze zeitgleich selbst Auslöser einer höheren Beschäftigungsquote Älterer sein.

10 Zur Veranschaulichung der entsprechenden Voraussetzungen und Leistungen, insbesondere der Berechnungen, sei auf das Merkblatt „Dienst und Leistungen der Agentur für Arbeit – Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer“ verwiesen (BA 2007).

Stelle im bisherigen Betrieb angenommen wird. Die Regelungen zur Entgeltsicherung läuft zum 01.01.2010 aus. Leistungen hieraus können längstens bis zum 31.12.2011 bezogen werden.

Die Bundesregierung hofft mit der Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer, diese möglichst schnell wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren, auch bei eventuell geringerem Verdienst. Sie schätzt, damit bis zu 30.000 ältere Arbeitnehmer zu erreichen.

Eingliederungszuschuss für Ältere (§ 421f SGB III)

Der Eingliederungszuschuss für Personen mit Vermittlungshemmnissen nach § 218 SGB III ist nicht explizit für Ältere, obwohl für diese anwendbar. § 421f SGB III hingegen gilt speziell für Ältere. Er ermöglicht Arbeitgebern, einen Eingliederungszuschuss zu beantragen, wenn Arbeitslose ab dem vollendeten 50. Lebensjahr in Arbeit gebracht werden. Hierfür sind Bedingungen zu erfüllen.

Der Einzustellende muss zuvor mindestens sechs Monate arbeitslos gewesen sein, Arbeitslosengeld unter erleichterten Voraussetzungen oder Transferkurzarbeitsgeld erhalten bzw. an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung oder öffentlich geförderter Beschäftigung (SGB III) teilgenommen haben. Ein Anspruch auf den Zuschuss besteht, wenn Vermittlungshemmnisse vorliegen. Das Arbeitsverhältnis muss mindestens für ein Jahr begründet werden. Der Eingliederungszuschuss für Ältere kann bis zu drei Jahren und der Förderhöchstgrenze von bis zu 50% der Lohnkosten gewährt werden, im Gegensatz zum Eingliederungszuschuss von maximal einem Jahr nach § 218 SGB III. Festgelegt ist die Mindestförderdauer von einem Jahr und die Mindestfördergrenze von 30% der Lohnkosten. Damit sollen diese Förderkonditionen bezüglich ihrer Höhe und Dauer attraktiver, transparenter und verbindlicher als bisher sein. Ein Rechtsanspruch der Arbeitgeber auf den Zuschuss besteht nicht.

Die Bundesregierung strebt an, jährlich 50.000-70.000 Ältere im Zuge dieser Maßnahme zu unterstützen. Die Regelung ist bis zum 31.12.2009 befristet.

Beitragsbonus für ältere Arbeitnehmer (§ 421k SGB III)

Arbeitgeber, die einen zuvor Arbeitslosen, der das 55. Lebensjahr vollendet hat, erstmals beschäftigen, sind von Zahlungen des Arbeitgeberanteils der Arbeitslosenversicherung befreit. Diese Regelung läuft zu 31.12.2008 aus. An dieser Stelle sei auch auf § 147a SGB III verwiesen, der festschreibt, dass der Arbeitgeber, welcher einen 55-Jährigen entlässt, unter bestimmten Voraussetzungen verpflichtet ist, der Bundesagentur für Arbeit das in bis zu 32 Monaten angefallene Arbeitslosengeld des Betroffenen zu erstatten.

Befristungsregelungen ab dem 52. Lebensjahr (§ 14 Abs. 3 TzBfG)

Gemäß Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG) kann ein Arbeitgeber einen Arbeitnehmer, der das 52. Lebensjahr vollendet hat, mittels eines befristeten Arbeitsvertrages einstellen. Diese Befristung ist unbeschadet anderer Regelungen bis

zu fünf Jahre möglich. Sie gilt allerdings nur, wenn der Betroffene zuvor mindestens vier Monate beschäftigungslos war, Transferkurzarbeitergeld bezogen oder an einer öffentlich geförderten Beschäftigungsmaßnahme teilgenommen hat. Hier sei angemerkt: Die ursprüngliche Regelung zur altersbedingten Befristung von Arbeitsverträgen war nicht konform mit dem Europarecht. In ihr wurde eine Diskriminierung Älterer gesehen. Ob mit der jetzigen Neufassung vom 19.04.2007 Rechtssicherheit entstand, bleibt abzuwarten.

Förderung der beruflichen Weiterbildung (§ 417 SGB III)

Diese Maßnahme greift bei älteren Beschäftigten und soll sie vor einer Exklusion aus dem Arbeitsmarkt bewahren. Hiernach haben Arbeitnehmer nach Vollendung des 45. Lebensjahr, die in Betrieben bis 250 Beschäftigten tätig sind, das Recht auf einen Bildungsgutschein. Dies gilt nur, wenn das Arbeitsentgelt für die Dauer der Qualifizierung weiter gezahlt wird. Der Bildungsgutschein berechtigt, an Maßnahmen der Weiterbildung teilzunehmen, die hierfür von der Bundesagentur für Arbeit zugelassen sind und insbesondere den Anspruch erfüllen, dass "Kenntnisse und Fertigkeiten vermittelt werden, die über ausschließlich arbeitsplatzbezogene kurzfristige Anpassungsfortbildungen hinausgehen". (§ 417 SGB III) Im Zuge der Initiative 50plus wurden die Voraussetzungen zur Teilnahme an solchen Weiterbildungen neu definiert. Vormalig galt z.B. eine Altersgrenze von 50 Jahren und eine Betriebsgröße bis 100 Beschäftigten.

Die Bundesregierung legt Wert auf die Feststellung, dass Personen im Leistungsbezug nach SGB II verstärkt in Weiterbildung und Qualifizierung einzubeziehen sind, insbesondere bei der Förderung von Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II. Allerdings wurden hierzu keine Rechtsvorschriften erlassen. Zugleich fordert sie die Tarifpartner auf, im Hinblick auf die Qualifizierung entsprechende Schritte einzuleiten, wobei festgestellt wird, dass derartige Maßnahmen schon bei den 30- bis 40-Jährigen ansetzen müssen.

Initiative Neue Qualität der Arbeit – INQA

Diese Initiative ist ein Zusammenschluss von Bund, Ländern, Sozialpartnern, Sozialversicherungen, Stiftungen und Betrieben. Sie befasst sich mit der Entwicklung von Gestaltungslösungen und der Identifizierung guter Beispiele zur altersgerechten Umgestaltung der Arbeitsbedingungen in Verwaltungen und Betrieben. Durch wissenschaftliche Tagungen, Beratungen und Informationen soll diese Umgestaltung für Interessierte erleichtert werden. Gleichzeitig ist beabsichtigt, für das Thema umfassend zu sensibilisieren.

Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen

Zur Initiative 50plus gehört auch "Perspektive 50plus – Beschäftigungspakt für Ältere in den Regionen". Dieses Programm unterstützt und initiiert regionale Projekte zur Integration von Langzeitarbeitslosen ab vollendetem 50. Lebensjahr. Es

wurde bereits im Juni 2005 gestartet. Über seine Fortsetzung nach 2007 soll aufgrund einer Evaluierung entschieden werden. 2005 - 2007 standen für dieses Programm 240 Millionen Euro zur Verfügung (Bundesregierung 2006b). Gegenwärtig werden 62 regionale Projekte mit unterschiedlichsten Ansätzen gefördert.

Maßnahmen im öffentlichen Dienst

Im Material zur Initiative 50plus kündigt die Bundesregierung an, gemeinsam mit den Ländern versuchen zu wollen, Beschäftigungsfähigkeit und Chancen der Älteren im öffentlichen Dienst verbessern zu wollen. Dies soll geschehen, auch wenn im öffentlichen Dienst die Beschäftigungsquote älterer Personen deutlich höher ist als in der Privatwirtschaft. Ob dieser Vorstoß rechtsverbindlich verankert bzw. begleitet wird, geht aus dem Papier leider nicht hervor.

Die folgende Abbildung versucht zusammenfassend, die gewünschten Zielrichtungen der einzelnen Instrumente einzuordnen:

Abbildung 1
Zielrichtungen der Instrumente der Initiative 50plus

Verringerung der Anreize zum frühen Ausstieg aus dem Erwerbsleben	Erhöhung der Beschäftigungschancen	Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit
Rente mit 67 u. ä.	Beitragsbonus	Förderung der betrieblichen Weiterbildung
Auslaufen 58er-Regelung	Entgeltssicherung	
Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes	Eingliederungszuschuss	
	Befristungsregelung	
		NQA
		Beschäftigungspakt für Ätere in den Regionen
		Maßnahmen im öffentlichen Dienst

Eigene Darstellung

3.2. Kriterien zur Beurteilung der Instrumente

Nachdem im Abschnitt 3.1. die wichtigsten Instrumente zur Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt, die es aktuell in Deutschland gibt, vorgestellt wurden, sollen nun Kriterien zu deren Evaluation herausgearbeitet und diskutiert werden. Dies scheint angebracht, da in der öffentlichen Diskussion bestimmte Effekte, welche oft zur Beurteilung von beschäftigungspolitischen Instrumenten herangezogen werden, politisch aufgeladen dargeboten werden und dabei oftmals deren wirtschaftswissenschaftlicher Kern in den Hintergrund tritt.

Bei der Auseinandersetzung mit dem Thema zeigt sich, es gibt nicht einen theoretischen Ansatz, mit dem die Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt hinreichend bzw. vollständig zu untersuchen ist. Richtig ist vielmehr, dass

sich jeweils einzelne Aspekte des Themas oder der hier behandelten beschäftigungspolitischen Instrumente in einzelnen oder in mehreren theoretischen Ansätzen diskutieren lassen. Dies trifft u.a. für die Humankapital-Theorie, institutionsökonomische Ansätze oder den Mis-matching-Ansatz zu. Dennoch ist keiner dieser Ansätze für sich alleine geeignet, auf seiner Grundlage eine umfassende Analyse zum vorliegenden Thema durchzuführen. Daher ist es durchaus angebracht, Effekte, welche bei der Anwendung der Instrumente zur Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt auftreten können, darzustellen und ihren Beitrag zur Beurteilung dieser Instrumente zu diskutieren.

Mitnahmeeffekte

„Mitnahmeeffekte“ beschreibt den Sachverhalt, Aufwendungen in Anspruch zu nehmen, die dafür vorgesehen sind, bestimmte Handlungen und Leistungen überhaupt erst anzuregen bzw. realisierbar zu machen, obwohl jene Handlungen und Leistungen auch ohne diese Hilfe zu realisieren wären. Auf individueller Ebene ist die Inanspruchnahme von Hilfen, welche zwar für bestimmte Handlungen und Leistungen vorgesehen sind, aber im konkreten Fall hierfür nicht gebraucht werden, durchaus rational, da das die Leistung beziehende Subjekt einen Nutzen erhält. Gesamtwirtschaftlich ist es dagegen problematisch, Leistungen und Handlungen zu unterstützen, die auch ohne diese Hilfe zustande gekommen wären, insbesondere wenn es sich um finanzielle Zuwendungen handelt. Der Grund: Einerseits fehlen dadurch den Gebern der Hilfe entsprechende Mittel für weitere oder andere Maßnahmen, die der Erreichung desselben oder anderer gesellschaftliche Ziele dienen, und andererseits waren die getätigten Aufwendungen an dieser Stelle – gesamtwirtschaftlich gesehen – nicht zielführend.

Durch den Mitnahmeeffekt werden die Kosten zum Erreichen eines gewünschten Nutzens anders verteilt, als dies ohne Mitnahmeeffekt geschieht. Hierin liegt die eigentliche Problematik des Mitnahmeeffektes. Im Fall, dass Handlungen und Leistungen ohne die o.g. Aufwendungen zustande kommen, trägt das durchführende Subjekt die Kosten. Erfolgen Handlungen und Leistungen mit hierfür vorgesehener Hilfe, so werden die bei der Durchführung entstehenden Kosten teilweise von jenem übernommen, der die Hilfe gibt, d.h. bezogen auf die Aspekte, die nachfolgend behandelt werden, zumeist vom Staat.

Es gibt erhebliche Probleme, Mitnahmeeffekte zu erkennen. Ein Mitnahmeeffekt kann relativ sicher als identifiziert gelten, wenn unter selben Rahmenbedingungen die gleichen Handlungen und Leistungen sowohl mit als auch ohne entsprechende Hilfe erbracht werden und sich zudem noch feststellen lässt, dass die Hilfe z.B. aufgrund asymmetrisch vorhandener Informationen beansprucht wird. Diese Herangehensweise zur Erkennung von Mitnahmeeffekten gilt nur einschränkend. Es muss nämlich auch festgestellt werden, ob bestimmte Handlungen und Leistungen ohne Hilfe ebenfalls in der erwünschten Quantität und Qualität zu erbringen sind. Daher taugen Beurteilungen anhand des Mitnahmeeffektes, wie

sie oftmals getroffen werden, nicht für Entscheidungen, ob Instrumente zum Erreichen eines bestimmten gesellschaftlichen Zieles überhaupt genutzt werden sollten (vgl. u.a. BDA 2006). Jedoch kann die Beurteilung von Mitnahmeeffekten durchaus ein Indikator sein, um zwischen mehreren Instrumenten zur Erlangung eines gesellschaftlichen Zieles auszuwählen.

Problematisch ist die Beurteilung von Mitnahmeeffekten auch, falls getätigte Aufwendungen nicht maßgeblich zum ursprünglichen Ziel führen, allerdings ursächlich zu anderen gesellschaftlich erwünschten Zielen beitragen. Dies ist insbesondere immer dann gegeben, wenn Instrumente zur gleichzeitigen Erreichung mehrerer Ziele vorgesehen sind bzw. im Vorfeld nicht klar das Ziel definiert wurde oder unterschiedliche Ansichten über die Zielsetzung vorhanden sind. Hieraus ergibt sich zwar keine klare Handlungsanweisung zur Unterbindung von Mitnahmeeffekten, wohl aber die Notwendigkeit, Instrumente, möglicherweise sowohl in ihrer Vorbereitungsphase als auch bei ihrer Anwendung, durch Evaluation und gegebenenfalls Korrektur zu begleiten. Dies heißt jedoch nicht, dass Mitnahmeeffekte durch Evaluationen und Korrekturen absolut zu vermeiden sind.

Aus dem Gesagten lässt sich ableiten, dass bei der Vorbereitung und Beurteilung von Instrumenten zur Erreichung eines bestimmten gesellschaftlichen Zieles, wie der Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt, diejenigen zu bevorzugen sind, bei denen Mitnahmeeffekte im Verhältnis zu anderen vergleichbaren Maßnahmen voraussichtlich zu geringeren gesellschaftlichen Kosten führen. Die Feststellung oder Vermutung von Mitnahmeeffekten an sich ist kein hinreichender Grund zur Nicht-Realisierung einer Maßnahme, insbesondere dann nicht, wenn keine Alternativen existieren.

Substitutions- und Verdrängungseffekte

Weitere problematische Effekte, vor allem bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, sind s.g. Substitutions- und Verdrängungseffekte. Substitutionseffekte bezeichnen die Verdrängung von Arbeitnehmern ohne Förderung durch Arbeitnehmer mit Förderung innerhalb von Betrieben. Verdrängungseffekte beschreiben Situationen, in denen ein Betrieb einen Wettbewerbsvorteil durch die Beschäftigung von geförderten Personen oder durch Förderung schlechthin erreicht und somit ungeforderten Betrieben Marktanteile streitig macht bzw. sogar ihre Verdrängung aus dem Markt erfolgt. (vgl. Forschungsverbund 2006, S. 13ff.)

Substitutions- und Verdrängungseffekte lassen sich aufgrund zunehmend unklarer werdender Betriebsstrukturen nicht immer klar trennen¹¹. Letztendlich muss

11 Als Beispiel hierfür sei die Problematik formal Selbständiger genannt. Es kann sein, dass diese für einen Betrieb die gleichen Tätigkeiten ausführen, wie die regulär im Betrieb Beschäftigten. Tritt der Fall ein, dass einer von Beiden gefördert wird und findet eine Verdrängung statt, ist es schwierig, dies klar als Substitutionseffekt oder Verdrängungseffekt zu deklarieren. Einerseits sind es formal zwei Unternehmungen, insofern liegt ein Verdrängungseffekt vor. Andererseits kann der formal Selbständige für einen Betrieb oftmals nur eine bestimmte Tätigkeit ausführen und gelangt so de facto in die Lage, für diese bestimmte Tätigkeit wie ein Arbeitnehmer zu agieren. Daher kann im Zweifelsfall auch von Substitutionseffekt gesprochen werden.

bei der Beurteilung von Substitutions- und Verdrängungseffekten zwischen den Kosten, die durch die Maßnahme selbst und die genannten Effekte entstehen, sowie dem Nutzen der Maßnahme abgewogen werden. Überwiegen die Kosten, die durch den Substitutions- oder Verdrängungseffekt entstehen, muss die Maßnahme als ungeeignet angesehen werden. Allerdings dürfte auch hier es sehr schwierig sein, alle relevanten Kosten bzw. den Nutzen zu quantifizieren.

Substitutions- und Verdrängungseffekte wurden nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Tendenz zur Lohnsenkung diskutiert - in dem Sinne, dass durch geförderte Beschäftigung Druck auf nicht geförderte Beschäftigung ausgeübt wird, der hin zu Lohneinbußen führt. Insgesamt lässt sich hieraus ableiten, Substitutions- und Verdrängungseffekte sind durchaus ein triftiger Grund, um Maßnahmen abzulehnen. Dies sollte auf jeden Fall geschehen, wenn sich feststellen lässt, dass durch derartige Maßnahmen mehr Personen ihren Arbeitsplatz verlieren als in Arbeit gebracht werden.

Weitere Maßstäbe

Eng mit den Verdrängungseffekten verbunden ist der Sachverhalt der positiven Diskriminierung. Hierbei handelt es sich zumeist um regulative Instrumente, die bestimmten Subjekten besondere Rechte einräumen oder sie von bestimmten Pflichten befreien. Dies kann einerseits zu den eben beschriebenen Substitutions- und Verdrängungseffekte führen, andererseits kann sich positive Diskriminierung - insbesondere langfristig gesehen - als nachteilig für das Subjekt, auf welches sie angewendet wird, herausstellen. Auch hier muss gelten, Instrumente, bei denen der negative Effekt überwiegt, sollten als ungeeignet angesehen werden. Bei dieser Einschätzung sind sowohl die mittelfristige und langfristige Perspektive einer positiven Diskriminierung als auch deren Auswirkung auf andere Subjekte zu berücksichtigen, die implizit durch derartige Instrumente benachteiligt werden.

Die Nachhaltigkeit einer Maßnahme ist ein weiteres Beurteilungskriterium, das von großer Bedeutung ist. Es sollten Maßnahmen als ungeeignet angesehen werden, die nicht zu einem Wesenswandel der Arbeitswelt mit Blick auf die demografische Entwicklung führen. Maßnahmen, die der Lösung gravierender aktueller Probleme dienen, werden hierdurch nicht in ihrer Notwendigkeit disqualifiziert. Prinzipiell sind aber Maßnahmen vorzuziehen, die neben ihrer konkreten Zielerfüllung auch auf einen prinzipiellen Wandel der Arbeitswelt hinwirken. Die Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt, also das mittelfristig notwendige Wirtschaften mit einer im Durchschnitt älteren Erwerbsbevölkerung, erfordert neben der konkreten Eingliederungshilfe eben diesen Wandel der Arbeitswelt.

Weiterhin sollten bei Maßnahmen, hier ist insbesondere an die Änderung bestehender Regelungen zu denken, geprüft werden, ob sie zu sozialen Härten führen. Dabei reicht es nicht, die durchschnittlichen Auswirkungen zu beachten, vielmehr wird es nötig sein, ebenfalls auf spezifische (Unter-)Gruppen einzuge-

hen. Dieses Herangehen lässt sich nicht in jedem Fall mit wirtschaftlichen Erwägungen erklären, vielmehr aus Gerechtigkeits- und sozialen Erwägungen heraus. Werden diese nicht ausreichend beachtet, kann es durchaus zu einer Nicht-Akzeptanz derartiger Maßnahmen kommen und somit weitere notwendige Schritte verhindern. Wie bereits im Abschnitt Situationsbeschreibung aufgezeigt, muss der demografische Wandel und also die Integration Älterer in den Arbeitsmarkt offensiv angegangen werden. Daher wäre eine Reformunwilligkeit, hervorgerufen durch soziale Härten, von fataler Wirkung.

3.3. Beurteilung der Instrumente

In vielen Instrumenten der Agentur für Arbeit sind ältere Arbeitnehmer unterproportional vertreten, obwohl diese Maßnahmen durchaus geeignet wären, auch Ältere wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Insofern erscheint es logisch, dass zusätzlich spezielle Instrumente zur Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt geschaffen wurden.

Anreize zur Verhinderung des frühen Erwerbsausstieges

Mehrere Instrumente der Bundesregierung zielen auf einen höheren Anreiz zum längeren Arbeiten bzw. späteren Ausstieg aus dem Erwerbsleben. Hierzu sind die Handhabung der 58er-Regelung, die Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes, insbesondere für Ältere, und die Erhöhung des Renteneintrittsalters zu zählen. In der postulierten arbeitsmarktpolitischen Strategie "Fordern und Fördern" dürfte dies zum Bereich des Forderns gehören. Dieser Ansatz geht davon aus, dass bei älteren Arbeitnehmern der Anreiz zur neuerlichen Arbeitsaufnahme nicht genügend oder gar nicht ausgeprägt ist. Das wird u.a. damit begründet, das Älteren eine Vielzahl von Möglichkeiten zur Verfügung stehen, ohne Erwerbstätigkeit finanziell abgesichert zu sein. In diesem Zusammenhang ist immer wieder die Abschaffung der 58er-Regelung, also des erleichterten Bezuges von Arbeitslosengeld I, gefordert worden (vgl. BDA 2006, S. 4). Nach momentaner Rechtslage soll diese Regelung Ende 2007 auslaufen.

Die Argumentation, dass diese Regelung sich insgesamt negativ auf den Verbleib im Arbeitsmarkt auswirke, ist allerdings nur dann aufrechtzuerhalten, wenn erstens davon ausgegangen wird, dass ein realer Bedarf an diesen Arbeitskräften besteht und zweitens, diese Arbeitsnachfrage für sich selbst nicht genügend Anreize enthält. In einer Situation, in der genügend freie Arbeitsplätze zur Verfügung stehen und diese Arbeitsplätze auch mit entsprechender Entlohnung verbunden sind, dürfte der reale Anreiz zum früheren Ausstieg aus dem Erwerbsleben, den die 58er-Regelung bietet, gering ausfallen bzw. von den Betroffenen als zu gering angesehen werden. Und dies auch, da die 58er-Regelung eine Kann-Regelung und nicht verpflichtend ist. Es geht also im Wesentlichen darum, ob sich eine Person

durch die Wiederaufnahme einer Beschäftigung besser stellen kann. Hierbei dürfen durchaus mehr als nur monetäre Faktoren Berücksichtigung finden. In der momentanen Situation, die durch eine extreme Diskrepanz zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage vor allem auch Älterer charakterisiert ist, führt die 58er-Regelung zu einer individuellen Absicherung der betroffenen Personen. Zugleich – und das ist nicht zu unterschätzen – kann dies psychischen Belastungen der Betroffenen entgegenwirken. Wie die große Anzahl älterer Langzeitarbeitsloser deutlich zeigt, sind psychische Belastungen nicht zu verhindern, wenn sie auf Enttäuschungen bei negativem Verlauf der Arbeitsvermittlung und daraus entstehenden Zwängen beruhen. Diese psychischen Belastungen können mit erheblichen Kosten verbunden sein, die im Zweifelsfall die Solidargemeinschaft zu tragen hat. Daher sollte das Auslaufen der 58er-Regelung durchaus kritisch betrachtet werden¹².

Die Senkung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I zielt in dieselbe Richtung. Hierbei wird argumentiert, dass eine lange Bezugsmöglichkeit von Arbeitslosengeld I die Perspektive eröffnet, durch die Kombination aus Bezug von Arbeitslosengeld und Einstieg in die Altersrente frühzeitig aus dem Arbeitsleben auszusteigen¹³. Doch mit Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I wird zwar der Zeitpunkt nach hinten verschoben, zu dem ein früher Ausstieg aus dem Arbeitsleben erfolgen kann, nicht aber die Möglichkeit an sich verhindert. In diesem Sinne ist es folgerichtig, wenn der BDA argumentiert, dass eine Bezugsdauer, die über ein Jahr hinausgeht, nicht mit Sinn und Zweck der Arbeitslosenversicherung als Risikoversicherung für Zeiten temporärer Arbeitslosigkeit vereinbar ist (BDA 2006, S. 4) und er somit implizit die Absenkung der Bezugsdauer für Arbeitslosengeld I unter ein Jahr fordert. Allerdings wird für Personen, die diese Möglichkeit bewusst nutzen, der Zeitpunkt nur nach hinten verschoben. Für ältere Personen aber, die ohne eigenes Verschulden in den Bezug von Arbeitslosengeld I geraten, bedeutet die Verkürzung dieser Bezugsdauer, dass sie eventuell in den Leistungsbezug nach SGB II fallen. Für den Einzelnen ist dies oft mit hohen finanziellen Einbußen und extremem sozialen Abstieg verbunden. Die Zuschläge zum Arbeitslosengeld II, die nach Ende des Bezuges von Arbeitslosengeld I

12 Experten prognostizieren einen Anstieg von Erwerbsminderungsrenten, also einen Rentenbezug wegen physischen und psychischen Einschränkungen im Zuge der Abschaffung anderer Vorruhestands- und vorruhestandsähnlichen Regelungen, wie z.B. der 58er-Regelung. Selbst, wenn die finanziellen Belastungen der öffentlichen Haushalte, einschließlich Sozialversicherungen, durch die Abschaffung der 58er-Regelungen geringer ausfallen sollten als die Belastungen durch erhöhten medizinischen Bedarf und Leistungen, welche die Betroffene weiterhin erhalten, ist doch unter Gerechtigkeitsaspekten zu prüfen, ob im Einzelfall zuzumuten ist, einer aussichtslosen Arbeitssuche zur Verfügung zu stehen. Hierzu sei ausdrücklich darauf verwiesen, dass eine 58jährige Person, wenn sie mit 16 Jahren eine Lehre begonnen hat, im Idealfall bereits ca. 39 Jahre beschäftigt war.

13 Der wesentliche Unterschied beim Bezug von Arbeitslosengeld I mit und ohne 58er-Regelung besteht in der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt. In einer Situation, wie sie jetzt dominiert, in der ältere Personen geringe Chancen auf Wiederbeschäftigung haben, dürfte das Ergebnis das selbe sein, nämlich keine Arbeit bis zum Ende der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I zu haben.

für die Dauer von maximal zwei Jahren beanspruchbar sind, werden vom BDA ebenso kritisiert (BDA 2006, S. 4). Der BDA riskiert damit, dass ihm zumindest unterstellt werden kann, er nehme den extremen sozialen Abstieg einzelner und vor allem Älterer in Kauf.

Es gibt die Argumentation, die der BDA zur Unterstreichung der o.g. Forderungen gebraucht, je höher das Arbeitslosengeld und je länger seine mögliche Bezugsdauer, desto länger die Arbeitslosigkeit. Dies könne im internationalen Vergleich gezeigt werden. In ihrer Grundstruktur dürfte diese Argumentation richtig sein. Die Frage ist aber, ob dies volkswirtschaftlich und politisch vertretbar ist. Es soll hier nicht argumentiert werden, dass eine kürzere Arbeitslosigkeit nicht zu begrüßen wäre. Vielmehr kann eine längere Bezugsdauer von Arbeitslosengeld durchaus positive volkswirtschaftliche Effekte haben und somit auch politisch vertretbar sein. Einerseits werden dadurch größere Zeitspannen zur Arbeitssuche ermöglicht und somit die Wahrscheinlichkeit zur besseren Zuordnung von vorhandenen und gebrauchten Qualifikationen erhöht. Eine solche Zuordnung kann gesamtwirtschaftlich zu einem Ansteigen der Arbeitsproduktivität führen. Andererseits kann eine längere Bezugsmöglichkeit von Lohnersatzleistungen den Druck reduzieren, schlechter bezahlte Arbeit annehmen zu müssen und somit auch dem momentanen Druck in Richtung Lohnreduzierung entgegenwirken. Dies kann sich über den Erhalt der Konsum-Nachfrage der Haushalte gesamtwirtschaftlich stabilisierend auswirken.

In diesem Kontext ist die Erhöhung des Renteneintritts auf 67 Jahre zu nennen.¹⁴ Obwohl der maßgebliche Grund für diese Erhöhung durchaus in der langfristigen Entlastung der Rentenversicherung zu sehen ist, erhofft sich die Bundesregierung damit zugleich einen Anreiz zum längeren Arbeiten. Dieser Anreiz dürfte daraus resultieren, dass für die Betroffenen der frühzeitige Austritt aus dem Erwerbsleben mit einer Verschlechterung ihrer finanziellen Möglichkeiten einhergeht. Es ist vorauszusehen, dass die Entlastung der Rentenversicherung mit einer größeren Belastung der Arbeitslosenversicherung und durch Leistungen nach SGB II einhergeht. Insgesamt dürfte trotzdem die finanzielle Entlastung überwiegen, da Leistungen nach SGB III und SGB II zumeist geringer ausfallen als entsprechende Leistungen aus der Rentenversicherung. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass es insbesondere bei Älteren, die betroffen sind, zu einem massiven Entsparen kommen dürfte. Im Endeffekt bedeutet dies nichts anderes, als das wesentliche Kosten individualisiert werden.

Die hier beschriebenen Maßnahmen sollen also ihre Wirkung durch einen verringerten Leistungsbezug entfalten. Eigentlich sind sie deshalb wenig geeignet, einen Anreiz zum längeren Arbeiten zu geben. Vielmehr soll ein früher Ausstieg aus dem Erwerbsleben verhindert werden. Dies kann zum gleichen Ergebnis führen,

14 In diesem Zusammenhang ist vielleicht zu erwähnen, dass Deutschland mit einer derartigen Bemühung gänzlich allein in der EU dasteht. (vgl. Brüssig; Knut, S. 307)

d.h. zum längeren Arbeiten, bedeutet aber einen anderen Ansatz. Die unterschiedlichen Ansätze dürften auf die Betroffenen verschiedene Auswirkungen haben und dies nicht nur in psychologischer Hinsicht.

Vorruhestands- und vorruhestandsähnliche Regelungen senken die Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme. Dieser Effekt wird durch die geringen momentanen Arbeitsmarktchancen bei der Wiedereingliederung Älterer und durch den hohen Reservationslohn Älterer unterstützt oder wirkt zumindest in dieselbe Richtung. Dabei sind prinzipiell zwei Möglichkeiten zu unterscheiden: Erstens, es gibt keine Bereitschaft zur Wiederaufnahme der Arbeit, weil nichtmonetäre Anreize dem entgegenwirken. Freie Zeit z.B. wird wesentlich höher geschätzt als eventuelle finanzielle Einbußen bei Nicht- Wiederaufnahme einer Arbeit. Zweitens, die finanziellen Vorteile der Vorruhestands- und vorruhestandsähnlichen Regelungen sind zu gering. Im ersten Fall führt die Absenkung dieser Möglichkeiten zu einer geringeren finanziellen Ausstattung der Betroffenen, nicht aber zu einer prinzipiellen Änderung ihrer Arbeitsbereitschaft. Im zweiten Fall ließe sich das Problem auf zweierlei Arten lösen. Entweder die finanziellen Ersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit werden zurückgefahren, wie es momentan geschieht, oder aber die finanziellen Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung werden erhöht. Wie dies gelöst wird, ist letztendlich vom politischen Willen abhängig.

Die Wirkung der bisher behandelten Instrumente für die Erhöhung der Beschäftigung lassen sich wohl mit folgendem Zitat am besten zusammenfassen: "In der öffentlichen Diskussion dominieren Vorstellungen, dass man lediglich die heutige Vorruhestandspraxis beenden und zum Renteneintrittsalter der 1960er-Jahre zurückkehren müsse, um die Beschäftigungsquote Älterer zu erhöhen. Mit so einfachen Rezepten wird man nicht erfolgreich sein. Die bloße Anhebung der Altersgrenzen und das damit verbundene Hoffen auf den „Selbstlauf der Dinge“ muss als reine rententechnische Lösung wirkungslos bleiben, weil sie nicht auf die eigentlichen Faktoren der Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen und schon gar nicht auf die jeweils notwendigen förderlichen Rahmenbedingungen abzielt." (BMFSFJ 2005, S. 49)

Instrumente zur Erhöhung der Beschäftigungschancen und -fähigkeit

Die bisher behandelten Instrumente dienen dazu, einen frühzeitigen Ausstieg aus dem Erwerbsleben zu verhindern. Nachfolgend wird auf die Maßnahmen eingegangen, welche die Einstellung Älterer fördern sollen. Hierzu zählen die Entgeltssicherung, der Eingliederungszuschuss, der Beitragsbonus und die Befristung der Beschäftigung. Die Beurteilung dieser Instrumente könnte sehr kurz ausfallen. Im Auftrag der Bundesregierung erfolgte eine entsprechende Evaluierung. Sie ergab, dass die Instrumente, welche speziell für Ältere ausgelegt sind, so gut wie keine Beschäftigungswirkung entfalten (Bundesregierung 2006a, S. 16f.). Es erscheint sinnvoll, die Ursachen dafür näher zu betrachten. Die Evaluierung ergab, dass sowohl bei Arbeitslosen als auch bei Unternehmen die Instrumente weitestgehend unbekannt

sind, ausgenommen der Eingliederungszuschuss. Dies korrespondiert mit der geringen Inanspruchnahme dieser Möglichkeiten. Des Weiteren legen die Untersuchungen nahe, dass erhebliche Mitnahmeeffekte bei allen o.g. Instrumenten existieren. (Bundesregierung 2006a, S. 17)¹⁵ Leider geht der Bericht nicht auf die Problematik der Verdrängungseffekte ein. Dies war nicht Bestandteil des Forschungsauftrages.

Die Befristung der Beschäftigung kann auch als eine faktische Aufweichung des Kündigungsschutzes gesehen werden. Die ursprüngliche Regelung war Gegenstand eines Rechtsstreites der letztendlich vom EuGH dahingehend entschieden wurde, dass eine derartige Diskriminierung bei Befristung von Verträgen eine Benachteiligung Älterer darstellt. Nach Novellierung des Gesetzes heißt es nun, der Betroffene muss zuvor in Maßnahmen nach SGB III oder SGB II (vgl. Abschnitt 3.1.) gewesen sein. Auch wenn somit diese Regelung rechtlich nicht mehr zu beanstanden sein sollte, dürfte weiterhin erheblicher Zweifel an der Sinnhaftigkeit dieser Regelung bestehen. Seitens der Bundesregierung und der Arbeitgeber wird argumentiert, mit dieser Regelung kann die Bereitschaft der Arbeitgeber zur Einstellung Älterer positiv beeinflusst werden. Allerdings haben Evaluierungen gezeigt, befragte Unternehmen gehen nicht davon aus, dass aufgrund dieser Regelung Ältere befristet eingestellt werden. (Bundesregierung 2006a, S. 129)

Der DGB weist darauf hin, dass Betroffenen aufgrund dieser Regelung jegliche Planbarkeit und Sicherheit fehlt. (Jakop; Kolf 2007, S. 126) Auch in diesem Zusammenhang sei darauf verwiesen: Das Arbeitslosenrisiko von Älteren ist weniger durch ein hohes Zugangsrisiko, als durch ein hohes Verbleibrisiko gekennzeichnet. Daraus lässt sich zumindest vermuten, dass bei Abschaffung dieser Regelung Ältere, denen ein Wiedereinstieg in ein Arbeitsverhältnis gelingt, tendenziell länger beschäftigt sein könnten. Im günstigsten Fall kann dies sogar zu einer steigenden Beschäftigungsquote bei den Älteren führen. Deshalb sollte insgesamt der Schluss gezogen werden, die Regelung zur Befristung der Beschäftigung nach § 14 Abs. 3 TzBfG ersatzlos zu streichen, wie dies auch der DGB fordert. (Jakop, Kolf 2007, S. 126) Und dies allein schon, um Forderungen zur weiteren Aufweichung des Kündigungsschutzes entgegenzuwirken¹⁶, egal ob sie nun direkt in Kündigungsschutzregelungen eingreifen oder in Form von Befristungsregelungen geäußert werden, wie es z.B. der BDA im Zusammenhang mit dem Rechtsstreit um diese Regelung tat (BDA 2006, S. 6).

Der Beitragsbonus soll gleich dem Eingliederungszuschuss für Arbeitgeber einen finanziellen Anreiz setzen, Ältere zu beschäftigen. Allerdings lassen besonders zwei Aspekte dies fraglich erscheinen. Zum einen dürfte die Höhe der zu rea-

15 Die genannten Quellenangaben beziehen sich jeweils nur auf die Zusammenfassung der Ergebnisse. Ausführlich sind die Ergebnisse in den entsprechenden Kapiteln des Berichts dargestellt.

16 Diese Schlussfolgerung begründet sich vor allem aus den Ergebnissen der Untersuchungen über die Auswirkung von Änderungen des Kündigungsschutzes auf die Beschäftigung in Deutschland. (vgl. u.a. Bauer; Bender; Bonin 2004) Die Höhe des Kündigungsschutzes hat eine zu vernachlässigende Wirkung auf die Beschäftigung. Jedoch trägt ein hohes Niveau des Kündigungsschutzes, wie z.B. in Deutschland, bei den Beschäftigten wesentlich zur Planbarkeit des (Arbeits-)Lebens und zur Sicherheit bei.

lisierenden Einsparung bei den Arbeitgebern einfach zu gering sein, um mit diesem Instrument reale Beschäftigungseffekte zu bewirken. Zum anderen ist der Beitragsbonus eine Anspruchsleistung, d.h. jeder Arbeitgeber bezieht sie weitgehend automatisch und ohne Prüfung, soweit er einen Arbeitslosen, der das 55. Lebensjahr vollendet hat, beschäftigt. Die Mitnahmeeffekte sind hierbei inbegriffen. Besonders bezeichnend ist, dass dieses Instrument nicht nur bei der Arbeitsagentur selbst weitgehend unbekannt ist, sondern sogar bei Betrieben, die den Beitragsbonus beanspruchen. (Bundesregierung 2006a, S. 111) Aufgrund der nahezu eingetretenen Wirkungslosigkeit des Beitragsbonus dürften auch Verdrängungseffekte keine Rolle spielen. Deshalb sollte es nahe liegend sein, den Beitragsbonus in seiner jetzigen Form dringend zu überarbeiten. Und dies insbesondere auch, wenn man berücksichtigt, dass es noch weitere, ähnlich gelagerte Instrumente mit Entgeltsicherung und Eingliederungszuschuss gibt.

Das Ergebnis der Untersuchung zu den einzelnen Instrumenten ist möglicherweise für die Entgeltsicherung zu relativieren, da – wie bereits erwähnt – die Inanspruchnahme dieses Instrumentes sehr gering war. So gab es z.B. im Jahr 2005 nur rd. 5300 Förderzugänge. Daraus ergeben sich methodische Probleme bei der Berechnung messbarer Beschäftigungseffekte. (Forschungsverbund 2006, S. 156) Theoretisch gesehen soll die Entgeltsicherung bei einer Wiederbeschäftigung Älterer den negativen Effekt des zu meist real vorhandenen, hohen Reservationslohn ausgleichen. Es wird argumentiert, dass dieser Ausgleich geboten sei, da sonst der Negativeffekt aus dem hohen Reservationslohn durch andere negative Effekte, die aus einer längeren Arbeitslosigkeit resultieren, abgelöst wird (Dietz; Gartner; Koch; Walwei 2006, S. 2). Diese Argumentation impliziert, dass ältere Arbeitnehmer, bevor sie arbeitslos wurden, einen Lohn erhielten, der nicht ihrer Produktivität bzw. Leistung entsprach. Dies dürfte schwerlich zu belegen sein. Nichtsdestotrotz dürfte eine Wiederbeschäftigung mit Hilfe des Entgeltzuschusses leichter zu bewerkstelligen sein.

Ferner geht die Theorie davon aus, dass das Lernen am Arbeitsplatz die Produktivität der Arbeitnehmer steigert und somit zur Erhöhung des Lohnes führt. Anders gesagt: Das Zahlen des Entgeltzuschusses animiert zur Arbeitsaufnahme und durch das Lernen am Arbeitsplatz erhöht sich die Arbeitsproduktivität. Dies wiederum soll zu einem höheren Lohn führen und letztendlich zu einem Lohnniveau ohne Entgeltzuschuss, welches über dem Reservationslohn liegt und zur Folge hat, dass die Tätigkeit auch ohne Zuschuss beibehalten wird. Der DGB zweifelt erheblich daran, ob es Betroffenen in zwei Jahren (maximale Förderungsdauer) wirklich gelingt, in eine besser bezahlte Beschäftigung aufzusteigen (Jakop; Kolf 2007, S. 128). Zugleich weisen die Evaluierungen auf erhebliche Mitnahmeeffekte hin. Bei einer entsprechenden Befragung gaben 90% der Betroffenen an, sie hätten ihre neue Beschäftigung auch ohne Entgeltsicherung angenommen (Bundesregierung 2006a, S. 114). Substitution- und Verdrängungseffekte, zumindest gegenüber anderen Altersgruppen, dürften hingegen bei der Entgeltsicherung für Ältere eine untergeordnete Rolle spielen, da der Gesetzgeber

nur eine Förderung bei Gehältern vorsieht, die mindestens die Höhe tarifvertraglicher oder ortsüblicher Gehälter haben. Allerdings weist der DGB darauf hin, dass besonders im unteren Einkommensbereich ein starker Verdrängungswettbewerb durch Höherqualifizierte herrscht und sich somit die Chancen für geringer Qualifizierte verschlechtern (Jakop; Kolf 2007, S. 129).

Es kann also festgestellt werden, dass die Entgeltsicherung insgesamt positiv einzuschätzen ist. Zwar ist der Beschäftigungseffekt nicht klar nachgewiesen, doch dürfte die Entgeltsicherung den Betroffenen die finanzielle Anpassung an ein geringeres Gehalt erleichtern. Wenn Betroffene sich bewusst für eine geringer bezahlte Beschäftigung entscheiden und somit einer weiteren Arbeitslosigkeit entgehen, sollte für sie eine entsprechende "Belohnung" gerechtfertigt sein. Allerdings die Vermittlung in eine Beschäftigung mit Entgeltsicherung an eine Aussicht auf künftig wieder höhere Gehälter zu koppeln, sollte unbedingt vermieden werden. Dies wäre aufgrund der momentanen Realität verantwortungslos.

Bei den Evaluierungen stand die konkrete Entgeltsicherung immer im Vordergrund, eine gesonderte Betrachtung zur Übernahme der Rentenbeitragszahlung in Höhe von 90% des letzten Bruttogehalts findet nicht statt. Der DGB hatte in der Diskussion um die Entgeltsicherung angeregt, es sollte nach Beendigung der regulären Förderung durch Entgeltzuschuss die Zahlung der ergänzenden Rentenversicherungsbeiträge für zusätzliche zwei Jahre weitergeführt werden, falls dem Betroffenen der Aufstieg in eine besser bezahlte Beschäftigung nicht gelingt. Mit diesem Vorschlag war beabsichtigt, zumindest die Rentennachteile zu kompensieren, die durch eine geringer bezahlte Beschäftigung entstehen. (Jakop; Kolf 2007, S. 129)

Dieses Herangehen ist insofern interessant, da es eventuell die Möglichkeit bietet, ein eigenständiges Instrument für die Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt zu entwickeln. Wird davon ausgegangen, dass Personen eine erhebliche Präferenz für ein höheres Einkommen im Pensionsalter haben und dafür auch bereit sind, Lohneinbußen im Erwerbsleben hinzunehmen, so könnten die ergänzenden Rentenversicherungsbeiträge für den Erhalt einer hohen Rentenzahlung als eigenes Instrument entwickelt werden.

Der Eingliederungszuschuss ist von den beschriebenen Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik das älteste. In Deutschland wird er in verschiedenen Formen vom Prinzip her seit 1967 angewandt. Der Eingliederungszuschuss soll für bestimmte Personengruppen, die einen benachteiligten Zugang zum Arbeitsmarkt haben, diese Benachteiligung ausgleichen und mithelfen, sie wieder einzugliedern. Durch eine konsequente Auswahl der Zielgruppen sollen auch Mitnahmeeffekte verringert werden (Forschungsverbund 2006, S. 13). Substitutionseffekte und Verdrängungseffekte lassen sich wohl nicht vollständig vermeiden. Es gibt durchaus auch die Argumentation, dass durch die bessere Relation von Produktivität und Kosten in einem Betrieb, erreicht durch Begünstigung mittels des Eingliederungszuschusses, die Grenzkosten der Produktion sinken und somit ggf. mehr Beschäftigte eingestellt werden können. (Altzinger 1990, S. 31)

Der Eingliederungszuschuss für Ältere ist dasjenige unter den bisher genannten Instrumenten, welches am häufigsten genutzt wird. Dies liegt auch daran, dass der Eingliederungszuschuss als Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik allgemein bekannt ist. Die Evaluierung ergab, Wiederbeschäftigungschancen durch den Eingliederungszuschuss für Ältere können nur für die Untergruppe der ostdeutschen Frauen nachgewiesen werden. Ferner gibt es Indizien dafür, dass sich die Verbleibchancen durch den Eingliederungszuschuss für Ältere verbessern. Der Eingliederungszuschuss ist ein sehr teures Instrument. Er führt immer zu negativen fiskalischen Effekten. (Forschungsverbund 2006, S. 4 ff.) Trotz dieser Ergebnisse erscheint der Eingliederungszuschuss für Ältere sinnvoll, da Ältere so wieder gezielt in Betriebe gebracht werden und dadurch sich auch die Möglichkeit ergibt, dass in den Betrieben eine Anpassung an altersgerechtes Produzieren erfolgt. Damit würden nachwachsende Kohorten in altersgerechte Strukturen hineinwachsen können und Betriebe sich auf die zukünftige Situation mit im Durchschnitt älteren Belegschaften arbeiten zu müssen, einstellen. So gesehen bringt der Eingliederungszuschuss mehrere nützliche Effekte. Dieses Herangehen ist zielführend. Deshalb sollte der Eingliederungszuschuss für Ältere als Instrument beibehalten werden.

Der Zuschuss für Weiterbildung älterer Arbeitnehmer wird breit diskutiert. Bei keinem anderen Instrument geht die Beurteilung der Sozialpartner so weit auseinander. Auf Arbeitgeberseite wird seine Abschaffung gefordert, da die Weiterbildung in Beschäftigung grundsätzlich nicht Aufgabe der Solidargemeinschaft der Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung sei. (BDA 2006, S. 5) Von Seiten der Gewerkschaften wird der Zuschuss für Weiterbildung Älterer als ein wichtiges Element der Qualifizierung gesehen. Es geht also bei der unterschiedlichen Beurteilung nicht um die Frage, ob Weiterbildung ein wichtiger Faktor für die Beschäftigungsaussichten Älterer ist. Hierüber besteht weitgehend Einigkeit. Sondern es geht darum, wie Weiterbildung Älterer flächendeckend umzusetzen sei. Da sich dieses Instrument nicht an Arbeitslose wendet, ist die Argumentation der Arbeitgeberseite teilweise nachvollziehbar. Lebenslanges Lernen gilt als Grundpfeiler einer dauerhaft höheren Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt. Dennoch, ein umfassendes Konzept zur Realisierung und Finanzierung des lebenslangen Lernens kommt bisher in Deutschland nicht zum Tragen. Erst im Rahmen eines derartigen Konzeptes kann die Bedeutung der jetzigen Regelung zur Weiterbildung für Ältere nach § 417 SGB III ausreichend beurteilt werden. Es ließe sich dann auch ableiten, ob eine Beschränkung der Förderung gerechtfertigt ist, mit der nur Arbeitnehmer in Betrieben bis 250 Beschäftigte berücksichtigt sind. Eine Beurteilung dieser Regelung an sich könnte nur anhand der Verbleibchancen im Betrieb von geförderten, älteren Arbeitnehmern gegenüber nichtge-

17 Dies schließt natürlich Verbesserungen in der Konstruktion und der Implementierung des Eingliederungszuschusses für Ältere nicht aus. Der DGB hatte im Prozess der Novellierung des Eingliederungszuschuss für Ältere angeregt, nur tarifliche bzw. ortsübliche Löhne zu subventionieren. Dieser Vorschlag erscheint sinnvoll, um zumindest Verdrängungseffekte zu minimieren.

förderten erfolgen. Auf eine derartige Evaluierung konnte nicht zurückgegriffen werden. Die Bedeutung des lebenslangen Lernens und entsprechende Konzepte werden im Abschnitt 4.1. abgehandelt.

Programme zur Integration Älterer in den Arbeitsmarkt

Eine abschließende Beurteilung der INQA, regionaler Beschäftigungspakte und von Maßnahmen im öffentlichen Dienst ist hier nicht möglich. (vgl. Abschnitt 3.1.) Die INQA setzt zum Erreichen ihrer Ziele auf weiche Maßnahmen. Sie kann durchaus einen Katalysator für die bessere Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt darstellen. Ihre Wirksamkeit könnte allerdings durch flankierende gesetzgeberische Maßnahmen deutlich erhöht werden, wobei ein Anknüpfen an die INQA möglich und sinnvoll ist. Wie bei jeglichen freiwilligen Programmen besteht die Schwäche im Ansatz der INQA letztendlich darin, dass bei den Anzusprechenden mindestens eine rudimentäre Bereitschaft zur Veränderung im Sinne der Initiative existiert. Die betriebliche Praxis lässt daran erheblichen Zweifel aufkommen, wie auch neuere Studien belegen. (Bellmann; Stegmaier 2007) Ein Messen des Erfolges der INQA dürfte so gut wie unmöglich sein, da kausale Zusammenhänge schwerlich nachzuweisen sein werden. Die INQA könnte als Element einer noch zu entwickelnden, umfassenden Strategie eine wichtige Rolle spielen. Dies trifft auch auf die Maßnahmen im öffentlichen Dienst zu. Ein konsequenter Umbau im öffentlichen Dienst hin zu altersgerechten Strukturen und somit zur höheren Integration älterer Arbeitnehmer ist nicht nur Selbstzweck, sondern kann entscheidende Impulse für andere Bereiche der Wirtschaft haben.

Zu den bisherigen Ergebnissen regionaler Pakte liegen eine Vielzahl von Evaluierungen vor.¹⁸ Diese können jedoch aufgrund ihrer Vielfalt und der unterschiedlichen Ansätze der einzelnen regionalen Pakte hier nicht ausführlich betrachtet werden. Es lässt sich prinzipiell sagen, dass eine Verknüpfung von Beschäftigungspolitik und Regionalpolitik anscheinend ein zukunftsweisender Ansatz ist. In den Regionen kann schneller auf Veränderungen reagiert werden, als dies der Bundesebene möglich ist. Bei einer Verknüpfung von Beschäftigungspolitik und Regionalpolitik können Wachstumspotenziale für die Region schneller erkannt und umfassend gefördert werden. Das spricht für die Regionalpakete.

Gesamtbeurteilung

Eine Vielzahl der Instrumente innerhalb der Initiative 50plus haben die Senkung der finanziellen Anreize für einen frühen Ausstieg aus dem Erwerbsleben zum Ziel. Es ist nicht abwegig zu behaupten, dass dies sogar die primäre Zielrichtung der momentanen Bemühungen ist. Angesichts der immer noch angespannten Lage auf dem Arbeitsmarkt kann bezweifelt werden, dass hiermit eine Integration Äl-

¹⁸ Auf der Internetseite www.perspektive50plus.de finden sich Links auf die Internetseiten der verschiedenen regionalen Pakte. Dort sind z.T. auch Auswertungen zu den Ergebnissen dieser Pakte zu finden. Ergebnisse der angekündigten Evaluierung im Auftrag des Bundes scheinen noch nicht vorzuliegen.

rer in den Arbeitsmarkt gelingt. Zwar führt dies zur einer Steigerung der Beschäftigungsquote von Älteren, jedoch dürfte diese Quote weiterhin unterproportional zu anderen Altersgruppen bleiben. Nachdem die jetzt eingeleiteten Maßnahmen zur Senkung der Anreize für einen frühen Ausstieg vollends ihre Wirken entfalten, dürfte sich dies auch in einer steigenden überproportionalen Arbeitslosigkeit Älterer niederschlagen, auch in der registrierten Arbeitslosigkeit. Dies tritt beispielsweise ein, wenn nach Wegfall der 58er-Regelung der entsprechende Personenkreis auch wieder zu den registrierten Arbeitslosen gezählt werden wird.

Das eben behandelte Vorgehen ist nicht ausreichend durch Instrumente flankiert, welche die Beschäftigungschancen und die Beschäftigungsfähigkeit von Älteren positiv beeinflussen. Der Eingliederungszuschuss, die Entgeltssicherung, die Befristungsregelung und der Beitragsbonus wollen die Beschäftigungschancen älterer Arbeitsloser erhöhen, ob dies gelingt, wurde bereits dargestellt. Diese Instrumente beschränken sich auf die Integration älterer Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt. Dies ist im Gesamtkontext der Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt sicherlich eines der drängenden Probleme und somit dem Ansatz nach notwendig. Sie setzen aber erst bei der Exklusion der Älteren an. Innerhalb der Instrumente gibt es im Prinzip nur eines, welches explizit an der Beschäftigungsfähigkeit Älterer anknüpft, die Regelung zur Förderung der betrieblichen Weiterbildung. Zwar setzen auch die verschiedenen Programme teilweise dort an, wie die INQA und die Regionalpakte, soweit nachvollziehbar auch die Anstrengungen im öffentlichen Dienst. Aber insgesamt dürften diese Ansätze aus o.g. Gründen eher zu schwach sein, als das von ihnen eine flächendeckende Wirkung zur Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit Älterer ausgeht.

Die jetzigen Bemühungen zur Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt sind also nicht ausreichend und müssen durch präventive Maßnahmen ergänzt werden, die am Erhalt und Ausbau der Beschäftigungsfähigkeit Älterer ansetzen. Die Initiative 50plus - nimmt man deren formulierte Zielstellungen - hat den richtigen Anspruch, gleichwohl sind ihre Maßnahmen zum Erreichen des Ziels nicht ausreichend. Es bedarf einer umfassenden, kohärenten Strategie zur Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt. (vgl. OECD 2005, S. 173ff.) Innerhalb einer solchen Strategie kann und sollte auf viele der vorhandenen Instrumente zurückgegriffen werden. Die Bedeutung der einzelnen bestehenden Instrumente innerhalb einer Gesamtstrategie wird sich zeigen müssen und zuletzt auch deren Beurteilung beeinflussen. Das positive Beispiel anderer Länder, wie z.B. Finnland¹⁹, die eben mit solchen Gesamtstrategien an die Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt herangegangen sind, zeigen das Potenzial eines derartigen Ansatzes für Deutschland.²⁰

19 Eine umfassende Darstellung des „National Programme on Ageing Workers“ und dessen Auswertung kann im Abschlussbericht des finnischen Ministeriums für Soziales und Gesundheit nachgelesen werden. (Ministry of social affairs and health 2002)

4. Erforderlicher Wandel in der Arbeitswelt

Ein erforderlicher Wandel der Arbeitswelt, die zunehmend von älteren Arbeitnehmern geprägt sein wird, umfasst ein Umdenken hin zu einer Gesamtstrategie zur Integration älterer Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt. Und dies nicht zuletzt auch deshalb, um den Erfordernissen des demografischen Wandels Rechnung zu tragen. Dazu wird es notwendig sein, das Bild über die Älteren, dass in unserer Gesellschaft vorherrscht, zu verändern. Nicht die Verminderung ihrer Leistungsfähigkeit und das "Alimentieren des Altseins bzw. Altwerdens" sind in den Vordergrund zu stellen, sondern vielmehr die Potenziale, die Ältere in den Arbeitsmarkt einbringen können. Gleichzeitig ist zu hinterfragen und darzustellen, wie sich gegenwärtige Bedingungen ändern können, damit Ältere länger auf dem Arbeitsmarkt produktiv sind und bleiben. In diesem Sinne muss eine anzustrebende, umfassende Strategie zur Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt konsequent bei den Gründen geringer Beschäftigungsfähigkeit und Beschäftigungschancen der Älteren ansetzen.²¹

Im Folgenden werden daher die Grundlagen einer solchen Strategie diskutiert. Hieraus sollen – nicht zuletzt – Vorschläge für die konkrete Umsetzung und Gestaltung einer derartigen Strategie entstehen.

Die Identifizierung der Gründe für geringere Beschäftigungsfähigkeit und -chancen ist nicht einfach. Stereotypen und Vorurteile prägen wesentlich den Umgang mit älteren Arbeitnehmern.²² Der 5. Altenbericht stellt dazu fest: "Vor allem in größeren Betrieben stoßen Ältere an sichtbare und mehr noch unsichtbare Altersgrenzen bei der Einstellung, Entlassung, Weiterbildung und Beförderung von Beschäftigten, die oft auf Vorurteilen und einer systematischen Unterschätzung des Erfahrungswissens Älterer beruhen. Diese Altersdiskriminierung muss zugunsten einer Betrachtung des Einzelfalls bei Personalentscheidungen verändert werden, wie wir dies heute zunehmend vor allem in kleineren und mittleren Betrieben beobachten können. Es wäre allerdings verkürzt, Vorurteile gegenüber Älteren le-

20 Damit ist nicht gesagt, dass z.B. das finnische Programm als Strategie übernommen werden sollte. Eine umfassende Strategie sollte sich immer an den nationalen Gegebenheiten ausrichten, welche unterschiedlich ausfallen, wie z.B. der institutionelle Rahmen. Dennoch dürften die Anstrengung um die Beschäftigungsfähigkeit Älterer, wie sie speziell in Finnland ergriffen wurden, auch für Deutschland einen notwendigen Ansatz darstellen.

21 Außer Frage steht, dass eine Strategie zur Integration älterer Arbeitnehmer geschaffen werden muss. Zu klären ist aber, wie Ältere sowohl die Schaffung dieser Strategie als auch den Prozess der Integration aktiv und auf den verschiedensten Ebenen mitgestalten sollen und können.

22 Stereotypen und Vorurteile, mit denen u.a. Ausgrenzung entsteht, führen zu Handlungsweisen, die meistens wiederum eine Bestätigung der Vorurteile nach sich ziehen. Das ist z.B. der Fall, wenn Weiterbildungsmaßnahmen den Älteren vorenthalten werden, weil davon ausgegangen wird, dass Produktivität und Lernfähigkeit der Menschen altersbedingt abnehmen. Führt der Ausschluss von Weiterbildungsmaßnahmen bei ihnen dann zu einem zumindest relativen Rückgang der Produktivität und Lernfähigkeit oder trägt er dazu bei, so sind für viele die Vorurteile bestätigt.

diglich in den Betrieben zu vermuten. Sie sind in den Bildern einer nachlassenden Tatkraft und Innovationsfähigkeit, die unsere Gesellschaft von Älteren hat, tief verankert." (BMFSFJ 2005, S. 92) Zurecht spricht der Altenbericht hier von Altersdiskriminierung. Vorurteile und Stereotypen lassen sich beseitigen - durch Aufklärung und positive, den Vorurteilen widersprechende Erfahrungen. Die INQA geht bereits in die richtige Richtung. Sie könnte innerhalb der Gesamtstrategie zur Integration älterer Arbeitnehmer einen wichtigen Beitrag leisten.

Die umfassende Strategie zur Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt muss sicherstellen, dass altersdiskriminierendes Handeln dort, wo es der Integration Älterer entgegensteht, sanktioniert wird oder dass zumindest Anreize geschaffen werden, die eine Verhaltensänderung weg von der Altersdiskriminierung bewirken. Dieser Aspekt wird in den folgenden Abschnitten verstärkt aufgegriffen, die sich mit den Ursachen für geringere Beschäftigungsfähigkeit und -chancen auseinandersetzen, die die gesamte Gruppe der älteren Arbeitnehmer betreffen, wie Qualifikation, Gesundheit und strukturelle Gegebenheiten.

Für bestimmte Untergruppen älterer Arbeitnehmer sind darüber hinaus spezifische Ursachen zu erkennen. Derartige Gruppen sind insbesondere ältere Frauen, Personen aus den neuen Bundesländern, geringqualifizierte Ältere und Ältere mit Migrationshintergrund. (vgl. BMFSFJ 2005, S. 90ff.) Bei ihnen führen diese Ursachen oftmals zu einer unterdurchschnittlichen Beschäftigungsquote im Vergleich zu der Gesamtgruppe der Älteren.

Exemplarisch sei hier auf die Gruppe der älteren Arbeitnehmerinnen verwiesen. In Deutschland fällt die Erwerbstätigkeit bei älteren Frauen geringer aus als die Beschäftigungsquote der Älteren insgesamt. Als Gründe nennt der 5. Altenbericht: Geringe berufliche Aufstiegschancen, geringere Arbeitseinkommen, geringeres Arbeitszeitvolumen, häufigere Beschäftigung in sozial weniger abgesicherten Beschäftigungsverhältnissen. Hinzu kommt in Deutschland die immer noch nicht realisierte Vereinbarkeit der Berufstätigkeit mit Kinderwunsch und Kindererziehung. Dies kann zur Folge haben, dass Frauen aus dem Erwerbsleben gedrängt werden und im Anschluss an die Phase der Kindererziehung geringere Beschäftigungschancen auf dem Arbeitsmarkt haben. Hieraus lassen sich durchaus Konsequenzen für eine bessere Integration der Gruppe der älteren Arbeitnehmerinnen ableiten. So muss die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie wohl zukünftig als ein adäquates Mittel gelten, um insbesondere Frauen einen kontinuierlichen Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen und somit ihre Beschäftigungsfähigkeit auch im Alter zu erhalten.²³ (BMFSFJ 2005, S. 53f.)

23 Eine Realisierung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf kann auch in der Hinsicht positiv wirken, dass hiervon eventuell Anreize für eine höhere Fertilität ausgehen, die dem sich abzeichnenden demografischen Wandel entgegenwirken.

Es steht außer Zweifel, dass die intensivere Betrachtung bestimmter Untergruppen älterer Arbeitnehmer und deren spezifischer Probleme zu wichtigen Schlussfolgerungen führt. Somit gehören Lösungsansätze, welche an den spezifischen Problemen verschiedener Untergruppen der älteren Arbeitnehmer anknüpfen, selbstverständlich zu einer Gesamtstrategie für die Integration Älterer in den Arbeitsmarkt. Sie zu vernachlässigen hieß, auf reale Möglichkeiten zu verzichten, die eine oder andere nützliche Initiative zu ergreifen. Dennoch sei im Weiteren dieser Arbeit vor allem auf Aspekte eingegangen, die den Älteren insgesamt bei einer Integration in den Arbeitsmarkt gemein sind.

Für die anzustrebende Gesamtstrategie zur Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt sind im Weiteren die Aspekte zu behandeln, welche durch die bereits diskutierten Instrumente, nicht vollauf abgedeckt werden. Dies sind Aspekte, die in Verbindung mit den besonderen Qualifizierungs- und Gesundheitsrisiken älterer Arbeitnehmer stehen sowie mit strukturellen Sachverhalten. Deshalb wird ihnen anschließend besondere Aufmerksamkeit gewidmet.

4.1. Lebenslanges Lernen

Ausgangspunkt der hier vorliegenden Überlegungen zum lebenslangen Lernen sind die Qualifizierungsrisiken älterer Arbeitnehmer - Dequalifizierungsrisiko, betriebsspezifische Einengung der Qualifikation, intergenerativer Unterschied im Qualifikationsniveau und altersspezifischer Leistungswandel. Als Dequalifizierungsrisiko wird im Wesentlichen der Verfall von Qualifikationen durch strukturellen und technischen Wandel bezeichnet. Die Betrachtung der betriebsspezifischen Einengung der Qualifikationen trägt der Tatsache Rechnung, dass erlernte Fähigkeiten letztlich verloren gehen, wenn sie nicht genutzt werden. Der intergenerative Unterschied im Qualifikationsniveau beschreibt den Fakt, dass nachrückende Jahrgänge in Deutschland im Durchschnitt eine formal bessere Bildung haben. Der altersspezifische Leistungswandel zeigt den Zusammenhang von Altern und Leistungsfähigkeit. Entgegen verbreiteter Vorurteile meint altersspezifischer Leistungswandel nicht die prinzipielle Einschränkung der Leistungsfähigkeit, sondern vielmehr eine Verschiebung der Leistungsfähigkeit. So nimmt z.B. einerseits die Geschwindigkeit der Informationsaufnahme und -verarbeitung ab, andererseits wachsen Erfahrungen und Urteilsvermögen. (vgl. Frerichs 1996, S. 63ff.)

Diese Qualifizierungsrisiken, die wesentlich auf die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer wirken, lassen sich in einem System des lebenslangen Lernens abmildern, möglicherweise sogar gänzlich kompensieren. Damit kann lebenslanges Lernen einen wichtigen Beitrag zu einer Gesamtstrategie der Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt leisten. Obwohl dieser Zusammenhang in der

Politik seit längerem anerkannt ist, mangelt es immer noch an der Umsetzung des lebenslangen Lernens. Das lebenslange Lernen lässt sich unter anderem als "... die Gesamtheit allen formalen, non formalen und informellen Lernens über den gesamten Lebenszyklus eines Menschen hinweg. ..." (Expertenkommission 2004, S. V) definieren²⁴. Die Unterscheidung der einzelnen Formen des Lernens erleichtert es, die Probleme bei der Umsetzung des lebenslangen Lernens zu erkennen.

Probleme des formalen Lernens

Formales Lernen beschränkt sich in Deutschland immer noch in erheblichem Maße auf Kindertagesstätten, Schulen, Berufsausbildung und Studium. Es endet somit beim Berufseinstieg. Dieser Bereich, also das Lernen vor dem Berufsleben, darf in einer Strategie des lebenslangen Lernens nicht vernachlässigt oder unterbewertet werden: "Ein gutes Fundament in der Allgemein- und Berufsbildung ist in einer alternden Gesellschaft somit eine günstige Voraussetzung für das Weiterlernen im Erwachsenenalter. Die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit älterer Menschen und aktives Altern erfordern begleitendes Lernen, das seine volle Wirkung nur entfalten kann, weil es auf präventiven Bildungsmaßnahmen aufbaut, die frühzeitig ansetzen." (BMFSFJ 2005, S. 123) Das es auch dabei in Deutschland Probleme gibt, die dringend gelöst werden müssen, dürfte bekannt sein und soll hier nicht weiter diskutiert werden²⁵.

Im Kontext des lebenslangen Lernens gesehen, bestehen allerdings beim formalen Lernen weitaus größere Probleme im Bereich der allgemeinen und beruflichen Weiterbildung während der Erwerbsphase. Betriebliche Trainings- und Weiterbildungsprogramme dürfen auch zum formalen Lernen gezählt werden. Derartige Maßnahmen werden jedoch nicht flächendeckend durchgeführt und können in den Betrieben zumeist nur von speziellen Gruppen in Anspruch genommen werden. So zeigt sich, dass Ältere systematisch weniger in derartige Maßnahmen einbezogen werden. (vgl. BMBF 2006, S. 90 ff.) Hinzu kommt, dass sich Weiterbildungen und Trainingsmaßnahmen vor allem an die höher Qualifizierten wenden. (BMBF 2006, S. 104 ff.) Auch aus diesem Grund haben Ältere, die ge-

24 „Formales Lernen ist hierbei typischerweise an institutionelle Kontexte gebunden, ist auf der Grundlage von Lernzielen, Dauer, Inhalt, Methode und Beurteilung strukturiert und wird nicht selten in Form von Zeugnissen oder Zertifikaten dokumentiert. Non formales ist ebenso wie formales Lernen intendiertes Lernen, unterscheidet sich aber in der Lernform. Es ist nicht auf der Grundlage von Lernzielen, Inhalten, Methoden etc. strukturiert, sondern beruht auf Erfahrungslernen vor allem im Kontext von Arbeit. Typische Formen des non formalen Lernens sind Praktika, Lernen am Arbeitsplatz oder Jobrotation. In dem intendierten Lernerfolg liegt der Unterschied zum informellen Lernen, der sich ebenfalls auf Lernprozesse in Alltagssituationen außerhalb von klassischen Bildungsinstitutionen in allen Lebensbereichen bezieht. Ein gutes Beispiel für informelles Lernen ist der Austausch von Erfahrungen in sozialen Interaktionen, wie er natürlicher Bestandteil gleichberechtigter Kommunikation über Alltag und Lebenswelt ist.“ (BMFSFJ 2005, S. 125f.)

25 Eine umfassende Analyse zu allen Teilen der Bildung in Deutschland wurde 2006 von einem Konsortium Bildungsberichterstattung im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung vorgelegt. Dieser Bericht kann als ein guter Einstieg in die Betrachtung der Probleme im Bildungssektor dienen. (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006)

ringer qualifiziert sind, ein mehrfaches Qualifizierungsrisiko zu tragen. Damit lässt sich ebenfalls oder zumindest teilweise die höhere Arbeitslosenquote dieser Gruppe erklären. Zu dem hat die Gruppe der Geringqualifizierten erhebliche Probleme beim Zugang zur Bildung. Verschiedene Studien über das Bildungssystem in Deutschland haben eindrucksvoll nachgewiesen, dass der Zugang zu Bildung in Deutschland mehr als in anderen Ländern maßgeblich von der sozialen Herkunft abhängt. (vgl. Deutsches PISA-Konsortium 2005) Geringqualifizierte kommen zumeist aus bildungsfernen sozialen Milieus und schaffen durch die Entlohnung von Geringqualifizierten auch nicht den sozialen Aufstieg. Diese Möglichkeit wird ihnen in den Betrieben durch den selektiven Umgang mit Weiterbildungsmaßnahmen versperrt und um außerbetriebliche Weiterbildung zu finanzieren, fehlen diesem Personenkreis zumeist die nötigen finanziellen Ressourcen. Dies führt zu einem kontinuierlichen Verfall ihrer oftmals ohnehin geringen Qualifikation und muss bei einer insgesamt angespannten Arbeitsmarktlage zwangsläufig in eine hohe Arbeitslosigkeit dieser Gruppe führen, insbesondere im Alter.

Auch wenn in einem Konzept zur Qualifizierung, das insbesondere Geringqualifizierte berücksichtigt, nicht die einzige Maßnahme zur besseren Integration Älterer zu sehen ist, so ist sie zumindest ein wesentlicher Bestandteil in einer Gesamtstrategie, um dieses Ziel zu erreichen. Insofern ist festzustellen, dass bei der Umsetzung einer Strategie des lebenslangen Lernens die größten Probleme im Bereich des formalen Lernens bei der Weiterbildung in der Erwerbsphase liegen, wobei hier die unterschiedliche Beteiligung der Personengruppen zu berücksichtigen ist.²⁶

Transparenz der Weiterbildungsstrukturen

In Deutschland hat sich eine Vielzahl von Bildungsträgern herausgebildet, die sich vorwiegend oder ausschließlich mit Erwachsenenbildung beschäftigen. Es ist festzuhalten: Für den Einzelnen, sei es eine Person, die sich weiterbilden möchte oder ein Unternehmen, dass seine Mitarbeiter extern qualifizieren will, gestaltet es sich sehr schwierig, aus der Vielfalt an unterschiedlichen Angeboten das Richtige auszuwählen. Verschiedene Institutionen, darunter die Bundesagentur für Arbeit haben bereits versucht, Maßstäbe für eine bessere und einfachere Bewertung dieser Angebote zu implementieren. So hat die Arbeitsagentur eigene Zertifizierungsvorschriften für Bildungsträger, die jene erfüllen müssen, damit ihre Bildungsangebote von der Bundesagentur für Arbeit finanziert werden.²⁷ Doch es mangelt an

26 „Die 5. Altenberichtskommission sieht angesichts der demografischen Veränderungen die Notwendigkeit, die Lernmöglichkeiten für Erwachsene sowohl in der Erwerbs- als auch in der Nacherwerbsphase auszubauen.“ (BMFSFJ 2005, S. 124) Dieses Zitat macht deutlich, dass nicht nur für bestimmte Gruppen die Beteiligung am lebenslangen Lernen gering ausfällt, sondern insgesamt hier noch keine befriedigende Quantität erreicht wurde.

27 Die Anforderungen werden in den §§ 84-86 SGB III aufgezeigt. Die Zertifizierung erfolgt auf der Grundlage einer Verordnung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (§ 87 SGB III), der s.g. „Anerkennungs- und Zulassungsverordnung - Weiterbildung (AZWV)“.

einer Vergleichbarkeit derartiger Angebote und an der Absicherung ihrer Qualität. So ist erheblicher Zweifel angebracht, ob die Bundesagentur für Arbeit bei den Bildungseinrichtungen in ausreichendem Maße die Kriterien kontrollieren kann, welche für die Zertifizierung festgelegt wurden. Um so schwerer ist es dann natürlich auch für den Einzelnen, die Qualität solcher Bildungsangebote bzw. der Bildungsträger zu beurteilen.

Wenn ein Betrieb eine Qualifizierungsmaßnahme für seine Beschäftigten einkauft, so ist die Vergleichbarkeit der Qualität zunächst unproblematisch, da man innerhalb des Betriebes natürlich vom Nutzen dieser Qualifizierung für die eigene Unternehmensstrategie zumindest hinreichend überzeugt ist. Dies gilt, weil anzunehmen ist, dass ein Betrieb ansonsten ein konkretes Qualifizierungsangebot ausschlagen würde.

Problematisch wird die Vergleichbarkeit von Qualifizierungsmaßnahmen und deren Nutzen allerdings dann, wenn z.B. Arbeitgeber eine bestimmte Stelle besetzen bzw. Arbeitnehmer ihre Chancen auf eine Stelle einschätzen oder verbessern wollen und dazu einen Vergleich anstellen müssen. Sie können sich kein ausreichendes Urteil über die in solchen Weiterbildungen zu erreichenden Qualifikationen bilden und auch nicht die unterschiedlichen Chancen bzw. Potenziale einschätzen, welche die jeweiligen Bildungsträger bieten. Es sei denn, die Betroffenen versuchen, sich diese Informationen aktiv zu beschaffen, was in der Praxis mit einem erheblichen Aufwand an Zeit und Kosten verbunden sein kann.

Dies alles führt dazu, dass Qualifizierungswillige erhebliche Zweifel am Nutzen von Weiterbildungsmaßnahmen für ihre eigene Person bekommen können. Damit sind letztlich bereits genügend Gründe vorhanden, dass Qualifizierungswillige ggf. auf Weiterbildungsmaßnahmen verzichten. Dies gilt um so mehr, falls sie die Weiterbildung ganz oder teilweise finanzieren sollen. Ähnlich gelagert ist das Problem, wenn Dritte die entsprechende Weiterbildung finanzieren, z.B. die Agentur für Arbeit. Nicht zuletzt auch deshalb hat die Arbeitsagentur ihre Kriterien für Qualifizierungsmaßnahmen festgelegt.

Daraus lässt sich schlussfolgern, ein umfassendes System des formalen Lernens innerhalb eines Konzeptes zum lebenslangen Lernen muss eine größtmögliche Transparenz besitzen. (vgl. Expertenkommission 2004) Transparenz dürfte in diesem Fall gleichbedeutend sein mit einfachen Strukturen. Zwar sollte auch dann nicht von einzelnen Personen verlangt werden, dass sie den Nutzen einer jeden Qualifizierungsmaßnahme beurteilen können, wohl aber zumindest die entsprechenden Qualifikationen für die betreffende Branche und den eigenen Beruf. Dabei dürfte ein System, welches auf Modulen als kleinste mögliche Bildungseinheit aufbaut und durch Kombination verschiedener Module zu einem (höheren) Berufsabschluss und/oder Bildungsabschluss führt, am besten geeignet sein. (vgl. Bund-Länder-Kommission 2004)

Ein derartiges Modul-System, insbesondere in der Weiterbildung, hat ferner den Vorteil, dass eine höhere Effizienz bei der Arbeitssuche entstehen kann. So

könnten Arbeitgeber, anhand von Modulen ein besseres Profil ihrer auszuschreibenden Stellen entwickeln. Und Arbeitnehmer hätten die Chance, sich gezielter auf Stellen zu bewerben. Höhere Sucheffizienz befördert somit Möglichkeiten, die Arbeitssuche schneller zu beenden. Allein schon dieser Effekt ist es wert, künftig in angemessener Weise beachtet zu werden. Zugleich könnte durch passgenaue Zuordnung und exaktes Abgleichen von benötigten Qualifikationsanforderungen der Arbeitgeber und vorhandenen Qualifikationen der Arbeitssuchenden zu erreichen sein, dass die Arbeitsproduktivität steigt. Führt die Gesamtheit der einzelnen Zuordnungen volkswirtschaftlich betrachtet zu einer besseren Arbeitsproduktivität, kann hiervon ein positiver gesamtwirtschaftlicher Effekt ausgehen.

Bezogen auf die Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt kann somit ein transparentes System des formalen Lernens im Berufsleben, z.B. mittels modularer Bildungseinheiten, sowohl entscheidend zur Dämpfung der Qualifizierungsrisiken bei Älteren beitragen, als auch ihre schnellere Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt oder ihre berufliche Neuorientierung befördern.

Zugangsvoraussetzung und Finanzierung

Somit sind die Erfordernisse an die strukturelle Ausgestaltung weitgehend angesprochen. Allerdings bleiben nunmehr Fragen zu den notwendigen Zugangsvoraussetzungen. Eines der zentralen Probleme der Weiterbildung ist ihre Finanzierung, wobei es sowohl um die Qualifizierungsmaßnahmen selbst als auch um die entsprechenden Unterhaltsleistungen für zu Qualifizierende geht.

In Deutschland ist Bildung, also auch Weiterbildung, weitestgehend auf Landesebene rechtlich geregelt. Diese gesetzlichen Regelungen bieten bereits gute Voraussetzungen für Freistellungen²⁸ von Arbeitnehmern zum Zweck der Weiterbildung. Wie stark sich die Gesetze der Bundesländer zur Weiterbildung unterscheiden, soll hier nicht aufgeschlüsselt werden. Ein Bundesrahmengesetz für Weiterbildung, wie es der DGB fordert (DGB 2004, S. 20), dürfte zu mehr Transparenz und Einheitlichkeit führen und kann somit zur besseren Nutzung von Weiterbildung führen.²⁹

Trotzdem stellt sich die Frage, wer die Kosten tragen soll. Die Argumentation, das Individuum profitiere von der Bildungsrendite und deshalb trage jeder Einzelne die Verantwortung für seine Bildung, also auch die anfallenden Kosten, ist zu kurz gegriffen. Um am Begriff der Bildungsrendite weiter zu argumentieren, bleibt

28 Zumindest das Brandenburgische Weiterbildungsgesetz sieht eine Freistellung unter Fortzahlung des Arbeitentgeltes vor. (§ 14 BgbWBG)

29 Interessant dürfte in diesem Zusammenhang sein, dass § 428 SGB III auch einen Bezug von Arbeitslosengeld I zulässt, wenn eine Person an einer Hochschule u.ä. lernt und daher nicht dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht. In Kombination mit einem Rechtsanspruch zur Rückkehr auf den ursprünglichen Arbeitsplatz wäre dies eine geeignete Option, Bildungsabschlüsse nachzuholen oder einen höheren Abschluss zu erwerben.

festzustellen, dass insbesondere durch den schnellen strukturellen und technischen Wandel die Varianz der durchschnittlichen Bildungsrendite erheblich schwanken dürfte. Und da bekanntlich Menschen überwiegend risikoavers sind, führt dies dazu, dass Investitionen nicht bzw. in einem geringeren als dem optimalen Umfang getätigt werden. Da bei einem Angebot von Bildung grundsätzlich im Mittel über die Gesamtbevölkerung eine positive Bildungsrendite zu erwarten ist, sollte dies ein ausreichender Grund sein, Bildung flächendeckend für alle in allen Lebensabschnitten anzubieten, zumal wenn den Kriterien, welche der 5. Altenbericht aufstellt, gefolgt wird: „Staatliche Zuschüsse sollten nur bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses erfolgen. Ein solches öffentliches Interesse besteht insbesondere darin, den Personen, die sich aus eigener Kraft nicht helfen können, Unterstützung zu gewähren. Auch die Förderung politischer und gesellschaftlicher Teilhabe und wirtschaftlicher Innovation liegen im öffentlichen Interesse.“ (BMFSFJ 2005, S. 125) In der Politik wird die Notwendigkeit zum staatlichen Handeln bei der Finanzierung des lebenslangen Lernens erkannt und dennoch: „Andererseits ist aber auch unübersehbar, dass in keinem Bereich der Gegensatz zwischen Anspruch und Realität weiter auseinander klafft als bei den Forderungen zum Ausbau des lebenslangen Lernens. Es ist bislang noch nicht gelungen, dem Lernen im Erwachsenenalter den ihm gebührenden hohen Stellenwert in politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsprozessen einzuräumen. (...) obgleich alle wichtigen Akteure immer wieder die Notwendigkeit eines lebenslangen Lernens über die Jugendphase und die Erstausbildung hinweg betonen, sprechen die konkreten Budgetentscheidungen des Bundes, der Länder und der Kommunen bislang leider eine andere Sprache.“ (BMFSFJ 2005, S. 123f.)

Informelles und non formales Lernen

Innerhalb des lebenslangen Lernens kommt dem informellen und non formalen Lernen und deren Verzahnung mit dem formalen Lernen eine entscheidende Bedeutung zu. Informelles und non formales Lernen haben eine wichtige Bedeutung zur Bewahrung und Entwicklung von Qualifikationen, insbesondere von betrieblichen. Diese Lernformen werden alltäglich praktiziert. Es geht somit im Wesentlichen darum, mit geeigneten Mitteln informelles und non formales Lernen zu intensivieren. Eine Förderung dieser Lernformen kann wesentlich zum Erhalt, zur Anpassung und zum Ausbau von Qualifikationen beitragen. Eine ganze Reihe von unterschiedlichen Instrumenten sind dafür bereits entwickelt und erprobt. Nicht jedes dieser Instrumente ist in jedem Betrieb einsetzbar. Jedoch dürfte es für jeden Betrieb unterschiedlichste, machbare Möglichkeiten zur gezielten Förderung des informellen und non formalen Lernens geben. Als Beispiele derartiger Instrumente seien hier altersgemischte Arbeitsgruppen und Jobrotation genannt. Eine besondere Herausforderung in der Verzahnung von informellem und non formalem Lernen mit formalem Lernen besteht darin, Qualifikationen zu zertifizieren. In den Institutionen des formalen Lernens sollten die Qualifikationen aus dem be-

trieblichen informellen und non formalen Lernen festgestellt, systematisiert und ggf. ergänzt werden, um sie bescheinigen zu können. Zertifizierungen von Qualifikationen sind eine wesentliche Voraussetzung für berufliche Mobilität und können den Wiedereinstieg in Beschäftigung wesentlich erleichtern. (vgl. BMFSFJ 2005, S. 176)

Zwischenfazit zum lebenslangen Lernen

Eine umfassende Darstellung des Diskurses zum lebenslangen Lernen und der dafür schon entwickelten Strategien ist nicht Ziel dieser Arbeit. Aber es sollte deutlich gemacht werden, dass lebenslanges Lernen und damit die Förderung bzw. der Erhalt von Qualifikation ein zentraler Aspekt bei der Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt ist. Die Strategie des lebenslangen Lernens entfaltet am besten ihre Wirkung, wenn sie präventiv angelegt ist, d.h. Bildungsstrukturen müssen beginnend mit der vorschulischen Bildung konsequent am lebenslangen Lernen ausgerichtet sein, um letztendlich Beschäftigungsfähigkeit bis zum Eintritt ins Rentenalter zu gewährleisten.

Das dieses Herangehen für die jetzt Älteren keine befriedigende Lösung darstellt, ändert nichts an der Notwendigkeit einer Strategie des lebenslangen Lernens. Umso schneller entsprechende Konzepte umgesetzt werden, wie sie die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung 2004 annahm oder die unabhängige Expertenkommission zur Finanzierung des lebenslangen Lernens 2004 vorschlug, desto rascher können diese ihre Wirkung entfalten. Es ist zumindest nicht abwegig davon auszugehen, dass auch die jetzt Älteren durch die konsequente Einführung eines transparenten und umfassenden Systems des lebenslangen Lernens profitieren können. Dies kann u.a. schon dadurch geschehen, dass durch transparente Zertifizierung vorhandener Qualifikationen die entsprechenden Vorurteile der Betriebe widerlegt werden und somit positive Effekte für die Beschäftigungschancen Älterer entstehen.

4.2. Gesunde Arbeitswelt

Im Weiteren soll es darum gehen, zu klären, welchen Einfluss eine gesunde Arbeitswelt auf die Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt hat.

Gesundheitsrisiken

Eine wichtige Feststellung ist die Tatsache, dass für viele typische Erkrankungen älterer Beschäftigter der biologische Alterungsprozess nahezu irrelevant ist. (Behrens 2003) Hierzu wird im 5. Altenbericht festgestellt: "Das alterstypische höhere Krankheitsrisiko wird insbesondere im Kontext arbeitsbedingter Belastungen im erwerbsbiografischen Kontext thematisiert und gilt bei bestimmten Tätigkeiten als

„Karriererisiko“. (...) Neben den physischen Arbeitsbelastungen, die keineswegs rückläufig sind, wie lange Zeit erwartet, sind vielfältige psychische Belastungsarten als neue Einflussgrößen des höheren Krankheitsrisikos Älterer hinzugekommen, die insbesondere von älteren Beschäftigten empfindlich wahrgenommen werden. Dies gilt vor allem für solche, z.T. eher unspezifischen Faktoren wie hohe Mobilitätsanforderungen, Hektik, Zeitdruck, Stress, Überforderung, soziale Isolation und „altersunfreundliches“ Arbeitsklima.“ (BMFSFJ 2005, S. 77) Ein gesunde Arbeitswelt ist also tatsächlich eine wichtige Voraussetzung, um in einem Beruf alt zu werden. Zugleich sollten andere Gesundheitsrisiken, die nicht im Zusammenhang mit der Beschäftigung stehen, ebenfalls gemindert werden. Es ist nicht ausgeschlossen, dass dies auch einen Beitrag für eine höhere Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer leisten kann.

Durch die flächendeckende Ausgliederung von Älteren aus den Betrieben, wie sie in der Vergangenheit geschah, entstand die Sachlage, dass sich die Arbeitssituation in den Betrieben an den jüngeren Belegschaften orientierte. Diese Arbeitssituation führte dazu, dass die Arbeitsintensität und Arbeitsbelastung zugenommen hat. Daraus ergibt sich ein doppeltes Problem. Erstens: Die Aussicht der in den Betrieben verbliebenen jüngeren Altersgruppen, bis zur Rente arbeiten zu können, vermindert sich durch den geschilderten Umstand ebenfalls. Zweitens: Diese Arbeitssituation dürfte auch die Wiedereingliederung älterer Arbeitnehmer erschweren. (vgl. Frerichs 1996, S. 26f.)

Ein ähnlich gelagertes Problem, wie das eben genannte, ergibt sich aus dem Anstieg der befristeten Beschäftigungsverhältnisse. So lässt sich nachweisen, dass in derartigen Beschäftigungsverhältnissen die Belastungs- und Beschwerdesituation im Durchschnitt deutlich schlechter als in Normalarbeitsverhältnissen ist. Dies ist der Fall, weil befristete Arbeitsverhältnisse zumeist mit einem höheren Verschleiß der Arbeitskraft einhergehen. (BAuA 2006, S. 47ff.)

Maßnahmen für eine gesunde Arbeitswelt

Gesundheit³⁰ und vor allem Gesunderhaltung sind somit Grundvoraussetzungen für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt, auch bei Älteren. Wie beim lebenslangen Lernen als Strategie so lässt sich auch hier festhalten, dass die Problemstellung Gesundheit und Gesunderhaltung ein eher präventiver Ansatz ist. Hierbei werden zwei Ansätze gebraucht – altersgerechte Arbeit, also die Ausrichtung der Arbeit auf die Kompetenzen der jeweiligen Altersgruppen, und alternsgerechte Arbeit, d.h. Arbeit ist so zu gestalten, dass der Arbeitende schadlos das Rentenalter erreicht.^{31 32} (vgl. BAuA 2006, S. 26ff.) Diese Ansätze werden vor al-

30 In der Literatur wird für einen „erweiterten Gesundheitsbegriff“ plädiert, wobei Gesundheit nicht nur als die „bloße Abwesenheit von Krankheit“ zu bewerten ist, sondern vielmehr als „Abwesenheit von Krankheit plus Anwesenheit von gesundheits- und wohlbefindensförderlichen Faktoren“. (BAuA 2006 S. 27f.)

31 Die Begriffe altersgerecht und alternsgerecht werden nachfolgend in der Schreibweise „alter(n)sgerecht“ zusammengefasst. (vgl. BAuA 2006)

lem mittel- bzw. langfristig nennenswerte Ergebnisse zeitigen. Aber jetzige ältere Arbeitnehmer werden auch von einer Umsetzung umfassender Strategien zu einer gesunden Arbeitswelt profitieren, wenn sie im Sinne des altersgerechten Arbeitens in die Ansätze der kompetenzgerechten Arbeitsgestaltung mit einbezogen werden. Allerdings dürften arbeitsbedingte Gesundheitseinschränkungen, die aus ungesunden Arbeitsplätzen der Vergangenheit resultieren, nicht mehr vollständig auszugleichen sein. In diesem Zusammenhang sei nochmals darauf hingewiesen, dass ein Anstieg der Erwerbsminderungsrente, also der Bezug von Rente aufgrund physischer oder psychischer Einschränkungen, von Experten im Zusammenhang mit der Rückführung des Vorruhestandes und vorruhestandsähnlicher Möglichkeiten prognostiziert wird. (OECD 2005, S. 67)³³

Die Werkzeuge und deren technische und organisatorische Ausgestaltung für eine gesündere Arbeitswelt können hier nicht einzeln dargestellt werden. In jeder Branche, jedem Berufsbild und jedem Betrieb ist zu überlegen, welche Auswahl von Werkzeugen angesetzt wird. Diese erstrecken sich von einer Entschleunigung der Arbeit sowie gesundheitsgerechten Arbeitsprozess- und Arbeitsplatzausgestaltung, bis hin zu entsprechender Weiterbildung zu gesunden Arbeitstechniken. Damit sei auch nochmals besonders die Bedeutung von Weiterbildung im Speziellen und die Tragweite des lebenslangen Lernens schlechthin unterstrichen. Abermals wird also deutlich, dass nur eine kohärente Gesamtstrategie das Ziel der Integration Älterer in den Arbeitsmarkt erreichen kann.

Zum jetzigen Zeitpunkt wirkt der Staat bereits durch verschiedene Gesetze in Richtung gesunde Arbeitswelt, genannt sei hier das Arbeitsschutzgesetz. Auch die EU betätigte sich in vergangenen Jahren auf diesem Feld. Sie hat eine Vielzahl von Richtlinien erlassen, welche Standards für den Arbeitsplatz beinhalten. Klar ist jedoch, der Wandel in Richtung gesunde Arbeitswelt muss im Betrieb durchgeführt werden. Zu sehen ist aber, die Betriebe ergreifen zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht ausreichend Maßnahmen, um sich auf den demografischen Wandel und somit auf alternde Belegschaften einzustellen, d.h. auf zahlenmäßig mehr Ältere in den Belegschaften. (Ebert; Fuchs; Kistler 2006, S. 496ff.) Es kann Zweifel aufkommen, ob zumindest die gesetzlichen Regelungen, die staatlicher Aufsicht unterliegen, in jedem Fall eingehalten werden, da schwerlich eine umfassende lückenlose Kontrolle möglich ist.

32 Die Konzepte des alter(n)s gerechten Arbeitens umfassen zumeist auch den Aspekt der Qualifizierung. Da im Abschnitt 4.1. dieser bereits diskutiert wurde, soll nachfolgend ausschließlich auf die Aspekte der Konzepte eingegangen werden, welche die Gesundheit, Gesundheitsförderung oder Gesunderhaltung betreffen.

33 Dies wird z.T. eine Ausweichstrategie sein. Ein Großteil dieses Anstiegs wird jedoch der Tatsache geschuldet sein, dass es aus verschiedenen Gründen für Personen bisher besser war, andere Vorruhestands- oder vorruhestandsähnliche Regelungen zu beanspruchen, als eine Erwerbsminderungsrente. Hierfür ist eine Vielzahl von Gründen denkbar. Sei es ein gesellschaftlicher Prestigeverlust durch Bezug einer Erwerbsminderungsrente, da dies letztendlich bedeutet, dass die betreffende Personen physische oder psychische Einschränkungen hat. Oder sei es, weil unter den gegebenen Bedingungen das Erbringen der notwendigen Nachweise für die Voraussetzung einer Erwerbsminderungsrente mit mehr Aufwand verbunden ist als andere Möglichkeiten.

Erschwerend kommt hinzu, dass einzelne Arbeitnehmer nur in den seltensten Fällen gegen die Nichteinhaltung bestehender Normen klagen bzw. bessere Standards einfordern, da sie befürchten müssen, sanktioniert zu werden. Normalerweise ist der Betriebsrat für solche Fragen mitverantwortlich. Es obliegt ihm, die Einhaltung von bestehenden Arbeitsschutzbestimmungen und Qualitätsstandards für Arbeitsplätze zu überwachen und/oder einzufordern (§ 80 Abs. 1 Nr.1 BetrVG) bzw. darüber hinausgehende Standards durchzusetzen³⁴. Gibt es jedoch keinen Betriebsrat oder ist dieser nur eingeschränkt arbeitsfähig, kann ein solcher diese Funktion auch nicht abdecken. Gibt es einen arbeitsfähigen Betriebsrat, bedarf es zusätzlich ein hohes Maß an Beharrungsvermögen, um im Zweifelsfall derartige Standards durchzusetzen, wenn zudem in den Betrieben eine gewisse Unwilligkeit zum Wandel existiert.

Das Wissen um die Gestaltung von gesunden Arbeitsplätzen und alter(n)sgerichtetem Arbeiten ist bekannt oder zumindest in ausreichendem Maße vorhanden. Es mangelt jedoch an seiner flächendeckenden Implementierung in den Betrieben. Damit steht künftig die Aufgabe, dieses Problem zu lösen.

Implementierung einer gesunden Arbeitswelt

Momentan wird verfolgt, dieses Problem über Regelungen aus Gesetzen und Tarifverträgen anzugehen. Wie bereits argumentiert, fehlen innerhalb der Betriebe die entsprechenden Durchsetzungsinstanzen, wenn in den Betrieben keine Bereitschaft zu einem solchen Wandel existiert. In voller Konsequenz heißt das, es müsste eine umfassende, effizientere Kontrolle seitens des Staates stattfinden. Ob dies in jedem Fall möglich ist, darf bezweifelt werden. Eine Ausweitung der Standards scheint angesichts der demografischen Herausforderung geboten. Damit dürfte sich die eben beschriebene Problematik nochmals verschärfen, zumal ein Vorgehen aus Überzeugung allemal wirkungsvoller sein dürfte, als ein Handeln auf Grund von Regeln, die bei Nichteinhaltung sanktioniert werden.

Insofern weist die INQA bereits in die richtige Richtung, in dem sie Unternehmen versucht zu motivieren, hier aktiv zu werden und ihnen das entsprechende Know-how zur Verfügung stellt. Allerdings wurden die entsprechenden Schwächen der INQA bereits aufgezeigt (siehe Abschnitt 3.3.). Vielleicht ist aber gerade die Kombination von gesetzlichen Regelungen und entsprechenden Kontrollen einerseits und einem Marketing sowie Beratungsangebot zur Gestaltung einer gesunden Arbeitswelt andererseits – letzteres sieht die INQA im Ansatz bereits vor – wirkungsvoll. Durch entsprechende gesetzliche Regelungen entsteht bei den Unternehmen zumindest die Notwendigkeit, sich mit dem Thema und mit Maßnahmen auseinanderzusetzen. Existiert die Möglichkeit, in diesem Moment auf professionelle Beratung und Unterstützung zurückzugreifen, kann dies maßgeblich Entscheidungsprozesse in den Unternehmen zugunsten von Maßnahmen für

³⁴ Im Rahmen seines Projekts „demografischer Wandel und altersgerechte Gestaltung der Arbeitswelt“ verweist der DGB auf bereits gesetzlich verankerte Ansatzpunkte für ein solches Vorgehen. (DGB 2004, S. 26ff.)

eine gesunde Arbeitswelt im Sinne des alter(n)sgerechten Arbeitens beeinflussen, eventuell sogar über die gesetzlichen Regelungen hinaus.

Beim Wandel in Richtung gesunde Arbeitswelt dürfen die Betrieben nicht überlastet werden. Um die entsprechenden Anpassungen in den Unternehmen überschaubar zu halten, sollten die Standards³⁵ schrittweise erhöht werden. Dies hat eventuell auch den Effekt, dass bei positiver Auswirkung bereits eingeführter Standards, z.B. aufgrund eines gesenkten Krankenstandes oder besserer Arbeitsproduktivität, es um so leichter fallen dürfte, wirksam höhere Standards einzuführen. Dem könnte so sein, da aufgrund positiver Erfahrungen die Bereitschaft höher ist, gestiegene Standards anzunehmen.

Um den Wandel in den Unternehmen zu unterstützen, kann auch überlegt werden, ob es sinnvoll ist, für das Betreiben einer Unternehmung eine Nachweispflicht einzuführen, mit der Kompetenzen und Wissen zu einer gesunden Arbeitswelt im Sinne des alter(n)sgerechteren Arbeitens zu belegen sind. Die Durchführung der Nachweispflicht lässt sich möglicherweise sehr unkompliziert gestalten, wenn man entsprechende Wissensvermittlung in die Ausbildung von Führungskräften der Wirtschaft einbaut, d.h. einerseits in die Meisterausbildung und andererseits in relevante universitäre Lehre.³⁶ Auch jetzt schon ist das Betreiben einer Unternehmung an bestimmte Voraussetzungen gekoppelt. Insofern erscheint die Einführung einer solchen Nachweispflicht nicht abwegig. Ein derartiger Nachweis kann dazu beitragen, dass das Interesse an einer gesunden Arbeitswelt steigt und zumindest das Grundwissen über den Nutzen einer solchen Arbeitswelt und deren Implementierung in den Unternehmen wächst, was letztendlich der Integration älterer Arbeitnehmer zugute kommen kann.

Viele Werkzeuge, die im Zusammenhang mit alter(n)sgerechten Arbeiten diskutiert werden, verursachen für die Unternehmen nicht unmittelbare Kosten - höchstens Opportunitätskosten. Bei der Entschleunigung von Prozessen z.B. kann kurzfristig die Arbeitsproduktivität des Einzelnen sinken. Dies zahlt sich aber aus, weil mittel- und langfristig die Arbeitsproduktivität des Einzelnen auf einem sonst nicht zu gewährleisteten Niveau gehalten wird.

Trotzdem können insbesondere bei der Einrichtung gesundheits- und alter(n)sgerechter Arbeitsplätze durchaus kurzfristig hohe Kosten auftreten. Um diese zu kompensieren, sollten den Unternehmen, die durch diese Kosten kurzfri-

35 Zwar dürfte eine wissenschaftliche Evaluierung passender Standards für eine gesunde Arbeitswelt vor deren Einführung allein deshalb schon unpraktikabel sein, da entsprechende Langzeitstudien erforderlich wären. Jedoch ist die Zeit, derartige Studien zu initiieren und deren Ergebnisse abzuwarten, nicht mehr gegeben. Dieser Umstand entbindet dennoch nicht von der Notwendigkeit solcher Analysen in Form von Begleitstudien, um gegebenenfalls Standards, die sich als untauglich erweisen, aufzuheben. Im Vorfeld der Einführung eines Standards sollten zumindest sorgfältige Kosten-Nutzen-Analysen erstellt werden.

36 Ein Blick auf die Internetseiten verschiedener Lehrstühle, die sich mit Personalwirtschaft und Personalwesen beschäftigen, zeigt, dass möglicherweise in der Lehre Aspekte einer gesunden Arbeitswelt im Sinnes alter(n)sgerechten Arbeitens kaum oder gar nicht berücksichtigt werden. Dies betrifft auch insgesamt gesehen die Wirkungen des demografischen Wandels auf Unternehmen sowie die Problematik, wie sich Unternehmen auf diesen Wandel einstellen können.

stig vor erhebliche wirtschaftliche Schwierigkeiten gestellt sind, Möglichkeiten der Finanzierung angeboten werden. Der Eingriff des Staates scheint hier insofern sinnvoll, da den Mehrausgaben für die Umgestaltung von Arbeitsplätzen langfristig Minderausgaben in Krankenversicherungen, Arbeitslosenversicherung, Rentenversicherung und bei anderen staatlichen Leistungen entgegenstehen.

Für die Überbrückung der kurzfristig entstehenden Finanzierungskosten dürfte ein Darlehens- und Kreditprogramm mit zinsgünstigen Konditionen das Mittel der Wahl sein. Ein Darlehens- und Kreditprogramm ist denkbaren Alternativen vorzuziehen, weil den Unternehmen die Kosten zur Verminderung späterer Schäden aufgrund ungesunder Arbeitsplätze durchaus zuzumuten sind und damit zugleich die Möglichkeit zur Veränderung dieser Situation gegeben wird.

Auch ist zu überlegen, welche finanziellen Anreize geschaffen werden können, um den Wandel hin zu einer gesunden Arbeitswelt im Sinne des alter(n)sgerechten Arbeitens zu befördern. Ein Ansatz für einen finanziellen Anreiz könnte ein Bonus-Malus-System sein, wie es bereits bei der Beitragsberechnung in der Unfallversicherung existiert. Es wäre zu überlegen, ob dieser Ansatz auch auf den Arbeitgeberanteil zu den Krankenversicherungen und Rentenversicherungen ausgeweitet werden sollte. Dies ließe sich durch eine verursachungsgerechte Internalisierung der Kosten begründen. In diesem Sinne sind Unternehmen, welche die Gesundheit fördern, finanziell weniger stark zu belasten (Bonus) als solche, in denen die Gesundheitsförderung eine untergeordnete bzw. keine Rolle spielt (Malus). (vgl. DGB 2004, S. 22)

Zusammenfassend lässt sich sagen, das Hauptproblem im Kontext einer gesunden Arbeitswelt im Sinne des alter(n)sgerechten Arbeitens ist die Implementierung einer solchen Arbeitswelt in die Betriebe. Verschiedene Ansätze, wie dieses Problem möglicherweise zu lösen ist, wurden aufgezeigt. Es sollte deutlich geworden sein, dass innerhalb einer Gesamtstrategie zur Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt diese geforderte, gesunde Arbeitswelt eine wichtige Rolle spielt. Die Umsetzung einer solchen Gesamtstrategie sollte so schnell wie möglich angegangen werden. Und dies gilt in besonderem Maße für den hier behandelten Aspekt der gesunden Arbeitswelt. Geschieht dies nicht, werden sich notwendige Anpassungen aufstauen und könnten sich dann, wenn ihre Durchführungen unvermeidlich sind, eventuell als zu komplex erweisen, um ohne Auswirkungen auf die wirtschaftliche Prosperität zu erfolgen. Insofern stehen der Staat aber auch die Sozialpartner in der Verantwortung, frühzeitig den Wandel einzuleiten.

4.3. Anforderungen an Arbeitszeit- und Entgeltstrukturen

In der momentanen Arbeitswelt existieren eine Reihe von strukturellen Sachverhalten, deren Wirkungen auf die Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeits-

markt und somit auch auf die Beschäftigungschancen Älterer näher zu betrachten sind. Im Folgenden sollen zwei Sachverhalte diskutiert werden – Senioritätsprinzipien beim Entgelt und fehlende Möglichkeiten zum flexiblen Übergang aus der Erwerbsphase. Mit diesen beiden Sachverhalten erschöpft sich die Betrachtung von strukturellen Problemen bei der Behandlung der Integration Älterer in den Arbeitsmarkt nicht, größtenteils sind sie explizit oder implizit bereits in den vorherigen Abschnitten angesprochen worden.³⁷ Innerhalb einer Gesamtstrategie für die Integration Älterer in den Arbeitsmarkt müssen diese Sachverhalte positiv geklärt werden.

Das Senioritätsprinzip beim Entgelt

Hierunter können Regelungen gefasst werden, die mit zunehmendem Alter bestimmte Rechte oder ein höheres Entgelt zur Folge haben und keinen anderen sachlichen Grund als das Alter haben. Eine Entlohnung die dem Senioritätsprinzip folgt, kann zu negativen Beschäftigungschancen für Ältere führen. Das theoretische Fundament dieser Argumentation besteht in der Annahme, dass die Kosten des Betriebes für den Arbeitnehmer die Arbeitsproduktivität nicht übersteigen darf. (vgl. OECD 2005, S.117) Bei dieser Argumentation ist nicht zwingend von einer altersbedingten Produktivitätsabnahme auszugehen, es reicht eine zunehmende Entlohnung zu unterstellen. Wie bereits im Abschnitt 4.1. diskutiert, kann nicht von einem prinzipiellen Leistungsabfall im Alter ausgegangen werden und somit auch nicht von einer geringeren Produktivität. Vielmehr handelt es sich um eine Verschiebung der Leistungsfähigkeit, beginnend mit dem Eintritt in die Berufstätigkeit und endend mit dem Austritt aus dem Berufsleben. Stellen sich die Betriebe aber, aus welchen Gründen auch immer, auf eine solche Leistungsverschiebung nicht ein und nutzen sie diese nicht konstruktiv, kann es durchaus zu einer Produktivitätssenkung am angestammten Arbeitsplatz kommen.

Eine Entlohnung, die sich an der Dauer der Betriebszugehörigkeit orientiert und somit den betriebsspezifischen Erfahrungszugewinn, der sich in höherer Produktivität widerspiegelt, honoriert, darf nicht im Sinne des Senioritätsprinzipes verstanden werden, da nicht das Kriterium Alter ausschlaggebend ist. Dabei ist es irrelevant, dass Ältere von dieser Form der Entlohnung tendenziell mehr profitieren.

Im Zusammenhang mit der Senioritätsentlohnung verweist die OECD auf das Problem, dass anfallende Kosten leicht einem einzelnen Arbeitnehmer zugeordnet werden können, die durch Tätigkeit des einzelnen Arbeitnehmers produzierten Einnahmen hingegen nur schwer. (OECD 2005, S. 117)

Senioritätslöhne in Deutschland stellen – trotz heftiger Diskussion – letztendlich im Vergleich zu anderen Ländern ein untergeordnetes Problem dar. In große-

³⁷ Ein wichtiger Aspekt in diesem Kontext ist die Diskussion um Kündigungsschutzbestimmungen, welche bereits im Abschnitt 3.3. im Zusammenhang mit der Befristungsregelung ab dem 52. Lebensjahr genannt wurden. Richtig ausgestaltet können Kündigungsschutzbestimmungen die Sicherheit und Planbarkeit gegeben, die notwendig ist, um z.B. in Weiterbildungsmaßnahmen zu investieren.

rem Umfang existieren sie nur im öffentlichen Sektor, wobei in den letzten Tarifverhandlungen die Tendenz zum Abbau der Senioritätslöhne ging. (vgl. OECD 2005, S. 117ff.) Gleichwohl sehen viele Tarifverträge Senioritätsklauseln vor, welche den Arbeitnehmern im Fall ihrer Versetzung in andere Unternehmensteile u.ä. eine Lohnabsicherung oder im Entlassungsfall besondere Abfindungen zusichern. (OECD 2005, S. 120f.) Eine Beurteilung dieser Senioritätsklauseln ist ambivalent. Die OECD schlussfolgert, dass derartige Regelungen für den Arbeitgeber einen Anreiz darstellen könnten, sich von älteren Arbeitnehmer durch Frühverrentung zu trennen. Dem steht entgegen, dass zumindest der Gesetzgeber bemüht ist, die Frühverrentung abzubauen. Dagegen kann auch eingewendet werden, dass genügend hohe Abfindungen im Entlassungsfall ein Anreiz für den Arbeitgeber schaffen, Ältere nicht zu entlassen. In ihrer Gesamtheit können Senioritätsklauseln Anreize schaffen, dass Unternehmen Maßnahmen ergreifen, um die dauerhaft höchstmögliche Produktivität ihrer Arbeitnehmer zu fördern, z.B. durch Maßnahmen, wie sie unter 4.1. und 4.2. diskutiert wurden.

Flexibler Übergang aus der Erwerbsphase

Durch eine Gesamtstrategie zur Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt, die umfassende präventive Ansätze enthält, kann im Idealfall gewährleistet werden, dass Arbeitnehmer in ihrem Beruf oder sogar auf dem selben Arbeitsplatz mit regulärer Arbeitszeit bis zum Erfüllen der Voraussetzung für eine Altersrente verbleiben können. Allerdings geht der 5. Altenbericht auch davon aus, dass es weiterhin Arbeitsplätze mit hohen physischen und psychischen Belastungen geben wird, auf denen eine Beschäftigung bis zur Regelaltersgrenze unmöglich ist. (BMFSFJ 2005, S. 89f.) Dies gilt auf jeden Fall noch solange, bis präventive Maßnahmen greifen, wie sie in den vorangegangenen Abschnitten diskutiert wurden.

Bislang führt die eben genannte Problematik zu einem gänzlichen Ausstieg betroffener Personen aus dem Erwerbsleben. Ein erster Versuch, hierzu eine Alternative zu bieten, wurde mit dem Altersteilzeitgesetz von 1996 unternommen. Die bisherigen Resultate waren jedoch unbefriedigend, da rd. 90% der Betroffenen die Altersteilzeit in der s.g. Blockvariante beanspruchten. (DGB 2004, S. 18) Im Gesetz wird die Reduzierung der Arbeitszeit in einem bestimmten Zeitraum gefordert. Die s.g. Blockvariante ist dadurch gekennzeichnet, dass nicht die wöchentliche Arbeitszeit gesenkt wird, sondern vielmehr die gänzliche Freistellung einer Phase mit weiterhin voller Arbeitszeit folgt. Insofern kann diese Variante als vorruhestandsähnliches Modell gewertet werden. Da solche Modelle wohl kaum dazu beitragen, die Beschäftigungsquote bei Älteren zu erhöhen, muss die s.g. Blockvariante kritisch gesehen werden.

Zur Arbeitszeit von Älteren vermerkt der 5. Altenbericht, dass in der EU kein Zusammenhang zwischen der Arbeitszeitdauer der 55- bis 64-Jährigen und ihrer Beschäftigungsquote festzustellen ist. Einschränkend wird allerdings betont, dass die Programme für einen gleitenden Übergang sich in vielen Ländern an Beschäf-

tigte gerichtet haben, die ansonsten länger im Erwerbsleben geblieben wären. Programme, die Älteren eine Arbeitszeitverkürzung anbieten, um sie länger in dem Beschäftigungssystem zu halten, stehen noch aus. Anhand der empirischen Daten zur gewünschten Arbeitszeit lässt sich trotzdem für Deutschland am ehesten die These stützen, dass das Blockmodell der Altersteilzeit gegenwärtig den Präferenzen der meisten Beschäftigten entspricht. (BMFSFJ 2005, S. 76f.)³⁸

Daraus kann man aber keinesfalls schlussfolgern, dass ein flexibler Übergang aus dem Erwerbsleben zur Erhöhung der Beschäftigungsquote³⁹ Älterer keine Rolle spielt. Für den Personenkreis, welcher heute gänzlich aus der Erwerbstätigkeit herausfällt, sind Altersteilzeitmodelle eine geeignete Variante. Daraus lässt sich ableiten, dass ein System des gleitenden Überganges aus dem Erwerbsleben, einerseits Anreize schaffen muss, dass Personen die gänzlich aus der Erwerbstätigkeit aussteigen würden, dies nicht tun, sondern nur ihre Arbeitsbelastung reduzieren. Andererseits dürfen keine Anreize entstehen, dass Personen, die ohne die Möglichkeit einer Altersteilzeit aus der Erwerbstätigkeit nicht ausgestiegen wären und ihre Arbeitszeit nicht reduziert hätten, diese nutzen.

Das Blockmodell der Altersteilzeit ist im Sinne der beschriebenen Anforderungen ungeeignet, da es den Anreiz schafft, nach einer bestimmten Phase vollständig aus der Erwerbstätigkeit auszusteigen. Bei einer Novellierung des Gesetzes zur Altersteilzeit ist es also angebracht, diese Möglichkeit zu versperren.

38 Der Abschnitt im 5. Altenbericht, der sich mit den Zeitpräferenzen beschäftigt, legt nahe, dass hierfür nur Personen in Vollbeschäftigung oder Teilzeitbeschäftigung befragt wurden, d.h. die Zeitpräferenzen von Personen, welche nicht erwerbstätig waren, wurden nicht betrachtet. Allerdings sind für die richtige Ausgestaltung eines Modells des gleitenden Überganges, welches die längere Beschäftigung von Älteren zum Ziel hat, gerade die Zeitpräferenzen dieser Personengruppe interessant.

39 Die Beschäftigungsquote ist für die Betrachtung dieses Problems teilweise ungeeignet, da sie nur angibt, wie viele Personen anteilig beschäftigt sind, nicht aber wie viel sie, gemessen z.B. in Wochenarbeitszeit, arbeiten. Es kann nicht ausschließlich darum gehen, dass Ältere nur beschäftigt sind, es stellt sich auch die Frage nach dem Arbeitsvolumen. Doch lässt sich auch argumentieren, dass eine Erhöhung der Beschäftigungsquote durch ein Modell des gleitenden Übergangs aus der Erwerbsphase einhergeht mit der Erhöhung des Arbeitsvolumens. Wird der Regeneration der Arbeitskraft durch eine verminderte konstante Arbeitszeit Raum gelassen, kann dies zu einem längeren Verbleib in der Erwerbstätigkeit und somit zu einem insgesamt größeren Arbeitsvolumen führen.

5. Schlussbetrachtung

Die Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt und insbesondere die Frage, wie eine solche Integration in Deutschland gelingen kann, stand im Mittelpunkt dieser Arbeit.

Die Notwendigkeit, eine solche Integration anzugehen, ergibt sich aus der momentan angespannten Situation der Älteren auf dem Arbeitsmarkt aber noch viel mehr aus den Erfordernissen des demografischen Wandels. Bereits heute ist klar zu sehen, dass dieser Wandel künftig erfordert, mit im Durchschnitt älteren Beschäftigten und einer sich zahlenmäßig verringernden Erwerbsbevölkerung zu wirtschaften. (vgl. Abschnitt 2)

Obwohl diese Erfordernisse seit langem bekannt sind, vermochten es Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Sozialpartner aus unterschiedlichen Gründen nicht, sich auf diese ausreichend einzustellen. Daher scheint dem Staat eine zentrale Bedeutung für die Bewältigung der Erfordernisse, die sich aus dem demografischen Wandel ergeben, zuzukommen. Dies heißt jedoch nicht, dass Arbeitgeber und Sozialpartner aus ihrer Verantwortung zu entlassen sind.

Daher ist es sinnvoll, die Instrumente, welche im Zusammenhang mit den staatlichen Bemühungen zur Integration älterer Arbeitnehmer in Arbeitsmarkt bereits existieren, näher zu betrachten, wie im Abschnitt 3.1. geschehen. Die Auseinandersetzung mit den einzelnen Instrumenten offenbart ihre Stärken und Schwächen und also auch ihre Tauglichkeit. Zu sehen ist, dass eine Vielzahl der Instrumente darauf abzielen, die finanziellen Anreize für einen früheren Ausstieg aus dem Erwerbsleben zu vermindern. Zumindest für die momentane Arbeitsmarktsituation der Älteren sollte gelten, dass dieser Ansatz zu hinterfragen ist. Ein anderer Schwerpunkt, an dem Instrumente ansetzen, ist die Erhöhung der Beschäftigungschancen für ältere Arbeitslose, insbesondere durch finanzielle Anreize. Diese Instrumente weisen durchaus Potenziale auf.

Allerdings haben die Bemühungen um die Integration älterer Arbeitnehmer mit präventiven Charakter, die an deren Beschäftigungsfähigkeit ansetzen, Schwächen, sowohl was ihre Quantität als auch ihre Qualität anbetrifft. Darüber hinaus ist eine Gesamtstrategie zur Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt im Sinne eines kohärenten, umfassenden Ansatzes anhand der gegenwärtig wirkenden Instrumente nicht zu erkennen. Insgesamt sind die untersuchten Instrumente nicht ausreichend, um die angesprochene Integrationsaufgabe insbesondere im Hinblick auf die Erfordernisse, die der demografische Wandel in sich birgt, zu bewältigen.

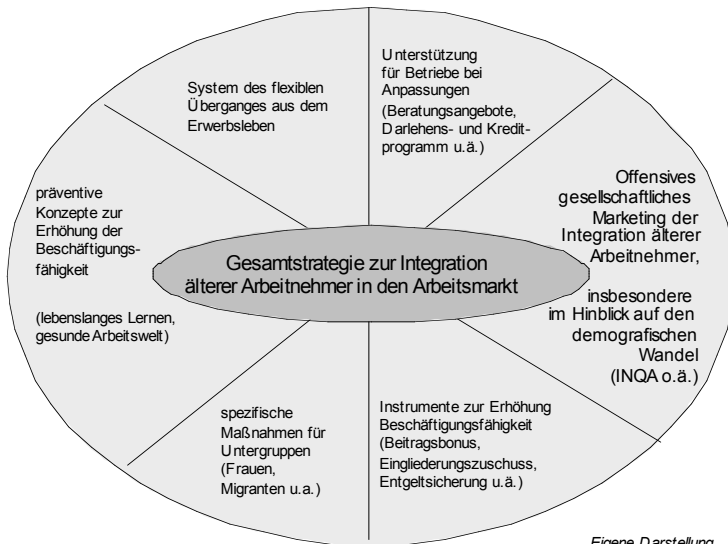
Angesichts dieser Beurteilungen wird für eine Gesamtstrategie zur Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt, also für einen kohärenten umfassenden Ansatz, plädiert. Innerhalb dieser Gesamtstrategie kann auf die bestehenden Instrumente, welche Anreize zur Erhöhung der Beschäftigungschancen Älterer bieten, zurückgegriffen werden. In diesem Zusammenhang schlägt der Autor vor, die

Aufstockung der Beiträge zur Rentenversicherung zu einem eigenständigen Instrument weiterzuentwickeln. (siehe S. 38)

Als wesentliche Elemente einer Gesamtstrategie sind auch (präventive) Ansätze zu sehen, die von der Beschäftigungsfähigkeit Älterer ausgehen. Dazu können die Konzepte und daraus folgende Instrumente zählen, die in der Arbeit unter den Begriffen lebenslanges Lernen und gesunde Arbeitswelt diskutiert wurden. Bei der Behandlung des lebenslangen Lernens stellt sich u.a. die Frage nach der Finanzierung des Unterhaltes während einer Qualifikation. Ein Lösungsansatz für dieses Problem könnte nach Meinung des Autors in einer bewussten Kombination aus Nutzung der Regelung nach § 428 SGB III (Arbeitslosengeld unter erleichterten Voraussetzungen) im Fall des Besuches einer Hochschule o.a. verbunden mit einem Rückkehrrecht auf den Arbeitsplatz liegen. Das Hauptproblem einer gesunden Arbeitswelt im Sinne des alter(n)sgerechten Arbeitens ist ihre Implementierung in die Betriebe. In diesem Zusammenhang wird vom Autor über die bestehenden Ansätze hinaus einerseits ein Kredit- und Darlehensprogramm für Betriebe zur Bewältigung kurzfristig entstehender Kosten bei Anpassungen im Sinne einer gesunden Arbeitswelt empfohlen und andererseits ein Nachweis über Kompetenzen und Wissen zu einer gesunden Arbeitswelt vorgeschlagen. Letzteres schließt die Empfehlung ein, in die Lehre und Ausbildung künftiger Führungskräfte der Wirtschaft sowohl Aspekte einer gesunden Arbeitswelt im speziellen als auch Aspekte, die sich aus den Herausforderungen des demografischen Wandels im allgemeinen ergeben, stärker einzubeziehen.

Abbildung 2

Gesamtstrategie zur Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt



Aber auch die anderen Aspekte, die in der Arbeit diskutiert wurden, wie ein System des flexiblen Übergang aus der Erwerbsphase, Instrumente für spezifische Untergruppen von Älteren sowie die Notwendigkeit des offensiven Marketings einer Gesamtstrategie und die Bereitstellung von Beratungsangeboten für Betriebe sind wichtige Bestandteile einer Gesamtstrategie zur Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt.

Einige der jetzt bestehenden Instrumente laufen in absehbarer Zeit aus. Es ist anzunehmen, dass in diesem Zusammenhang eine öffentliche Debatte zu Perspektiven der Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt stattfinden wird. Daher ist es notwendig, sich bereits jetzt darüber zu verständigen, wie die Integration älterer Arbeitnehmer bisher erfolgte, welche Erfolge dies bisher gezeitigt hat und wo weitere Perspektiven bestehen. Die vorliegende Arbeit ist ein Versuch in diese Richtung.

Wenn es vielleicht fraglich ist, ob mit dieser Arbeit aktiv in eine zukünftige Debatte eingegriffen werden kann, so ist sie dennoch eines der Plädoyers für eine Gesamtstrategie zur Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt und bietet Ansätze für neue Instrumente.

Natürlich entstehen aus dieser Arbeit heraus auch weitergehende Fragen. Die Betrachtung von Wechselwirkungen sowohl zwischen den bestehenden Instrumenten zur Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt als auch zwischen den Instrumenten und Aspekten in der geforderten Gesamtstrategie für eine solche Integration dürfte dabei von zentraler Bedeutung sein. Auch die praxistaugliche Ausgestaltung der in der Arbeit entworfenen neuen Ansätze wirft Fragen auf.

Abschließend sei gesagt, dass unter einer guten wirtschaftlichen Lage die notwendige Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt leichter zu vollziehen ist - jedoch so oder so, dürfte die hier skizzierte Gesamtstrategie das Mittel der Wahl sein. Wenn die Gesamtstrategie, wie erwartet, zur Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt führt, so heißt dies gleichzeitig, dass mit dieser Strategie ein wichtiger Beitrag zur Bewältigung der Herausforderungen des demografischen Wandels gefunden ist und somit auch zum Erhalt sozialer Errungenschaften und von Wohlstand in Deutschland.

Literaturverzeichnis

- Altzinger, Wielfried 1990: Lohnkostenzuschüsse zur Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit. Eine Evaluation der Arbeitsnachfrage am Beispiel von betrieblichen Einstellungs- und Einschulungsförderungen, Frankfurt/Main, Verlag Peter Lang
- Aust, Judith; Kremer, Stefanie 2007: Arbeitsmarktpolitik im Umbruch. Eine Chance für ältere Arbeitnehmer?, in WSI-Mitteilungen 3, Bund-Verlag, S. 115-122
- BA (Bundesagentur für Arbeit) [Hrsg.] 2007: Merkblatt 19. Dienst und Leistungen der Agentur für Arbeit- Entgelt-sicherung für ältere Arbeitnehmer, Nürnberg
- BAuA (Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin) [Hrsg.] 2006: Altersgerechte Arbeitsbedingungen. Machbarkeitsstudie (Sachverständigen Gutachten) für die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin. Berlin, Dortmund; Berlin; Dresden
(URL: http://www.baua.de/nn_11598/de/Publikationen/Fachbeitraege/Gd449.xv=vt.pdf, Stand 04.08.07)
- Bauer, Thomas K.; Bender, Stefan; Bonin, Holger 2004: Arbeitsmarkt-Reformen: Betriebe reagieren kaum auf Änderungen beim Kündigungsschutz, IAB-Kurzbericht 15, Nürnberg
- BDA 2006: Mehr Beschäftigung für ältere Arbeitnehmer. Mit konsequentem Kurswechsel die demografische Herausforderung meistern, Diskussionspapier der BDA, Berlin
- Behrens, J. 2003: Fehlzeiten, Frühberentung: Länger erwerbstätig durch Personal- und Organisationsentwicklung, In B. Badura, H. Schnellschmidt & C. Vetter (Hrsg.): Fehlzeiten-Report 2002, Berlin, Springer Verlag, S.115-136
- Bellmann, Lutz; Gewiese, Tilo; Leber, Ute 2006: Betriebliche Altersstrukturen in Deutschland, in WSI-Mitteilungen 8, Bund-Verlag, S. 427-432
- Bellmann, Lutz; Stegmaier, Jens 2007: IAB-Befragung zu älteren Arbeitnehmern in Deutschland. Ältere werden bei der Einstellungen erheblich benachteiligt. Wenig betriebliche Aktivitäten zum Erhalt ihrer Beschäftigungsfähigkeit, in Soziale Sicherheit 5/2007, Frankfurt/Main, AiB Verlag
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) 2006: Material zur Information Initiative 50plus: Eckpunkte zur Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit und der Beschäftigungschancen älterer Menschen in Deutschland
- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) 2006: Berichtssystem Weiterbildung IX - Integrierter Gesamtbericht zur Weiterbildungssituation in Deutschland, Bonn; Berlin
- BMFSFJ (Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend) 2005: 5. Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland. Potenzial des Alterns in Wirtschaft und Gesellschaft. Der Beitrag älterer Menschen zum Zusammenhalt der Generationen, Berlin
- BMWT (Bundesminister für Wirtschaft und Technologie) 2006: Nationales Reformprogramm Deutschland 2005-2008. Umsetzungs- und Fortschrittsbericht 2006
(URL: http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp/DE_nrp_de.pdf, Stand 04.08.2007)
- Brussig, Martin; Knuth Matthias 2006: Altersgrenzenpolitik und Arbeitsmarkt. Zur Heraufsetzung des gesetzlichen Rentenalters, in WSI-Mitteilungen 6, Bund-Verlag, S. 307-313
- Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung 2004: Strategie für Lebenslanges Lernen in der Bundesrepublik Deutschland. Materialien zur Bildungsplanung und zur Forschungsförderung. Heft 115, Bonn
- Bundesregierung 2006a: Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Deutscher Bundestag 16. Wahlperiode, Drucksache 16/505, Berlin
- Destatis (Statistisches Bundesamt) 2006a: Bevölkerung Deutschland bis 2050. Ergebnis der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden
(URL: <https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?CSPCHD=00000001000239rkeqa6002395178497&cmspath=struktur.vollanzeige.csp&ID=1019440>, Stand 04.08.2007)
- Destatis (Statistisches Bundesamt) 2006b: Bevölkerung Deutschland bis 2050. 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Presseexemplar, Wiesbaden (URL: <https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur.vollanzeige.csp&ID=1019439>, Stand 04.08.2007)
- Destatis 2007: 2006 zogen wieder viele Westdeutsche ins Ausland; viele Ostdeutsche nach Westen, Pressemitteilung Nr. 220 vom 30.05.2007, Wiesbaden
(URL: http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2007/05/PD07__220__125.templateId=renderPrint.psml, Stand 04.08.2007)
- Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.) 2005: PISA 2003, der zweite Vergleich der Länder in Deutschland - was wissen und können Jugendliche?, 1. Auflage, Münster; New York; München; Berlin, Waxmann Verlag
- DGB-Bundesvorstand, Arbeitsmarktpolitik und Internat. Sozialpolitik [Hrsg.] 2004: Demografischer Wandel. Schritte zu einer altersgerechten Arbeitswelt, Berlin
(URL: http://www.dgb.de/themen/themen_a_z/abisz_doks/d/demografischer_wandel.pdf, Stand 04.08.2007)
- Dietz, Martin; Gartner, Herman; Koch, Susanne; Walwei, Ulrich 2006: Kombilohn für ältere Arbeitslose. Maßgeschneidert ist besser als von der Stange, IAB-Kurzbericht 18, Nürnberg

- Dietz, Martin; Koch, S.; Walwei, Ulrich 2006: Kombilohn: Ansatz mit Haken und Ösen, IAB-Kurzbericht 3, Nürnberg
- Ebert, Andreas; Fuchs, Tatjana; Kistler, Ernst 2006: Arbeiten bis 65 oder gar bis 67?. Die Voraussetzungen fehlen, in WSI-Mitteilungen 9, Bund-Verlag, S. 492-499
- Eichorst, Werner; Sproß, Cornelia 2005: Arbeitsmarktpolitik für Ältere. Die Weichen führten noch nicht in die gewünschte Richtung, IAB- Kurzbericht 16, Nürnberg
- Europäische Kommission 2007: Europa in Zahlen – Eurostat Jahrbuch 2006-07, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften
- Expertenkommission “Finanzierung Lebenslangen Lernens” 2004: Schlussbericht der unabhängigen Expertenkommission “Finanzierung Lebenslangen Lernens”: Der Weg in die Zukunft, Deutscher Bundestag 15. Legislaturperiode, Drucksache 15/3636, Berlin
- Forschungsverbund Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Institut Arbeit und Technik 2006: Projektnummer 19/04, Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente. Modul 1d: Eingliederungszuschüsse und Entgeltssicherung. Endbericht, Nürnberg, Gelsenkirchen und Mannheim, (URL: ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/bbo_eingliederungszuschuss.pdf, Stand 04.08.2007)
- Frerichs, Frerich [Hrsg.] 1996: Ältere Arbeitnehmer im demographischen Wandel. Qualifizierungsmodelle und Eingliederungsstrategien, Münster, Lit Verlag
- Fuchs, Johann; Söhnlein, Doris 2005: Vorausschätzung der Erwerbsbevölkerung bis 2050, IAB-Forschungsbericht Nr. 16, Nürnberg
- Fuchs, Johann; Söhnlein, Doris 2007: Einflussfaktoren auf die Erwerbspersonenpotenzial. Demografie und Erwerbsverhalten in Ost- und Westdeutschland, IAB DiscussionPaper No. 12, Nürnberg
- Jakop, Johannes; Kolf, Ingo 2007: Die „Initiative 50plus“ der Bundesregierung: Nur ein Tropfen auf den heißen Stein, in Soziale Sicherheit 4, AiB Verlag, S. 125-130
- Konsortium Bildungsberichterstattung, Im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der BRD und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung 2006: Bildung in Deutschland 2006: Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration, Bielefeld, W. Bertelsmann Verlag
- Ministry of social affairs and health (Finland) 2002: The Many Faces of the National Programme on Ageing Workers. The Concluding Report on the Programme, Helsinki, Edita Prima Ltd
- OECD 2005: Alterung und Beschäftigung: Deutschland, Paris
- Schmal, Andreas 1993: Problemgruppen oder Reserven für den Arbeitsmarkt?. Ältere Arbeitnehmer, ausländische Jugendliche, Berufsrückkehrerinnen und arbeitslose Akademiker, Frankfurt/Main, Campus-Verlag
- Statistisches Bundesamt 2006: Statistisches Jahrbuch 2006 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden

Verwendetes Internetangebot

- BMAS 2007: Perspektive 50plus. Beschäftigungspakte in den Regionen, www.perspektive50plus.de, Stand 04.08.2007
- Bundesregierung 2006b: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2006/03/2006-03-27-politikschwerpunkt-demografischer-wandel.html#doc26836bodyText4,Stand 20.6.2007>
- Eurostat: Daten über den Arbeitsmarkt, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/&product=EU_MASTER_labour_market&depth=2, Stand 04.08.2007

Gesetze und Verordnungen

- Altersteilzeitgesetz vom 23. Juli 1996 (BGBl. I S. 1078), zuletzt geändert durch Artikel 14 des Gesetzes vom 20. April 2007 (BGBl. I S. 554)
- AZVW: Verordnung über das Verfahren zur Anerkennung von fachkundigen Stellen sowie zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (Anerkennungs- und Zulassungsverordnung – Weiterbildung), vom 16. Juni 2004
- BbgWBG: Gesetz zur Regelung und Förderung der Weiterbildung im Land Brandenburg (Brandenburgisches Weiterbildungsgesetz) vom 15. Dezember 1993 (GVBl. I/93, [Nr. 26], S.498), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 24. Mai 2004 (GVBl. I/04, [Nr. 09], S.186, 194)
- BetrVG: Betriebsverfassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung des Gesetzes vom 25. September 2001 (BGBl. I S. 2518), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 10. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3448)
- Gesetz zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen, vom 19. April 2007, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2007 Teil I Nr. 15, ausgegeben zu Bonn am 24. April 2004
- RV- Altersgrenzenanpassungsgesetz: Gesetz zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung

und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2007 Teil I Nr. 16, ausgegeben zu Bonn am 30. April 2004

SGB II: Zweites Buch Sozialgesetzbuch - Grundsicherung für Arbeitsuchende - (Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Dezember 2003, BGBl. I S. 2954) vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2955), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 26. März 2007 (BGBl. I S. 378)

SGB III: Drittes Buch Sozialgesetzbuch - Arbeitsförderung - (Artikel 1 des Gesetzes vom 24. März 1997, BGBl. I S. 594) vom 24. März 1997 (BGBl. I S. 594, 595), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. April 2007 (BGBl. I S. 554)

SGB VI: Sechstes Buch Sozialgesetzbuch - Gesetzliche Rentenversicherung - (Artikel 1 des Gesetzes vom 18. Dezember 1989, BGBl. I S. 2261, 1990 I S. 1337) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 2002 (BGBl. I S. 754, 1404, 3384), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 26. März 2007 (BGBl. I S. 378)

TzBfG: Teilzeit- und Befristungsgesetz vom 21. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1966), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. April 2007 (BGBl. I S. 538)

