

# IAB-Kurzbericht

16/2009

Aktuelle Analysen und Kommentare aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

## In aller Kürze

- Die Arbeitsmarktsituation Älterer hat sich zuletzt deutlich verbessert, auch im internationalen Vergleich.
- In den vergangenen Jahren zeichnete sich eine Trendwende ab: Die Arbeitslosigkeit der über 50-Jährigen ist gesunken, ihre Beschäftigungsquote gestiegen.
- Von der besseren Arbeitsmarktlage profitieren vor allem die 55- bis 59-Jährigen. Hingegen ist die Erwerbsbeteiligung der über 60-Jährigen nach wie vor sehr gering.
- Die Beschäftigung Älterer ist stark von deren Qualifikation abhängig. So lag die Erwerbstätigkeit der Akademiker nicht weit entfernt von dem Wert der Jüngeren.
- Die Verbesserung ist nicht allein konjunkturell bedingt. Auch gesetzliche Änderungen spielten eine wichtige Rolle – so die beschlossene Anhebung des abschlagsfreien Rentenalters auf 67 Jahre, die Einschränkung der Frühverrentung und die Arbeitsmarktreformen der vergangenen Jahre.
- Diese Anpassungen hatten Signalwirkung in Richtung einer längeren Lebensarbeitszeit und trugen damit zur positiven Entwicklung des Arbeitsmarktes für Ältere bei. Die aktuelle Wirtschaftskrise sollte kein Anlass sein, von diesem Pfad abzuweichen.

## Besserung für Ältere am Arbeitsmarkt

# Nicht alles ist Konjunktur

von Andrea Arlt, Martin Dietz und Ulrich Walwei

Ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind nach wie vor unzureichend in den Arbeitsmarkt integriert. Mit Blick auf den demographischen Wandel und den absehbaren Fachkräftemangel gelten sie jedoch zunehmend auch als Hoffnungsträger, denn Ältere bilden eine der wesentlichen Personalreserven für die Zukunft.

Dabei stimmt zuversichtlich, dass sich ihre Lage am Arbeitsmarkt vor Beginn der Wirtschaftskrise verbessert hat. Ist dies allein dem zurückliegenden wirtschaftlichen Aufschwung geschuldet? Oder spielen auch die – durch Renten- und Arbeitsmarktreformen veränderten – Rahmenbedingungen eine Rolle? Haben letztere die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes und damit auch die Beschäftigungschancen der Älteren erhöht?

In diesem Kurzbericht wird die Arbeitsmarktsituation der Älteren näher betrachtet und nach Interpretationsmustern für die relativ günstige Entwicklung in den letzten Jahren gesucht. Zunächst werden wichtige Determinanten für die Beschäftigungsentwicklung bei den Älteren identifiziert. Im Vordergrund der Analyse stehen dann Arbeitsmarktindikatoren für verschiedene Al-

tersgruppen, die Anhaltspunkte zur Rolle der institutionellen Rahmenbedingungen für die Beschäftigungssituation Älterer liefern.

## ■ Determinanten der Beschäftigung Älterer

Der wechselseitige Zusammenhang zwischen allgemeiner Arbeitsmarktlage und der Arbeitsmarktsituation Älterer zeigt sich sowohl international (vgl. Exkurs auf Seite 2) als auch im regionalen Vergleich. So ist der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Prozent der gleichaltrigen Bevölkerung in wirtschaftlich starken Regionen höher als in weniger prosperierenden Regionen (Hirschenauer 2007). Dies ist darauf zurückzuführen, dass Auswahlprozesse zu Lasten von Personen mit (vermutlich oder tatsächlich) niedriger Produktivität und geringer Arbeitsmarktnähe in einer guten Beschäftigungssituation weniger zum Tragen kommen als bei einer schlechten Arbeitsmarktlage.

Neben der globalen Arbeitsmarktsituation beeinflussen weitere Faktoren die Beschäftigungsperspektiven Älterer. Von Bedeutung sind deren jeweilige Beschäftigungsfähigkeit, betriebliche Personaldispositionen und

## Exkurs: Der Arbeitsmarkt für Ältere im internationalen Vergleich

Die Arbeitsmarktsituation lässt sich am besten durch Arbeitslosen- und Erwerbstätigenquoten beschreiben. Im Vergleich zu anderen Ländern ist die Arbeitslosenquote der Älteren hierzulande hoch (vgl. **Abbildung E1**). Die OECD weist für Deutschland im Jahr 2008 eine Arbeitslosenquote von 8,5 Prozent bei den 55- bis 64-Jährigen aus. Gegenüber 1994 war der Wert zunächst weiter gestiegen und ist erst in den letzten drei Jahren gesunken. Die deutsche Quote liegt jedoch noch immer deutlich höher als der entsprechende Wert für die EU-15 (5,2%) und die USA (3,7%). Trotz der Verbesserung ist der Abstand zur EU-15 weiterhin hoch. Eine isolierte Betrachtung von Arbeitslosenquoten liefert jedoch nur ein unvollständiges Bild der Arbeitsmarktintegration Älterer. So können unterschiedliche Wege beschritten werden, die Erwerbsbeteiligung Älterer zu senken, ohne deren Arbeitslosigkeit zu erhöhen – bspw. über Frühverrentungsmaßnahmen oder Regelungen zur Erwerbs(un)fähigkeit (Konle-Seidl 2009).

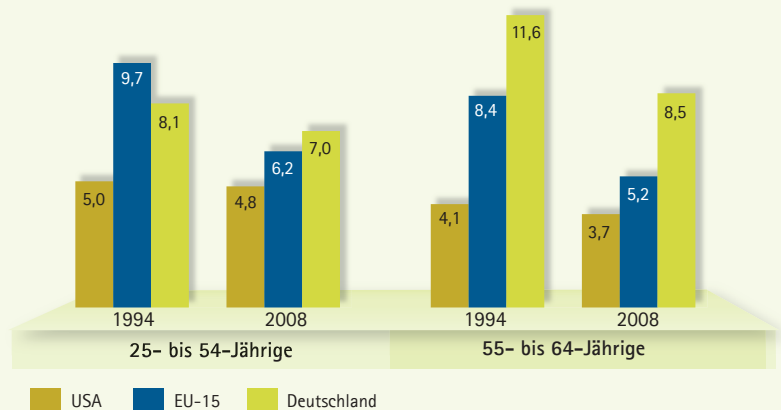
Es ist daher sinnvoll, die Erwerbstätigenquote hinzu-zuziehen. Sie gibt an, wie viele Personen einer Altersgruppe zu einem bestimmten Zeitpunkt abhängig beschäftigt oder selbstständig waren. **Abbildung E2** illustriert, dass sich die Erwerbstätigenquote der 55- bis 64-Jährigen in Deutschland zuletzt merklich erhöht hat, auch wenn sie noch immer deutlich geringer ausfällt als die Quote der 25- bis 54-Jährigen. Im Jahr 2008 lag sie laut OECD mit 53,8 Prozent über dem Durchschnittswert in der Europäischen Union und dem im Rahmen der „Lissabon-Strategie“ bis 2010 gesetzten Zielwert von 50 Prozent. Die Erwerbstätigenquote Älterer lag allerdings noch wesentlich niedriger als in den USA (62,1%). Auch einige europäische Länder wie Schweden (70,3%), Dänemark (57,7%) und das Vereinigte Königreich (58,2%) kamen 2008 auf höhere Erwerbstätigenquoten. Im Vergleich zu Deutschland ist dort wie auch in den USA der Abstand zu den Erwerbstätigenquoten jüngerer Altersgruppen geringer.

Alles in allem zeigt sich ein positiver Zusammenhang zwischen den Erwerbstätigenquoten der 25- bis 54-Jährigen und der der 55- bis 64-Jährigen (vgl. **Abbildung E3**). Dies widerspricht der häufig geäußerten Vermutung eines generellen Zielkonfliktes zwischen den Arbeitsmarktchancen jüngerer und älterer Personen. Vielmehr profitieren alle Altersgruppen von einem allgemein hohen Beschäftigungsstand (Eichhorst 2006).

Schließlich ist der Anstieg des durchschnittlichen Erwerbsaustrittsalters in Deutschland von 60,6 Jahren (2001) auf 62,0 Jahre (2007) ein weiterer Hinweis für eine stärkere Teilhabe Älterer am Erwerbsleben. Sie bleiben länger im Beschäftigungssystem und gehen tendenziell später in Rente. Auch in anderen Ländern der Europäischen Union vollzog sich ein ähnlicher Wandel.

Abbildung E1

### Entwicklung der Arbeitslosenquoten im internationalen Vergleich nach Altersgruppen – 1994 und 2008, in Prozent

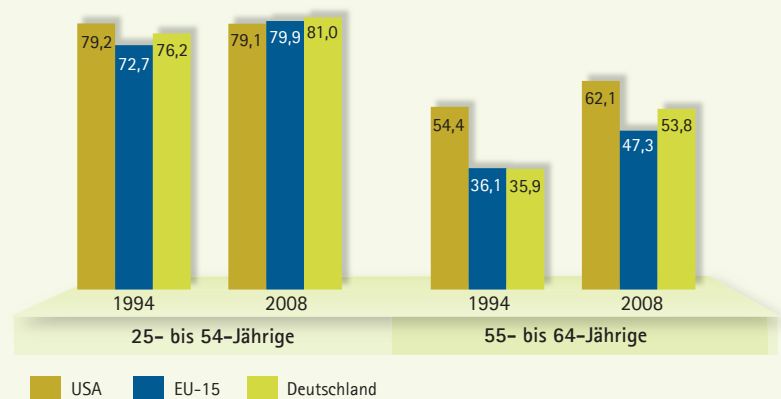


Quelle: OECD 2008

© IAB

Abbildung E2

### Entwicklung der Erwerbstätigenquoten im internationalen Vergleich nach Altersgruppen – 1994 und 2008, in Prozent



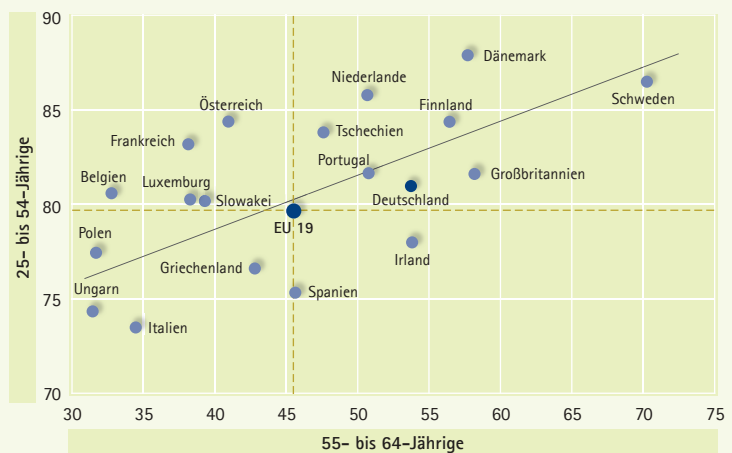
Quelle: OECD 2008

© IAB

Abbildung E3

### Erwerbstätigenquoten in ausgewählten EU-Ländern nach Altersgruppen – 2008, in Prozent

nach Altersgruppen – 2008, in Prozent



Quelle: OECD 2008

© IAB

die Ausgestaltung von Arbeitsmarktinstitutionen, die unter anderem auch die individuellen Arbeitsanreize beeinflussen.

### Beschäftigungsfähigkeit

Die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitskräften wird im Wesentlichen von zwei Komponenten beeinflusst: vom Grad der Erwerbsfähigkeit und vom Qualifikationsniveau. Je höher beide ausfallen, desto eher können sich Arbeitskräfte im Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt behaupten.

Bei älteren Personen kann die Erwerbsfähigkeit aufgrund häufigerer gesundheitlicher Beeinträchtigungen eingeschränkt sein. Sie können insbesondere dann nicht (mehr) am Arbeitsmarkt mithalten, wenn es ihnen an einer Ausbildung fehlt oder sich ihr Humankapital beispielsweise durch technischen Fortschritt oder längere Arbeitslosigkeit entwertet hat. Von der betrieblichen Weiterbildung sowie von Qualifizierungsmaßnahmen der Arbeitsmarktpolitik gehen keine wesentlichen Impulse zugunsten der Älteren aus: In beiden Fällen kommen sie nur unterproportional zum Zuge (Dietz 2008).

### Betriebliche Nachfrage

Was die betriebliche Nachfrage nach älteren Arbeitskräften angeht, so ist für deren Einstellung bzw. Weiterbeschäftigung wichtig, wie sich das Verhältnis von Arbeitskosten und erwarteter Produktivität darstellt. Zunächst ist von grundsätzlicher Bedeutung, ob Betriebe den produktiven Beitrag Älterer zu schätzen wissen. So wird Alter seitens der Betriebe nicht selten mit mangelnder Leistungsfähigkeit verbunden (Altersdiskriminierung).

Auf der Kostenseite spielen altersbedingte – eventuell besondere Kosten verursachende – Regelungen (z. B. im Entlohnungssystem, im Arbeitsrecht oder in Tarifverträgen) eine besondere Rolle. Unter sonst gleichen Bedingungen können sie die Beschäftigungschancen Älterer verschlechtern. So tragen an Seniorität orientierte Entlohnungssysteme dazu bei, dass die Arbeitskosten bei Älteren schneller wachsen können als die Produktivität. Insbesondere geförderte Frühverrentungsmöglichkeiten setzen auf betrieblicher Seite einen Anreiz, sich vorzeitig von älteren Arbeitskräften zu trennen.

### Institutionen und Arbeitsanreize

Auch die Wirkung von allgemeinen Arbeitsmarktinstitutionen ist nicht immer neutral mit Blick auf unterschiedliche Altersgruppen. So zeigen Paneluntersuchungen auf der Basis aggregierter Daten für

mehrere Länder, dass die Erwerbstätigkeit Älterer durch bestimmte rechtliche Regelungen gebremst und durch andere begünstigt wird.

Während ein „großzügiges“ Arbeitslosengeld, ein großer Abgabenkeil und ein hoher gewerkschaftlicher Organisationsgrad die Erwerbstätigkeit Älterer negativ beeinflussen, wirken ein strenger Kündigungsschutz und strikte Produktmarktregulierungen positiv auf die Beschäftigung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Bassanini/Duval 2006).

Die Arbeitsanreize lassen sich anhand des Reservationslohns beschreiben. Das ist der Lohnsatz, zu dem Personen bereit sind, eine Beschäftigung aufrechtzuerhalten oder aufzunehmen. Wichtige Determinanten für die Höhe des Reservationslohns sind das Niveau alternativer Transferleistungen und bei Leistungsempfängern zusätzlich der Lohn in der zuletzt ausgeübten Beschäftigung.

Für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gibt es im Steuer- und Transfersystem eine ganze Reihe spezifischer Einflussfaktoren, etwa die Regelaltersgrenzen im Rentensystem, Frühverrentungsmöglichkeiten für Beschäftigte und Arbeitslose sowie das Niveau, die Bezugsdauer und die Bezugsbedingungen von Arbeitslosengeld bzw. von Leistungen der Grundsicherung. Je restriktiver diese Regelungen ausfallen, desto größer sind unter sonst gleichen Bedingungen der Angebotsdruck, die Konzessionsbereitschaft der Betroffenen und damit auch die Wahrscheinlichkeit, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Der Reservationslohn älterer Arbeitsloser ist vor allem deshalb eher hoch, weil sie vor dem Bezug von Transferleistungen häufig einen höheren Lohn erhalten haben als Jüngere. Bei der Wiederaufnahme einer Beschäftigung stehen daher oftmals stärkere Lohneinbußen im Raum. Diese verringern die Bereitschaft, einen neuen Job anzunehmen und können zu einer längeren Verweildauer in Arbeitslosigkeit beitragen (Dietz et al. 2006).

## ■ Der Arbeitsmarkt für Ältere in Deutschland

Im Folgenden wird die Arbeitsmarktentwicklung bei den Älteren in der letzten Dekade auf der Basis von Daten der Bundesagentur für Arbeit (BA) unter die Lupe genommen.<sup>1</sup> Dabei wird nach Anhaltspunkten dafür gesucht, ob auch institutionelle Reformen die Entwicklung getrieben haben könnten.

<sup>1</sup> Weitere Kennziffern zum Arbeitsmarkt für Ältere in Deutschland finden sich in BA (2007) sowie bei Dietz (2008).

## Arbeitslosigkeit

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung des Arbeitslosenbestands<sup>2</sup> getrennt nach Kurz- (weniger als ein Jahr arbeitslos) und Langzeitarbeitslosen (länger als ein Jahr arbeitslos) für Personen unter und über 50 Jahren. Von 1998 bis 2008 hat sich die Zahl der älteren Arbeitslosen in beiden Gruppen verringert: Bei den Kurzzeitarbeitslosen von 0,56 Mio. auf 0,35 Mio. um ein gutes Drittel (36 %) und bei den Langzeitarbeitslosen von 0,74 Mio. auf 0,39 Mio. sogar um knapp die Hälfte (48 %). Dagegen nahm bei Jüngeren die Zahl der Kurzzeitarbeitslosen von 1,81 Mio. auf 1,39 Mio. nur um knapp 23 Prozent ab. Die Zahl der jüngeren

Abbildung 1  
Entwicklung des Arbeitslosenbestands 1998 bis 2008

nach Alter und Dauer der Arbeitslosigkeit – Indexwerte, 1998 = 100

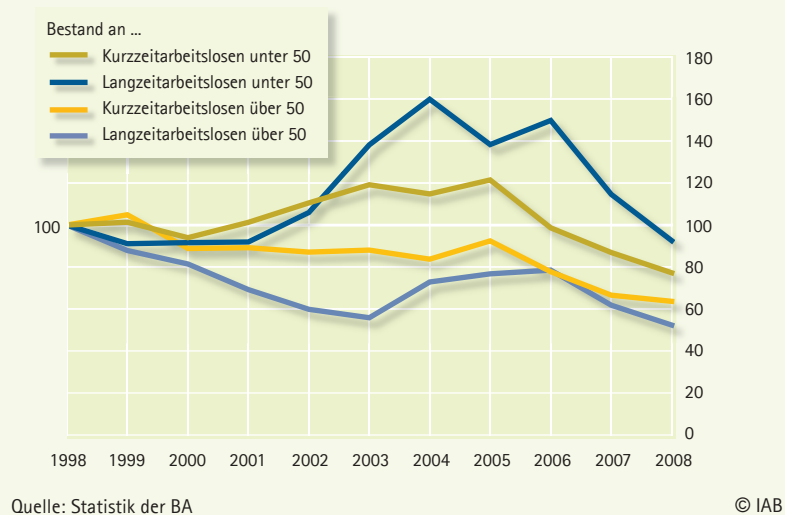
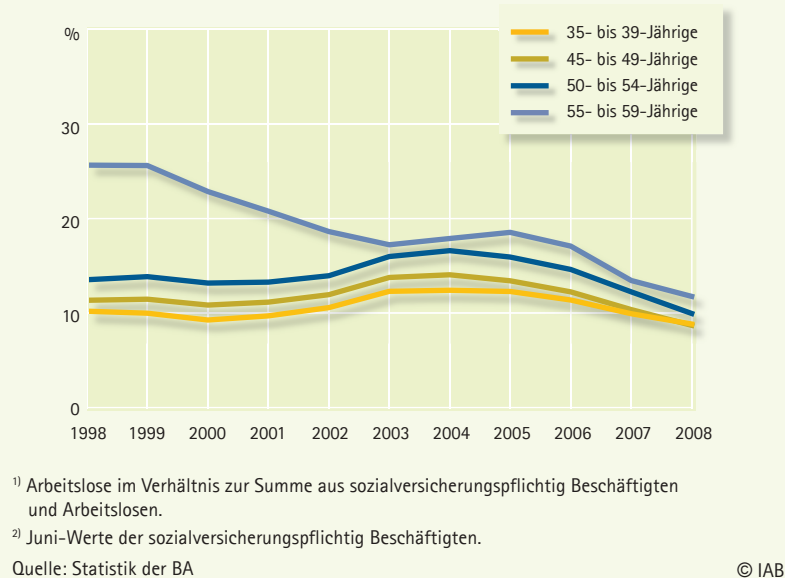


Abbildung 2  
Arbeitslosenrelation<sup>1)2)</sup> 1998 bis 2008

nach Altersgruppen – in Prozent



Langzeitarbeitslosen fiel lediglich von 0,72 Mio. auf 0,66 Mio. Dass die Entwicklung des Arbeitslosenbestands in absoluten Größen bei den Älteren über nahezu den gesamten Zeitraum günstiger verläuft, ist bemerkenswert. Denn durch die Alterung des Erwerbspersonenpotenzials hätte man erwarten können, dass die Betroffenheit Älterer – gemessen in der absoluten Zahl der Arbeitslosen – stärker zunehmen würde. Diese Entwicklung kann als ein erster Hinweis auf Sondereffekte gedeutet werden.

Noch genauer kann die Entwicklung mit Arbeitslosenrelationen für spezifische Altersgruppen analysiert werden. Dabei wird die Zahl der Arbeitslosen nicht wie sonst üblich zu den Erwerbspersonen in Beziehung gesetzt, sondern – mangels differenzierter Daten – zu der jeweiligen Summe aus sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Arbeitslosen. Die Entwicklung der Arbeitslosenrelationen von 1998 bis 2008 für vier verschiedene Altersgruppen (vgl. Abbildung 2) zeigt, dass ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hierzulande relativ stark von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Die 50- bis 59-Jährigen waren über den gesamten Zeitraum häufiger arbeitslos registriert als jüngere Personen. Allerdings hat sich insbesondere bei den 55- bis 59-Jährigen der Abstand zu den anderen Altersgruppen verringert. Ansonsten ist eine gleichläufige Entwicklung der Arbeitslosenrelation für die verschiedenen Altersgruppen zu beobachten. Dies gilt für Männer wie für Frauen, für letztere jedoch auf etwas höherem Niveau. Auch in Ostdeutschland ist das Niveau der Arbeitslosenrelation insgesamt höher. Die Entwicklung verlief jedoch für alle Altersgruppen parallel zum Westen.

Ein ähnliches Bild zeigen die Langzeitarbeitslosenrelationen – also das Verhältnis von Langzeitarbeitslosen zu der Summe aus sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Arbeitslosen in der jeweiligen Altersgruppe (vgl. Abbildung 3). Zunächst einmal sind Ältere stärker von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen als Jüngere. Die Langzeitarbeitslosenrelation der 55- bis 59-Jährigen verringert sich aber seit 1998 deutlich. Dagegen sind die Entwicklungen bei den anderen Altersgruppen gleichläufig. Letzteres gilt auch bei einer Unterscheidung nach Männern und Frauen.

<sup>2</sup> Bei der nachfolgenden Darstellung der nach Alter differenzierten Arbeitslosenzahlen wird auf Daten der BA zurückgegriffen. Die Zahlen ab 2005 enthalten keine Daten von zugelassenen kommunalen Trägern. Mit Blick auf die Langzeitarbeitslosigkeit ist zu beachten, dass im Zuge der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Jahresbeginn 2005 viele Arbeitslose neu registriert wurden. Zum Teil waren sie schon vorher längere Zeit erwerbsfähig und hilfebedürftig, aber nicht als arbeitslos registriert. Trotzdem fielen sie 2005 statistisch in die Gruppe der Kurz- und nicht in die der Langzeitarbeitslosen.

Ein Rückgang der Arbeitslosigkeit und der Langzeitarbeitslosigkeit der 55- bis 59-Jährigen sowie eine leichte Verringerung der Abstände zwischen den Arbeitslosenrelationen nach Altersgruppen muss aber noch nicht bedeuten, dass sich die Beschäftigungsbedingungen Älterer nachhaltig verbessert hätten. In dieser Altersgruppe – und in noch größerem Ausmaß bei den 60- bis 64-Jährigen (vgl. **Abbildung 6** auf Seite 7 für die Männer dieser Altersgruppe) – kann der Rückgang der Arbeitslosenrelation daran liegen, dass viele entweder nicht mehr der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehen oder vorzeitig Rente beziehen. Deshalb muss ergänzend die Erwerbstätigkeit Älterer betrachtet werden, wobei hier die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Fokus der Analyse steht. Sie ist ein guter Indikator für die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes.

## Beschäftigung

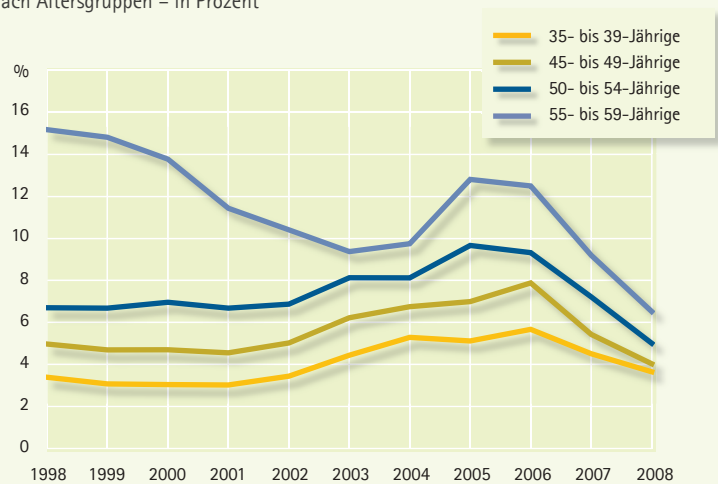
Die Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach Alter spricht schon auf den ersten Blick eine deutliche Sprache. Zwischen 1998 und 2008 hat die Zahl der Beschäftigten unter 50 Jahren von 21,97 Mio. auf 20,71 Mio. abgenommen, während die Zahl der Beschäftigten über 50 von 5,28 Mio. auf 6,75 Mio. kräftig zugelegt hat (**Abbildung 4** zeigt diese Entwicklung anhand von Indexwerten). Aber auch hier ist der Alterungseffekt zu berücksichtigen. Da die älteren Jahrgänge im Zeitverlauf immer stärker besetzt sind, ist auch zu erwarten, dass die Beschäftigtenzahl dieser Altersgruppe steigt. Von einer Verbesserung könnte erst dann gesprochen werden, wenn sich die Beschäftigung auch relativ zur Gesamtzahl der Personen in der Altersgruppe erhöht hätte. Um den Alterungseffekt zu neutralisieren, wird im Sinne einer „Beschäftigungsquote“ die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zur Bevölkerung der jeweiligen Altersgruppe in Beziehung gesetzt.

Zwar liegen die Beschäftigungsquoten der Älteren (50- bis 54-Jährige und 55- bis 59-Jährige) zwischen 1998 und 2008 durchgehend unterhalb der Jüngeren, dennoch bleibt auch hier der Aufwärtstrend bei den 55- bis 59-Jährigen bestehen (vgl. **Abbildung 5**, Seite 6). Der Abstand zu den anderen Altersgruppen hat sich damit im Zeitablauf merklich verringert. Auch die 50- bis 54-Jährigen konnten den Abstand zu den Jüngeren verkürzen. Ein Großteil der Annäherung lässt sich dabei auf eine zunehmende Erwerbsbeteiligung der Frauen zurückführen.

Diese positiven Trends dürfen allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass Ältere am Arbeitsmarkt nach wie vor erhebliche Probleme haben. Zwei Aspekte sollen hier besonders hervorgehoben werden.

Erstens: Je älter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind, desto geringer ist ihre Integration in Beschäftigung. Vor allem die Gruppe der über 60-Jährigen ist nur in geringem Maß erwerbstätig (vgl. **Abbildung 6**, Seite 7). Obwohl die Beschäftigungsquote der 60- bis 64-jährigen Männer von gut 15 Prozent (1998) auf etwa 25 Prozent im Jahr 2008 gestiegen ist, liegt sie immer noch weit entfernt von den Quoten der anderen Altersgruppen. Im Zusammenspiel mit der sehr niedrigen Arbeitslosenrelation von etwa 5 Prozent (2008) bedeutet dies, dass sich ein Großteil der 60- bis 64-Jährigen vom Arbeitsmarkt verabschiedet hat.

Abbildung 3  
Langzeitarbeitslosenrelation<sup>1)2)</sup> 1998 bis 2008  
nach Altersgruppen – in Prozent



<sup>1)</sup> Langzeitarbeitslose im Verhältnis zur Summe aus sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Arbeitslosen.

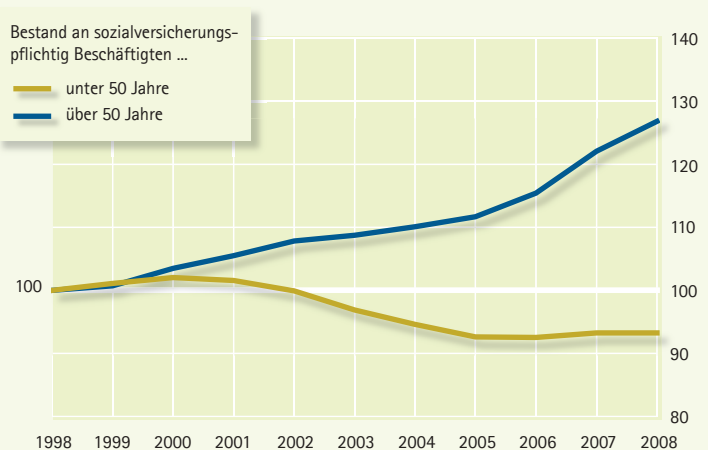
<sup>2)</sup> Juni-Werte der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

Quelle: Statistik der BA

© IAB

Abbildung 4  
Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung  
1998 bis 2008

nach Alter – Indexwerte, 1998 = 100

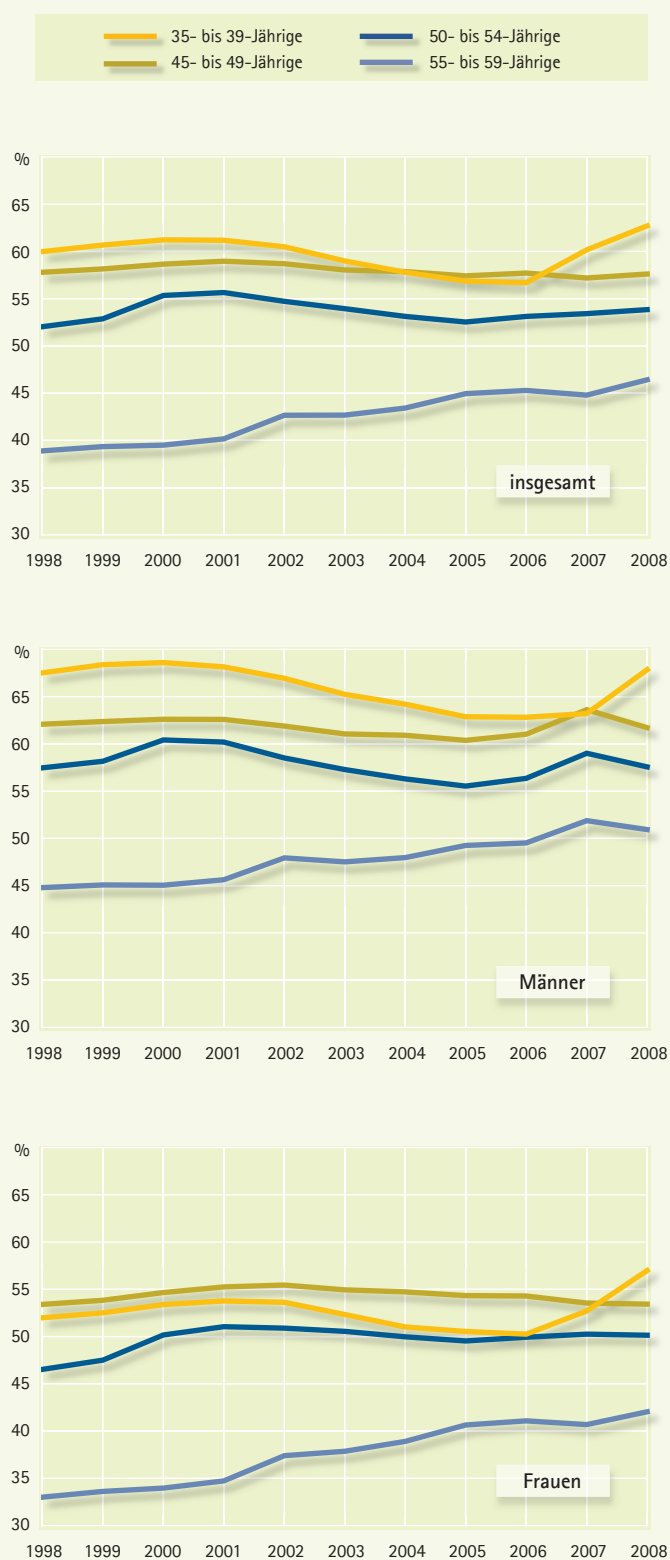


Quelle: Statistik der BA

© IAB

Abbildung 5  
Entwicklung der Beschäftigungsquoten<sup>1)</sup> 1998 bis 2008

in Prozent



<sup>1)</sup> Verhältnis der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zur Bevölkerung in der jeweiligen Altersgruppe.

Quelle: Statistik der BA (Beschäftigung); IAB (Bevölkerung).

Zweitens: Fehlende Qualifikationen verstärken das Problem der Erwerbslosigkeit im Alter. Dies machen die auf Basis der Bildungsgesamtrechnung ermittelten Erwerbstätigenquoten nach Qualifikation deutlich (vgl. Tabelle 1). Danach führt ein fortgeschrittenes Alter allein noch nicht zu einer deutlich geringeren Wahrscheinlichkeit der Erwerbstätigkeit. So lag die Erwerbstätigenquote von Personen über 50 Jahren mit Hoch- oder Fachhochschulabschluss 2005 nicht weit entfernt von dem Wert der Jüngeren. Ähnliches gilt mit gewissen Abstrichen auch für Ältere mit einem Berufsabschluss.

### Einordnung der Entwicklung

Die Situation von Älteren auf dem Arbeitsmarkt ist immer noch alles andere als rosig, hat sich aber in den letzten Jahren verbessert. Das zeigt sich insbesondere bei der Entwicklung der Arbeitslosenrelation und der Beschäftigungsquote der 55- bis 59-Jährigen seit 1998. Generell ergab sich außerdem eine leichte Tendenz zur Angleichung der Kennziffern für ältere und jüngere Altersgruppen. Die Zahlen legen nahe, dass sich der positive Trend in den Aufschwungsjahren 2005 bis 2008 fortgesetzt und teilweise beschleunigt hat. Die Konjunktur belebte also den Arbeitsmarkt – und dies auch bei den Älteren.

Grund für Optimismus jenseits konjunktureller Effekte besteht aber vor allem deshalb, weil die Entwicklung schon vor 2005 einsetzte – also in Jahren mit einer insgesamt schwachen Beschäftigungslage. Dies deutet darauf hin, dass wir es neben konjunkturellen Effekten auch mit den Folgen rechtlicher Veränderungen zu tun haben (siehe auch Kraatz et al. 2006).

So dürften Verhaltensänderungen durch institutionelle Anpassungen und deren Signalwirkung in Richtung einer längeren Lebensarbeitszeit verursacht worden sein. Zu nennen sind hier zunächst rentenpolitische Entscheidungen wie die Angleichung des Rentenzugangsalters von Frauen und Männern oder Vorlaufeffekte der „Rente mit 67“.

Außerdem zeigen auch die Arbeitsmarktreformen Wirkung. So ist Arbeitslosigkeit bei Älteren häufig eine Warteposition für den Ruhestand. Dieser Warte-stand wird attraktiver, je großzügiger die Transferleistungen in Höhe und Dauer ausgestaltet sind. Gerade für ältere Arbeitslose mit relativ hohen Ansprüchen aus der statusorientierten Arbeitslosenversicherung des Sozialgesetzbuchs III (SGB III) ist der Übergang in das an der Existenzsicherung orientierte Arbeitslosengeld II (ALG II) im SGB II schmerzhaft. Daher dürfte die Verkürzung der Bezugsdauer des ALG I für

Ältere im Zusammenspiel mit dem Anfang 2005 eingeführten Grundsicherungssystem tendenziell zu einer stärkeren Arbeitsmarktbeteiligung Älterer beige-tragen haben.

Auch das Auslaufen der Regelungen nach § 428 SGB III bzw. nach § 65,4 SGB II („58-er Regelung“) erschwert den Rückzug Älterer vom Arbeitsmarkt. Seit Anfang 2008 ist es Personen über 57 Jahren, die ihren Job verlieren, nicht mehr möglich, Arbeitslosengeld zu beziehen, ohne zur Arbeitsuche verpflichtet zu sein. Sie erscheinen nun auch in der Arbeitslosenstatistik und sind im Fokus der Aktivierungsbemühungen der Arbeitsvermittlung.

Einen Schritt zurück im Bemühen um eine konsequente Verlängerung der Lebensarbeitszeit und eine transparente Darstellung der Beschäftigungssituation Älterer stellt dagegen der seit Januar 2008 in Kraft gesetzte § 53a SGB II dar. Danach gelten erwerbsfähige Hilfebedürftige im Alter von mindestens 58 Jahren nicht mehr als arbeitslos, wenn sie für mindestens zwölf Monate Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende bezogen haben, ohne dass ihnen eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angeboten wurde.

## Fazit und Handlungsoptionen

Die Wende zum Besseren auf dem Arbeitsmarkt für Ältere ist kein Selbstläufer. Sie wird durch zweierlei gefährdet: Zum einen durch einen möglicherweise altersselektiven Effekt der aktuellen Wirtschaftskrise; zum anderen, weil auf der institutionellen Seite eine zumindest partielle Kehrtwende vollzogen wurde. So beschloss der Bundestag 2008 neben dem bereits erwähnten möglichen Ausschluss einer Teilgruppe der Älteren aus der Arbeitsmarktstatistik eine wieder etwas verlängerte Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Ältere sowie eine Verpflichtung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger, vorzeitig Altersrente in Anspruch zu nehmen. Diese Entscheidungen sind nicht geeignet, die Erwerbstätigkeit Älterer zu fördern. Im Gegenteil, sie halten Ältere auf unterschiedliche Art und Weise vom Arbeitsmarkt fern.

Eine der wichtigen Weichenstellungen in der nahen Zukunft betrifft die Frage, wie mit der Ende 2009 auslaufenden Altersteilzeitregelung weiter verfahren wird (Wanger 2009). Ein Auslaufen der Förderung – die nahezu ausschließlich auf das Blockmodell entfällt – wäre ein wichtiges Element einer glaubwürdigen Wende in der „Altenpolitik“. Dies gilt auch im Lichte der aktuellen Wirtschaftskrise und der nahe liegenden Versuchung, dem Arbeitsmarkt durch frühzeitige Rentenübergänge oder gar einer Rücknahme der „Rente mit 67“ Linderung zu verschaffen.

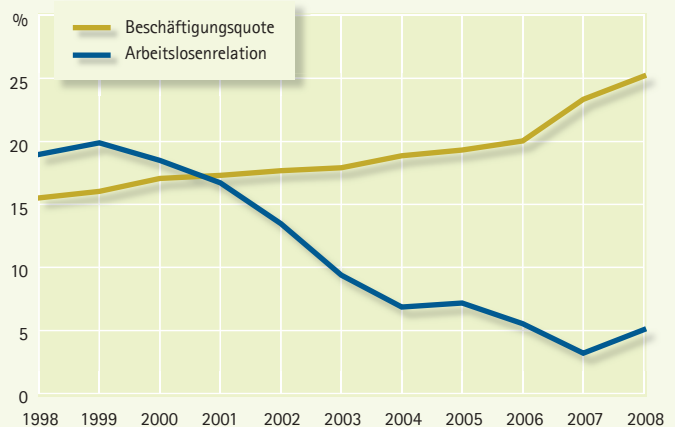
Von herausragender Bedeutung für die Beschäftigung Älterer sind aber auch die Bildungs- und die Gesundheitspolitik. Werden sie präventiv angelegt, sind sie auf Dauer die beste Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik für (ältere) Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Denn sie schaffen die Voraussetzungen für eine möglichst lange Lebensarbeitszeit und damit für ein existenzsicherndes Alterseinkommen. Im Vordergrund stehen dabei für jede Lebensaltersstufe nicht nur verbesserte Bildungsangebote, sondern auch eine verstärkte Bildungsnachfrage von Seiten der Erwerbspersonen.

Ein zusätzliches Element vorausschauender Sozialpolitik ist die weitere Humanisierung der Arbeitsbe-

Abbildung 6

### Arbeitslosenrelation<sup>1)2)</sup> und Beschäftigungsquote<sup>3)</sup> der 60- bis 64-jährigen Männer<sup>4)</sup> 1998 bis 2008

in Prozent



<sup>1)</sup> Langzeitarbeitslose im Verhältnis zur Summe aus sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Arbeitslosen.

<sup>2)</sup> Juni-Werte der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

<sup>3)</sup> Verhältnis der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zur Bevölkerung der Altersgruppe.

<sup>4)</sup> Wegen der früher bestehenden Möglichkeit eines vorzeitigen Renteneintritts von Frauen erfolgt die Darstellung nur für Männer.

Quelle: Statistik der BA (Arbeitslosigkeit und Beschäftigung); IAB (Bevölkerung).

© IAB

Tabelle 1

### Erwerbstätigenquote Älterer nach Qualifikation 2005

in Prozent der gleichaltrigen Bevölkerung

Qualifikation	Erwerbstätigenquote in %			
	50-54 Jahre	55-59 Jahre	60-64 Jahre	30-49 Jahre
ohne beruflichen Ausbildungsabschluss	59,7	53,8	30,3	61,6
Abschluss einer betrieblichen Lehre/Berufsfachschule	79,5	71,4	39,4	83,1
Fachschulabschluss	91,4	86,6	53,7	92,4
Hoch-/Fachhochschulabschluss	91,9	88,0	69,1	89,3
<b>Insgesamt</b>	<b>79,3</b>	<b>71,9</b>	<b>43,4</b>	<b>81,5</b>

Quelle: Bildungsgesamtrechnung des IAB.

dingungen. Die Verlängerung der Lebensarbeitszeit und der Verzicht auf jegliche Form der Frühverrentung gehen mit der gemeinsamen Verantwortung aller Akteure einher, umfassende Konzepte für ein altersgerechtes Arbeiten zu entwickeln. Dabei sind vor allem Erwerbsverlaufsperspektiven zu eröffnen, die Arbeitnehmern in körperlich oder psychisch belastenden Berufen beizeiten einen Tätigkeitswechsel ermöglichen.

Schließlich kann auch die Arbeitsmarktpolitik ihren Beitrag zur Beschäftigungsförderung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer leisten. Sie hat die Funktion, offenkundiges Marktversagen zu reduzieren – zum Beispiel durch den Abbau von Diskriminierung wegen vermeintlicher „Leistungsschwäche“, durch die Erhöhung der Risikobereitschaft bei der Förderung von Selbstständigkeit, durch die finanzielle Unterstützung von Bildungsanstrengungen sowie durch eine frühzeitige Aktivierung, weil Alter und Langzeitarbeitslosigkeit als kumulative Risiken begriffen werden müssen.

Aktive Arbeitsmarktpolitik wäre jedoch überfordert, wollte sie fehlende oder unzureichende Beschäftigungsanreize der Unternehmen oder Arbeitsanreize der Erwerbspersonen kompensieren. Zudem bewegen sich altersgruppenbezogene Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik auf einem schmalen Grat, weil Fördermaßnahmen stigmatisierend wirken können. Gehen

sie jedoch mit einem positiven Marketing zugunsten der geförderten Zielgruppe einher, können sie den notwendigen Mentalitätswandel hin zu einer stärkeren Erwerbsbeteiligung Älterer in einer Übergangsphase unterstützen.

Schließlich wird die aktuelle Wirtschaftskrise die – auch strukturell bedingte – Wende zum Besseren einem Belastungstest aussetzen. Der Abschwung sollte nicht zu einer Politik zurückführen, die lediglich an den Symptomen der Erwerbslosigkeit Älterer ansetzt. Vorrangig sind nachhaltige Politiken der Beschäftigungsfähigkeit und damit des altersgerechten Arbeitens.

Innerhalb von Rahmenbedingungen, die eine dauerhafte Teilhabe Älterer am Erwerbsleben ermöglichen, sind dann Betriebe und Beschäftigte gefordert, ihren Teil beizutragen. Betriebe müssen das wertvolle Erfahrungswissen und die anderen Vorzüge der Älteren auf produktive Weise für sich nutzbar machen. Und die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer müssen bereit sein, sich durch lebenslanges Lernen fit zu halten und den Mobilitätsanforderungen im Rahmen eines aktivierenden Sozialstaats nachzukommen. In diesem Zusammenspiel der Akteure stünden dann die Zeichen gut für eine stärkere Position der Älteren am Arbeitsmarkt.

## Die Autoren



Andrea Arlt  
ist Mitarbeiterin beim  
Vizedirektor des IAB.  
andrea.arlt@iab.de



Dr. Martin Dietz  
ist Referent beim  
Vizedirektor des IAB.  
martin.dietz@iab.de



Dr. Ulrich Walwei  
ist Vizedirektor des IAB.  
ulrich.walwei@iab.de

## Literatur

BA (2007): Arbeitsmarktberichterstattung: Situation von Älteren auf dem Arbeitsmarkt – Erwerbstätigkeit, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, Nürnberg.

Bassanini, Andrea; Duval, Romain (2006): Employment patterns in OECD countries: Reassessing the role of policies and institutions. OECD Economics Department Working Paper 486, Paris.

Dietz, Martin (2008): Arbeitsmarkt. Rückenwind für Ältere, in: Wirtschaftsdienst, 88, Heft 4, S. 254–259.

Dietz, Martin; Gartner, Hermann; Koch, Susanne; Walwei, Ulrich (2006): Kombilohn für ältere Arbeitnehmer: Maßgeschneidert ist besser als von der Stange, IAB-Kurzbericht 18/2006.

Eichhorst, Werner (2006): Beschäftigung Älterer in Deutschland. Der unvollständige Paradigmenwechsel. In: Zeitschrift für Sozialreform, 52 (1), S. 101–123.

Hirschenauer, Franziska (2007): Regionale Arbeitsmarktlage der Älteren: Arbeiten bis 65 – längst noch nicht die Regel, IAB-Kurzbericht 25/2007.

Konle-Seidl, Regina (2009): Erfassung von Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich: Notwendige Anpassung oder unzulässige Tricks? IAB-Kurzbericht 4/2009.

Kraatz, Susanne; Rhein, Thomas; Sproß, Cornelia (2006): Internationaler Vergleich: Bei der Beschäftigung Älterer liegen andere Länder vorn. IAB-Kurzbericht 5/2006.

Wanger, Susanne (2009): Altersteilzeit: Beliebt, aber nicht zukunftsgerecht. IAB-Kurzbericht 8/2009.