

Älter werden im Betrieb: Herausforderungen für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Referat für die Arbeitsgruppe 3 des Arbeitskammer-Forums, Saarbrücken, 21.10.99

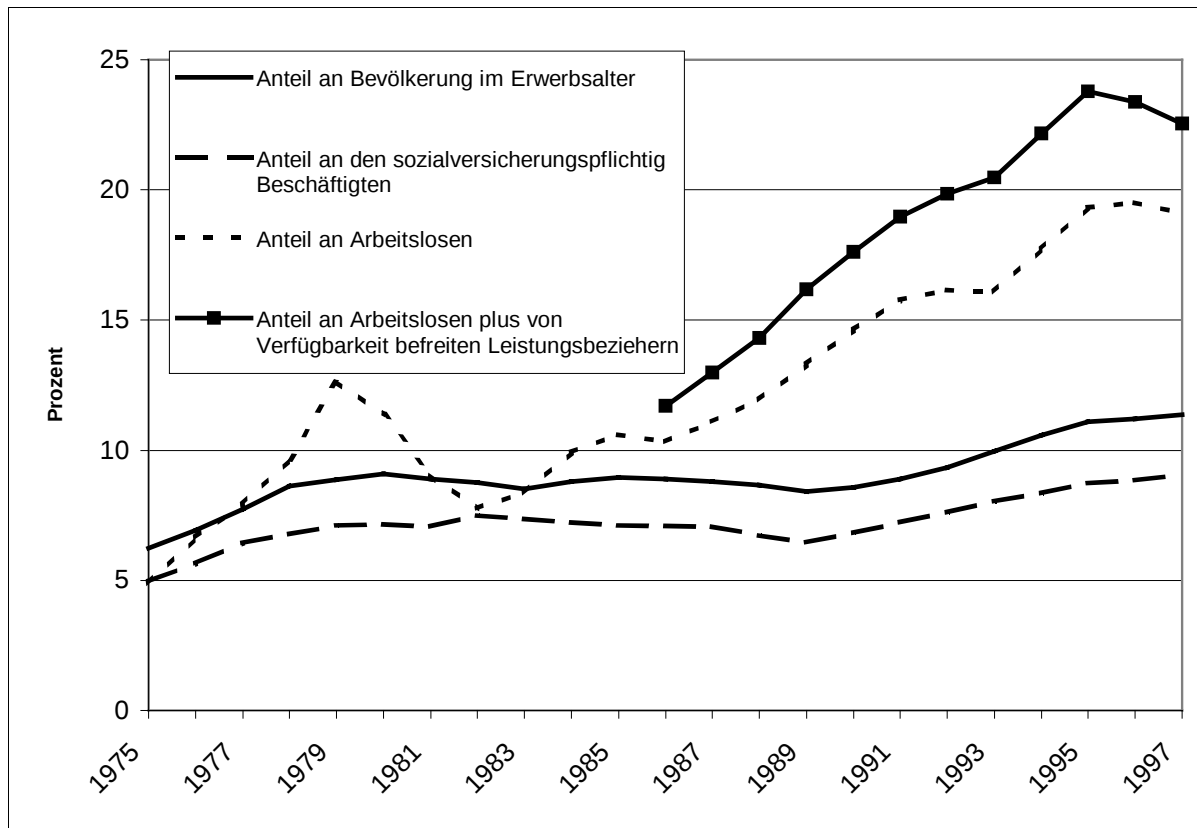
I. Die Externalisierung des demographischen Wandels durch die Betriebe: Thesen zur Analyse

These 1 Bisher findet das Älterwerden der Bevölkerung nur zum geringen Teil in den Betrieben statt, denn die Betriebe haben sich vom demographischen Wandel weitgehend abgekoppelt. Das Problem, mit alternden Belegschaften umzugehen, stellt sich in der Praxis noch gar nicht. Dazu müßte zunächst einmal erreicht werden, dass Arbeitnehmer als Beschäftigte im Betrieb älter werden können. Ich möchte daher das Thema der Veranstaltung umformulieren in eine Forderung:
Älter werden *im* Betrieb!

Der Anteil der Altersgruppe 55 – < 60 an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten liegt im früheren Bundesgebiet¹ kontinuierlich unter ihrem Anteil an der Bevölkerung im Erwerbsalter, d.h. die Beschäftigungsquote dieser Gruppe ist unterdurchschnittlich (vgl. Abb. 1). Der Abstand zwischen beiden Kurven, der sich in der Endphase des Vereinigungsbooms 1990/91 verringert hatte, ist ab 1993 auf den bisherigen Höchstwert von mehr als zwei Prozentpunkten gestiegen: Die Betriebe haben sich wieder ein Stück weiter von der demographischen Entwicklung abgekoppelt.

¹ Um längerfristige Entwicklungen betrachten zu können, beziehen sich die meisten statistischen Angaben in diesem Beitrag auf Westdeutschland. Wo das nicht der Fall ist, wird ausdrücklich darauf hingewiesen.

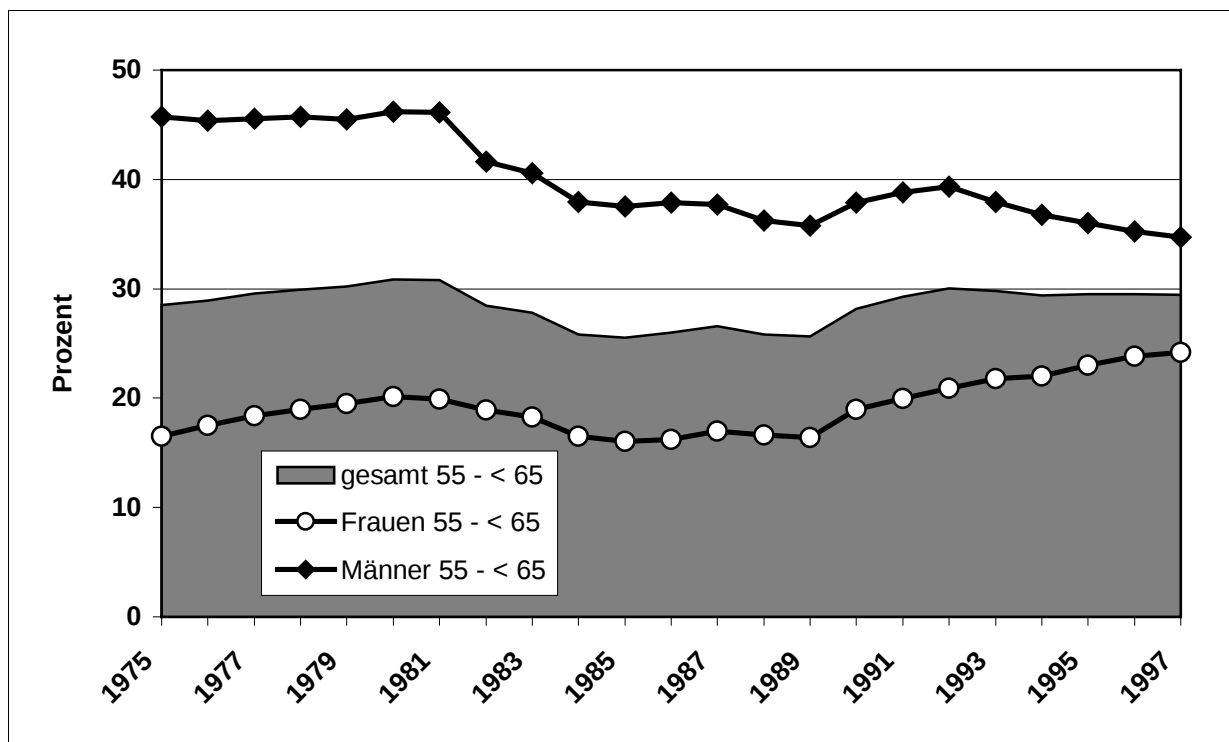
Abb. 1 **Anteile der Altersgruppe 55 – < 60 Jahre an der Bevölkerung im Erwerbsalter, den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und den Arbeitslosen einschließlich der von der Anforderung der Verfügbarkeit Befreiten**



Quellen: ANBA, Septemberdaten, für Arbeitslosigkeit; Mikrozensus für Bevölkerung

Was in Abb. 1 noch eher undramatisch aussieht, erfolgt vor einem Hintergrund, den Abb. 2 erhellt: Die Erwerbsbeteiligung der Frauen nimmt nicht nur allgemein zu, sondern im Zuge des Älterwerdens der emanzipierten, berufsorientierten Frauen einerseits und der Tertiarisierung der Beschäftigungsstruktur andererseits gerade auch in der Altersgruppe ab 55. Um trotzdem den Anstieg des Anteils älterer Beschäftigter so zu begrenzen wie in Abb. 1 gezeigt, mußte die Beschäftigungsquote der älteren Männer kräftig sinken, wie Abb. 2 veranschaulicht. Während früher Alterserwerbsquoten unter dem Niveau der Erwerbsbevölkerung insgesamt zu einem großen Teil auf die Nichterwerbstätigkeit älterer Frauen zurückzuführen waren, werden sie heute in wachsendem Maße durch eine vorzeitige Beendigung der Beschäftigung älterer Männer erreicht.

Abb. 2 Beschäftigungsquoten von Männern und Frauen 55 – < 65, früheres Bundesgebiet, 1975-1997



Quelle: Mikrozensus

Der Preis dafür ist, daß der Anstieg der Arbeitslosigkeit in dieser Altersgruppe erheblich dramatischer ist als die demographische Veränderung. Das wird noch deutlicher, wenn man die Betrachtung nicht auf die statistisch ausgewiesenen Arbeitslosen beschränkt, sondern die seit 1986 von der Anforderung der Verfügbarkeit befreiten Leistungsbezieher ab 58 Jahren² bei der Berechnung des Arbeitslosenanteils der Altersgruppe 55 – < 60 im Zähler wie im Nenner hinzunimmt (oberste Kurve in Abb. 1).

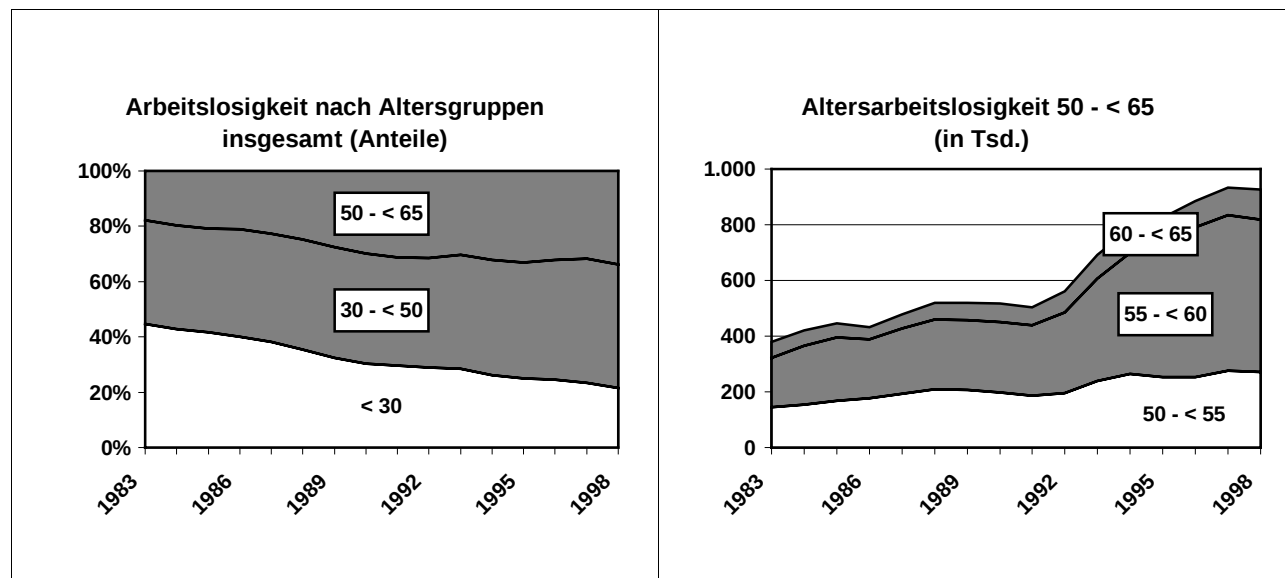
These 2 Das Älterwerden der Erwerbsbevölkerung zeigt sich vor allem im wachsenden Anteil Älterer an den Arbeitslosen.

Die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit ist zu Recht ein wichtiges Thema auf der politischen Agenda, auf das sich Regierung und Sozialpartner bei ihren Versuchen, ein "Bündnis für Arbeit" zu schmieden, immer wieder am leichtesten einigen können. Bisher waren wir auf diesem Gebiet in Westdeutschland relativ erfolgreich: Die Arbeitslosenquote der Jüngeren unter 25 Jahre ist trotz des Beschäftigungseinbruchs in den neunziger Jahren leicht unter der allgemeinen Arbeitslosenquote geblieben. In keinem EU-Land stellt sich das Verhältnis von Jugendarbeitslosenquote zur

² Dieser früher in § 105c AFG und jetzt in § 428 SGB III definierte Anspruch auf „Arbeitslosengeld unter erleichterten Voraussetzungen“, der nach § 198 SGB III auch für die Arbeitslosenhilfe gilt, umfaßt den gesetzlich definierten „harten Kern“ der Vorrucheständler, die verpflichtet sind, zum frühestmöglichen Zeitpunkt Altersrente zu beantragen. – Diese Arbeitslosenquoten aus der jeweils im September vorgenommenen Strukturanalyse der BA beziehen sich auf sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, nicht auf Erwerbstätige; deshalb ist die Arbeitslosenquote insgesamt etwas höher angegeben als in den allgemein üblichen Veröffentlichungen.

allgemeinen Arbeitslosenquote so günstig dar (vgl. weiter unten, Abb. 7). Der Anteil der Jüngeren an den Arbeitslosen ist stark gesunken (vgl. Abb. 3), was allerdings zum großen Teil demographisch bedingt ist.

Abb. 3 Verteilung der Arbeitslosigkeit nach Altersgruppen, früheres Bundesgebiet, 1983-1998



Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Jahreszahlen 1998

Spiegelbildlich zum sinkenden Anteil jüngerer Arbeitsloser ist der Anteil der Älteren ab 50 an den Arbeitslosen stark angestiegen, was vor allem auf einen dramatischen Anstieg der Arbeitslosenzahlen in der Altersgruppe 55 – < 60 zurückzuführen ist (vgl. Abb. 3). Diese Zunahme ist nur zum kleineren Teil demographisch bedingt. Dementsprechend haben sich die altersgruppenspezifischen Arbeitslosenquoten stark auseinanderentwickelt (vgl. Tab. 1).

Tab. 1 Altersgruppenspezifische und allgemeine Arbeitslosenquoten, früheres Bundesgebiet³

Altersgruppe	1992	1998
< 20 Jahre	5,5	9,4
20 – < 25 Jahre	6,2	10,8
50 – < 55 Jahre	6,9	12,3
55 – < 60 Jahre	15,2	22,4
60 – < 65 Jahre	15,9	20,5
gesamt	7,3	10,9

Quelle: Arbeitsmarkt in Zahlen 1998, Bundesanstalt für Arbeit

Bei der Berechnung von Arbeitslosenquoten stehen im Nenner die Erwerbspersonen, im Falle der Strukturanalyse die abhängigen, sozialversicherungspflichtigen Erwerbspersonen – die Nichterwerbstätigen bleiben unberücksichtigt. Dadurch kommt es auch in der Altersgruppe 60 – < 65 Jahren, bezogen auf die wenigen Erwerbspersonen, zu hohen Arbeitslosenquoten. Absolut fällt diese Altersgruppe

³ Zu den verwendeten Arbeitslosenquote vgl. Fußnote 2.

aber nicht mehr stark ins Gewicht, wie die rechte Hälfte von Abb. 3 gezeigt hat. Die eigentliche Problemgruppe hinsichtlich der Arbeitslosigkeit ist die Gruppe von 55 - < 60 Jahren.

Während die Arbeitslosigkeit der Jüngeren ein Dauerthema ist, findet die Arbeitslosigkeit der Älteren als gesellschaftliches Problem kaum Erwähnung. Man spricht darüber allenfalls in individueller Perspektive, indem man die neuesten Rekordmeldungen darüber austauscht, ab welchem immer früheren Alter Arbeitslose angeblich keine Chance auf dem Arbeitsmarkt mehr haben, wodurch natürlich die Vorurteile gegen Ältere bestärkt werden.

Die Nicht-Thematisierung der Altersarbeitslosigkeit insbesondere in der Altersgruppe 55 – 60 dürfte damit zusammenhängen, dass man sie als Ventil für die strukturelle Anpassung von Betrieben und als Bestandteil von Vorruhestandspassagen für unverzichtbar hält (vgl. 0). Zugleich ist nicht ganz klar – und oft ist es sogar für die Betroffenen selbst ambivalent – ob es sich bei dieser Arbeitslosigkeit nun um eine frühzeitige Befreiung oder einen frühzeitigen Ausschluß von Erwerbsarbeit handelt, ob also Altersarbeitslosigkeit, die – wie wir noch sehen werden – zu einer vorzeitigen Rente führt, ein Privileg oder eine Benachteiligung darstellt.

These 3 Die Arbeitslosigkeit Älterer ist typischerweise Langzeitarbeitslosigkeit. Vergleichsweise geringe Zugangsanteile von Älteren in Arbeitslosigkeit führen zu stark und weit überproportional ansteigenden Beständen älterer Arbeitsloser.

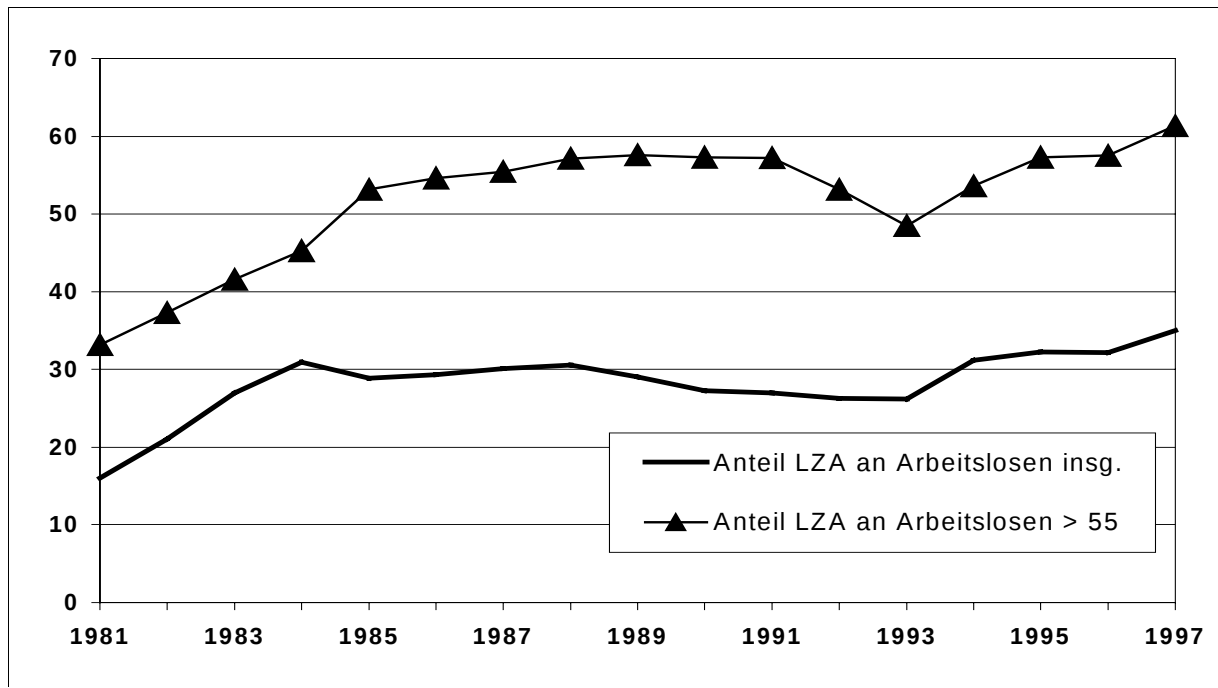
Der Anteil der Langzeitarbeitslosen unter den älteren Arbeitslosen liegt regelmäßig über dem allgemeinen Langzeitarbeitslosenanteil (vgl. Abb. 4) und trägt erheblich zu diesem bei. In der vorübergehenden Verringerung der Anteile von Langzeitarbeitslosen 1992-1994 spiegeln sich die hohen Neuzugänge an "frischen" älteren Arbeitslosen in diesen Jahren, die im Falle des Verbleibs in Arbeitslosigkeit erst im darauffolgenden Jahr als Langzeitarbeitslose gezählt werden.⁴ Die Verfestigung der Arbeitslosigkeit älterer Neuzugänge aus den zurückliegenden Entlassungswellen hat in den neunziger ebenso wie in den achtziger Jahren jeweils zu einer weiteren Auseinanderentwicklung des Langzeitarbeitslosenanteils der Älteren und der Arbeitslosen allgemein geführt. 1997 waren über 60% der älteren Arbeitslosen mehr als ein Jahr arbeitslos, und knapp 40% der Langzeitarbeitslosen war mindestens 55 Jahre alt.

Die Anteile der Älteren an den Arbeitslosmeldungen steigen schon 1991, sozusagen als Vorboten der Krise, steil an und erreichen 1996 den Rekordwert von über 8% (vgl. Abb. 5). Anteile von 6-8% an den Zugängen in Arbeitslosigkeit für die Altersgruppe ab 55 liegen zwar noch immer deutlich unter dem Anteil dieser Altersgruppe an den Beschäftigten, d.h. die Betroffenheit der Älteren von Eintritt in Arbeitslosigkeit bleibt unterdurchschnittlich; aber Arbeitslosigkeit, die zu einer vorzeitigen Rente führen soll, ist sozialrechtlich sozusagen von vornherein als Langzeitarbeitslosigkeit definiert (vgl. 0). Auch die unfreiwillig und ohne nennenswerte finanzielle Entschädigung des alten Arbeitgebers arbeitslos Gewordenen dieser Altersgruppe haben in einem gesellschaftlichen Umfeld, in dem Alterserwerbsarbeit die Ausnahme geworden ist, kaum noch eine

⁴ Zur Problematik der Untererfassung von Langzeitarbeitslosigkeit in Querschnittsbetrachtungen im Vergleich zur retrospektiven Betrachtung vgl. Karr 1997.

Wiederbeschäftigungschance.⁵ Deshalb führen die Zugänge älterer Arbeitsloser zu einem weit überproportionalen Aufbau des Bestandes, der sich von 1991 bis 1997 mehr als verdoppelt hat (vgl. Abb. 5).

Abb. 4 Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen insgesamt und an den Arbeitslosen ab 55 Jahren, 1981-1997, früheres Bundesgebiet



Quelle: ANBA-Jahreszahlen und BA-Strukturanalysen

These 4 Die steigende Altersarbeitslosigkeit führt mit leichtem Zeitverzug zur Explosion der Arbeitslosenrenten. Da Arbeitslosigkeit von mindestens einem Jahr für Männer ohne rentenrelevante gesundheitliche Beeinträchtigung der einzige Weg zu einer Rente schon mit 60 ist, gilt Arbeitslosigkeit, wenn sie den Abschluß der Erwerbsphase bildet, als gesellschaftlich akzeptabel. Zumindest bis zur Einführung von Abschlägen auf vorzeitige Renten war sie für viele Betroffene attraktiv. Dadurch ist der Kündigungsschutz der Älteren, nach dem Gesetz der stärkste von allen Gruppen, zu einem handelbaren Gut geworden.

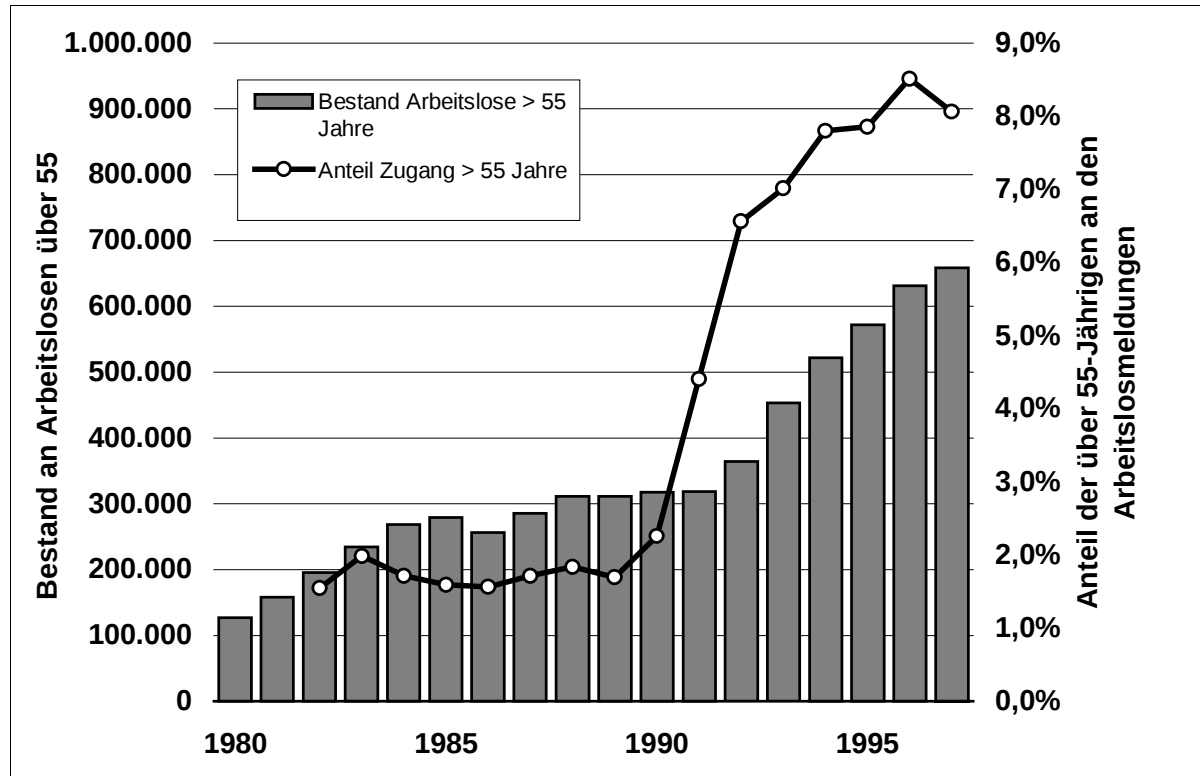
Während das gesetzliche Rentenalter in Deutschland seit langem unverändert bei 65 liegt, arbeiten nur noch sehr wenige Arbeitnehmer tatsächlich bis zu ihrem 65. Geburtstag.⁶ Bei den Zugängen in Regelaltersrenten mit 65 (oberster Abschnitt der Säulen in Abb. 6) handelt es sich in Westdeutschland zum großen Teil um vor dem Renteneintritt nichterwerbstätige Frauen, die im Laufe ihres Lebens nicht die erforderlichen 35 Beitragsjahre für eine Altersrente mit 63 zusammengebracht haben

⁵ Arbeitslose ab 55 verlassen die Arbeitslosigkeit zu weniger als 20% wegen Arbeitsaufnahme, im Unterschied zu 67% (1988) bis hinunter zu 40% (1992) der Arbeitslosen insgesamt (vgl. Koller 1995: 3; Karr 1999). Der größte Teil der Abgänge dieser Altersgruppe erfolgt in Rente.

⁶ Schon unter den Angehörigen der Geburtsjahrgänge 1920-1925 lagen die Anteile derjenigen Personen, deren letzte Beschäftigungsmeldung mit 65 oder 66 erfolgte, bei nur noch etwa 8% (Wübbeke 1999: 108).

und auch die Voraussetzungen für die spezielle Frauenaltersrente (10 Jahre Pflichtbeiträge nach Vollendung des 40. Lebensjahres) nicht erfüllen.

Abb. 5 Zugangsanteile und Bestände von Arbeitslosen ab 55 Jahren, früheres Bundesgebiet, 1980-1997



Quelle: BA-Strukturanalyse

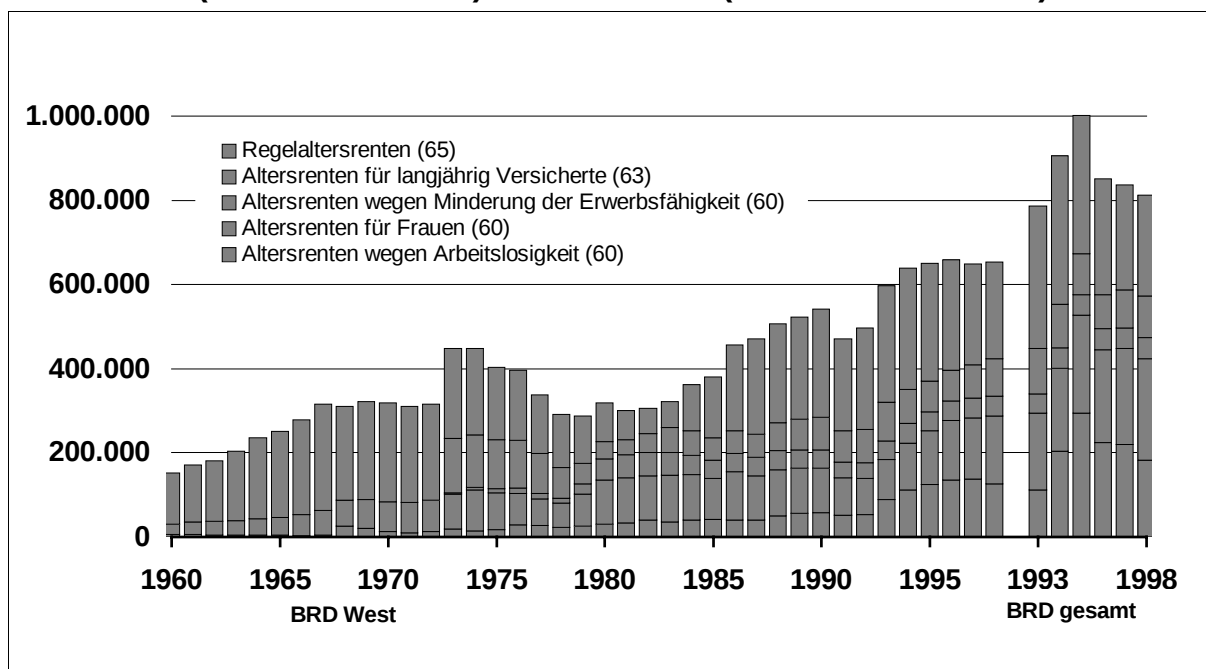
Wie Abb. 6 zeigt, gehen in Westdeutschland inzwischen mehr als die Hälfte der Versicherten aus verschiedenen Gründen mit 60 in Rente: (a) wegen Minderung der Erwerbsfähigkeit⁷, (b) als Frauen, die auch in der zweiten Lebenshälfte erwerbstätig waren, und (c) wegen Arbeitslosigkeit.⁸ Das bedeutet nicht, dass diese Personen auch tatsächlich bis 60 gearbeitet hätten; in der letztgenannten Kategorie ist es ausdrücklich umgekehrt: Arbeitslosigkeit von mindestens einem Jahr ist hier ausdrücklich die Voraussetzung für den Renteneintritt mit 60.

⁷ Wenn sie nicht schon vorher in eine Erwerbs- oder Berufsunfähigkeitsrente eingemündet sind; also vorzugsweise anerkannte Schwerbehinderte, die die Voraussetzungen für eine EU/BU-Rente nicht erfüllen oder bis 60 arbeiten wollten und die Möglichkeit dazu hatten.

⁸ Inzwischen gibt es auch die Rente mit 60 nach Altersteilzeit, die aber in den hier erfaßten Jahren noch von keinem Altersteilzeiter erreicht worden sein kann.

Der Verlauf der westdeutschen Altersrentenzugänge (vgl. Abb. 6) spiegelt neben den demographischen gesetzgeberische⁹ und konjunkturelle Einflüsse wider. Die Arbeitslosenrenten gewinnen erstmals 1968, ein Jahr nach dem Beschäftigungseinbruch von 1967, erkennbare Bedeutung, und sie folgen zunächst, jeweils zeitversetzt um ein Jahr, dem Verlauf der Beschäftigungskonjunktur. Spätestens ab Mitte der achtziger Jahre hat sich das Muster des Altersübergangs über eine Phase der Arbeitslosigkeit jedoch gegenüber der Konjunktur verselbständigt: Die Rentenzugänge wegen Arbeitslosigkeit steigen 1988/89 trotz wachsender Beschäftigung und gehen während des westdeutschen Vereinigungsbooms nur in den Jahren 1991 und 1992 leicht zurück.

Abb. 6 Zugänge in Altersrenten nach Rentenarten 1960-1998 (Westdeutschland) und 1993-1998 (Gesamtdeutschland)



Quelle: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (www.vdr.de/statistik)

Die Entlastung des Arbeitsmarktes durch Frühverrentung nach formeller Arbeitslosigkeit schien 1990, zum Zeitpunkt der deutschen Einigung, in Westdeutschland noch gut zu funktionieren. Was lag also näher, als diese wie so viele andere mehr oder weniger bewährte westdeutsche Regelungen in die neuen Bundesländer zu übertragen. Dabei wurde im Osten, wo Arbeitslosigkeit noch ungewohnt und bedrohlich war, ein Übergangstatus definiert, der sich von Arbeitslosigkeit formell unterschied. Beschäftigte ab 55 Jahren, die bis Ende 1993 ihren Arbeitsplatz verloren oder verließen, konnten dort Altersübergangsgeld beziehen, galten zwar nicht als arbeitslos, konnten bzw. mußten aber wie westdeutsche Arbeitslose mit 60 in vorzeitige Rente wegen Arbeitslosigkeit gehen.

⁹ Die vorzeitigen Altersrenten wegen Erwerbs- oder Berufsunfähigkeit bzw. Schwerbehinderung spielten schon immer eine große Rolle, die durch die Absenkung des Zugangsalters von 62 auf 60 Anfang der achtziger Jahre stark zunahm, 1984 jedoch mit Wirkung ab dem Folgejahr durch Verschärfung der Zugangsvoraussetzungen deutlich und dauerhaft eingeschränkt wurde. Die 1973 eingeführten Renten für langjährig Versicherte ab 63 ("flexible Altersgrenze") zeigen zunächst starke Schwankungen der Inanspruchnahme, sind jedoch seit 1988 ein in der Größenordnung stabiler Faktor.

Die Folge war die fast vollständige Ausgliederung der Jahrgänge 1930 bis 1937.¹⁰ Von den ostdeutschen Beschäftigten, die 1989 zwischen 52 und 63 Jahre alt waren und folglich irgendwann für das Altersübergangsgeld in Frage kamen, waren Ende 1993 nur noch 12% erwerbstätig (Bielenski/Brinkmann/Kohler 1994).

Die ostdeutschen Rentenzugänge nach dem Bezug von Altersübergangsgeld trafen in den Jahren 1994 bis 1998 zusammen mit den steigenden Zahlen von westdeutschen Arbeitslosen-Rentnern, die im 1992 beginnenden westdeutschen Beschäftigungsabbau ihren Arbeitsplatz verloren hatten. Für die westdeutschen Betriebe war es ein willkommener Ausweg, dass das Ende des Vereinigungsbooms und ein bisher beispielloser Schub des Strukturwandels durch Personalabbau schrumpfender Branchen zusammentrafen mit dem Vorruhestandsalter stark besetzter Jahrgänge (vgl. Abb. 8 weiter unten). Im Rekordjahr 1995 gab es bundesweit fast 300.000 vorzeitige Neuzugänge in Altersrente wegen Arbeitslosigkeit, das waren fast 23% aller Neuzugänge. Daß davon wiederum 43% aus den neuen Bundesländern kamen und gewissermaßen im Einigungsvertrag vorprogrammiert waren, wurde öffentlich nicht thematisiert. Damit galt nun diese ganze Last, die auf die Rentenversicherung zukam, als Abwälzungsprodukt der Vorruhestandspolitik privater Unternehmen. Mit dieser Dramatisierung fand der damalige Arbeitsminister Blüm die Begleitmusik zum Ausstieg aus dem Vorruhestand, den er Anfang der achtziger Jahre selbst als Alternative zur Verkürzung der Wochenarbeitszeit propagiert hatte.

These 5 Die Arbeitslosenrente, einst erfunden als Abflußrohr der Arbeitslosigkeit, ist inzwischen zum Ansaugrohr für Arbeitslosigkeit geworden. Dadurch trägt sie spürbar zur Verfestigung der Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau bei.

Das deutsche Kündigungsschutzrecht kennt keinen absoluten Bestandsschutz des Arbeitsverhältnisses. Bei betriebsbedingten Kündigungen ist lediglich eine soziale Auswahl unter den potentiell für eine Kündigung in Frage kommenden und von ihren Einsatzmöglichkeiten her vergleichbaren Arbeitnehmern durchzuführen. Die Mißachtung oder Fehlerhaftigkeit der sozialen Auswahl führt dazu, daß die Kündigung als sozial ungerechtfertigt und damit als unwirksam gilt. Zwei von drei der etablierten Kriterien der sozialen Auswahl, nämlich Lebensalter und Betriebszugehörigkeit (das dritte sind die Unterhaltspflichten), begünstigen die Älteren. Manche Tarifverträge geben den Älteren oder langjährig Beschäftigten einen zusätzlichen Schutz. Vor diesem Hintergrund erscheint der außerordentlich hohe Anteil der Austrittspfade aus dem Erwerbsleben, die über Arbeitslosigkeit führen, einigermaßen erstaunlich.

Aber Gesetze haben oft Wirkungen, an die bei ihrer Verabschiedung niemand denkt und die manchmal sogar das Gegenteil von dem verursachen, was beabsichtigt war. Als man ab 1929 Angestellte, die ein Jahr und länger arbeitslos waren, schon mit 60 in Rente gehen ließ, da war das ein Ausweg aus der Arbeitslosigkeit der großen Wirtschaftskrise, die die Weimarer Republik politisch zu destabilisieren drohte und letztlich ja auch destabilisiert hat. Als diese Regelung 1957 auf Arbeiter ausgedehnt wurde, trug sie dazu bei, die Nachkriegsarbeitslosigkeit zu beenden und die im Rückblick kurze Periode der Vollbeschäftigung einzuleiten. Damals konnte sich wohl

¹⁰ Die demographische Struktur der DDR-Bevölkerung im Erwerbsalter entsprach weitestgehend der westdeutschen, wie sie in Abb. 8 weiter unten dargestellt wird.

niemand vorstellen, daß ein Instrument, das Arbeitslosigkeit absaugen sollte, eines Tages sozusagen am anderen Ende auch Arbeitslosigkeit ansaugen würde. Und doch ist genau dieses in den zurückliegenden 20 Jahren der Fall gewesen.

Das wird deutlich, wenn man sich die Handlungsoptionen vor Augen führt, die das Sozialrecht Beschäftigten und Betrieben bot und teilweise heute noch bietet. Nachdem 1984 die gesetzlichen Voraussetzungen zum Bezug einer Rente wegen Minderung der Erwerbsfähigkeit erheblich verschärft worden waren, wurde bewußt in Kauf genommene Arbeitslosigkeit für männliche Arbeitnehmer ohne gravierende gesundheitliche Einschränkungen der einzige Weg zu einer Rente schon mit 60. Voraussetzung für diese noch bis 2012 geltende Rentenart sind acht Jahre Pflichtbeiträge in den letzten zehn Jahren und 52 Wochen Arbeitslosigkeit in den letzten eineinhalb Jahren vor Rentenbeginn.¹¹

Gleichzeitig mit der Verschärfung der Zugangsvoraussetzungen für Erwerbsminderungsrenten erhielt das sich allmählich entwickelnde Muster kürzerer Lebensarbeitszeiten offiziellen Segen durch das von 1984 bis 1988 geltende Vorruhestandsgesetz, das politisch gegen die Forderungen einiger Gewerkschaften nach Verkürzung der Wochenarbeitszeit gerichtet war und eine klare Präferenz der christlich-liberalen Koalition für eine Verkürzung der Lebensarbeitszeit zum Ausdruck brachte. Die Inanspruchnahme speziell des Vorruhestandsgesetzes war jedoch gering¹²; wesentlich stärker trug die zwischen 1984 und 1987 in mehreren Schritten ausgebauten altersabhängige Staffelung der Bezugszeiten von Arbeitslosengeld von generell 12 auf bis zu 32 Monate zur Entstehung einer "Vorruhestandskultur" bei. Bei voller Ausnutzung dieser Bezugszeit war – und ist auch nach heutiger Gesetzeslage noch – ein Ausscheiden aus dem Erwerbsleben mit 57 Jahren und vier Monaten möglich. Nahm man die niedrigere und von Bedürftigkeit abhängige Arbeitslosenhilfe mit in diesen Kauf, so bot sich ein früherer Ausstieg z.B. schon mit 55 an.¹³ Das würde nach heutiger Gesetzeslage eine längere Phase der Arbeitslosenhilfe erfordern, da mit 55 nicht mehr die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes erreicht wird (vgl. Übersicht 1).

¹¹ Diese Hürde ist nur wenig niedriger als die für die Frauenaltersrente, die Frauen mit 10 Jahren Pflichtbeiträgen nach dem 40. Lebensjahr eine Altersrente mit 60 auch ohne vorherige Arbeitslosigkeit ermöglicht. Deshalb ist die Arbeitslosenrente im wesentlichen eine Rentenform der Männer.

¹² Das Gesetz setzte den Abschluß von Tarifverträgen voraus. Ende 1988 gab es zwischen 275.000 und 340.000 potentiell Anspruchsberechtigte, Ende 1987 maximal 140.000 Fälle der Inanspruchnahme (Naegle 1992: 274).

¹³ Für ein Ausscheiden vor Vollendung des 56. Lebensjahres besteht für das Unternehmen ein starker Anreiz dergestalt, daß der Arbeitgeber vor Nachforschungen des Arbeitsamtes wegen einer eventuellen Erstattungspflicht für das Arbeitslosengeld Älterer von vornherein sicher ist. Der zeitweilig wegen Verfassungswidrigkeit ausgesetzte §128 AFG bildete eine von Ausnahmen stark durchlöchernte Sanktion gegen die Entlassung von Arbeitnehmern, die das 56. Lebensjahr vollendet haben. Nur bei einem winzigen Prozentsatz der geprüften Fälle kam es tatsächlich zu Erstattungen (Reß 1995). Aber natürlich erforderte das Geltendmachen der Ausnahmetatbestände Verwaltungsaufwand und ggf. Anwaltskosten, wodurch ein starker Anreiz entstand, der Altersgrenze durch Entlassung schon mit 55 zuvorkommen. Die Vorschrift hat deshalb den Arbeitnehmern mehr geschadet als genützt, weshalb ihr durch das SGB III vorgesehene Auslaufen zum 6.4.99 wünschenswert gewesen wäre. Da die neue Bundesregierung jedoch aus verfassungsrechtlichen und sozialen Gründen die beim Arbeitslosengeld der Entlassenen ansetzende Sanktion der Anrechnung von Entlassungsentschädigungen ausgesetzt hat, führte sie die alte Regelung einstweilen wieder ein.

Übersicht 1: Austrittspfade aus dem Erwerbsleben (Beispiele; Alter als Jahre/Monate)

ohne Inanspruchnahme von Arbeitslosenhilfe		mit Inanspruchnahme von Arbeitslosenhilfe			
		Gesetzeslage 1987-1997		seit 1.4.1997	
Alter	Ereignis/Status	Alter	Ereignis/Status	Alter	Ereignis/Status
		55	<i>Ausscheiden in Arbeitslosigkeit</i>	55	<i>Ausscheiden in Arbeitslosigkeit</i>
57/4	<i>Ausscheiden in Arbeitslosigkeit</i>		<i>32 Monate Arbeitslosengeld</i>		<i>26 Monate Arbeitslosengeld</i>
	<i>32 Monate Arbeitslosengeld</i>		<i>28 Monate Arbeitslosenhilfe</i>		<i>34 Monate Arbeitslosenhilfe</i>
60	<i>vorzeitige Rente wegen Arbeitslosigkeit</i>				

Die von der Bundesanstalt für Arbeit subventionierte Vorruhestandspassage läßt sich noch um bis zu zwei Jahre verlängern, wenn man dem ganzen Ablauf eine Phase strukturbedingter Kurzarbeit vorschaltet.¹⁴

Wie verbreitet Arbeitslosigkeit als letzte Phase von Erwerbsverläufen bereits in den achtziger Jahren war, zeigt eine repräsentative Analyse¹⁵ der Austrittspfade der Geburtsjahrgänge 1920 bis 1925, die in den Jahren 1975 bis 1990 aus dem Erwerbsleben ausschieden. Es ergaben sich je nach Austrittsjahr variierende Anteile zwischen 20% und 25% der Männer und zwischen 17% und 21% der Frauen, die sich im Anschluß an ihre letzte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Leistungsbezug der Bundesanstalt für Arbeit befanden (Wübbeke 1999: 110). Bemerkenswert ist die Verteilung der Austritte aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit nach dem jeweiligen Lebensalter: Die Anteile der Männer der Geburtsjahrgänge 1920–1925, die nach ihrer letzten Beschäftigung in Leistungsbezug übergingen, steigern sich von unter 20% bei den im 55. Lebensjahr erfolgenden Austritten auf etwa 60% bei den Austritten im 59. Lebensjahr, während sie bei den Austritten zwischen dem 60. und 62. Lebensjahr nur noch etwa 20% betragen (Wübbeke 1999: 109). Die Austritte werden offensichtlich im Einvernehmen zwischen Betrieben und Beschäftigten zu einem großen Teil so geplant, daß die Voraussetzung für den Bezug einer Arbeitslosenrente – Arbeitslosigkeit von 52 Wochen – mit dem 60. Geburtstag erfüllt ist.

In den neunziger Jahren hat sich diese Praxis noch erheblich ausgeweitet: Im Jahre 1996 waren im früheren Bundesgebiet 36% der Männer und 11% der Frauen unmittelbar vor dem Eintritt in eine Altersrente arbeitslos; in den neuen Bundesländern 83% der Männer und 77% der Frauen, wobei die Zahlen für Ostdeutschland Bezieher(innen) von Altersübergangsgeld einschließen (Rehfeld

¹⁴ Ab 1988 wurde zunächst für die Stahlindustrie und später für alle Wirtschaftszweige mit „schwerwiegenden strukturellen Veränderungen“ die sogenannte „strukturbedingte“ Kurzarbeit (im Unterschied zur normalen, konjunkturbedingten) eingeführt, die als öffentlich geförderte Endphase eines Beschäftigungsverhältnisses der Entlassung vorgeschaltet werden kann. Seit 1998 ist dieses Instrument bei betrieblichen Strukturveränderungen und Personalanpassungsmaßnahmen anwendbar, ohne daß es auf die Lage des Wirtschaftszweiges ankommt.

¹⁵ Grundlage ist die IAB-Beschäftigtenstichprobe. Zur Beschreibung dieses Datensatzes vgl. Bender et al. 1996.

1998: 169f.). Unter den Männern ist in Ost- wie in Westdeutschland Arbeitslosigkeit der häufigste Status vor der Rente geworden; bei den westdeutschen Frauen ist dieses die Nichterwerbstätigkeit.

Wenn der Übergang von Arbeit in Rente länger dauert als die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes¹⁶, tritt an seine Stelle die Arbeitslosenhilfe. Eine 1997 durchgeführte Repräsentativuntersuchung von Arbeitslosenhilfebeziehern (Gilberg et al. 1999) wirft ein Licht auf die Rolle der Arbeitslosenhilfe für die Ruhestandspassagen. In der Bestandsstichprobe wurden 23% Personen gefunden, die ihre Arbeitslosigkeit als "Überbrückung bis zum Ruhestand" definierten. Diese Gruppe (im Vergleich zu vier anderen Motivgruppen) war mit durchschnittlich 55 Jahren die älteste, mit jeweils 51% ohne Berufsausbildung und mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen diejenige mit der schwächsten Qualifikation und Gesundheit, mit 21% Bewerbungsversuchen in den letzten 12 Monaten die auf dem Arbeitsmarkt inaktivste und hinsichtlich des durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommens die ärmste. Bezeichnend ist noch, daß diese Gruppe vor der aktuellen Arbeitslosigkeit im Durchschnitt die stabilsten und dauerhaftesten Erwerbsverläufe, inzwischen aber die längste Arbeitslosigkeitsdauer von durchschnittlich 6,3 Jahren aufwies (Gilberg et al. 1999, Übersicht 27). Es handelt sich bei den Arbeitslosenhilfebeziehern mit Ruhestandsorientierung also typischerweise um geringer qualifizierte und gesundheitlich beeinträchtigte Personen, die nach langjähriger und kontinuierlicher Erwerbstätigkeit ihre Beschäftigung aufgegeben oder verloren haben und sich in einer sehr langen Übergangsphase zur Rente befinden.¹⁷

Damit haben wir nun die statistischen und sozialrechtlichen Fakten beisammen, um zu verstehen, was in den letzten 20 Jahren geschehen ist. Unter dem Eindruck eines hohen Anteils der Jugendlichen an der Arbeitslosigkeit Anfang der achtziger Jahre (Berufseintritt der Baby-Boom-Generation) unterstützte die Politik die Vorstellung, die Älteren täten ein gutes Werk, wenn sie Platz für Jüngere machen. In den Großbetrieben entstand ein Klima, das den Älteren kaum eine andere Wahl läßt, als ihren Beitrag zu diesem guten Werk zu leisten. Die ab den siebziger Jahren dramatisch steigende Lebenserwartung¹⁸ bei gleichzeitig erheblich verbesserter Altersversorgung machte den Ruhestand für abhängig Beschäftigte mit kontinuierlicher und vollzeitiger Erwerbsbiographie, also in der Praxis vor allem für die Männer¹⁹, zu einer eigenständigen und attraktiven dritten Lebensphase (vgl. Kohli 1985 und 1994). Daß die Verlängerung dieser Phase durch einen „Vorruhestand“ sozialrechtlich in den meisten Fällen Arbeitslosigkeit bedeutete, verlor im Zuge der allmählichen gesellschaftlichen Gewöhnung an Arbeitslosigkeit als

¹⁶ Nach sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung von mindestens 24 Monaten beträgt die Bezugsdauer 12 Monate, staffelt sich aber ab einem Alter von 45 Jahren und entsprechend längeren Beschäftigungszeiten auf bis zu 32 Monate. Diese Höchstdauer wurde früher mit 54 und wird heute mit 57 Jahren erreicht.

¹⁷ Ähnliche Befunde ergab eine frühere Untersuchung der Altersarbeitslosigkeit: vgl. Bogai et al. 1994.

¹⁸ Während die Lebenserwartung der Männer in den sechziger Jahren pro Jahr nur um 0,1% stieg, nahm sie ab den siebziger Jahren bis heute um jahresdurchschnittlich 0,4% zu (Enquete-Kommission 1998: 45).

¹⁹ Für Frauen insbesondere der Alterskohorten, die in den achtziger Jahren das Ruhestandsalter erreichten, war eine eigenständige auskömmliche Alterssicherung keineswegs selbstverständlich. Bei traditioneller Rollenverteilung blieben die häuslichen Pflichten der Ehefrau bestehen oder nahmen wegen des Ruhestands des Mannes noch zu, so daß die Abgrenzung einer „dritten Lebensphase“ für Frauen weniger deutlich ist.

Massenphänomen seine Schrecken, da die Arbeitslosigkeit des einzelnen nicht mehr in dem Maße wie früher als Versagen oder Schande wahrgenommen wurde. Zumal wenn diese Arbeitslosigkeit im Rahmen kollektiver Regelungen mit dem Segen von Betriebsrat und Gewerkschaft angesteuert wurde und wenn Abfindungen oder laufende Zahlungen aus dem Sozialplan die Leistungen des Arbeitsamtes ergänzten, konnte sie als Übergang in den Ruhestand uminterpretiert werden. Hierzu trug wiederum die Gesetzgebung auch dadurch bei, daß Arbeitslose mit Vollendung des 58. Lebensjahres von der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt befreit wurden²⁰, dafür aber von den Arbeitsämtern angehalten werden, mit Vollendung des 60. Lebensjahres die wegen Arbeitslosigkeit vorgezogene Altersrente in Anspruch zu nehmen.

These 6 Die beschäftigungspolitische Rechtfertigung für den Vorruhestand ist der sogenannte Generationenaustausch, d.h. die Umverteilung der Arbeit zwischen den Generationen. Es gibt aber kaum empirische Anhaltspunkte dafür, dass dieser Austausch tatsächlich stattfindet. Der Generationenaustausch erweist sich als Rechtfertigungsideologie der am Vorruhestand Interessierten.

Die zentrale Rechtfertigung für die Praxis des Vorruhestandes lautet, daß Ältere durch frühzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben Jüngeren Platz machen und dadurch deren Erwerbseinstieg ermöglichen würden. Die Vorstellung, es gäbe eine bestimmte, gewissermaßen "rationierte" Anzahl von Arbeitsplätzen²¹ und man bräuchte nur für die Älteren einen akzeptablen Austrittsweg zu bahnen, damit die Jüngeren Arbeit finden, erscheint so offensichtlich und plausibel, daß lange Zeit niemand auf die Idee gekommen ist, dieses Argument empirisch zu überprüfen. Erst in letzter Zeit häufen sich die Hinweise, daß die Begründung des Vorruhestandes durch den Generationenaustausch kaum mehr ist als ein frommes Märchen. Auf einzelbetrieblicher Ebene ist ein solcher Austausch selten zu finden, und das Beschäftigungssystem insgesamt funktioniert mit Sicherheit nicht wie der Stellenplan einer Behörde. Allerdings wissen wir zu wenig darüber, wie das Niveau der Beschäftigung durch eine andersartige Allokation von Arbeitskräften beeinflusst wird.

Geringe Nutzung der Altersteilzeit

Seit 1996 gibt es die geförderte Altersteilzeit als Alternative zum Vorruhestand über Arbeitslosigkeit. Nachdem entgegen der ursprünglichen Idee des gleitenden Ausstiegs Blockmodelle zugelassen und zur vorherrschenden Nutzungsform wurden, läßt sich Altersteilzeit bezeichnen als ein Vorruhestandsmodell, bei dem der vorzeitig Inaktive nicht mehr arbeitslos, sondern formell noch beschäftigt ist und das Zeitguthaben abfeiert, das er zuvor als formell Teilzeitbeschäftigter in tatsächlich vollzeitiger Arbeit akkumuliert hat. Die aufgrund der gesetzlichen Definition der

²⁰ Sie werden dann statistisch auch nicht mehr als Arbeitslose gezählt, sondern in einer gesonderten Statistik erfaßt, die in die Berechnung der Arbeitslosenquote nicht eingeht. Zum Ausmaß dieser Regelung vgl. Abb. 1.

²¹ Zur Kritik dieser Vorstellung vgl. Vincens 1990.

Altersteilzeit höheren Lohnkosten²² werden von der Bundesanstalt für Arbeit erstattet, wenn auf den durch Altersteilzeit direkt oder indirekt freiwerdenden Arbeitsplätzen vorher Arbeitslose oder Ausbildungsabsolventen eingestellt werden.

Wenn die Betriebe die vorzeitige Ausgliederung Älterer tatsächlich mit der Absicht betreiben würden, Platz zu machen für jüngere Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Ausbildungsabsolventen, dann sollte man annehmen, daß diese großzügige Förderungsmöglichkeit in großen Zahlen "mitgenommen" wird. Tatsächlich aber gibt es nach Auskunft der Bundesanstalt für Arbeit in knapp drei Jahren gerade einmal rund 24.000 Förderfälle sowie rund 33.000 Anträge "im Wartestand", die erst gefördert werden, wenn die nach dem Blockmodell zunächst vollzeitig arbeitenden "Altersteilzeiter" den Betrieb verlassen und die beabsichtigte Neueinstellung erfolgt. Die niedrigen Förderzahlen deuten nicht auf Häufigkeit des Generationenaustausches hin, sondern darauf, daß die Betriebe die Älteren ersatzlos ausgliedern möchten, was über Altersteilzeit ohne Förderung der Bundesanstalt sehr teuer wird. Deshalb geht der Vorruhestand über Arbeitslosigkeit weiter, trotz der inzwischen vorgenommenen Umsteuerungsversuche (vgl. These 13).

Austauschprozesse innerhalb von Berufsgruppen

Mit Daten der IAB-Beschäftigtenstichprobe wurde für die Jahre 1978 bis 1988 und für sechs Berufsgruppen die Hypothese getestet, daß ein niedrigeres durchschnittliches Ruhestandsalter (Alter des Ausscheidens aus der letzten Beschäftigung nach Vollendung des 45. Lebensjahres) der Angehörigen einer Berufsgruppe das Arbeitslosigkeitsrisiko der Berufseinsteiger dieser Berufsgruppe verringert (Sackmann 1997). Die Hypothese konnte nicht bestätigt werden, sondern es wurde das Gegenteil gefunden: In den Berufsgruppen mit höherem Ruhestandsalter war das Arbeitslosigkeitsrisiko von Berufseinsteigern geringer; andererseits war es auch geringer in den Berufsgruppen, in denen die Fluktuation von Personen mittleren Alters höher war (Sackmann 1997: 678f.). Die folgende Interpretation liegt nahe: In Berufen mit abnehmendem Bedarf bzw. in schrumpfenden Branchen, die vorrangig Angehörige dieser Berufe beschäftigen, fallen Vorruhestandsprogramme und reduzierte Einstellungen Jüngerer zusammen; expandierende Branchen beschäftigen Ältere länger und stellen mehr Jüngere ein; in Berufen und Branchen schließlich, in denen Arbeitskräfte im mittleren Alter attraktive Chancen des Betriebswechsels haben, entsteht Ersatzbedarf, der den Jüngeren zugute kommt.

Betriebliche Umschichtungsprozesse

Durch die Kombination von Betriebs- und Beschäftigtendaten (IAB-Beschäftigtenstichprobe und IAB-Betriebspanel²³) konnte der betriebliche Zusammenhang in einer Querschnittsbetrachtung der Personalbewegungen von 1994 bis 1995 deutlicher gemacht werden (Bender/Preißler/Wübbecke 1998). Nur in etwa 4% der westdeutschen Betriebe konnte ein deutlicher Umschichtungsprozeß von "alt" zu "jung" festgestellt werden. Viel größer waren die Gruppen von Betrieben,

²² Das Nettoentgelt muß auf mindestens 70% und die Beiträge zur Rentenversicherung müssen auf mindestens 90% dessen aufgestockt werden, was sich bei Vollzeit ergeben würde. Die zur Altersteilzeit abgeschlossenen Tarifverträge sehen zum größten Teil günstigere Bedingungen für die Altersteilzeiter vor, die den Betrieben Kosten über den gesetzlichen Mindeststandard hinaus verursachen.

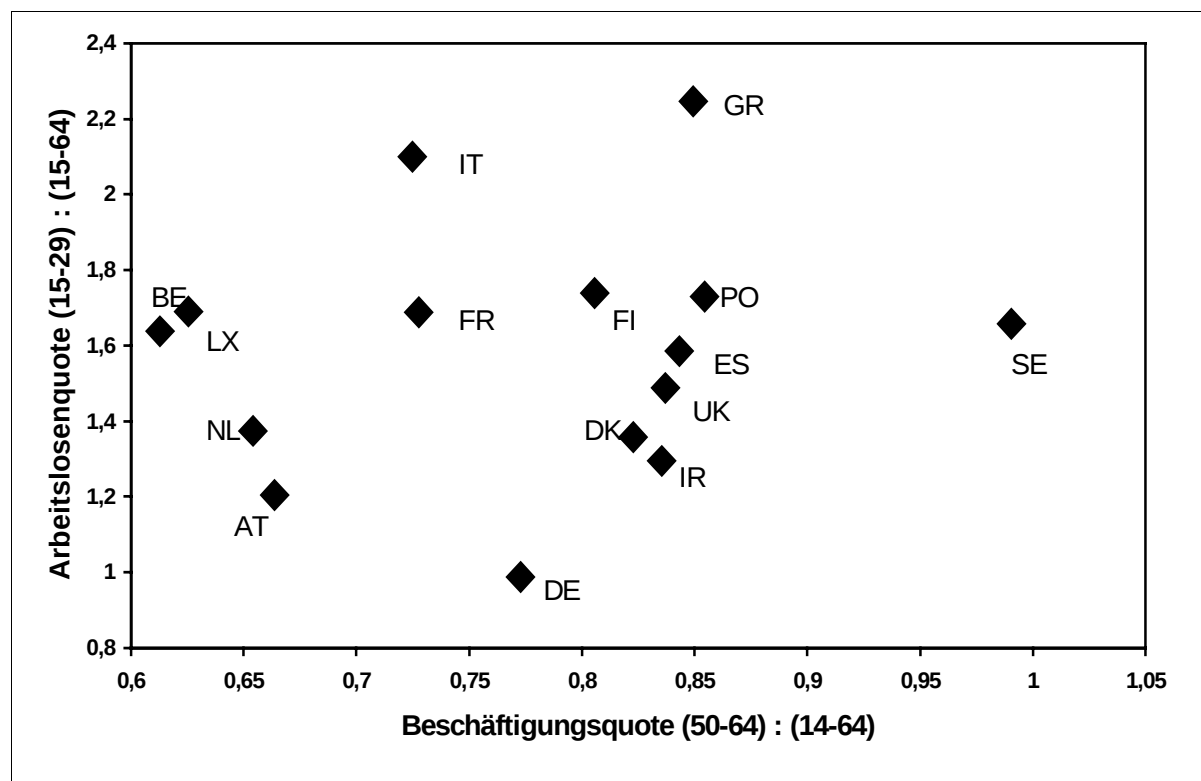
²³ Zum Ansatz und Aufbau vgl. Projektgruppe Betriebspanel 1991.

bei denen die ältere Belegschaft verringert wird, ohne daß die jüngere wächst, oder in denen umgekehrt der Personalbestand in den jüngeren Altersgruppen zunimmt, ohne daß er bei den Älteren abnimmt. Je größer die Betriebe, desto höher ist der Abgangsanteil in den älteren Jahrgängen; zugleich aber sind auch die Personalzugangsanteile der jüngeren Jahrgänge in den größeren Betrieben geringer als in den kleineren. Anders ausgedrückt: Die großen Betriebe haben insgesamt weniger Personalfluktuations, konzentrieren ihre Abgänge auf die älteren Jahrgänge und stellen (relativ zum Bestand) weniger Jüngere ein. Das Ergebnis ist nicht eine ausgewogenere, sondern eine komprimierte Altersstruktur in den größeren Betrieben.

Altersbeschäftigung und Jugendarbeitslosigkeit im EU-Vergleich

Wenn die These vom Generationenaustausch Wahrheitsgehalt besäße, dann müßten im internationalen Vergleich die Jugendlichen vom frühzeitigen Ausscheiden der Älteren profitieren. Um von nationalen Unterschieden im allgemeinen Niveau von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit zu abstrahieren, haben wir für 15 EU-Länder im Jahre 1995 die Beschäftigungsquote der Älteren ab 50 ins Verhältnis gesetzt zur Gesamtbeschäftigungsquote der Bevölkerung im Erwerbsalter (X-Achse) sowie die Arbeitslosenquote der Jüngeren unter 30 zur Gesamtarbeitslosenquote (Y-Achse), wobei die standardisierten Eurostat-Quoten verwendet wurden. Ein Wert nahe 1 bedeutet dann, daß – jeweils im Verhältnis zur Erwerbsbevölkerung insgesamt – die Älteren nicht weniger am Erwerbsleben teilnehmen (z.B. Schweden) oder die Jüngeren nicht stärker von Arbeitslosigkeit betroffen sind (z.B. Deutschland) als die Gesamtheit der Bevölkerung im Erwerbsalter.

Abb. 7 Abweichung der Jugend-Arbeitslosenquote und der Alters-Beschäftigungsquote von den Gesamtquoten in 15 EU-Ländern 1995



Quelle: Kiehl/Koller 1999 nach Eurostat

Wenn eine altersspezifisch geringere Beschäftigungsquote der Älteren die relative Arbeitslosenquote der Jüngeren senken würde, dann sollte beim Plot der Länder nach den genannten Quotenverhältnissen (vgl. Abb. 7) eine Punkteschar entstehen, durch die sich eine Regressionsgerade von unten links nach oben rechts legen läßt. Tatsächlich aber ist die Streuung so groß, daß statistisch kein Zusammenhang feststellbar ist.²⁴ Der EU-Ländervergleich liefert also keine Unterstützung für die Behauptung, man könne durch frühzeitige Ausgliederung der Älteren die Arbeitslosigkeit der Jüngeren senken.

Im Ergebnis müssen wir feststellen: Der Vorruhestand nützt den Berufseinsteigern nur unwesentlich. Seine Funktion ist eine andere: Er erspart im Falle von Personalabbau den mittleren Jahrgängen in Großbetrieben den Weg über den Arbeitsmarkt und erhält den Betrieben dadurch möglichst vollständig die eingearbeiteten Belegschaften im besten Leistungsalter. Dieses Arrangement liegt zweifellos im Interesse der Betroffenen und betrieblichen Akteure. Aber...

These 7 Der sogenannte Vorruhestand, der über Langzeitarbeitslosigkeit in die Arbeitslosenrente führt, konzentriert den Personalabbau auf diejenigen, die mit größter Wahrscheinlichkeit keine Arbeit mehr finden werden. Zudem ist die Geschäftsgrundlage des freiwilligen Austritts der Älteren ja gerade das Versprechen, nicht mehr arbeiten zu müssen.

Die Kehrseite dieser "sozialverträglichen" Lösung ist, daß der Personalabbau auf diejenigen konzentriert wird, die höchstwahrscheinlich keine neue Beschäftigung mehr finden werden. Ihnen macht man zudem den Ausstieg gerade damit schmackhaft, daß man sie – wenn auch unter zunehmend schlechteren finanziellen Rahmenbedingungen – von der gesellschaftlichen Erwartung der Erwerbsarbeit freistellt und ihre Arbeitslosigkeit zum "Vorruhestand" umdefiniert. Den Großbetrieben wird es dadurch möglich, trotz rückläufiger Beschäftigung das fordistische Beschäftigungsmodell der "Lebensstellung" (vgl. Knuth 1998) fortzusetzen: Im Prinzip und abgesehen von Insolvenzen und Betriebsstillegungen bleibt die "lebenslange" Beschäftigung mit sehr langen Betriebszugehörigkeiten bestehen, nur dauert das Erwerbsleben eben immer kürzer.

These 8 Das immer weitere Absinken des faktischen Ruhestandsalters löst gleich zwei Teufelskreise aus: (1) Die Erwartung des frühzeitigen Austritts macht Humankapitalinvestitionen für Betriebe wie für Beschäftigte ab Anfang 40 unwirtschaftlich, weshalb die Älteren dann mit 55 tatsächlich hinter den Qualifikationsanforderungen zurückbleiben. (2) Ältere haben als Bewerber auf dem Arbeitsmarkt auch deshalb keine Chance, weil es Gleichaltrige in den Betrieben schon nicht mehr gibt. Die Diskriminierung des Alters perpetuiert und verstärkt sich selbst.

Das gesellschaftliche Bild des Alters ist mit der Institutionalisierung des dreistufigen Lebenslaufs (Kohli 1985 und 1994) und der Verlängerung der Nacherwerbsphase sehr widersprüchlich geworden. Die Idealisierung der wenigen Langlebigen in der

²⁴ Eine Wiederholung der Analyse nur für den männlichen Teil der Bevölkerung im Erwerbsalter führte zu demselben Ergebnis.

traditionell-patriarchalischen Gesellschaft durch Attribute wie Weisheit und Würde des Alters wurde abgelöst durch eine Übertragung des Ideals der Jugendlichkeit auf das heute zur Massenerscheinung gewordene Alter. In der Werbung sitzen die Alten von heute nicht mehr auf Parkbänken, sondern sie schwingen Golfschläger oder steuern Segelyachten. Das alles ist ebensosehr Ideologie wie zugleich auch Wirklichkeit: Es gibt immer mehr Menschen auch noch jenseits der offiziellen Altersgrenze von 65, die solche Dinge und andere komplexe Aktivitäten wirklich beherrschen. Doch in scharfem Kontrast zur Verjugendlichung des Alters in Freizeit und Konsum steht die "Senilisierung" immer jüngerer Altersgruppen in der Arbeitswelt. Während man jenseits der Arbeit den Älteren immer mehr zutraut und ganze Wirtschaftszweige sich auf die Kaufkraft und die Konsumwut der "jungen Alten" einzustellen beginnen, trauen die Betriebe den Älteren schon weit unter der offiziellen Altersgrenze immer weniger zu und zwingen dadurch die sozialen Sicherungssysteme zu Reaktionen, die die Konsummöglichkeiten der Älteren bald radikal einschränken könnten.

Der Umgang der Betriebe mit älter werdenden Arbeitskräften steht in scharfem Kontrast mit den Befunden der Gerontologie über das Leistungsvermögen Älterer. Möglicherweise steht auch die Realität der konkret betroffenen älteren Beschäftigten in einem gewissen Kontrast zu den gerontologischen Befunden über Ältere im allgemeinen. Aber die betriebliche Personalpolitik produziert zu einem erheblichen Teil selbst die Defizite, die dann zur vorzeitigen Ausgliederung der Älteren veranlassen. Nachdem die heute Älteren oft jahrzehntelang in betrieblichen Strukturen sozialisiert wurden, die Eigeninitiative und Kreativität eher entmutigt haben, gelten sie nun bei Versuchen der Restrukturierung und Modernisierung der Arbeitsorganisation und Führungsstrukturen häufig als Ballast, den man vor der Implementation eines betrieblichen Fitness-Programms gerne abwerfen möchte. Die Betriebe haben in die Weiterbildung dieser Arbeitskräfte kaum investiert, teils weil die Arbeitskräfte wenig Voraussetzungen und Bereitschaft zur Qualifizierung mitbrachten, teils weil das Produktionskonzept eine Qualifizierung überflüssig erscheinen ließ und höhere Qualifikationen gar nicht einsetzbar gewesen wären (vgl. Beer/Wagner 1997). Ist die Gewohnheit des Vorruhestandes einmal etabliert, wirkt er schon ab Mitte 40 Bestrebungen zur Weiterbildung entgegen, weil die verbleibenden Nutzungszeiten erhöhter Qualifikation für Betriebe wie Beschäftigte absehbar gering sind.

Eine besondere Problemgruppe sind in diesem Zusammenhang die ausländischen Arbeitnehmer. In den schrumpfenden Altindustrien finden wir in hoher Zahl die Ausländer der "Gastarbeiter-Generation", die vielfach seit ihrer Anwerbung in demselben Betrieb gearbeitet und häufig kein Deutsch gelernt haben. Sie sind für die Rente noch zu jung; aber vergleichbare Arbeitsplätze werden kaum noch angeboten, und für einen Wechsel in Dienstleistungstätigkeiten müßte man zumindest Deutsch in Sprache und Schrift beherrschen. Deshalb ist Altersarbeitslosigkeit, wie wir sie in diesem Beitrag ausführlich analysiert haben, zu einem großen Teil zugleich Ausländerarbeitslosigkeit.

Ältere Arbeitsuchende ab 50 oder 55 sind mit dem Problem konfrontiert, dass es ihresgleichen in den Betrieben kaum noch gibt. Die Betriebe der schrumpfenden "alten" Branchen haben meistens sowieso keinen Personalbedarf, haben ihre Beschäftigten der betreffenden Altersgruppen bereits entlassen oder bereiten sich darauf vor, es zu tun. Sie kalkulieren im übrigen für den hypothetischen Fall der Einstellung eines Älteren hohe Entlassungskosten (Sozialplan) nach nur wenigen Jahren Beschäftigung mit ein, was die Einstellung Älterer von vornherein

unwirtschaftlich macht. – Die Betriebe der expandierenden "jungen" Branchen haben jüngere Altersstrukturen und betrachten daher die Älteren als Fremdkörper, weil man sich nicht zutraut, die Älteren erfolgreich zu integrieren. Dabei würde die Beschäftigung Älterer gerade in den jungen Branchen die Chance bieten, zu ausgewogeneren Altersstrukturen zu kommen und die Karriereperspektiven der Jüngeren gleichmäßiger über deren Erwerbsleben zu verteilen, indem man einige Schlüsselpositionen zunächst mit Älteren besetzt, deren Ausscheiden absehbar ist.

These 9 Die Betriebe gliedern Ältere nicht deshalb vorzeitig aus, weil es objektiv unmöglich wäre, mit ihnen produktiv zu arbeiten. Sie tun es vielmehr deshalb, weil man zu Recht oder Unrecht davon überzeugt ist, durch Personalabbau die wirtschaftliche Situation des Betriebes verbessern zu können. Die bevorzugte Ausgliederung der Älteren ist dabei keineswegs die billigste, aber die konfliktärmste Form des Personalabbaus.

Die teuren Vorruhestandsprogramme haben für Betriebe mit rückläufiger Beschäftigung drei entscheidende Vorteile:

1. Sie sind betrieblich und gesellschaftlich akzeptiert und bergen daher die geringsten Konfliktrisiken.
2. Sie führen zwar in Verbindung mit Verringerung der Einstellungen zu einer Komprimierung der Altersstruktur der Belegschaft, sind aber für den Altersaufbau immer noch günstiger als wenn man vorrangig die jüngsten Jahrgänge entlassen müßte, die noch keinen Schutz aufgrund von Unterhaltsverpflichtungen genießen.
3. Bei hohem Ausländeranteil würde die letztgenannte Variante zudem tendenziell dazu führen, daß eher Deutsche als Ausländer entlassen werden müßten, was viele Betriebe nicht wollen oder wovon sie zusätzliche Konflikte befürchten.

Das vorherrschende Muster der Personalanpassung gilt zwar als sozialverträglich, ist aber angesichts der Überlastung der sozialen Sicherungssysteme nicht nachhaltig. Ändern läßt es sich nur, wenn wir zumutbare oder gar attraktive Möglichkeiten für die zwischenbetriebliche Mobilität der mittleren Jahrgänge entwickeln (vgl. These 13)

These 10 Durch die vorzeitige Ausgliederung Älterer zu Lasten von Arbeitslosen- und Rentenversicherung haben wir in beiden Teilen Deutschlands einen bemerkenswerten Wandel der Beschäftigungsstruktur mit geringer Konfliktintensität, ohne politische Destabilisierung und mit wenig materieller Not bewältigt. Der Preis dafür sind hohe Beitragssätze zur Sozialversicherung bei tendenziell sinkendem Niveau der Leistungen. Hier ist offensichtlich eine Akzeptanzgrenze erreicht, die es uns verbietet, den bisherigen Weg einfach weiterzugehen.

Nach Schätzungen des früheren Bundesarbeitsministers Norbert Blüm gehen die beschriebenen Muster des Vorruhestandes zu etwa zwei Dritteln zu Lasten der Sozialversicherungssysteme²⁵; nur etwa ein Drittel tragen die Betriebe über Sozialpläne. Dabei nicht eingerechnet sind die Fälle der Entlassung Älterer aus

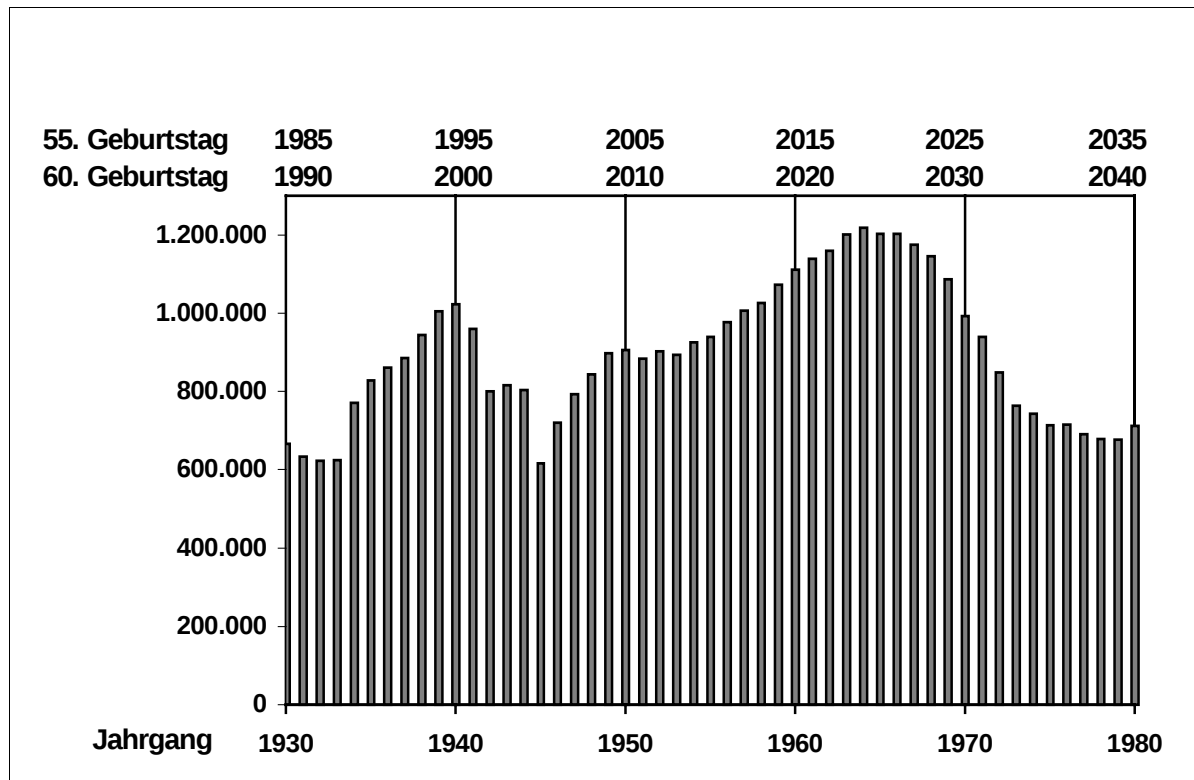
²⁵ Norbert Blüm im Handelsblatt vom 20.9.95.

Kleinbetrieben und in Konkursen, die nicht als Vorruhestand intendiert und abgefedert werden, aber faktisch zur Altersarbeitslosigkeit bis zur Rente führen. Seit vielen Jahren leben wir mit dem Paradox, daß steigende Lohnnebenkosten der Arbeitgeber und wachsende Abgabenlasten der Arbeitnehmer beklagt werden, daß unser Rentenversicherungssystem immer wieder als gefährdet und in der bestehenden Form nicht überlebensfähig dargestellt wird, daß aber andererseits die Sozialpartner sich darin einig sind, die Vorruhestandspraxis fortzusetzen und damit einen der bedeutsamsten Kostentreibsätze der Sozialversicherung beizubehalten. Man starrt wie gebannt auf den Sachzwang der demographischen Entwicklung, den man nicht ändern kann und der angeblich einen grundlegenden Umbau des Rentensystems erfordert, während die mögliche Veränderung, die faktische Verlängerung der Lebensarbeitszeiten, durch die Annahme, der Vorruhestand fördere den Generationenaustausch, tabuisiert wird. Dadurch wird die naheliegendste Lösung verpaßt, denn jedes Lebensjahr, in dem Ältere noch beschäftigt sind und Beiträge zahlen statt Transferleistungen zu beziehen, zählt für die Verbesserung der Finanzsituation der Sozialversicherungssysteme doppelt.

These 11 Die demographische Struktur birgt eine große Versuchung: Nachdem wir den vorzeitigen Austritt der starken Jahrgänge um 1940 bereits größtenteils bewältigt haben, könnten wir in den nächsten Jahren mit den schwachen Jahrgängen um 1945 durchaus so weitermachen wie bisher. Wenn wir aber nicht jetzt anfangen, Orientierung und Verhaltensweisen der Betriebe und Beschäftigten zu ändern, bereiten wir die Zerstörung der sozialen Sicherungssysteme spätestens in 20 Jahren vor. Dann nämlich erreichen die geburtenstärksten Jahrgänge, die wir überhaupt jemals hatten, das Alter, das heute als Vorruhestandsalter gilt.

Die mittelfristige Dramatik dieses Szenarios wird vor dem Hintergrund der demographischen Struktur erkennbar. Abb. 8 zeigt die Geburtskohorten 1930 bis 1980. Wir sehen die derzeit gerade auslaufende Austrittswelle der starken Jahrgänge um 1940, also den "Blüm-Berg", bei dessen Anblick der frühere Arbeitsminister vom Saulus zum Paulus wurde. Und dann sehen wir das "Riester-Tal", die Verlockung, die aus der schwachen Besetzung der späten Kriegs- und frühen Nachkriegsjahrgänge erwächst: Man könnte ganz gut zwei bis drei Legislaturperioden in kleinerem Maßstab so weitermachen wie bisher, und das wäre bei Arbeitnehmern wie Arbeitgebern gleichermaßen populär. Ab etwa 2015 würden aber bei Fortsetzung der derzeitigen Austrittsmuster die altersbedingten Austritte auf ein historisch bisher unbekanntes Maß anwachsen, während die Jahrgänge, die dann in das Erwerbsleben eintreten werden, schwach besetzt sind. Deshalb gehen unterschiedliche Projektionsvarianten des Erwerbspersonenpotentials selbst unter der Annahme hoher Zuwanderungen von einem Potentialrückgang spätestens ab 2015 aus (Fuchs/Thon 1999). Während heute die sozialen Sicherungssysteme überlastet sind durch den Mangel an Beschäftigungsmöglichkeiten, erscheint in durchaus überschaubaren Zeiträumen eine Situation denkbar, in der ein Mangel an beschäftigungsfähigen Arbeitskräften die Ausschöpfung der wirtschaftlichen Möglichkeiten behindert. Ein solches Szenario ist durchaus vereinbar mit einer Fortdauer hoher Arbeitslosigkeit, insbesondere von struktureller und Altersarbeitslosigkeit, was ja zu einem erheblichen Teil das Gleiche ist.

**Abb. 8 Geburtskohorten 1930-1980 im früheren Bundesgebiet am
31.12.1997**



Quelle: Statistisches Bundesamt

Der zwischen 2015 und 2030 zu erwartende Schock für die sozialen Sicherungssysteme könnte erheblich abgemildert werden, wenn die Jahrgänge zwischen 1960 und 1970 nicht nach heutigem Muster mehrheitlich zwischen 55 und 60, sondern erst zwischen 60 und 65 aus dem Erwerbsleben ausscheiden würden. Durch eine Steigerung des durchschnittlichen Austrittsalters bei gleichzeitig größerer Variabilität ließe sich der "Berg" der Jahrgänge um 1964 teilweise in das nachfolgende "Tal" der "Pillenknicke-Jahrgänge" verschieben.

Die seit 20 Jahren praktizierten Alterserwerbsmuster, die im Falle ihrer Fortsetzung bis 2015 dann eine Tradition von 35 Jahren haben würden, lassen sich aber nicht von heute auf morgen bzw. von morgen auf übermorgen ändern. Betriebe und Beschäftigte müssen allmählich an Altersarbeit gewöhnt werden, und damit müsste man in Anbetracht der Trägheit gesellschaftlicher Verhaltensmuster heute beginnen. Die heute 35-Jährigen müssen sich auf eine Erwerbstätigkeit bis 65 einstellen. Schon wegen des Anfang der achtziger Jahre in vielen Fällen verzögerten Berufseintritts dieser stark besetzten Alterskohorten werden sie sich einen Vorruhestand nicht leisten können, schon gar nicht zu Bedingungen, die mehr und mehr zu ihren eigenen Lasten gehen werden.

Die zeitgemäße Forderung lautet daher nicht: "Rente mit 60", sondern "Arbeit mindestens bis 60". Eine mit 60 ohne vorherige Arbeitslosigkeit erreichbare Rente könnte jedoch die Bereitschaft zum freiwilligen Austritt in Arbeitslosigkeit verringern und damit zur Annäherung an das Ziel "Arbeit bis 60" beitragen. Das Ergebnis wäre in vielen Betrieben nicht ein früherer, sondern ein späterer Austritt als derzeit, und das wäre ein sinnvoller Zwischenschritt auf dem Weg zur Entwicklung von Altersarbeit.

These 12 Die Nutzung von Arbeitslosigkeit als Vorruhestandspfad führt zu gravierenden Fehlschlüssen in der arbeitsmarktpolitischen Diskussion und behindert eine konsequente Umorientierung auf aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik. Deshalb muß man das, was an Vorruhestand weiterhin unverzichtbar erscheint, sozialrechtlich, statistisch, fiskalisch und arbeitsmarktpolitisch von Arbeitslosigkeit eindeutig trennen.

Die Existenz einer großen Anzahl von Arbeitslosen, die faktisch gar nicht mehr auf Erwerbsarbeit orientiert und orientierbar sind, zur Verwirrung der arbeitsmarktpolitischen Diskussion. Was im einen Kontext als solidarischer Rückzug vom Erwerbsleben zugunsten der Jüngeren thematisiert wird, liefert in anderen Kontexten je nach politischer Konjunktur den Stoff für die Litanei vom "faulen", "geringqualifizierten" oder "niedrigproduktiven" Arbeitslosen.

Aktuelle Therapievorschläge zur Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit durch Senkung der Lohnkosten für Geringqualifizierte (z.B. Streeck/Heinze 1999) gehen in der Regel von der Betrachtung von lediglich zwei Variablen, nämlich Qualifikation und Dauer der Arbeitslosigkeit aus. Aus der Tatsache, daß es unter den Langzeitarbeitslosen mehr als doppelt so viele Personen ohne Berufsausbildung gibt wie unter den Beschäftigten, wird geschlossen, daß mangelnde Qualifikation – bzw. eine für die mit geringer Qualifikation erzielbare Produktivität zu hohe Lohnerwartung – die Hauptursache der Arbeitslosigkeit dieser Personen sei. bersehen wird dabei der Alters- und Kohorteneffekt, nämlich die Tatsache, daß diese Langzeitarbeitslosen zu einem hohen Anteil Geburtsjahrgängen angehören, in denen der Anteil der Personen mit Berufsausbildung allgemein geringer ist. Wegen Mißachtung des Alterseffekts setzen sich diese Vorschläge auch nicht mit der Frage auseinander, welcher Teil der Adressaten denn überhaupt für eine Beschäftigung in Frage kommen könnte. Wir müssen davon ausgehen, daß dieses für etwa ein Drittel der Langzeitarbeitslosen schon deshalb nicht der Fall ist, weil

1. die subjektive Bedingung für den vorzeitigen Austritt aus der Erwerbstätigkeit die Perspektive des "Vorruhestandes" war, d.h. die informell ausgesprochene Befreiung von der Verpflichtung zur Erwerbsarbeit;
2. der Gesundheitszustand zumindest eine vollzeitige Erwerbsttigkeit²⁶ unter normalen Leistungsanforderungen gar nicht zuläßt.

Praktische Erfahrungen selbst mit sehr klein dimensionierten Modellprojekten zeigen denn auch, daß die Zielgruppe sehr schwer erreichbar ist (vgl. Simonis 1999). Eine deutliche Trennung von Vorruhestand und echter Altersarbeitslosigkeit würde die arbeitsmarktpolitische Debatte versachlichen und zu realistischeren Vorstellungen über Größenordnung und Struktur der Arbeitslosigkeit führen.

Die immer stärkere Polarisierung zwischen kurzzeitiger und Langzeitarbeitslosigkeit hat zur Folge, daß nur 10% der Zugänge in Arbeitslosigkeit ursächlich sind für fast die Hälfte des Volumens, d.h. der in Arbeitslosigkeit verbrachten Tage, die sich statistisch als jahresdurchschnittlicher Bestand von Arbeitslosen niederschlagen (Karr 1999: 5). Nach den vorstehenden Analysen zur Altersarbeitslosigkeit dürfte klar sein, daß ein hoher Anteil der Zugänge von solchen Arbeitslosen, die später zu

²⁶ Die Vorschläge für einen subventionierten Niedriglohnsektor gehen in der Regel von Vollzeiterwerbstätigkeit aus, da von vornherein klar ist, daß mit Teilzeitarbeit die bisherigen Transfereinkommen nicht zu übertreffen wären, so daß der Anreiz zur Arbeitsaufnahme fehlen würde.

Langzeitarbeitslosen werden, auf betriebliche Vorruhestands-Programme zurückgehen. Genau beziffern läßt sich dieser Anteil nicht, aber es scheint nicht zu hoch gegriffen, daß man die derzeit ausgewiesenen Arbeitslosenzahlen um 10 Prozent senken könnte, wenn man kurzfristig einen anderen sozialrechtlichen Status für die Vorruhestandspassage schaffen und mittelfristig den Vorruhestand abschaffen würde. Auf den Einwand, daß damit die Arbeitslosenzahlen geschönt würden, ist zu entgegnen, daß wir zu unterscheiden lernen sollten zwischen der Arbeitsplatzlücke als Orientierung für die Beschäftigungspolitik und Arbeitslosigkeit als Zielgröße der aktiven Arbeitsförderung. Das sozialkritische Beharren auf möglichst umfassenden Arbeitslosenzahlen hat bisher die Beschäftigungspolitik nicht beflügelt, aber die arbeitsmarktpolitische Debatte verwirrt.

These 13 Die bisherigen Versuche der Umsteuerung (Rentenreform, stärkere Besteuerung von Abfindungen, strengere Anrechnung bei der Arbeitslosenhilfe) scheinen nur zur Verlagerung der Kosten des Vorruhestandes auf die Arbeitnehmer zu führen und dadurch das Risiko der Altersarmut zu erhöhen. Eine grundlegende Änderung der betrieblichen Praxis ist noch selten. Dadurch laufen die neuen Angebote zur Unterstützung des Beschäftigtentransfers ins Leere.

Durch die Rentenreformen von 1995 bis 1997 wurden alle vorgezogenen Altersrenten mit Abschlägen belegt und die Arbeitslosenrente ab 2012 für Neuzugänge geschlossen. Die Altersteilzeit sollte eine Alternative zum Vorruhestand bieten, wirkt aber als vorrangig praktiziertes Blockmodell lediglich als sozialrechtliche Umdefinition des vorzeitigen Ausstiegs. Als Instrument mit befristeter Geltung kann sie bisher keine langfristige Umorientierung bewirken. – Das Alter für den verlängerten Bezug von Arbeitslosengeld wurde heraufgesetzt, ratierliche Sozialplanzahlungen zur Aufbesserung der Arbeitslosenhilfe werden jetzt bei der Bedürftigkeitsprüfung angerechnet, die Anrechnung von Vermögen, auch wenn es aus einer Abfindung stammt, wurde verschärft. Die von der alten Bundesregierung ab April 1999 vorgesehene Anrechnung von Entlassungsentschädigungen auf das Arbeitslosengeld wurde von der neuen Regierung ausgesetzt, jedoch wurden die Steuerfreibeträge bei Abfindungen gesenkt. Die Verpflichtung für Arbeitslose, ihre Arbeitslosmeldung alle drei Monate zu erneuern, wurde schon von der alten Regierung für Ältere ausgesetzt, von der rot-grünen Koalition ab August 1999 für alle abgeschafft.

Diesen eher halbherzig umgesetzten Sanktionen, die den Vorruhestand für die Beschäftigten unattraktiver oder für die Betriebe teurer machen, stehen zwei neue Angebote der betriebsnahen, proaktiven Arbeitsförderung gegenüber. Sozialpläne, die außer oder anstatt Abfindungen auch aktive Fördermaßnahmen zur Neuorientierung und Arbeitsuche beinhalten, können nach § 254ff. SGB III bezuschußt werden. Personalüberhänge können vorübergehend in Struktur-Kurzarbeit nach § 175 SGB III aufgefangen werden, wenn eine Qualifizierung oder sonstige auf Wiederbeschäftigung gerichtete Fördermaßnahmen vorgesehen ist. Für die Kosten dieser Maßnahmen sieht das SGB III jedoch keine Förderung vor, da Kurzarbeit nicht mit Sozialplanzuschüssen kombiniert werden kann. Derzeit ist eine Förderung aus dem von der Bundesanstalt für Arbeit umgesetzten Programmteil des Europäischen Sozialfonds möglich; die Fortsetzung in der kommenden Förderperiode ab 2001 ist von den künftigen Vereinbarungen mit der EU-Kommission abhängig.

Diese proaktiven, auf berufliche Mobilität und Wiedereingliederung gerichteten Förderangebote setzen voraus, daß Personalabbau nicht mehr wie bisher vorrangig durch Ausgliederung der Älteren bewältigt wird, sondern durch Freisetzung von Beschäftigten im mittleren oder jüngeren Alter, die sowohl den Willen als auch die Chance haben, einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Deshalb werden diese Angebote bisher in der Regel dann genutzt, wenn durch Insolvenz, Betriebsstillegung oder Schließung von Abteilungen das Ausmaß des Personalabbau über das hinausgeht, was durch Vorruhestand zu bewältigen ist (vgl. Kirsch et al. 1999). Wenn dagegen das Potenzial von Arbeitskräften im Vorruhestandsalter zur Personalanpassung ausreicht, bleibt es allen Restriktionen zum Trotz bei den etablierten Mustern. Die neuen Förderangebote bilden folglich eine sinnvolle und notwendige Ergänzung an der Nahtstelle von öffentlicher Arbeitsmarkt- und betrieblicher Personalpolitik; sie wären auch geeignet, den Ausstieg aus dem Vorruhestand begleiten, aber dieser Ausstieg findet bisher nicht statt.

Die bisherigen Umsteuerungsversuche haben bisher, soweit erkennbar, keine Erhöhung des tatsächlichen Austrittsalters aus der Erwerbstätigkeit bewirken können. Sie laufen vielmehr darauf hinaus, durch Rentenabschläge, Besteuerung und Anrechnung von Abfindungen und aufgestockte Arbeitgeberbeiträge die Kosten des Vorruhestandes stärker auf die Beschäftigten und Betriebe zu verlagern. Dabei bleibt die konkrete Verteilung dieser Kosten den Tarif- und vor allem den Betriebsparteien überlassen. Angesichts der gegebenen Kräfteverhältnisse ist zu erwarten, daß die Kostenverteilung verstärkt zu Lasten der Beschäftigten gehen wird. Tarifvertraglich vereinbarte Ausgleichsmaßnahmen, etwa eine "Tarifrente", werden allenfalls wirksam werden können für kontinuierlich Vollzeitbeschäftigte mit hoher Betriebs- und Branchenbindung und in vertretungsstarken Branchen, also für die seltener werdende Spezies des männlichen Industriearbeiters im Großbetrieb. Für die Mehrheit der Beschäftigten ist die Vorfinanzierung des Vorruhestandes nicht möglich, weshalb Einkommensarmut im Alter vorprogrammiert ist, wenn die Vorruhestandspraxis so weitergeht wie bisher.

II. Rahmenbedingungen und Angebote zur (Wieder-) Entwicklung einer Kultur der Altersarbeit. Eine Skizze

1. Altersspezifische Regelungen, die die Beschäftigung von Älteren teurer machen oder die Einstellung von Älteren mit einem höheren Risiko belegen, müssen von Gesetzgeber und Tarifpartnern auf den Prüfstand gestellt werden. Mit dem Ziel der Verringerung von Diskriminierungen bei der Einstellung muß der Grundsatz verfolgt werden, dass der Arbeitgeber zwar eine erhöhte Fürsorgepflicht für die in langjährigen Diensten alt Gewordenen hat, aber nicht für Ältere, die er neu einstellt. Stichworte für zu überprüfende Bereiche sind: Soziale Auswahl bei betriebsbedingten Kündigungen, Kumulation von Urlaubsansprüchen bei Langzeiterkrankungen²⁷, Alterskomponenten in Entgeltsystemen, Schutz von Schwerbehinderten, die ihre Schwerbehinderung bei Einstellung "mitbringen" bzw. wegen dieses Schutzes nicht eingestellt werden.
2. Die altersgerechte Arbeitsgestaltung wird als Aufgabe der Berufsgenossenschaften stärker betont. Arbeitnehmer mit anerkannt belastenden

²⁷ Ältere sind nicht häufiger krank als Jüngere, aber sie haben ein höheres Risiko von Langzeiterkrankungen.

Berufen und Tätigkeiten, die in aller Regel nicht bis zum gesetzlichen Rentenalter ausgeübt werden können, erhalten ein allgemeines Recht auf Umschulung und Unterstützung bei der Wiedereingliederung in einer mittleren Altersspanne, unabhängig von Arbeitslosigkeit oder Berufsunfähigkeit. Die Definition dieser Berufe und Tätigkeiten und die Finanzierung der Umschulung erfolgt über die zuständigen Berufsgenossenschaften; die Umsetzung der Förderung erfolgt durch die BA. Betriebe und Berufsgenossenschaften haben damit einen Anreiz, die Arbeitsbedingungen in den jeweiligen Bereichen so zu verändern, dass eine Erwerbstätigkeit bis zum gesetzlichen Rentenalter möglich wird. Es wird regelmäßig überprüft, ob für einen Beruf die Umstiegsförderung noch erforderlich ist.

3. Die Förderung der Beschäftigung Älterer und ihre Berücksichtigung in der aktiven Arbeitsförderung entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen wird in den Zielkatalog des SGB III aufgenommen. Die Beurteilung der arbeitsmarktlichen Zweckmäßigkeit von Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung darf nicht in der Weise erfolgen, dass sie zur Altersdiskriminierung führt. Die öffentliche Weiterbildungsförderung darf nicht nach "Restnutzungszeiten" kalkuliert werden. Im übrigen wird ein Älterer, der eine berufliche Weiterbildung ernsthaft will, anschließend größere Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben als ein Jüngerer, der nur widerwillig teilnimmt. Abstrakte Beurteilungen allein aufgrund des Alters sind daher irreführend.
4. Die berufsbegleitende Weiterbildung von Beschäftigten ohne oder mit veralteter Berufsausbildung wird ab dem 45. Lebensjahr von der Bundesanstalt für Arbeit gefördert. Zum Angebot gehören auch Deutsch- und Alphabetisierungskurse. Der Arbeitgeber stellt vollzeitbeschäftigte Teilnehmer für die Hälfte der benötigten Zeit von der Arbeit frei; Altersteilzeiter in "echter" Altersteilzeit nutzen ausschließlich ihre Freizeit, die ja bereits subventioniert ist. Kurzarbeit soll ebenfalls zur Teilnahme genutzt werden. Es werden modulare Angebote geschaffen, die von Teilnehmern, die die Voraussetzungen erfüllen, im Rahmen von Kontingenten kurzfristig wahrgenommen werden können, ohne dass es für jeden Einzelfall eines Antrags und einer Zuweisung bedarf.
5. In einem Sonderprogramm "Berufliche Mobilität in der zweiten Lebenshälfte" werden unterschiedliche Ansätze zur Förderung der Einstellung älterer Arbeitsloser erprobt. Im Vordergrund sollte hierbei das Werben bei Betrieben für die Vorteile der Beschäftigung Älterer und das Angebot kostenloser paßgenauer Qualifizierung stehen. Ob zusätzliche Eingliederungszuschüsse überhaupt notwendig sind, sollte in der Praxis erprobt werden. Zu denken wäre in erster Linie an einen erhöhten Eingliederungszuschuß bei der Einstellung von Älteren in neugegründeten Unternehmen.
6. Das Altersteilzeitgesetz wird entfristet und so ausgestaltet, dass die "echte" Altersteilzeit attraktiver ausgestattet wird als das "Blockmodell". Die Halbierung der Arbeitszeit sollte nicht länger Voraussetzung der Förderung sein, sondern eine Reduzierung um ein Drittel sollte ausreichen, wenn das durch mehrere Altersteilzeiter freiwerdende Arbeitsvolumen in Neueinstellungen umgesetzt wird.
7. Die Altersteilzeit wird von einem Ausstiegs- zu einem Einstiegsmodell erweitert: Ein Betrieb, der ältere Arbeitslose in Altersteilzeit einstellt, erhält neben anteiligen Eingliederungszuschüssen auch eine Erstattung zur Aufstockung der Sozialversicherungsbeiträge auf 90%. Die Aufstockung des Nettoeinkommens

wird jedoch begrenzt auf 70% des Einkommens, nach dem die Lohnersatzleistung des eingestellten Arbeitslosen zuletzt berechnet wurde.

8. Das zum 1.8.99 eingeführte Instrument der Strukturanpassungsmaßnahmen für Ältere ab 55 mit einer Förderungsdauer von bis zu 5 Jahren sollte im früheren Bundesgebiet nicht an eine um 30 Prozent überdurchschnittliche allgemeine Arbeitslosenquote gebunden werden, sondern an die Arbeitslosenquote der Zielgruppe. Die westlichen Bundesländer sind aufgefordert, eine verlässliche Kofinanzierung zu schaffen, wobei durch Verpflichtungsermächtigungen sicherzustellen ist, dass auch die Kofinanzierung für bis zu fünf Jahre gesichert werden kann.
9. "Geförderte Arbeit bis zur Rente", an deren Ende man sich die Rente wiederum durch ein Jahr Arbeitslosigkeit "verdienen" muß, ist widersinnig und unwürdig. Wenn es künftig außer für Arbeitslose und Altersteilzeiter eine "Rente mit 60" geben sollte, müssen die Teilnehmer von Strukturanpassungsmaßnahmen einbezogen werden.
10. Andererseits soll ab 2012 die Arbeitslosenrente ohnehin für Neuzugänge geschlossen werden; dieser Zeitpunkt sollte vorgezogen werden auf 2005. Nicht Arbeitslosigkeit sollte zu einer vorzeitigen Rente berechtigen, sondern aus Beschäftigung heraus sollte die Option bestehen, unter Inkaufnahme von Abschlägen oder mit dem Anreiz von Zuschlägen den Rentenbeginn in einer Altersspanne von 60 – 70 zu wählen.
11. Die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes wird wieder altersunabhängig auf zwölf Monate beschränkt, wie es vor 1984 der Fall war. Die befristete, aber immer wieder fortgeschriebene "58er-Regelung" (§ 428 SGB III), die ältere Arbeitslose von Verfügbarkeit und Arbeitsuche im Hinblick auf ihre bevorstehende Verrichtung befreit, wird nicht über das derzeit gültige Auslaufdatum (1. Januar 2001) hinaus verlängert. Damit wird die Nutzung von Arbeitslosigkeit für Vorruhestandspassagen unattraktiver gemacht.
12. Andererseits ist es notwendig, eine verlässliche und existenzsichernde Auffanglinie für ältere Langzeitarbeitslose zu schaffen bzw. beizubehalten. Allen Vorschlägen, die Arbeitslosenhilfe abzuschaffen und mit der Sozialhilfe zu verschmelzen, ist eine klare Absage zu erteilen. Die 1997 eingeführte jährliche Absenkung der individuellen Leistungssätze um 3% wird rückgängig gemacht; die Arbeitslosenhilfe wird so mit den Bestimmungen zur Sozialhilfe verzahnt, daß erstere nicht unter den Sozialhilfeanspruch fallen kann. Damit wird Arbeitslosen, soweit sie überhaupt einen Leistungsanspruch gegenüber dem Arbeitsamt haben, der Gang zum Sozialamt erspart, und es wird vermieden, daß durch den Bezug ergänzender Sozialhilfe eine Doppelzuständigkeit von Arbeits- und Sozialamt entsteht.
13. Die Instrumente zum Transfer von Beschäftigten zwischen Personal abbauenden und Personal suchenden Betrieben werden im Konsens mit den Tarifpartnern weiterentwickelt. Die Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen werden mit Struktur-Kurzarbeit kombinierbar gemacht. Alternativ wäre nach dem Vorbild der österreichischen Arbeitsstiftungen (vgl. ÖSB 1993) ein besonderer Status für gerade Entlassene zu schaffen, die sich in einer Sozialplan-Fördermaßnahme befinden. Dieser Status könnte in der Zahlung von Unterhaltsgeld bestehen, das zusammen mit den Maßnahmekosten aus den Zuschüssen der Bundesanstalt und dem Sozialplan finanziert wird.

14. Für Wirtschaftszweige mit stark rückläufiger Beschäftigungsentwicklung wird ein Rahmen für einen tariflich auszugestaltenden strukturbedingten Altersübergang geschaffen, dessen Basiskosten über eine Umlage allein der Arbeitgeber der betreffenden Branche zu finanzieren sind. Das strukturbedingte Altersübergangsgeld wird ab 55 Jahren für längstens 5 Jahre in Höhe des allgemeinen Leistungssatzes des Arbeitslosengeldes (60%) von der Bundesanstalt ausbezahlt. Der Altersübergang führt in eine vorzeitige Rente mit 60.

Literatur

- Beer, Doris/Wagner Alexandra (1997): Keine Aussichten, kein Interesse, keine Zeit? Weiterbildung von an- und ungelernten Beschäftigten im Betrieb. In: Institut Arbeit und Technik (Hg.), Jahrbuch 1996/97, S. 70-87. Gelsenkirchen: Institut Arbeit und Technik.
- Bender, Stefan/Hilzendegen, Jürgen/Rohwer, Götz/Rudolph, Helmut (1996): Die IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975-1990. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 197.
- Bender, Stefan/Preißler, Josef/Wübbeke, Christina (1999): Betriebliche Determinanten des Generationenaustausches in westdeutschen Betrieben. Eine Untersuchung auf der Basis des IAB-Employer-Employeedatensatzes für die Jahre 1994 und 1995. Arbeitspapiere für die Tagung "Generationenaustausch" am 22./23. April 1999 in Bremen. Nürnberg.
- Bielenski, Harald/Brinkmann, Christian/Köhler, Bärbel (1994): Erwerbsverläufe und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in Ostdeutschland. Ergebnisse des Arbeitsmarkt-Monitors über berufliche Veränderungen 1989 bis 1993. IAB-Werkstattbericht 12/94 v. 14.12.
- Blüm, Norbert: Artikel im Handelsblatt vom 20.9.1995.
- Bogai, Dieter/Hess, Doris/Schröder, Helmut/Smid, Menno (1994): Binnenstruktur der Langzeitarbeitslosigkeit älterer Männer und Frauen. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2/94: 74-93.
- Bundesanstalt für Arbeit (1999): Arbeitsmarkt in Zahlen 1998. Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeit (fortlaufend): Amtliche Nachrichten. Nürnberg.
- Enquete-Kommission "Demographischer Wandel" (1998): Zweiter Zwischenbericht. Bonn: Bundestagsdrucksache 13/11460.
- Fuchs, Johann/Thon, Manfred (1999): Nach 2010 sinkt das Angebot an Arbeitskräften. Potentialprojektion bis 2040. IAB-Kurzbericht Nr. 4/99 v. 20.5.
- Gilberg, Reiner/Hess, Doris/Regnat, Anja/Schröder, Helmut (1999): Arbeitslosenhilfe als Teil des sozialen Sicherungssystems. Erwerbsbiographische Hintergründe, haushaltsbezogene Zusammenhänge, finanzielle, soziale und psychosoziale Aspekte. IAB-Werkstattbericht Nr. 11/99 v. 28.6.
- Karr, Werner (1997): Die konzeptionelle Untererfassung der Langzeitarbeitslosigkeit. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1/97: 37-46.
- Karr, Werner (1999): Kann der harte Kern der Arbeitslosigkeit durch einen Niedriglohnsektor aufgelöst werden? Eine Analyse der Arbeitslosen nach Verweildauer und Reintegration. IAB-Kurzbericht Nr. 3/99 v. 7.5.
- Kiehl, Melanie/Koller, B. (1999): Lebensalter, Erwerbsbeteiligung und Altersgrenzenpolitik beim Übergang in den Ruhestand in den Ländern der Europäischen Union. Nürnberg: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 218.

- Kirsch, Johannes/Knuth, Matthias/Krone, Sirikit/Mühge, Gernot (1999): Vorerst geringe Inanspruchnahme, Konzentration auf Kleinbetriebe, Nothilfe in Konkursfällen. Erster Zwischenbericht der Begleitforschung zu den Zuschüssen zu Sozialplanmaßnahmen nach 254ff. SGB III. IAB-Werkstattbericht 5/99 v. 19.4.
- Knuth, Matthias (1998): Von der "Lebensstellung" zur nachhaltigen Beschäftigungsfähigkeit. Sind wir auf dem Weg zum Hochgeschwindigkeitsarbeitsmarkt? In: Bosch, Gerhard (Hg.), Zukunft der Erwerbsarbeit - Strategien für Arbeit und Umwelt, S. 300-331. Frankfurt am Main: Campus.
- Kohli, Martin (1985): Die Institutionalisierung des Lebenslaufs. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 1/85: 1-29.
- Kohli, Martin (1994): Institutionalisierung und Individualisierung der Erwerbsbiographie. In: Beck, Ulrich/Beck-Gernsheim, Elisabeth (Hg.), Riskante Freiheiten, S. 219-244. Frankfurt a. Main: Suhrkamp.
- Koller, Barbara (1995): Vielen älteren Arbeitslosen fehlt nichts weiter als ein Arbeitsplatz. IAB-Werkstattbericht 3/95 v. 21.3.
- Naeyele, Gerhard (1992): Zwischen Arbeit und Rente. Gesellschaftliche Chancen und Risiken älterer Arbeitnehmer. Augsburg: Maro, Beiträge zur Sozialpolitik-Forschung Bd. 9.
- ÖSB Österreichische Studien- und Beratungsgesellschaft (Hg.) (1993): Arbeitsstiftungen und regionale Arbeitsinitiativen als Chancen für Qualifizierung und Beschäftigung. Tagungsdokumentation, Wien, 3.11.1993. Wien.
- Projektgruppe Betriebspanel (1991): Das IAB-Betriebspanel - Ansatz und Aufbau. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3/91: 514-530.
- Rehfeld, Uwe (1998): Der Arbeitsmarkt: Eckpfeiler für die gesetzliche Rentenversicherung. Anmerkungen aus statistisch-empirischer Sicht. In: INIFES/ISF/SÖSTRA (Hg.), Erwerbsarbeit und Erwerbsbevölkerung im Wandel. Frankfurt/New York: Campus.
- Reß, Wolfgang (1995): Altersteilzeit statt Vorruhestand. Arbeitgeber 19/95: 638-641.
- Sackmann, Reinhold (1997): Der Einfluß von Verrentungsprozessen und Mobilitätsprozessen auf die Arbeitsmarktrisiken von Berufseinsteigern. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3/97: 675-687.
- Schömann, Klaus/Kruppe, Thomas/Oschmiansky, Heidi (1998): Beschäftigungsdynamik und Arbeitslosigkeit in der Europäischen Union. Berlin: WZB Discussion Paper FS I 98 - 203.
- Simonis, Heide (1999): Wenn alte Instrumente nicht greifen, muß man neue entwickeln. Frankfurter Rundschau Nr. 147 vom 29.6.1999: 19.
- Streeck, Wolfgang/Heinze, Rolf G. (1999): An Arbeit fehlt es nicht. DER SPIEGEL 19/99: 38-45.
- Verband Deutscher Rentenversicherungsträger: Zahlen und Zeitreihen. www.vdr.de/statistik.
- Vincens, Jean (1990): Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitiken und "Rationierung" der Arbeit. In: Auer, Peter, et al. (Hg.), Beschäftigungspolitik und Arbeitsmarktforschung im deutsch-französischen Dialog. Nürnberg: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 137.

Wübbeke, Christina (1999): Der Übergang von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in den Rentenbezug zwischen sozialpolitischer Steuerung und betrieblichen Interessen. Eine Untersuchung der Ursachen des Frühverrentungstrends in Westdeutschland für den Zeitraum von 1975 bis 1990 auf Basis der IAB-Beschäftigtenstichprobe. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1/99: 102-117.