

Die demografische Alterung des Arbeitsmarktes: Was können Großbritannien und Deutschland voneinander lernen?

Frerich Frerichs und Philip Taylor

Zusammenfassung

Die Erwerbssituation älterer Arbeitnehmer ist seit einigen Jahren in Deutschland und in Großbritannien auf der politischen Agenda nach oben gerückt. Da das durchschnittliche Rentenzugangsalter in beiden Ländern seit Jahrzehnten relativ niedrig ist, mehren sich die Sorgen um den Erhalt des öffentlichen Rentensystems und einen bevorstehenden Arbeitskräftemangel. Der neue politische Konsens lautet: ältere Arbeitskräfte müssen verstärkt in das Erwerbsleben integriert werden. Aktuelle Konzepte zielen deshalb darauf, das Renteneintrittsalter zu erhöhen, Möglichkeiten zur Frühverrentung abzubauen und Anreize für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben zu schaffen; Arbeitgeber werden zudem über die Vorteile der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer aufgeklärt und ermutigt, diese vermehrt einzustellen.

Fortschritte, die in diese Richtung bereits gemacht wurden, sollten jedoch nicht überschätzt werden. Der vorliegende Bericht kommt nach einer Betrachtung einzelner aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sowie deren nachweisbarer Ergebnisse zu folgenden Erkenntnissen:

1. Ein Richtungswandel hat stattgefunden. Im Zuge dessen wurden Strategien und Maßnahmen entwickelt, die darauf zielen, die Beschäftigungssituation älterer Arbeitnehmer zu verbessern. Insgesamt sind ältere Arbeitslose jedoch nach wie vor bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wie beruflichen Weiterbildungsangeboten, Hilfen zur Existenzgründung und aktiver Jobvermittlung unterrepräsentiert.
2. Entwicklungsbedarf besteht insbesondere hinsichtlich der Förderung des lebenslangen Lernens und der altersübergreifenden Weiterbildung.
3. Bereits eingeführte Maßnahmen für ältere Arbeitslose konzentrieren sich eher auf solche mit geringen Vermittlungshemmnissen; Risikogruppen – ältere Arbeitslose mit geringer Ausbildung oder Behinderung – sind unterrepräsentiert.

Es bleibt festzuhalten, dass das Defizit hinsichtlich aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für ältere Arbeitslose primär darin besteht, dass diese Gruppe sowohl in der Arbeitsvermittlung als auch in Qualifizierungsmaßnahmen nur ungenügend berücksichtigt ist. In Großbritannien finden zudem aktive Maßnahmen nur in einem begrenzten Rahmen statt; dies gilt einerseits für die Gestaltung der Maßnahmen – „New Deal 50 plus“/„New Deal 25 plus“ – und andererseits für die Höhe und die Dauer der Förderung. Hinzu kommt, dass die Gruppe der am meisten benachteiligten älteren Arbeitslosen (dazu gehören Behinderte) nur in geringer Zahl in die Maßnahmen eingebunden sind.

In beiden Ländern sind die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nach wie vor an eine jeweils eigene Mischung aus Rahmen- und Strukturbedingungen gebunden. Die drängenden Probleme des Arbeitsmarktes und einer alternden Bevölkerung werden auf der Basis des vorherrschenden Sozialstaatsmodells, der gegebenen Wirtschaftsstrukturen und der geltenden Leitvorstellungen angegangen. So werden etwa von der britischen Regierung bisher keine finanziellen Mittel für die Arbeitsplatzbeschaffung oder für die flächendeckende Einführung von Qualifizierungsmaßnahmen zur Verfügung gestellt – trotz eines in jüngster Zeit zu konstatierenden Richtungswechsels hin zu einer stärker auf die Integration von Problemgruppen ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik. Die britische Arbeitsmarktpolitik zeigt sich daher weiterhin wenig intervenierend. In Deutschland hat im Zuge der jüngsten Arbeitsmarktreflexionen ein Paradigmenwechsel hin zu einer stärkeren Ausrichtung auf aktivierende Ansätze in der Arbeitsvermittlung stattgefunden. Es existiert aber weiterhin ein umfangreicher gesetzlicher Maßnahmenkatalog für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen.

Trotz oder gerade wegen der benannten Defizite und Unterschiede können beide Länder in der Arbeitsmarktpolitik voneinander lernen. Hierbei sollten die folgenden übergreifenden förderpolitischen Prinzipien berücksichtigt werden:

- **Stärkung eines aktiv-integrativen Ansatzes:** Im Rahmen dieses Ansatzes sollten Investitionen in die Qualifikationen und die Gesundheit älterer Arbeitsloser vorgenommen werden, um ihre Beschäftigungsfähigkeit und Produktivität zu erhalten und zu verbessern. Gleichzeitig sind konkrete Zielvorgaben für die Einbeziehung älterer Arbeitsloser in aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu treffen. Diese Ansätze müssen sowohl in Deutschland als auch in Großbritannien vorangetrieben werden.
- **Schaffung eines vernetzten-koordinierten Ansatzes:** Im Rahmen dieses Ansatzes sollten betriebsbezogene und arbeitsmarktbezogene Initiativen besser aufeinander abgestimmt werden und eine Koordination von Politikinitiativen auf Regierungsebene bzw. zwischen den jeweils zuständigen Ministerien erfolgen. Hierbei könnte ein Erfahrungsaustausch der politischen Entscheidungsträger in Deutschland und Großbritannien bezogen auf die bereits verfolgten Koordinierungsansätze anregend wirken.
- **Förderung eines präventiven, lebenslaufbezogenen Ansatzes:** Eine Beschäftigungspolitik für ältere Arbeitnehmer sollte insgesamt stärker auf die Vermeidung von Arbeitslosigkeit ausgerichtet sein. Einschränkungen der Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit, die oft in Arbeitslosigkeit münden, entstehen im Erwerbsverlauf und daher sollten präventive Maßnahmen wie kontinuierliche Qualifizierung und Gesundheitsförderung sowohl in Deutschland als auch in Großbritannien intensiviert werden.

Neben diesen allgemeinen Empfehlungen sind spezifische arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in die Überlegungen einzubeziehen, die dazu beitragen, die Beschäftigungssituation von älteren Arbeitnehmern zu verbessern:

Arbeitsplatzvermittlung und Verbesserung der Einstellungschancen

- Die Arbeitsplatzvermittlung sollte die speziellen Bedürfnisse älterer Arbeitsloser berücksichtigen. Deutschland kann hier von Großbritannien lernen: Das britische System von „Kreditpunkten“ liefert der Arbeitsverwaltung Anreize für eine erfolgreiche Job-Suche für Schwervermittelbare; eine höhere Zahl von Vermittlern schafft bessere Voraussetzungen für die notwendige intensivere Beratung. Älteren niedrigqualifizierten oder gesundheitlich eingeschränkten Arbeitslosen sollten spezielle Qualifizierungsangebote, gesundheitsfördernde Maßnahmen sowie soziale Unterstützung erhalten. Auch hier erscheint ein Erfahrungsaustausch über bereits vereinzelt durchgeführte erfolgreiche Maßnahmen in Deutschland und Großbritannien sinnvoll.
- Die Gestaltung und Umsetzung entsprechender Maßnahmen sollte stärker unternehmensorientiert sein. Den in Deutschland praktizierten „Trainingsmaßnahmen“ zur Arbeitserprobung und -vorbereitung kann hierbei Vorbildcharakter für Großbritannien beigemessen werden: Ältere Arbeitslose erhalten in Deutschland im Rahmen einer auf rd. 6 Wochen befristeten Maßnahme die Möglichkeit, im Betrieb ihre Arbeitsfähigkeit und -bereitschaft im Betrieb unter Beweis zu stellen und an arbeitsplatzbezogenen Trainingsmaßnahmen teilzunehmen. Deutschland kann aber auch von Großbritannien lernen und spezielle Fachkräfte für die Betreuung einstellungswilliger Betriebe in den Agenturen für Arbeit positionieren.

Stärkung der beruflichen Weiterbildung und eines lebenslangen Lernens:

- Um zu verhindern, dass ältere Arbeitslose von beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen ausgegrenzt bleiben, sollte Ihnen ein individueller Anspruch auf Feststellung ihres Qualifizierungsbedarfs in Abhängigkeit von den Anforderungen des regionalen Arbeitsmarktes gegeben werden. Schwervermittelbare Langzeitarbeitslose sollten bei der Auswahl für entsprechende Maßnahmen vorrangig behandelt werden.
- Öffentlich geförderte Job-Rotation-Maßnahmen, die es Arbeitslosen ermöglichen, vorübergehend für eine Arbeitsvertretung eingestellt zu werden, während der Arbeitsplatzinhaber eine Fortbildung besucht, sollten besonders für ältere Arbeitslose gefördert werden und eine Gelegenheit bieten, berufsrelevante Kenntnisse zu erwerben.

Subventionierte Beschäftigung und Altersteilzeit:

- Eingliederungszuschüsse sollten nicht nur auf das Alter ausgerichtet sein, sondern als Förderkriterium bestehende Qualifizierungsbedarfe der älteren Bewerber einschließen. Begleitend sollten dann Qualifizierungen und gesundheitsfördernde Maßnahmen im Betrieb gefördert werden.
- Um die Bindung älterer Langzeitarbeitsloser an den Arbeitsmarkt zu erhalten, bzw. wiederherzustellen, sollten betriebliche „Quasi-Jobs“ oder „Aktivperioden“ eingeführt werden, in denen die Arbeitssuchenden berufsrelevante Aufgaben zu einem annähernd regulären Entgelt ausführen.

- In Deutschland sollte die Förderung innovativer Teilzeitbeschäftigungs-Konzepte in der Spätphase der Erwerbsarbeit verbessert werden, um den Tendenzen zu einem frühzeitigen Ausscheiden aus dem Berufsleben entgegenzuwirken. In Großbritannien sollten bestehende Regelungen, die die Höhe einer betrieblichen Altersrente an dem zuletzt gezahlten Gehalt/den zuletzt geleisteten Arbeitsstunden bemessen, modifiziert werden.

Für weitere Informationen wenden Sie sich bitte an:

Annette Birkholz
Anglo-German Foundation/Deutsch-Britische Stiftung
Hackescher Markt 1, 10178 Berlin, Germany
Tel +49 30 2063 4985, Fax +49 30 311 099 20
E-mail ab@agf.org.uk, Website www.agf.org.uk

Dr. Frerich Frerichs
Forschungsgesellschaft für Gerontologie e.V., Institut für Gerontologie an der Universität
Dortmund
Evinger Platz 13, 44339 Dortmund, Germany
Tel +49 231 728 588 18, Fax +49 231 728 488 55, E-mail frerichs@pop.uni-dortmund.de

Dr. Philip Taylor
Faculty of Social and Political Sciences, University of Cambridge
Free School Lane, Cambridge, CB2 3RQ, UK
Tel +44 1223 334537, Fax +44 1223 334550, E-mail pt255@cam.ac.uk

Anmerkung für die Presse:

Die Deutsch-Britische Stiftung trägt seit mehr als dreißig Jahren zur politischen Entscheidungsfindung in Großbritannien und Deutschland bei, indem sie bilaterale Forschung und Diskussion um wirtschaftliche und gesellschaftliche Themen unterstützt, und die Ergebnisse dieser Tätigkeit Entscheidungsträgern, Praktikern und Beratern zugänglich macht.

Rezensionsexemplare des Berichtes können Sie bei der Deutsch-Britischen Stiftung anfordern. Es besteht auch die Möglichkeit, den Bericht unentgeltlich direkt von der Website der Stiftung herunterzuladen. Der Bericht ist im Buchhandel erhältlich (ISBN 1-900834-58-8) oder über den Vertrieb der Deutsch-Britischen Stiftung, YPS, Tel: +44 (0)1904 431 213 Fax: +44 (0)1904 430 868, Preis: £15.00

Die Autoren des Berichts:
Frerich Frerichs, Institut für Gerontologie an der Universität Dortmund; Philip Taylor, University of Cambridge.