

Sonderausgabe der DRV

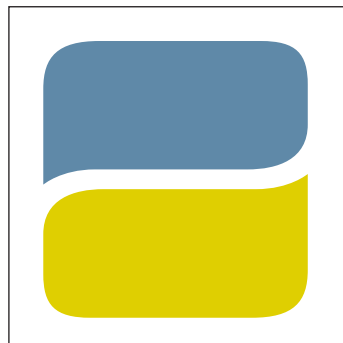
DRV-Schriften Band 70

Smart Region

Projektergebnisse und Analysen zum alternsgerechten Arbeiten in innovativen Regionen

Februar 2007

DRV-Schriften Band 70 · Smart Region – Projektergebnisse und Analysen



Deutsche
Rentenversicherung
Bund

smart)region(



EUROPÄISCHE UNION
Europäischer Sozialfonds
Innovative Maßnahmen nach Artikel 6

Deutsche Rentenversicherung

Herausgeber:
Deutsche
Rentenversicherung
Bund

Europas Belegschaften altern – ein Veränderungsprozess, der Unternehmen, den Arbeitsmarkt und die Politik vor neue Herausforderungen stellt. Im Projekt Smart Region wurden innovative Maßnahmen zum erfolgreichen Umgang mit den künftigen Anforderungen entwickelt.

Das Projekt Smart Region wurde im Rahmen des Europäischen Sozialfonds ESF (Art. 6, Innovative Maßnahmen) im Programmplanungszeitraum 2004-2006 gefördert. Unter dem Titel „Innovative Ansätze zur Bewältigung des Wandels“ beschäftigten sich dabei europaweit eine Reihe von Projekten mit Fragen des demografischen Wandels und des Management of Change. Koordiniert von der Deutschen Rentenversicherung Bund waren an der Projektumsetzung ForscherInnen und BeraterInnen der Institute INIFES (Augsburg), SÖSTRA (Berlin), der ÖSB Consulting GmbH (Wien) und des CEDEP der Autonomen Universität Lissabon (UAL) beteiligt.

Verantwortlich für diese Ausgabe:

Dr. Christina Stecker (030) 865 89536

Redaktionsteam:

Dr. Christina Stecker
(Deutsche Rentenversicherung Bund)

Dr. Monika Putzing (SÖSTRA)

Petra Hinz
(Deutsche Rentenversicherung Bund)

Ina Kauffmann
(Deutsche Rentenversicherung Bund)

Aktuelle Informationen zum Projekt Smart Region im Internet:

www.smartregion.net

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek:

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Smart Region – Projektergebnisse und Analysen zum altersgerechten Arbeiten in innovativen Regionen

Herausgeber: Deutsche Rentenversicherung Bund

DRV-Schriften: Bd. 70, Sonderausgabe der DRV

ISBN 978-3-938790-11-3

Herausgeber: Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin

Verantwortlich für den Gesamteinhalt: Hauptschriftleiter Prof. Dr. Franz Ruland, Stellvertreter Dr. Axel Reimann, Schriftleiter Dr. Dirk von der Heide, Deutsche Rentenversicherung Bund, Hallesche Straße 1, 10963 Berlin, Fernruf: 030 865 - 891 74 und -891 78, Telefax: 030 865 - 894 25.

Verlag und Anzeigenverwaltung: wdv Gesellschaft für Medien & Kommunikation mbH & Co. OHG, Postfach 25 51, 61295 Bad Homburg, Fernruf: 06172 670 - 0, Verlagsort Bad Homburg.

Gesamtherstellung: Central-Druck Trost GmbH & Co KG, Industriestraße 2, 63131 Heusenstamm, Fernruf: 06104 606-0.

Verantwortlich für den Anzeigenteil: wdv, Walter Piezonka, für Marketing und Vertrieb: Bernd Kremer.

Die Zeitschrift DEUTSCHE RENTENVERSICHERUNG mit den Fachmitteilungen der Deutschen Rentenversicherung erscheint 12mal jährlich. Preis der Einzelfolge 8,20 Euro inkl. MwSt. Bestellungen nehmen entgegen: der Verlag und der Buchhandel. Abbestellungen nur mit halbjähriger Frist zum 30.06 und 31.12. jeden Jahres. Zahlung jeweils jährlich im Voraus an: wdv, Postbank Frankfurt am Main, Konto-Nr. 77 308 603, BLZ 500 100 60, Bankkonten: Deutsche Bank AG, Hanau, Konto-Nr. 040 96 49 00, BLZ: 506 700 09, Frankfurter Sparkasse, Konto-Nr. 705 665, BLZ 500 502 01.

Die mit Namen gekennzeichneten Beiträge geben die Auffassung der Verfasser, aber nicht des Herausgebers wieder. Die Zeitschrift nimmt nur Originalbeiträge an. Der Nachdruck von Beiträgen ist nur mit Einwilligung der Schriftleitung unter Quellenangaben gestattet. Beiträge sind an die Deutsche Rentenversicherung Bund, DRV-Schriftleitung, Hallesche Straße 1, 10963 Berlin, zu richten. Für unverlangt eingesandte Manuskripte und Besprechungsexemplare übernimmt die Schriftleitung keine Gewähr.

Verlag: wdv Gesellschaft für Medien und Kommunikation mbH & Co. OHG, Siemensstraße 6, 61352 Bad Homburg v.d.H. HRA 3087, Bad Homburg v.d.H., Pers.haft. Gesellschafter: Zeitschriften VVG Verlags- und Verwaltungs-Gesellschaft mbH & Co. KG, HRA 3096, Bad Homburg v.d.H., sowie VVG Gesellschaft zur Verlagsbeteiligung und Verwaltung mbH, HRB 5544, vertreten durch die Geschäftsführer Thomas Kuhn, Klaus Tonello, jeweils Siemensstraße 6, 61352 Bad Homburg v.d.H.

Inhaltsverzeichnis

Einführung

Christina Stecker, Uwe G. Rehfeld, Alexander Kühl, Ralph Conrads

Die Erfolgsfaktoren des transnationalen EU-Projekts Smart Region
im Überblick

5

TEIL I

Systemische und demografische Wandlungsphänomene

1. *Eduardo de Sousa Ferreira*

Galileo and Faustus in One: Transition of Systems

19

2. *Christina Stecker, Ernst Kistler*

Erkenntnisgewinne aus internationalen Vergleichen
von Frühverrentungspolitiken

27

3. *Peter Guggemos, Andreas Huber, Ernst Kistler*

Wohin am Arbeitsmarkt mit der künftig viel größeren Zahl älterer
Erwerbspersonen?

45

4. *Ernst Kistler, Jürgen Wahse*

Das betriebliche Rekrutierungsverhalten als strategischer Faktor

65

5. *Alexander Kühl*

Regionen lösen sich aus der demografischen Umklammerung!
Grundstrukturen möglicher Lösungswege

77

TEIL II

Regionale Demografie ohne Mystifizierung

6. *Andreas Ebert; Hilmar Hoffmann, Birgit Steppich*
Regionales Frühverrentungsgeschehen und Altersübergänge 88
7. *Thomas Staudinger, Bernhard Kräusslich*
Reintegration Älterer – ein (fast) aussichtsloses Unterfangen 103
8. *Andreas Ebert, Daniel Werner*
Arbeitsmarktsituation und Arbeitslosigkeit Älterer
in den Regionen Bayerns 115
9. *Hilke Berkels*
Gemeinsam handeln – Jeder in seiner Verantwortung 129
10. *Monika Putzing*
Grundkonturen einer regionalen Unterstützungsstruktur für die Umsetzung
alters- und alternsgerechten Arbeitens – die „Regionale Werkzeugkiste“ 135

TEIL III

Übertragbarkeit und Schlussfolgerungen aus Smart Region

11. *Ralph Conrads, Jochen Kundinger, Thomas Staudinger*
Lernen von Regionen – Evaluation bundesdeutscher Beschäftigungspakte
und der Smart Regions (ESF-Art.-6) 148
12. *Andreas Ebert, Jochen Kundinger*
Alternsgerechtes Arbeiten in bayerischen Betrieben –
Die Sicht der Belegschaften 161
13. *Andrea Peter, Ralph Conrads*
Die vergessene Zukunft –
Ideen und Maßnahmen zum Alternsgerechten Arbeiten 172
14. *Monika Putzing*
Alters- und alternsgerechtes Arbeiten – Thema und Aktionsfeld für
Klein- und Kleinstbetriebe? 187

- Verzeichnis der Autorinnen und Autoren** 199

TEIL I

Systemische und demografische Wandlungsphänomene

Inhalt: Seite 3 – 86

1. Galileo and Faustus in One: Transition of Systems

Eduardo de Sousa Ferreira, CEDEP

When systems run-out – and there is no point in saying they do not, because in the course of History all of them ran out –, the foundations of these systems begin to shake. And after a certain time, the overall picture begins not to correspond to reality any more.

Our present system, a socio-political formation according to the modern conception of Lambert, is working within an overall framework that has to do with Society and not only with Economy, and which is constituted mainly by the encyclicals *Rerum Novarum* by Leo XIII and *Quadragesimo Anno* by Pius XI. The encyclical *Rerum Novarum*, being especially dedicated to the labour question, marks simultaneously the beginning of the acceptance of democracy as a social movement - *actio benefica in populum christiana*. Forty years after *Rerum Novarum* Pope Pius XI promulgated the encyclical *Quadragesimo Anno*, which emphasized the necessity of social and political reforms.

In our days both have been completely subverted. The notion of the **family** has been one of the main pillars of Society, and everybody understands that today there are no families any more that correspond to the model as set down in *Rerum Novarum*. It is not a question of the difficulties that have always existed between generations, but rather of a radically different form of man and woman and fathers and sons living together socially.

The **Religion as institution** that in the past was put in check by Martin Luther's Reformation and little more, is today confronted with formidable challenges, when religions, attitudes and orientations appear that totally break up the world in terms of religion and in terms of State.

This is the most general picture of our system. Since the area of **Economics** is of great importance in our present system, I may mention *Bretton Woods*, the agreement that laid the foundations of our International Economic Order: The International Monetary Fund, GATT, and the World Bank. The System of *Bretton Woods* for the regulation of the international economic order solved, in part, the Prisoner's Dilemma by creating an order that introduced sanctions against markets that shut themselves off from the international competition.

At present, none of these basic institutions do in any way fulfill the functions that *Bretton Woods* attributed them.

In any case, it is rather interesting to notice in this question the very incoherence between what is considered to be still within our system, but which distinctly does not correspond to reality any more. To give just one example: As far as trade is concerned, in their lessons of International Economy, our universities are still teaching the model of the factor proportions of Heckscher-Ohlin which is based on the existence of national frontiers, which in most of the cases, however, do not exist any more as they used to exist traditionally. This fact reveals the lack of coherence between the instruments of our system and reality. It also reveals the systemic crisis of a system of university education which has to go beyond the Humboldtian University that is one of the main pillars of our present system.

The **State** referred to in *Rerum Novarum* and *Quadragesimo Anno* is not the State of our time, a State that is failing because of its incapacity to solve the social question, as we are all becoming aware of, and which withdraws as an entity that protects and promotes Society. The present globalization process corresponds to an evolution that is weakening the State. We are faced today with a globalization of a neo-liberal nature that is not the outcome of political attitudes of the national States, but basically of market forces with characteristics of *laissez-faire*.

There are **two processes** that may be considered to have paved the way for a **qualitative change in internationalization**.

One of these processes is the **downfall of the socialist regimes**. As a consequence, competition between politically defined systems has changed into a competition of localization of the majority of the countries, defined essentially in economic terms and where the State's negotiatory position with respect to of the capital owners is weaker than it used to be when the competition was between systems.

The other occurrence was the highly accelerated **technical evolution of micro-electronics and information**. It made it possible for a whole new technology of production and logistics to develop, a super fast international payment system as well as a fierce competition of costs as a result of the fact that, due to the velocity of information, prices can be compared immediately.

But independently of these two phenomena the present **globalization** is characterized by the fact that it is not a distinct definable phenomenon, but rather a cipher for the complexity of processes which in our days constitute and determine the worlds of politics, economy and culture.

The **neo-liberal way** of looking at globalization is an ideology, a “Weltanschauung” that in the meantime is dominating politics in most countries, where politics surrenders to economics or, more exactly, where State policy is being subordinated to the growing influence of companies with transnational activities. We are assisting at an integration of Society at the international level, in the sense that there is an increase of contacts between people through a vertiginous creation of networks – not pyramids any more – at the international level, bringing about, as a consequence, an increase and reinforcement of social relations, influences and activities beyond national frontiers, which in return is diminishing the role of the national State and of the nations. The **networks connect the people** that are part of them rather than people of the same country. And since globalization, to the extent that the economic and social aspects as well as the cultural aspects are concerned, goes beyond the States, it has become more difficult, and is still continuing to get more difficult, to influence it with the means of control at the disposal of national States. The State’s competency of regulation is put into question. **Governance without Government.**

Since, due to the networks, the frontiers lose their significance, the **digital age** establishes another fundamental relationship with technology. A new constellation of technological communication between Centre and Periphery. In the future Scientific Centres of Excellency will stop being the privilege of the developed western societies, since the structural changes brought about by the new technologies affect not only the New Economies (E-Business, E-Commerce and E-Cash), but also the organizations of the university system and the political system. In this process, time and space are progressively more relative, digital communication is accelerating the processes of decision and implementation, and becomes the main channel of globalization.

The international economic system, the international economic order is in decay and this has different kinds of consequences, and is not just due to the confrontation with the United States of America as hegemonic economic power.

The present phase confronts us with the difficulty to understand that the system is crammed with inadequate forms of industrial specialization. The logic of the machine age is drawing to an end. **We are in a situation of transition to another system** – a phenomenon that has been repeating itself during History. The great changes in the course of History have always occurred when new technologies were coinciding with new forms of communication. In the Modern Age we have the case of the steam technology rising simultaneously with the high-speed printing press, and we have the case of petroleum and the combustion engine concurring with the telegraph. At present, we are witnessing the simultaneousness of the new technologies, particularly of microelectronics, with instantaneous information and globalization. Right now we are starting to get the feed-back of the increase of productivity, caused by the revolutions of informational technology and telecommunication.

Anybody who understands the fact that we are in a transition period does not experience any major problem. But it is true that, in principle, people are not aware of the necessity to accept that we are in transition and that **in transition there is no stability**. In transition there is **no security**. The crutches that helped us walk are crumbling and we do not yet have new ones. This is the main reason for the fact that our society is developing more and more irrational fears.

The typical case of insecurity, as we all know, is the **problem of unemployment**. The system no longer sustains the notion of unemployment that used to exist, and this makes people angry.

And what is, indeed, the problem?

There is the **demographic question** as a result of the constantly increasing life expectancy, with the consequent effects this has on the labour force. The working world changes when the population gets older. And there is a technology that is continuously defying the old system, because technology is creating wealth on its own.

The productive system has to be changed, because a large part of wealth is being produced by **technology** rather than by human hands. Technology has taken the place of Man. This is the real reason for unemployment. This new technology produces wealth without human effort. The passages of the Bible of Saint Jerome "*In sudore vultus tui vesceris pane*" as well as of Luther's Bible "*Im Schweisse deines Angesichts sollst du dein Brot essen*" call for a new interpretation. One talks of *sudor*,

the other of *Schweiss*. To a large extent, there is no sweat any more. Sweat is being saved by the machines.

And what does that mean?

The next decades will bring about the same change for the white collars as before for the production jobs, as companies and world economy are being linked into a global neural net.

It means **the end of employment in traditional terms**. It is at least strange that the politicians at their microphones and in their assemblies insist on proclaiming that they will resolve the problem of unemployment – for the active population and even considering the prolongation of active work until what is now called the Third Age –with employment policies, although, structurally, employment is not necessary any more in the way it was necessary until now.

In this transition period, however, **disquietude** will be less, if one is conscious of the transition. Furthermore, in this initial period there will be a time of rest, as new energies and new technologies will create labour during the introduction of new infrastructures and the widening of existing ones, as happened for example during the creation of the railway-net.

The problem does not lie in unemployment as such. What, then, is the significance of unemployment? The problem is that **we have lost the code for the distribution of wealth**.

I used to work for two hours and received 10 euros, when I worked four hours, I received 20 euros. If I do not have hours, how do I know what Society owes me from the wealth that the machines are creating by themselves?

That precisely is the problem: the code has been lost.

How are we going to get a new code, and how are we going to correspond at the level at which the Society of this technology has arrived that is a higher level of exigency and quality? The search for another code that will make it possible to define a new policy for the distribution of wealth will have to be conducted on the grounds of a different logic than the one used today.

Today there are no problems with hunger and cold any more. **Galileo's rationalization** induced alterations which later resulted in an increase of production as well as a reduction of production costs.

I am referring to our Western societies, Europe and America. I am not thinking about the whole world, only about the societies with which we have more contact and share a similar Jewish-Christian culture.

Today the **basic material needs are satisfied**.

The average person has a full belly and a warm house. One does not die from hunger or cold any more. And thus people start to demand more. In our present day there are other demands. And which? The worries about material goods were **replaced by needs of the mind, cultural and spiritual needs**.

People want to be more aware of what is going on with them. It is the problem of the mind, beauty, culture and diversity. These are completely different levels when you already have a full stomach and a warm house. **Man has turned into Faustus**, a wanderer searching for the last things, who leads a pleasant life without having to earn his living with the work of his hands.

This is the new situation we have to deal with, and for this there need to be **other employments**. People have to be active in work that corresponds to that demand. And, as always, if the offer does not match the demand, we are not getting there.

And it is another type of work which entitles me to receive part of Society's wealth. It is at this level that the solution to the problem of employment may arise. But this implies a **radical re-evaluation of human activity**.

And it is there where we find the **new code for the distribution of wealth**.

What production?

At a higher level and where the machines cannot substitute man.

There are a number of ways to find the new code of distribution.

The first one should be: **who saves expenses rewarded** (take care of one's health, go for a walk, go to the swimming pool), **has the right to be**. We know that in a number of countries the Health Budgets are among the heaviest of the State's general budget. There is an enormous weight to be carried by the Health Department. And when I go to the swimming pool, instead of paying an entry fee, I should receive money when I leave, because I save expenses by taking care of my health. This seems strange, but it is not really very much so. Something similar is happening

when, for instance, car insurance companies reduce the premium to be paid when the insured does not have accidents. It is the new code.

Second way: **reclassify already existing professions** – a typical case in my opinion is the *kindergarten*: the education of children is decisive for the man of tomorrow. A reclassification means that the worker in the factory will lose in importance while the babysitter who guarantees that there will be healthy and balanced future generations, will gain in importance. But the *kindergartens* continue to be run by ill paid personnel who is not given the necessary conditions to educate tomorrow's man. These teachers have the right to be paid at a superior level. And not the contrary. This means, readjusting the remuneration of some professions that begin to be important or rather recognized (because important they have always been) could be a way to obtain a code for the distribution of wealth.

A third way: **new forms of work** that emerge and correspond to a higher level of demand: for instance, people who work directly or indirectly to solve social tensions (note that the function of the State is not to provide happiness for the people, but rather to create the conditions necessary for happiness to exist): artists, story tellers, stage directors etc. It is indispensable at this point to emphasize the importance of the active labour force of an age that exceeds the age limits as they are established until now. A major part of business no longer has to do with merchandise, but with services. These activities have the right to be remunerated in a completely different way than they are being remunerated at present. Very important is the fact that the rising value of this type of activity gives rise to a social layer which exerts influence and that with its help society can begin to rid itself of the weight of the elites accustomed to govern in traditional ways and creating natural and social calamities, like for example, in the case of natural catastrophes, the problem of the pollution of environment and, as far as social questions are concerned, the increasing marginalization of parts of society.

These could be **three ways to recover a code for the distribution of wealth**. The question is a process that makes it possible to find solutions for a new system after the old one has revealed itself to be exhausted. To be aware of this would end the disorientation which is the bottom of our society's anxiety and irrational fears. The problem of unemployment causes uneasiness because of people's insecurity. Sometimes it is not the money they have or do not have, it is the insecurity of not knowing

what will happen. When things are understood this way, they will indeed allow a successful effort to be made towards an employment policy.

The new system will not find itself facing the end of labour, but another conception and dimension of labour, which will guarantee the wealth of nations.

We have here a relationship between Modern Science and Industrial Society, but these two elements are only part of the entire system. And in order to create a new system, it is not possible to patch up the old fabric, it is necessary to weave a new one. It is in this phase that we are presently finding ourselves: the transition during which to weave a new fabric of which we do not very well know how it will be. It will be a new System that is no longer oriented towards the material well-being, but rather towards individual freedom. May this be well understood. Not in the sense **Adam Smith** developed, that common well-being comes about when each individual pursues its own personal interests, but in the sense, that everyone contributes with whatever enriches the well-being of the community and thus his own. This does not mean that we are not attributing due value to the present Industrial System which brought great progress for mankind. It is necessary to maintain its rationality as it was induced by **Galileo**.

We should have learned from History that there are ways of looking that are not compatible with visions like that of **Keynes**, when he made the error to consider Newton's Alchemy valueless, and attributed value exclusively to Modern Science – which was created by **Newton** on the basis of alchemy and brought about a new system. I am not devaluing Keynes, who is one of the great patriarchs of our Newest Testament, nor am I denying his importance. But an attitude like his has been responsible for a lot of anxiety. It is an attitude that does not understand the value of things, the transition of things, the volatility of things, and does not recognize that there are others that follow after them. We cannot set Alchemy aside only because there is Science now, a Science of which, by chance, Alchemy was a predecessor. One must not undervalue the present system for the sole reason that a new system is emerging.

Galileo and Faustus just in one.

2. Erkenntnisgewinne aus internationalen Vergleichen von Frühverrentungspolitiken

Christina Stecker, Deutsche Rentenversicherung Bund; Ernst Kistler, INIFES

1. Neue Einsichten bei der Europäischen Kommission

„In conclusion, based on (...) examination of recent developments for the young and older elements of the working age population, there appears to be no clear overall evidence of an employment substitution effect between these age groups, at least at the EU level” (European Commission 2005: 68). Mit diesem unscheinbaren, relativierenden Satz deutet sich bei der **Europäischen Kommission** in ihrem Beschäftigungsbericht 2005 genau genommen eine gewisse Einschränkung ihrer bisherigen Sichtweise auf die Beschäftigungspolitik für Ältere an.¹ Bis dato war es für die EU, aber auch für die große Mehrheit der Diskutanten in Deutschland klar, dass die **Frühverrentungspolitik der Vergangenheit** rundum völlig falsch und die Hauptursache für die niedrige Beschäftigungsquote der Älteren gewesen sei und die so genannte **Substitutionstheorie** keinesfalls zutreffe. Man habe damals geglaubt, so die heutige Mainstream-Sicht der Dinge, man müsse nur Älteren den Vorruhestand ermöglichen, dann könnten Junge die frei werdenden Arbeitsplätze besetzen. Das habe aber nicht funktioniert: „Erwerbstätige in der Altersgruppe zwischen 55 und 64 Jahren stellen in vielen OECD-Ländern ein bislang unzureichend genutztes Potenzial des Arbeitsmarktes dar. Dies ist die Folge eines langjährigen Frühverrentungsparadigmas, das die sozialstaatliche Antwort auf vielfach von konjunkturellen Anspannungen überlagerte, tief sitzende strukturelle Arbeitsmarktprobleme in entwickelten Volkswirtschaften war“ (Funk u. a. 2003: 13), so das Institut der Deutschen Wirtschaft, das in diesem Zusammenhang apodiktisch davon spricht, dass das „Modell einer ‚Beschäftigungsbrücke zwischen Jung und Alt‘ empirisch gescheitert sei“ (E-benda).

¹ Eine weitere im vorliegenden Kontext wichtige neue Einsicht der Kommission betrifft die künftige Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials in Europa. War bisher meist durchgängig und unrealistischerweise von einem sehr bald bevorstehenden Mangel an Arbeitskräften die Rede, so spricht die Kommissionsmitteilung zum informellen Gipfel von Hampton Court davon, dass die Beschäftigtenzahl in der EU-25 bis 2017 aufgrund der steigenden Erwerbstätigkeit von Frauen und Älteren weiter zunehmen wird; vgl. Europäische Kommission 2006: 6. Der Mythos einer schon unmittelbar bevorstehenden „demografischen Wende“ am Arbeitsmarkt (vgl. Kistler 2006: 39 ff.) zerplatzt – damit rückt die Beschäftigungsfähigkeit eines alternden Erwerbspersonenpotenzials und das betriebliche Rekrutierungsverhalten (vgl. den Beitrag von Kistler/Wahse in diesem Band) noch mehr in den Mittelpunkt des Interesses.

Natürlich wäre die Vorstellung von einem einfachen Eins-zu-Eins-Substitutionseffekt falsch; der Arbeitsmarkt ist **kein reines Nullsummenspiel**: „Es gibt auf der Makroebene keinen signifikanten empirischen Nachweis dafür, dass ein frühzeitiger Austritt Älterer aus dem Arbeitsmarkt die Beschäftigungschancen anderer Gruppen, spezifisch Jüngerer, automatisch erhöht“ (Kistler 2004: 21). Nicht zuletzt die Praxis der Betriebe (vor allem der größeren, auch derjenigen des Staates) **Ältere scheinbar sozialverträglich freizusetzen**, aber bei den Restrukturierungen dafür kaum Jüngere einzustellen – und das nicht nur in ökonomisch schlechten Zeiten – zeigt schon auf der Mikroebene, dass die schlichte „Nullsummen-Idee“ nicht stimmen kann.

Dass die eine These sich in der Generalisierung als falsch erwiesen hat, muss aber nicht bedeuten, dass die konkurrierende marktliberale These richtig ist, die da besagt, man könne ungestraft das Arbeitsangebot beliebig ausweiten, es schaffe sich sozusagen schon seine Nachfrage selbst. Die Wahrheit liegt dazwischen.² Das marktliberale Konzept mag in Zeiten/Ländern/Branchen mit starkem Wachstum – wie in den Zeiten des Wiederaufbaus nach dem Krieg – schon funktionieren. Das gilt aber offensichtlich, wie auch die Kommission an der zitierten Stelle erkennt, nicht in Zeiten/Ländern/Branchen mit Wachstumsschwäche.

Wo eine entsprechende Politik nach dem Motto „Jobs, Jobs, Jobs“ – so der im deutschen Sprachgebrauch unfreiwillig entlarvende Titel des Berichts der so genannten Kok-Kommission (vgl. Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe 2004) – verfolgt wird, werden Prekarisierungstendenzen verstärkt, wie etwa in Großbritannien (vgl. Kistler 2006). Es ist eben gerade nicht alles sozial, was Arbeit schafft.

Mit dieser Einsicht sind jedoch nicht nur Fragen z. B. hinsichtlich der Koalitionsvereinbarungen zum Auslaufen der Frühverrentungsinstrumente und zur „Rente mit 67“ verbunden³, sondern sie berührt auch die in diesem Aufsatz behandelte Frage, was man denn aus internationalen (und regionalen) Vergleichen lernen kann.

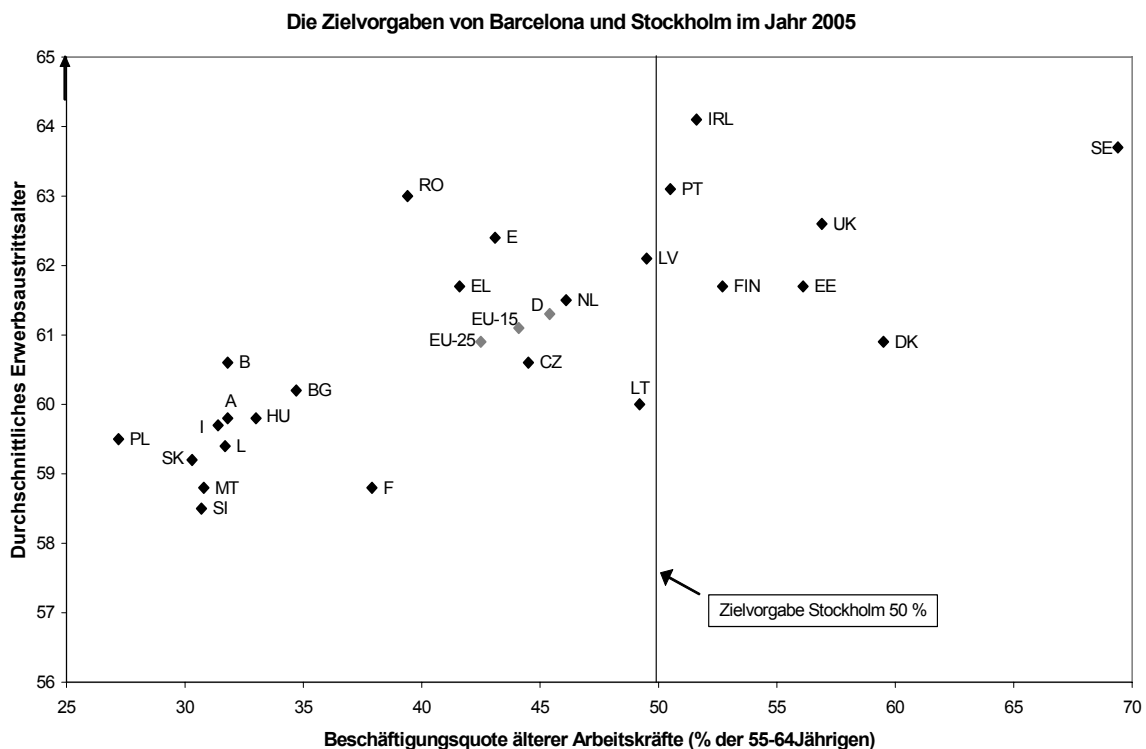
² „Ganz von der Hand zu weisen war die öffentliche Förderungslogik ‚Alt gegen Jung‘ nicht. Die Arbeitslosenquote Jugendlicher hat in Deutschland auch in Krisenzeiten nicht die hohen Werte vieler Nachbarländer erreicht“, Bosch 2003: 88.

³ So schätzt das IAB den Bedarf an zusätzlichen Arbeitsplätzen im Gefolge der Rente mit 67 auf 1,2 bis weit über drei Millionen im Jahr 2030, vgl. Fuchs 2006.

2. Einige internationale Vergleichszahlen

Wenn wir im Folgenden einige internationale Vergleichszahlen zur Beschäftigung Älterer präsentieren, so geschieht dies nicht in der Absicht, zunächst Länder zum Vergleich heranzuziehen, die eine höhere Beschäftigungsquote als Deutschland haben um dann auf deutsche Handlungsdefizite hinzuweisen, wie dies leider vor allem in der Medienrezeption gemacht wird (vgl. Funk u. a. 2003). Ausgewählt werden vielmehr zwei europäische Länder, die vor kurzem von der Bertelsmann Stiftung (neben Australien) als **Vorbilder** herausgestellt wurden, nämlich Finnland und die Niederlande, die drei Länder des Projekts Smart Region (Deutschland, Österreich und Portugal) sowie Schweden, das uns in vielerlei Hinsicht (vgl. Faik/Heidel/Stecker 2005: 69; Stecker 2005; Kistler 2006: 91) als „Vorbild“ am ehesten geeignet erscheint – obwohl natürlich auch dabei im Detail Einschränkungen anzubringen sind.

Abbildung 1: Beschäftigungsquote Älterer (55-64 Jahre) und durchschnittliches Erwerbsaustrittsalter, 2005



Anmerkungen: Durchschnittliches Erwerbsaustrittsalter; Reihenunterbrechung Beschäftigungsquote bei D, E und S; Reihenunterbrechung Erwerbsaustrittsalter bei D, I, A; vorläufiger Wert Erwerbsaustrittsalter für S und geschätzte Werte Erwerbsaustrittsalter für EU-25 und EU-15.

Abkürzungen: B = Belgien; BG = Bulgarien; Tschechische Republik = CZ; Dänemark = DK; Deutschland = D; Estland = EE; Irland = IRL; Griechenland = EL; Spanien = E; Frankreich = F; Italien = I; Lettland = LV; Litauen = LT; Luxemburg = L; Ungarn = HU; Malta = MT; Niederlande = NL; Österreich = A; Polen = PL; Portugal = PT; Rumänien = RO; Slowenien = SI; Slowakei = SK; Finnland = FIN; Schweden = S; Vereinigtes Königreich = UK.

Quelle: Eigene Darstellung nach EUROSTAT 2006.

Ausgangspunkt sind zunächst die beiden für unser Thema im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie zentralen Beschlüsse des Europäischen Rates von Stockholm (2001; darin ist die Erhöhung der durchschnittlichen Beschäftigungsquote der 55 bis 64-Jährigen auf 50 Prozent als Ziel vorgegeben) sowie Barcelona (2003; hier geht es um eine Erhöhung des durchschnittlichen Erwerbsaustrittsalters um fünf Jahre).

Betrachten wir anhand von **Abbildung 1** die Lage der einzelnen Länder zu diesen Zielen auf Basis der aktuell verfügbaren Werte von Eurostat.⁴ An dieser Stelle wird bereits deutlich, dass die in der Debatte in Deutschland gängigen Mythen⁵ über die besonders niedrige Beschäftigungsquote Älterer hierzulande irreführend sind.

Tabelle 1: Beschäftigungsquote – Anteil der Erwerbstätigen im Alter von 55-64 Jahre an der Gesamtbevölkerung derselben Altersgruppe (Angaben in Prozent)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	Männer									
EU (25 Länder)	-	46,6	46,6	46,7	46,9	47,7	48,8	50,3	50,7	51,8
EU (15 Länder)	47,3	47,2	47,3	47,5	48,0	48,9	50,1	51,6	52,2	53,1
Deutschland	47,8	47,5	47,2	46,8	46,4	46,5	47,3	48,2	50,7	53,5 (b)
Niederlande	41,4	44,3	47,5	49,6	50,2	51,1	54,6	56,7	56,9	56,9
Österreich	41,6	40,3	40,5	42,6	41,2	40,1	39,6	40,4	38,9	41,3
Portugal	62,7	63,2	62,9	61,4	62,1	61,6	61,9	62,1	59,1	58,1
Finnland	37,8	38,1	38,4	40,1	42,9	46,6	48,5	51,0	51,4	52,8
Schweden	66,7	65,1	66,1	67,3	67,8	69,4	70,4	70,8	71,2	72,0 (b)
	Frauen									
EU (25 Länder)		25,5	25,5	26,3	26,9	27,8	29,2	30,7	31,7	33,7
EU (15 Länder)	25,8	26,1	26,3	27,1	28,0	29,1	30,7	32,2	33,2	35,4
Deutschland	28,2	28,7	28,3	28,8	29,0	29,4	30,6	31,6	33,0	37,5 (b)
Niederlande	19,7	19,9	20,3	23,1	26,1	28,0	29,9	31,8	33,4	35,2
Österreich	17,3	17,0	17,1	17,6	17,2	18,4	19,3	20,8	19,3	22,9
Portugal	34,3	36,1	38,0	40,3	40,6	40,3	42,2	42,4	42,5	43,7
Finnland	33,3	33,3	34,1	38,0	40,4	45,0	47,2	48,3	50,4	52,7
Schweden	60,5	60,4	60	60,7	62,1	64,0	65,6	66,3	67,0	66,7 (b)

Quelle: Eigene Darstellung nach Eurostat 2006, Erläuterung: (b) Reihenunterbrechung.

⁴ Trotz mancher berechtigter Kritik an den Eurostat-Daten: Die internationale Vergleichbarkeit ist hier methodisch immer noch eher gegeben als in vielen anderen komparativen Studien.

⁵ „Bei der Beschäftigung der Gruppe der Älteren (55-64) zählt Deutschland mit 37 % zu den Schlusslichtern in Europa“, INQA 2005.

Die Beschäftigungsquote Älterer und das durchschnittliche Erwerbsaustrittsalter⁶ in Deutschland liegen beide ziemlich genau bei – in 2005 sogar über – dem europäischen Durchschnitt. Das gilt im Übrigen auch bei einer Betrachtung der Entwicklung in den letzten Jahren (vgl. **Tabelle 1**).

In der Tat verzeichnen Finnland und die Niederlande im Bezug auf die Erhöhung der Beschäftigungsquote die stärksten Zuwächse. Allerdings von einem bei Männern wie Frauen 1996 relativ niedrigen Niveau ausgehend. In Schweden war die Beschäftigungsquote schon zuvor bei beiden Geschlechtern traditionell außergewöhnlich hoch; sie ging im Betrachtungszeitraum aber nochmals um gut fünf bis sechs Prozentpunkte nach oben.⁷ In etwa entspricht das den Zuwächsen auch der Entwicklung bei den Männern in Deutschland. Bei den Frauen waren es hier fast zehn Prozentpunkte – ebenso in Portugal und bei den Frauen in Österreich. Bei den Männern ist in Portugal dagegen sogar ein Rückgang, in Österreich eine Stagnation der Beschäftigungsquote festzustellen. Verglichen mit den EU-Werten insgesamt liegt Deutschland auch im Hinblick auf die Entwicklung über die Zeit jedenfalls im Durchschnitt – trotz der geringen Wachstums- und Beschäftigungsdynamik des vereinten Deutschlands und der in Deutschland recht schwierigen Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die sich auch in einer bisher nur durchschnittlichen Frauenerwerbsquote niederschlägt.

Betrachtet man die von Eurostat ausgewiesenen Zahlen zur Barcelona-Zielstellung (vgl. **Tabelle 2**), so ergibt sich ein etwas anderes Bild. Nach diesen Daten⁸ ist das durchschnittliche Erwerbsaustrittsalter 2004⁹ in Deutschland leicht höher als im Mittel der alten EU-Länder bzw. noch etwas mehr verglichen mit EU-25. Auch hier ist der Zuwachs durchschnittlich. Gemessen am politisch vorgegebenen Ziel einer Erhöhung des Erwerbsaustrittsalters schneidet Deutschland, nach Schweden und Portugal, an dritter Stelle der hier betrachteten Vergleichsländer ab, während z. B. Österreich

⁶ Letzteres ist nicht zu verwechseln mit dem Renteneintrittsalter, das – wie z. B. in zunehmendem Maß in Deutschland (vgl. Büttner/Knuth/Wojtkowsky 2005; Ebert/Kistler/Trischler 2007) – durch Brücken des Altersübergangs (häufig in Arbeitslosigkeit, bei Frauen oft abseits des Arbeitsmarktes) deutlich später einsetzt.

⁷ Generell, vor allem aber bei den Frauen, hat dies mit dem ausgebauten öffentlichen Dienstleistungssektor in Schweden zu tun (vgl. Kistler 2006: 91), der dem marktliberalen Mainstream in Deutschland allerdings zutiefst nicht ins Konzept passt.

⁸ Die Daten der Deutschen Rentenversicherung Bund weisen einen Anstieg des durchschnittlichen Eintrittsalters bei den neuen Versichertenrenten zwischen 1996 und 2004 um knapp ein Jahr nach. Gleichzeitig sinken die Zahlbeträge dieser neuen Versichertenrenten seit 2000 deutlich, vgl. Kistler 2006a.

⁹ Aufgrund von Reihenunterbrechungen u.a. werden im Text hier die Werte von 2004 verwendet.

bis 2003 hier keinen und die Niederlande vorrangig bei den Frauen einen Anstieg ausweisen. Für das überall propagierte Vorbild Finnland ist sogar bei beiden Geschlechtern ein Rückgang im Erwerbsaustrittsalter bis 2004 zu konstatieren.

Tabelle 2: Durchschnittliches Erwerbsaustrittsalter (Angaben in Jahren)

	2001	2002	2003	2004	2005
	Insgesamt				
EU (25 Länder)	59,9	60,4	61,0	60,5 (e)	60,9 (e)
EU (15 Länder)	60,3	60,8	61,3	60,8 (e)	61,1 (e)
Deutschland	60,6	60,7	61,6	61,3	61,3 (b)
Niederlande	60,9	62,2	60,5	61,1	61,5
Österreich	59,2	59,3	58,8	(:)	59,8 (b)
Portugal	61,9	63,0	62,1	62,2	63,1
Finnland	61,4	60,5	60,4	60,5	61,7
Schweden	61,8	63,3	63,1	62,8	63,7 (p)
	Männer				
EU (25 Länder)	60,4	60,8	61,5	60,9 (e)	61,4 (e)
EU (15 Länder)	60,7	61	61,7	61,0 (e)	61,4 (e)
Deutschland	60,9	61,1	61,9	61,4	(:) (b)
Niederlande	61,1	62,9	61,0	61,1	61,6
Österreich	59,9	59,4	59,4	(:)	60,3 (b)
Portugal	62,3	62,9	63,7	61,2	62,4
Finnland	61,5	60,6	60,7	60,2	61,8
Schweden	61,9	63,4	63,5	63,1	64,3 (p)
	Frauen				
EU (25 Länder)	59,3	60	60,5	60,2 (e)	60,4 (e)
EU (15 Länder)	59,9	60,5	61	60,7 (e)	60,8 (e)
Deutschland	60,4	60,3	61,4	61,1	(:) (b)
Niederlande	60,8	61,6	60,1	61,1	61,4
Österreich	58,5	59,2	58,2	(:)	59,4 (b)
Portugal	61,6	63,1	60,6	63,1	63,8
Finnland	61,3	60,4	60	60,8	61,7
Schweden	61,6	63,1	62,8	62,4	63,0 (p)

Erläuterungen: (:) Nicht verfügbar, (e) Geschätzter Wert, (b) Reihenunterbrechung, (p) Vorläufiger Wert.

Quelle: Eigene Darstellung nach Eurostat 2006.

So einfach ist die Sache mit der **internationalen Komparatistik** offensichtlich also doch nicht, wie es die Protagonisten einer Ausweitung des Arbeitsangebots Älterer um jeden Preis gerne darstellen (vgl. zu einer solchen Position z. B. DIHK 2005: 10; BDA 2006).

3. Nur die Zielindikatoren zu betrachten reicht nicht aus

Die **Bestimmungsgründe der Erwerbsquoten Älterer** sind zu komplex und zwischen den Ländern zu unterschiedlich, als dass es mit einem Vergleich oder einer Evaluierung allein auf der Ebene der Zielindikatoren getan wäre. Umgekehrt formuliert muss man auch fordern, dass bei empfohlenen Maßnahmen die Rahmenbedingungen genauso wenig wie die Nebenwirkungen außer Acht gelassen werden dürfen. Mit den oben angesprochenen nationalen Unterschieden bezüglich der Frauenerwerbstätigkeit wurde bereits ein solcher Punkt herausgestellt.

Tabelle 3: Einige weitere Indikatoren zur Bestimmung von „Erfolgsländern“

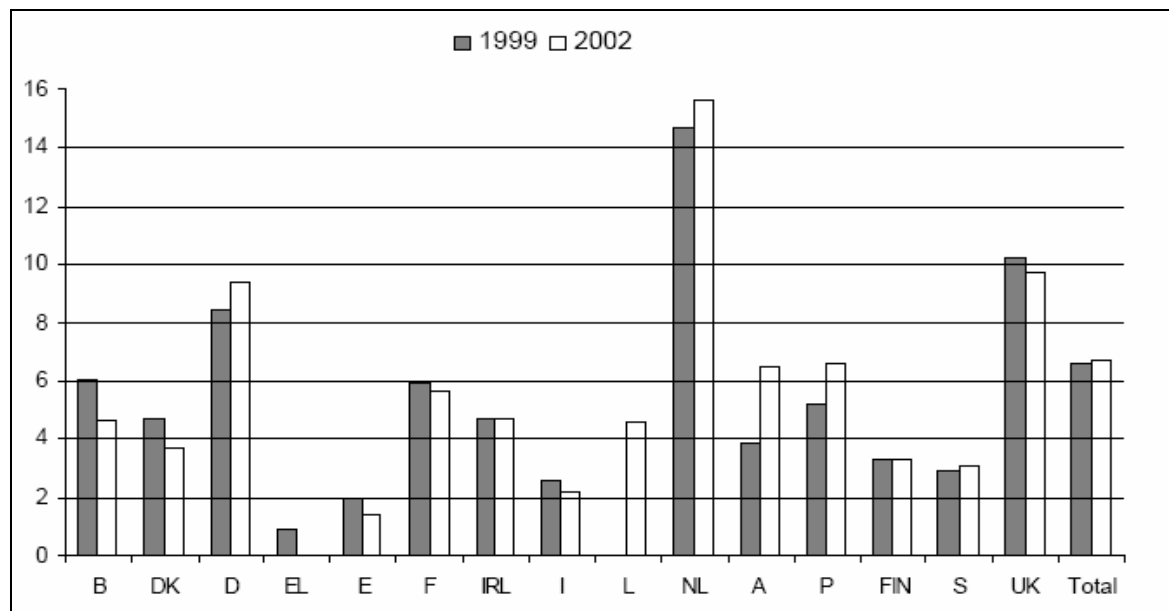
		EU 15	DE	NL	AT	PT	FI	SE
BSP pro Kopf (PPS; EU-25=100)	1995	100	119,4	117,2	125,9	75,1	104,1	116,5
	2005	100	107,5	123,4	121,6	70,0	114,2	119,3
Arbeitslosenquote (EU-Definition, über 15Jährige)	1998	9,4	8,8	3,8	4,5	5,2	11,4	8,2
	2004	9,0	9,5	4,6	4,8	6,7	8,8	6,3
Jugendarbeitslosenquote (EU-Definition, 15 bis 24Jährige)	1998	19,2	15,0	7,6	6,4	10,1	23,5	16,1
	2004	18,7	15,1	8,0	9,5	15,4	20,7	16,3
Anteil der Nicht-Aktiven an den 15 bis 64Jährigen nach	- niedrig	44,3	50,5	36,8	50,2	28,7	42,1	39,1
	- hoch	13,0	12,7	11,9	16,0	8,7	11,2	11,2
Qualifikationsniveau 2004	Differenz	31,3	37,8	24,9	34,2	20,0	20,9	27,9
Armutsrisikoquoten 2003:								
Alle Altersgruppen	- insgesamt	16	15	12	13	21	11	11
	- männlich	15	13	12	11	20	11	10
	- weiblich	17	17	12	14	22	11	12
über 65 Jährige	- insgesamt	18	16	7	17	29	17	14
	- männlich	15	11	6	13	29	11	9
	- weiblich	20	19	7	20	30	20	18

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach European Commission 2005: 218.

In **Tabelle 3** werden einige solcher Indikatoren zu Rahmenbedingungen und Nebenwirkungen wiedergegeben. Ziel ist es dabei nicht, diese vollständig zu betrachten oder gar kausale Erklärungen zu konstruieren. Ziel ist vielmehr zu zeigen, dass jedes „Vorbild“ auch seine Besonderheiten und **Schattenseiten** hat. Solche Aspekte sind:

- Angesichts der relativen Schwäche der Entwicklung des Bruttosozialprodukts pro Kopf in (vor allem Ost-)Deutschland ist der oben geschilderte Zuwachs in der Beschäftigungsquote Älterer eigentlich sogar erstaunlich. Insbesondere ist der enge Zusammenhang zwischen einem starken Wachstum in Finnland und dem dortigen Erfolg bei der Beschäftigungsquote Älterer augenfällig.
- Dieser Erfolg war in Finnland im Vergleich 1998 bis 2004 sogar mit einem Rückgang der allgemeinen und der Jugend-Arbeitslosenquoten verbunden. In den anderen Ländern gingen die geschilderten teilweisen Steigerungen in der Beschäftigung Älterer eher mit leichten bis mittleren Zuwächsen bei der allgemeinen bzw. Jugendarbeitslosigkeit einher.
- Dabei ist auch zu beachten, dass gerade in Deutschland – unter den Vergleichsländern auch noch in Österreich – die qualifikatorische Spaltung der Arbeitsmarktintegration aller Altersgruppen besonders ausgeprägt ist – ein Faktum, das mit Blick auf die Zukunft angesichts von PISA-Ergebnissen etc. eine besondere Besorgnis rechtfertigt.
- Beachtenswert ist natürlich auch, dass Deutschland hinter Portugal in Bezug auf die Gesamtbevölkerung die zweithöchste Armutsrisikoquote hat, hinsichtlich der Absicherung der Älteren schneiden nur die Niederlande sehr gut ab (vgl. auch Stecker 2005). Die anderen Vorbildländer hinsichtlich der Europäischen Beschäftigungsstrategie haben alle deutliche Probleme – für das hier nicht betrachtete Vereinigte Königreich, Irland und auch Dänemark gilt das, nebenbei bemerkt, neben Portugal und Griechenland noch mehr (vgl. auch Kistler 2006: 96). Auch hierin liegt ein zentrales Element gesellschaftlicher Spaltung.¹⁰

Abbildung 2: Prozentualer Anteil der älteren Arbeitnehmer mit einer Arbeitszeit unter 15 Stunden pro Woche



Hinweis: Wegen der geringen Größe der Stichproben sind die Daten für EL 1999 und L 2002 nicht verlässlich; Daten für EL 2002 und L 1999 fehlen.

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2004: 26.

¹⁰ Dies festzustellen bedeutet nicht, dass damit schon ein ursächlicher Zusammenhang zwischen einer Erhöhung des Arbeitsangebotszwanges (nicht nur bei Älteren) und wachsenden Exklusionstendenzen belegt wäre. Das bedarf weitergehender, unaufgeregter Analysen jeweils auf nationaler Ebene.

Schließlich muss hinzugefügt werden, dass hinter allen hier vorgestellten Punkten noch die offene Frage steht, was denn Beschäftigung überhaupt bedeutet. **Abbildung 2** gibt einen ersten Hinweis darauf, dass es enorme nationale Unterschiede zwischen den Europäischen Ländern im Hinblick auf das Ausmaß der Arbeitsmarktintegration Älterer gibt. So ist in den Niederlanden mit seiner generell weiten Verbreitung von Teilzeitarbeit ca. jede(r) achte ältere Arbeitnehmer/in nur mit einem Arbeitszeitumfang von unter 15 Stunden pro Woche erwerbstätig. Im Vereinten Königreich und auch in Deutschland sind es rund zehn Prozent.

Wie das Beispiel der Gegenüberstellung von Beschäftigungsquoten zeigt, fehlt eine tiefere Aussage darüber, unter welchen Bedingungen (Arbeitsumfeld, Lohnhöhe etc.) Männer und Frauen arbeiten und ob sie trotz Arbeit zu den so genannten „working poor“ gehören (vgl. dazu Stecker 2004a). Doch selbst mit einer ädaquaten Begriffsdefinition von Beschäftigung ist das generelle Problem noch nicht vom Tisch: die „künstliche Vergleichbarmachung“ unterschiedlicher statistischer Erfassungssysteme. Eklatant wird dies z. B. in Hinblick auf die Einkommens- und Vermögenssituation: In Finnland findet sich z. B. insgesamt ein hoher Anteil von Personen mit Haus- oder Wohneigentum. Dies hat Einfluss auf die Aussagekraft von Lohnersatzquoten, die sich am Renteneinkommen orientieren, vor allem aber auf die Bestimmung von Armutsquoten.

4. Weitere Länderspezifika und Restriktionen der Vergleichbarkeit

Neben den angesprochenen Punkten aus multinational vergleichender Perspektive sind selbstverständlich weitere nationale Besonderheiten zu beachten, die für die Entwicklung der Beschäftigung Älterer bzw. die Bewertung von Maßnahmen relevant sind. In diesem Zusammenhang wird die Frage evident, wie die Zielvorgaben erreicht wurden: D. h. beispielsweise, in welcher Höhe erfolgten staatliche Arbeitsmarktausgaben, welche Maßnahmen und Gruppen der Arbeitsmarktpolitik erhielten eine bevorzugte Förderung oder wie hoch sind die Ausgaben pro Kopf oder bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP)? In **Tabelle 4** sind die Politikbereiche des Arbeitsmarktes mit ihren prozentualen Kostenanteilen an den Arbeitsmarktausgaben insgesamt wie auch die jeweiligen Anteile und absoluten Teilnehmerzahlen innerhalb der drei Maßnahmenfelder (a) **Arbeitsmarktdienstleistungen**, (b) **Maßnahmen zur Förderung**

der Beschäftigungsfähigkeit und (c) **Unterstützungsleistungen** ausgewiesen.¹¹

Dabei lassen sich folgende **nationale Schwerpunkte** der Arbeitsmarktpolitik (AMP) erkennen:

- Der Bereitstellung von (a) Arbeitsmarktdienstleistungen messen Deutschland, Österreich, die Niederlande und auch noch Schweden etwa das gleiche Gewicht bei, während dies in Finnland und Portugal weniger der Fall ist.
- In der Kategorie (b) Förderung der Beschäftigungsfähigkeit durch Trainingsmaßnahmen widmen die Niederlande diesem Instrument knapp drei Viertel ihrer Aufmerksamkeit, Deutschland und Finnland nur die Hälfte und Schweden nur knapp ein Drittel.
- Demgegenüber favorisieren die skandinavischen Länder Finnland und Schweden zielgruppenspezifische oder arbeitsmarktintegrierende Arbeitsmarktanreize, die meist arbeitgeberseitig getragen werden.
- Während in Deutschland und Finnland auf die Schaffung zusätzlicher gemeinnütziger und sozialer Beschäftigungsmöglichkeiten gesetzt wird, erfolgt dies mit Ausnahme der Niederlande bei den anderen offenbar nicht.¹²
- Eine anteilmäßig relativ große Bedeutung innerhalb der Arbeitsmarktpolitik erfährt die Förderung von Existenzgründungen in Deutschland – außer den Niederlanden scheinen die anderen Länder dieses Instrument nicht zu nutzen.

¹¹ Unter Arbeitsmarkt(dienst)leistungen (labour market services) werden Leistungen und Aktivitäten des Staates oder von Organisationen in dessen Auftrag abgegrenzt, die die Integration von Arbeitslosen und -suchenden in den Arbeitsmarkt organisieren oder Arbeitgebern bei der Rekrutierung und Auswahl helfen. Trainingsprogramme sind solche, die die Arbeitsfähigkeit der Arbeitslosen oder anderer Zielgruppen verbessern helfen und öffentlich finanziert und kontrolliert werden. Job rotation and job sharing sind Programme, in denen Arbeitslose die Arbeitszeit eines Beschäftigten ersetzen. Arbeitsanreize (employment incentives) sind Programme zur Rekrutierung von Arbeitslosen oder zur Unterstützung bei drohendem Arbeitsplatzverlust, wobei der Hauptanteil der Kosten üblicherweise durch den Arbeitgeber getragen wird. Programme für Schwerbehinderte (Integration of the disabled) sieht die Integration in den Arbeitsmarkt vor. Programme zur Förderung zusätzlicher Arbeit (direct job creation) umfassen üblicherweise soziale und gemeinnützige Beschäftigungsfelder für Langzeitarbeitslose und werden meist öffentlich finanziert. Unternehmensgründerprogramme (start-up incentives) fördern die Existenzgründung und Selbstständigkeit. Die Arbeitslosenunterstützung (out-of-work income maintenance) umfasst Programme, die den Lohn- und Gehaltsverlust eines Arbeitssuchenden, die zeitweilige Kurzarbeit oder (saisonale) Freistellung oder den Arbeitsplatzverlust aufgrund von Umstrukturierung ersetzen. Die Frühverrentung (early retirement) wird definiert als Programm zur vollen oder teilweisen Freisetzung älterer Beschäftigter, deren Chancen am Arbeitsmarkt gering sind oder die durch einen Arbeitslosen oder Person einer Zielgruppe ersetzt werden (sollen); zu den Definitionen siehe European Commission 2006. Unter Ausgaben der Arbeitsmarktpolitik wird verstanden: "... the value of all benefits provided to individuals or organisations in the form of cash, reimbursements, directly provided goods and services, and revenue foregone through reductions in obligatory levies. The administrative costs associated with the measure should not be included", European Commission 2006: 183; vgl. zu den Definitionen ebenda.

¹² Zur Rolle des gemeinnützigen Sektors und der Sozialökonomie in Schweden, den Niederlanden und in Deutschland (neben anderen) siehe Stecker/Zimmer 2004.

- In Schweden setzt man – möglicherweise auch vor dem Hintergrund der Vermeidung von Frühverrentungen – mit fast der Hälfte der Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und Teilnehmerzahlen auf die Integration von Schwerbehinderten. Damit hat Schweden gemessen an den gesamten Ausgaben zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit (b) mit rund 40 Prozent den höchsten Anteil gegenüber den Vergleichsländern mit etwa 25 bis 30 Prozent dieser Ausgaben.
- In diesem Zusammenhang sind neben den eher integrierenden Maßnahmen auch die Anteile an (c) passiven Arbeitsmarktpolitiken von Interesse. Bei der Förderung der Frühverrentung liegen Österreich und Finnland vorne, während die Niederlande, Portugal und Schweden die Nutzung dieses Instruments erst gar nicht ausweisen und dagegen die Einkommensersatzfunktion für Arbeitssuchende betonen. Bestätigt werden diese Befunde durch die Anteile an den Gesamtausgaben der Arbeitsmarktpolitik, die sich etwa auf ein Achtel der Ausgaben belaufen.
- Bezogen auf die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik insgesamt umfassen diese (finanziellen) Unterstützungsmaßnahmen in allen hier untersuchten Ländern rund zwei Drittel der Arbeitsmarktausgaben, in Schweden jedoch nur etwa die Hälfte.
- Neben diesen quantitativen Relationen in Bezug auf Anteile und Ausgaben sind möglicherweise die reinen Größenordnungen der Zahl der Betroffenen von Bedeutung. Hier zeigt sich, dass Deutschland in der absoluten Zahl der Begünstigten / Betroffenen mit mindestens drei- bis fünfmal so vielen Personen in der Arbeitsmarktpolitik befasst ist als die Vergleichsländer.

Tabelle 4: Prozentuale Anteile und Teilnehmerzahlen je Arbeitsmarktmaßnahme sowie Prozentanteile an den Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik (AMP) in 2004

Kategorien der Arbeitsmarktpolitik (AMP)	DE	NL	AT	PT	FI	SE
(a) Arbeitsmarkt(dienst)leistungen						
- Ausgaben an AMP (%)	8,4	8,7	8,7	5,8	5,2	7,8
- Ausgaben an AMP (Mio. €)	6.411,6	1.557,4	410,8	162,2	234,6	555,1
(b) Arbeitsmarktinstrumente (Förderung der Beschäftigungsfähigkeit)						
Trainingsprogramme						
- Anteil (%)	54,7	72,7			50,5	29,6
- Umfang (Teilnehmer)	1.074.924*	734.153*	65.618*	37.980	49.763*	56.451
- Ausgaben an AMP (%)	10,5	9,7	14,0	14,7	13,5	13,8
- Ausgaben an AMP (Mio. €)	8.033,4	1.744,3	662,5	414,8	607,0	978,9
Job rotation / Job sharing						
- Anteil (%)	0,2	0,0			7,4	0,6
- Umfang (Teilnehmer)	3.219*	204	3		7.279	1.097
- Ausgaben an AMP (%)	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7	0,2
- Ausgaben an AMP (Mio. €)	29,2	0,4	0,3	0,0	75,8	16,9
Beschäftigungsanreize						
- Anteil (%)	9,6	4,8			20,4	23,3
- Umfang (Teilnehmer)	188.986*	48.179*	42.951*		20.063	44.385
- Ausgaben an AMP (%)	2,4	0,8	2,8	8,6	4,1	7,4
- Ausgaben an AMP (Mio. €)	1.867,5	141,1	132,3	243,4	186,3	522,6
Programme für Schwerbehinderte						
- Anteil (%)	8,6	17,5			8,0	43,5
- Umfang (Teilnehmer)	169.718*	176.910			7.905*	82.939
- Ausgaben an AMP (%)	4,2	15,2	2,6	2,3	3,3	17,1
- Ausgaben an AMP (Mio. €)	3.245,7	2.728,4	121,5	65,2	149,2	1.213,9
Förderung zusätzlicher Arbeit						
- Anteil (%)	13,9	5,0			11,1	
- Umfang (Teilnehmer)	273.049*	50.230	4.769	23.539	10.920	
- Ausgaben an AMP (%)	3,7	4,9	2,0	2,1	2,8	
- Ausgaben an AMP (Mio. €)	2.852,3	871,9	96,8	58,0	127,8	
Unternehmensgründerprogramme						
- Anteil (%)	13,0				2,7	2,9
- Umfang (Teilnehmer)	255.615*		739		2.643	5.601
- Ausgaben an AMP (%)	3,8		0,2	0,1	0,5	1,3
- Ausgaben an AMP (Mio. €)	2.886,5		9,0	4,2	22,3	93,0
Gesamtanteil der Arbeitsmarktinstrumente						
- Anteil an AM-Instrumenten(%)	100,0	100,0			100,0	100,0
- Umfang an AM-Instrumenten (Teilnehmer)	1.965.511	1.009.676			98.573	190.473
- Ausgaben an AMP (%)	24,7	30,6	21,6	27,8	26,0	39,8
- Ausgaben an AMP (Mio. €)	18.914,6	5.486,0	1.022,3	785,6	1.168,5	2.825,3

Tabelle 4: Fortsetzung

Category of labour market policy (LMP)	DE	NL	AT	PT	FI	SE
(c) Arbeitsmarkt(bei)hilfen / Unterstützungsleistungen						
Arbeitslosenunterstützung						
- Anteil (%)	98,2	100,0	76,7		85,4	100,0
- Umfang (Teilnehmer)	4.285.570*	854.700	222.964*		296.784	361.836
- Ausgaben an AMP (%)	65,6	60,8	54,8	56,1	52,7	52,3
- Ausgaben an AMP (Mio. €)	50.286,8	10.912,2	2.596,8	1.584,7	2.372,6	3.710,0
Frühverrentung						
- Anteil (%)	1,8		23,3		14,6	
- Umfang (Teilnehmer)	79.632		67.881	34.195	50.694	
- Ausgaben an AMP (%)	1,3		14,9	10,4	16,1	
- Ausgaben an AMP (Mio. €)	985,8		707,3	292,5	724,0	
Gesamtanteil der Arbeitsmarkt(bei)hilfen						
- Anteil an AM-Hilfen (%)	100,0	100,0	100,0		100,0	100,0
- Anteil an AM-Hilfen (Teilnehmer)	4.365.202	854.700	290.845		347.478	361.836
- Ausgaben an AMP (%)	66,9	60,8	69,7	66,4	68,8	52,3
- Ausgaben an AMP (Mio. €)	51.272,6	10.912,2	3.304,1	1.877,3	3.096,6	3.710,0
Gesamtanteil an Ausgaben der Arbeitsmarktpolitik (AMP)						
Gesamtausgaben AMP (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gesamtausgaben AMP (Mio. €)	76.598,8	17.955,7	4.737,2	2.826,1	4.499,7	7.090,4

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Übersetzung nach European Commission 2006: 14f, 70f, 182f.

Um letztlich einen umfassenderen Eindruck der nationalen Arbeitsmarktpolitik zu erhalten, sind weitere, nicht zuletzt demografische, Größen hinzuzuziehen (vgl. **Tabelle 5**). Im hier ausgewählten Vergleich hat Deutschland im Verhältnis zum EU-Durchschnitt wie auch zu den anderen Ländern den höchsten Anteil an Personen über 65 Jahren. Dieser Trend wird sich nach Eurostat Prognosen¹³ bis 2050 fortsetzen und auch im Falle Portugals bis dahin eintreten (beide 32 Prozent). Die Anzahl der 65jährigen und Älteren in der EU-25 könnte von 75 Millionen in 2005 (17 Prozent) bis 2050 auf fast 135 Millionen (30 Prozent) ansteigen. Die Niederlande (23 Prozent) und Schweden (24 Prozent) weisen hierbei die niedrigsten Anteile auf. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass es derzeit insbesondere für die Vergleichsländer „relativ“ leichter ist als in Deutschland, die EU-Zielvorgaben für 55 bis 64-Jährige zu erreichen.

¹³ Die Vergleichbarkeit von Bevölkerungsvorausschätzungen unterscheidet sich je nach zugrunde gelegtem Szenario und den Hypothesen für Fruchtbarkeit, Sterblichkeit und Wanderung. Daher variieren die Prognosen der OECD, von Eurostat oder nationalen statistischen Ämtern. Das hier vorgestellte Szenario von Eurostat basiert auf „Basisannahmen“, wobei weitere Varianten auf den Eurostat-Webseiten zur Verfügung stehen.

Tabelle 5: Ausgewählte Bevölkerungsindikatoren, 2005

	Bevölkerung, Mio. (am 1.1.)	Personen 65 Jahre und älter, Prozent			Lebenserwartung, Jahre (in 2004)		Erwerbstätigenquoten, Alter		Arbeitsmarkt-ausgaben je	
		1960	2005	2050 ¹⁾	M	F	60-64	65-69	Einwohner (€)	BIP (%)
EU-25	461.478,7	10,0*	17*	30	75,3	81,5	26,8	8,1		
EU-15	387.373,2	10,6	17	29	76,4	82,2	28,0	8,0		
AT	8.206,5	12,1	16	30	76,2	82,1	13,6	6,1	577,25	1,998
DE	82.500,8	11,5	19	30 ²⁾	76,1 ²⁾	81,7 ²⁾	28,1	6,5	928,46	3,457
NL	16.305,5	8,9	14	24	76,2	80,8	24,9	9,2	1101,21	3,675
PT	10.529,3	7,8	17	32	74,2	81,0	41,5	27,6	268,40	1,986
FIN	5.236,6	7,2	16	27	75,3	81,9	33,5	6,8	859,28	3,005
SE	9.011,4	11,7	17	25	78,1	82,4	58,1	13,	786,83	2,514

1) Projektion von EUROSTAT aus dem Jahr 2005;

2) Ad hoc Szenario für Deutschland nach EUROSTAT.

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach Europäische Kommission 2004, European Commission 2006 (enthält Angaben für 2004) und Eurostat 2006.

Gemäß Tabelle 5 geben die Niederlande pro Kopf der Bevölkerung etwa das Doppelte für Arbeitsmarktpolitik aus als Österreich, wobei die Niederlande gemessen am Bruttoinlandsprodukt einen noch höheren Anteil ausweisen als Deutschland, welches wiederum pro Kopf rund 200 € weniger ausgibt. Gemessen am BIP wenden Österreich und Portugal etwa den gleichen Prozentsatz auf, obgleich Portugal pro Kopf der Einwohner rund 300 € weniger ausgibt.

Überraschend – oder besser: alarmierend – sind die derzeit hohen Erwerbstätigenquoten der 65 bis 69-Jährigen in Portugal. Hier kommen wohl zum einen die relativ späte Einführung der Alterssicherung zum Tragen wie auch die Tatsache, dass diese weite Teile der Landwirtschaft (noch) nicht vollständig erreicht hat (dazu passt auch das vergleichsweise höchste Erwerbsaustrittsalter der Frauen, siehe Tabelle 2).

Doch auch jenseits dieser statistischen Maßzahlen und Vergleichsgrößen gibt es weitere Faktoren, die einen „einfachen“ Ländervergleich erschweren:

- Interdependenzen (sozial-)rechtlicher Art, die beispielsweise die Beschäftigungsquoten der Älteren bestimmen: Neben den gesetzlichen Altersgrenzen sind das die Lebenserwartung, die Arbeitsmarktpformance, die Finanzierung des Alterssicherungssystems sowie die Wertschätzung und Funktion des Lebensabends.¹⁴

¹⁴ Die Schnittstellen zu anderen Rechtsgebieten sind in Deutschland vielfältig: Das Arbeitsrecht, die

Nicht nur zwischen beruflicher und medizinischer Rehabilitation bestehen verschiedene Wechselwirkungen, sondern auch generative Aspekte spielen eine Rolle, wenn Rechtsänderungen mit Vertrauensschutzregelungen in Bezug auf das gesetzliche Rentenalter einhergehen, wie etwa in Dänemark die Herab- und wenig spätere Heraufsetzung des Renteneintrittsalters auf 67-65-67 Jahre belegt. Durch diese Regelungen ergeben sich unterschiedliche soziale Risiken für die einzelnen Kohorten, die im Längsschnittvergleich als Strukturbrüche meist kaum deutlich herausgearbeitet werden.

- Die Umsetzungserfolge von Maßnahmen zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit oder zur Vermeidung von Altersarmut hängen dabei stark von den individuellen Präferenzen ab. Auch wenn Individuen gemäß ihrem Eigeninteresse handeln, so spielen bestimmte (sozial-)politische „Ideologien“, insbesondere hinsichtlich des Vertrauens in die staatliche Umverteilung oder in die (eigene private) Kapitalanlage, eine starke Rolle. Nationale Unterschiede erklären sich nach der mehr oder minder stark anerkannten Zuständigkeit des Staates für die Alterssicherung und -vorsorge, wobei auch hier Länderspezifika oftmals auf ökonomische Unterschiede oder Traditionen zurückzuführen sind. Darauf aufbauend spielen dann (ökonomische oder institutionelle) Anreizwirkungen eine Rolle.
- Demnach ist bei der Bestimmung von Reformenerfolgen von Frühverrentungspolitikern ein zentraler Faktor zu beachten – die unterstützende oder auch hindernde Rolle des Arbeitsmarktes: So sind die Beschäftigungserfolge für Ältere in Dänemark, Finnland oder den Niederlanden wesentlich auf die positive Arbeitsmarktperformance zurückzuführen (siehe Kraatz/Rhein/Sproß 2006, Stecker 2005, Kistler 2006).
- Angesprochen sei hier noch die Pfadabhängigkeit der Sozialpolitik, die lange Zeit als Erklärungsgröße für Reformresistenzen in den meisten westlichen Wohlfahrtsstaaten galt. Mit dem Systemwechsel in den Transformationsländern entfachte sich eine regelrechte Konkurrenz zwischen europäischen und internationalen Organisationen (Weltbank und ILO), die auch auf der Absicht basierte, einen gewissen politischen Einfluss auszuüben. Vor diesem Hintergrund wäre die Gestaltung der Alterssicherung in den neuen EU-Beitrittsländern ebenso zu beurteilen, wie auch die entsprechenden Zahlenangaben aus diesen Ländern.
- Bei der Analyse von „Erfolgsländern“ spielen also Legitimationsstrategien bzw. nationale Deutungs- und Bewertungsmuster eine zentrale Rolle für die Umsetzungsgeschwindigkeit wie auch für die Akzeptanz von Reformvorhaben – im vorliegenden Kontext solchen, die zur Erreichung der europäischen Zielvorhaben dienlich sind. Hier sind vornehmlich (national vergleichende) sozial- und politikwissenschaftliche Diskurs-, Akteurs- oder Politikfeldanalysen aufschlussreich, die für einen Systemvergleich (etwa nach Esping-Andersen 1990) heranzuziehen wären.

5. Vorsicht vor zu einfacher Komparatistik – Ein Ausblick

Eine **Komplexitätsreduktion** ist aufgrund der *conditio humana*, der geistigen Auffassungsgabe komplexer Sachverhalte, verständlich. Es besteht jedoch die Gefahr der

Arbeitsförderung nach SGB III, die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II und SGB XII), die Unfallversicherung (SGB V), die Erwerbsminderung (SGB VI) und das Behindertenrecht (SGB IX).

(politischen) Instrumentalisierung internationaler Vergleiche für bestimmte Zwecke. Jeder, der mit Daten gearbeitet hat, weiß, dass angefangen von der Datenverfügbarkeit, der Datengüte und -belastbarkeit (Validität), über die Auswahl der Kriterien und Bezugsgrößen bis hin zur (graphischen) Darstellung viel Interpretationsspielraum gegeben ist.

Es geht aber nicht nur um die Kritik an statistischen Methoden und Werkzeugen oder den Hinweis auf deren Begrenztheiten. Was nämlich Zahlen nicht oder allenfalls kaum ausdrücken können, sind die den Daten zugrunde liegenden **institutionellen Gegebenheiten**. Unter Institutionen wird in diesem Zusammenhang gemäß der alten Institutionenökonomik (zur Begriffsabgrenzung u. a. Hodgson 1998) verstanden: Gewohnheiten, Traditionen und Werte einer Gesellschaft, kulturelle Eigenheiten der Bevölkerung eines Landes und die (soziale) Infrastruktur mit staatlichen Einrichtungen und Sozialversicherungen beispielsweise. Diese Dimensionen sollen durch die Ausweitung der so genannten Laeken-Indikatoren (vgl. dazu Stecker 2004b) zwar eingefangen werden, rutschen aber hier in die Kategorie der „weichen Faktoren“ und damit oftmals in den Bereich qualitativer Beschreibungen, die weniger gut zu vergleichen sind als Zahlen. Aber selbst wenn prinzipiell eine Ausweitung um diese Perspektiven vorgenommen wird, dann fehlen in vielen Fällen die rechtlichen Rahmenbedingungen, die zur Interpretation notwendig sind. Dabei haben die **Wechselwirkungen** zwischen Steuer- und Sozialsystem, staatlichen Vorgaben und Regelungen (z. B. Baugenehmigungen und -auflagen, Gewerbebeanmeldungen und Hygienevorschriften etc.) großen Einfluss auf die Funktionsweise eines Marktes, beispielsweise des Arbeitsmarktes, oder eines gesellschaftlichen Bereiches, etwa den (staatlich geförderten) privaten Wohnungsbau (in Deutschland insbesondere zur Förderung der Familie, da diese als Wert nach wie vor gültig ist und als erstrebenswert gilt). Auch die Alterssicherungssysteme sind diesem Denken oft noch verhaftet, insbesondere dann, wenn es um abgeleitete Ansprüche oder um Hinterbliebenenrenten geht oder die Übertragbarkeit von Ansprüchen der betrieblichen Alterssicherung nicht der Realität von prekär Beschäftigten entspricht (oftmals Frauen und andere „Problemgruppen“; zur Kritik an der Ausgestaltung der betrieblichen Alterssicherung Stecker 2004a). Kurz gefasst seien als Stichwort an dieser Stelle nur die Anreizsysteme und ihre Wirkungen auf das Handeln der Individuen genannt – wobei beachtet werden muss, dass es national unterschiedliche Incentives geben kann.

Angenommen, das Vorgenannte ließe sich in einer mehrdimensionalen Matrix noch rational relativ leicht erfassbar darstellen, dann bliebe dennoch der generelle Zweifel, ob Finnland, Österreich, Schweden oder die Niederlande mit Deutschland wirklich vergleichbar sind. Denn: Die Niederlande entsprechen in Einwohnerzahl und Fläche knapp derjenigen von Nordrhein-Westfalen, Stockholm hat etwa so viele Einwohner wie Mecklenburg-Vorpommern. Wenn es stimmen könnte, dass die Probleme eines Landes proportional mit der Einwohnerzahl steigen, dann hat Deutschland als bevölkerungsreichsten Land der EU möglicherweise auch die schwierigsten Probleme zu meistern.

Sicherlich kann man von anderen Ländern lernen, und bestimmt spornt das (europäische) Benchmarking und die Methode der „Offenen Koordinierung“ auch die Anstrengungen im eigenen Land an (vgl. Bericht der Hochrangigen Sachverständigen-Gruppe 2004: 48), aber Vorsicht: Eine „einfache“ Übertragung politischer (Erfolgs-) Konzepte funktioniert nicht, eben weil Wirkungen und Interdependenzen komplizierter sind, als der (eklektische) „einfache“ Zahlenvergleich glauben macht. Modelle „Guter Praxis“ zu übertragen heißt jedoch, **den Prozess zu verstehen** und dann im zweiten Schritt den Gegebenheiten, so wie sie vor Ort sind, anzupassen. Dies beinhaltet, **nach dem „Warum“ zu fragen** und dabei möglichst umfassend die Konzepte zu erkennen und vom Prozess, d. h. auch aus der Geschichte zu lernen – nicht vom Instrument!

Das „Ganze“ ist immer mehr als die Summe seiner Teile. Vielleicht ist es doch wie mit den berühmten Äpfeln und den Birnen. Mit anderen Worten: die Interpretation dessen, was sie sind, macht den Unterschied. Zur Klarstellung: Es geht hier nicht um die Kritik am Vergleich um der Kritik willen. Man soll, darf und kann vergleichen und auch wünschenswerte Zielvorgaben oder Kriterien nennen. Es darf aber auch nicht um den **Vergleich wegen des Vergleichs als Selbstzweck** gehen. Der Appell geht hier in Richtung Wachsamkeit. Die allgemein vorherrschende Zahlengläubigkeit, zumindest im nördlichen Kulturkreis, darf nicht den kartesischen Grundsatz vergessen, den die Philosophie seit jeher hoch hält: Das eigene Denken bzw. Reflektieren. Und dazu reicht oft der gesunde Menschenverstand als *conditio humana*.

Literaturverzeichnis

- BDA (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände):* Gemeinsame Erklärung der 4 Spitzenverbände anlässlich des Münchener Spitzengesprächs, hekt. Ms. vom 17.03.2006.
- Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok:* Die Herausforderung annehmen – Die Lissabon Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Brüssel 2004.
- Bosch, G.:* Ältere Arbeitnehmer – Deutschland. In: Europäische Kommission (Hrsg.): Europäisches Beschäftigungsobservatorium. Frühjahr 2003. Luxemburg 2003: S. 88-100.
- DIHK (Deutscher Industrie- und Handelskammertag):* Mehr Chancen für Ältere am Arbeitsmarkt!. Berlin 2005.
- Esping-Andersen, G:* Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge 1990.
- European Commission:* Employment in Europe 2005. Brüssel 2005.
- European Commission:* European social statistics - Labour market policy: Expenditure and participants, Data 2004. Population and social conditions. Luxembourg 2006.
- Europäische Kommission:* Bevölkerungsstatistik. Luxemburg 2004.
- Europäische Kommission:* Die demografische Zukunft Europas – Von der Herausforderung zur Chance. KOM (2006) 571. Brüssel 2006.
- Faik, J./Heidel, S./Stecker, Ch.:* Demographischer Wandel, Erwerbstätigkeit Älterer und Frühverrentung in Europa. In: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.): Smart Region. Eine innovative Maßnahme zur Bewältigung des demographischen Wandels in europäischen Regionen. DRV-Schriften Bd. 62. Berlin 2005: S. 41-72.
- Fuchs, J.:* Rente mit 67. Neue Herausforderungen für die Beschäftigungspolitik. IAB-Kurzbericht Nr. 16. Nürnberg.
- Ebert, A./Kistler, E./Trischler, F.:* Ausrangiert – Arbeitsmarktprobleme Älterer in den Regionen. Bericht für die Hans Böckler Stiftung im Rahmen des Projekts Smart Region, Edition Böckler, Düsseldorf 2007
- Funk, L./Klöß, H.-P./Seyda, S. et al.:* Beschäftigungschancen für ältere Arbeitnehmer – Internationaler Vergleich und Handlungsempfehlungen. Gütersloh 2003.
- Hodgson, G.M.:* The Approach of Institutional Economics. In: Journal of Economic Literature, No. 1/1998: S. 166-192.
- Kistler, E.:* „Der Arbeitsmarkt der Zukunft – vom Vorruhestand zur Rente mit 67?“. In: IG-Metall Niedersachsen und Sachsen-Anhalt (Hrsg.): Rente mit 67?. Hannover 2004: S. 21-31.
- Kistler, E.:* Auf beiden Seiten fördern und fordern – Anregungen aus internationalen Vergleichen zur Beschäftigung Älterer. In: Sproß, C. (Hrsg.): Beschäftigungsförderung älterer Arbeitnehmer in Europa. BeitrAB 299. Nürnberg 2006: S. 85-110.
- Kistler, E.:* Die Methusalemlüge. Wie mit demographischen Mythen Politik gemacht wird. München 2006a.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften:* Anhebung der Beschäftigungsquote älterer Arbeitskräfte und des Erwerbsaustrittsalters. Mitteilung der Kommission KOM(2004)146. Brüssel 2004.
- Kraatz, S./Rhein, Th./Sproß, C.:* Bei der Beschäftigung Älterer liegen andere Länder vorn. IAB-Kurzbericht Nr. 5. Nürnberg 2006.
- Stecker, Ch.:* Der Fluch der Verheißung: Kommodifizierungszwang und De-Kommodifizierungsrisiko im 'adult worker model'. In: Leitner, S./Ostner, I./Schrattenstaller, M. (Hrsg.): Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnis im Umbruch. Was kommt nach dem Ernährermodell? Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien, Folge 7. Wiesbaden 2004a: S. 234-256.
- Stecker, Ch.:* Förderung des 'aktiven Alterns' in Europa – Empirische Bestandsaufnahme und beschäftigungspolitische Strategien in der Europäischen Union. Deutsche Rentenversicherung, Heft 11-12 / 2004b: S. 750-777.
- Stecker, Ch.:* Vom Ausland lernen? Schlussfolgerungen aus Schweden und den Niederlanden für eine etwaige Bürgerversicherung in Deutschland. In: Strengmann-Kuhn, W. (Hrsg.): Das Prinzip Bürgerversicherung. Die Zukunft im Sozialstaat. Wiesbaden 2005: S. 157-188.

3. Wohin am Arbeitsmarkt mit der künftig viel größeren Zahl älterer Erwerbspersonen?

Peter Guggemos, Augsburg Integration Plus, Andreas Huber, Ernst Kistler, INIFES

Der vorliegende Beitrag verfolgt zwei Ziele. Erstens soll diskutiert werden, anhand welcher Kennziffern aus welchen Datenquellen Hinweise auf Problembereiche und **Chancen zur Beschäftigung** (Beschäftigungserhalt und eventuell auch Beschäftigungsaufnahme) Älterer gewonnen werden können. Dies ist z. B. zur Allokation von **Modellprojekten** oder auch zur Fokussierung von **Beschäftigungsprogrammen** wichtig, aber auch für die Frage relevant, ob Arbeitnehmer überall vergleichbare Chancen haben, eine Rente mit 65 (oder gar 67?) zu erreichen. Zweitens sollen solche **Kennziffern** aus einigen wichtigen Datenquellen erste **empirische Ergebnisse** zur Beantwortung dieser Fragen liefern.

1. Ausgangslage

Dass die Beschäftigungsquote Älterer in Deutschland steigen soll, darüber besteht ein breiter politischer Konsens. Sowohl die enorme volkswirtschaftliche Verschwendung, die eine Unterbeschäftigung in Form von Frühverrentung oder Arbeitslosigkeit darstellt, als auch die Belastung der Rentenkassen angesichts einer massiv gestiegenen Lebenserwartung und dadurch verlängerten Rentenlaufzeiten sind gewichtige Argumente hierfür.

Auch auf der europäischen Ebene sind mit den Ratsbeschlüssen von Stockholm (Anhebung der Beschäftigungsquote Älterer auf 50 Prozent) und Barcelona (Anhebung des durchschnittlichen Renteneintrittsalters um fünf Jahre) die gleichen Orientierungen gesetzt. Hierzu ist im Übrigen – da in der Öffentlichkeit häufig faktenwidrig das Gegenteil behauptet wird – anzumerken, dass das Renteneintrittsalter und die Beschäftigungsquote Älterer in Deutschland nicht unterdurchschnittlich sind, sondern ziemlich exakt beim Durchschnitt von EU-15 bzw. EU-25 liegen (vgl. die Beiträge in VDR 2005). Außerdem kann ein hoher Beschäftigungsstand Älterer auch aus einem geringen Entwicklungsstand bzw. verbreiteter Armut resultieren (wie z. B. in Portugal bzw. dem Vereinigten Königreich) und/oder auf einem hohen Anteil nur noch von Teilzeitjobs bzw. gar geringfügiger Beschäftigung beruhen (wie z. B. in den Niederlanden). Hier gilt es, sehr hinterfragend und vorsichtig mit den Ergebnissen internationaler Komparatistik umzugehen (vgl. z. B. Kistler 2006; Kraatz/Rhein/Sproß 2006

sowie den Beitrag von Stecker/Kistler in diesem Band) und nicht vorschnelle Schlüsse aus einem in der Länderauswahl und in der Indikatorik einseitigen Benchmarking zu ziehen (wie z. B. in Funk/Klös/Seyda et al. 2003).

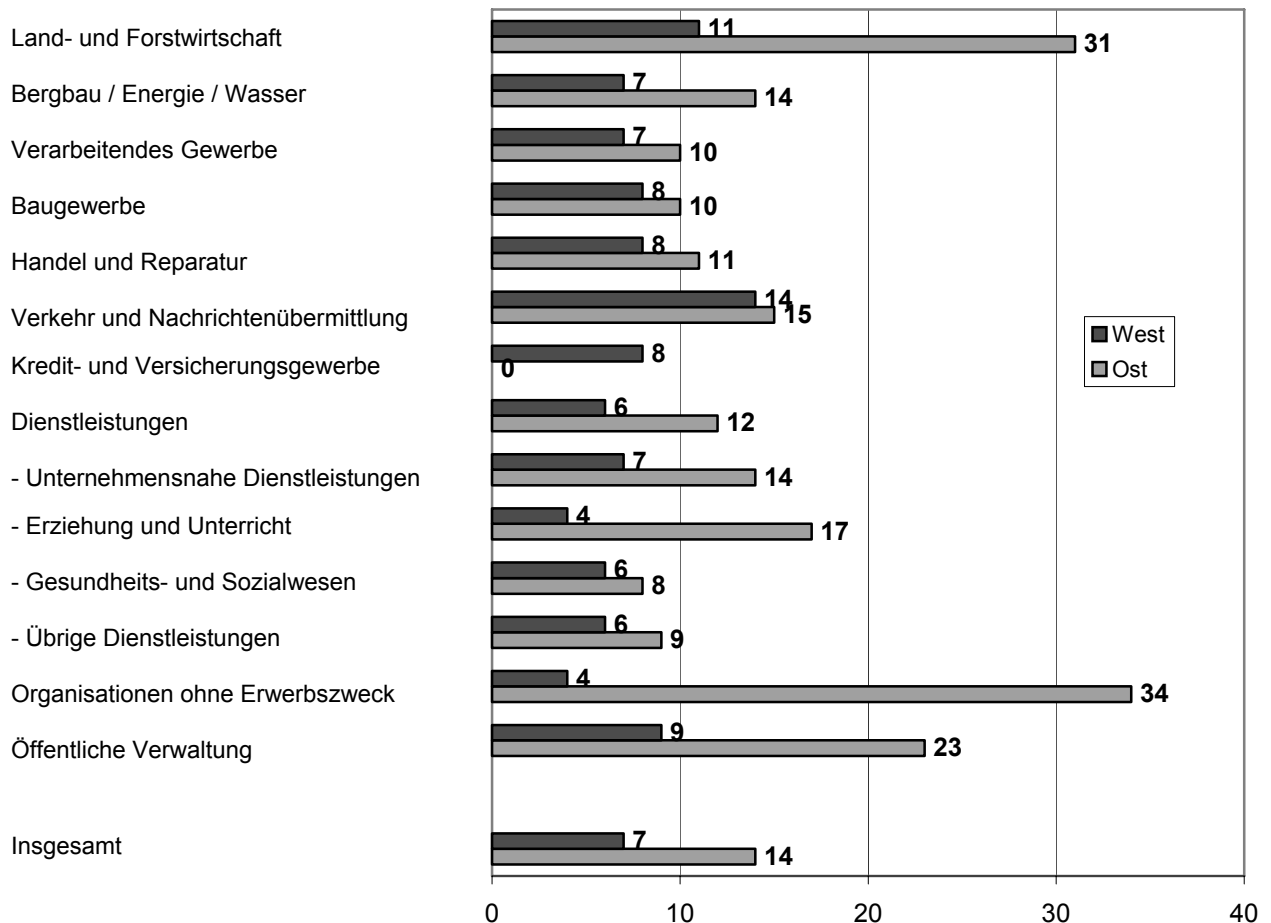
Es gibt dennoch genügend Anzeichen dafür, dass die **Arbeitsmarktintegration älterer Männer und Frauen** auch in Deutschland sehr zu wünschen übrig lässt. Hier seien nur einige genannt (vgl. ausführlicher Ebert/Kistler/Trischler 2007):

- Bei den **Erwerbsquoten** stellen wir in Deutschland weiterhin deutlich niedrigere Werte für die Frauen zwischen 25 und 60 Jahren in den Alten Bundesländern fest. Bei beiden Geschlechtern ist ein leichter Rückgang in der Erwerbsquote zwischen der Altersgruppe 50 bis 54 und 55 bis 59 Jahre und danach bei den 60 bis 64Jährigen ein dramatischer Einbruch auf ca. 40 Prozent bei den Männern und 20 Prozent bei den Frauen zu konstatieren.
- Bei der **Erwerbstätigkeit** insgesamt ist zwar im Vergleich zu 1992 eine Zunahme um ca. zwei Prozent zu verzeichnen; in Westdeutschland ist die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aber um ca. fünf Prozent, im Osten sogar um fast ein Viertel gesunken. Das Arbeitsvolumen (geleistete Erwerbsarbeitsstunden) sinkt dabei langfristig. Während viele höher Qualifizierte immer länger arbeiten, finden Geringqualifizierte oft nicht einmal mehr Teilzeitjobs.
- Die **Erwerbstätigenquoten** der 55 bis 64Jährigen steigen zwar langfristig – bei den westdeutschen Männern erst seit 2001 – wieder, sind aber doch weit von den Zielmarken der Europäischen Beschäftigungsstrategie entfernt. Nur noch 34 Prozent der Männer (Frauen: 19 Prozent) in den Alten Bundesländern und 26 Prozent der Männer (Frauen: 13 Prozent) in den Neuen Bundesländern waren unter den 60 bis 64Jährigen 2004 erwerbstätig.
- Der Anteil der 55 bis 64Jährigen an allen **registrierten Arbeitslosen** hat sich zwar in Ost wie West zwischen 1999 und 2004 etwa halbiert (von gut 20 auf gut 10 Prozent). Auch sinkt bei den ab 60Jährigen die Arbeitslosenquote – im Gegensatz zu den 45 bis 60Jährigen! Das hat aber einerseits demografische Ursachen (die schwach besetzten Kriegsjahrgänge) und ist andererseits in einer steigenden Inanspruchnahme von Vorruhestand/Altersteilzeit etc. begründet. Die über 50Jährigen stellen dabei mehr als die Hälfte der Personen, die länger als ein Jahr arbeitslos sind. Gleichzeitig ist unter diesen Langzeitarbeitslosen der Anteil derjenigen besonders hoch, die außer dem „Makel des Alters“ auch noch das Vermittlungshemmnis gesundheitlicher Einschränkung aufweisen.
- Im Jahr 2005 sind nur noch 17,5 Prozent der **Renteneintritte** aus einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung heraus erfolgt! Insbesondere ist bedenkenswert, dass zwar das durchschnittliche Renteneintrittsalter zwischen 1996 und 2004 von 59,5 auf 60,4 Jahre gestiegen ist, dass dabei aber die „Brücken“ zwischen Erwerbsaustritt und Renteneintritt auch immer länger werden (vgl. Büttner/Knuth/Wojtkowski 2005).

Zusammengefasst kann man von einer außerordentlich **schwierigen Arbeitsmarktlage Älterer** sprechen. Ältere waren bzw. sind zwar (noch) etwas besser vor Kündigungen geschützt als Jüngere. Sind sie aber arbeitslos geworden, so bestehen kaum Chancen, nochmals in „richtige Beschäftigung“ zu kommen. Es deutet nichts darauf

hin, dass sich die **Einstellungschancen Älterer** in den letzten Jahren gebessert hätten. Pressemeldungen wie „Unternehmen entdecken die Berufserfahrung älterer Arbeitnehmer“ (FAZ 2001) erweisen sich als abwegig.

Abbildung 1: Anteil Älterer (ab 50 Jahre) an den Einstellungen im 1. Halbjahr 2005 nach Branchen (Angaben in Prozent)



Quelle: INIFES/SÖSTRA nach IAB-Betriebspanel 2005.

Abbildung 1 zeigt einen geradezu erschreckenden Beleg hierfür. Nach diesen Zahlen aus dem IAB-Betriebspanel 2005, einer repräsentativen Befragung von knapp 16.000 Betrieben und Dienststellen in Deutschland, waren unter den Neueinstellungen des ersten Halbjahres 2005 in den Alten Bundesländern gerade einmal sieben Prozent älter als 50 Jahre. In Ostdeutschland waren es immerhin 14 Prozent. Im Westen sind die Werte im Bereich Verkehr/Nachrichtenübermittlung und Landwirtschaft etwas besser (und allgemein im Dienstleistungsbereich eher schlechter). Im Osten ragen die Organisationen ohne Erwerbszweck, Land- und Forstwirtschaft so-

wie die öffentliche Verwaltung hervor.¹

Auf jeden Fall ist so ein Ergebnis Anlass für eine Reihe von Fragen², deren wichtigste folgende sind: Wo, in welchen Betrieben (Berufen bzw. Branchen) haben Ältere überhaupt noch Chancen auf eine Einstellung? Konkreter: Wo können, wo müssen – öffentliche wie private – Vermittler „anklopfen“, wenn sie Ältere in Arbeit bringen wollen? Die sich daran anschließende Frage sei hier nur erwähnt: Was müssen die Bewerber an Eigenschaften, Fördermitteln etc. mitbringen, um dann eine Chance zu haben? Oder kurz und plastisch: **Gibt es „Chancenbranchen/-berufe“ für Ältere**, in denen ältere Männer und Frauen länger (bis zum Rentenalter) arbeiten können? Und: Sind solche Chancenbranchen/-berufe überall, in allen Regionen die gleichen?

Um mit Blick auf die letzte Frage ein Ergebnis aus unseren Analysen im Rahmen des Projekts **Smart Region** gleich vorweg zu nehmen: Die Varianz in den Problemlagen ist in regionaler wie in tätigkeitsbezogener Hinsicht sehr groß. Die verfügbaren Indikatoren liefern bisher auch kein widerspruchsfreies Ergebnis. Es gibt zwar einige Grundmuster, aber damit noch keine Patentrezepte. Vielmehr sind spezifische Untersuchungen und Maßnahmenbündel gefragt. Das bedeutet auch, dass bestehende „Tools“ oder „Best Practice Beispiele“ nicht unbesehen übernommen werden können und dürfen. Gleichzeitig ist dieser Befund jedoch auch eine gute Bestätigung für den **regionalisierten Ansatz** in der Europäischen Beschäftigungsstrategie.

2. Die Zukunftsperspektiven

Die Ausgangslage für die Beschäftigung Älterer wäre unzureichend beschrieben, würde man nicht auch die demografische Zukunft mit berücksichtigen. Im Gegensatz zur Entwicklung der Jahre 1996 bis 2006 wird – und da gibt es keine relevanten Prognoseunsicherheiten – die Zahl der Älteren in den nächsten Jahrzehnten massiv

¹ Warum dieser Anteil im Übrigen im Westen mit steigender Betriebsgröße deutlich ab-, im Osten dagegen zunimmt und doppelt so hoch ist, ist weiter zu untersuchen. Es spricht aber einiges dafür, dass hierbei im Osten ein höherer ABM-Anteil und eine größere Verbreitung entsprechender Landes- und Regionalprogramme eine Rolle spielen. Auch ist dabei an ein Ergebnis aus dem Betriebspanel 2002 zu erinnern: Damals nannten vor allem ostdeutsche Betriebe Lohnkostenzuschüsse als Voraussetzung, sollten sie überhaupt Ältere einstellen. Aus dieser Erhebung wissen wir auch, dass gesamtdeutsch rund 16 Prozent zugaben, generell keine Älteren einzustellen. Weitere neun Prozent sagten, sie würden Ältere gegebenenfalls nur dann einstellen, wenn keine jüngeren Bewerber verfügbar wären. Wenn aber ein Viertel der deutschen Betriebe sich ganz offen zur **Altersdiskriminierung** bekennt, so braucht man sich über die in diesem Abschnitt aufgezeigten Probleme auch nicht zu wundern.

² Wir danken verschiedenen Teilnehmern des 2. Jahrestreffens des Bundesprogramms „Perspektive 50 plus“ für einige wertvolle Anregungen zu einer früheren Version dieses Beitrages.

ansteigen. Nach den geburtenschwachen Kriegs- und Nachkriegsjahrgängen kommen jetzt die Babyboomer ins höhere Erwerbsalter. In zwanzig Jahren wird der Anteil der 55 bis 64-Jährigen im Vergleich zum Jahr 2002 deutschlandweit um ein Drittel, in manchen Bundesländern um gut 40 Prozent und in manchen Kreisen um bis zu zwei Drittel ansteigen (vgl. Conrads/Ebert/Huber et al. 2005).

Nicht nur die Zahl der Personen im höheren Erwerbsalter wird massiv steigen, sondern auch deren Erwerbsneigung (bzw. die Notwendigkeit für einen Großteil dieser Personen, länger zu arbeiten). Inzwischen geht auch die EU-Kommission von einem erst später eintretenden Rückgang des Arbeitskräfteangebots in Europa aus (vgl. den Beitrag von Kistler/Wahse in diesem Band). Das IAB ist mit seiner neuen Prognose des Erwerbspersonenpotenzials für Deutschland aus dem Jahr 2005 gegenüber den früheren Szenarien deutlich zurück- „gerudert“ und schätzt inzwischen den **zusätzlichen Bedarf an Arbeitsplätzen** allein aus der diskutierten Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters auf 67 Jahre für das Jahr 2030 auf zwischen 1,2 bis über 3 Millionen (vgl. Fuchs 2006).

Dabei ist zu beachten, was hier nicht näher ausgeführt werden soll, dass das Erwerbspersonenpotenzial auch weiterhin durch eine steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen, einen höheren Anteil von Migranten – etwas unsicher stellt sich das Problem noch bei den Migrantinnen dar.– und natürlich durch einen, je nach Region recht unterschiedlichen, Rückgang in der Zahl Jüngerer geprägt sein wird.

Zumindest für die **nächsten 20 Jahre** wird dabei **kein Mangel an Arbeits- und** auch kein genereller Mangel an **Fachkräften** eintreten (vgl. dazu auch den Beitrag von Kistler/Wahse in diesem Band sowie Bosch/Heinecker/Kistler et al. 2003) sondern es geht um branchenspezifische Bedarfsentwicklungen. Die viel diskutierte „demografische Wende am Arbeitsmarkt“ wird, wenn sie denn je eintritt, zumindest noch lange auf sich warten lassen (vgl. auch den Beitrag von de Sousa Ferreira in diesem Band). Das Erwerbspersonenpotenzial wird in den nächsten Jahren noch ansteigen und dann wohl bis ca. 2020 auf jeden Fall im Westen nicht unter das heutige Niveau sinken. Das schließt regionale und qualifikatorische Mismatch-Situationen nicht aus, die aber auch nicht überbewertet werden dürfen und der bestehenden Unterbeschäftigung gegenüberzustellen sind.

In jedem Fall kann prognostiziert werden, dass der Arbeitsmarkt für Ältere noch auf Jahrzehnte hinaus schlecht bleiben wird, wenn keine grundsätzlichen Änderungen

eintreten. Diese sind aber nicht absehbar und durch das Auftragen von „weißer Salbe“ nicht herbeizuführen. Das Problem hat aber nicht nur eine arbeitsmarktseitige Dimension, sondern auch hinsichtlich der **Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit**³ sind erhebliche Zweifel anzubringen, ob Ältere in der großen Mehrheit bis 65 (oder gar 67) unter den gegebenen Bedingungen durchhalten können.

3. Berufe, Branchen und Regionen mit besonders niedrigen (bzw. hohen) Anteilen Älterer

3.1 Daten der Arbeitsverwaltung zur Beschäftigung Älterer

Im Jahr 2004 gehörten in ganz Deutschland nur 10,2 Prozent der **sozialversicherungspflichtig Beschäftigten** der Altersgruppe der 55 bis 64-Jährigen an. Dieser Wert schwankt zwischen 8,5 Prozent im Saarland und zwölf Prozent in Hamburg; insgesamt ist er im Schnitt der ostdeutschen Bundesländer knapp höher als im Westen. In der Betrachtung nach Branchen schwanken die Prozentwerte zwischen den Branchen: Private Haushalte mit Hauspersonal: 20,5; exterritoriale Organisationen und Körperschaften: 18,1; Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung: 16,5 und Gastgewerbe: 6,6; Erzbergbau: 17,9; Nachrichtenübermittlung: 5,7; Datenverarbeitung und Datenbanken: 5,1; Kohlebergbau, Torfgewinnung: 2,0 Prozent.

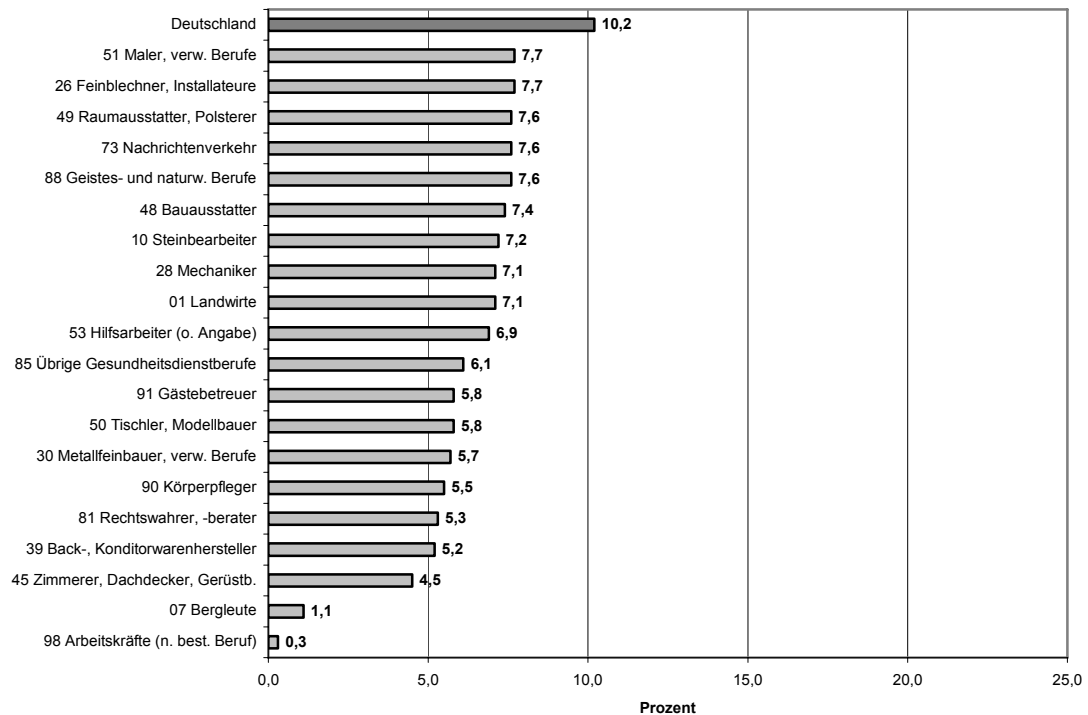
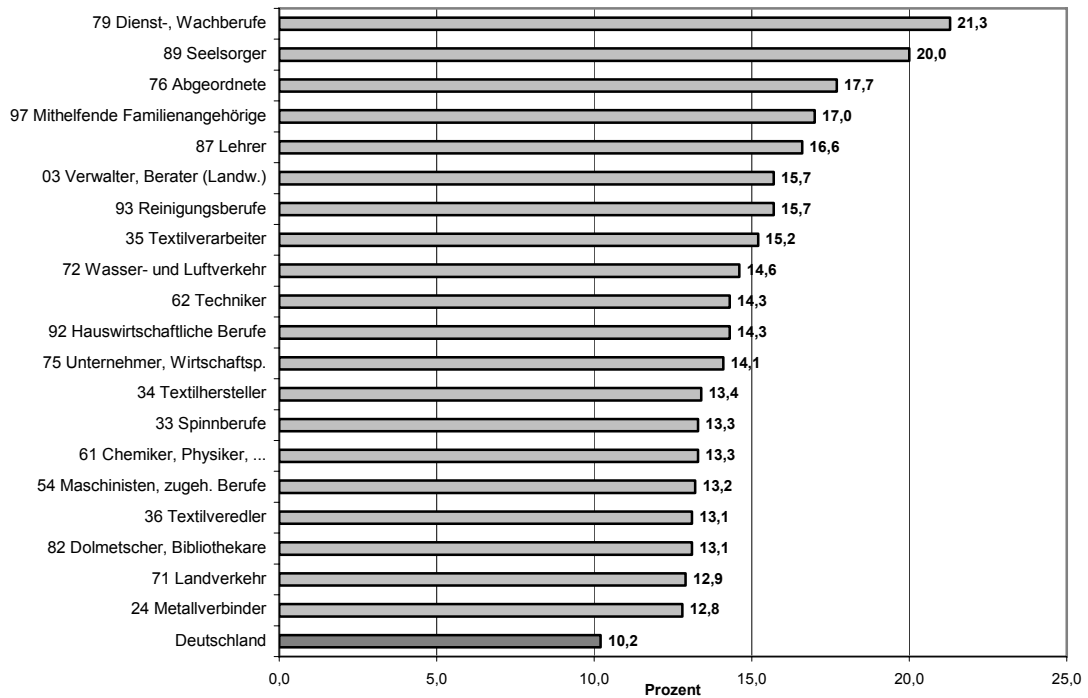
In der bivariaten Betrachtung nach Branchen und Bundesländern bzw. Arbeitsagenturbezirken wird die Streuung erheblich größer und belegt, dass nicht einfach von bundesweiten Durchschnitten auf die Situation vor Ort geschlossen werden kann. Gleiches gilt hinsichtlich der Berufsordnungen (vgl. **Abbildung 2**). Warum dabei z. B. in den Bauberufen der Zimmerer, Dachdecker und Gerüstbauer Ältere im Bundesdurchschnitt einen Anteil von 4,5 Prozent an den Beschäftigten haben, aber in Hamburg 14,3 Prozent erreicht werden, ist nicht nur wissenschaftlich, sondern auch praktisch ein spannendes Einzelergebnis

Insgesamt kann man aus den Daten, wie **Abbildung 2** zeigt, ablesen, dass es vor allem akademisch geprägte sowie im Bereich gering qualifizierter Beschäftigung eher so genannte Altersjobs sind, aber auch solche in Krisenbranchen, die seit längerem nur noch wenig Junge rekrutiert haben. Unter den Berufsordnungen mit einem besonders niedrigen Anteil Älterer sind vor allem solche mit schwerer bzw. einseitig be-

³ Beschäftigungsfähigkeit geht insofern über die Arbeitsfähigkeit (letztere bezieht vor allem Gesundheit, Kompetenzerhalt und Motivation mit ein) hinaus, als sie die Bereitschaft der Betriebe mit umfasst, Ältere zu beschäftigen bzw. einzustellen.

lastender körperlicher Arbeit zu finden: Bauberufe, aber auch Ernährungsberufe bzw. personenbezogene Dienstleistungsberufe.

Abbildung 2: Die 20 Berufsgruppen mit den höchsten* und niedrigsten Anteilen von 55 bis 64-Jährigen unter den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland 2004 (Angaben in Prozent)



* Anmerkung: 2 Berufsgruppen werden wegen zu geringer Besetzungszahlen nicht dargestellt.
Quelle: INIFES, eigene Berechnungen und Darstellung nach Daten der Bundesagentur für Arbeit.

Mit den Anteilen der Älteren an den Beschäftigten allein lassen sich „Chancenbranchen/-berufe“ bzw. „Risikobranchen/-berufe“ also offensichtlich eingrenzen, aber nicht wirklich genau genug identifizieren. Hierzu sind weitere und detailliertere, immer auch kleinräumige Analysen nötig (vgl. Kistler/Ebert/Guggemos et al. 2006; Conrads/Ebert/Huber et al. 2005).

Eine andere (ebenfalls nicht für sich allein aussagefähige, aber dennoch wichtige Hinweise auf die Probleme älterer Erwerbspersonen liefernde) Betrachtungsweise ist die Analyse von **Fluktuations- oder Verbleibsquoten**. **Abbildung 3** enthält hierzu ein Beispiel. Wiedergegeben sind die Verbleibsquoten der 55 bis 59jährigen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten des Jahres 1999⁴ nach Ablauf von fünf Jahren.

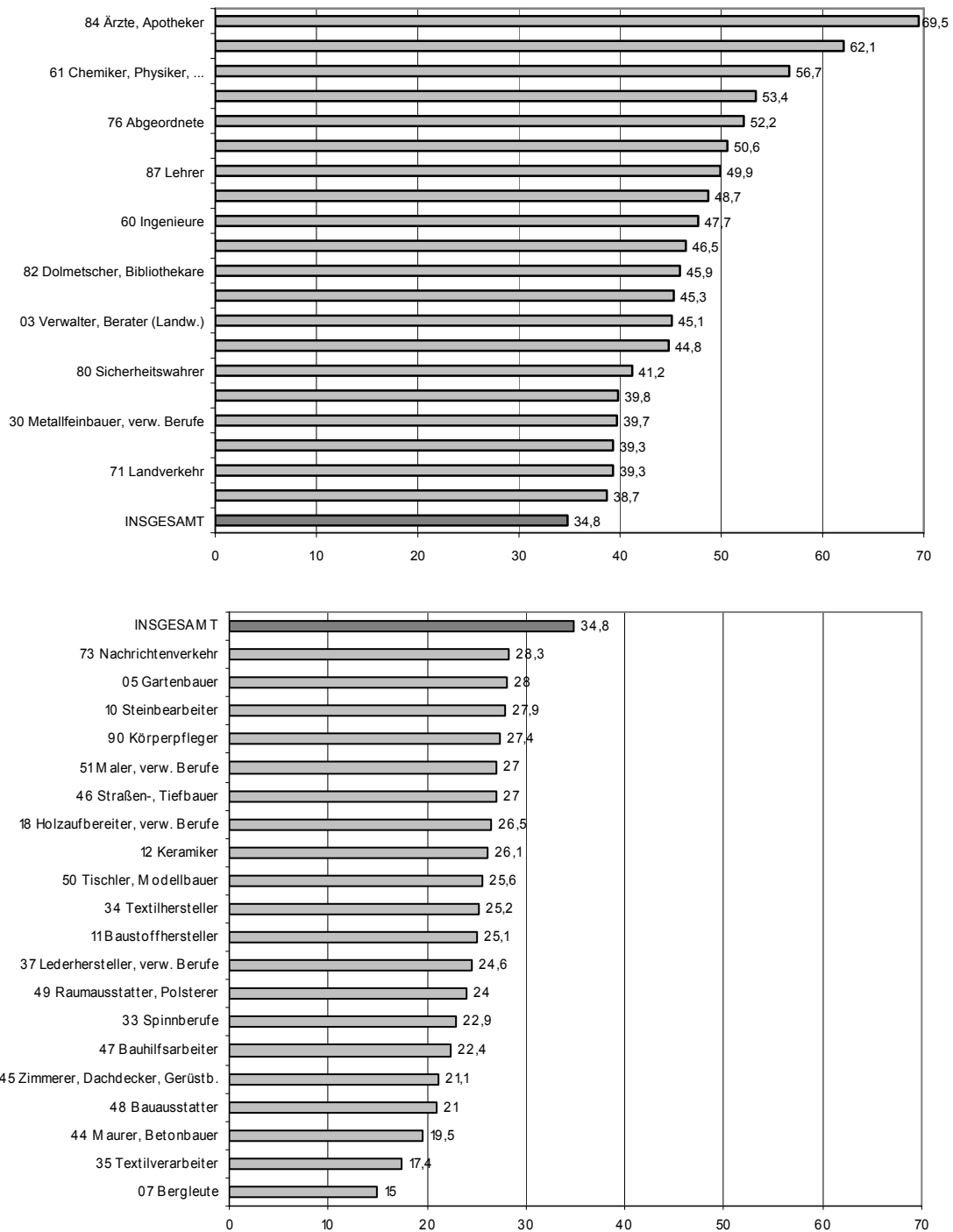
Es zeigt sich, noch deutlicher als in **Abbildung 2**, dass es insbesondere akademische Berufe sind, denen es gelingt, über das 60. Lebensjahr hinaus beschäftigt zu bleiben. Auf der anderen Seite sind es wiederum gerade die Bauberufe, bei denen im Vergleich zu den 55 bis 59jährigen im Jahr 1999 nur noch eine viel geringere Zahl an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Alter von 60 bis 64 Jahren „übrig bleibt“. **Abbildung 4** zeigt, dass diese berufsspezifischen Verbleibsquoten über die Bundesländer hinweg sehr stark streuen. Sie sind bei sehr vielen Berufsordnungen in den Neuen Bundesländern deutlich niedriger als in den Alten Ländern. Aber auch z. B. in Bayern und Niedersachsen gibt es deutlich mehr Berufsordnungen mit niedrigen Verbleibsquoten an dieser Altersgrenze⁵ als etwa in Baden-Württemberg. Für eine begründete und systematische Auswahl von Modellregionen – für Forschung und/oder Umsetzung – oder Modellbranchen etc. ist die Berücksichtigung dieser „Rahmenbedingungen“ ebenso unverzichtbar wie für die Bewertung von (Miss-)Erfolgen und die sich daraus ableitenden Schlussfolgerungen.⁶

⁴ Gegenübergestellt wird dabei die Zahl der 55 bis 59jährigen des Jahres 1999 mit der Zahl der 60 bis 64jährigen des Jahres 2004. Der Indikator ist recht grob, weil dabei die Personen wechseln können (Eintritte bzw. Austritte). Sinnvoll ist auch hier die kleinräumige Betrachtung von Zeitreihen und natürlich auch die Untersuchung der Verbleibsquoten jüngerer Kohorten, da die Externalisierung ja nicht erst mit dem 60. Lebensjahr beginnt.

⁵ Aus Platzgründen kann hier nicht auf die Verbleibsquoten der jeweils jüngeren Alterskohorten eingegangen werden.

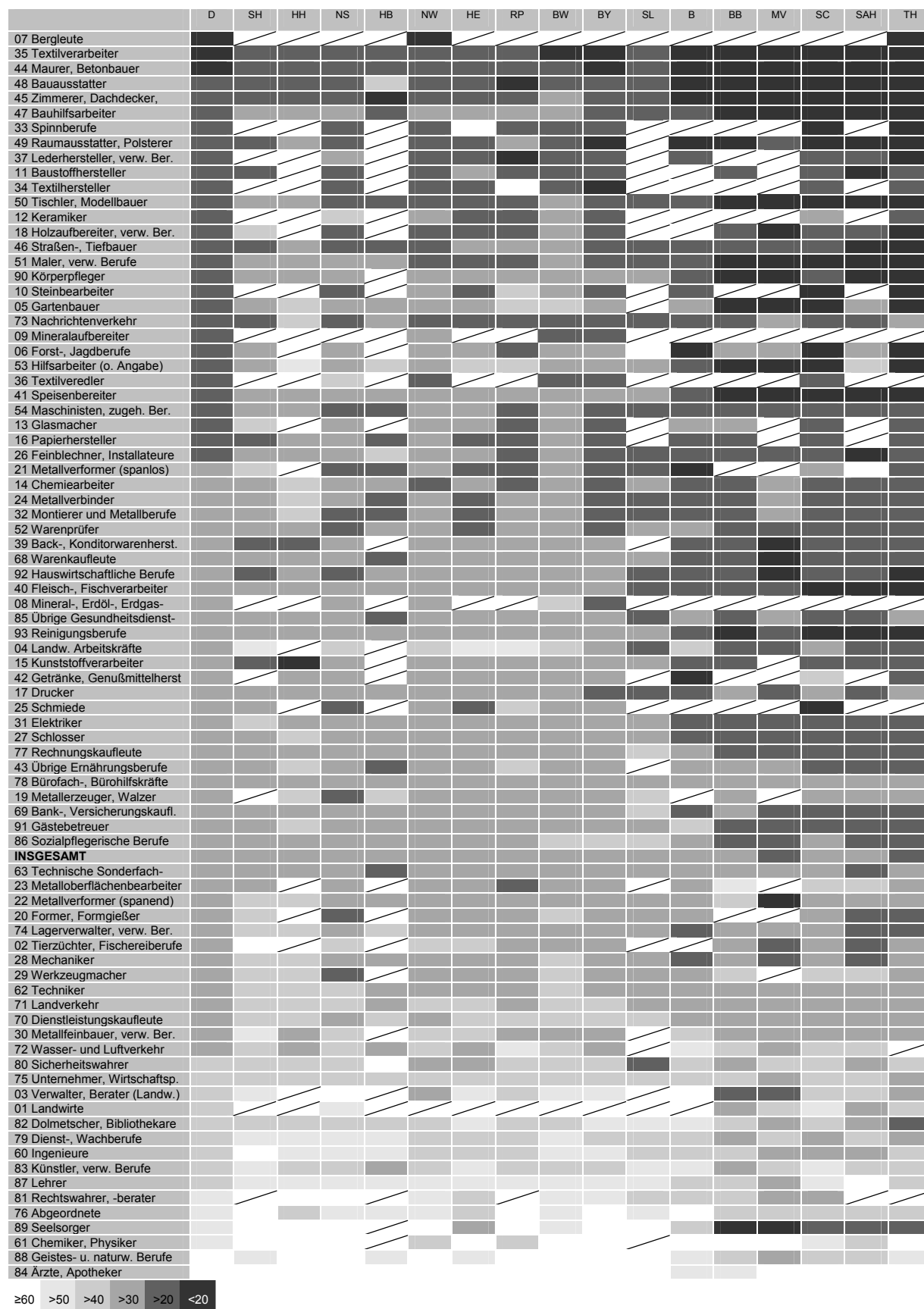
⁶ Gleiches gilt in der Tendenz auch für die regionalen oder nach Berufsordnungen differenzierten Daten zur Arbeitslosigkeit die ebenfalls in einschlägigen Arbeiten bzw. Programmen viel zu wenig berücksichtigt werden. Dabei ist allerdings auf eine Reihe von Schwierigkeiten hinzuweisen, die hier nur angedeutet werden können. Es müssen die Daten zu Herkunfts- und Zielberufen der Arbeitslosen einbezogen werden. Deren Interpretation ist aber, ganz abgesehen von der teilweise bescheidenen Datenqualität, im Ergebnis häufig mehrdeutig, weil sich zu viele verschiedene Einflussfaktoren überlagern. Das macht aber wiederum die kleinräumige Betrachtung und die Einbeziehung von Expertenwissen vor Ort besonders wichtig.

Abbildung 3: Verbleibsquoten der 20 Berufsordnungen mit der höchsten bzw. niedrigsten Kohortenfluktuation der im Jahr 1999 55 bis 59-Jährigen in Deutschland



Quelle: INIFES, eigene Berechnungen und Darstellung nach Daten der Bundesagentur für Arbeit.

Abbildung 4: „Verbleibsquoten“ der im Jahr 1999 55 bis 59jährigen Beschäftigten in Deutschland 2004



Quelle: INIFES, eigene Berechnungen und Darstellung nach Daten der Bundesagentur für Arbeit.

3.2 Daten der Kranken- und Rentenversicherung zur Beschäftigung Älterer

Auch die Daten der Kranken- und Rentenversicherung sind teilweise mit erheblichen Problemen behaftet. Nicht aktuelle und häufig auch fehlende Angaben lassen manche eigentlich notwendige Auswertung nicht zu. Trotz der erfolgreichen Bemühungen um einen besseren Zugang zu Rentendaten (vgl. z. B. Ruland 2004) bleiben noch immer viele Wünsche offen. Vor allem aber mit Blick auf die Datenlage im Bereich der Krankenkassen bzw. auf eine **regionalisierte arbeitsweltbezogene Gesundheitsberichterstattung**, sind die Defizite eklatant. Das trifft durchaus auch für unsere spezielle Thematik zu, was Praktiker in Bezug auf den Arbeitsschutz wie folgt formulieren: „Nach dem man sich von der flächendeckenden Überwachung (die es so wieso nie gab) verabschiedet hat, gilt jetzt „Programmarbeit“ mit Schwerpunktaktionen als Mittel der Wahl. Aber wie legt man eigentlich Handlungsschwerpunkte fest, wenn man stellenweise blind ist, also mangels Daten gar nicht sieht, wo unabdingbarer Handlungsbedarf besteht?“ (Kuhn 2006: 12).

Die aus **Kassendaten** vorliegenden Befunde zum Thema zeigen sehr einheitlich, dass neben der **Verhaltensprävention** auch die **Verhältnisprävention**, d. h. Maßnahmen alterns- und altersgerechter Arbeitsgestaltung von herausragender Bedeutung sind (vgl. z. B. Badura/Schellschmidt/Vetter 2003; BKK 2004). Die Ergebnisse (meist festgemacht an Arbeitsunfähigkeits- und Krankheitsartenstatistiken) sollen hier nicht wiederholt werden. Gemeinsam ist ihnen

- dass Erkrankungshäufigkeiten, Arbeitsunfähigkeitszeiten etc. einem recht eindeutigen sozialen Gradienten folgen – je niedriger der soziale bzw. berufliche Status, desto deutlicher kommen arbeitsbedingte Erkrankungen zum Tragen. Dies deckt sich auch mit anderweitigen Befunden zu Arbeitsbelastungen und Beanspruchungen (vgl. z. B. Fuchs 2006; Moliniè 2003);
- dass die Fehlzeiten Älterer höher sind als diejenigen von Jüngeren. Ältere sind zwar seltener krank als Jüngere, wenn aber, dann länger (oft sehr lange im Vorfeld des Ausscheidens aus dem Betrieb bzw. überhaupt aus der Erwerbstätigkeit). Hier ist aber entgegen landläufiger Gerüchte anzumerken, dass die Arbeitsunfähigkeitszeiten Älterer die Betriebe nicht stärker belasten als bei Jüngeren, da die langen Arbeitsunfähigkeitsdauern ab der siebten Woche von den Kassen bezahlt werden.

Insgesamt bieten die Kassendaten wichtige Informationen. Sie sind aber noch lange nicht entsprechend der Forderungen des § 303 SGB V zusammenführbar, transparent und nutzerorientiert (vgl. Koch 2006: 11).

Eine andere wichtige Informationsquelle für die vorliegende Fragestellung bieten die **Daten der Deutschen Rentenversicherung Bund**. Diese liefern zunächst ganz

wichtige Erkenntnisse zur Einschätzung der künftigen **Entwicklung der Erwerbsquote Älterer** (vgl. Conrads/Ebert/Huber et al. 2005; Kistler 2006a): Seit dem Jahr 2001 hat sich die in den Jahren zuvor im Durchschnitt mit einem steigenden Renteneintrittsalter einhergehende Steigerung der durchschnittlichen Zahlbeträge der Neurenten von dieser „Parallelität“ entkoppelt. Seither steigt das faktische Renteneintrittsalter weiter, die Zahlbeträge fallen aber wegen der mit den Rentenreformen seit 1992 beschlossenen versicherungsmathematischen Abschlägen und Anhebungen des gesetzlichen Rentenalters. Die „Rentenschraube“ ist bereits bis zum Anschlag gedreht (vgl. Ruland 2005: 228), der Arbeitsangebotszwang auf Ältere ist massiv geworden – ohne dass mehr Arbeitsplätze für Ältere entstehen würden.

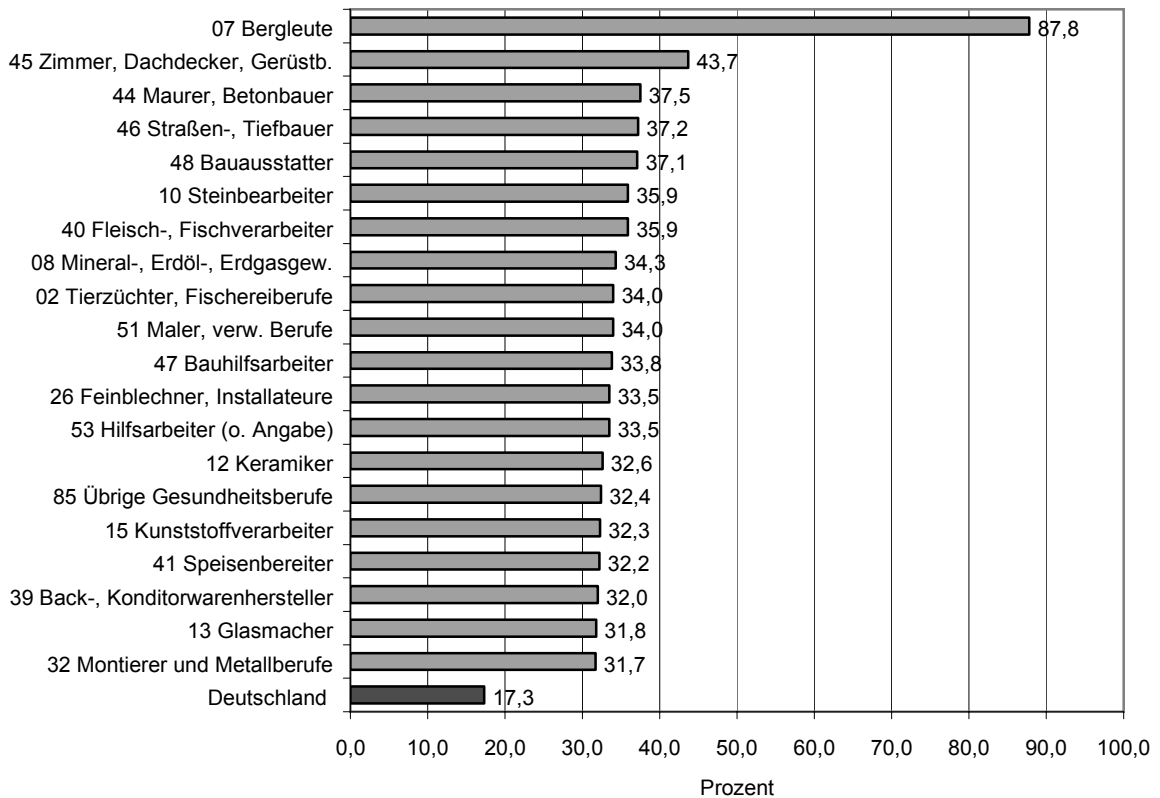
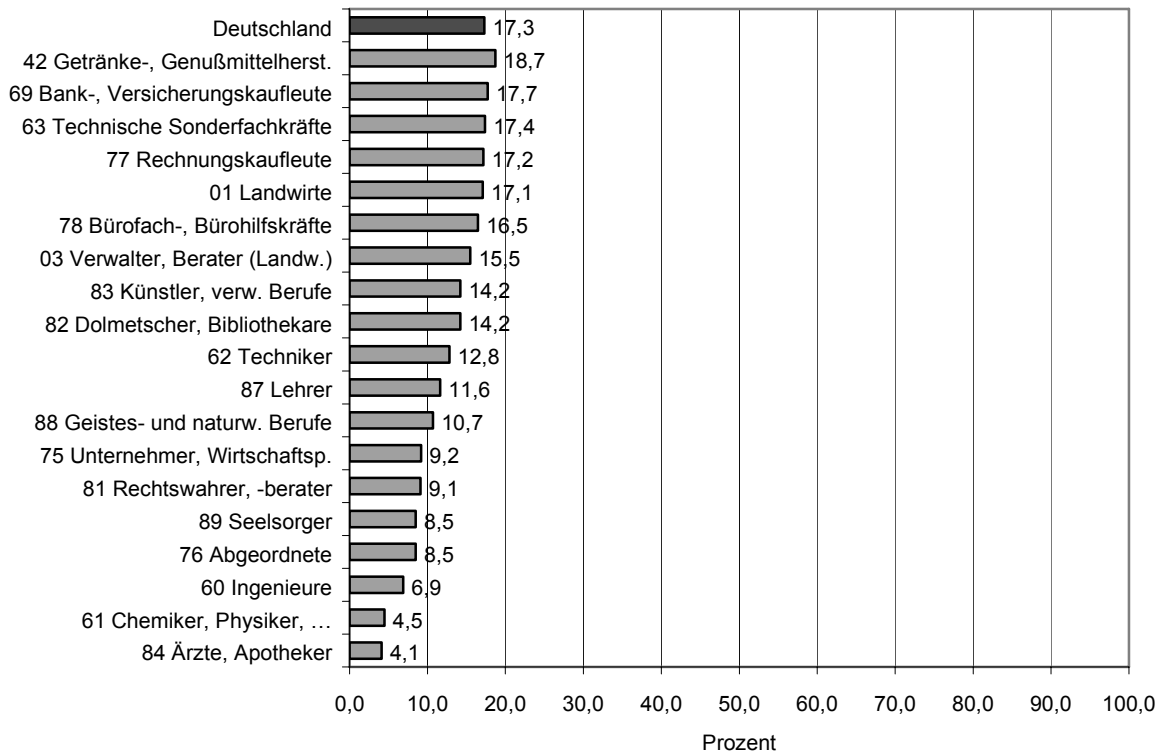
Für die Frage nach „Chancenberufen“ für Ältere sind insbesondere auch die Anteile von Erwerbsminderungsrenten an allen neuen Versichertenrenten von Bedeutung.⁷

Abbildung 5 zeigt, bei welchen Berufsordnungen die Neueintritte in Erwerbsminderungsrenten besonders verbreitet bzw. selten sind. Es ergibt sich ein ähnliches Muster wie in Abbildung 2. Im Jahr 2004 war knapp jede sechste neue Versichertenrente eine Erwerbsminderungsrente. Sieht man von den Bergleuten ab, so sind es vor allem die Bauberufe, die sehr hohe Werte aufweisen. Aber z. B. auch mehrere Berufsordnungen aus dem Ernährungsgewerbe haben sehr hohe Anteile. Umgekehrt sind es wiederum vor allem akademische/administrative Berufe, die sich durch niedrige Werte auszeichnen.⁸ In regionaler Differenzierung fallen etwas höhere Anteile an Erwerbsminderungsrenten in den Neuen als in den Alten Ländern auf, wobei in Sachsen relativ niedrige Werte und bei den Männern im Saarland, in Rheinland-Pfalz sowie Niedersachsen jeweils vergleichsweise hohe Werte erkennbar sind.

⁷ Einschränkung – und das gehört zu den angesprochenen Datenproblemen – muss hier darauf hingewiesen werden, dass nur bei etwa der Hälfte der Rentenzugänge der Beruf bekannt ist, was die Regionalisierung der Daten stark einschränkt, und dass sich die Berufsangaben nur auf die zuletzt ausgeübte Tätigkeit beziehen.

⁸ Anzumerken ist, dass bei einer Mehrheit der Berufsordnungen im unteren Teil von Abbildung 5 die Anteile bei den Frauen – entgegen dem Gesamtdurchschnitt – deutlich höher liegen als bei den Männern.

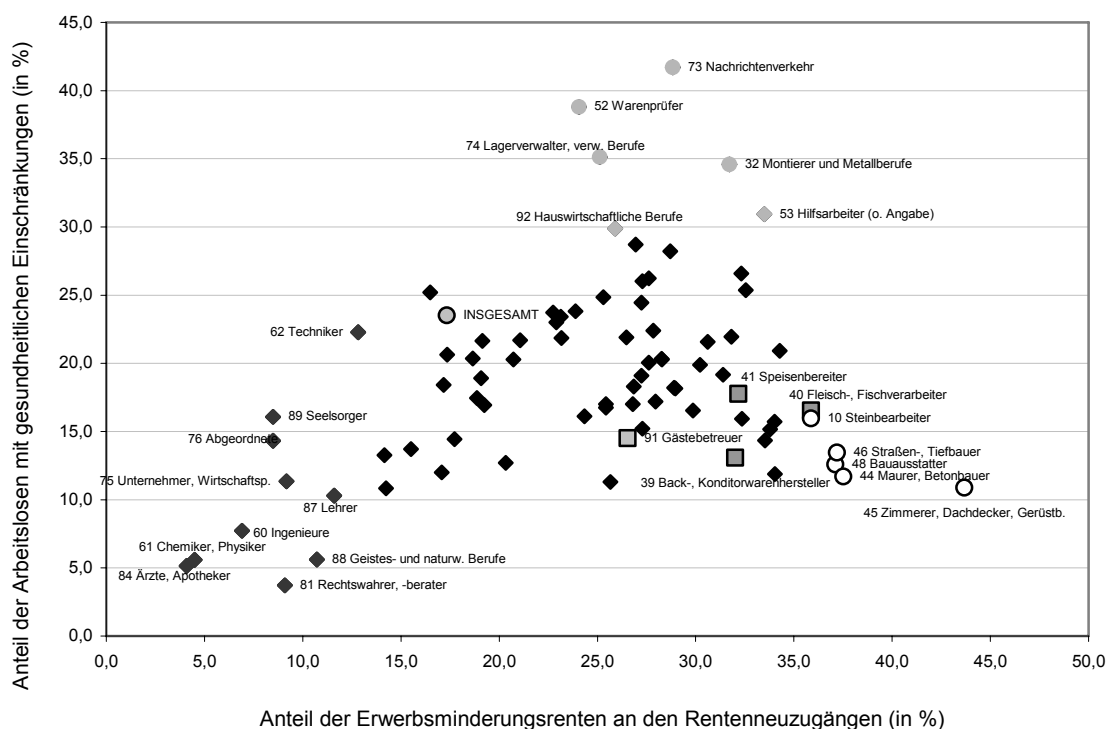
Abbildung 5: Die 20 Berufsordnungen mit den jeweils höchsten und niedrigsten Anteilen der Erwerbsminderungsrenten an allen neuen Versichertenrenten 2004 (Angaben in Prozent)



Quelle: INIFES, eigene Berechnungen und Darstellung nach Daten des VDR.

Ein Beispiel das zeigt, welche interessanten Einsichten sich aus einer **Zusammenführung von Renten- und Arbeitsmarktdaten** für die vorliegende Fragestellung ergeben können, sei hier abschließend in **Abbildung 6** wiedergegeben. Dargestellt ist für alle Berufsordnungen der jeweilige Anteil der Erwerbsminderungsrenten und der Anteil der Arbeitslosen mit gesundheitlichen Einschränkungen im Jahr 2004. Das sich ergebende Muster ist recht eindeutig und von hoher arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Relevanz.

Abbildung 6: Erwerbsminderungsrenten und Anteil der Arbeitslosen mit gesundheitlicher Einschränkung nach Berufsgruppen (2-Steller), Deutschland 2004



Anmerkung: Zwei „Ausreißer“ wurden aus Gründen der Übersichtlichkeit aus der Abbildung entfernt. Dabei handelt es sich um die Berufsgruppe der Bergleute (07) und um die Dienst- und Wachberufe (79).

Quelle: INIFES, eigene Berechnungen und Darstellung nach Daten der Bundesagentur für Arbeit und des VDR.

Links unten im Bild finden sich die eher akademisch geprägten Berufsordnungen (die offensichtlich im Durchschnitt die vorzeitigen Erwerbsaustritte nicht so sehr benötigen). Rechts unten finden sich diejenigen Berufe (v. a. im Baubereich), in denen den hohen Belastungen üblicherweise häufig eine Erwerbsminderungsrente folgt. Problematisch sind besonders die Berufsordnungen in der Mitte, für die - pauschal gesagt - ein eher hoher Anteil von Geringqualifizierten und ein eher geringer beruflicher Status kennzeichnend sind. Trotz ebenfalls hoch belastender Arbeitsbedingungen ist ei-

ne Erwerbsminderungsrente hier eher selten, dafür werden die Betroffenen häufiger entlassen, wenn sich gesundheitliche Beeinträchtigungen zeigen.⁹ Was dieses Vermittlungshemmnis „gesundheitliche Einschränkung“ gerade in Verbindung mit dem faktischen Vermittlungshemmnis „Alter“ dann für die Arbeitsmarktchancen der Betroffenen bedeutet, muss hier nicht weiter ausgeführt werden.

4. Erfahrungen aus der Praxis beschäftigungspolitischer Maßnahmen

Ein Blick auf die gängigen Maßnahmen zur Arbeitsmarkt-Reintegration über 50-Jähriger ergibt folgende Befunde:

- a) Die **Maßnahmen für Ältere** folgen ebenso wie die Maßnahmen für Jüngere der folgenden Logik:
 1. Kompetenzfeststellung und Richtungsfestlegung („strategisches Profiling“),
 2. Einteilung in eine Gruppe, die dem Arbeitsmarkt sofort zur Verfügung stehen kann (Gruppe A), eine weitere Gruppe, die nach gewissen Zwischenschritten vom Entschuldigungsverfahren bis zum Praktikum auf absehbare Zeit vermittlungsfähig ist (Gruppe B), und eine dritte Gruppe, die auf absehbare Zeit realistischweise nicht vermittlungsfähig erscheint (Gruppe C),
 3. Zuweisung der Gruppe A an Fachvermittlungsstellen, Maßnahmeneinleitung für Gruppe B, und für Gruppe C eine Rückverweisung an die ARGE für Beschäftigung, eine Überprüfung auf Erwerbsfähigkeit und gegebenenfalls gesundheitliche Reha-Maßnahmen bzw. Verrentungsverfahren (inklusive von SGB III § 428 a-Maßnahmen, d. h. Weiterführen in der Erwerbslosenkartei bis zum Zeitpunkt einer möglichen Überführung in Rente ohne Rentenabschläge; Personen dieser Gruppe werden nicht mit Vermittlungsvorschlägen behelligt).¹⁰
- b) Legt man das „Haus der Arbeitsfähigkeit“ von Ilmarinen (vgl. Ilmarinen/Tempel 2005) zugrunde, so ergeben sich auf der **Personen-Ebene** die Variablen des Gesundheitszustandes inklusive der physischen und psychischen Belastbarkeit, der Qualifikation und der Motivation sowie auf der **betrieblichen Ebene** Fragen der Arbeitsorganisation, der Führung, der Gesundheitsförderung und Ergonomie, die im Zusammenspiel gesehen werden müssen. Alleine auf der Personen-Ebene lässt sich feststellen, dass die im vorderen Teil dieses Aufsatzes erwähnte Korrelation von geringerer formaler Qualifikation, schlechterem Gesundheitszustand und höherem Arbeitsplatzrisiko empirisch evident ist. Dadurch ergibt sich die pa-

⁹ Die Werte auf der y-Achse sind dadurch wahrscheinlich leicht überhöht, dass es sich hier um die Angaben zum Zielberuf handelt. Solche Effekte weiter zu prüfen, bleibt künftigen Arbeiten vorbehalten.

¹⁰ Die Vermittelbaren lassen sich nochmals unterteilen in Personen, die in ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis des ersten Arbeitsmarktes überführt werden sollen, solche für eine Tätigkeit im Zweiten Arbeitsmarkt und eine dritte Gruppe, die in die Selbstständigkeit begleitet werden soll. Die Brücken-Maßnahmen umfassen üblicherweise: Basissprachkurse Deutsch, Bewerbungstraining inklusive von Grundtechniken des Zeit- und Selbstmanagements, Kurzurse für einzelne Branchen wie Security-Gewerbe, Ausbilderscheine, Staplerscheine (auch zur Auffrischung), Basics im Sekretariatsbereich mit MS-Office-Anwendungen. Führerscheine, Taxischeine und vertiefte Sekretariatskurse, etwa Ausbildungen zu BilanzbuchhalterInnen etc. werden bislang eher selten bezahlt.

radoxe Situation, dass gerade von denjenigen Menschen besondere Bemühungen erwartet werden, die der Markt am wenigsten haben will. Zudem ist gerade bei den Personen mit angegriffenem Gesundheitszustand, verstellter Rückkehr in den vorherigen Beruf, einem Mangel an Ideen was künftig getan werden könnte und einer Demotivation nach etlichen Absagen, keine große Erwartung mehr vorhanden, wieder einen Job zu finden. Oft erfolgt hier bereits die Identifikation mit einem defizitorientierten Altersbild nach dem Motto: Ich bin alt und krank und da gibt es für mich nichts mehr. Hinter der subjektiven Wahrnehmung steckt häufig die Tatsache, dass die betreffende Person bereits knapp 40 Berufsjahre hinter sich hat, weil sie bereits mit 15 Jahren zu arbeiten begann.¹¹

- c) Wiewohl die Literatur davon ausgeht, dass vorzeitiger Verschleiß bedingt durch langjährige einseitige Belastungen und geringe Investitionen in Gesundheitsförderung und Fortbildung dafür sprechen würde, statt „**altersgerechter**“ (**Schon-Arbeitsplätze**) besser altersgerechte Arbeitsplätze zu konfigurieren, mit lebenslangen Entwicklungsmöglichkeiten, Verhaltens- und Verhältnisprävention und Fortbildung, so zeigt sich in der derzeitigen Praxis, dass in Ermangelung vorzeitiger Investitionen in die Humanressourcen heutiger Erwerbssuchender über 50 Jahren Schon- und Nischenarbeitsplätze gefragt sind, oftmals im 400 €-Job-Bereich oder im geringfügigen Teilzeitbereich. Dahinter steht der Wunsch nach einer Aufstockung der Lohnersatzleistungen, nicht aber die Vorstellung, künftig unabhängig von Transferzahlungen leben zu können.
- d) Die unter c) beschriebenen Sachverhalte führen dazu, dass **Aktivjobs** mit ihrer ebenfalls Transferzahlungen aufstockenden Wirkung als ähnlich attraktiv wie 400 €-Jobs empfunden werden. Neben der finanziellen Besserstellung geht es fraglos auch und oft sogar primär um die weiteren Funktionen der Arbeit neben dem Gelderwerb, etwa eine sinnstiftende Aufgabe, Lösungen für Probleme finden zu müssen und dabei geistig gefordert zu sein, Sozialkontakte am Arbeitsplatz, ein verbessertes Selbst- und Fremdbild sowie einen Tages- und Wochenablauf mit Fixpunkten und Struktur. Oft hören wir die Frage nach Möglichkeiten der Verlängerung eines Aktivjobs über die übliche 4- bis 6monatige Dauer hinaus. Die Option der Verlängerung von Aktivjobs auf bis zu drei Jahre ab 58 Jahren wäre daher trotz mancher Bedenken gut zu heißen.
- e) Wie unter d) beschrieben, verleiht eine **selbst gewählte Beschäftigung** offensichtlich vielen Menschen Würde, auch unabhängig davon, ob sie bezahlt wird oder nicht. Der Vorteil der Aktivjobs bzw. freiwilliger Einsatzstellen wie z. B. im Augsburger Projekt „BIA 50plus“ liegt damit darin, dass diese Tätigkeitsfelder qualitativ wie quantitativ passgenau für die auf diesen Stellen eingesetzten Personen konfiguriert werden können. So Selbstbewusstsein und Kompetenzerfahrung Fortschritte auf diesen Einsatzstellen gemacht haben, spricht nichts gegen

¹¹ Würde man diese 40 Jahre als Vektoren Pfeil für eine studierte Person anlegen, so wäre man, ausgehend von einem Berufsbeginn mit 27 Jahren, bereits im Rentenalter angelangt! Analoge Befunde würden sich auch für die Berechnung der Restlebenserwartung ergeben, die bei bildungsfernen Schichten im unteren Einkommensbereich deutlich reduziert ist. Hier soll der Hinweis erlaubt sein, dass die politische Intention der Verlängerung des Erwerbslebens bei gleichzeitiger Reduktion von Frühverrentungsmöglichkeiten keinesfalls zu dem Schluss führen darf, dass nun alle Menschen bis zum Alter von mindestens 67 im Erwerbsleben gehalten werden müssten, und Frühverrentungsoptionen nicht mehr nötig wären. Wie es im späten 20. Jahrhundert problematisch war, allzu viele Personen früh in den Ruhestand zu entlassen, so wäre es nun mit Blick auf die ungleich verteilten Ressourcen der Qualifikation und der Gesundheit gleichermaßen fatal, niemanden mehr früher aus dem Erwerbsleben gehen zu lassen.

eine Vermittlung auf den ersten Arbeitsmarkt im zweiten Schritt.

- f) Wichtig ist der Sachverhalt, dass zunächst einmal **jede einzelne Person für sich erwerbslos** ist, und nur dann eine Chance auf dem Arbeitsmarkt hat, wenn es ihr – mit einigem „Aufpolieren“ – gelingt, eine für sie passende Stelle zu finden.¹²
- g) Der Logik des vorherigen Punktes folgend, soll nun dieses „**Aufpolieren**“ diskutiert werden. Dabei geht es um formale Dinge wie Qualifikation und Arbeitserfahrung ebenso, wie um das persönliche Auftreten, die Optik, die Körpersprache, die Ausstrahlung, die Fähigkeit zur Selbstvermarktung und zur Kommunikation. Hier kommen nicht nur objektivierte „social skills“ zum Tragen, sondern auch durch die Arbeitslosigkeit zumindest häufig mitbedingte Effekte, die die Performance beeinträchtigen: Misstrauen gegenüber der Politik, der Wirtschaft, den Sozialsystemen und Arbeitslosen-Coaches, was den Eindruck einer grundsätzlich negativen Stimmung und Weltabgewandtheit vermittelt. Dazu gehören auch Erkrankungen wie depressive Verstimmungen bis zu kaputten Zähnen und Zahnlücken im Sichtbereich. Wenig soziale Ausstrahlung in dem Sinne, dass man die betreffende Person gerne als Kollegen/Kollegin den ganzen Tag um sich hätte (schwache Wurzeln in sozialen Netzwerken und erodiertes Selbstwertgefühl infolge zahlreicher Misserfolgserlebnisse). Berücksichtigt man nun, dass die anvisierten 400 €-Jobs oft im Helfer- und einfachen Dienstleistungsbereich gesucht werden, in dem in der heutigen Dienstleistungswirtschaft ein häufiger Kundenkontakt die Regel ist, so wird klar, dass ohne Investitionen in den oben beschriebenen Bereich der Performance-Verbesserung an eine Vermittlung kaum zu denken ist. Zynisch formuliert: Im Krankenversicherungsbereich eingesparte Zahnersatzleistungen schlagen im Bereich der Arbeitslosenversicherung bzw. kommunaler Ausgaben wiederum negativ zu Buche. Würde man hier auch nur ein Jahr im Voraus denken, so wäre eine teure zahnmedizinische Behandlung mittelfristig kostengünstiger als eine perpetuierte Erwerbslosigkeit. Ähnliches gilt für Migranten aus Nicht-EU-Staaten, denen ein hiesiger Mindestqualifikationsabschluss finanziert werden müsste, z. B. in einen Taxischein, einen LKW-Führerschein, eine HilfsaltenpflegerInnen-Ausbildung, einen von der Krankenversicherung im Sinne der Gesundheitsprävention anerkannten Trainerschein usw.¹³
- h) Untersucht man, wer denn nun in den „50plus-Projekten“ vermittelt werden konnte, so ergeben sich mehrere Gruppen: 1. Personen aus eigenen Firmeninsolvenzen, sobald ein Entschuldungsverfahren eingeleitet werden konnte; 2. vormals abhängig beschäftigte Personen aus Firmeninsolvenzen, die sich (mit Unterstützung) selbstständig machen konnten; 3. Personen, die über „Klebeeffekte“ eine

¹² In unseren Orientierungs-Workshops für schon länger Erwerbssuchende und NeumigrantInnen verwenden wir hierfür das Bild eines Autos, das auch fährt, wenn es unordentlich aussieht und der Aschenbecher voll ist, das aber zum Verkauf (leider) besonders aufgepäppelt und blank geputzt werden muss. Erwerbssuchende sind dabei bedauerlicherweise in der Situation des für den Verkauf zu polierenden Autos.

¹³ Gerade die ansonsten in Deutschland häufig kritisierte betriebswirtschaftliche Sicht mit ihrer Betonung von Humankapitalinvestitionen würde hier greifen, weil schnell deutlich würde, dass sich kurzfristige hohe Investitionen bereits mittelfristig rentieren würden – und dies selbst dann, wenn geringfügige Mitnahmeeffekte mit einberechnet werden. Das Aufbrechen negativer Grundstimmung und seelischer Panzer steht oft in der Erwerbslosenarbeit am Anfang, und das für eine Kooperation nötige Vertrauen muss erst mühsam aufgebaut werden, ehe gemeinsame Handlungsfelder auch auf Seiten der Klienten erkannt werden. Persönliche Wertschätzung ist hierfür der Schlüssel. Wenn die Rückmeldung kommt, nach langer Zeit endlich einmal wieder als Mensch behandelt worden zu sein, stimmt die Richtung der Reintegrationsmaßnahme.

Arbeit fanden, z. B. über Aktivjobs oder Praktika, gegebenenfalls mit einem Einarbeitungszuschuss; 4. Personen mit handwerklicher Ausbildung oder geringerer Qualifikation, aber mit gutem Gesundheitszustand (und zumeist auch noch mit Führerschein) als Helfer, Hilfshausmeister, Lagerarbeiter oder Wachmann bei den Männern und als 400 €-Verkäuferin, Reinigungskraft oder sonstige Erbringerrinnen haushaltsnaher Dienstleistungen (z. B. in der Altenpflege) bei den Frauen. **Voraussetzung** hierfür ist aber – jenseits qualifikatorischer Aspekte – eine **positive Performance und das Mitbringen bürgerlicher Tugenden** wie Arbeitseinsatz, Pünktlichkeit, Genauigkeit sowie ein Mindestmaß an Deutschkenntnissen und Höflichkeit im Kundenumgang. Für Personen mit Migrationshintergrund, die erst spät in die BRD kamen, ergibt sich nur selten eine qualifizierte Tätigkeit jenseits des Helferbereichs. Sie bedürfen in fast jedem Einzelfall einer umfassenden Arbeitsmarktorientierung, eines Praktikums oder Aktivjobs, sowie einiger zusätzlicher, hierzulande anerkannter Qualifikationsmodule.

- i) Aus unserer praktischen Arbeit in diesem Feld ist noch auf die Verwendungsmöglichkeit von erfahrenen HandwerkerInnen und sonstigen Fachkräften mit gesundheitlichen Einschränkungen als HilfsanleiterInnen für Erwerbssuchende unter 25 Jahren zu verweisen.¹⁴
- j) **Regionale Arbeitsmarktgleichgewichte** sind nicht zu verkennen: Die nachgefragten Qualifikationen sind im Mittel deutlich höher als die angebotenen der Erwerbssuchenden. Mismatch-Probleme ergeben sich beispielsweise derzeit in Augsburg im Bereich der Metallfach- und Elektroberufe. Die langjährige Praxis, diesbezügliche Facharbeiter über Zeitarbeitsfirmen zu rekrutieren, gelangte in eine Sackgasse, da auch die Personaldienstleister Personen mit den gewünschten Qualifikationen im Moment vor Ort kaum rekrutieren können. Genommen wurden selbst Personen, die nur Teilqualifikationen wie einen Schweißerpäss mitbringen. Hier sind wir spätestens wieder am analytischen Ausgangspunkt angelangt, nämlich der Frage kurz- wie mittelfristig ausgerichteter lokal-regionaler Abstimmung: Bildungsdienstleister können nur dann markadäquat ausbilden, wenn sie eingehend über den lokal-regionalen Qualifikationsbedarf informiert sind und wenn ein Geldgeber (Arbeitsverwaltung, Firmen, Selbstzahler usw.) bereit ist, dafür zu bezahlen. Firmen können nur dann einen Qualifikationsbedarf frühzeitig anmelden, wenn sie über ein fundiertes Wissensmanagement verfügen und strategisch bzw. planungstechnisch so aufgestellt sind, dass sie einige Jahre vorausblicken können. Sich abzeichnende Ungleichgewichte können wiederum von Forschungseinrichtungen voraus berechnet werden. Deren Befunde sollten von der Arbeitsverwaltung aufgegriffen werden können, d. h. es müsste möglich sein, auch qualifizierte (und teurere) Qualifikationsbausteine seitens der Arbeitsverwaltung zu finanzieren. Neben der Frage der Vermittlung sozialer Klienten, also der eher sozialarbeiterischen Sicht, sollte auch die Perspektive der Wirtschaftsförderung und der Kammern im Auge behalten werden, nämlich den Firmen diejenigen Personen in der entsprechenden Qualifikation zuzuführen, die diese für ihre Produktion benötigen. Lokale Mismatch-Analysen können hier Wegzeichen sein für eine

¹⁴ Oft ergibt sich hier nämlich der Sachverhalt, dass diese Personen aus gesundheitlichen Gründen ihren erlernten Fachberuf nicht mehr ausüben können. Teils verfügen sie bereits über einen AdA-Schein, teils können sie diesen unter didaktischer Anleitung im Projekt erwerben. Anschließend werden sie als HilfsanleiterInnen jüngerer Menschen tätig und können dabei ihre didaktischen Fähigkeiten einbringen. Der Schritt zu Profi-AnleiterInnen und damit zum ersten Arbeitsmarkt ist möglich. Ein zusätzlicher Vorteil ist die generationenübergreifende Solidarität und das wachsende gegenseitige Verständnis zwischen den Generationen.

rechtzeitige Weichenstellung der Förderpolitik der Arbeitsverwaltung.

5. Einige Schlussfolgerungen

Die vorgestellten empirischen Befunde haben gezeigt, dass es möglich und notwendig ist, anhand vorliegender **Daten der Sozialversicherung** Informationen für Modellmaßnahmen zur Beschäftigung Älterer zu gewinnen. Die Zeit einer unsystematischen Auswahl von Betrieben z. B. zur Suche nach Best-Practice-Beispielen sollte zu Ende sein. Auch kann und muss bei der Bewertung von vorbildlichen Betrieben oder Maßnahmen aus vorliegenden Daten ein Set an **Rahmeninformationen** herangezogen werden, um Angaben zur Verallgemeinerbarkeit zu erhalten. Solche Analysen machen aber, wegen der Varianz in den Problemlagen der Beschäftigung Älterer, Detailanalysen vor Ort nicht verzichtbar.

Das Mikro-Makro-Puzzle muss auch hier bewältigt werden. Gleichzeitig zeigen die exemplarisch vorgestellten empirischen Befunde nicht nur das erhebliche Ausmaß der Beschäftigungsprobleme Älterer auf, sondern auch dramatische gruppenspezifische Unterschiede. Dies rechtfertigt eine **Rückbesinnung auf das Soziale als Effektivitätsmaßstab**. Erfolgreiche oder Best Practice ist es z. B. nicht, alleine hohe Vermittlungsquoten zu haben, sondern die allgegenwärtigen Creaming-Effekte zu überwinden. Alleiniges betriebswirtschaftliches Denken (vgl. Erwerbslosen Forum 2006) in der Planung und Bewertung von arbeitsmarktpolitischen Programmen greift definitiv zu kurz.

Die aufgezeigten empirischen Muster lassen aber auch Zweifel aufkommen, ob es bei arbeitsmarkt- oder rentenpolitischen Maßnahmen nicht unverzichtbar ist, die offensichtlich vorhandenen sozialen Gradienten stärker zu berücksichtigen und die Perspektive von der „Champagnerklasse“ auf die „Holzklasse“ zu lenken (vgl. Gugemos/Kistler 2006: 255f). Reale Probleme kann man jedenfalls nicht dadurch lösen, dass man sich analytischen Kategorien zu ihrer Erfassung – z. B. der noch harmlose Begriff „Unterschicht“ – verweigert ohne Alternativen zu haben.

Literaturverzeichnis

- Badura, B./Schellschmidt, H./Vetter, C. (Hrsg.):* Demographischer Wandel. Herausforderung für die betriebliche Personal- und Gesundheitspolitik. Fehlzeiten-Report 2002. Berlin u. a. O. 2003.
- BKK Bundesverband:* Gesundheit und sozialer Wandel. BKK-Gesundheitsreport 2004. Essen 2004.
- Bosch, G./Heinecker, P./Kistler, E. et al.:* Aktueller und künftiger Fachkräftemangel und Fachkräftebedarf. Eine Analyse für die Bundesrepublik Deutschland und das Land Berlin – Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen, Bd. 57. Berlin 2003.
- Büttner, R./Knuth, M./Wojtkowski, S.:* Die Kluft zwischen Erwerbsaustritt und Renteneintritt wird wieder größer. IAT-Altersübergangs-Report 2005-03. Gelsenkirchen 2005.
- Conrads, R./Ebert, A./Huber, A. et al.:* Arbeit und Arbeitsmarkt im demographischen Wandel – Perspektiven im Freistaat Bayern und den Regionen. Broschüre des IGMetall-Bezirks Bayern, 2. Aufl. München 2005.
- Ebert, A./Kistler, E./Trischler, F.:* Ausrangiert – Arbeitsmarktprobleme Älterer in den Regionen. Bericht für die Hans Böckler Stiftung im Rahmen des Projekts Smart Region, erscheint in Kürze in der Edition Böckler, Düsseldorf 2007.
- Erwerbslosen Forum Deutschland:* Treibjagdsaison auf Hartz IV-Betroffene eröffnet. Unternehmensberatung Roland Berger krempelt ARGENTUM um (Internet vom 11.10.2006).
- FAZ:* Unternehmen entdecken die Berufserfahrung älterer Arbeitnehmer. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 05.05.2001.
- Fuchs, J.:* Rente mit 67. Neue Herausforderungen für die Beschäftigungspolitik, IABKurzbericht Nr. 16. Nürnberg 2006.
- Fuchs, T.:* Was ist gute Arbeit? Anforderungen aus der Sicht von Erwerbstätigen. Schriftenreihe der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin. Dortmund/Berlin 2006.
- Funk, L./Klöß, H.-P./Seyda, S./Birk, R. et al.:* Beschäftigungschancen für ältere Arbeitnehmer – Internationale Vergleiche und Handlungsempfehlungen. Gütersloh 2003.
- Guggemos, P./Kistler, E.:* Demographie und lokaler Arbeitsmarkt. In: die BG (2006)5: S. 249-256.
- Ilmarinen, J./Tempel, J.:* Arbeitsfähigkeit 2010. Was können Sie tun, damit Sie gesund bleiben? Hamburg 2005.
- Kistler, E./Ebert, A./Guggemos, P. et al.:* Altersgerechte Arbeitsbedingungen. Schriften der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin. Berlin 2006.
- Kistler, E.:* Auf beiden Seiten fördern und fordern – Anregungen aus internationalen Vergleichen zur Beschäftigung Älterer. In: Sproß, C. (Hrsg.): Beschäftigungsförderung älterer Arbeitnehmer in Europa, BeitrAB 299. Nürnberg 2006: S. 85-110.
- Kistler, E.:* Die Methusalem-Lüge. Wie mit demographischen Mythen Politik gemacht wird. München 2006a.
- Kraatz, S./Rhein, T./Sproß, C.:* Bei der Beschäftigung Älterer liegen andere Länder vorn. IABKurzbericht Nr. 15. Nürnberg 2006.
- Kuhn, J.:* Arbeitsweltbezogene Gesundheitsberichterstattung der Länder – Defizite und Orientierungsbedarf. In: Gute Arbeit (2005) 7: S. 10-12.
- Moliniè, A.-F.:* Age and working conditions in the European Union. Dublin 2003.
- Ruland, F.:* Das Forschungsnetzwerk Alterssicherung – Verstärkte Kooperation zwischen Rentenversicherung und Wissenschaft. In: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (2004) 3: S. 307-317.
- Ruland, F.:* Die „Einschnitte bei den Renten“ – zur Methode und zu ihrer verfassungsrechtlichen Zulässigkeit. In: Deutsche Rentenversicherung 60(2005) 4/5: S. 217-228.
- VDR – Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.):* Smart Region. Eine innovative Maßnahme zur Bewältigung des demographischen Wandels in europäischen Regionen. DRV-Schriften, Bd. 62. Berlin 2005.

4. Das betriebliche Rekrutierungsverhalten als strategischer Faktor

Ernst Kistler, INIFES, Jürgen Wahse, SÖSTRA

1. Zum Problemhintergrund

War die Zukunftssicht des Arbeitsmarktes in Europa seitens der **Europäischen Kommission** noch bis vor kurzem ausschließlich von der Vorstellung eines unmittelbar bevorstehenden Fach- und sogar Arbeitskräftemangels geprägt¹, so scheint die Mitteilung der Kommission vom 12.10.2006 „Die demografische Zukunft Europas – Von der Herausforderung zur Chance“ doch im Ansatz eine neue und unseres Erachtens **realistischere Sicht der Dinge** zu zeigen: „Aus kürzlich veröffentlichten Prognosen geht hervor, dass zwar die Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter ab 2010 abzunehmen beginnt, die Gesamtzahl der Beschäftigten in der EU der 25 bis 2017 jedoch weiter zunehmen wird. Mehr als zwei Drittel dieses Zuwachses werden sich aus höheren Beschäftigungsquoten der Frauen ergeben, wobei ältere Frauen nach und nach durch jüngere, besser ausgebildete und stärker in das Berufsleben einbezogene Frauen ersetzt werden. Der Saldo wird auf den absehbaren starken Anstieg der Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer (im Alter von 55 bis 64 Jahren) zurückgehen. Die erwartete positive Beschäftigungsentwicklung wird ein Zeitfenster eröffnen, das die Umsetzung von Reformen vor dem Eintritt der vollen Wirkung der zunehmenden Alterung der Bevölkerung ermöglicht. Höhere Beschäftigungsquoten können jedoch nur eine Atempause bieten; anschließend käme der demografische Wandel wieder voll zum Tragen. Auch wenn das Ziel der Lissabon-Strategie, nämlich eine globale Beschäftigungsquote von 70 Prozent, erreicht wird, dürfte sich die Gesamtzahl der Beschäftigten zwischen 2010 und 2050 um 30 Millionen verringern“ (Kommission 2006: 6). Dass es dann – z. B. auch in **Deutschland** – bis weit nach 2020 dauern wird, bis das Erwerbspersonenpotenzial in relevantem Maß unter die Zahlen des Jahres 2000 sinken wird, von der offenen und versteckten Unterbeschäftigung, z. B. in unfreiwilliger Teilzeit, ganz abgesehen, sei hier nur erwähnt (vgl. aus-

¹ Im Bericht der Kok-Kommission 2003 ist davon die Rede, das demografisch bedingt abnehmende Angebot erzwingt schon aktuell „nicht nur ..., dass ein höherer Anteil der heute 55-64-Jährigen im Arbeitsleben verbleibt, sondern auch, dass ein viel größerer Anteil derjenigen, die heute in den Vierzigern oder Fünfzigern stehen, länger arbeitet“, Taskforce Beschäftigung 2003: 91. Noch extremere Argumente gibt es in Deutschland, wo z. B. die Hartz-Kommission sich 2002 zu folgender irrealen Sichtweise verstieg: „Bis zum Jahr 2015 fehlen nach Schätzung im ungünstigsten Fall rund 7 Millionen Erwerbspersonen, wenn man von einem Anstieg des Arbeitskräftebedarfs von knapp 3 Millionen ausgeht“, Kommission zum Abbau 2002: 118.

fürlich Ebert/Kistler/Trischler 2007). Auf jeden Fall, das zeigen nicht nur die Erfahrungen aus dem Projekt **Smart Region**, sondern z. B. auch aus 50 plus-Projekten des BMAS, ist es noch auf lange Zeit hinaus eine besondere Herausforderung, die zunehmende Zahl älterer, geringer qualifizierter Arbeitssuchender am Arbeitsmarkt unterzubringen (genauso aber auch von Personen mit Migrationshintergrund). Besonders die Vermittlung älterer Arbeitsloser gestaltet sich weitgehend wie das Anpreisen von „sauer Bier“.

Damit rückt sowohl im Hinblick auf die heute Älteren als auch im Hinblick auf die jüngeren Kohorten, speziell auch die stark besetzten Jahrgänge der „Babyboomer“ einerseits die Frage nach **alters- und altersgerechten Arbeitsbedingungen**, genauso aber auch das **Rekrutierungsverhalten bzw. Beschäftigungsverhalten der Betriebe** in den Fokus. Ganz besonders relevant wird dies, da manche Wirtschaftsverbände seit einiger Zeit wieder über einen angeblich bestehenden „Fachkräftemangel“ klagen und Szenarien bis hin zu einem generellen Arbeitskräftemangel (wie die EU bis vor kurzem auch) beschwören.

2. Betriebliche Sicht- und Verhaltensweisen

Zu den häufig gebrauchten Argumenten in der öffentlichen Debatte zum Thema Beschäftigung Älterer in Deutschland gehört, dass nur noch rund die Hälfte der Betriebe Ältere (d. h. über 50-Jährige) beschäftigt. Diese Zahl aus dem IAB Betriebspanel 2002², die wir selbst mit publiziert haben, ist richtig – nur leider als solche weit weniger aussagefähig als es die häufige Verwendung glauben lässt. Da die Mehrheit der Betriebe aus Klein- und Kleinstbetrieben besteht, ist es auch kein Wunder, dass darunter zufällig auch viele kleine Betriebe ohne über 50-jährige Beschäftigte sind. So scheinbar schlagkräftig das Argument also ist, um mehr Betriebe zu einer Beschäftigung Älterer bzw. einer **demografiefesteren Personalpolitik** zu motivieren, so schwach ist der Indikator genau genommen.

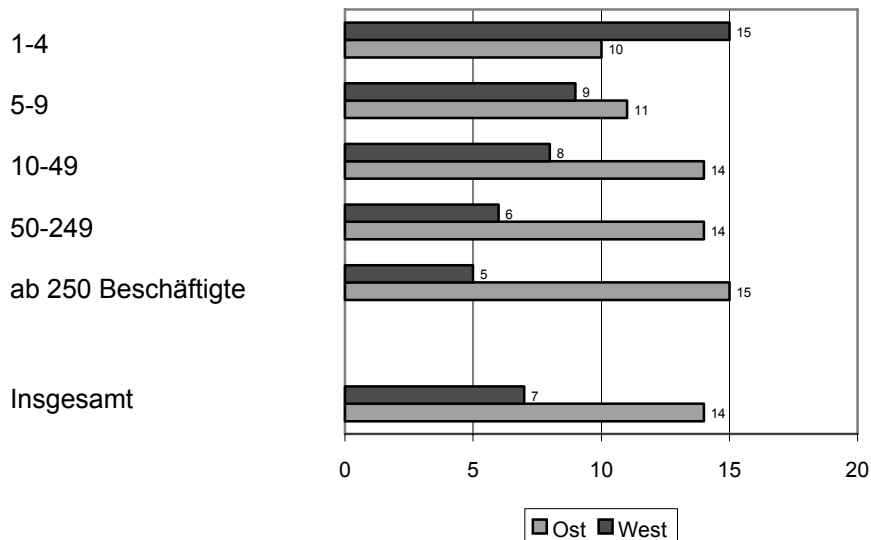
Schon wesentlich aussagekräftiger sind dagegen folgende Zahlen:

- Nur 10,2 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten waren zur Jahresmitte 2004 zwischen 55 und 64 Jahre alt (zwischen 50 und 64 Jahre: 21,3 Prozent).

² Das IAB-Betriebspanel ist eine jährliche Repräsentativerhebung bei inzwischen ca. 16.000 Betrieben und Dienststellen mit mindestens einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis. Befragt werden von TNS Infratest-Sozialforschung die Personalverantwortlichen (in kleinen Betrieben meist die Inhaber selbst).

- Noch erschreckender und schlagkräftiger in Bezug auf die mangelnde Beschäftigungsbereitschaft der Betriebe gegenüber Älteren ist der Befund (vgl. ebenda), dass unter den im ersten Halbjahr 2005 neu eingestellten Personen in Westdeutschland laut IAB-Betriebspanel 2005 gerade einmal sieben Prozent über 50 Jahre alt waren, in Ostdeutschland auch nur 14 Prozent (vgl. **Abbildung 1**).³

Abbildung 1: Anteil Älterer (ab 50 Jahre) an den Einstellungen im 1. Halbjahr 2005 nach Betriebsgrößenklassen



Quelle: Eigene Darstellung nach IAB-Betriebspanel 2005.

Befragt, welche **Personalprobleme** sie für die nächsten zwei Jahre erwarten, signalisieren die Betriebe insgesamt an der Demografiefrent nur zu einem geringeren Teil erwartete Schwierigkeiten: Nachwuchsmangel, Personalmangel, Überalterung oder auch – gerade in Ostdeutschland etwas erstaunlich – die Abwanderung von Fachkräften werden nur von einem relativ geringen Anteil der Betriebe genannt. Nur etwas häufiger ist die Klage über Schwierigkeiten, benötigte Fachkräfte auf dem Arbeitsmarkt zu bekommen; acht Prozent in Ost- und elf Prozent in Westdeutschland (vgl. **Abbildung 2**). Die Nennungen zu den verschiedenen Personalproblemen – auch zu der Frage nach der Überalterung – erreichen in den Großbetrieben deutlich höhere Werte (vgl. Bellmann/Dahms/Wahse 2005: 18). Ob das nun, ähnlich wie bei der häufigen Nennung von erwarteten Problemen mit „zu hohen Lohnkosten“⁴, an der reflexartigen professionellen Adaptation von allfälligen Verbandsklagen liegt, sei hier dahingestellt. Andererseits ist unumstritten und auch plausibel, dass mit der Be-

³ Bei einer entsprechenden Frage im IAB-Betriebspanel 2004 lauteten die Vergleichswerte im Vorjahr ebenfalls 14 Prozent in Ost- und 11 Prozent in Westdeutschland, vgl. Bellmann/Dahms/Wahse 2005.

⁴ Insbesondere in Großbetrieben machen die Lohnkosten einen relativ geringen Anteil an den Gesamtkosten aus.

triebsgröße normalerweise auch die Qualität des Personalmanagements und -marketings sowie einer vorausschauenden Personalpolitik steigt. Erwähnenswert ist weiterhin, dass die Nennung von „Schwierigkeiten bei der Fachkräfterekrutierung“ gegenüber der wirtschaftlichen „Blase“ 2000/2001 deutlich zurückgegangen ist. Schließlich muss bei der Bewertung dieser Ergebnisse immer mit bedacht werden, wie wenig verbreitet in Betrieben eine wirkliche **strategische Personalplanung** überhaupt ist – von ihrem Einfluss auf das operative Geschäft bzw. gegenüber der Controller – in den Betrieben ganz zu schweigen.

Abbildung 2: In den nächsten beiden Jahren erwartete Personalprobleme in den Betrieben (Anteil an der Zahl der Betriebe, Mehrfachnennungen)



Quelle: Eigene Darstellung nach IAB-Betriebspanel 2004.

So geben nur neun Prozent aller Betriebe in Deutschland an, dass sie überhaupt schriftlich fixierte Pläne für den Personalbedarf haben⁵ (vgl. **Tabelle 1**). Auch dieser Wert darf angesichts des hohen Anteils von Klein- und Kleinstbetrieben natürlich nicht überbewertet werden. Dennoch ist es mehr als merkwürdig und ein Beleg für die gefährliche Kurzfrist-Ökonomie, dass auch unter den Großbetrieben nur zwei Drittel solche Instrumente haben.

Tabelle 1: Personalplanungsinstrumente der Betriebe in Deutschland nach Branchen und Betriebsgrößenklassen (Anteil an der Zahl aller Betriebe, Mehrfachnennungen möglich)

Betriebsgrößenklasse	Personalplanungsinstrumente*					
	A	B	C	D	E	F
	Prozent					
1 bis 4 Beschäftigte	3	2	7	7	4	6
5 bis 9 Beschäftigte	8	8	12	17	10	12
10 bis 49 Beschäftigte	20	17	24	35	19	24
50 bis 249 Beschäftigte	41	42	47	62	39	47
ab 250 Beschäftigte	67	66	77	73	58	66
Deutschland	10	9	14	18	10	14

- * A Schriftlich fixierte Pläne für die Personalentwicklung und Weiterbildung
 B Schriftlich fixierte Pläne für den Personalbedarf
 C Formal festgelegte Verfahren bei der Stellenbesetzung
 D Stellenbeschreibungen für die Mehrheit der Arbeitsplätze
 E Schriftlich fixierte Zielvereinbarungen mit Mitarbeitern
 F Schriftliche Beurteilungen der Arbeitsleistung

Quelle: Eigene Darstellung nach IAB-Betriebspanel 2005.

Aber auch hinsichtlich der anderen in Tabelle 1 angesprochenen **Instrumente einer „modernen“ Personalpolitik** sind insgesamt über alle Betriebe nur relativ geringe Anteile festzustellen. Es darf daher auch nicht verwundern, wenn man im Feld bei Praxisprojekten zur alters-/alternsgerechten Arbeit oft „bei Adam und Eva“ anfangen muss. Nur in einer **Minderheit von Betrieben** ist die Thematik schon richtig angekommen. Selbst einfache Informationen über die Altersstruktur nach Betriebsteilen, Qualifikationen oder Tätigkeiten fehlen meist. Auch abstrakte Vorstellungen über ein vernünftiges Altersmanagement existieren in der Breite kaum, von Konzepten einer Umsetzung im eigenen Betrieb ganz zu schweigen⁶. Dass dann an die schwächsten

⁵ Besonders niedrig sind dabei die Anteile im Baugewerbe, der Land- und Forstwirtschaft, dem verarbeitenden Gewerbe und bei den unternehmensnahen Dienstleistungen.

⁶ Die Fragen, die wir uns auch selbst immer wieder selbstkritisch stellen müssen, sind daher berechtigt: Wie sinnvoll sind eigentlich die allfälligen „Tools“, die für die Betriebe (teils auch als Schnelldiagnoseinstrumente auch für Beschäftigte) bereitgestellt werden? Behindert das nicht vielleicht sogar vernünftige partizipative Projekte zwischen den Betriebsparteien? Irgendwie erinnern diese quick and dirty-Vorgehensweisen nicht selten an die Selbstmedikation im Gesundheitsbereich.

Gruppen in den Betrieben (mit geringer Qualifikation und auf besonders belastenden Arbeitsplätzen) als letztes gedacht wird (vgl. Guggemos/Kistler 2006) ist nicht überraschend.

So lange – speziell in großen Betrieben – die Zeichen weiter auf Personalabbau um jeden Preis stehen und am Markt ein so großer Arbeitskräfteüberschuss herrscht, wird es angesichts der Betriebe auch nicht leichter werden, Langfristprobleme wie eine wirkliche Demografiefestigkeit handlungsrelevant zu machen.

3. Kein relevanter Fachkräftemangel

Im Interview des IAB-Betriebspanels 2005 wurden zur Analyse des aktuellen Problemdrucks den Betrieben auch Fragen – in dieser Reihenfolge!⁷ – zu ihrer

- Strategie zur Deckung ihres Fachkräftebedarfs in den nächsten zwei Jahren und
- zu offenen Stellen und ihrer Besetzung aktuell (d. h. Mitte 2005)

gestellt.

Tabelle 2: Strategien zur Deckung des Fachkräftebedarfs 2005 in den nächsten zwei Jahren in Deutschland nach Branchen und Betriebsgrößenklassen (Anteil an den Betrieben mit Fachkräftebedarf, Mehrfachnennungen möglich)

Betriebsgrößenklasse	Betriebe mit Fachkräftebedarf in den nächsten 2 Jahren	davon					
		Interne Bedarfsdeckung			Externe Bedarfsdeckung		Sonstiges
		Eigene betriebliche Ausbildung von Fachkräften	Fort- und Weiterbildung von Mitarbeitern	Ältere Fachkräfte länger im Betrieb halten	Neueinstellung von Fachkräften mit Berufserfahrung	Neueinstellung von Ausbildungs- oder Hochschulabsolventen	
1 bis 4 Beschäftigte	38	31	41	19	45	7	9
5 bis 9 Beschäftigte	60	46	55	28	46	11	5
10 bis 49 Beschäftigte	77	55	60	31	51	15	6
50 bis 249 Beschäftigte	89	70	77	26	62	29	5
ab 250 Beschäftigte	95	84	87	22	66	51	7
Deutschland	55	46	54	26	48	13	7
Ostdeutschland	54	40	50	26	44	12	5
Westdeutschland	55	47	55	26	50	13	7

Quelle: Eigene Darstellung nach IAB-Betriebspanel 2005

⁷ Ansonsten wären Effekte der Fragebogendramaturgie aufgetreten.

Knapp die Hälfte aller Betriebe (gleichermaßen in Ost- und Westdeutschland) gab an, dass bei ihnen voraussichtlich in den nächsten zwei Jahren kein Bedarf an Fachkräften besteht. Die Ergebnisse in **Tabelle 2** beziehen sich daher nur auf gut die Hälfte der Betriebe insgesamt.

3.1 Prinzipielle Rekrutierungsstrategien bei Fachkräftebedarf

Der Fachkräftebedarf eines Unternehmens kann sowohl **intern** als auch **extern** gedeckt werden. Die Panelergebnisse gestatten es, die Strategien zur Deckung des Fachkräftebedarfs diesen beiden möglichen Wegen zuzuordnen.⁸ Die Panelergebnisse belegen eindeutig, dass sich die Betriebe in Deutschland **überwiegend interner Wege** bedienen, um den eigenen Fachkräftebedarf zu decken. In der Tendenz gilt, dass der Fort- und Weiterbildung als prinzipieller Strategie zur Deckung des Fachkräftebedarfs das größte Gewicht beigemessen wird⁹, gefolgt von der Neueinstellung von Fachkräften und der beruflichen Erstausbildung. Auf die Option, ältere Fachkräfte länger im Betrieb zu halten, setzt nur jeder vierte Betrieb (vgl. Tabelle 2)!¹⁰

Kleinbetriebe messen der Weiterbildung ihrer Arbeitnehmer sowie der betrieblichen Ausbildung weitaus geringeres Gewicht bei als größere Betriebe. Sie nennen aber erwartungsgemäß auch **deutlich häufiger externe Strategien**. Die Bedarfsdeckung durch eine längere Beschäftigung älterer Fachkräfte ist in den Kleinst- und in den Großbetrieben am seltensten die Strategie der Wahl. Auch von dieser Seite her und nicht nur bei der Rekrutierung (vgl. Abbildung 1) haben Ältere also nicht die besten Karten.

⁸ Zum internen Weg zählen die eigene betriebliche Ausbildung, die Fort- und Weiterbildung von Mitarbeitern sowie die Weiterbeschäftigung Älterer. Demgegenüber rechnen alle Neueinstellungen von Fachkräften, von Ausbildungsabsolventen bzw. von Absolventen einer Fachhochschule bzw. Hochschule zum externen Weg.

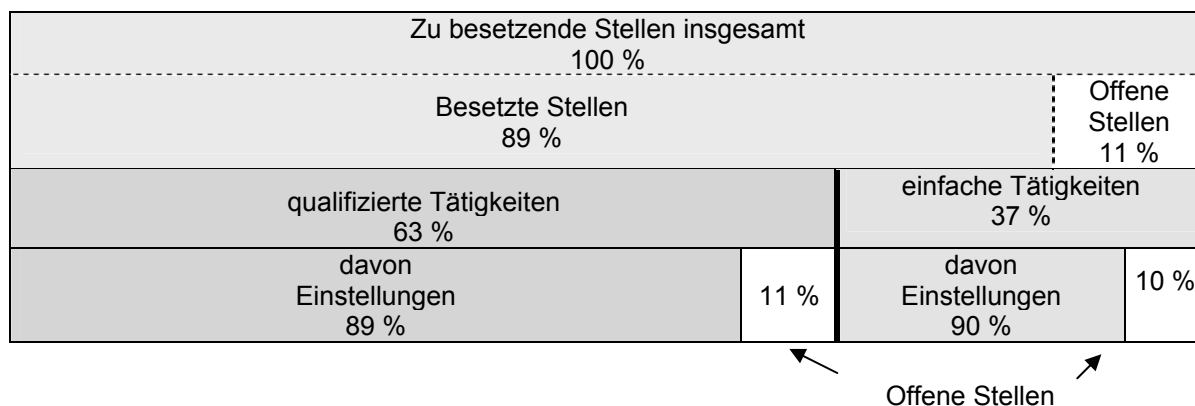
⁹ Dabei nimmt langfristig die Beteiligung der Betriebe an der Weiterbildungsförderung zwar zu, seit 2000 nimmt der Anteil der Teilnehmer aber ab.

¹⁰ Bei den Rekrutierungsstrategien zur Deckung des Fachkräftebedarfs zeigen sich branchenspezifisch signifikante Unterschiede. Das verarbeitende Gewerbe, das Kredit- und Versicherungsgewerbe, der Bereich Handel/Reparatur sowie die öffentliche Verwaltung setzen beispielsweise wesentlich stärker auf die berufliche Erstausbildung als der Durchschnitt der Branchen. In der öffentlichen Verwaltung, im Gesundheits- und Sozialwesen sowie im Bereich Erziehung und Unterricht, ist die Fort- und Weiterbildung der Mitarbeiter mit Abstand der wichtigste Weg zur Sicherung der notwendigen fachlichen Kompetenz. Der Hintergrund dafür ist mit großer Wahrscheinlichkeit auch der in vielen Bereichen des öffentlichen Dienstes bestehende Einstellungsstopp, der zwangsläufig andere Wege einschränkt bzw. ganz blockiert. Aber auch im Kredit- und Versicherungsgewerbe sowie dem Bereich Bergbau/Energie/Wasser spielt die Fort- und Weiterbildung eine sehr große Rolle.

3.2 Die Personalsuche der Betriebe 2005

Überhaupt ist festzustellen, dass die inzwischen wieder verbreitet geführte Klage über einen Fachkräftemangel in Deutschland übertrieben ist und auftretende Rekrutierungsprobleme – die es natürlich gibt und auch geben muss¹¹ – mehr mit **Qualifikationsproblemen** zu tun haben denn mit quantitativen, demografischen Problemen. Das wird (vgl. oben, Abschnitt 1) zumindest auf Jahrzehnte hinaus auch so bleiben. Im IAB-Betriebspanel wurden im 1. Halbjahr 2005 in Deutschland ca. 1,6 Millionen Arbeitskräfte gesucht. Dabei wurden überwiegend Mitarbeiter gesucht, die eine Berufsausbildung, vergleichbare Berufserfahrungen oder ein Hochschulstudium nachweisen konnten. Der Anteil der zu besetzenden Stellen für qualifizierte Tätigkeiten an allen zu besetzenden Stellen erreichte in den Betrieben 63 Prozent. Demgegenüber waren 37 Prozent der Stellen im 1. Halbjahr 2005 in Deutschland für einfache Tätigkeiten vorgesehen. Dieser Wert ist allerdings überzeichnet, weil speziell bei einfachen Tätigkeiten häufig relativ kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse (z. B. Saisonarbeit) eingegangen werden und der Personalwechsel höher ist. Von den insgesamt zu besetzenden Stellen wurden in den Betrieben Deutschlands 89 Prozent auch tatsächlich besetzt, d. h., elf Prozent der gesuchten Stellen waren zum Befragungszeitpunkt unbesetzt. Dies trifft etwa gleichermaßen auf qualifizierte und einfache Tätigkeiten zu (vgl. **Abbildung 3**).¹²

Abbildung 3: Personalsuche in Deutschland im 1. Halbjahr 2005 (gesuchte Personen)



Quelle: Eigene Darstellung nach IAB-Betriebspanel 2005.

¹¹ In einer dynamischen Wirtschaft ist ein Grundstock von offenen Stellen genauso normal wie friktionelle (Such-)Arbeitslosigkeit. Alles andere würde die Arbeitskraft völlig entwerten.

¹² Auffällig sind die relativ größeren Schwierigkeiten, in Kleinbetrieben Mitarbeiter zu finden. Über ein Viertel (27 Prozent) der zu besetzenden Stellen in Kleinbetrieben blieb offen. Möglicherweise stimmten die Vorstellungen der Bewerber über Arbeitsinhalte und -aufgaben, qualifikatorische Anforderungen, Arbeitszeit und Entlohnung mit den Angeboten in den Kleinbetrieben nicht überein. So erreicht das Lohn- und Gehaltsniveau in Kleinbetrieben nur etwa die Hälfte (55 Prozent) der Löhne und Gehälter in größeren Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten.

3.3 Die Neueinstellungen für qualifizierte Tätigkeiten entsprechen weitgehend den betrieblichen Anforderungen

Von allen zu besetzenden Stellen für qualifizierte Tätigkeiten konnte die überwiegende Mehrheit dieser Arbeitsplätze (78 Prozent) besetzt werden, ohne dass die Unternehmen Kompromisse eingehen mussten, d. h. die Bewerber entsprachen den Vorstellungen des Betriebes. Dies beinhaltet natürlich eine sich im normalen Umfang bewegende Einarbeitung und fachliche Qualifizierung in Bezug auf betriebsspezifische Anforderungen. Elf Prozent der insgesamt zu besetzenden Stellen wurden mit Kompromissen besetzt, d. h. die Bewerber erfüllten die Erwartungen der Arbeitgeber nur teilweise, wurden aber aufgrund fehlender Alternativen trotzdem eingestellt. Ebenfalls elf Prozent aller zu besetzenden Stellen blieben offen, weil entweder gar keine oder nicht die geeigneten Bewerber zur Verfügung standen. Der hohe Wert, wonach zu 78 Prozent die gesuchten qualifizierten Kräfte ohne Kompromisse eingestellt werden konnten, weist für Ost wie West gleichermaßen auf das qualitativ gute und nicht zu knappe Fachkräftepotenzial hin.

Tabelle 3: Art der Kompromisse bei der Besetzung von Stellen und Gründe für die Nichtbesetzung offener Stellen für qualifizierte Tätigkeiten im 1. Halbjahr 2005 (Angaben in Prozent, jeweils Mehrfachnennungen möglich)

	Deutschland insgesamt	West	Ost
Anteil der Betriebe mit Kompromissen an allen Betrieben mit Einstellungen für qualifizierte Tätigkeiten	18	18	16
darunter:			
- Ansprüche an die Qualifikation reduziert	36	39	26
- Erhöhung des Einarbeitungsaufwandes	48	47	53
- Umfangreichere interne Qualifizierung	35	32	45
- Bezahlung verändert	17	16	18
- Arbeitszeitvorstellung verändert	13	13	11
- Sonstiges	6	5	10
Anteil der Betriebe mit nicht besetzten Stellen für qualifizierte Tätigkeiten an allen Betrieben mit Personalsuche	16	17	11
darunter:			
- Keine Bewerber	20	20	22
- Keine fachlich geeigneten Bewerber	63	64	57
- Fehlende persönliche Eignung	30	32	20
- Zu hohe Lohnforderungen	33	34	29
- Andere Arbeitszeitvorstellungen	12	12	15
- Sonstiges	21	20	26

Quelle: Eigene Darstellung nach IAB-Betriebspanel 2005.

Rund 18 Prozent der Betriebe, die im 1. Halbjahr 2005 qualifizierte Mitarbeiter ein-

stellten (dies betraf die elf Prozent der gesuchten Mitarbeiter), gingen bei der Besetzung der Stellen Kompromisse ein. Diese Betriebe wurden auch nach der Art der Kompromisse befragt (vgl. **Tabelle 3**, oberer Teil). Die Informationen zu den konkret eingegangenen Kompromissen bewegen sich ausschließlich auf der Ebene des Betriebes, ein Umrechnen auf Personen ist mit den Panelergebnissen nicht möglich.

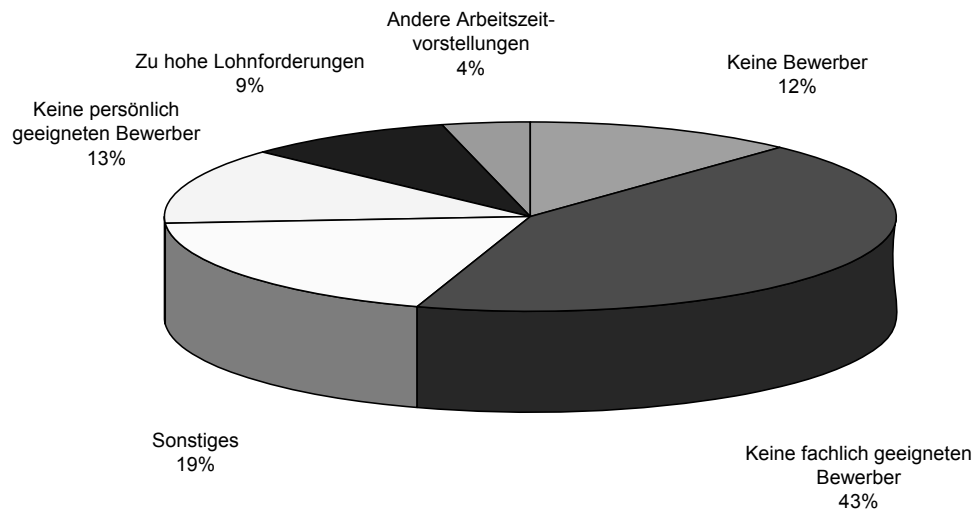
Jeder zweite Betrieb, der aufgrund von Qualifikationsdefiziten Kompromisse bei der Einstellung qualifizierter Mitarbeiter einging, tat dies in Form eines erhöhten Einarbeitungsaufwandes (48 Prozent). Jeweils 35 bis 36 Prozent der Betriebe machten Abstriche bei den Ansprüchen an die fachliche Qualifikation der Bewerber bzw. führten eine umfangreichere interne Weiterbildung der Bewerber durch. Konzessionen hinsichtlich Bezahlung und Arbeitszeit trafen auf 17 bzw. 13 Prozent der Betriebe zu.

16 Prozent der Betriebe, die im 1. Halbjahr 2005 qualifiziertes Personal suchten, konnten freie Stellen für qualifizierte Tätigkeiten nicht besetzen (dies betraf elf Prozent aller für qualifizierte Tätigkeiten zu besetzenden Stellen) (vgl. Tabelle 3, unterer Teil). Laut Betriebspanel lag dieser Anteil im 1. Halbjahr 2000 noch bei 36 Prozent, d. h. die Situation in Bezug auf den Fachkräftemangel hat sich seitdem entschärft (vgl. auch Bielenski/Bilger/Dahms et al. 2006).¹³

Spitzt man die Frage über die Ursachen der Nichtbesetzung freier Stellen für qualifizierte Tätigkeiten zu und fragt nach dem wichtigsten Grund (nur eine Antwortmöglichkeit), bestätigen sich die weiter oben gemachten Angaben: Soweit es überhaupt zu Stellenbesetzungsproblemen kommt, geht es primär um qualifikatorische Aspekte (vgl. **Abbildung 4**).

¹³ Dieser Vergleich wird auch durch andere Untersuchungen bestätigt, etwa die DIHK-Herbstumfrage 2005 oder die Analysen zum gesamtwirtschaftlichen Stellenangebot des IAB, vgl. Kettner/Spitznagel 2006: 6.

Abbildung 4: Wichtigster / häufigster Grund für die Nichtbesetzung freier Stellen für qualifizierte Tätigkeiten im 1. Halbjahr 2005 in Deutschland (Anteil an der Zahl der Betriebe mit nicht besetzten Stellen)



Quelle: Eigene Darstellung nach IAB-Betriebspanel 2005.

Fachlich-qualifikatorische Passungsprobleme sind der Hauptgrund für die Nichtbesetzung von Stellen, nicht ein qualitativer Bewerbermangel.

4. Fazit

Zweifellos gibt es gegenwärtig einen gewissen qualifikatorischen Mismatch am Arbeitsmarkt, was an Defiziten bei Bewerbern, aber auch an unrealistischen Erwartungen der Betriebe liegen kann. Insgesamt ist gegenüber Ende der 1990er Jahre eine Entspannung bei der Rekrutierung von Fachkräften eingetreten. Inwieweit die vergleichsweise positiven Einschätzungen auf Basis des 1. Halbjahres 2005 zur viel und durchaus kontrovers diskutierten Fachkräfteproblematik auch für die Zukunft Bestand haben, kann mit diesen Analysen allein nicht hinreichend beantwortet werden, da einerseits ein Anziehen der Konjunktur mit zusätzlichem Arbeitskräftebedarf verbunden ist, andererseits die Steigerung der Erwerbsquoten von Frauen und Älteren beider Geschlechter zu einer deutlichen Erweiterung des Arbeitskräfteangebots führt.

Die **größte Herausforderung** des demografischen Wandels scheint aber – auch auf längere Sicht – nicht in einer *allgemeinen* Verknappung des Arbeitskräfteangebots und einem *generellen* Fachkräftemangel zu liegen, sondern in der **Alterung sowohl des Arbeitskräfteangebots als auch der Betriebsbelegschaften**. Sicherlich werden auch in Zukunft partiell Mismatch-Situationen zwischen Angebot und Nachfrage bei qualifizierten Tätigkeiten auftreten. Denen muss die betriebliche Personalpolitik mit veränderten Rekrutierungsstrategien sowie neuen Aus- und Weiterbildungskon-

zepten begegnen. Die Erhaltung des erreichten Qualifikationsniveaus erfordert auch künftig ein hohes Maß an Bildungs- und Ausbildungsaktivitäten. Zugleich wird mit den Panelergebnissen deutlich, dass bei noch wirksamerer gegenseitiger Anpassung der Qualifikation des Arbeitskräfteangebots und der betrieblichen Arbeitskräftenachfrage weitere Beschäftigungspotenziale erschlossen werden können. Es wäre außerdem in einer dynamischen Marktwirtschaft – gerade auch im Sinne der Ziele der Europäischen Beschäftigungsstrategie (Vollbeschäftigung, mehr und bessere Arbeitsplätze etc.) – verhängnisvoll, eine Situation am Arbeitsmarkt anzustreben, die es den Betrieben erlaubt, ohne jegliche Kompromisse schließen zu müssen, für jede freie Stelle sofort und überall die entsprechenden Arbeitskräfte „draußen vor der Tür stehen zu haben“. Sie würden sich dann auch noch weniger um die Aus- und Weiterbildung, präventiven Gesundheitsschutz und überhaupt ihre alternden Mitarbeiter bemühen.

Die Ursachen für einen möglichen Mismatch in der Zukunft liegen offensichtlich nicht in der Demografie, sondern in **fehlender Intensität** und eventuell auch zu **geringer Passgenauigkeit von Bildung, Aus- und Weiterbildung**.¹⁴ Gefordert sind hier Staat, Betriebe und auch die Beschäftigten selbst.

Literaturverzeichnis

- Bellmann, L.* et al: Personalbewegungen und Fachkräfterekrutierung. Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 2005, IAB Forschungsbericht Nr. 11. Nürnberg 2006.
- Bellmann, L./Dahms, V./Wahse, J.*: IAB-Betriebspanel Ost – Ergebnisse der neunten Welle 2004 – Teil II. IAB Forschungsbericht Nr. 21. Nürnberg 2005.
- Ebert, A./Kistler, E./Trischler, F.*: Ausrangiert – Arbeitsmarktprobleme Älterer in den Regionen, Bericht an die Hans-Böckler-Stiftung im Rahmen des Projekts Smart Region, erscheint in Kürze in der Edition Böckler. Düsseldorf 2007.
- Guggemos, P./Kistler, E.*: Demografie und lokaler Arbeitsmarkt, in: Die BG (2006) 5: S. 249-256.
- Kettner, A./Spitznagel, E.*: Gesamtwirtschaftliches Stellenangebot – Kräftiger Anstieg nach jahrelangem Rückgang, IAB Kurzbericht Nr. 6. Nürnberg 2006.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*: Die demografische Zukunft Europas – Von der Herausforderung zur Chance. Mitteilung der Kommission KOM (2006) 571. Brüssel 2006.
- Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zum Umbau der Bundesanstalt für Arbeit (Hartz-Kommission)*: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht der Kommission. Berlin 2002.
- Taskforce Beschäftigung*: Jobs, Jobs, Jobs. Mehr Beschäftigung in Europa schaffen. Brüssel 2003.

¹⁴ Natürlich spielen hier auch andere unzureichende Arbeitsbedingungen eine Rolle.

5. Regionen lösen sich aus der demografischen Umklammerung! Grundstrukturen möglicher Lösungswege

Alexander Kühl, SÖSTRA

1. Regionale Szenarien als Grundlage von Bewältigungsstrategien

Eine der künftigen Hauptfragen auf der Suche nach geeigneten Reaktionsformen auf demografische Wandlungsprozesse wird sein, in welcher Weise **regionale Wirtschaftspolitik auf diese reagieren** kann.

Die Weichen für massive Alterungstendenzen sind gestellt (vgl. Birg 2005). Darüber hinaus ist das regionale Wanderungsgeschehen wiederum nur schwer durch politische Einflussnahmen gestaltbar. Folglich sollte es Ziel sein, die **Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung** so zu gestalten, dass **trotz schrumpfender Bevölkerung und steigendem Durchschnittsalter die regionale Wirtschaftsentwicklung positiv beeinflusst werden** kann. Im Vordergrund möglicher **gestaltender Flankierung** steht insbesondere die Bildungs- und Technologiepolitik, um derart Produktivitätssteigerungen zu ermöglichen und Regionen für Investitionen von außen attraktiver zu machen.

Regionale Erwerbsquoten und Erwerbstätigenquoten stehen in einem **positiven Zusammenhang** zur Arbeitsmarkt- und Wirtschaftslage. Demnach weisen Regionen mit einer guten Wirtschafts- und Beschäftigungsleistung auch höhere Erwerbsquoten (gerade auch bei älteren Arbeitnehmern) auf. In Regionen mit Entwicklungsrückstand hingegen hängen die Verbesserung der Beschäftigungssituation und das Wirtschaftswachstum in starkem Maße davon ab, wie gut sie neben exogenen Faktoren in der Lage sind, ihre potenziellen Arbeitskräfteressourcen optimal zu nutzen. Die Zukunftsfähigkeit von Regionen korrespondiert damit, in wie weit es ihnen gelingt, über verbesserte allgemeine und berufliche Bildung der derzeitigen Erwerbsbevölkerung vorhandenes Humankapital auf- und auszubauen. In Zeiten beschleunigter Alterungsprozesse des regionalen Arbeitskräftepotenzials kommt den im Projekt Smart Region in vielfältiger Weise regional erprobten Ansätzen alternsgerechter Arbeitsgestaltung eine gesteigerte Wertigkeit zu.

Zwar werfen die Resultate demografischer Wandlungsprozesse ihre Schatten voraus, sie werden jedoch nicht immer entsprechend von regionalen Akteuren antizipiert. Den anzutreffenden Szenarien unabwendbarer demografischer Wandlungsprozesse und den mit ihnen einhergehenden Problemlagen fehlt noch eine **methodisch untersetzte Entsprechung des Gegenstevens**. Die Betrachtungsebene der Regionen findet zwar zunehmend Beachtung, jedoch werden zumeist Einzel-

aspekte wie der Wohnungsbedarf etc. einer alternden Bevölkerung in den Mittelpunkt gestellt. In einer seitens der Bertelsmann Stiftung durchgeführten Umfrage unter Bürgermeistern stufen 70 Prozent der Befragten das Thema demografischer Wandel als wichtig ein (vgl. Esche u.a. 2005). Jedoch beschäftigen sich rund zwei Drittel der Kommunen nicht in problemadäquater Weise mit der Thematik. Wenn gehandelt wird, dann steht laut Aussagen der befragten Kommunalpolitiker die Thematik „alternde Belegschaften“ nicht im Blickpunkt. Daraus kann gefolgert werden, dass es auf kommunaler Ebene zwar zusehends gelingt, räumliche Anpassungen an demografische Prozesse zu organisieren, jedoch die Klammer zur lokalen Wirtschaft und ihren hieraus resultierenden Handlungsbedarfen noch nicht geschlossen wurde.

Eine Orientierung auf rein infrastrukturelle Aspekte wird sich in Zukunft kaum länger aufrechterhalten lassen, denn einige Regionen – insbesondere Ostdeutschlands – werden in den nächsten Jahren so starke Bevölkerungsverluste hinzunehmen haben, dass ein angemessenes Infrastrukturangebot wegen hoher Fixkosten finanziell nicht mehr tragfähig ist (vgl. Kaufmann 2005). Eine systematische Betrachtung regionaler Arbeitsmärkte vor dem Hintergrund der doppelten Herausforderung von Struktur- und demografischem Wandel unterbleibt zumeist. Eine Forschungsaufgabe bleibt es daher, systematisch die Arbeitsmarktdaten und demografischen Prognosen stärker zu regionalisieren und diese auf die Phasen der demografischen Entwicklung, ihren nichtlinearen Verlauf, zu beziehen. Ausgehend hiervon sind integrierte Szenarien der Bewältigung unter Einbeziehung maßgeblicher Akteure zu entwerfen. Der im hier beschriebenen Projekt Smart Region verfolgte Handlungsansatz beinhaltet gerade die produktive Einbeziehung der Region (vgl. Beitrag 10 von Putzing in diesem Band).

Im europäischen Maßstab lassen sich als zwei Extreme möglicher Entwicklungspfade folgende Typen von Regionen ausmachen. Zum einen sind dies Regionen, die die Rolle potenzieller Wachstumskerne einnehmen könnten und denen, um Ausstrahlungseffekte zu erzielen, besondere Förderung zu teil werden sollte. Zum anderen gibt es Regionen, welche aufgrund massiv reduzierter Bevölkerung sich auch Strategien geordneten Rückbaus von Infrastrukturen gegenüber sehen.¹ Daher sind spezifische regionale Entwicklungskonzepte - unter Einbeziehung nahezu aller Politikbereiche - für die einzelnen Regionen zu erarbeiten und künftigen Maßnahmen

¹ In diesem Zusammenhang gilt es auch über intensivierete Angebote öffentlicher Leistungen, die sich auf elektronischem Wege beziehen bzw. erledigen lassen, nach skandinavischem Vorbild nachzudenken.

zugrunde zu legen. Eine besondere Bedeutung kommt Standorten von Forschungseinrichtungen zu, deren Entwicklungsstrategien bewusst auf humankapital- und technologieorientierte Aspekte auszurichten sind (vgl. Roth: 2006). Eine wesentlich damit verknüpfte Erwartung lautet, dass von solchen wissensbasierten Zentren Ausstrahlungseffekte ausgehen, die auch den weniger zentral gelegenen Regionen zugute kommen könnten. Das eigentliche regionalpolitische Problem stellen diejenigen Regionen dar, die nach den vorliegenden Bevölkerungsprognosen bis zum Jahre 2020 so stark an Bevölkerung verlieren werden, dass hier eine tragfähige wirtschaftliche Entwicklung gefährdet erscheint. Gerade auch für diese Regionen gilt es, regionale Entwicklungskonzepte zu bestimmen, die den drastischen Aussagen der Prognosen in aller Konsequenz entsprechen müssen und diese offen gegenüber der ansässigen Bevölkerung thematisieren.

Selbst wenn es durch **Koordinierung aller relevanten Politikbereiche** gelingt, die entwicklungshemmende Wirkung demografischer Prozesse abzumildern, wird es aber kaum zu vermeiden sein, dass die **soziale und regionale Ungleichheit** in den kommenden Jahren eher weiter zunimmt als dass sie sich angleicht. Dies muss der Bevölkerung in den betroffenen Regionen deutlich gemacht werden. Daher bleibt diese behutsame Vermittlung eine wichtige psychologische Aufgabe, der sich die Politik künftig stellen muss. Wesentlicher Bestandteil des Projektes Smart Region war es, regionalspezifische *Kommunikationsstrategien zu erarbeiten, die gerade Aspekte altersgerechter Personalarbeit einbezogen und als betriebliche Handlungsansätze erprobt wurden.* Zu verstetigendes **Ziel kann es nur sein, demografische Fragestellungen in die Konzepte der Regionalentwicklung zu integrieren und der regionalen Wirtschaft, also den KMU als endogenem Potenzial der Regionalentwicklung, prozess- und umsetzungsorientierte Beratungsleistungen anzubieten.** Hierzu leistete Smart Region in den beteiligten Modellregionen einen Beitrag und versuchte eine Richtschnur für koordiniertes Vorgehen zu erarbeiten.

2. Die Wurzeln regionaler Handlungsfähigkeit. Grundzüge eines demografiesensiblen Management of Change

Die Region wird vor allem als Raum subjektiver Vergesellschaftung verstanden, in dem sich die Arbeits-, Kommunikations- und Lerntätigkeiten der dort lebenden Menschen vollziehen. Eine Region kann ihre Leistungsfähigkeit vor allem in der

Lösung von kontext- und situationsabhängigen Entwicklungsproblemen, in der Potenzialerschließung und Ressourcenbündelung erweisen.

Region bezeichnet einen komplexen sozialen Raum, der eine sich entwickelnde, räumlich geschlossene Ganzheit des Reproduktionsprozesses und einen Fond an Tätigkeiten in einem konkreten geographischen Raum zum Ausdruck bringt. Die Entwicklung einer Region kann maßgeblich durch die Interaktionsbeziehungen zwischen den Teilsystemen der Region beeinflusst werden, ohne dass deshalb ein gleichgerichtetes Verhalten, eine homogene Problemwahrnehmung oder eine gemeinsame sozioökonomische Basis existieren müssten. In der relativen Geschlossenheit der ökonomischen, politischen und kulturellen Prozesse bringt die Region eine relative Autonomie des sozialen Lebensprozesses und der Lernkultur hervor. (vgl. Kirchhöfer: 1998: 33) Zu prüfen bleibt, ob eine konstruktive Gestaltung von Kommunikationsprozessen zur Wissensgenerierung auf regionaler Ebene auch tatsächlich als Ressource erkannt wird.

Eine den Auswirkungen des demografischen Wandels konstruktiv entgegen-trende Region müsste die Veränderungsfähigkeit und -bereitschaft der regionalen Lerninfrastrukturen als einen Handlungsansatz darstellen. Außerdem müssten Anpassungs- und Gestaltungspotenziale der Region und ihrer Lernorte identifiziert werden. Ein über die Intervention im Rahmen von Smart Region hinausgehender Schritt wäre eine Vernetzung regionaler Bildungsinfrastrukturen unter Berücksichtigung demografischer Aspekte. Der Sensibilisierungsgrad regionaler Akteure in diesen Fragen regionaler Humankapitalausstattung (vgl. G.I.B./-SfS Dortmund 1998: Prospect-Methode) entspricht meist jedoch nicht den Handlungserfordernissen prognostizierter demografischer Veränderungen. Offenkundig wird dieses Versäumnis in einem weitgehend intransparenten Angebot und weitgehend unterbleibenden Ansätzen der Nachfragestimulierung unter der ansässigen Bevölkerung.

Beobachtbar sind **regionale Unterschiede** beim Arbeitskräftebedarf, die die Struktur und Konzentration der Wirtschaftsaktivitäten in den Regionen widerspiegeln. Um die personalwirtschaftlichen Hypothesen eines unzureichenden Nachwuchskräfteaufbaus, die Tendenz zu überalterten Belegschaften und die selbst in Regionen mit hoher Unterbeschäftigung schwindende Fachkräftebasis regional zu bewältigen, bedarf es der Herausarbeitung qualitativer Aspekte betrieblicher Arbeits-, Partizipations-, Lern- und Qualifikationskulturen. Darüber hinaus sind tief greifende Änderungen in personalwirtschaftliche Handlungsmuster zu implementieren. Eine verbesserte Informationsbasis wäre jedoch nicht nur für die unmittelbare (arbeitsmarkt-)politische und betriebliche Praxis wichtig. Der bisherigen Forschung

zur Verbesserung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungschancen Älterer, altersgerechter Arbeitsgestaltung etc. mangelte es bisher an einem neuralgischen Punkt an Repräsentativität: Die sehr stark auf Best-practice-Strategien abhebende einschlägige Forschung und Praxisberatung fand zumeist (un)systematisch nach dem Auswahlkriterium des leichtesten Betriebszugangs statt, ist auf erfolgreiche Beispiele zugeschnitten und hinterfragt die externen Rahmenbedingungen von Demografie und Arbeitsmarkt in den wenigsten Fällen (vgl. Buck/Kistler/Mendius: 2002: 111 f). Als Reaktion hierauf versuchte Smart Region derartige Handlungsansätze systematisch im regionalen Bedingungsgefüge zu verankern.

Entsprechende **Lernprozesse** können durch externe Anstöße ausgelöst werden. Ein solches kollektives Lernen gestaltet sich mittels Diffusion, die im Rahmen eines Erfahrungsaustausches in der Region zu organisieren wäre. Die Rolle konkreter praktischer Beispiele betrieblicher Umsetzung wirkt im Sinne einer Sensibilisierung der Akteure im Hinblick auf die Übertragbarkeit von Modellen auf das spezifische regionale System. „Die Kleinräumigkeit bedingt engere politische Netze sowie die Kooperation von staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren und die gesellschaftliche Selbststeuerung.“ (vgl. Schmid: 2000: 4). Demnach eignen sich Nischenstrategien zur Externalisierung und Transferierung eher als groß angelegte Strategiebündel.

Von besonderer Bedeutung sind **beobachtbare Wechselwirkungen zwischen demografischer Entwicklung und Humankapitalausstattung einer Region**. Der demografische Wandel wird vor allem auch eine ökonomische Herausforderung darstellen, da die entscheidenden Faktoren für das künftige Wachstumspotenzial wie Arbeitskräftebestand, Kapitalstock und Produktivität unmittelbar betroffen sind. Folglich werden künftig dialogorientierte Ansätze zur Bewältigung des Strukturwandels im Sinne eines Management of Change (vgl. Schmid/Ramge: 2003) mit besonderer Berücksichtigung demografischer Fragestellungen in den Blickpunkt rücken. Technologie und Innovation zählen zu den vorrangigen Lösungsstrategien des wirtschaftlichen Strukturwandels und in diesen Politikfeldern kommt es zu einer stärkeren Prozess- und Umfeldorientierung. Die zunehmende Integration von Regionen in den Weltmarkt und ihre damit einhergehende Internationalisierung führt zu einer weniger kleinräumigen Ausrichtung und der Betonung von Außenbeziehungen, da endogene Potenziale alleine nicht mehr ausreichen werden. Um die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit von Regionen zu erhöhen, werden verstärkt Kooperationen und Netzwerke von Unternehmen sowie intermediären Akteuren gefördert.

Hauptaufgabe eines solchen **Management of Change** ist es, die Wirkungszusammenhänge und die politischen Entscheidungsprozesse bei regionalen Umsetzungs-

vorhaben zu koordinieren. Eine besondere Rolle kommt dabei einem systematisch-analytischen Vorgehen zu, das etwa durch eine wissenschaftliche Begleitung im Umfeld dieses Prozesses realisiert werden kann. Im weiteren Sinne umfasst ein Management of Change eine sich an Erkenntnissen der Systemtheorie orientierende Kontextsteuerung. Ein derartiges Handeln erfordert auch neue Methoden und Instrumente, die diesen Bedingungen angemessen sind. Mit der Systemtheorie wurde ein neues Paradigma für das Verständnis von Komplexität geschaffen, wie sie am Beispiel des demografischen Wandels auf regionaler Ebene und seiner Kontextsteuerung anzutreffen ist. Ein auf diesen theoretischen Grundlagen beruhendes systemisches Denken umfasst im wesentlichen vier Komponenten (vgl. Ossimitz: 2000):

- Vernetztes Denken (in Rückkoppelungskreisen und Wirkungskreisläufen),
- Dynamisches Denken (in Zeitabläufen und Eigendynamiken),
- Denken in Modellen (mit passenden Darstellungsformen),
- Systemgerechtes Handeln (mit bewusster Reflexion von Eingriffen).

Für die konkrete Kontextsteuerung bedeutet dies eine Überwindung verfestigter Strukturen durch ein gezieltes Hervorheben von Aspekten der Kommunikation, die schließlich in gruppenspezifische Prozesse münden und eine hohe strategische Flexibilität aufweisen. Die Kernaufgabe besteht darin, über ein Lenkungssystem von „Schlüsselakteuren“ die Steuerungsleistung in Bezug auf die Region rationaler zu gestalten. Mithin tritt die Frage auf, inwieweit es regionalen Akteuren durch flankierende Maßnahmen gelingen kann, diese Aspekte im Sinne eines längeren Verbleibs Älterer im Erwerbsleben bei gleichzeitig positiven Effekten für die Wettbewerbsfähigkeit einer Region zu verbinden. Smart Region dokumentiert einen Ansatz, der die regionalen Akteure gezielt in die Projektverbünde integriert, und aufgrund dessen projektimmanente Sensibilisierungsaktivitäten sich weiter erstrecken, als auf die Teilnahme an Workshops (siehe hierzu auch den Beitrag von Stecker/Kühl/Conrads in diesem Band). Die spezifischen Handlungserfordernisse, die sich aus Wirtschaftsstruktur, regionalem Qualifikationsniveau und Bevölkerungsaufbau zusammensetzen, fanden ihrer Bedeutung entsprechende Berücksichtigung. Die Kenntnis dieser regionalen Zusammenhänge in ihrer Komplexität war bei maßgeblichen Akteuren noch nicht derart ausgeprägt, dass konkrete koordinierte Handlungsansätze entwickelt werden konnten.

Ziel einer politischen Flankierung in Zeiten des demografischen Übergangs müsste es sein, Fehlsteuerungen in den genannten Gebieten zu vermeiden. ***Der demografische Wandel als überaus komplexes Geschehen muss, um Lösungsstrategien entwickeln zu können, in seinen Wirkungszusammenhängen verstanden und diese müssen in den Regionen kommuniziert werden.*** Wie je-

doch auf regionaler Ebene eine Strategieentwicklung organisiert werden kann, wurde bisher nicht hinreichend untersucht. Vor allem integrierte Ansätze der Regionalentwicklung und Strukturförderung, die Prognoseerkenntnisse demografischer Prozesse adäquat einbeziehen, sind noch zu selten anzutreffen. Die Bewältigung dieser gesamtgesellschaftlichen Herausforderung setzt langfristiges Denken statt kurzfristiger Erfolgsorientierung voraus, wobei eine explizite Auseinandersetzung und Bereitschaft zu Veränderungen unabdingbar sind. Regionen, die nicht imstande oder nicht bereit sind, sich den neuen Herausforderungen und Neuerungen, die der Wandel ihnen abverlangt, zu stellen, drohen ins Abseits zu geraten.

Beobachtbare Tendenzen einer regionalisierten Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik (vgl. Hilpert/Kistler: 2003) entsprechen einem verstärkt integrierten Vorgehen, welches die einzelnen regionalen Subsysteme in ihrer Problemwahrnehmung zusammenführt. Ansätze eines regionalen Arbeitsmarktmanagements scheinen geeignet, einen substantiellen Beitrag zur Bewältigung demografischer Wandlungsprozesse leisten zu können. Voraussetzung hierfür ist die Einbeziehung eines erweiterten Akteursspektrums bei gleichzeitiger konsequenter Kommunikation demografischer Fragestellungen. Erprobte Ansätze eines regionalisierten wie demografiezentrierten Arbeitsmarktmanagements im Sinne der Projektziele bieten die Möglichkeit, **tragfähige Netzwerkstrukturen zur Begleitung des demografischen Wandels** zu identifizieren. Jedoch erfolgt der Aufbau derartiger Strukturen nicht zielgerichtet und oft im Umfeld geförderter Maßnahmen, deren Effekte jedoch kaum in dauerhaften Strukturen verstetigt werden.

Folglich liegt in der politisch intendierten regionalen Netzwerkbildung eine Möglichkeit, notwendige Veränderungen im Umgang mit alternden Belegschaften zu initiieren. Eine Schlüsselrolle kommt sicherlich den Agenturen für Arbeit zu, deren Kenntnis regionaler Arbeitsmärkte und ihrer Funktionsweisen Ziel führend eingesetzt werden kann.

3. Schlussfolgerung

Als ein Ergebnis von Smart Region bleibt zusammenfassend festzuhalten, dass auf regionaler Ebene die Implementation von problemadäquaten Bewältigungsstrategien aussichtsreich vorangetrieben werden kann, wenn der regionalen Wirtschaft aus

Netzwerkstrukturen heraus Beratungsleistungen angeboten werden, die einen effektiven Transfer erprobter Methoden organisieren können.

Grundsätzlich gilt es, **Perspektiven** für die nächsten 10 bis 15 Jahre aufzuzeigen, die auch unter Berücksichtigung internationaler Erfahrungen im Dialog mit allen gesellschaftlichen Gruppen in regionale Strategien münden sollen. Gestaltungsansätze bezogen auf demografische Entwicklungen liegen in der Arbeit, bei Erwerbsverläufen und in der Lebensarbeitszeit, die es auf regionale Gegebenheiten zuzuschneiden gilt. Problematisch hierbei erscheint, dass klassische wachstumstheoretische Literatur zur Regionalentwicklung bisher kaum mit demografischen Fragestellungen kombiniert wurde. Deshalb sollen als mögliches Bindeglied die regional vorhandenen Humanressourcen vorgeschlagen werden. Gerade in Regionen mit durch Abwanderung und Bevölkerungsrückgang schwindenden Humanressourcen sollten die Potenziale älterer Arbeitskräfte effizienter genutzt werden, denn gerade in diesen Regionen verkörpern sie eine echte Ressource, die bisher nicht gezielt (weiter)entwickelt wurde.

Die Erkenntnis sollte Raum greifen, dass eine Bewältigungsstrategie nur aus der Region selbst entstehen kann. Ein Abwarten, bis tragfähige Lösungen anderswo ausgearbeitet werden, die mit einem relativ geringen Anpassungsaufwand dann „kopiert“ werden können, wird in demografischen Fragestellungen aufgrund der regionalen Spezifik kaum erfolgreich sein. Vielmehr geht es um eine Kombination des Transfers erprobter tragfähiger Methoden mit der regionaler Bündelung von Kräften.

In einem **Bündel von Bewältigungsmaßnahmen**, das von Rückbaustrategien über die flächendeckende Sicherstellung von Versorgungsleistungen bis hin zu den Auswirkungen eines im Durchschnitt älteren Arbeitskräftepotenzials reicht, sind die einzelnen Stränge noch unverbunden. Während Anpassungsvorhaben vor allem in den Bereich der Landesplanung fallen, liegen betriebliche Reaktionen in privatwirtschaftlicher Verantwortung. Die Unterstützung der Kammerorganisationen ist gewiss, jedoch fällt es gegenwärtig schwer, sich eine gelungene Konzertierung auf regionaler Ebene vorzustellen. Integrierte Lösungsstrategien erscheinen mehr als notwendig, da eine alternde und schrumpfende Gesellschaft auf eine intensivere Nutzung des vorhandenen Humanvermögens angewiesen ist, um ihre Innovationskraft wie Leistungsfähigkeit zu erhalten.

Analog zu regionalen Ausbildungspakten sollten Demografie-Pakte geschlossen werden, die neben Regionalkompetenz auch Umsetzungserfahrungen und betriebliche Handlungsansätze auf sich vereinen und bei einem Anziehen der Nachfrage nach Informationen und konkreten betrieblichen Aktivitäten umgehend reagieren zu können.

Die Dringlichkeit demografischer Veränderungen sollte den Referenzpunkt regionalen Handelns bilden. Oftmals fehlt den regionalen Akteuren noch eine gemeinsame Präferenzordnung. Eine Aggregation akteursspezifischer Präferenzen bezogen auf

demografische Fragestellungen verkörpert das zentrale Thema des Ansatzes. Als die drei Problembereiche politischer Akteure erscheinen Komplexität – Strategie – Identität, die es vor dem Hintergrund der Grenzen der Steuerungsfähigkeit zu betrachten gilt. Daher bleibt zu fragen, was der Policy-Output einer regional erfolgreichen Bewältigungsstrategie demografischer Wandlungsprozesse sein könnte. Der Policy-Zyklus besteht (vgl. Windhoff-Heritier 1987) aus folgenden fünf Phasen: Problemdefinition, Agenda-Gestaltung, Politikformulierung, Politikimplementierung und Terminierung bzw. eventuelle Neuformulierung. Für das Implementationsproblem identifiziert Mayntz (vgl. Mayntz 1983:9) folgende vier Hauptgründe:

- Fehlendes Umsetzungsvermögen der Vollzugsinstanzen,
- Motivationsdefizite,
- Wissensprobleme (mangelndes Wissen über Wirkungszusammenhänge),
- Steuerbarkeitsprobleme im Vollzug.

Die regional getroffenen Entscheidungen zur Bewältigung des demografischen Wandels werden in der Phase der Politikimplementierung in die Wirklichkeit umgesetzt, wobei die Sensibilisierung von Akteuren bisher im Mittelpunkt diesbezüglicher Aktivitäten stand. In welcher Form der in der Phase der Politikformulierung entstandene „Handlungsauftrag“ für die Akteure der Implementation in den Regionen seinen organisatorischen Niederschlag finden könnte, bleibt auch nach den Projekterfahrungen von Smart Region aufgrund der Prozesshaftigkeit demografischen Wandlungsgeschehens zunächst offen. Der angebotene Weg der Vernetzung relevanter Akteure und die Organisation von betrieblicher Beratung wird seine Tragfähigkeit erweisen. Daher sollen als erfahrungsgeleiteter Ausblick folgende Schritte zur demografisch sensibilisierten Region formuliert werden:

- Aktivitäten bündeln, Synergien schaffen;
- Bildungsangebote vernetzen und alternsgerechte Akzente setzen;
- Transparenz durch kennzahlenbasierte demografische Berichterstattung herstellen;
- demografische Sensibilität als Standortfaktor herausstellen;
- externe Unterstützung bei Handlungskonzepten und Prozessgestaltung;
- Leitbildprozesse der Regionalplanung um demografische Aspekte erweitern;
- das Bewusstsein regionaler Gestaltbarkeit prägen.

Trotz einer stetig wachsenden Zahl betrieblicher Modelle zur alternsgerechten Personalentwicklung gelang es bisher nur schwer, diese in andere Regionen zu transferieren. Daher wurde mit Smart Region einer Strategie gefolgt, die den Transfer erprobter Handlungsansätze in die Region organisieren wollte. An diesem Punkt der Projektarbeit wurde die Einbindung der regionalen Kenntnis produktiv. Die

Anpassungsleistung der regionalen Projekte lag darin, bewährte Methoden auf vorherrschende betriebliche Verhältnisse zuzuschneiden. Insbesondere sollte das Vorgehen bei der Umsetzung betrieblicher Maßnahmen veranschaulicht werden. Perspektivisch sollten hier regional verankerte Unterstützungsstrukturen aufgebaut werden, die vor allem qualifizierte Beratungsleistungen erbringen. Auf Dauer gestellt könnten diese regionalen Unterstützungsstrukturen dem prozessualen Verlauf demografischen Wandlungsgeschehens gut entsprechen.

Literaturverzeichnis

- Baethge, M./Baethge-Kinsky, V. (2004): *Der ungleiche Kampf um das Lebenslange Lernen, Münster etc.*
- Bahn Müller, R./Fischbach, S./Jentgens, B. (2006): *Was nützen und bewirken Qualifizierungstarifverträge?*, in: *WSI-Mitteilungen 2/2006*, S. 71 – 78.
- Birg, H. (2005): *Auswirkung der demografischen Alterung und der Bevölkerungsschrumpfung auf Wirtschaft, Staat und Gesellschaft*. Bielefeld.
- Bonin, H., Schneider, H. (2006): *Wirksamkeit der beruflichen Weiterbildung vor und nach den Hartz-Reformen*. IZA DP No. 2069, Bonn/Berlin.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2004): *Regionalbarometer neue Länder – Fünfter zusammenfassender Bericht (Berichte Band 20)*.
- Esche A., Große-Starmann, C., Müller, B., Petersen, T. / Ritter, M., Schmidt, K. (2005): *Aktion Demographischer Wandel. Kommunen und Regionen im Demographischen Wandel - Bürgermeisterbefragung 2005*. Gütersloh.
- G.I.B./Sozialforschungsstelle Dortmund (1998): *Verfahren zur Ermittlung des regionalen Qualifizierungsbedarfs. Schriftenreihe Qualifizierungsfelder der Zukunft*. Bottrop.
- Kaufmann, F.-X. (2005): *Schrumpfende Gesellschaft. Vom Bevölkerungsrückgang und seinen Folgen*. Frankfurt am Main.
- Mayntz (1983): *Implementation politischer Programme II – Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen.
- Nuissl, E., Dobischat, R., Hagen, K., Tippelt, R. (Hrsg.) (2006): *Regionale Bildungsnetze. Ergebnisse zur Halbzeit des Programms „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“*, Bielefeld.
- Ossimitz, G. (2000): *Entwicklung systemischen Denkens*. Wien.
- Roth, D. (2006): *Die Wissenschaftseinrichtung als Standortfaktor – eine handlungsorientierte Untersuchung über das Wissenstransferpotenzial in einer Region, dargestellt am Beispiel der Wissenschaftseinrichtungen in der Region Halle*. (IWH-Sonderheft 4/2006).
- Schmid, G., Ramge, S. (Hg.) (2003): *Management of Change in der Politik? Reformstrategien am Beispiel der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Ein Werkstattbericht*. Münster et al.
- Schmid, J. (2000): *Wie kann man von anderen Ländern lernen? Neuere Ansätze in der vergleichenden Arbeitsmarktpolitikforschung*, in: *Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Mitteilungen 3/2000*, S. 4 – 12.
- Weiß, R. (2005): *Tarifliche Regelungen zur Finanzierung der betrieblichen Weiterbildung – zentrales zukünftiges Handlungsfeld oder Mythos?*, in: *Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Finanzierung der Beruflichen Weiterbildung. Gesprächskreis Arbeit und Soziales 103*, Bonn.
- Windhoff-Héritier, A. (1987): *Policy-Analyse. Eine Einführung*. Frankfurt / M, New York.
- Wöhlcke, M., Höhn, C., Schmid, S. (2004): *Demografische Entwicklungen in und um Europa. Politische Konsequenzen*. Baden-Baden.