

2020-02

Arthur Kaboth, Martin Brussig

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen: Wie werden Ältere gefördert?

Auf einen Blick...

- Arbeitslosigkeit hat sich aufgrund der verlängerten Erwerbsphasen bis ins höhere Erwerbsalter ausgeweitet, sodass zunehmend Personen ab dem 60. Lebensjahr betroffen sind.
- Die Altersstruktur bei Teilnehmer*innen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen hat sich aufgrund der höheren Betroffenheit von Arbeitslosigkeit verändert: Der Anteil der Geförderten im Alter von 60 bis 64 Jahren hat erheblich zugenommen. Allerdings werden Ältere (55 bis 64 Jahre) im Vergleich zu den Jüngeren nach wie vor deutlich weniger gefördert.
- Die Schwerpunkte der Förderung Älterer unterscheiden sich deutlich von denen für Jüngere. Unter den Älteren hat die Förderung der Beruflichen Weiterbildung an Bedeutung gewonnen, allerdings nur im Rechtskreis des SGB III (Arbeitslosenversicherung).
- Der Anteil der Älteren, der nach Beendigung einer Maßnahme eine Beschäftigung aufgenommen hat, ist im Vergleich zu den Jüngeren nahezu immer und zum Teil erheblich kleiner. Zudem erfolgen Beschäftigungsaufnahmen nach einer Maßnahme im SGB III häufiger als im SGB II.
- Die Arbeitsförderung für ältere Arbeitsuchende muss quantitativ und qualitativ ausgebaut werden. Die Wiederaufnahme einer Beschäftigung ist jedoch nicht nur von der Arbeitsförderung, sondern auch vom Einstellungsverhalten der Arbeitgeber abhängig.

Einleitung

Aktuell ist offen, wie sich die Corona-Pandemie auf den Arbeitsmarkt auswirkt. In den letzten Jahren hatte jedenfalls die Erwerbsbeteiligung aufgrund eines langen Wirtschaftsaufschwungs in Deutschland historische Höchststände erreicht. Hiervon profitierten auch ältere Arbeitnehmer*innen. Doch trotz einer Erwerbsbeteiligung auf Rekordniveau hat zugleich die Arbeitslosigkeit unter den Älteren zugenommen. Waren 2009 knapp 100.000 Personen zwischen 60 und 65 Jahren arbeitslos gemeldet, so waren es 2018 deutlich über 200.000 Personen. Dies ist wesentlich auf die Verlängerung der Erwerbsphasen und die Schließung von Frühverrentungsmöglichkeiten zurückzuführen, denn dadurch verlängert sich die Zeitspanne, innerhalb derer Ältere arbeitslos werden können, während sie zugleich im Fall von Arbeitslosigkeit nicht mehr so rasch wie früher die Arbeitslosigkeit durch den Übergang in Rente beenden können.

Für die Älteren ist die Arbeitslosigkeit besonders problematisch, denn die Wahrscheinlichkeit, eine neue Beschäftigung aufzunehmen, ist nach wie vor gering und nimmt mit zunehmendem Alter ab (Kaboth und Brussig 2020). Arbeitslosigkeit zu vermeiden, Wiedereinstellungschancen zu erhöhen und die Übereinstimmung von Arbeitsangebot und -nachfrage zu unterstützen, sind die zentralen Aufgaben der Arbeitsförderung. Neben der Beratung und Vermittlung stehen den Arbeitsagenturen und Jobcentern hierfür eine Reihe von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten bzw. Maßnahmen zur Verfügung, mit denen die Beschäftigungsfähigkeit verbessert und die Vermittlung erleichtert werden soll.

Bereits in einem früheren Report wurde gezeigt, dass die Arbeitsförderung Älterer zwischen 2006 und 2011 ausgebaut wurde (Mümken und Brussig 2013). Damals zeigte sich auch, dass ältere Arbeitssuchende seltener und mit anderen Instrumenten gefördert wurden als jüngere. Hier setzt der vorliegende Report an, der in zwei Abschnitte unterteilt ist. Im ersten Abschnitt werden zum einen die absoluten und relativen Teilnahmen und zum anderen die Altersstruktur der Teilnehmer*innen dargestellt: Wie hat sich die arbeitsmarktpolitische Förderung für Ältere in den zurückliegenden ca. zehn Jahren entwickelt? Hat sich die Altersstruktur der Teilnehmenden ebenso wie die der Arbeitslosen verändert und werden Jüngere nach wie vor häufiger als Ältere gefördert? Hierfür sind mehrere Perspektiven im Blick zu behalten, nämlich (a) die Entwicklung der Arbeitslosigkeit, (b) die Entwicklung der Förderfälle und (c) die Relation von Arbeitslosigkeit und Förderung zueinander.

Der zweite Abschnitt bietet zunächst einen Überblick über die zahlreichen Maßnahmen und Instrumente der Arbeitsförderung. Hier wird herausgestellt, auf welche Ziele die jeweiligen Instrumente ausgerichtet sind bzw. welche Personengruppen sie adressieren. Anschließend werden die Schwerpunkte der Arbeitsförderung zwischen Jung und Alt verglichen: Wie unterscheidet sich der Instrumentenmix? Nach welchen Instrumenten ist besonders oft ein Übergang in Beschäftigung zu verzeichnen? Und welche Unterschiede gibt es hinsichtlich der Förderschwerpunkte und der Erwerbsintegration zwischen den Rechtskreisen des SGB III (Arbeitslosenversicherung) und des SGB II (Grundsicherung)?

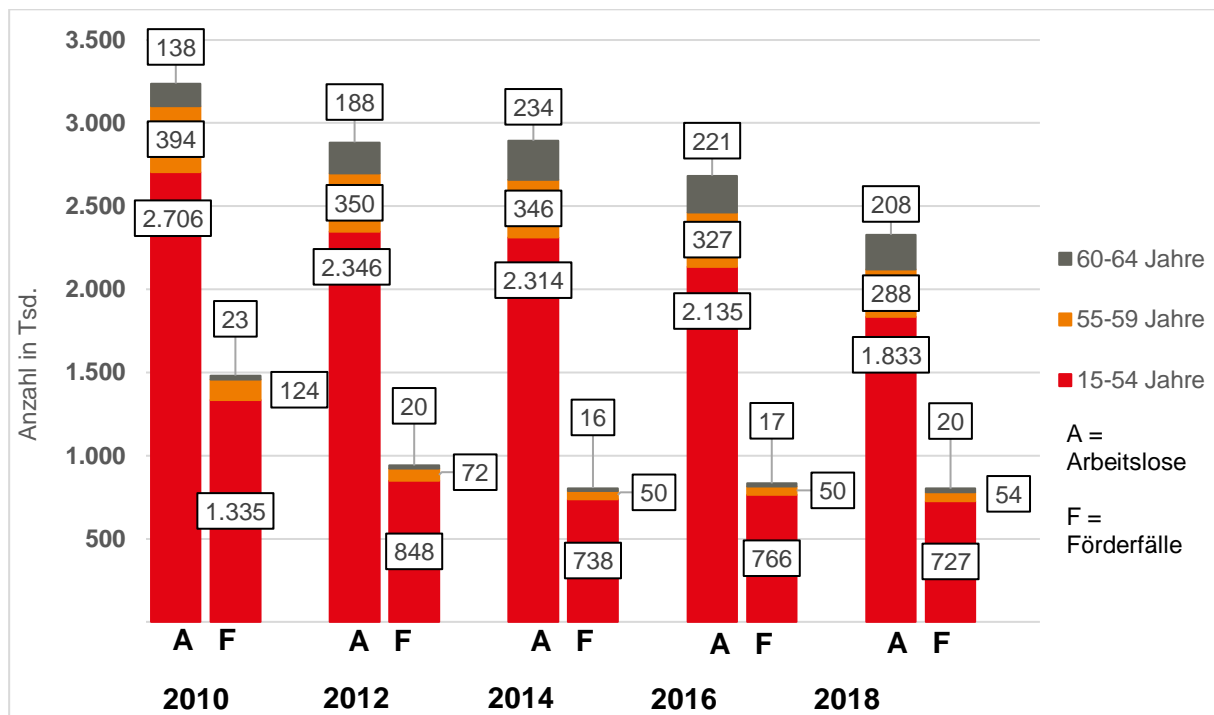
Grundlage für den vorliegenden Report sind sowohl frei zugängliche Daten aus dem Statistikportal als auch Sonderauswertungen aus der Beschäftigungs- und Förderstatistik der Bundesagentur für Arbeit (BA). Im Rahmen der Förderstatistik liegen Förderfälle dann vor, wenn für die Teilnahme an einer Maßnahme der aktiven Arbeitsförderung eine Zahlung geleistet wird. Es werden Förderfälle und nicht Personen gezählt, sodass Personen, die an mehreren (identischen oder unterschiedlichen) Maßnahmen teilnehmen, auch wiederholt in die Förderstatistik mit einfließen.

Starke Abnahme an Teilnahmefällen in der Arbeitsförderung Älterer

Der jahresdurchschnittliche Bestand an Arbeitslosen insgesamt hat zwischen 2010 und 2018 kontinuierlich abgenommen (siehe Abbildung 1). Zu Beginn des hier vorliegenden Beobachtungszeitraums (2010) waren insgesamt über 3,2 Millionen Personen arbeitslos. Bis 2018 sank deren Anzahl auf etwas mehr als 2,3 Millionen. Die Abnahme der Arbeitslosigkeit vollzog sich in diesem Zeitraum allerdings nicht in allen Altersgruppen gleichmäßig. Bei den 15- bis 54-Jährigen nahm die Anzahl an Arbeitslosen kontinuierlich von ca. 2,7 auf rund 1,8 Millionen ab. Dies entspricht einem Rückgang der Arbeitslosigkeit von rund 30 Prozent. Hingegen hat die

Arbeitslosigkeit bei denen im Alter von 55 bis 64 Jahren im selben Zeitraum um nicht einmal sieben Prozent (von 532 auf 496 Tausend) abgenommen. Vorübergehend, wie etwa in den Jahren 2012 und 2014, ist sie sogar gestiegen. Der Anteil der Älteren an den Arbeitslosen – ohnehin überdurchschnittlich – hat damit noch einmal zugenommen.

Abbildung 1: Jahresdurchschnittlicher Bestand an Arbeitslosen u. Förderfällen nach Altersgruppen (in Tausend), 2010 bis 2018



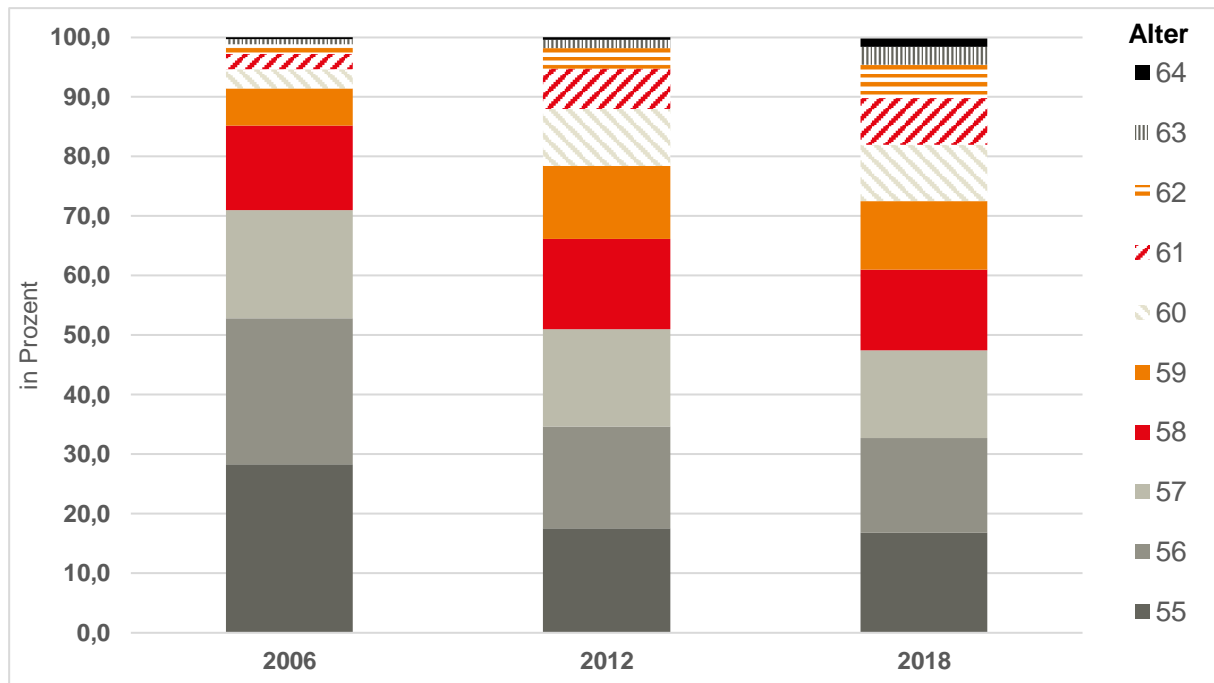
Quelle: Sonderauswertung der BA; eigene Berechnung und Darstellung

Insgesamt waren 2010 fast 1,5 Millionen arbeitsmarktpolitische Förderfälle registriert, deren Anzahl sich bis zum Jahr 2018 auf knapp 800 Tausend reduziert hat. Die Zahl der Förderfälle ist also stärker zurückgegangen als die Zahl der Arbeitslosen. Unter den 55- bis 64-Jährigen hat sich die Zahl der Teilnahmen auf 50 Prozent des Ausgangswertes reduziert. Bei der Altersgruppe der 15- bis 54-Jährigen war der Rückgang moderater. Im Jahr 2018 betrug die Anzahl von Förderfällen 54 Prozent des Ausgangswertes. Der Rückgang an Förderfällen erfolgte also überproportional zu Lasten der Älteren.

Anteil der über 60-Jährigen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen steigt

Zwar hat sich, wie eben gezeigt, die Anzahl der Arbeitslosen zwischen 55 und 64 Jahren verringert, aber durch die Schließung von Frühverrentungsmöglichkeiten und dem seit 2012 frühestmögliche Zugang in eine Altersrente erst mit 63 Jahren (wenn keine Schwerbehinderung vorliegt), hat sich die Arbeitslosigkeit bis ins höhere Erwerbsalter ausgeweitet, sodass mehr Personen ab dem 60. Lebensjahr arbeitslos sind (Kaboth und Brussig 2020). Dies lässt erwarten, dass auch Personen aus dieser Altersgruppe vermehrt in die Arbeitsförderung einbezogen werden. Somit müsste sich die Altersstruktur unter den Geförderten verändert haben.

Abbildung 2: Bestand an Teilnahmen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen von Personen zwischen 55 und 64 Jahren, nach Einzelalter (in Prozent) für 2006, 2012 und 2018



Quelle: Sonderauswertung der BA; eigene Berechnung und Darstellung

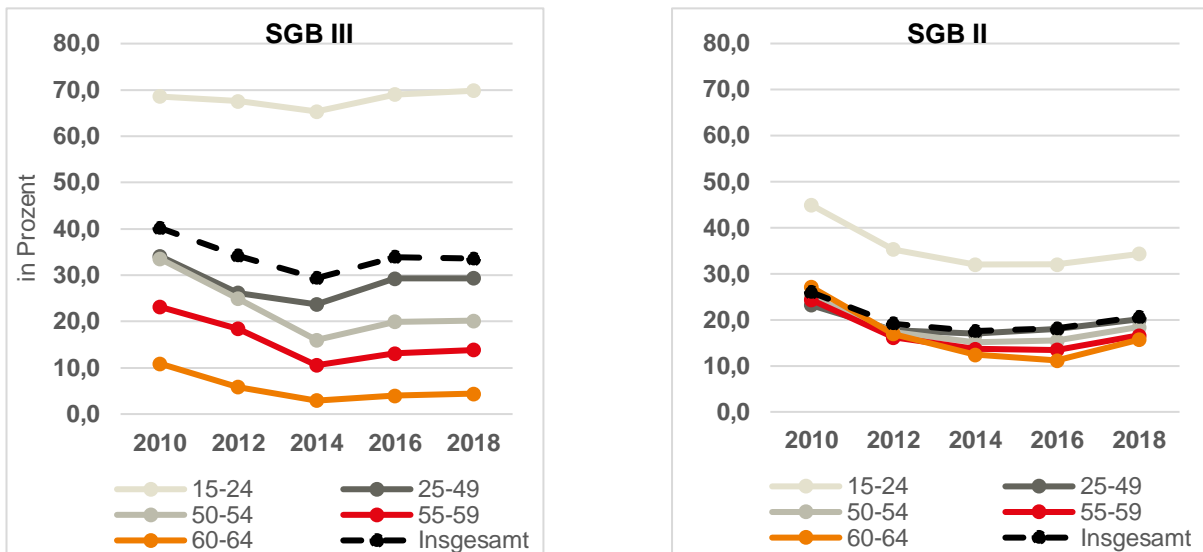
Abbildung 2 verdeutlicht, dass sich die Altersstruktur unter den Älteren, die an Maßnahmen der Arbeitsförderung teilnehmen, tatsächlich wie erwartet verändert hat. Dies betrifft vor allem den Anteil von Personen, die mindestens das 60. Lebensjahr vollendet haben. Lag deren Anteil unter den älteren Geförderten (55 bis 64 Jahre) im Jahr 2006 noch bei unter zehn Prozent, hat er sich bis zum Jahr 2012 mehr als verdoppelt. Bis zum Jahr 2018 ist der Anteil noch einmal gestiegen und liegt zusammengefasst bei 27,3 Prozent. Jede*r vierte Arbeitslose ab 55 Jahren, der arbeitsmarktpolitisch gefördert wird, ist mindestens 60 Jahre alt. Gleichzeitig ist – als Kehrseite – der prozentuale Anteil der 55- bis 59-Jährigen kontinuierlich gesunken, die arbeitsmarktpolitisch gefördert werden. Die bis ins höhere Erwerbsalter (60+ Jahre) ausgeweitete Arbeitslosigkeit spiegelt sich auch in der Altersstruktur der Teilnahmen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen wider.

Dennoch: Ältere werden weniger gefördert als Jüngere

Die bisherigen Ergebnisse zeigen, dass sich die Arbeitsförderung vermehrt Personen ab dem 60. Lebensjahr zuwendet. Daraus lässt sich aber noch nicht ableiten, ob ältere im Vergleich zu jüngeren Personen häufiger oder seltener gefördert werden. Um diese Frage zu beantworten, wird die „Aktivierungsquote“ nach dem Konzept der BA hinzugezogen. Dieser Indikator führt Arbeitslosigkeit und Maßnahmeeinsatz zusammen. Die Aktivierungsquote wird aus der Relation von Teilnahmen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu Arbeitslosen einer Altersgruppe berechnet (Bundesagentur für Arbeit 2019).¹

¹ Aktivierungsquote = Teilnahme an Maßnahmen / (Teilnahme an Maßnahmen + Arbeitslose) x100

Abbildung 3: Aktivierungsquote (in Prozent) nach Rechtskreisen und Altersgruppen, 2010 bis 2018



Quelle: Statistik der BA; eigene Darstellung

Die Aktivierungsquote wird in Abbildung 3 getrennt nach Rechtskreisen und Altersgruppen für die Jahre 2010 bis 2018 dargestellt. Insgesamt (gestrichelte Linie) werden im Rechtskreis des SGB III (links) im Jahr 2018 33,5 Prozent der Arbeitsuchenden durch Maßnahmen gefördert (unter der Annahme der BA, dass hier ein Förderfall auch einer arbeitssuchenden Person entspricht). Die Aktivierungsquote sinkt mit zunehmendem Alter. Bei den 25- bis 49-Jährigen werden zwei von drei (69,8 Prozent) Arbeitsuchenden mit Maßnahmen der Arbeitsförderung unterstützt. In der Altersgruppe der 60- bis 64-Jährigen sind es lediglich fünf Prozent oder anders ausgedrückt eine von 20 Personen.

Im Rechtskreis des SGB II (rechts) liegt die Aktivierungsquote insgesamt im Jahr 2018 bei 20,7 Prozent und somit deutlich unter der des SGB III. Auch für das SGB II zeigt sich, dass mit zunehmendem Alter die Aktivierungsquote sinkt. Jedoch sind die Unterschiede zwischen den Altersgruppen hier schwächer ausgeprägt. Dies könnte auf die Sonderregelung für Ältere nach § 53a Abs. 2 SGB II zurückzuführen sein. Denn durch den Sonderstatus gelten Ältere zwar nicht als arbeitslos, werden aber von den Angeboten der Arbeitsförderung nicht ausgeschlossen und können an den Maßnahmen teilnehmen.

Zusammenfassend sind positive, aber auch problematische Entwicklungen festzuhalten. Die arbeitsmarktpolitische Förderung der Älteren war in den letzten Jahren insgesamt rückläufig. Dies liegt daran, dass die Arbeitslosigkeit selbst zurückgegangen ist und deshalb der Bedarf an Förderung gesunken ist. Zudem werden Ältere wohl wegen des nahen Rentenübergangs nur selten gefördert. Positiv ist demgegenüber zu vermerken, dass sich der Trend fortgesetzt hat, Arbeitslose jenseits von 60 Jahren in die Förderung einzubeziehen. Da aber bei rückläufiger Arbeitslosigkeit die dann verbliebenen Arbeitslosen eher mehr Förderung bedürfen, und da auch bei den 60- bis 64-Jährigen überwiegend ein abschlagsfreier Rentenbeginn noch mehrere Jahre entfernt ist, ist das Zwischenfazit zu ziehen, dass die Arbeitsförderung mit der Entwicklung der Altersarbeitslosigkeit in den letzten Jahren nicht Schritt gehalten hat. Dies verdeutlicht ebenso die hohe Anzahl von Leistungsbezieher*innen (ca. 140.000) im Alter von

60 bis 64 Jahren, die sich in der Sonderregelung für Ältere befinden. Denn diese haben seitens der Arbeitsvermittlung mindestens zwölf Monate kein Arbeitsangebot erhalten (Kaboth und Brussig 2020).

Instrumentenmix und Schwerpunkte in der Arbeitsförderung Älterer

Der Arbeitsförderung stehen unterschiedliche Maßnahmen zur Reduzierung und Vermeidung von Arbeitslosigkeit sowie zum Erhalt und zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit zur Verfügung, die im Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) verankert sind und überwiegend auch im Rechtskreis des SGB II eingesetzt werden. Die Maßnahmen der Arbeitsförderung werden von der BA zu sieben Instrumenten zusammengefasst. Einige dieser Instrumente und zum Teil auch einzelne Maßnahmen werden lediglich in einem der beiden Rechtskreise eingesetzt. Für Ältere sind vor allem die folgenden Instrumente relevant:

- Das Instrument *Aktivierung und berufliche Eingliederung* (§§ 44 ff. SGB III) hat zum Ziel, die Erwerbsfähigkeit, die Orientierung und die Eigeninitiative der Arbeitsuchenden zu stärken und zu unterstützen (Dietz et al. 2013). Hierzu gehören unter anderem Maßnahmen bei einem Arbeitgeber (z. B. Praktika oder betriebliche Trainingsmaßnahmen), die zur beruflichen Eignungsfeststellung und zur beruflichen Orientierung der Arbeitslosen eingesetzt werden. Zugleich sollen Vorbehalte bei Arbeitgebern gegenüber Arbeitslosen abgebaut werden, indem die betreffenden arbeitslosen Personen erprobt werden. Eine weitere Maßnahme, die diesem Instrument angehört, ist das Vermittlungsbudget. Diese individuelle Form der Förderung beinhaltet die Übernahme von Kosten, um die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu unterstützen. Typische Kosten, die übernommen werden, sind z. B. Bewerbungs- und / oder Umzugskosten.
- Mit dem Instrument der *Beruflichen Weiterbildung* (§§ 81 ff. SGB III) werden sowohl Arbeitslose als auch Beschäftigte gefördert, um (Wieder-)Einstellungschancen dauerhaft zu erhöhen oder Arbeitslosigkeit vorzubeugen. Vorausgesetzt wird, dass eine Notwendigkeit zur Weiterbildung besteht (z. B. zur beruflichen Eingliederung), ein Beratungsgespräch vor der Teilnahme stattgefunden hat und die Maßnahme und der Träger der Maßnahme zugelassen sind. Es werden nicht nur abschlussbezogene Weiterbildungen, sondern auch jene zum Erwerb von Grundkompetenzen (z. B. Lesen, Schreiben oder EDV-Kenntnisse) angeboten. Je nach Bildungsziel bzw. Qualifikationsinhalt sind weitere Voraussetzungen, die im SGB III geregelt sind, zu erfüllen.
- Zum Instrument *Aufnahme einer Erwerbstätigkeit* (§§ 88 ff. SGB III) zählen Maßnahmen, die auf die Förderung einer konkreten Erwerbsaufnahme zielen. Hauptsächlich richten sich die Maßnahmen auf Arbeitsuchende, deren Vermittlung aufgrund von persönlichen Faktoren erschwert und bei denen zumindest beim Erwerbseinstieg eine Minderleistung, z. B. aufgrund langer Dauern von Arbeitslosigkeit, zu erwarten ist. Um diese Minderleistungen auszugleichen, können Arbeitgebern Lohnkostenzuschüsse gewährt werden, wenn sie arbeitslose Personen einstellen. Diese Zuschüsse sind befristet, weil erwartet wird, dass die Minderleistung nur anfänglich und nach einer Einarbeitungsphase nicht mehr besteht. Die Dauer der Förderung soll im Einzelfall geprüft werden. Sie kann bei Älteren, die das 50. Lebensjahr vollendet haben, bis zu 36 Monate betragen. Das Instrument richtet sich nicht

nur auf eine Vermittlung in abhängige Beschäftigung, sondern fördert auch die Selbstständigkeit (z. B. durch den Gründungszuschuss).

- *Beschäftigung schaffende Maßnahmen* sind nur im SGB II (§ 16) vorgesehen und zielen, im Gegensatz zu den bisher erläuterten Instrumenten, auf eine Beschäftigung jenseits des allgemeinen Arbeitsmarktes. Diese Beschäftigungsverhältnisse werden auch als öffentlich geförderte Beschäftigungsverhältnisse bzw. als Beschäftigung auf dem „zweiten Arbeitsmarkt“ bezeichnet. Sie dienen – in Abhängigkeit von der genauen Ausgestaltung der Förderbedingung – sowohl der Heranführung an eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, als auch der sozialen Teilhabe von dauerhaft erwerbslosen Personen und können nicht zuletzt zur Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur genutzt werden. Hierzu zählen insbesondere Arbeitsgelegenheiten („1-Euro-Job“) und die Förderung von Arbeitsverhältnissen. Bei Letzterem handelt es sich um einen Lohnkostenzuschuss (befristet auf bis zu 24 Monate) für Arbeitgeber, die Arbeitssuchende sozialversicherungspflichtig beschäftigen. Der Unterschied zu den Eingliederungszuschüssen im SGB III besteht darin, dass zum einen keine Minderleistungen, sondern Vermittlungshemmnisse vorausgesetzt werden. Zum anderen werden nur Langzeitarbeitslose (mindestens 12 Monate arbeitslos) gefördert, die neben der Dauer der Arbeitslosigkeit mindestens zwei weitere Vermittlungshemmnisse haben.

Diese und drei weitere Instrumente der Arbeitsförderung (Berufsauswahl und Berufsausbildung², besondere Maßnahmen für schwerbehinderte und ihnen gleich gestellte Personen, und die sog. Freie Förderung) werden mit einer Auswahl an Maßnahmen unter Berücksichtigung der jeweiligen Rechtskreise in Tabelle 1 zusammengefasst.

² Ohne die Teilnahmen an Berufsorientierungsmaßnahmen nach § 48 SGB III für Schüler*innen.

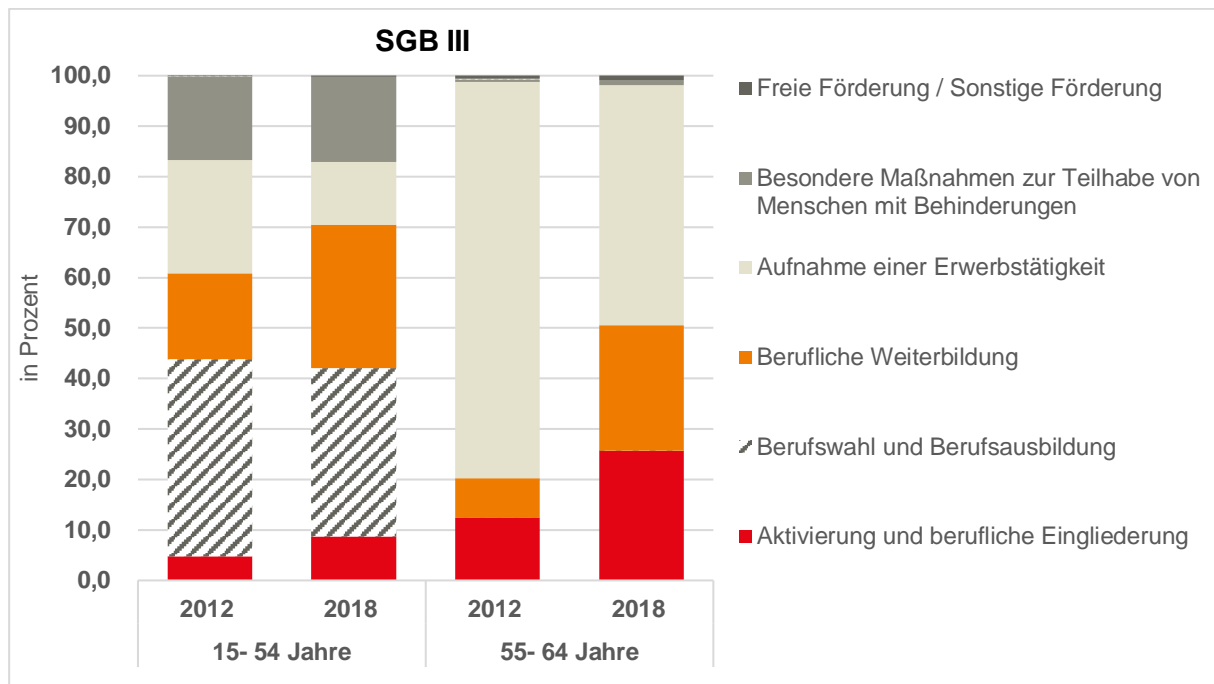
Tabelle 1: Auswahl arbeitsmarktpolitischer Instrumente und Maßnahmen für das Jahr 2018

Instrumente	Maßnahmen
Aktivierung und berufliche Eingliederung (SGB II/III)	Vermittlungsbudget, Maßnahmen bei einem Arbeitgeber, Vermittlung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, Probebeschäftigung für Menschen mit Behinderungen, Arbeitshilfen für Menschen mit Behinderung, Förderung schwer zu erreichender junger Menschen (SGB II)
Berufswahl und Berufsausbildung (SGB II/III)	Berufseinstiegsbegleitung (SGB III), Assistierte Ausbildung, Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (SGB III), Einstiegsqualifizierung, Ausbildungsbegleitende Hilfen, Außerbetriebliche Berufsausbildung, Zuschüsse zur Ausbildungsvergütung für Menschen mit Behinderungen und schwerbehinderte Menschen
Berufliche Weiterbildung (SGB II/III)	Förderung der beruflichen Weiterbildung, Rehabilitanden in Förderung der beruflichen Weiterbildung, Arbeitsentgeltzuschuss zur beruflichen Weiterbildung Beschäftigter
Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (SGB II/III)	Eingliederungszuschuss, Eingliederungszuschuss für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen, Gründungszuschuss (SGB III), Einstiegsgeld bei abhängiger sozialversicherungspflichtiger Erwerbstätigkeit (SGB II), Bundesprogramm Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter (SGB II), Beschäftigungszuschuss ((Restabwicklung (SGB II)), Einstiegsgeld bei selbstständiger Erwerbstätigkeit (SGB II), Leistungen zur Eingliederung von Selbstständigen (SGB II)
Beschäftigung schaffende Maßnahmen (nur SGB II)	Arbeitsgelegenheiten, Förderung von Arbeitsverhältnissen, Bundesprogramm Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt (2016 bis 2018)
Besondere Maßnahmen zur Teilhabe von Menschen mit Behinderung (nur SGB II)	Besondere Maßnahmen zur Weiterbildung
Freie Förderung / Sonstige Förderung (SGB II/III)	Europäischer Globalisierungsfond, Freie Förderung (SGB II)

Quelle: Statistikportal der BA; eigene Darstellung

Im Folgenden wird die Arbeitsförderung im Hinblick auf die Inanspruchnahme der unterschiedlichen Instrumente untersucht (Instrumentenmix). Abbildung 4 stellt zunächst den Instrumentenmix für den Rechtskreis des SGB III nach Altersgruppen und im Vergleich der Jahre 2012 und 2018 dar.

Abbildung 4: Arbeitsmarktpolitische Förderung nach Instrumenten und Altersgruppen im SGB III, 2012 und 2018



Quelle: Sonderauswertung der BA; eigene Berechnung und Darstellung

Zum einen werden aus Abbildung 4 die Unterschiede der Arbeitsförderung im Rechtskreis des SGB III zwischen den Altersgruppen sichtbar. In der Altersgruppe der 15- bis 54-Jährigen ist ein erheblicher Anteil der Arbeitsförderung auf Maßnahmen zur Unterstützung der Berufswahl und Berufsausbildung zurückzuführen und ist dort ganz überwiegend auf die 15- bis unter 25-Jährigen begrenzt. Dieses Instrument kommt bei Älteren überhaupt nicht zum Einsatz. Auch die Anteile in der Förderung zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit unterscheiden sich: Ältere werden anteilig öfter und entsprechend jüngere Personen seltener über dieses Instrument gefördert.

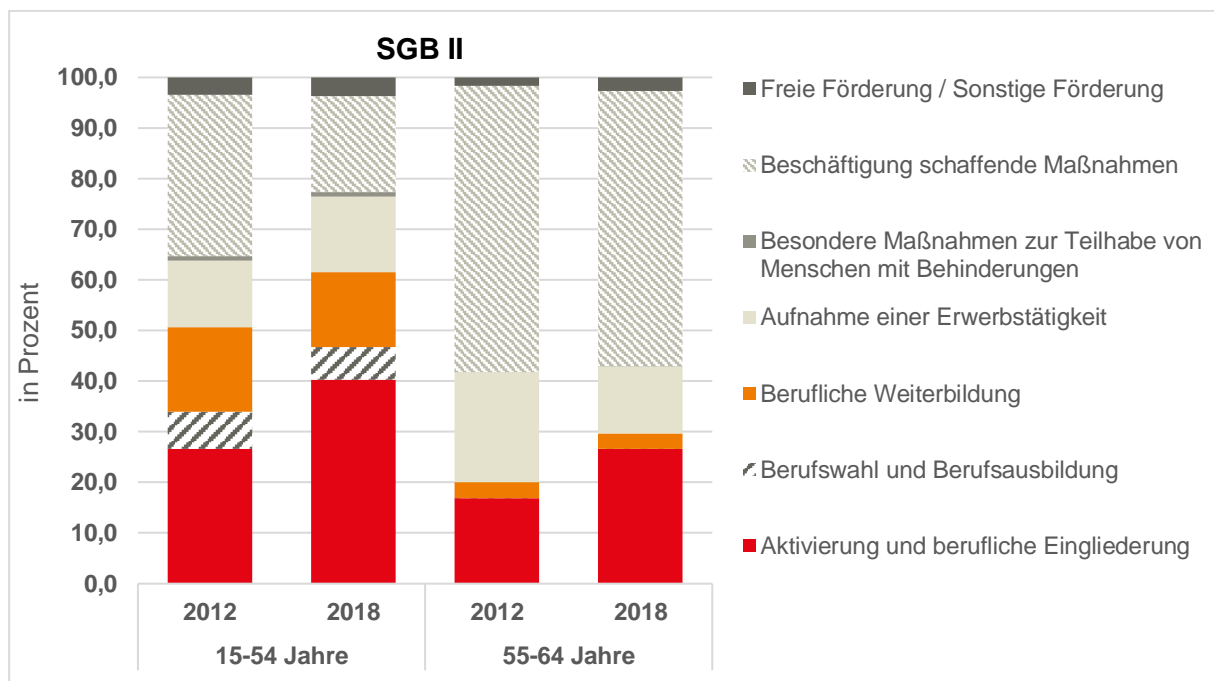
Zum anderen verdeutlicht der zeitliche Vergleich in Abbildung 4, dass sich innerhalb von sieben Jahren der Instrumentenmix der Arbeitsförderung, vor allem bei den Älteren, stark verändert hat. Maßnahmen zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit haben anteilig an Bedeutung verloren; 2012 lag der Anteil bei fast 80 Prozent, der bis zum Jahr 2018 auf 47,6 Prozent gesunken ist. Der Anteil der Aktivierung und beruflichen Eingliederung unter den Älteren hat sich von 2012 bis 2018 hingegen mehr als verdoppelt (12,3 bzw. 25,7 Prozent). Bei der Beruflichen Weiterbildung ist der Anteil von 7,9 Prozent auf 24,9 Prozent auf mehr als das Dreifache angewachsen.

Es ist zu vermuten, dass sich der Instrumentenmix verändert hat, weil sich der Personenkreis der Geförderten und das Arbeitsmarktumfeld gewandelt haben. Für die Älteren würde das bedeuten, dass der zunehmende Anteil an Maßnahmen Beruflicher Weiterbildung auch darauf zurückzuführen ist, dass die Arbeitsvermittlung den Älteren zunehmend eine erfolgreich zu erwartende Teilnahme zutraut und auch die Bereitschaft zur Weiterbildung unter den Älteren gestiegen ist. Da aber auch bei den 15- bis 54-Jährigen Maßnahmen beruflicher Weiterbildung

häufiger zum Zuge kamen, könnte dies auch Anzeichen einer grundsätzlich größeren Bereitschaft zu Weiterbildungsmaßnahmen in Arbeitsagenturen bedeuten, die sich auch auf Ältere erstreckt hat.

Die Schwerpunkte der arbeitsmarktpolitischen Förderung im Rechtskreis des SGB II werden in Abbildung 5 dargestellt. Auch hier wird zwischen den 15- bis 54-Jährigen und den 55- bis 64-Jährigen für die Jahre 2012 und 2018 differenziert.

Abbildung 5: Arbeitsmarktpolitische Förderung nach Instrumenten und Altersgruppen im SGB II, 2012 und 2018



Quelle: Sonderauswertung der BA; eigene Berechnung und Darstellung

Auch im SGB II ist eine unterschiedliche Förderung hinsichtlich der Altersgruppen ersichtlich. Bei jüngeren Personen verteilt sich die Förderung auf die Instrumente Aktivierung und berufliche Eingliederung, Berufliche Weiterbildung, Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und Beschäftigung schaffende Maßnahmen. Bei den Älteren werden Beschäftigung schaffende Maßnahmen anteilig sehr oft – und im Vergleich der Jahre nahezu unverändert häufig – eingesetzt. Sie machen in beiden Jahren mindestens die Hälfte der Fördermaßnahmen aus. Darüber hinaus sind unter den Älteren anteilig Maßnahmen der Aktivierung und berufliche Eingliederung und Aufnahme einer Erwerbstätigkeit relativ häufig verwendete Instrumente. Hingegen wird das Instrument der Beruflichen Weiterbildung bei Älteren mit weniger als fünf Prozent sehr selten eingesetzt.

Im SGB II hat sich der Instrumentenmix sowohl bei den Jüngeren als auch bei den Älteren kaum verändert. Bei den Älteren sind nach wie vor die Maßnahmen am wichtigsten, die zur Förderung von Beschäftigungsverhältnissen auf dem zweiten Arbeitsmarkt eingesetzt werden. Von geringer Bedeutung bleibt das Instrument der Beruflichen Weiterbildung: Ältere im SGB II haben kaum Weiterbildungschancen. Der Anteil im Instrument Aufnahme einer Erwerbstätigkeit hat für die Älteren (und übrigens nicht für die Jüngeren) ein wenig abgenommen. Etwas

zugenommen haben hingegen in diesem Rechtskreis die Maßnahmen im Instrument Aktivierung und berufliche Eingliederung, die zur Orientierung auf dem Arbeitsmarkt und zur Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit eingesetzt werden.

Insgesamt haben sich unter den Älteren der Instrumentenmix und auch der Personenkreis der Geförderten im SGB III zwischen 2012 und 2018 deutlich verändert, während die Schwerpunkte der Förderung im SGB II nahezu unverändert geblieben sind. Hervorzuheben ist im Vergleich der Rechtskreise die Entwicklung der Beruflichen Weiterbildung unter den Älteren. Im SGB III wird zunehmend auf die Berufliche Weiterbildung gesetzt. Hingegen bleibt dieses Instrument im SGB II weitestgehend unberücksichtigt. Diese Entwicklung veranschaulicht die grundlegend unterschiedlichen Prinzipien der beiden Rechtskreise. Denn im SGB III haben Berufliche Weiterbildungen für Personen ohne Ausbildungsabschluss Vorrang vor der Vermittlung in Beschäftigung (§ 4 Abs. 2 Satz 2 SGB III). In der Grundsicherung für Arbeitsuchende hingegen hat die Vermittlung in eine Beschäftigung grundlegend Vorrang vor dem Einsatz einer Maßnahme (Adamy 2016; Bosch 2019). Hinsichtlich der Beruflichen Weiterbildungen sind diese zwar bei Personen ohne Berufsabschluss auch zu nutzen (§ 3 Abs. 2 Satz 2 SGB II), allerdings nicht vorrangig. Ein weiterer großer Unterschied zwischen den Rechtskreisen in der Arbeitsförderung Älterer ist der Einsatz von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen, die lediglich im SGB II vorgesehen sind. Bei einem weiterhin großen Anteil (ca. 50 Prozent) der älteren Arbeitsuchenden im SGB II ist eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt aufgrund von mehreren Vermittlungshemmnissen nicht möglich. Vermutlich wirkt sich der hohe Anteil dieses Instruments auch auf die Altersdifferenzierung in der Aktivierungsquote im SGB II aus (siehe Abbildung 3), denn vor allem ältere Langzeitarbeitslose gehören zur Zielgruppe dieses Instruments.

Ältere sind nach einer Maßnahme seltener in Beschäftigung

Neben der Inanspruchnahme der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ist ebenso die Wirkung der Arbeitsförderung – gemessen an den Übergängen in Beschäftigung – von Interesse. Hierfür bietet sich die Eingliederungsquote nach dem Konzept der BA an. Diese wird definiert als Anteil der Teilnehmenden an Maßnahmen der Arbeitsförderung, die sechs Monate nach Teilnahmeende sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind (Bundesagentur für Arbeit 2019).

Tabelle 2: Eingliederungsquoten für ausgewählte Instrumente nach Rechtskreisen und Altersgruppen, 2016 (in Prozent)

Rechtskreise	SGB III		SGB II	
	55–64 Jahre	15–64 Jahre	55–64 Jahre	15–64 Jahre
Instrumente / Alter				
Aktivierung und berufliche Eingliederung	51,0	60,3	24,9	35,8
Berufliche Weiterbildung	54,2	68,3	31,7	40,6
Aufnahme einer Erwerbstätigkeit	70,5	66,1	60,3	65,5
Beschäftigung schaffende Maßnahmen	n.v.	n.v.	9,4	12,7
Freie Förderung	x	43,3	36,3	40,7

Quelle: Statistik der BA; eigene Darstellung, x = Nach Angaben der BA ist eine Auswertung nicht sinnvoll; n.v. = Instrument in diesem Rechtskreis nicht vorhanden

Die Eingliederungsquoten der Älteren (Tabelle 2) sind in beiden Rechtskreisen in nahezu allen Instrumenten kleiner als die der Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren. Das bedeutet, dass Ältere seltener eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nach Beendigung einer Maßnahme aufnehmen als die Gesamtheit der Teilnehmer*innen. Im Vergleich der Rechtskreise ist die Bilanz im SGB III – unabhängig vom Alter – deutlich positiver zu bewerten als im SGB II. Für die Älteren beispielweise ist die Eingliederungsquote für das Instrument Aktivierung und berufliche Eingliederung im SGB III doppelt so hoch wie im SGB II. In beiden Rechtskreisen ist die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, obwohl die Anteile in diesem Instrument abgenommen haben (siehe oben), das Instrument mit den höchsten Eingliederungsquoten. Hinsichtlich der Beschäftigung schaffenden Maßnahmen sind die geringen Quoten nicht verwunderlich, denn mit diesem Instrument werden arbeitsmarktferne Personen adressiert, denen bei Abschluss einer Arbeitsgelegenheit nur selten der Übergang in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gelingt. Wie bei den übrigen Instrumenten ist auch hier die Eingliederungsquote bei den Älteren kleiner, was darauf hindeutet, dass diese Maßnahmen mitunter zum Rentenübergang eingesetzt werden.

Die Eingliederungsquote zeigt, dass sich die Wirkung der Arbeitsförderung nicht nur zwischen den Instrumenten, sondern auch nach Altersgruppen und Rechtskreisen unterscheidet. Die geringe Erwerbsintegration der Älteren nach Beendigung einer Maßnahme kann unter anderem darauf zurückgeführt werden, dass sie durch zusätzliche Faktoren erschwert wird: Gesundheitliche Einschränkungen, eingeschränkte Mobilität oder Vorbehalte von Arbeitgebern, sind nach Vermittlungsfachkräften altersspezifische Vermittlungshemmnisse (Homrighausen und Wolf 2018).

Fazit

Die Ergebnisse des vorliegenden Reports verdeutlichen, dass die Arbeitsförderung mit der Entwicklung der Altersarbeitslosigkeit in den letzten Jahren nicht Schritt gehalten hat. Die Teilnahmen an Maßnahmen der Arbeitsförderung sind rückläufig und haben bei den Älteren stärker abgenommen als bei jüngeren arbeitslosen Personen. Ältere werden nach wie vor unterproportional gefördert und die (Wieder-)Einstellungschancen in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sind im Vergleich zu Jüngeren, auch nach Teilnahme an einer Maßnahme, geringer.

Geeignete Mittel zur Erhöhung der Erwerbschancen Älterer sind nach Ansicht von Vermittlungsfachkräften nicht die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, sondern vor allem die persönliche Beratung der Arbeitsuchenden und der Unternehmen, die ältere Arbeitslose einstellen (Homrighausen und Wolf 2018). Allerdings ist die Wirkung der Beratung nur schwer messbar. Festzuhalten ist darüber hinaus, dass die Beratung – möglicherweise auch unterlassene Beratung – dazu geführt hat, dass ältere Arbeitslose im SGB II in den letzten Jahren zunehmend auf Grundlage einer Sonderregelung aus der Arbeitslosenstatistik fallen und deshalb kein Arbeitsangebot erhalten (Kaboth und Brussig 2020).

Insgesamt muss die Arbeitsförderung kontinuierlich weiterentwickelt werden, um die Erwerbschancen der Älteren zu erhöhen. Vor allem vor dem Hintergrund der stufenweisen Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre ist eine Weiterentwicklung der Arbeitsförderung erforderlich. Die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und die Beratung sind dabei nicht als Gegensätze zu verstehen, denn eine effektive und angemessene Unterstützung ist Voraussetzung für die Teilnahme an einer geeigneten Maßnahme. Die Erwerbschancen Älterer sind allerdings nicht nur von den Bemühungen der Arbeitsagenturen und Jobcenter abhängig, sondern auch im hohen Maße vom Einstellungsverhalten der Arbeitgeber und nicht zuletzt von der Bereitschaft der Arbeitsuchenden. Nichtsdestotrotz leistet die Arbeitsförderung einen großen Beitrag zur (Re-)Integration Älterer auf dem Arbeitsmarkt, die in Anbetracht der Corona-Krise vor enormen Herausforderungen steht.

Literaturverzeichnis

- Adamy, Wilhelm** 2016: In Menschen investieren - Berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen ohne Berufsabschluss als arbeitsmarktpolitische Schlüsselfrage. In: Bäcker, Gerhard / Lehndorff, Steffen / Weinkopf, Claudia (Hrsg.): Den Arbeitsmarkt verstehen, um ihn zu gestalten. Festschrift für Gerhard Bosch. 1. Aufl. 2016. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 341–365
- Bosch, Gerhard** 2019: Öffentliche Finanzierung von Weiterbildung im Strukturwandel. Vorschläge zu einem stimmigen Gesamtsystem. Working Paper der HBS-Forschungsförderung Nr. 158. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung. Online verfügbar unter [Volltext](#)
- Bundesagentur für Arbeit** 2019: Kennzahlensteckbriefe. Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Grundlagen: Definitionen). Online verfügbar unter [Volltext](#)
- Dietz, Martin / Kupka, Peter / Lobato, Philipp Ramos** 2013: Acht Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende. Strukturen – Prozesse – Wirkungen. 1., neue Ausg. Bielefeld: Bertelsmann (IAB-Bibliothek, 347)

Homrighausen, Pia / Wolf, Katja 2018: Wiederbeschäftigungschancen Älterer. Wo Vermittlungskräfte Handlungsbedarf sehen. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB-Kurzbericht 2018/11). Online verfügbar unter [Volltext](#)

Kaboth, Arthur / Brussig, Martin 2020: Trotz Alterserwerbsbeteiligung auf Rekordniveau: mehr Ältere von Arbeitslosigkeit betroffen. Großer Anteil älterer Arbeitsloser bleibt nach wie vor verdeckt. Duisburg: Inst. Arbeit und Qualifikation. Altersübergangs-Report, Nr. 2020-01. Online verfügbar unter [Volltext](#)

Mümken, Sarah / Brussig, Martin 2013: Die Arbeitsmarktpolitik wendet sich Älteren zu: Während Wege in die Frühverrentung versperrt wurden, ist die Förderung der Älteren ausgebaut worden. Duisburg, Düsseldorf: Inst. Arbeit und Qualifikation, Hans-Böckler-Stiftung. Altersübergangs-Report, Nr. 2013-02. Online verfügbar unter [Volltext](#)

Der **Altersübergangs-Report** bringt in unregelmäßiger Folge Ergebnisse des „Altersübergangs-Monitors“. Das mit Mitteln der Hans-Böckler-Stiftung geförderte Projekt hat zum Ziel, betrieblichen und gesellschaftlichen Akteuren ein repräsentatives und möglichst zeitnahes Bild vom Übergangsgeschehen zwischen der Erwerbs- und der Ruhestandsphase zu vermitteln. Zu diesem Zweck werden verschiedene Datenquellen analysiert, systematisch aufeinander bezogen und im Kontext der Veränderung institutioneller Rahmenbedingungen interpretiert. Dadurch soll der Grundstein zu einer kontinuierlichen Sozialberichterstattung zum Thema „Altersübergang“ gelegt werden.

Arthur Kaboth ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsabteilung „Arbeitsmarkt – Integration – Mobilität“ im Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen. Kontakt: arthur.kaboth@uni-due.de

Prof. Dr. Martin Brussig ist Leiter der Forschungsabteilung „Arbeitsmarkt – Integration – Mobilität“ im Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen. Kontakt: martin.brussig@uni-due.de

Impressum

Altersübergangs-Report 2020-02		Redaktionsschluss: 10.06.2020	
Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen Verantwortlich für die Durchführung des Projekts: Prof. Dr. Martin Brussig martin.brussig@uni-due.de			
Für die Hans-Böckler-Stiftung: Dr. Dorothea Voss dorothea-voss@boeckler.de			
Redaktion Martin Brussig martin.brussig@uni-due.de		Bestellungen / Abbestellungen Über den neusten Altersübergangsreport informieren wir Sie in unserem monatlichen Newsletter, den Sie hier abonnieren können. http://lists.uni-due.de/mailman/listinfo/iaq_report	
Der Altersübergangs-Report (ISSN 1614-8762) erscheint seit Oktober 2004 in unregelmäßiger Folge als ausschließlich elektronische Publikation. Der Bezug ist kostenlos.			