

Ältere am Arbeitsmarkt

Warum es auch hier Gewinner und Verlierer gibt

LENA BECHER, M.A.

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Sozialpolitik und Arbeitsmarktforschung (ISAM) der Hochschule Koblenz und Redakteurin von »O-Ton Arbeitsmarkt«.
<http://www.o-ton-arbeitsmarkt.de>

Die Hochstimmung am deutschen Arbeitsmarkt scheint ungebrochen: Rekordbeschäftigung wird gemeldet, offene Stellen befinden sich auf einem Höchststand, die Reallöhne steigen, die Arbeitslosenquote sinkt und sogar die Langzeitarbeitslosigkeit geht (wenn auch langsam) zurück. Spitzenpolitiker wähnen bereits die Vollbeschäftigung in greifbarer Nähe. Angesichts dieser Jubelmeldungen ist die Annahme naheliegend, dass Arbeit und damit finanzielle und soziale Sicherung für jeden in Deutschland erreichbar sind. Doch diese Annahme fußt auf einem verzerrten Blick, den die Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) von der Realität am hiesigen Arbeitsmarkt zeichnet. Und sie verkennt, dass es trotz der vielen Gewinner, denen der Übertritt in eine Beschäftigung gelingt, immer noch Verlierer gibt. Unter den Verlierern am Arbeitsmarkt finden sich auch viele ältere Arbeitslose.

Die Gewinner: Beschäftigungschancen von Älteren

Als »Ältere« werden je nach Quelle Personen ab 50 oder 55 Jahren bezeichnet. Dass Erwerbsbiografien jenseits dieser Altersgrenze Potenziale und Anknüpfungspunkte für eine zukunftsorientierte Arbeitsmarktpolitik bieten, zeigt der Anstieg der Erwerbstätigkeit und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung Älterer. Die positive Arbeitsmarktlage eröffnet älteren Arbeitslosen zusätzliche Beschäftigungschancen und auch Arbeitgeber wenden sich zunehmend ihrem Arbeitskräftepotenzial zu. Bis März 2017 war die Zahl der über-55-jährigen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland auf knapp 5,84 Millionen gewachsen. Mehr als jeder Zweite dieser Beschäftigten arbeitete als Fachkraft. Doch auch geringqualifizierte Ältere sind am Arbeitsmarkt nicht chan-

cenlos. Auch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Älteren in Helferberufen war im Vergleich zum Vorjahr gestiegen (BA 2017).

Forscher des Instituts Arbeit und Qualifikation (IAQ) konnten zudem eine gesteigerte Erwerbsneigung von Über-55-Jährigen in den letzten 15 Jahren nachweisen. Als erwerbstätig zählten die Forscher entsprechend dem Erwerbstätigkeitskonzept der International Labor Organization diejenigen, die mindestens eine Stunde je Woche für ein Entgelt erwerbstätig waren. Über die qualitative Entwicklung wie Existenzsicherung oder Nachhaltigkeit der Beschäftigungsverhältnisse konnten sie deshalb keine Aussage treffen.

Die Beschäftigungsstatistik der BA hingegen deutet darauf hin, dass die Arbeitsmarktperspektiven für Ältere sich auch qualitativ verbessert haben. So hat die Beschäftigungsquote von Über-55-Jährigen bis Unter-65-Jährigen

in sozialversicherungspflichtiger Arbeit in den letzten vier Jahren um fast zehn Prozent zugenommen. Im März 2017 lag sie zwar bei rund 51 Prozent, damit aber immer noch unter dem Durchschnitt der Gesamtbevölkerung.

Die gesteigerte Erwerbsbeteiligung Älterer ist aufgrund der demografischen Entwicklung der arbeitenden Bevölkerung eine logische Notwendigkeit und wird in Zukunft an Relevanz gewinnen. Jährlich scheiden rund 300.000 Personen aus dem Erwerbsleben aus, die, ungeachtet etwaiger Automatisierungsprozesse, ersetzt werden müssen. Gleichzeitig wird nach Einschätzung der BA das Arbeitskräfteangebot in der Altersgruppe der Älteren in den kommenden Jahren zunehmen, wenn die geburtenstarken Jahrgänge nach und nach in diese Gruppe eintreten (BA 2017). Zudem führt das erhöhte Renteneintrittsalter auch zu einer Verlängerung von Erwerbsbiografien. Eine präventiv agierende Arbeitsmarktpolitik sollte daher die Ausschöpfung dieser Beschäftigungspotenziale unterstützen.

Wo Licht ist, ist auch Schatten: Arbeitslosigkeit von Älteren

Trotz der Jubelmeldungen über rückläufige Arbeitslosenzahlen und eine Zunahme der Beschäftigung Älterer gibt es immer noch Verlierer am Arbeitsmarkt und es sind mehr, als die offizielle Arbeitslosenzahl vermuten lässt. Denn als »arbeitslos« im Sinne der Statistik gilt nur, wer bei der BA als arbeitsuchend gemeldet ist, keiner sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgeht und den Vermittlungsbemühungen der BA zur Verfügung steht. Dies trifft nicht zu auf Personen, die an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen, sich in Studium oder Ausbildung befinden, arbeitsunfähig sind oder Angehörige pflegen oder erziehen. Nicht arbeitslos sind laut §53a Zweites Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) auch über-58-jährige Arbeitslose, denen von der BA seit mindestens einem Jahr kein Angebot am Arbeitsmarkt gemacht werden konnte. Deshalb waren im Monat August 2017 insgesamt über 900.000 Menschen nicht in der offiziellen Arbeitslosenstatistik erfasst, sondern nur in der Unterbeschäftigtestatistik der BA enthalten, darunter rund 250.000 Über-55-Jährige.

Das Phänomen der versteckten Arbeitslosigkeit trifft ältere Arbeitslose, gerade auch wegen der Regelung in §53a SGB II, in besonderem Maße. Sie verschwinden aus der Arbeitslosenstatistik – und damit aus der öffentlichen Wahrnehmung – ohne eine Arbeit aufgenommen zu haben. Diese Nicht-Thematizierung der Arbeitslosigkeit Älterer muss vor dem Hintergrund der steigenden Erwerbsbeteiligung Älterer kritisiert werden. Es ist fraglich, inwiefern faktische Arbeitslosigkeit von Älteren auf diesem Wege abseits der öffentlichen Wahrnehmung nur verwaltet, aber nicht aktiv reduziert wird

geringe oder fehlende Ausbildung, gesundheitliche Einschränkungen, Langzeitarbeitslosigkeit, Migrationshintergrund, Pflegeverantwortung für Angehörige, Suchterkrankungen – und ein Alter von über 50 Jahren (vgl. Beste/Trappmann 2016).

Ein Blick auf die Arbeitslosenstatistik im Analytikreport »Arbeitsmarkt für Ältere« der BA zeigt spezifische Muster hinsichtlich der Häufigkeit von Vermittlungshemmissen bei älteren Arbeitslosen auf. Über-55-jährige Arbeitslose sind zwar besser ausgebildet als unter-55-jährige Arbeitslose, aber deutlich häufiger langzeitarbeitslos und – gemessen am

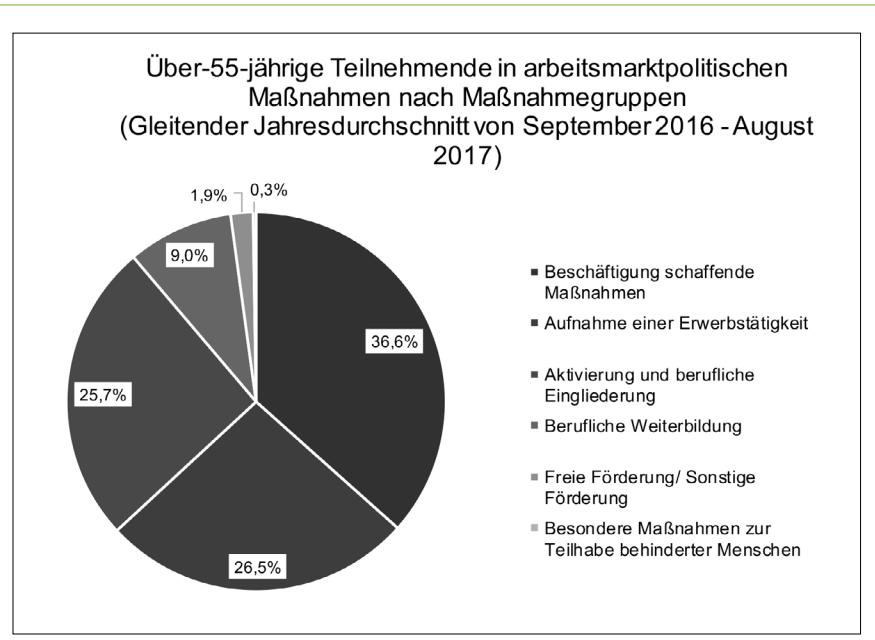
»Das Phänomen der versteckten Arbeitslosigkeit trifft ältere Arbeitslose in besonderem Maße«

Abgesehen von der geringeren statistischen Erfassung weist die Arbeitslosigkeit von Älteren strukturelle Unterschiede zur Arbeitslosigkeit der Gesamtbevölkerung auf. Aus statistischer Perspektive häufen sich Langzeitarbeitslosigkeit und der verfestigte Bezug von Arbeitslosengeld II (umgangssprachlich: »Hartz IV«) in der Altersgruppe der Über-50-Jährigen. Im Juli 2017 waren vier von fünf über-50-jährigen ALG-II-Empfängern innerhalb von zwei Jahren nahezu durchgängig im Leistungsbezug und waren damit Langzeitleistungsbezieher. Bei den unter-50-jährigen Leistungsempfängern lag der Anteil des Langzeitleistungsbezugs hingegen bei knapp zwei Dritteln. Mit zunehmendem Alter wächst der verfestigte Leistungsbezug und die Wahrscheinlichkeit, dass Betroffene ihre Hilfebedürftigkeit zeitnah beenden, sinkt.

Dies hängt mit den statistisch nachweisbaren Besonderheiten älterer Arbeitsloser zusammen. Ältere Arbeitslose sind arbeitsmarktpolitisch eine problematische Zielgruppe, da bei ihnen von einer Verdichtung von Vermittlungshemmissen ausgegangen werden muss. Als »hemmend« in Hinblick auf die Integration am Arbeitsmarkt gilt nach Auffassung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)

Indikator der Prävalenz von Schwerbehinderungen in dieser Gruppe – häufiger gesundheitlich eingeschränkt. Im November 2017 war fast jeder zweite Arbeitslose über 55 Jahren langzeitarbeitslos. Unterhalb dieser Altersgrenze lag der Anteil der Langzeitarbeitslosen dagegen bei knapp einem Drittel. Fast jeder achte ältere Arbeitslose hatte eine Schwerbehinderung, während nur knapp fünf Prozent der unter-55-jährigen Arbeitslosen auf diese Weise gesundheitlich eingeschränkt waren. Trotz des insgesamt niedrigeren Anteils an Arbeitslosen ohne Berufsausbildung zählte immer noch fast jeder dritte ältere Arbeitslose zu dieser Gruppe.

Somit weist ein erheblicher Teil der Arbeitslosen über 55 Jahren neben dem Alter noch mindestens ein weiteres Vermittlungshemmnis auf. Forscher des IAB ermittelten einen stark negativen Zusammenhang zwischen der wachsenden Anzahl von Vermittlungshemmissen und den Übergangschancen Arbeitsloser in eine bedarfsdeckende Beschäftigung (vgl. Beste/Trappmann). Für Personen mit einem Vermittlungshemmnis beträgt die Übergangschance binnen eines Jahres nach dieser Berechnung 18 Prozent. Bei zwei Vermittlungshemmissen liegt sie nur noch bei acht Prozent.



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Berichte: Analyse Arbeitsmarkt. Arbeitsmarkt für Ältere. November 2016 – November 2017, eigene Darstellung.

Arbeitsmarktpolitische Förderung von Älteren

Die verdeckte Arbeitslosigkeit von Älteren stellt auch angemessenen Zugang von Älteren zu arbeitsmarktpolitischer Förderung infrage. So entspricht zwar die Beteiligung Über-55-Jähriger an arbeitsmarktpolitischer Förderung ungefähr ihrer relativen Betroffenheit von Arbeitslosigkeit, doch die statistische Unterzeichnung der Arbeitslosigkeit Älterer gepaart mit der zuvor beschriebenen Verdichtung von Vermittlungshemmnnissen in dieser Altersgruppe, die durch Fördermittel abgemildert werden könnten, würde für eine überproportionale Beteiligung an arbeitsmarktpolitischer Förderung sprechen.

Zwischen September 2016 und August 2017 nahmen monatlich knapp 75.000 über 55-jährige Arbeitsuchende an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teil. Mehr als ein Drittel von ihnen wurde in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen gefördert. Ein Viertel der älteren Arbeitssuchenden nahm jeweils an Maßnahmen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (MAbE) teil.

Beschäftigung schaffende Maßnahmen wie Arbeitsgelegenheiten (»Ein-Euro-Jobs«) sind aufgrund ihrer Niederschwelligkeit nur für besonders arbeitsmarktferne Personen mit multiplen Hemmnissen

geeignet. Die hohen Teilnehmerzahlen in dieser Maßnahmegruppe entsprechen der Verdichtung von Vermittlungshemmnnissen im Personenkreis älterer Arbeitsloser. Sie empfehlen sich nur für die Personen, die langfristig keine realistische Chance haben, eine ungefördernte Beschäftigung aufzunehmen. Maßnahmen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit sind fast ausschließlich Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber und können aus deren Sicht Wettbewerbsnachteile (älterer) Bewerber ausgleichen.

Die große Teilnehmerzahl in den maximal acht Wochen dauernden MAbE ist angesichts der strukturellen Besonderheiten der Arbeitslosigkeit Älterer nicht nachvollziehbar. Aufgrund ihrer kurzen Dauer ist zweifelhaft, ob diese Maßnahmen die möglicherweise erheblichen Vermittlungshemmnnisse in diesem Personenkreis abbauen können. Nicht einmal jeder zehnte Teilnehmende in der Altersgruppe ab 55 Jahren wurde hingegen in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung gefördert. Einerseits erscheint das aufgrund der relativ guten Qualifizierung von Arbeitslosen über 55 Jahren logisch. Andererseits kann gerade hier eine zukunftsorientierte Arbeitsmarktpolitik ansetzen, wenn sie Weiterbildungs- und andere Fördermaßnahmen spezifisch für die Zielgruppe der Älteren entwickelt und diese so für eine zunehmend digitalisierte Arbeitswelt rüstet.

Fazit

Teilhabe an Arbeit bedeutet nicht nur für Ältere wirtschaftliche Absicherung und letztlich auch soziale Teilhabe. Die Hochstimmung am Arbeitsmarkt kann eine Chance für ältere Arbeitslose werden, wenn sie als Zielgruppe einer spezifischen Arbeitsmarktpolitik identifiziert und als solche unterstützt werden. Die Analyse der Ist-Situation älterer Menschen ohne Arbeit in Deutschland zeigt die Abgründe wie Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitleistungsbezug und die Folgen der unzureichenden Wahrnehmung und Berücksichtigung der strukturellen Eigenheiten der Arbeitslosigkeit Älterer auf. Sie weist aber gleichzeitig auf die Notwendigkeit einer passgenauen Förderung älterer Arbeitsloser hin. So sind ältere Arbeitslose wie alle unter statistischen Gesichtspunkten ausgewählten Gruppen am Arbeitsmarkt ein heterogener Personenkreis, in dem Arbeitslose vor allem das Vermittlungshemmnis Alter gemeinsam haben. Die Aufgabe einer zukunftsorientierten Arbeitsmarktpolitik wird daher sein, gut ausgebildete ältere Arbeitslose ebenso wie Arbeitslose mit multiplen Hemmnissen bei der Integration in den Arbeitsmarkt zielgerichtet zu fördern. ■

Literatur



Beste, Jonas; Trappman, Mark (2016): Erwerbsbedingte Abgänge aus der Grundsicherung: Der Abbau von Hemmnissen macht's möglich. IAB Kurzbericht Nr. 21.

Bundesagentur für Arbeit [BA] (2017): Berichte: Analyse Arbeitsmarkt. Arbeitsmarkt für Ältere. November 2016 – November 2017.

Institut Arbeit und Qualifikation [IAQ] (2017): Erwerbstätigkeitenquoten nach Altersgruppen 1991–2016, in: http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abblV15.pdf.