

7 Arbeitsmarktpolitik für Ältere

7.1 Einleitung: Zielkonflikte in der Arbeitsmarktpolitik gegenüber Älteren

Durch die Anhebung der Altersgrenzen für den Renteneintritt und die Einführung weitreichender Abschlagsregelungen (siehe Kapitel 3) wurde vonseiten der Rentenpolitik die Abkehr von der Frühverrentung eingeleitet. Die Beschäftigungsmuster Älterer und die Muster des Altersübergangs haben sich in relativ kurzer Zeit grundlegend gewandelt, wie oben in Kapitel 4 gezeigt wurde – nicht nur wegen Veränderungen des institutionellen Rahmens. Im Zentrum des vorliegenden Kapitels steht die Frage, ob und wie die aktive Arbeitsförderung diesen Paradigmenwechsel nachvollzogen hat.

Die aktive Arbeitsförderung für Ältere ist grundsätzlich mit ambivalenten Lebenslagen der Zielgruppe und daraus resultierenden Zielkonflikten konfrontiert. Zwar gilt auch für Ältere der Grundsatz, dass die Vermittlung in Arbeit und die dafür ggf. erforderliche Förderung Vorrang haben vor dem Bezug von Lohnersatz- bzw. Grundsicherungsleistungen. Jedoch ist die Wahrscheinlichkeit, dass dieses Ziel im Einzelfall unerreichbar erscheint, im fortgeschrittenen Alter deutlich höher, insbesondere wenn Vermittlungshemmnisse wie fehlende berufliche Qualifikation, gesundheitliche Beeinträchtigungen oder Langzeitarbeitslosigkeit hinzukommen. Selbst wenn die Wiedereingliederung in das Erwerbsleben grundsätzlich erreichbar erscheint, kann der dafür erforderliche zeitliche und finanzielle Förderungsaufwand unverhältnismäßig im Vergleich zur Beschäftigungszeit, die zwischen eventuellem Eingliederungserfolg und Erwerbsaustritt verbleibt, erscheinen.

Dieses Kalkül ist in der Betroffenenperspektive, in der Perspektive der Fachkräfte (die mit begrenzten zeitlichen Ressourcen Erfolgskennzahlen erreichen müssen) und in fiskalischer Betrachtungsweise gleichermaßen relevant. Deshalb darf man die aktive Arbeitsförderung nicht an einem vermeintlichen Idealbild messen, in dem Personen kurz vor Erreichen der Regelaltersgrenze umfangreiche Förderungen absolvieren, um dann für wenige Monate beschäftigt zu sein.

Auch nachdem die Funktionalisierung der Arbeitslosenversicherung für betrieblich induzierte Vorruhestandspassagen weitgehend unterbunden ist, wird es folglich dabei bleiben, dass Arbeitslosigkeit und ein daran geknüpfter Bezug von Sozialleistungen ohne Maßnahmen der aktiven Förderung in zahlreichen Erwerbsbiografien die abschließende Episode vor dem Renteneintritt bilden wird. Diese Funktion der sozialen Sicherungssysteme bei versperrtem Arbeitsmarktzugang lässt sich nicht abschütteln, auch wenn die Förderung des Vorruhestands kein arbeitsmarktpolitisches Ziel mehr ist.

Die in diesem Kapitel zu verfolgende Frage ist also nicht, ob jede Altersdifferenzierung in der arbeitsmarktpolitischen Förderung überwunden wurde, sondern vielmehr, ob die aktive Arbeitsmarktpolitik die Verschiebung der institutionellen und kulturellen Altersgrenzen, die Ende der 1990er-Jahre begonnen hat, mitvollzogen und mitgetragen hat. Dabei geht es zum einen um die anteilige Förderung der Älteren in Entsprechung zu ihrem Anteil an den Arbeitslosen, zum anderen um die zur Förderung von Älteren eingesetzten arbeitsmarktpolitischen Instrumente. In diesem Zusammenhang ist zweifellos auch die Frage angebracht, in welcher Weise die aktive Arbeitsmarktpolitik den längeren Verbleib in Beschäftigung unterstützt. Tatsächlich sind die Handlungsmöglichkeiten des SGB III gegenüber Beschäftigten jedoch sehr beschränkt, und die Inanspruchnahme durchaus vorhandener Angebote hält sich in sehr überschaubaren Grenzen.¹

Aufgrund der eingeschränkten Datenverfügbarkeit kann die systematische Betrachtung der Förderung von Älteren durch ausgewählte arbeitsmarktpolitische Instrumente im Zeitverlauf überwiegend frühestens ab dem Jahr 1997 beginnen. Da in den meisten Publikationen der Bundesagentur für Arbeit die relevanten Förderangaben nur für Ältere ab 50 Jahren veröffentlicht wurden, wird in den nachfolgenden Analysen dieser Zuschnitt der Gruppe der Älteren übernommen.

7.2 Arbeitslosigkeit Älterer

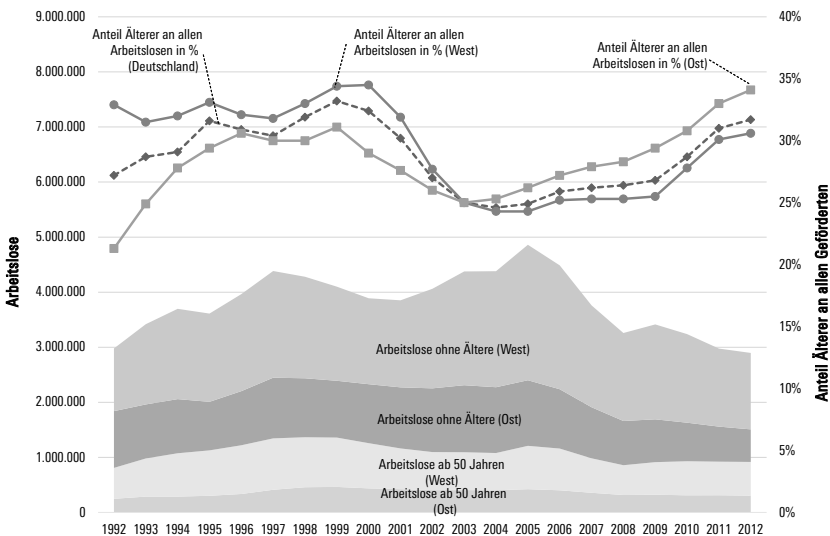
Ein sinnvoller Maßstab für die angemessene Einbeziehung einer Personengruppe in die arbeitsmarktpolitische Förderung ist ihre relative Betroffenheit von Arbeitslosigkeit. Für eine differenzierte Betrachtung einschließlich von altersspezifischen Sonderregelungen, die zur Nichtberücksichtigung in der Arbeitslosenstatistik füh-

1 | Die eher »weichen« und projektförmigen Ansätze zur Förderung verlängerter Erwerbsbiografien, z.B. im Rahmen der »Initiative Neue Qualität der Arbeit« (INQA), können hier nicht behandelt werden, da sie sinnvollerweise nicht auf Ältere fokussiert sind und Daten zur Zielgruppenerreichung und zur Wirkung nicht verfügbar sind.

ren, verweisen wir auf Kapitel 3. An dieser Stelle genügt die Betrachtung der »offiziellen« Arbeitslosigkeit nach den nationalen gesetzlichen Vorschriften, da nur diese Arbeitslosen für eine arbeitsmarktpolitische Förderung überhaupt in Betracht kommen (Kapitel 4.7).² Ab 2005, als die vierte Stufe der Hartz-Reformen in Kraft trat, ist zudem die Frage relevant, wie die Zuständigkeit für die Förderung der älteren Arbeitslosen zwischen Arbeitsagenturen und Jobcentern verteilt ist (Kapitel 7.2.2).

Abbildung 7.1:

Ältere Arbeitslose ab 50 Jahren im Vergleich zur Gesamtarbeitslosigkeit (1992–2012)³



Datenquellen: Bundesagentur für Arbeit/Statistik 2014; ergänzend Bogai 2001, S. 66 f. (eigene Berechnungen).

7.2.1 Entwicklung und Anteil der Arbeitslosigkeit Älterer

Die Gesamtzahl der Arbeitslosen in Deutschland stieg – parallel zur Erwerbslosigkeit – seit Beginn der 1990er-Jahre bis 2005 an, mit Spitzen in den Jahren 1997 und 2005 und einer vorübergehenden Abnahme um 2000 (siehe Abbildung 7.1).

² | Arbeitslosigkeit ist von der Erwerbslosigkeit zu unterscheiden, siehe Kapitel 4.7.

³ | Die Arbeitslosenzahlen beziehen sich allgemein auf den Jahresdurchschnittsbestand, bei den Älteren bis 1994 (Gesamtdeutschland) bzw. 1997 (Aufteilung West/Ost) handelt es sich jedoch um die Daten von Ende September des jeweiligen Jahres, da Durchschnittsbestände in dieser Aufgliederung nicht verfügbar sind.

Die Gesamtentwicklung war stark von den Auswirkungen des ostdeutschen Transformationsprozesses auf den Arbeitsmarkt getrieben. 1992, zu Beginn der Zeitreihe, befand sich 40 Prozent des Arbeitslosenbestands im Bundesgebiet Ost, bei weniger als 25 Prozent der Bevölkerung im Erwerbsalter. Ohne den massiven Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente einschließlich der Kurzarbeit sowie Sonderbedingungen für den Übergang in den Vorruhestand hätte die Gesamtzahl der ostdeutschen Arbeitslosen die des Westens bei Weitem überstiegen (Knuth 1996).

Die Zahl der älteren Arbeitslosen ab 50 Jahren folgte im Wesentlichen dem Muster in der Entwicklung der Gesamtarbeitslosigkeit, erreichte ihren Höhepunkt jedoch schon Ende der 1990er-Jahre, nicht erst 2005. Die quantitativen Verschiebungen zwischen älteren und jüngeren Arbeitslosen lassen sich als Anteil der Älteren an allen Arbeitslosen abbilden, wie dies in Abbildung 7.1 geschieht. Dieser Anteil ist es, der uns für unsere weiteren Analysen als Maßstab für die angemessene Beteiligung der Älteren an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen interessiert. Vom Anfang bis zum Ende der 1990er-Jahre stieg der Anteil der Arbeitslosen ab 50 Jahren in Deutschland von etwa 27 Prozent auf 33 Prozent an. Ausgehend von einem niedrigeren Niveau war dieser Anstieg im Osten steiler als im Westen; dennoch bleibt der Anteil der älteren Arbeitslosen im Osten bis Anfang der 2000er-Jahre niedriger als im Westen, was auf den erwähnten Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente gerade auch für Ältere und auf die zunächst erleichterten Möglichkeiten der Altersteilzeit zurückzuführen ist (siehe Kapitel 3 und speziell Kapitel 5.4).

Der starke Anstieg der Arbeitslosigkeit – vor allem im Westen – zwischen 2000 und 2005 betraf die Jüngeren stärker als die Älteren, sodass der Anteil der Älteren um 2004 einen Tiefpunkt von etwa einem Viertel erreichte. Vom anschließenden Beschäftigungsaufschwung und Rückgang der Arbeitslosigkeit profitierten die älteren Arbeitslosen jedoch weniger als die jüngeren, sodass die Anteile der älteren Arbeitslosen wieder anstiegen und im Jahr 2012 bei insgesamt 32 Prozent (West: 31 Prozent; Ost: 34 Prozent) lagen. Im Westen wirkte sich zudem eine leichte Zunahme der Anzahl älterer Arbeitsloser steigend auf deren Anteil aus.

Wie Tabelle 7.1 zeigt, ist der leichte Wiederanstieg der *Anzahl* der älteren Arbeitslosen, der sich über 2012 hinaus fortgesetzt hat, nicht mit einem Anstieg der Arbeitslosen*quoten* dieser Gruppe verbunden. Es handelt sich also im Wesentlichen um ein demografisches Phänomen sowie um eine Folge steigender Erwerbsbeteiligung der Frauen in den Geburtskohorten, die in das »Altersfenster« ab 50 Jahren nachrücken: Weil es mehr ältere Erwerbspersonen gibt, gibt es mehr ältere Arbeitslose.

*Tabelle 7.1: Ältere Arbeitslose ab 50 bis unter 65 Jahren,
Anteile und Arbeitslosenquoten (2008–2014)*

	Bestand	Anteil an allen Arbeitslosen in %	Arbeitslosenquote bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen
Deutschland			
2008	858.897	26,4	8,4
2009	914.397	26,8	8,6
2010	931.066	28,7	8,4
2011	923.117	31,0	8,0
2012	918.205	31,7	7,7
2013	950.891	32,2	7,6
2014	954.483	32,9	7,3
Westdeutschland			
2008	541.372	25,3	6,8
2009	591.058	25,5	7,1
2010	619.098	27,8	7,1
2011	609.590	30,1	6,8
2012	612.228	30,6	6,5
2013	644.178	31,0	6,5
2014	654.932	31,6	6,3
Ostdeutschland			
2008	317.525	28,3	14,1
2009	323.339	29,4	14,1
2010	311.968	30,8	13,2
2011	313.527	33,0	12,7
2012	305.977	34,1	11,9
2013	306.713	35,3	11,5
2014	299.551	36,4	10,8

Datenquelle: Bundesagentur für Arbeit/Statistik 2015a, Tabelle 2.1.1.

Das jahresdurchschnittliche Risiko des Zugangs aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit hat für Ältere ab 55 Jahren nicht zugenommen, sondern – ebenso wie für die Beschäftigten insgesamt – abgenommen, wobei das relative Zugangsrisiko (Risiko für Ältere/Risiko insgesamt) nahezu unverändert geblieben ist. Die Chancen des Abgangs aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung sind für ältere Arbeitslose deutlich geringer, haben aber nach dem günstigsten Jahr 2011 kaum abgenommen, während die Chancen insgesamt deutlich reduziert sind (Bundesagentur für Arbeit/Statistik 2015b, S. 24). Auch die Erfahrung des Bundesprogramms »Perspektive 50plus« (siehe Kapitel 7.4.5) lässt darauf schließen, dass die Beschäftigungschancen Älterer weniger konjunkturabhängig sind (Knuth/Stegmann/Zink 2013).

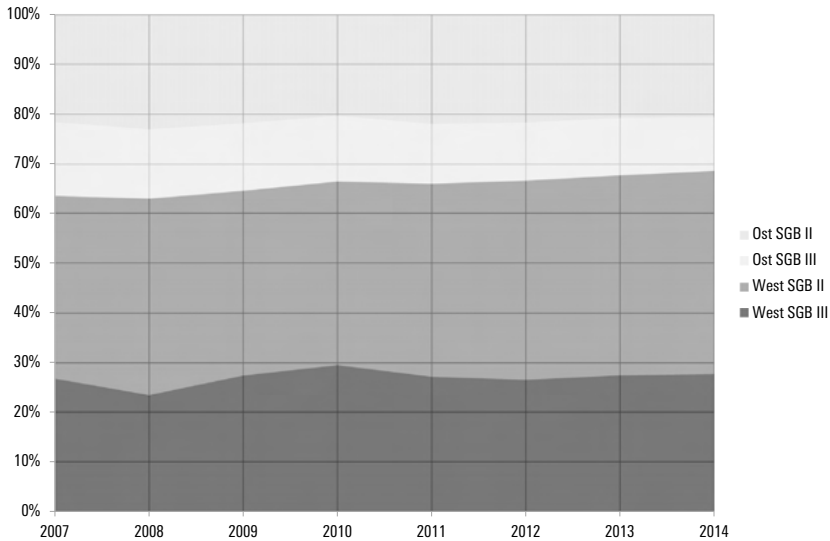
7.2.2 Die Verteilung der älteren Arbeitslosen nach Rechtskreisen

Die Einführung der »Grundsicherung für Arbeitsuchende« im Jahr 2005 markiert die Aufteilung der Arbeitslosen bzw. der erwerbsfähigen bedürftigen Personen in zwei »Rechtskreise« mit Zuständigkeit von zwei zunehmend eigenständig verfassten Ebenen der öffentlichen Arbeitsverwaltung. Für Personen mit einem durch Beitragszahlungen zur Arbeitslosenversicherung erworbenen Anspruch auf Arbeitslosengeld sind die Agenturen für Arbeit zuständig (»Rechtskreis SGB III«); wer dagegen als erwerbsfähig gilt, aber seinen Lebensunterhalt bzw. den der »Bedarfsgemeinschaft« nicht aus eigenen Mitteln bestreiten kann, fällt – unabhängig vom Status der Arbeitslosigkeit – in die Zuständigkeit der Jobcenter und erhält Arbeitslosengeld II. Dies gilt auch für Personen, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld nicht bedarfsdeckend ist und die deshalb SGB II-Leistungen aufstockend zum Arbeitslosengeld beziehen: Für ihre Förderung sind die Jobcenter zuständig.⁴ Andererseits fallen Arbeitslose ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld, die nicht bedürftig sind, in die Zuständigkeit der Arbeitsagenturen.

Abbildung 7.2 zeigt, dass sich die Gesamtheit der knapp eine Million älteren Arbeitslosen mehrheitlich – und mit im Zeitverlauf leicht zunehmenden Anteilen – in Westdeutschland findet, doch der ostdeutsche Anteil ist auch 2014 noch etwas höher, als es dem ostdeutschen Bevölkerungsanteil entspricht (siehe auch die höhere Altersarbeitslosenquote im Osten, Tabelle 7.1). In beiden Landesteilen befindet sich die Mehrheit der älteren Arbeitslosen im Rechtskreis des

4 | Bei Redaktionsschluss verabschiedete das Bundeskabinett einen Gesetzentwurf zur Rechtsvereinfachung im SGB II, durch den die Förderung von ALG I-Aufstockern in die Zuständigkeit der Agenturen für Arbeit übergehen soll.

Abbildung 7.2: Verteilung der älteren Arbeitslosen (50 bis unter 65 Jahre) nach Rechtskreisen, Ost- und Westdeutschland (2007–2014)



Datenquelle: Bundesagentur für Arbeit/Statistik, Arbeitslose nach Rechtskreisen, Arbeitsmarkt in Zahlen – Jahreszahlen, verschiedene Jahre.

SGB II, und dieser Anteil nimmt im Zeitverlauf leicht zu – im Osten etwas stärker als im Westen. Im Vergleich zu den Arbeitslosen insgesamt jedoch ist der SGB II-Anteil in beiden Landesteilen bei den Älteren etwas niedriger (in Abbildung 7.2 nicht gezeigt), was auf die längeren maximalen Anspruchsdauern beim Bezug von Arbeitslosengeld zurückzuführen sein dürfte.

Bezogen auf die Förderung älterer Arbeitsloser ist folglich festzuhalten, dass für diese überwiegend die Jobcenter zuständig sind, dass es aber die Arbeitsagenturen mit einem höheren Anteil von älteren Arbeitslosen zu tun haben als die Jobcenter.

7.3 Die arbeitsmarktpolitische Förderung Älterer im Zeitverlauf

In diesem Kapitel wird die relative Beteiligung der Älteren an arbeitsmarktpolitischer Förderung betrachtet. Dabei geht es zunächst um die Förderung insgesamt (Kapitel 7.3.1), dann um die Struktur dieser Förderung (Kapitel 7.3.2). Mit dieser Gesamtschau auf die vorkommenden Kategorien von arbeitsmarktpoliti-

scher Förderung wird die Betrachtung einzelner Instrumente in Kapitel 7.4 vorbereitet.

Zu berücksichtigen ist, dass die Bildung von Zeitreihen zur Förderung durch den ständigen Umbau des arbeitsmarktpolitischen »Instrumentenkastens« erschwert wird. Da diese Einschränkungen jedoch überwiegend nicht altersspezifisch ausfallen, sondern für Ältere und die Gesamtheit der Förderfälle gleichermaßen gelten, wird das hier betrachtete Verhältnis dadurch weniger tangiert. Außerdem muss darauf hingewiesen werden, dass hier die Summe aus Förderfällen gebildet wird, dass also hinter mehreren Förderfällen im Jahresdurchschnittsbestand möglicherweise nur eine mehrfach geförderte Person steht. Zwar ist es eher selten, dass dieselbe Person mit zwei Instrumenten gleichzeitig gefördert wird, aber eine Mehrfachförderung mit verschiedenen Instrumenten innerhalb eines Kalenderjahres ist durchaus denkbar. Auch diese Ungenauigkeit betrifft Nenner und Zähler gleichermaßen und verzerrt damit nicht den Anteil der Älteren an den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.⁵

7.3.1 Die Entwicklung des Anteils Älterer an der arbeitsmarktpolitischen Förderung

Zur Beantwortung der Frage, ob Ältere durch die aktive Arbeitsmarktpolitik angemessen gefördert wurden bzw. ob die Arbeitsmarktpolitik den Paradigmenwechsel vom Frühausstieg aus dem Erwerbsleben zur Verlängerung der Erwerbsphase nachvollzogen hat, wird zunächst die Teilnahme Älterer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen mit einem quantitativen Indikator betrachtet. Hierzu wird ein »Altersförderungsquotient« gebildet, welcher den Anteil der Älteren an allen Geförderten (bezogen auf die in diesem Kapitel dargestellten Instrumente) in Relation zum Anteil der älteren Arbeitslosen an allen Arbeitslosen setzt. Ein Altersförderungsquotient von 100 Prozent bedeutet, dass der Anteil der Älteren an der Förderung ihrem Anteil an den Arbeitslosen entspricht. Die Maßzahl »Altersförderungsquotient« neutralisiert also demografische Veränderungen, Veränderungen der Arbeitslosenzahlen und das Auf und Ab der arbeitsmarktpolitischen Förderung gleichermaßen.

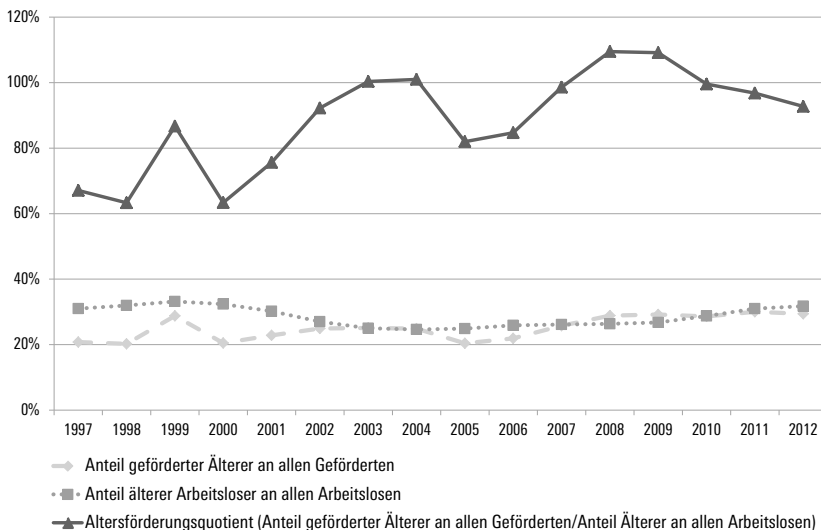
Ende der 1990er-Jahre hatten ältere Arbeitslose in manchen Jahren nur 60 Prozent der insgesamt bestehenden Förderungswahrscheinlichkeit. Noch bis etwa

5 | Es muss ebenfalls berücksichtigt werden, dass in diesen Quotienten auch die Entgeltsicherung für Ältere mit einfließt, die per Definition nur dieser Altersgruppe offensteht (siehe Kapitel 7.4.3).

2003 lag der Altersförderungsquotient unter der Referenzmarke (siehe Abbildung 7.3), d.h. Ältere wurden bis dahin weniger gefördert, als es ihr Anteil an allen Arbeitslosen erwarten lassen würde. Die weitgehende Unterbrechung des »Förderns« durch die Umsetzungsprobleme der vierten Stufe der Hartz-Reformen ging überproportional zulasten der Älteren, sodass der Altersförderungsquotient erneut sank. In den Jahren 2008 und 2009 wurde jedoch die 100-Prozent-Marke übertroffen, d.h. Ältere wurden bei der arbeitsmarktpolitischen Förderung leicht überproportional beteiligt. Der starke Rückgang der arbeitsmarktpolitischen Förderung am aktuellen Rand traf jedoch wieder die Älteren überproportional. Insgesamt lag der Altersförderungsquotient Ende der 1990er-Jahre bei ca. 70 Prozent, nach 2003 jedoch bei 100 Prozent, d.h. es ist eine eindeutig positive Entwicklung feststellbar: Die Arbeitsmarktpolitik hat den Paradigmenwechsel von der Inaktivierung zur Aktivierung des Arbeitskräftepotenzials der Älteren nachvollzogen.

Abbildung 7.3:

Förderung Älterer in Relation zur Gesamtförderung und Arbeitslosigkeit (1997–2012)



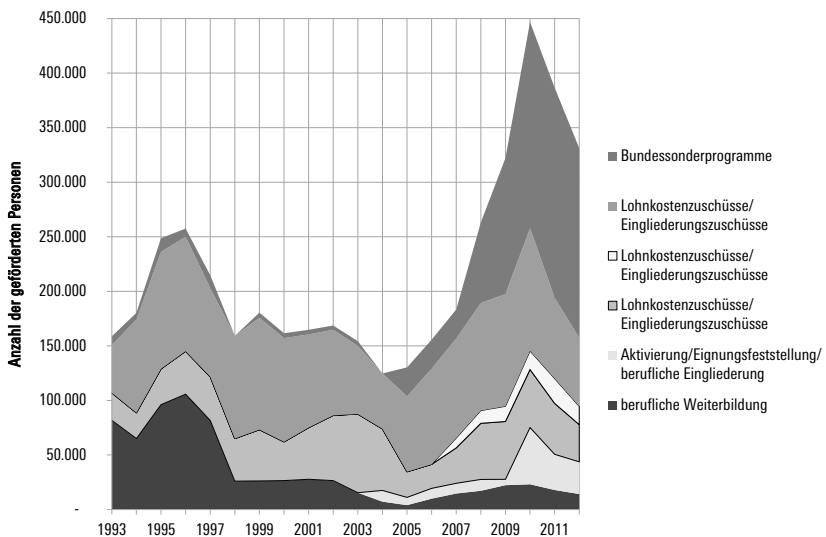
Ohne Berücksichtigung des Bundesprogramms »Perspektive 50plus«, das von 2005 bis 2015 durchgeführt wurde.

Datenquelle: Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, jährliche Sondernummer 2, 1993–2014 (eigene Berechnungen).

7.3.2 Förderung Älterer im Wandel der Arbeitsmarktpolitik

Nachdem festgestellt wurde, dass die frühere Vernachlässigung der Älteren bei der arbeitsmarktpolitischen Förderung inzwischen bei rein quantitativer Betrachtung weitgehend überwunden ist, wird nun die Frage verfolgt, mit welchen Instrumenten die Älteren gefördert wurden. Während die einzelnen Instrumente erst in Kapitel 7.4 betrachtet werden, soll der vorliegende Abschnitt eine Gesamtschau der Förderungsstruktur und ihrer Veränderung im Zeitablauf vermitteln.

Abbildung 7.4: Ältere ab 50 Jahren in ausgewählten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (Jahresdurchschnitt 1993–2012)



In den 1990er-Jahren sind bei einzelnen Instrumenten Ältere ab 45 Jahren berücksichtigt, da keine anderen Zahlen verfügbar waren.

Datenquellen: Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, jährliche Sondernummer 2, 1993–2012; Aktivierungsstatistiken des Bundesprogramms »Perspektive 50plus« (eigene Berechnungen).

Abbildung 7.4 zeigt den Wandel in Umfang und Struktur der arbeitsmarktpolitischen Förderung Älterer und damit auch den Wandel der Arbeitsmarktpolitik insgesamt. Die Hartz-Reformen und insbesondere der Aufbau einer zweiten Ebene der öffentlichen Arbeitsverwaltung, der heutigen Jobcenter, markieren

den Tiefpunkt jeglicher Förderung in den Jahren 2004 und 2005. Dies gilt nicht nur für Ältere, aber – wie bereits Abbildung 7.3 gezeigt hat – für Ältere überproportional. Ab 2006 kommt es zu einer Wiederbelebung der Förderung in allen Kategorien von Maßnahmen. Ohne das Bundesprogramm »Perspektive 50plus« (siehe Kapitel 7.4.5), das hier zusammen mit den früheren »Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose« die Kategorie »Bundessonderprogramme« bildet, wäre im Spitzenjahr 2010 allerdings nur die Größenordnung von 1995 wieder erreicht worden.⁶ Der anschließende Rückgang der Förderung reflektiert hauptsächlich das massive Zurückfahren der Förderung insgesamt; die relative Position der Älteren verschlechterte sich dabei nur geringfügig (siehe Abbildung 7.3).

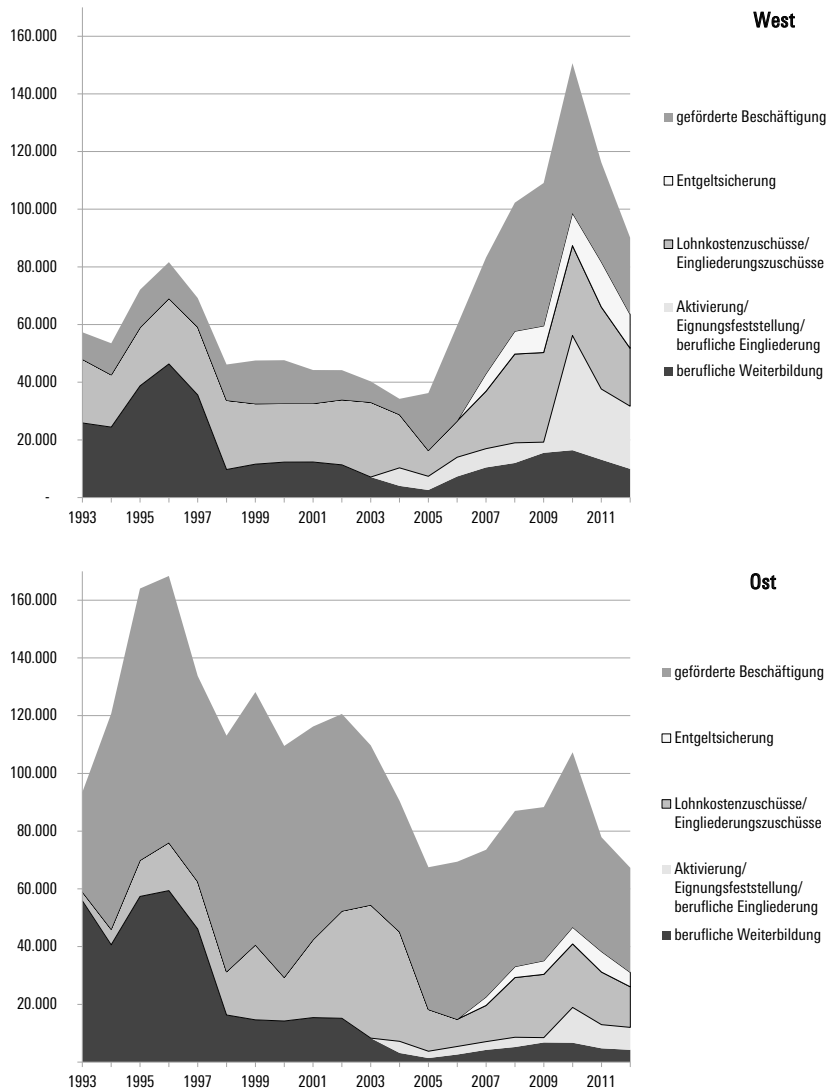
Der bei der Förderung Älterer zum Einsatz kommende Instrumentenmix hat sich – wie das Profil der Arbeitsförderung insgesamt – in gut 20 Jahren massiv verändert. Während die Teilnehmerzahlen an beruflicher Weiterbildung in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre noch gleichgewichtig waren mit der geförderten Beschäftigung, kam die Weiterbildung um 2005 fast zum Erliegen und erholte sich seitdem nur mäßig. Die geförderte Beschäftigung nahm kontinuierlich ab. Unter wechselnden Namen gab es ab 2004 Instrumente, die ausschließlich der Aktivierung dienten; nur vorübergehend wurde das Instrument der Entgeltsicherung für Ältere (siehe Kapitel 7.4.3) eingeführt.

Die Arbeitsmarktpolitik – nicht nur, aber auch für Ältere – ist im betrachteten Zeitraum ganz wesentlich von den Folgen der deutschen Einigung geprägt. Noch bis 2006 wurden im Osten mehr Ältere gefördert als im Westen (siehe Abbildung 7.5).⁷ Zwar waren die Arbeitslosenquoten im Osten viel höher (insgesamt und bei den Älteren), dennoch lagen die absoluten Zahlen älterer Arbeitsloser im Westen immer über denen im Osten. Die Wahrscheinlichkeit einer Förderung ist für Ältere also im Osten bis zum aktuellen Rand höher als im Westen.

6 | Soweit im Rahmen des Bundesprogramms auf Regelinstrumente zurückgegriffen wurde, können hier Doppelzählungen enthalten sein. Doch auch wenn man diese eliminieren könnte, würde sich nichts daran ändern, dass die Förderung Älterer im Jahr 2010 einen Höhepunkt erreichte.

7 | Im Unterschied zu Abbildung 7.4 sind bei dieser Darstellung die Bundessonderprogramme nicht enthalten, weil Daten zur Aufteilung des Bundesprogramms »Perspektive 50plus« auf West- und Ostdeutschland nicht vorliegen.

Abbildung 7.5: Ältere ab 50 Jahren in ausgewählten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (ohne Bundessonderprogramme, Bundesgebiet West und Ost, 1993–2012)



In den 1990er-Jahren nur mit dem ehemaligen Ostberlin, später mit Berlin insgesamt.

Datenquelle: Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, jährliche Sondernummer 2, 1993–2012 (eigene Berechnungen).

Im Ost-West-Vergleich zeigen sich durchaus unterschiedliche Maßnahmeprofile (siehe Abbildung 7.5). Vor allem nimmt die geförderte Beschäftigung (siehe im Detail Kapitel 7.4.4) im Osten einen erheblich größeren Raum ein, während die Förderung der Einstellung von Älteren im allgemeinen Arbeitsmarkt durch Lohnkostenzuschüsse hier erst allmählich an Gewicht gewann. Diese Unterschiede im Maßnahmeprofil spiegeln die anders geartete Funktion der aktiven Arbeitsförderung im ostdeutschen Transformationsprozess: Insbesondere bei den Älteren ging es vor allem um eine sozialverträgliche Brücke in den Ruhestand, weniger um die Wiedereingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt.

7.4 Beteiligung Älterer an einzelnen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten

7.4.1 Berufliche Weiterbildung als Instrument der aktiven Arbeitsförderung

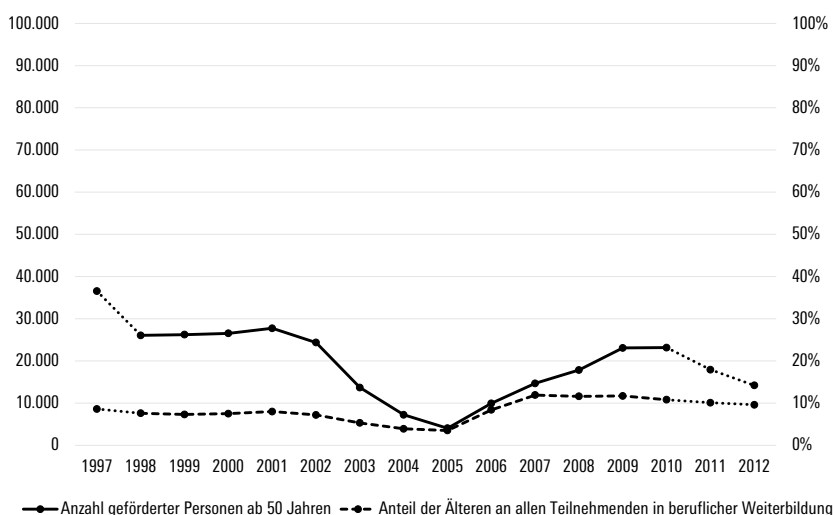
In Kapitel 5.3 wurden bereits der »Weiterbildungsrückstand« der Älteren in den Betrieben und dessen Ursachen thematisiert. Eine qualitativ hochwertige und kontinuierliche berufliche Weiterbildung erhöht maßgeblich die Wahrscheinlichkeit, im Alter noch erwerbstätig zu sein; Qualifikationsdefizite mindern dagegen die Beschäftigungschancen (Frerichs 2009). Doch wie sieht die Förderung der beruflichen Weiterbildung durch arbeitsmarktpolitische Instrumente für Ältere ab 50 Jahren aus? Wirkt die institutionalisierte Arbeitsförderung den zuvor beschriebenen betrieblichen Weiterbildungsdefiziten entgegen oder verstärkt sie diese?

In der Tradition der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die durch das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969 eingeleitet wurde, war die berufliche Weiterbildung das Kerninstrument zur Anpassung der Qualifikation von Arbeitslosen an veränderte Anforderungen des Arbeitsmarktes. Noch im Jahr 1997 war die berufliche Weiterbildung mit einem durchschnittlichen Bestand von 425.000 Teilnehmenden die arbeitsmarktpolitische Maßnahmeart mit der höchsten Zahl von Teilnehmenden, obwohl die arbeitsförderungsrechtlichen Bedingungen bereits schrittweise verschlechtert worden waren (Einschränkung des Anspruchs auf Förderung, Höhe des damals bei Weiterbildung an die Stelle des Arbeitslosengeldes tretenden Unterhaltsgeldes). Mit der Einführung des SGB III im Jahr 1998 wurde die berufliche Weiterbildung vollständig zur Ermessensleistung, auf die kein Anspruch besteht; und insbesondere die Maßnah-

men, die zu einem Berufsabschluss führten, wurden nach 1998 immer weiter reduziert (Bosch 2012).

Schon Ende der 1990er-Jahre lag der Anteil der Älteren unter den Teilnehmenden beruflicher Weiterbildung (siehe Abbildung 7.6) weit unter ihrem Anteil an allen Arbeitslosen (siehe Abbildung 7.1). Dieses Missverhältnis hat sich Anfang der 2000er-Jahre weiter verschärft, d. h. Ältere waren vom Rückgang der Förderung überproportional betroffen. Dies ist auf Änderungen der arbeitsmarktpolitischen Strategie im Zuge des Paradigmenwechsels von der »aktiven« zur »aktivierenden« Arbeitsmarktpolitik zurückzuführen (Knuth/Schweer/Siemes 2004). Statt am Förderbedarf orientierte man sich mehr am zu erwartenden Eingliederungserfolg der Förderung und den damit zu erzielenden Einsparungen. Die Förderung von »Problemgruppen«, zu denen die Älteren gezählt wurden, wurde generell eingeschränkt (Bosch 2012).

Abbildung 7.6: Ältere Teilnehmende und deren Anteil an beruflicher Weiterbildung (Jahresdurchschnitt 1997–2012)



Ein Vergleich der Zahlen von 1997 mit denen von 1998/99 ist wegen methodischer Unterschiede in der Erfassung nur eingeschränkt möglich. Ab 2010 liegt den Daten die Klassifikation der beruflichen Weiterbildung nach 2012 zugrunde, wodurch ein Vergleich ebenfalls nur eingeschränkt möglich ist.

Datenquelle: Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, jährliche Sondernummer 2, 1997–2012 (eigene Berechnungen).

Ab 2003 machte die Bundesagentur für Arbeit die Förderung beruflicher Weiterbildung von einer zu erwartenden Wiedereingliederungsquote von 70 Prozent abhängig, womit die Teilnahme Älterer für die Bildungsträger »quotenschädlich« wurde. Erst mit der Lockerung dieser in der Praxis meistens unerfüllbaren Erwartung nahm die Zahl der geförderten Älteren nach 2005 wieder zu, was bei insgesamt zunehmender Förderung nur zu einem leicht erhöhten Anteil älterer Personen im Bereich der Weiterbildung führte (und im Übrigen auch nur den wieder steigenden Anteil älterer Arbeitsloser an allen Arbeitslosen widerspiegelt). Die von vielen Seiten propagierte Forderung nach einem »lebenslangen Lernen« wird in der Arbeitsförderung bisher noch nicht realisiert.

Zweifelloos dürfte berufliche Weiterbildung für das erfolgreiche Bestehen eines verlängerten Erwerbslebens wirksamer sein, wenn sie bei den noch beschäftigten Älteren ansetzt und nicht erst nach dem Eintreten von Arbeitslosigkeit. Dieser präventive Ansatz wird seit 2002 mit dem Instrument »Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen« (§ 82 SGB III, bekannt geworden als WeGebAU) verfolgt. Die Möglichkeit der Förderung ist allerdings auf Beschäftigte in Betrieben mit weniger als 250 Beschäftigten beschränkt; erstattet werden nur die Lehrgangskosten, während der Betrieb das Arbeitsentgelt weiter zu zahlen hat. Nur bei fehlendem Berufsabschluss kann der Arbeitgeber auch einen Zuschuss zum Arbeitsentgelt erhalten (§ 81 Abs. 5 SGB III).

Trotz hohen Bekanntheitsgrades (Lott/Spitznagel 2010) hält sich die Inanspruchnahme dieser Förderung in eher engen Grenzen und ist nach einer Spitze im Jahr 2009, die im Zusammenhang mit der Nutzung von Kurzarbeit für Weiterbildung zu sehen ist, wieder stark abgefallen (Singer/Toomet 2013). Der jahresdurchschnittliche Bestand von älteren Beschäftigten aus kleinen und mittleren Unternehmen nach § 82 SGB III belief sich im Jahr 2014 auf gerade einmal 1.480; laut den Daten zu den Eingliederungsbilanzen 2014 erhielten die Arbeitgeber von jahresdurchschnittlich 804 Personen im Alter von 50 Jahren und älter einen Arbeitsentgeltzuschuss. Hauptsächliche Gründe für die Nichtinanspruchnahme des Programms sind Unkenntnis über das Förderangebot bei sehr kleinen Betrieben und die Annahme, dass kein Weiterbildungsbedarf bestehe (Lott/Spitznagel 2010).

Auch unter Einbeziehung des Programms WeGebAU lautet daher die Schlussfolgerung, dass die Förderung der beruflichen Weiterbildung Älterer im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik bisher unzureichend ist. Dies kann durchaus auch durch geringe Weiterbildungsbereitschaft mitverursacht sein; interessanterweise stellte sich jedoch bei einer Befragung geringqualifizierter Arbeitsloser zur Weiterbildungsbereitschaft das Lebensalter nicht als signifikanter Faktor heraus (Osiander 2013).

7.4.2 Lohnkostenzuschüsse zur Förderung der Einstellung im allgemeinen Arbeitsmarkt

Befristete Teilsubventionierung von Lohnkosten für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, deren Chancen auf Einstellung im allgemeinen Arbeitsmarkt erhöht werden sollen, ist ein traditionelles Instrument der Arbeitsmarktpolitik, das auch für Ältere zur Anwendung kommt. Neben den Eingliederungszuschüssen, bei denen in verschiedenen Zeiträumen mehr oder weniger weitgehende Sonderregelungen für Ältere bestanden, gab es bis 2002 Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose, die für die Förderung Älterer eingesetzt wurden.

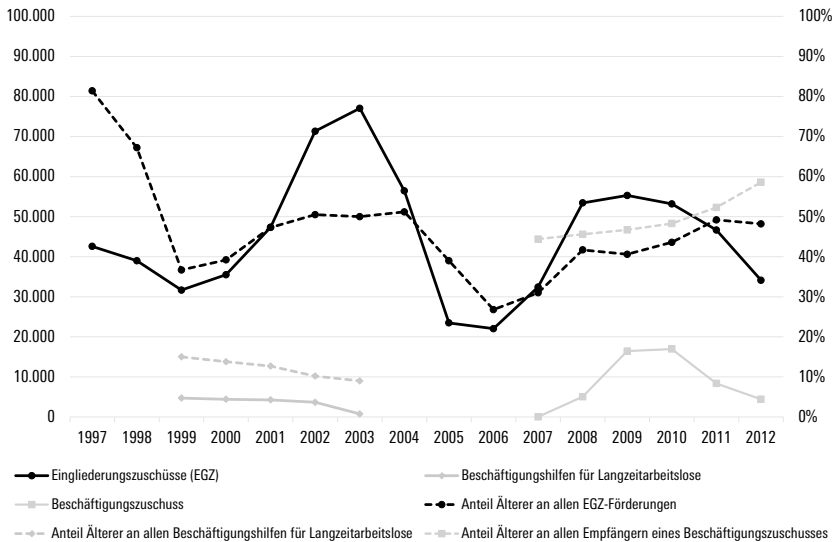
Eingliederungszuschüsse

Eingliederungszuschüsse (EGZ) sind befristete Lohnkostenzuschüsse, die an Arbeitgeber als Anreiz zur Einstellung förderungswürdiger Personen gezahlt werden. Über die Definition des förderungswürdigen Personenkreises und der Förderbedingungen sollen die Auswahlentscheidungen der Betriebe zugunsten der jeweiligen Zielgruppe beeinflusst werden. Über alle Änderungen der Förderbedingungen hinweg waren Ältere stets eine Zielgruppe von Eingliederungszuschüssen, für die günstigere Förderbedingungen vorgesehen waren. In der derzeitigen gesetzlichen Fassung richten sich Höhe und Dauer des EGZ nach dem Umfang der im Hinblick auf die Anforderungen des jeweiligen Arbeitsplatzes zu erwartenden Minderleistung, wobei die Höchstförberungsdauer für Ältere ab 50 das Dreifache der normalen Förderberungsdauer betragen kann (36 statt zwölf Monate; § 89 SGB III).

Eingliederungszuschüsse gehören zu den am häufigsten eingesetzten Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik; dies gilt auch speziell für die Gruppe der Älteren (siehe Abbildung 7.4). Auch die Anteile der Älteren an diesem Instrument liegen im gesamten betrachteten Zeitraum weit über ihrem Anteil an allen Arbeitslosen (siehe Abbildung 7.7 im Vergleich zu Abbildung 7.1).⁸ Die Schwankungen im Laufe der Zeit reflektieren stärker die Großzügigkeit der Förderbedingungen und die finanzielle Ausstattung der Arbeitsagenturen und Jobcenter als die Lage auf dem Arbeitsmarkt. Hierbei spielt auch eine Rolle, dass der Einsatz von Eingliederungszuschüssen Personalbedarf der Arbeitgeber voraussetzt, was dem antizyklischen Einsatz dieses Instrumentes entgegensteht.

8 | Der Systematik der Bundesagentur für Arbeit in ihren Teilnahmestatistiken folgend wurde der Beschäftigungszuschuss in diese Darstellung integriert. Seiner faktischen Nutzung nach handelt es sich jedoch um eine Förderung nicht nur der Einstellung, sondern des Beschäftigungsverhältnisses überhaupt, weshalb er inhaltlich in Kapitel 7.4.4 behandelt wird.

Abbildung 7.7: Durch Eingliederungszuschüsse, Beschäftigungszuschüsse und Beschäftigungshilfen geförderte Personen ab 50 Jahren (Jahresdurchschnitt 1997–2012)



Die Eingliederungszuschüsse für besonders betroffene Schwerbehinderte gemäß § 222a SGB III sind bei der Anzahl der Eingliederungszuschüsse nicht berücksichtigt.

Datenquelle: Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, jährliche Sondernummer 2, 1997–2012 (eigene Berechnungen).

Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose

Bevor 2002 diverse Formen von Lohnkostenzuschüssen wie auch die Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose durch das »Job-AQTIV-Gesetz« vereinheitlicht und den Eingliederungszuschüssen zugeordnet wurden, stellten Letztere eine eigenständige Form der Förderung dar. Vor dem Hintergrund einer steigenden Zahl von Langzeitarbeitslosen hat die Bundesregierung zum Juli 1989 das Programm »Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose« aufgelegt.⁹ Der überwiegende Teil der Programmmittel wurde in die Zahlung von Lohnkostenzuschüssen investiert, durch die Langzeitarbeitslose wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden sollten (Watzka 1990). Ein kleiner Teil der Mittel war zudem speziell für Maßnahmen für besonders beeinträchtigte Langzeitarbeitslose und schwerstvermittelbare Arbeitslose reserviert. Mit diesen Mitteln

9 | In Abbildung 7.4 dargestellt in der Kategorie »Bundessonderprogramme«.

sollten ganzheitliche Maßnahmen geschaffen werden, die durch eine Integration von Sozialbetreuung und spezifische Qualifizierungs- und Beschäftigungsanteile neue Möglichkeiten der Arbeitsförderung bieten sollten (Schmid et al. 1992). Anhand von Abbildung 7.7 wird jedoch sichtbar, dass diese Förderung in dem Zeitraum, für den altersspezifische Daten vorhanden sind, nur in sehr geringem Ausmaß von Älteren genutzt wurde.

7.4.3 Entgeltsicherung

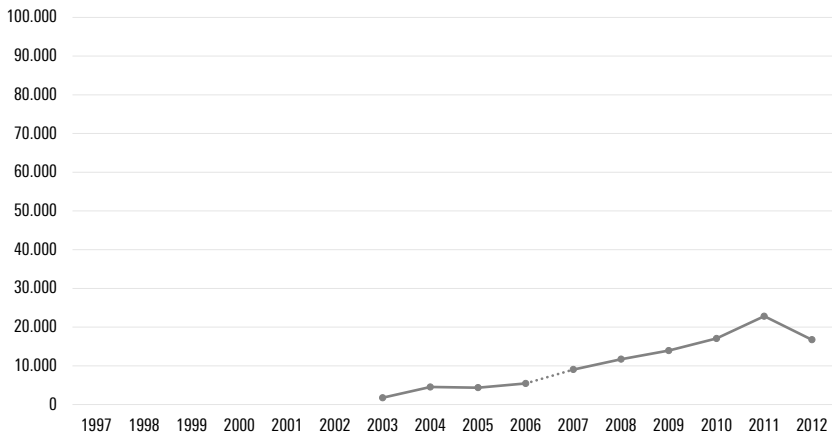
Das von 2003 bis 2011¹⁰ verfügbare Instrument der Entgeltsicherung ist das einzige gesetzliche Regelinstrument, das ausschließlich für Ältere ab 50 Jahren geschaffen wurde; folglich darf es trotz seiner relativ geringen Bedeutung von in der Spitze knapp 22.000 jahresdurchschnittlichen Förderfällen in einer Analyse der Arbeitsmarktpolitik für Ältere nicht fehlen.

Ziel der Entgeltsicherung war es, älteren Personen, die durch Verlust ihres Arbeitsplatzes arbeitslos geworden waren, die Anpassung an eine niedrigere Entlohnung in einer neuen Beschäftigung zu erleichtern. Durch einen Zuschuss zum Arbeitsentgelt und einen zusätzlichen Beitrag zur Rentenversicherung sollten die rasche Arbeitsaufnahme gefördert und die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzt werden. Finanziert wurden diese Zuschüsse aus dem ersparten Arbeitslosengeld.

Während in den ersten Jahren bis 2006 sehr geringe Bestandszahlen von weniger als 5.500 Personen erreicht wurden, weisen die nachfolgenden Jahre deutlich höhere Bestände an Geförderten aus (siehe Abbildung 7.8). Da die Entgeltsicherung eine Anspruchsleistung darstellte, konnten Arbeitsagenturen die Inanspruchnahme nicht durch Förderkriterien, wohl aber durch ihr Informations- und Beratungsangebot beeinflussen (Dietz et al. 2011). Hier zeigt eine Studie zumindest für die erste Zeit nach der Einführung, dass die Vermittlungsfachkräfte die Entgeltsicherung in ihren Beratungsgesprächen weniger offensiv eingesetzt und beworben haben (Bernhard et al. 2007). Aus ihrer Sicht erwies sich die Entgeltsicherung als zu kompliziert, wozu die Durchführungsanweisungen der Bundesagentur für Arbeit noch beigetragen haben.¹¹

10 | Teilnehmerzahlen wurden erst ab 2007 berichtet; die Förderung von »Altfällen«, deren Anspruch vor dem Stichtag entstanden war, zog sich bis 2013 hin.

11 | Die Durchführungsanweisung der Bundesagentur hatte postuliert, dass die Entgeltsicherung nur einmal in Anspruch genommen werden kann, obwohl es im Gesetz keine Grundlage dafür gab. Tatsächlich war es möglich, dass sich Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Wiederbeschäftigung und erneute Arbeitslosigkeit so verketten, dass die Bedingungen für die Entgeltsicherung nach Vollendung des 50. Lebensjahres mehrfach erfüllt sein konnten.

Abbildung 7.8: Durch Entgeltsicherung geförderte Personen ab 50 Jahren

Zwischen 2006 und 2007 sind die Zahlen aufgrund der neuen Auswertungslogik (Zuordnung des Zeitraums zum Stichtag und dreimonatige Wartezeit) nicht vergleichbar.

Datenquelle: Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, jährliche Sondernummer 2, 2003–2012 (eigene Berechnungen).

Eine Befragung von Nutzerinnen und Nutzern der Entgeltsicherung ergab, dass sie sich während der Stellensuche ganz überwiegend der Notwendigkeit zum Lohnverzicht bewusst waren und die neue Stelle auch ohne Entgeltsicherung angetreten hätten; diese hat ihnen die Entscheidung aber erleichtert. Besonders gewürdigt wurde der Zuschuss zur Rentenversicherung, was darauf hindeutet, dass mit der Entgeltsicherung weniger das beobachtbare Verhalten der Arbeitssuchenden gelenkt als vielmehr eine Anerkennung bzw. Wertschätzung durch die Arbeitsmarktpolitik erfahren und positiv vermerkt wurde (Bernhard et al. 2007).

Ab dem Jahr 2012 konnte die Förderung nur noch unter der Voraussetzung in Anspruch genommen werden, dass der Anspruch auf Entgeltsicherung vor dem Januar 2012 entstanden war. Zudem wurde eine Förderung nur noch maximal bis zum Ende des Jahres 2013 gewährt.

7.4.4 Geförderte Beschäftigung

Durch öffentlich geförderte Beschäftigung werden für Menschen, die sonst keine Erwerbsarbeit hätten, Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen, die es ohne die Förderung nicht geben würde. Dies unterscheidet sie von Einglie-

derungszuschüssen, mit denen Arbeitgeber dafür gewonnen werden sollen, Benachteiligte auf Arbeitsplätze einzustellen, die auch ohne Förderung bestehen oder entstehen würden (siehe Kapitel 7.4.2). Die Abgrenzung kann im Einzelfall fließend sein, wie das Beispiel der Strukturanpassungsmaßnahmen in Wirtschaftsunternehmen im gewerblichen Bereich (1997–2001; siehe Kapitel 3.3.3) oder der Beschäftigungszuschuss (später »Förderung von Arbeitsverhältnissen«, § 16e SGB II) zeigen: Hier wurden bzw. werden auch private gewerbliche Arbeitgeber gefördert, ohne dass die Arbeitsplätze neu geschaffen sein müssen.

Im Allgemeinen sind Prozentsatz der Lohnkostenförderung und Förderungsdauer bei geförderter Beschäftigung höher bzw. länger als bei Eingliederungszuschüssen; die persönlichen Fördervoraussetzungen der zu beschäftigenden Personen sind strikter formuliert, und sie werden »zugewiesen«, nicht vermittelt. Seit Einführung des SGB II im Jahr 2005 gibt es neben verschiedenen Formen geförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse¹² auch die aus dem Bundessozialhilfegesetz übernommenen Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (»Ein-Euro-Jobs«), bei denen kein Lohn und folglich auch kein Lohnkostenzuschuss gezahlt wird. Vielmehr erhalten die Teilnehmenden zusätzlich zum Arbeitslosengeld II eine Aufwandsentschädigung, die nicht als Einkommen auf die Unterhaltsleistung angerechnet wird.¹³

Die Zielsetzungen von geförderter Beschäftigung sind vielfältig, abhängig von der jeweiligen Arbeitsmarktlage und vom arbeitsmarktpolitischen Zeitgeist:

- Bei krisenhaften Arbeitsmarktsituationen (z. B. Wirtschaftskrisen der 1920er-Jahre; ostdeutsche Transformation der 1990er-Jahre) diente geförderte Beschäftigung zur Senkung der Arbeitslosenzahlen, zum Erhalt des sozialen Friedens und zur Stabilisierung regionaler Kaufkraft.

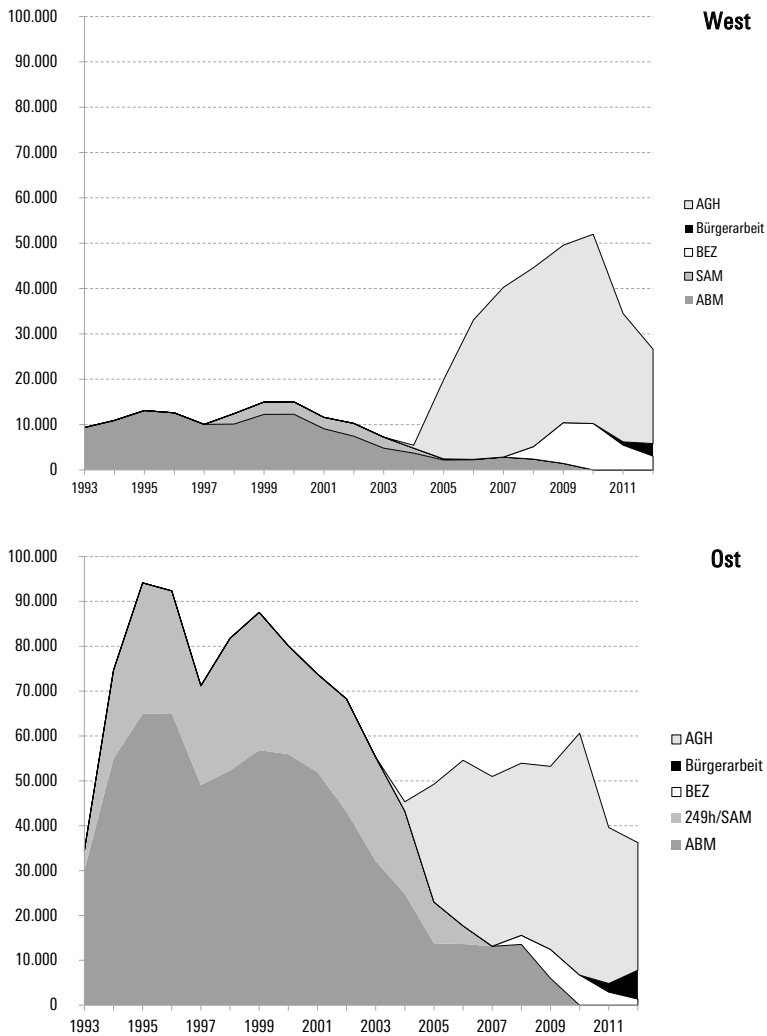
12 | Seit den Hartz-Reformen sind geförderte Beschäftigungsverhältnisse von der Arbeitslosenversicherung ausgenommen, da vermieden werden soll, dass aus einer solchen Förderung ein Anspruch auf Arbeitslosengeld erwächst. Für die Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante (siehe folgende Fußnote) gilt das allerdings erst ab 2009. Aus- bzw. Einschluss der Arbeitslosenversicherung kann seitdem als weiteres Abgrenzungskriterium zwischen geförderter Beschäftigung und Förderung der Einstellung betrachtet werden.

13 | Bis 2011 gab es auch Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante, deren Ausgestaltung den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sehr ähnlich war. Für die Gruppe der Älteren lassen sich diese jedoch nicht getrennt von den Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante ausweisen.

- Da in solchen Situationen viele qualifizierte und leistungsfähige Menschen arbeitslos werden, konnte man geförderte Beschäftigung mit struktur- oder umweltpolitischen Zielen verbinden, d.h. die Geförderten für »öffentliche Arbeiten« einsetzen (z. B. Abbruch stillgelegter Industrieanlagen, Beseitigung von Umweltlasten, Bau von Radwegen) – verbunden mit der Hoffnung, ihre beruflichen Qualifikationen für »bessere Zeiten« erhalten zu können.
- Speziell für ältere Arbeitslose oder aufgrund von betrieblichen Restrukturierungen von Arbeitslosigkeit Bedrohte konnte geförderte Beschäftigung auch eine Brücke in die Rente darstellen.
- Bei steigender Beschäftigung und verfestigter Restarbeitslosigkeit (in Deutschland seit 2011) wird geförderte Beschäftigung mit dem Ziel verbunden, Langzeitarbeitslose wieder an den allgemeinen Arbeitsmarkt heranzuführen und ihre Beschäftigungsfähigkeit zu steigern.
- Seit etwa 2010 wird geförderte Beschäftigung auch zunehmend unter dem Gesichtspunkt der sozialen Teilhabe diskutiert; seit 2015 werden im Bundesprogramm »Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt« bis zu 10.000 Arbeitsplätze gefördert.

Die Vielfalt möglicher Ziele und implizite Zielkonflikte erklären ebenso wie Veränderungen der Arbeitsmarktsituation den häufigen Wechsel der Instrumente und ihrer Ausgestaltung sowie die Veränderlichkeit des Volumens geförderter Beschäftigung. Die nach Ost- und Westdeutschland getrennte Betrachtung (siehe Abbildung 7.9) zeigt zudem die außerordentliche Bedeutung geförderter Beschäftigung bei der arbeitsmarktpolitischen Flankierung der ostdeutschen Transformationskrise, gerade auch bei den Älteren: Während sich im Westen im Jahr 1999 gerade einmal ca. 15.000 Personen ab 50 Jahren in geförderter Beschäftigung befanden, waren es im Osten zu diesem Zeitpunkt fast 90.000; 1995 waren es sogar fast 95.000. Das klassische Instrument der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) wurde im Osten durch die »Produktive Arbeitsförderung« nach § 249h AFG ergänzt, die ab 1998 durch die auch im Westen zulässigen Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) abgelöst wurde. Mit dem Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente standen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ab 2009 nur noch Personen aus dem Rechtskreis des SGB III offen, wo aber offensichtlich wenig Bedarf gesehen wurde, denn schon ab 2010 gab es keine nennenswerten Förderzahlen mehr, obwohl die offizielle Abschaffung des Instrumentes erst mit Wirkung ab 2012 erfolgte.

Abbildung 7.9: Personen ab 50 Jahren in verschiedenen Formen geförderter Beschäftigung (Jahresdurchschnitt in West- und Ostdeutschland, 1993–2012)



Die Kategorie »AGH« enthält Arbeitsgelegenheiten sowohl in der Mehraufwands- als auch in der Entgeltvariante, da diese beiden Formen in der benutzten Quelle für die Gruppe der Älteren nicht getrennt ausgewiesen sind.

Datenquelle: Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, jährliche Sondernummer 2, 1993–2012 (eigene Berechnungen).

Sowohl der 1997/1998 erfolgte Übergang vom Arbeitsförderungsgesetz zum SGB III als auch die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende 2004/2005 markieren tiefe Einschnitte im Förderungsvolumen, die mit der Arbeitsmarktsituation nichts zu tun hatten, sondern eher prozyklisch wirkten. Durch die Einführung des SGB II gewannen ab 2005 die nur in diesem Rechtskreis verfügbaren Arbeitsgelegenheiten (AGH) in Ost und West sprunghaft an Bedeutung, wurden aber ab 2011 wegen der Kürzungen des Eingliederungstitels stark reduziert. Durch Gesetzgebung und Sonderprogramme wurden die SGB II-spezifischen Instrumente geförderter Beschäftigung um den »Beschäftigungszuschuss« (BEZ; 2008) und das »Bundesprogramm Bürgerarbeit« (2010) ergänzt.¹⁴ Der Beschäftigungszuschuss wurde im Westen häufiger in Anspruch genommen als im Osten, im Osten war die Bürgerarbeit stärker verbreitet. Abbildung 7.9 bildet nur die bis zu dreijährige Beschäftigungsphase ab, in die nur diejenigen einmünden konnten, die nach einer Phase intensiver Aktivierung nicht in den allgemeinen Arbeitsmarkt vermittelt werden konnten.

Während Ältere ab 50 Jahren im Westen – gemessen an ihrem Anteil an den Arbeitslosen – in *Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen* deutlich unterrepräsentiert waren, wurden sie in Ostdeutschland nahezu entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen in solche zugewiesen. Bei den *Strukturanpassungsmaßnahmen* war das anfangs nicht so; erst ab 2000 stieg der Anteil der Älteren rapide an, weil sie bei allgemeinem Zurückfahren der Maßnahmen aufgrund längerer Förderungsdauer in diesen Maßnahmen verblieben. Bei den *Arbeitsgelegenheiten* ist der Anteil der Älteren an allen Geförderten kontinuierlich auf zuletzt zwei Drittel angestiegen. Damit lag der Anteil der geförderten Älteren in Arbeitsgelegenheiten bis 2006 leicht unter dem Anteil der Älteren an allen Arbeitslosen, danach etwas darüber. Beim *Beschäftigungszuschuss* erhöhte sich der Anteil von Geförderten ab 50 Jahren kontinuierlich von anfangs 44 Prozent im Jahr 2007 bis auf zuletzt 59 Prozent im Jahr 2012. Bis zum Jahr 2010 stiegen auch die jahresdurchschnittlichen Bestandszahlen bis auf fast 17.000 geförderte Personen ab 50 Jahren an; danach hat allerdings eine deutliche Reduktion der Bestandszahlen stattgefunden, die auf die massive Reduktion des Eingliederungstitels und ab 2012 auf die Schließung des Instrumentes für Neuzugänge zurückzuführen ist. In der Beschäftigungsphase der *Bürgerarbeit* waren Ältere ungefähr entsprechend ihrem Anteil an den älteren Arbeitslosen vertreten.

14 | Die Ablösung des Beschäftigungszuschusses durch die ähnlich strukturierte »Förderung von Arbeitsverhältnissen« ab 2012 fällt außerhalb unseres Betrachtungszeitraums.

7.4.5 Das Bundesprogramm »Perspektive 50plus«

Das von 2005 bis 2015 durchgeführte Bundesprogramm »Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte in den Regionen« markiert wohl deutlicher als alle anderen Entwicklungen eine dezidierte Hinwendung der Arbeitsmarktpolitik zur Förderung von Älteren, hier allerdings beschränkt auf den Rechtskreis des SGB II. Es handelt sich um das bisher einzige arbeitsmarktpolitische Sonderprogramm des Bundes speziell für Ältere, und es wies mit zehn Jahren eine ungewöhnlich lange Laufzeit auf, was freilich wegen der Aufteilung in drei Förderperioden nicht im Vorhinein absehbar war. Mit knapp 200.000 Geförderten im Jahr 2011 wurde – gemessen am jahresdurchschnittlichen Bestand älterer arbeitsloser ALG II-Beziehender – über ein Drittel der Zielgruppe erreicht. Das durchschnittliche Alter der Geförderten lag 2010 bei 54 Jahren. Auch wenn Personen bis 64 Jahre am Bundesprogramm teilnehmen konnten, waren nur wenige älter als 59. Die Bezeichnung »Beschäftigungspakte« bezog sich auf die Einbeziehung regionaler Arbeitsmarktakteure und der Medien, mit schrittweiser Ausweitung des Programms auf immer mehr Regionen, aber auch auf die zunehmende Kooperation zwischen lokalen Jobcentern in größeren Verbänden, überwiegend in geografisch zusammenhängenden Gebieten.

Nur etwa 85 Prozent der Geförderten verfügten über einen Schulabschluss und nur etwa 61 Prozent über einen anerkannten Berufsabschluss. Hinzu kommt, dass diese Abschlüsse aufgrund des Alters der Zielgruppe häufig vor langer Zeit erworben wurden und daher wenig über die aktuell verwertbaren Qualifikationen aussagen. Ein nicht unbeträchtlicher Anteil der Geförderten (17,8 Prozent der Männer und 28,5 Prozent der Frauen) hatte in den vergangenen zehn Jahren keinerlei sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausgeübt. Bei denjenigen, für die eine Beschäftigung (ohne Minijob) innerhalb der letzten zehn Jahre vermerkt war, lag die letzte Beschäftigung bei den Männern im Schnitt fast 39 Monate und bei den Frauen sogar 41 Monate zurück. Unter Einbeziehung von Minijobs stellt sich die Arbeitsmarktferne der geförderten Frauen und Männer in etwa gleich dar (Knuth/Stegmann/Zink 2013). Bemerkenswert ist, dass dieses Programm relativ zielgruppengenaу umgesetzt wurde, obwohl – mit Ausnahme eines kleinen Teilprogramms mit großzügiger ausgestatteten Finanzierungsmoделл – keinerlei Vorgaben bezüglich der erforderlichen Dauer der Arbeitslosigkeit oder vorliegender »Vermittlungshemmnisse« gemacht wurden.

Tabelle 7.2: Entwicklung des Bundesprogramms »Perspektive 50plus« (2005–2012)

	»Aktivierte« (mindestens 25 Stunden Förderung)	Integrationsquote insgesamt (sozialversicherungs- pflichtige Beschäftigung plus Existenzgründun- gen, in %)	nachhaltige Integrationsquote* (sozialversicherungs- pflichtige Beschäftigung über 6 Monate, in %)
2005–2007	79.670	28,3	k. A.
2008	73.804	26,4	21,8
2009	124.701	24,9	20,3
2010	188.817	29,7	23,9
2011	200.334	34,8	28,8
2012	173.763	36,6	30,7

* Die Angaben über die Nachhaltigkeit der Integration beruhen auf Informationen über Befristungsdauer oder unbefristete Beschäftigung bei Arbeitsaufnahme; die tatsächliche Beschäftigungsdauer kann davon abweichen.

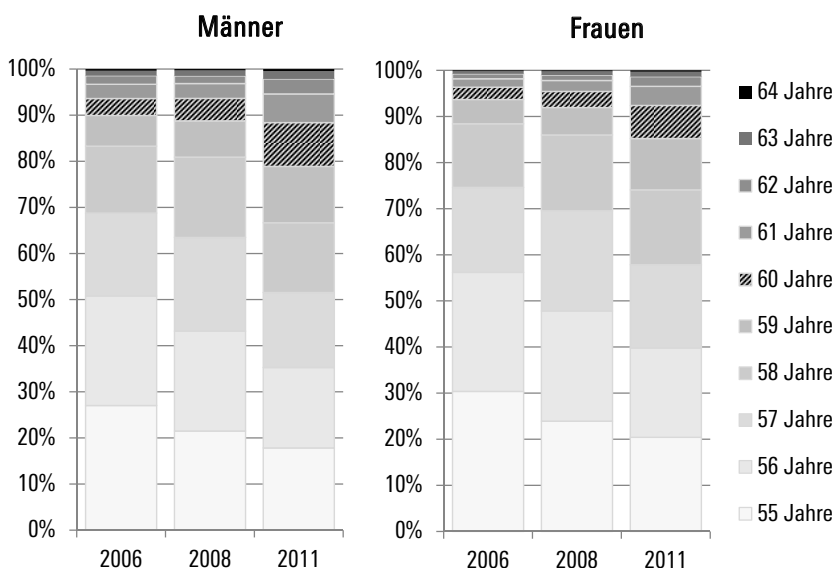
Quelle: Zusammengestellt nach Knuth/Stegmann/Zink 2013, S. 252.

Das Ziel des Programms bestand darin, arbeitslose erwerbsfähige Leistungsbe-rechtigte (»Hartz IV-Empfänger«) im Alter von mindestens 50 Jahren durch – von den Jobcentern frei wählbare – Förderungen in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu integrieren. Dieses gelang im Verlauf des Programms in zunehmendem Maße, zuletzt für mehr als ein Drittel der Teilnehmenden; die Integration für mindestens sechs Monate erreichten zuletzt knapp 30 Prozent der Teilnehmen-den (siehe Tabelle 7.2). Nach den Ergebnissen der Evaluation (IAQ/IAW 2012; Knuth/Stegmann/Zink 2013) lagen diese Wirkungen signifikant über den Inte-grationschancen von nicht Teilnehmenden einschließlich der Chancen von Personen, die mit dem gesetzlichen Regelinstrumentarium gefördert wurden. Da im Programm trotz des weiten experimentellen Spielraums kaum Ansätze entwickelt wurden, die ausschließlich für ältere Arbeitslose infrage kommen, führte die Evaluation den Erfolg des Programms in erster Linie auf die freie Wahl des Förderungsansatzes und die flexible Mittelverwendung zurück: Ge-rade durch den Verzicht auf politische Vorgaben, wie die Ziele erreicht werden sollen, wurde eine hohe Zielerreichung begünstigt. Das Programm könnte in-sofern Modellcharakter für andere Zielgruppen und eine Umgestaltung der Arbeitsmarktpolitik insgesamt entfalten; eine entsprechende Rezeption durch die Politik steht jedoch bisher aus.

7.5 Perspektive »60plus«?

Solange Altersrenten unter bestimmten Voraussetzungen – insbesondere wegen Arbeitslosigkeit von mindestens einem Jahr Dauer – zunächst ohne, später mit Abschlägen ab Vollendung des 60. Lebensjahres beziehbar waren, war Arbeitslosigkeit in den Altersjahrgängen ab 60 Jahren ein eher seltenes Phänomen, weil die Betroffenen in den Rentenbezug übergingen. Seitdem eine Altersrente frühestens mit Vollendung des 63. Lebensjahres beziehbar ist, hat sich der Altersdurchschnitt der Arbeitslosen ab 55 Jahren von 57,0 Jahren im Jahr 2006 auf 58,4 Jahre im Jahr 2011 verschoben (Mümken/Brussig 2013a, S. 5). Dies hat ausschließlich rentenrechtliche Ursachen, denn der Anteil der betreffenden Altersgruppen (60 bis unter 65 Jahre) an der Bevölkerung hat sich im fraglichen Zeitraum nicht verändert.

Abbildung 7.10: Alterszusammensetzung der Teilnahme von älteren Frauen und Männern an arbeitsmarktpolitischen Instrumenten (Jahresdurchschnitt 2006, 2008 und 2011)



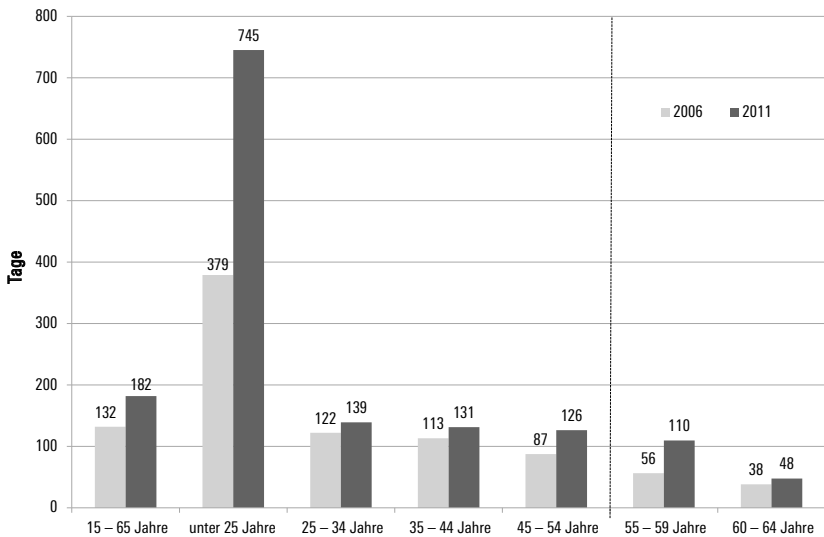
Datenquelle: Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit (eigene Berechnungen).

Spiegelt sich der Trend zu einem höheren Anteil von Arbeitslosen im Alter von 60 Jahren und mehr auch in der Alterszusammensetzung beim Einsatz

arbeitsmarktpolitischen Instrumente wider? Abbildung 7.10 zeigt die prozentuale Verteilung der 55- bis 64-Jährigen hinsichtlich der Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Instrumenten in den Jahren 2006, 2008 und 2011. Tatsächlich ist hier eine im Zeitverlauf stärkere anteilige Berücksichtigung von älteren Personen zu erkennen. Bei den Männern betrug der Anteil der Personen ab einem Alter von 60 Jahren im Jahr 2006 lediglich 10 Prozent; bis zum Jahr 2011 verdoppelte sich dieser Anteil auf 21 Prozent. Frauen ab 60 Jahren wurden in allen Jahren prozentual deutlich weniger gefördert, als es bei den gleichaltrigen Männern der Fall war. Nichtsdestotrotz hat sich ihr Anteil innerhalb der fünf Jahre von 6 Prozent auf fast 15 Prozent sogar mehr als verdoppelt.

Die bloße Inzidenz einer Förderung ist jedoch für intertemporale und Altersgruppenvergleiche nicht ausreichend, denn es könnte ja sein, dass hinter steigenden Teilnahmezahlen immer kürzere Maßnahmen stehen. Durch die Multiplikation der Abgänge eines Jahres aus der Teilnahme an Maßnahmen mit der durchschnittlichen Teilnahmedauer dieser Maßnahmen, getrennt nach Altersgruppen, lässt sich das gruppenspezifische Teilnahmevolumen näherungsweise berechnen und zum jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenbestand der jeweiligen Altersgruppe in Beziehung setzen (siehe Abbildung 7.11). Durch dieses Verfahren werden Veränderungen in der altersspezifischen Betroffenheit von Arbeitslosigkeit neutralisiert. Nicht überraschend ist, dass Jugendliche unter 25 Jahren relativ zu ihrer Arbeitslosenzahl mit dem höchsten Teilnahmevolumen gefördert werden, denn hier geht es darum, benachteiligte Jugendliche nach Möglichkeit noch in eine Ausbildung zu führen oder sie während der Ausbildung zu fördern. Von der Altersgruppe 25 bis 34 Jahre an fällt das relative Fördervolumen mit zunehmendem Alter kontinuierlich ab, aber schon 2006 nicht so stark, wie man aufgrund der Annahme altersselektiver Förderung erwarten sollte. Im Jahr 2011 ist das relative Fördervolumen allgemein etwas angestiegen. Dies ist auf gesunkene Arbeitslosenzahlen zurückzuführen sowie darauf, dass der dramatische Einbruch der Förderung, der mit dem institutionellen Umbau der Arbeitsverwaltung 2005 einherging, 2006 noch nicht überwunden war. Andererseits verlief der altersspezifische Rückgang des relativen Fördervolumens 2011 flacher; insbesondere in der Altersgruppe 55 bis 59 Jahre hatte es sich fast verdoppelt. Auch in der Gruppe von 45 bis 54 Jahren waren die Steigerungen bemerkenswert.

Abbildung 7.11: Durchschnittliches Teilnahmenvolumen in Relation zur Arbeitslosenzahl nach Eintrittsalter (relatives Fördervolumen in Tagen; 2006 und 2011)



Datenquelle: Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit (eigene Berechnungen).

Es lässt sich also feststellen, dass die arbeitsmarktpolitische Maßnahmeförderung nicht nur nach Kopfzahlen, sondern auch nach Fördervolumen den Paradigmenwechsel von der Frühausgliederung Älterer zur Förderung ihrer Arbeitsmarktintegration nachvollzogen hat. Zwar war im Jahr 2011 noch nicht wirklich ein Fokus auf »60plus« erreicht, aber in der Altersspanne 55 bis 59 Jahre konnte die Förderintensität erheblich gesteigert werden.

Grundsätzlich wird es immer so sein, dass die Orientierung auf die Aufnahme einer neuen Beschäftigung und damit die wahrgenommene Sinnhaftigkeit einer Förderung aus der Perspektive aller Beteiligten – Betroffener, Arbeitsverwaltung und Arbeitgeber – etwa ein bis zwei Jahre vor dem erwarteten Renteneintrittsalter endet. Solange es die Altersrenten für langjährig und für besonders langjährig Versicherte mit Vollendung des 63. Lebensjahres gibt, wird sich die arbeitsmarktpolitische Förderung jenseits der Vollendung des 60. Lebensjahres auf 61- und 62-Jährige konzentrieren und darüber hinaus keine größere Rolle spielen.

7.6 Zusammenfassung:

Die allmähliche und unvollständige Ablösung einer ausgliedernden durch eine integrierende Arbeitsmarktpolitik

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit insgesamt wie auch bei den Älteren war im hier betrachteten Zeitraum stark vom ostdeutschen Transformationsprozess und der allmählichen, jedoch bis heute nicht vollständig abgeschlossenen Angleichung der Arbeitsmarktsituationen in Ost und West beeinflusst. Während des lang anhaltenden Beschäftigungsaufschwungs ab 2006 ist die Zahl der älteren Arbeitslosen zurückgegangen. Ihre leichte Wiederzunahme am aktuellen Rand hat zwar den Anteil Älterer an allen Arbeitslosen, aber nicht die altersspezifische Arbeitslosenquote anwachsen lassen. Es handelt sich also um ein demografisches Phänomen sowie eine Folge zunehmender Erwerbsbeteiligung von – insbesondere westdeutschen – Frauen, nicht um eine Zunahme des Arbeitslosigkeitsrisikos von Älteren.

Wie die Arbeitslosen insgesamt, so befinden sich auch die älteren Arbeitslosen mehrheitlich im Rechtskreis des SGB II und damit in der Zuständigkeit der Jobcenter; im Zeitverlauf nimmt der SGB II-Anteil leicht zu. Andererseits ist die Verlagerung der Zuständigkeit für Arbeitslosigkeit zu den Jobcentern bei den Älteren weniger ausgeprägt als bei der Gesamtheit der Arbeitslosen, daher haben die Arbeitsagenturen unter den von ihnen zu fördernden Personen einen höheren Anteil an Älteren als die Jobcenter.

Solange Ältere als Puffer zur Anpassung des Arbeitsmarktes im beschleunigten Strukturwandel betrachtet wurden, stellte die Arbeitslosigkeit Älterer (oder auch der »erleichterten« Leistungsbezug ohne Zählung in der Arbeitslosenstatistik) zum großen Teil eine Phase des Übergangs zwischen Beschäftigung und Rentenbezug dar. Es kann nicht überraschen, dass ältere Arbeitslose in dieser Phase unterproportional gefördert wurden, da eine Rückkehr in Beschäftigung von vornherein unwahrscheinlich und auch subjektiv kaum gewünscht war. Anders war die Situation jedoch in den neuen Bundesländern in den 1990er-Jahren, wo arbeitsmarktpolitische Instrumente massenhaft eingesetzt wurden, um die Arbeitslosigkeit einzudämmen. Hier waren auch Ältere stark beteiligt, denen mit Weiterbildungs- oder Beschäftigungsmaßnahmen eine »Brücke« in eine vorzeitig beziehbare Altersrente gebaut wurde. Bis zum aktuellen Rand ist das Gesamtbild der Arbeitsmarktpolitik nicht nur für Ältere stark durch die ostdeutsche Situation geprägt. Ohne die deutsche Einigung würde sich die Vernachlässigung Älterer in der arbeitsmarktpolitischen Förderung in den 1990er-Jahren noch drastischer darstellen.

Nach dem Einbruch jeglicher Förderung während des organisatorischen Umbaus der öffentlichen Arbeitsverwaltung hat die Arbeitsmarktpolitik den Paradigmenwechsel vom Frühausstieg zur Verlängerung des Erwerbslebens weitgehend nachvollzogen. Selbst ohne Berücksichtigung des Bundesprogramms »Perspektive 50plus« wurde zeitweilig ein Altersförderungsquotient von über 100 Prozent erreicht, d. h. Ältere wurden leicht überproportional zu ihrem Anteil an den Arbeitslosen gefördert.

Die Struktur der Förderung Älterer spiegelt den Wandel der Arbeitsmarktpolitik im Zeitverlauf wider: Die berufliche Weiterbildung und später auch die geförderte Beschäftigung wurden zugunsten eher kurzzeitiger Förderungen zurückgefahren, die ausschließlich der Aktivierung dienen. Auf Ältere fokussierte Förderungen wie die Entgeltsicherung und das Bundesprogramm »Perspektive 50plus« wurden jeweils nach einigen Jahren wieder beendet. Dabei markierte »Perspektive 50plus« einen Paradigmen- und Perspektivwechsel der Arbeitsmarktpolitik nicht nur für Ältere.

Demografischer Wandel, steigende Lebenserwartung, Vermehrung der »gesunden« Lebensjahre, veränderte Erwerbsmuster nicht nur aufgrund der Rentenreformen und die Zunahme von Erwerbsaustritts- und Rentenzugangsalter führen zu einer Veränderung der Vorstellung von »älteren« Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern – und von dem Alter, ab dem man für eine Förderung, berufliche Neuorientierung oder Einstellung in einen Betrieb »zu alt« ist. War es im Jahr 2005 noch richtig, ein Bundesprogramm »50plus« zu starten, so geht es aktuell um »55plus« und perspektivisch um »60plus«. Aber es wird auch in Zukunft so sein, dass die Beschäftigungsorientierung zwei bis drei Jahre vor der handlungsrelevanten Altersgrenze endet, und Letztere liegt – solange es Frühverrentungsmöglichkeiten weiterhin gibt – unterhalb der Regelaltersgrenze.