

Mümken, Sarah; Brussig, Martin

## Research Report

Die Arbeitsmarktpolitik wendet sich Älteren zu: Während Wege in die Frühverrentung versperrt wurden, ist die Förderung der Älteren ausgebaut worden

Altersübergangs-Report, No. 2013-02

## Provided in Cooperation with:

Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen

*Suggested Citation:* 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, Altersübergangs-Report, No. 2013-02, Universität Duisburg-Essen, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Duisburg, <https://doi.org/10.17185/dupublico/45441>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/301632>

### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## **Die Arbeitsmarktpolitik wendet sich Älteren zu**

Mümken, Sarah; Brussig, Martin

In: Altersübergangs-Report / 2013-02

Dieser Text wird über DuEPublico, dem Dokumenten- und Publikationsserver der Universität Duisburg-Essen, zur Verfügung gestellt.

Die hier veröffentlichte Version der E-Publikation kann von einer eventuell ebenfalls veröffentlichten Verlagsversion abweichen.

DOI: <https://doi.org/10.17185/duepublico/45441>

URN: <urn:nbn:de:hbz:464-20180213-103334-2>

Link: <http://duepublico.uni-duisburg-essen.de/servlets/DocumentServlet?id=45441>

Sarah Mümken / Martin Brussig

## Die Arbeitsmarktpolitik wendet sich Älteren zu

### Während Wege in die Frühverrentung versperrt wurden, ist die Förderung der Älteren ausgebaut worden

#### Auf einen Blick...

- Die Altersstruktur unter den Arbeitslosen hat sich aufgrund der aktivierenden Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik verändert: In zunehmendem Ausmaß sind Ältere jenseits von 60 Jahren arbeitslos, die nun nicht mehr in Rente abströmen können. Damit erweitern sich die Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitsvermittlungen, denn die älteren Arbeitslosen müssen nun nicht nur der Vermittlung zur Verfügung stehen, sondern sollen auch eine Vermittlung erwarten können.
- Ältere werden schwerpunktmäßig mit anderen Instrumenten gefördert als Jüngere. Die Förderung von Älteren konzentriert sich insbesondere im SGB III mit steigender Tendenz auf die Unterstützung bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, wie sie beispielsweise durch die Zahlung von Eingliederungszuschüsse geleistet wird. Im SGB II dominieren Beschäftigung schaffende Maßnahmen wie Arbeitsgelegenheiten.
- Mit dem Arbeitslosigkeitsrisiko für Personen ab einem Alter von 60 Jahren, steigt in beiden Rechtskreisen auch ihr Anteil bei den Teilnahmen an arbeitsmarktpolitischen Instrumenten. Zwischen 2006 und 2011 hat sich ihr Anteil bei den Förderungen der Älteren ab 55 Jahren mehr als verdoppelt.
- Während bei den Älteren zwischen 55 und 59 Jahren die Förderung in Relation zu den Arbeitslosen 2011 im Vergleich zu 2006 gestiegen ist, bleibt jedoch bei Personen ab 60 Jahren ein gewisser Förderrückstand bestehen.
- Arbeitslose Frauen werden prozentual weniger gefördert als Männer, wobei diese Unterschiede zwischen 2006 und 2011 etwas geringer geworden sind. Zudem werden Frauen im Durchschnitt etwas kürzer als Männer gefördert.

#### Einleitung

Im vorangegangenen Altersübergangs-Report wurden zwei wesentliche Entwicklungen der Altersarbeitslosigkeit in den vergangenen Jahren gezeigt. Zum einen hat die Zunahme der Erwerbsbeteiligung, die sich auch deutlich über das 60. Lebensjahr hinaus erstreckt, bewirkt, dass ebenfalls das Arbeitslosigkeitsrisiko in dieser Altersgruppe gestiegen ist. Obwohl nach wie vor Arbeitslosigkeit ein starker Treiber in einen vorzeitigen und damit abschlagsbehafteten Rentenzugang geblieben ist, kann heute nicht mehr davon ausgegangen werden, dass ältere Arbeitslose grundsätzlich rasch in eine Altersrente oder in den Vorruhestand wechseln und es deshalb nur wenige ältere Arbeitslose

gibt. Zum Zweiten haben veränderte Regelungen hinsichtlich älterer Beschäftigungsloser dazu geführt, dass vormals verdeckte Unterbeschäftigung von Älteren nun als Arbeitslosigkeit ausgewiesen wird; hiervon ist der Rechtskreis des SGB III stärker betroffen als der Rechtskreis des SGB II. Daraus ergeben sich neue Anforderungen an die Arbeitsmarktpolitik und die Arbeitsvermittlung. Denn der potenzielle Kundenkreis der älteren Arbeitslosen, die nicht nur der Vermittlung zur Verfügung stehen müssen, sondern im Umkehrschluss eine solche auch erwarten können sollten, ist mit der zunehmenden Alterserwerbsbeteiligung deutlich gestiegen. Generell ist die Reintegration älterer Beschäftigungsloser in den Arbeitsmarkt schwieriger als bei Jüngeren, wie anhand der längeren Suchdauern älterer Erwerbsloser für eine neue Beschäftigung deutlich wird (siehe Mümken / Brussig 2013).

Wie hat sich die Praxis der Arbeitsförderung in den letzten Jahren entwickelt? Nimmt die aktivierende Arbeitsmarktpolitik die Älteren verstärkt in den Blick? Mit welchen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten werden Ältere gefördert, und wie hat sich der Instrumentenmix in der jüngsten Vergangenheit verändert? Dies sind die Fragen des vorliegenden Reports. Überprüft wird zudem, inwiefern der Vorwurf, dass Ältere häufig von den Vermittlungs- und Qualifizierungsbemühungen der Arbeitsvermittlung ausgeschlossen wurden (Frerichs 2007; Wübbeke 2013), auch nach der weitgehenden Abschaffung vorzeitiger Ausstiegsoptionen aus dem aktiven Erwerbsleben immer noch aufrechterhalten werden kann.

Im Folgenden stützen wir uns primär auf die Förderstatistik der Bundesagentur für Arbeit.<sup>1</sup> Erfasst werden die jahresdurchschnittlichen Förderfälle beziehungsweise Teilnahmen und nicht die Personen. Durch diese Zählweise ist es möglich, dass Personen, die in einem Jahr an unterschiedlichen Maßnahmen partizipiert haben, auch mehrmals in die Zählung eingehen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Förderstatistik der Bundesagentur für Arbeit die Aktivitäten des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“<sup>2</sup>, das sich an ältere Langzeitarbeitslose richtet, nicht vollständig erfasst (IAQ / IAW 2012). Die Zusammenlegung der Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zu einem Grundsicherungssystem für Arbeitsuchende im Jahr 2005 stellt eine einschneidende arbeitsmarktpolitische Zäsur dar. Die nachfolgenden Analysen berücksichtigen den Zeitraum nach diesem Einschnitt. Die aktuellsten einbezogenen Daten stammen aus dem Jahr 2011 und die am weitesten zurückliegenden aus dem Jahr 2006. Ein weiter in die Vergangenheit reichender Vergleich ist insbesondere nach Rechtskreisen und für die gewählte Auswahl nach Kategorien nicht möglich. Die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik werden nach der ab April 2012 gültigen Systematik dargestellt (Bundesagentur für Arbeit 2012b).

### **Altersspezifischer Maßnahmeneinsatz**

Zunächst soll untersucht werden, mit welchen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten Ältere gefördert werden, inwieweit sich der Instrumentenmix von den anderen Alters-

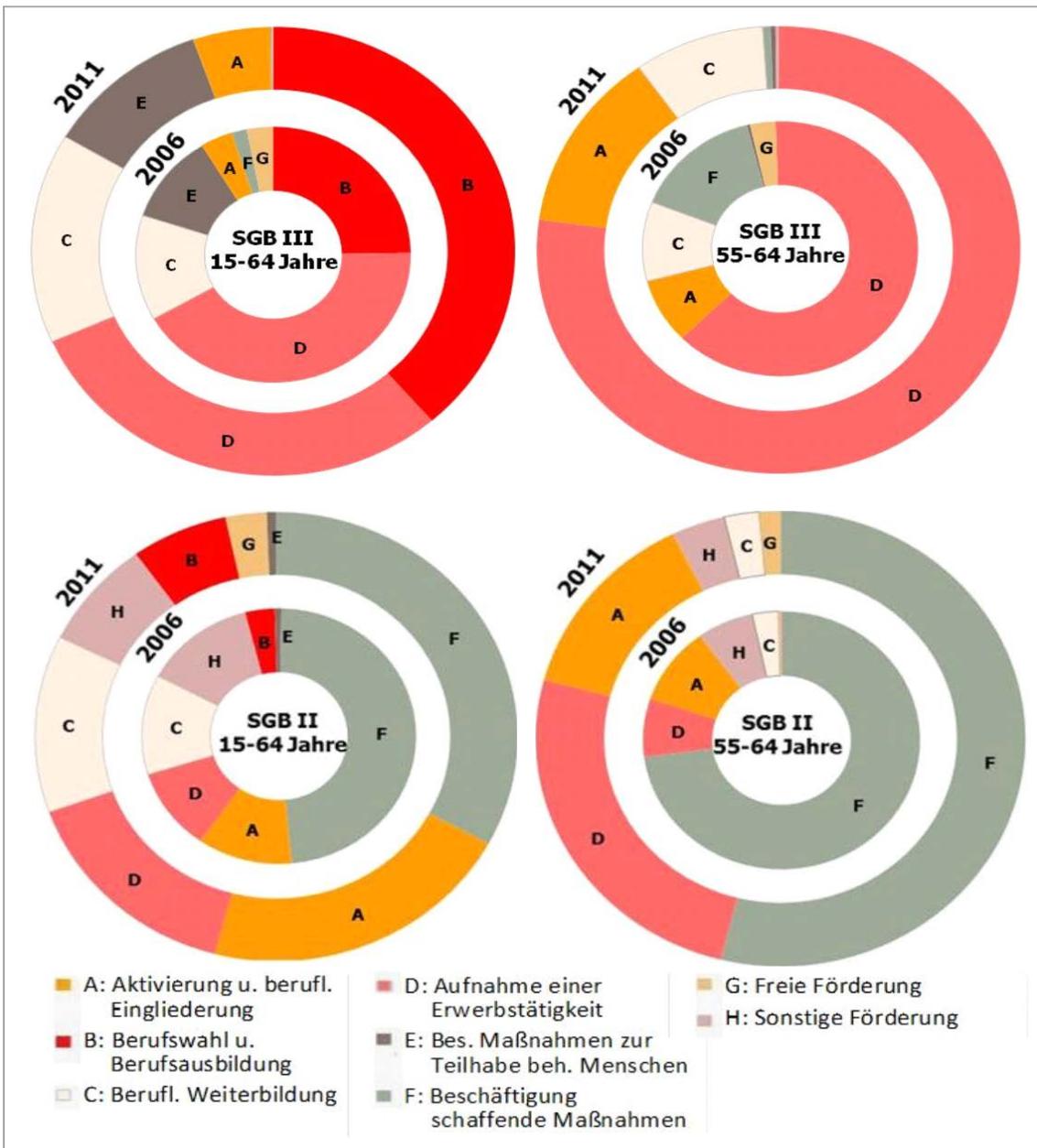
---

<sup>1</sup> Wir bedanken uns bei Christian Cronenberg für die Unterstützung bei der Datenauswertung.

<sup>2</sup> In der ersten Programmphase (2005 bis 2007) nahmen 93 Grundsicherungsstellen an „Perspektive 50plus“ teil. Zu Beginn der dritten Phase im Jahr 2011 waren es bereits 421 Jobcenter, womit mehr als 95 Prozent aller Grundsicherungsstellen beteiligt waren (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2013).

gruppen abhebt und ob sich dieser in der jüngsten Vergangenheit verändert hat. Da sich die Arbeitslosigkeit in den beiden Rechtskreisen unterschiedlich entwickelt hat und jeder Rechtskreis ein spezifisches Förderrepertoire aufweist, wird der Fördermix der beiden Arbeitslosengruppen separat betrachtet (siehe Abbildung 1).

**Abbildung 1: Jahresdurchschnittlicher Bestand an Teilnehmenden an arbeitsmarktpolitischen Instrumenten, nach Rechtskreis und Eintrittsalter, 2006 und 2011**



Quelle: Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen und Darstellung

### *SGB III: Maßnahmen zur Förderung der Erwerbsaufnahme werden bei Älteren besonders häufig eingesetzt*

Bezogen auf *alle Arbeitslosen* aus dem SGB III-Bereich gehörten sowohl im Jahr 2006 als auch im Jahr 2011 Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung, Aufnahme einer Erwerbstätigkeit sowie die Berufliche Weiterbildung zu den drei anteilmäßig wichtigsten Kategorien. Zusammen entfielen in beiden Jahren mehr als 80 Prozent aller Förderungen auf diese Bereiche. Wenig überraschend spielt die Kategorie Berufswahl und Berufsausbildung bei den Älteren keine Rolle. Der weitaus größte Anteil der Förderung konzentriert sich bei den *älteren Arbeitslosen* (ab 55 Jahre) auf die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (2006: 63 Prozent; 2011: 77 Prozent). Unter diese Kategorie fallen einerseits die Förderung einer abhängigen Beschäftigung und andererseits die Förderung von Selbstständigkeit. Unterstützungsleistungen in diesem Bereich werden bei Älteren allerdings vorwiegend in Form von Eingliederungszuschüssen gewährt, mit denen die Aufnahme abhängiger Beschäftigung erleichtert werden soll und die zudem für Ältere großzügiger gehandhabt werden können (vgl. Brussig et al. 2011). Berufliche Weiterbildung wird mit zunehmendem Alter prozentual weniger gefördert. Während die Weiterbildungen beispielsweise im Jahr 2011 unter den 25- bis 44-Jährigen einen Anteil von etwa 35 Prozent aufwiesen, reduzierte sich dieser bei den 45- bis 55-Jährigen auf 25 Prozent und lag letztlich in der Gruppe der Ältesten nur noch bei etwa 9 Prozent (eigene Berechnungen auf Grundlage der Förderstatistik der Bundesagentur für Arbeit).

### *SGB II: Geförderte Beschäftigung und Förderungen zur Arbeitsaufnahme dominieren bei den Älteren*

Im SGB II fällt sowohl bei den Älteren als auch insgesamt der starke anteilige Rückgang in der Kategorie Beschäftigung schaffende Maßnahmen im Vergleich zu 2006 auf. Nichtsdestotrotz bleibt dieser Anteil auch im Jahr 2011 insbesondere bei den Älteren auf einem sehr hohen Niveau. Arbeitsgelegenheiten („Ein-Euro-Jobs“) sind das quantitativ am stärksten genutzte Instrumentarium in diesem Bereich. Zu etwa 90 Prozent werden Arbeitsgelegenheiten in Form der Mehraufwandsvariante umgesetzt, bei der ein geringer Zuschuss zum ALG II gezahlt wird. Eine weitere Durchführungsmöglichkeit bestand in der Entgeltvariante, in der ein reguläres Entgelt gezahlt wird, die aber anders als die Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante nicht zwangsläufig eine Tätigkeit sein musste, welche im öffentlichen Interesse liegt und keine reguläre Beschäftigung verdrängen darf. Arbeitsgelegenheiten wurden mit dem Ziel eingeführt, insbesondere die Beschäftigungsfähigkeit von Langzeitarbeitslosen zu erhöhen. Zumindest in den Jahren nach ihrer Einführung im SGB II wurden Arbeitsgelegenheiten vielfach aber nicht individuell passgenau zugewiesen, und die Wirkungen für eine Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung war gerade bei den häufig genutzten Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante teilweise schwach und in einigen Gruppen (z.B. westdeutsche Männer) nicht nachweisbar (Hohmeyer / Wolff 2010, 2012). Die Anzahl der Arbeitsgelegenheiten wurde mittlerweile drastisch begrenzt. Waren 2006 im Jahresdurchschnittsbestand über alle Altersklassen noch etwa 328.000 Arbeitslosengeld II-Beziehende in einer solchen geförderten Beschäftigungsform zu finden, waren es 2011 nur noch 188.000 (Bundesagentur für Arbeit 2011). Ein weiterer Grund für den Bedeutungsrückgang dieser Kategorie liegt in dem

seit 2009 einsetzenden drastischen Abbau von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bis hin zu ihrer Abschaffung.

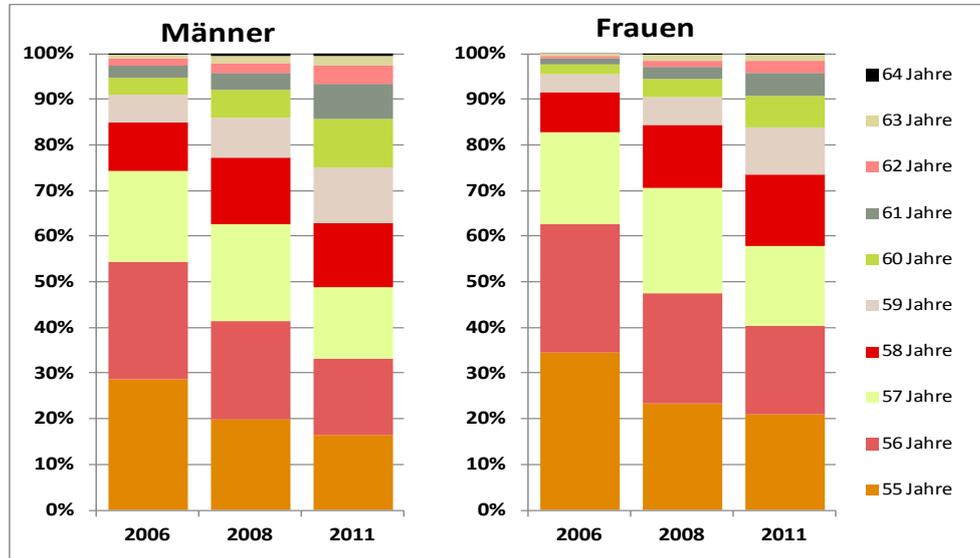
Einen sichtbaren Zuwachs haben dagegen bei allen Altersgruppen – wie auch schon im SGB III – Instrumente erhalten, welche die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit unterstützen sollen. Bei den Älteren stammten in beiden Jahren etwa 80 Prozent aller Förderungen im SGB II-Bereich entweder aus diesem Bereich oder die Förderung bezog sich auf die Finanzierung von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen, wie beispielsweise Arbeitsgelegenheiten. Insgesamt verstärkte sich im Zeitverlauf der Anteil von Aktivierung und beruflicher Eingliederung, hier sind allerdings die Zuwächse vor allem im jüngeren und mittleren Alter zu beobachten.

Generell werden Ältere schwerpunktmäßig mit anderen Instrumenten gefördert als Jüngere. Die Arbeitsvermittlung setzt bei den Älteren aus dem SGB III vor allem auf die Förderung der Beschäftigungsaufnahme wie sie beispielsweise durch die Zahlung von Eingliederungszuschüssen geleistet wird. Im SGB II dominieren insbesondere unter den Älteren Beschäftigung schaffende Maßnahmen wozu Arbeitsgelegenheit und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zählen. Der Einsatz dieser Instrumente wurde aber seit 2009 deutlich zurückgefahren.

#### **Unter den geförderten Älteren nimmt der Anteil der Personen ab 60 Jahren zu**

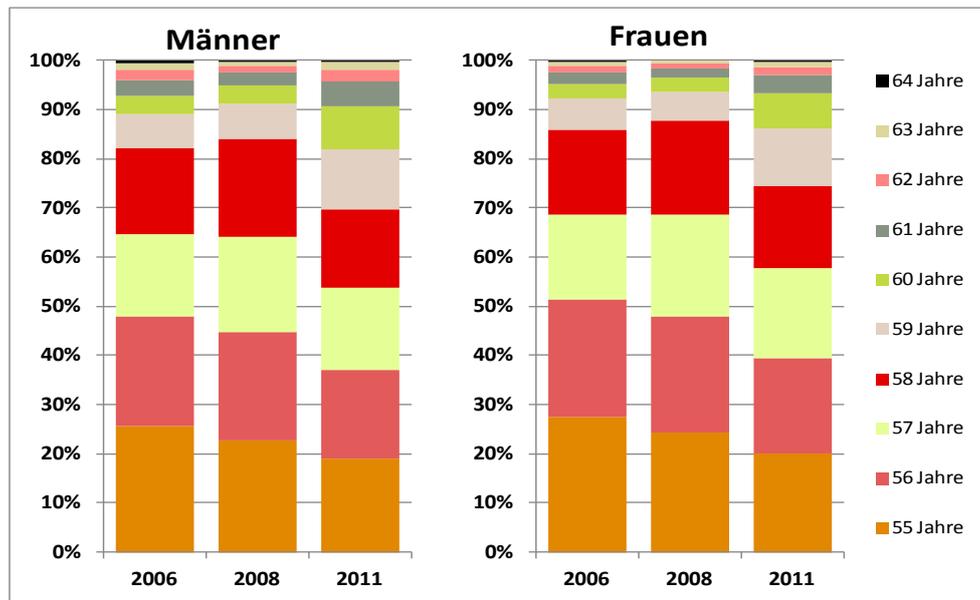
Wie gezeigt wurde, unterscheidet sich der Maßnahmenmix, der zur Förderung der über 55-Jährigen eingesetzt wird, strukturell vom Gesamtdurchschnitt. Die Frage ist nun, ob auch der Umfang der Aktivierungen mit dem Alter variiert und inwiefern die Ausweitung des Arbeitslosigkeitsrisikos auf die älteren Altersgruppen zu einer stärkeren Berücksichtigung dieser bei der Aktivierung geführt hat. Darauf deuten zumindest die aktuellen Entwicklungen bei der Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen hin, und zwar stärker im Bereich des SGB III als des SGB II (siehe Abbildung 2 und Abbildung 3). Im SGB III nahm der Anteil älterer Teilnehmender an arbeitsmarktpolitischen Instrumenten im Vergleich der beiden Jahre 2006 und 2011 bei beiden Geschlechtern zu (siehe Abbildung 2). Bei den Männern lag im Jahr 2006 der Anteil der über 59-Jährigen an den 55- bis 64-jährigen Teilnehmenden bei 9 Prozent, bei den Frauen sogar bei lediglich 4 Prozent. Bis 2011 ist dieser Anteil bei den Männern auf knapp ein Viertel gestiegen und bei den Frauen hat sich dieser auf 16 Prozent vervierfacht.

**Abbildung 2: Alterszusammensetzung der Teilnahmen von älteren Frauen und Männern an arbeitsmarktpolitischen Instrumenten im SGB III, Jahresdurchschnittsbestände von 2006, 2008 und 2011**



Quelle: Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen und Darstellung

**Abbildung 3: Alterszusammensetzung der Teilnahmen von älteren Frauen und Männern an arbeitsmarktpolitischen Instrumenten im SGB II, Jahresdurchschnittsbestände von 2006, 2008 und 2011**



Quelle: Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen und Darstellung

Der hohe Anteil der jüngeren Jahrgänge und die diesbezüglichen Geschlechterunterschiede fallen im SGB II nicht gleichermaßen deutlich wie im SGB III-Rechtskreis aus (siehe Abbildung 3). 2006 lag im Rechtskreis des SGB II der Anteil derjenigen, die

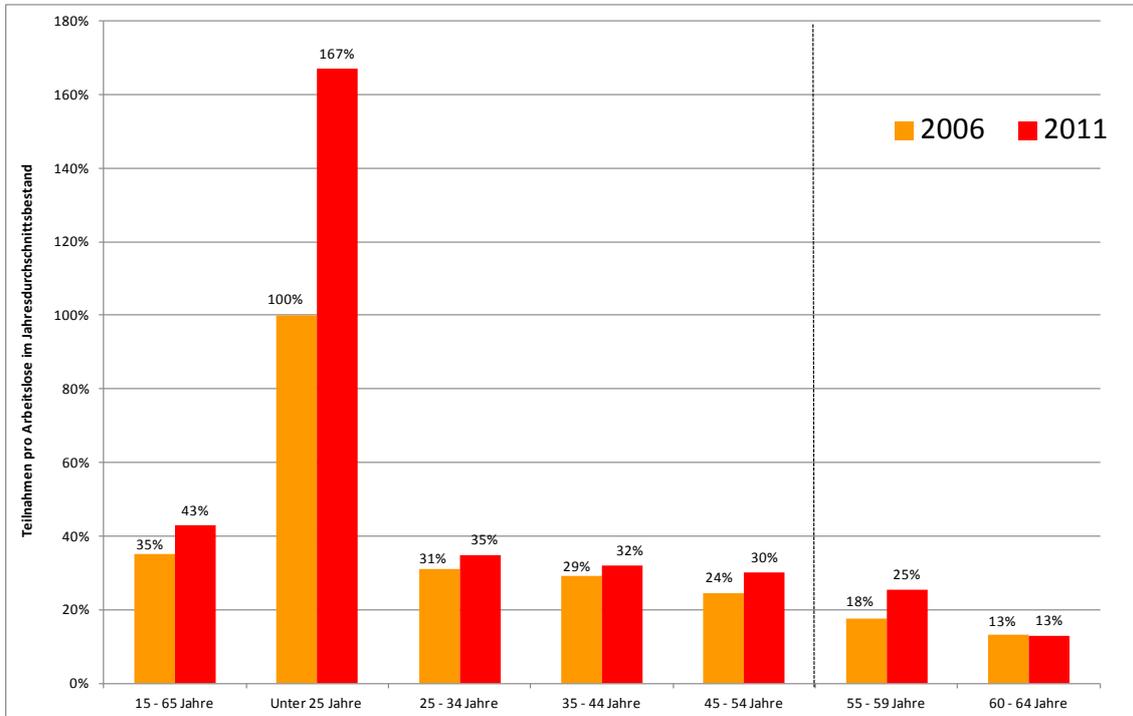
60 Jahre oder älter waren, bei den Männern bei 11 Prozent und bei den Frauen bei 8 Prozent. Bis 2011 hat sich dieser bei den Männern auf 18 Prozent und bei den Frauen auf 14 Prozent erhöht. Zwar rücken also auch bei den ALG II-Beziehenden die älteren Arbeitslosen im Zeitverlauf verstärkt in den Fokus, allerdings sind hier die Effekte nicht so auffällig wie im SGB III. Hier spiegelt auch wider, dass im SGB II der Altersdurchschnitt weniger stark angestiegen ist, als im SGB III (Mümken/ Brussig 2013). Für weitere Vergleiche werden daher die Förderzahlen in Relation zur Anzahl derer gesetzt, die für eine Förderung in Frage kommen.

### **Teilnahmen Älterer an arbeitsmarktpolitischen Instrumenten nehmen in Relation zur Arbeitslosenzahl zu, allerdings nicht bei den über 60-Jährigen**

Im Folgenden wird die prozentuale Veränderung der jahresdurchschnittlichen Bestände an Arbeitslosen und Teilnehmenden an arbeitsmarktpolitischen Instrumenten zwischen 2006 und 2011 betrachtet. Die Arbeitslosen werden als Grundgesamtheit gewählt, um den Umfang an Personen mit Aktivierungs- beziehungsweise Unterstützungsbedarf abzuschätzen. Mit dem Konzept der Bundesagentur wird jedoch die Unterbeschäftigung nicht vollständig erfasst, da beispielsweise Personen in vorruhestandsähnlichen Regelungen nicht in der Arbeitslosenstatistik auftauchen. Da auch Teilnehmende an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nicht als arbeitslos gezählt werden (§ 16 SGB III), muss bei der Gegenüberstellung beachtet werden, dass ein ausgedehnterer Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zugleich die Arbeitslosenzahl reduziert.

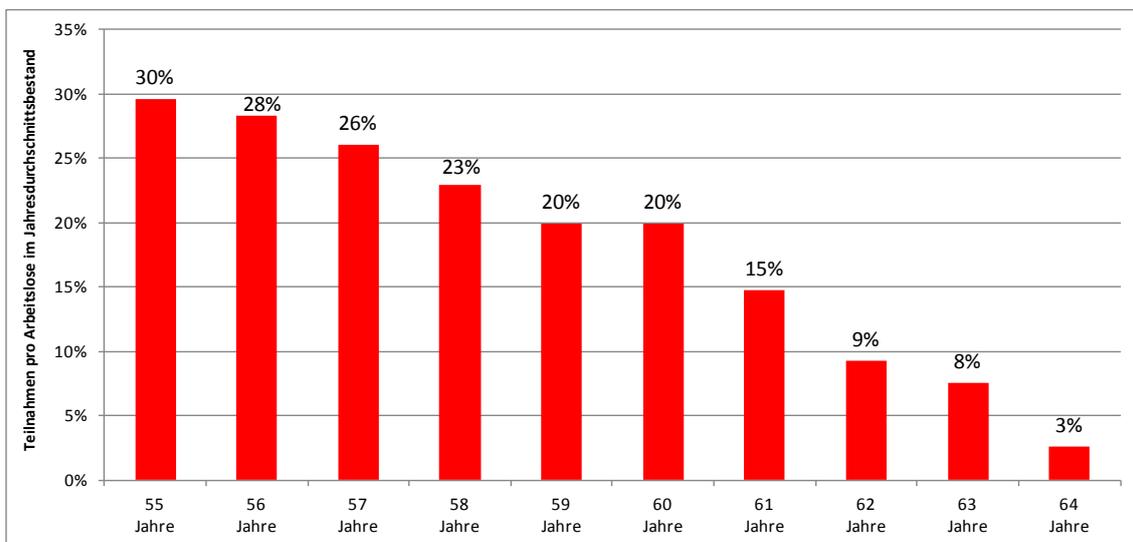
Werden die Teilnahmen an arbeitsmarktpolitischen Instrumenten in Relation zur Zahl der Arbeitslosen gesetzt (siehe Abbildung 4), zeigt sich mit ansteigendem Alter ein zunehmend schlechteres Verhältnis (siehe Abbildung 5). Insbesondere die Jungen unter 25 Jahre werden intensiv gefördert. Im Jahr 2006 kam auf jeden jugendlichen Arbeitslosen im Durchschnitt eine Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Instrumenten. Fünf Jahre später lag der Anteil der Aktivierungen pro Arbeitslose sogar bei 167 Prozent. Da nicht die Teilnehmer und Teilnehmerinnen, sondern die Teilnahmen gezählt werden, ist es möglich, dass eine Person, die mehrmals aktiviert wurde, auch mehrfach gezählt wird, was einen Wert größer als 100 Prozent erklärt. Bei den Älteren ab 55 Jahre kamen dagegen auf eine Teilnahme im Jahr 2006 etwa sechs Arbeitslose und fünf im Jahr 2011. Im zeitlichen Verlauf haben die Teilnahmen pro Arbeitslose in allen Altersgruppen zugenommen. Allerdings bestätigt sich dieser Trend nur bei den 55- bis 60-Jährigen, bei Personen ab 60 Jahre ist das Verhältnis von Aktivierungen zu Arbeitslosen dagegen nicht gestiegen. Obwohl wie oben gezeigt die Älteren auch jenseits von 60 Jahren verstärkt aktiviert werden, steht dem gleichzeitig ein hoher Anstieg der Zahl der älteren Arbeitslosen entgegen.

**Abbildung 4: Verteilung und Entwicklung der Teilnahmen an arbeitsmarktpolitischen Instrumenten (Jahresdurchschnittsbestand) nach Eintrittsalter in Relation zur Arbeitslosenzahl 2006 und 2011**



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen und Darstellung

**Abbildung 5: Verteilung der Teilnahmen Äterer an arbeitsmarktpolitischen Instrumenten (Jahresdurchschnittsbestand) nach Eintrittsalter in Relation zur Arbeitslosenzahl 2011**



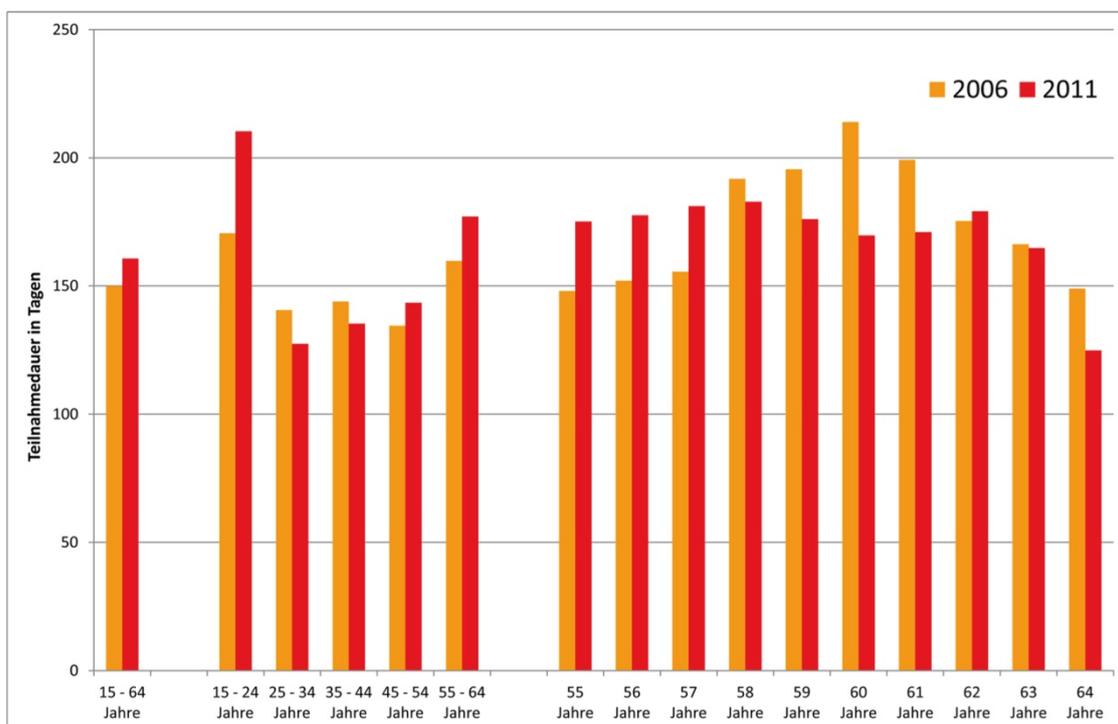
Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen und Darstellung

Unter Frauen ist in allen Altersgruppen das Verhältnis vom durchschnittlichen Teilnahme- und Arbeitslosenbestand niedriger als bei den Männern. Bei Letzteren standen bei den 55- bis 64-Jährigen einer Teilnahme fünf (2006) beziehungsweise vier (2011) Arbeitslose entgegen. Dagegen lag das Verhältnis unter den Frauen bei eins zu acht (2006) beziehungsweise eins zu sechs (2011). Frauen werden demnach prozentual weniger gefördert, wobei diese Unterschiede innerhalb der betrachteten fünf Jahre etwas geringer geworden sind.

**Teilnahmedauer: Ältere werden länger gefördert als Jüngere**

Neben der Zahl der Förderungen ist ebenfalls interessant, ob systematische Unterschiede in der Länge der Förderungen bestehen. Insgesamt zeigt die Abbildung 6, dass mit höherem Alter die Förderdauern – mit Ausnahme der jüngsten Gruppe – in beiden Vergleichsjahren durchschnittlich höher sind. Im Vergleich zu 2006 hat die Förderdauer bei den 25- bis 44-Jährigen im Jahr 2011 leicht abgenommen, insgesamt und auch unter den Älteren ist sie allerdings gestiegen. Auffällig ist, dass offenbar in der Förderpraxis von 2011 – anders als noch 2006 – hinsichtlich der Teilnahmedauer kaum Unterschiede zwischen den jüngeren und älteren Älteren gemacht wurden. Erst die 64-Jährigen zeichneten sich durch eine vergleichsweise kurze Teilnahmedauer aus.

**Abbildung 6: Durchschnittliche abgeschlossene Teilnahmedauer in Tagen an arbeitsmarktpolitischen Instrumenten nach Eintrittsalter 2006 und 2011**



Quelle: Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen und Darstellung

Frauen werden nicht nur prozentual weniger gefördert, sondern auch im Durchschnitt etwas kürzer. Ältere Männer ab 55 Jahre wurden im Jahr 2011 durchschnittlich

181 Tage gefördert, bei Frauen im gleichen Alter fiel die Förderung um 10 Tage kürzer aus (ohne Abbildung). Diese Differenz resultiert vor allem aus einer ungleichen Förderpraxis im SGB III. Männer ab 55 Jahre wurden dort durchschnittlich 186 Tage gefördert, Frauen dagegen nur 155 Tage.<sup>3</sup>

Allgemein zeigt ein Vergleich nach Rechtskreisen bei den Älteren im Jahr 2011 nur geringfügige Unterschiede (SGB III: 174 Tage vs. SGB II: 179 Tage). Über alle Altersgruppen fiel dagegen allgemein die Förderung im SGB III mit 200 Tagen deutlich länger aus als im SGB II, wo die durchschnittliche Dauer bei 133 Tagen lag. Das bedeutet auch, dass die Älteren im Rechtskreis des SGB III unterdurchschnittlich und im SGB II überdurchschnittlich lange gefördert wurden. Hier fällt ins Gewicht, dass besonders zeitintensive Instrumente aus dem Bereich Berufswahl und Berufsausbildung, die überwiegend im SGB III angewendet werden, insbesondere auf jüngere Personen zugeschnitten sind und für Ältere kaum eine Rolle spielen. Diese Tatsache erklärt auch allgemein die in Abbildung 6 beobachtbare durchschnittlich lange Teilnahmedauer der unter 25-Jährigen.

Für Ältere sind dagegen Förderinstrumente zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit von besonderer Relevanz (siehe Abbildung 1). Sie werden nicht nur häufig eingesetzt, sondern mit einer Förderzeit von 357 Tagen auch überdurchschnittlich lange, womit sie immerhin etwa 80 Tage über dem altersunabhängigen Durchschnitt liegen. Eine längere Laufzeit für Ältere wird unter anderem durch die Möglichkeit begünstigt, dass Eingliederungszuschüsse, die in diese Kategorie fallen, bei Älteren nicht nur bis zu einem, sondern bis zu drei Jahren gezahlt werden können, sofern die Förderung vor Ende 2014 begonnen hat.<sup>4</sup> Zudem stand bis zum Ende des Jahres 2011 die Entgeltsicherung für Ältere noch für Neuzugänge offen und bot die Möglichkeit, bei Älteren einen Einkommensverlust in Relation zur letzten Beschäftigung über einen Zeitraum von zwei Jahren zu kompensieren.

Auch die Beschäftigung schaffenden Maßnahmen, die im SGB II die quantitativ wichtigste Kategorie bei den Älteren darstellen, werden mit 204 Tagen bei den Älteren deutlich länger praktiziert als im Durchschnitt, der 153 Tage beträgt.

### **Teilnahmevolumen: Deutliche Zunahmen bei den Älteren unter 60 Jahre**

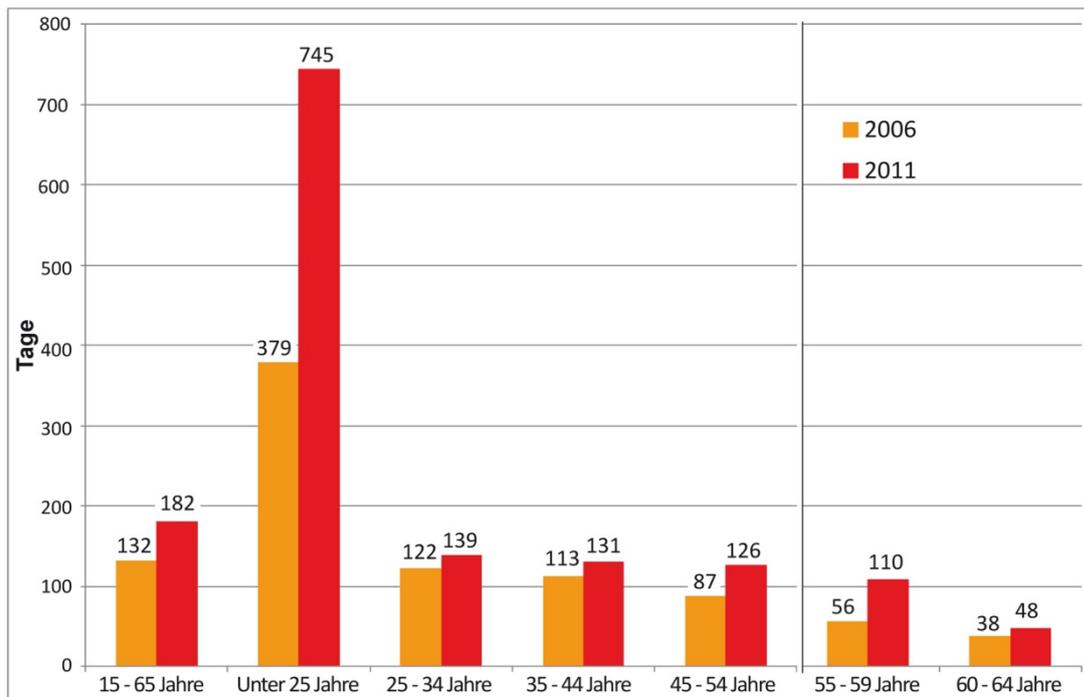
Wird die Summe der Abgänge eines Jahres mit der durchschnittlichen Teilnahmedauer multipliziert, erhält man das Teilnahmevolumen. In Abbildung 7 wurde der Umfang der Förderung in Relation zum jeweiligen jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenbestand gesetzt. Auf diese Weise wird ein Vergleich der Jahre 2006 und 2011 möglich, der nicht durch die ungleiche Verteilung der Arbeitslosenzahlen verzerrt ist.

---

<sup>3</sup> Im SGB II lagen die Zeiten sehr nah beieinander. Frauen wurden mit 180 Tagen sogar im Durchschnitt zwei Tage länger gefördert.

<sup>4</sup> Sofern eine Behinderung vorliegt, kann die Förderungsdauer erweitert werden. Bei Schwerbehinderten mit Vermittlungshemmnissen, die älter als 55 Jahre sind, ist eine Förderung von bis zu 96 Monaten möglich.

**Abbildung 7: Durchschnittliches Teilnahmevermögen in Tagen nach Eintrittsalter in Relation zur Arbeitslosenzahl 2006 und 2011**

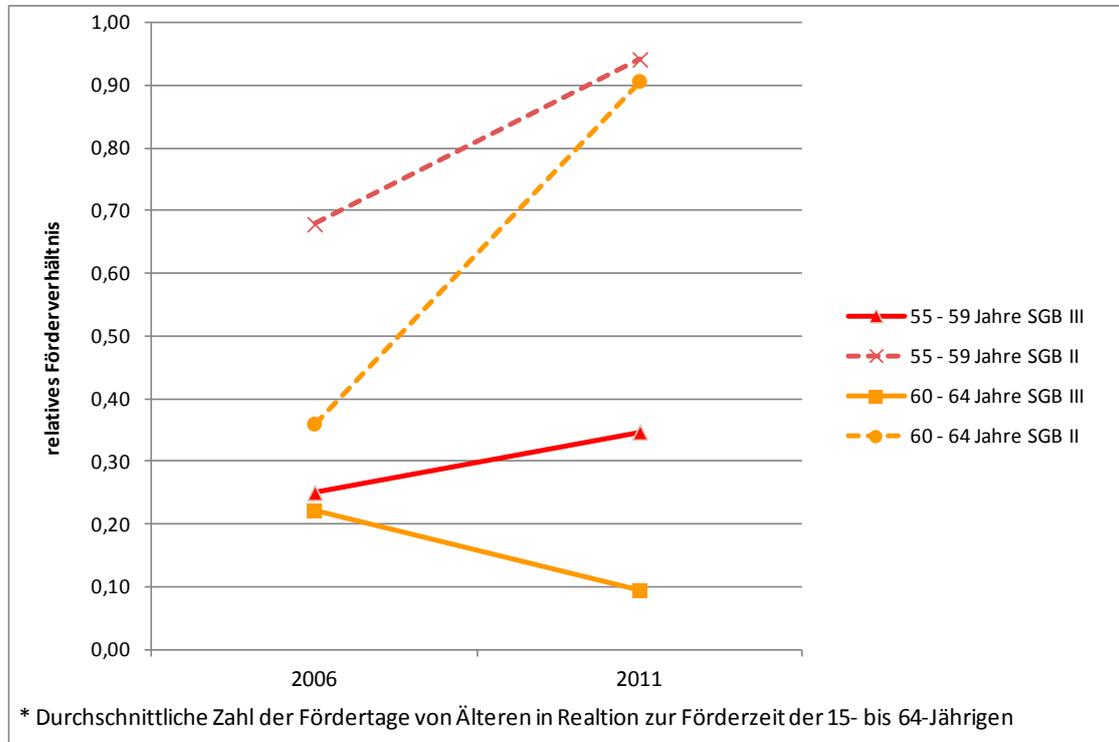


Quelle: Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen und Darstellung

Ebenso wie bei den Teilnahmebeständen arbeitsmarktpolitischer Förderungen (siehe Abbildung 4) reduziert sich mit steigendem Alter auch die durchschnittliche Anzahl von Tagen, die pro Arbeitslosen für die Förderung aufgewendet werden. Allerdings war 2011 das durchschnittliche Teilnahmevermögen in Relation zum Arbeitslosenumfang speziell unter den Älteren deutlich höher als noch fünf Jahre zuvor. Die anteiligen Fördertage sind vor allem unter den 55- bis 59-Jährigen gestiegen. Während sich in dieser Altersgruppe das Volumen fast verdoppelt hat, ist es dagegen bei den über 60-Jährigen nur um ein Viertel gestiegen.

Wird der durchschnittliche Förderumfang der Älteren in Relation zum Fördervolumen aller Personen gesetzt (siehe Abbildung 8), zeigt sich speziell im Rechtskreis des SGB III ein deutlicher Rückstand der Älteren, der sich bei den 60- bis 64-Jährigen bis zum Jahr 2011 sogar noch vergrößert hat. Eine leichte Annäherung an den Gesamtdurchschnitt ist allerdings bei den unter 60-Jährigen im SGB III festzustellen. Unter den Arbeitslosengeld II-Beziehenden sind die Abstände zum Gesamtdurchschnitt im Jahr 2011 dagegen derart klein geworden, dass in diesem Kontext kaum noch von einer Benachteiligung der Älteren gesprochen werden kann.

**Abbildung 8: Durchschnittliches Teilnahmevolumen pro älteren Arbeitslosen im Verhältnis zum Volumen der 15- bis 64-Jährigen 2006 und 2011**



Quelle: Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen und Darstellung

Inwiefern bei den Älteren der Ausbau der Förderung auch deren Wiederbeschäftigungsaussichten erhöht hat, lässt sich aufgrund dieser Analysen allerdings nicht beantworten. Tatsächlich war auch im Jahr 2011 die Wahrscheinlichkeit, die Arbeitslosigkeit durch die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu beenden, unter den 55- bis 59-Jährigen nur halb so hoch wie im Gesamtdurchschnitt. Bei den 60- bis 64-jährigen Arbeitslosen lag die relative Chance mit unter einem Drittel sogar noch niedriger (Bundesagentur für Arbeit 2012a, S. 20). Obwohl sowohl insgesamt als auch bei den Älteren ab 50 Jahren im Jahr 2011 prozentual mehr Arbeitslose in Erwerbstätigkeit gewechselt sind als noch 2006, ist gleichwohl das Chancenverhältnis der Älteren zu allen Arbeitslosen in beiden Rechtskreisen nahezu unverändert niedrig geblieben (Bundesagentur für Arbeit 2013).<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Im SGB II (ohne zugelassene kommunale Träger) betrug 2011 die Wahrscheinlichkeit eines Arbeitslosen ab 50 Jahren in Erwerbstätigkeit zu wechseln im Vergleich zum Gesamtdurchschnitt 65 Prozent (2006: 64 Prozent). Im SGB III war die Wahrscheinlichkeit in beiden Jahren nur halb so hoch (relative Chance 2006: 46 Prozent; 2011: 48 Prozent). Als Erwerbstätigkeit wird eine Beschäftigung von mindestens 15 Stunden pro Woche verstanden.

## Fazit: Arbeitsmarktpolitische Förderung der Älteren wurde ausgebaut – aber weitere Anstrengungen sind erforderlich

Nicht nur die Rentenpolitik beeinflusst maßgeblich den Altersübergang. Mit der Verlängerung der Erwerbsphasen kommt der Arbeitsmarktpolitik eine größere Bedeutung zu, um Ältere in Beschäftigung zu halten oder, wenn sie arbeitslos geworden sind, wieder in Beschäftigung zu bringen. Durch die höhere Zahl und den gestiegenen Anteil von älteren Erwerbspersonen ist auch der Kreis derer, die potenziell auf eine Förderung angewiesen sind, größer geworden.

Tatsächlich scheint die Arbeitsmarktpolitik ihre Forderung nach einer höheren Alterserwerbsbeteiligung durch eine umfangreiche Förderung der Älteren bei Teilnahmen an arbeitsmarktpolitischen Instrumenten zu begleiten. Besondere Zuwächse bei der Unterstützung können in Relation zur Arbeitslosenzahl insbesondere bei den unter 60-Jährigen beobachtet werden. Bei den Älteren jenseits von 60 Jahren wurde die Förderung allerdings nicht in gleicher Weise der gestiegenen Arbeitslosigkeit unter den Älteren angepasst.

Um die Beschäftigungssituation von Älteren zukünftig zu verbessern, muss neben dem im Report untersuchten quantitativen Ausbau der Förderung allerdings auch eine effektive und qualitativ angemessene Unterstützung gewährleistet werden.

## Literatur

- Brussig, Martin / Mümken, Sarah**, 2013: Sichtbare Arbeitslosigkeit: Unter den 60- bis 64-Jährigen deutlich gestiegen: Reformen zielen auf eine Verlängerung der Erwerbsphasen ab, doch auch die Altersarbeitslosigkeit steigt. Internet-Dokument. Duisburg, Düsseldorf: Inst. Arbeit und Qualifikation, Hans-Böckler-Stiftung. Altersübergangs-Report, Nr. 2013-01 [Volltext](#)
- Brussig, Martin / Schwarzkopf, Manuela / Stephan, Gesine**, 2011: Eingliederungszuschüsse: Bewährtes Instrument mit zu vielen Varianten. IAB-Kurzbericht H. 12 [Volltext](#)
- Bundesagentur für Arbeit**, 2011: Weiterentwicklung des Messkonzepts der Unterbeschäftigung. Nürnberg (Methodenbericht, Mai 2011) [Volltext](#)
- Bundesagentur für Arbeit**, 2012a: Ältere am Arbeitsmarkt (Der Arbeitsmarkt in Deutschland - Arbeitsmarktberichterstattung März 2012). Nürnberg [Volltext](#)
- Bundesagentur für Arbeit**, 2012b: Instrumentenreform 2012. Systematik der Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Verwendung in der Arbeitsmarktstatistik (Methodenbericht) [Volltext](#)
- Bundesagentur für Arbeit**, 2013: Eingliederungsbilanzen (verschiedene Jahrgänge) [Volltext](#)
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales**, 2013: Perspektive 50plus – Das Bundesprogramm (Internetseite: [http://www.perspektive50plus.de/perspektive\\_50plus](http://www.perspektive50plus.de/perspektive_50plus))
- Frerichs, Frerich**, 2007: Arbeitsmarktpolitik für ältere ArbeitnehmerInnen im Wohlfahrtsstaatenvergleich. In: *WSI Mitteilungen* 60 (2), S. 78–85 [Volltext](#)
- Hohmeyer, Katrin / Wolff, Joachim**, 2010: Wirkungen von Ein-Euro-Jobs für ALG-II-Bezieher. Macht die Dosierung einen Unterschied? IAB-Kurzbericht H. 4 [Volltext](#)

- Hohmeyer, Katrin / Wolff, Joachim**, 2012: Arbeitsgelegenheiten im SGB II. Zwei Varianten mit unterschiedlicher Wirkung. IAB-Kurzbericht H. 9 [Volltext](#)
- IAQ / IAW**, 2012: Evaluation der Zweiten Phase des Bundesprogramms „Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen“ (2008 – 2010). Abschlussbericht. Unter Mitarbeit von Matthias Knuth, Claudia Niewerth, Tim Stegmann, Lina Zink, Bernhard Boockmann, Tobias Brändle et al. Duisburg [Kurzfassung](#)
- Wübbecke, Christina**, 2013: Ältere Arbeitslose am Scheideweg zwischen Erwerbsleben und Ruhestand: Gründe für ihren Rückzug vom Arbeitsmarkt. In: Journal for Labour Market Research 46 (1), pp. 61-82 [Abstract](#)

**Dr. Sarah Mümken** ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsabteilung „Arbeitsmarkt – Integration – Mobilität“ im Institut Arbeit und Qualifikation.

Kontakt: [sarah.muemken@uni-due.de](mailto:sarah.muemken@uni-due.de)

**PD Dr. Martin Brussig** ist Leiter der Forschungsabteilung „Arbeitsmarkt – Integration – Mobilität“ im Institut Arbeit und Qualifikation.

Kontakt: [martin.brussig@uni-due.de](mailto:martin.brussig@uni-due.de)

Der **Altersübergangs-Report** bringt in unregelmäßiger Folge Ergebnisse des „Altersübergangs-Monitors“, der von der Hans-Böckler-Stiftung seit 2003 und vom Forschungsnetzwerk Alterssicherung der Rentenversicherung seit 2006 gefördert und vom Institut Arbeit und Qualifikation durchgeführt wird.

Das 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.

## Impressum

**Altersübergangs-Report 2013-02**

**Redaktionsschluss: 16.05.2013**

**Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf**

verantwortlich für die Förderung des Projekts: Dr. Claudia Bogedan, [claudia-bogedan@boeckler.de](mailto:claudia-bogedan@boeckler.de)

**Forschungsnetzwerk Alterssicherung, Berlin**

verantwortlich für die Förderung des Projekts: Dr. Jürgen Faik, [juergen.faik@drv-bund.de](mailto:juergen.faik@drv-bund.de)

**Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen**

verantwortlich für die Durchführung des Projekts: PD Dr. Martin Brussig, [martin.brussig@uni-due.de](mailto:martin.brussig@uni-due.de)

**Redaktion**

Matthias Knuth

[matthias.knuth@uni-due.de](mailto:matthias.knuth@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](http://lists.uni-due.de/mailman/listinfo/iaq_report)

**HBS, FNA und IAQ im Internet**

<http://www.boeckler.de>  
<http://forschung.deutsche-rentenversicherung.de>  
<http://www.iaq.uni-due.de>

Der Altersübergangs-Report (ISSN 1614-8762) erscheint seit Oktober 2004 in unregelmäßiger Folge als ausschließlich elektronische Publikation. Der Bezug ist kostenlos.