

Altersübergangs-Report

2013-03

Sarah Mümken / Martin Brussig

Regionale Unterschiede im Altersübergang

Auf einen Blick...

- Regional sind die wirtschaftlichen und arbeitsmarktbezogenen Bedingungen in Deutschland sehr verschieden. Gerade in der Spätphase des Erwerbslebens, in der die Mobilität typischerweise niedrig ist, können sozialräumlichen Gegebenheiten die Chancen und Risiken des Übergangs in Altersrente prägen.
- Ein früher Renteneintritt ist im Osten häufiger als im Westen und bei Frauen zahlreicher als bei Männern. Vor allem ostdeutsche Frauen erfüllen durch ihre höhere Erwerbsbeteiligung eher die Voraussetzungen für den Bezug einer vorgezogenen Altersrente als Frauen in Westdeutschland.
- In Westdeutschland ist die Arbeitslosenquote niedriger als im Osten und die Renteneintritte erfolgen später, während im Osten Gegenteiliges gilt. Unterscheidet man jedoch nicht nur Ost- und Westdeutschland, sondern berücksichtigt auch binnenregionale Unterschiede innerhalb des Westens und innerhalb des Ostens, dann ist kaum mehr ein Zusammenhang zwischen dem Renteneintrittsalter und der regionalen Arbeitslosenquote erkennbar.
- Die Förderung Älterer mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten fiel 2006 in Relation zu den älteren Arbeitslosen vor allem in Regionen hoch aus, in denen die Förderdichte auch unter den Jüngeren relativ hoch war. 2011 war dieser Zusammenhang deutlich schwächer. Insgesamt wurde die Förderung insbesondere für die älteren Arbeitslosen, aber auch für die jüngeren Arbeitslosen intensiviert.
- Die älteren Arbeitslosen werden sowohl im SGB III als auch im SGB II intensiver einbezogen als es in der Vergangenheit der Fall war, aber noch immer sind sie in der Tendenz in den Regionen benachteiligt, wo die Arbeitslosigkeit insgesamt hoch ist. In diesen Regionen müssen sich Ältere also offenbar nicht nur einer schlechteren Arbeitsmarktlage stellen, sondern auch ihre Chancen, dabei unterstützt zu werden, fallen schlechter aus. Damit regionale Benachteiligungen nicht weiter verschärft werden, wäre hier eine gezielte und effektive Förderung wünschenswert.

Einleitung

In der aktuellen Diskussion um die Entwicklung der Alterserwerbstätigkeit und der Altersübergänge wird vielfach darauf verwiesen, dass sowohl die Alterserwerbsbeteiligung zugenommen hat als auch das durchschnittliche Rentenzugangsalter gestiegen ist. Lag die Erwerbsbeteiligung der 55- bis 64-Jährigen 2003 bei 39,4 Prozent, so betrug sie zuletzt (2013) 63,1 Prozent (Eurostat, jeweils 2. Quartal). Das durchschnittliche Rentenzugangsalter ist von 62,4 (2001) auf 63,5 Jahre (2011) gestiegen (Deutsche Rentenversicherung 2012, S. 139).

Doch hinter diesen zusammenfassenden Werten verbergen sich große Unterschiede, die bei der Disaggregation nach verschiedenen Merkmalen sichtbar werden. So ist beispielsweise die Erwerbsbeteiligung der älteren Hochqualifizierten nahezu so hoch wie die der Hochqualifizierten unterhalb von 55 Jahren, während Geringqualifizierte, aber auch beruflich Qualifizierte im Durchschnitt erheblich früher aus dem Erwerbsleben ausscheiden. An den qualifikationsbedingten Unterschieden in der Erwerbsbeteiligung hat sich in den letzten Jahren wenig geändert (vgl. Mümken / Brussig 2012, Brussig 2011). Auch die Unterschiede zwischen Frauen und Männern in der Alterserwerbsbeteiligung und ihrer Entwicklung in den letzten Jahren sind vielfach untersucht (ebda.). Wenig bekannt hingegen sind regionale Unterschiede im Altersübergang, die im Mittelpunkt des vorliegenden Reports stehen.

Regionale Differenzen machen sich beispielsweise beim Einkommen oder allgemein den Beschäftigungschancen bemerkbar und gehen auf Unterschiede in der Wirtschafts- und Sozialstruktur der Regionen zurück. Hier können regional erhebliche Unterschiede beobachtet werden. Im Jahr 2009 betrug das durchschnittliche Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Deutschland 29.300 Euro. Während Hamburg und München mit einem Pro-Kopf-BIP von 47.500 Euro und 47.200 Euro die höchste Wirtschaftskraft aufwiesen, markieren die Region Uckermark-Barnim mit nur 18.400 Euro und Nordthüringen mit 18.700 Euro das untere Ende dieser Skala. Insgesamt liegt die Wirtschaftskraft in Ostdeutschland mit durchschnittlich 22.700 Euro, stark unter dem westdeutschen Mittel von 30.900 Euro. Doch nicht nur zwischen den alten und neuen Bundesländern klappt ein Graben, sondern auch innerhalb der beiden Landesteile, vor allem in Westdeutschland, variieren die Werte regional gravierend. Während Hamburg die Spaltenposition bei der Wirtschaftskraft einnahm, gehört bereits das südliche Hamburger Umland mit 21.900 Euro zu den schwächsten westdeutschen Regionen. Wie Blien et al. feststellen, sind die regionalen Disparitäten innerhalb Deutschlands „von der gleichen Größenordnung wie jene zwischen europäischen Ländern“ (Blien / Bogai / Fuchs 2007, S. 2). Hinsichtlich der Demografie sind regionale Unterschiede innerhalb der europäischen Länder sogar größer als zwischen den Ländern (Tivig / Frosch / Kühntopf 2008, S. 8).

Zum Ausgleich ungleicher regionaler Beschäftigungschancen kann die räumliche Mobilität von Erwerbstägigen beitragen (Niebuhr et al. 2012). Jedoch nimmt die Bereitschaft zu einem Umzug oder auch zum Fernpendeln mit dem Alter ab, so dass diese in der Spätphase des Erwerbslebens nur noch vergleichsweise gering ist (Pfaff 2012; Buch 2006, S. 246f.). Regional unterschiedliche Beschäftigungschancen und Arbeitsmärkte werden daher vermutlich in der Situation des Rentenübergangs stärker als gegebene äußere Bedingungen denn als selbst gewählte Umgebung zu werten sein.

Wie stark die regionalen Unterschiede beim Renteneintrittszeitpunkt sind und welche Zusammenhänge mit den regionalen Beschäftigungschancen bestehen, ist Gegenstand des vorliegenden Reports. Wir gehen auch auf regionale Unterschiede in der arbeitsmarktpolitischen Förderung von älteren Arbeitslosen ein.

Hierzu werden zunächst Unterschiede beim durchschnittlichen Rentenzugangsalter für Männer und Frauen untersucht. Da die individuelle Beschäftigungssituation eine entscheidende Determinante für den Berentungszeitpunkt darstellt, liegt es nahe, davon auszugehen, dass auch lokale Arbeitsmarktbedingungen regional den Altersdurch-

schnitt beim Rentenzugang beeinflussen. Das Verhältnis von Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften spiegelt einerseits die Konkurrenzsituation auf dem Arbeitsmarkt wider und beeinflusst andererseits die Beschäftigungschancen und -bedingungen einer Region. Mit Hilfe der Arbeitslosenquote soll untersucht werden, inwiefern die lokalen Arbeitsmarktbedingungen im Zusammenhang zum Durchschnittsalter beim Renteneintritt stehen.

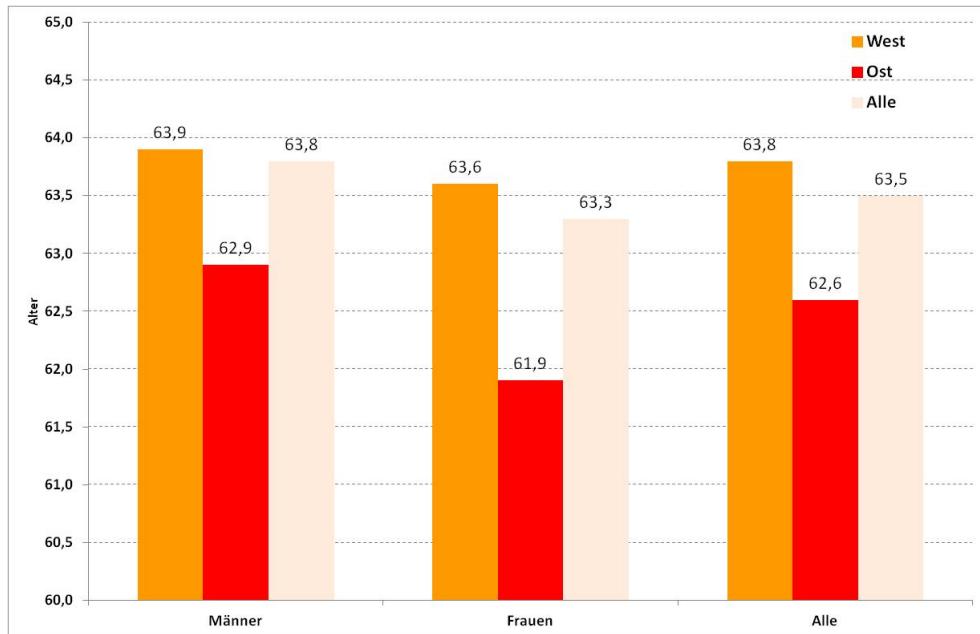
Die Analysen erfolgen auf Ebene von 96 Raumordnungsregionen (nach der Klassifikation von 2008), die auf Basis von Pendlerverflechtungen eine funktionalräumliche Zusammenfassung von kreisfreien Städten und Landkreisen darstellen und dem Bund als Beobachtungs- und Planungsgrundlage dienen. Die Raumordnungsregionen lassen sich in der Regel länderscharf abgrenzen und entsprechen dadurch weitgehend den Planungsregionen der Länder. Durch die Einteilung in Raumordnungsregionen sind Auswertungen möglich, die differenzierter sind als eine Analyse auf Ebene der Bundesländer, aber gleichzeitig durch einen ausreichend großen Abstraktionsgrad die Ausschaulichkeit der Ergebnisse sicherstellen (siehe Brussig 2012a). Es werden Daten der Deutschen Rentenversicherung sowie aus der Förderstatistik der Bundesagentur für Arbeit verwendet.¹

Renteneintrittsalter: Ostdeutsche Frauen gehen am frühesten in Rente

Die regionale Auswertung beim Rentenzugang zeigt, dass ein früher Renteneintritt im Osten häufiger ist als im Westen und bei Frauen zahlreicher als bei Männern (siehe Abbildung 2). Die Unterschiede im durchschnittlichen Zugangsalter in Altersrente waren hierbei im Jahr 2010 zwischen Westdeutschland (63,8 Jahre) und Ostdeutschland (62,2 Jahre) mit 1,6 Jahren größer als zwischen den Geschlechtern (0,5 Jahre Männern: 63,8 Jahre; Frauen: 63,3 Jahre) (DRV 2012). Zwar war im Rentenzugang 2010 der Frauenanteil im Osten mit 57 Prozent geringfügig höher als im Westen, wo er nur 54 Prozent betrug. Damit erhält das niedrige Renteneintrittsalter der Frauen im Osten etwas mehr Gewicht als im Westen, wodurch das Durchschnittsalter im Osten sinkt. Gleichwohl sind die regionalen Unterschiede größer als die zwischen Männern und Frauen. Dies bestätigt sich auch, wenn diese Zahlen genauer beleuchtet werden. Der Unterschied der durchschnittlichen Rentenzugangsalter beträgt zwischen westdeutschen Männern und westdeutschen Frauen nur 0,3 Jahre; der Unterschied zwischen westdeutschen und ostdeutschen Männern hingegen 1,0 und bei Frauen sogar 1,7 Jahre.

¹ Wir danken den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der DRV, Standort Würzburg, für ihre Unterstützung beim Fernrechnen mit dem FDZ-RV-RTZN2010 Themenfile Raumordnungsregion. Ebenfalls möchten wir uns auch beim Statistik-Datenzentrum der Bundesagentur für Arbeit für die Bereitstellung der Förderdaten bedanken.

Abbildung 1: Durchschnittliches Alter beim Eintritt in die Altersrente nach Geschlecht und Region, 2010

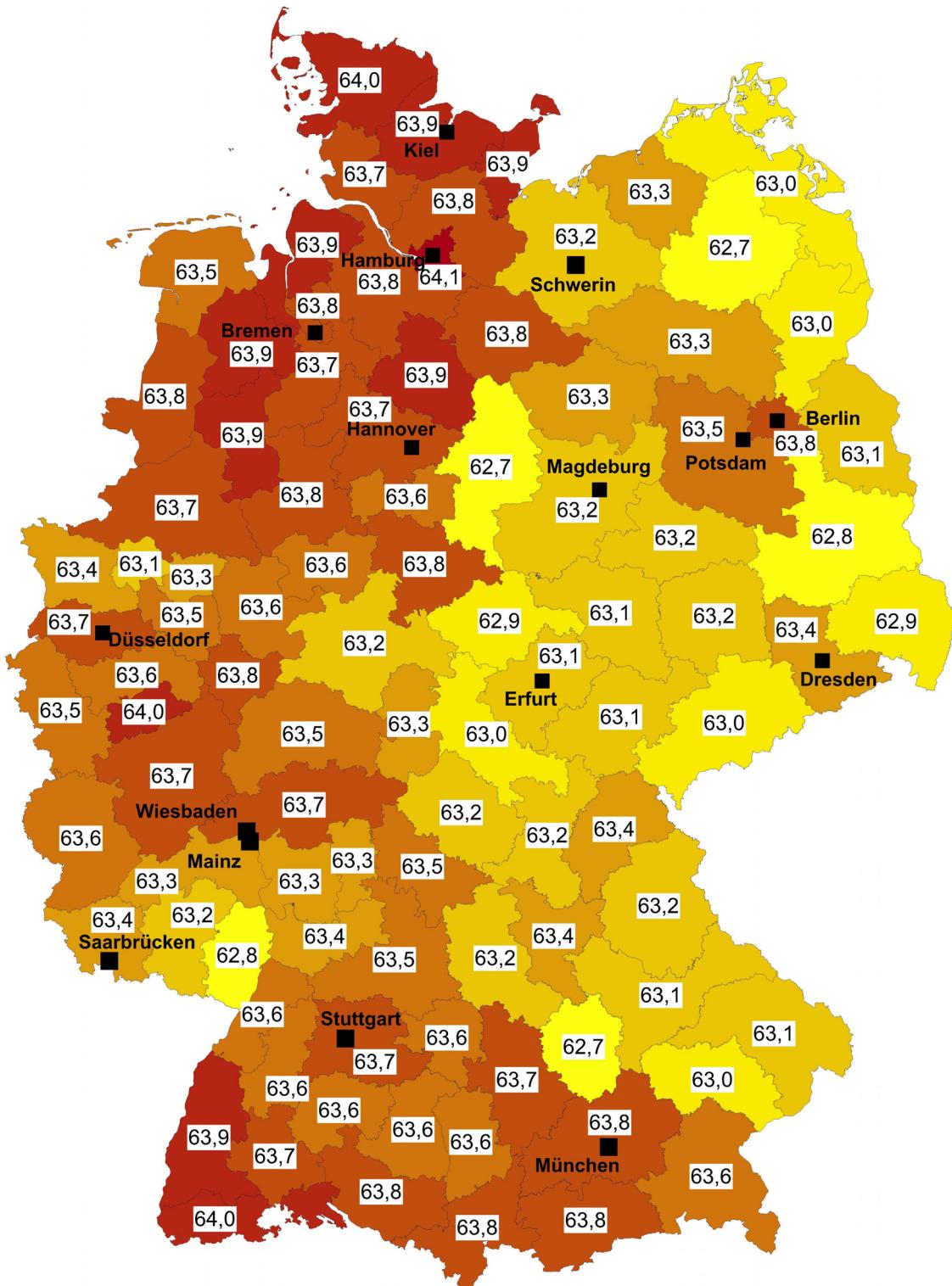


Quelle: Deutsche Rentenversicherung 2012; S. 139f.

Die Abbildung 2 und Abbildung 3 zeigen die regionalen Unterschiede beim Rentenzugang. Am frühesten gehen die ostdeutschen Frauen aus Nord- und Südhüringen, Südsachsen und der Mecklenburgischen Seenplatte in Altersrente (61,5 Jahre). Somit beschränkte sich ein früher Renteneintritt nicht auf eine einzelne ostdeutsche Region oder ein bestimmtes Bundesland. Dies wird auch in der Abbildung 4 deutlich, die zeigt, dass die ostdeutschen Regionen, bis auf den Ausreißer Berlin, hinsichtlich ihres Renteneintrittsalters vergleichsweise nah zusammenlagen. Relativ spät wechselten dagegen Frauen aus weiter westlich gelegenen Gegenden. Im Raum Osnabrück war das Rentenzugangsalter der Frauen mit 63,7 Jahren am höchsten.

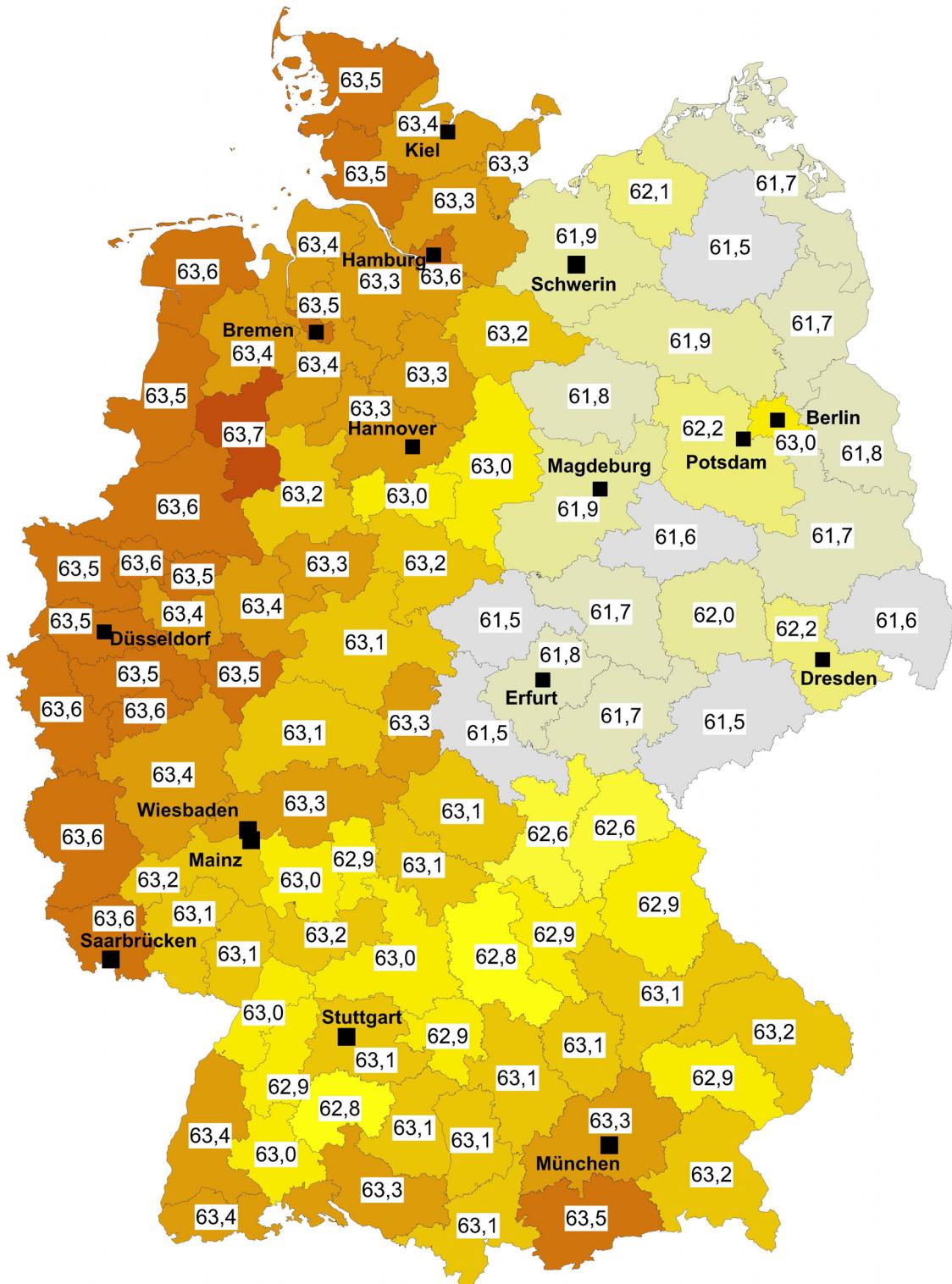
Für den Bezug einer Altersrente für Frauen, die auch noch 2010 bereits ab 60 Jahren – mit Abschlägen – bezogen werden konnte, müssen unter anderem nach Vollendung des 40. Lebensjahres mehr als zehn Jahre Pflichtbeiträge gezahlt worden sein. Ostdeutsche Frauen erfüllen bedingt durch ihre erheblich höhere Erwerbsbeteiligung häufiger diese Anspruchsvoraussetzungen. Während im Osten bei den Frauen über die Hälfte (53,4 Prozent) aller Rentenzugänge des Jahres 2010 auf die Altersrente für Frauen entfiel, lag der Anteil im Westen lediglich bei etwa einem Viertel (27,8 Prozent, Deutsche Rentenversicherung 2012, S. 69). Der Zusammenhang zwischen Rentenzugang und Erwerbsmustern in der zweiten Lebenshälfte ist bei den Frauen insofern paradox, als die Nichtbeteiligung von Frauen am Erwerbsleben beziehungsweise eine Beteiligung ausschließlich auf geringfügiger Basis dazu führt, dass sie erst mit 65 Jahren in Rente gehen.

Abbildung 2: Durchschnittliches Alter beim Eintritt in die Altersrente der Männer, 2010



Quelle: FDZ-RV-RTZN2010 Themenfile Raumordnungsregion

Abbildung 3: Durchschnittliches Alter beim Eintritt in die Altersrente der Frauen, 2010



Quelle: FDZ-RV-RTZN2010 Themenfile Raumordnungsregion

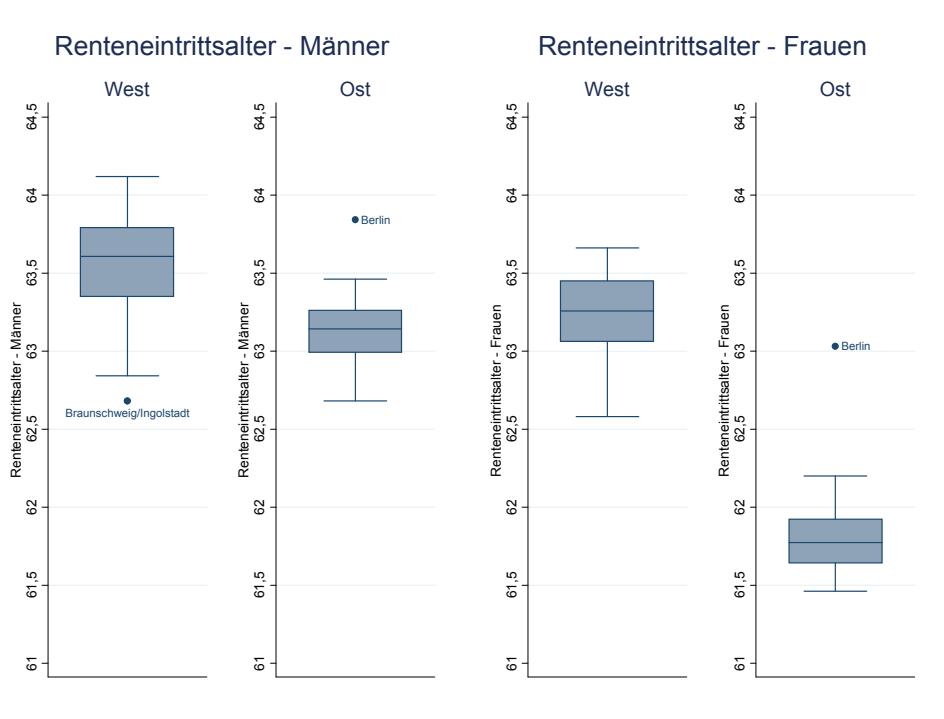
Die Männer zeichnen sich gegenüber den Frauen in beiden Landesteilen sowohl durch ein höheres Renteneintrittsalter als auch durch eine höhere Erwerbsbeteiligung aus. Die Möglichkeiten vor Erreichen der Regelaltersgrenze, die 2010 bei 65 Jahren lag, eine Altersrente zu beziehen, sind für Männer deutlich eingeschränkter als für Frauen. Abgesehen von der Altersrente für Schwerbehinderte, die 2010 bereits mit 63 Jahren und mit Abschlägen auch schon ab 60 Jahren bezogen werden konnte, boten nur die Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit sowie die Altersrente für langjährig Versicherte frühere Rentenzugangswege. Unter Inkaufnahme von Abschlägen können langjährig Versicherte ab 63 Jahren in Rente wechseln und je nach Geburtsmonat war der Bezug der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit im Jahr 2010 ab 62 Jahren möglich.

Die regionalen Unterschiede sind anders als bei den Frauen nicht so ausgeprägt, und sie lassen sich nicht entlang der Ost-West-Achse einordnen. Unter den Männern können die niedrigsten Renteneintrittsalter sowohl in den neuen als auch in den alten Bundesländern beobachtet werden. Im Raum Braunschweig und Ingolstadt, aber auch in der Raumordnungsregion Mecklenburgische Seenplatte wurden die Männer im Durchschnitt bereits mit 62,7 Jahren berentet. Die höchsten Renteneintrittsalter finden sich dagegen – wie auch bei den Frauen – im Westen. In Hamburg sind die Männer mit 64,1 Jahren beim Renteneintritt am ältesten. Schleswig-Holstein Nord, Bonn und Hochrhein-Bodensee erreichen ein Durchschnittsalter von 64,0 Jahren. Ein vorzeitiger Renteneintritt war sowohl nach Arbeitslosigkeit möglich – dies dürfte die ostdeutschen Werte beeinflussen – als auch nach Altersteilzeitarbeit und langjähriger Versicherung; und dies dürfte in Regionen wie Ingolstadt oder Braunschweig eine große Rolle spielen, die industrielle und großbetriebliche Zentren sind, in denen Altersteilzeitarbeit verbreitet ist.

Boxplot

Die Verteilung nach dem Renteneintrittsalter nach Raumordnungsregionen wird durch Boxplots grafisch veranschaulicht. In der sogenannten „Box“ befinden sich die mittleren 50 Prozent aller nach ihrer Größe geordneten Beobachtungen, also die Beobachtungen zwischen dem unteren und oberen Quartil. Der Strich innerhalb der Box veranschaulicht den Median, wo mindestens die Hälfte aller Beobachtungen kleiner und mindestens die Hälfte größer ist als dieser Wert. Die anderen beiden Querstriche unter und über der Box geben den kleinsten und größten Wert an, der noch kein Ausreißer ist. Ausreißer werden im Diagramm separat ausgewiesen und stehen für Beobachtungen, die weiter als das 1,5-Fache der Boxhöhe von dieser entfernt liegen (vgl. Brosius 2004, S. 399ff.).

Abbildung 4: Durchschnittliches Alter beim Eintritt in die Altersrente (in Prozent) nach Geschlecht und Region (Raumordnungsregion), 2010



Quelle: FDZ-RV-RTZN2010 Themenfile Raumordnungsregion

Arbeitslosenquote

Analysen zeigen seit langem, dass Arbeitslosigkeit am Ende des Erwerbslebens einen früheren Renteneintritt einer Person wahrscheinlicher macht (z.B. Schmidt 1995; Rinklake / Buchholz 2013; Radl 2013). Dies beruht auch auf rentenrechtlichen Regelungen, nach denen für Arbeitslose ein vorzeitiger Rentenzugang realisierbar und wegen der Möglichkeit eines regelmäßigen Einkommensbezuges sowie aus Gründen des sozialen Status auch attraktiv ist. Aber nicht nur auf individueller, sondern auch auf regionaler Ebene ist ein Zusammenhang zwischen Arbeitslosenquote und Rentenzugang zu vermuten.

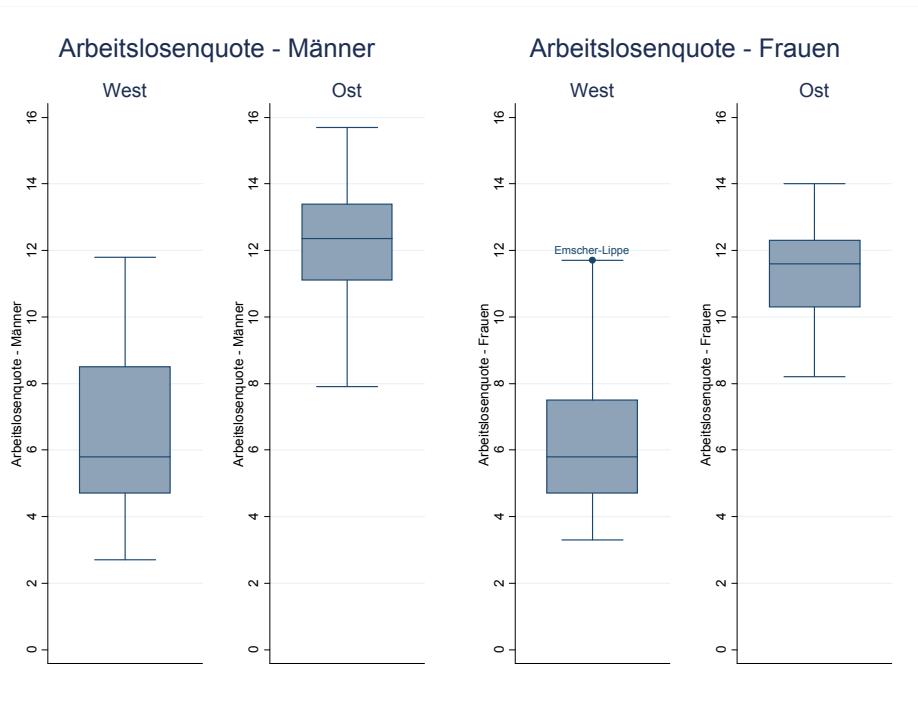
Dafür spricht, dass die Wiederbeschäftigungschancen bei einer hohen Arbeitslosigkeit gerade für Ältere schlecht sind, die deshalb vermehrt in Rente wechseln. Der Integrationserfolg der einzelnen Jobcenter und der Agenturen hängt stark von der regionalen Arbeitslosenquote ab (Hirschenauer 2013; Rüb / Werner 2007; Blien et al. 2011).

Doch der Umfang der Arbeitslosigkeit ist eng mit den regionalen Arbeitsmarktbedingungen verflochten und beeinflusst auch die Gruppe der Beschäftigten. Durch Studien ist belegt, dass eine regional hohe Arbeitslosenquote das regionale Lohnniveau drückt. Als Erklärung für diese Beziehung wird häufig angeführt, dass die jeweilige Arbeitslosenquote den Wettbewerb um verfügbare Stellen widerspiegelt (vgl. Bellmann / Blien 1996; Longhi 2012). Wo das Angebot an Arbeitskräften groß oder sogar größer ist, als die Nachfrage, sind die Erfolgsaussichten bei der Arbeitssuche derart beeinträchtigt,

dass Beschäftigte zu schlechteren Konditionen eingestellt werden können oder aber auch bereits Beschäftigte schlechtere Arbeitsbedingungen hinnehmen. Für ältere Beschäftigte mit einer Rentenoption könnte dann eine Rente attraktiver sein als eine Weiterbeschäftigung.

Wie ungleich das Arbeitslosigkeitsrisiko regional verteilt ist, zeigt die Abbildung 5. Im Westen ist die Arbeitslosenquote deutlich niedriger als im Osten. Innerhalb der beiden Landesteile ist die Quote bei den Frauen etwas niedriger und die Streuung unter den Männern etwas höher.

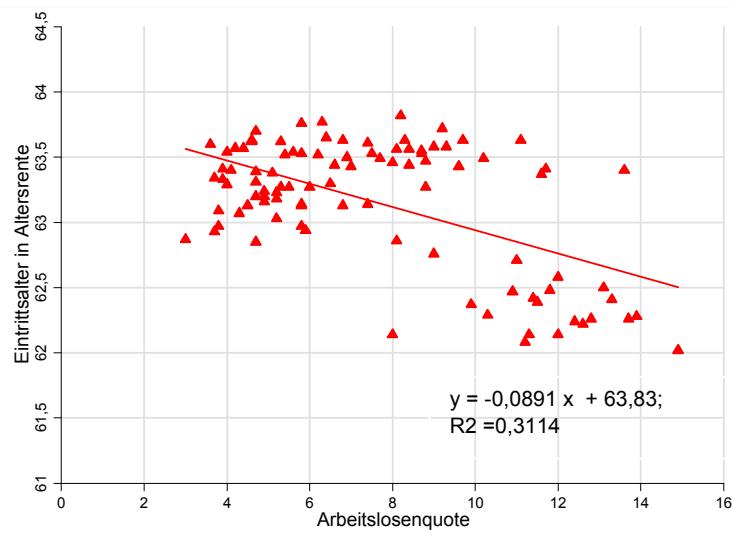
Abbildung 5: Arbeitslosenquoten (in Prozent) nach Geschlecht und Region (Raumordnungsregion), 2010



Quelle: Bundesinstitut für Bau, Stadt- und Raumforschung 2012

Wird nun auf Ebene der Raumordnungsregionen das Renteneintrittsalter in Beziehung zur Arbeitslosenquote gesetzt, scheint sich zunächst die Vermutung zu bestätigen, dass in Regionen mit einer höheren Arbeitslosenquote der Rentenzugang zeitiger erfolgt (siehe Abbildung 6): Regionen mit einer höheren Arbeitslosigkeit weisen ein niedrigeres durchschnittliches Rentenzugangsalter auf.

Abbildung 6: Durchschnittliches Alter beim Eintritt in die Altersrente und Arbeitslosenquote nach Region (Raumordnungsregion), 2010

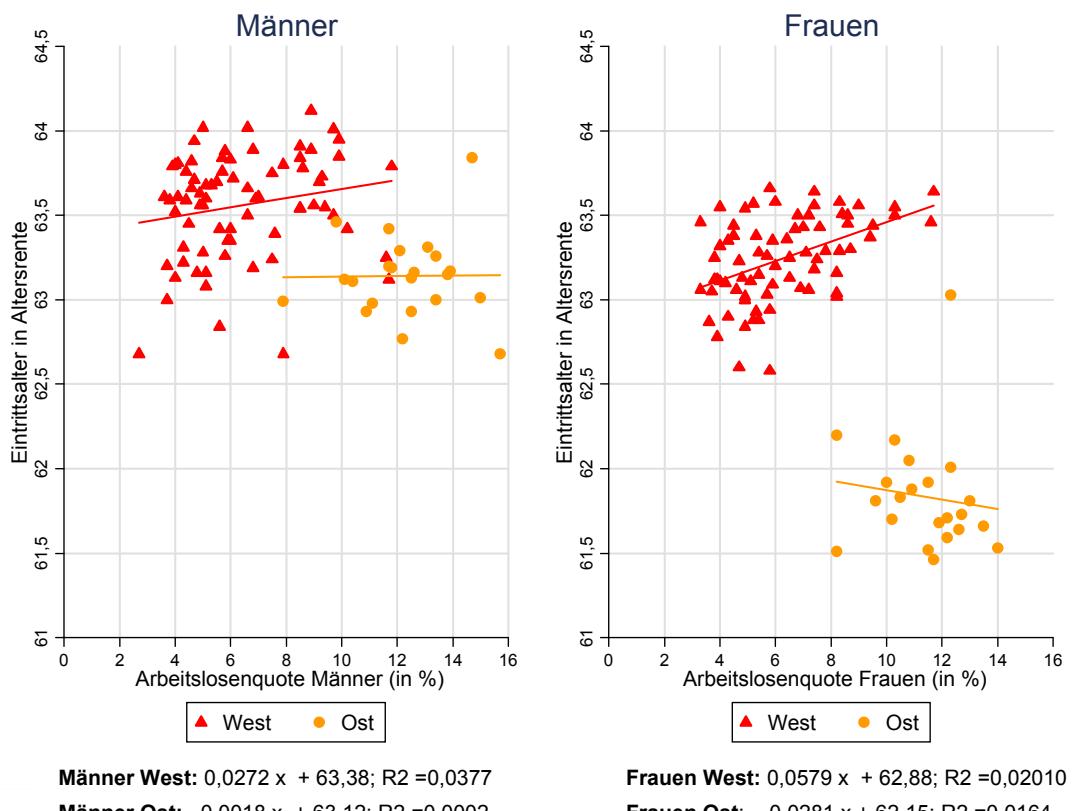


Quelle: Bundesinstitut für Bau, Stadt- und Raumforschung 2012

Eine differenzierte Analyse nach West- und Ostdeutschland sowie Männern und Frauen bestätigt diesen Zusammenhang jedoch nicht mehr (siehe Abbildung 7). Vielmehr zeigt sich nun, dass in westdeutschen Regionen mit steigender Arbeitslosenquote der Frauen das durchschnittliche Rentenzugangsalter der Frauen steigt, statt zu fallen. Für die übrigen Gruppen (westdeutsche Männer, ostdeutsche Männer und Frauen) ist kein Zusammenhang zwischen Arbeitslosenquote und Rentenzugangsalter auf regionaler Ebene zu erkennen.

Dass auf der regionalen Ebene der erwartete Effekt zwischen Arbeitslosenquote und Rentenzugangsalter nicht nachweisbar ist, hat vermutlich zwei Gründe. Zum einen ist die Gruppe der Arbeitslosen selbst in Regionen mit hoher Arbeitslosenquote (über 10 Prozent) zu klein, um den Durchschnitt aller Rentenzugänge deutlich zu beeinflussen. Zum zweiten wurden früher vorzeitige Rentenzugänge ermöglicht, auch um Arbeitslosigkeit nicht eintreten zu lassen; die Entflexibilisierung der Rentenzugangsmöglichkeiten durch die Rentenreformen könnte insofern die Arbeitslosigkeit unter Älteren steigern und gleichzeitig das Rentenzugangsalter nach oben treiben. Insofern können eine hohe Arbeitslosigkeit im Alter und ein später Renteneintritt Hand in Hand gehen, auch wenn sich dies hier nur für westdeutsche Frauen zeigt. Auch die Analysen im Altersübergangs-Monitor haben gezeigt, dass sich das Rentenzugangsalter der Langzeitbeschäftigte-losen an das der stabil Beschäftigten angenähert hat (Brussig 2012b). Beide Argumente lassen sich auch auf die Auswirkungen hoher Arbeitslosigkeit auf die Beschäftigten übertragen: Der Personenkreis der Beschäftigten, die aufgrund des Arbeitsmarktdrucks vorzeitig in Rente wechseln, ist möglicherweise nicht groß genug, um den Durchschnitt zu beeinflussen. Und der Durchschnitt wird zudem dadurch „verwässert“, dass auch langjährig Beschäftigte mit guter Alterssicherung vorzeitig in Rente wechseln, selbst wenn kein Arbeitsmarktdruck besteht. Außerdem: Die flexiblen Rentenzugänge sind auch für die Beschäftigten und nicht nur für die Arbeitslosen „ent-flexibilisiert“ worden.

Abbildung 7: Durchschnittliches Alter beim Eintritt in die Altersrente und Arbeitslosenquote nach Geschlecht und Region (Raumordnungsregion), 2010

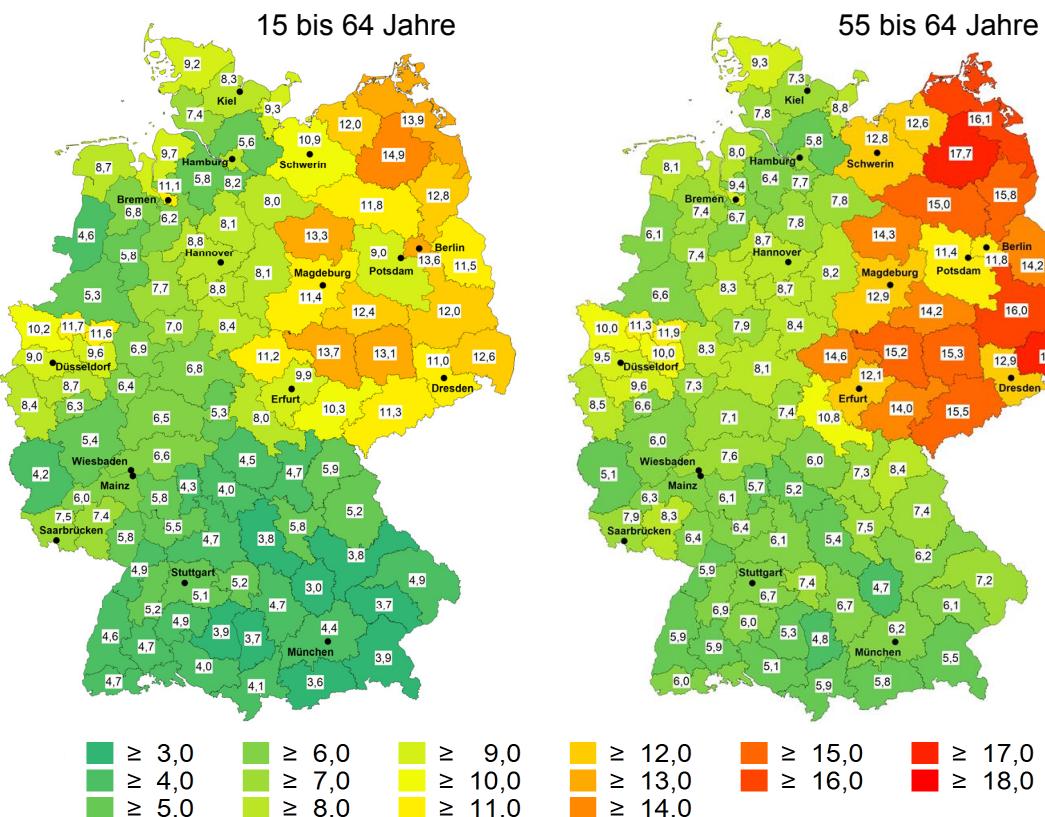


Quelle: Bundesinstitut für Bau, Stadt- und Raumforschung 2012; FDZ-RV-RTZN2010 Themenfile Raumordnungsregion

Nicht auszuschließen sind auch methodische Gründe. Zum einen sollte für den Rentenzugang des Jahres 2010 die Beschäftigungslage in den Jahren vor 2010 betrachtet werden. Allerdings sind die relativen Abstände zwischen den lokalen Arbeitslosenquoten in den vergangenen Jahrzehnten weitgehend gleich geblieben (für Westdeutschland: Blien / Phan thi Hong 2008; Kunz 2009; Bangel 1993, S. 74; Werner 2013; für Ostdeutschland: Blien et al. 2010). Zum anderen könnte argumentiert werden, dass statt der allgemeinen Arbeitslosenquote besser die Quote der älteren Arbeitslosen zugrunde gelegt werden müsse. Letzteres wurde in hier nicht dokumentierten Analysen unternommen, ohne dass sich etwas an den oben dargestellten Befunden geändert hätte. Vielmehr ist die Korrelation zwischen der allgemeinen Arbeitslosenquote und der Quote der älteren Arbeitslosen auf regionaler Ebene mit 0,93 außerordentlich hoch (siehe Abbildung 8). Interessant ist gleichwohl, dass in vielen Regionen mit einer äußerst geringen Arbeitslosenquote, die Arbeitslosigkeit unter den Älteren vergleichsweise hoch war. Dies gilt vor allem in den wirtschaftsstarken südlichen Regionen. In Bayern, wo im Vergleich der Bundesländer der relative Abstand am höchsten war, lag die Arbeitslosenquote der Älteren durchschnittlich 40 Prozent (entspricht 1,8 Prozentpunkten) über der Gesamtquote. Auch wenn die Quote der Arbeitslosen in diesen beiden Bundeslä-

dern trotzdem noch sehr gering ist, könnte der große relative Abstand der Älteren eventuell darauf hindeuten, dass eine gute Konjunktur unter den Älteren nicht in gleicher Weise die Arbeitslosigkeit senkt wie für die Gesamtarbeitslosigkeit.

Abbildung 8: Arbeitslosenquoten nach Alter und Region, 2010



Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2012

Regionale Besonderheiten bei der Förderung von Älteren

Die Förderung Älterer mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten ist ein Mittel, die Beschäftigungssituation der Älteren zu verbessern. Aus diesem Grund soll regional vergleichend untersucht werden, in welchem Ausmaß sich Regionen möglicherweise bei der Förderung von Älteren mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten unterscheiden.

Angesichts der Tatsache, dass die grundlegenden Bestimmungen der Arbeitslosenversicherung, der Arbeitsförderung und der Arbeitsvermittlung, wie sie im SGB III niedergelegt sind, deutschlandweit einheitlich sind, scheint zunächst der lokale Gestaltungsspielraum recht begrenzt zu sein.² Allerdings muss berücksichtigt werden, dass für die lokale Arbeitsvermittlung ein gewisser Gestaltungsfreiraum bestehen bleibt, wie die Mittel konkret verausgabt werden. Auf Länderebene sind außerdem im begrenzten Umfang eigene Haushaltsmittel verfügbar, um die Mittel der Bundesagentur für Arbeit

² Nach Ansicht von Berthold und Müller (2010) ist diese zentrale Steuerung ein wesentlicher Grund für eine in den letzten Jahren in Bezug auf die Beschäftigungssituation lediglich mäßig erfolgreiche regionale Angleichung.

aufzustocken, und es besteht die Möglichkeit, vorwiegend mit Mitteln aus dem Europäischen Sozialfond (ESF), aber auch mit Unterstützung anderer Förderer, zusätzliche arbeitsmarktpolitischer Konzepte zu finanzieren (Boeckh / Huster / Benz 2010, S. 242f.). Eine regionspezifische Prägung der Arbeitsmarktpolitik für Ältere ist demnach in der Institutionenordnung der Bundesrepublik durchaus möglich; eine Analyse der regionalen Besonderheiten daher sinnvoll.³

Ein spezifischer Fokus soll in diesem Kontext auf den Zusammenhang zwischen dem Arbeitslosigkeitsniveau und dem Förderungsumfang Älterer gelegt werden. Hierzu werden die Teilnahmen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Älteren pro Arbeitslose in Relation zu den Teilnahmen der Jüngeren und in Relation zur Arbeitslosenquote der Älteren gesetzt. Außerdem wird untersucht, ob sich der Anteil der älteren Arbeitslosen an allen Arbeitslosen im Anteil der Älteren an allen Teilnahmen niederschlägt (siehe hierzu auch Mümken / Brussig 2013a, b).

Die Förderung der Älteren ist mit der Förderung der Jüngeren verknüpft: Doch nach wie vor werden Ältere weniger gefördert

In der Abbildung 9 wurden für die Jahre 2006 und 2011 auf Ebene der Raumordnungsregionen die Förderintensitäten dargestellt. Das bedeutet, dass die Zahl der regionalen Teilnahmen an arbeitsmarktpolitischen Instrumenten in Relation zu den jeweiligen Arbeitslosenzahlen gesetzt wird. Durch die Verwendung des Arbeitslosigkeitsniveaus als Bezugsgröße wird dem Umstand Rechnung getragen, dass je nach Zeitpunkt oder Altersgruppe der potenzielle Personenkreis, der für eine Förderung in Frage kommt und näherungsweise über die Zahl der Arbeitslosen geschätzt wird, unterschiedlich ist (vgl. Mümken / Brussig 2013b).

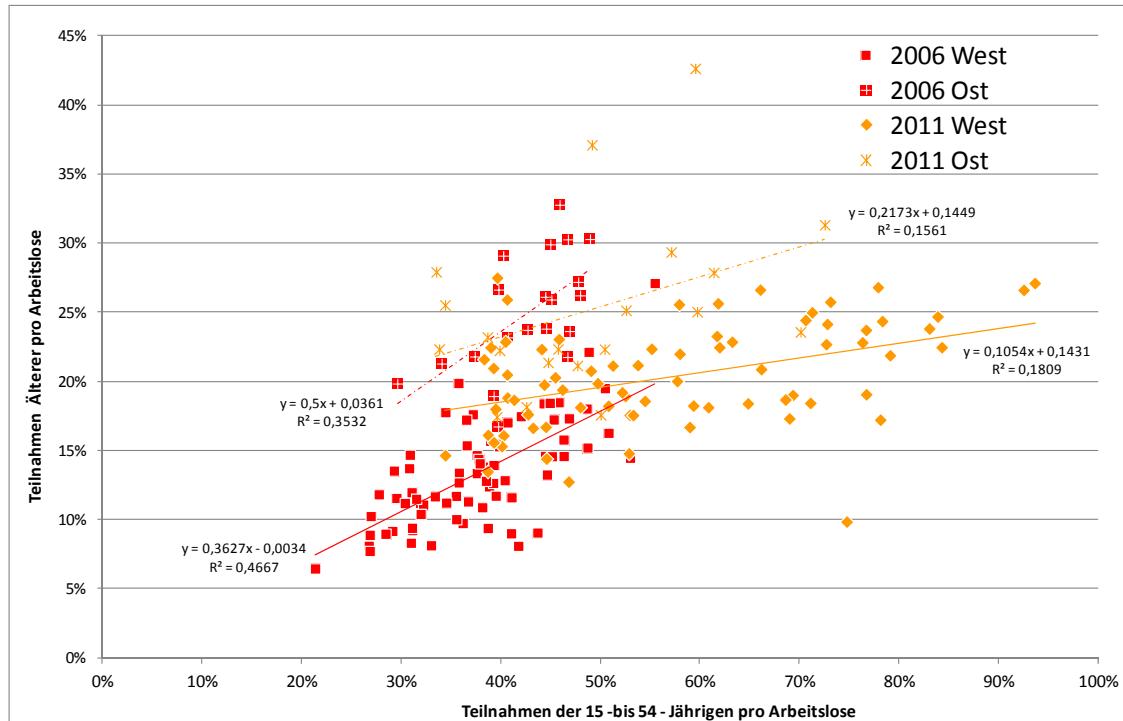
Auf diese Art wird sichtbar, dass im Jahr 2006 das Ausmaß der Förderung der Älteren eng verknüpft mit der Förderintensität der Jüngeren (bis 54 Jahre) war. Wo Ältere stärker gefördert wurden, war auch die Förderung pro Arbeitslose insgesamt eher höher. Dies hat sich fünf Jahre später geändert, denn dieser Zusammenhang war im Jahr 2011 deutlich schwächer. Im Vergleich zu 2006 wurde sowohl die Förderintensität unter den Jüngeren, stärker noch aber unter den Älteren verstärkt. Dass die Förderungen von Älteren an Bedeutung zugenommen hat, ist wird unter anderem auch an der flächenmäßigen Ausweitung des Bundesprogramms Perspektive 50plus sichtbar, dem eine gute Wirksamkeit für die Integrationschancen älterer Langzeitarbeitsloser bescheinigt wurde (zusammenfassend Knuth / Stegmann / Zink 2013).

Grundsätzlich ist eine Förderung jedoch nicht unabhängig vom Alter. Wäre dies der Fall – wäre also die Förderung innerhalb jeder Region für Jüngere und Ältere gleich –, dann sollten sich die Datenpunkte in der Abbildung entlang einer deutlich steileren Graden gruppieren. Dies trifft im Jahr 2011 noch weniger zu als im Jahr 2006. In beiden Jahren und sämtlichen Regionen wurden Personen ab 55 Jahren in Relation zur entsprechenden Arbeitslosenquote deutlich seltener gefördert als es Jüngere

³ Ein gutes Beispiel für ein Arbeitsförderungsprogramm für ältere Arbeitsuchende, das eine regionale und dezentrale Ausrichtung besitzt, ist das Bundesprogramm Perspektive 50plus (Knuth / Stegmann / Zink 2013). Hier schließen sich Jobcenter zu regionalen Beschäftigungspakten zusammen und integrieren gezielt lokale Arbeitsmarktakteure in die Bündnisse. Kompetenzen werden auf diese Weise vor Ort zusammengeführt, um sie strategischer einsetzbar zu machen.

wurden. Ältere werden also nach wie vor arbeitsmarktpolitisch weniger gefördert als Jüngere, auch wenn dieser Zusammenhang regional unterschiedlich stark ist. Im Ost-West-Vergleich zeigt sich, dass ostdeutsche Ältere in Relation zum Arbeitslosenbestand in beiden Jahren prozentual weniger „vernachlässigt“ wurden als im Westen.

Abbildung 9: Teilnahmen an arbeitsmarktpolitischen Instrumenten (Jahresdurchschnittsbestand) pro Arbeitslose der entsprechenden Altersgruppe nach Alter und Region (Raumordnungsregion), 2006 und 2011



Quelle: Förderstatistik der Bundesagentur für Arbeit; Arbeitslosigkeit auf Stadt- und Landkreisebene (verschiedene Ausgaben)

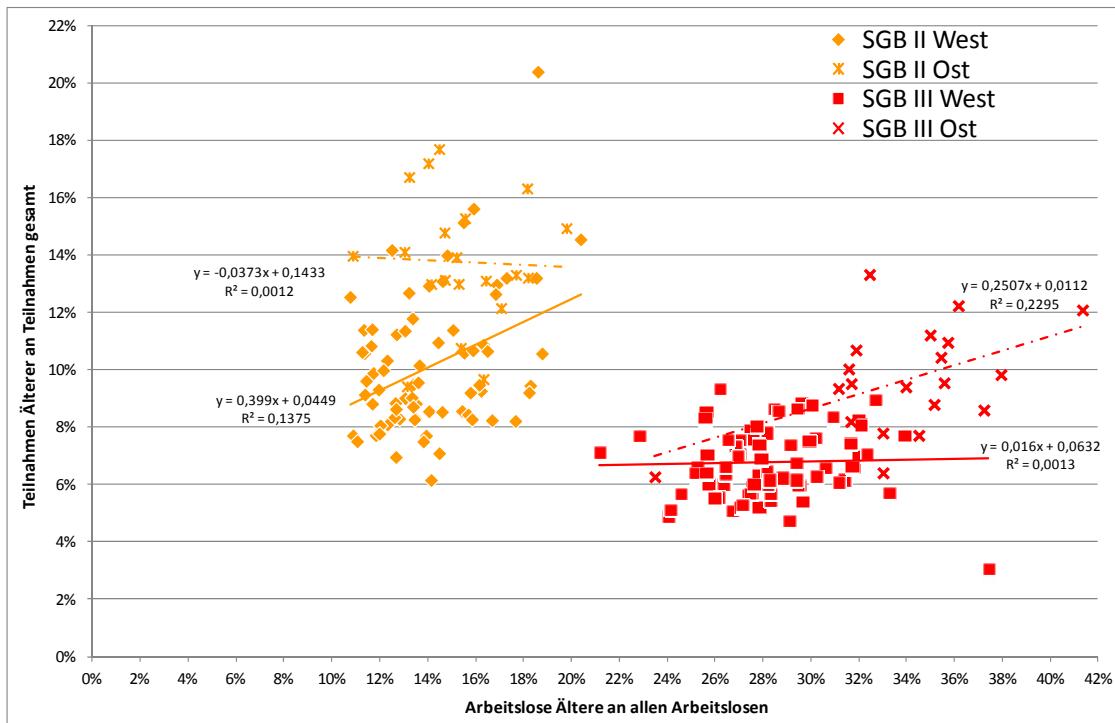
Kein Automatismus zwischen dem Anteil der Älteren an allen Arbeitslosen und ihrem Anteil an den Teilnahmen

Die Abbildung 10 zeigt für das Jahr 2011 rechtskreisbezogen den Anteil der Teilnahmen Älterer an allen Teilnahmen (y-Achse) in Relation zum Anteil der älteren Arbeitslosen an allen Arbeitslosen (x-Achse). Sowohl im Bereich der Arbeitslosenversicherung (SGB III) als auch in der Grundsicherung (SGB II) entspricht der Anteil der Förderungen von Älteren bei weitem nicht ihrem Anteil an allen Arbeitslosen. Überdies scheint die Förderung der Personen ab 55 Jahre insgesamt erstaunlich unabhängig von ihrem tatsächlichen Anteil an den Arbeitslosen zu sein. Mit welcher Wahrscheinlichkeit eine ältere Person demnach gefördert wird, ist regional ungleich verteilt und zeigt den regionalen Gestaltungsspielraum in der Arbeitsmarktpolitik auf.

Es fällt auf, dass in beiden Rechtskreisen der Anteil der Älteren an allen Teilnahmen in den meisten ostdeutschen Regionen höher ist als in westdeutschen. Im Osten ist im Bereich der Arbeitslosenversicherung (SGB III) der Prozentsatz der Älteren unter den

Arbeitslosen größer als im Westen. Damit war zumindest die Wahrscheinlichkeit höher, dass auch mehr Ältere unter den Teilnahmen sind; dies schlägt sich hier auch nieder.

Abbildung 10: Anteil Teilnahmen Älterer an allen Teilnahmen in Relation zum Anteil älterer Arbeitslose an allen Arbeitslosen nach Rechtskreis und Region (Raumordnungsregion), 2011



Quelle: Förderstatistik der Bundesagentur für Arbeit; Arbeitslosigkeit auf Stadt- und Landkreisebene (verschiedene Ausgaben)

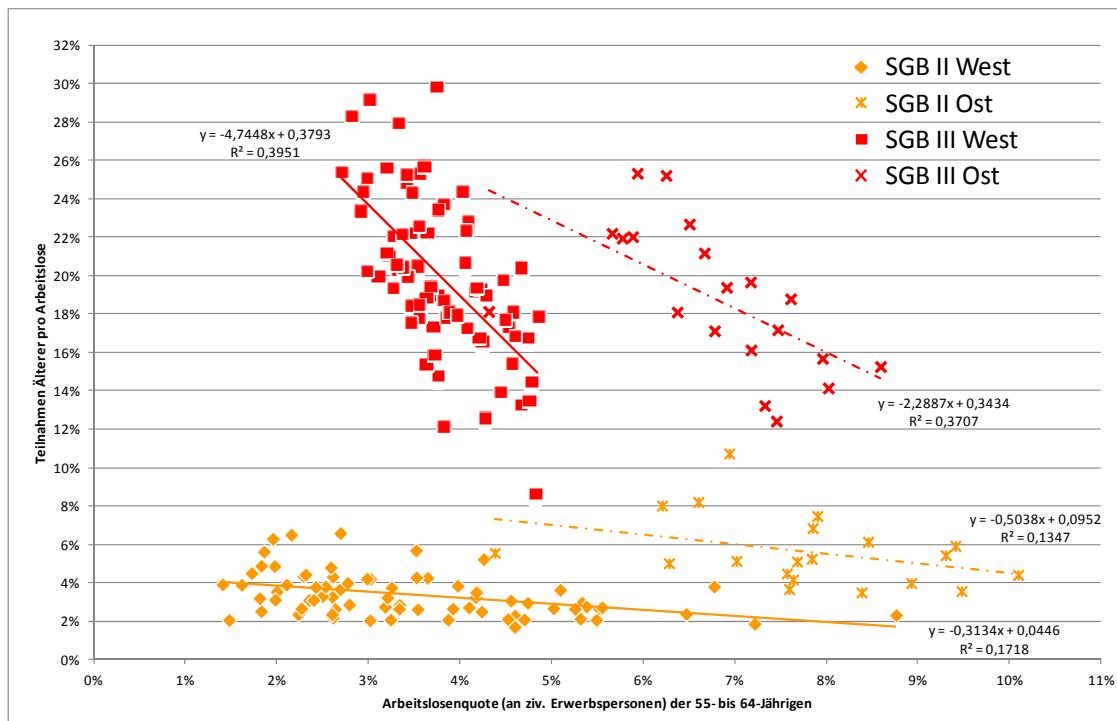
In Regionen mit hohen Altersarbeitslosenquoten sind die Förderchancen für ältere Arbeitslose geringer

Weiter oben wurde bereits gezeigt, dass die Anteile der Arbeitslosen ab 55 Jahre an allen zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe regional sehr unterschiedlich ausfallen (siehe Abbildung 8). Inwiefern auch die Höhe der Arbeitslosenquote der Älteren wiederum in Beziehung zum Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten unter Personen ab 55 Jahre steht, wird in der nächsten Abbildung dargestellt (siehe Abbildung 11). Es soll überprüft werden, ob in Regionen, in denen nur wenige Ältere arbeitslos sind, möglicherweise eine intensivere Förderung dieser Gruppe umgesetzt wird bzw. werden kann.

Zunächst fällt ins Auge, dass sich die Förderung in den beiden Rechtskreisen, aber auch in West- und Ostdeutschland sichtbar unterscheidet. Dies liegt vor allem an den höheren Arbeitslosenquoten im Osten, aber auch an der häufigeren Förderung pro Arbeitslose im Bereich der Arbeitslosenversicherung (SGB III). Hier werden in Relation zur Arbeitslosenquote arbeitsmarktpolitische Instrumente häufiger eingesetzt als im Bereich der Grundsicherung (SGB II).

Insgesamt zeigt sich: Je niedriger die Arbeitslosenquote der Personen ab 55 Jahren ist, umso höher ist die Förderdichte in dieser Gruppe (siehe Abbildung 11). Umgekehrt sind in Regionen mit hohen Altersarbeitslosenquoten die Förderchancen für ältere Arbeitslose geringer. Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn statt der Arbeitslosenquote der Älteren die aller Erwerbspersonen verwendet wird.

Abbildung 11: Teilnahmen Älterer pro Arbeitslose in Relation zur Arbeitslosenquote der 55- bis 64-Jährigen nach Rechtskreis und Region (Raumordnungsregion), 2011



Quelle: Förderstatistik der Bundesagentur für Arbeit; Arbeitslosigkeit auf Stadt- und Landkreisebene (verschiedene Ausgaben)

Fazit

Die Bundesrepublik Deutschland ist knapp 25 Jahre nach dem Fall der Mauer ein Land mit einer sozioökonomischen regionalen Vielfalt, die deutlich über die bekannte Unterscheidung in West- und Ostdeutschland hinausgeht, und die älter ist als die Vereinigung im Jahre 1990. Dies zeigt sich auch in verschiedenen Aspekten des Altersübergangs, wie dem Rentenzugang, der Arbeitslosigkeit und der arbeitsmarktpolitischen Förderung. Gleichwohl sind die Ost-West-Unterschiede immer noch sehr ausgeprägt, doch innerhalb der beiden Landesteile gibt es – insbesondere in Westdeutschland – erhebliche regionale Differenzen.

Die Ergebnisse dieses Reports zeigen, dass regionale Differenzen die Tatsache, ob Personen im Alter noch in Beschäftigung, in Arbeitslosigkeit oder bereits in Rente sind, künftig vermutlich eher mehr als weniger beeinflussen werden. Denn durch die „Ent-Flexibilisierung“ des Rentenübergangs ist ein wichtiger gesamtstaatlicher Hebel schwächer geworden, um individuell auf Arbeitslosigkeit – die regional stark streut – im

Altersübergang reagieren zu können. Und die lokalen Gestaltungsspielräume in der Arbeitsmarktpolitik sind beträchtlich, und sie werden unterschiedlich genutzt. Die älteren Arbeitslosen werden sowohl im SGB III als auch im SGB II intensiver einbezogen, als es in der Vergangenheit der Fall war. Aber noch immer werden sie in der Tendenz dort prozentual im geringeren Umfang gefördert, wo die Arbeitslosigkeit insgesamt hoch ist. In diesen Regionen müssen sich Ältere also offenbar nicht nur einer schlechteren Arbeitsmarktlage stellen, sondern auch ihre Chancen, dabei unterstützt zu werden, fallen schlechter aus als für ältere Arbeitslose in Regionen mit niedrigerer Arbeitslosigkeit. Damit regionale Benachteiligungen nicht weiter verschärft werden, wäre hier eine gezielte und effektive Förderung wünschenswert.

Literatur

- Bangel, Bettina (1993): Geographie der Altersgrenzen. Frühverrentung im regionalen Strukturwandel. Berlin: Edition Sigma.
- Bellmann, Lutz; Blien, Uwe (1996): Die Lohnkurve in den neunziger Jahren. Der Zusammenhang zwischen regionalen Durchschnittslöhnen und regionaler Arbeitslosigkeit in einer Mehrebenenanalyse mit dem IAB-Betriebspanel. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 29 (3), S. 467–470.
- Berthold, Norbert; Müller, Andreas (2010): Regionale Disparitäten in Deutschland — Auf dem Weg zu gleichwertigen Lebensverhältnissen? In: Wirtschaftsdienst 90 (9), S. 591–597.
- Blien, Uwe; Bogai, Dieter; Fuchs, Stefan (2007): Die regionale Arbeitsmarktforschung des IAB: Aufbau, Leitbild und Forschungsperspektiven. Online verfügbar unter http://doku.iab.de/grauerpap/2007/dachpapier_regionalforschung_2007.pdf, zuletzt geprüft am 10.09.2013.
- Blien, Uwe; Hirschenauer, Franziska; Kaufmann, Klara; Moritz, Michael; Vosseler, Alexander (2011): Leistungsmessung von SGB-II-Trägern: Die Bildung von Vergleichstypen trägt regionalen Unterschieden Rechnung. In: IAB-Forum (2), S. 82–89.
- Blien, Uwe; Phan thi Hong, Van (2008): Arbeitslosigkeit regional. Auf verschiedenen Wegen in die Zukunft. In: IAB-Forum (2/08), S. 43–47.
- Blien, Uwe; Phan thi Hong, Van; Kaufmann, Klara; Kaimer, Steffen (2010): 20 Jahre nach dem Mauerfall: Arbeitslosigkeit in ostdeutschen Regionen. In: ZAF 43 (2), S. 125–143.
- Boeckh, Jürgen; Huster, Ernst-Ulrich; Benz, Benjamin (2010): Sozialpolitik in Deutschland. Eine systematische Einführung: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Brosius, Felix (2004): SPSS 12. Das mitp-Standardwerk. Bonn: mitp-Verlag.
- Brussig, Martin (2011): Weitere Zunahme der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ab 50 Jahren. Universeller Trend zum längeren Arbeiten – aber je nach Branche und Qualifikation auf sehr unterschiedlichem Niveau. Duisburg; Düsseldorf (Altersübergangs-Report, 2011-02). Online verfügbar unter <http://www.iaq.uni-due.de/auem-report/2011/auem2011-02.php>.
- Brussig, Martin (2012a): Erwerbsminderung und Arbeitsmarkt: Arbeitslosigkeit und regionale Unterschiede prägen Zugänge in Erwerbsminderungsrenten. Duisburg; Düsseldorf (Altersübergangs-Report, 2012-04). Online verfügbar unter <http://www.iaq.uni-due.de/auem-report/2012/2012-04/auem2012-04.pdf>.

- Brussig, Martin (2012b): Weiter steigendes Renteneintrittsalter, mehr Renteneintritte aus stabiler Beschäftigung, aber zunehmend geringere Altersrenten bei Langzeitarbeitslosen: Aktuelle Entwicklungen beim Rentenzugang. Duisburg; Düsseldorf (Altersübergangs-Report, 2012-02). Online verfügbar unter <http://www.iaq.uni-due.de/auem-report/2012/2012-02/auem2012-02.pdf>.
- Buch, Tanja (2006): Regionale Mobilität auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Hamburg: Kovač (Schriftenreihe Socialia, 77).
- Bundesinstitut für Bau, Stadt- und Raumforschung (2012): INKAR - Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung. Bonn.
- Deutsche Rentenversicherung (2012): Rentenversicherung in Zeitreihen. Oktober 2012 (DRV-Schriften, 22).
- Hirschenauer, Franziska (2013): Neue Typisierung der Agenturbezirke: Integrationserfolge hängen von regionalen Gegebenheiten ab (IAB-Kurzbericht, 05/2013).
- Knuth, Matthias; Stegmann, Tim; Zink, Lina (2013): Wie das Bundesprogramm "Perspektive 50 plus" wirkt. In: Soziale Sicherheit 62 (7), S. 251–259.
- Kunz, Marcus (2009): Unemployment dynamics in West Germany. Do districts adjust differently than larger regional units? Nürnberg (IAB-Discussion Paper, 11/2009).
- Longhi, Simonetta (2012): Job Competition and the Wage Curve. In: Regional Studies 46 (5), S. 611–620.
- Mümken, Sarah; Brussig, Martin (2012): Alterserwerbsbeteiligung in Europa. Deutschland im internationalen Vergleich. Institut Arbeit und Qualifikation (Altersübergangs-Report, 2012-01). Online verfügbar unter <http://www.iaq.uni-due.de/auem-report/2012/2012-01/auem2012-01.pdf>.
- Mümken, Sarah; Brussig, Martin (2013a): Sichtbare Arbeitslosigkeit: Unter den 60- bis 64-Jährigen deutlich gestiegen: Reformen zielen auf eine Verlängerung der Erwerbsphasen ab, doch auch die Altersarbeitslosigkeit steigt. Universität Duisburg-Essen (Altersübergangs-Report, 2013-01).
- Mümken, Sarah; Brussig, Martin (2013b): Die Arbeitsmarktpolitik wendet sich Älteren zu: Während Wege in die Frühverrentung versperrt wurden, ist die Förderung der Älteren ausgebaut worden. Universität Duisburg-Essen (Altersübergangs-Report, 2013-02).
- Niebuhr, Annekatrin; Granato, Nadia; Haas, Anette; Hamann, Silke (2012): Does Labour Mobility Reduce Disparities between Regional Labour Markets in Germany? In: Regional Studies 46 (7), S. 841–858.
- Pfaff, Simon (2012): Pendeln oder umziehen? Mobilitätsentscheidungen in Deutschland zwischen 2000 und 2009. In: Zeitschrift für Soziologie (06), S. 458–477.
- Radl, Jonas (2013): Labour Market Exit and Social Stratification in Western Europe: The Effects of Social Class and Gender on the Timing of Retirement. In: European Sociological Review 29 (3), S. 654–668.
- Rinklake, Annika; Buchholz, Sandra (2013): Die Arbeitsmarktsituation der über 50-Jährigen in Deutschland und ihre Auswirkungen auf Verrentungszeitpunkt sowie Renteneinkommen. In: Claudia Vogel und Andreas Motel-Klingebiel (Hg.): Altern im sozialen Wandel: Die Rückkehr der Altersarmut? Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 335–355.
- Rüb, Felix; Werner, Daniel (2007): Typisierung von SGB II Trägern. Nürnberg (IAB-Forschungsbericht, 1/2007).
- Schmidt, Peter (1995): Die Wahl des Rentenalters. Eine theoretische und empirische Analyse des Rentenzugangsverhaltens in West- und Ostdeutschland. Frankfurt am Main: Lang.
- Tivig, Thusnelda; Frosch, Katharina; Kühntopf, Stephan (2008): Mapping Regional Demographic Change and Regional Demographic Risk in Europe. Rostock (Schriftenreihe zu Nachhaltigkeit und CSR, 2).
- Werner, Daniel (2013): The evolution of regional labor market disparities. Bielefeld: Bertelsmann (IAB-Bibliothek, 344).

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 zeitnahe 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.

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

Impressum

Altersübergangs-Report 2013-03

Redaktionsschluss: 19.11.2013

Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

verantwortlich für die Förderung des Projekts: Dr. Claudia Bogedan, claudia-bogedan@boeckler.de

Forschungsnetzwerk Alterssicherung, Berlin

verantwortlich für die Förderung des Projekts: Dr. Jürgen Faik, 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

Redaktion

Matthias Knuth

matthias.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

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.