

Sarah Mümken / Martin Brussig / Matthias Knuth

Beschäftigungslosigkeit im Alter – Die Älteren ab 60 Jahren sind besonders betroffen

Auf einen Blick...

- Arbeitslosenzahlen der Bundesagentur für Arbeit und Erwerbslosenzahlen basierend auf dem Mikrozensus zeichnen ein unterschiedliches Bild von der Beschäftigungslosigkeit am Ende des Erwerbslebens. Während als erwerbslos im Wesentlichen zählt, wer überhaupt nicht erwerbstätig ist, aber angibt eine Beschäftigung zu suchen, gilt als arbeitslos, wer – auch bei einer Beschäftigung von unter 15 Stunden pro Woche – den Vermittlungsbemühungen der Bundesagentur für Arbeit bzw. der Jobcenter zur Verfügung steht.
- Speziell bei der Altersgruppe ab 60 Jahren zeigen sich je nach verwendetem Konzept bei den Daten größere Unterschiede. Seit 2001 liegen bei dieser Altersgruppe die Erwerbslosenzahlen deutlich über den Arbeitslosenzahlen. Offenbar wird ein nicht unbedeutendes Erwerbspersonenpotenzial unter den Älteren gerade jenseits der 60 Jahre durch die Arbeitslosenstatistik nicht erfasst.
- Der Anstieg der Erwerbstätigenquote unter den – insbesondere weiblichen – Älteren in den vergangenen Jahren hat nicht etwa zu einer Absenkung des Anteils von erwerbslosen Älteren geführt, sondern wurde sogar von einem Anstieg des Erwerbslosenanteils begleitet. Abgenommen hat demnach maßgeblich die Zahl der älteren Nichterwerbspersonen. Beschäftigungslosigkeit erstreckt sich inzwischen im größeren Umfang über ein Alter bis jenseits von 60 Jahren, was auch das Ergebnis des Ausstiegs aus der Frühverrentung von Arbeitslosen ist.
- Indem die aktive Arbeitsförderung ältere Personen ab 60 Jahren faktisch ausklammert, hat sie sich noch nicht ausreichend auf das veränderte Verhalten Älterer am Arbeitsmarkt, die veränderten Rahmenbedingungen und die Ziele der Bundesregierung eingestellt.

Einleitung

Durch Reformen bei der Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik wird der Einstieg in die Rente zwangsweise auf spätere Lebensjahre verlagert. Die Erfolgsmeldung, dass sich parallel die Erwerbsbeteiligung Älterer in den vergangenen Jahren stark ausgedehnt hat, wird häufig als Beleg dafür herangezogen, dass sich die Politik auf dem richtigen Kurs befindet. Auch die Bundesregierung bewertet die Beschäftigungssituation von Älteren positiv. Sie verweist dazu unter anderem in ihrem Bericht zur Anhebung der Regelal-

tersrente auf 67 Jahre auf die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten über 55 Jahren, die – entgegen des Trends und trotz Wirtschaftskrise – in 2009 zugenommen habe (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2010, S. 48; vgl. auch Deutscher Bundestag 2010, S. 36).

In einigen der vorherigen Altersübergangsreports konnte jedoch gezeigt werden, dass ein Anstieg der Erwerbsquoten im Alter und eine Erhöhung des Renteneinstiegsalters keineswegs gleichbedeutend mit einem längeren Erwerbsleben sind, auch wenn es durchaus klare Indizien für eine Verlängerung der individuellen Erwerbsbiografien gibt (vgl. Brussig 2010). Durch institutionelle Eingriffe wird zwar ein späterer Renteneintritt forciert, doch wenn es den Beschäftigten nicht gelingt, entsprechend ihre Erwerbstätigkeitsphase auszudehnen, drohen Arbeitslosigkeit und/oder finanzielle Einbußen in Form von Rentenabschlägen wegen einer frühzeitigen Inanspruchnahme der Rente.

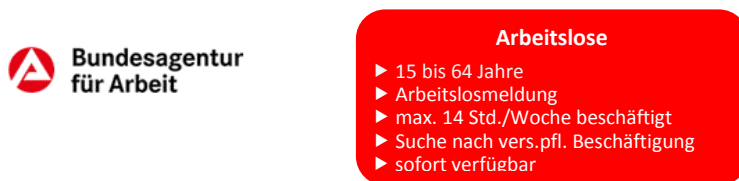
Ziel des vorliegenden Altersübergangsreports ist es, anhand aktueller Daten zu prüfen, welchen Umfang Beschäftigungslosigkeit am Ende des Erwerbslebens einnimmt und ob sich diese im Zeitverlauf ausgebreitet hat. Hierzu müssen zunächst die Konzepte zur Messung von Arbeitslosigkeit bzw. Erwerbslosigkeit betrachtet werden, wobei wir den Begriff der Beschäftigungslosigkeit als Oberbegriff verwenden.

Arbeitslos, aber nicht erwerbslos? Zwei Konzepte zur Messung der Beschäftigungslosigkeit

Registrierte Arbeitslosigkeit auf Datenbasis der Bundesagentur für Arbeit

Bei der Analyse von Beschäftigungslosigkeit im Alter kann auf unterschiedliche begriffliche Konzepte sowie auf diverse Datengrundlagen zurückgegriffen werden. Eine wichtige Informationsquelle stellen die Angaben der Bundesagentur für Arbeit zur Arbeitslosigkeit dar (siehe Abbildung 1). Als arbeitslos werden nach § 16 und § 119 SGB III diejenigen im Alter von 15 bis 64 Jahre registriert, die beschäftigungslos sind oder höchstens 14 Stunden in der Woche arbeiten, eine versicherungspflichtige Beschäftigung suchen und für die Vermittlung durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) sofort zur Verfügung stehen. Außerdem muss eine Arbeitslosmeldung bei der Bundesagentur für Arbeit oder einem nach dem SGB II zuständigen Träger, also einem Jobcenter, erfolgt sein. Nicht als arbeitslos gelten jedoch beispielsweise Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (vgl. § 16 SGB III). Auch ältere ALG II-Empfänger, denen innerhalb eines Jahres nach Vollendung des 58. Lebensjahrs keine sozialversicherungspflichtige Arbeit angeboten werden konnte, werden nach § 53a Absatz 2 SGB II nicht als arbeitslos geführt. Gleiches gilt für den „erleichterten Leistungsbezug“ nach § 428 SGB III bzw. § 65 Absatz 4 SGB II, der Ältere ab 58 Jahre bis zum Ende 2007 die Möglichkeit zum Leistungsbezug gegeben hat, ohne dass sie Vermittlungsbemühungen zur Verfügung stehen mussten.

Abbildung 1: Arbeitslosigkeit im Sinne der Bundesagentur für Arbeit

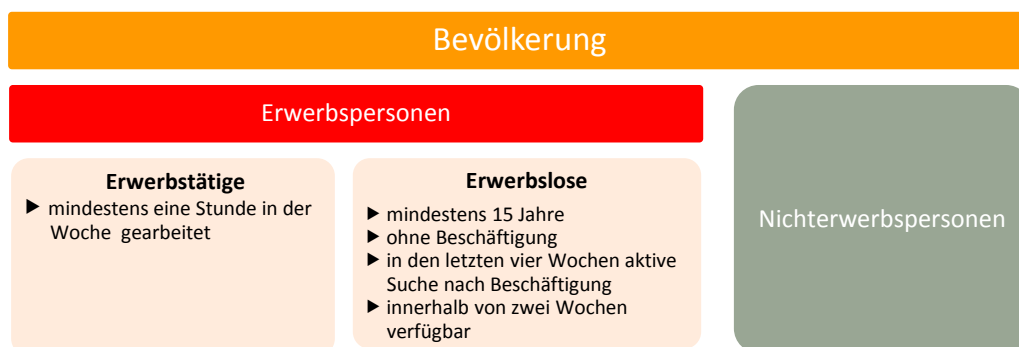


Quelle: § 16 und § 119 SGB III

Erwerbslosigkeit auf Datenbasis des Mikrozensus

Im Unterschied zur administrativen Definition der Arbeitslosigkeit basiert das Konzept der Erwerbslosigkeit auf einer regelmäßig durchgeführten repräsentativen Bevölkerungsbefragung des Statistischen Bundesamtes. Im Mikrozensus wird gemäß dem Labour-Force-Konzept der International Labour Organization (ILO) die Bevölkerung nach ihrer Beteiligung am Erwerbsleben in Erwerbspersonen (Erwerbstätige oder Erwerbslose) und Nichterwerbspersonen untergliedert (siehe Abbildung 2). Als erwerbslos gilt, wer mindestens 15 Jahre alt und ohne Beschäftigung ist, sich nach eigener Auskunft in den letzten vier Wochen aktiv um die Aufnahme einer solchen bemüht hat und innerhalb der nächsten zwei Wochen eine neue Arbeitsstelle antreten kann.¹ Personen, die zwar eine Beschäftigung suchen, jedoch beispielsweise wegen eines fehlenden Leistungsanspruchs keinen Kontakt zur Arbeitsverwaltung aufgenommen haben und deshalb nicht von der Bundesagentur erfasst werden, können dennoch in der Erwerbslosenstatistik erscheinen. Eine geringfügige Erwerbstätigkeit führt nach ILO-Konzept jedoch stets zur Klassifizierung als „erwerbstätig“, während sie – sofern die wöchentliche Arbeitszeit unter 15 Stunden liegt – nach dem BA-Konzept einer Einstufung als „arbeitslos“ grundsätzlich nicht entgeht.

Abbildung 2: Einteilung der Bevölkerung nach ihrer Beteiligung am Erwerbsleben im Mikrozensus



Quelle: Statistisches Bundesamt 2010

¹ Dieses Verfügbarkeitskriterium wird im Mikrozensus allerdings erst seit dem Mikrozensus 2005 zur Identifizierung der Erwerbslosen angewendet und nicht mehr nur als gesondertes Merkmal ausgewiesen.

Während das BA-Konzept vor allem auf jene Personen zielt, die den Vermittlungsbestrebungen der öffentlichen Arbeitsverwaltung zur Verfügung stehen, zielt das ILO-Konzept auf jene Personen, die nicht erwerbstätig sind, aber gern erwerbstätig wären. Ist schon für die Bevölkerung im Erwerbsalter insgesamt festzustellen, dass beide Definitionen sich nur teilweise überlappen, so scheinen sie nach unseren Befunden in der Altersgruppe jenseits von 60 Jahren besonders stark auseinanderzufallen. Diese Unterschiede sind bei der Analyse von Erwerbstätigkeit und Beschäftigungslosigkeit im Auge zu behalten.

Anstieg der Erwerbstätigkeit unter den Älteren nicht gleichbedeutend mit einem Rückgang der Erwerbslosen

Eine weitere Besonderheit im Wechselspiel von Erwerbstätigkeit und Erwerbslosigkeit tritt hinzu: Beide können gleichzeitig steigen, wenn die Nichterwerbstätigkeit zurückgeht, also ein höherer Anteil von Personen zumindest erwerbstätig sein möchte. Letzteres ist für Ältere charakteristisch, wie sich in Abbildung 3 erkennen lässt.

Für die 50- bis 54-Jährigen zeigt sich, dass die leichte Zunahme an Erwerbstätigen im Zeitraum von 1991 bis 2009 von knapp 5 Prozentpunkten nicht mit einer Abnahme der Erwerbslosen² einhergeht. Das Gegenteil ist der Fall. Betrug der Anteil der Erwerbslosen zwischen 50 und 54 Jahren an der Bevölkerung dieser Altersgruppe im Jahr 1991 noch 4,9 Prozent (bzw. absolut 0,31 Millionen), lag dieser 2009 mit 6,1 Prozent (bzw. 0,36 Millionen) über diesem Ausgangswert. Rückläufig war die Zahl der Nichterwerbspersonen. Eine geschlechtsspezifische Betrachtung deckt gegenläufige Entwicklungen auf. Während bei den Frauen der Anteil der Erwerbstätigen um fast 15 Prozentpunkte zugenommen und der Nichterwerbspersonenanteil in gleichen Ausmaß abgenommen hat, ist bei den Männern der Erwerbstätigenanteil um 5 Prozentpunkte gefallen, und sowohl der Anteil der Erwerbslosen als auch der Anteil der Nichterwerbspersonen sind gestiegen.

Bei den 55- bis 59-Jährigen ist bei beiden Geschlechtern sehr deutlich die gegensätzliche Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Nichterwerbstätigkeit zu sehen. Während die Erwerbstätigen seit 1993 kontinuierlich zugenommen haben, stieg der Anteil der Erwerbslosen bis 1998 zunächst auf 13,7 Prozent (Männer: 15,1 Prozent; Frauen: 12,4 Prozent) an, ging dann aber bei beiden Geschlechtern bis 2009 wieder auf das Niveau von 1991 zurück. Die Zahl der Nichterwerbspersonen entwickelte sich dagegen stets gegenläufig zu den Erwerbstätigenzahlen. Bei den Frauen halbierte sich ihr Anteil im Betrachtungszeitraum und lag 1998 erstmals unter dem Erwerbstätigenanteil.

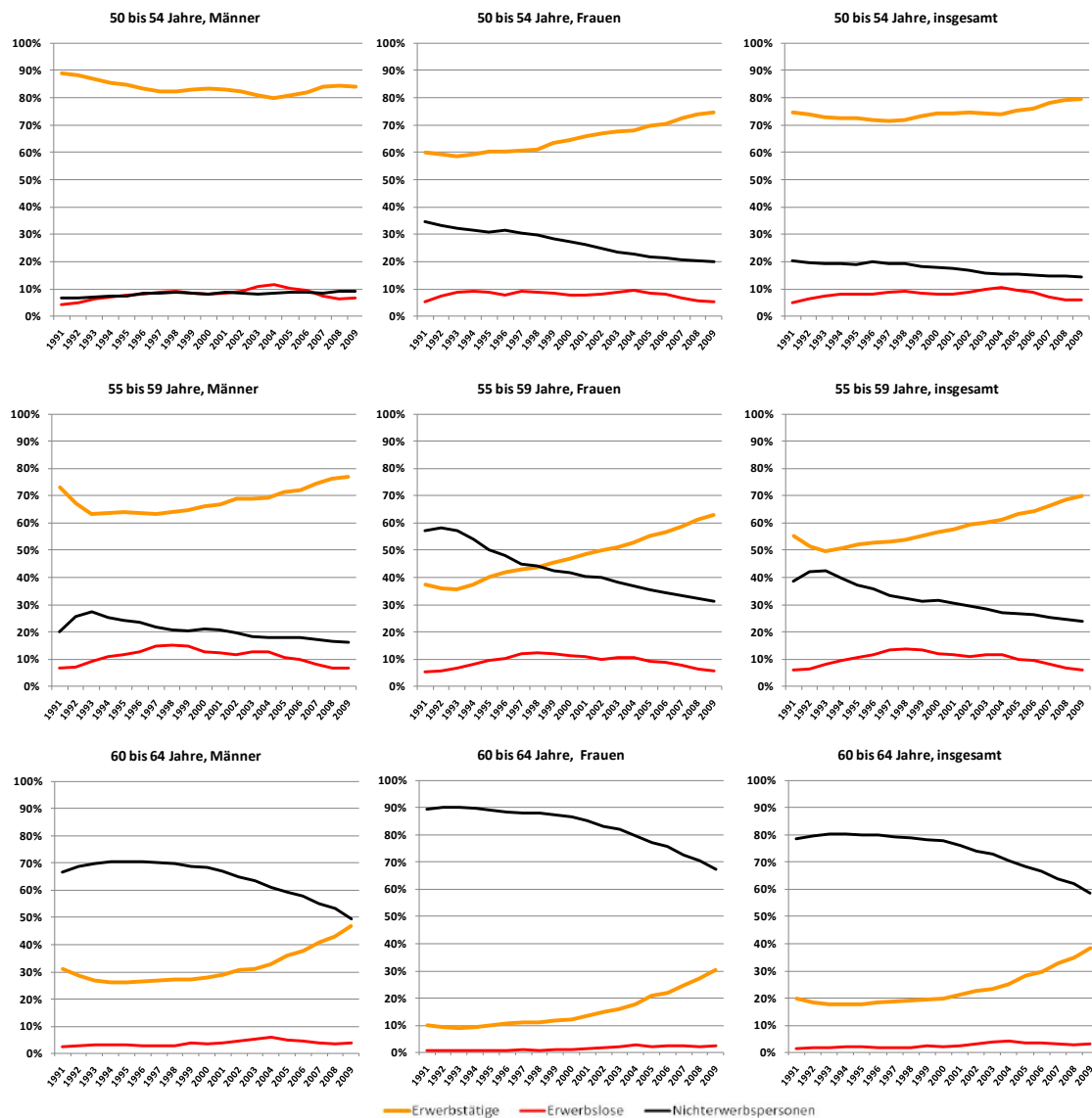
Bei den Älteren ab 60 und unter 65 Jahren nahm der Anteil der Erwerbstätigen seit 1999 beständig zu und hat sich bis 2009 etwa verdoppelt. Gleiches gilt jedoch ebenfalls, wenn auch auf einem deutlich geringeren Niveau, für den Anteil der Erwerbslosen (1991: 1,5 Prozent; 2009: 3,1 Prozent). Parallel fiel der Anteil der Nichterwerbspersonen. Auch bei dieser Altersgruppe geht die Entwicklung bei beiden Geschlechtern in die gleiche Richtung, allerdings auf einem unterschiedlichen Niveau. Waren zu Beginn

² Seit 2005 ist die Erhebung von einer festen Berichtswoche (in der Regel die letzte feiertagsfreie Woche im April) auf eine kontinuierliche Erhebung mit gleitender Berichtswoche umgestellt worden, so dass die Daten ab 2005 Jahresdurchschnitte darstellen.

des Betrachtungszeitraumes noch neun von zehn Frauen im Alter von 60 bis unter 65 Jahren Nichterwerbspersonen, waren dies 2009 nur noch sieben von zehn. Der Anteil der Erwerbstätigen, aber auch der Erwerbslosen hat sich dagegen verdreifacht.

Wird allerdings nur die Entwicklung ab etwa 2005 betrachtet, so wird insbesondere bei den beiden jüngeren Altersgruppen der Anstieg der Erwerbstätigenquote nicht nur von einem Rückgang des Nichterwerbstätigenanteils, sondern auch von einer Reduktion des Erwerbslosenanteiles begleitet.

Abbildung 3: Entwicklung der Anteile von älteren Erwerbstätigen, Erwerbslosen und Nichterwerbspersonen an der Bevölkerung 1991–2009

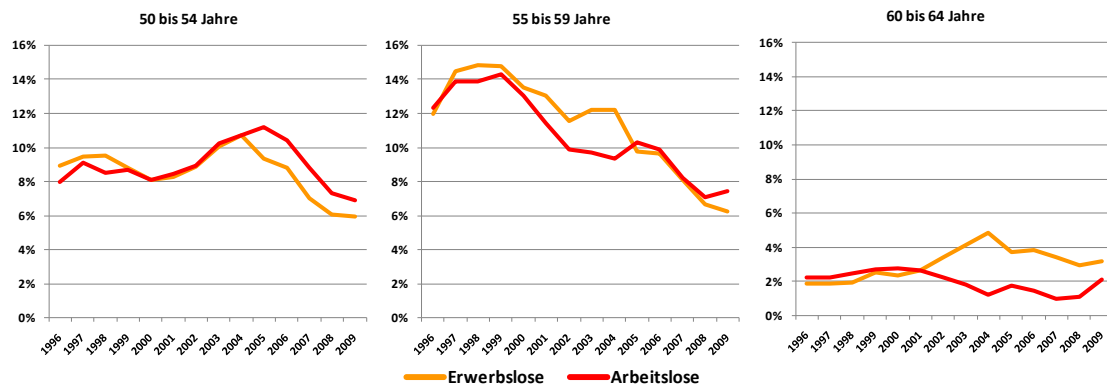


Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus; eigene Berechnungen

Arbeitslosigkeit und Erwerbslosigkeit unter Älteren im Vergleich

Der in den letzten zehn Jahren zu beobachtende parallele Anstieg von Erwerbstätigkeit und Erwerbslosigkeit bei den Älteren spiegelt sich nur teilweise in den Arbeitslosenzahlen wider, wie sie von der Bundesagentur für Arbeit berichtet werden. In Abbildung 4 sind die prozentualen Anteile der Arbeits- und Erwerbslosen an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe dargestellt. Deutlich wird, dass die Abweichungen zwischen Arbeitslosigkeit³ und Erwerbslosigkeit mit dem Alter variieren. Dabei gibt es für die 50- bis 54-Jährigen bis zum Jahr 2004 kaum Unterschiede zwischen der Quote der Arbeitslosen und Erwerbslosen. Doch mit der Berücksichtigung des Verfügbarkeitskriteriums im Mikrozensus ab 2005 fielen die Erwerbslosenanteile unter die Werte der registrierten Arbeitslosen. Ähnliches ist für die 55- bis 59-Jährigen zu beobachten. Für die 60- bis 64-Jährigen stellt sich das Bild jedoch anders dar: Seit 2001 sind kontinuierlich weniger Arbeitslose ausgewiesen worden als erwerbslos waren. Im Jahr 2004 standen einer Erwerbslosenzahl von 253.000 lediglich knapp 63.000 registrierte Arbeitslose gegenüber. Zwischen 2003 und 2008 lag der Anteil der Erwerbslosen an der Bevölkerung stets bei weit mehr als dem Doppelten des Arbeitslosenanteils. Erst im Jahr 2009 ist eine Annäherung der beiden Datenreihen zu beobachten. Insgesamt deuten diese Befunde auf ein gewisses – wenn auch prozentual noch relativ niedriges – Erwerbspersonenzugangspotenzial unter den Älteren jenseits der 60 hin, das in der Arbeitslosenstatistik keinen Ausdruck findet.

Abbildung 4: Entwicklung der Anteile von Erwerbslosen und Arbeitslosen an der Bevölkerung im entsprechenden Alter 1996–2009



Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Statistisches Bundesamt; Fortschreibung des Bevölkerungsstandes; eigene Berechnungen

Für die langfristige, Konjunkturzyklen übergreifende Zunahme der Erwerbslosigkeit unter den 60- bis 64-Jährigen sowie für das systematische Auseinanderklaffen von Erwerbslosen- und Arbeitslosenanteilen gerade in dieser Altersgruppe gibt es zwei Gründe, auf die im Folgenden eingegangen werden soll: Die Verlagerung der Erwerbs-

³ Erfasst sind an dieser Stelle auch die Arbeitslosen der zugelassenen kommunalen Träger (zKT).

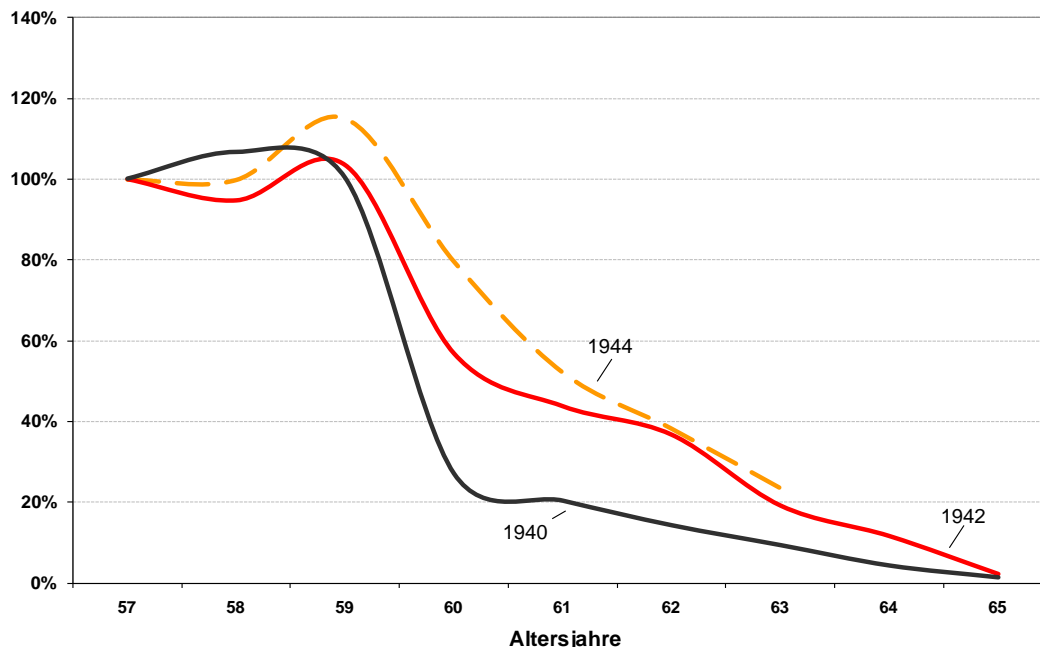
losigkeit auf spätere Lebensjahre sowie Besonderheiten bei der Verdrängung älterer Arbeitsloser aus der Statistik.

Strukturwandel der Erwerbslosigkeit im Alter: Verlagerung auf spätere Lebensjahre

Mit dem Mikrozensus als einer Querschnittsbefragung ist es nicht möglich, individuelle Erwerbsverläufe darzustellen. Gestützt auf eine Kohortenbetrachtung kann aber gezeigt werden, wie viele Personen einer Kohorte zu einem gegebenen Alter erwerbslos waren, wie sich ihr Anteil mit zunehmendem Lebensalter entwickelt hat und welche Unterschiede zwischen Kohorten bestehen. Hierfür wird für ausgewählte Geburtskohorten die Zahl der Erwerbslosen im Alter von 57 bis 65 Jahren auf den Ausgangswert im Alter von 57 Jahren bezogen.⁴

Innerhalb des Beobachtungszeitraums von 1997 bis 2007 sind die Kohorten 1940 und 1942 vollständig durch die Altersjahre von 57 bis 65 Jahre gelaufen. Die dann folgenden Kohorten haben am Ende des Beobachtungszeitraums (2007) noch nicht das 65. Lebensjahr erreicht; die hier ausgewählte, im Alter schon weit fortgeschrittene unvollständige Kohorte 1944 ist gestrichelt dargestellt.

Abbildung 5: Anteil der Erwerbslosen am Ende des Erwerbslebens bezogen auf die Zahl der Erwerbslosen im Alter von 57 Jahren (100 Prozent), verschiedene Kohorten 1997–2007



Quelle: Mikrozensus 1997-2007; eigene Berechnungen

⁴ Die Methode der Kohortenbetrachtung auf Basis von Querschnittsbefragungen ist ausführlich in einem früheren Altersübergangsreport beschrieben (vgl. Brüssig 2010, S. 12).

Wie die Abbildung 5 zeigt, vollzieht sich im Vergleich der beiden Kohorten 1940 und 1942 das Abschmelzen von Erwerbslosigkeit mit fortschreitendem Alter in der jüngeren Kohorte langsamer. Während Erwerbslose des Jahrgangs 1940 ganz überwiegend mit 60 Jahren die Erwerbslosigkeit verlassen haben (vermutlich sind sie in Altersrente gewechselt, die damals, im Jahr 2000, noch mit geringen Abschlägen zugänglich war), sind anteilig deutlich mehr Personen des Jahrgangs 1942 – bezogen auf den Ausgangswert im Alter von 57 Jahren – noch jenseits von 60 Jahren weiterhin erwerbslos. Erwerbslosigkeit hat sich nach dem Jahr 2000 – ebenso wie Erwerbstätigkeit – vermehrt bis über das 60. Lebensjahr hinaus ausgeweitet. Dies deutet sich auch für die nächste ausgewählte Kohorte (1944) an, deren Entwicklung bis zum 63. Lebensjahr oberhalb der 1942er Kohorte verläuft.

An dieser Stelle ist anzumerken, dass Bezieher/innen einer vorzeitigen Altersrente, sofern sie nicht erwerbstätig sind aber eine (Neben-)Beschäftigung suchen⁵, als erwerbslos zählen, während Rentner/innen definitionsgemäß nicht als arbeitslos zählen. Auch dies kann zu einer Ausweitung der Erwerbslosigkeit auf spätere Lebensjahre und dem oben beschriebenen Auseinanderklaffen der Erwerbslosen- und Arbeitslosenzahlen gerade bei den 60- bis 64-Jährigen führen.

Entwicklung der registrierten und nicht registrierten Arbeitslosigkeit am Ende des Erwerbslebens

Der Anteil von arbeitslosen Personen an der Bevölkerung hat sich zwischen 2005 und 2009 deutlich reduziert. Insbesondere im Rechtskreis des SGB III ging der Anteil der Arbeitslosen nach BA-Angaben von 3,8 auf 2,2 Prozent zurück und ist damit um etwa 42 Prozent gefallen. Diese positive Entwicklung zeigt sich auch bei den Älteren ab 50 Jahren. Hier ging der Anteil der Arbeitslosen im vergleichbaren Ausmaß um 41 Prozent zurück (4,0 auf 2,4 Prozent). Auch im SGB II-Bereich senkte sich der Anteil aller Arbeitslosen – allerdings etwas schwächer – um 18 Prozent (von 5,0 auf 4,1 Prozent) und bei den Älteren um 14 Prozent (BA-Angaben, ohne zKT). Wie jedoch schon zum Teil die Abbildung 4 auf Seite 6 erkennen lässt, ist es sinnvoll, die Gruppe der Älteren ab 50 Jahren hinsichtlich des Alters differenzierter zu betrachten. Während sich nämlich bei den jüngeren Älteren bis 57 Jahre sowohl im SGB III (-59 Prozent), als auch im SGB II (-18 Prozent) der Anteil der Arbeitslosen dem allgemeinen Trend folgend reduzierte, nahm dieser dagegen unter den Älteren ab 58 Jahren in beiden Rechtskreisen zu (SGB III: 68 Prozent; SGB II: 3 Prozent). Worauf diese gegenläufigen Entwicklungen zurückzuführen sind, soll im Folgenden erläutert werden.

Auswirkungen der „58er-Regelung“ und ihrer Schließung für die Arbeitslosenstatistik

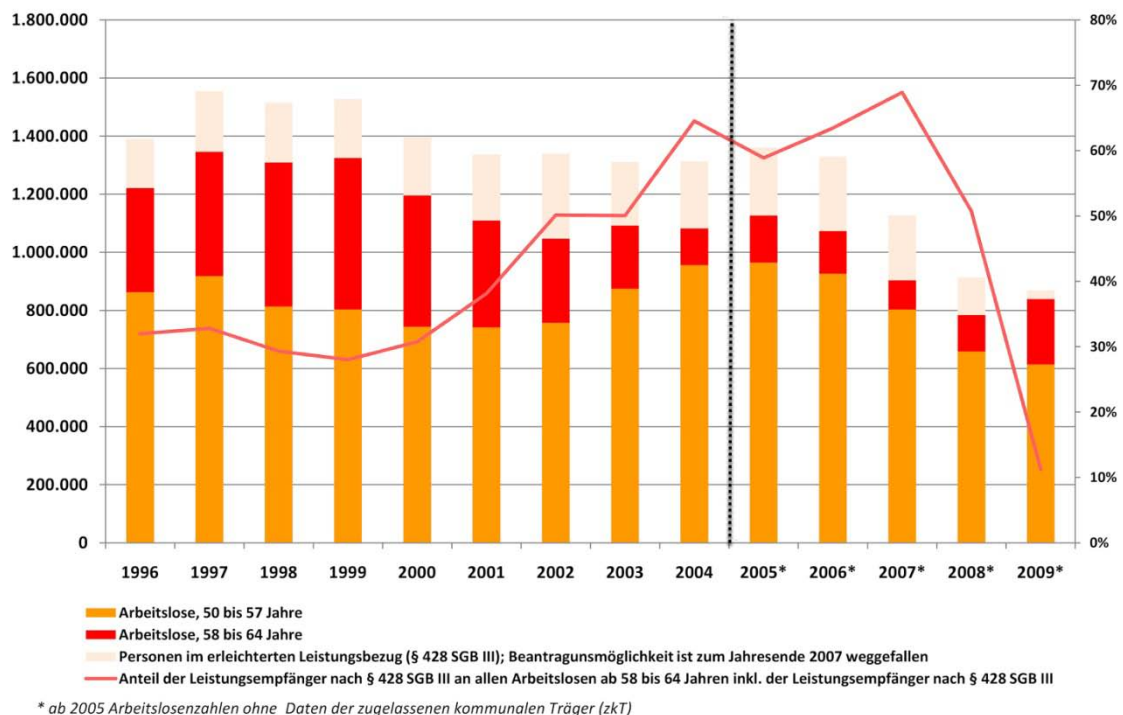
Oben wurde ausgeführt, dass für das Arbeitslosenkonzzept der BA entscheidend ist, dass man den Vermittlungsbemühungen zur Verfügung steht. Mit dem „Leistungsbezug unter erleichterten Voraussetzungen“, auch als 58er-Regelung bekannt, gab es lange Zeit eine Möglichkeit, Leistungen zu beziehen, ohne der Arbeitsvermittlung zur

⁵ Aufgrund der Einschränkung der Hinzuverdienstmöglichkeiten bei vorzeitig beziehbaren Altersrenten kann es sich hierbei nur um einen „Minijob“ handeln.

Verfügung zu stehen. Diese Personen wurden folglich nicht als arbeitslos registriert. Bedingung war, dass zum frühestmöglichen Zeitpunkt in eine abschlagsfreie Altersrente gewechselt wurde (siehe ausführlich Brussig/Wübbecke 2009; Schneider/Stuhler 2007). Der erleichterte Leistungsbezug war ein (irreversibles) Wahlrecht von Arbeitslosen ab einem Alter von 58 Jahren. Diese Regelung nach § 428 SGB III galt nicht nur für Arbeitslosengeldbezieher, sondern auch für ALG II-Empfänger. Ein Zugang in den erleichterten Leistungsbezug war nur bis Ende 2007 möglich; Personen, die bis dahin für den erleichterten Leistungsbezug optiert hatten, verbleiben in diesem Status bis zum Renteneintritt.

Wie Abbildung 6 zeigt, waren bis zu Schließung des erleichterten Leistungsbezugs für Neuzugänge erhebliche Anteile von älteren Arbeitslosen statistisch nicht als Arbeitslose ausgewiesen. Da ein erleichterter Leistungsbezug erst ab einem Alter von 58 Jahren möglich ist, werden zur besseren Vergleichbarkeit die Arbeitslosen in die Gruppe der 50 bis unter 58-Jährigen und in die Gruppe 58- bis unter 65-Jährigen untergliedert.⁶ Anzumerken ist, dass keine aktuellen Daten von Arbeitslosengeld II-Empfängern im erleichterten Leistungsbezug vorliegen.

Abbildung 6: Bestand an älteren Arbeitslosen und Leistungsbeziehern nach § 428 SGB III in Deutschland (Jahresdurchschnitte) 1996–2009



Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Brussig/Wojtkowski (2007), S. 9; eigene Berechnungen

⁶ Eine derartige differenzierte Unterteilung nach dem Alter ist allerdings nur auf Basis der Daten der Bundesagentur für Arbeit möglich, weshalb die folgenden absoluten Werte die tatsächlichen Bestände um die Zahl der Arbeitslosen aus dem SGB II-Bereich, die bei optierenden Kommunen gemeldet sind, unterschätzen. Beispielsweise beträgt für das Jahr 2009 diese Unterschätzung für alle Arbeitslosen ab 50 Jahren 9,1 Prozent.

Aus der Abbildung 6 wird ersichtlich, dass zu Beginn des neuen Jahrtausends die Zahl der Arbeitslosen ab 50 Jahren abnahm. Mit Einführung der Harz IV-Reformen im Jahr 2005 stieg die Zahl dieser Arbeitslosen – ebenso wie in allen Altersgruppen – kurzzeitig an, reduzierte sich aber danach wieder deutlich, bevor im Jahr 2009 – mit dem Einsetzen der Wirtschaftskrise – erneut ein leichter Anstieg beobachtbar war. Der Rückgang der älteren Arbeitslosen seit 2005 – der Tendenz nach aber schon seit ca. 2000 – gilt selbst unter Berücksichtigung des erleichterten Leistungsbezuges.

Ebenfalls ist in der Abbildung 6 der Anteil der Personen im erleichterten Leistungsbezug an allen Arbeitslosen ab 58 Jahren inklusive der Leistungsempfänger abgetragen (rote Linie). Mit knapp 69 Prozent hat der Anteil der Personen im erleichterten Leistungsbezug aus dem Rechtskreis des SGB III an allen registrierten und durch den erleichterten Bezug nicht registrierten Arbeitslosen ab 58 Jahren im Jahr 2007 seinen Höhepunkt erreicht. Nach 2007 nahm die Zahl der Personen im erleichterten Leistungsbezug erwartungsgemäß ab, da durch das Auslaufen der Regelung mit Beginn des Jahres 2008 – bis auf einige wenige Übergangsfälle – keine Neuzugänge mehr möglich sind. Infolgedessen stieg jedoch auf der anderen Seite die registrierte Arbeitslosigkeit der über 57-Jährigen. Waren im Jahr 2007 noch 101.000 Personen im Alter über 57 Jahre arbeitslos, so erhöhte sich ihre Zahl im Folgejahr auf 126.000 und lag schließlich im Jahresdurchschnitt von 2009 mit 226.000 Arbeitslosen weit mehr als doppelt so hoch wie vor dem Auslaufen des Gesetzes. Die Anzahl der Arbeitslosen zwischen 50 und 57 Jahren hat dagegen seit 2005, dort lag ihr Wert bei 946.000, kontinuierlich abgenommen und betrug zuletzt 2009 614.000. Selbst die Wirtschaftskrise konnte diesen Trend nicht aufhalten oder sogar umkehren.

Neuregelung zur Ausbuchung älterer ALG II-Bezieher/innen aus der Arbeitslosenstatistik

Während die vorruhestandsähnliche Regelung nach § 428 SGB III bzw. § 65 Absatz 4 SGB II über 2007 hinaus nicht verlängert wurde, hat der Gesetzgeber – allerdings nur für Arbeitslosengeld II-Bezieher – die Vorschrift erlassen, dass erwerbsfähige Hilfebedürftige nicht mehr als arbeitslos gelten, wenn ihnen nach Vollendung ihres 58. Lebensjahres über mindestens 12 Monate keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angeboten werden konnte (§ 53a Absatz 2 SGB II). Anders als bei der ausgelaufenen Regelung handelt es bei der neuen Bestimmung lediglich um eine „Vorschrift zur statistischen Erfassung von älteren Arbeitslosen“ (Deutscher Bundestag 2010, S. 13). Zwar werden sie einerseits nicht als arbeitslos gezählt, „weil davon ausgegangen wird, dass sie faktisch für eine Arbeitsvermittlung nicht mehr zur Verfügung stehen“ (Deutscher Bundestag 2010, S. 13), andererseits hieße dies laut Bundesregierung jedoch nicht, dass damit ältere Hilfebedürftige von den Eingliederungsleistungen ausgenommen würden (Deutscher Bundestag 2010, S. 13).

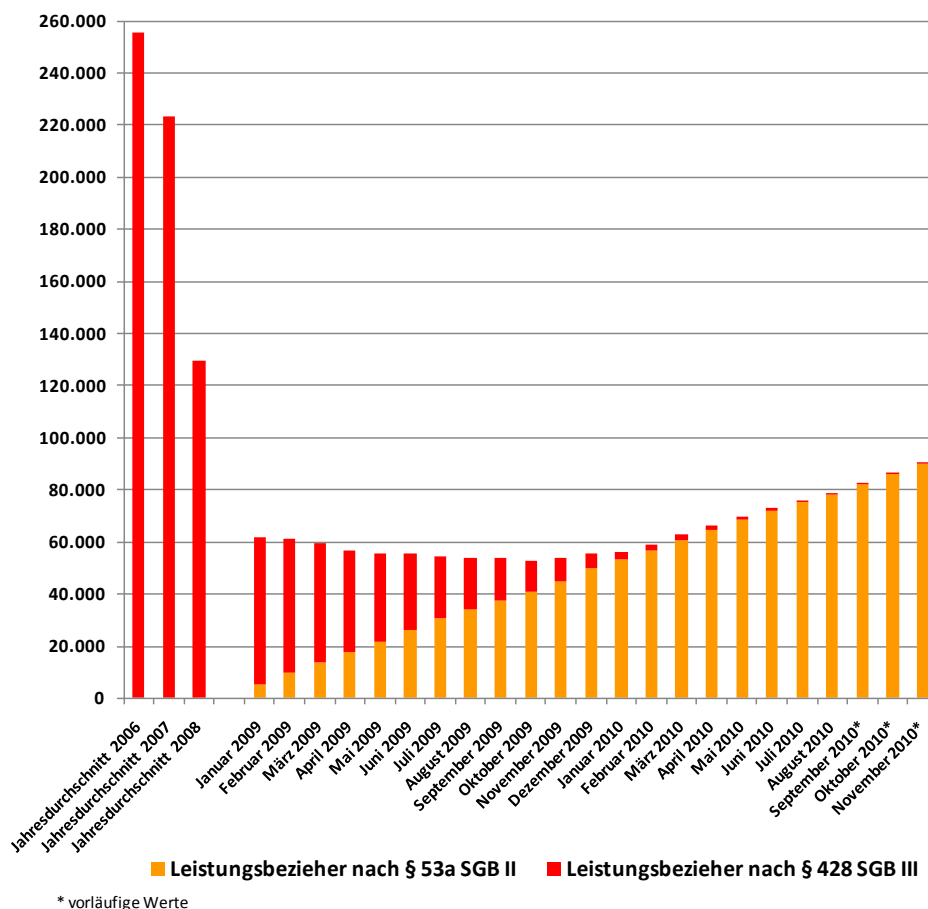
Zudem gewährt die neue Regelung im Gegensatz zur alten auch keinen Schutz vor Zwangsverrentung.⁷ Die Leistung der Grundsicherung besitzt nämlich gegenüber der Altersrente Nachrangigkeit, d. h., dass Hilfebedürftige grundsätzlich mit Vollendung des

⁷ Dieser Schutz war beim erleichterten Leistungsbezug nur implizit angelegt, denn die Verpflichtung, zum frühestmöglichen Zeitpunkt einen Antrag auf eine abschlagsfreie Rente zu stellen, bedeutete, dass ein Rentenanspruch so lange nicht gestellt werden musste, wie Abschläge berechnet wurden.

63. Lebensjahres selbst dann eine Rente beantragen müssen, wenn diese mit Abschlägen, die pro Monat der vorzeitigen Inanspruchnahme 0,3 Prozentpunkte betragen, verbunden ist (§ 12a SGB II). Kommen Hilfebedürftige dieser Aufforderung nicht nach, kann der Rentenanspruch sogar durch den Leistungsträger selbst gestellt werden (§ 5 Absatz 3 SGB II). Daten darüber, wie häufig von dieser Option in der Praxis Gebrauch gemacht wird, liegen nicht vor.

Ab Januar 2009 waren die ersten Fälle möglich, bei denen die neue Regelung greift. Abbildung 7 zeigt, dass der zumindest formal arbeitslosigkeitssenkende Effekt der § 428-Regelung bislang noch nicht durch das Wirksamwerden der § 53a-Verordnung kompensiert werden konnte. 89.911 nicht arbeitslose Leistungsbezieher nach § 53a im November 2010 (vorläufige Werte) stehen weit über 200.000 Personen, die durchschnittlich in den Jahren 2006 und 2007 nach § 428 aus der Arbeitslosenstatistik gefallen sind gegenüber, wobei diese Zahlen das wahre Ausmaß unterschätzen, da Personen aus dem Rechtskreis des SGB II nicht berücksichtigt werden konnten. Allerdings baut sich der Personenkreis, der arbeitslos ist, aber altersbedingt aus der Statistik fällt, stetig auf.

Abbildung 7: Nicht arbeitslose Leistungsbezieher nach § 428 SGB III und § 53a SGB II



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Ungeklärt ist, inwieweit Grundsicherungsstellen die Regelung des § 53a strategisch einsetzen, um die Arbeitslosenzahl bei den Älteren zu senken, indem sie es aktiv unterlassen, Ältere in Jobangebote einzubeziehen. Hierauf gibt es gegenwärtig keine Hinweise. Dass in der Anwendung dieser Vorschrift keine Unterschiede zwischen Männern und Frauen (der Frauenanteil beträgt in Ost und West jeweils knapp 50 Prozent) sowie zwischen den neuen und alten Bundesländern bestehen, spricht eher gegen einen strategischen Einsatz dieser Regelung durch die Grundsicherungsstellen.

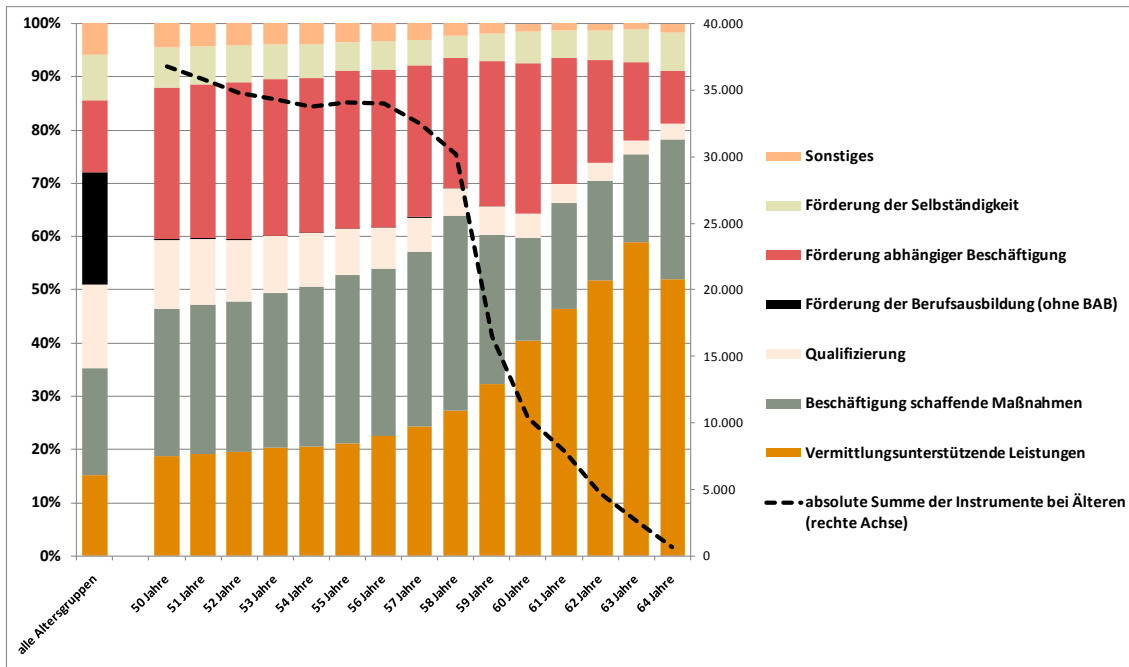
Teilnahme Älterer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen

Die Bundesregierung hat durch die Aufnahme des Absatzes in das Sozialgesetzbuch, dass erwerbsfähige Hilfebedürftige ab 58 Jahren „*unverzüglich in Arbeit oder in eine Arbeitsgelegenheit zu vermitteln*“ seien (§ 3 Absatz 2a SGB II) explizit zumindest die Absicht formuliert, einen besonderen Fokus auf die älteren Arbeitslosen zu richten. Da der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente als ein Indiz für die Vermittlungsbemühungen gesehen werden kann, soll dieser im Folgenden anhand der Daten der Förderstatistik der Bundesagentur für Arbeit nachgezeichnet werden.

In Abbildung 8 ist für das Jahr 2009 dargestellt, welchen Anteil die verschiedenen Förderarten beziehungsweise -fälle⁸ jeweils in den betrachteten Altersgruppen im Jahresdurchschnitt annahmen. Deutlich sichtbar gewannen vermittlungsunterstützende Leistungen (dazu zählen maßgeblich die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung sowie die Teilnahme an Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung) mit dem Alter an Bedeutung. Während im Alter von 50 Jahren unter 20 Prozent der Fälle durch vermittlungsunterstützende Leistungen gefördert wurden, macht diese Förderart bei den mindestens 62-Jährigen schon mehr als die Hälfte aller Maßnahmen aus. Über alle Altersgruppen hinweg liegt dieser Anteil mit 15 Prozent ebenfalls deutlich niedriger. Besonders hoch ist unter den Älteren auch der Anteil von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen, zu denen vor allem die Arbeitsgelegenheiten zählen. Speziell bei den 58-Jährigen fällt dieser mit 37 Prozent erkennbar höher aus als beispielsweise in der Allgemeinbevölkerung, wo der Anteil 20 Prozent beträgt. Qualifizierungsmaßnahmen werden unter Älteren allgemein relativ selten gefördert und nehmen mit fortschreitendem Alter weiter ab. Auch wenig überraschend ist, dass die Unterstützung einer Berufsausbildung unter den Älteren nicht von Relevanz ist. Ebenfalls eher unterdurchschnittlich fällt die Förderung von Selbständigkeit unter den Älteren aus. Dagegen spielt die Förderung von abhängiger Beschäftigung zumindest bis zum 60. Lebensjahr eine relativ große Rolle. Die Jahrgänge jenseits der 60 werden dagegen weniger durch Maßnahmen in diese Richtung gefördert.

⁸ Da nicht Personen sondern Förderfälle bzw. Teilnahmen gezählt werden, wird eine Person, die mehrere Förderleistungen im entsprechenden Zeitraum erhalten hat auch mehrfach gezählt.

Abbildung 8: Bestand von Teilnehmern/-innen in ausgewählten Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik im Rechtskreis SGB III und SGB II im Jahresdurchschnitt von 2009



Quelle: Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen

In der Abbildung 8 ist ebenfalls die absolute Summe der eingesetzten Instrumente unter den Älteren pro Jahrgang abgetragen (gestrichelte Linie). Erwartungsgemäß nimmt mit steigendem Alter die Zahl der Teilnahmen an derartigen Maßnahmen ab, denn auch die Zielgruppe wird kleiner. Wird allerdings die Zahl aller Arbeitslosengeld-Bezieher und erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ins Verhältnis zur Teilnahme an Maßnahmen gesetzt (siehe Tabelle 1), zeigt sich, dass die Zahl der Förderfälle mit zunehmendem Alter stärker zurückgeht als die der Leistungsempfänger. Bei den jüngeren Älteren zwischen 50 und 54 Jahren entfallen etwa 175.000 Förderfälle auf knapp 595.000 Leistungsempfänger, was einem Anteil von 30 Prozent entspricht. Mit 26 Prozent fällt der Anteil unter den 55- bis 59-Jährigen bereits etwas geringer aus. Bei der Gruppe der 60- bis 64-Jährigen ist das Verhältnis von 26.000 Fördermaßnahmen zu etwa 360.000 Leistungsempfängern, was einem Prozentsatz von 7 Prozent entspricht, dagegen deutlich geringer.

Tabelle 1: Förderfälle bezogen auf die Leistungsempfänger der entsprechenden Altersgruppe

	50 bis 54 Jahre	55 bis 59 Jahre	60 bis 64 Jahre
Förderfälle	175.416	147.155	26.245
ALG-Bezieher	118.243	131.911	102.805
ALG II-Bezieher	485.837	447.933	260.369
Summe ALG-Bezieher + ALG II-Bezieher (ohne Parallelbezieher)	594.808	572.000	359.913
Anteil der Förderfälle an Leistungs- empfängern insgesamt	29,5%	25,7%	7,3%

Quelle: Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen

Fazit

Eine stärkere Erwerbsorientierung und -beteiligung Älterer muss nicht zwangsläufig mit einer Zunahme der Erwerbstätigkeit verbunden sein, sondern kann durchaus auch mit einem Anstieg der Erwerbslosigkeit einhergehen. Arbeitslosenzahlen der Bundesagentur für Arbeit sind aber gerade bei den Älteren nicht unbedingt ein geeigneter Indikator, um die Entwicklung der Beteiligung bzw. die Nichtbeteiligung Älterer am Erwerbsleben nachzuzeichnen. Durch die Regelung zum erleichterten Leistungsbezug beispielsweise konnten Ältere ab 58 Jahren Leistungen beziehen ohne in der Statistik als arbeitslos aufzutreten. Dass ein Auslaufen dieser Regelung zum Ende des Jahres 2007 von einem drastischen Anstieg der Arbeitslosigkeit der Älteren ab 58 Jahren begleitet wird, ist daher nicht verwunderlich, sondern legt eher den Blick auf die tatsächliche Arbeitsmarktsituation frei. Die Reaktion auf das Auslaufen der Regelung zum erleichterten Leistungsbezug darf nicht darin bestehen, eine neue statistische Vorschrift zu erlassen, die erneut eine Beschönigung der Arbeitslosenzahlen Älterer erlaubt. Der tatsächlichen Beschäftigungslosigkeit, die gerade bei den Älteren nicht im ausreichenden Maß von der offiziellen Arbeitslosenstatistik erfasst wird, muss mit konkreten Taten entgegengetreten werden. Aktive Arbeitsförderung darf Ältere nicht ignorieren. Gerade bei Älteren zeigt sich die Verfehltheit eines rein fiskalischen Förderkalküls, wonach die Förderung bei voraussichtlich nur noch kurzem Leistungsbezug „nicht lohnt“. Dieses Verhalten der Agenturen und Grundsicherungsstellen konterkariert die Appelle der Politik an die Betriebe, Ältere trotz nur noch relativ geringer zu erwartender Beschäftigungszeiten einzustellen und einzuarbeiten.

Literatur

- Brussig, Martin, 2010:** Höhere Alterserwerbsbeteiligung durch längere Erwerbsphasen: in jüngeren Kohorten sind mehr Menschen länger erwerbstätig als in älteren Kohorten. Internet-Dokument. Duisburg, Düsseldorf: Inst. Arbeit und Qualifikation, Hans-Böckler-Stiftung. Altersübergangs-Report, Nr. 2010-04 [Volltext](#)
- Brussig, Martin / Wojtkowski, Sascha, 2007:** Rückläufige Zugänge in Altersrenten aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung: steigende Zugänge aus Arbeitslosigkeit. Internet-Dokument. Gelsenkirchen, Düsseldorf: Inst. Arbeit und Qualifikation, Hans-Böckler-Stiftung. Altersübergangs-Report, Nr. 2007-02 [Volltext](#)
- Brussig, Martin / Wübbecke, Christina, 2009:** Policy-making in ageing labour markets: the case of hidden early retirement in Germany. In: Kuhn, Michael / Ochs, Carsten (Hrsg.): Labour markets and demographic change. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss., pp. 252-280
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2010:** Aufbruch in die altersgerechte Arbeitswelt. Bericht der Bundesregierung gemäß § 154 Abs. 4 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch zur Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre. Berlin [Volltext](#)
- Deutscher Bundestag, 2010:** Beschäftigungssituation Älterer, ihre wirtschaftliche und soziale Lage und die Rente ab 67. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Klaus Ernst, Agnes Alpers, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE (Bundestagsdrucksache 17/2271) [Volltext](#)
- Schneider, Hilmar / Stuhler, Jan, 2007:** Die fiskalischen Kosten der SGB-Regelungen zum erleichterten Bezug von Arbeitslosengeld für Ältere (58er-Regelung) [Volltext](#)
- Statistisches Bundesamt, 2010:** Mikrozensus - Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit - Deutschland (Fachserie 1 Reihe 4.1.1). Wiesbaden

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.

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

Kontakt: sarah.muemken@uni-due.de

Dr. Martin Brussig ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsabteilung „Arbeit – Integration – Mobilität“ im Institut Arbeit und Qualifikation.

Kontakt: martin.brussig@uni-due.de

Prof. Dr. Matthias Knuth ist Leiter der Forschungsabteilung „Arbeit – Integration – Mobilität“ im Institut Arbeit und Qualifikation.

Kontakt: matthias.knuth@uni-due.de

Impressum

Altersübergangs-Report 2011-01

Redaktionsschluss: 17.01.2011

Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

verantwortlich für die Förderung des Projekts: Dr. Sebastian Brandl, sebastian-brandl@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: Prof. Dr. Matthias Knuth, matthias.knuth@uni-due.de

Redaktion

Matthias Knuth

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.deutscherentenversicherung.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.