

Christl, Michael; Kucsera, Dénes; Lorenz, Hanno

Research Report

Jung, älter, arbeitslos? Wie Ältere länger in Beschäftigung gehalten werden können, ohne die Jungen in die Arbeitslosigkeit zu treiben

Studie, No. 2

Suggested Citation: Christl, Michael; Kucsera, Dénes; Lorenz, Hanno (2015) : Jung, älter, arbeitslos? Wie Ältere länger in Beschäftigung gehalten werden können, ohne die Jungen in die Arbeitslosigkeit zu treiben, Studie, No. 2, Agenda Austria, Vereinigung für wissenschaftlichen Dialog und gesellschaftliche Erneuerung, Wien,
<https://www.agenda-austria.at/publikationen/jung-aelter-arbeitslos/>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/119605>

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.

Jung, älter, arbeitslos?

Wie Ältere länger in Beschäftigung gehalten werden können,
ohne die Jungen in die Arbeitslosigkeit zu treiben

Michael Christl, Dénes Kucsera und Hanno Lorenz



Herausgegeben von der Denkfabrik



www.agenda-austria.at

Studienautoren: Mag. Michael Christl, Dr. Dénes Kucsera und Mag. Hanno Lorenz

Herausgeber: Dr. Franz Schellhorn

Koordination: Mag. Cornelia Mayrbäurl und Dipl.-Kulturw. Univ. Katharina Ebner
Juni 2015

© Agenda Austria, Vereinigung für wissenschaftlichen Dialog und gesellschaftliche
Erneuerung, Wien.

Begutachtung: PD Dr. Gerhard Reitschuler, Univ.-Prof. Dr. Friedrich Schneider und
Univ.-Prof. Dr. Michael Wagner-Pinter

Gestaltung und Satz: Regula Widmer, Alessia Celentano

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung des Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechts.

Die Studie verwendet allein aus Gründen der leichten Lesbarkeit durchgängig die grammatikalisch männliche Form.

Inhaltsverzeichnis

05	Vorwort
06	Ergebnisse der Studie auf einen Blick
11	Einleitung
14	Ältere Arbeitnehmer in Österreich
14	Allgemeine Charakteristika des Arbeitsmarktes für ältere Arbeitnehmer
16	Arbeitslosigkeit im Alter
19	Effekte einer höheren Partizipation älterer Arbeitnehmer
19	Ausgangslage
21	Empirische Ergebnisse und Diskussion
22	Pensionsantrittsalter und Arbeitslosigkeit Älterer
23	Optionen zur Mehrbeschäftigung älterer Arbeitnehmer
23	Änderung der Anreize im Pensionssystem
25	Änderung der Bezugsdauer der Arbeitslosenversicherung
25	Änderung der Zielgenauigkeit von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik
26	Änderung des Einflusses des Senioritätsprinzips
29	Seniorität und Kollektivverträge
31	Seniorität und Beschäftigung
34	Zusammenfassung
35	Zielführende Maßnahmen anderer Länder
37	Deutschland
41	Niederlande
45	Schweden
48	Zusammenfassung
51	Handlungsempfehlungen
51	Einführung einer Pensionsautomatik unter Berücksichtigung der steigenden Lebenserwartung
51	Abschwächung des Senioritätsprinzips
52	Flexibilisierung des Arbeitsmarkts im hohen Alterssegment
53	Invalidität neu denken
54	Literatur
57	Anhang
57	Modell
59	Empirische Ergebnisse



Vorwort

Warum diese Studie?

Wer dieser Tage durch die Medienlandschaft streift, wird sich eines Eindrucks nicht entziehen können: In jeder Ecke lauert eine kaum zu bewältigende Bedrohung auf uns Menschen. Entweder werden wir bald von den abschmelzenden Polkappen ertränkt, von drohenden Seuchen oder giftigen Lebensmitteln dahingerafft. Mit anderen Worten: Noch nie waren die Zeiten so unsicher wie heute. Beruhigend an diesem Befund ist nur, dass immer jene Zeit zu den unsichersten zählt, in der die Menschen gerade leben. Das ist sozusagen eine verlässliche Konstante, mit der wir zu leben gelernt haben.

Noch nicht so gut kommen wir mit einer anderen, weitaus erfreulichen Konstante zurecht. Damit, dass wir Jahr für Jahr länger leben. Im Schnitt steigt die Lebenserwartung der Bürger in diesem Land um knapp drei Monate – Jahr für Jahr. Diese zusätzliche Lebenszeit geht fast zur Gänze in mehr Freizeit. Während die meisten europäischen Länder dem Trend der steigenden Lebenszeit mit längeren Arbeitszeiten begegnen, versucht sich Österreich dieser Entwicklung so weit es geht zu entziehen.

Argumentiert wird das nicht zuletzt damit, dass in einer Phase mit derart schwachem Wirtschaftswachstum die Beschäftigung Älterer nicht erhöht werden könne, ohne eine höhere Jugendarbeitslosigkeit zu riskieren. In der Politik wird das gerne etwas plastischer formuliert: „Was haben wir davon, wenn der Opa einen Job hat, aber das Enkelkind dann arbeitslos wird?“

Nun ist es zweifellos nicht zielführend, das Frühpensionsalter anzuheben und damit die Arbeitslosigkeit bei Jung oder Alt in die Höhe zu treiben. Aber wäre das denn tatsächlich die Konsequenz? Was zeigen Erfahrungen aus Ländern, in denen die Lebensarbeitszeit bereits an die steigende Lebenserwartung gekoppelt wurde? Gäbe es in Österreich überhaupt genug Arbeit für länger beschäftigte Ältere? Wenn nein, wo liegen die Hürden, die es aus dem Weg zu räumen gilt?

Wir von der Agenda Austria wollten Antworten auf diese Fragen. Unsere Volkswirte Michael Christl, Dénes Kucsera und Hanno Lorenz haben sie gefunden. Ihre akribische Arbeit hat sich gelohnt, wie Sie den durchaus unerwarteten Ergebnissen entnehmen können.

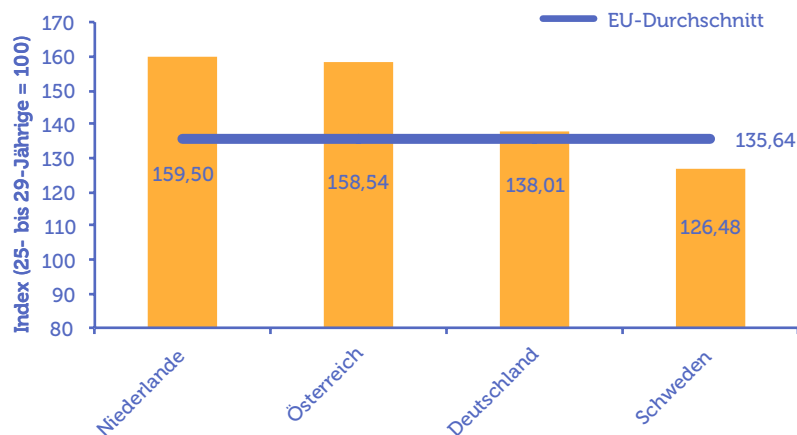
Viel Vergnügen bei einer erfreulichen und ermutigenden Lektüre,
wünscht Ihnen

Franz Schellhorn
Direktor Agenda Austria

Ergebnisse der Studie auf einen Blick

Ältere Arbeitnehmer haben es in Österreich schwer, nach einer Pause oder einer Kündigung einen neuen Job zu finden. Darüber herrscht unter den verschiedenen Interessensgruppen und Parteien weitgehend Einigkeit. Ein Grund dafür sind die hohen Lohnkosten, wie ein Vergleich der Löhne von 55- bis 59-Jährigen mit jenen der 25- bis 29-Jährigen in mehreren Ländern zeigt:

Lohn eines Vollzeitbeschäftigten 2012 – Vergleich 55- bis 59-Jährige zu 25- bis 29-Jährige



Quelle: OECD.

Anmerkung: Index des Verhältnisses der Löhne.

Das bedeutet, dass im EU-Durchschnitt jemand zwischen 55 und 59 Jahren um 35 Prozent mehr (brutto) als jemand im Alter von 25 bis 29 verdient. In Österreich beträgt der Mehrverdienst aber 58 Prozent. (Die Niederlande gleichen den Lohnnachteil mittels anderer Maßnahmen aus.)

Schon weniger Einigkeit herrscht darüber, was gegen die Schwierigkeiten von Älteren am Arbeitsmarkt zu tun sei. Das „Abschieben“ von Arbeitnehmern in die Frühpension wird zunehmend schwieriger, da dies für den Staat teuer ist. Bei Erscheinen dieser Studie wurde ein „Bonus-Malus-System“ diskutiert, wonach Unternehmen mit besonders wenigen älteren Arbeitnehmern eine Strafe zu bezahlen hätten – ein Vorschlag, der zum Teil auf Kritik stieß.

Die vorliegende Studie untersucht zunächst die Vorteile und Schwachstellen des heimischen Arbeitsmarkts für Ältere. Dabei geht es um die Themen Arbeitsmarktregulierung, Arbeitskosten und -produktivität sowie um die monetären Anreize zum vorzeitigen Ausstieg aus dem Arbeitsmarkt.

Analysiert wird weiters, wie es anderen Ländern besser als Österreich gelungen ist, einen höheren Anteil der 55- bis 64-Jährigen in Beschäftigung zu halten. Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht, welche Maßnahmen anderswo zu welchem Ergebnis geführt haben:

Reformen in den untersuchten Ländern

Land	Reform	Inhalt	Ergebnis
Deutschland	Flexibilisierung des Arbeitsmarkts	Lockerung des Kündigungsschutzes, höhere Anforderungen für den Bezug von Arbeitslosengeld sowie eine kürzere Bezugsdauer.	Deutschland hat einen gut funktionierenden Arbeitsmarkt, nicht nur im hohen Alterssegment.
Niederlande	Experience-Rating	Beiträge für die Invalidität werden in einen fixen und einen sektorspezifischen Anteil geteilt. Nach dem Verursacherprinzip zahlen jene Firmen, die höhere Invaliditätsraten haben, auch höhere Beiträge.	In den Niederlanden gehen Arbeitnehmer nicht zuletzt aufgrund besserer Präventionsmaßnahmen seltener in Invaliditätspension.
Schweden	Pensionsreform	Umstellung des leistungsorientierten Pensionssystems (ähnlich dem österreichischen System) auf ein beitragsorientiertes System.	Das Pensionssystem ist langfristig finanziell stabil und generationenübergreifend fair. Zusätzlich wurden finanzielle Anreize für längeres Arbeiten geschaffen. Ein flexibler Austritt aus dem Arbeitsleben ist nun möglich.
	Abschwächung des Senioritätsprinzips	In Schweden wurde bereits in den 1990er Jahren das Senioritätsprinzip im staatsnahen Bereich abgeschafft und durch ein leistungsorientiertes System ersetzt.	Die Beschäftigungsraten älterer Arbeitnehmer sind in Schweden so hoch wie in keinem anderen Land.

Quelle: Eigene Darstellung.

In Deutschland etwa führte ein höheres gesetzliches Pensionsantrittsalter dazu, dass eine vorzeitige Pensionierung finanziell nicht mehr attraktiv ist, weil sie nun höhere Abschläge nach sich zieht. Auch die Hartz-Reformen trugen dazu bei, dass mehr Ältere arbeiten und auch Jobs finden, denn die Arbeitslosigkeit in dieser Gruppe ist gesunken. In der Folge hat sich auch die Wirtschafts- und Finanzkrise kaum auf den deutschen Arbeitsmarkt ausgewirkt.

Schon in den 1990er-Jahren wurden in den Niederlanden Anreize zur Frühpensionierung abgeschafft – und zwar im Konsens mit den Gewerkschaften. In puncto Invaliditätspensionen entscheidet nicht mehr der Hausarzt, sondern eine unabhängige Stelle. Gleichzeitig haben Unternehmen einen Anreiz, mit präventiven Maßnahmen Invalidität zu vermeiden, denn sie müssen einen Teil der Kosten dafür tragen. Für Personen ab 50 Jahren, die zuvor arbeitslos oder arbeitsunfähig waren, zahlen Arbeitgeber aber keine Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsversicherung, genauso wie für bereits angestellte Arbeiter über 62. Auch kostet ein älterer Arbeitnehmer während dessen Probezeit den Arbeitgeber deutlich weniger bis gar nichts, weil dieser dann noch seine bisherige Sozialleistung erhält. Arbeitnehmer im Alter von 62 bis 67 Jahren wiederum erhalten einen Steuerbonus, wenn sie noch erwerbstätig sind. Gleichzeitig müssen Arbeitslose über 57 Jahren eine aktive Stellensuche nachweisen. Und die lange Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes wurde reduziert.

Schweden hat vor allem deswegen eine hohe Erwerbsquote Älterer, weil das Pensionssystem einen starken Anreiz bietet, länger zu arbeiten: Im Gegensatz zu Österreich hängt die Höhe einer Pension von der voraussichtlichen Bezugsdauer ab. Personen ohne Job, die eine vom Staat als angemessen erachtete Stelle ablehnen, erhalten zwei Monate lang ein geringeres Arbeitslosengeld. Wer drei Angebote ablehnt, verliert seinen Anspruch zur Gänze. Ein theoretisch strenger Kündigungsschutz bei längeren Dienstzeiten führte zu Problemen und wurde daher etwas gelockert. Zur konstant hohen Beschäftigung Älterer trägt auch bei, dass das Senioritätsprinzip in der Entlohnung im Vergleich zu Österreich schwach ausgeprägt ist: Die Lohnkurven verlaufen ziemlich flach, was die Kosten für die Arbeitgeber unabhängig vom Alter der Arbeitnehmer relativ konstant hält.

Aus all diesen Beispielen ergeben sich Empfehlungen für Österreich. Die Studie widerlegt in diesem Zusammenhang auch das gängige Argument, lang arbeitende ältere nähmen jungen Arbeitnehmern Jobs weg. Eine höhere Beschäftigungsrate der Älteren führt in der vorliegenden empirischen Untersuchung tendenziell sogar zu einer höheren Beschäftigungsrate der Jüngeren: Denn eine höhere Beschäftigung schafft mehr Kaufkraft und damit mehr Nachfrage, in der Folge entstehen Arbeitsplätze.



Was sollte nun aber geschehen, damit ältere Arbeitnehmer größere Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben und so mehr von ihnen in Beschäftigung bleiben?

»Wie in Schweden sollten ältere Menschen die Möglichkeit haben, länger zu arbeiten. Voraussetzung ist, die steigende Lebenserwartung im Pensionssystem zu berücksichtigen. Dann ist es für ältere Arbeitnehmer finanziell lukrativer, länger im Erwerbsleben zu bleiben. Die Agenda Austria befürwortet es daher auch, eine Teilpension nach schwedischem Vorbild einzuführen. Hätte Österreich ein Pensionssystem ähnlich dem schwedischen, wäre es möglich, in Teilzeit zu arbeiten und gleichzeitig einen Teil des eigenen Pensionsanspruchs zu beziehen – ein transparentes Modell, das keine zusätzlichen Kosten verursacht.

»Die Agenda Austria plädiert dafür, das Senioritätsprinzip in den Kollektivverträgen – das automatische Ansteigen des Gehalts mit fortschreitendem Alter – abzuschwächen. Die Lebensgehaltssumme ändert sich dadurch nicht, weil – im Hinblick auf das Leistungsprinzip – Arbeitnehmer in jüngeren Jahren ein höheres Gehalt bekommen, dafür kurz vor der Pensionierung ein niedrigeres. Das Senioritätsprinzip stammt aus einer Zeit, in der die meisten Arbeitnehmer nur selten die Stelle wechselten: Ein niedriger Einstiegsgehalt wird später von derselben Firma mit einer höheren Bezahlung „ausgeglichen“. Bei den nun häufigen Jobwechseln ist das Senioritätsprinzip kontraproduktiv und in vielen Fällen ein Hindernis auf dem Weg zu einer Neuanstellung.

»Ähnlich wie in anderen Ländern sollte es auch in Österreich möglich sein, die Entlohnung älterer Arbeitnehmer leichter an ihre Produktivität anzupassen. Derzeit ist es in nicht wenigen Fällen so, dass mit zunehmendem Alter die Produktivität sinkt, die Kosten für den Arbeitnehmer jedoch steigen. Gemäß dem Motto „Leistungs- statt Senioritätsprinzip“ sollte es möglich sein, auch abseits einer Änderungskündigung den Lohn eines Arbeitnehmers zu verringern. Damit die Alternative für diesen nicht „Entlassung“ lautet.

»Der höhere Kündigungsschutz für Ältere ist kontraproduktiv und sollte daher abgeschwächt werden. Denn arbeitslose Ältere finden im Falle einer Betriebsschließung wegen des Kündigungsschutzes nur schwer eine neue Anstellung. Bleiben gleichzeitig die Löhne für Ältere niedriger als derzeit (abgeschwächtes Senioritätsprinzip), finden Unternehmen vermehrt Anreize vor, ältere und erfahrene Mitarbeiter zu halten beziehungsweise neu anzustellen.

»Aus unserer Sicht ist auch ein „Experience Rating“ nach dem Vorbild der Niederlande zu erwägen. Dieses teilt die Kosten für Invaliditätspensionen nämlich auf die Verursacher auf: Arbeitgeber in Branchen, in denen es viele Invaliditätsfälle gibt, müssen einen höheren Beitrag in die Versicherung einbezahlen.



Einleitung

Wie in den meisten Staaten Europas ändert sich auch in Österreich die Struktur der Gesellschaft: Die Bevölkerung altert. Diesem Prozess liegen zwei grundlegende Dynamiken zugrunde. Erstens leben die Menschen in Österreich länger. Gründe dafür sind der Fortschritt in der Medizin, der Hygiene und dem Gesundheitswesen.

Lebenserwartung der Österreicher bei der Geburt

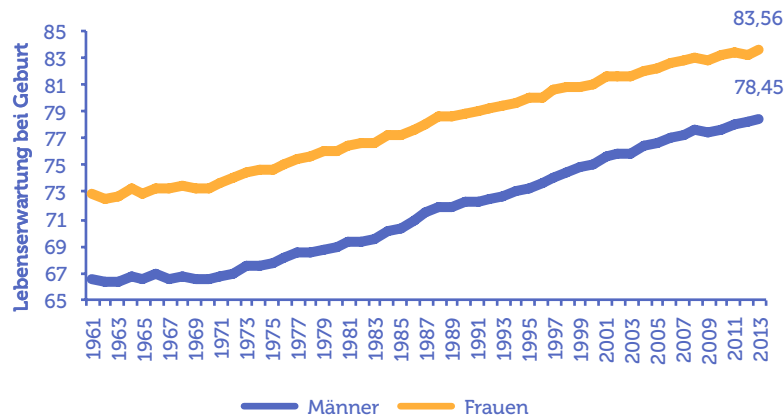


Abbildung 1
Quelle: Statistik Austria (Stand 2014).

Die zweite Dynamik liegt in der Fertilitätsrate nach dem Zweiten Weltkrieg begründet. In dieser Zeit stiegen die Geburtenraten, bei gleichzeitig abnehmenden Sterbefällen. Dieser Trend setzte sich bis zum sogenannten „Pillenknicke“ ab Ende der 1960er-Jahre fort. Seither gingen die Geburten stark zurück. Daraus ergibt sich eine Alterskohorte, die erheblich größer ist als die vorangegangenen und die nachfolgenden. Gemeint sind die Geburtenjahrgänge der späten 1950er-Jahre bis zu den frühen 1970er-Jahren, die sogenannten „Babyboomer“ (siehe Abbildung 2). Das mit der Zeit fortschreitende Alter dieser Babyboomer-Kohorte führt zu einer Alterung der Gesellschaft insgesamt und speziell auch der Beschäftigten in Österreich.

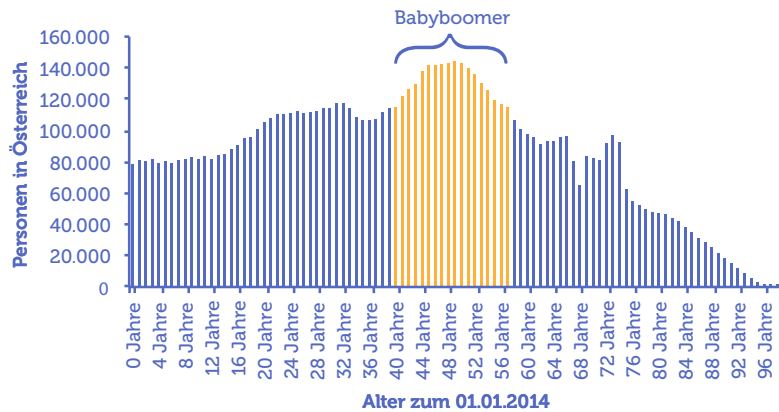


Abbildung 2

Quelle: Statistik Austria (Stand 2014).

Dieser Prozess stellt die österreichische Gesellschaft vor mehrere Probleme: Zum einen beruht das österreichische Pensionssystem auf einem Umlageverfahren, in dem die arbeitende Bevölkerung die Pensionen erwirtschaftet. Kamen zu Beginn dieses Generationenvertrags noch vergleichsweise viele Arbeitende für die Pension eines im Ruhestand lebenden Österreicher auf, so verschlechtert sich dieses Verhältnis seit Jahren konstant. Hinzu kommt, dass mit der höheren Lebenserwartung die Dauer des Pensionsbezugs steigt und die tendenziell längere Ausbildung jüngerer Personen deren Eintritt in die Berufswelt verzögert.¹ Die Zahl der Jahre, die ein Österreicher durchschnittlich arbeitet, geht also zurück. Lediglich eine dauerhaft stark steigende Produktivität könnte diese Problematik abschwächen. Zum anderen führt die Pensionierung der Babyboomer auch zum Ausstieg vieler Menschen aus dem Wertschöpfungsprozess. Ein Resultat davon ist der steigende Mangel an Fachpersonal, der vom österreichischen Bildungssystem noch verstärkt wird.

Alles spricht also dafür, dass die Arbeitnehmer länger im Beschäftigungsprozess gehalten werden müssen, um das öffentliche Pensionssystem finanziell abzusichern und den Arbeitskräftemangel abzumildern. Ein erster Schritt in die richtige Richtung wäre es daher, ältere Beschäftigte (55-64 Jahre) für den Arbeitsmarkt zu aktivieren, da in Österreich nur eine geringe Anzahl aus dieser Altersklasse am Arbeitsmarkt partizipiert, selbst wenn die Teilnahme älterer Arbeitnehmer nach ersten Reformen im Pensionssystem bereits gestiegen ist.

¹ Siehe Marin (2013).

Um dieses Problem adäquat analysieren zu können, ist eine Betrachtung aus Sicht der älteren Arbeitnehmer (Angebotsseite) sowie aus der Sicht der Wirtschaft und Arbeitgeber (Nachfrageseite) notwendig. Diese Studie beschreibt den österreichischen Arbeitsmarkt für ältere Arbeitnehmer und zieht auch einen Vergleich mit anderen Ländern. Neben den Vorzügen des heimischen Arbeitsmarkts werden auch dessen Schwachstellen analysiert. Betrachtet werden Arbeitsmarktregulierung, Arbeitskosten und -produktivität sowie die monetären Anreize zum vorzeitigen Ausstieg aus dem Arbeitsmarkt.

Zusätzlich wird der Zusammenhang zwischen der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer und den Arbeitsaussichten der jüngeren Generationen (15-24 Jahre) analysiert. Unsere empirische Analyse impliziert, dass eine höhere Partizipation der älteren Bevölkerung die Arbeitslosenquote in diesem Alterssegment nicht erhöht, sowie, dass eine höhere Beschäftigung älterer Arbeitnehmer die Jugendbeschäftigung nicht verringert. Abschließend zeigen wir anhand erfolgreich implementierter Programme aus anderen Ländern, wie mehr Ältere länger im Erwerbsleben bleiben könnten.

Ältere Arbeitnehmer in Österreich

Allgemeine Charakteristika des Arbeitsmarktes für ältere Arbeitnehmer

Der österreichische Arbeitsmarkt zeigt ein für Industrieländer typisches Bild, und zwar insofern als dass die Partizipation am Arbeitsmarkt (Menschen, die erwerbstätig sind oder Arbeit suchen) im Alter von 25 bis 54 Jahren am höchsten ist. Oberhalb von 54 Jahren sinkt die Teilnahme allerdings überdurchschnittlich stark ab, auch wenn die ältere Bevölkerung in den letzten Jahrzehnten aktiver geworden ist, nicht zuletzt deshalb, weil eine höhere Zahl an Frauen berufstätig ist.

Partizipationsraten in Österreich nach Alterskohorten – im Zeitvergleich

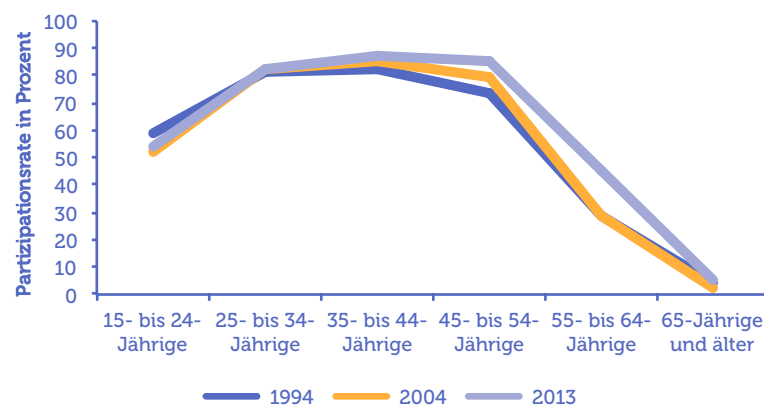


Abbildung 3

Quelle: OECD (Stand 2014).

Anmerkung: Die Partizipationsrate (auch Erwerbsquote genannt) ist der Anteil der Bevölkerung, der aktiv Arbeit sucht (Beschäftigte und Arbeitslose).

De facto stehen also weniger als die Hälfte aller 55- bis 64-jährigen Österreicher dem Arbeitsmarkt zur Verfügung, im europäischen Vergleich schneiden nur wenige Länder schlechter ab (siehe Abbildung 4).

Partizipationsraten im internationalen Vergleich – 55- bis 64-Jährige (2013)

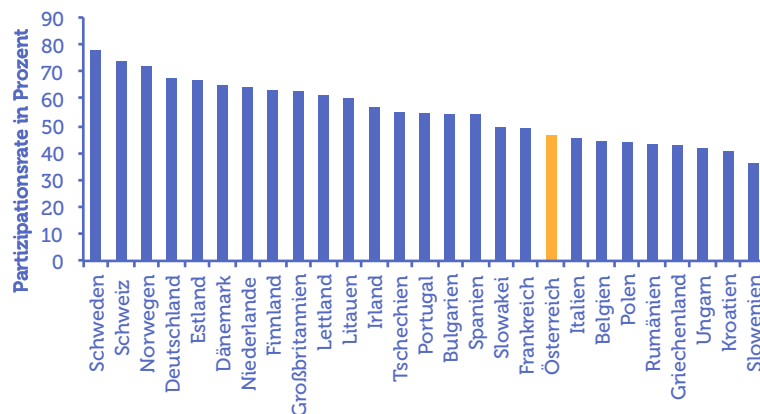


Abbildung 4
Quelle: OECD (Stand 2014).

Dabei ist die Chance auf Arbeit gegeben. 96,5 Prozent aller Arbeitsmarktteilnehmer zwischen 55 und 64 Jahren in Österreich befanden sich im Jahr 2013 in Arbeit.² Dieser hohe Wert ist allerdings mit Vorsicht zu genießen: Wer nicht mehr damit rechnet, einen Arbeitsplatz zu finden, steigt oft aus dem Arbeitsmarkt aus. Obgleich diese Möglichkeit erschwert wurde und eine Frühpension aufgrund von Arbeitslosigkeit nicht mehr möglich ist, so bietet das österreichische Pensionssystem dennoch Möglichkeiten, die den Ausstieg aus der Erwerbstätigkeit ermöglichen.

Konkret waren 2012 durchschnittlich etwa 35.000 Männer über 60 und knapp 110.000 Frauen über 55 Jahren unselbstständig beschäftigt. Hinzu kommen etwa 22.000 Männer und 32.000 Frauen, die selbstständig arbeiten. Ältere Männer sind am häufigsten in der öffentlichen Verwaltung, in der Produktion und im Handel angestellt. Bei Frauen dominieren die Sektoren öffentliche Verwaltung, Handel sowie Gesundheits- und Sozialwesen. Der Arbeitsmarkt verhält sich durchaus dynamisch: Bei den Männern zwischen 55 und 64 gab es 2012 etwa 12.000 Neuaufnahmen einer Tätigkeit, während 23.000 ihre Beschäftigung niederlegten. Bei den Frauen kam es zu knapp 21.000 Neueinstellungen, 46.000 Beschäftigungsverhältnisse wurden beendet.³

Vergleicht man den Anteil von Voll- und Teilzeitbeschäftigung in den verschiedenen Alterskohorten, zeigt sich, dass die Vollzeitbeschäftigung in allen Gruppen dominiert.⁴ Vollzeitbeschäftigung weist über alle Gruppen einen Anteil zwischen 70 bis 80 Prozent der Gesamtbeschäftigung aus. Beide Beschäftigungsformen zeigen in absoluten Zahlen einen zunächst steigenden, dann im höheren Alter (55+) aber einen fallenden Trend. Dabei sind die relativen Veränderungen bei der Teilzeitbeschäftigung größer.

Ein deutlicher Unterschied existiert jedoch zwischen Männern und Frauen. Bei Männern spielt die Teilzeitarbeit lediglich eine untergeordnete Rolle (durchweg weniger als 30 Prozent an der Gesamtbeschäftigung), und dies quer durch alle Altersklassen. Hingegen arbeiten nur junge Frauen relativ selten in Teilzeit (18 Prozent der 15- bis 24-Jährigen). Ab dem Alter von 25 Jahren erreicht die Teilzeitbeschäftigung bei Frauen quer über die Alterskohorten einen Anteil zwischen 40 und 54 Prozent. Ab dem Alter von 55 Jahren steigt die relative Bedeutung der Teilzeit sowohl für Frauen als auch für Männer.

² Datenquelle: Synthesis Forschung.

³ Datenquelle: Synthesis Forschung.

⁴ Datenquelle: Eurostat.

Die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer, Voll- wie Teilzeit, steigt seit 2004 stetig an (siehe Abbildung 5). Die Teilzeitbeschäftigung ist jedoch doppelt so schnell gewachsen wie Vollzeit. Dies könnte als Indiz dafür gewertet werden, dass Teilzeitbeschäftigungen für ältere Arbeitnehmer zunehmend interessanter werden, um einen fließenden Übergang in die Pension zu finden.⁵

Arbeitsausmaß Älterer im Zeitverlauf

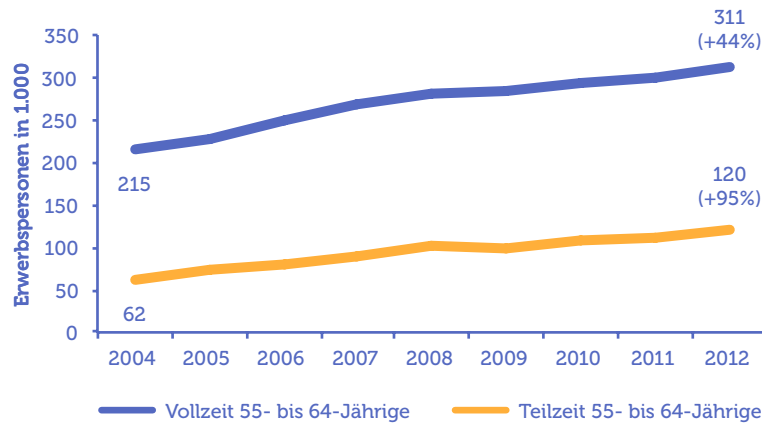


Abbildung 5
Quelle: Statistik Austria (Stand 2014).

Arbeitslosigkeit im Alter

Den knapp 442.200 älteren Erwerbstätigen (55- bis 64-Jährige) standen 2013 etwa 17.300 Arbeitslose dieser Alterskohorte gegenüber (siehe Abbildung 6). Seit 2004 ist die Beschäftigung in dieser Alterskohorte um 69 Prozent angestiegen. Gleichzeitig stieg die Zahl der Arbeitslosen um etwa 48 Prozent. Es zeigt sich zudem, dass vor und sogar während der Wirtschafts- und Finanzkrise (bis 2010) die Zahl der Arbeitslosen rückläufig war, während die Beschäftigung anstieg.

Arbeitslose und Erwerbstätige im Zeitverlauf – 55- bis 64-Jährige

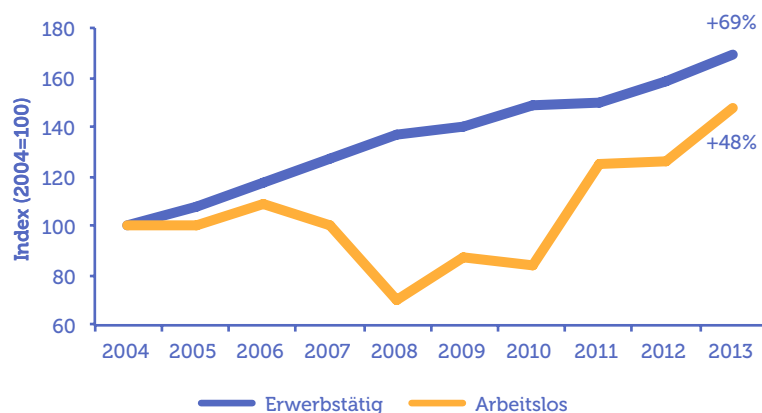


Abbildung 6
Quelle: Statistik Austria (Stand 2014).

⁵ Laut OECD-Daten (2013) befinden sich neun von zehn Teilzeitbeschäftigten auf eigenen Wunsch in diesem Beschäftigungsformat.

Das Ergebnis spiegelt sich auch in der Beschäftigungs- und Arbeitslosenquote in Österreich wider (siehe Abbildung 7). Während die Beschäftigungsquote um 17 Prozentpunkte angestiegen ist, kam es in der offiziellen Arbeitslosenquote sogar zu einem Rückgang von rund einem Drittel oder zwei Prozentpunkten.

Beschäftigungs- und Arbeitslosenrate im Zeitverlauf – 55- bis 64-Jährige

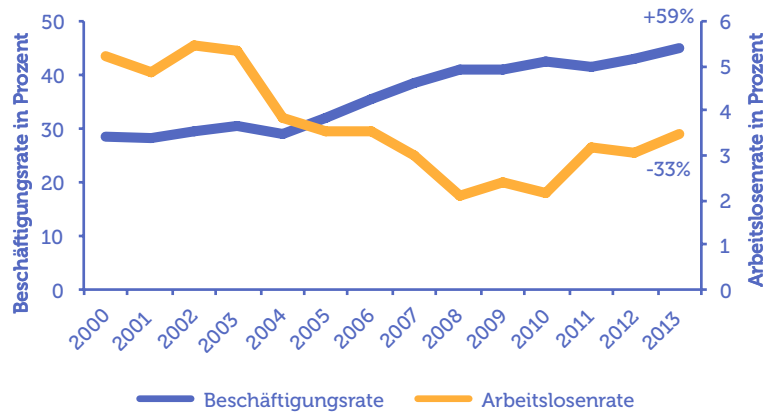


Abbildung 7
Quelle: OECD (Stand 2014).

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass Österreich in dieser Altersgruppe im internationalen Vergleich eine der höchsten „versteckten Arbeitslosenraten“ aufweist.⁶ Dies widerspricht aber nicht der Tatsache, dass ältere Arbeitnehmer, sofern sie denn auf Arbeitsuche sind, am Arbeitsmarkt doch auch Jobs finden, wie die steigende Beschäftigungsquote zeigt. Allerdings muss die Arbeitslosenquote nach der Definition des AMS, die für diese Altersgruppe 2013 über zehn Prozent betrug, vor dem Hintergrund dieser versteckten Arbeitslosigkeit gesehen werden.

Im europäischen Vergleich hingegen liegt die offizielle Arbeitslosenquote der 55- bis 64-Jährigen laut OECD-Definition in Österreich mit 3,5 Prozent auf einem niedrigen Niveau (siehe Abbildung 8). Lediglich in der Schweiz sowie in Norwegen ist der entsprechende Wert noch geringer.

⁶ Siehe Christl und Kucsera (2014).

Arbeitslosenrate im internationalen Vergleich – 55-bis 64-Jährige (2013)

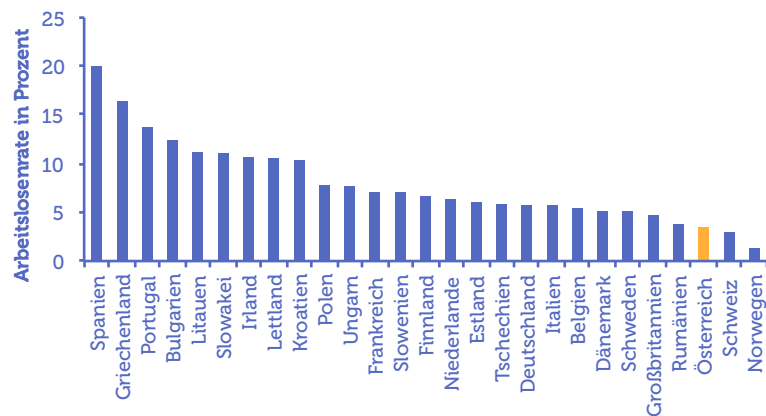


Abbildung 8
Quelle: OECD (Stand 2014).

Wie aus Abbildung 9 ersichtlich ist, nimmt mit steigendem Alter auch der Anteil der Langzeitarbeitslosen (ein Jahr und länger) zu: Bei den Job-suchenden zwischen 55 und 64 Jahren sind dies über 48 Prozent, bei den 15- bis 24-Jährigen nur knapp 15 Prozent.

Dauer und Verteilung der Arbeitslosigkeit nach Altersgruppen (2013)

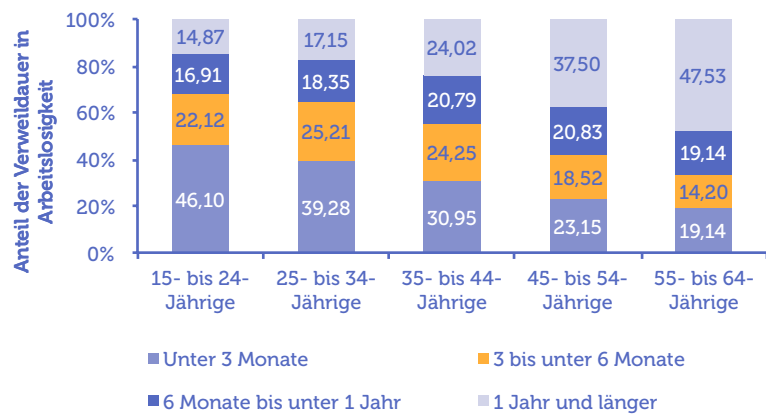


Abbildung 9
Quelle: Statistik Austria (Stand 2014).

Effekte einer höheren Partizipation älterer Arbeitnehmer

Ausgangslage

Im Rahmen der Diskussion betreffend die steigende Partizipation älterer Arbeitnehmer am Arbeitsmarkt wird oft argumentiert, dass diese Entwicklung negative Arbeitsmarkteffekte für jüngere Arbeitnehmer mit sich bringt. Diese Prämisse geht davon aus, dass die beiden Gruppen um Arbeitsplätze konkurrieren, das heißt, dass Ältere und Jüngere (perfekte) Substitute sind und es in der Volkswirtschaft ein fixes Volumen an Arbeitsbedarf gibt („lump of labour hypothesis“).⁷

Abbildung 10 zeigt die Entwicklungen am Arbeitsmarkt in Österreich seit 2004 als Index. Demnach ist die Zahl der Erwerbstätigen zwischen 55 und 64 Jahren von rund 261.100 auf 442.200 gestiegen – das entspricht einem Anstieg von 69 Prozent. Im selben Zeitraum ist die Arbeitslosenzahl dieser Altersgruppe von circa 11.700 auf 17.300 gestiegen – also um 48 Prozent. Die Arbeitslosenzahl der 15- bis 24-Jährigen ist von 57.300 auf 55.800 gefallen und damit praktisch konstant geblieben. Selbst wenn in dieser Betrachtung einige Faktoren (Kohortengröße, Konjunktur,...) nicht berücksichtigt werden, zeigt sich, dass die Zahl Arbeitsloser in unteren Alterssegmenten (15- bis 24-Jährige) nicht stieg, während – und gerade weil – gleichzeitig deutlich mehr Ältere (55- bis 64-Jährige) in Beschäftigung gingen. Auch die Zahl der arbeitslosen Älteren stieg bis 2010 kaum.

Beschäftigung und Arbeitslosigkeit Älterer versus Arbeitslosigkeit Jüngerer

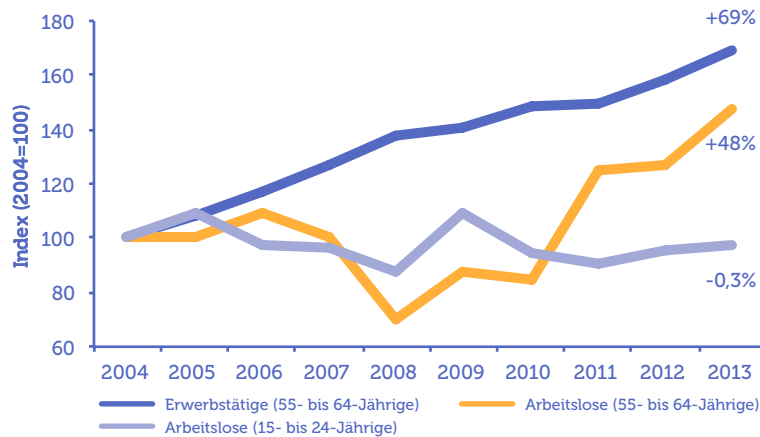


Abbildung 10

Quelle: Statistik Austria (Stand 2014).

Auf Basis dieses Befunds können nun andere Einflussfaktoren berücksichtigt werden, um den Zusammenhang zwischen der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer und der Arbeitslosigkeit älterer sowie jüngerer Arbeitnehmer im Detail zu analysieren.

⁷ Siehe Eichhorst et al. (2014).

Auch in der Literatur gibt es Zweifel daran, dass es in einer Volkswirtschaft ein fixes Volumen an Arbeitsbedarf gibt und dass ältere durch jüngere Arbeitnehmer ersetzbar seien (siehe Eichhorst et al., 2014). Da sich der Bedarf an Arbeit entsprechend der konjunkturellen Entwicklung stark verändert und höhere Beschäftigungszahlen gewöhnlich eine höhere Inlandsnachfrage mit sich bringen, erhöht ein Zuwachs an Beschäftigung und die damit steigende Kaufkraft der Arbeitnehmer die Nachfrage nach Arbeit. Zudem weisen jüngere und ältere Menschen unterschiedliche Arbeitseigenschaften auf. Ältere Arbeitnehmer zeichnen sich üblicherweise durch viel Arbeitserfahrung aus. Gleichzeitig sind sie häufiger in traditionelleren Wirtschaftszweigen vertreten, die sich möglicherweise weniger dynamisch entwickeln. Oftmals sind sie physisch nicht so belastbar wie jüngere Arbeitnehmer.⁸ Ihre schulische und universitäre Ausbildung liegt meist lange zurück. Jüngere Arbeitskräfte hingegen folgen oftmals neuen Trends und Technologien, die es in der älteren Generation in der Form gar nicht gegeben hat. Sie sind am Anfang ihrer Wissensakkumulation und dahingehend flexibler in ihrer Ausrichtung, haben aber natürlich wenig Erfahrung. Daraus folgt, dass sich das Arbeitsprofil beider Altersgruppen wesentlich voneinander unterscheidet, was die Hypothese der direkten Substituierbarkeit tendenziell widerlegt.

Eine hohe Zahl empirischer Studien kann keine Bestätigung dafür liefern, dass sich eine höhere Beschäftigung Älterer negativ auf jene der Jüngeren auswirkt. Eine Studie der OECD (2013) zeigt für ihre Mitgliedsländer sogar einen positiven Effekt: Demnach erhöht eine höhere Beschäftigung Älterer jene der Jüngeren. Ebenso stellen Munnell und Wu (2012) für die USA fest, dass eine hohe Beschäftigung im Alter die Arbeitslosigkeit der Jüngeren gesenkt und deren Gesamtarbeitsstunden erhöht hat. Gruber und Wise (2010) finden in ihrer Auswertung von 12 Länderstudien kaum Anzeichen dafür, dass ältere Arbeitnehmer die Arbeitsmöglichkeiten der Jüngeren blockieren. Die Studie von Kalwij et al. (2010) findet ebenso keinen signifikanten Effekt. Dahingegen analysierte Vestad (2013) die Effekte für Norwegen von 1994 bis 2004 und machte dabei die Feststellung, dass in einer Zeit wachsender Beschäftigung Älterer die Arbeitslosigkeit unter den Jüngeren gestiegen ist.

In der Folge untersuchen wir die angesprochene Fragestellung methodisch unter Einbeziehung der aktuellsten Zahlen. Dazu wird eine Panneldaten-Regressionsanalyse auf Basis von OECD-Jahresdaten von 20 Mitgliedern über den Zeitraum 1960-2013 herangezogen (Details siehe Anhang). Überprüft wird dabei der Einfluss der Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer auf jene der Jüngeren. Permanente strukturelle Unterschiede in den Ländern wie bspw. arbeitsmarktpolitische oder institutionelle Unterschiede werden durch die länderspezifischen Effekte kontrolliert.

In einer weiteren Spezifikation wird der Effekt der Beschäftigungsquote der älteren Arbeitnehmer auf die Beschäftigungsquote der Arbeitnehmer im mittleren Alter (25- bis 54-Jährige) untersucht. Zusätzlich analysieren wir die Auswirkung der Beschäftigungsquote der älteren Arbeitnehmer auf die Arbeitslosenrate der jüngeren und mittleren Altersgruppen. Als Robustheits-Test werden die Effekte in unterschiedlichen Regionen der EU und unterschiedliche Modellspezifikationen untersucht.



Empirische Ergebnisse und Diskussion

Unsere empirische Analyse zeigt, dass eine höhere Beschäftigung älterer Arbeitnehmer keine negativen Effekte auf jüngere Arbeitnehmer mit sich bringt. Tabelle 3 und Tabelle 4 im Anhang stellen die Auswirkung der Beschäftigung der Älteren (55- bis 64-Jährige) auf die Beschäftigung und Arbeitslosigkeit der jungen Bevölkerungsgruppe (15- bis 24-Jährige) und jener im mittleren Alterssegment (25- bis 54-Jährige) in den EU-Ländern dar. Das Basismodell (Modell 1, Tabelle 3) zeigt keinen signifikanten Effekt einer höheren Beschäftigungsquote auf.⁹

Wie Tabelle 4 (im Anhang) zeigt, führt eine höhere Beschäftigungsquote der Älteren nicht zu einer höheren Arbeitslosenrate bei den Jüngeren und den Personen im mittleren Alter: Eine um einen Prozentpunkt höhere Beschäftigungsquote der Älteren reduziert die Arbeitslosenrate der Jüngeren im Basismodell um 1,5 Prozentpunkte (Modell 5, Tabelle 4).¹⁰ Die Auswirkung auf die mittlere Altersgruppe ist sehr ähnlich: Eine um einen Prozentpunkt höhere Beschäftigungsquote der Älteren reduziert die Arbeitslosenrate der mittleren Kohorten zwischen 0,97 und 1,28 Prozentpunkte (Modell 7 und 8, Tabelle 4).

Trotz Anstrengungen der EU-Politik, die Wirtschaft zwischen den Mitgliedsstaaten anzugleichen, bieten diese dennoch weiterhin erhebliche Unterschiede. Um diese Unterschiede zu berücksichtigen, wird ein Robustheit-Test für unterschiedliche Ländergruppen mit ähnlicher Arbeitsmarktstruktur durchgeführt. Die EU-Länder lassen sich in puncto Arbeitsmarkt grob in vier Gruppen einteilen:¹¹

- » in einen westlichen Teil der EU mit den Ländern Belgien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Niederlande und Österreich;
- » einen südlichen Teil mit Griechenland, Italien, Portugal und Spanien;
- » einen nordischen Teil mit Dänemark, Finnland und Schweden;
- » sowie einen östlichen Teil mit den neuen Mitgliedsstaaten Estland, Polen, Slowakei, Slowenien, Ungarn und Tschechien.

Obgleich sich die Länder in ihren Arbeitsmarktstrukturen wesentlich unterscheiden, so sind die Ergebnisse in allen Gruppen robust. Für eine detailliertere Analyse Österreichs wird jene Gruppe untersucht, deren Charakteristika den österreichischen am nächsten kommen (die westlichen EU-Länder). Dabei ist ein hochsignifikanter Effekt der Beschäftigungsquote der Älteren auf die Beschäftigungsrate der jüngeren Arbeitnehmer festzustellen: Eine um einen Prozentpunkt höhere Beschäftigungsrate der Älteren führt zu einer zwischen 0,5 und 0,9 Prozentpunkte höheren Beschäftigungsrate der Jüngeren (Modell 9 und 10, Tabelle 5). Darüber hinaus zeigen die Ergebnisse auch, dass eine erhöhte Altersbeschäftigung nicht in einer höheren Jugendarbeitslosigkeit mündet (Modell 13 und 14, Tabelle 6).¹²

⁹ Das IV-Modell impliziert, dass eine um ein Prozentpunkt höhere Beschäftigungsquote der Älteren zu einer um 0,35 Prozentpunkte höheren Beschäftigungsquote der Jüngeren führt (Modell 2, Tabelle 3).

¹⁰ Das IV-Modell zeigt einen höheren, aber nicht signifikanten Wert auf (Modell 6, Tabelle 4).

¹¹ Siehe Kalwij et al. (2010).

¹² Die Auswirkung der höheren Beschäftigungsrate der älteren Arbeitnehmer auf die Beschäftigungs- und Arbeitslosenrate der Altersgruppe von 25 bis 55 Jahren zeigt ein ähnliches Bild wie bei den Arbeitnehmern zwischen 15 und 24 Jahren (Modell 11, 12, 15 und 16).

Pensionsantrittsalter und Arbeitslosigkeit Äterer

Die Erhöhung des faktischen Pensionsalters in Österreich könnte gemäß diversen Studien dazu führen, dass eine höhere Zahl älterer Menschen arbeitslos wird. Staubli und Zweimüller (2011) argumentieren bspw., dass die stufenweise Anhebung des Pensionsantrittsalters in Österreich von 2000 und 2006 neben einem Anstieg der Beschäftigung (in der entsprechenden Altersgruppe) für Männer um sieben Prozentpunkte und für Frauen um zehn Prozentpunkte zu einem Anstieg der Arbeitslosenrate um zehn Prozentpunkte bei Männern bzw. um elf Prozentpunkte bei Frauen geführt hat. Dies allerdings vor dem Hintergrund, dass Österreich 2004 die „vorzeitige Alterspension bei Arbeitslosigkeit“ aufgehoben hat (also während des Untersuchungszeitraums 2000–2006). Somit konnten arbeitslose Ältere nicht mehr in die Pensionsstatistik fallen. Dies würde den Anstieg der Arbeitslosigkeit älterer Arbeitnehmer in dieser Studie erklären.

Insgesamt ist die Forderung nachvollziehbar, dass es eine entsprechende Nachfrage nach älteren Arbeitskräften geben muss, wenn diese denn in den Arbeitsmarkt integriert werden sollen. Die Befürchtung, dass ältere Arbeitnehmer arbeitslos werden und damit die Erhöhung des Pensionsantrittsalters zwangsläufig zu einer höheren Arbeitslosigkeit führt, wird noch behandelt, in dem die Modelle aus später ausgewählten Ländern untersucht werden. Staubli und Zweimüller (2011) relativieren letztendlich: „In einem flexibleren Arbeitsmarkt (wie zum Beispiel dem amerikanischen) hätte ein höheres Frühpensionsantrittsalter vermutlich eine schwächere Auswirkung auf die Arbeitslosigkeit.“¹³



¹³ „In a more flexible labor market, such as in the U.S. for example, increasing the ERA (early retirement age) is likely to have a smaller impact on unemployment.“

Optionen zur Mehrbeschäftigung älterer Arbeitnehmer

In diesem Kapitel werden die Voraussetzungen zur Beschäftigung älterer Arbeitnehmer am österreichischen Arbeitsmarkt im Detail dargestellt. Im Mittelpunkt steht die Frage, ob Faktoren wie das Pensionssystem, die Arbeitslosenversicherung, die aktive Arbeitsmarktpolitik sowie das stark ausgeprägte Senioritätsprinzip Möglichkeiten bieten, um die Beschäftigung Älterer zu beeinflussen.

Änderung der Anreize im Pensionssystem

Die Zahlen in Bezug auf den österreichischen Arbeitsmarkt suggerieren, dass Arbeitnehmer vergleichsweise früh aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden. Dies ist nicht nur auf die noch bestehenden Möglichkeiten des vorzeitigen Pensionsantritts zurückzuführen: die Korridor pension, die Schwerarbeiterpension sowie die vorzeitige Alterspension bei langer Versicherungsdauer (die sogenannte Hacklerregelung I, II und III, bei der es aber Verschärfungen geben wird).

Gruber und Wise (1999) sowie Hofer und Koman (2006) zeigen, dass es einen klaren Zusammenhang zwischen der Partizipation älterer Arbeitnehmer und den Anreizen gibt, die das Pensionssystem setzt. Je großzügiger die Anreize im Pensionssystem, desto weniger partizipieren ältere Arbeitnehmer am Arbeitsmarkt. Diese Anreize sind in Österreich verglichen mit Ländern wie Deutschland oder Schweden sehr hoch. Trotzdem gibt es Länder, die noch höhere diesbezügliche Anreize aufwiesen. Dies sind auch jene Länder, die eine noch niedrigere Teilnahme der älteren Arbeitnehmer aufweisen (siehe Abbildung 4).

In einer aktuelleren Studie untersuchen D'Addio et al. (2010) die Anreize für eine Pensionierung in OECD-Ländern für Männer zwischen 60 und 64 Jahren. Sie gehen davon aus, dass die Entscheidung, in den Ruhestand zu treten, von zwei Faktoren abhängt: Erstens, um wieviel höher der Netto-Pensionsbezug bei einem weiteren Jahr Arbeit ist, zweitens wie hoch die Nettopension an sich ist.¹⁴ Dabei zeigt sich, dass Österreich zu jenem Drittel der OECD-Länder gehört, in denen die Pensionen am höchsten sind. Betreffend den Anstieg der Pensionen bei einem weiteren Jahr Arbeit liegt Österreich jedoch nur im Mittelfeld. D'Addio et al. (2010) schließen daraus: „Österreich und Spanien befinden sich im Mittelfeld der Länder, in denen sich längeres Arbeiten nach 60 lohnt, aber das hohe Pensionsvermögen das bereits (Anm. mit 60) erreicht wurde, spricht dafür, dass viele Freizeit der Arbeit vorziehen.“¹⁵

Das niedrige durchschnittliche Pensionsantrittsalter der Frauen und Männer in Österreich bestätigt diesen Befund. Österreich liegt bei beiden Geschlechtern im EU-Vergleich sogar hinter jenen Ländern, die ähnliche oder noch höhere finanzielle Anreize zum frühzeitigen Pensionsantritt setzen. Dies deutet darauf hin, dass das österreichische System weitere Möglichkeiten (Ausnahmen, bestimmte Sonderregelungen) bietet, um vorzeitig aus dem Erwerbsleben auszuschcheiden.¹⁶

¹⁴ Das ist der Barwert des Pensionsvermögens abzüglich Steuern und Beiträge. Siehe auch OECD (2013b).

¹⁵ „Austria and Spain have a middle-level increment to pension wealth for remaining in work after age of 60, but the high level of pension wealth already achieved suggests that many may choose leisure over work owing to the income effect.“

¹⁶ Unter der Annahme, dass Arbeiter in Österreich einen ähnlichen Gesundheitszustand wie in anderen EU-Ländern aufweisen. Die Lebenserwartung in Österreich ist dabei eine der höchsten innerhalb der EU.

Gesetzliches und effektives durchschnittliches Pensionsantrittsalter – internationaler Vergleich (2007-2012)

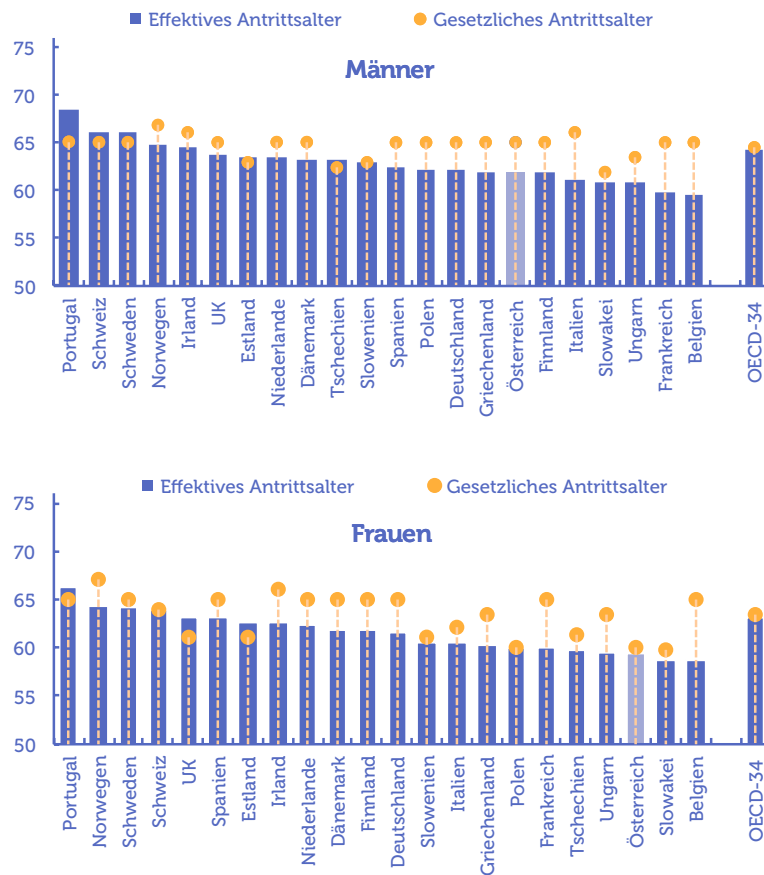


Abbildung 11
Quelle: OECD (2014).

Angesichts der finanziellen Schwierigkeiten der Sozialsysteme und unter Berücksichtigung der demographischen Entwicklung (niedrige Geburtenrate und steigende Lebenserwartung) in Europa ist eine Aktivierung älterer Arbeitnehmer über kurz oder lang unumgänglich. Viele Länder (siehe Abbildung 4) haben diese Aktivierung bereits umgesetzt, Österreich steht dieser Prozess noch bevor.

Änderung der Bezugsdauer der Arbeitslosenversicherung

Die Arbeitslosenversicherung ist ein Grundpfeiler des sozialen Sicherungsnetzes. Trotzdem muss dieses System in der jetzigen Ausführung neu bewertet werden. Beispielhaft sei hier die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für bestimmte Altersgruppen genannt: Anspruchsberechtigte bis 40 Jahre können das Arbeitslosengeld – abhängig von der vorangegangenen Beschäftigung – für 20 bis 30 Wochen beziehen. Arbeitnehmer über 40 Jahre können dies bereits für 39 Wochen tun, Arbeitnehmer über 50 für 52 Wochen.

Das Arbeitslosengeld beträgt in Österreich 55 Prozent des täglichen Nettoeinkommens. Als Referenzgehalt wird das durchschnittliche Gehalt des letzten Kalenderjahres herangezogen (nach oben hin bei monatlich rund 4.000 Euro gedeckelt). Darüber hinaus greift bei Verlust des Arbeitslosengeldes die Notstandshilfe, die normalerweise¹⁷ 95 Prozent des Arbeitslosengeldes ausmacht. Diese ist aber vom Haushaltseinkommen abhängig (mit Obergrenze).

Die Zahlen für Österreich zeigen, dass die Arbeitslosigkeit unter den 55- bis 64-Jährigen insgesamt zwar niedrig, der Anteil der Langzeitarbeitslosen in dieser Gruppe mit 50 Prozent jedoch hoch ist.

Änderung der Zielgenauigkeit von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Österreich gibt im europäischen Vergleich viel für aktive (und aktivierende) Arbeitsmarktpolitik aus – nur Dänemark, die Niederlande und Belgien stellen mehr Geld bereit.¹⁸

In diesem Zusammenhang ist bspw. die Eingliederungsbeihilfe zu nennen: Diese soll über sechs Monate arbeitssuchende Frauen über 45 und Männer über 50 Jahre für Firmen attraktiver machen. Die Maßnahme wird über einen Lohnkostenzuschuss an den Arbeitgeber vollzogen, dabei werden bis zu 66 Prozent der Bemessungsgrundlage¹⁹ durch das AMS subventioniert. Die Förderung kann bis zu zwei Jahre bestehen und wird zwischen dem Betrieb und dem AMS ausverhandelt. Im Jahr 2012 gab es einen Zugang von rund 33.000 Personen. Wirkungsanalysen (Eppel et al. 2011) zeigen jedoch, dass „rund die Hälfte der geförderten Beschäftigungsverhältnisse auch ohne Förderung für einen vergleichbaren Personenkreis von Arbeitslosen an ähnlichen Arbeitsplätzen zustande gekommen wäre.“

Die Kombilohnbeihilfe (KOM) zielt vor allem darauf ab, ältere Arbeitslose dazu zu bewegen, schlechter bezahlte Jobs anzunehmen. Sie beträgt bis zu einem monatlichen Einkommen von 1500 Euro brutto (Beitragsgrundlage für die Sozialversicherung) 300 Euro, bei höherem Einkommen nur mehr 150 Euro. Die KOM kann nicht länger als 5 Jahre bezogen werden. Der Zugang zum Kombilohn lag 2012 bei rund 9.000 Personen. Diverse Autoren bezweifeln allerdings, ob die Maßnahme das Ziel der Reintegration der Arbeitnehmer erreicht. So konstatieren Löffler und Schmid (2011), dass „3 Monate nach Beendigung der Förderung knapp ein Drittel der geförderten Personen beschäftigt war, mehr als die Hälfte war arbeitslos (8,5 Prozent nahmen zu diesem Zeitpunkt an einer Schulungsmaßnahme teil) und 12 Prozent waren in einer erwerbsfernen Position.“

¹⁷ Sofern das Arbeitslosengeld unter dem Ausgleichszulagenrichtsatz liegt.

¹⁸ Siehe BMASK (2013).

¹⁹ Monatliches Bruttoentgelt ohne Sonderzahlungen, Arbeitgeberbeiträge, etc. zuzüglich 50%-Pauschale für Nebenkosten.

Weiters ist der Kündigungsschutz für ältere Personen strenger als für jüngere. So ist zum einen die Kündigungsfrist von der Dauer der bisherigen Anstellung abhängig. Bei Angestellten liegt diese zwischen sechs Wochen und sechs Monaten. Ebenso hängt die Höhe der Abfertigung von der Dauer der bisherigen Anstellung ab: Je nach Dienstzeit beträgt sie zwischen zwei und 12 Brutto-Monatsentgelten. Hinzu kommt die generelle Möglichkeit des Betriebsrates, eine „sozial ungerechtfertigte Kündigung“ anzufechten und auf Wiedereinstellung zu klagen. Dies könnte ein Grund dafür sein, dass älteren Beschäftigten zum Teil nur befristete Verträge angeboten werden.

Trotz dieser Vielzahl an Eingriffen auf dem Arbeitsmarkt gelingt es auch in Österreich nicht, ältere Arbeitnehmer vor Langzeitarbeitslosigkeit zu schützen. Daher sind auch diese arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten kritisch zu hinterfragen.

Änderung des Einflusses des Senioritätsprinzips

Theoretisch sollte sich die Bezahlung von Beschäftigten nach deren Produktivität richten. Das Senioritätsprinzip beruht hingegen darauf, Arbeitnehmer in jungen Jahren unter ihrer Produktivität zu bezahlen, sie dafür später aber über ihrem Produktivitätsniveau zu entlohnen. Dieses Prinzip hat für Firmen einen großen Vorteil: Mitarbeiter haben einen größeren Anreiz, im Betrieb zu bleiben. Allerdings stammt dieses Konzept noch aus einer Zeit, in der Arbeitnehmer üblicherweise sehr selten die Stelle wechselten. Dies ist mittlerweile deutlich anders. Das Senioritätsprinzip ist damit nicht mehr zeitgemäß. Denn ein späterer Arbeitgeber profitiert nicht mehr von den niedrigeren Arbeitskosten am Beginn der Berufskarriere seiner Arbeitnehmer. Am größten ist der Nachteil dieses Systems für den letzten Arbeitgeber – und genau das macht es für Ältere besonders schwierig, eine neue Stelle zu finden. Die veränderte Arbeitswelt verlangt nach Änderungen auch in diesem Punkt.

Das Senioritätsprinzip ist in Österreich ausgeprägt, das heißt Gehälter steigen mit fortschreitendem Alter besonders stark an.²⁰ Während zum Beispiel in Schweden eine Person zwischen 55 und 59 Jahren um rund 25 Prozent mehr verdient als jemand zwischen 25 und 29, beträgt dieser Wert in Österreich rund 60 Prozent.

Abbildung 12 stellt das durchschnittliche Jahresbruttoeinkommen nach Altersgruppen auf Basis der integrierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik dar. Die Daten implizieren, dass das Senioritätsprinzip durchaus ausgeprägt ist: Das durchschnittliche Bruttoeinkommen der Erwerbstätigen steigt über die Alterskohorten deutlich an. Der starke Anstieg beim Einkommen der 55- bis 64-Jährigen deutet gleichzeitig darauf hin, dass vor allem Besserverdiener länger arbeiten. Dies lässt sich auch daran ablesen, dass das durchschnittliche Bildungsniveau inklusive der Pensionisten deutlich unter jenem der in dieser Altersgruppe noch Erwerbstätigen liegt.²¹ Diese Tatsache allein kann aber nicht einen so großen Unterschied zwischen den einzelnen Altersgruppen ausmachen. Dieser ist vielmehr ein klares Indiz für ein stark ausgeprägtes Senioritätsprinzip, auch in der Altersgruppe 55-64 Jahre, was die Arbeitssuche für Ältere eben deutlich erschwert.



²⁰ Siehe dazu z.B. OECD (2006), OECD (2013a) und Stiglitz (2006).

²¹ Unter der Annahme, dass höhere Bildung auch ein höheres Einkommen generiert. Diese Untersuchung war leider nur mit den Daten von 2010 möglich, da in den Daten von 2011 die Bildung nicht mehr abgefragt wird.

Durchschnittliches Jahresbruttoeinkommen nach Alterskohorten – inklusive und exklusive Pensionszahlungen (2011)

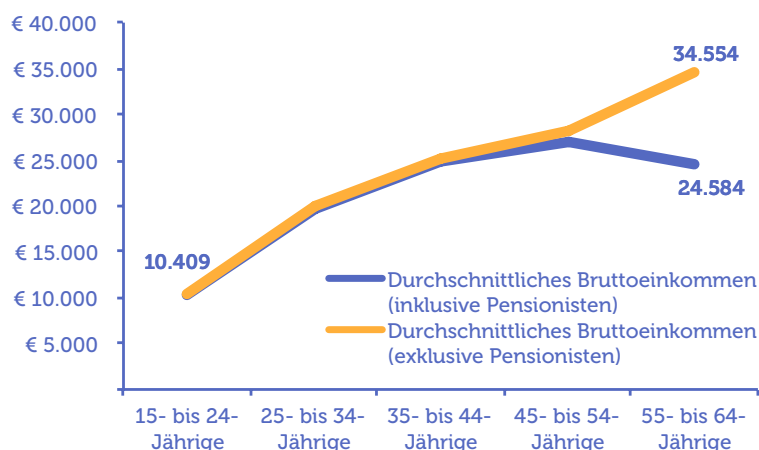


Abbildung 12

Quelle: Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Abbildung 13 zeigt die Verteilung des Jahresbruttoeinkommens der Lohnsteuerstatistik 2011 nach Quartilen. Die Bruttoeinkommen des 3. Quartils entfernen sich dabei mit steigendem Alter immer weiter vom Median-Bruttoeinkommen. Auch dies könnte ein Indiz dafür sein, dass vor allem Personen mit höheren Einkommen länger arbeiten.

Verteilung der Jahresbruttoeinkommen nach Quartil und Alter (2011)

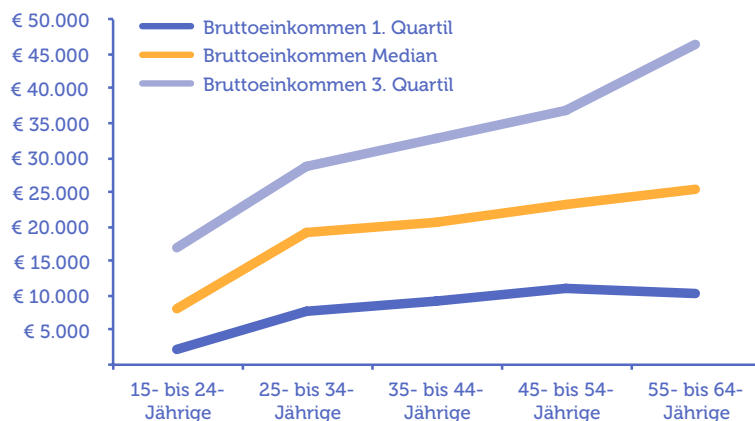


Abbildung 13

Quelle: Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Das Senioritätsprinzip ist vor allem im öffentlichen Sektor und bei Angestellten stark ausgeprägt, während es bei Arbeitern eine geringere Rolle spielt.²² Aus der integrierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik lassen sich die Lohnkurven in unterschiedlichen Wirtschaftszweigen darstellen.²³ Vor allem in den Bereichen Information und Kommunikation (Medien), Herstellung von Waren, Finanzdienstleistungen sowie in der öffentlichen Verwaltung ist das Senioritätsprinzip stark ausgeprägt.

²² Siehe Bauer und Lamei (2003).

²³ Eine gewisse Vorsicht bei der Interpretation ist geboten, da die Zuweisung nach OENACE-Gruppen aufgrund der Anonymisierung der Daten zum Teil schwierig ist.

Jahresbruttoeinkommen nach Alter und Wirtschaftssector (2011) (a)

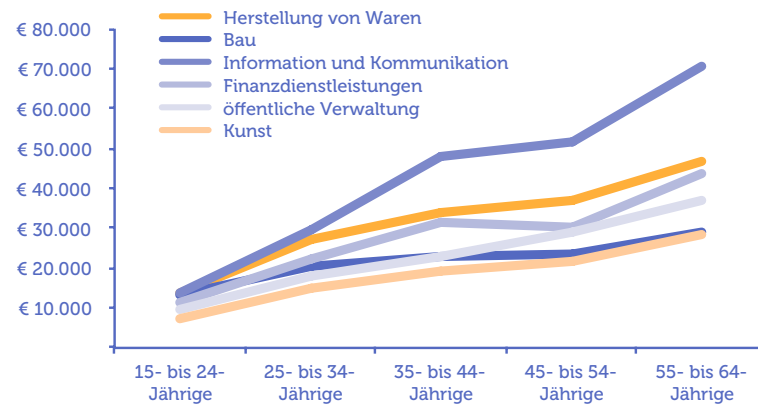


Abbildung 14
Quelle: Statistik Austria, eigene Berechnungen.

In Bereichen wie Landwirtschaft und Bergbau, freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen, Gastronomie oder im Handel hingegen ist das Senioritätsprinzip eher schwach ausgeprägt.

Jahresbruttoeinkommen nach Alter und Wirtschaftssector (2011) (b)

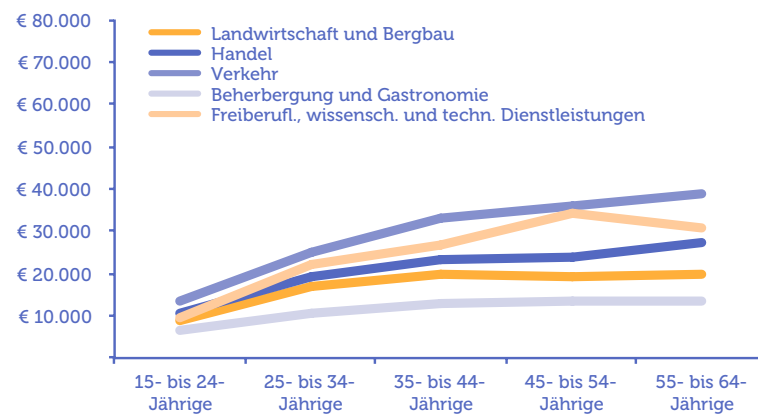


Abbildung 15
Quelle: Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Seniorität und Kollektivverträge

Das Senioritätsprinzip, das sich im starken Anstieg des Bruttoeinkommens mit steigendem Alter widerspiegelt, findet seinen Ursprung in den Kollektivverträgen, die 98 Prozent²⁴ der heimischen Beschäftigten umfassen. Hier zeigt sich, ähnlich wie bei den Lohnkurven, dass vor allem bei Beamten dieses Prinzip extrem stark ausgebildet ist.

Um dies zu veranschaulichen, vergleichen wir die unterschiedlichen Gehaltsstufen der Kollektivverträge von Handelsangestellten und Beamten der allgemeinen Verwaltung. Funktionszulagen wurden bei den Beamten nicht miteinbezogen. Diese verstärken aber tendenziell das Senioritätsprinzip, da sie zumeist erst im höheren Alter bezahlt werden. Der Vergleich unterscheidet aber zwischen den unterschiedlichen Dienststufen der Beamten. Ein Sprung innerhalb dieser Dienstgruppen ist natürlich möglich. In diesem Fall wäre das Senioritätsprinzip noch stärker ausgeprägt.

Senioritätsprinzip bei Beamten in absoluten Zahlen (Monatsbruttoeinkommen)

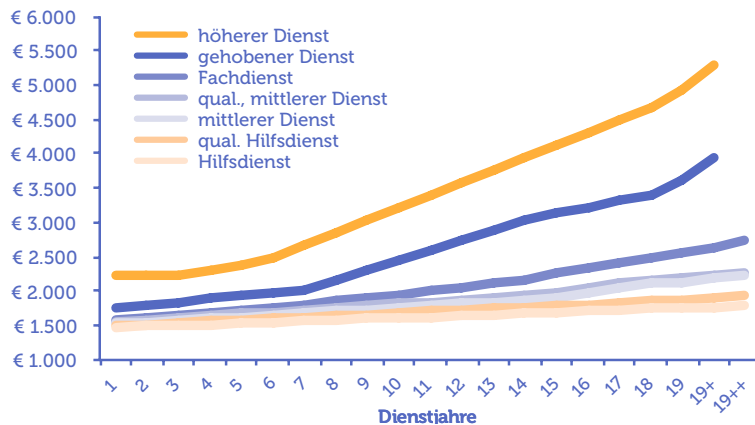


Abbildung 16

Quelle: Kollektivvertrag für die Handelsangestellten Österreichs per 1.1.2014 und Bundesbeamte und Bundesvertragsbedienstete / Lohn- und Gehaltsordnung (Abschluss für 2014). Anmerkung: + und ++ stehen für zusätzliche Dienstalterszuschläge.

Je höher der Dienst, umso stärker wirkt also das Senioritätsprinzip. Dies geht vor allem aus der nachstehenden Grafik hervor (Abbildung 17). Ein Beamter im höheren Dienst verdient nach zehn Jahren bereits um 44 Prozent, nach 19 Jahren und dem Dienstalterszuschlag 138 Prozent mehr. Am größten fällt der Anstieg im mittleren Dienst mit 146 Prozent aus. Vor allem aufgrund des Dienstalterszuschlags flacht die Lohnkurve in keiner Gruppe ab.

²⁴ Siehe Mesch (2015).

Senioritätsprinzip bei Beamten (Index: 1. Dienstjahr = 100)

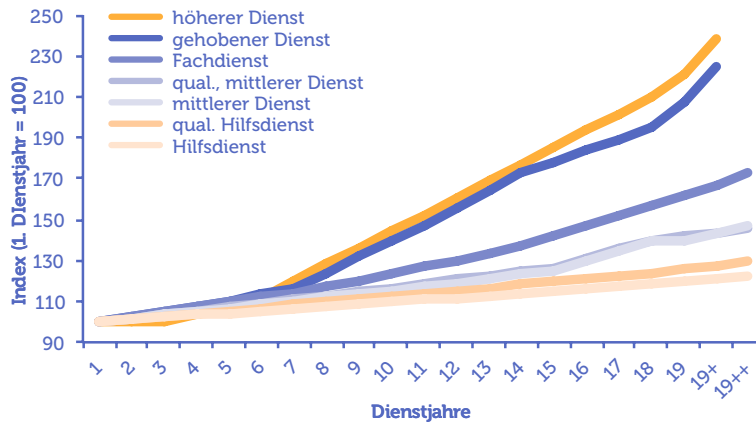


Abbildung 17

Quelle: Kollektivvertrag für die Handelsangestellten Österreichs per 1.1.2014 und Bundesbeamte und Bundesvertragsbedienstete / Lohn- und Gehaltsordnung (Abschluss für 2014).
Anmerkung: + und ++ stehen für zusätzliche Dienstalterszuschläge.

Für Handelsangestellte fällt das Senioritätsprinzip deutlich niedriger aus. Auch hier sind Sprünge in den Beschäftigungsgruppen natürlich möglich.

Senioritätsprinzip bei Handelsbediensteten in absoluten Zahlen (Monatsbruttoeinkommen)

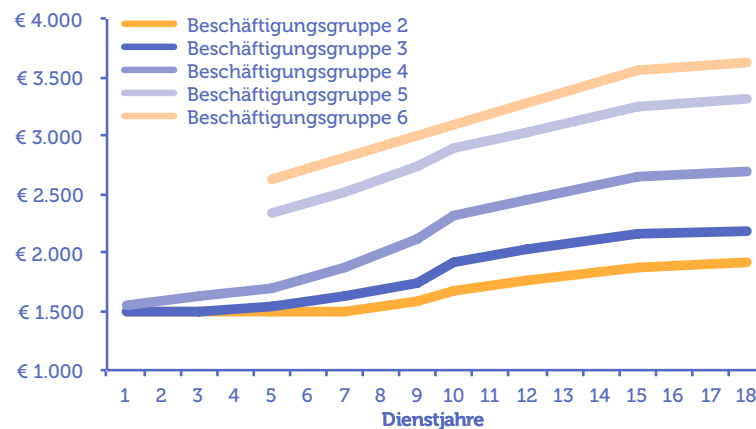


Abbildung 18

Quelle: Kollektivvertrag für die Handelsangestellten Österreichs per 1.1.2014 und Bundesbeamte und Bundesvertragsbedienstete / Lohn- und Gehaltsordnung (Abschluss für 2014).

Anmerkung: Beschäftigungsgruppe 2: Angestellte, die einfache Tätigkeiten ausführen; Beschäftigungsgruppe 3: Angestellte, die auf Anweisung schwierige Tätigkeiten selbstständig ausführen; Beschäftigungsgruppe 4: Angestellte mit selbstständiger Tätigkeit; Beschäftigungsgruppe 5: Angestellte mit Dispositions- und/oder Anweisungstätigkeiten, die schwierige Arbeiten selbstständig und verantwortlich ausführen oder Angestellte, die Tätigkeiten, wofür Spezialkenntnisse und praktische Erfahrung erforderlich sind, selbstständig und verantwortlich ausführen; Beschäftigungsgruppe 6: Angestellte mit umfassenden Kenntnissen und mehrjähriger praktischer Erfahrung, die eine leitende, das Unternehmen in ihrem jeweiligen Tätigkeitsbereich entscheidend beeinflussende Stellung einnehmen.

Im Vergleich zum Kollektivvertrag der Beamten der allgemeinen Verwaltung ist der Anstieg bei den Handelsbediensteten deutlich geringer (unterhalb von 70 Prozent). Außerdem nimmt der Anstieg der Lohnkurven mit steigender Dienstzeit etwas ab.

Senioritätsprinzip bei Handelsbediensteten (Index: 1. Dienstjahr = 100)

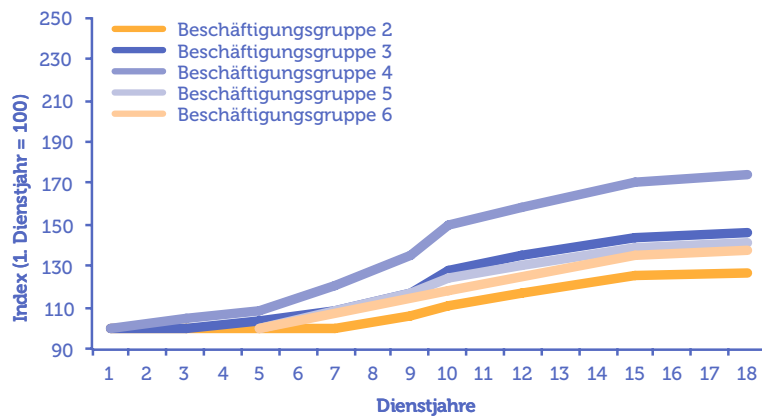


Abbildung 19

Quelle: Kollektivvertrag für die Handelsangestellten Österreichs per 1.1.2014 und Bundesbeamte und Bundesvertragsbedienstete / Lohn- und Gehaltsordnung (Abschluss für 2014).

Anmerkung: Beschäftigungsgruppe 2: Angestellte, die einfache Tätigkeiten ausführen; Beschäftigungsgruppe 3: Angestellte, die auf Anweisung schwierige Tätigkeiten selbstständig ausführen; Beschäftigungsgruppe 4: Angestellte mit selbstständiger Tätigkeit; Beschäftigungsgruppe 5: Angestellte mit Dispositions- und/oder Anweisungstätigkeiten, die schwierige Arbeiten selbstständig und verantwortlich ausführen oder Angestellte, die Tätigkeiten, wofür Spezialkenntnisse und praktische Erfahrung erforderlich sind, selbstständig und verantwortlich ausführen; Beschäftigungsgruppe 6: Angestellte mit umfassenden Kenntnissen und mehrjähriger praktischer Erfahrung, die eine leitende, das Unternehmen in ihrem jeweiligen Tätigkeitsbereich entscheidend beeinflussende Stellung einnehmen.

Trotzdem zeigt sich auch hier, dass der Lohn vor allem in der Zeit zwischen dem siebten und fünfzehnten Dienstjahr stark ansteigt. Auch hier sind mögliche Sprünge zwischen den einzelnen Beschäftigungsgruppen noch nicht berücksichtigt. Interessanterweise ist das Senioritätsprinzip in der Beschäftigungsgruppe 4 (Angestellte mit selbstständiger Tätigkeit) besonders stark ausgeprägt.

Seniorität und Beschäftigung

Empirisch von Interesse ist, ob es einen Zusammenhang zwischen dem Senioritätsprinzip und der Wahrscheinlichkeit eines neuen Anstellungsverhältnisses gibt. D'Addio et al. (2010) etwa zeigen, dass es durchaus einen Konnex zwischen der Einstellungsrate älterer Arbeitnehmer sowie dem Verhältnis zwischen Lohn zu Beginn und am Ende des Erwerbslebens gibt. Sind also ältere Arbeitnehmer verhältnismäßig teuer, so ist deren Einstellung weniger wahrscheinlich.

Zur Untersuchung des Zusammenhanges zwischen Senioritätsprinzip und der Wahrscheinlichkeit eines neuen Jobs für einen älteren Arbeitnehmer wird das Verhältnis von Aufnahme und Beendigung von Beschäftigung verwendet. Als Variable für die Ausprägung des Senioritätsprinzips wird das Verhältnis des Lohns im Alter zwischen 55 und 64 Jahren und des Lohns zwischen 25 und 34 Jahren verwendet. Es zeigt sich dabei bezüglich der Wirtschaftszweige ein interessanter Zusammenhang: Je schwächer das Senioritätsprinzip innerhalb eines Wirtschaftszweiges ausgeprägt ist, desto häufiger findet ein älterer Arbeitnehmer eine Anstellung (siehe Abbildung 20).

Senioritätsprinzip und Wahrscheinlichkeit einer Jobaufnahme in den unterschiedlichen Wirtschaftszweigen (2011)

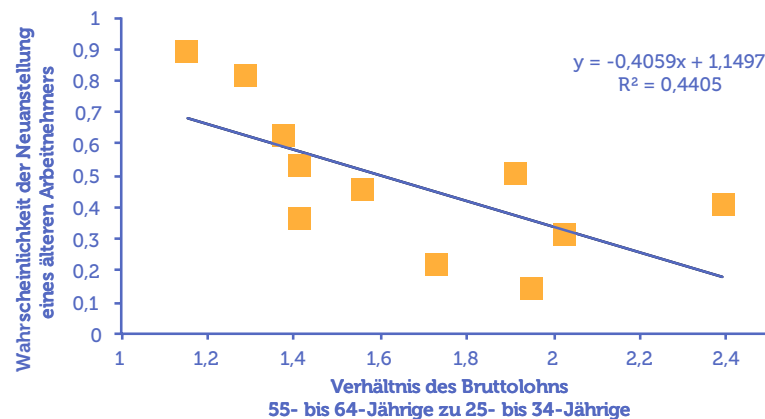


Abbildung 20

Quelle: Synthesis Forschung, eigene Berechnungen.

Anmerkung: Es muss berücksichtigt werden, dass durch die Zuweisung zu einem Wirtschaftszweig in der integrierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik aufgrund der Anonymisierung der Daten Ungenauigkeiten entstehen können.

So findet eine Person im Alter zwischen 55 und 64, die das 1,5-fache jenes Lohns verdient, den sie als Junger (zwischen 25 und 34) bekommen hat, mit einer Wahrscheinlichkeit von 47 Prozent einen neuen Job. Eine Person, deren Lohn doppelt so hoch ist, findet nur mit 25 Prozent Wahrscheinlichkeit eine neue Stelle.

Der Zusammenhang zwischen dem Senioritätsprinzip und dem Erfolg einer Arbeitssuche von älteren Arbeitnehmern wurde bereits im Rahmen der Studie von D'Addio et al. (2010) auf internationaler Ebene untersucht. Sie zeigen, dass in Staaten, in denen das Senioritätsprinzip stark ausgeprägt ist, sowohl die Beschäftigungsquote als auch die Rate von Neueinstellungen Älterer niedriger ausfallen.

Senioritätsprinzip und Beschäftigungsquoten in den OECD-Ländern

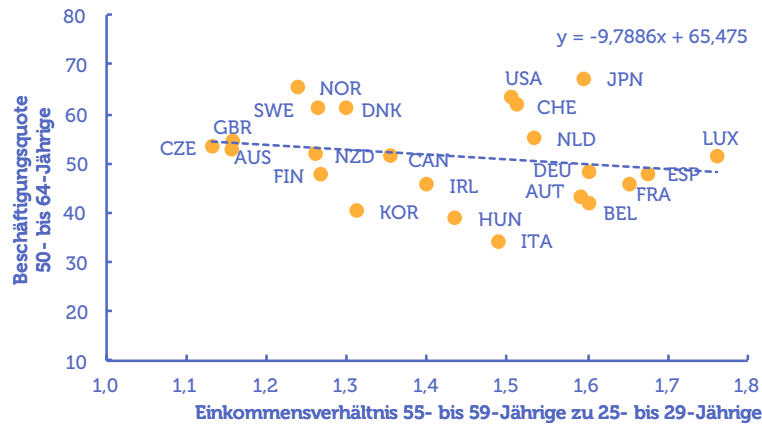


Abbildung 21
Quelle: OECD (2011).

In den OECD-Ländern, in denen der Lohn im Alter zwischen 55 und 59 Jahren 1,6mal (1,2mal) so hoch ist wie zwischen 25 und 29, beträgt die Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer 49,8 Prozent (53,7 Prozent).

Senioritätsprinzip und Neuanstellungen in den OECD-Ländern

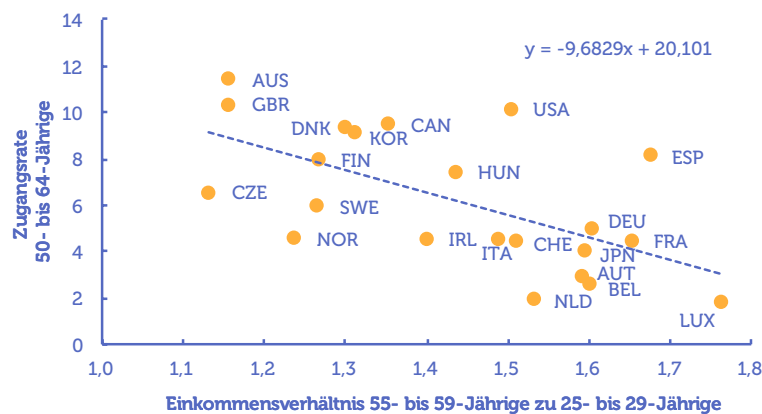


Abbildung 22
Quelle: OECD (2011).

In den OECD-Ländern, in denen der Lohn der Älteren das 1,6-fache (1,2-fache) jenes der Jüngeren beträgt, betragen die Neuanstellungen von Personen zwischen 50 und 64 4,6 Prozent (8,5 Prozent) aller Beschäftigten.

In Ländern mit einem stärkeren Senioritätsprinzip haben Ältere also tendenziell schlechtere Chancen, einen neuen Job zu finden. Vor allem im öffentlichen Sektor wäre eine Neuorientierung zu empfehlen (siehe dazu Stiglitz, 2006). Schweden hat das Senioritätsprinzip für öffentlich Bedienstete aufgehoben und durch Leistungsorientierung ersetzt.

Zusammenfassung

Viele der Rahmenbedingungen am österreichischen Arbeitsmarkt für Ältere ähneln jenen in anderen Ländern. Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik für ältere Arbeitnehmer gehören mittlerweile in vielen Ländern zum Standardrepertoire.

Es ist offensichtlich, dass in Österreich die Partizipation älterer Arbeitnehmer erhöht werden sollte, vor allem, um das Pensionssystem stabil halten zu können. Wenn Ältere öfter bzw. länger arbeiten, ist zu befürchten, dass einige dieser Personen, die nicht in Pension gehen, arbeitslos werden. Um das zu verhindern und damit ältere Arbeitslose schneller einen neuen Job finden, sollte das aktuelle System adaptiert werden. Wirkungsanalysen zeigen, dass die aktive Arbeitsmarktpolitik nur wenig erfolgreich ist. Daher sollte auch das gesamte System überdacht werden. Förderungen von Beschäftigungsverhältnissen können nur dann als sinnvoll angesehen werden, wenn sie auch das vorgegebene Ziel erreichen. Und das ist im Fall des Kombilohns und der Eingliederungsbeihilfe nur sehr bedingt gegeben.



Zielführende Maßnahmen anderer Länder

In Österreich ist eine vorzeitige Pensionierung finanziell für viele Arbeitnehmer relativ attraktiv, während sich längeres Arbeiten kaum lohnt. Von der Politik werden die Anreize dahingehend gesetzt, die Menschen möglichst früh aus dem Erwerbsleben ausscheiden zu lassen. Auch die Ansicht, Ältere hätten keine Chance auf dem Arbeitsmarkt mehr, ist differenziert zu sehen.

Daher werden in diesem Kapitel die Bedingungen am Arbeitsmarkt dreier Länder vorgestellt, in denen die Partizipationsrate der älteren Arbeitnehmer seit 2000 stark gewachsen ist. Die Niederlande und Schweden sind ebenso wie Österreich kleine offene Volkswirtschaften, Deutschland ist hingegen die größte Volkswirtschaft Europas. Was alle drei Länder gemeinsam haben: Die Aktivierung älterer Arbeitnehmer wurde bereits im letzten Jahrzehnt begonnen und relativ erfolgreich bewältigt. Das folgende Kapitel soll darstellen, wie das dort ermöglicht wurde. Die Länder sollen auf drei unterschiedlichen Ebenen untersucht werden:

» Reformen, die den Anreiz erhöhen, länger zu arbeiten

Dazu gehören ein höheres gesetzliches Pensionsantrittsalter (um das Pensionssystem generationenübergreifend fair und versicherungsmathematisch neutral zu gestalten) und Kürzungen im Fall der Frühpension (dies würde das effektive Pensionsantrittsalter erhöhen).

» Reformen, die den Ausstieg aus dem Arbeitsmarkt weniger attraktiv machen

Die hohen Pensionsvermögen älterer Arbeitnehmer führen oft dazu, dass diese Freizeit höher bewerten als Arbeit. Auch die Möglichkeit, relativ lange Arbeitslosengeld zu beziehen, kann dazu führen, dass ältere Arbeitnehmer Jobs mit niedrigerem Lohn nicht annehmen (siehe z.B. Euwals et al. 2009).

» Aktive Arbeitsmarktpolitik

Die aktive Arbeitsmarktpolitik versucht, durch gezielte Maßnahmen den Arbeitsmarkt positiv zu beeinflussen. Darunter fallen subventionierte Beschäftigung, Bildungsmaßnahmen, monetäre Leistungen für Beschäftigte uvm.

Geht es um eine hohe Partizipation älterer Arbeitnehmer im Erwerbsleben, stechen unter den EU-Ländern vor allem Deutschland und die Niederlande ins Auge. Schweden weist schon seit längerem einen hohen Prozentsatz älterer Arbeitnehmer auf.

Erwerbsquoten im internationalen Vergleich – 55- bis 64-Jährige (in Prozent)

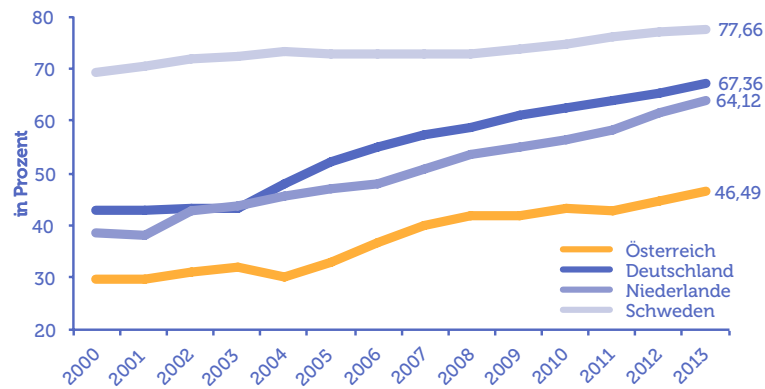


Abbildung 23
Quelle: OECD (Stand 2014).

Auch wenn sich in Österreich die Erwerbsquote zwischen 2000 und 2013 um 16,7 Prozentpunkte auf 46,5 Prozent erhöht hat – Deutschland und die Niederlande konnten im selben Zeitraum ausgehend von einem höheren Niveau einen Zuwachs um 24,5 bzw. 25,7 Prozentpunkte verzeichnen – so stellt dies im EU-Vergleich einen immer noch sehr niedrigen Wert dar. Schweden ist jenes Land, das aktuell die höchste Erwerbsquote bei älteren Arbeitnehmern innerhalb der EU aufweist. Auch hier stieg die Erwerbsquote seit dem Jahr 2000 weiter an und beträgt bereits über 77 Prozent.



Deutschland

Deutschland zählt gemeinsam mit den Niederlanden zu jenen europäischen Ländern, in denen die Erwerbsquote im Beobachtungszeitraum am stärksten stieg – Deutschland weist mittlerweile die zweithöchste Beteiligung der älteren Arbeitnehmer innerhalb der EU auf. Im Jahr 2000 befand sich Deutschland in einer ähnlichen Lage wie Österreich heute, als die Erwerbsbeteiligung der 55- bis 64-Jährigen deutlich unter der Marke von 50 Prozent lag. In Deutschland ist es nachweislich gelungen, viele Ältere in den Arbeitsmarkt zu integrieren, ohne dass sich die Arbeitslosigkeit in dieser Altersgruppe erhöht hätte.

**Erwerbsquote und Arbeitslosenrate in Deutschland –
55- bis 64-Jährige (in Prozent)**

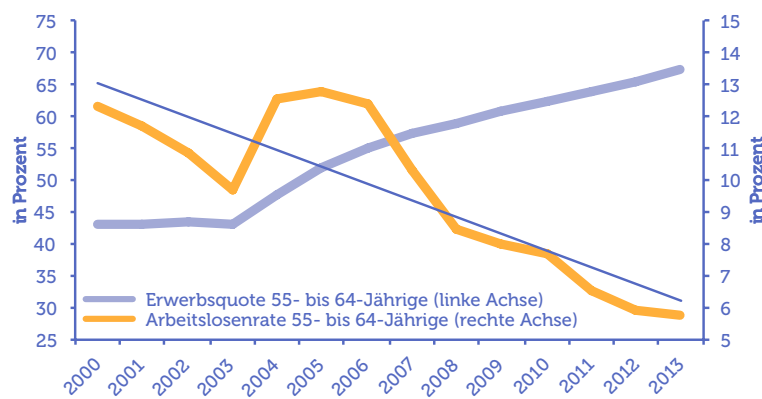


Abbildung 24
Quelle: OECD (Stand 2014).

Abbildung 24 zeigt, dass die Arbeitslosenrate trotz des Anstiegs der Erwerbsquote sogar einen Trend nach unten aufweist: Sie ist seit 2003 sogar von 9,7 auf 5,8 Prozent gesunken. Das ist die Folge dreier Maßnahmenbündel, die in der Folge näher beschrieben werden sollen.

» Reformen, die den Arbeitsanreiz erhöhen

Der Anstieg der Erwerbsquote in Deutschland liegt in mehreren Pensionsreformen begründet. Zwischen 2000 und 2004 wurde das Pensionsantrittsalter der Frauen an jenes der Männer (65 Jahre) angeglichen. Auch das Pensionsantrittsalter für Langzeitversicherte wurde in den Jahren 2000 und 2001 stufenweise von 63 auf 65 Jahre angehoben.

2002 trat die sogenannte „Riester-Reform“ in Kraft. Diese Reform des staatlichen Rentensystems verfolgte ein primäres Ziel: Die Beitragsrate sollte langfristig möglichst stabil gehalten werden, um die Lohnnebenkosten nicht weiter zu erhöhen und jüngere Generationen zu entlasten. Bereits 1996 wurde eine Altersteilzeit eingeführt, die den gleitenden Übergang vom Berufsleben (ab 55 Jahren) in den Ruhestand gewährleisten sollte. Bezieher der Teilpension können zwischen einer

staatlich geförderten Reduktion der Arbeitszeit oder einer Blockvariante wählen, in der in der ersten Phase voll gearbeitet wird und in der zweiten Phase voll in den Ruhestand gegangen wird. Neun von zehn Teilzeitpensionisten wählten dabei das Blockmodell (siehe Dietz, 2012). Anders als bei der Frühpensionierung gelten Menschen in der zweiten Phase des Blockmodells als Beschäftigte. 2009 schaffte die Regierung die Zuschüsse des Staates für Teilpensionen allerdings komplett ab. Eine erneute Korrektur des Pensionssystems setzte 2012 ein: Das Pensionsantrittsalter sollte bis 2029 stufenweise von 65 auf 67 Jahre angehoben werden. Allerdings wurde ein Teil dieses Planes 2014 rückgängig gemacht. So wurde die Möglichkeit der Frühpensionierung bei langer Versicherungsdauer (ähnlich der „Hacklerpension“) geschaffen. Zudem wurde die Definition von Versicherungsjahren erweitert. Die Gesamtauswirkungen sind bisweilen noch nicht feststellbar.

Durch diese Pensionsreformen nahmen die finanziellen Anreize einer vorzeitigen Pensionierung in Deutschland deutlich ab – mit dem Ergebnis, dass mehr Menschen länger arbeiten und auch Arbeit vorfanden (siehe Abbildung 24). Der Rückgang der Arbeitslosenrate bei den 55- bis 64-Jährigen zeigt, dass dieser Personenkreis am Arbeitsmarkt auch durchaus gefragt ist. Darüber hinaus trugen die sogenannten Hartz-Reformen (siehe auch nächster Abschnitt) sowie die Bezuschussung des Arbeitnehmerlohns (sogenannte „Aufstocker“) dazu bei, dass sich die Beschäftigungssituation der älteren Arbeitnehmer verbesserte. Auch die allgemein gute wirtschaftliche Lage trug dazu bei. Von dieser profitierten ältere Arbeitnehmer überproportional (siehe Dietz, 2008).

» Reformen, die den Ausstieg aus dem Arbeitsmarkt weniger attraktiv machen

Im Zuge der bereits erwähnten Hartz-Reformen betreffend den deutschen Arbeitsmarkt (Hartz IV) mussten vor allem Langzeitarbeitslose Einbußen bei der Arbeitslosen- bzw. Sozialhilfe hinnehmen. Nach steigenden Bezugsraten wurde die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld (Arbeitslosengeld I (ALG I)) 2004 von 32 auf 18 Monate (Regelbezug von 12 Monaten plus Verlängerung von maximal 6 Monate) gesenkt. Seitdem nimmt die Arbeitslosenrate der Älteren kontinuierlich ab (siehe Abbildung 24 und Dlugosz et al., 2009). Im Anschluss an das ALG I wird in Deutschland nur mehr das Arbeitslosengeld II (ALG II) gezahlt, welches im Zuge der Reform mit der Sozialhilfe zusammengeführt wurde. Anders als beim ALG I gilt das ALG II nicht als Beitragsjahr zur Pensionsversicherung, was über die kurzfristigen Arbeitsanreize auch langfristige Anreize (über die Höhe der späteren Pension) schafft. 2008 wurde die Bezugsdauer des ALG I aber für Personen über 50 Jahre wieder leicht ausgeweitet. Personen über 50 Jahre mit 30 Monaten Vorversicherungszeit (sozialversicherungspflichtige Beschäftigung) in den letzten 5 Jahren haben einen Anspruch auf 15 Monate Bezug von ALG I, Personen über 55 Jahre einen Anspruch von 18 Monaten,



wenn ebenfalls in den letzten 5 Jahren 36 versicherungspflichtige Monate in Beschäftigung nachgewiesen werden können. Personen über 58 Jahre mit 48 Monaten Vorversicherungszeit haben einen Anspruch auf 24 Monate ALG I-Bezüge. Als Begründung für die Ausweitung der Bezugsdauer wurde von politischer Seite her u.a. soziale Fairness angeführt, sowie die Tatsache, dass ältere Personen mehr Zeit zum Finden einer neuen Anstellung benötigen.²⁵

Des weiteren hatten Personen über 58 Jahren (58-Regelung) bis 2008 einen erleichterten Zugang zum Arbeitslosengeld, weil sie sich dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung stellen mussten. Dieser Personenkreis wurde gleichzeitig nicht als arbeitslos gewertet. Diese Regelung wurde im Zuge der Hartz-Reformen für jene, die erst nach 2008 als arbeitslos gelten, abgeschafft. In der Folge kam es zu einer statistischen Korrektur und einem deutlichen Einschnitt in der Entwicklung der Arbeitslosenstatistik. Während in den Jahren 2006 bis 2008 die Arbeitslosigkeit um 5 Prozentpunkte zurückging, so stagnierte sie von 2008 bis 2010. Dies ist auf einen Anstieg der Arbeitslosen in der Gruppe 58 Jahre und älter zurückzuführen,²⁶ während der sinkende Trend in der Gruppe der 55- bis 58-Jährigen weiter anhielt. Seit 2010 ist die Arbeitslosenrate in Deutschland weiter von 7,7 auf 5,8 Prozent 2013 gesunken.

» Aktive Arbeitsmarktpolitik

Die Entgeltsicherung in Deutschland (auch Kombilohn genannt) zielt darauf ab, dass die Bundesagentur für Arbeit die Hälfte der Differenz zwischen dem Lohn vor der Arbeitslosigkeit und dem Lohn danach übernimmt. Dieses Angebot wird jedoch nur selten in Anspruch genommen (siehe Dietz, 2012) und läuft seit Anfang 2011 aus (es werden nur Personen, die bereits vor dem 01.01.2011 Bezüge erhielten, weiterhin gefördert). Die Ursache für den geringen Erfolg liegt hauptsächlich darin begründet, dass der Kombilohn weniger als Arbeitsanreiz verstanden wurde.

Die Entgeltsicherung wurde daher oftmals nur in letzter Instanz nach erfolgloser Suche in Anspruch genommen und war nicht ausschlaggebend für die Annahme der Tätigkeit. Entgegen der Intention Personen durch temporäre Unterstützung an den Arbeitsmarkt heranzuführen ist für viele Kombilohnbezieher der Einkommensverlust dauerhafter Natur.²⁷

Da Firmen die Produktivität älterer Arbeitnehmer nur schwer einschätzen können, gibt es in Deutschland einen sogenannten „Eingliederungszuschuss“ (EGZ), um ältere Arbeitnehmer in Beschäftigung zu bringen. Im Fall von schwer vermittelbaren Arbeitslosen kann die Bundesagentur für Arbeit vorübergehend einen Teil des Lohns übernehmen. Das Unternehmen kann in dieser Zeit die Produktivität des Arbeiters

²⁵ Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesarbeitsministerium Klaus Brandner zum Spiegel (2008): <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundesrat-aeltere-erhalten-wieder-laenger-arbeitslosengeld-i-a-535529.html>.

²⁶ Diese Entwicklung ist jedoch hauptsächlich auf den definitorischen Effekt zurückzuführen und muss keineswegs bedeuten, dass sich die Situation dieser Altersgruppe verschlechterte.

²⁷ Siehe Brüssig et al. (2006).

in Erfahrung bringen. Für Deutschland zeigt sich, dass der EGZ die Arbeitslosenrate Älterer senken konnte.²⁸ Trotzdem ist nicht ganz klar, ob diese Personen nicht ohnehin eine Stelle gefunden hätten: Die meisten Anträge werden nämlich nicht von Arbeitnehmern gestellt, sondern von den Arbeitgebern. In Österreich gibt es mit der Eingliederungsbeihilfe ein sehr ähnliches Instrument.

Für ältere „arbeitsmarktferne“ Personen, die oft aufgrund geringer Bildung auch dann nicht am Arbeitsmarkt reüssieren, gibt es die sogenannten „Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen“ und „Arbeitsgelegenheiten“ (im Ausmaß von 30 Stunden pro Woche), um diesen Personenkreis trotzdem möglichst nahe am Arbeitsmarkt zu halten. Ein Beispiel dafür sind die sogenannten Minijobs.

Fazit

In Deutschland funktioniert also die Eingliederung der älteren Arbeitskräfte in den Arbeitsmarkt im Verhältnis zu anderen Ländern gut. Die steigende Erwerbsbeteiligung bei gleichzeitigem Rückgang der Arbeitslosigkeit ist in ihrer Tendenz dabei erheblich durch den demografischen Wandel und dem dadurch auftretenden Rückgang an qualifizierten Arbeitskräften, wie auch durch den konjunkturellen Aufschwung bestimmt. So ist Deutschland eines jener Länder, in denen sich die Wirtschafts- und Finanzkrise kaum auf den Arbeitsmarkt ausgewirkt hat, nicht zuletzt deswegen, weil der Arbeitsmarkt durch die Hartz-Reformen stark flexibilisiert wurde und somit auch auf Krisen schnell reagieren kann.

Zudem dürfte Deutschland das einzige Land in der EU sein, in dem trotz strengerer Pensionsregeln die Arbeitslosenrate bei den Älteren in den letzten Jahren gesunken ist. Wesentliche Unterschiede zu Österreich liegen hier in den Möglichkeiten der Frühpensionierung. Diese sind in Deutschland deutlich strenger geregelt als in Österreich. So ist der Zugang zur Invaliditätspension (Erwerbsminderungs-Rente) in Deutschland seit 2001 deutlich strenger gefasst und für Missbrauch weitestgehend verschlossen. Auch die Lohnkurve entwickelt sich in Deutschland weit weniger dramatisch als dies in Österreich der Fall ist und macht somit ältere Arbeitnehmer in Deutschland vergleichsweise attraktiver für Arbeitgeber.

Der deutsche Kündigungsschutz beinhaltet wie die meisten Länder eine Altersdiskriminierung. Ältere Arbeitnehmer genießen dabei einen höheren Schutz als jüngere. Durch diesen höheren Schutz kommt es allerdings auch zu einer Insider-Outsider-Problematik. Während ein hochgeschützter Arbeitsmarkt jenen in erster Linie zugute kommt, die in Beschäftigung sind (Insider), erschweren diese Vorschriften die Anstellung von Arbeitslosen (Outsider), da diesen im Zweifel (nach Ablauf der Kündigungsfrist) nicht wieder gekündigt werden kann. Im Zuge der Reformen wurde auch der Arbeitsmarkt stückweise flexibilisiert. In Deutschland wurde der Geltungsbereich des gesetzlichen Kündigungsschutzes von fünf auf mindestens zehn Beschäftigte innerhalb eines Betriebes beschränkt. Weitere Deregulierungen gab es bei Befristung und Wiedereinstellung.



Niederlande

Die Niederlande sind jenes Land, in dem die Erwerbsquote der Älteren seit dem Jahr 2000 am stärksten gestiegen ist. Gleichzeitig ist auch die Arbeitslosenrate in dieser Altersgruppe – ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau – etwas gestiegen und liegt aktuell bei 6,3 Prozent, einem ähnlichen Niveau wie in Schweden und Deutschland. Trotz des nach wie vor relativ niedrigen Werts stellt sich die Frage, ob dieser unterschiedliche Verlauf im Vergleich zu Deutschland lediglich auf die unterschiedlichen Auswirkungen der Krise zurückzuführen ist oder ob auch unterschiedliche Rahmenbedingungen den Ausschlag gegeben haben könnten.

Erwerbsquote und Arbeitslosenrate in den Niederlanden – 55- bis 64-Jährige (in Prozent)

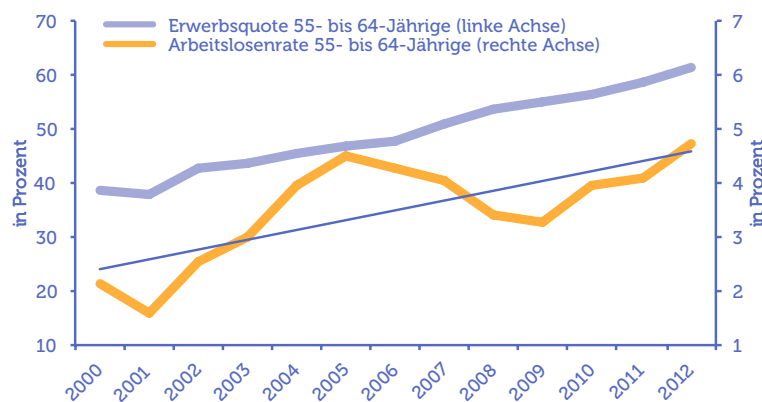


Abbildung 25
Quelle: OECD (Stand 2014).

Der Anstieg des effektiven Pensionsantrittsalters war in den Niederlanden beachtlich. Während Männer 2007 noch durchschnittlich mit 61,8 Jahren in Pension gingen, lag das Pensionsantrittsalter fünf Jahre später, 2012, bereits bei 63,6 Jahren. Für Frauen stieg es im selben Zeitraum von 60,9 auf 62,3 Jahre.

Dies liegt vor allem in drei Tatsachen begründet: Erstens wurden Anreize zum frühzeitigen Ausstieg aus dem Erwerbsleben abgeschafft und das gesamte Pensionssystem finanziell nachhaltig gestaltet.²⁹ Zweitens kam es zu einem Wandel in der Invaliditätspension: Reintegration von Menschen mit eingeschränkter Erwerbsfähigkeit statt Invalidität. Drittens dürfte auch die Arbeitsmarktpolitik einen Teil dazu beigetragen haben.

» Reformen, die den Arbeitsanreiz erhöhen

In den Niederlanden wird das offizielle Pensionsantrittsalter bis 2021 stufenweise von 65 auf 67 Jahre angehoben. Danach wird das Antrittsalter alle fünf Jahre an die Entwicklung der Lebenserwartung angepasst.

Bereits in den 1990er-Jahren wurden die Anreize zur Frühpensionierung weitgehend abgeschafft und das

²⁹ Das Pensionssystem wurde finanzmathematisch neutral gestaltet, d.h. ein Pensionist bekommt im Schnitt nicht mehr ausgezahlt, als er einbezahlt hat.

Pensionssystem somit zunehmend versicherungsmathematisch fair gestaltet. Dies war nur aufgrund eines allgemeinen Konsenses mit den Gewerkschaften möglich und wurde zuerst im öffentlichen Sektor eingeführt. 2006 wurde dann ein sich selbst finanzierendes System im Falle eines frühzeitigen Pensionsantritts etabliert.

Um den Umweg über die Invalidität in die Frühpension zu beschränken, wurde das sogenannte Experience Rating eingeführt. Hier wird die finanzielle Verantwortung von Krankheit und Behinderung in Richtung Arbeitgeber aber auch zum Arbeitnehmer verschoben, um Anreize zur Prävention zu setzen. Im Zuge des Gatekeeper-Protokolls wurde eine unabhängige Stelle zur Beurteilung des Gesundheitszustandes von Arbeitnehmern etabliert. Damit wird die Verantwortung vom Hausarzt hin zu einer unabhängigen Einrichtung verschoben.

Ein weiterer Anreiz für längere Erwerbstätigkeit besteht in einem Steuer-Bonus, wenn Personen im Alter zwischen 62 und 67 Jahren noch arbeiten. Diese arbeitsmarktpolitische Maßnahme dürfte jedoch wenig erfolgreich sein (siehe Euwals, 2009), weil ohnehin jene länger arbeiten, die eine bessere Bildung aufweisen und daher auch besser verdienen. Auch der Effekt auf die Erwerbsquote dürfte relativ gering sein.

Der sogenannte WGA („Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten“, Wiedereintritt ins Berufsleben bei eingeschränkter Erwerbsfähigkeit) zielt wiederum darauf ab, Personen, die aufgrund einer Krankheit länger berufsunfähig waren, wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern. Hohe Ersatzraten während der Krankheit vermindern den Anreiz, erneut eine Stelle anzunehmen, vor allem wenn der Job schlechter bezahlt ist. Deshalb können diese Personen einen Bonus – eben den WGA – zu ihrem Gehalt erhalten, der solche Verluste kompensieren soll.

2004 wurden Arbeitnehmer im Alter von mehr als 57 Jahren dazu verpflichtet, eine aktive Stellensuche beim Arbeitsamt zu melden und nachzuweisen. Bloemen et al. (2011) zeigen, dass dies die Eintrittsrate in den Arbeitsmarkt stark erhöht hat. Zusätzlich führte dies aber auch zu einem stärkeren Andrang auf die Invaliditätspension.

» Reformen, die den Ausstieg aus dem Arbeitsmarkt weniger attraktiv machen

Die Dauer des Bezugs von Arbeitslosengeld ist in den Niederlanden so hoch wie in keinem anderen europäischen Land. Sie wurde zwar von 60 auf 38 Monate verkürzt (bleibt jedoch abhängig von der vorherigen Anstellungsdauer). Trotzdem ist dies ein vergleichsweise hoher Wert. Daher ist bereits geplant, die Auszahlung des Arbeitslosengeldes weiter zu beschränken. Zur Erinnerung: In Österreich liegt die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes bei 12 Monaten (obwohl bei Teilnahme an Schulungen der Bezug bis zu 5 Jahre laufen kann). Diese lange Bezugsdauer birgt die Gefahr, dass Arbeitslose gar keinen Job suchen.³⁰ Um die Verweildauer älterer Arbeitnehmer in der Arbeitslosigkeit zu verkürzen, sind

die Niederländer verpflichtet, nach einem Jahr erfolgloser Jobsuche einen angebotenen Job anzunehmen.

Trotzdem sind die Anreize für einen Ausstieg aus dem Arbeitsmarkt in den Niederlanden immer noch sehr hoch. So bezieht man in den Niederlanden die ersten zwei Monate 75 Prozent des zuvor erhaltenen Lohns. Dann sinkt der Lohnersatz auf 70 Prozent. Im Vergleich dazu erscheinen die 55 Prozent in Österreich sehr gering. Die niederländische Regierung hat jedoch die Probleme, die mit der Großzügigkeit des Systems einhergehen, erkannt und geht entschlossen dagegen vor. So wird die Bezugsdauer des Arbeitslosengelds weiter verkürzt und auch die Höhe soll verringert werden.

Auch der Kündigungsschutz in den Niederlande ist relativ streng, das System ist dem alten österreichischen System recht ähnlich (Abfertigung alt). Trotzdem fällt dieser nicht zu schwer ins Gewicht, da viele ältere Arbeitnehmer einen befristeten Arbeitsvertrag haben³¹, in dem der Kündigungsschutz weitaus schwächer ausfällt.

Um nicht nur die Arbeitgeber im Bereich des vorzeitigen Pensionsantritts in die Verantwortung zu nehmen, wurde in den Niederlanden in den 1990er Jahren wie erwähnt das sogenannte Experience Rating schrittweise eingeführt. Das Experience Rating zielt darauf ab, das Invaliditätsrisiko nach dem Verursacherprinzip zu verteilen, um auch von Seiten der Arbeitgeber Anreize zur Prävention zu setzen. Die Arbeitgeberbeiträge zur Invaliditätspension wurden in einen Fixbeitrag sowie einen sektorspezifischen (oder firmenspezifischen) Beitrag geteilt. Dieser sektorspezifische Beitrag basiert auf den Invaliditätsbezügen innerhalb eines Sektors. Sektoren, in denen die Arbeitnehmer also häufiger in Invaliditätspension gehen, müssen mit höheren Beiträgen rechnen. Zusätzlich besteht die Möglichkeit für Arbeitnehmer, aus dem öffentlichen System auszusteigen und eine private Versicherung abzuschließen.

Unternehmen haben zwar keinen direkten Einfluss darauf, ob Arbeiter für die Invaliditätspension zugelassen werden (dies obliegt laut dem Gatekeeper-Protokoll einer unabhängigen Stelle), trotzdem können sie durch präventive Maßnahmen maßgeblich dazu beitragen die Arbeitsunfähigkeit zu minimieren. Auch von Seiten der öffentlichen Krankenkassen wurden Maßnahmen zur Prävention beschlossen.

Das Experience Rating scheint in einer genaueren Analyse (siehe Koning, 2005) sehr erfolgreich zu sein. Im Zeitraum zwischen 2000 und 2002 hat sich aufgrunddessen die Zulauftrate in die Invaliditätspension um 15 Prozent verringert. Viele Firmen verließen aufgrund des Experience Ratings das öffentliche System, was zu einer weiteren Reduktion der Zulauftrate in die Invalidität von 11 Prozent führte (siehe van Sonsbeek, 2010).

Es müssen jedoch auch die negativen Aspekte des Experience Ratings erwähnt werden: Es kann zu einer Selektion am Arbeitsmarkt führen, indem Unternehmen Arbeitnehmer nach deren Gesundheitszustand selektieren. Diesen Problemen muss man entgegenwirken. Das macht man in den Niederlanden zum einen dadurch, dass die höheren

³¹ Laut Gasior et al. (2012) rund 80 Prozent.

Beitragssätze auf Sektoren bezogen werden, und nicht auf Einzelpersonen. Zum anderen sind die Beiträge für die Invalidität für Menschen mit Behinderung und für Personen über 50 geringer.

» Aktive Arbeitsmarktpolitik

Um die Arbeitskosten zu verringern, erhalten Unternehmen eine Art Lohnkostenzuschuss. Arbeitgeber zahlen keine Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsversicherung für Personen ab 50 Jahren, die zuvor arbeitslos oder arbeitsunfähig waren. Diese Ermäßigung gilt auch für bereits angestellte Arbeiter über 62 Jahre.

Eine Regelung der aktiven Arbeitsmarktpolitik betrifft die Probezeit für ältere Arbeitnehmer, die statt drei Monaten nunmehr sechs beträgt. Zusätzlich erhält der Arbeitnehmer während der ersten drei Monate in einer neuen Anstellung (in Ausnahmefällen sogar alle sechs Monate) weiterhin seine bisherige Sozialleistung (Arbeitslosengeld oder Ähnliches). Die Firma kostet der Arbeitnehmer während der Probezeit also nichts.

Zwei weitere Bestimmungen machen den Ausstieg aus dem Arbeitsmarkt für invalide Personen und ältere Arbeitslose zu einem gangbaren Weg: Das Gesetz zur Einkommenssicherung für ältere Arbeitslose (IOW) sowie das Gesetz zur Einkommenssicherung für ältere und teilweise arbeitsunfähige Arbeitslose (IOAW) zielen beide darauf ab, Ältere nach dem Verlust des Arbeitslosengeldes vor der Armut zu bewahren. Das IOW gilt für Personen über 60 Jahre und ist unabhängig vom Einkommen des Partners, während das IOAW bereits für Personen ab 50 Jahre greift, und die Zuerkennung vom Einkommen des Partners abhängig ist. Beide betragen maximal 70 Prozent des Mindestlohns. Dies kann in gewisser Weise mit der österreichischen Notstandshilfe verglichen werden.

Fazit

Ähnlich wie in Deutschland wurden in den Niederlanden, Reformen zur Anhebung der Erwerbsbeteiligung und zur Verringerung von Vorruhestand und Invalidität bereits in den 1990er und 2000er Jahren mit durchaus beachtlichem Erfolg umgesetzt: Trotz des erheblichen Anstiegs der Erwerbsquote ist die Arbeitslosenrate der Älteren seit 2000 zwar etwas gestiegen, sie ist aber immer noch auf sehr niedrigem Niveau.

Gerade für Österreich könnte die Reformierung des Invaliditätspensionsbereichs als Vorbild gelten, was für Arbeitgeber wie Arbeitnehmer eine interessante Alternative zum Bonus-Malus-System darstellen könnte. Oder anders gesagt: „Liberale Ansätze dieser Art, die Leistungen, Arbeitsanreize und Anreize zur Prävention miteinander verknüpfen, sind eine wertvolle Lektion, die vor allem aus den niederländischen Erfahrungen in der Invaliditätsversicherung gezogen werden können.“ (siehe Gasior et al., 2012)

Das Experience Rating ist ebenfalls ein erfolgreiches Modell, das sowohl für den Arbeitgeber als auch für den Arbeitnehmer Anreize schafft, frühzeitig präventiv tätig zu werden, um Krankheit bzw. Invalidität zu verhindern, und das mit Erfolg.



Schweden

Schweden bildet insofern eine Ausnahme der hier vorgestellten Länder, als dass es bereits seit Jahrzehnten eine hohe Erwerbsquote der älteren Arbeitnehmer aufweist.

Erwerbsquote und Arbeitslosenrate in Schweden – 55- bis 64-Jährige (in Prozent)

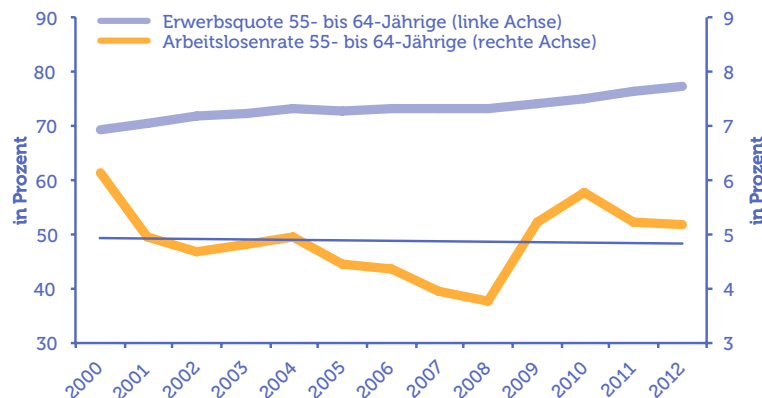


Abbildung 26
Quelle: OECD (Stand 2014).

Trotz des bereits hohen Niveaus ist die Erwerbsquote der Älteren seit 2000 um weitere sieben Prozentpunkte gestiegen. Ähnlich wie in Deutschland nimmt auch in Schweden die Arbeitslosigkeit unter den Älteren nicht zu, sondern ist relativ konstant. Dies war nur während der zwei Jahre der Wirtschafts- und Finanzkrise kurzfristig anders.

» Reformen, die den Arbeitsanreiz erhöhen

Der Hauptgrund für die hohe Erwerbsquote in Schweden ist die Ausgestaltung des Pensionssystems, das 2003 reformiert wurde. Der fundamentale Unterschied zum österreichischen Pensionssystem liegt darin, dass das schwedische System auf einem fixen Beitrag der Einzahler basiert und nicht auf einer von vornherein feststehenden Pensionshöhe. Das bietet nicht nur eine hohe Flexibilität, sondern auch einen bedeutenden Anreiz länger zu arbeiten. Der Beitragszahler kann frei entscheiden, in welchem Alter er in Pension geht (innerhalb eines Korridors). Zusätzlich kann man innerhalb dieses Korridors (61 bis 69 Jahre) frei entscheiden, voll im Arbeitsmarkt tätig sein oder die Pension zu einem Viertel, zur Hälfte, zu drei Vierteln oder voll zu beziehen, und die Arbeitszeit dementsprechend zu reduzieren. Egal für welche Variante man sich entscheidet, die bezogene Pension spiegelt die persönliche Einzahlung in das Pensionssystem wider. Das angesparte Kapital wird auf die erwartete Pensionsdauer (die sich an der Lebenserwartung orientiert) aufgeteilt. Daher ist ein späterer

Pensionsantritt besonders attraktiv: aus einem späteren Pensionsantritt ergeben sich nicht nur höhere Einzahlungen, sondern auch eine geringere Auszahlungsdauer und damit eine höhere monatliche Pension. Um eine Teilpension zu beziehen, erlaubt man den Arbeitnehmern, sich schrittweise aus dem Arbeitsleben zurückzuziehen, ohne die Erwerbstätigkeit ganz aufzugeben.

» Reformen, die den Ausstieg aus dem Arbeitsmarkt weniger attraktiv machen

In Schweden wird für die ersten 200 Tage 80 Prozent des letzten Lohnes als Arbeitslosengeld ausbezahlt (mit einer Untergrenze von 320 SEK bzw. Obergrenze von 680 SEK pro Tag). Bleibt man länger als 200 Tage arbeitslos, hat ein Arbeitnehmer weiter einen reduzierten Anspruch von 70 Prozent seines Lohnes. Die maximale Dauer des Bezugs von Arbeitslosengeld liegt in Schweden bei 300 Tagen bzw. 450 Tagen, wenn der Betreffende Kinder unter 18 Jahren hat. Wird in diesem Zeitraum ein vom Staat als angemessen erachtetes Jobangebot abgelehnt, gibt es für acht Wochen ein um 25 Prozent niedrigeres Arbeitslosengeld. Lehnt der Versicherte das Angebot zweimal ab, wird das Arbeitslosengeld für denselben Zeitraum um 50 Prozent reduziert. Eine dreimalige Ablehnung eines Arbeitsangebots hat den völligen Anspruchsverlust zur Folge: bei der Neuforderung müssen die Voraussetzungen des Arbeitslosengeldes wieder erfüllt werden.

» Aktive Arbeitsmarktpolitik

Zu den größten Stärken des schwedischen Arbeitsmarktes gehört die niedrigere Langzeitarbeitslosigkeit der älteren Arbeitnehmer. 2007 wurde eine Initiative („Nystartsjobb“) gegründet, die dazu dienen soll, dass (Langzeit-)Arbeitslose schneller und leichter eine Anstellung über reduzierte Sozialbeiträge und Lohnsteuern finden können. Für jemanden, der über ein Jahr lang arbeitslos ist, stellt der Staat eine Förderung in der Höhe vom bis zu Zweifachen der für ihn aufgewendeten Sozialbeiträge in Aussicht. Die maximale Dauer des Bezugs ist ein Jahr für Arbeitnehmer zwischen 20 und 25 Jahren, fünf Jahre für Personen zwischen 26 und 54 Jahren und zehn Jahre für Berechtigte über 55 Jahren. Obwohl diese Maßnahmen nicht unumstritten sind³², galt in Schweden 2010 nur jeder dritte ältere Arbeitslose als langzeitarbeitslos, während dies in Österreich auf jeden zweiten zutrifft.³³

Sehr kontrovers diskutiert wird die sogenannte LIFO-Regelung. Das „Last-In First-Out“-Prinzip (LIFO) wurde Anfang der 1980er-Jahre eingeführt und besagt, dass im Falle einer Kündigung derjenige den Betrieb verlassen muss, der am kürzesten angestellt ist. Ältere Arbeitnehmer waren durch diese Regelung doppelt geschützt. Einerseits sind zumeist ältere Beschäftigte länger bei einer Firma angestellt, andererseits zählt ein Beschäftigungsmonat eines über 45-Jährigen doppelt bei der Berechnung der Beschäftigungsdauer

³² Siehe Lundberg (2007).

³³ Siehe Gastor et al. (2012).



(maximal 60 zusätzliche Monate). Schweden erkannte die Probleme dieses starken Kündigungsschutzes im Fall längerer Dienstzeit und daher wurde auch dieser schrittweise wieder abgebaut. So gilt er seit 2001 nur mehr für Firmen mit mehr als zehn Arbeitnehmern. Below und Thoursie (2010) zeigen jedoch, dass der starke Kündigungsschutz für Ältere kaum Auswirkungen auf deren Beschäftigung hatte. Dies begründen die Autoren vor allem damit, dass die LIFO-Regelung relativ leicht umgangen werden kann³⁴: Sie gilt nämlich nur dann, wenn die Aufgaben des zu kündigenden – meist jüngeren – Arbeitnehmers von einer anderen Person innerhalb des Betriebs übernommen werden können. Ob dies so ist, entscheidet der Arbeitgeber selbst. Die Kosten einer Kündigung (Abfertigung) werden übrigens zumeist nicht vom Betrieb, sondern aus einem Fonds finanziert, in den alle Betriebe einzahlen. Auch kann der Arbeitgeber mit der Gewerkschaft über eine Kündigung verhandeln. Daher hatte die bereits erwähnte Aufweichung der LIFO-Regelung 2001 nur geringe Auswirkungen. Auch aus diesen Gründen darf angezweifelt werden, dass der Kündigungsschutz für Ältere für das „Beschäftigungswunder“ Schwedens ausschlaggebend ist.

Warum hat ein schwedischer Arbeitgeber einen höheren Anreiz einen älteren Arbeitnehmer anzustellen als ein österreichischer? Schweden profitiert bei der Aktivierung älterer Arbeitnehmer insbesondere davon, dass das Senioritätsprinzip vergleichsweise schwach ausgeprägt ist. Während es in Österreich nicht untypisch ist (siehe Abbildung 27), einen mit dem Alter stetig steigenden Lohn zu erhalten, hängen die Löhne in Schweden stärker von der Arbeitsproduktivität ab. Diese steigt mit der Arbeitserfahrung an, ab einem bestimmten Alter geht sie jedoch tendenziell zurück.³⁵ Daher verlaufen die schwedischen Lohnkurven ziemlich flach, was die Kosten für die Arbeitgeber – anders als in Österreich – unabhängig vom Alter der Arbeitnehmer relativ konstant hält.



Die Aktivierung der älteren Arbeitnehmer hat Schweden mit gesundheitspolitischen Maßnahmen unterstützt. Um die Beschäftigung der Älteren zu erhöhen, wurde der Arbeitgeber dazu verpflichtet, für den Arbeitnehmer, der länger als 90 Tage im Krankenstand war, eine andere, den Bedürfnissen des Arbeitnehmers angepasste Tätigkeit anzubieten. Damit die Aktivierung der Älteren nicht zu Mehrkosten des Gesundheitssystems führt und ältere Arbeitnehmer statt in Beschäftigung im Krankenstand landen, wurde eine enge Zusammenarbeit mit Hausärzten und einer staatlichen Gesundheitsbehörde eingeführt. Es wurden zahlreiche medizinische Richtlinien zur Reduktion krankheitsbedingter Fehlzeiten eingeführt.

Fazit

Für einen gut funktionierenden Arbeitsmarkt für Ältere gibt es keine Patentlösungen. Dass Schweden große Erfolge bei der Integration Älterer in den Arbeitsmarkt verzeichnen konnte, ist aber kein Zufall. Als Schweden

³⁴ Siehe Gasior et al. (2012).

³⁵ Siehe OECD (2006).

in den 1990er-Jahren in der Krise steckte, hat die damals sozialdemokratische Regierung mit der Pensionsreform einen großen Anreiz zum längeren Arbeiten gegeben. Der größte Unterschied zum österreichischen Arbeitsmarkt ist die flache Lohnkurve, also das schwache Senioritätsprinzip in Schweden. Damit haben schwedische Unternehmen einen höheren Anreiz, Ältere zu beschäftigen. Diese Eigenschaft, kombiniert mit gesundheitspolitischen Maßnahmen und Reformen, die zur Senkung des Kündigungsschutzes und der Langzeitarbeitslosigkeit führten, unterstützen den Arbeitsmarkt für Ältere umfangreich. So ist die Erwerbsquote der 55- bis 64-Jährigen Arbeitnehmer fast doppelt so hoch wie in Österreich.

Zusammenfassung

Die drei Vergleichsländer besitzen bei ihren institutionellen Rahmenbedingungen für ältere Arbeitnehmer viele Gemeinsamkeiten. Welche Faktoren für Erfolge ausschlaggebend sind, dürfte aber besser aus den Unterschieden abzulesen sein. Daher soll nochmals auf diese aufmerksam gemacht werden.

So stellen schon alleine die unterschiedlichen Arten des Pensionssystems unterschiedliche finanzielle Anreize für längeres Arbeiten dar. Im österreichischen Pensionssystem sind Anreize für längeres Arbeiten, obwohl zum Teil gegeben, nicht für jeden klar ersichtlich. Weiters sind die Schlupflöcher in den Vorruhestand zu einem großen Teil immer noch vorhanden. Die Probleme mit der Invaliditätspension werden mittlerweile zwar angegangen (Streichung der befristeten Invaliditätspension,...) es herrscht aber immer noch Handlungsbedarf in diesem Bereich.

Österreichs Pensionssystem ist deutlich intransparenter als jenes in Schweden oder Deutschland – wobei die Umstellung auf ein Pensionskonto in den nächsten Jahren eine Verbesserung mit sich bringen wird. Vor allem in Schweden ist der Anreiz zum längeren Arbeiten für jeden klar durchschaubar und trägt damit stark zur Aktivierung älterer Arbeitnehmer bei. Diese Transparenz wäre deswegen wichtig, damit sich die Menschen in Österreich über die finanziellen Konsequenzen, die ein Ausstieg aus dem Arbeitsleben für sie persönlich haben würde, ein möglichst genaues Bild machen können und sie keine bösen Überraschungen erleben.

Was sich in den verglichenen Ländern stark unterscheidet ist die Dauer, für die Arbeitslosengeld bezahlt wird. Während die Niederlande einen relativ langen Bezug erlauben, ist dieser in Schweden und Deutschland stark gekürzt worden. In Österreich ist die Bezugsdauer auf ein Jahr begrenzt. Trotzdem kann diese auf 5 Jahre verlängert werden, wenn man sich in Schulung befindet. Bei dieser langen Bezugsdauer besteht die Gefahr, dass Arbeitslose gar nicht nach Arbeit suchen und zu einem späteren Zeitpunkt nur mehr schwer in den Arbeitsmarkt integrierbar sind (siehe Euwals et al., 2009).

Das größte Problem der Älteren am Arbeitsmarkt ist die Langzeitarbeitslosigkeit. Um diese zu bekämpfen, werden in allen Ländern finanzielle Anreize zur Anstellung dieses Personenkreises geboten. Mit unterschiedlichem, aber zumeist mäßigem Erfolg, obwohl die Anreizsysteme in allen Ländern sehr ähnlich strukturiert sind. Es fällt jedenfalls auf, dass jegliche Subventionen von Beschäftigungsverhältnissen älterer Arbeitnehmer in Ländern mit hohem Senioritätsprinzip (Niederlande, Österreich) nur mäßig erfolgreich sind. Vor allem in Österreich zeigt sich, dass die



Kombilohnbeihilfe sowie die Eingliederungsbeihilfe nicht die erwünschten Ergebnisse erzielt – nicht zuletzt, weil lediglich Symptome bekämpft werden, nicht aber die Ursache. So verlieren rund 50 Prozent der Kombilohnbezieher nach Auslaufen der Subvention wieder ihren Job.

Dies könnte an den unterschiedlichen Ausprägungen des Senioritätsprinzips liegen. Vergleicht man die Lohnkurven in den genannten Ländern, so zeigt sich recht klar, dass das Senioritätsprinzip, das in den Niederlanden und auch in Österreich sehr stark ausgeprägt ist, den Chancen älterer Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt offensichtlich nicht sehr förderlich ist. Während das Verhältnis zwischen den Löhnen junger Arbeitnehmer und Älterer im Jahr 2012 in Deutschland und Schweden in der Nähe des EU-Schnitts von 1,35 lag, so verdienen in den Niederlanden und Österreich die älteren Arbeitnehmer im Schnitt um das 1,6-fache mehr als Jüngere.

Lohn eines Vollzeitbeschäftigten 2012 – Vergleich 55- bis 59-Jährige zu 25- bis 29-Jährige

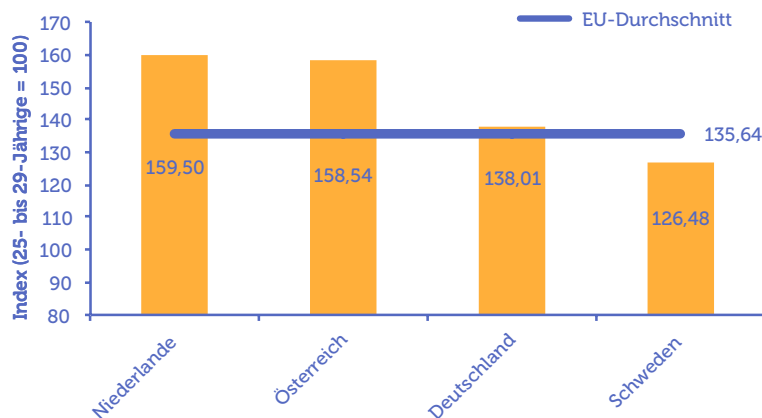


Abbildung 27

Quelle: OECD.

Anmerkung: Index des Verhältnisses der Löhne.

In Schweden ist dies gelungen, indem man im öffentlichen Sektor mit gutem Vorbild voranging und das Senioritätsprinzip durch ein Leistungsprinzip ersetzte. Mehr als 90 Prozent der schwedischen Beamten sind aktuell von diesem Leistungsprinzip erfasst. Jährlich wird dort die Leistung der Arbeiter objektiv erfasst – mit den entsprechenden Konsequenzen. Bei höherer Leistung steigt das Gehalt, bei niedriger Leistung sinkt es.

Der lange Bezug von Arbeitslosengeld in Kombination mit einer hohen Lohnkurve dürfte dazu beigetragen haben, dass die Aktivierung von älteren Arbeitnehmern in den Niederlanden weniger erfolgreich war (trotz der positiven Reformmaßnahmen durch das Gatekeeper-Protokoll und die Einführung des Experience Ratings) – dort ist die Arbeitslosenrate kontinuierlich gestiegen, blieb aber trotzdem auf überschaubarem Niveau. In welchem Ausmaß beide Faktoren dazu beigetragen haben ist schwer feststellbar. Trotzdem ist nicht von der Hand zu weisen, dass in Ländern wie Schweden und Deutschland die Kombination aus flacheren Lohnkurven und einer kürzeren Bezugsdauer von Arbeitslosengeld die Integration der Älteren in den Arbeitsmarkt erleichtert. Daher ist in Anbetracht des stark ausgeprägten Senioritätsprinzips und der langen Bezugsdauer des

Arbeitslosengeldes in Österreich zu befürchten, dass die Aktivierung von älteren Arbeitnehmern unter den gegebenen Rahmenbedingungen ein schwieriges Unterfangen werden wird. Nicht weil diese den Jüngeren Arbeitsplätze wegnehmen, sondern weil die Älteren selbst nur schwer in Arbeit zu halten sind bzw. gebracht werden können.

Die interessantesten Reformen der untersuchten Länder werden abschließend nochmal in Tabelle 1 zusammengefasst.

Reformen in den untersuchten Ländern

Land	Reform	Inhalt	Ergebnis
Deutschland	Flexibilisierung des Arbeitsmarkts	Lockerung des Kündigungsschutzes, höhere Anforderungen für den Bezug von Arbeitslosengeld sowie eine kürzere Bezugsdauer.	Deutschland hat einen gut funktionierenden Arbeitsmarkt, nicht nur im hohen Alterssegment.
Niederlande	Experience-Rating	Beiträge für die Invalidität werden in einen fixen und einen sektorspezifischen Anteil geteilt. Nach dem Verursacherprinzip zahlen jene Firmen, die höhere Invaliditätsraten haben, auch höhere Beiträge.	In den Niederlanden gehen Arbeitnehmer nicht zuletzt aufgrund besserer Präventionsmaßnahmen seltener in Invaliditätspension.
Schweden	Pensionsreform	Umstellung des leistungsorientierten Pensionssystems (ähnlich dem österreichischen System) auf ein beitragsorientiertes System.	Das Pensionssystem ist langfristig finanziell stabil und generationenübergreifend fair. Zusätzlich wurden finanzielle Anreize für längeres Arbeiten geschaffen. Ein flexibler Austritt aus dem Arbeitsleben ist nun möglich.
	Abschwächung des Senioritätsprinzips	In Schweden wurde bereits in den 1990er Jahren das Senioritätsprinzip im staatsnahen Bereich abgeschafft und durch ein leistungsorientiertes System ersetzt.	Die Beschäftigungsraten älterer Arbeitnehmer sind in Schweden so hoch wie in keinem anderen Land.

Tabelle 1
Quelle: Eigene Darstellung.

Handlungsempfehlungen

Zweimüller (2012) zeigt, dass trotz der steigenden Beschäftigungsquote der 55- bis 64-Jährigen das Pensionsantrittsalter kaum angestiegen ist. Dies führt dazu, dass Österreich im EU-Vergleich ein sehr niedriges effektives Pensionsantrittsalter verzeichnet. Als einen Grund dafür nennt Zweimüller die vermehrte Anzahl an Invaliditätspensionen für unter 50-Jährige. Dieser Befund zeigt, dass das Problem des frühzeitigen Ausstiegs aus dem Erwerbsleben bisher nur unzureichend gelöst wurde. Zudem sind die Rahmenbedingungen für ältere Arbeitnehmer am Arbeitsmarkt nicht zufriedenstellend. Daher wären sowohl Änderungen bezüglich der Anreize im Pensionssystem als auch arbeitsmarktpolitische Reformen zu empfehlen:

Einführung einer Pensionsautomatik unter Berücksichtigung der steigenden Lebenserwartung

Das öffentliche Pensionssystem wird durch das gleichbleibende gesetzliche Pensionsantrittsalter und die steigende Lebenserwartung in Österreich zunehmend belastet. Zur langfristigen Sicherung des Pensionssystems ist die Berücksichtigung der steigenden Lebenserwartung stark zu empfehlen. Schweden hat dieses Problem in Form einer Koppelung der Pensionshöhe an die Lebenserwartung gelöst, d.h. jede Person zwischen 61 und 69 Jahren kann selber entscheiden, wann sie in Pension geht. Damit gehen automatisch angepasste Pensionsauszahlungen einher, die von den geleisteten Gesamteinzahlungen und der erwarteten Bezugsdauer abhängen.

Zusammenfassend ist zu konstatieren, dass ein transparenteres und generationenübergreifend faires Pensionssystem stärkere Anreize für einen längeren Verbleib im Arbeitsmarkt setzen würde. Darüber hinaus wäre die Einführung einer Teilpension (ähnlich wie in Schweden) anzudenken, die eine kontinuierliche Verringerung der Arbeitszeit am Ende des Erwerbslebens ermöglicht. Die Einfachheit des schwedischen Pensionskontos, das geleistete Einzahlungen erfasst, ermöglicht die Auszahlung einer Teilpension, welche in der Folge den Teilzeitlohn erhöht.

Abschwächung des Senioritätsprinzips

Hängt der Lohn lediglich vom Alter, nicht aber von der Produktivität einer Person ab, dann haben Firmen im Fall einer im höheren Alter abnehmenden Produktivität kaum Anreize, ältere Arbeitnehmer weiter zu beschäftigen oder sogar neu einzustellen. Die Probleme werden sich mit steigender Lebenserwartung und der damit einhergehenden zwangsläufigen Verlängerung des Arbeitslebens tendenziell noch verstärken. Es wäre daher zu empfehlen, die Entlohnung an der Produktivität des Arbeitnehmers zu orientieren.

Entscheidend für die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer sind die von einem Unternehmen zu bezahlenden Arbeitskosten. Der bezogene

Nettolohn ist für den Arbeitnehmer ein Entscheidungsfaktor für die Dauer seines Verbleibs am Arbeitsmarkt. Sollen ältere Personen länger im Unternehmen bleiben bzw. auch leichter eine Beschäftigung finden, dann wäre die Senkung der Lohnnebenkosten für diesen Personenkreis eine Handlungsoption. De facto ist am österreichischen Arbeitsmarkt eine Anpassung des Lohns nach unten nur durch eine sogenannte Änderungskündigung möglich. Es ist empfehlenswert, Firmen im Falle älterer Arbeitnehmer die Möglichkeit zu geben, Löhne flexibler anzupassen und sie stärker am Leistungsprinzip zu orientieren.

Zusätzlich wäre eine Abschwächung des Senioritätsprinzips in den Kollektivverträgen anzudenken. Betrachtet man die Lohnkurven in anderen Ländern, so verlaufen diese durchwegs flacher als in Österreich (siehe OECD, 2006) – ein deutlicher Hinweis darauf, dass das Lebenseinkommen gleichmäßiger über die Arbeitszeit verteilt werden sollte. In einem modernen Arbeitsmarkt, in dem es nicht mehr üblich ist, über die gesamte Lebensarbeitszeit in demselben Beschäftigungsverhältnis zu bleiben, ist eine leistungsbezogene Bezahlung wünschenswert, da das Senioritätsprinzip vor allem beim Jobwechsel zu Problemen führt. Eine leistungsbezogene Bezahlung würde die Chancen älterer Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt erhöhen.

Flexibilisierung des Arbeitsmarkts im hohen Alterssegment

Oft sind Regelungen für ältere Arbeitnehmer so ausgestaltet, dass diese nur schwer kündbar sind. Die zugrundeliegende Idee ist, dass die Leistung von lange in einem Unternehmen arbeitenden Personen honoriert wird und diese im hohen Alter, trotz möglicherweise sinkender Leistung, weiterhin denselben Lohn erhalten. Diese Absicherung schadet jedoch anderen, die eine Beschäftigung suchen bzw. nützt in erster Linie den besser verdienenden Arbeitnehmern und verschlechtert die Vermittlungsmöglichkeiten älterer Arbeitnehmer signifikant.

Änderungskündigungen sind eines der wenigen Mittel, mit denen ein Arbeitgeber die Kosten für ältere Arbeitnehmer anpassen kann, ohne das Mittel einer Kündigung in Anspruch zu nehmen. Darunter versteht man eine Kündigung, an die ein Vertragsänderungsangebot geknüpft ist (Gruber 2009). Bei Ablehnung der geänderten Vertragsinhalte wird die Kündigung vollzogen. Unter gewissen Voraussetzungen (Einhaltung allgemeiner und kollektivvertraglicher Rahmenbedingungen, Gleichbehandlung³⁶, soziale Verträglichkeit und wirtschaftliche Zumutbarkeit³⁷) kann hierbei der Lohn des Arbeitnehmers im Einvernehmen nach unten korrigiert werden. Generell wäre es zu überdenken, ob eine Lohnanpassung entsprechend der Leistungsentwicklung nicht im Interesse der Arbeitnehmer wäre. So könnten ältere Menschen, die an Erwerbsarbeit interessiert sind, entsprechend einfacher eine Beschäftigung finden.

³⁶ OGH 25.06.1998, 8 ObA 266/97 v.

³⁷ Als wirtschaftlich zumutbar gelten zumindest solche Lohnanpassungen, die, je nach Höhe des Entgeltes, unterhalb von 10%-15% an Einbußen liegen. OGH 21.10.1998, 9 ObA 261/98 t; 18.04.2007 8 ObA 12/07 h.

Invalidität neu denken

Die niederländische Idee des Experience Ratings könnte als Vorbild gelten, um auch die gesundheitspolitische Verantwortung auf Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu verteilen. Dieses Anreizsystem führt dazu, dass sowohl Arbeitnehmer wie Arbeitgeber präventive Maßnahmen ergreifen, um Krankheit und Invalidität zu vermeiden und sie somit den Sozialstaat entlasten. Dies wird dadurch erreicht, dass die Beiträge für die Invaliditätspension in einen fixen Anteil und einen Anteil je nach Sektor geteilt werden: Betriebe in Sektoren mit vielen Invaliditätsfällen müssen höhere Beiträge bezahlen. Zusätzlich haben Unternehmen die Möglichkeit, diese Versicherung für ihre Arbeitnehmer nicht nur im staatlichen System zu erwerben, sondern können sich auch privat versichern.

Literatur

Anxo, D. (2012): „Employment policies to promote active ageing in Sweden“, European Employment Observatory, EEO-Review.

Bauer, M. und Lamei, N. (2003): „Altersprofile der Einkommen von unselbstständig Erwerbstätigen und Pensionisten“, Statistische Nachrichten, Mai 2003.

Bernhard, S. et al. (2007): „Entgeltsicherung: Ein Kombilohn für Ältere“. In: IAB-Forum 1: 68-72.

Bloemen, H. et al. (2011): „Job Search Requirements for Older Unemployed: Transitions to Employment, Early Retirement and Disability Benefits“, Tinbergen Institute Discussion Paper, No. 11-008/3.

Börsch-Supan, A. et al. (2007): „Der Zusammenhang zwischen Alter und Arbeitsproduktivität: Eine empirische Untersuchung auf Betriebsebene“, Mannheim 2007.

Brussig et al. (2006): „Zielstellung, Förderstrukturen und Effekte der Entgeltsicherung. Erfahrungen mit einem Kombilohn für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“, Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 39 (3/4), 491-504.

Christl, M. und Kucsera, D. (2014): „The effect of cyclical labor force participation on unemployment in Austria and the EU“, Economic Policy Papers 2014 (1).

D’Addio, A.C. et al. (2010): „Population ageing and labour markets“, Oxford Review of Economic Policy, Volume 26, Number 4, 2010, pp. 613–635.

Dietz, M. und Walwei, U. (2011): „Germany – No Country for Old Workers?“, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Jg. 44, H. 4, S. 363-376.

Dietz, M. (2008): „Arbeitsmarkt: Rückenwind auch für Ältere“, Wirtschaftsdienst 88(4), 254-259.

Dlugosz, S. et al. (2009): „Fixing the leak: unemployment incidence before and after the 2006 reform of unemployment benefits in Germany“, IAB discussion paper, 25/2009.

Eichhorst, W. et al. (2014): „How to combine the entry of young people in the labour market with the retention of older workers?“, IZA Journal of European Labor Studies 2014, 3:19.

Eppel, R. et al. (2011): „Evaluierung der Eingliederungsbeihilfe“, Studie im Auftrag des BMASK.

Gasior, K. et al. (2012): „Maßnahmen zur Belebung des Arbeitsmarktes für ältere ArbeitnehmerInnen“, European Centre for Social Welfare Policy and Research.



Gruber, B. (2009): „Von Kurzarbeit bis Personalabbau, Personalmaßnahmen zur Krisenbewältigung“, LexisNexis Wien.

Gruber, J. und Wise, D.A. (1999): „Social Security Programs and Retirement around the World“, University of Chicago Press, Chicago, Illinois.

Gruber, J. und Wise, D.A. (2010): „Social Security Programs and Retirement around the World: The Relationship to Youth Employment“, University of Chicago Press, Chicago, Illinois and London.

Hofer, H. und Koman, R. (2006): „Social security and retirement incentives in Austria“, *Empirica*, Volume 33, Issue 5, pp 285-313.

IWF (2014): „Article IV Consultation – Staff Report“, IMF Country Report No. 14/278.

Kalwij, A., Kapteyn, A. und De Vos, K. (2010): „Retirement of Older Workers and Employment of the Young“, *De Economist*, Vol. 158, No. 4, pp. 341-359.

Koning, P. (2005): „Estimating the Impact of Experience Rating on the Inflow into Disability Insurance in the Netherlands“, CPB Discussion Paper 3.

Löffler, R. und Schmid, K. (2011): „Kombilohnbeihilfe. Eine Evaluation“, Studie im Auftrag des AMS Österreich, Wien.

Lundberg, J. (2007): „New tax incentive for employers to create more jobs“, Oxford Research.

Marin, B. (2013): „Welfare in an Idle Society? Reinventing Retirement, Work, Wealth, Health, and Welfare“, Ashgate.

Mesch, M. (2015): „Lohnpolitik und Einkommensverteilung“, ÖGB.

Munnell, A. und Wu, A.Y. (2012): „Will Delayed Retirement by the Baby Boomers Lead to Higher Unemployment Among Younger Workers?“, Working Paper 2012-22, Center for Retirement Research at Boston College, Boston.

OECD (2006): „Live Longer, Work Longer“, OECD Publishing.

OECD (2011): „Helping Older Workers Find and Retain Jobs“, in *Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries*, OECD Publishing.

OECD (2013a): „All in it together? The experience of different labour market groups following the crisis“, in *OECD Employment Outlook 2013*, OECD Publishing.

OECD (2013b): „Pension at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators“, OECD Publishing.

OECD (2014): „Aging and Employment Policies: Netherlands 2014“, OECD Publishing.

Sproß, C. und Lang, K. (2008): „Länderspezifische Ausgestaltung von Aktivierungspolitiken – Chronologie und gesetzliche Grundlagen“, IAB-Forschungsbericht 9, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit.

Staubli, S. und Zweimüller, J. (2011): „Does Raising the Retirement Age Increase Employment of Older Workers?“, Institute for the Study of Labour, Discussion Paper No. 5863.

Stiglbauer A. (2006): „Raising Older Workers' Employment Rates in Austria“, in: Strategies for Employment and Growth in Austria, OeNB 2006.

Verstad, O.L. (2013): „Early Retirement and Youth Employment in Norway“, Labour Economics 25, 98-109.

Van Sonsbeek, J.M. (2010): „Estimating the long-term effects of recent disability reforms in the Netherlands“, University of Amsterdam, Working Paper.

Von Below, D. und Thoursie P.S. (2010): „Last-in, First Out? Estimating the Effect of Seniority Rules in Sweden“, Labor Economics 17(6): 987-997.

Zweimüller, J. (2012): „Wege in die Frühpension“, Projektbericht im Auftrag von BMASK, Universität Zürich.



Anhang

Modell

Um auf systematische Unterschiede in den Daten zu kontrollieren, wird ein Paneldatenmodell in der folgenden Form geschätzt:³⁸

$$BQ_{i,t}^J = \beta \cdot BQ_{i,t}^A + \sum_{k=1}^l (\gamma_k \cdot X_{i,t}^k) + \alpha_i + \tau_t + \varepsilon_{i,t}$$

Überprüft wird der Einfluss der Beschäftigungsquote älterer Menschen (BQ^A) auf die Beschäftigungsquote der Jüngeren (BQ^J). Die Daten reichen über eine Zeitreihe von t Jahren und über eine Gruppe von i Ländern. Um den Effekt möglichst genau bestimmen zu können, muss dieser umfassend von anderen Einflussgrößen isoliert werden (X). Permanente strukturelle Unterschiede in den Ländern werden durch die länderspezifischen Effekte (α) kontrolliert. Die intertemporalen Effekte (τ) berücksichtigen zeitliche Begebenheiten wie die Konjunkturlage oder allgemeine Schocks.

Der Vektor X beinhaltet zusätzliche Kontrollvariablen, die neben unserer Hauptvariable BQ^A einen Einfluss auf die Jugendbeschäftigung haben können. Solche Faktoren können folgende Variablen sein: konjunkturelle (Bruttoinlandsprodukt, Wirtschaftswachstum, Arbeitslosenrate oder Inflation), Arbeitsmarktbestimmungen (Arbeitnehmerschutz und Arbeitslosenhilfe) und die Heterogenität von Altersgruppen aufgrund der Alterung der Bevölkerung bzw. der niedrigeren Fertilität (d.h. unterschiedliche Kohortengrößen). Wirtschaftsleistung und Wachstum haben typischerweise eine positive Auswirkung auf die Beschäftigung. Es ist also davon auszugehen, dass Länder zum Zeitpunkt einer konjunkturellen Hochphase eine vergleichsweise hohe Beschäftigung ausweisen. Dieser konjunkturelle Effekt kann das Verhältnis zwischen der Beschäftigung Junger und Alter verzerren und muss daher in die Schätzungen miteinbezogen werden. Darüber hinaus weist die Phillips-Kurve auf einen negativen Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Inflation hin, welchen es in der Analyse zu beachten gilt. Weiters hängt die Höhe der Beschäftigung auch von Arbeitsmarktinstitutionen ab. So reduziert ein strenger Kündigungsschutz die Anreize für einen Arbeitgeber, neues Personal einzustellen. Auf der anderen Seite senkt ein großzügiges Arbeitslosengeld die Anreize für Arbeitnehmer, geringfügig bezahlte Arbeit aufzunehmen.

In einer zweiten Spezifikation wird der Effekt der Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer auf die Beschäftigungsquote von Arbeitnehmern im mittleren Alter (25- bis 54-Jährige) untersucht. Zusätzlich analysieren wir die Auswirkung der Beschäftigungsquote von älteren Arbeitnehmern auf die Arbeitslosenrate der Arbeitnehmer der jüngeren und mittleren Altersgruppen. Als Robustheits-Test werden die Effekte in unterschiedlichen Regionen der EU und unterschiedlichen Modellspezifikationen untersucht.

Der Hausman-Test gibt in allen Modellspezifikationen dem Fixed-Effects-Modell den Vorzug, sodass dieser als Basismodell verwendet wird. Zusätzlich wird auch noch ein IV-Modell geschätzt, um auf die Endogenität der Variablen (Beschäftigungsquote der 55- bis 64-Jährigen) zu kontrollieren. Der Sargan-Test bestätigt in allen Fällen die Gültigkeit der verwendeten Instrumente des IV-Modells.

³⁸ Siehe OECD (2013a).

Für die Panel-Regression werden OECD-Jahresdaten verwendet. Das Sample beinhaltet 20 EU-Mitglieder und umfasst die Periode 1960-2013. Die Zeitreihen weisen zum Teil unterschiedliche Längen auf und werden in einem „unbalanced Panel“ mit 562 Beobachtungen zusammengefasst.

Beschreibung der verwendeten Variablen

Variable	Beschreibung
Beschäftigungsquote (BQ)	Gibt den Anteil der Beschäftigten (Erwerbstätigen) an der gesamten Bevölkerung (im arbeitsfähigen Alter) an. Erwerbstätige sind Personen, die angeben, dass sie in der Vorwoche mindestens eine Stunde erwerbstätig waren, oder während der Referenzwoche in einem Beschäftigungsverhältnis standen, auch wenn dieses im fraglichen Zeitraum nicht ausgeübt wurde. Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter umfasst die Personen zwischen 15 und 64 Jahren.
Arbeitslosenrate (UR)	Gibt den Anteil der Arbeitslosen an der Erwerbsbevölkerung (Erwerbstätige und Arbeitslose) an.
Bevölkerungsrate (BevR)	Gibt den Anteil einer Bevölkerungsgruppe an der gesamten Bevölkerung (im arbeitsfähigen Alter) an.
Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (GDP_PC)	Bruttoinlandsprodukt (zu konstanten Preisen) pro Einwohner.
Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukt (GDP_GR)	Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts (zu konstanten Preisen).
Arbeitsmarktbestimmungen (PROT)	Die OECD-Indikatoren, welche den gesetzlichen Arbeitnehmerschutz messen, stützen sich bei der Evaluierung auf die notwendigen Abläufe und Kosten, die für eine Einstellung bzw. Entlassung anfallen.

Tabelle 2
Quelle: OECD, ILO.

Empirische Ergebnisse

Zusammenhang zwischen der Beschäftigungsquote unterschiedlicher Altersgruppen und der Beschäftigungsquote der älteren Arbeitnehmer in den EU-Ländern

BQ (15-24)	Fixed-Effects-Modell (1)	IV-Modell (2)	BQ (25-54)	Fixed-Effects-Modell (3)	IV-Modell (4)
BQ (55-64)	0,1694 (0,1289)	0,3547 ** (0,1381)	BQ (55-64)	0,8143 *** (0,2639)	-0,9571 (0,6615)
BevR (15-24)	0,3464 *** (0,0773)	0,3639 *** (0,0942)	BevR (25-54)	1,1768 *** (0,1180)	0,6027 ** (0,2446)
ln(GDP_PC)	-0,0043 (0,0138)	-0,0057 (0,0149)	ln(GDP_PC)	0,0343 (0,0304)	0,0560 (0,0398)
GDP_GR	0,0002 (0,0003)	0,0001 (0,0003)	GDP_GR	0,0004 (0,0005)	0,0003 (0,0007)
PROT	0,0019 (0,0069)	0,0005 (0,0072)	PROT	-0,0007 (0,0112)	0,0090 (0,0136)
Länder-spezifische Effekte	Ja	Ja	Länder-spezifische Effekte	Ja	Ja
Zeit-spezifische Effekte	Ja	Ja	Zeit-spezifische Effekte	Ja	Ja
Hausman-Test (p-Wert)	0,00	–	Hausman-Test (p-Wert)	0,00	–
Adj. R2	0,71	0,69	Adj. R2	0,69	0,57
N	562	524	N	562	524

Tabelle 3

Quelle: Eigene Berechnungen.

Anmerkungen: Alle Koeffizienten sind mittels robuster Standardfehler geschätzt. Der Hausman-Test bevorzugt immer das Fixed-Effekts Modell. Die Lebenserwartung ist als Instrument für die Beschäftigungsquote der Ältere verwendet. Sargan-Test bestätigt die Gültigkeit der verwendeten Instrumente.

Die Werte in Klammer geben die Standard-Abweichung der Koeffizienten an.

R2 - Lineares einfaches Bestimmtheitsmaß

*** - Signifikant auf einem 1%-Level;

** - Signifikant auf einem 5%-Level;

* - Signifikant auf einem 10%-Level

Zusammenhang zwischen der Arbeitslosenrate unterschiedlicher Altersgruppen und der Beschäftigungsquote der älteren Arbeitnehmer in den EU-Ländern

UR (15-24)	Fixed-Effects-Modell (5)	IV-Modell (6)	UR (25-54)	Fixed-Effects-Modell (7)	IV-Modell (8)
BQ (55-64)	-1,4966 *** (0,2361)	-5,3084 (5,3391)	BQ (55-64)	-1,2814 *** (0,3086)	-0,9707 ** (0,3823)
BevR (15-24)	0,5308 *** (0,1426)	0,5396 * (0,3028)	BevR (25-54)	-0,2442 (0,1503)	-0,1653 (0,1986)
ln(GDP_PC)	-0,1453 *** (0,0265)	-0,0901 (0,0818)	ln(GDP_PC)	-0,0888 *** (0,0255)	-0,0903 *** (0,0257)
GDP_GR	-0,0039 *** (0,0011)	-0,0025 (0,0025)	GDP_GR	-0,0016 ** (0,0008)	-0,0016 ** (0,0007)
PROT	-0,0331 *** (0,0106)	0,0173 (0,0708)	PROT	-0,0243 ** (0,0112)	-0,0023 ** (0,0103)
Länder-spezifische Effekte	Ja	Ja	Länder-spezifische Effekte	Ja	Ja
Zeit-spezifische Effekte	Ja	Ja	Zeit-spezifische Effekte	Ja	Ja
Hausman-Test (p-Wert)	0,00	–	Hausman-Test (p-Wert)	0,00	–
Adj. R2	0,43	0,30	Adj. R2	0,49	0,49
N	562	524	N	562	524

Tabelle 4

Quelle: Eigene Berechnungen.

Anmerkungen: Alle Koeffizienten sind mittels robuster Standardfehler geschätzt.

Der Hausman-Test bevorzugt immer das Fixed-Effekts Modell. Die Lebenserwartung ist als Instrument für die Beschäftigungsquote der Ältere verwendet. Sargan-Test bestätigt die Gültigkeit der verwendeten Instrumente.

Die Werte in Klammer geben die Standard-Abweichung der Koeffizienten an.

R2 - Lineares einfaches Bestimmtheitsmaß

*** - Signifikant auf einem 1%-Level;

** - Signifikant auf einem 5%-Level;

* - Signifikant auf einem 10%-Level

Zusammenhang zwischen der Beschäftigungsquote unterschiedlicher Altersgruppen und der Beschäftigungsquote der älteren Arbeitnehmer in den westlichen EU-Ländern

BQ (15-24)	Fixed-Effects-Modell (9)	IV-Modell (10)	BQ (25-54)	Fixed-Effects-Modell (11)	IV-Modell (12)
BQ (55-64)	0,4957 *** (0,1252)	0,9210 ** (0,4473)	BQ (55-64)	1,0504 *** (0,1221)	1,0180 *** (0,3451)
BevR (15-24)	0,4883 *** (0,1312)	0,1591 (0,1687)	BevR (25-54)	0,8685 *** (0,1221)	0,8734 *** (0,1551)
ln(GDP_PC)	0,0417 * (0,0241)	-0,1071 (0,0704)	ln(GDP_PC)	0,0979 *** (0,0263)	0,0188 (0,0780)
GDP_GR	0,0007 (0,0005)	0,0036 *** (0,0016)	GDP_GR	0,0019 *** (0,0009)	0,0022 *** (0,0004)
PROT	-0,0205 * (0,0110)	-0,0153 (0,0123)	PROT	0,0036 (0,0280)	-0,0044 (0,0095)
Länder-spezifische Effekte	Ja	Ja	Länder-spezifische Effekte	Ja	Ja
Zeit-spezifische Effekte	Ja	Ja	Zeit-spezifische Effekte	Ja	Ja
Hausman-Test (p-Wert)	0,00	–	Hausman-Test (p-Wert)	0,00	–
Adj. R2	0,43	0,31	Adj. R2	0,69	0,57
N	173	173	N	173	173

Tabelle 5

Quelle: Eigene Berechnungen.

Anmerkungen: Alle Koeffizienten sind mittels robuster Standardfehler geschätzt.

Der Hausman-Test bevorzugt immer das Fixed-Effekts Modell. Die Lebenserwartung ist als Instrument für die Beschäftigungsquote der Ältere verwendet. Sargan-Test bestätigt die Gültigkeit der verwendeten Instrumente.

Die Werte in Klammer geben die Standard-Abweichung der Koeffizienten an.

R2 - Lineares einfaches Bestimmtheitsmaß

*** - Signifikant auf einem 1%-Level;

** - Signifikant auf einem 5%-Level;

* - Signifikant auf einem 10%-Level

**Zusammenhang zwischen der Arbeitslosenrate
unterschiedlicher Altersgruppen und der Beschäftigungsquote
älterer Arbeitnehmer in den westlichen EU-Ländern**

UR (15-24)	Fixed- Effects- Modell (13)	IV-Modell (14)	UR (25-54)	Fixed- Effects- Modell (15)	IV-Modell (16)
BQ (55-64)	-2,0647 *** (0,4365)	-1,2217 ** (0,5455)	BQ (55-64)	-0,4185 (0,3871)	-1,7207 *** (0,6419)
BevR (15-24)	-0,8549 (0,5244)	-0,9204 (0,6424)	BevR (25-54)	0,0630 (0,2231)	-0,4797 (0,3106)
ln(GDP_PC)	-0,2245 *** (0,0848)	-0,2568 *** (0,0712)	ln(GDP_PC)	-0,0646 (0,1562)	0,2003 (0,1855)
GDP_GR	-0,0041 * (0,0023)	-0,0049 (0,0030)	GDP_GR	-0,0037 *** (0,0006)	0,0047 *** (0,0009)
PROT	0,0101 (0,0288)	-0,0147 (0,0409)	PROT	-0,0172 (0,0121)	0,0155 (0,0166)
Länder- spezifische Effekte	Ja	Ja	Länder- spezifische Effekte	Ja	Ja
Zeit- spezifische Effekte	Ja	Ja	Zeit- spezifische Effekte	Ja	Ja
Hausman- Test (p-Wert)	0,00	–	Hausman- Test (p-Wert)	0,00	–
Adj. R2	0,43	0,47	Adj. R2	0,49	0,35
N	173	173	N	173	173

Tabelle 6

Quelle: Eigene Berechnungen.

Anmerkungen: Alle Koeffizienten sind mittels robuster Standardfehler geschätzt.

Der Hausman-Test bevorzugt immer das Fixed-Effekts Modell. Die Lebenserwartung ist als Instrument für die Beschäftigungsquote der Ältere verwendet. Sargan-Test bestätigt die Gültigkeit der verwendeten Instrumente.

Die Werte in Klammer geben die Standard-Abweichung der Koeffizienten an.

R2 - Lineares einfaches Bestimmtheitsmaß

*** - Signifikant auf einem 1%-Level;

** - Signifikant auf einem 5%-Level;

* - Signifikant auf einem 10%-Level





