

POLICY BRIEF

Nr. 2/19, 8. Juli 2019

Die Arbeitsmarktsituation für Personen 50+ in Österreich: *Mehr Hoffnungsträger denn Problemgruppe*

Ulrich Schuh, WPZ Research

Österreich weist derzeit ein robustes Wachstum der unselbständigen Beschäftigung auf. Bemerkenswert ist dabei, dass aktuell drei Viertel des gesamten Beschäftigungswachstums von Personen im Alter über 50 Jahren stammt. Dieses Phänomen ist Folge demografischer Trends, die zu einer deutlichen Ausweitung des Arbeitsangebots älterer Personen führt, während die Anzahl der Jugendlichen und von Personen im Haupterwerbssalter stagniert bzw. schrumpft. Angesichts der Tatsache, dass sich die Baby-Boom Generation unaufhaltsam dem derzeitigen Zeitpunkt des Pensionsantritts nähert, kommt der Integration von älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in den Arbeitsmarkt erhöhte Bedeutung zu. Eine empirische Analyse der Arbeitslosigkeit nach Altersjahrgängen weist auf einen kausalen Einfluss des Zeitpunkts des Pensionsantritts auf die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit hin. Es ist davon auszugehen, dass Fehlanreize in der Arbeitslosenversicherung zu einer übermäßigen Leistungs-Inanspruchnahme und zu einem massiven Anstieg der Arbeitslosenquoten unmittelbar vor dem Pensionsantritt führen. Dieses Phänomen könnte durch ein Experience Rating Modell in der Arbeitslosenversicherung korrigiert werden. Die gute Performance der Altersgruppe 50+ auf dem Arbeitsmarkt im Zusammenspiel mit den demografischen Trends sollte zum Anlass genommen werden, die erlahmten Anstrengungen zur Anhebung des effektiven Pensionsantrittsalters wiederzubeleben.

Die Bedeutung der Demografie für den Arbeitsmarkt

Der demografische Wandel führt zu einer tiefgreifenden Veränderung der Angebotsstruktur auf dem österreichischen Arbeitsmarkt. Im Jahr 2018 war die Alterskohorte der 15-Jährigen mit 85.000 Personen besetzt, demgegenüber erreichte die Anzahl der Personen im Alter von 53 Jahren einen Wert von rund 145.000 Personen. Die Baby-Boom Generation besetzt nunmehr das Alter 50+, während deutlich geringer besetzte Altersjahrgänge das Arbeitsmarkteintrittsalter erreichen.

Die demografischen Trends führen zu durchaus beeindruckenden Verschiebungen in der Altersstruktur. Im Jahr 2017 sank die Anzahl der Personen im Alter von 15-49 Jahren auf 4,029 Mio. Personen gegenüber 4,181 Mio. im Jahr 2008. Demgegenüber ist die Altersgruppe der 50-64 Jährigen von 1,424 Mio. Personen im Jahr 2008 auf 1,862 Mio. Personen im Jahr 2017 angewachsen.

Diese massiven Veränderungen haben eine Reihe von Konsequenzen für den Arbeitsmarkt:

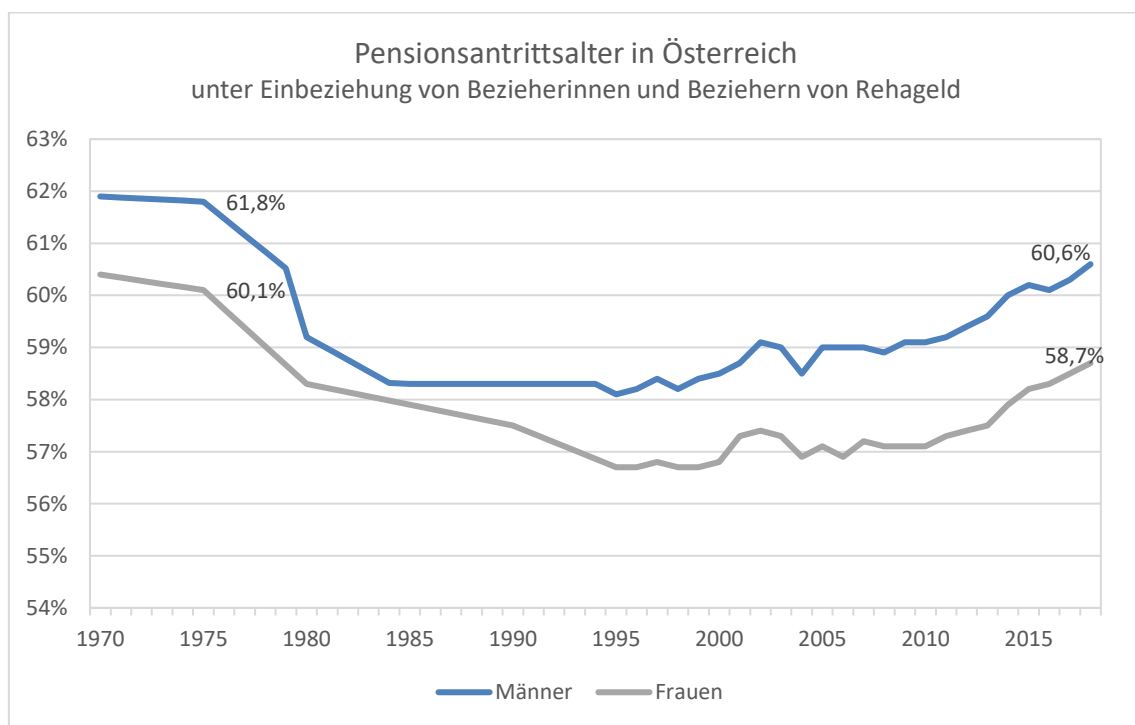
- Die Bedeutung der Altersgruppe 50+ für den Arbeitsmarkt nimmt deutlich zu.
- Der Strukturelle Wandel auf dem Arbeitsmarkt kann in zunehmend geringerem Maße über jüngere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausgeglichen werden.
- Eine zunehmend größere Anzahl von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern tritt in den Ruhestand ein.

Die aktuelle Situation ist der Lage in den 1980er Jahren diametral entgegengesetzt. In dieser Zeit drängten die stark besetzten Jahrgänge der Baby-Boom Generation in den Arbeitsmarkt und führten zu einer

entsprechenden Ausweitung des Arbeitsangebots. Aufgrund ungünstiger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen und starkem strukturellen Wandel reagierte die Wirtschaftspolitik mit dem Versuch, das Arbeitsangebot zu drosseln, indem Frühpensionierungen genutzt wurden, um ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus dem Arbeitsmarkt zu nehmen. Dies führte zu einem massiven Rückgang des effektiven Pensionsantrittsalter in Österreich und gleichzeitig zu einer vergleichsweise geringen quantitativen Bedeutung des Angebots von älteren Arbeitskräften.

Wie aus Abbildung 1 ersichtlich wird, lag das Pensionsantrittsalter in Österreich zur Jahrtausendwende mehr als 3 Jahre unter den Vergleichswerten der 1970er Jahre. Erst in der jüngeren Vergangenheit war eine Trendumkehr zu verzeichnen und das Antrittsalter ist im Jahr 2018 bedächtig auf nunmehr 60,6 Jahre für Männer und 58,7 Jahre für Frauen angestiegen. Damit liegt das Pensionsantrittsalter aber immer noch um mehr als ein Jahr unter dem Referenzwert des Jahres 1975. Dieses Resultat wiegt um so schwerer als zu beachten ist, dass im gleichen Zeitraum die Restlebenserwartung im Alter von 65 Jahren um mehr als 7 Jahre angestiegen ist.

Abbildung 1: Durchschnittliches effektives Pensionsantrittsalter in Österreich



Quelle: Hauptverband der Sozialversicherungsträger

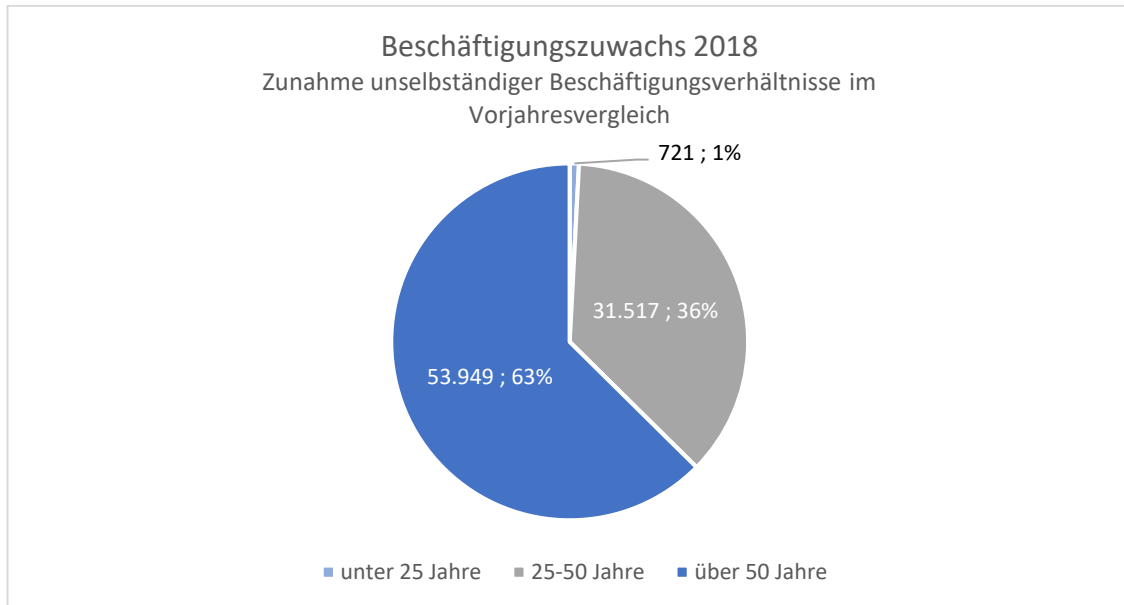
Die aktuelle Performance der Altersgruppe 50+ auf dem österreichischen Arbeitsmarkt

Angesichts der quantitativen Bedeutung der Älteren für den Arbeitsmarkt ist die Einbindung dieser Gruppe in den Arbeitsmarkt von hoher Relevanz für die wirtschaftliche Entwicklung in Österreich. Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Mai des laufenden Jahres (verglichen mit dem Vorjahresmonat) weist einen Rückgang der Anzahl der vorgemerkten Arbeitslosen im Alter unter 25 Jahren (-1.794 Personen) und der 25-50 Jährigen (-6.779) aus. Dem steht ein Anstieg der arbeitslosen Personen im Alter über 50 von zusätzlichen 1.374 Personen gegenüber. Auf den ersten Blick erscheint dies als ein Indiz für eine relativ ungünstige Performanz der Älteren auf dem österreichischen Arbeitsmarkt.

Die Daten für die Beschäftigungsentwicklung relativieren diese Zahlen umgehend. Im Mai 2019 verzeichnete die Gruppe der unter 25-Jährigen einen Rückgang der unselbständig beschäftigten Personen um 4.223 bzw. 1,0% gegenüber dem Vorjahresmonat. Die Anzahl der 25-50-Jährigen ist 19.063 Personen bzw. um 0,8% angestiegen. Der Löwenanteil des Anstiegs der unselbständig Beschäftigten entfiel im Mai 2019 allerdings auf die Altersgruppe 50+: Der Zuwachs betrug 42.624 zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse bzw. 4,1%. Der Anteil der Altersgruppe 50+ am gesamten Beschäftigungswachstum des Monats Mai damit bei 74,2%!

Die Daten für das Gesamtjahr 2018 bestätigen das aktuelle Bild der hohen Bedeutung der Altersgruppe 50+. Im Jahre 2018 erzielte die Gruppe der unter 25-Jährigen einen Beschäftigungszuwachs von gerade einmal 721 Personen bzw. 0,2%. Die Anzahl der zusätzlichen Beschäftigten im Alter 25-50 lag bei 31.517 bzw. 1,4% im Vergleich zum Jahr 2017. Der mit Abstand größte Zuwachs war allerdings bei der Altersgruppe 50+ mit einem Anstieg um 53.949 Personen bzw. einer Wachstumsrate von 5,6% zu verbuchen. Der Anteil der Altersgruppe 50+ am Beschäftigungswachstum betrug somit 62,6%.

Abbildung 2: Beschäftigungswachstum im Jahr 2018



Quelle: BALI Datenbank, eigene Berechnungen

Im Jahr 2018 ging die Arbeitslosigkeit in allen Altersgruppen zurück. Der Rückgang war dabei absolut betrachtet bei der Gruppe der 25-50 Jährigen mit 17.940 betroffenen Personen am größten (-5.312 bei unter 25-Jährigen und -4.617 bei 50+) und relativ zum Vorjahr bei den unter 50-Jährigen mit 14,1% (gegenüber -9,0% bei den 25-50 Jährigen und -4,5% bei den über 50-Jährigen).

Die Interpretation der absoluten Zahlen der Betroffenheit von Arbeitslosigkeit nach Altersgruppen ist jedoch in direktem Zusammenhang mit der Angebotsentwicklung zu sehen. Die zahlenmäßig schwach besetzten Altersjahrgänge bei den jüngeren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern führen zu einer Entlastung bei der Anzahl der Arbeitslosen im Alter unter 25 Jahren. Spiegelbildlich vermittelt der steigende Bestand an Personen im Alter über 50 Jahren den Eindruck einer erhöhten Betroffenheit von Arbeitslosigkeit, der jedoch hauptsächlich eine Folgewirkung der Altersstruktur ist.

Die Faktenlage ist Folge der demografischen Entwicklung, die zu einer erheblichen Ausweitung des Arbeitsangebots der Personen im Alter über 50 führt. Sie ist in diesem Sinne nicht verwunderlich, hat jedoch massive Implikationen für die nahe bis mittlere wirtschaftliche Entwicklung. Das robuste Beschäftigungswachstum in Österreich kann nur aufrecht erhalten werden, wenn die Einbindung der älteren Altersjahrgänge in den Arbeitsmarkt erhalten bzw. ausgebaut werden kann. Gleichzeitig entsteht allerdings eine substanzielle Herausforderung in den kommenden Jahren: Die Alterskohorten der Baby-Boom Generation nähern sich unaufhaltsam dem Zeitpunkt des gegenwärtig möglichen Pensionsantritts. Dies impliziert, dass sich die aktuell noch günstige demografische Situation zu drehen beginnt und ein starker Abfluss aus dem Arbeitsangebot droht. Der Anhebung des weiterhin relativ niedrigen effektiven Pensionsantrittsalters in Österreich sollte daher erhöhte wirtschaftspolitische Aufmerksamkeit gewidmet werden.

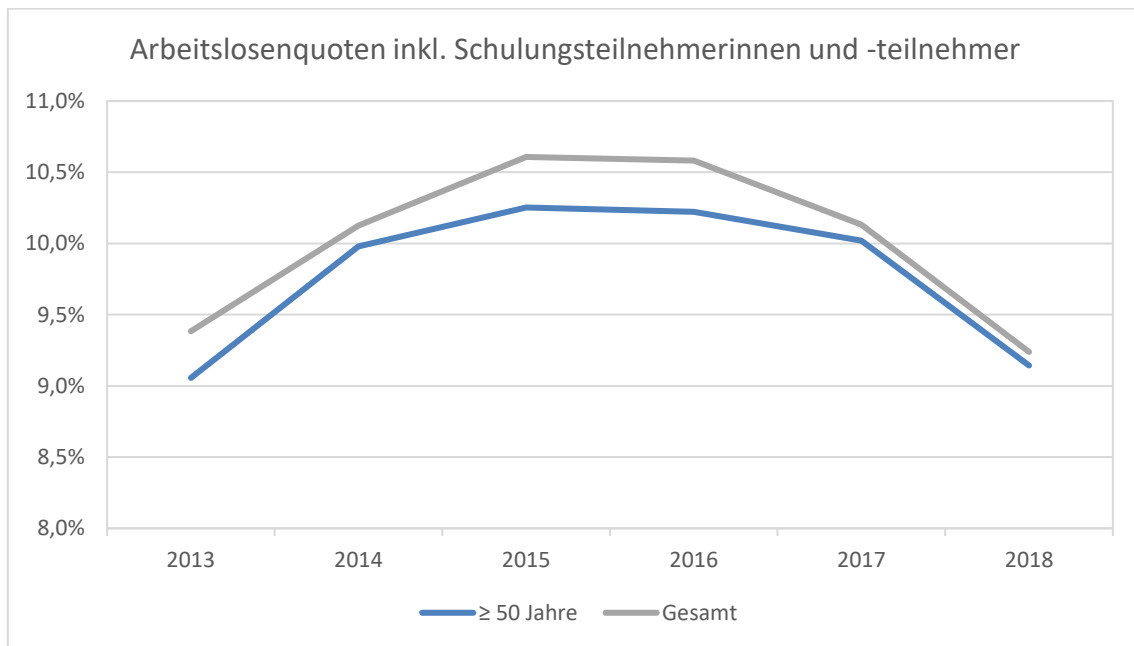
Eine Erhöhung des effektiven Pensionsantrittsalters ist allerdings nur dann zweckmäßig, wenn es tatsächlich zu einer Verlängerung der Erwerbskarrieren der betroffenen Alterskohorten führt. Als Hauptargument gegen eine Anhebung des Pensionsantrittsalters wird gerne die hohe Arbeitslosigkeit der älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer angeführt. Demnach würde eine Erhöhung des

Pensionsantrittsalters überwiegend zu einer Verschiebung zwischen Leistungen der Pensions- und Arbeitslosenversicherung führen, ohne signifikant positive Beschäftigungswirkungen zu generieren. Diese Hypothese wird im folgenden Abschnitt näher beleuchtet.

Pensionsantritt und Arbeitslosigkeit der Altersjahrgänge 50+

Ein Vergleich der Arbeitslosenquoten, unter Berücksichtigung der Schulungsteilnehmerinnen und Schulungsteilnehmer, der Altersgruppe 50+ mit dem Gesamtdurchschnitt aller Altersjahrgänge unterstreicht einmal mehr die relativ vorteilhafte Position der Älteren auf dem Arbeitsmarkt. Wie aus Abbildung 3 ersichtlich wird, liegt die Arbeitslosenquote der Älteren im Zeitraum 2013-2018 unterhalb dem Gesamtdurchschnittswert.

Abbildung 3: Arbeitslosenquoten inkl. Schulungsteilnehmerinnen und Teilnehmer im Vergleich 2013–2018



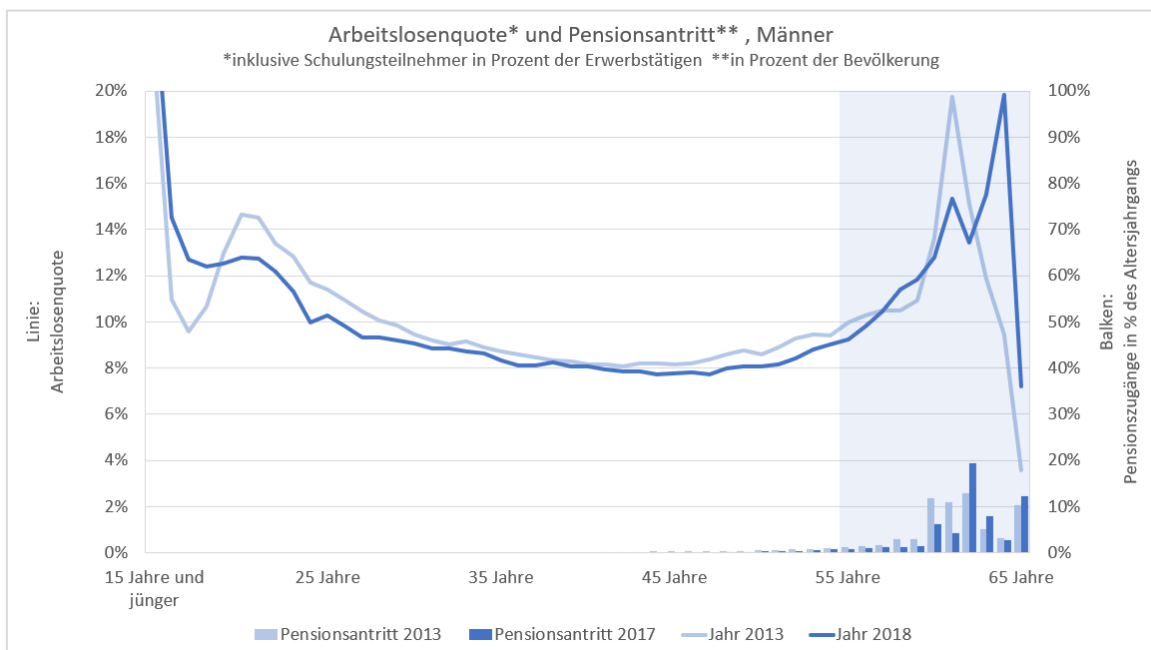
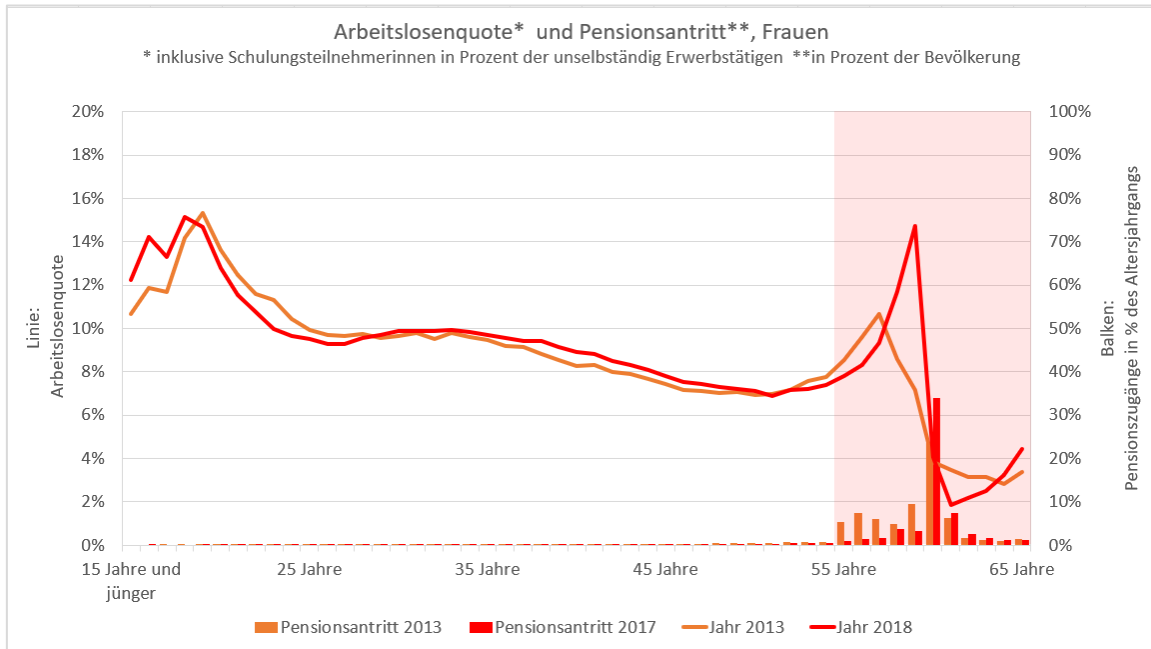
Quelle: BALI Datenbank, eigene Berechnungen

Abbildung 3 weist auch auf eine weitere Besonderheit der Arbeitsmarktperformanz der Altersgruppe 50+ hin. Im Konjunkturabschwung steigt die Arbeitslosigkeit der Älteren weniger kräftig an, demgegenüber profitieren die Älteren in geringerem Ausmaß von wirtschaftlichen Aufschwungsphasen. Dies beruht auf der Beschäftigungstabilität dieser Altersgruppe: Ältere haben eine unterdurchschnittliche Wahrscheinlichkeit, einen Arbeitsplatz zu verlieren. Spiegelbildlich ist jedoch die Wahrscheinlichkeit deutlich unterdurchschnittlich, im höheren Alter im Falle von Arbeitslosigkeit einen neuen Arbeitsplatz zu erhalten. Ersteres Phänomen schützt diese Altersgruppe im Konjunkturabschwung, letzteres führt dazu, dass in Boomphasen Ältere in geringerem Ausmaß profitieren können.

Im Folgenden wird der Zusammenhang zwischen dem Zeitpunkt des Pensionsantritts und der Höhe der Arbeitslosigkeit näher beleuchtet. Um ein detailliertes Abbild des Zusammenhangs zu erhalten, werden einjährige Alterskohorten getrennt nach Geschlecht analysiert und auch die Anzahl der Schulungsteilnehmerinnen und Schulungsteilnehmer einbezogen. Es werden zwei Jahresdurchschnitte für die Jahre 2013 und 2018 (bzw. bei Pensionsantritten 2017 aufgrund der Datenverfügbarkeit) gegenübergestellt. Die beiden Jahre bieten sich für einen Vergleich aufgrund ähnlicher fundamentaler Arbeitsmarktbedingungen an. Das Ausmaß der Arbeitslosigkeit war in den beiden Jahren etwa gleich hoch, sodass konjunkturelle Effekte weitgehend neutralisiert sind.

Abbildung 4 stellt die Arbeitslosenquote nach Alter und das Pensionsantrittsverhalten der Altersjahrgänge für die Jahre 2013 und 2018 (2017 für Pensionsantritte) gegenüber. Die Pensionsantritte sind mit Balken der rechten Skala zugeordnet, die Arbeitslosenquote im Liniendiagramm der linken Achse. Die Daten der Pensionszugänge in Prozent der jeweiligen Alterskohorte bestätigen die Verschiebung des Pensionsantritts im Zeitverlauf. Die Pensionsreformen haben Möglichkeiten des frühzeitigen Pensionsantritts für beide Geschlechter schrittweise erschwert. Waren im Jahr 2013 noch Pensionszugänge ab 55 Jahren für Frauen und 60 Jahren für Männer aufgrund der „Hackler-Regelung“ in größerem Umfang möglich, so hat sich der starke Zustrom in den Ruhestand im Jahr 2017 auf die Alterskohorten 60 (Frauen) bzw. 62 (Männer) verschoben.

Abbildung 4: Arbeitslosigkeit und Pensionsantritt nach Geschlecht und Altersjahrgängen



Quelle: BALI Datenbank, Statistik Austria, Hauptverband der Sozialversicherungsträger, eigene Berechnungen

Die Verteilung der Arbeitslosenquote unter Berücksichtigung der Schulungsteilnehmerinnen und Schulungsteilnehmer zeigt ein bipolares Muster. Die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit (bzw. Schulungsteilnahme) ist bei den jüngsten und ältesten Jahrgängen am stärksten ausgeprägt. Die Arbeitslosenquoten sinken gegen das Alter von 25 Jahren deutlich ab und steigen für beide Geschlechter ab dem Alter von 55 Jahren deutlich an.

Die Altersstruktur der Arbeitslosigkeit zeigt einen auffälligen Verlauf, der eine enge Korrelation zwischen dem Zeitpunkt des Pensionsantritts und der Höhe der Arbeitslosenquote belegt. Erstaunlich ist insbesondere die Verteilung der Arbeitslosenquoten ab dem Alter 55 im Zeitverlauf. Frauen wiesen im Jahr 2013 eine augenfällige Konzentration der Arbeitslosenquote im Alter von 57 Jahren auf. Dieser Maximalwert der Arbeitslosenquote korrespondiert mit dem starken Zustrom der Frauen in den Ruhestand in den Altersjahrgängen ab 55 Jahren. Demgegenüber wird im Jahr 2018 der (deutlich höher liegende) Gipfel der Arbeitslosenquote der Frauen im Alter von 59 Jahren verzeichnet. Der Höchstwert im höheren Alter korrespondiert mit dem veränderten Pensionsantrittsverhalten der Frauen im Jahr 2017, als der Pensionsantritt sich im Alter von 60 Jahren massiv erhöht hat. Hervorzuheben ist allerdings das Phänomen, dass die Arbeitslosenquote der 57-jährigen Frauen im Vergleich zum Jahr 2013 sichtbar abgesunken ist.

Bei den Männern war im Jahr 2013 ein massiver Höhepunkt der Arbeitslosenquote bei den 61-Jährigen festzustellen. Auch dieser Wert ist im Konnex mit dem starken Zustrom in den Ruhestand ab dem Alter von 60 Jahren zu sehen. Im Jahr 2017 ist ebenfalls ein herausragender Höhepunkt der Arbeitslosenquote zu konstatieren – allerdings bei den Männern im Alter von 63 Jahren. Die Verschiebung des Höhepunkts der Arbeitslosenquote entspricht dem Pensionsantrittsverhalten des Jahres 2017, als der Zustrom in die Pension ab dem Alter von 62 Jahren einsetzte. Auch bei den Männern zeigt sich das bemerkenswerte Phänomen, dass die Arbeitslosenquoten für 61 und 62-Jährige im Vergleich zu 2013 zurückgegangen sind.

Die deskriptive Analyse von Arbeitslosigkeit und Pensionsantritt nach Geschlecht und Alter im Zeitvergleich erlaubt eine Reihe von Hypothesen:

Erstens besteht ein systematischer positiver Zusammenhang zwischen Pensionsantrittsverhalten und Ausmaß der Arbeitslosigkeit. Die Arbeitslosenquoten steigen in der Nähe des Pensionsantritts markant an.

Zweitens darf bezweifelt werden, dass der Anstieg der Arbeitslosenquoten ab dem Alter 55 ursächlich und hauptsächlich mit verringerten Arbeitsmarktchancen der Älteren erklärt werden kann. Eine Reihe von Fakten nährt diese Zweifel. Die Konzentration der Arbeitslosigkeit auf einzelne Altersjahrgänge ist hier als erstes Faktum zu nennen. Es ist nicht davon auszugehen, dass mit einem spezifischen Alter die Chancen auf dem Arbeitsmarkt schwinden. Noch gravierender wirkt jedoch die Verschiebung des Höhepunkts der Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf. Es ist schwerlich zu erklären, warum zwischen 2013 und 2018 die Arbeitslosigkeit bei 57-jährigen Frauen und 61-jährigen Männern deutlich sinkt, bei 59-jährigen Frauen und 63-jährigen Männern jedoch plötzlich explosionsartig ansteigt.

Drittens deuten die empirischen Befunde auf Ursachen im institutionellen Bereich der Pensions- und Arbeitslosenversicherung hin. Die enge Korrelation zwischen dem Zeitpunkt des Pensionsantritts und des Höhepunkts der Betroffenheit von Arbeitslosigkeit indizieren einen kausalen Einfluss des Pensionsantritts auf die Höhe der Arbeitslosigkeit. Offenbar erfolgt unmittelbar vor dem Eintritt in den Ruhestand eine erhöhte Inanspruchnahme von Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Die Interpretation des Zusammenhangs ist aufgrund dieser Hypothese eindeutig: 59-jährige Frauen und 63-jährige Männer waren in hohem Maße von Arbeitslosigkeit betroffen, weil der Pensionsantritt vorhersehbar war. Nicht jedoch zutreffend ist demnach die Interpretation, dass die Personen dieser Altersgruppe in den Ruhestand traten, weil die Arbeitsmarktchancen nicht gegeben waren.

Dies impliziert viertens, dass im Bereich der Arbeitslosenversicherung Fehlanreize bestehen, die zu einer übermäßigen Inanspruchnahme der Leistungen führen. Dieses Phänomen ist empirisch für weite Teile des österreichischen Arbeitsmarkts belegt (siehe Eppel et al., 2015). Zur Korrektur dieser Fehlanreize bietet sich die Einführung eines Experience Rating auf Betriebsebene, d.h. eines Bonus-Malus Modells für die Inanspruchnahme der Arbeitslosenversicherung, an. Ein Experience Rating der Arbeitslosenversicherung könnte zu einer wesentlichen Entschärfung des beobachteten Phänomens des konzentrierten Auftretens von Arbeitslosigkeit vor dem Ruhestand führen.

Fünftens geben die empirischen Befunde Anlass zur Zuversicht, dass die Anhebung des effektiven Pensionsantrittsalters zu einer substanziellen Erhöhung der Beschäftigung beitragen kann. Mit einer Verschiebung des Pensionsantrittsalters sinken die Arbeitslosenquoten bei den Altersjahrgängen mit ferner Distanz zum Pensionsantritt. Angesichts der demografischen Entwicklung wird es notwendig sein, die erlahmten Bemühungen zur Anhebung des effektiven Pensionsantrittsalters wieder aufzunehmen, zumal die getätigten Maßnahmen der Vergangenheit nunmehr auslaufen.

Fazit

Die demografischen Trends haben massive Auswirkungen auf die Angebotsentwicklung des österreichischen Arbeitsmarkts. Während der Anteil der Jugendlichen und der Personen im Haupterwerbsalter stagniert bzw. schrumpft, steigt die Anzahl der erwerbsfähigen Personen im Alter über 50 Jahren. Die Baby-Boom Generation nähert sich unaufhaltsam dem Alter, in dem derzeit der Pensionsantritt stattfindet. Die Performanz der älteren Personen auf dem Arbeitsmarkt ist entgegen wiederholt geäußerten Vermutungen sehr gut. Aktuell wird das Beschäftigungswachstum bereits zu drei Viertel aus der Altersgruppe 50+ gespeist. Angesichts der bevorstehenden Herausforderungen ist das weiterhin vergleichsweise niedrige effektive Pensionsantrittsalter als höchst problematisch anzusehen. Die vorliegenden empirischen Befunde geben Anlass zur Zuversicht, dass eine Anhebung des effektiven Pensionsantrittsalters nicht zu einer übermäßigen Erhöhung der Arbeitslosigkeit führen wird. Allerdings scheinen Fehlanreize in der Arbeitslosenversicherung zu einer übermäßigen Leistungsanspruchnahme zu führen. Diese Fehlanreize könnten durch ein Experience Rating System in der Arbeitslosenversicherung korrigiert werden.

Literatur

- Berger J., Graf N., Schuh U. und L. Strohner (2012): Perspektiven der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer in Österreich, EcoAustria Research Paper No.1, Wien.
- Felderer B., Hofer H. und U. Schuh (1999): Erfahrungsbasierte Arbeitslosenversicherung. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Angelegenheiten. Institut für Höhere Studien, Wien.
- Eppel, R., Horvath, T., Mahringer H. und C. Zulehner (2015): Die von temporären Layoffs betroffenen Arbeitskräfte und Betriebe, Wifo Monatsberichte 88(12), S. 911-927.
- Tittelbach G., Müllbacher S., Fink M. und H. Hofer. (2015): Arbeitslosigkeitsbetroffenheit und Wiederbeschäftigung Älterer im Vergleich zu Jüngeren am österreichischen Arbeitsmarkt, Projektbericht des Instituts für Höhere Studien im Auftrag des Sozialministeriums, Wien.

Herausgeber: WPZ Research GmbH, Mariahilfer Straße 115/16, 1060 Wien, Internet: www.wpz-research.com

Die WPZ Research GmbH ist ein unabhängiges und eigenständiges Forschungsinstitut, das den Transfer von der Grundlagen- und angewandten Forschung in die wissenschafts- und wirtschaftspolitische Praxis unterstützt. WPZ Research soll vor allem dazu beitragen, evidenzbasierte Politikberatung in den Bereichen Wissenschaft, Wirtschaft, Bildung und Innovation weiter auszubauen.

© WPZ Research GmbH, Wien, 2019