

■ BESCHÄFTIGUNGSCHANCEN UND SOZIALE SICHERHEIT: EIN PROBLEMAUFRISS

Über die künftigen Anforderungen an das – über lohnabhängige Beiträge finanzierte – österreichische Sozialversicherungssystem liefert die demographische Entwicklung wesentliche Hinweise. Ebenso bedeutsam ist jedoch der Grad der Integration der Bevölkerung in den Arbeitsmarkt. So hatte die Verschlechterung der Arbeitsmarktlage seit den siebziger Jahren einen Rückgang des Anteils der Beschäftigten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zu Folge, die Zunahme der Frühpensionierungen ist hier nur einer der Einflußfaktoren. Trotz entlastender demographischer Entwicklung nahm die effektive Belastungsquote deshalb nicht ab.

Maßnahmen zur Gewährleistung der sozialen Sicherheit beruhen auf zwei unterschiedlichen Ansätzen: Zum ersten Typ zählen jene Instrumente und Institutionen, die das Eintreten von Risikosituationen mit allen ihren materiellen und immateriellen Konsequenzen für einzelne zu verhindern, verzögern oder mildern versuchen. Dies erfolgt etwa über Regulierungen (wie arbeitsrechtliche Regelungen und Arbeitnehmerschutzbestimmungen) oder finanzielle Anreizsysteme (z. B. Mutter-Kind-Paß). Ansätze des zweiten Typs treffen für solche Lebenslagen, die der einzelne aus eigener Kraft nicht bewältigen kann, finanzielle Vorkehrungen. Diese Situationen sind zumeist durch fehlende oder mangelnde Erwerbseinkommen gekennzeichnet (Alter, Arbeitslosigkeit, Krankheit) oder durch zusätzliche Kosten (Krankheit, Behinderung).

Die Sozialausgaben haben sich in Österreich seit 1980 von 27,1% des BIP auf 29,5% im Jahr 1995 erhöht (Guger – Steiner, 1997). Im selben Zeitraum wuchs die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter um 12%¹⁾, die Zahl der Erwerbstätigen um 4%²⁾, die Zahl der im Jahresdurchschnitt registrierten Arbeitslosen um 333%. Daß die Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich dennoch niedrig ist, geht auch auf angebotsreduzierende Maßnahmen zurück. Österreich verwendet

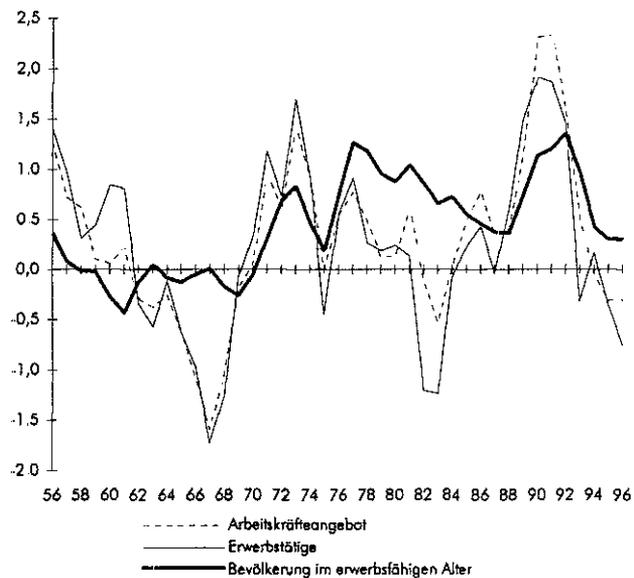
¹⁾ Die Zahl der Kinder unter 15 Jahren sank zwischen 1980 und 1995 um rund 8% (-130 000), jene der Personen über dem gesetzlichen Pensionsalter stieg um rund 6% (+78.000)

²⁾ Dabei stand einem Rückgang der Selbständigen und Mithelfenden um 24% ein Anstieg der abhängig Beschäftigten um 9% gegenüber

Die Autorin dankt Norbert Geldner, Alois Guger und Markus Marterbauer für wertvolle Anregungen und Hinweise. Aufbereitung und Analyse der Daten erfolgten mit Unterstützung von Christine Braun.

Abbildung 1. Entwicklung von Arbeitskräfteangebot und Erwerbstätigkeit

Veränderung gegen das Vorjahr in %



deutlich höhere Anteile der Sozialausgaben als der EU-Durchschnitt für Familienleistungen, Alters- und Hinterbliebenenpensionen sowie geringere Anteile für Unterstützungen bei Krankheit, Invalidität und Arbeitslosigkeit³⁾

Das Wirtschaftswachstum erleichterte in den sechziger Jahren und Anfang der siebziger Jahre mit geringer Arbeitslosigkeit und steigender Erwerbsbeteiligung den Ausbau der europäischen Sozialsysteme. Seither hat sich die Situation jedoch grundlegend verändert. Die Arbeitsmärkte werden zunehmend segmentiert, atypische Beschäftigungsverhältnisse (wie geringfügige Beschäftigung, Teilzeitarbeit, befristete Arbeitsverhältnisse oder Werkverträge) gewinnen an Bedeutung, die offene und die versteckte Arbeitslosigkeit nimmt zu. Vor allem die Beschäftigungschancen für unqualifizierte Arbeitskräfte sanken stärker als das Angebot. Die Zahl der Personen, die das Sozialsystem in Anspruch nehmen, erhöhte sich im Vergleich zu jenen, die es finanzieren. In der Folge wuchsen die Kosten des Wohlfahrtssystems stärker als das BIP. Damit geraten die öffentlichen Haushalte unter wachsenden Finanzierungsdruck, während sich der Handlungsspielraum der öffentlichen Hand aufgrund der zunehmenden Kapitalmobilität und der fortschreitenden Globalisierung der Realwirtschaft einengt (Orszag – Snower, 1997)

Die Finanzierbarkeit des Sozialsystems steht in den letzten Monaten im Mittelpunkt der politischen und öffentlichen Diskussion zur österreichischen Pensionsversiche-

³⁾ 1995 wurden knapp die Hälfte der Sozialausgaben für Alters- und Hinterbliebenenpensionen aufgewandt, ein Viertel für Krankheit, 11% für Familienleistungen und knapp 6% für die Unterstützung der vorge- merkten Arbeitslosen (Guger – Steiner, 1997)

rung. Dabei stützt sich die Argumentation vor allem auf die zu erwartende demographische Entwicklung, die die Altersstruktur erheblich zugunsten der über 60jährigen verschieben wird. Die Demographie bildet jedoch bloß einen, wenn auch wesentlichen Aspekt der Herausforderungen ab, denen sich das Sozialsystem zu stellen hat. Mindestens ebenso wichtig ist der zweite Aspekt, nämlich die Abhängigkeit der sozialen Sicherheit von der Erwerbsbeteiligung und insbesondere von den Beschäftigungschancen der erwerbsfähigen Bevölkerung

Der Arbeitsmarkt ist ein für das System der sozialen Sicherheit zentraler Faktor: Erwerbsarbeit vermittelt dem einzelnen u. a. Einkommen, sozialen Status und Anspruch auf verschiedene Formen der sozialen Absicherung; die Einnahmen- wie die Ausgabenseite des Sozialsystems werden von Ausmaß und Struktur der Integration der Bevölkerung in die Erwerbsarbeit bestimmt. Der vorliegende Beitrag richtet den Fokus daher auf die Integration in den Arbeitsmarkt

KOSTEN DER ERWERBSLOSIGKEIT

Personen ohne Erwerbsarbeit sind nicht unbedingt „ohne Arbeit“, d. h. „arbeitslos“. Die meisten Erwerbslosen erbringen Leistungen im privaten Bereich und im informellen Sektor, jedoch ohne finanziellen Anspruch aus dieser Tätigkeit. Obwohl die Bezeichnung „Arbeitslosigkeit“ gängiger ist und daher als Synonym eingesetzt wird, ist deshalb dem Begriff der Erwerbslosigkeit grundsätzlich der Vorzug gegeben. Die in der Folge beschriebenen Probleme und Kosten beruhen nämlich darauf, daß Personen ihre Arbeitskraft auf dem Markt nicht erfolgreich verkaufen können

Erwerbslosigkeit bedeutet Vergeudung von Ressourcen, weil ein Teil des Potential Output nicht realisiert werden kann. Zusätzlich muß ein Teil der so verringerten gesamtwirtschaftlichen Produktion für die Zahlung von Transferleistungen aufgewandt werden. Langzeitarbeitslosigkeit erhöht die Kosten aufgrund des Verlusts an Humankapital zusätzlich. Hohe Arbeitslosigkeit erschwert die Finanzierung des Systems der sozialen Sicherheit aufgrund geringerer Beitragszahlungen und höherer Ausgaben⁴⁾

Erwerbslosigkeit beschränkt die ökonomischen Möglichkeiten der Betroffenen, sie kann aber nicht auf diese unmittelbare materielle Auswirkung reduziert werden. Anhaltende Arbeitslosigkeit bedeutet häufig die Erfahrung von Zurückweisung, Mangel an Perspektiven, Verlust individueller Freiheit und schwindendem Selbstvertrauen. Unter den potentiellen Folgen (Motivationsverlust, Resi-

⁴⁾ Passive Einkommensersatzleistungen dienen im Konjunkturverlauf als automatische Stabilisatoren der Inlandsnachfrage; mit wachsender Erwerbslosigkeit und mit zunehmender Persistenz der Arbeitslosigkeit steigt jedoch die Wahrscheinlichkeit der Leistungskürzungen für die Betroffenen

gnation, Passivität, gesundheitliche Beeinträchtigungen, Verlust sozialer Kontakte) leiden auch die Angehörigen. Die Folgen der Arbeitslosigkeit vermindern die Chancen

Langzeitarbeitslosigkeit bedeutet in einer Gesellschaft, in welcher sozialer Status, langfristige materielle soziale Absicherung und die Rolle in der Gemeinschaft über die Erwerbstätigkeit definiert werden, mehr als Einkommensverluste für die Betroffenen und leicht quantifizierbare Kosten durch Transferleistungen für die Gesamtwirtschaft. Psychische Verletzungen durch die auf dem Arbeitsmarkt erfahrene Ablehnung können durch Transferleistungen nicht verhindert oder gemildert werden.

auf eine Reintegration in den Arbeitsmarkt zusätzlich Die Gefahr, in permanente Armut abzugleiten, steigt⁵⁾

Arbeitslosigkeit hat zudem einen Verlust sozialer Werte und Verantwortlichkeiten zur Folge. Langzeitarbeitslose Menschen fühlen sich von anderen abhängig und stellen die Gerechtigkeit sozialer Arrangements in Frage⁶⁾. Zurückweisung und fehlende Chancen steigern Kriminalität und Vandalismus

Arbeitslosigkeit fördert Diskriminierungen: Sie erhöht z. B. die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern, zwischen Inländern und Ausländern. Sie verschlechtert die legalen Möglichkeiten der Integration von Flüchtlingen und Arbeitsimmigranten, weil diese oftmals als Konkurrenz um die knappen Arbeitsplätze angesehen werden. Aus den gleichen Gründen wird der Zugang von Frauen auf den Arbeitsmarkt erschwert. Arbeitslosigkeit fördert damit rassistische und intolerante Haltungen

Erwerbslosigkeit lenkt den Blick in Richtung der Risiken von Veränderungen und weg von den sich eröffnenden Chancen. Dies kommt insbesondere bei der Implementierung und Diffusion neuer Technologien zum Tragen. Aus der Angst vor Arbeitslosigkeit resultiert ein erhöhter Widerstand gegen Neuerungen. Damit fördert Arbeitslosigkeit die Inflexibilität von Organisationen und einen technischen Konservatismus. Die Anpassung an neue technische Möglichkeiten erfolgt langsamer und weniger friktionsfrei als in einer Wirtschaft mit höherer Arbeitsnachfrage; die Folge sind ein relativer Verlust an Wettbewerbsfähigkeit und geringere Allokationseffizienz

Eine Folge steigender Arbeitslosigkeit ist zudem das Verschwimmen der Grenzen zwischen Arbeitslosen im Ar-

beitskräfteangebot und Personen, die wegen Arbeitslosigkeit nicht im Arbeitskräfteangebot aufscheinen. Ältere, Kranke und Behinderte sind öfter im Ruhestand, Frauen sind verstärkt in die Nichterwerbstätigkeit abgedrängt und Jüngere scheinen im Bildungssystem auf, obwohl sie bei besseren Arbeitsmarktchancen einen Teil ihres Zeitbudgets der Erwerbsarbeit widmen würden. So fiel in Österreich die Erwerbsquote der 15- bis 19-jährigen zwischen 1977 und 1996 von rund 53% auf 45%, jene der 20- bis 24-jährigen von 74% auf 65%. Dem steht ein Anstieg der Arbeitslosenquote (in Prozent des Angebotes an Unselbständigen) um 3,3 Prozentpunkte (15- bis 19-jährige) und 5,6 Prozentpunkte (20- bis 24-jährige) gegenüber. Die Arbeitslosenquote aller Altersgruppen erhöhte sich von 1,8% auf 7,0%. In höheren Altersgruppen stieg die Arbeitslosigkeit dabei überdurchschnittlich, sie erreichte in der Altersgruppe zwischen 50 und 60 Jahren bereits Anfang der neunziger Jahre einen zweistelligen Wert⁷⁾.

Die Nichterwerbstätigkeit ist nicht nur eine individuelle „Entscheidung“ aufgrund fehlender Alternativen, sondern wird vielmehr durch die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und das Sozialsystem unterstützt⁸⁾. Je mehr Menschen aufgrund der angespannten Arbeitsmarktlage von den Angeboten der Sozialsysteme Gebrauch machen (müssen) und damit deren Kosten anschwellen lassen, umso stärker wird jedoch die psychische Belastung für die Betroffenen durch den aufkeimenden Konflikt zwischen anhaltender Förderung der Nichterwerbstätigkeit und sinkender Akzeptanz

ENTWICKLUNG DER EFFEKTIVEN BELASTUNGSQUOTE

Seit Anfang der siebziger Jahre ist ein Rückgang der demographisch bedingten Belastungsquote zu verzeichnen⁹⁾. Kamen 1970 bis 1973 noch 72 Kinder und Ältere auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter¹⁰⁾, so ist die entsprechende Relation in den neunziger Jahren auf 54 : 100 gesunken. Bezieht man allerdings diese Rela-

⁷⁾ Die Erwerbsquote der 55- bis 59-jährigen sinkt seit 1974 (68%), der vorläufige Tiefstand wurde 1996 mit 41,5% erreicht

⁸⁾ Die Sozialpolitik beeinflusst die Rechte und Pflichten in der Gesellschaft, sie schafft und beschränkt damit Freiräume. Die durch sozialpolitische Maßnahmen begünstigten oder benachteiligten Personen, Institutionen und Organisationen passen ihr Verhalten in der Folge an. Die Auswirkungen dieser Entwicklung auf Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und die soziale Sicherheit stehen im Mittelpunkt der aktuellen kritischen Auseinandersetzung mit dem „europäischen Weg“ der sozialen Absicherung

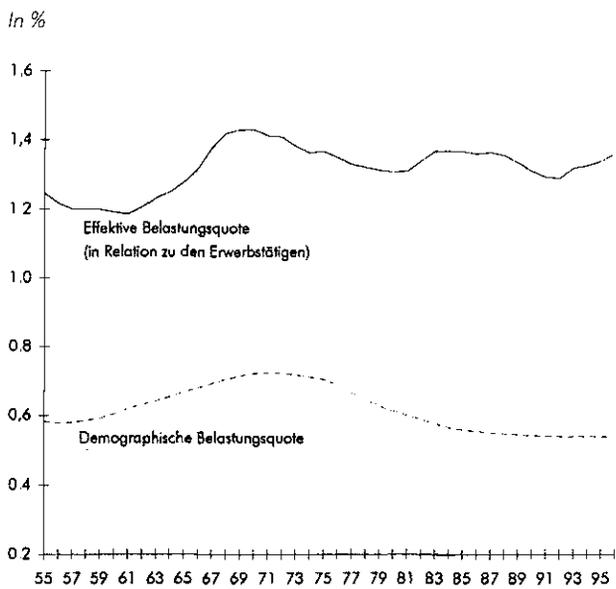
⁹⁾ Damals war die hohe demographische Belastungsquote u. a. deshalb nicht problematisch, weil sie vor allem durch die Zahl der Kinder bedingt war, deren Unterhalt im Verantwortungsbereich der Eltern liegt, und weil andererseits das Pensionssystem einen geringeren Anteil der älteren Personen erfaßte als heute. Zur effektiven Pensionsbelastung siehe auch Guger (1997)

¹⁰⁾ Bevölkerung im Alter zwischen 15 Jahren und dem Erreichen des gesetzlichen Pensionsalters (Frauen: 60 Jahre, Männer: 65 Jahre)

⁵⁾ Zu den Kosten der Arbeitslosigkeit und deren Bedeutung in Europa und den USA siehe Sen (1997).

⁶⁾ Bei steigender Arbeitslosigkeit gilt das skizzierte Verhalten oftmals auch für jene, die um die Qualität und Sicherheit ihres Arbeitsplatzes fürchten

Abbildung 2: Demographische und effektive Belastungsquoten im Vergleich



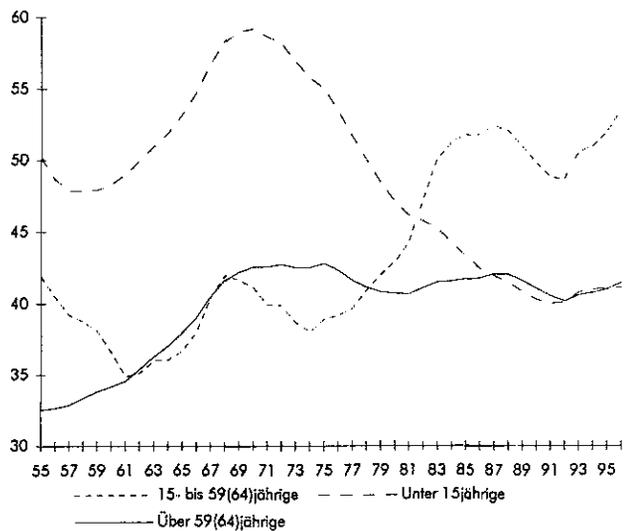
Q: ÖSTAT WIFO

tion auf die Erwerbstätigen, d. h. die abhängig und selbstständig Beschäftigten, so ergibt sich ein anderes Bild: 1970 kamen auf 100 Erwerbstätige 143 Nichtbeschäftigte, 1974 betrug das Verhältnis ebenso wie 1996 100 : 136. Der Anteil der zu erhaltenden Menschen im Pensionsalter an der Gesamtbevölkerung blieb dabei unverändert, jener der Kinder unter 15 Jahren nahm deutlich ab. Die rückläufige Entwicklung geht somit ausschließlich auf die geringere Beschäftigungsquote der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zurück: In den sechziger und siebziger Jahren kamen auf 100 Erwerbstätige rund 40 Nichtbeschäftigte im erwerbsfähigen Alter, in den achtziger und neunziger Jahren erreichte die Relation rund 100 : 50 und darüber

Bei steigender Frauenerwerbsbeteiligung ist der Beschäftigtenanteil an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter nach dem Ende der Vollbeschäftigungsära gesunken. Gleichzeitig verdreifachte sich der Anteil der Nichterwerbstätigen, die Transferleistungen beziehen.

Zugleich veränderte sich die Zusammensetzung der Nichtbeschäftigten im erwerbsfähigen Alter, wie anhand der Periode 1977/1996 gezeigt werden kann: Die Altersstruktur der Bevölkerung zwischen 15 und 60 (65) Jahren selbst trug im Beobachtungszeitraum nicht wesentlich zur Verringerung der Beschäftigtenquote bei. Der Anteil der über 50jährigen lag in diesen 20 Jahren bei 21% bis 22%, der Anteil der 15- bis 24jährigen sank im selben Zeitraum von rund einem Viertel auf weniger

Abbildung 3: Nichterwerbstätige je 100 Beschäftigte



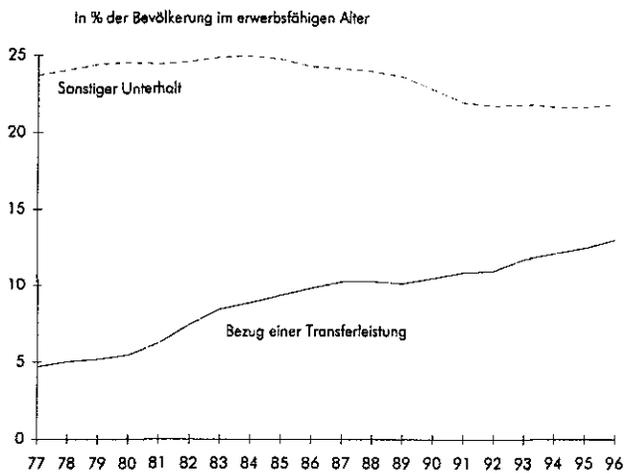
Q: ÖSTAT WIFO

als ein Fünftel, die mittleren Altersgruppen gewannen dementsprechend an Bedeutung.

1977 waren rund 28% der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter nicht beschäftigt gewesen, 1996 betrug der Anteil bereits rund 35%. Der Anteil der Frühpensionisten (Bezieher von Pensionen nach ASVG, GSVG, BSVG unter dem gesetzlichen Pensionsalter) stieg im selben Zeitraum von 3,2% auf 7,0%, jener der vorgemerkten Arbeitslosen von 1,1% auf 4,4% der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (vorgemerkte Leistungsbezieher 1996: 4,0%). Zusätzlich erhöhte sich infolge des Ausbaus der Transfersysteme und der Zunahme der Arbeitslosigkeit der Anteil jener Personengruppen, die dem Arbeitsmarkt zwar nahestehen, aber aufgrund des Bezugs einer – durch Arbeitslosigkeit bedingten – Transferzahlung dem Arbeitskräfteangebot nicht zugerechnet werden, von 0,4% auf 1,6% der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Zu dieser Gruppe zählen arbeitslose Karenzurlauberinnen, die Bezieher von Sondernotstandshilfe, Sonderunterstützung und Pensionsvorschüssen sowie jene Arbeitslosen, die an einer Schulung der Arbeitsmarktverwaltung (bzw. des Arbeitsmarktservice) teilnehmen. In Summe stieg der Anteil der Frühpensionisten, Arbeitslosen und Bezieher der erwähnten sonstigen Transferleistungen von rund 5% der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter im Jahr 1977 auf 13% im Jahr 1996. Dies entspricht einer Relation zwischen Transfereinkommensbeziehern und Beschäftigten von rund 7 : 100 im Jahr 1977 bzw. von 20 : 100 im Jahr 1996. Nicht berücksichtigt sind hier Ruhe- und Versorgungsgenüßempfänger unter 60 Jahren aus dem öffentlichen Dienst¹¹⁾, Sozialhilfeempfänger oder Schülern und Studenten, die

¹¹⁾ Wörster (1997A) schätzt deren Gesamtzahl für 1995 auf 38 000 Personen

Abbildung 4. Unterhalt der Beschäftigungslosen im erwerbsfähigen Alter



Q: WIFO

von Stipendien leben. Diese werden gemeinsam mit jenen, die von privater bzw. familiärer Unterstützung leben, der Gruppe „sonstiger Unterhalt“ zugerechnet. Der Anteil der Nichtbeschäftigten mit sonstigem Unterhalt an der Bevölkerung im Erwerbsalter ist trotz längerer Ausbildungszeiten in den letzten Jahren gesunken.

Diese Zahlen weisen einerseits darauf hin, daß wachsende Bevölkerungsgruppen vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden (die Frühpensionisten sind hier nur eine – wenn auch wesentliche – Gruppe). Andererseits spiegeln die Daten den gesellschaftspolitischen Wandel wider: In den sechziger und siebziger Jahren war der Unterhalt Nichtbeschäftigter viel stärker im privaten Verantwortungsbereich gelegen. Die Erosion der in den fünfziger und sechziger Jahren üblichen Familienstrukturen, der Ausbau der Sozialsysteme in Zeiten dynamischen Wirtschaftswachstums und die – aufgrund zunehmender Arbeitsplatzknappheit – stärkere Inanspruchnahme von Transferleistungen machten immer mehr Nichtbeschäftigte von öffentlichen Leistungen abhängig¹²⁾.

ÄLTERE ARBEITSKRÄFTE

Mit besonderen Schwierigkeiten der Integration in den Arbeitsmarkt sind ältere Arbeitskräfte konfrontiert. Dazu trägt eine Reihe von Faktoren bei: die Angebotskonkur-

¹²⁾ Der vorliegende Beitrag berücksichtigt Entwicklungen des Leistungsniveaus nicht. In den letzten Jahren wurde angesichts knapper Mittel eine Reihe von Sozialleistungen beschränkt (z. B. Senkung der Obergrenze für die Notstandshilfe, Auslaufen der Sonderunterstützung). Das individuelle Leistungsniveau sinkt demnach, wenn die Zahl der zu Unterstützten steigt. Allerdings wurde mit der zunehmenden Verschlechterung der Arbeitsmarktlage 1997 in der neuen Aktion des Arbeitsmarktservice erstmals auch die Möglichkeit geschaffen, passive Leistungen der Arbeitslosenversicherung in aktive Maßnahmen umzuwandeln und damit Langzeitarbeitslosen mehr Chancen auf Reintegration in den Arbeitsmarkt zu bieten.

renz von jüngeren Arbeitskräften, technologisch bedingte Änderungen der Arbeit und der Arbeitsorganisation¹³⁾, die Diskrepanz zwischen den Anforderungsprofilen neu geschaffener und verlorengehender Arbeitsplätze sowie die relativen Produktivitätsnachteile der Älteren, die aus diesen Faktoren und ihrer nachlassenden körperlichen Leistungsfähigkeit resultieren. Zusätzliche Hemmnisse liegen in der Senioritätsorientierung der Entlohnung insbesondere von Angestellten, in der großen Bedeutung interner Arbeitsmärkte in vielen Bereichen und im damit verbundenen Arbeitsnachfrageverhalten der Unternehmen. Ältere Arbeitslose sind unter diesen Umständen bei Knappheit an offenen Stellen besonders benachteiligt. So waren 1996 46% der 50- bis 54jährigen Arbeitslosen bereits mindestens ein halbes Jahr arbeitslos, ein Viertel mehr als ein Jahr. In der Gruppe der 40- bis 49jährigen Arbeitslosen betragen die entsprechenden Anteile 31% bzw. 13%.

Aufgrund der schlechten Wiederbeschäftigungschancen von älteren Arbeitslosen wurde versucht, über eine Verstärkung des Kündigungsschutzes zu verhindern, daß ältere Personen ihren Arbeitsplatz verlieren¹⁴⁾. Ein Bonus-Malus-System soll die Kündigung Älterer unattraktiver und die Beschäftigung Älterer attraktiver machen. Zusätzlich gelten Lohnkostenzuschüsse als zunehmend wichtiges Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Allein die Zahl der vorzeitigen Alterspensionen senkt das Arbeitskräfteangebot um rund 4% und bewirkt damit kurzfristig eine erhebliche Entlastung des Arbeitsmarktes

Die Abnahme der Zahl von älteren Langzeitarbeitslosen ist jedoch primär auf angebotsreduzierende Maßnahmen – den erleichterten Zugang in den Ruhestand – zurückzuführen¹⁵⁾. So wurden in den letzten Jahren bei wachsender Anspannung des Arbeitsmarktes die zur Verfügung stehenden Instrumente verstärkt in Anspruch genommen. Dazu zählen die Sonderunterstützung (für Arbeitslose kurz vor Erreichen des Alters für eine vorzei-

¹³⁾ Etwa neue Technologien und die damit einhergehende Entwertung von Erfahrungswissen.

¹⁴⁾ Daß ein verstärkter Kündigungsschutz jenen, die einen Arbeitsplatz haben, helfen kann, Arbeitslosen das Finden eines Arbeitsplatzes aber erschwert, zeigt sich an den begünstigten Behinderten: Für diese Personengruppe erweist sich der Feststellungsbescheid wegen des erschwerten Kündigungsverfahrens als hinderlich bei der Arbeitssuche. In schrumpfenden Branchen und Großunternehmen hat dieser Kündigungsschutz jedoch zur Folge, daß ein steigender Anteil der verbleibenden Beschäftigten zum Kreis der begünstigten Behinderten zählt.

¹⁵⁾ Angebotsreduzierende Maßnahmen sind kein neues Instrument in Österreich. So wurde die Möglichkeit der vorzeitigen Alterspension bei Arbeitslosigkeit und langer Versicherungsdauer schon in den ersten Jahren des ASVG implementiert. 1973 wurden aufgrund des Arbeitskräftemangels ein Zuschlag zur Alterspension und eine Bonifikation bei Aufschub der Geltendmachung des Pensionsanspruchs eingeführt, die in der Rezession 1983 wieder aufgehoben wurden.

tige Alterspension), die vom AMS an Arbeitslose entrichteten Pensionsvorschüsse (solange deren Antrag auf Pensionierung noch nicht entschieden ist) und die Frühpension selbst (vorzeitige Alterspension und Erwerbsunfähigkeitspensionen) Durch die Möglichkeiten des vorzeitigen Übertritts in den Ruhestand ergab sich eine erhebliche Entlastung des Arbeitsmarktes: Das Arbeitskräfteangebot wäre 1996 ohne vorzeitige Pensionierung um mehr als 4% höher gewesen Werden die Instrumente zum Übergang in eine Frühpension mitberücksichtigt (Sonderunterstützungen und Pensionsvorschüsse des AMS), so wäre das Arbeitskräfteangebot um insgesamt 4,6% höher gewesen (+0,5 Prozentpunkte durch Übergangsmaßnahmen)¹⁶⁾ Stünde dieser Angebotssteigerung ein entsprechender Zuwachs der Arbeitslosigkeit gegenüber¹⁷⁾, so hätte die administrative Arbeitslosenquote (Arbeitslose in Prozent des gesamten Arbeitskräfteangebotes) 9,8% statt 6,3% betragen

Die Erwerbsquote der Frauen im Alter zwischen 55 und 60 Jahren sank allein zwischen 1993 und 1996 um 2,7 Prozentpunkte auf 21,6%, jene der Männer im selben Alter um 2,8 Prozentpunkte auf 60,2% der gleichaltrigen Bevölkerung (jene der Männer zwischen 60 und 65 Jahren stieg im selben Zeitraum von 11,8% auf 12,1%) Auch 1996 war der Abgang in das Pensionssystem aus demographischen Gründen (starke Geburtenjahrgänge in der Altersgruppe zwischen 55 und 59 Jahren) und angesichts der bevorstehenden Restriktion des Zugangs in eine vorzeitige Alterspension (Vorzieheffekt) noch relativ stark Besonders deutlich stiegen dabei die Pensionszugänge von Frauen¹⁸⁾: Der Anteil der Frauen in einer vorzeitigen Alterspension aufgrund von Arbeitslosigkeit oder bei langer Versicherungsdauer an der gleichaltrigen Bevölkerung (55 bis 59 Jahre) stieg von 20% im Jahr 1992 auf rund 30% im Jahr 1996 Der Anteil der Männer, die diese traditionellen Instrumente der vorzeitigen Alterspension in Anspruch nehmen, ist bereits seit 1984 rückläufig (1984 46,6% der 60- bis 64jährigen, 1996 38,5%) Dies ist eher auf einen früheren Pensionszutritt aus gesundheitlichen Gründen zurückzuführen So war ein verstärkter Zustrom von Männern zur seit 1993 bestehenden vorzeitigen Alterspension aufgrund geminderter Erwerbsfähigkeit zu beobachten (Anteil an allen vorzeitigen Alterspensionen von Männern 1994 15%, 1995 29%, 1996 40%)¹⁹⁾

¹⁶⁾ Ohne Berücksichtigung des vorzeitigen Übertritts pragmatisierter Bediensteter im öffentlichen Dienst in den Ruhegeuß

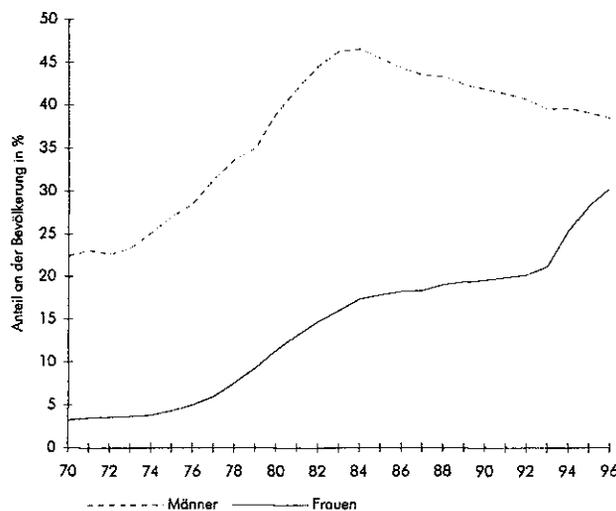
¹⁷⁾ Dies ergibt jedoch überhöhte Zahlen für die Arbeitslosigkeit, weil Selbständige in Frühpension mitgezählt werden

¹⁸⁾ Seit der Pensionsreform 1993 werden Kindererziehungszeiten bis zu vier Jahren pro Kind für die Pensionshöhe angerechnet

¹⁹⁾ Die vorzeitige Alterspension bei geminderter Erwerbsfähigkeit konnte als einzige Pensionsart auch von Männern bereits ab einem Alter von 55 Jahren in Anspruch genommen werden Im Zuge des Konsolidierungspaketes wurde das Mindestalter für Männer auf 57 Jahre erhöht

Abbildung 5: Vorzeitige Alterspensionen bei langer Versicherungsdauer und bei Arbeitslosigkeit

In % der relevanten Altersgruppe (Männer 60 bis 64 Jahre, Frauen 55 bis 59 Jahre)



Q: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger ÖSTAT eigene Berechnungen

Der frühe Übergang in die Pension ist bei gleichzeitig steigender Lebenserwartung nur mit einer deutlichen Verringerung der Einkommensersatzquote zu finanzieren²⁰⁾. Die längere Lebenserwartung mag jedoch auch mit mehr Jahren der Gesundheit und der Arbeitsfähigkeit einhergehen, speziell in körperlich weniger belastenden Tätigkeiten Ein weiterer Weg zur Sicherung der Finanzierbarkeit des Sozialsystems besteht daher in der Erhöhung des Pensionszugangsalters und damit in einer Verlängerung des Erwerbslebens Dabei muß allerdings auf die Rahmenbedingungen Rücksicht genommen werden, denn ein solcher Vorschlag kann angesichts hoher Arbeitslosigkeit als Bedrohung angesehen werden Entsprechende Vorhaben müssen deshalb von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen begleitet werden (wie es auch geplant ist).

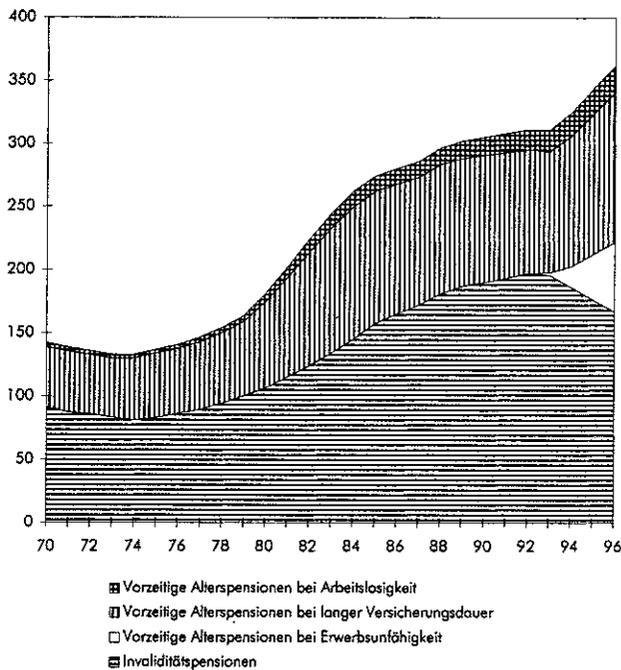
Das jüngste Paket zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte enthielt bereits Maßnahmen, um das effektive Pensionsanfallsalter anzuheben: Sowohl in der Privatwirtschaft als auch im öffentlichen Dienst wird der Zugang in eine Pension vor Erreichen des gesetzlichen Pensionsalters erschwert Besonders betroffen sind von diesen Neuregelungen der Zugang zur vorzeitigen Alterspension aufgrund von Arbeitslosigkeit oder langer Versicherungsdauer für Frauen und der Zugang zur Invaliditäts- oder Erwerbsunfähigkeitspension für Kranke oder Behinderte – insbesondere ohne abgeschlossene Berufsausbildung²¹⁾ Gleichzeitig wurde die allgemeine

²⁰⁾ Zum österreichischen Pensionssystem siehe Guger (1997) und Url (1997)

²¹⁾ Der Anteil der abgelehnte Anträge auf Invaliditäts-, Erwerbs- oder Berufsunfähigkeitspension hat sich von 58% 1995 auf 65% 1996 erhöht (Wörister, 1997B)

Abbildung 6: Entwicklung der Zahl der Frühpensionen (unter dem gesetzlichen Pensionsalter) nach Pensionsarten

In 1.000



Q. Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger

Sonderunterstützung gestrichen, die als Eintrittspforte in eine vorzeitige Alterspension stark in Anspruch genommen worden war.

Eine weitere Pensionsreform ist in Diskussion. Da alle Maßnahmen auf eine Erhöhung des Arbeitskräfteangebotes hinzielen, sollte besonderes Augenmerk einer Steigerung der Beschäftigungsintensität des Wirtschaftswachstums gelten.

Dies lenkt den Blick auf die Veränderungen der letzten Jahre auf dem Arbeitsmarkt: Während ein zunehmender Anteil der Bevölkerung aufgrund fehlender Beschäftigungschancen von Transfereinkommen abhängig wurde, hat sich auch die Qualität und Struktur der Arbeitsplätze geändert. Die Arbeitsmarktsituation von Frauen kann in diesem Zusammenhang als symptomatisch für die – auf angebots- wie auf nachfrageseitigen Faktoren beruhende – Entwicklung des Arbeitsmarktes und für das Netz der sozialen Sicherheit herangezogen werden.

ARBEITSMARKTENTWICKLUNG UND SOZIALE ABSICHERUNG AM BEISPIEL DER FRAUEN

Begleitet von steigender Frauenerwerbsbeteiligung und einer Zunahme der Teilzeitbeschäftigung und atypischer Arbeitsverhältnisse erhöhte sich in den letzten Jahrzehnten die Konzentration der Beschäftigung im Dienstleistungssektor. Dabei sind die angebotsseitigen Ursachen

für die verstärkte dauerhafte Präsenz von Frauen auf dem Arbeitsmarkt – im Gegensatz zum Bild der Frauen als „secondary workers“ – vielfältig: eine Veränderung des gesellschaftlichen Wertes von unbezahlter gegenüber bezahlter Arbeit, das Zurückdrängen des traditionellen Familienmodells der Versorgungsehe, ein geändertes Rollenverständnis, wachsender Bildungsstand der Frauen oder die steigende Unsicherheit über die Beschäftigungs- und Einkommensstabilität der Männer (additional worker effect).

Werden Frauen arbeitslos, so scheinen sie aufgrund der Regelungen in verschiedenen Sozialtransfersystemen nicht unbedingt in der administrativen Statistik als arbeitslos auf oder sind nicht ausreichend sozial abgesichert.

So bewirkte die Möglichkeit zur Ausdehnung des Karenzurlaubs auf zwei Jahre de facto eine Entlastung – des statistischen Bildes – des Arbeitsmarktes²²⁾. Für Frauen wird freilich der Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt zunehmend schwieriger. Während beschäftigte Karenzurlauberinnen weiterhin als beschäftigt registriert sind, scheinen arbeitslose Karenzgeldbezieher nicht in der Arbeitslosenstatistik auf. Im Jahresdurchschnitt 1996 waren rund 78.800 Beschäftigte im Karenzurlaub, um 5.400 weniger als 1993. Dem steht ein Anstieg der Zahl der arbeitslosen Karenzurlauberinnen um 6.600 auf 34.300 gegenüber. Entweder sind demnach Berufstätigkeit und Familie immer weniger vereinbar, oder arbeitslose Frauen sehen die Kindererziehung als sinnvolle Alternative zur fehlenden Perspektive auf dem Arbeitsmarkt.

Der Anspruch auf Notstandshilfe hängt vom Haushaltseinkommen ab: Liegt das Einkommen des Partners über einer bestimmten Grenze – der umgekehrte Fall ist aufgrund der zumeist niedrigeren Verdienste der Frauen viel seltener –, so erhalten Frauen keine Leistung, und sie sind dann auch nicht pensions- und krankenversichert. 1996 wurden 10% der Anträge von arbeitslosen Frauen auf Notstandshilfe wegen „mangelnder Notlage“ abgelehnt (8.900 Anträge), 1.900 Notstandshilfeleistungen wurden aus demselben Grund eingestellt (Wörister, 1997A). Insgesamt wurde rund 1.400 Männern aufgrund des Einkommens ihrer Partnerin keine Notstandshilfe gewährt.

Mittlerweile (1995) ist bereits rund jede vierte über der Geringfügigkeitsgrenze beschäftigte Frau teilzeitbeschäftigt; bezogen auf alle unselbständig Beschäftigten

²²⁾ Die administrative Arbeitslosenstatistik wird auch durch den Bezug einer Sondernotstandshilfe entlastet: Diese wird arbeitslosen Eltern gewährt, die aufgrund fehlender Kinderbetreuungsmöglichkeiten keine Beschäftigung aufnehmen können. Seit der Anspruchs von der Bestätigung der Wohnsitzgemeinde über das tatsächliche Fehlen eines Kinderbetreuungsangebotes abhängig wurde, ist die Zahl der Sondernotstandshilfebezieherinnen auf rund 9.000 gesunken (–4.900 gegenüber 1993).

liegt der Anteil der Teilzeitbeschäftigten mit einer wöchentlichen Normalarbeitszeit zwischen 12 und 35 Stunden bei rund 11% (1990 Frauen 20%, insgesamt 9%; Quelle: Mikrozensus 1995, eigene Berechnungen) Werden diese Frauen arbeitslos, so liegt ihr Leistungsbezug aus der Arbeitslosenversicherung unter dem Subsistenzniveau – ohne private Unterstützung werden sie von der Sozialhilfe abhängig²³⁾.

Steigt die Zahl der Arbeitsverhältnisse außerhalb des Normtyps des unbefristet Vollzeitbeschäftigten, in den internen Arbeitsmarkt integrierten Mannes, so reichen die Regelungen des herkömmlichen Sozialversicherungssystems immer weniger für eine entsprechende Absicherung der Betroffenen aus (auch im Alter, wodurch das System der Ausgleichszulagen gefordert wird) Gleichzeitig begünstigen manche Regelungen einen längeren Verbleib im Transferleistungsbezug und senken damit die potentielle Beschäftigungsquote

In Österreich besteht im Gegensatz zu vielen anderen europäischen Ländern bisher weder die Möglichkeit²⁴⁾, Teilzeitarbeitslosengeld in Anspruch zu nehmen, noch die Option einer Teilinvalidität. Damit sinkt etwa der Anreiz, eine Teilzeitbeschäftigung anzunehmen, weil das erzielbare Einkommen für den Unterhalt nicht ausreicht und bei künftiger Arbeitslosigkeit zur Bemessungsgrundlage für den Leistungsbezug wird.

Dieser Problembereich wurde in Österreich bereits aufgegriffen. So ist der Studie „Beschäftigungspolitik“ des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen (1997) zu entnehmen, daß die Sozialpartner vor diesem Hintergrund empfehlen, Möglichkeiten zur Inanspruchnahme von Teilleistungen aus Systemen der sozialen Sicherheit zu diskutieren.

DIE HERAUSFORDERUNG

Aus der oben diskutierten mangelnden Berücksichtigung von Entwicklungstendenzen auf dem Arbeitsmarkt in den Systemen der sozialen Absicherung resultieren Friktionen, die vermutlich durch Mindestsicherungen, die auf Bedürftigkeitsprüfungen beruhen („means testing“), be-

²³⁾ Die Verdienste sind, sobald sie über der Geringfügigkeitsgrenze liegen, in voller Höhe sozialversicherungspflichtig – dies bedeutet eine hohe Grenzsteuerbelastung von Teilzeitbeschäftigung knapp über der Geringfügigkeitsgrenze. Vor diesem Hintergrund ist auch die Entwicklung der Zahl geringfügig Beschäftigter zu sehen sowie die Bemühungen um eine Integration dieser Gruppe in die Sozialversicherungspflicht.

²⁴⁾ Kürzlich wurde Teilzeitarbeitslosengeld auch in Deutschland beschlossen (Rockstroh, 1997).

seitigt werden könnten: Einerseits wird das soziale Netz für immer mehr Menschen durchlässig, andererseits werden Beschäftigungschancen behindert. Beispiele für die wachsende Durchlässigkeit des sozialen Netzes in Österreich sind vielfältig: Arbeitslosenunterstützung ohne Mindestniveau, die insbesondere für Teilzeitbeschäftigte nicht mehr subsistenzsichernd ist, (Schein-) Selbständigkeit und geringfügige Beschäftigung, die von der Arbeitslosenversicherung nicht erfaßt wird, Pensionsversicherungssysteme, die an der vorangegangenen Erwerbslaufbahn und den damit verbundenen Verdiensten ansetzen (bei längerer Arbeitslosigkeit ohne Leistungsanspruch sind jedoch keine Ersatzzeiten vorgesehen). Diese Merkmale wirken gleichzeitig flexibilitätshemmend, weil der einzelne aus Risikogründen (künftige Abhängigkeit von Transfer Einkommen) lieber in seinem Status als Vollzeitbeschäftigter, Arbeitsloser oder Invaliditätspensionist verbleibt als eine atypische Beschäftigung wie Teilzeitarbeit oder selbständige Tätigkeiten aufzunehmen.

Im ungünstigsten Fall wird das Sozialsystem kostspieliger, weil immer mehr Menschen von Transferleistungen abhängig sind, und gleichzeitig steigt die Wahrscheinlichkeit, daß die gebotenen Leistungen für wachsende Bevölkerungsgruppen die Armutsgrenze unterschreiten. Die Herausforderung besteht daher darin, die Stärkung des Versicherungsprinzips im Pensionssystem in eine konzertierte Beschäftigungspolitik einzubetten und den Bedarf an Sozialleistungen ohne Versicherungsgrundlage damit möglichst einzudämmen.

Das österreichische Pensionssystem enthält in verschiedenen Bereichen soziale Komponenten, die das reine Versicherungsprinzip durchbrechen, indem sie die Benachteiligung einzelner Bevölkerungsgruppen im Erwerbsalter teilweise kompensieren und damit Altersarmut verhindern sollen. Dies äußert sich etwa im unterschiedlichen gesetzlichen Pensionsalter von Männern und Frauen, in der Anrechnung von Kindererziehungszeiten für die Pensionsberechnung oder in der Gewährung von Ausgleichszulagen. Wenn nun im Zuge der aktuellen Reformdiskussion zur Pensionsversicherung dem Versicherungsprinzip wieder stärkeres Gewicht beigegeben werden soll, so müssen gleichzeitig soziale und arbeitsmarktpolitische Aspekte berücksichtigt werden.

Frühestens in 15 Jahren ist nämlich mit einer spürbaren demographischen Entlastung des Arbeitsmarktes – im Sinne eines Sinkens der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter – zu rechnen²⁵⁾. Daher besteht eine große Heraus-

²⁵⁾ Siehe dazu die Bevölkerungsprognose des ÖSTAT.

forderung darin, möglichst vielen Personen, deren für die Pensionshöhe relevanter Bemessungszeitraum zum Großteil in dieser Periode liegt, die Chance zu geben, ihre Alterseinkommen tatsächlich aus versicherungsrechtlichen Ansprüchen zu beziehen, ohne auf zusätzliche Unterstützung aus Sozialtransfers (während des Erwerbsalters und später durch Ausgleichszulagen) angewiesen zu sein.

Dies richtet den Fokus nicht nur auf das Niveau und die Entwicklung des gesamtwirtschaftlich nachgefragten Arbeitsvolumens, sondern auch auf die Frage der Verteilung von Arbeit. Die Finanzierung der sozialen Sicherheit erfolgt in Österreich in hohem Maße über lohnabhängige Arbeitnehmer- und Arbeitgeberabgaben. Die Höchstbeitragsgrundlagen sind mit Obergrenzen für den Pensions- und Arbeitslosengeldbezug verbunden und beschränken damit die Transferleistungen für Besserverdienende. Daher beeinflussen sowohl die Beschäftigungschancen als auch das Ausmaß der Einkommensungleichheit die Finanzierbarkeit des Systems. Je größer die Verdienst- und Beschäftigungschancen der heutigen Erwerbsgeneration sind, umso leichter können die Pensionen für die jeweilige Altengeneration aufgebracht werden.

Bei gegebenem gesamtwirtschaftlichem Arbeitsvolumen stehen – vereinfacht ausgedrückt – zwei Verteilungsperspektiven mit unterschiedlichen Implikationen für die Finanzierbarkeit des Sozialsystems zur Wahl:

- Konzentration auf eine relativ geringe Zahl von Beschäftigten mit hoher zeitlicher, psychischer und physischer Belastung durch die Erwerbsarbeit und mit relativ hohem Einkommen bei einer vergleichsweise großen Zahl Nichterwerbstätiger und Beschäftigter mit geringer Arbeitszeit und relativ niedrigem Verdienst,
- gleichmäßigere Verteilung der Erwerbsarbeit und damit geringere Divergenzen in der individuellen Arbeitszeit und im Erwerbseinkommen²⁶⁾

Im ersten Fall stößt das Sozialsystem schneller an die Grenzen der Finanzierbarkeit als im zweiten Fall: Die (wenigen) Besserverdienenden müßten zusätzlich zu Kindern und Alten für eine wachsende Zahl von Erwerbslosen oder Beziehern niedriger Einkommen im erwerbsfähigen Alter aufkommen, was mit einer erheblichen Disincentive-Wirkung der damit verbundenen höheren Steuer- und Abgabenbelastung einhergeht. Je mehr Personen hingegen in den Erwerbsprozeß integriert sind, umso mehr Sozialversicherungsbeiträge werden eingehoben und umso weniger Menschen sind auf Transferleistungen angewiesen.

²⁶⁾ Innerhalb der expandierenden Dienstleistungsbranchen klappt die Einkommensschere qualifikations- und arbeitszeitbedingt viel weiter auseinander als in den produzierenden Bereichen mit tendenziell sinkender Beschäftigungsentwicklung.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die längerfristige Veränderung der Alterszusammensetzung der Bevölkerung hat die Debatte über die Finanzierbarkeit des österreichischen Pensionssystems in Gang gesetzt. Wie die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte zeigen, wurde das Sozialsystem in der Vergangenheit vor allem auch durch die sich verschlechternden Beschäftigungschancen der Bevölkerung im Erwerbsalter und den damit einhergehenden steigen den Bedarf an Transferleistungen gefordert. Gleichzeitig hat sich die Qualität vieler Arbeitsplätze verändert, atypische Beschäftigungsformen gewannen an Gewicht. Somit wurde das soziale Netz bei steigendem Bedarf immer durchlässiger. Diese Aspekte sind in der Diskussion über die Ausgestaltung der Beschäftigungs- und Sozialsysteme zu berücksichtigen. Zur Lösung des Problems sind eindimensionale Ansätze nicht geeignet, vielmehr bedarf es einer Vielzahl aufeinander abgestimmter Maßnahmen aus den verschiedensten Politikbereichen. Das Arbeitsmarktservice kann im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik den qualitativen Mismatch zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage verringern, eine effizientere Zusammenführung von Arbeitslosen und offenen Stellen bewirken und zum Ausgleich zielgruppenbezogener Wettbewerbsnachteile beitragen. Obwohl durch die Umsetzung der aktiven Arbeitsmarktpolitik selbst Arbeitsplätze geschaffen werden (etwa in den mit der Umsetzung befaßten Institutionen: Schlüsselarbeitskräfte in Beschäftigungsprojekten oder Anbieter von Qualifizierungsmaßnahmen), sind zur gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsausweitung primär andere struktur- und wirtschaftspolitische Instrumente einzusetzen: Die Nachfrage nach Arbeit ist kein unveränderliches Fixum, sondern paßt sich dem Arbeitsangebot an. Arbeitslosigkeit entsteht durch Hindernisse für eine solche Anpassung.

LITERATURHINWEISE

- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Beschäftigungspolitik, Wien, 1997
- Delsen, L., *Atypical Employment: an International Perspective Causes, Consequences and Policy*, Wolters-Noordhoff, Woltersgroep, Groningen, 1995.
- Esping-Andersen, G., „Equality or Employment? The Interaction of Wages, Welfare and Family Change“, *Transfer*, 1996, 2(4), S. 615-634
- Fagan, C., Rubery, J., „Transitions between Family Formation and Paid Employment“, in Schmid, G., et al. (Hrsg.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar, Cheltenham-Brookfield, 1996, S. 348-378
- Guger, A., „Perspektiven der österreichischen Altersvorsorge im internationalen Vergleich“, *WIFO-Monatsberichte*, 1997, 70(9), S. 535-546
- Guger, A., Steiner, H., „Stabilisierung der Sozialquote“, *WIFO-Monatsberichte*, 1997, 70(5), S. 301-309

Larsen, F., „Comments to J. P. Fitoussi Substitutabilities versus Complementarities between Structural and Macroeconomic Policy”, in OECD, *Macroeconomic Policies and Structural Reform*. Paris, 1996, S. 229-236

Lindbeck, A., „Full Employment and the Welfare-State”, Frank E. Seidelman Award Lecture, 1996

Orszag, J. M., Snower, D. J., „Expanding the Welfare System: A Proposal for Reform”, CEPR Discussion Paper, 1997, (1674)

Rockstroh, M., „Wesentliche Änderungen beim Arbeitslosengeld”, *Bundesarbeitsblatt*, 1997, (7-8), S. 18-22

Sen, A., „Inequality, Unemployment and Contemporary Europe”, *International Labour Review*, 1997, 136(2), S. 155-172

Url, Th., „Die österreichische Altersversorgung aus einer Risikoperspektive”, *WIFO-Monatsberichte*, 1997, 70(9), S. 547-554

Wörister, K. (1997A), *Statistische Informationen*, AK Wien, April 1997

Wörister, K. (1997B), *Statistische Informationen*, AK Wien, Juli 1997

Employment Opportunities and Social Security: An Outline – Summary

The need for a pension reform is usually argued by reference to the demographic aging process. Even so, it is essential not to lose sight of an equally serious problem in this context: in order to safeguard the financial soundness of the social security system, the greatest number of persons possible needs to be integrated into economic activity. An increase in employment raises the public sector's revenues and lowers the volume of transfer payments. The challenges facing the social security system during the last decades were posed not only by the expansion of benefits, but also by the worsening of employment opportunities for the population of working age.

Since the beginning of the 1970s, the demographic dependency ratio (older persons and children in relation to the working-age population) has declined. At the peak in 1970, this ratio was one fourth higher than in 1996. Nonetheless, the effective dependency ratio (persons without employment relative to those employed) has barely decreased because of the worsening of the labor market situation and the concomitant rise in the share of working-age persons without a job: in 1970 there were 100 persons employed for every 143 persons without a job; in 1996 this ratio was 100 : 136. At the same time, more and more working-age persons without a job became dependent on transfer payments. For example, in 1977 there were 7 persons of working-age who received transfer payments per 100 persons in employment; in 1996 there were 20. The rising number of persons in early retirement constitutes just one, if essential, element in this development.

Older members of the workforce face particularly great difficulties in the labor market. There is a number of contributing factors: the competition by younger workers, lower productivity on account of wearing down of workers' physical condition and on account of technologically induced changes in work tasks and work organization, the dominance of the seniority principle in the remuneration especially for white-collar workers, the formation of internal labor markets in many areas and corresponding changes in the demand for labor in enterprises. As a result, older unemployed persons are at a disadvantage if vacancies are scarce. Thus, persons aged 50 and over face the highest unemployment rates of all age groups. In 1996, 46 percent of unemployed persons aged 50 to 54 had been out of work at least half a year – one fourth, longer than a year.

Moreover, during the last few years the characteristics of many jobs have changed. Atypical employment relations have gained in importance. The greater the number of persons who, because of atypical employment relations, are insufficiently covered by the social security system or who are permanently excluded from the labor market, the greater the burden imposed on the social system.

The developments observed over the last few decades may suggest appropriate policy responses. Within the framework of coordinated employment and social policies, measures need to be designed which not only further the integration of persons at the margin into working life but help to weave a tighter social net as well.