

V o r t r ä g e

GUDRUN BIFFL

Ältere Arbeitskräfte auf dem
österreichischen Arbeitsmarkt

GUDRUN BIFFL

Ältere Arbeitskräfte auf dem
österreichischen Arbeitsmarkt

Vortrag anlässlich der Enquete zur Arbeitslosigkeit,

Kammer für Arbeiter und Angestellte,

Linz, 8. Oktober 1992

WIFO-Vorträge, 1992, (58)

GUDRUN BIFFL

Ältere Arbeitskräfte auf dem österreichischen Arbeitsmarkt

Das Arbeitsmarktverhalten gegenüber älteren Arbeitskräften hat sich in Österreich und im Ausland seit dem Zweiten Weltkrieg wesentlich verändert. In einem ersten Schritt möchte ich dokumentieren, in welchem Ausmaß das Arbeitsangebot älterer Arbeitskräfte seit den fünfziger Jahren gesunken ist, und anhand eines internationalen Vergleichs dokumentieren, daß es gegenwärtig kaum ein anderes OECD-Land mit einem ähnlich niedrigen Integrationsgrad älterer Menschen in den Arbeitsmarkt gibt. In diesem Zusammenhang weise ich die verschiedenen Instrumentarien und ihre absolute und relative Bedeutung im Übergang von der Erwerbswelt in die Nichterwerbstätigkeit aus. Ich gehe auf die sinkende Bedeutung der Arbeitslosenquote als Indikator für die potentielle Verfügbarkeit von Arbeitsressourcen ein.

Indem die Arbeitslosenquote über eine Reduzierung des Arbeitskräfteangebotes gering gehalten wird, verliert sie die Signalfunktion für Politiker und Wirtschaftstreibende, die der Arbeitslosigkeit zugrundeliegenden Strukturprobleme zu lösen. Man hat in Österreich sowohl konjunkturelle Arbeitslosigkeit als auch strukturelle Arbeitslosigkeit über den Abgang älterer Arbeitskräfte niedrig gehalten und ist dann überrascht, wenn in Zeiten des Konjunkturaufschwungs nicht das nötige Arbeitskräfteangebot vorhanden ist, vor allem nicht die Qualifikationen, die man bräuchte, um alle Wachstumschancen nutzen zu können. Im Bereich der strukturellen Arbeitslosigkeit ist die Problematik noch ausgeprägter, da eine Verringerung der Arbeitslosigkeit, z. B. in der Metallbranche, über Frühpensionierung die jungen Arbeitskräfte in Branchen bindet, aus denen sie im Fall einer Krise üblicherweise in zukunfts-trächtigen Zweigen abwandern würden. Demzufolge vermindert man das Potential an dynamischen, gut qualifizierten jungen Arbeitskräften, die den Strukturwandel der Zukunft tragen sollten. In der Vergangenheit erfolgte der Branchenstrukturwandel vor allem über den Generationenwechsel, ältere Arbeitskräfte verblieben in der schrumpfenden Branche, und junge wanderten in expandierende ab. Dies ist heute aus vielen Gründen nicht mehr so leicht möglich, nicht zuletzt weil schrumpfende Bereiche häufig Lohnführer sind und die Lohnunterschiede nach Branchen sehr ausgeprägt sind.

Eine genaue Analyse und Evaluierung der Entwicklung der Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte müßte sowohl Angebots- als auch Nachfragefaktoren berücksichtigen und sie in das allgemeine Arbeitsmarktbild und dessen Entwicklung einbinden.

Angebotsfaktoren, die die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte beeinflussen, betreffen die Vermögens- und Familieneinkommensverhältnisse, die Verfügbarkeit verschiedener Unterstützungsmaßnahmen und Sozialleistungen für ältere Arbeitskräfte sowie die individuellen Präferenzen bezüglich Arbeit und Freizeit. Ältere Männer haben heute einen größeren Entscheidungsspielraum zwischen Beruf und Freizeit als Männer im Haupterwerbsalter.

Nachfrageseitige Faktoren, die die Beschäftigungschancen älterer Arbeitskräfte betreffen, liegen im Kostenprofil der Betriebe relativ zu jüngeren Arbeitskräften. Es geht um die relative Produktivität älterer Arbeitskräfte und den Marktlohn, d. h. wie weit Produktivität und Lohn konform sind – betriebsintern und auf dem externen Arbeitsmarkt. Im Bereich der Arbeiter ist das Lohnspektrum nicht so groß; im Angestelltenbereich, in dem Löhne älterer Arbeitskräfte auf internen Arbeitsmärkten, über Senioritätsregeln und Hierarchien entschieden werden, ist die Verknüpfung von Lohn und Produktivität aber kaum gegeben. Wenn ältere Angestellte ihren Arbeitsplatz verlieren, ist angesichts der Bedeutung interner Arbeitsmärkte ein Wiedereintritt ins Berufsleben zu ähnlichen Bedingungen kaum möglich. Wenn ältere Arbeitskräfte beschäftigt sind, genießen sie üblicherweise eine überdurchschnittliche Arbeitsplatzsicherheit und ein überdurchschnittliches Einkommen. Wenn sie arbeitslos werden, ist die Dauer der Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich und der Abstieg in der Einkommenshierarchie im Fall einer positiven Arbeitsvermittlung vorprogrammiert.

Ein Überblick über das gesamte Spektrum der Angebots- und Nachfragefaktoren und deren Entwicklung kann in einem kurzen Vortrag nicht gegeben werden. Was ich hier versuche, ist eine erste Bestandsaufnahme des Integrationsgrads älterer Arbeitskräfte in den Arbeitsmarkt, wobei ich auf die Interdependenz der angebotsreduzierenden Arbeitsmarktpolitik mit der Zuwanderungspolitik ausländischer Arbeitskräfte, der Pensionspolitik und der Strukturpolitik hinweise – Strukturpolitik vor allem in Hinblick auf die Tatsache, daß die Wirtschaftsstruktur in hohem Maße von der Qualifikationsstruktur der Arbeitskräfte determiniert wird.

Historische Entwicklung der Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte

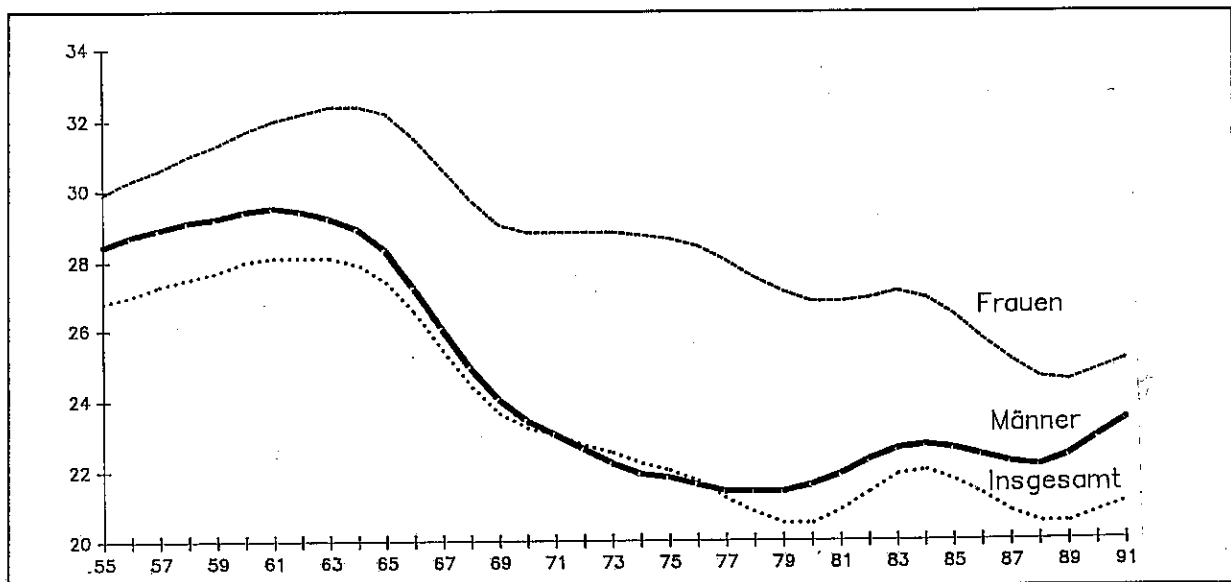
Anteil älterer Menschen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter

Bevor ich auf die Entwicklung der Beschäftigung eingehe, möchte ich auf die Größenordnung der Gruppe "ältere potentielle Arbeitskraft" (50- bis 65jährige) und ihren Anteil an der Gesamtbevölkerung hinweisen: 1991 waren 1,277.000 oder 16% der Gesamtbevölkerung zwischen 50 und 65 Jahre alt (21,1% der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter). Davon waren 618.000 (48,4%) Männer und 660.000 Frauen. Gemessen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15- bis 65jährige) lag der "Altenanteil" für Männer bei 23,4% und für Frauen bei 25,1%. In den fünfziger Jahren war der Anteil 50- bis 65jähriger an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter mit durchschnittlich 27% (1,345.000)

höher gewesen, schrumpfte in den siebziger Jahren und steigt seit 1980 (20,5%) leicht. Wie aus der Diskussion um das Pensionsalter bekannt ist, wird der steigende Trend bis ins nächste Jahrhundert anhalten und eine Herausforderung nicht zuletzt für die Arbeitsmarktpolitik bedeuten.

Abbildung 1

Anteil der 50- bis 65jährigen an der Bevölkerung von 15 bis 65 Jahren

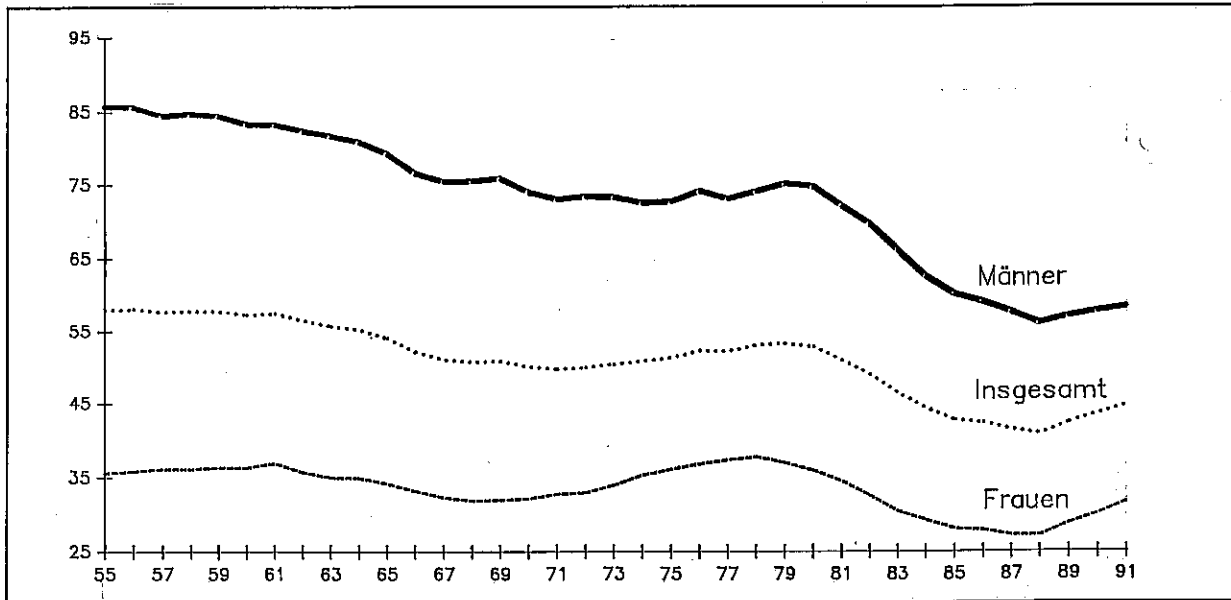


Erwerbsbeteiligung 50- bis 65jähriger

Die Erwerbsquote älterer Arbeitskräfte ist in Österreich seit den fünfziger Jahren drastisch zurückgegangen, von 58% 1955 auf 44,7% 1991. Wenn man eine Differenzierung nach dem Geschlecht vornimmt, wird deutlich, daß sich vor allem Männer aus dem Erwerbsleben zurückgezogen haben. In bezug auf Frauen treffen zwei gegenläufige Trends aufeinander: Der steigende Trend der Erwerbsbeteiligung seit den siebziger Jahren impliziert einen Anstieg der Erwerbsquote älterer Frauen, wenn die Frauen eine eigene Pension erwerben wollen; dem entgegen wirkt der Abbau älterer Arbeitskräfte, der eine gewisse Eigendynamik erlangt hat.

Abbildung 2

Erwerbsquoten der 50- bis 65jährigen
Aktivitätsquoten



Internationaler Vergleich der Erwerbsbeteiligung:

Der Rückgang der Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte seit den sechziger Jahren ist ein internationales Phänomen. Der Integrationsgrad dieser Altersgruppe in den Arbeitsmarkt weist aber eine enorme Bandbreite auf. Österreich hat zusammen mit Italien die geringste Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte von allen OECD-Ländern. Zieht man die international übliche Abgrenzung älterer Arbeitskräfte, nämlich "über 55jährige", heran, so hat Japan gegenwärtig die höchste Erwerbsquote mit 44% und Italien die geringste mit 10% (1990). Österreich liegt mit 11% (1991) nur knapp vor Italien.

Frankreich und Deutschland kommen diesem Wert am nächsten mit 18% bis 20%. In Schweden ist der Integrationsgrad mit knapp 40% fast so hoch wie in Japan. Eine Differenzierung nach dem Geschlecht macht deutlich, daß vor allem die Erwerbsbeteiligung der Männer in Österreich deutlich unter dem OECD-Durchschnitt liegt.

Erwerbsquoten der 55jährigen und Älteren

	Austra- lien	Kanada	Finnland	Frank- reich	Deutsch- land	Irland	Italien	Japan	Nieder- lande	Norwe- gen ¹⁾	Neu- seeland	Portugal	Spanien	Schwe- den	Großbri- tannien	USA
	In %															
1966	33,2	36,4	44,5	36,4	40,5	41,8	10,3	52,2	.	.	.	.	.	47,4	53,8	37,7
1967	33,9	36,0	44,0	33,3	39,7	.	16,6	52,0	.	.	.	.	.	47,2	53,6	37,7
1968	33,9	36,0	42,3	34,6	38,6	.	16,1	50,2	.	.	.	.	.	47,0	53,3	37,7
1969	33,3	35,9	39,9	34,3	35,4	.	14,7	49,8	.	.	.	.	.	46,4	53,0	37,7
1970	33,4	35,2	44,4	32,2	34,5	.	14,2	48,9	.	.	.	.	.	45,3	52,7	37,4
1971	33,4	34,6	43,8	30,5	31,4	40,4	13,9	48,4	24,9	.	.	.	.	44,5	51,4	36,8
1972	33,3	33,5	41,0	29,1	29,0	.	12,1	47,0	24,1	48,1	.	.	32,3	43,8	50,5	36,1
1973	32,4	33,3	40,3	27,3	27,2	.	11,9	47,3	23,3	46,9	.	.	31,9	43,0	49,5	34,7
1974	31,2	32,5	39,3	26,1	24,9	.	12,1	46,1	22,3	45,2	.	38,8	27,6	42,2	48,3	34,0
1975	30,2	32,9	37,1	25,3	23,4	33,0	11,8	45,4	21,3	46,2	.	36,7	28,5	42,0	48,0	33,5
1976	28,8	31,7	34,5	24,8	22,8	.	11,0	44,8	20,9	47,6	.	36,0	28,9	41,5	47,2	32,8
1977	28,4	31,6	32,2	24,9	22,5	31,1	13,5	44,3	20,3	48,4	.	35,4	28,2	40,0	46,3	32,5
1978	26,3	31,6	30,8	24,3	22,2	.	12,3	44,3	19,7	48,4	.	35,6	27,5	40,1	44,3	32,5
1979	24,8	31,7	30,8	24,3	22,1	29,5	11,4	44,2	18,9	47,9	.	34,8	26,6	40,2	42,4	32,3
1980	25,0	31,3	31,8	24,3	22,1	.	11,5	44,2	18,1	46,1	.	32,9	25,6	40,1	42,0	31,7
1981	24,4	30,8	32,4	23,7	22,0	28,8	11,4	44,2	16,2	46,9	.	30,6	24,9	40,3	41,6	31,2
1982	22,5	30,4	32,9	22,7	22,0	.	10,8	44,2	15,8	45,6	.	29,9	24,0	40,5	39,6	31,9
1983	22,1	29,8	31,8	21,0	21,8	27,5	10,7	44,4	16,0	45,3	.	32,3	23,5	40,2	37,8	30,3
1984	22,0	29,2	31,7	20,4	21,1	26,1	10,8	43,9	14,9	44,9	.	31,0	22,7	39,7	37,9	29,7
1985	21,4	28,9	31,3	20,0	20,7	24,8	10,7	43,6	13,8	43,8	.	29,2	21,8	30,0	36,5	29,3
1986	21,5	27,9	29,6	19,5	20,8	24,8	10,7	43,3	12,8	43,4	28,0	27,9	21,2	39,0	35,4	29,1
1987	21,4	27,5	27,3	19,0	22,8	24,6	10,2	43,3	.	43,8	26,7	27,6	20,5	39,3	35,2	29,0
1988	21,5	27,4	26,8	18,7	.	24,2	9,8	43,4	.	41,6	25,2	28,2	20,0	40,1	35,3	29,0
1989	21,5	26,7	26,4	18,4	.	23,0	9,6	43,7	.	39,9	23,3	28,5	20,0	40,1	36,4	29,2
1990	21,9	26,5	25,9	17,6	.	.	9,7	44,2	.	39,8	23,1	29,2	19,5	39,7	36,5	29,1

Q: OECD; Labour Force Statistics 1970-1990.

1) 60 Jahre und darüber.

Ein internationaler Vergleich über eine längere Zeitperiode macht die Strukturdiskrepanz in der Nutzung des Potentials älterer Arbeitskräfte besonders deutlich. Das Potential der Arbeitsressourcen, das mobilisiert werden könnte, soll hier anhand der Inaktivitätsrate demonstriert werden: Im Durchschnitt der achtziger Jahre lag die Inaktivitätsquote (1 - Erwerbsquote) der Männer in den OECD-Ländern bei 38,9%, d. h. fast 40% der Männer im erwerbsfähigen Alter hatten keinen Kontakt mit dem Arbeitsmarkt. In Österreich war der Wert im Durchschnitt der achtziger Jahre mit 51,2% deutlich höher. Eine ähnlich hohe chronische Nichtnutzung von inländischen Arbeitsressourcen war in den achtziger Jahren nur in den Niederlanden zu verzeichnen (für Italien ist diese Altersabgrenzung nicht verfügbar). Für Frauen ist die Abweichung Österreichs vom OECD-Durchschnitt ähnlich hoch für Männer, nur von einem höheren Niveau der Nichtnutzung von Ressourcen ausgehend. Mit einer Inaktivitätsrate der Frauen zwischen 50 und 65 Jahren von 80% im Durchschnitt der achtziger Jahre steht Österreich mit Holland und Spanien am unteren Ende des Spektrums. Der "Nordpol" in der Integration älterer Frauen ins Erwerbsleben ist Schweden mit einer Inaktivitätsrate von 39,5% gefolgt von Japan mit 54,7%.

Der Anstieg der Inaktivitätsrate älterer Arbeitskräfte kann als Form der Langzeitarbeitslosigkeit interpretiert werden.

Man mag nun anführen, daß die Inaktivitätsrate älterer Menschen in anderen Ländern geringer ist als in Österreich, da die ausgewiesene Arbeitslosigkeit höher ist. Dem ist nicht so. In Österreich erfolgt wie im Ausland der Abgang aus der Beschäftigung in die Nichterwerbstätigkeit über viele Kanäle, auch über die Arbeitslosigkeit. Im Durchschnitt der achtziger Jahre lag die Arbeitslosigkeit der 50- bis 65jährigen in Österreich bei 2½% der Bevölkerung, das entspricht dem OECD-Durchschnitt. Ein Problem der Konzentration auf die Arbeitslosenquote zur Beurteilung der Arbeitsmarktchancen ist, daß Arbeitslose im Falle von Entmutigung aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden. Die Entwicklung der Arbeitslosenquote zusammen mit der Inaktivitätsquote ermöglicht erst einen Einblick in das wahre Ausmaß der Ressourcen- und Wohlfahrtsverluste. Nur wenige Länder haben es in den achtziger Jahren (1980/1989) geschafft, sowohl die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosenquote als auch die Inaktivitätsrate der Männer zu senken, nämlich die Niederlande und die USA. Im Fall der Frauen war das eher möglich, in Österreich gelang es nicht: Die Inaktivitätsrate fiel um 2,8 Prozentpunkte auf 43,6%, die Arbeitslosenquote stieg aber im selben Ausmaß, sodaß die Gesamtquote stagnierte.

Der Hauptgrund für die steigende Inaktivitätsrate älterer Arbeitskräfte ist der starke Rückgang der Beschäftigung, und zwar der Männerbeschäftigung. In allen OECD-Ländern waren im Laufe der letzten 20 Jahre deutliche Arbeitsplatzverluste älterer Männer zu verzeichnen. Im Durchschnitt schrumpfte die Beschäftigungsquote 55- bis 65jähriger Männer um 20 bis 30 Prozentpunkte. In Österreich sank die Beschäftigungsquote 55- bis 65jähriger Männer zwischen 1970 und 1991 um 29,1 Prozentpunkte (auf 35,4%), allein zwischen 1980, dem letzten Vollbeschäftigungsjahr, und 1991 um 25,7 Prozentpunkte. Besonders geringe Rückgänge gab es in Japan und Schweden (9 und 16 Prozentpunkte). Im

Gegensatz dazu ist das internationale Muster in der Frauenbeschäftigung nicht einheitlich. In Japan, Finnland und USA waren die Beschäftigungsquoten konstant, in Schweden steigend und sonst fallend. In Österreich lag der Rückgang zwischen 1970 und 1991 bei 10,7 Prozentpunkten (auf 14,2%), wobei in den achtziger Jahren eine Trendumkehr eintrat: Zwischen 1970 und 1980 war die Beschäftigungsquote älterer Frauen in Österreich noch von 24,9% auf 26,3% gestiegen.

Übersicht 2

Inaktivitätsraten 55- bis 64jähriger

Durchschnitt der achtziger Jahre

	Männer	In %	Frauen
Kanada	29,4		66,0
Finnland	48,1		56,4
Frankreich	46,2		66,7
BRD	39,0		75,0
Irland	24,5		81,9
Japan	16,2		54,7
Niederlande	53,3		84,2
Neuseeland	37,9		67,9
Portugal	32,3		68,6
Spanien	31,3		80,1
Schweden	23,6		39,5
Großbritannien	28,2		63,3
USA	31,8		57,9
Ungewichteter Durchschnitt	38,9		69,8
Standardabweichung	13,8		13,3
Österreich	51,2		80,4

Q.: OECD, Employment Outlook 1992; WIFO.

Es gibt verschiedene Gründe für Inaktivität. Wenn Jugendliche infolge einer hohen Ausbildungsin-
tensität nicht berufstätig sind, so ist das positiv zu beurteilen, da es eine Erhöhung des Humankapi-
tals bedeutet, die sich später in einer höheren Arbeitsproduktivität niederschlägt. Arbeitslosigkeit hin-
gegen ist eine fragwürdige Vergeudung von Ressourcen. "Inaktivität" von Frauen wird vor allem mit
Kinder- und Pflegeverpflichtungen begründet (Mangel an öffentlicher Versorgung in diesem Bereich),

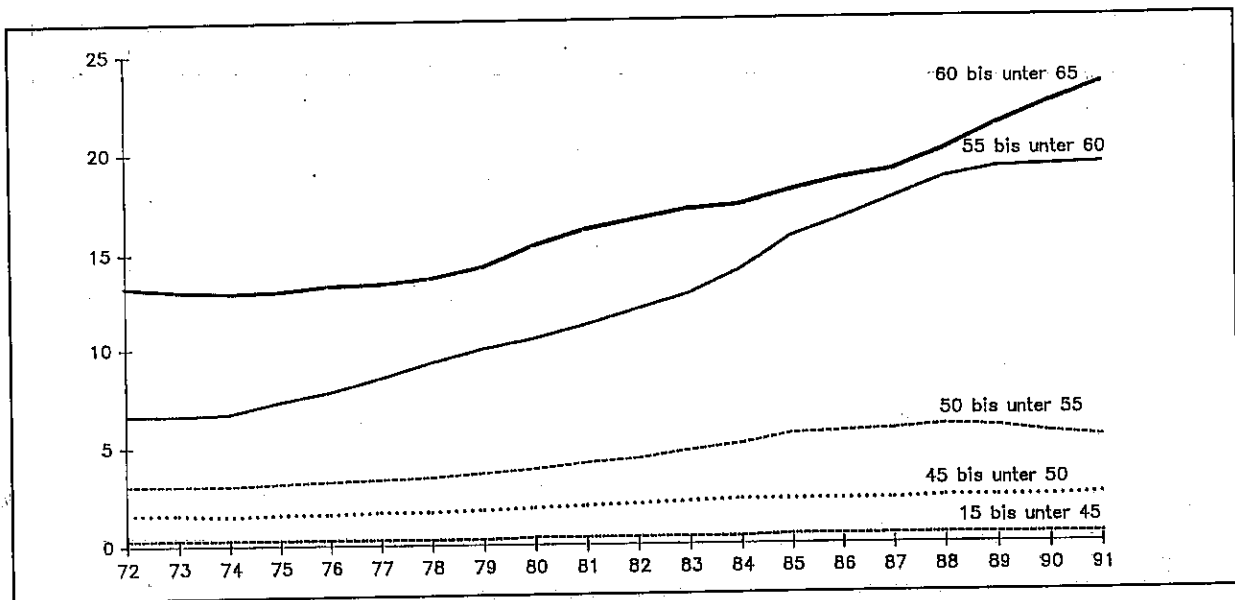
Inaktivität von verheirateten Frauen auch mit Entmutigung. Bei Männern ist es vor allem der Abgang aus dem Erwerbsleben infolge von "Behinderung" (disability).

Arten des Austritts aus dem Erwerbsleben

Ein Blick auf die Arten des Abgangs aus dem Erwerbsleben zeigt, daß die Erwerbsunfähigkeitsrente (geminderte Erwerbsfähigkeit) den attraktivsten Weg aus dem Arbeitsmarkt bietet. Die Entwicklung über die Zeit weist einen stetigen Anstieg von vielerlei Behinderungen aus, die zum Erwerbsaustritt führen. Die Verbesserung der Versorgung ermöglichte diesen Anstieg. Es ist offensichtlich, daß dieses Instrumentarium über eine lockerere Handhabung der Anspruchsberechtigung auch zum Abbau struktureller und konjunktureller Arbeitslosigkeit eingesetzt wurde. Seit 1977 stieg der Anteil der Erwerbsunfähigkeitspensionisten an der Bevölkerung (50- bis 65jährige) von 7,9% auf über 15% im Jahre 1991.

Abbildung 3A

Alterspezifische Erwerbsunfähigkeit in % der Bevölkerung: Insgesamt
Unselbständige und Selbständige



Neben der Erwerbsunfähigkeitspension steht älteren Arbeitskräften der Abgang in die Frühpension offen. Vorzeitige Alterspensionen wurden gegen Ende der siebziger Jahre en vogue zur "Lösung" des Arbeitslosenproblems. In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre waren rund 8% der 50- bis 65jährigen in Frühpension. Zusätzlich gibt es Sonderunterstützungsempfänger (alte Arbeitskräfte in Krisenbran-

chen) und Pensionsvorschußempfänger. Alles in allem fielen 1991 26,8% aller 50- bis 65jährigen (Männer 36,1% und Frauen 18,2%) in eine dieser Kategorien der "Inaktiven".

Abbildung 3B

Altersspezifische Erwerbsunfähigkeit in % der Bevölkerung: Männer
Unselbständige und Selbständige

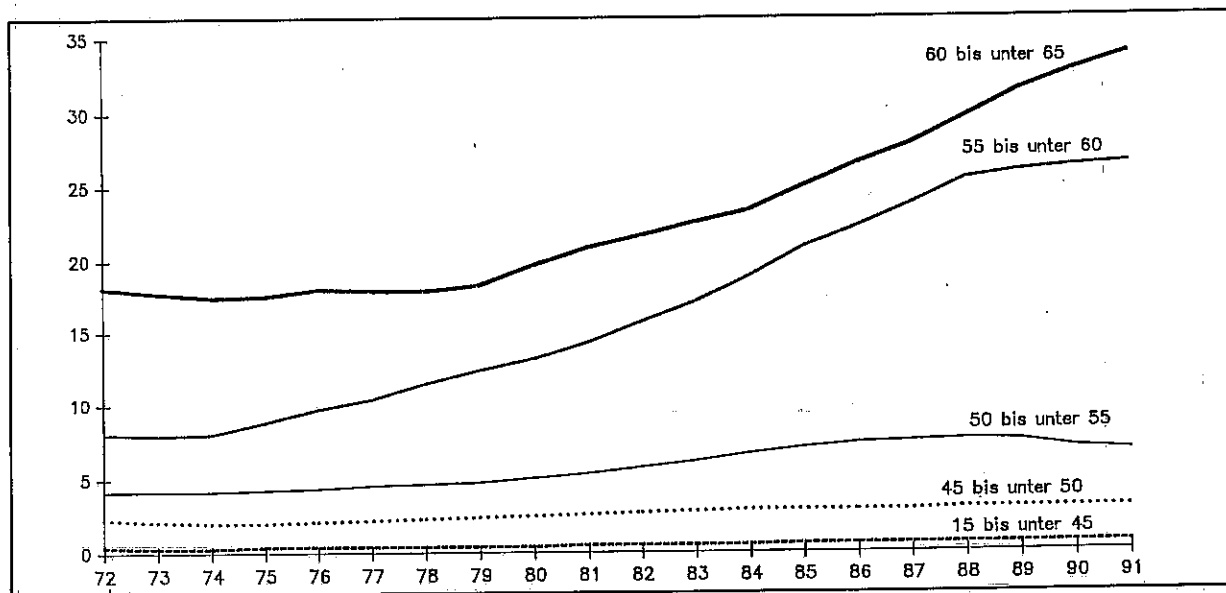


Abbildung 3C

Altersspezifische Erwerbsunfähigkeit in % der Bevölkerung: Frauen
Unselbständige und Selbständige

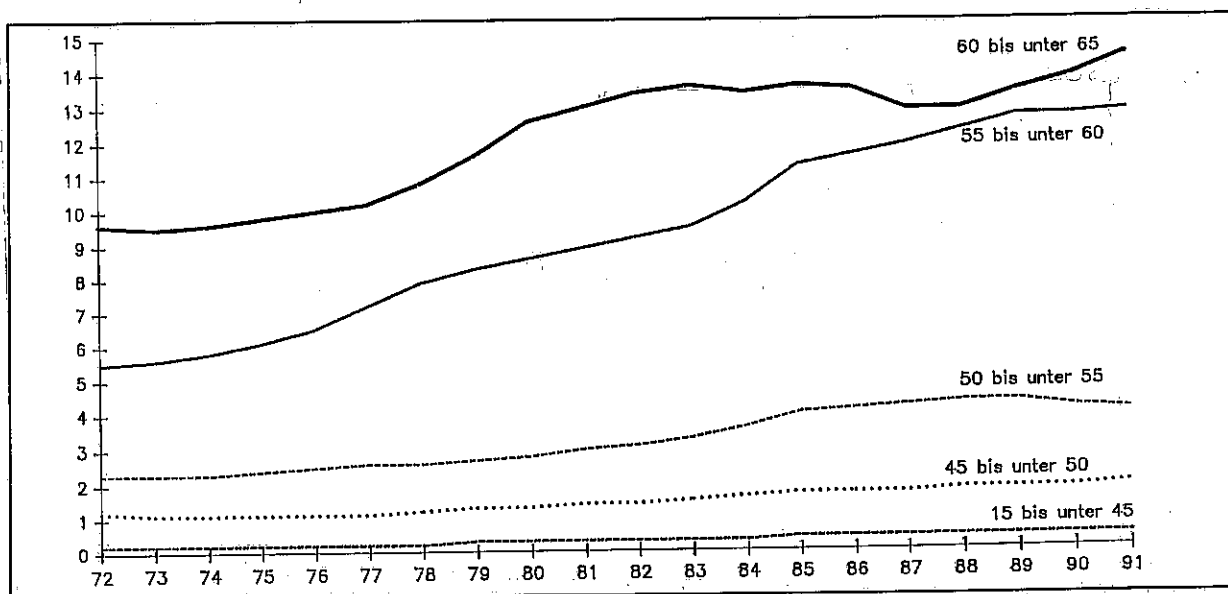


Abbildung 4A

Arten des Austritts aus dem Erwerbsleben in % der Bevölkerung: Insgesamt
50- bis 65jährige

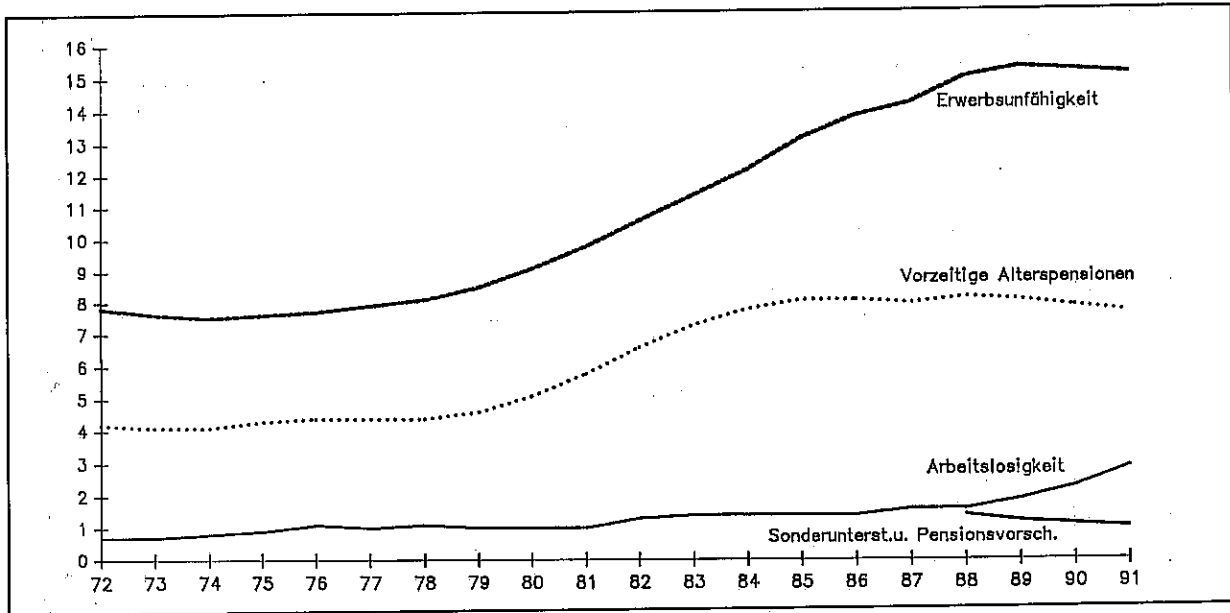


Abbildung 4B

Arten des Austritts aus dem Erwerbsleben in % der Bevölkerung: Männer
50- bis 65jährige

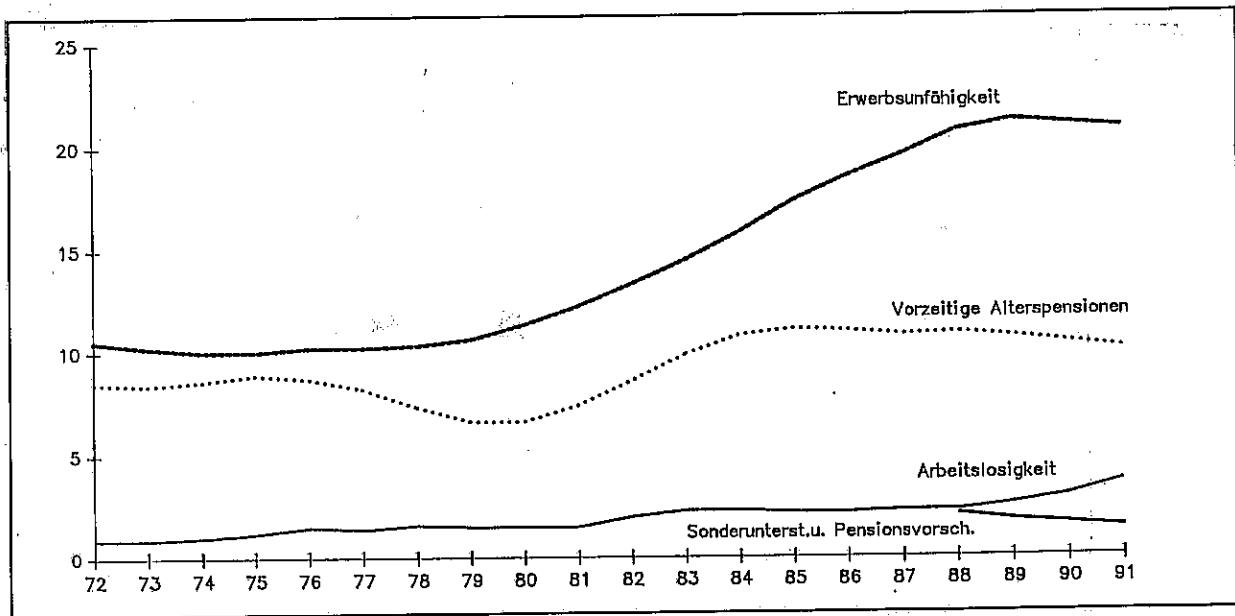
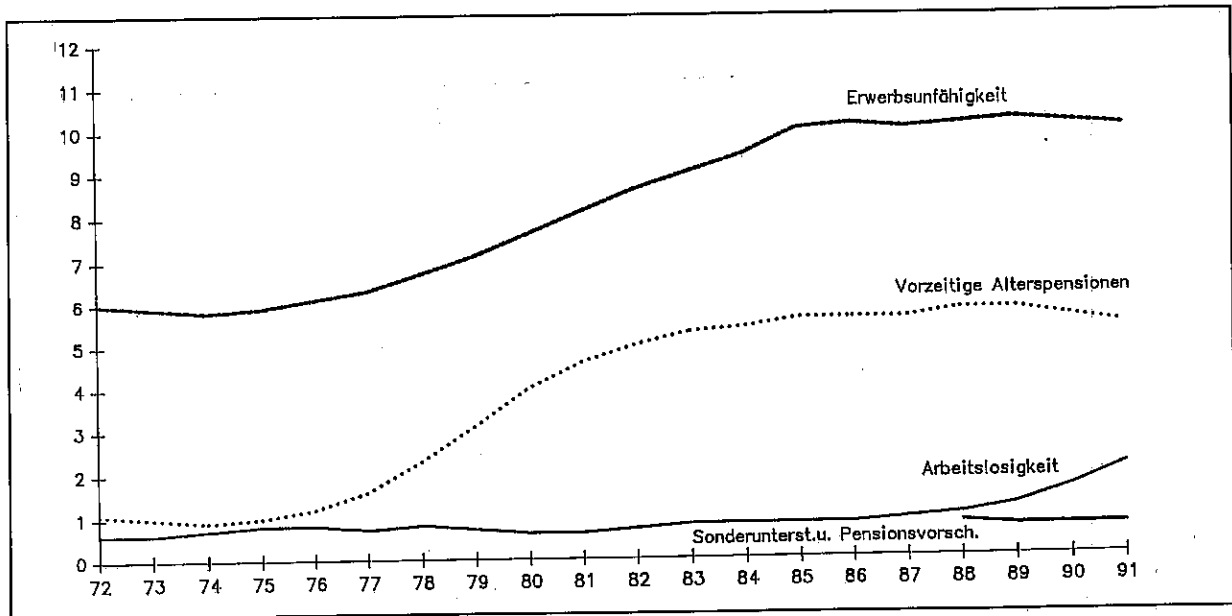


Abbildung 4C

Arten des Austritts aus dem Erwerbsleben in % der Bevölkerung: Frauen
50- bis 65jährige



Wenn man nach Begründungen für den starken Abgang älterer Menschen in die Nichterwerbstätigkeit sucht, muß man berücksichtigen, daß mit Frühpensionierung und Erwerbsunfähigkeit kein der Arbeitslosigkeit vergleichbares Stigma verbunden ist. Der Abgang in eine Form der Pension ist sozial akzeptiert – man macht der Jugend Platz –, des weiteren sind die laufenden Lebenshaltungskosten nicht mehr so hoch, obendrein sind Wohnung und soziale sowie gesundheitliche Infrastruktur vorhanden, d. h. die reale Lohnersatzquote ist höher als in der Vergangenheit, was die Opportunitätskosten der Pensionierung merklich reduziert. Über die staatlichen Maßnahmen hinaus bieten Betriebe im Rahmen ihrer Umstrukturierung älteren Arbeitskräften Frühpensionen oder Sonderzahlungen an und verbessern damit das finanzielle Auffangnetz. Die meisten Frühpensionssysteme enthalten einen Anreiz zur Pensionierung. Ein Großteil der Systeme wurde eingeführt, um die Arbeitslosenbelastung vor allem von Jugendlichen abzuwenden. Das Problem mit der Pensionierung ist allerdings, daß sie schwer rückgängig gemacht werden kann bzw. daß sie den gleitenden Übergang in die Pension verhindert. Des weiteren kommen ältere Arbeitskräfte weder in Betrieben noch über öffentliche Förderung in den Genuß von Um- und Höherqualifizierungsmaßnahmen, was ihre Arbeitsmarktchancen wesentlich beeinträchtigt.

Die Verringerung des Arbeitsangebotes über den Altersabgang bedeutet, daß die für den Strukturwandel notwendige kritische Masse an qualifizierten Arbeitskräften nicht vorhanden ist. Arbeitslosigkeit in jungen und mittleren Jahren – der Normalfall, wenn ältere Arbeitskräfte ihren Job behalten –

bedeutet, daß die Flexibilität der Arbeitskräfte zur Anpassung der Qualifikationen an den geänderten Bedarf erhalten bleibt. Jüngere Arbeitskräfte sind im Durchschnitt (formal) besser qualifiziert als ältere und daher besser vorbereitet für Qualifikationsanpassung als ältere Arbeitskräfte.

Allein die Tatsache des Strukturwandels impliziert das Entstehen von Arbeitslosigkeit. Das Vorhandensein von arbeitsuchenden Männern in mittleren Jahren gibt ein Signal für Betriebe, neue Projekte zu beginnen, da das nötige qualifizierte Arbeitsangebot auf dem Markt verfügbar ist. Freilich entsteht auch ein potentieller Unruheherd, der politischen Handlungsbedarf erzeugt. Kurzfristig erscheint die von Österreich beschrittene Politik, ausländische Arbeitskräfte bei Entstehen von Arbeitskräftemangel verstärkt aufzunehmen, die konfliktärmer zu sein. Wenn man allerdings die Engpässe z. B. im Wohnungsbereich berücksichtigt – die daraus entstehen, daß der Wohnungsmarkt an einer Hochlohnpolitik mit geringen Einkommensunterschieden ausgerichtet ist und nicht an der Realität der Zuwanderer (Neubedarf an Wohnungen), die arm sind und geringe Einkommenschancen in Österreich haben –, wäre längerfristig eine Integrationspolitik aller Ressourcen im Lande effektiver: besonders im Hinblick darauf, daß eine volle Integration der Ausländer Implikationen für einen Ausbau der sozialen Infrastruktur (etwa im Ausbildungsbereich) hätte, der bisher nur vereinzelt stattgefunden hat.

Faktoren auf der Nachfrageseite, die den Altersabgang forcieren, sind im verstärkten Wettbewerbsdruck zu sehen. Firmen sahen sich gezwungen, ihre Produktivität zu erhöhen, häufig über eine Umstrukturierung der Belegschaft, verbunden mit Investitionen in neue Technologien in Produktion, Administration und Logistik. Da die Umstrukturierung innerhalb der internen Arbeitsmärkte häufig mit Qualifizierungsinvestitionen verbunden war, erfolgte der (übliche) Personalabbau zur Senkung der Produktionskosten häufig über den Altersabbau. Ein Grund für die Kündigung älterer Arbeitskräfte mag auch darin zu sehen sein, daß die Relation zwischen Produktivität und Lohn auf internen Arbeitsmärkten für Ältere infolge der Senioritätsregeln besonders ungünstig ist.

Gründe für die unterschiedliche Höhe der Arbeitslosenquote nach dem Alter

Die Daten zeigen, daß die Arbeitslosenquote nach dem Alter stark differiert. Sie ist in jungen Jahren für Männer und Frauen hoch, sinkt bis etwa zum 40. Lebensjahr und steigt dann wieder. Die Arbeitslosenquote der Jugendlichen ist infolge eines hohen Zugangsrisikos zur Arbeitslosigkeit hoch, die Dauer der Arbeitslosigkeit ist allerdings kurz. Die starke Betroffenheit von Arbeitslosigkeit resultiert einerseits daraus, daß Jugendliche erst kurz in Beschäftigung stehen, daher noch nicht zur Kernbelegschaft zählen und infolgedessen eine Anpassung der Betriebe an die Güternachfrage als erste spüren. Sie haben wenig betriebspezifisches Humankapital akkumuliert, und die direkten und indirekten Kündigungskosten sind gering (keine Abfertigung und kein kollektiver Widerstand der Belegschaft gegen die Kündigung). Auf der Angebotsseite ist zu argumentieren, daß Jugendliche, bevor sie

sich endgültig an einen Betrieb binden, die für sie attraktivsten Beschäftigungsmöglichkeiten sondieren. Da sie geringe Familienverpflichtungen haben, sind sie sehr mobil.

Abbildung 5

Komponenten der Arbeitslosigkeit 1991

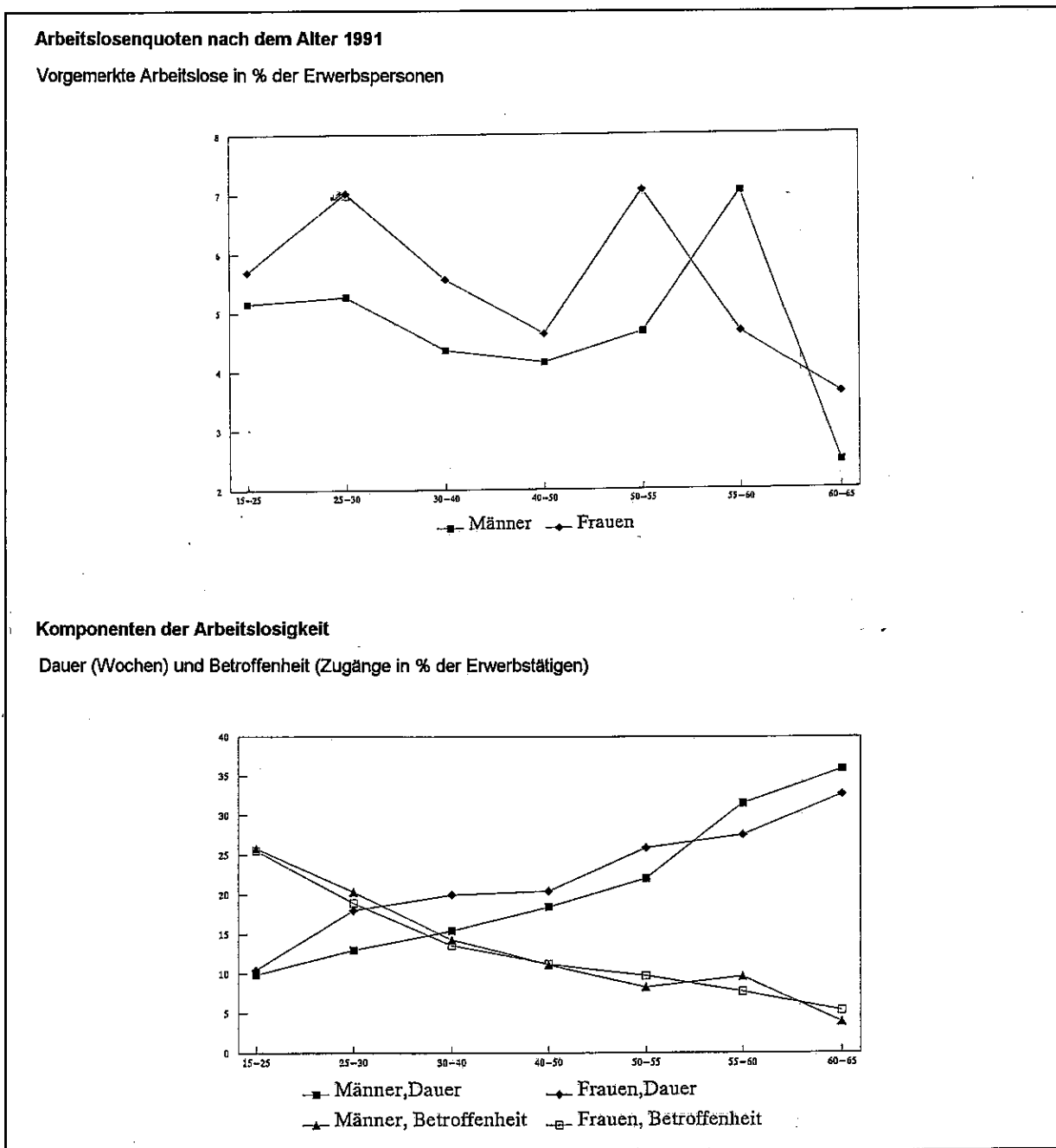
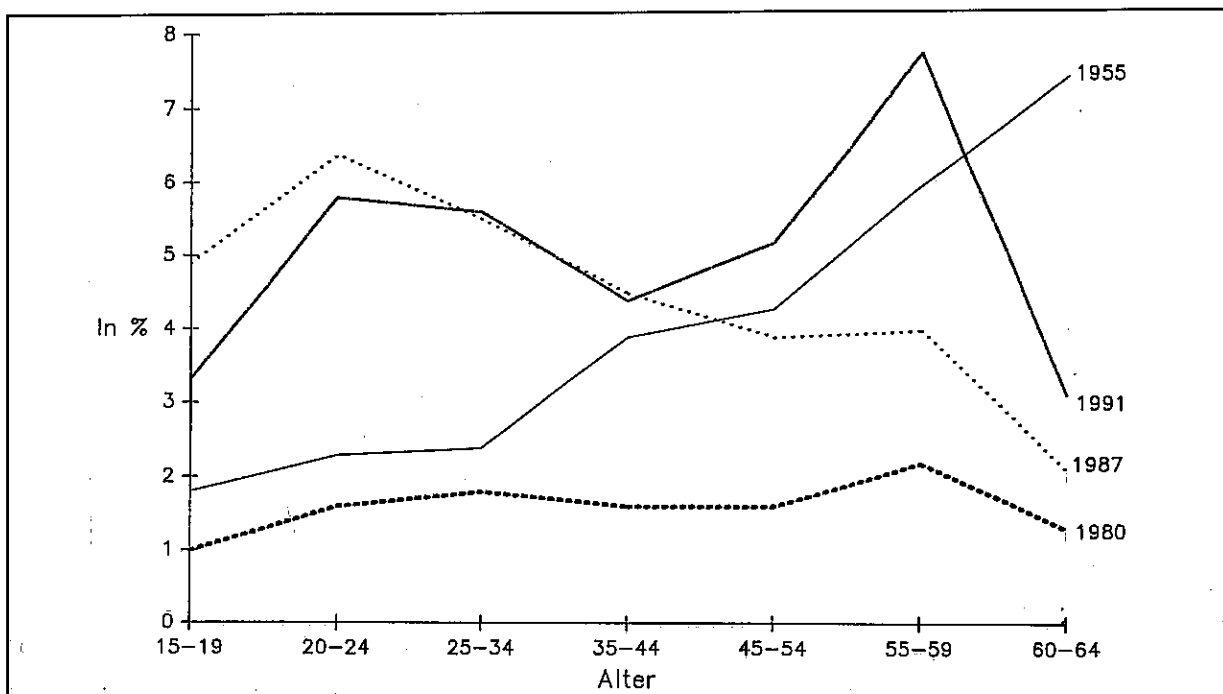


Abbildung 7A

Arbeitslosenquoten nach dem Alter: Insgesamt
Vorgemerkte Arbeitslose in % der Erwerbspersonen



Ältere Arbeitskräfte sind in der Firmenhierarchie aufgestiegen; ihre Arbeitsplätze sind häufig für "Outsider" nicht zugänglich, d. h. die Rekrutierung erfolgt auf dem betriebsinternen Arbeitsmarkt. Ihre Arbeitsplatzsicherheit ist infolge des betriebspezifischen Wissens und des Funktionsmechanismus interner Arbeitsmärkte hoch (hohe direkte und indirekte Kündigungskosten). Auf der Angebotsseite ist auch der Wunsch nach Arbeitsplatzwechsel gering, da Ältere im Falle eines Betriebswechsels sowohl direkte Lohneinbußen zu verzeichnen hätten als auch Vergünstigungen wie Betriebspensionen verlieren würden. Des weiteren verhindern längerfristige Familienverpflichtungen die Mobilitätsbereitschaft. Wenn ältere Arbeitskräfte ihren Arbeitsplatz verlieren sollten, etwa infolge interner Umstrukturierung, ist ihre anschließende Suche nach einem Arbeitsplatz überdurchschnittlich lang.

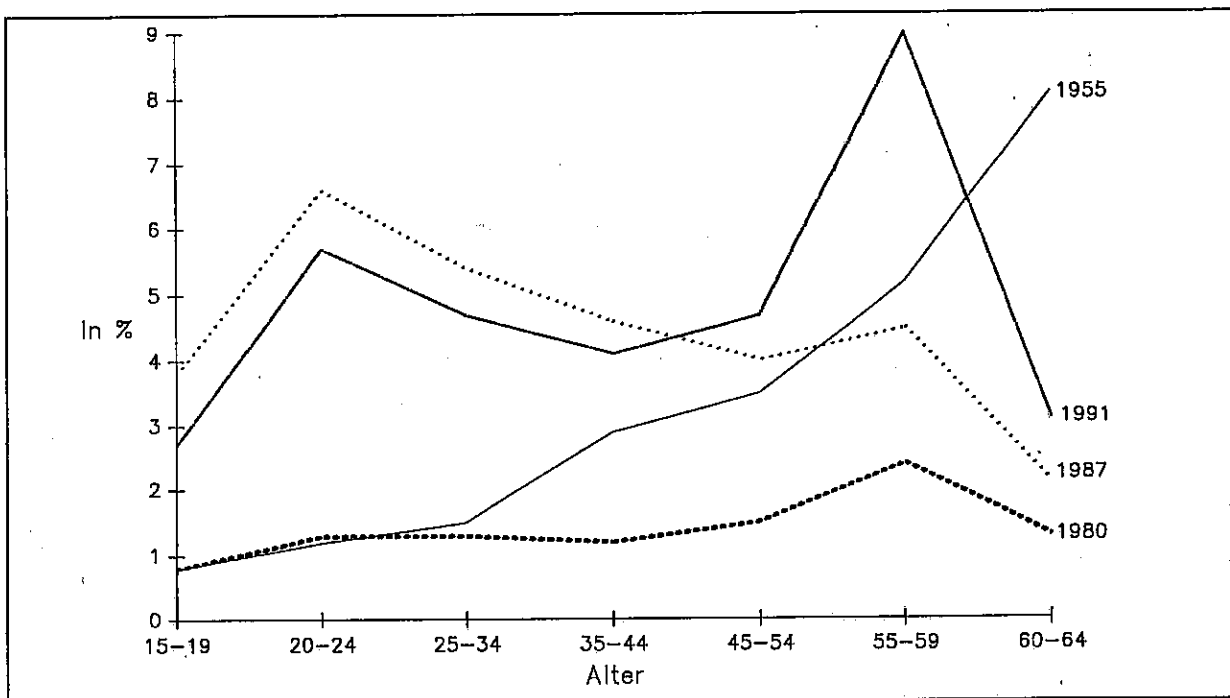
Eine geringe Betroffenheit von Arbeitslosigkeit ist nicht notwendigerweise ein Zeichen für eine größere Zufriedenheit der Arbeitskräfte. Eine lange Dauer der Arbeitslosigkeit bedeutet, daß die Suchkosten für den einzelnen hoch sind und es eigentlich keine Alternative zum gegenwärtigen Arbeitsplatz gibt (captive worker effect).

Die der Arbeitslosigkeit zugrundeliegende Dynamik hat Implikationen für die Arbeitsmarkteffizienz. Wenn ein Zeichen für Effizienz die Geschwindigkeit der Vermittlung ist und nicht das Niveau der Ar-

beitslosigkeit . dann besteht nicht notwendigerweise ein Zusammenhang zwischen der Vollbeschäftigungsarbeitslosenquote und dem Ausmaß der strukturellen Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt. Zu erforschen ist, ob ein rascher Umschlag der Arbeitslosen die Folge des effizienten Testens des Arbeitsmarktes ist und über diesen Weg die Allokationseffizienz erhöht wird oder ob er die Folge häufigen unfreiwilligen Arbeitsplatzwechsels ist.

Abbildung 7B

Arbeitslosenquoten nach dem Alter: Männer
Vorgemerkte Arbeitslose in % der Erwerbspersonen

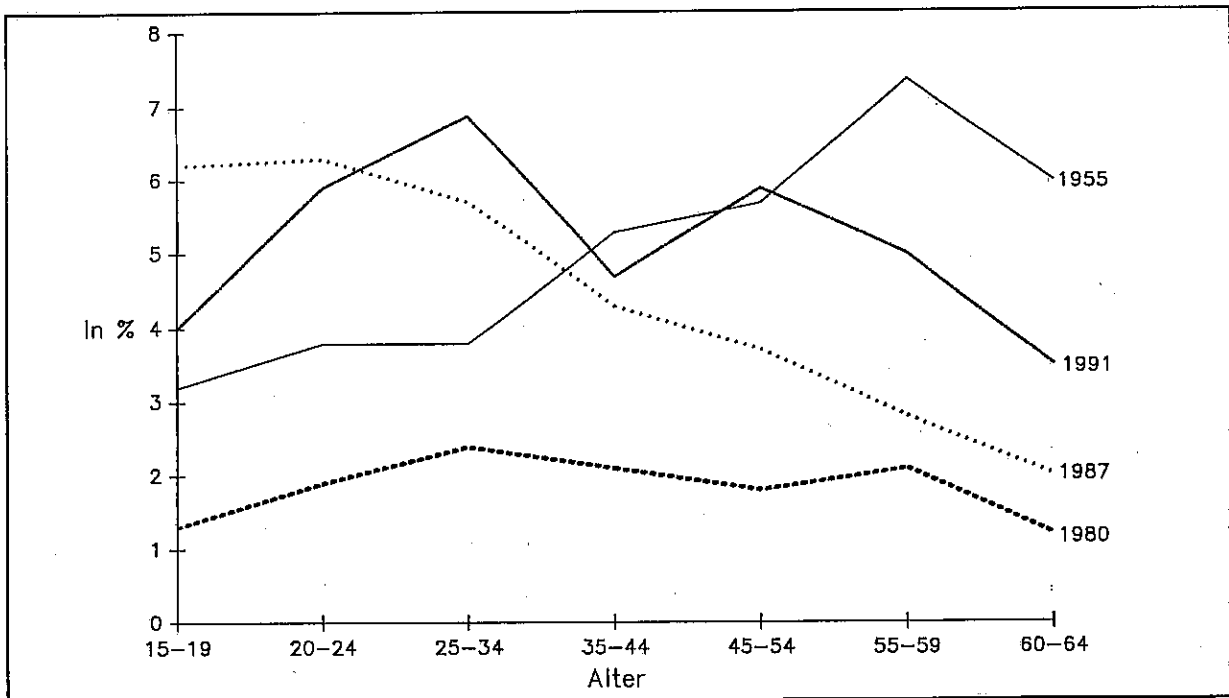


Ein Überblick über die Entwicklung der altersspezifischen Arbeitslosigkeit in den achtziger Jahren zeigt, daß im letzten Vollbeschäftigungsjahr dieser Dekade, 1980, die Arbeitslosigkeit über die Altersgruppen relativ gleich verteilt war. Seither kam es zu einer deutlichen Polarisierung der Arbeitslosigkeit: einerseits überdurchschnittliche Jugendarbeitslosigkeit, andererseits überdurchschnittliche Altersarbeitslosigkeit. Bis 1987 war die registrierte Altersarbeitslosigkeit noch nicht sehr ausgeprägt. Bis dahin war die Jugendarbeitslosigkeit das auffälligste Problem (die Babyboom-Generation trat in den Arbeitsmarkt ein). Im Anschluß daran wurde die Altersarbeitslosigkeit sichtbar, da Sonderunterstützungsempfänger, die vormalig bei Beschäftigungsverlust aus dem Arbeitskräfteangebot ausgeschieden waren, seither in der Arbeitslosigkeit verharren (Regelung für Krisenregionen). Ein Vergleich des jüngsten Musters der Arbeitslosigkeit nach dem Alter mit den Gegebenheiten zu Mitte der fünfziger

Jahre zeigt, daß das Niveau der Altersarbeitslosigkeit heute etwa dem Wert von damals entspricht. Zu berücksichtigen ist in diesem Vergleich allerdings, daß damals die Erwerbsquote älterer Arbeitskräfte etwa so hoch war wie heute in Japan. Zudem war die Arbeitslosigkeit in jüngeren Jahren geringer.

Abbildung 7C

Arbeitslosenquoten nach dem Alter: Frauen
Vorgemerkte Arbeitslose in % der Erwerbspersonen



Abschließende Bemerkungen

Obwohl Ende der achtziger Jahre das Wirtschaftswachstum in Österreich kräftig war, beschleunigte sich die Zunahme der Sozialausgaben. Der Aufwand der Arbeitslosenversicherung steigt, zum Teil wegen des Anstiegs der Arbeitslosengeld- und Notstandshilfebezieher. Änderungen der Zusammensetzung des Bestands der Leistungsbezieher, insbesondere der steigende Anteil älterer Arbeitsloser, spielen eine Rolle. Des weiteren nimmt der Pensionsaufwand zu . über den infolge des demographischen Strukturwandels zu erwartenden Anstieg hinaus ., da Frühpensionen und Invaliditätsrenten das bevorzugte arbeitsmarktpolitische Instrumentarium zur Reduzierung des Arbeitskräfteangebotes wurden. Die Beitragssätze zur Pension sind in Österreich im internationalen Vergleich hoch, daher dürften die Widerstände gegen eine weitere Aufstockung groß werden. Zur Lösung des Pensionsproblems der Zukunft scheint ein Umdenken der Arbeitsmarktpolitik in bezug auf ältere Arbeitskräfte angesagt.

© Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung 1995.

Eigentümer, Herausgeber und Verleger: Gemeinnütziger Verein "Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung", Wien 3, Arsenal, Objekt 20. Postanschrift: A-1103 Wien, Postfach 91. Tel. (1) 798 26 01-0, Fax (1) 798 93 86. Vorstand: Präsident: Ing. Leopold Maderthaner, Vizepräsidenten: Eleonora Hostasch, Univ.-Prof. Dr. Erich Streißler, Geschäftsführer: Prof. Dr. Helmut Kramer.

Satz und Druck: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.

Verkaufspreis: S 100,-.