

**Anreizsysteme zur
Weiterbeschäftigung älterer
Arbeitnehmerinnen und
Arbeitnehmer**

Christine Mayrhuber, Silvia Rocha-Akis

Wissenschaftliche Assistenz: Silvia Haas

Anreizsysteme zur Weiterbeschäftigung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Christine Mayrhuber, Silvia Rocha-Akis

Juli 2013

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Im Auftrag des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger

Wissenschaftliche Assistenz: Silvia Haas

Inhalt

Die vergangenen Jahre standen in Europa im Zeichen von Reformen der Alterssicherungssysteme mit dem Schwerpunkt der Abschaffung der vorzeitigen Übertrittsmöglichkeiten und Anhebung des Pensionsantrittsalters. Trotz einschneidender Reformen im Pensionsrecht steigt die Arbeitsmarktintegration Älterer in der EU nur zögernd. Ausgehend von den theoretischen Bestimmungsfaktoren der Erwerbsbeendigung zeigt der Literatursurvey die Auswirkungen unterschiedlicher Pensionsreformen in der EU bzw. OECD auf das Erwerbsaustritts- bzw. Pensionsantrittsverhalten. Die empirischen Befunde unterstreichen die große Bedeutung der Altersgrenzen für den Zeitpunkt des Pensionsantrittes. Gleichzeitig brachten Reformen, die ausschließlich auf finanzielle Anreize (Pensionsabschläge usw.) setzten, nur eine mäßige Ausweitung des Arbeitskräfteangebotes Älterer. Insgesamt zeigen die vorhandenen Arbeiten vielschichtige substitutive und komplementäre Effekte innerhalb der verschiedenen Zweige der sozialen Sicherheit, die über die Weiterbeschäftigung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer entscheiden.

Rückfragen: Christine.Mayrhuber@wifo.ac.at, Silvia.Rocha-Akis@wifo.ac.at, Silvia.Haas@wifo.ac.at

2013/320-1/S/WIFO-Projektnummer: 9211

© 2013 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 • Fax (+43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 40,00 € • Kostenloser Download: <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/46905>

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| Einleitung und Problemstellung | 3 |
| 1 Arbeitsmarktlage älterer Arbeitskräfte in Europa | 5 |
| 1.1 Hohe Länderdifferenzen in den europäischen Beschäftigungsquoten | 5 |
| 1.2 Arbeitslosenquoten | 9 |
| 1.3 Nichterwerbstätigenquoten | 11 |
| 2 Der Zeitpunkt der Erwerbsbeendigung – Theoretischer Hintergrund und empirische Ergebnisse | 14 |
| 2.1 Begründungsansätze aus Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmersicht | 14 |
| 2.2 Erklärungen aus Arbeitgeberinnen- und Arbeitgebersicht | 25 |
| 2.3 Erklärungen aus institutioneller Sicht – das Zusammenspiel der Anreize aller Beteiligten | 29 |
| 3 Anreizsysteme in den sozialen Sicherungssystemen | 33 |
| 3.1 Arbeitslosenversicherung | 34 |
| 3.1.1 Wirkung der Arbeitslosenversicherung auf den Pensionsantritt | 35 |
| 3.1.2 Modelle der Kosteninternalisierung in der Arbeitslosenversicherung | 38 |
| 3.2 Versicherungssysteme bei vorübergehender und dauerhafter Arbeitsunfähigkeit (Krankenversicherung/Invaliditätsversicherung) | 41 |
| 3.2.1 Zusammenhang Gesundheitssystem und Pensionsantritt | 43 |
| 3.2.2 Maßnahmen zur Verhaltensprävention (Gesundheitsförderung) der Beschäftigten | 47 |
| 3.2.3 Maßnahmen zur Verhaltensänderung der Unternehmen | 48 |
| 3.3 Pensionsversicherung | 50 |
| 3.3.1 Modelle der Kosteninternalisierung in der Pensionsversicherung | 52 |
| 3.4 Arbeits-, Sozial- und Steuerrecht | 55 |
| 4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen für Österreich | 59 |
| 4.1 Pensionszeitpunkt – Einflussfaktoren gemäß ökonomischer Empirie | 59 |
| 4.2 Ansatzpunkte für Österreich | 62 |
| 4.2.1 Beitragssätze und Lohn(neben)kosten | 63 |
| 4.2.2 Arbeitslosenversicherung | 64 |
| 4.2.3 Krankenversicherung | 64 |
| 4.2.4 Pensionsversicherung | 65 |
| 4.2.5 Strukturierte Weiterbildung | 66 |
| Literatur | 67 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Abbildung 1: Beschäftigungsquoten der Männer, 2012 im Vergleich | 7 |
| Abbildung 2: Beschäftigungsquoten der Frauen, 2012 im Vergleich | 7 |
| Abbildung 3: Arbeitslosenquoten der Männer, 2012 im Vergleich | 10 |
| Abbildung 4: Arbeitslosenquoten der Frauen, 2012 im Vergleich | 10 |
| Abbildung 5: Inaktivitätsquoten der Männer, 2012 im Vergleich | 11 |
| Abbildung 6: Inaktivitätsquoten der Frauen, 2012 im Vergleich | 12 |
| Abbildung 7: Anteil der Bevölkerung mit Zugang zu Krankenversicherungsleistungen, 2010 | 41 |

Übersichtenverzeichnis

| | |
|--|----|
| Übersicht 1: Effekte der Antrittsalterserhöhung auf aktive Beschäftigung und Arbeitslosigkeit zwischen 2000 und 2006 | 37 |
| Übersicht 2: Arbeitslosenversicherungssysteme mit branchenspezifischen Beitragssätzen in Europa | 39 |
| Übersicht 3: Arbeitslosenversicherungssysteme mit firmenspezifischen Beitragssätzen in Europa | 40 |
| Übersicht 4: Nettoersatzraten in den Sozialversicherungen für männliche Versicherte nach Altersgruppen | 45 |
| Übersicht 5: Auswirkungen der Reform 1996 ¹⁾ auf Pensionsübertritte, Arbeitslosigkeit, Krankenversicherungsleistungen und Beschäftigung im Zeitraum 1998-1999, Männer | 46 |
| Übersicht 6: Maßnahmenplan im Krankheitsfall in den Niederlanden | 50 |

Einleitung und Problemstellung

Europa altert. Es steigt der Anteil der über 65-Jährigen an der Bevölkerung. Aber auch die Erwerbstätigen altern. Das Durchschnittsalter der Erwerbsbevölkerung zwischen 15 bis 64 Jahren betrug im Jahr 2012 im Schnitt 40 Jahre, das Durchschnittsalter der unselbständig Beschäftigten 38,8 Jahre. Zehn Jahre zuvor war die Erwerbsbevölkerung im Schnitt 39 Jahre alt und die unselbständig Erwerbstätigen waren mit 36,3 Jahren im Schnitt um 2,5 Jahre jünger als 2012. Die realisierten und prognostizierten demografischen Verschiebungen finden damit in allen Altersgruppen der Bevölkerung, auch in der Erwerbsbevölkerung, statt.

Motiviert von der Zunahme der Bevölkerung im Pensionsalter und vom weiteren Anstieg der in den Bevölkerungsprojektionen enthaltenen Lebenserwartung, führten im abgelaufenen Jahrzehnt alle Länder der Europäischen Union Reformen ihrer Alterssicherungssysteme durch. Eine wichtige Zielsetzung war die Verbesserung der finanziellen Nachhaltigkeit in den öffentlichen Sicherungssystemen (1. Säule) und der Ausbau betrieblicher Systeme (2. Säule). Eine Verringerung der Ausgabendynamik in der 1. Säule wurde durch umfassende Einschränkungen der vorzeitigen Pensionsübertrittsmöglichkeiten, Leistungskürzungen und Erhöhungen der Altersgrenzen erreicht (*Europäische Kommission, 2012B*). Die Reformen führten zu einer strukturellen Ausgabendämpfung in der ersten Säule der Alterssicherung. Die jüngsten ökonomischen Entwicklungen relativieren die Reformwirkungen wieder: Die Finanz- und Wirtschaftskrise verschärfte durch die rückläufigen Beschäftigungs- und steigenden Arbeitslosenzahlen die Finanzierungssituation in der 1. Säule der Alterssicherung. Auch führten die Finanzmarktentwicklungen zu Einschränkungen im Bereich der kapitalfinanzierten 2. Säule bzw. bereits zu Leistungskürzungen. Die Europäische Kommission hält fest, dass mit der Krise zwei Jahrzehnte Budgetkonsolidierung zunichte gemacht wurden (*Europäische Kommission, 2010, S. 9*).

Die zahlreichen Pensionsreformen resultierten in einem Anstieg des durchschnittlichen Pensionszugangsalters (*European Commission, 2012*). Die angespannte Arbeitsmarktlage seit 2008 führte aber auch zu steigenden Arbeitslosenquoten in der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen. Einzig in Deutschland und Malta sank die Arbeitslosenquote zwischen 2008 und 2012. Für Österreich zeigt sich ein deutliches Auseinanderfallen des Erwerbsaustrittsalters vom Pensionsantrittsalter. Die Erwerbslücken sind besonders bei krankheitsbedingten und normalen Alterspensionen häufig (*Horvath – Url, 2013, Huemer – Mayrhuber, 2013*).

Nach einer Phase der Pensionsreformen braucht es im laufenden Jahrzehnt eine gezielte Forcierung der Erwerbsbeteiligung bzw. der aktiven Beschäftigung älterer Arbeitskräfte. Strengere Pensionszugangsbestimmungen stellen zwar einen Anreiz zum späteren Pensionseintritt dar, sie sind aber kein Automatismus für den Fortbestand der Beschäftigungsverhältnisse Älterer. Neben den Pensionszugangsmöglichkeiten in Abhängigkeit von den individuellen Erwerbs- und Einkommensbiografien, beeinflussen Arbeitsmarktgegebenheiten den Zeitpunkt der Beendigung der aktiven Erwerbstätigkeit. Damit die pensionsreforminduzierten späteren Pensionsübertritte auch tatsächlich mit einer Verlängerung der aktiven Erwerbstätigkeit einhergehen, braucht es strukturelle Veränderungen am Arbeitsmarkt und strukturelle Veränderungen der Personalpolitik auf der Ebene der Betriebe. Die Verlängerung der aktiven Erwerbstätigkeit bis zum Pensionsübertritt verbessert nicht nur die ökonomische und soziale Absicherung der Erwerbsbevölkerung und die wirtschaftliche Prosperität eines Landes, sondern auch die Finanzierung der Pensionssysteme und der sozialen Sicherungssysteme insgesamt.

Auf europäischer Ebene ist nach den Arbeitsmarktzielen der Lissabon-Strategie bis 2010 auch im Nachfolgeprogramm der Europa-2020-Strategie die Erhöhung der Arbeitsmarktbeschäftigung als Ziel definiert. Bis 2020 soll eine Beschäftigungsquote von 75% erreicht werden, Länder mit höheren Ausgangswerten haben darüber hinausgehende Zielwerte: Österreich sollte bis 2020 eine Beschäftigungsquote der 20- bis 64-Jährigen von 77-78% erreicht haben. Dies entspricht einer Zunahme von rund 2 bis 3 Prozentpunkten (BKA, 2011 und 2012). Im Rahmen der Europa-2020-Strategie steht im besonderen Ausmaß die Arbeitsmarktbeschäftigung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und der Frauen im Fokus. Die Empfehlungen des Rates zum nationalen Reformprogramm Österreichs 2012 weisen auf die Bedeutung und die Notwendigkeit der Ergänzung der Maßnahmen zur Anhebung des effektiven Pensionsalters hin (Europäische Kommission, 2012A).

In den vergangenen zehn Jahren stieg die Erwerbsbeteiligung an, die Beschäftigungsquote in den höheren Altersgruppen nahm deutlich zu. Im europäischen Durchschnitt erhöhte sich die Beschäftigungsquote zwischen 2002 und 2012 um 1,8 Prozentpunkte, die Quote der 55- bis 59-Jährigen im Schnitt um 11,7 Prozentpunkte, und der 60- bis 64-Jährigen um 9,2 Prozentpunkte, wobei jeweils große Länderunterschiede vorhanden sind. In der überwiegenden Zahl der Mitgliedsländer sind in der ersten Hälfte des vergangenen Jahrzehnts große Pensionsreformen durchgeführt worden (European Policy Committee, 2003, European Commission, 2009). Die Reduktion der vorzeitigen Übertrittsmöglichkeiten und die krisenbedingt rückläufige Arbeitskräftenachfrage sind Gründe für die steigenden Beschäftigungs- aber auch Arbeitslosenquoten Älterer (European Commission, 2012).

Die Arbeitsmarktbeschäftigung, dargestellt in Form von Beschäftigungsquoten, variiert stark im EU-Ländervergleich ebenso wie über die Altersgruppen hinweg und auch zwischen Frauen und Männern. Im europäischen Durchschnitt ist die Arbeitsmarktintegration der 25- bis 49-Jährigen am höchsten, ihre Beschäftigungsquote beträgt 2012 im EU-27-Schnitt insgesamt

77,5%, bei den Männern 83,5% und bei den Frauen 71,4%. Bereits ab der Altersgruppe der 50- bis 54-Jährigen ist die Beschäftigungsquote im EU-27-Durchschnitt rückläufig: Sie lag 2012 in dieser Gruppe bei 75,9% und in der Gruppe der 55- bis 59-Jährigen mit 64,0% um 11,9 Prozentpunkte darunter. In Österreich ist die Differenz der Quote zwischen Personen im Haupterwerbsalter und den höheren Altersgruppen ausgeprägter, weil hierzulande sowohl die Beschäftigungsquote der 25- bis 49-Jährigen mit 85,9% die höchste in den 27 EU-Mitgliedsländern ist, aber auch der Rückgang der Beschäftigung ab dem 55. Lebensjahr deutlicher ausgeprägt ist, als in anderen Mitgliedsländern.

Die Kausalitäten dieses Rückgangs der Arbeitsmarktteilnahme mit steigendem Alter der Erwerbstätigen sind vielfältig. Neben der gesamtwirtschaftlichen Arbeitskräftenachfrage beeinflussen institutionelle Faktoren, Arbeitsplatzanforderungen und persönliche Merkmale (Qualifikation, Gesundheit etc.) die Arbeitsmarktteilnahme der Erwerbspersonen und somit das Niveau der Arbeitslosen- und Beschäftigungsquote.

In der vorliegenden Arbeit sind Anreize, die den längeren Verbleib von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern am Arbeitsmarkt ermöglichen diskutiert. Ziel der Arbeit ist die Analyse erfolgreicher Maßnahmen anderer Länder, die zu einer steigenden Beschäftigungsquote und einem späteren Arbeitsmarktaustritt geführt haben. Nach einem Überblick über die Beschäftigungslage Älterer am europäischen Arbeitsmarkt, sind im zweiten Teil die ökonomischen Ansätze dargestellt, die zeigen, welche theoretischen Einflussfaktoren auf das Erwerbsaustrittsverhalten wirken können. Im dritten Abschnitt sind entlang der Systeme der sozialen Sicherheit (Arbeitslosen-, Kranken-, und Pensionsversicherung) implementierte Anreize dargestellt, die zur Reduktion unerwünschter Beschäftigungsbeendigungen geführt haben. Im Abschlusskapitel werden die empirischen Befunde der Arbeit überblicksartig dargestellt und mögliche Ansatzpunkte für Österreich skizziert, die zu einem späteren Erwerbsaustritt führen könnten.

1 Arbeitsmarktlage älterer Arbeitskräfte in Europa

1.1 Hohe Länderdifferenzen in den europäischen Beschäftigungsquoten

In Europa streut die Beschäftigungsquote 2012 zwischen 51,3% in Griechenland und 75,1% in den Niederlanden. Im Schnitt liegt die Quote bei 64,2%, 16 Länder liegen darunter und elf Länder darüber. Österreich nimmt mit einer Beschäftigungsquote gemäß Labor-Force-Konzept von 72,5% den fünftbesten Rang innerhalb der 27 Mitgliedsstaaten ein. Neben den Niederlanden hatten Schweden, Deutschland und Dänemark eine überdurchschnittlich hohe Beschäftigungsquote. Die Quote der 55- bis 59-Jährigen streut zwischen 82,0% (Schweden) und 47,5% (Slowenien). Durch die unterschiedlichen Grenzen im Pensionsantrittsalter liegt die Spreizung der Beschäftigungsquoten der 60- bis 64-Jährigen zwischen 64,2% in Schweden und 13,9% in Ungarn. Eine hohe Beschäftigungsquote bedeutet nicht automatisch auch eine starke Arbeitsmarktteilnahme älterer Arbeitskräfte. Österreich kann seinen guten Rang im

Ländervergleich bei der Quote der Älteren nicht halten: Ab der Altersgruppe der 55- bis 59-Jährigen fällt Österreich aus der Gruppe der über dem EU-Durchschnitt liegenden Länder heraus. Während im EU-Durchschnitt 64,0% der 55- bis 59-Jährigen beschäftigt sind, liegt der entsprechende Wert in Österreich bei 62,8%. Noch deutlicher unterscheidet sich die österreichische Beschäftigungsquote der 60- bis 64-Jährigen von jenen der anderen EU-Länder: Während im EU-Durchschnitt 32,8% dieser Altersgruppe beschäftigt sind, sind es in Österreich 21,2%, in Schweden liegt der Wert mit 64,2% drei Mal so hoch wie in Österreich.

Durch die unterschiedliche Arbeitsmarktsituation aber auch die vorhandenen Differenzen im Pensionszugangsalter ergibt sich aus der getrennten Betrachtung der geschlechtsspezifischen Beschäftigungsquoten folgendes Bild. Im Schnitt sind 69,8% der Männer zwischen 15 bis 64 Jahren in der Europäischen Union beschäftigt (Abbildung 1), bei den Frauen sind es 58,6% (Abbildung 2). In 17 Ländern übersteigt die Beschäftigungsquote der 55- bis 59-Jährigen Männer die Gesamtquote deutlich: In Schweden, Tschechien, Dänemark, Zypern und der Slowakei liegt die Quote dieser Gruppe um rund 5 Prozentpunkte über der Gesamtquote der Männer. Bei den Frauen liegt die Beschäftigungsquote der 55- bis 59-Jährigen in Estland, Lettland, Finnland und Schweden um mehr als 5 Prozentpunkte und in sieben weiteren Ländern¹⁾ über dem Gesamtdurchschnitt.

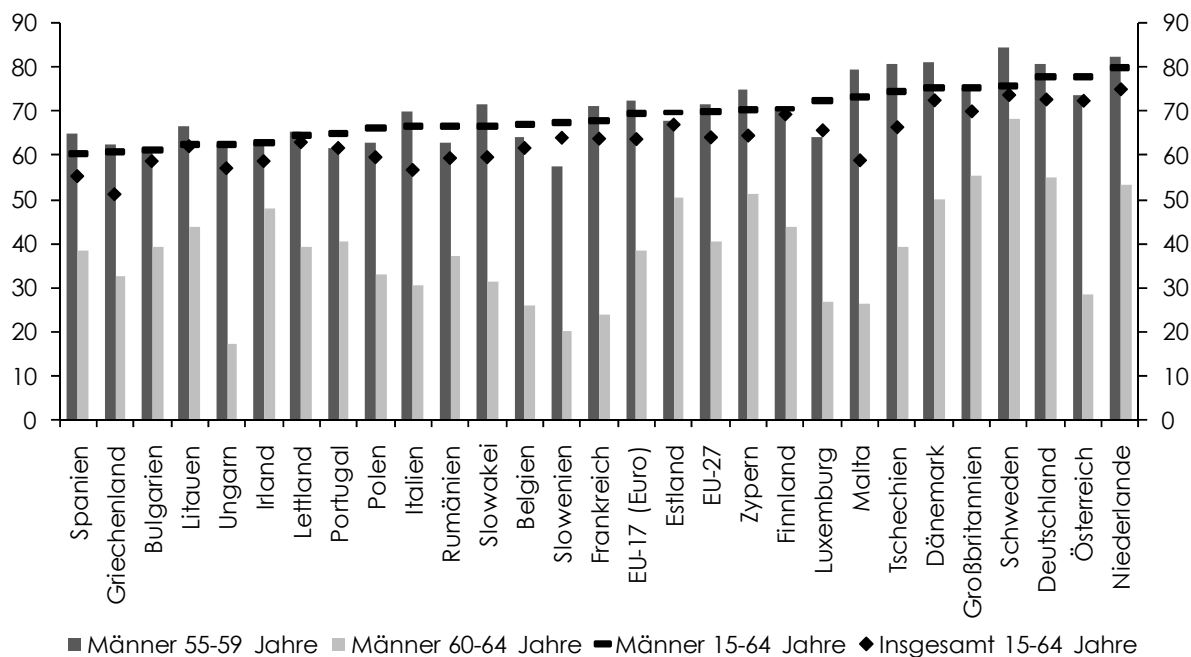
In der höchsten Altersgruppe der Erwerbsbevölkerung (60-64 Jahre) sind im EU-27-Durchschnitt 40,3% der Männer und 25,9% der Frauen beschäftigt. Die Männerbeschäftigungsquote variiert hier zwischen 68,4% in Schweden und 17,4% in Ungarn, die Frauenbeschäftigungsquote ist ebenfalls in Schweden mit 59,9% am höchsten und in Malta mit 5,0% am geringsten. Im Vergleich mit dem EU-27-Schnitt haben Männer²⁾ und Frauen³⁾ in elf teilweise unterschiedlichen Ländern eine höhere Beschäftigungsquote in dieser letzten Altersgruppe. Die österreichische Quote in dieser Altersgruppe liegt sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen mit 28,6% bzw. 14,2% deutlich unter dem EU-27-Durchschnitt in der Höhe von 40,3% bzw. 25,9%.

¹⁾ Bulgarien, Tschechien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Litauen, Vereinigtes Königreich.

²⁾ Dänemark, Deutschland, Estland, Irland, Zypern, Litauen, Niederlande, Portugal, Finnland, Schweden, Vereinigtes Königreich.

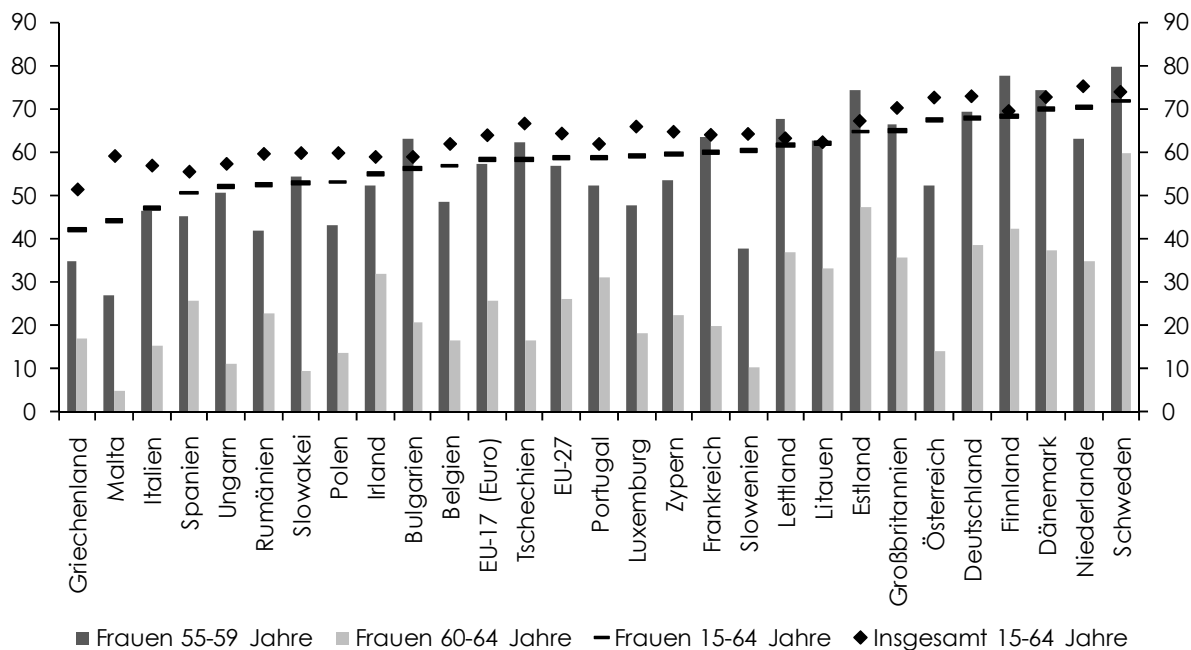
³⁾ Dänemark, Deutschland, Estland, Irland, Lettland, Litauen, Niederlande, Portugal, Finnland, Schweden, Vereinigtes Königreich.

Abbildung 1: Beschäftigungsquoten der Männer, 2012 im Vergleich



Q: Eurostat.

Abbildung 2: Beschäftigungsquoten der Frauen, 2012 im Vergleich



Q: Eurostat.

Genderdifferenzen

In den Mitgliedsländern der Europäischen Union liegt das Beschäftigungsniveau der Männer – wie in den vorangegangenen Abbildungen bereits ersichtlich – im Schnitt über jenem der Frauen. Die Beschäftigungsquote der 15- bis 64-jährigen Frauen liegt zwischen 0,6 Prozentpunkten (Litauen) und 29,1 Prozentpunkten (Malta) unter der Beschäftigungsquote der Männer. Ein Gender Gap ist auch über die Altersgruppen hinweg vorhanden. Ausnahmen stellen hier die baltischen Staaten Finnland und Bulgarien dar: Die Beschäftigungsquoten der 50- bis 54-jährigen Frauen liegen in Finnland, Lettland, Litauen und Bulgarien über der entsprechenden Männerquote, jene der 55- bis 59-jährigen Frauen in Estland, Lettland, Finnland und Bulgarien über der entsprechenden Quote der Männer.

Der Gender Gap in Österreich in der Altersgruppe der 15- bis 64-jährigen aktiv Beschäftigten entsprach 2012 in etwa dem europäischen Durchschnitt: Hierzulande waren um 10,5 Prozentpunkte weniger Frauen als Männer beschäftigt. Bis zur Altersgruppe der 54-jährigen Frauen entspricht der Gender-Gap in etwa dem EU-27-Durchschnitt, wird aber in der Gruppe der 55- bis 59-jährigen Frauen mit 21,5 Prozentpunkten deutlich größer und bewegt sich über dem EU-27-Durchschnitt und sinkt in der Gruppe der 60- bis 64-jährigen Frauen mit 14,4 Prozentpunkten wieder auf den europäischen Schnitt.

Beschäftigungsdynamik im vergangenen Jahrzehnt

Die vergangenen zehn Jahre waren von einer enormen Arbeitsmarktdynamik – gemessen an Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten – gekennzeichnet. Während zwischen 2002 und 2012 die Beschäftigungsquote der Frauen um knapp 4,1 Prozentpunkte zugenommen hat, sank jene der Männer um 0,6 Prozentpunkte. In 17 Ländern war die Männerbeschäftigungsquote rückläufig. Kräftige Zunahmen gab es mit +9,3 Prozentpunkten in Polen, gefolgt von +7,2 Prozentpunkten in Bulgarien und +5,8 Prozentpunkten in Deutschland.

Die Arbeitsmarktpartizipation der Frauen führte in 20 der 27 EU-Mitgliedsländer zu steigenden Frauenbeschäftigungsquoten zwischen 2002 und 2012. Die Beschäftigungsquote der Frauen nahm in Malta mit +9,9 Prozentpunkten am stärksten zu, bleibt aber mit insgesamt 41,0% das europäische Schlusslicht. Überdurchschnittliche Zuwächse der Frauenbeschäftigungsquote gab es auch in Deutschland (+9,2 Prozentpunkte), Bulgarien (+8,1 Prozentpunkte), Estland (+7,1 Prozentpunkte), Luxemburg (+7,5 Prozentpunkte), Polen (+6,4 Prozentpunkte) und Österreich (+6,3 Prozentpunkte). Getragen war diese Dynamik in Österreich von der steigenden Erwerbsbeteiligung der 55- bis 59-jährigen Frauen. Während im EU-27-Durchschnitt in den vergangenen zehn Jahren die Beschäftigungsquote der Frauen in dieser Altersgruppe um 15,5 Prozentpunkte zulegen, waren es in Österreich 21,5 Prozentpunkte. Auch Männer bleiben gegenüber 2002 deutlich länger in Beschäftigung. Die Männerbeschäftigungsquote der Altersgruppe 55 bis 59 Jahre erhöhte sich mit +13,3 Prozentpunkten in Österreich deutlich dynamischer als im EU-27-Durchschnitt mit +7,8 Prozentpunkten. Auch die Gruppe der 60- bis 64-jährigen Männer verzeichnete eine starke Zunahme (+11,7 Prozentpunkte), wenngleich

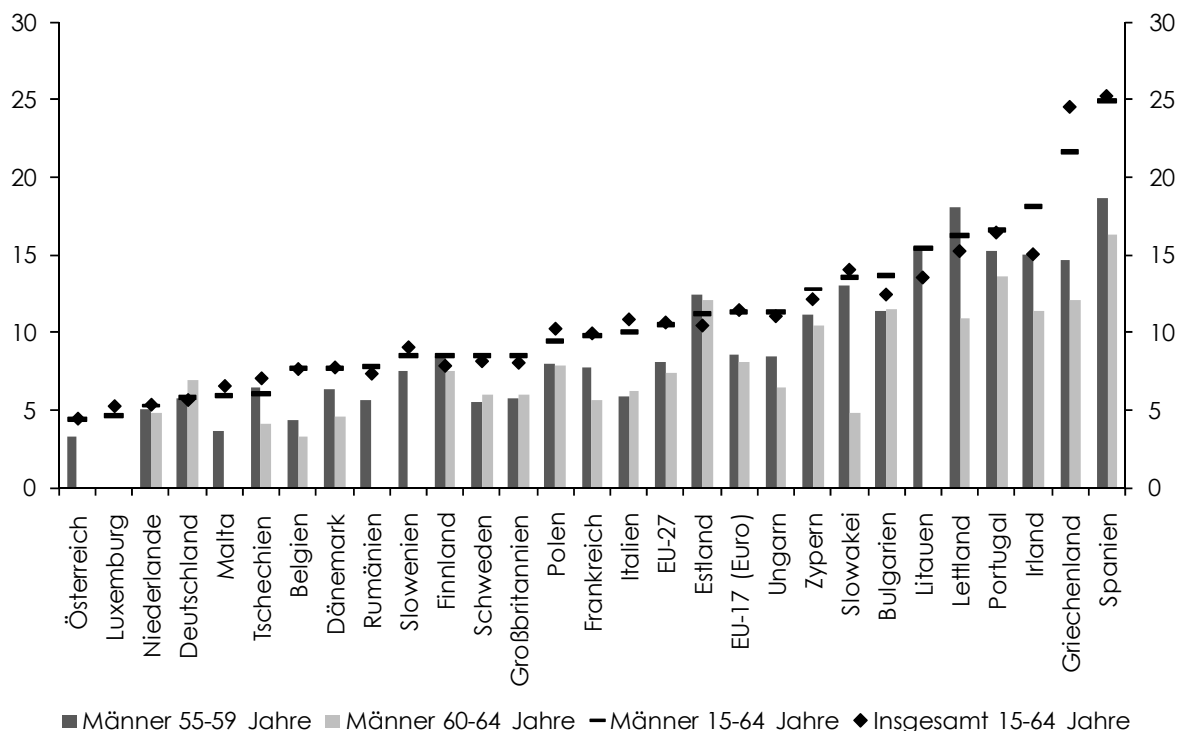
hier das Beschäftigungsniveau von 28,6% deutlich unter der europäischen Beschäftigungsquote von 40,3% liegt.

1.2 Arbeitslosenquoten

Zur Beurteilung der Arbeitsmarktlage für ältere Arbeitskräfte braucht es eine Ergänzung der Beschäftigungsquoten um die Arbeitslosenquoten. Diese umfasst den prozentuellen Anteil jener, die dem Arbeitsmarkt zu Verfügung stehen aber keinen Job finden an, der Gesamtsumme der Beschäftigten und Arbeitslosen. Die Arbeitslosenquote veränderte sich in den letzten Jahren stärker als die bisher diskutierten Beschäftigungsquoten. Während zwischen 2008 und 2012 die Beschäftigungsquote in der EU-27 um 1,6 Prozentpunkte sank, stieg im selben Zeitraum die Arbeitslosenquote um 3,5 Prozentpunkte. Die Beschäftigungsquote verringerte sich in den letzten fünf Jahren damit um insgesamt 2,4%, die Arbeitslosenquote hingegen erhöhte sich um 49%. Die Jugendarbeitslosigkeit stieg im Schnitt deutlich stärker als jene der 15- bis 64-Jährigen, die Arbeitslosenquote der über 50-Jährigen erhöhte sich schwächer als bei den unter 25-Jährigen.

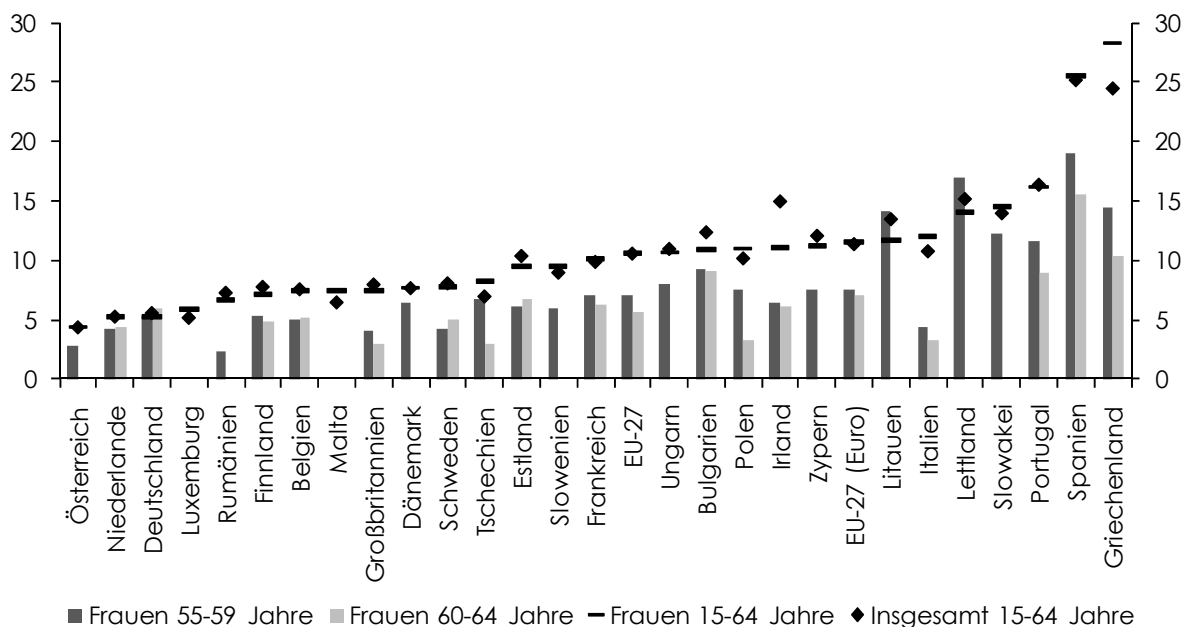
Im Vergleichsjahr 2012, das im Zeichen der Rezession stand, lag in Europa die Männerarbeitslosenquote zwischen 24,9% in Spanien und 4,4% in Österreich (vgl. Abbildung 3) und die Frauenarbeitslosenquote zwischen 28,3% in Griechenland und 4,4% in Österreich (vgl. Abbildung 4). Frauen haben in der Altersgruppe der 15- bis 24-Jährigen wie auch im Haupterwerbssalter eine gegenüber der Gesamtquote nach oben abweichende Arbeitslosenquote. In der überwiegenden Anzahl der Länder ist die Arbeitslosenquote der 55- bis 59-Jährigen geringer als die Gesamtquote. Auch die Zunahmen seit der Wirtschaftskrise 2008 sind in den höheren Altersgruppen deutlich geringer als in den jungen Altersgruppen.

Abbildung 3: Arbeitslosenquoten der Männer, 2012 im Vergleich



Q: Eurostat.

Abbildung 4: Arbeitslosenquoten der Frauen, 2012 im Vergleich



Q: Eurostat.

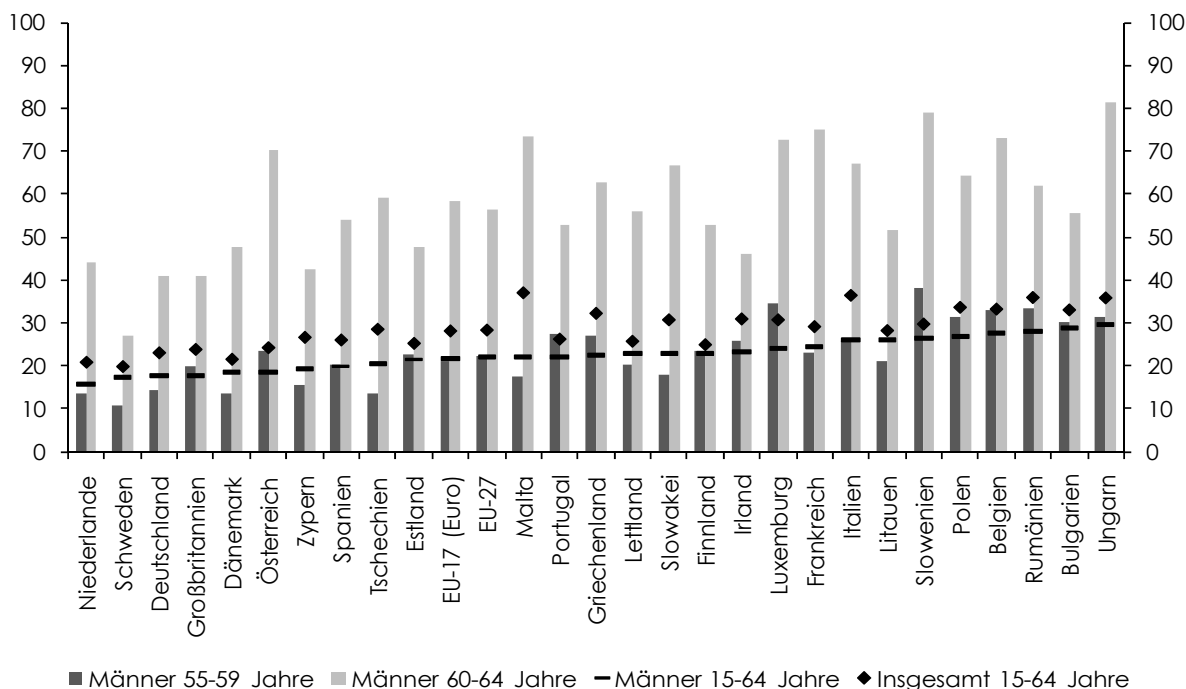
1.3 Nichterwerbstätigenquoten

Die sinkende Beschäftigungsquote mit zunehmenden Alter geht einher mit einer steigenden Quote jener, die nicht mehr am Arbeitsmarkt aktiv sind, also weder beschäftigt noch arbeitslos sind. Während im Schnitt 22,0% der männlichen Erwerbsbevölkerung und 34,4% der weiblichen Erwerbsbevölkerung nicht in den Arbeitsmarkt integriert sind, steigt der Anteil gegen Ende des Erwerbslebens.

Die Inaktivitätsquote der 55- bis 59-Jährigen Männer liegt zwischen 10,8% in Schweden und 38,0% in Slowenien, der EU-27-Durchschnitt beträgt 22,3%. In der Altersgruppe der 60- bis 64-Jährigen steigt der europäische Schnitt auf 56,5% an, in Schweden sind nur 27,2% der Männer dieser Altersgruppe inaktiv, während es in Ungarn 81,4% der Männer sind (Abbildung 5).

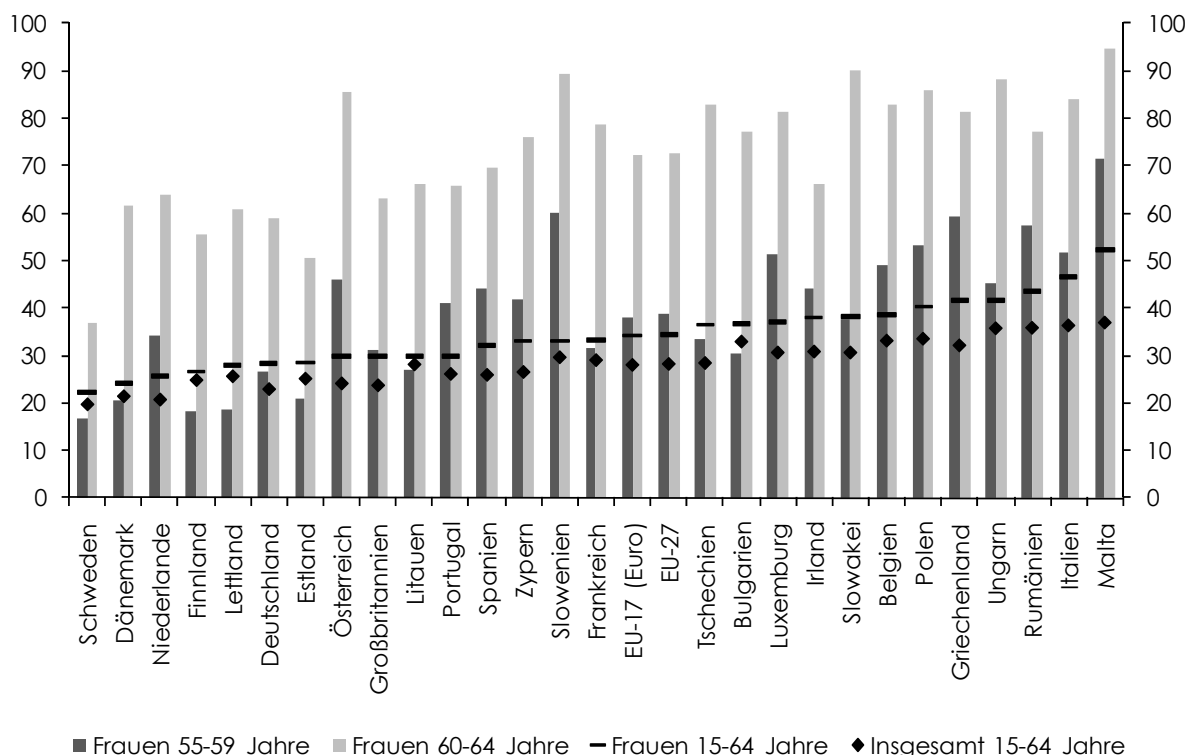
Die niedrigere Beschäftigungsquote der Frauen ist mit einer größeren Inaktivitätsquote in den oberen Altersgruppen verbunden, die im Zusammenhang mit den unterschiedlichen Pensionszugangsverhalten und -möglichkeiten stehen. Im EU-27-Schnitt sind 2012 38,8% der 55- bis 59-jährigen bzw. 72,5% der 60- bis 64-Jährigen Frauen inaktiv. Die Quote der erstgenannten Gruppe streut zwischen 16,8% in Schweden und 71,5% in Malta. Bei den 60- bis 64-jährigen Frauen sind in Schweden nur 36,9% inaktiv während es in Malta 94,7% sind. Die österreichische Quote der 55- bis 59-jährigen Frauen liegt um 7,3 bzw. 13,2 Prozentpunkte (60- bis 64-Jährige) über dem EU-27-Schnitt (Abbildung 6).

Abbildung 5: Inaktivitätsquoten der Männer, 2012 im Vergleich



Q: Eurostat.

Abbildung 6: Inaktivitätsquoten der Frauen, 2012 im Vergleich



Q: Eurostat.

Viele Personen innerhalb der Gruppe der Inaktiven stehen dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung. Dazu zählen Personen, die bereits im Ruhestand sind oder krankheitsbedingt nicht mehr arbeitsfähig sind. Untersuchungen zeigen, dass ein überdurchschnittlich hoher Anteil der jüngeren Inaktiven in Österreich zwar nicht (mehr) als arbeitssuchend erfasst ist, dennoch eine hohe Bereitschaft hat zu arbeiten (Famira-Mühlberger et al., 2010). In Ländern mit traditionellen Familienmodellen (Deutschland und Österreich) oder mit kostenintensiven Betreuungsmöglichkeiten (Großbritannien) wird häufiger die Betreuungsarbeit als Grund für die Nichterwerbstätigkeit im Haupterwerbsalter angegeben (ebenda). In Dänemark, Schweden aber auch Großbritannien sind die vergleichsweise geringen Inaktivitätsquoten der über 50-Jährigen überdurchschnittlich oft von Krankheit und Arbeitsunfähigkeit bestimmt. Famira-Mühlberger et al. (2010) vermuten spezifische Mechanismen in diesen Ländern, die – neben den Unterschieden in den nationalen Alterssicherungssystemen – eine Kategorisierung zur Gruppe aufgrund von Krankheit und Arbeitsunfähigkeit begünstigen.

Die Inaktivitätsquoten älterer Arbeitskräfte hängen neben den Pensionszugangsregeln von der Arbeitsnachfrage der Älteren ab. Hier kommt das Lohn-Produktivitäts-Profil der älteren Altersgruppe relativ zu den übrigen Beschäftigtengruppen, ihre Qualifikationsstruktur und der Gesundheitszustand ebenso zum Tragen, wie die sozialversicherungsrechtlichen Leistungen im Falle von Gesundheitseinschränkungen, Erwerbsminderung und Arbeitslosigkeit (Bassanini –

Duval, 2006). Die sozialversicherungsrechtlichen Leistungen in den Bereichen der Sozialversicherung sind kommunizierende Gefäße und beeinflussen sich gegenseitig.

So können in Österreich Arbeitslosenversicherungsleistungen bis zum Pensionsalter bezogen werden, nicht aber über das Regelpensionsalter hinaus. Ebenso kann eine krankheitsbedingte Pensionsleistung nach dem Erreichen des Regelpensionsalters nicht mehr beantragt werden. Der Zeitpunkt des Arbeitsmarktaustritts bzw. des Pensionseintritts ist somit nicht monokausal erklärbar. Erst durch eine Zusammenschau von makroökonomischen, betrieblichen Rahmenbedingungen mit individuellen Merkmalen und Wechselwirkungen der vorhandenen Systeme der sozialen Sicherheit, kann das Erwerbsaustritts- und Pensionsantrittsverhalten erklärt werden.

2 Der Zeitpunkt der Erwerbsbeendigung – Theoretischer Hintergrund und empirische Ergebnisse

2.1 Begründungsansätze aus Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmersicht

Das Lebenszyklus- und das Optionswertmodell

Im Zentrum ökonomischer Theorien über die Bestimmungsgründe der Erwerbsbeendigung aus Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmersicht steht die Annahme des rationalen Individuums, das durch die Entscheidung zum Wechsel in den Ruhestand seinen Nutzen maximieren möchte. In den frühen Lebenszyklusmodellen (vgl. *Modigliani – Brumberg, 1954*) werden jegliche institutionelle Rahmenbedingungen sowie ökonomische Regulierungen außer Acht gelassen, so dass unter anderem von der Existenz unfreiwilliger und struktureller Arbeitslosigkeit abgesehen wird. Der Zeitpunkt der Pensionierung hängt daher typischerweise lediglich vom Einkommen, dem Vermögen, dem Zinssatz und der Lebenserwartung ab. Konkret wird angenommen, dass Individuen die mit dem Alter fallende Arbeitsproduktivität antizipieren und daher während des Erwerbslebens sparen, um den Konsum nach Eintritt in den Ruhestand mit dem Ersparten zu finanzieren. Daher wählen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer das über das Leben optimale Arbeitsangebot anhand ihrer Erwartungen hinsichtlich der zukünftigen Lohneinkommensströme und der Entwicklung der Vermögens- und Ersparnisbildung, von denen angenommen wird, dass sie schon lange im Voraus bekannt sind. Es handelt sich daher um ein statisches Einperiodenmodell, in dem die optimale Lebensarbeitszeit unter gegebenen und unveränderlichen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen bestimmt wird. Da u.a. die Arbeitsfähigkeit, die Arbeitsmöglichkeiten, der Gesundheitszustand, die Regelungen im Pensionsversicherungssystem, die Ausgestaltung des Steuer- und Transfersystems sowie der Zinssatz nur in der Gegenwart und nicht in der Zukunft bekannt sind, sind Entscheidungen über den optimalen gegenwärtigen und zukünftigen Konsum (bzw. das optimale Sparverhalten) mit Unsicherheit behaftet und extrem komplex. Das Lebenszyklusmodell wird daher laufend um zusätzliche Aspekte weiterentwickelt. Eine alternative Modellierung der Entscheidung des Erwerbsaustritts bietet das (dynamische) Optionswertmodell (vgl. *Stock – Wise, 1990*), das dem Umstand Rechnung trägt, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unter Unsicherheit entscheiden und im Laufe ihres Erwerbslebens typischerweise mit veränderten Rahmenbedingungen konfrontiert werden. Insofern eignet sich das Modell besonders gut, mögliche Auswirkungen von Änderungen in den Sozialversicherungsregelungen zu untersuchen. Dem Staat, der angesichts der individuellen Risiken mittels intra- und intergenerationaler Umverteilung interveniert und somit gewissermaßen eine Rolle einnimmt, die ehemals der Familie zugeschrieben wurde, kommt hier eine bedeutende Rolle zu. Im Gegensatz zu Modellen, in denen die Individuen die Zukunft vollkommen vorhersehen und unerwartete Veränderungen ausgeschlossen werden, wird im Optionswertmodell angenommen, dass die Individuen

sämtliche ihnen zur Verfügung stehenden Informationen bezüglich der zukünftigen Pensionierungsoptionen periodisch aktualisieren und anhand dieser Informationen in regelmäßigen Abschnitten über einen möglichen Wechsel in den Ruhestand entscheiden können. Solange Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer am Erwerbsleben teilnehmen, bleibt ihnen die Option offen, den Zeitpunkt der Pensionierung optimal zu wählen und auf zukünftige pensionsrelevante Entwicklungen zu reagieren. Der Unterschied zum Lebenszyklusmodell ist insofern relevant, als man ein theoretisches Gerüst hat, um empirisch zu testen, ob der Zeitpunkt der Pensionierung durch neu eingetretene Bedingungen und Politikmaßnahmen beeinflusst wird. Der optimale Pensionseintrittszeitpunkt hängt demzufolge vom Vergleich des Gegenwartswerts⁴ des erwarteten Einkommens bei sofortigem Pensionseintritt bis an das (erwartete) Lebensende und den Gegenwartswerten der erwarteten Einkommen bei allen möglichen späteren Pensionseintrittsmöglichkeiten ab. Der sogenannte Optionswert ist die Differenz zwischen dem höchsten Gegenwartswert eines späteren Pensionierungszeitpunkts und dem Gegenwartswert bei einer unmittelbaren Pensionierung. Gemäß diesem Modell, entscheiden sich Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erst dann zu einem Eintritt in den Ruhestand, wenn der Optionswert negativ wird. Ein wichtiger Aspekt in diesem Kalkül ist die Frage, inwiefern ein Pensionssystem systembedingte Anreize zur Frühpensionierung in sich birgt.

Sozialversicherungsimmanente Anreize, die die Arbeitsangebotsentscheidung älterer Beschäftigter beeinflussen

In der Literatur werden zwei zentrale Elemente des Pensionsversicherungssystems hervorgehoben, die den Zeitpunkt des Pensionseintritts beeinflussen können, nämlich erstens das Vorhandensein eines gesetzlich festgelegten Alters, ab dem Pensionsleistungen beantragt werden können, und zweitens die Höhe von Zu- und Abschlägen. Letztere können das Arbeitsangebot insofern beeinflussen, als eine zeitliche Verzögerung des Pensionseintritts *ceteris paribus* zu einem Zuwachs der zukünftigen Pensionsansprüche führt, während gleichzeitig aber auch die laufenden Sozialversicherungsbeiträge steigen. Werden längere Beitragszeiten nicht mit einer entsprechenden Pensionserhöhung kompensiert bzw. ein vorzeitiger, freiwilliger Pensionsantritt nicht mit fairen Abschlägen versehen, spricht man von einem versicherungsmathematisch nicht neutralen bzw. einem unfairen Pensionssystem, das die Anreize zu einem frühen Pensionseintritt verstärken kann (vgl. *Brunner – Hoffmann, 2010*).

Eine Reihe von Autoren hat sich mit dem Phänomen auseinandergesetzt, dass in den USA in den frühen 1980er Jahren besonders viele Personen im Alter von 62 Jahren aus dem Erwerbsleben getreten sind, und versucht, dies in Einklang mit den Vorhersagen von Lebenszyklusmodellen zu bringen. In *Burtless und Moffitt (1985)* wird in einem statischen Modell unterstellt, dass die Beschäftigten ihren Konsumpfad im Zeitablauf glätten, indem sie

⁴ Der Gegenwartswert ist der Wert zukünftiger Zahlungen in der Gegenwart. Der Wert zukünftiger Zahlungen ist in der Gegenwart geringer als in der Zukunft, da man das Geld anlegen und dafür Zinsen bekommen kann. Üblicherweise wird der zukünftige Betrag mit dem Kapitalmarktzins diskontiert.

unbeschränkt Kredite aufnehmen bzw. Ersparnisse anlegen können. Der Zeitpunkt der Erwerbsbeendigung wird nach einem einfachen Kalkül gewählt: eine Person arbeitet nur dann, wenn die marginalen Kosten eines zusätzlichen Erwerbsjahres dem marginalen Nutzen, der durch den zusätzlichen Konsum entsteht, nicht übersteigen. Im beobachteten Zeitraum konnte man frühestens ab einem Alter von 62 Jahren Pensionsleistungen beziehen. Ein Aufschub des Pensionsantritts zwischen dem Alter von 62 und 65 Jahren erhöhte die Bezüge um etwa 7% pro Jahr. Bei über 65-Jährigen waren die Aufschläge im Falle eines späteren Pensionsantritts wesentlich geringer. Anhand von Paneldaten und detaillierter Information über den individuellen, vergangenen Erwerbsverlauf älterer Männer können die individuellen Pensionsleistungen für jedes Alter berechnet werden. Darüber hinaus werden für die Schätzung des Pensionsantrittsalters Angaben zum Gesundheitszustand, Lohn und Bildungsniveau herangezogen. Die Autoren leiten aus den Ergebnissen ab, dass die Pensionsversicherungsregelungen zwar einen statistisch signifikanten, aber relativ schwachen Einfluss auf das Pensionsantrittsalter haben. Da die Häufigkeit von Pensionsantritten im Alter von 62 Jahren unterschätzt wird, wird vielmehr vermutet, dass andere Faktoren, die im Modell nicht berücksichtigt werden (wie z.B. die Illiquidität von Pensionsleistungen), dafür verantwortlich sind.

Diese Vermutung greifen Rust und Phelan (1997) auf und verwenden ein dynamisches Modell, um explizit die Rolle von Kreditbeschränkungen für das Pensionsantrittsalter in den USA der 1970er Jahren zu untersuchen. Dabei konzentrieren sie sich auf eine Stichprobe von Männern mit niedrigem bis mittlerem Einkommen, die nach Pensionsantritt ausschließlich auf die Leistungen der öffentlichen Pensionsversicherung angewiesen sind, da keine anderen nennenswerten privaten Einkommensquellen zur Verfügung stehen. Ausgehend von der Überlegung, dass Versicherungsleistungen weniger liquide sind als Anleihen oder andere Wertpapiere und der Bezug von Pensionsleistungen frühestens im Alter von 62 Jahren möglich ist, wird erwartet, dass Personen mit Kreditbeschränkungen selbst bei einem ausgeprägten Wunsch früher in Pension zu gehen, einen stärkeren Anreiz haben, sich erst mit 62 Jahren aus dem Erwerbsleben zurückzuziehen. Im Gegensatz dazu können Personen, die über genügend flüssige Mittel verfügen, schon vorzeitig in Pension gehen und die Zeit zwischen Erwerbsbeendigung und Pensionsbezug überbrücken. Ein weiterer Aspekt, der berücksichtigt werden muss, ist der, dass im betrachteten Zeitraum in den USA Personen, die über keine private Gesundheitsversicherung verfügen und lediglich über ihren Arbeitgeber Zugang zu Versicherungsleistungen haben, starke Anreize haben, zumindest bis zum Alter von 65 Jahren im Erwerbsleben zu bleiben. Erst ab diesem Alter haben sie einen Anspruch auf öffentliche Gesundheitsversicherungsleistungen (Medicare). In der Tat zeigen die Ergebnisse, dass diejenigen Männer, die nicht privat krankenversichert sind, und somit bei einem vorzeitigen Pensionsantritt nicht versichert sind, mit einer 4-mal höheren Wahrscheinlichkeit eine Alterspension im Alter von 65 Jahren antreten, als bereits im Alter von 62 Jahren. Männer, die gesundheitlich beeinträchtigt sind, gehen mit einer doppelt so hohen Wahrscheinlichkeit zum frühestmöglichen Zeitpunkt, nämlich im Alter von 62 Jahren, in Pension. Die Schlussfolgerung

dieser Studie ist, dass die Ausgestaltung des Pensions- und Gesundheitsversicherungssystems erst in Kombination mit dem Vorhandensein von Liquiditätsbeschränkungen das beobachtete Pensionsantrittsalter hinreichend erklären kann. Wenn Risikoaversion und Marktunvollkommenheiten in der Gesundheitsversicherung unberücksichtigt bleiben, wird die Häufigkeit der Pensionsantritte im Alter von 62 bzw. 65 Jahren systematisch unterschätzt.

In den USA ist es möglich, neben dem Bezug einer Altersrente weiterhin ein Erwerbseinkommen zu beziehen. Nimmt eine Person vor dem Regelpensionsalter Pensionsleistungen in Anspruch, so wird der Hinzuverdienst je nach Höhe implizit unterschiedlich besteuert: übersteigt der Bruttolohn einen bestimmten Freibetrag, so wird der Pensionsbezug mit einer bestimmten Formel (um 33 bis 50%) gekürzt. Laut French (2005) steigt die Arbeitsangebotselastizität mit dem Alter markant an. Er schätzt anhand eines dynamischen Lebenszyklusmodells eine durchschnittliche Elastizität von 0,3 im Alter von 40 Jahren, die im Alter von 60 Jahren auf 1,1 steigt; d.h. das Arbeitsangebot fällt bei einer Kürzung des Einkommens um 1% bei 40-Jährigen um 0,3% und bei 60-Jährigen um 1,1%. Die Stichprobe besteht aus in den USA erwerbstätigen bzw. vormals erwerbstätigen Männern im Alter zwischen 30 und 98 Jahren und bezieht sich auf die Jahre 1968 bis 1997. Simulationen ergeben, dass eine Abschaffung der Abschläge beim Hinzuverdienst ungleich stärkere positive Auswirkungen auf das Arbeitsangebot von Pensionisten hätte als beispielsweise eine Kürzung der Pensionsbezüge um 20% oder eine Anhebung des Frühpensionsalters von 62 auf 63 Jahre.

Obwohl im US-amerikanischen System die Abschläge beim Hinzuverdienst durch höhere Pensionsleistungen nach Erreichen des Regelpensionsalters wieder ausgeglichen werden und es sich somit nicht um eine reine Steuer handelt, besteht die Vermutung, dass sie als solche wahrgenommen wird (Gruber – Orszag, 2003). Die Ergebnisse in French (2005) lassen jedenfalls auf kurzsichtiges Verhalten schließen. Um Verzerrungen im Arbeitsangebot zu vermeiden, muss vorausgesetzt werden, dass die nicht in Anspruch genommenen Bezüge aus dem Blickwinkel der Versicherten zu einem späteren Zeitpunkt aktuarisch fair angepasst und ausbezahlt werden. Die Arbeitsangebotsentscheidung kann sich in diesem Fall ganz nach der relativen Präferenz für Freizeit und Konsum richten. Dies setzt voraus, dass die Höhe der Zu- und Abschläge mit der Zeitpräferenzrate der Versicherten in Einklang steht und dass die Regeln für die Versicherten leicht verständlich sind.

Gegenwärtig wird in den USA das Regelpensionsalter von 65 auf 67 Jahre angehoben.⁵ Die frühestmögliche Auszahlung von Pensionsbezügen (bei nicht invaliden Personen) ist ab einem Alter von 62 Jahren möglich. Beantragt eine Person vor dem Regelpensionsalter Pensionsleistungen, so werden die Bezüge reduziert. Das Ausmaß der Kürzung hängt vom Alter der Versicherten zum Antragszeitpunkt ab. Beispielsweise wird der Bezug für Personen, die bereits mit 62 Jahren eine Pension beziehen, um 25% reduziert wenn sie 1946 geboren

⁵ Das gesetzliche Regelpensionsalter wird schrittweise von 65 Jahre für Geburtsjahrgänge vor 1938 auf 67 Jahre für Geburtsjahrgänge ab 1960 angehoben.

wurden; Personen, die nach 1959 geboren wurden, müssen mit einer Kürzung von 30% rechnen. Entscheidet sich eine Person dazu, über das Regelpensionsalter hinaus zu arbeiten, so steigen die Bezüge. Der frühere jährliche Zuschlag von 3% wurde als zu niedrig, da aktuarisch unfair, erachtet und wird gegenwärtig angehoben. Er beträgt 5,5% für Geburtsjahrgänge 1933/34 und steigt schrittweise auf 8% jährlich für Geburtsjahrgänge ab 1943. Zudem besteht die Möglichkeit beim Erreichen des Regelpensionsalters die Auszahlung der dem Partner zustehenden Pensionsbezüge zu beantragen, selber aber bis zum Alter von 70 Jahren zu arbeiten und somit von den Zuschlägen, die bei einem Aufschub des Pensionsantritts entstehen, zu profitieren.⁶

Klassische, angebotsorientierte ökonomische Modelle der Ruhestandsentscheidung: Evidenz und Kritik

Für eine empirische Untersuchung der Rolle finanzieller Anreize für die Arbeitsangebotsentscheidung älterer Beschäftigter scheint ein ausschließlich auf monetäre Einkommen gerichteter Ansatz problematisch, da sozioökonomische und individuelle Faktoren ebenso relevante Entscheidungsgrößen darstellen. So ist es zumindest im europäischen Kontext naheliegend, dass die individuelle Einschätzung der zukünftigen Einkommensströme in hohem Maße von der wahrgenommenen Wahrscheinlichkeit eines möglichen Arbeitsplatzverlusts abhängt. Dies sowie das subjektiv empfundene Risiko eines zukünftigen Einkommensverlustes müssten korrekterweise in die Berechnung des Optionswerts eines späteren Pensionsantrittsalters eingehen. Außerdem wurde empirisch belegt, dass der individuelle Freizeitnutzen einen bedeutenden Einfluss auf den Zeitpunkt des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand hat (vgl. *Gustman – Steinmeier, 2004*). Der Nutzen der Freizeit hängt unter anderem von der familiären Situation (Pflege- und Betreuungsbedarf von Angehörigen, Einkommen von Angehörigen, Vermögen) aber auch von der Zufriedenheit am Arbeitsplatz und dem Gesundheitszustand ab.

Möglicherweise ist die Komplexität der Entscheidung verantwortlich dafür, dass in der empirischen Literatur kein Konsens darüber herrscht, inwiefern eine Änderung in den finanziellen Rahmenbedingungen im Bereich der Pensionsversicherung tatsächlich zu einem Aufschub des Pensionseintritts bzw. zu einer höheren Erwerbsquote älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer führt (vgl. *Manoli – Weber, 2011*). Empirische Studien, die die Wirkung finanzieller Anreize auf das Arbeitsangebot älterer Beschäftigter untersuchen, unterscheiden sich sowohl in ihren Ansätzen als auch in ihren Ergebnissen erheblich voneinander. Stock und Wise (1990) beispielsweise liefern empirische Belege für die Validität des Optionswertmodells, indem sie sich auf Daten einer Kohorte älterer Männer über 50 Jahre innerhalb eines großen US-Unternehmens stützen. Dabei wird untersucht, wie Veränderungen im betrieblichen Alterssicherungssystem Einfluss auf die Pensionierungsentscheidung nimmt. Diese Studie ist unter mehreren Gesichtspunkten kritisiert worden (*Coile – Gruber, 2000*). Insbesondere wird

⁶ Die Informationen stammen aus der offiziellen U.S. Sozialversicherungs-Website (vgl. <http://www.ssa.gov/> aufgerufen am 25.07.2013).

auf den Umstand hingewiesen, dass die Wahl der Daten ausschlaggebend für die Robustheit der Ergebnisse ist, die Daten also möglichst repräsentativ sein sollten. Für Rückschlüsse auf den Einfluss der Ausgestaltung des Pensionssystems ist außerdem bei der Berechnung des Optionswertes zwingendermaßen zwischen den Pensionsansprüchen aus der Sozialversicherung und denen aus der privaten Altersvorsorge zu unterscheiden. Dementsprechend stellen Coile und Gruber (2000) anhand einer relativ großen Umfrage, die vier Wellen über sieben Jahre umfasst, fest, dass Veränderungen in den Sozialversicherungsregelungen in den USA nur geringfügige wenn auch signifikante Auswirkungen auf den Zeitpunkt des Pensionsantritts älterer, männlicher Arbeitnehmer haben. Vielmehr scheint der Zeitpunkt der Pensionierung gesellschaftlich normiert zu sein bzw. von der Ausgestaltung des Gesundheitsversicherungssystems abzuhängen, da sich ein Großteil der Befragten für einen Pensionsantritt im Regelpensionsalter von 65 Jahren entscheidet, auch wenn dies nicht mit einer individuellen Optimierung im Sinne des Optionswertmodells zu erklären ist. Erosa et al. (2012) gehen der Frage nach, inwiefern das Ausmaß der Beschäftigung älterer Männer von den länderspezifischen Sozialversicherungs- und Steuersystemen abhängt. Die Strategie besteht darin, ausgehend vom US-amerikanischen Modell und dem dort vorherrschenden Arbeitsangebotsverhalten älterer Beschäftigter (das heißt, gegeben deren Arbeitsangebotselastizität), zu untersuchen, welche Auswirkungen der Ersatz des amerikanischen Steuer- und Sozialversicherungssystems durch das entsprechende schweizerische, holländische, spanische, italienische und französische Steuer- und Sozialversicherungssystem im Jahre 2004 auf die Beschäftigung älterer Männer hätte. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass insbesondere die Regulierungen im Bereich der Pensionsversicherungssysteme die Abweichungen zwischen den gearbeiteten Stunden der 60- bis 64-jährigen Männer in den USA und den einzelnen europäischen Ländern verhältnismäßig bis mäßig gut erklären. So sagt das Modell voraus, dass Männer in der Altersgruppe 60-64 Jahre in der Schweiz 96%, in den Niederlande 43%, in Spanien 53%, in Italien 36% und in Frankreich 37% der in den USA geleisteten Arbeitsstunden arbeiten. Tatsächlich betragen die Werte in der Schweiz 126%, in den Niederlande 49%, in Spanien 66%, in Italien 44% und in Frankreich 29%. Die Studie erlaubt keine Rückschlüsse auf die Bedeutung von konkreten Politikmaßnahmen im Bereich der Pensionsversicherung, da in jedem Fall das gesamte Konstrukt der Regulierungen (Regelpensionsalter, Möglichkeit einer vorzeitigen Alterspension, Beitragsjahre, Pensionshöhe, Möglichkeit einer betrieblichen Altersvorsorge, Regelungen für Invaliditätspensionen, Mindestpension, sämtliche Zu- und Abschläge etc.) modelliert wurde.

Selbst wenn jegliche sozioökonomischen Informationen durch statistische Erhebungen auf individueller Ebene verfügbar wären, legen die erwähnten Studien den Schluss nahe, dass der Zeitpunkt der Pensionierung und die Erwerbsintensität Älterer nicht hinreichend durch individuelle Optimierung zu erklären ist. So kann die gesellschaftliche Norm, also das übliche, beobachtete Arbeitsangebots- und Pensionierungsverhalten anderer, jegliches Optimierungskalkül dominieren (Lumsdaine et al., 1996). Außerdem ist nicht auszuschließen,

dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer kurzichtig handeln oder aber unvollkommen informiert und damit nicht in der Lage sind, finanziell optimale Entscheidungen zu treffen (Duval, 2003).

Natürliche Experimente

Neuere Studien versuchen daher mit Hilfe sogenannter natürlicher Experimente und unter Anwendung detaillierter Mikrodaten kausale Effekte zu identifizieren. Ein natürliches Experiment liegt z.B. dann vor, wenn Reformen nur einen Teil der untersuchten Population betreffen, so dass man die Effekte auf die betroffene im Vergleich zur nicht betroffenen Gruppe unter bestimmten Voraussetzungen vergleichen kann. Hanel und Riphahn (2012) beispielsweise betrachten die Pensionsreformen der letzten 20 Jahre in der Schweiz als natürliche Experimente, da die individuellen Auswirkungen dieser Politikmaßnahmen während einer Übergangsphase in erster Linie vom Geburtsdatum abhängen und damit exogen bestimmt werden. Das heißt, zwei Personen, die in jeder Hinsicht identisch sind, außer dass sie in unterschiedlichen Jahrgängen geboren wurden, können allein aufgrund dieses Merkmals unterschiedliche Anreize hinsichtlich des Zeitpunkts des Pensionseintritts haben. Neben einer Anhebung des Regelpensionsalters für Frauen von 62 auf 64 Jahre wurden 1991 Abschläge bei einer Pensionierung vor dem Regelpensionsalter eingeführt. Für die Untersuchung werden die Daten von Frauen im Alter zwischen 60 und 65 Jahren aus der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 1991-2006 herangezogen. Anzumerken ist, dass zentrale Variablen wie die Daten über die zurückliegende Erwerbsbiografie, die zum Erhebungszeitpunkt gesammelten Pensionsansprüche, betriebliche Pensionsansprüche sowie Informationen zum Einkommen anderer Familienmitglieder nicht berücksichtigt werden konnten. Im Hinblick auf die Bedeutung sozial normierten Verhaltens wird unter anderem untersucht, ob mögliche Reaktionen auf die veränderten institutionellen Rahmenbedingungen mit einer zeitlichen Verzögerung stattfinden. Die Ergebnisse belegen, dass der Pensionseintritt der betroffenen Personen im Durchschnitt zeitlich verzögert wird. Dies ist darauf zurück zu führen, dass die Attraktivität einer vorzeitigen Pensionierung nach Einführung der Reform abnimmt. Konkret weisen die Ergebnisse darauf hin, dass ein Abschlag von 3,4% die Pensionseintrittswahrscheinlichkeit bei einem Alter von 62 Jahren von 46% auf 22% verringert. Nun ist aber keineswegs belegt, dass ein späterer Pensionseintritt gleichbedeutend mit einem längeren Verbleib im Erwerbsleben ist. Wenn die Abschläge dazu führen, dass ein späterer Zeitpunkt für den Pensionseintritt gewählt wird, die Beschäftigungswahrscheinlichkeit aber aufgrund von Arbeitsmarktrestriktionen nicht dementsprechend steigt, findet lediglich eine Verdrängung von der Frühpension in andere Formen der Nichtbeschäftigung statt. Die schweizerische Studie deutet auch auf einen Zusammenhang mit dem Bildungsniveau. Die Verzögerung des Pensionseintritts ist insbesondere bei Frauen mit einem relativ niedrigen Bildungsniveau zu beobachten, während Frauen mit tertiärer Ausbildung kaum auf die Reform reagieren.

Manoli und Weber (2011) untersuchen die Daten des österreichischen Systems der Abfertigung Alt, um die Rolle finanzieller Anreize auf die Entscheidung des Austritts aus dem Erwerbsleben zu untersuchen. Laut diesem System haben Angestellte, deren Dienstverhältnisse bis 2002 geschlossen wurden und die über eine hinreichend lange Zeit ununterbrochen bei einem Arbeitgeber beschäftigt waren, Anspruch auf eine vom Arbeitgeber finanzierte Abfertigung. Im Falle einer Selbstkündigung (ausgenommen zum Zeitpunkt des Pensionseintritts) geht der Anspruch verloren. Die Höhe der Abfertigung variiert nach Betriebszugehörigkeitsdauer und beträgt nach 10, 15, 20 und 25 Jahren Beschäftigung jeweils ein Drittel, die Hälfte, drei Viertel und ein volles Bruttojahresgehalt. Diese Sprünge werden genutzt, um der Frage nachzugehen, ob und in welchem Ausmaß Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer den Zeitpunkt des Pensionseintritts vom Erreichen der nächsthöheren Abfertigungsstufe, also vom Erreichen der relevanten Betriebszugehörigkeitsdauer, abhängig machen. Die Verwendung der österreichischen Hauptverbandsdaten erlauben es, die Pensionsansprüche, die im Falle einer sofortigen Pensionierung entstünden, zu berechnen und diese dem Nettolohn gegenüberzustellen. Es werden also individuelle implizite Steuersätze konstruiert, die den Anstieg der Nettopensionsleistungen in Relation zum Nettolohn bei einem längeren Verbleib im Erwerbsleben messen. Die Konstruktion solcher individueller impliziter Steuersätze ist aufwendig, berücksichtigt sie doch relevante Informationen über die individuellen Erwerbsbiografien, einschließlich der Löhne, Steuern und Sozialversicherungsabgaben sowie allfällige Änderungen im Pensionssystem. Die wesentlichen Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen. Bereits beim ersten Blick auf die Daten ist erkennbar, dass die Häufigkeit von Pensionierungen eindeutig unmittelbar bei Erreichen der nächsthöheren Abfertigungsstufe steigt. Dies lässt darauf schließen, dass finanzielle Anreize in Form höherer Abfertigungsansprüche eine zeitliche Verschiebung des Pensionseintritts nach hinten verursachen. In der Tat ergeben Schätzungen, dass die Anzahl der Personen, die zwischen 10 und 11 Jahren ununterbrochener Betriebszugehörigkeit in Pension gehen, im Vergleich zu einem Szenario ohne Abfertigungssystem um 22% steigt. Demgegenüber stehen allerdings sehr hohe implizite Steuersätze. So steigt der implizite Steuersatz aufgrund des Abfertigungsanspruchs bei einem Verbleib im Erwerbsleben beim Erreichen der 10-jährigen Betriebszugehörigkeit um über 1600%. Um nun auf Basis dieser Schätzungen ein Maß für die Reagibilität des Arbeitsangebots auf die finanziellen Anreize zu liefern, ist es notwendig diese Ergebnisse in ein standardisiertes Maß umzusetzen. Die Elastizität gibt Ausschuss über die relative Änderung des Arbeitsangebots als Folge einer relativen Änderung des impliziten Steuersatzes. Eine wesentliche Erkenntnis dieser Studie ist, dass ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ein ähnlich starres Arbeitsangebot aufweisen wie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Haupterbsalter. Wenn man den geschätzten Durchschnittswert für die Elastizität von 0,25 heranzieht, würde beispielsweise die Einführung einer Einmalzahlung von 5.000 € im Falle eines Pensionseintritts im Alter von 61 Jahren dazu führen, dass die Wahrscheinlichkeit einer Pensionierung im Alter von 61 Jahren im Durchschnitt lediglich von 0,10 auf 0,13 steigt. Auffällig ist, dass die Spitzen in der Anzahl der Pensionierungen im Alter

von 60 Jahren ungeachtet der finanziellen Anreize bestehen bleiben. Weiters liefert die Studie keine Hinweise dafür, dass Individuen vorausschauend bereits im Alter von 40, 45 oder 50 Jahren den Zeitpunkt eines Jobwechsels so wählen, dass sie die nächsthöhere Abfertigungsstufe zum frühestmöglichen Zeitpunkt eines Pensionseintritts erreichen können. Die geschätzten Reaktionen des Arbeitsangebots weisen aufgrund der Qualität der Daten eine hohe Präzision auf, variieren jedoch stark nach Gesundheitszustand, Einkommen und Geschlecht. Die Reaktion ist bei Frauen ausgeprägter und generell umso schwächer je schlechter der individuelle Gesundheitszustand ist.

Modelle, die auf Länderdaten basieren

Einen gänzlich anderen Zugang zur Frage der Auswirkung finanzieller Anreize auf das Arbeitsangebot wählen Studien, die auf nationalen Daten basieren. In Gruber und Wise (1998) werden Ergebnisse aus elf länderspezifischen Studien verglichen und zusammengefasst. Charakteristisch ist, dass für jedes Land ein Maß berechnet wird, das die Anreize zum Eintritt in die Pension für Beschäftigte der Altersgruppe 55-65 Jahre beschreiben soll. Auch hier handelt es sich um das Maß eines impliziten Steuersatzes, das ausdrückt, um wie viel der Gegenwartswert der zukünftigen Netto-Pensionsleistungen in Relation zum Nettolohn steigt oder fällt, wenn ein Arbeitnehmer ein Jahr länger arbeitet. Der Schwachpunkt dieses Ansatzes ist, dass für jedes Land ein einziger impliziter Steuersatz für *einen repräsentativen, männlichen Arbeitnehmer* berechnet wird. Dies erfordert, dass konkrete Annahmen u.a. bezüglich der Erwerbsbiografie (Alter beim erstmaligen Eintritt in das Erwerbsleben, Einkommen, Familiensituation, ...) gemacht werden müssen. Gruber und Wise (1998) zeigen, dass in fast allen betrachteten Ländern der Zuwachs des Pensionsvermögens⁷ eines typischen Arbeitnehmers der betrachteten Altersgruppe höher ist als der Nettolohn. Damit wird ein längerer Verbleib im Erwerbsleben implizit besteuert. Insgesamt ist der Tenor dieser Studien, dass die länderspezifischen impliziten Steuersätze, die sehr heterogen sind, signifikante und negative Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung haben. Zudem stellen Gruber und Wise (1999) fest, dass Pensionierungen besonders häufig dann auftreten, wenn ein Alter erreicht wird, in dem Frühpensionierungen in Anspruch genommen werden können. Abgesehen von der Tatsache, dass diese Studien auf dem Fallbeispiel eines sogenannten typischen Arbeitnehmers basieren und somit keine Aussagekraft über die Anreize von Personen mit davon abweichenden Merkmalen und Erwerbskarrieren haben, stellt sich die Frage der Kausalität. Hohe implizite Steuersätze könnten die Folge – und nicht die Ursache – einer hohen Inaktivität sein. So wurden in den 1980er Jahren in mehreren Ländern Frühpensionsregelungen eingeführt, weil sich die Entscheidungsträgerinnen und -träger davon erhofft hatten, die Jugendarbeitslosigkeit zu senken (Esping-Andersen, 1995). Dahinter lag die Idee, dass die Nachfrage nach Arbeit fixiert ist und die Arbeitsplätze älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne zusätzliche Kosten durch jüngere Arbeitskräfte

⁷ Das Pensionsvermögen entspricht den erwarteten diskontierten Pensionsbezügen abzüglich der bis zum Pensionseintritt fälligen Beitragszahlungen.

substituiert werden können. Frühpensionsprogramme wurden daher als Maßnahme zur Reduzierung des Arbeitskräfteangebots eingesetzt (OECD, 2006). Es könnte also sein, dass gerade Länder mit niedrigen Beschäftigungsquoten durch die Einführung großzügiger Regelungen des öffentlichen Pensionssystems hohe implizite Steuersätze verursacht haben. Inzwischen belegen mehrere Studien, dass eine Abnahme der Erwerbsbeteiligung Älterer keine positiven Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung jüngerer Personen hat (vgl. Gruber – Wise, 2010).

Die Rolle der Qualität der Arbeit

Die Literatur widmet dem Themenbereich Arbeitslosigkeit älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wenig Aufmerksamkeit. Dabei ist allgemein bekannt, dass gerade diese Personengruppe es sehr schwer hat, nach einem Arbeitsplatzverlust wieder eine Beschäftigung zu finden. Dem Verlust des Arbeitsplatzes folgt oft der gänzliche Austritt aus dem Erwerbsleben (Gielen – van Ours, 2006). Aus gesellschaftspolitischer Sicht erscheint es daher (zumindest kurzfristig) vielversprechender, die Rahmenbedingungen dahingehend zu verändern, dass bestehende Beschäftigungsverhältnisse verlängert werden, als Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber dazu zu bewegen, ältere Personen neu einzustellen. Umso wichtiger ist es daher, die Merkmale von Beschäftigungsverhältnissen aus Sicht älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unter mehreren Gesichtspunkten näher zu beleuchten. Insbesondere gilt es zu verstehen, ob und inwiefern die Arbeitsbedingungen älterer Beschäftigter Einfluss auf die Entscheidung nehmen, in Voll- oder Teilzeit weiterzuarbeiten bzw. das Erwerbsleben zu beenden. Schnalzenberger et al. (2011) untersuchen diese Fragestellungen anhand der von SHARE (Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe) erhobenen Daten aus einer repräsentativen Befragung von Personen über 50 in elf europäischen Ländern zu verschiedenen Bereichen wie soziale und familiäre Netzwerke, Gesundheit und sozio-ökonomischer Status. Konkret fokussiert die Studie auf Personen in der Altersgruppe 50-65 Jahre, die zum Zeitpunkt der ersten Befragungswelle (2004/05) angestellt waren. Die Autoren gehen der Frage nach, ob Arbeitsplatzcharakteristika, die aus Sicht der Beschäftigten für die Qualität der Arbeit ausschlaggebend sind, die Wahrscheinlichkeit der Beschäftigung zum Zeitpunkt der zweiten Befragungswelle (2006/07) beeinflussen. Um das Konzept „Qualität der Arbeit“ multidimensional zu erfassen, werden drei unterschiedliche Maße betrachtet: die subjektive Arbeitsplatzzufriedenheit, das Ausmaß der Übereinstimmung zwischen ausgeübtem Beruf und Ausbildung, sowie die Anerkennung und Honorierung von Leistung bzw. das Ausmaß des Ungleichgewichts zwischen Anstrengung und Gegenleistung bei der Arbeit. Motiviert wurde dieser Ansatz von neuen Studien, die einen eindeutigen positiven Zusammenhang zwischen der Arbeitsplatzqualität und dem Gesundheitszustand der Beschäftigten feststellen (vgl. Siegrist et al., 2006). Beide Faktoren wiederum beeinflussen die Absicht, frühzeitig in Pension zu gehen (ebenda). Das eindeutigste Ergebnis in Schnalzenberger et al. (2011) betrifft den Faktor Arbeitsplatzsicherheit, der in den Indikator für das Ausmaß der Anerkennung von Leistung einhergeht. Die Resultate deuten auf eine

signifikante, negative Beziehung zwischen prekären Arbeitsverhältnissen und der Wahrscheinlichkeit einer Weiterbeschäftigung hin. Wenn der Arbeitsplatz unsicher ist, ist die Wahrscheinlichkeit zwei Jahre nach der ersten Befragung weiterhin beschäftigt zu sein für Frauen 15,4 Prozentpunkte und für Männer 11,8 Prozentpunkte niedriger. Ob die Beendigung der Beschäftigungsverhältnisse vorwiegend auf das vertraglich bestimmte Ende des Arbeitsvertrags zurückzuführen ist, oder ob sich die Beschäftigten von sich aus aufgrund der Unzufriedenheit über die Arbeitsplatzunsicherheit aus dem Erwerbsleben zurückziehen, ist aus den Daten nicht ersichtlich. Ein weiteres Ergebnis ist, dass für die ausgeübte Tätigkeit überdurchschnittlich qualifizierte Männer mit einer niedrigeren Wahrscheinlichkeit beschäftigt bleiben.⁸ Außerdem zeigen die Resultate, dass Arbeitsplatzunzufriedenheit starke negative Auswirkungen auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit hat. Dieser negative Zusammenhang ist bei Frauen stärker ausgeprägt als bei Männern. Ständiger Zeitdruck aufgrund einer hohen Arbeitsbelastung und schlechte Aussichten auf eine Beförderung tragen ebenfalls zu einer signifikant niedrigeren Erwerbsbeteiligung bei. Zusammenfassend bestätigt die Studie, dass mehrere arbeitsplatzbezogene Charakteristika, die von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern aktiv gestaltet werden können und für die Qualität der Arbeit maßgeblich sind, die Arbeitsmarktpartizipation älterer Personen beeinflussen.

Fazit

- Viele Studien belegen, dass das „normale“ also das Regel(früh)pensionseintrittsalter eine besonders wichtige Determinante für den Zeitpunkt der Pensionierung darstellt. Gesellschaftlich normiertes Verhalten und die Ausgestaltung der Sozialversicherungssysteme beeinflussen den Zeitpunkt des Pensionseintritts.
- Eine Reform die allein auf finanzielle Anreize setzt, scheint lediglich moderate Auswirkungen auf das Arbeitsangebot älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu haben.
- Selbst wenn aufgrund veränderter finanzieller Anreize Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer später in Pension gehen, ist das noch kein Indiz dafür, dass diese länger (und freiwillig) im Erwerbsleben verbleiben. Letzteres ist aber für eine erfolgreiche Reform entscheidend.
- Arbeitsplatzbezogene Charakteristika wie prekäre Arbeitsverhältnisse, fehlende Anerkennung von Leistung und eine hohe Arbeitsbelastung schlagen sich negativ auf die Arbeitsmarktpartizipation älterer Personen nieder.
- Wenn Zu- und Abschläge bei einem Pensionseintritt, der vom Früh- bzw. Regelpensionseintrittsalter abweicht, aus Sicht der Versicherten nicht annähernd mit der individuellen Diskontierungsrate (Zeitpräferenzrate) übereinstimmen, werden sie kaum Auswirkungen auf das Pensionseintrittsalter haben.

⁸ Die Definition einer *angemessenen* Ausbildung richtet sich nach den durchschnittlichen Ausbildungsjahren der Beschäftigten je nach Berufsgruppe und je nach Land.

- Liquiditätsengpässe bzw. ein mangelnder Zugang zu fairen Krediten kann die optimale Wahl des Pensionseintrittsalters erheblich einschränken, da der Zeitraum zwischen dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben und dem frühestmöglichen Zeitpunkt des Anspruchs auf Pensionsleistungen nicht zufriedenstellend überbrückt werden kann.

2.2 Erklärungen aus Arbeitgeberinnen- und Arbeitgebersicht

Produktivität und Senioritätsentlohnung

Einen möglichen theoretischen Ansatz, der das Ausscheiden von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus dem Erwerbsleben aus dem Blickwinkel eines Unternehmens erklärt, bietet Lazear (1979). Wenn die Beschäftigten nach dem Prinzip der Seniorität entlohnt werden, vergrößert sich die Spreizung zwischen dem Lohn und dem Grenzwertprodukt (d.h. dem Produkt aus Preis und Produktivität der letzten eingesetzten Arbeitseinheit) mit zunehmender Betriebszugehörigkeitsdauer der Beschäftigten. Die Profitabilität dieses Entlohnungsschemas hängt daher entscheidend vom Zeitpunkt des Austritts der Beschäftigten aus dem Unternehmen ab. Ein mit dem Alter steigendes Lohnprofil soll leistungssteigernd wirken und garantieren, dass die Arbeitsintensität der Beschäftigten nicht über die Betriebszugehörigkeitsdauer fällt. Unter der Annahme eines vollkommenen Wettbewerbs wird ein solches Entlohnungsschema so gestaltet sein, dass der über die gesamte Betriebszugehörigkeitsdauer bezahlte Lohn dem durchschnittlichen Grenzwertprodukt der geleisteten Arbeit entspricht. Es kommt daher ein langfristiger Vertrag zustande, indem vereinbart wird, dass die Entlohnung zu Beginn des Beschäftigungsverhältnisses unterhalb des Grenzwertproduktes des Beschäftigten liegt, dann mit zunehmender Dauer im Betrieb steigt und schließlich über dem Grenzwertprodukt liegt. Die verzögerte Entlohnung („deferred payment“) könnte aber auch extremere Formen annehmen und ein Teil des Entgelts erst nach Beendigung des Arbeitsvertrags in Form einer betrieblichen Altersvorsorge ausbezahlt werden. Kritisch anzumerken ist, dass das Modell auf der hypothetischen Annahme vollkommen unregulierter und homogener Arbeits- und Gütermärkte basiert. Wenn eine hinreichend große Anzahl an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern untereinander im Wettbewerb stehen, werden laut dem Modell Personen, die über das Erwerbsleben betrachtet nicht gemäß ihrer Produktivität entlohnt werden, zu alternativen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern wechseln. Im Gleichgewicht, d.h. wenn sich einander entgegengesetzte Kräfte ausgeglichen haben, wechselt daher niemand den Arbeitsplatz, so dass langfristige Arbeitsbeziehungen mit identischen Entlohnungsprofilen entstehen.

Lazears Modell suggeriert eine mögliche Erklärung für die potenziell relativ ungünstige Arbeitsmarktsituation älterer Beschäftigter: Wenn ein mit dem Alter steigendes Lohnprofil vertraglich geregelt und somit von der Produktivität entkoppelt wird, kann eine altersbedingte verringerte Leistungsfähigkeit den Anreiz für Arbeitgeberinnen und

Arbeitgeber erhöhen, ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zum Austritt aus dem Unternehmen zu bewegen. Anhand von „Linked Employer-Employee“-Daten, die Informationen von Beschäftigten und Firmen in Deutschland verknüpfen, schließen empirische Studien jedoch, dass Unternehmen mit steileren Lohnprofilen ihre Arbeitskräfte länger beschäftigen als der durchschnittliche Betrieb im gleichen Sektor (Zwick, 2011). Ähnlich argumentieren Heywood et al. (2010). Eine mit dem Alter steigende Entlohnung scheint also kein Anreizproblem bei der Weiterbeschäftigung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer darzustellen. Allerdings zeigen sowohl Daniel und Heywood (2007) als auch Zwick (2011), dass Unternehmen mit ausgeprägten internen Arbeitsmärkten und Senioritätsentlohnung weniger häufig ältere Personen neu einstellen. Das Entlohnungsprofil scheint insbesondere von industriespezifischen Merkmalen abzuhängen. So sind es vorwiegend große, profitable Unternehmen, die ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach dem Prinzip der Seniorität entlohnen. Außerdem steigt der Lohn mit dem Ausbildungsniveau der Beschäftigten. Hierbei ist anzumerken, dass es sich bei diesen Daten möglicherweise um eine selektierte Gruppe handelt, die aus überdurchschnittlich motivierten, gesunden und/oder produktiven älteren Personen besteht. Personen, die diese Charakteristika nicht oder in geringerem Maße aufweisen, sind möglicherweise bereits vorzeitig aus dem Betrieb ausgeschieden. Zudem wird die betriebliche Altersstruktur entscheidend von der Einstellungspraxis und der Personalpolitik im weiteren Sinne bestimmt. Sollten diese Faktoren eine Rolle spielen und nicht adäquat berücksichtigt worden sein, wären die Ergebnisse nicht repräsentativ.

Da es im Allgemeinen keine Daten über die individuelle Produktivität gibt und daher kein Vergleich zwischen Lohn und Produktivität möglich ist, sind alternative Erklärungsansätze für ein steileres firmenspezifisches Entlohnungsschemas denkbar. Die Unternehmen könnten z.B. bereits bei der Neueinstellung einen Lohn zahlen, der über dem markträumenden Lohn liegt, um die Leistungsintensität ihrer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu steigern. Die Effizienzlohntheorie postuliert, dass aus Sicht eines Unternehmens relativ hohe Löhne vor allem dann profitabel sind, wenn Leistungskontrollen schwierig sind (Shapiro – Stiglitz, 1984). Wenn die Leistung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von den vertraglich vereinbarten Vorgaben abweicht, droht laut Theorie die Kündigung, die aufgrund des firmenspezifischen, überdurchschnittlichen Lohnes mit einem hohen Einkommensverlust einhergeht. Aufgrund dieser Bedrohung erwirken die Unternehmen eine höhere Produktivität. Ein weiteres Motiv, das Firmen zu dieser Art der Entlohnung motivieren könnte, ist der Wunsch, qualifizierte Arbeitskräfte langfristig im Unternehmen halten zu wollen (Yellen, 1984). Eine Reduktion der Fluktuationsrate der Belegschaft ist besonders für jene Betriebe erstrebenswert, die vom firmenspezifischen Humankapital ihrer Beschäftigten profitieren. Abowd et al. (2006) stellen fest, dass die Entlohnungsschemata in Frankreich über die Unternehmen hinweg sehr heterogen sind. Daraus lässt sich die These ableiten, dass sich Firmen in der Wertschätzung des unternehmensspezifischen Humankapitals ihrer Beschäftigten unterscheiden. Ein anderer Erklärungsansatz für die empirische Beobachtung eines industriespezifischen, steilen

Entlohnungsprofils ist, dass die Lohnstruktur durch gewerkschaftliche Lohnverhandlungen bestimmt wird. Dies setzt die Existenz von Renten, die am Produktmarkt erwirtschaftet werden voraus. Je nach Verhandlungsmacht der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer werden diese Renten teilweise an sie weitergegeben. Wenn in Sektoren mit einer relativ starken gewerkschaftlichen Vertretung sowohl die internen Arbeitsmärkte als auch der Kündigungsschutz stärker ausgeprägt sind, ist es schlüssig, dass mehr ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu höheren Löhnen beschäftigt werden. Die Ergebnisse in Zwick (2011) lassen darauf schließen, dass sowohl die Effizienzlohntheorie als auch gewerkschaftliche Lohnverhandlungen eine bedeutende Rolle bei der Ausgestaltung der Löhne spielen. Empirisch lassen sich die Wirkungsmechanismen dieser Theorien allerdings nur schwer vom Prinzip der Senioritätsentlohnung trennen.

Individuelle Produktivität und Alter

Der Befürchtung, dass sich ein mit dem Alter steigendes Einkommensprofil negativ auf die Beschäftigung auswirkt, liegt unter anderem die Idee zugrunde, dass die Produktivität mit dem Alter fällt. Da zwar die physischen Fähigkeiten im Alter typischerweise abnehmen, andere Kompetenzen wie Allgemein- oder Erfahrungswissen aber weitgehend erhalten bleiben, ist ein Zusammenhang zwischen der individuellen Produktivität und dem Alter keineswegs klar feststellbar. Darüber hinaus ist, wie bereits erwähnt, der Zusammenhang zwischen der Entlohnung und dem produktiven Beitrag eines Beschäftigten in der Theorie insofern erst in der längeren Betrachtung sinnvoll, als sich das Verhältnis zwischen Lohn und Grenzwertprodukt über das Erwerbsleben erheblich ändern kann.

Der Einfluss des Alterns auf die individuelle Produktivität lässt sich für eine bestimmte Gruppe von Personen empirisch untersuchen. Personen, die im Akkord arbeiten, werden – anders als Personen, die einen vertraglich festgelegten fixen Lohn erhalten, nach individueller Leistung entlohnt. Bei Akkordarbeit ist die Leistung typischerweise eindeutig quantifizierbar. Hat man personenspezifische Information über das bezahlte Entgelt und die geleisteten Stunden, kann man den Stundenlohn berechnen, der als Produktivitätsmaß interpretiert werden kann. Wenn man die Personen über einen längeren Zeitraum beobachten kann, sind unter Umständen Aussagen über den Zusammenhang zwischen Alter und Produktivität möglich. Pekkarinen und Uusitalo (2012) verwenden Gehaltsdaten, die die Summe der Arbeiter im produzierenden Sektor in Finnland von 1990 bis 2002 abdecken. Für jede Person ist zusätzlich zum Alter und anderer Charakteristika die Information über das Gehaltsschema, die geleisteten Stunden und das Entgelt für jedes Jahr verfügbar. Die vorläufigen Ergebnisse weisen darauf hin, dass bei Akkordarbeitern das Altern im Durchschnitt keine maßgeblichen Auswirkungen auf die Produktivität hat. Konkret folgern die Autoren, dass die Produktivität bis zum Alter von etwa 43 Jahren steigt und danach nur leicht abnimmt. Dieser Verlauf verbirgt allerdings die industriespezifische Heterogenität und spiegelt insbesondere das Alters-Entgeltprofil in technologisch dominierten Branchen wider, in dem sich die meisten Arbeiter befinden, die nach Akkord arbeiten. Im Bau- und Textilsektor ist der Zusammenhang zwischen dem Alter

und dem Entgelt viel markanter: der Stundenlohn steigt zwischen 30 und 40 Jahren stärker und fällt nach dem 40. Lebensjahr stärker als in anderen Branchen. Möglicherweise spielt der unterschiedliche Einsatz physischer Aktivität eine Rolle für die beobachteten sektoralen Unterschiede. Jedenfalls lassen sich diese Ergebnisse nicht auf Fälle verallgemeinern, in denen Produktivität schwer quantifizierbar ist. Des Weiteren muss festgehalten werden, dass die individuelle Produktivität nicht losgekoppelt von der betrieblichen (Börsch-Supan et al., 2005) und der gesamtwirtschaftlichen Produktivität betrachtet werden kann.⁹

Produktivität und zeitlich befristete Arbeitsverhältnisse

Die Humankapitaltheorie besagt, dass ein mit dem Alter steigender Lohn die Folge eines Zuwachses an Humankapital ist. Unternehmen spielen in diesem Zusammenhang eine zentrale Rolle, da sie das Humankapital ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter steigern können, in dem sie in ihre Aus- und Weiterbildung investieren. Es wurde bereits erwähnt, dass Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber ein Interesse daran haben können, ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu behalten, wenn diese über eine relativ hohe Qualifikation verfügen. Nun wird in neueren empirischen Beiträgen auf das Problem aufmerksam gemacht, dass zeitlich befristete Arbeitsverhältnisse die Anreize der Unternehmen reduzieren, in das Humankapital ihrer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu investieren. Diese Feststellung ist insofern relevant, als in vielen europäischen Ländern, in denen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit unbefristeten Verträgen einen hohen Kündigungsschutz genießen, vermehrt befristete Verträge bei Neueinstellungen als Instrument zur Erreichung eines gesamtwirtschaftlich flexibleren Arbeitsmarktes eingeführt wurden. Arulampalam et al. (2004) stellen fest, dass Personen, die befristet angestellt sind, eine signifikant niedrigere Wahrscheinlichkeit aufweisen, an unternehmensspezifischen Schulungen teilzunehmen als Kolleginnen und Kollegen mit unbefristeten Verträgen. Dies gilt auch für Österreich. Die Datengrundlage bilden harmonisierte Haushaltsbefragungen, die im Zeitraum 1994-1999 in mehreren europäischen Ländern durchgeführt wurden. Wenn der Trend zu flexibleren Vertragsformen die Prinzipien der Chancengleichheit und des lebenslangen Lernens unterminieren, können die fehlenden Entwicklungs- und Aufstiegsmöglichkeiten im Betrieb dazu führen, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über längere Zeit über zeitlich befristete und oft schlecht bezahlte Stellen nicht hinauskommen. Eine Fortsetzung des Trends zu befristeten Anstellungen, könnte dazu führen, dass in Zukunft auch zunehmend ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von den beschriebenen Auswirkungen betroffen sein werden.

⁹ Einen umfassenden Literaturüberblick über die Auswirkungen der Alterung auf die gesamtwirtschaftliche Produktivität und die Rolle der Altersstruktur für die betriebliche Produktivität liefern Kunnert et al., 2010.

Fazit

- In der Theorie erhöht ein mit dem Alter steigender, leistungsunabhängiger Lohn den Anreiz für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zum Austritt aus dem Unternehmen zu bewegen.
- Die Annahme, dass die Produktivität mit dem Alter fällt, ist empirisch nicht eindeutig belegbar, da die individuelle Produktivität im Allgemeinen nicht messbar ist bzw. keine Daten darüber zur Verfügung stehen. Neuere Ergebnisse, die sich auf Daten von Arbeitern beziehen, die nach Leistung entlohnt werden (Akkordarbeiter), lassen darauf schließen, dass die Produktivität im Durchschnitt mit dem Alter zunächst bis zum Alter von über 40 Jahren steigt und danach nur moderat fällt.
- Untersuchungen zeigen zudem, dass vorwiegend große und profitable Unternehmen ihre Beschäftigten nach dem Prinzip der Seniorität entlohnen. Die Ergebnisse lassen darauf schließen, dass Senioritätsentlohnung kein Hindernis für die Beschäftigung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer darstellen muss.
- Es ist empirisch erwiesen, dass Unternehmen geringe Anreize haben, in die Schulung ihrer Beschäftigten zu investieren, wenn diese nur kurzfristig angestellt sind. Wenn der Trend zu flexibleren Vertragsformen die Prinzipien der Chancengleichheit und des lebenslangen Lernens unterminieren, können die fehlenden Entwicklungs- und Aufstiegsmöglichkeiten im Betrieb dazu führen, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über längere Zeit über zeitlich befristete und oft schlecht bezahlte Stellen nicht hinauskommen. Daher kann eine Fortsetzung des Trends zu befristeten Anstellungen, dazu führen, dass in Zukunft auch zunehmend ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von den beschriebenen Auswirkungen betroffen sein werden.

2.3 Erklärungen aus institutioneller Sicht – das Zusammenspiel der Anreize aller Beteiligten

Unfreiwillige vorzeitige Pensionierung

Offt wird angenommen, dass vorzeitige Pensionierungen die Folge freiwilliger Entscheidungen sind. Das effektive Pensionseintrittsalter wird aber maßgeblich davon bestimmt, wie die vom Pensionssystem gesetzten Anreize für einen vorzeitigen Ruhestand sowohl die Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmerseite als auch die Arbeitgeberinnen- und Arbeitgeberseite beeinflussen. Erst die Interaktion zwischen dem institutionellen Rahmengenüge und den Parteien, die am Entscheidungsprozess des Übergangs zum Pensionseintritt beteiligt sind, lässt ein ganzheitliches Bild erkennen. In Hutchens (1999) wird versucht, dieses Zusammenspiel mit Hilfe eines spieltheoretischen Modells unter der Annahme gewinnmaximierender Unternehmen zu erfassen. Die wesentliche Aussage dieser Studie ist, dass großzügige Frühpensionierungsregelungen einer Subvention von Personalabbau gleichkommen, da sie die unternehmerischen Kosten eines Arbeitskräfteabbaus reduzieren. In der Folge kommt es zu einem ineffizient hohen vorzeitigen Ausscheiden von Beschäftigten

aus dem Erwerbsleben. Sozialversicherungsleistungen, die in diesem Fall auch als Arbeitslosenansprüche verstanden werden, schaffen somit Anreize für die Unternehmen, ihre Belegschaften auf Kosten der Beitragszahler zu reduzieren. Dies führt insbesondere bei einem negativen Nachfrageschock zu einem Anstieg unfreiwilliger vorzeitiger Rückzüge aus dem Erwerbsleben.

In einer empirischen Studie versuchen Dorn und Sousa-Poza (2010), dem Phänomen des unfreiwilligen vorzeitigen Ruhestands auf den Grund zu kommen. Die Verwendung internationaler Mikrodaten aus 19 Industrieländern erlaubt es, zwischen freiwilligen und unfreiwilligen Pensionsentscheidungen zu unterscheiden. Erstere liegen dann vor, wenn die Entscheidung über den Pensionsantritt das Ergebnis einer individuellen Optimierung ist, die sich aus den individuellen Präferenzen über Konsum und Freizeit ergibt. Unfreiwillige Frühpensionierungen treten dann auf, wenn Beschäftigungshindernisse vorliegen, die die Erwerbsentscheidung einschränken. Dies scheint besonders in Europa wichtig zu sein, da der Trend zum vorzeitigen Antritt der Alterspension mit den umfassenden Privatisierungen und industriellen Umstrukturierungen in Zusammenhang gebracht wird (Desmet et al., 2005). Die Beschäftigungsbeschränkungen können aber auch beispielweise durch explizite oder implizite Altersgrenzen bei der Rekrutierung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zustande kommen. Wenn Altersdiskriminierung stark ausgeprägt ist, reduziert dies die Wahrscheinlichkeit, dass ältere Personen, die auf Arbeitssuche sind, eine adäquate Stelle bekommen (Buesch et al., 2004). Die Ergebnisse in Dorn und Sousa-Poza (2010) zeigen, dass die Erwerbsoptionen älterer Personen besonders in kontinentaleuropäischen Ländern stark eingeschränkt sind und daher unfreiwillige vorzeitige Pensionseintritte dort stärker verbreitet sind als in anderen Ländern. Die Unterscheidung zwischen freiwilliger und unfreiwilliger Frühpensionierung ist auch im Zusammenhang mit dem Konsumverhalten im Ruhestand interessant. So lässt sich der empirisch beobachtete Rückgang des Verbrauchs an Nahrungsmitteln nach Eintritt in die Frühpension schwer mit der Theorie der Lebenszyklusoptimierung – d.h. mit einer freiwilligen Entscheidung zur Frühpensionierung – erklären (Smith, 2006).

Mögliche Politikmaßnahmen zur Senkung von Frühpensionierungen

Hutchens (1999) zieht zwei mögliche Ansätze in Betracht, um dem Problem der ineffizient hohen Anzahl unfreiwilliger Frühpensionen zu begegnen. Einerseits könnte man durch versicherungsmathematische Anpassungen ein sozial effizienteres Ausmaß an Frühpensionierungen erreichen. Die Anpassungen müssten jedoch dem Umstand Rechnung tragen, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowohl hinsichtlich der geleisteten Sozialversicherungsbeiträge als auch ihrer Lebenserwartungen heterogen sind. Demgemäß sollte beispielsweise berücksichtigt werden, dass Personen, die mit einer größeren Wahrscheinlichkeit länger leben (Frauen, Angestellte, Verheiratete), versicherungsmathematisch relativ zu anderen Gruppen nicht bevorteilt werden sollten, weil es absehbar ist, dass sie Pensionsleistungen über eine längere Dauer beziehen. Allerdings

würde eine solche Differenzierung ethische und konstitutionelle Fragen aufwerfen, weil Personen allein aufgrund eines demografischen Merkmals Anspruch auf unterschiedliche Pensionsleistungen hätten. Zudem würden Unternehmen in diesem Fall einen Anreiz haben, insbesondere demografische Gruppen mit einer unterdurchschnittlichen Lebenserwartung zu einer vorzeitigen Pensionierung zu drängen. Damit würde das ursprüngliche Problem für bestimmte Gruppen nur verschärft.

Die andere Maßnahme, die Hutchens für die Wiederherstellung eines effizienten Frühpensionsniveaus anspricht, ist die Implementierung von Experience Rating. Im Gegensatz zum Instrument der versicherungsmathematischen Anpassung erfordert das Experience Rating keine Diskriminierung. Allerdings stellen sich bei der Implementierung u.a. folgende Fragen: Wie lange sollten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei einem Unternehmen angestellt sein, bevor das Unternehmen für die Kosten einer Frühpension haftbar wird? Wie sollten die Kosten aufgeteilt werden, wenn eine Person bei mehreren Unternehmen angestellt war? Laut Hutchens sind Lösungen für diese administrativen Probleme denkbar. Wichtiger erscheint das Problem, dass das Modell des Experience Ratings Unternehmen davon abhalten könnte, ältere Personen neu einzustellen, da das Risiko erhöhter Kosten im Falle einer Frühpension erheblich höher ist. Hinzu kommt, dass dadurch der Anreiz verstärkt werden könnte, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer befristet einzustellen. Hutchens schlägt daher vor, das Experience Rating an reduzierte Sozialversicherungsabgaben für ältere Beschäftigte zu koppeln, um deren Neuanstellung attraktiver zu machen.

Generell lässt sich sagen, dass Institutionen historisch gewachsen sind und unter dem Druck stehen, sich laufend den Veränderungen in der Demografie, in der Funktionsweise des Arbeitsmarkts und der Wirtschaft im Allgemeinen anzupassen. Angesichts fallender Geburtsraten und einer kontinuierlich steigenden Lebenserwartung wird ein starker Anstieg im Verhältnis der Bevölkerung in der Altersgruppe über 65 Jahre zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 15-64 Jahre prognostiziert. Dies stellt insbesondere für umlagefinanzierte Pensionsversicherungssysteme eine Herausforderung dar, gehen sie doch implizit von einer konstanten Altersstruktur aus. Knell (2012) untersucht die Auswirkungen einer steigenden Lebenserwartung auf sogenannte „notional defined contribution systems“, d.h. auf Pensionssysteme, in denen die Pensionsversicherungen die eingezahlten Pensionsbeiträge und die sich daraus ergebenden fiktiven Beitragsvermögen auf individuell geführten Konten für den Beitragszahler sichtbar machen. Dieses System wurde bisher in zehn OECD Ländern implementiert und zeichnet sich insbesondere dadurch aus, dass es auf demografische Veränderungen reagieren kann. So führt eine höhere Restlebenserwartung ceteris paribus zu niedrigeren Pensionsbezügen, während ein längerer Verbleib im Erwerbsleben die Bezüge erhöht. Knell (2012) zeigt, dass ein solches Umlagesystem nur dann in sich stabil ist, wenn zwei wesentliche Parameter angemessen bestimmt werden, nämlich erstens der Zinssatz auf die im Lebensverlauf einbezahlten Beiträge und zweitens die errechnete Restlebenserwartung bei Pensionsantritt. Typischerweise wird die Höhe des Lohnwachstums bzw. die Wachstumsrate der Beitragssumme als adäquates Maß für die Verzinsung der Beiträge erachtet. Dies führt

jedoch laut Knell bei einer steigenden Lebenserwartung zu unverhältnismäßig hohen Renditen und einem strukturell defizitären Pensionssystem. Dies liegt daran, dass bei einem gegebenen gesetzlichen Pensionseintrittsalter, eine steigende Restlebenserwartung ceteris paribus das Verhältnis zwischen arbeitender und pensionierter Bevölkerung zunehmend in Schiefe flage bringt. Wenn aber das gesetzliche Pensionseintrittsalter im Einklang mit der Restlebenserwartung steigt, erhöht sich laut Modell die Zahl der Erwerbspersonen und damit auch das Beitragsvolumen. In diesem Fall muss die Rendite daher um diesen Effekt korrigiert werden. Ein kritischer Aspekt, den es bei einer Erhöhung des Regelpensionsalters zu bedenken gilt, ist, dass das Ideal eines längeren Arbeitslebens mit dem Trend zunehmender prekärer Arbeitsverhältnisse schwer vereinbar ist. Dies bedarf einer breiten öffentlichen Diskussion. Wie von Knell (2012) erwähnt, gibt es neben den demografischen Veränderungen noch eine Reihe anderer Faktoren, die die finanzielle Stabilität dieses Pensionsversicherungssystems beeinträchtigen können. Darunter fallen plötzliche Änderungen im durchschnittlichen Gebäralter, im durchschnittlichen Alter der Ersteinstellung, im Verlauf des Lebenseinkommens und in den altersspezifischen Sterberaten. Besonders erwähnenswert scheint in diesem Zusammenhang die Feststellung, dass eine Anhebung des Pensionszugangsalters und die demografisch angepasste niedrigere Verzinsung bei einer schwachen Entwicklung der Erwerbsquote bzw. der Einkommen bestenfalls nur teilweise eine finanzielle Entlastung des Systems bewirken kann. Ein weiterer offener Punkt, den das System fiktiver, individueller Beitragskonten zu lösen hat, betrifft die Verwendung der Restlebenserwartung. Laut EU-Richtlinie müssen Unisex-Sterbetafeln verwendet werden, obwohl eine Differenz in der Lebenserwartung zwischen den Geschlechtern ebenso besteht wie zwischen den Berufsgruppen (Kuhn – Wuellrich – Zweimüller, 2010). Vor diesem Hintergrund ist auch die Behandlung bzw. Einpreisung von Hinterbliebenenleistungen und von Pensionsleistungen, die von den Familien- und Einkommensverhältnissen abhängen, zu untersuchen.

Fazit

- In Europa sind unfreiwillige Frühpensionierungen stark verbreitet.
- Die Einführung vermeintlicher angebotsseitiger, finanzieller Anreizmechanismen kann erst dann die intendierte Wirkung, nämlich eine höhere Erwerbsbeteiligung Älterer, entfalten, wenn keinerlei oder zumindest geringe Beschäftigungshemmnisse auf der Nachfrageseite bestehen.
- Unternehmen sollten sich an den Kosten, die der Sozialversicherung im Falle einer Frühpensionierung entstehen, beteiligen.

3 Anreizsysteme in den sozialen Sicherungssystemen

Das Prinzip von Versicherungen besteht darin, negative Auswirkungen von definierten Ereignissen zu minimieren, die von den jeweils Betroffenen nicht verursacht sind. Sozialversicherungssysteme sichern gegen die Risiken Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Erwerbsunfähigkeit, und Überleben ab. Zwischen dem Versicherungsschutz und dem Verhalten der Einzelnen kann ein Zusammenhang bestehen, der in der Literatur als moralisches Risiko „moral hazard“ bezeichnet wird: Ohne Sozialversicherung sind die Handlungen so angelegt, dass die Schadenseintrittswahrscheinlichkeit reduziert wird. Mit dem Vorhandensein einer Sozialversicherung die im Schadensfall entstehende Kosten übernimmt, kann sich das Verhalten der Beschäftigten und auch der Arbeitgeber verändern. So können beispielsweise Vorkehrungs- und Vorsorgemaßnahmen im Bereich der individuellen oder betrieblichen Gesundheit durch das Vorhandensein der Krankenversicherung (Krankengeld etc.) reduziert werden, da die Kosten nicht individuell, sondern von der Solidargemeinschaft der Versicherten getragen werden.

Mit Anreizen in den sozialen Sicherungssystemen sind Strukturen und Bedingungen gemeint, die auf das Verhalten der Beteiligten wirken. Wie bereits in Abschnitt 2.1 festgehalten, dominiert in der ökonomischen Theorie die Annahme einkommens- bzw. nutzenmaximierender Individuen. Diese setzen ihr Arbeitsangebots- und Konsumverhalten etc. so, dass über ihren Lebenszyklus die Einkommensströme maximiert sind und sie reagieren auf finanzielle und materielle Anreize. In dieser Sicht passen insbesondere ältere Erwerbspersonen ihr Erwerbsverhalten an die Möglichkeit Erwerbs- oder Transfererinkommen zu erzielen an. Die Zugänglichkeit und die Transferhöhen der Sozialversicherungssysteme (Arbeitslosen-, Kranken- und Pensionsversicherung) spielen daher eine große Rolle. In diesem Ansatz, dem empirische Studien zugrunde gelegt werden, liegt der Fokus auf dem Verhalten der Erwerbspersonen im Zusammenhang mit den Sicherungssystemen (*Feldstein – Liebman, 2002*). Das Verhalten der Betriebe, ihre Personalpolitik im Bereich älterer Arbeitskräfte in Abhängigkeit mit den sozialen Sicherungssystemen, ist bislang noch wenig untersucht (*Horvath et al., 2011*).

Neuere Forschungen betonen die Wichtigkeit von nicht-monetären Anreizen (*Frey, 1997, Fehr – Falk, 2002, Frey – Neckermann, 2005*), da individuelles Handeln und Verhaltensänderungen nicht nur von Einkommens- oder Transferhöhen abhängig sind. Mittels Experimente zeigte Fehr (2002) sogar, dass von außen kommende finanzielle Anreize die innere Motivation für ein bestimmtes Verhalten der Menschen reduziert (*Frey, 2002*). Finanzielle Anreize können damit gegensätzliche Wirkungen entfalten. Für die Erwerbsausgangsphase wurde dieser Ansatz bislang noch nicht verwendet. Als nicht-monetäre Anreize sind nachfolgend u.a. geänderte Prüfverfahren bei krankheitsbedingten Erwerbsaustritten näher beleuchtet.

Neben den Anreizen einzelner Sozialsysteme auf individuelle oder betriebliche Verhaltensweisen, ergeben sich zwischen den einzelnen Bereichen der sozialen Sicherheit substitutive oder komplementäre Wechselwirkungen (*Inderbitzin et al., 2013*). Substitutive Wirkungen gibt es beispielsweise beim Pensionsantritt, da neben der Erwerbsbeendigung bei der Pensionierung (für die Mehrheit der Neupensionistinnen und -pensionisten) beim Pensionsübertritt auch der Arbeitslosengeldanspruch und für die Betriebe die Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall entfällt etc. Komplementäre Wirkungen gibt es beispielsweise bei der deutschen Erwerbsminderungsrente, die auch als Teilrente neben einer aktiven Erwerbstätigkeit gewährt wird. Diese Wechselwirkungen sind für den Zeitpunkt des endgültigen Arbeitsmarktausstiegs der Beschäftigten zwar von Bedeutung, sind bislang empirisch aber noch nicht hinreichend analysiert.

Nachfolgend sind entlang den Zweigen der Sozialversicherung empirisch belegte Anreize innerhalb des jeweiligen Systems dargestellt. Dabei soll gezeigt werden, welche Strukturen (Anreize) zu einer vorzeitigen Erwerbsbeendigung bzw. einer vorzeitigen Freisetzung der Beschäftigten und welche Reformen im Gegenzug zu einem längeren Verbleib in aktiver Beschäftigung geführt haben. Es wird der Frage nachgegangen, wie die betrieblichen Beschäftigungsdynamiken im Bereich älterer Arbeitskräfte durch strukturelle Maßnahmen verändert wurden, um die Beschäftigten entweder länger in Beschäftigung zu halten, älteren Arbeitssuchenden die Arbeitsmarktintegration zu erleichtern oder auch die Kosten der Systeme der sozialen Sicherheit durch diese Dynamiken zu verbessern.

3.1 Arbeitslosenversicherung

In der Arbeitslosenversicherung wird das Risiko eines Einkommensverlustes im Falle eines Arbeitsplatzverlustes abgesichert. Anspruchsvoraussetzung ist ein Mindestausmaß an arbeitslosenversicherungspflichtiger Beschäftigungszeiten. Das Arbeitslosengeld verbessert für die Arbeitslosen die Möglichkeit der Arbeitsplatzsuche. Den Arbeitslosen wird für eine bestimmte Suchdauer eine finanzielle Unterstützung gewährt, die Wahrscheinlichkeit einen passenden Arbeitsplatz zu finden erhöht sich damit. Gesamtwirtschaftlich trägt dies zur Erhöhung der volkswirtschaftlichen Effizienz bei.

Das Arbeitslosengeld stärkt in rezessiven Wirtschaftsphasen die Kaufkraft der Betroffenen, dieser sogenannte automatische Stabilisator stärkt auch insgesamt die private Konsumnachfrage einer Volkswirtschaft. Die Arbeitslosenversicherung stellt eine Erhöhung der Lohnkosten für die Betriebe und eine Reduktion der Nettolöhne für die Beschäftigten dar.

Die Arbeitslosenversicherung kann als Anreiz wirken, den Zeitpunkt der Beschäftigungsbeendigung vom Arbeitgeber oder von den Arbeitskräften vorzuverlegen, da die Einkommensersatzfunktion die finanzielle Absicherung übernimmt. Die Abwälzung der Personalkosten in Zeiten einer betrieblichen Unterauslastung auf die Arbeitslosenversicherung ist ein Anreiz, der im österreichischen System wirkt. Durch den hohen Arbeitsplatzumschlag in Österreich ist die Externalisierung betrieblicher Kosten von Bedeutung. In den Saisonbranchen

Bau, Landwirtschaft, Tourismus und im Bereich der Leiharbeit gibt es einen hohen Beschäftigungsumschlag. Das BMASK (2010) berechnete, dass mehr als 75.000 Arbeitslosenfälle eines Jahres mit Wiedereinstellungszusage innerhalb von zwei Monaten an ihren ursprünglichen Arbeitsplatz zurückkehren. Die jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenzahlen erhöhen sich dadurch um 7.000. Betriebe lagern mit diesem Verhalten die Kosten ihrer „Stehzeiten“ bzw. Kapazitätsrückgänge in die Arbeitslosenversicherung aus. Sie können durch die Wiedereinstellungszusage auf die jeweils passende Belegschaft zurückgreifen und ersparen sich zusätzlich ihre Personalsuchkosten. Lohnersatzleistungen kompensieren Lohnausfälle während der temporären Arbeitslosigkeit nur teilweise (vgl. *Del Bono – Weber, 2008*).

3.1.1 Wirkung der Arbeitslosenversicherung auf den Pensionsantritt

Die Arbeitslosen- und Pensionsversicherungen sind in der überwiegenden Zahl der Länder substitutive Systeme, mit dem Erreichen des Regelpensionsalters entfallen die Ansprüche in der Arbeitslosenversicherung. Sie sind aber auch indirekt komplementäre Systeme, da in Österreich der Bezug von Arbeitslosengeld in der Pensionsversicherung als Teilversicherungszeit gerechnet wird.

Wechselwirkungen beider Versicherungssysteme sind von der jeweiligen länderspezifischen Ausgestaltung abhängig. So unterscheiden sich Bezugsdauer und auch Bezugshöhe der Arbeitslosenleistungen zwischen den Nationalstaaten deutlich: Sind die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt, beginnt in Österreich die Bezugsdauer bei 20 Wochen und steigt ab dem 50. Lebensjahr auf 52 Wochen. In Deutschland beträgt die Mindestbezugsdauer bei Erfüllung der Mindestversicherungszeiten 25 Wochen, steigt ab dem 50. Lebensjahr auf 63 Wochen und beträgt ab dem 58. Lebensjahr maximal zwei Jahre.

Die Wechselwirkungen der Arbeitslosen- und Pensionsversicherung sind auch von der Beitragshöhe der Arbeitslosenversicherung, also den Kosten einer Freisetzung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, mitbestimmt (*Card – Levine, 2000*). In den USA, Finnland und den Niederlanden beispielsweise hängt die Höhe des Versicherungsbeitrags für die Unternehmen vom Entlassungsverhalten der Betriebe ab. In den USA variierte der Beitragssatz zwischen 0% und 13,5% für die Betriebe, Versicherte leisten hier keinen Beitrag.

Die Arbeitslosenversicherung kann auf den Zeitpunkt des Erwerbsaustritts bzw. der Freisetzung älterer Arbeitskräfte wirken. Die Leistung aus der Arbeitslosenversicherung stellt eine finanzielle Überbrückung bis zum Pensionsantritt dar. Durch eine gesetzliche Veränderung der maximalen Dauer des Arbeitslosengeldbezugs zeigen sich diese Wechselwirkungen.

Inderbitzin – Staubli – Zweimüller (2013) analysierten diese Wechselwirkung anhand der Verlängerung des Arbeitslosengeldbezugs für über 50-Jährige auf bis zu vier Jahre in den Stahl-Krisenregionen in Österreich zwischen 1988 und 1993. Im Vergleich zu gleichaltrigen Erwerbstätigen in den Nicht-Krisen-Regionen führte die Verlängerung des maximalen Arbeitslosengeldbezugs zur Zunahme der vorzeitigen Pensionsübertritte: 50- bis 54-Jährige

(55- bis 57-Jährige) Arbeitslose mit Langzeitbezug hatten eine um 17 Prozentpunkte (11 Prozentpunkte) höhere Wahrscheinlichkeit vorzeitig in Pension zu gehen als vergleichbare Beschäftigte ohne Langzeitarbeitslosengeldbezug. Auch die Komplementaritäten wurden analysiert: Vom Anstieg der vorzeitigen Pensionierungen um 17 Prozentpunkte erfolgten 12,6 Prozentpunkte in Verbindung mit dem verlängerten Arbeitslosengeld und einer anschließenden Erwerbsunfähigkeitspension. In der Altersgruppe der 55- bis 57-Jährigen wurde der steigende Arbeitslosenübertritt jedoch mit einem Sinken der Invaliditätspensionsübertritte substituiert. Die Autoren schlussfolgern, dass Maßnahmen zur Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters jedenfalls alle Wechselwirkungen der Sozialsysteme beachten müssen, um erfolgreich zu sein.

In Deutschland wurde ab 2006 die maximale Bezugsdauer für Personen ab dem 44. Lebensjahr um sechs bis zu 14 Monate gekürzt. Die maximale Kürzung der Bezugsdauer betrug 44%, das war eine Reduktion um 14 Monate auf 18 Monate für alle 57-Jährigen und Älteren. Grogger – Wunsch (2012) zeigten, dass zwischen dem Bekanntwerden (2004) und dem Inkrafttreten (2006) der Reform die Übertrittsraten in die Arbeitslosigkeit sich für über 55-Jährige deutlich erhöhten, während unter 55-Jährige kaum reagierten. Nach der Einführung der verkürzten Bezugsdauern konnten nur mehr für wenige Altersgruppen höhere Übertrittsraten festgestellt werden. Den größten Effekt der Reform im Untersuchungszeitraum von zwei Jahren fanden Grogger – Wunsch (2012) in der Ausgabendämpfung der Arbeitslosenversicherung: Trotz deutlicher Zunahme der Arbeitslosengeldbezüge, führten die Verkürzung der Bezugsdauer und die leicht geringeren Übertrittsraten in die Arbeitslosigkeit zu einer Ausgabendämpfung in der Arbeitslosenversicherung von 4,5 Mrd. Euro zwischen 2004 und 2006. Rückschlüsse der verkürzten Bezugsdauer auf die Arbeitslosenquote bzw. auf den Zeitpunkt des Pensionsübertritts wurden in dieser Arbeit nicht analysiert.

Die vergangenen Reformen in Österreich bieten Grundlagen zur Quantifizierung der Effekte einer Erhöhung des Pensionsantrittsalters auf die Arbeitslosigkeit. Dieser Effekt ist im Folgenden auf der Grundlage von Staubli – Zweimüller (2011) dargestellt. Sie untersuchten für die Geburtskohorten 1940 bis 1944 der Männer bzw. 1945 bis 1949 der Frauen die Anhebung des Antrittsalters zu den vorzeitigen Alterspensionen zwischen 2000 und 2006. In diesem Zeitraum erhöhte sich das Antrittsalter um 26 Monate.

Im Beobachtungszeitraum führten die Reformen zu deutlichen Rückgängen in den Pensionsübertritten. Dieser Rückgang betrug bei den Männern 18,6 Prozentpunkte und bei den Frauen sogar 24 Prozentpunkte. Die von den Reformen betroffenen Männer konnten zu 39,3% länger in ihrer Beschäftigung verweilen, während es für 60,7% von ihnen zu Nichtbeschäftigungszeiten führte. Ähnlich war diese Wirkung bei den Frauen, sie konnten zu 43,8% länger in aktiver Beschäftigung bleiben und für 56,2% von ihnen bedeutete der spätere Pensionsübertritt eine Phase von Nichtbeschäftigung.

Diese Nichtbeschäftigungszeiten wurden weiter untergliedert in Arbeitslosigkeit, Übertritt in eine krankheitsbedingte Pension, Altersteilzeit und Nichterwerbsphasen (out of labour force,

kurz: OLF). Zu 4/5 waren die Nichtbeschäftigungszeiten der Männer und Frauen Zeiten einer gemeldeten Arbeitslosigkeit. Männer die aufgrund der Antrittsalterserhöhung länger am Arbeitsmarkt blieben, meldeten sich zu 50,9% arbeitslos, bei den Frauen waren es 40,8%.

Übersicht 1: Effekte der Antrittsalterserhöhung auf aktive Beschäftigung und Arbeitslosigkeit zwischen 2000 und 2006

| | Männer | Frauen |
|-----------------------------|------------------|--------|
| | Veränderung in % | |
| Pensionsquote ¹⁾ | -46,5 | -50,0 |
| Beschäftigung | 39,3 | 43,8 |
| Nicht-Beschäftigung | 60,7 | 56,2 |
| Arbeitslosigkeit | 50,9 | 40,8 |
| Invalidität | -1,6 | 1,6 |
| Altersteilzeit | 6,1 | 10,2 |
| OLF | 5,3 | 3,6 |

Q: Staubli – Zweimüller (2011), Table 2 (S. 41), Table 3 (S.42), WIFO-Darstellung. – ¹⁾ Die Veränderung bezieht sich auf den Rückgang der Neuzuerkennungen 2000 der 60- bis 62,25-jährigen Männer bzw. der 55- bis 57,25-jährigen Frauen. 2006 verringerten sich die Neuübertritte um 46,5% bzw. 50% bei den Männern bzw. Frauen.

Die steigende Zahl an Arbeitslosen kann sowohl vom Zustrom als auch vom längeren Verbleib in Arbeitslosigkeit herrühren. Die Analyse von *Staubli – Zweimüller (2011)* zeigte, dass die Gruppe der Frauen und Männer die direkt von aktiver Beschäftigung in die Alterspension treten durch die Reformen zu 12,6 Prozentpunkte (Frauen) 26,7 Prozentpunkte (Männer) sanken, und gleichzeitig diese Gruppe auch tatsächlich länger in aktiver Beschäftigung blieben. Gleichzeitig verlängerte sich für Arbeitslose ihre Dauer in Arbeitslosigkeit. Nur ein Prozentpunkt der von der Pensionsreform betroffenen und arbeitslosen Männer, hatte bis zu ihrem späteren Pensionsübertritt eine aktive Beschäftigungszeit, bei den vormals arbeitslosen Frauen waren es hingegen 12%.

Staubli – Zweimüller (2011) kommen zum Ergebnis, dass beschäftigte Männer und Frauen durch die Pensionsreform im gleichen Ausmaß länger in aktiver Beschäftigung bleiben können als sie später in die Pension übertreten müssen. Auf der anderen Seite steigen die Beschäftigungschancen von arbeitslosen Männern und Frauen durch die Erhöhung des Antrittsalters kaum. Die Autoren konnten auch im Beobachtungszeitraum 2000 bis 2006 keine Ausweichreaktionen in Form vom Zustrom in krankheitsbedingte Pensionen feststellen.

Die Ergebnisse der hier dargestellten Studien zeigen einen punktuellen Zusammenhang von Veränderungen in den Altersgrenzen und dem Arbeitslosenversicherungssystem. Die strukturellen Zusammenhänge und Anreize wurden in den Studien nicht quantifiziert. Dennoch geben die Ergebnisse Hinweise darauf, dass eine Erhöhung des Pensionsantrittsalters von unterschiedlichen Beschäftigungsgruppen ungleich absorbiert wird: Beschäftigte können den späteren Pensionsübertritt mit längerer Beschäftigung füllen. Für Arbeitslose hingegen bleibt durch eine Antrittsalterserhöhung die Arbeitslosenversicherung der Überbrückungskanal zur

Pensionierung; für diese Gruppe verlagern sich die Aufwendungen von der Pensionsversicherung hin zur Arbeitslosenversicherung.

Die dargestellten Ergebnisse für Österreich geben auch Hinweise darauf, dass Unternehmen ihr Pensionierungsverhalten tendenziell an die Altersgrenzen anpassen und ihre Beschäftigten, wenn sie unmittelbar von den betrachteten Reformen 2000 bis 2003 betroffen waren, entsprechend länger halten. Damit am segmentierten Arbeitsmarkt die Beschäftigungschancen mit zunehmendem Alter nicht sinken, braucht es geeignete Maßnahmen um Altersarbeitslosigkeit – hier vor allem auch Langzeitarbeitslosigkeit – erst gar nicht entstehen zu lassen. Die Qualifikation der Erwerbsbevölkerung und der Beschäftigten bzw. deren kontinuierliche Anpassung ist ein zentraler Faktor zur Arbeitsmarktintegration Älterer. Personen mit höheren Erstausbildungsabschlüssen und stärkerer Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen haben auch mit steigendem Alter eine höhere Erwerbsneigung (Falk – Bock-Schappelwein, 2009). Dafür sind drei Akteure gefordert: Das Erstausbildungssystem, das betriebliche und überbetriebliche Weiterbildungssystem sowie die Erwerbspersonen selber.

Insgesamt ist der österreichische Arbeitsmarkt – wie auch der europäische Arbeitsmarkt – sehr angespannt. Die Arbeitslosenquote wird von derzeit 7,0% (in % der unselbständig Erwerbstätigen) bis 2014 voraussichtlich weiter auf 7,6% ansteigen (WIFO, 2013). Die Maßnahmen zur Reduktion der strukturellen Arbeitslosigkeit insbesondere der Altersarbeitslosigkeit müssen an den unterschiedlichen Gruppen der Erwerbsbevölkerung ausgerichtet sein. Es braucht aber auch Begleitmaßnahmen und Anreize zur Verhaltensänderung auf der Arbeitgeberseite. Vor allem kurze bzw. wiederkehrende Arbeitslosigkeitsphasen, also Phasen die von konjunkturellen Faktoren aber auch vom betrieblichen Umfeld mitbestimmt werden, brauchen explizite Maßnahmen zur Verringerung dieser Dynamik die zulasten des Versicherungssystems gehen. Die im Zuge des Stabilitätsgesetzes 2012 eingeführte Auflösungsabgabe ist eine Abgabe, die der Arbeitgeber bei der Auflösung eines Beschäftigungsverhältnisses zu leisten hat. Da die Ausgestaltung dieser Abgabe unabhängig von der konkreten betrieblichen Praxis bzw. mit vielen Ausnahmeregelungen verbunden ist, werden kaum Anreizeffekte in Richtung Verringerung der kurzfristigen Freisetzungen von Beschäftigten vorhanden sein.

3.1.2 Modelle der Kosteninternalisierung in der Arbeitslosenversicherung

Die Auslagerung von Personalkosten bei kurzfristigen Auslastungsschwankungen ist ein Verhalten, das eine Verlagerung der Kosten von den Unternehmen hin zum Versicherungssystem bedeutet. Maßnahmen gegen dieses Verhalten müssen diese externalisierten Kosten wieder in den Betrieb zurück verlagern. Eine Koppelung der vom Unternehmen zu leistenden Arbeitslosenversicherungsbeiträge an das jeweilige Freisetzungsverhalten von Arbeitskräften (Experience Rating) ist eine Form der Kosteninternalisierung. Auch die Übernahme der Arbeitslosenunterstützungsleistungen der

Freigesetzten durch die Betriebe kann als Instrument zur anreizkompatiblen Gestaltung des Arbeitslosenversicherungssystems eingesetzt werden.

In den USA kommt seit mehreren Jahrzehnten ein erfahrungsbasiertes Arbeitslosenversicherungssystem zur Anwendung. Die Höhe des Arbeitslosenversicherungsbeitrags hängt hier vom Entlassungsverhalten der Betriebe ab: Je mehr Beschäftigte arbeitslos werden, desto höher der Beitragssatz der Unternehmen. Die Beitragssatzberechnung erfolgt anhand unterschiedlicher Methoden, die über die Bundesstaaten variieren. Am weitesten verbreitet ist die sogenannte Reserve-Ratio-Methode: jedes Unternehmen hat ein Konto bei der Arbeitslosenversicherung, auf dem die Versicherungsbeiträge verbucht werden, ebenso wie die Arbeitslosengeldbezüge der freigesetzten Beschäftigten im jeweiligen Betrieb. Die Differenz zwischen Beiträgen und Auszahlungen wird in Bezug zur Lohnsumme des Betriebes eines Durchrechnungszeitraums (meist drei Jahre) gesetzt. Verändert sich dieses Verhältnis, dann verändern sich auch die Beitragssätze. Nach Angaben des Arbeitsministeriums liegen die Mindestbeitragssätze zwischen 0% und 2,7% und die Höchstbeitragssätze zwischen 5,4% und 13,5% bei einer maximalen Bemessungsgrundlage von 37.000 \$ pro Jahr (U.S. Department of Labor, 2011).

Weitere erfahrungsbasierte Arbeitslosenversicherungsbeiträge haben Schweden, Finnland und die Niederlande. Während in Schweden und Finnland die freiwillig geleisteten Beiträge der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zur Arbeitslosenkasse zwischen den Branchen variieren, leisten die niederländischen Arbeitgeber einen branchenspezifischen Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung.

Übersicht 2: Arbeitslosenversicherungssysteme mit branchenspezifischen Beitragssätzen in Europa

| | |
|-------------|---|
| Schweden | Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können freiwillig Mitglied bei einer Arbeitslosenversicherungskasse werden (Genter System). Die Mitgliedschaftsbeiträge für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer variieren je nach Branche. Die Arbeitgeber zahlen einen fixen Prozentsatz der Lohnsumme. |
| Niederlande | Das Arbeitslosenversicherungssystem wird von Arbeitgeberbeiträgen gespeist. Ein Teil der Arbeitslosenversicherung fließt in den Allgemeinen Arbeitsfond, ein anderer in den Kündigungsabfindungsfond. Die Beitragshöhe für den Kündigungsabfindungsfond variiert nach Branchen. |
| Finnland | In Finnland gibt es eine gesetzliche Pflichtversicherung in der Arbeitslosenversicherung, die im Fall der Arbeitslosigkeit ein Basis-Arbeitslosengeld gewährt. Darüber hinaus können sich Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Finnland freiwillig bei einer Arbeitslosenversicherungskasse versichern, die im Fall von Arbeitslosigkeit ein verdienstabhängiges Arbeitslosengeld ausbezahlt. Die Beiträge der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in die gewerkschaftlichen Arbeitslosenkassen variieren nach Branche. |

Q: Fath – Fuest (2005), MISSOC Datenbank (Stand Juli 2012).

Ein anderes Modell zur Eindämmung der Auslagerung von Personalkosten in die Arbeitslosenversicherung ist die Übernahme der Arbeitslosentransfers an die Versicherten durch die Betriebe selber. So müssen beispielsweise in Dänemark und Norwegen die Arbeitgeber die Kosten des Arbeitslosengeldes für eine bestimmte Anzahl von Tagen übernehmen. In Dänemark müssen Arbeitgeber in den ersten beiden Tagen des

Arbeitslosengeldbezugs die Kosten übernehmen, in Norwegen in den ersten drei Tagen – allerdings nur, wenn es sich um eine kurzzeitige Beschäftigungsunterbrechung handelt.

Übersicht 3: Arbeitslosenversicherungssysteme mit firmenspezifischen Beitragssätzen in Europa

| | |
|-------------|--|
| Dänemark | Im Fall von Arbeitslosigkeit müssen Arbeitgeber den Arbeitslosengeldbezug in den ersten beiden Tagen der Arbeitslosigkeit tragen. |
| Norwegen | Im Fall einer vorübergehenden Kündigung zahlen Arbeitgeber in Norwegen das Arbeitslosengeld der ersten drei Tage. |
| Frankreich | In Frankreich müssen Arbeitgeber die sogenannte Delalande-Steuer zahlen, wenn sie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer entlassen, die 50 Jahre oder älter sind. Die Höhe der Steuer richtet sich nach dem Alter der gekündigten Person und der Betriebsgröße und beträgt bis zu 12 Bruttomonatsgehälter. |
| Deutschland | In Deutschland müssen große Betriebe, die über 56-jährige Langzeitmitarbeiter (mehr als zehn Jahre im Betrieb beschäftigt) kündigen, einen Teil der Kosten des Arbeitslosengeldes tragen. |

Q: Fath – Fuest (2005).

Behaghel et al. (2008) untersuchen die Auswirkungen der sogenannten Delalande-Steuer in Frankreich, die Unternehmen an die Arbeitslosenversicherung entrichten müssen, wenn sie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über 50 Jahre kündigen. Die Steuer ist proportional zum Bruttolohn, den die Person zum Zeitpunkt der Kündigung erhalten hat, und kann bis zu zwölf Monatsbruttolöhne betragen. Dieses Instrument wurde 1987 in Frankreich eingeführt und hatte zum Ziel, die Unternehmen von Kündigungen älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer abzuhalten. Wenn Unternehmen dies bei ihrer Personalpolitik antizipieren, kann diese Abgabe jedoch dazu führen, dass im Extremfall ausschließlich junge Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eingestellt werden. Die Delalande-Steuer wurde 1992 reformiert, so dass Unternehmen von dieser Abgabe befreit werden, wenn sie über 50-jährige Personen neu einstellen. Die empirische Studie zeigt, dass über 50-jährige Arbeitslose im Vergleich zu unter 50-jährigen Arbeitslosen nach der Reform 1992 mit einer signifikant höheren Wahrscheinlichkeit eine neue Anstellung gefunden haben.

Österreich hatte ein ähnliches System. Das Bonus-Malus-System in der Arbeitslosenversicherung sah vor, dass es zu Zahlungen seitens der Betriebe an das AMS kam, wenn sie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die älter als 50 Jahre waren und zumindest zehn Jahre im Betrieb beschäftigt waren, kündigten. Das 1996 eingeführte und 2009 wieder abgeschaffte Bonus-Malus-System für ältere Arbeitskräfte hatte positive Effekte im Sinne eines Rückganges bei den Kündigungen älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Schober – Schnalzenberger – Winter-Ebmer, 2011).

3.2 Versicherungssysteme bei vorübergehender und dauerhafter Arbeitsunfähigkeit (Krankenversicherung/Invaliditätsversicherung)

In Österreich war Krankheit das erste Risiko, das bereits im Jahr 1883 für Arbeitnehmer mit der Bismarckschen Sozialgesetzgebung abgesichert wurde. Das Krankenversicherungssystem ist damit sowohl das älteste und auch das am breitesten angelegte Teilsystem der sozialen Sicherheit. Allein in Österreich sind 99,9% der Bevölkerung in der sozialen Krankenversicherung geschützt (HV, 2012). Der überwiegende Teil der OECD-Länder hat einen umfassenden Krankenversicherungsschutz der jeweiligen Wohnbevölkerung (Abbildung 7). Nur in 15 der 34 OECD-Länder kann nicht die gesamte Bevölkerung Leistungen aus der staatlichen Krankenversicherung beanspruchen (OECD, 2012A). Neben dem generellen Leistungszugang im Falle von Krankheit, sichert die Krankenversicherung den Einkommensentfall im Krankheitsfall.

Abbildung 7: Anteil der Bevölkerung mit Zugang zu Krankenversicherungsleistungen, 2010



Q: OECD, Health at a Glance: Europe 2012. – Anm.: 2010 oder letztverfügbares Jahr. Die versicherte Bevölkerung entspricht dem Anteil der Bevölkerung, der einen festgelegten Katalog an Gesundheitswaren und –leistungen im Rahmen öffentlicher oder privater Krankenversicherungssysteme erhält.

In den Ländern der Europäischen Union dominiert in der Krankenversicherung ein System der Kostenteilung im Krankheitsfall: In der ersten Phase übernimmt der Dienstgeber die Entgeltfortzahlung, in der zweiten Phase übernimmt die Krankenversicherung bzw. in manchen Ländern die öffentliche Hand die Geldersatzleistung bei Erkrankungen der unselbständig Beschäftigten. Die Dauer der jeweiligen Phase ist länderspezifisch geregelt und hängt meist von Wartefristen (Länge der Beschäftigungsdauer bzw. Alter der Beschäftigten)

ab. Die Spannweite der Entgeltfortzahlungsdauer variiert zwischen 16 Krankenstandstagen in Norwegen und einem Jahr in den Niederlanden (Rae, 2005). Diese Bezugszeiten der Entgeltfortzahlung wurden in den 1990er Jahren eingeführt und die Finanzierung teilweise privatisiert. Unternehmen können sich gegen das Risiko der Entgeltfortzahlung auf den privaten Versicherungsmärkten versichern, sodass im Falle von Entgeltfortzahlung ihre Solvenz nicht betroffen ist. Insgesamt stellt in den Niederlanden das Krankengeld die Einkommensersatzleistung nur für jene Beschäftigte dar, die kein Beschäftigungsverhältnis mehr haben. Diese institutionellen Unterschiede sind mit ein Grund für die großen Unterschiede in den Krankenstandshäufigkeiten in der Europäischen Union.

Die Höhe des Krankengelds für unselbständig Beschäftigte ist in Österreich vom zuletzt vorausgegangenen Beitragszeitraum und von der Dauer der Arbeitsunfähigkeit abhängig. Die gesetzliche Mindestleistung beträgt 50% und ab dem 43. Krankenstandstag 60% der Bemessungsgrundlage für den Kalendertag. Diese Bezugsdauer im Krankheitsfall liegt in etwa im europäischen Durchschnitt: Der Anspruch auf volle Entgeltfortzahlung für die Erkrankten/Verunfallten durch den Betrieb besteht für sechs Wochen: Nach fünf Jahren Beschäftigung im Betrieb erhöht sich diese Dauer auf acht Wochen, nach 15 Jahren auf zehn Wochen und nach 25 Jahren auf zwölf Wochen. Für weitere vier Wochen besteht Anspruch auf die halbe Entgeltfortzahlung.

Im Ländervergleich zeigt sich, dass Schweden, Niederlande, Finnland und Belgien überdurchschnittlich hohe Krankenstandsquoten haben, während Dänemark und Großbritannien unterdurchschnittliche Krankenstandsquoten (Leoni – Mahringer, 2008) aufweisen. In Österreich wie auch in Deutschland sind die Krankenstandsquoten in der Vergangenheit rückläufig gewesen (Leoni, 2012). Im Bereich der Arbeitslosen sind die Krankenstandsquoten höher und auch in der Vergangenheit deutlich gestiegen und liegen bei knapp 9%. Neben der insgesamt stetig steigenden Anzahl der Arbeitslosen in Österreich, besonders jener Personen mit geringen Qualifikationen, dürften auch die Pensionsreformen zur Erhöhung der Altersarbeitslosigkeit und zur Zunahme der Pensionsvorschüsse und damit zur Zunahme der Krankenstandsquoten geführt haben. Insgesamt steigen die arbeitsbedingten Gesundheitsbelastungen mit steigendem Alter an (Biffel et al., 2012) und bei einer steigenden Arbeitslosenzahl auch die Krankenstandstage dieser Gruppe.

Neben individuellen Charakteristika der Beschäftigten wie ihr Gesundheitszustand und die Qualifikation, beeinflussen auch die Wirtschaftsstruktur (Branchenstruktur bzw. die damit verbundenen Arbeitsplatzanforderungen), Arbeitsmarkt- und Verdienststrukturen und vor allem institutionelle Regelungen des Arbeitsmarktes und der sozialen Sicherungssysteme, aber auch Werthaltungen die Art und das Ausmaß vorübergehender und dauerhafter Arbeitsunfähigkeit. In vielen EU-Ländern kann Krankengeld für eine Periode von etwa einem Jahr bezogen werden. In Deutschland sind es bis zu 78 Wochen innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren, in den Niederlanden sind es bis zu 104 Wochen. Danach besteht die Möglichkeit eines Dauerleistungsbezugs, der an variierende Voraussetzungen gebunden ist. Ein fließender

Übergang besteht in Finnland, Belgien, Großbritannien, Dänemark und den Niederlanden. In Schweden ist die Bezugszeit von Krankengeld theoretisch unbegrenzt. In Österreich, Deutschland und Slowenien sind Krankengeldbezug und Invaliditätspension stärker entkoppelt. Getrennt von den Systemen zur Einkommenssicherung im Falle von vorübergehender oder dauerhafter Arbeitsunfähigkeit sind Arbeitsunfälle und in manchen Ländern Berufskrankheiten geregelt. Nur in den Niederlanden und Schweden gibt es keine Definition von anerkannten Berufskrankheiten. In diesen Ländern bleiben diese Fälle im Kranken- bzw. Invaliditätssystem. Die Definition von vorübergehender und vor allem von dauerhafter Erwerbsunfähigkeit bzw. Erwerbsfähigkeit unterscheidet sich in den europäischen Ländern deutlich; eine Erwerbsunfähigkeit die mit Folgetransfers verbunden ist, definiert sich in Schweden bereits bei einer körperlichen Beeinträchtigung von 25%, in Finnland sind es 60%. Auch die Zielfunktionen (Mindestsicherung versus Einkommensersatz) variieren von Land zu Land. Diese institutionellen länderspezifischen Besonderheiten führen auch bei Vergleichen von Reformen des Krankenversicherungs- und Invaliditätssystems zu Ergebnissen, die nur mit Einschränkungen auf die Wirkungsweisen in anderen Ländern Auskunft geben.

3.2.1 Zusammenhang Gesundheitssystem und Pensionsantritt

Der Zusammenhang zwischen Arbeitsausfällen aufgrund vorübergehender und dauerhafter Krankheit und Pensionierung kann fließend oder auch stufenartig sein, er hängt mit den Bestimmungen des Krankenversicherungs- und Pensionssystems im jeweils betrachteten Land zusammen.

Leistungshöhe und Pensionsantritt

Viele Analysen konzentrieren sich auf den Zusammenhang zwischen der Geldleistungshöhe bzw. einer Veränderung der Geldleistungshöhe bei vorübergehender und dauerhafter Erkrankung und dem Pensionszugangs- bzw. Erwerbsverhalten der Betroffenen. Ältere Arbeiten konstatieren einen starken Zusammenhang zwischen Invaliditätsleistungshöhe und Erwerbsverhalten. *Bound* (1989) zeigte für den US-amerikanischen Arbeitsmarkt, dass ein Drittel der 45-bis 64-jährigen männlichen Invaliditätspensionsbewerber in den 1970er Jahren ohne Leistungsbezug weiter gearbeitet hätte, ein Befund der von *Chen – van der Klaauw* (2008) bestätigt wurde. *Maestas et al.* (2012) bestätigten den Anreiz der Invaliditätsleistungen in Richtung Beschäftigungsbeendigung im Ausmaß von durchschnittlich 28 Prozentpunkten, betonen aber die große Heterogenität des Anreizes: für manche Invalide verändert der Transferleistungsbezug ihre Erwerbstätigkeit nicht, für andere Gruppen ist er deutlich über dem genannten Rückgang.

In diesen Arbeiten ging es weniger um die Frage der optimalen – im Sinne von Förderung der aktiven Erwerbstätigkeit – Höhe der Invaliditätsleistung, sondern um das Verhalten der Bewerberinnen und Bewerber, wenn die Unterstützungsleistung inexistent wäre. Insgesamt liegen die Bezüge von einem Viertel der US-Invaliden unter der Armutsgrenze (*DeCesaro – Hemmeter*, 2008), obwohl hier die Möglichkeit des Zuverdienstes besteht. *DeCesaro –*

Hemmeter betonen, dass nicht alleine die Leistungshöhe über den Arbeitsmarktstatus entscheidet, da die Gruppe der Leistungsbezieherinnen und -bezieher in den USA gegenüber vergleichbaren Altersgruppen neben dem Gesundheitsstatus auch deutlich abweichende Qualifikationen, Berufserfahrungen, Einkommensverläufe etc. aufweist und damit insgesamt arbeitsmarktfremder ist. Eine Verlängerung der aktiven Erwerbstätigkeit ist damit nicht monokausal mit einer Veränderung – sprich einer Kürzung – der Transferhöhe erreichbar.

Zugangsmöglichkeiten und Pensionsantritt

Eine enge Verknüpfung zwischen Krankenversicherung und Invaliditätsleistungen¹⁰⁾ zeigt das Versicherungssystem in den USA. Da in den USA eine Krankenversicherung an eine aktive Erwerbstätigkeit oder den Bezug einer Invaliditätsleistung gebunden ist, sind negative Effekte („Sperreffekte“) vorhanden (Gruber – Madrian, 2004). Erwerbstätige bleiben durch den Versicherungsschutz länger im Job als sie das ohne Versicherungsschutz machen würden. Die vorhandene Krankenversicherung hält auch Bezieherinnen und Bezieher von Invaliditätsleistungen länger im Bezugssystem. Autor – Duggan (2006) schätzen, dass für einen 50-jährigen Bezieher einer Invaliditätsleistung, der diskontierte Wert der damit zugänglichen Krankenversicherungsleistung¹¹⁾ 1,6-mal so hoch ist, als der diskontierte Wert der Invaliditäts-Geldleistungen. Bei erleichtertem Zugang zu einer Zusatzkrankenversicherung außerhalb der ‚Medicare‘, in einigen Bundesländern gibt es Beitragssubventionen, erhöht sich auch die Häufigkeit mit der Invaliditätsleistungsbezieherinnen und -bezieher wieder Markteinkommen erzielen (Coe – Rupp, 2013). Bei Nichtzugänglichkeit einer Zusatzversicherung verlängert sich – vice versa – die Dauer des Invaliditätsleistungsbezugs. Damit zeigen Coe – Rupp, dass neben der jeweiligen Leistungshöhe auch substitutive wie komplementäre Zugangsmöglichkeiten Verhaltensanreize sind, die über die Dauer des Invaliditätsleistungsbezugs entscheiden.

Eine getrennte Analyse von krankheitsbedingten Pensionierungen und Auswirkungen auf die Krankenversicherung liegt für Österreich vor. Staubli (2011) analysierte die Auswirkungen des Strukturanpassungsgesetzes 1996. Mit dem Gesetz wurde die erleichterte Zugangsmöglichkeit zur Invaliditätspension vom 55. auf das 57. Lebensjahr erhöht. Von dieser Reform waren im Jahr 1996 hauptsächlich 55- und 56-jährige Männer betroffen, das Pensions- und Erwerbsverhalten wurde für den Zeitraum 1998-1999 (also ohne die Übergangsjahre) für die 49- bis 54-jährigen Männer betrachtet. Erstmals für Österreich sind in dieser Studie auch die finanziellen Anreize der anderen Versicherungszweige (Invaliditätspension, Alterspension, Krankengeld) berücksichtigt. Würden einzig die Leistungshöhen der einzelnen Versicherungszweige die Entscheidung zum Pensionsübertritt bestimmen, wäre der Anreiz im

¹⁰⁾In den USA gibt es zwei Systeme: (1) „Disability Insurance“ (DI) ist eine Versicherungsleistung, abhängig von der Versicherungsdauer und der Höhe des bezogenen Einkommens. Im Mai 2012 lag die monatliche Durchschnittshöhe bei 1.111 \$ pro Monat. (2) „Social Security Administration“ (SSI) ist ein bedarfsgeprüftes steuerfinanziertes Programm mit Höchstgrenzen und beträgt bis zu 698 \$ im Monat (Mai 2012).

¹¹⁾ ‚Medicare‘ für gesundheitlich Beeinträchtigte und Personen älter als 64 Jahre. ‚Medicaid‘ umfasst das bundesstaatliche System für Niedrigeinkommensbezieherinnen und -bezieher.

Krankenversicherungssystem zu bleiben am höchsten. Die nachfolgende Tabelle zeigt, dass die Nettoersatzraten für männliche Versicherte in der Krankenversicherung deutlich höher sind als in der Pensionsversicherung (Invaliditätspensionshöhe) oder der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosengeld). Vor diesem Hintergrund wäre zu erwarten, dass strengere Zugangsbedingungen zur Invaliditätspension zu einem Anstieg der Leistungsbezieherinnen und -bezieher in der Krankenversicherung führen müssten.

Übersicht 4: Nettoersatzraten in den Sozialversicherungen für männliche Versicherte nach Altersgruppen

| Alter der Versicherten | Invaliditätspension | Krankengeld | Arbeitslosengeld |
|---|---------------------|-------------|------------------|
| <i>Transferhöhe in % des Einkommens</i> | | | |
| 49-50 Jahre | 54,5 | 64,1 | 54,6 |
| 51-52 Jahre | 57,3 | 64,1 | 55,1 |
| 53-54 Jahre | 59,8 | 64,1 | 55,6 |
| 55-56 Jahre | 62,9 | 64,0 | 55,3 |

Q: Staubli, 2011, S. 1225, Table 1.

Die veränderten Zugangsbestimmungen führten zu einem deutlichen Rückgang der Übertritte in eine krankheitsbedingte Pension. Für den Beobachtungszeitraum 1998-1999 zeigt sich ein Rückgang der Invaliditätspensionsübertritte in Abhängigkeit der Altersgruppe zwischen 7,4 bis 5,9 Prozentpunkte. Der Rückgang beträgt 11,2 Prozentpunkte in der Gruppe der 49- bis 50-jährigen Männer und bremst sich bis zum 54. Lebensjahr auf 8,9 Prozentpunkte ein. Knapp die Hälfte (45%) jener, die durch die Reform nun nicht mehr einen Pensionsübertritt hatten, war aktiv beschäftigt und 46% hatten einen Bezug aus der Arbeitslosenversicherung, die restlichen 9% bezogen Leistungen aus der Krankenversicherung.

Höhere Rückgänge in den Invaliditätspensionsübertritten sind in der Untergruppe der Arbeiter vorhanden. Die Untergruppe der gesunden/ungesunden Beschäftigten zeigt ebenfalls einen deutlichen Rückgang der Übertritte bei den ‚Ungesunden‘¹²⁾ von -12,4 Prozentpunkten. Als gesund definierte Männer verzeichneten einen Rückgang von 3,9 bis 3,3 Prozentpunkten. Staubli (2011) zeigt in seiner Analyse eine stärkere Betroffenheit der Arbeiter von Arbeitslosigkeit als auch von Krankenversicherungsleistungen. Von der Reform betroffene angestellte Männer hingegen sind zu einem geringeren Anteil (weiter) erwerbstätig als betroffene Arbeiter. Insgesamt sind die verschärften Invaliditätspensionszugangsbedingungen und die damit verbundenen rückläufigen Pensionsübertritte mit deutlichen Zunahmen von Personen, die Leistungen aus der Arbeitslosen- bzw. Krankversicherung erhalten, verbunden. Nur knapp die Hälfte der Betroffenen kann tatsächlich länger aktiv beschäftigt bleiben und so zu einer Verbesserung der finanziellen Nachhaltigkeit der Versicherungssysteme beitragen.

¹²⁾ ‚Gesunde‘ Beschäftigte sind jene, die in den 15 Jahren vor ihrem 49. Geburtstag keine Krankenstände hatten, ‚Ungesunde‘ sind Beschäftigte, die in den 15 Jahren vor ihrem 49. Geburtstag mehr Krankenstandstage haben, als die Mediankrankstände dieser Gruppe betragen.

Übersicht 5: Auswirkungen der Reform 1996¹⁾ auf Pensionsübertritte, Arbeitslosigkeit, Krankenversicherungsleistungen und Beschäftigung im Zeitraum 1998-1999, Männer

| Altersgruppen | 49-50 | 51-52 | 53-54 |
|------------------------------|---|--------------|--------------|
| | Veränderungen der Pensionsübertritte in Prozentpunkte | | |
| Invaliditätspensionen | -7,44 | -6,58 | -5,98 |
| Arbeiter | -11,20 | -9,88 | -8,91 |
| Angestellte | -1,62 | -1,55 | -1,26 |
| Ungesunde | -12,39 | -10,87 | -9,70 |
| Gesunde | -3,94 | -3,49 | -3,28 |
| Arbeitslosigkeit | 3,45 | 3,79 | 3,92 |
| Arbeiter | 4,11 | 4,96 | 5,46 |
| Angestellte | 2,29 | 2,00 | 1,60 |
| Ungesunde | 4,13 | 4,65 | 5,31 |
| Gesunde | 2,65 | 2,74 | 2,67 |
| Krankheit | 0,70 | 0,68 | 0,52 |
| Arbeiter | 1,77 | 1,08 | 0,93 |
| Angestellte | 0,13 | 0,21 | 0,14 |
| Ungesunde | 1,14 | 1,25 | 1,17 |
| Gesunde | 0,46 | 0,45 | 0,3 |
| Beschäftigung | 3,37 | 2,21 | 1,61 |
| Arbeiter | 5,95 | 3,82 | 2,68 |
| Angestellte | -0,77 | -0,48 | -0,42 |
| Ungesunde | 7,05 | 5,11 | 3,29 |
| Gesunde | 0,77 | 0,33 | 0,38 |

Q: Staubli, 2011, S. 1229, Table 4, 5, 6; - ¹⁾ Erhöhung der erleichterten IP-Zugangsbedingungen vom 55. auf das 57. Lebensjahr.

Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung und auch Leistungen aus der Krankenversicherung stellen einen Ausgleichsmechanismus für Veränderungen in den Zugangsbestimmungen bei krankheitsbedingten Pensionen dar. Wird die jeweilige Transferhöhe als alleiniger Anreiz für die Wahl des jeweiligen Systems interpretiert, müssten strengere Zugangsbestimmungen jedenfalls zu mehr Beschäftigung führen, da hier die finanziellen Anreize – ceteris paribus – am höchsten sind. Tatsächlich realisiert nur knapp die Hälfte der Betroffenen eine Verlängerung der aktiven Beschäftigung. Als Alternative dazu bildet die Krankenversicherung die höchste Einkommensersatzrate, gefolgt von der Invaliditätspension und den Leistungen der Arbeitslosenversicherung. In der Arbeitslosenversicherung liegt die Nettoersatzrate für die bei Staubli (2011) betrachtete Versicherungsgruppe am geringsten und dennoch ist hier der Zustrom durch die von der Pensionsreform Betroffenen am höchsten.

Gesundheitsmonitoring und Pensionsübertritt

Ein Zugangskriterium stellt der Gesundheitszustand dar, ein Tatbestand der in den meisten Analysen nicht direkt beobachtet werden kann. Eine Veränderung in den Zugangsbedingungen im Sinne von intensiveren (mehrmaligen) Untersuchungen des Gesundheitszustands führte in den USA zu deutlichen Rückgängen in den Invaliditätspensionsübertritten (*Gruber - Kubik, 1997*). *Autor - Duggan, (2003)* hingegen zeigten, dass die Effekte vom Qualifikationsniveau abhängen und für Geringqualifizierte die Invaliditätspensionszuerkennungen trotz strengeren Gesundheitskontrollen anstiegen. In den Niederlanden zeigte ein kontrolliertes Experiment, dass strengere Screening-Instrumente zu einem deutlichen Rückgang der Invaliditätspensionsübertritte in jenen Regionen führten, wo strengere Kontrollen durchgeführt wurden (*De Jong et al., 2011*). Für Schweden zeigten *Karlström et al. (2008)* hingegen, dass strengere gesundheitliche Zugangsbedingungen nur zu einer sehr geringen Reduktion der Invaliditätspensionsübertritte und zu keiner Erhöhung der Beschäftigung führten, wobei sich das Experiment ausschließlich auf Personen im Alter von 60 Jahren und mehr bezog.

3.2.2 Maßnahmen zur Verhaltensprävention (Gesundheitsförderung) der Beschäftigten

In der Krankenversicherung gibt es in Österreich einen ersten Ansatz, der mit monetären Anreizen für die Versicherten ein höheres Augenmerk auf die individuelle Prävention und Gesundheitsförderung setzt. Im Jahr 2012 wurde der Vorsorgebonus in der Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft (SVA) eingeführt. Für Versicherte die aktiv ihre Gesundheit beeinflussen und vereinbarte Programmziele erfüllen, verringert sich der Selbstbehalt bei Konsultationen im niedergelassenen Bereich.

Auch der Bereich der betrieblichen Gesundheitsförderung (BGF) bietet einen Rahmen für stärkere Anreize auf betrieblicher Ebene in Richtung Gesundheitsförderungsmaßnahmen. Denkbar sind finanzielle Anerkennungen von Investitionen in (zertifizierten) BGF-Maßnahmen, die beispielsweise durch ein Bonussystem mit einer Reduktion der Dienstgeberbeiträge in die Krankenversicherung verbunden werden könnten. Kosten-Nutzen-Schätzungen zeigen, dass sich die betrieblichen Maßnahmen aufgrund reduzierter Fehlzeiten für den Betrieb rechnen. Eine anteilige Beitragsreduktion könnte somit auch eine Art Anstoßfinanzierung für ökonomisch sinnvolle Gesundheitsförderungsmaßnahmen sein. Aber auch Malus-Zahlungen bei der Unterlassung von Förderungsmaßnahmen in Form von höheren Krankenversicherungsbeiträgen der Arbeitgeber stellen einen ersten finanziellen Anreiz zu einer Verhaltensänderung auf der Ebene der Betriebe dar.

Fit2work könnte in Zukunft ebenfalls als Rahmen für eine systematische und verstärkte Gesundheitsförderung in den Betrieben dienen. Die OECD hält fest, dass die Freiwilligkeit der Beratungsmaßnahmen und der relativ späte Maßnahmenbeginn (bei Fehlzeit von mehr als 40 Arbeitstagen) den Erfolg des Programms reduzieren könnten (*OECD, 2012A*).

3.2.3 Maßnahmen zur Verhaltensänderung der Unternehmen

Das gegenwärtige österreichische Krankenversicherungssystem sieht vor, dass nach Erschöpfung des Entgeltfortzahlungsanspruchs für die Betriebe – neben dem Arbeitsentfall – keine weiteren Kosten im Krankheitsfall entstehen. Bislang waren keine direkten Anreize im Bereich der Krankenversicherungsbeiträge vorhanden, bei langen bzw. vielen Krankenständen entgegenzusteuern. Erst mit der Einführung der Gesundheitsstraße „Fit2Work“ entsteht eine systematische Beobachtung des Erkrankungsgeschehens und damit eine Möglichkeit der Gegensteuerung mit Hilfe externer Beratungsexpertise.

Erkrankung ist ein multifaktorielles Geschehen, mögliche Zusammenhänge zwischen Arbeitsplatzbelastungen/Arbeitsorganisation und Erkrankungen sind – mit Ausnahme von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten – indirekt vorhanden. Darüber hinaus unterscheiden sich arbeitsbedingte Erkrankungen im Krankheitsbild oft nicht von anderen Krankheiten. Eine Verknüpfung zwischen Arbeitgeber/Arbeitnehmer-Krankenversicherungsbeiträgen und dem Krankenstandsgeschehen ist derzeit in keinem Krankenversicherungssystem vorhanden. Anreize zur Reduktion der Krankenstände sind in erster Linie Präventionsmaßnahmen zur Erhaltung der Gesundheit und Beschäftigungsfähigkeit besonders älterer Arbeitskräfte. Eine systematische betriebliche Gesundheitsförderung hat ökonomische Vorteile: Das Kosten-Nutzen-Verhältnis von Maßnahmen zur betrieblichen Gesundheitsförderung ist positiv: Das Verhältnis in Bezug auf Krankheitskosten („returns on investment“) beträgt 1 : 2,3 bis 1 : 5,9, betriebliche Gesundheitsförderung wirkt auf betriebliche Fehlzeiten im Ausmaß von 1 : 2,5 bis 1 : 10,1 (Sackoll *et al.*, 2008).

Ansatzpunkte zur Neuverteilung von Krankheitskosten weg von der Krankenversicherung zurück auf die betriebliche Ebene bietet das System der Entgeltfortzahlung bzw. der Krankengeldregelungen. Werden Beschäftigte im Krankenstand gekündigt, bleibt ihr Entgeltfortzahlungsanspruch bestehen. Bei einer einvernehmlichen Kündigung endet die Entgeltfortzahlung. Die Kosten der Erkrankung werden damit vom Unternehmen an die Krankenversicherung abgewälzt. Die geringere Höhe des Krankengelds stellt auch einen Einkommensverlust für die Versicherten dar. Durch eine Wiedereinstellungszusage nach der Gesundung könnte aber eine einvernehmliche Kündigung seitens der Betriebe als Option der Kostenverlagerung in die Krankenversicherung sein. Analysen des oberösterreichischen Krankenstandsgeschehens zeigen eine nicht zu vernachlässigende Zahl von Fällen, die nach dem Krankenstand wieder beim selben Dienstgeber beschäftigt waren (Horvath *et al.*, 2011).

Um Anreizen einer einvernehmlichen Kündigung zu begegnen, sollte der Entgeltfortzahlungsanspruch auch bei einvernehmlichen Kündigungen erhalten bleiben. Weiters könnte eine Ausdehnung des Entgeltfortzahlungsanspruchs die Kosten für die Betriebe erhöhen und damit indirekte Wirkungen auf eine Verstärkung von Präventionsmaßnahmen bedeuten. Moral-Hazard-Probleme können sowohl auf Arbeitgeberseite und im Falle von Arbeitslosigkeit auch auf Versichertenseite ausgemacht werden. Ein Kündigungsschutz im

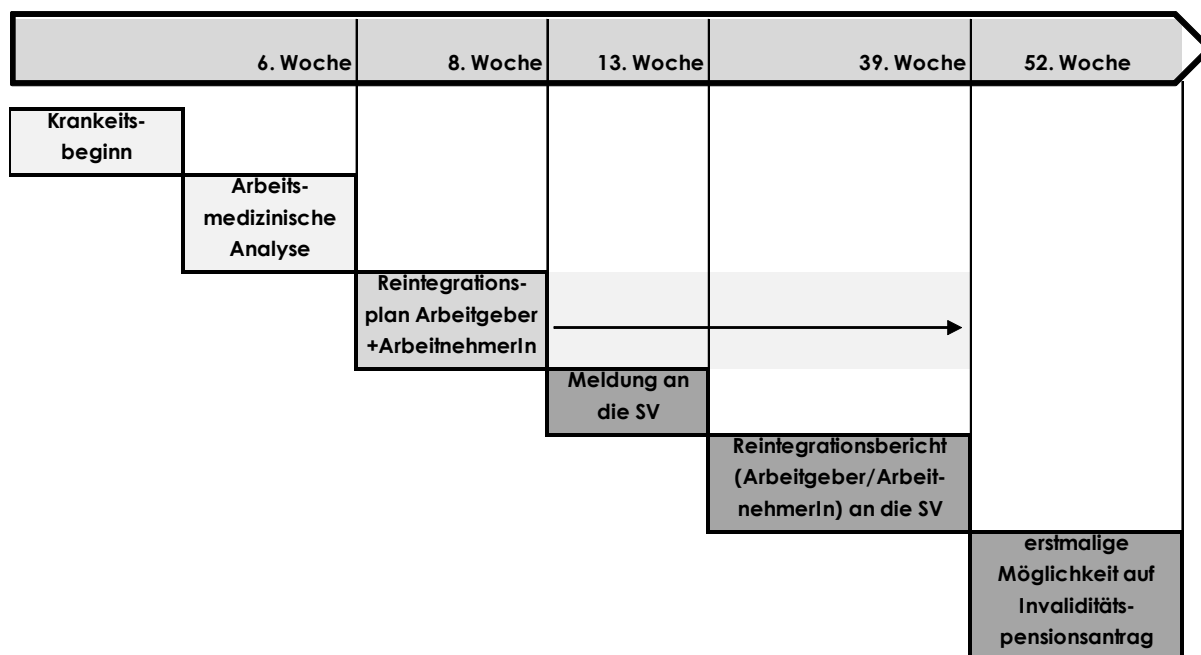
Krankenstandsfall würde jedenfalls die Möglichkeit zur Abwälzung der Entgeltfortzahlungskosten auf die Krankenversicherung unterbinden.

Auch die Abhängigkeiten von Arbeitslosen- und Krankenversicherung stellen Anreize dar, den Arbeitslosengeldbezug durch Krankenstände länger als drei Tage zu unterbrechen und die Bezugsdauer zu verlängern. Es besteht ein Anreiz für die Versicherten einer verspäteten Gesundheitsmeldung, um so die Krankheitsdauer zu verlängern.

Erfolgreiche Maßnahmen zur Reduktion der Beschäftigungsfluktuation und Kostenüberwälzung auf die Krankenversicherung im Krankheitsfall sind die Reformen in den Niederlanden (*Jong et al., 2011*). Die Reformen im Krankenstandsfall setzen ein rechtlich verbindliches Verfahren in Gang, das die Re-Integration auf betrieblicher Ebene zum Ziel hat. Im Falle eines längeren Krankenstandes (mit Kündigungsschutz) findet in der sechsten Krankheitswoche eine verpflichtende Konsultation eines Arbeitsmediziners statt, um die Krankheitsursachen und die Gesundheitsprobleme zu klären. In der achten Woche erarbeiten Arbeitgeber und Arbeitnehmerin und Arbeitnehmer einen verpflichtenden Reintegrationsplan, in der 39. Woche müssen dann beide Seiten einen Reintegrationsbericht an die Sozialversicherung abliefern. Bleiben auf einer Seite die Verpflichtungen unerfüllt, entfällt für den Versicherten der Kündigungsschutz und für die Unternehmen entstehen zusätzliche Kosten. Durch diese Neuerungen konnten die Freisetzungen im Krankheitsfall verringert werden. Auch die Anträge auf Invaliditätspensionen waren deutlich rückläufig, da ein absolvierter Integrationsplan die Vorbedingung für einen Invaliditätspensionsantrag darstellt. Der Kündigungsschutz verhinderte einen stärkeren Zufluss in die Arbeitslosigkeit.

Für die Niederlande konnte gezeigt werden, dass zwischen 1994 und 2003 11% der Invaliditätspensionsübertritte eine versteckte Form der Arbeitslosigkeit (*Koning – van Vuuren, 2007*) waren. Die Reformen in Richtung Kosteninternalisierung auf betrieblicher Ebene wurden in den Niederlanden sowohl in der Kranken- als auch der Pensionsversicherung eingeführt und resultierten in einer verminderten Zugangsdynamik und einer längeren Aktivitätsphase am Arbeitsmarkt.

Übersicht 6: Maßnahmenplan im Krankheitsfall in den Niederlanden



Q: Jong et al. 2011, WIFO-Darstellung.

3.3 Pensionsversicherung

Zahlreiche empirische Befunde über Anreize im Pensionsversicherungssystem zum Zeitpunkt des Pensionsantritts wurden bereits im Abschnitt 2 ausführlich behandelt. Nachfolgend finden sich, nach einem Kurzüberblick der Einflussfaktoren, eine Darstellung von Versicherungssystemen und institutionellen Reformen, die neben den Versicherten den Arbeitgebern eine entscheidende Rolle für die Weiterbeschäftigung älterer Arbeitskräfte zuerkennen.

Makroökonomische Rahmenbedingungen, Produktionsstrukturen, und individuelle Merkmale beeinflussen das Beschäftigungsvolumen und die Beschäftigungsmöglichkeiten der (älteren) Erwerbsbevölkerung. Neben der rechtlichen Ausgestaltung des Pensionsversicherungssystems und dem Gesundheitszustand der Versicherten, gibt es eine Reihe von „Push-Faktoren“ und „Pull-Faktoren“, die den Zeitpunkt der (vorzeitigen) Erwerbsbeendigung mitbestimmen.

Zahlreiche Einflussfaktoren wirken vor allem im Bereich der Invaliditätspension, da hier nur ein kleiner Teil der Leistungsbezieherinnen und -bezieher direkt aus einer aktiven Beschäftigung in die Pension übertritt. Eine Reihe von Faktoren begünstigen eine (krankheitsbedingte) Erwerbsbeendigung („Pull-Faktoren“):

- Die Verfügbarkeit von Transfers im Anschluss an die Beschäftigung und deren Höhe: Empirische Analysen zeigen, dass die Höhe der Einkommensersatzrate für den Zeitpunkt des Erwerbsaustritts mitbestimmend ist (Raab, 2011, Gruber – Wise, 1998).

Dabei spielen sowohl die staatlichen Transfers aber auch die Transfers aus betrieblichen und privaten Vorsorgesystemen eine Rolle (Duval, 2003).

- Die Entscheidung der endgültigen Erwerbsbeendigung seitens der Erwerbstätigen steht auch im Zusammenhang mit der familiären Lage bzw. dem Arbeitsmarktstatus der Partnerin bzw. des Partners (Büttler, 2004; Gutschmann – Steinmeier, 2004). Untersuchungen ergaben, dass die Doppelbelastung von Beruf und Familienarbeit zu steigenden Invalidisierungsquoten bei Müttern führt (Bratberg et al., 2002).
- Die Erhöhung des Antrittsalters für vorzeitige Alterspensionen in Österreich im Zuge der Reformen 2000 und 2004 zeigen gemäß Manoli – Weber (2012) nicht nur eine Anpassung an die erhöhte Altersgrenze, sondern auch einen längeren Verbleib in Beschäftigung, und kaum Evidenz für eine Ausweichreaktion in Arbeitslosigkeit und Invalidität.
- Ab-/Zuschläge für vorzeitigem oder verzögerten Pensionsantritt: Durch Ab- oder Zuschläge in der Pensionshöhenberechnung liegen Anreize vor, die den Pensionsantritt verzögern sollen. In der EU variieren die Abschläge bei vorzeitigem Pensionsantritt – dieser ist allerdings nicht in allen Ländern möglich – zwischen 0,3 und 0,75 Prozent (Spanien, Rumänien) pro Monat bzw. zwischen 3,6 und 9% pro Jahr eines vorzeitigen Pensionsantritts. Empirische Befunde zeigen einen hinausgezögerten Pensionsantritt vor allem bei Männern und einen deutlich schwächeren Effekt bei Frauen (Berkel – Börsch-Supan, 2003). Im Bereich der finanziellen Anreize berechneten Manoli – Weber (2013) eine schwache durchschnittliche Arbeitsangebotselastizität von 0,6 durch die Abfertigungszahlungen bei Pensionsantritt. Diese Elastizität variiert allerdings entlang den Versichertentypen (Geschlecht, Betriebszugehörigkeit etc.) Diese Arbeit betont den Unterschied in der Wirkung von legislativen (Abfertigungszahlungen) und effektiven finanziellen Anreizen, wie das die Abfertigungszahlung österreichischer Prägung darstellt. Manoli – Weber kontrollieren hier auch um die betrieblichen Leistungen vor den Abfertigungssprüngen und kommen zu einem eher schwachen Arbeitsangebotseffekt. Manoli – Weber folgern aus ihrer Arbeit, dass das gesetzliche Antrittsalter einen stärkeren Einfluss auf den Erwerbsaustritt haben hat als finanzielle Anreize (getestet in Form von Abfertigungszahlungen¹³).

Die Push-Faktoren, also jene Tatbestände die ältere Erwerbstätige aus der Beschäftigung schieben, wirken sowohl auf Beschäftigte als auch auf Arbeitgeber:

- Für den Arbeitgeber können die (mit dem Alter der Beschäftigten) steigenden Lohnkosten und die Qualifikationsstruktur der älteren Beschäftigten als solche Schub-Faktoren gesehen werden (Skribbekk, 2003, Werding, 2008).

¹³ Die Abfertigung alt die Manoli – Weber (2013) ihrer Analyse zugrunde legten, steigt mit der Dauer der Betriebszugehörigkeit stufenweise an. Diese Stufen stellen hohe finanzielle Anreize zur weiteren Erwerbstätigkeit bis zur Erreichung der nächst höheren Stufe dar.

- Weiters entstehen neben Auftragsschwankungen durch Umstrukturierungsmaßnahmen kurz- bzw. mittelfristige Veränderungen im Personal- oder Qualifikationsbedarf, die zum Ab- bzw. Umbau der Beschäftigung führen und mit Freisetzungen der (älteren) Beschäftigten verbunden sein können.
- Auch aus der Sicht von gesundheitlich eingeschränkten oder älteren Erwerbstätigen stellen die Veränderungen in den Arbeitsanforderungen (technische und/oder strukturelle Veränderungen im Arbeitsablauf) und ein möglicher Mismatch mit ihren vorhandenen Qualifikationen „Schub-Faktoren“ dar.
- Arbeitsbedingungen: Psychische, physische und qualifikatorische Befindlichkeiten älterer Erwerbstätiger brauchen angemessene Arbeitsbedingungen (z. B. Arbeitszeiten, Arbeitsdauer etc.) um ihre Weiterbeschäftigung zu forcieren (Bound, 1999, Biffel et al., 2012, Leoni, 2011).
- Die geringe Erwerbsquote der Frauen und Männer ab dem Regelpensionsalter gibt Hinweise darauf, dass das Eintrittsalter auch für die betriebliche Personalplanung eine Zäsur darstellt.

3.3.1 Modelle der Kosteninternalisierung in der Pensionsversicherung

Das Vorhandensein einer Versicherung kann mit einer Verhaltensänderung „moral hazard“ verbunden sein. Das kann zu einer Divergenz zwischen Handlung und Haftung, also beispielweise zwischen Gesundheitsprävention (auf betrieblicher und individueller Ebene) und Finanzierung der krankheitsbezogenen Transfers führen. Im Bereich der unselbständig Beschäftigten kamen 2012 in Österreich auf 1.000 Pensionsversicherte 7,7 krankheitsbedingte Pensionsanträge, im Bereich der Selbständigen waren es 8,1 Neupensionen. In den Wirtschaftsklassen Land- und Forstwirtschaft sowie Beherbergungs- und Gaststättenwesen liegen die Invalidisierungsquoten sowohl bei Frauen als auch bei Männern über dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt; bei Männern auch noch in den Bereichen Bauwirtschaft und Bergbau. In den genannten Wirtschaftsklassen war zwischen 1998 und 2005 eine deutliche Zunahme der Invalidisierungsquoten zu verzeichnen (Guger et al., 2007). Ungeachtet dieser Unterschiede sind die Beitragssätze zur Kranken- und Pensionsversicherung zwischen den Branchen gleich, sie variieren mit dem sozialrechtlichen Status. Diese unterschiedlichen Invalidisierungsquoten bedeuten unterschiedlich hohe krankheitsbedingte Invaliditätspensionsaufwendungen entlang der Wirtschaftsbranchen. Die zu einem erheblichen Teil betrieblich mitverursachten krankheitsbedingten Erwerbsbeendigungen führen zu keinen zusätzlichen Kosten für die Betriebe. Einzelwirtschaftlich kontrollierbare Risiken werden damit externalisiert und auf die Gemeinschaft aller Versicherten ausgelagert. Der Bundeszuschuss in der österreichischen Pensionsversicherung bedeutet darüber hinaus, dass die von den betrieblichen Arbeitsplatzbedingungen mitverursachten Krankheits-/Invaliditätskosten auf alle Steuerzahlenden abgewälzt werden.

Der finanzielle Ausgleich zwischen Branchen und Betrieben mit geringer und hoher Invalidisierungsquote erfolgt in Österreich über die gesamte Versicherungsgemeinschaft der pensionsversicherten Beschäftigten. Den einzelnen Unternehmen entsteht kein Nachteil aus

ihrem Personalfreisetzungsverhalten in Richtung Arbeitslosigkeit und krankheitsbedingte Pensionierung. Andere Länder etablierten Anreizsysteme für Betriebe, um überdurchschnittlich häufige krankheitsbedingte Pensionierungen finanziell unattraktiv zu machen. In Abhängigkeit mit den erfahrungsbasierten Invalidisierungsquoten im jeweiligen Betrieb, erfolgt die Berechnung eines erfahrungsbasierten Beitragssatzes (Experience Rating). Durch die Wechselwirkung der unterschiedlichen Sozialversicherungszweige haben manche Länder sowohl in der (Invaliditäts)Pensionsversicherung, als auch in der Arbeitslosenversicherung erfahrungsbasierte Beiträge.

Das niederländische Experience Rating Modell

Im Jahr 1998 wurde in den Niederlanden das Prinzip des Experience Rating in die Invaliditätspension eingeführt: Es sollten die invaliditätsbedingten Erwerbsaustritte auf betrieblicher Ebene durch Risikominderung bzw. präventive Maßnahmen reduziert werden, um den Betroffenen eine längere Beschäftigung im Betrieb zu ermöglichen. Das Invalidisierungsrisiko der Beschäftigten bzw. die Kosten einer Invalidisierung wurden durch das Gesetz der Prämien differenzierung auf die Arbeitgeber übertragen. Das eingeführte Beitragsmodell enthält zwei Stufen: Die erste Stufe besteht aus einem einheitlichen Beitragssatz für alle Arbeitgeber in Höhe von 5,7% des Bruttoeinkommens eines/r Beschäftigten. Die zweite Stufe des Beitragssatzes ist variabel und von den firmenspezifischen Beschäftigungsabgängen in die Invalidität abhängig. Maßstab dabei ist eine Abweichung vom nationalen Durchschnitt in den Invalidisierungsquoten. Dieser betriebliche Zusatzbeitrag versichert Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber gegen die Kosten einer verpflichtenden Auszahlung einer Invaliditätspension in den ersten fünf Jahren der Erwerbsunfähigkeit des Beschäftigten. Um der Gefahr der Diskriminierung älterer Beschäftigter mit höheren Risiken vorzubeugen, wurden reduzierte Beitragssätze für bereits (teil-)invalidisierte Beschäftigte vorgesehen. Kleinere Unternehmen zahlen seit 2004 keinen individuellen Beitragssatz, sondern einen der vom Branchendurchschnitt abhängig ist. Seit 1998 hat sich der einheitliche Beitragssatz verringert. Der Anteil des variablen Beitrags am vollen Beitragssatz, welcher von der (öffentlichen) Ausführungsbehörde für Arbeitnehmersversicherung (UWV) jährlich ermittelt wird, stieg jedoch stetig an, von 3% im Jahr 1998 auf 29% im Jahr 2003 (OECD, 2005). Diese Entwicklung kann darauf zurückgeführt werden, dass Firmen mit hohen Risiken im öffentlichen Versicherungssystem verbleiben, während Firmen mit geringeren Risiken es vorziehen, sich auf dem privaten Versicherungsmarkt einzukaufen (Deeke, 2005). Es kommt somit zu einer Bündelung der schlechten Risiken im öffentlichen (Teil-)Versicherungssystem. Eine Möglichkeit dem entgegenzuwirken wäre eine Anpassung der öffentlichen Beitragssatzgestaltung an die der privaten Anbieter (Deeke, 2005).

Die ersten empirischen Befunde nach der Einführung der betrieblichen Kostenübernahme der Invaliditätspensionen zeigten eine deutliche Reduktion der Pensionierungen. Koning (2004) berechnete einen Rückgang der Invaliditätspensionsneuzugänge in den Jahren 2000-2002 von 15%. Im Jahr 2006 wurde der Zugang in die Invaliditätspension über eine strengere

medizinische Kontrolle nochmals eingeschränkt. Insgesamt reduzierten sich die Invaliditätspensionen (García-Gómez *et al.*, 2011, OECD, 2008). Gradus – Sonsbeek (2011) bezifferten die Effekte der Invaliditätspensionsreformen seit der Einführung des Experience Ratings mit einem Rückgang der Neupensionen um 13 Prozentpunkte und die Einführung einer Pförtner-Funktion (vgl. Übersicht 6) um weitere 25 Prozentpunkte. Im Vergleich zu 1990 sank die Zahl der Invaliditätspensionsbezieherinnen und -bezieher um 60%.

Im Jahr 2010 wurden bereits 40% der Invaliditätspensionsaufwendungen von den Unternehmen getragen. Das vorhandene System der betrieblichen Kostenübernahme im Falle der Invalidität ist aber auch von Ausweichreaktionen begleitet. Zum einen gibt es höhere Zuflüsse in die Arbeitslosigkeit und auch der Anteil der befristeten Arbeitsverhältnisse, die keinem Experience Rating unterliegen, ist angestiegen (Koning, 2012).

Das finnische Experience Rating Modell

Diese Ausweichreaktionen in Richtung Arbeitslosenversicherung wurden im finnischen System von Anfang an bedacht: Hier gibt es sowohl in der Arbeitslosen- als auch in der Pensionsversicherung ein Experience Rating. Seit dem Jahr 2000 werden die Beiträge von Unternehmen, die einem Experience Rating unterliegen, in beiden Systemen ähnlich bemessen.

Wie in den Niederlanden, ist auch in Finnland das Beitragsmodell zweigliedrig: Arbeitgeber aus der Privatwirtschaft zahlen neben einem Grundbeitrag einen Zusatzbeitrag der einem Experience Rating unterliegt. Im Gegensatz zu den Niederlanden wird in Finnland kein Experience Rating bei Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten vorgenommen. Große Unternehmen müssen einen Teil der Kosten der vorzeitigen Pensionierung bei Arbeitslosigkeit und Invalidität ihrer Beschäftigten in Form von höheren Beitragssätzen übernehmen. Dieser zu übernehmende Kostenanteil bemisst sich als eine lineare Funktion der Größe eines Unternehmens. Er steigt von 0% bei kleinen Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten auf maximal 80% bei Unternehmen mit mehr als 800 Beschäftigten an. Bis zum Jahr 1999 stieg der zu übernehmende Kostenanteil für Unternehmen mit mehr als 1.000 Beschäftigten. Sehr große Unternehmen (mit mehr als 800 Beschäftigten) wurden im Zuge der Reform des Jahres 2000 entlastet.

Die Verpflichtung zur Kostenübernahme kann sich für Unternehmen über eine lange Zeitspanne strecken, und zwar bis das gesetzliche Rentenaltersalter von 65 Jahren erreicht ist. Somit kann das Ignorieren von Invaliditätsrisiken für Unternehmen – insbesondere große – kostspielig werden. Zwar hat ein Unternehmen keine Einflussnahme auf den Ausgang eines individuellen Antrags auf Invaliditätspension, jedoch können präventive Maßnahmen wie Rehabilitation oder Teilnahme an Schulungen zu den Themen Arbeitsschutz und Gesundheit am Arbeitsplatz innerhalb eines Unternehmens dazu beitragen Invaliditätsrisiken zu minimieren.

Trotz allem bleibt ein Nachteil des Experience Ratings bestehen: Die zu entrichtenden Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber steigen mit dem Alter der Beschäftigten an, und liefern somit wenig Anreize ältere Beschäftigte einzustellen; zumal es der letzte Arbeitgeber ist, der die Kosten für eine eventuelle Erwerbsunfähigkeit zu tragen hat. Darüber hinaus besteht in Finnland, im Gegensatz zu den Niederlanden, nur eine schwache gesetzliche Initiative gegen Altersdiskriminierung (OECD, 2005), obwohl gerade in Finnland die Altersdiskriminierung im Jahr 2005 gemäß den Berechnungen der OECD am höchsten lag (OECD, 2008)

Hakola und Uusitalo (2005) bestätigen, dass finnische Unternehmen auf Erleichterungen beim Zugang öffentlicher Vorruhestandsregelungen reagieren, indem sie ArbeitnehmerInnen zu einer vorzeitigen Pensionierung bewegen. Konkret untersuchen sie den Übergang von der Langzeitarbeitslosigkeit in die Frühpensionierung anhand einer Reform, die im Jahr 2000 in Finnland in Kraft getreten ist. Die Reform beinhaltet sowohl die Einführung von Experience Rating, als auch eine Kürzung von Pensionsleistungen für über 55-jährige Langzeitarbeitslose, die vorzeitig in Pension gehen. Die Experience Rating Sätze steigen zudem mit der Größe des Unternehmens. Ein robustes Ergebnis ist, dass ein vorzeitiger Rückzug älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vom Arbeitsmarkt nach der Reform signifikant zurückgegangen ist. Eine höhere Ersatzrate der gesetzlichen Pension erhöht das Risiko der Arbeitslosigkeit der über 55-Jährigen, während das Risiko fällt, wenn Unternehmen einen größeren Teil der Sozialversicherungskosten im Falle einer Kündigung tragen. Die Wirkung bei Invaliditätspensionszugängen durch höhere Freisetzungskosten analysierten auch *Kyyrä – Tuomala* (2013). Sie konstatieren, dass die Reform der krankheitsbedingten Pensionierungen durch eine Vielzahl von Maßnahmen bestimmt war, Experience Rating war nur eine davon. Der vorhandene Rückgang bei den Invaliditätspensionsübertritten ist gemäß ihren Berechnungen nicht auf das Experience Rating zurück zu führen, sondern auf die Summe der gesetzten Veränderungen. Insgesamt stellt diese eine Maßnahme aber eine Kostenbelastung für Mittel- und Großbetriebe dar. Experience Rating ist damit jedenfalls eine Maßnahme zur Kosteninternalisierung bzw. stärkeren Streuung der Invaliditätskosten. Die induzierten Verhaltensänderungen werden in der Studie als gering eingeschätzt, denn präventive Maßnahmen zur Reduktion der Beitragsbelastung sind aufgrund der komplexen Ausgestaltung der Beitragsberechnung (Durchrechnungszeit etc.) für die Betriebe schwer zielführend einsetzbar. *Kyyrä – Tuomala* bestätigen auch den Trend der Betriebe, verstärkt auf befristete Arbeitsverhältnisse umzusteigen.

3.4 Arbeits-, Sozial- und Steuerrecht

Wie bereits bisher deutlich geworden ist, kann der Erwerbsaustritt und der Pensionsantritt nicht durch eine singuläre Maßnahme oder isolierte Maßnahmen in einem Zweig der Sozialversicherung verändert werden. Neben pensionsrechtlichen Änderungen braucht es vor allem Reformen am Arbeitsmarkt, um sowohl das Erwerbsaustrittsalter als auch das Pensionsantrittsalter deutlich zu erhöhen. *Börsch-Supan* (2013) spricht von drei

Politikbereichen, die eine nachhaltige Pensionspolitik braucht. Neben dem pensionsrechtlichen System, sind das das Gesundheitssystem und der Arbeitsmarkt. Diese Bereiche umfassen sowohl die Sensibilisierung in der betrieblichen Personalpolitik für den Erhalt der Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit der (älteren) Belegschaft, als auch die Motivierung einer längeren Erwerbstätigkeit durch Neugestaltung der betrieblichen Arbeitsabläufe und Arbeitszeitmodelle. Darüber hinaus braucht es die Institutionalisierung sowohl der beruflichen Weiterbildung als auch eines betrieblichen Gesundheitsmonitorings um Ältere länger im Betrieb zu halten.

Entsprechend den unterschiedlichen Beschäftigungsgruppen in der Erwerbsbevölkerung braucht es strukturelle Maßnahmen auf mehreren Ebenen, von Rahmenbedingungen, der betrieblichen Praxis bis hin zu individuellen Hilfestellungen. Die vorhandenen Arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen greifen für einen Aufschub der Beschäftigungsbeendigung nicht gleichermaßen für alle unterschiedlichen Beschäftigtengruppen.

Der gesetzliche bzw. kollektivvertragliche Kündigungsschutz hängt vom Status ArbeiterIn/Angestellte(r) ab. Im ersten Arbeitsjahr haben Angestellte einen Kündigungsschutz von sechs Wochen, dieser erhöht sich auf fünf Monate ab dem 26. Arbeitsjahr. Gesetzlich gibt es für Arbeiterinnen und Arbeiter keine Zunahme des Kündigungsschutzes mit der Dauer ihres Erwerbslebens. Der gesetzliche Kündigungsschutz stellt tendenziell kein Hindernis für eine vorzeitige Freisetzung von älteren Arbeitskräften dar. Insgesamt nimmt auch in Österreich die Zahl der befristeten Arbeitsverhältnisse – als Teil der atypischen Beschäftigung – zu. Für diese Gruppe – wie auch für die Neuen Selbständigen – spielt der Kündigungsschutz keine Rolle.

Bonus-Malus-System bei Freisetzung Älterer: Mit 1.9.2009 wurde das Bonus-Malus-System abgeschafft. Bis dahin entstand bei der Einstellung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ein Bonus. Für die Freisetzung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Alter von 50+ und einer Betriebszugehörigkeit von zehn Jahren und mehr, wurde ein Malus an die Arbeitslosenversicherung fällig. Das System reduzierte den Beschäftigungsumschlag älterer Beschäftigter (vgl. Abschnitt 3.1).

Weitere finanzielle Anreize zur Weiterbeschäftigung älterer Arbeitskräfte sind auch durch Beitragsreduktionen vorhanden: Der Unfallversicherungsbeitrag (1,4%) entfällt für Beschäftigte ab Vollendung des 60. Lebensjahres, ebenso die Beiträge zum Familienlastenausgleichsfonds für diese Gruppe (4,5% der Bemessungsgrundlage). Auch der IESG¹⁴-Zuschlag (0,55%) entfällt für Männer ab Vollendung des 60. Lebensjahres (für Frauen mit der Erreichung des Antrittsalters für die vorzeitige Alterspension bei langer Versicherungsdauer). Für Beschäftigte die vor dem 1. Juni 2011 das 58. Lebensjahr vollendeten, entfiel bislang auch der Arbeitslosenversicherungsbeitrag (3% Arbeitgeber und 3% Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer). Der Entfall wurde im Strukturanpassungsgesetz 2012 vorübergehend ausgesetzt. Insgesamt lag die maximale Beitragsreduktion für ältere Beschäftigte zwischen 12,45 und 6,45 Prozentpunkte der Bemessungsgrundlage. Die Sozialabgaben reduzierten sich

¹⁴ Insolvenz-Entgeltsicherungsgesetz

für ältere Beschäftigte zwischen 14,5% bis zu 28,0% (bei vollständigem Entfall des Arbeitslosenversicherungsbeitragsatzes) der Bemessungsgrundlage. Ältere Beschäftigte führen zu geringeren Sozialabgaben und damit zu einer relativen Verbilligung für die Betriebe. Mit Ausnahme der bereits diskutierten positiven Effekte des Bonus-Malus-Systems auf den Beschäftigungsumschlag Älterer fehlt derzeit eine Evaluierung der Beitragsreduktionen im Hinblick auf das Freisetzungsverhalten der Betriebe.

Der letzte Bereich im Zusammenhang mit finanziellen Anreizen stellt das Steuersystem dar. In allen Ländern der Europäischen Union hängt die Steuerbelastung von der Einkommenshöhe und der konkreten Systemausgestaltung ab. Alter spielt dabei keinerlei direkte Rolle. In Bereichen mit Senioritätentlohnung steigen die Einkommen mit dem Alter an und damit in progressiven Lohnsteuersystemen auch die individuelle Steuerbelastung. Die zahlreich vorhandenen empirischen Studien¹⁵⁾ analysieren den Zusammenhang zwischen Arbeitsangebot (beispielsweise in Wochenarbeitsstunden) unterschiedlicher Beschäftigungsgruppen, Frauen Männer etc. und dem Steuersystem. *Alpert – Powell (2012)* betonen in ihrer Arbeit, dass ein Rückschluss der berechneten Arbeitsangebotsreaktionen aller Beschäftigten auf die Gruppe der älteren Erwerbspersonen jedenfalls nicht zulässig ist: Ältere Erwerbstätige unterschieden sich sowohl in ihren Qualifikationen und in ihren Zugangsmöglichkeiten zu den sozialen Sicherungssystemen vom Durchschnitt der Erwerbsbevölkerung. Auch spielt für sie die finanzielle Lage im Haushaltskontext eine wichtige Rolle. *Scholz – Seshardi (2012)* zeigen, dass besonders ärmere Haushalte bei unerwarteten Einkommensrückgängen länger einer Erwerbstätigkeit nachgehen. *Alpert – Powell (2012)* zeigen in ihren Schätzungen für die USA einen signifikanten Einfluss des Steuersystems auf den Zeitpunkt des Erwerbsausstiegs bzw. des Pensionsübertritts. Eine hohe Steuerbelastung forciert bei älteren (55- bis 74-jährige) Männern den Erwerbsausstieg, bei Frauen sind diese Ergebnisse nicht in allen Untergruppen signifikant. *Alpert – Powell (2012)* folgern aus ihren Schätzungen, dass durch altersspezifische Lohn- und Einkommenssteuern der Pensionsübertritt maßgeblich beeinflusst werden könnte. Sie berechnen für das US-amerikanische Steuer- und Arbeitsmarktsystem einen deutlichen Rückgang der pensionsbedingten Erwerbsbeendigungen durch altersspezifisch reduzierte Lohn- und Einkommensteuern.

Insgesamt verdeutlichen diese empirischen Ergebnisse, dass der Zeitpunkt des Erwerbsaus- bzw. Pensionsantritts weder ausschließlich von den Rahmenbedingungen des Pensionssystems noch von den finanziellen Anreizen in den anderen Sozialversicherungssystemen determiniert ist. Bestimmender Faktor sind die Wechselwirkungen zwischen den Systemen der sozialen Sicherheit. Das Steuersystem spielt hier ebenso eine wichtige – und in den Arbeiten zum Erwerbsaus- bzw. Pensionsantritt noch wenig beachtete – Rolle, wie persönliche und haushaltsspezifische Charakteristika. Und zuletzt spielen persönliche Präferenzen ebenfalls eine wichtige Rolle: *Gustman – Steinmeier, (2012)* zeigen in ihrer Arbeit,

¹⁵ Einen Literaturüberblick für den anglo-amerikanischen Raum findet sich bei Friedberg (2000), Gruber – Orszag (2003), Song – Manchester (2007).

dass unterschiedliche Bewertungen der momentanen und der zukünftigen finanziellen Lage den Pensionsantritt entscheidend beeinflussen. Sie zeigen, dass die Pensionszuschläge beim Arbeiten über das Regelpensionsalter hinaus starke finanzielle Anreize implizieren würden. Die überwiegende Mehrheit reagiert nicht entsprechend dieser finanziellen Anreize, die Gruppe bewertet den niedrigen gegenwärtigen Pensionsbezug höher, als den zukünftigen höheren Pensionsbezug und tritt trotz Pensionszuschläge aus dem Erwerbsleben aus.

4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen für Österreich

4.1 Pensionszeitpunkt – Einflussfaktoren gemäß ökonomischer Empirie

Erwerbstätigkeit bildet die ökonomische Grundlage sowohl für das individuelle wie auch das gesamtwirtschaftliche Wohl. Darüber hinaus definiert sozialversicherte Beschäftigung den individuellen Zugang zu sozialen Sicherungsmechanismen und ermöglicht die Finanzierung der Sozialsysteme. Eine geringe Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung bremst das wirtschaftliche Potential einer Volkswirtschaft. Daher hat die Europäische Union in ihrer gegenwärtigen Beschäftigungsstrategie die Anhebung der Beschäftigungsquote der 20- bis 64-Jährigen auf 75% bis 2020 zum Ziel.

Die strukturellen Arbeitsmarktveränderungen in Form der zunehmenden Tertiärisierung, neue technische und organisatorische Arbeitsplatzanforderungen etc. können nicht von allen Erwerbstätigen gleichermaßen antizipiert werden. Steigende Jugendarbeitslosigkeit, steigende Arbeitslosigkeit von Geringqualifizierten, von Älteren etc. sind durch die Strukturveränderungen am Arbeitsmarkt mitverursacht. Darüber hinaus bedeuten auch die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 kurz- und mittelfristig rückläufige Beschäftigtenzahlen und ein steigendes Niveau an Arbeitslosigkeit. Insgesamt verschlechtern sich die Arbeitsmarkt- und Einkommenschancen für etliche Gruppen der Erwerbsbevölkerung, eine Entwicklung die in der zunehmenden De-Standardisierung der Arbeitsverhältnisse und einer zunehmenden Lohnspreizung ihren Ausdruck findet (*Mayrhober et al.*, 2012).

In allen Ländern der Europäischen Union und darüber hinaus wurden in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten Pensionsreformen mit dem Ziel durchgeführt, die Finanzierung der staatlichen Systeme zu verbessern. Vorzeitige Übertrittswege wurden geschlossen, gesetzliche Altersgrenzen erhöht und insgesamt das Versicherungsprinzip - also der Zusammenhang von Pensionsbeiträgen und Leistungshöhen – gestärkt. Trotz vieler einschneidender Reformen in den Mitgliedsländern der EU entwickelte sich die Arbeitsmarktpartizipation Älterer wenig dynamisch und bleibt weiterhin auf der politischen Agenda.

Im vergangenen Jahrzehnt (2002 bis 2012) nahm die Beschäftigungsquote in der Europäischen Union insgesamt um 1,8 Prozentpunkte zu. Diese Zunahme war getragen von der stärkeren Arbeitsmarkt-beteiligung älterer Arbeitskräfte: Mit +11,7 Prozentpunkte war in der Altersgruppe der 55- bis 59-Jährigen der Zuwachs am höchsten und hier wiederum bei den Frauen mit +15,5 Prozentpunkten deutlich höher als bei den Männern mit +7,8 Prozentpunkten. Auch bei den 60- bis 64-Jährigen stieg die Beschäftigungsquote um +9,2 Prozentpunkte deutlich an (+9,9 Frauen und +8,6 Männer). Die Zunahme in Österreich lag insgesamt wie auch in den höheren Altersgruppen deutlich über dem europäischen Durchschnitt, bei den 55- bis 59-Jährigen mit +17,5 Prozentpunkte deutlich höher als im EU-27-Durchschnitt, wobei die Beschäftigungsquote dieser Altersgruppe in der Höhe von 62,8% um 1,2 Prozentpunkte unter dem europäischen Durchschnitt liegt. Auch in der Altersgruppe der

60- bis 64-Jährigen hatten wir Zuwächse von 9,3 Prozentpunkten, liegen aber mit einer Beschäftigungsquote in dieser Altersgruppe von 21,2% um 11,6 Prozentpunkte unter dem europäischen Durchschnitt von 32,8%.

Die Altersarbeitslosigkeit in der EU stieg von 2002 bis 2012 um 1,6 Prozentpunkte auf 10,6% an, wobei die Jugendarbeitslosigkeit – nicht erst seit der Wirtschaftskrise 2008 – mit +4,9 Prozentpunkten auf 22,8% (2012) deutlich zunahm. Die Altersarbeitslosigkeit blieb im abgelaufenen Jahrzehnt in etwa konstant. Österreich verzeichnete ebenfalls eine Zunahme der Arbeitslosigkeit auf 4,4% gemäß Erfassungskonzept der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), auch hierzulande stieg die Jugendarbeitslosigkeit mit +1,5 Prozentpunkte auf 8,7% deutlich stärker an, als die Gesamtarbeitslosenquote.

Mit zunehmendem Alter sinkt die Beschäftigungsquote und der Anteil der Inaktiven steigt. Während im EU-Schnitt 22,0% der männlichen und 34,4% der weiblichen Erwerbsbevölkerung nicht in den Arbeitsmarkt integriert sind, liegt dieser Anteil bei den 60- bis 64-jährigen Männern bereits bei 56,5% und bei den Frauen bei 72,5%. Der Anteil der Inaktiven in Österreich liegt in der gesamten Erwerbsbevölkerung unter dem EU-Durchschnitt (Männer 18,6%, Frauen 29,7%), in der Altersgruppe der 60- bis 64-Jährigen deutlich darüber (Männern 70,3%, Frauen 85,7%). Mit der steigenden Erwerbsbeteiligung sind die Inaktivitätsquoten dieser Gruppe in Österreich zwischen 2002 und 2012 um 9,2 Prozentpunkte zurückgegangen, wobei dieser Rückgang bei den Frauen – als Spiegelbild der stärkeren Arbeitsmarktpartizipation – ausgeprägter war.

Die meisten Länder verzeichnen in der jüngsten Vergangenheit rückläufige Pensionszugangsquoten. Durch die gestiegene Arbeitsmarktpartizipation der Frauen und die längere Pensionsbezugsdauer bei steigender Lebenserwartung nimmt die Zahl der Pensionen zu. Gemäß dem europäischen System der integrierten Sozialschutzstatistiken¹⁶⁾ (ESSOSS) ist zwischen 2007 und 2010 die Zahl der Pensionen in der EU-27 um 2,8% angestiegen, in Österreich waren es in diesem Zeitraum gemäß dieser Statistik +6,4%.

Für ein effizientes Design von Reformen zum längeren Verbleib der Erwerbsspersonen am Arbeitsmarkt, ist es wichtig, die Auswirkungen von Anreizen in den Systemen der sozialen Sicherheit (Zugangsvoraussetzungen zu Transfers, Transferhöhen etc.) sowohl zu kennen als auch gezielt zu etablieren. Einen intelligenten Rahmen bilden Strukturen und Maßnahmen, die sowohl das Pensionssystem, als auch das Gesundheitssystem und den Arbeitsmarkt berühren (Börsch-Supan, 2013).

Es liegen zahlreiche theoretische und empirische Arbeiten über die Wirkungen einzelner Pensionsreformen vor. Der Fokus liegt bei den vorhandenen Analysen auf der Pensionsübertrittsdynamik und dem Arbeitsmarktstatus reformbetroffener Personen und Personengruppen. Insgesamt zeigen die Arbeiten, dass generelle Reformen wie die Erhöhung der Zugangsaltersgrenzen oder die Verschärfung der Zugangsbestimmungen sehr ungleiche, teilweise sogar konträre Auswirkungen auf einzelne Beschäftigtengruppen haben.

¹⁶⁾ Ältere vergleichbare Zahlen gemäß ESSOSS liegen derzeit nicht vor.

In der klassischen ökonomischen Theorie ist die Arbeitsangebotsentscheidung der rational handelnden Menschen von finanziellen Anreizen bestimmt. Auch der Zeitpunkt des Pensionsübertritts wird in diesem Ansatz vorwiegend von monetären Faktoren bestimmt. Tatsächlich herrscht in der empirischen Literatur, die auf diesen theoretischen Annahmen aufbaut, kein Konsens darüber, inwieweit Änderungen in den finanziellen Rahmenbedingungen (Abschläge, Pensionshöhe etc.) tatsächlich zu einem Aufschub des Pensionseintritts führen. Für einzelne Beschäftigtengruppen kann dieser Zusammenhang gezeigt werden. Allerdings bestimmt die Wahl der Untersuchungsgruppe (Arbeiter, Angestellte, Frauen einer bestimmten Geburtskohorte etc.) auch die Robustheit der berechneten Arbeitsmarkteffekte von verschärften Zugangsbestimmungen auf den Pensionierungszeitpunkt. Eine groß angelegte Studie (*Gruber – Wise, 1998*) untersuchte die finanziellen Anreize der Pensionsregelungen in elf unterschiedlichen Ländern mit einer Maßzahl, die den Nettolohn mit einer hypothetischen höheren Nettopensionsleistung bei längerer Erwerbstätigkeit vergleicht („impliziter Steuersatz“). Die Autoren zeigten für diese elf Länder, dass die impliziten Steuersätze – die sie für einen repräsentativen männlichen Arbeitnehmer berechneten – den Erwerbsaustritt und nicht die Weiterbeschäftigung forcieren. Politische Schlussfolgerungen aus diesen Arbeiten können nur dann gezogen werden, wenn die Vielfältigkeit der Beschäftigungsgruppen – und nicht nur einer hypothetischen Arbeitsmarktkarriere – in die erwarteten Effekte mitberücksichtigt wird.

Insgesamt zeigen die empirischen Arbeiten in diesem Bereich die Wichtigkeit der Altersgrenzen des Pensionsalters für den Pensionierungszeitpunkt. Gleichzeitig haben Reformen die ausschließlich auf finanzielle Anreize setzen (beispielsweise die Erhöhung der Pensionsabschläge) nur eine moderate Auswirkung auf das Arbeitsangebot bzw. auf den Pensionierungszeitpunkt älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Ein weiterer theoretischer Erklärungsansatz zur Erklärung des Pensionierungszeitpunkts ist die Entlohnungshöhe. Aus Arbeitgebersicht wird ein/eine Beschäftigte/r dann frei gesetzt, wenn der über die gesamte Betriebszugehörigkeitsdauer bezahlte Lohn von der Produktivität des/der Beschäftigten abzuweichen beginnt und keine Transaktionskosten im Zuge der Freisetzung anfallen (*Aarts – de Jong, 1992*). Liegt eine ausgeprägte Senioritätsentlohnung vor, kann dieser Zeitpunkt vor dem Regelpensionsalter liegen und so die Freisetzung des Beschäftigten forcieren.

Empirische Arbeiten zeigen einerseits, dass Senioritätsentlohnung in ausgewählten Branchen Realität ist. Andererseits entlohnen vorwiegend große und profitable Unternehmen ihre Beschäftigten nach dem Prinzip der Seniorität. In diesen Betrieben ist diese Form der Entlohnung kein Hindernis für die Beschäftigung Älterer. Darüber hinaus zeigt die Entwicklung der Stundenlöhne nach Altersgruppen für Österreich, dass die Senioritätsentlohnung nur für bestimmte Beschäftigungsgruppen zutrifft. Gut qualifizierte männliche Angestellte haben mit dem Alter steigende Stundenlöhne, während bei Arbeitern dieser Trend in sehr abgeschwächter Form und bei Arbeiterinnen kaum vorhanden ist (*Böheim et al. 2010*).

Politische (Pensionsreform)Schlussfolgerungen aus diesen empirischen Arbeiten können in Österreich nur für eine begrenzte Gruppe von Beschäftigten gezogen werden.

Entscheidende Einflussgrößen auf den Zeitpunkt des Pensionsantritts üben institutionelle Regelungen des Pensionssystems – aber auch der substitutiven und/oder komplementären Systeme (Kranken-, Arbeitslosenversicherung) – aus. Aus dieser Sicht haben institutionelle Rahmenbedingungen des Pensionsrechts und anderer sozialen Sicherungsinstitutionen (Krankenversicherung etc.) sowohl auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als auch auf Arbeitgeber Einfluss auf ihre Entscheidung einer Beschäftigungsbeendigung. Das gemeinsame Wirken dieser Einflüsse wurde von *Hutchens* (1999) analysiert. Er zeigte, dass Frühpensionsregelungen die unternehmerischen Kosten eines Arbeitskräfteabbaus reduzieren und so eine Subvention des Personalabbaus darstellen. Sozialversicherungsleistungen sind Anreize für Unternehmen besonders bei Nachfrageveränderungen – ihre Belegschaften zu Lasten der Versicherungsgemeinschaft zu reduzieren. Analysen von *Dorn – Sousa-Poza* (2010) zeigen darüber hinaus, dass in Kontinentaleuropa unfreiwillige vorzeitige Pensionseintritte stärker verbreitet sind als in anderen Ländern.

Die Reformvorschläge von *Hutchens* (1999) gehen in Richtung versicherungsmathematische Anpassung des Pensionierungszeitpunkts. Da über den Erwerbsausstieg nicht die Versicherten alleine entscheiden, sieht er die Notwendigkeit effizienter versicherungsmathematischer Abschläge mit dem Ziel reduzierter vorzeitiger Erwerbsaustritte sowohl auf der Seite der Arbeitgeber als auch auf der Seite der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Da im Institutionengefüge nicht das Pensionsrecht, sondern auch die Kranken-, Arbeitslosen- und Unfallversicherung für den Zeitpunkt der Erwerbsbeendigung mitbestimmend sind, braucht es auch einen umfassenden Institutionenansatz zur Reduktion der Erwerbsbeendigungen vor dem gesetzlichen Pensionsantrittsalter. Tatsächlich ist dieser umfassende Ansatz auch für Österreich relevant, da – mit Ausnahme der Langzeitversichertenpensionen – ein großer Teil der Neupensionsübertritte aus einem Arbeitslosen- oder Krankenversicherungsbezug erfolgt.

4.2 Ansatzpunkte für Österreich

Sozialversicherungssysteme sind kommunizierende Gefäße. Für die Niederlande gibt es Berechnungen die zeigen, dass zwischen 1994 und 2003 11% der Invaliditätspensionsübertritte eine versteckte Form der Arbeitslosigkeit waren. Erfolgreiche europäische Reformen mit dem Ziel eines späteren Pensionsübertritts in Verbindung einer späteren Beendigung der aktiven Erwerbstätigkeit beruhten auf umfassenden Ansätzen, die weit über pensionsrechtliche Reformen hinausgehen. In Ländern mit einer hohen Beschäftigungsquote älterer Erwerbstätiger wirken Arbeitsmarktdynamiken, Qualifikationsstrategien und Modelle betrieblicher Kosteninternalisierung auf die Beschäftigungs- und Freisetzungsdynamik älterer Arbeitskräfte. Die Kosteninternalisierung in den Niederlanden in der Kranken- als auch der Pensionsversicherung und in Finnland sowohl in der Arbeitslosen- als auch in der

Pensionsversicherung führte gemeinsam mit zahlreichen weiteren pensions- und krankenversicherungsrechtlichen Änderungen zu einer Verbesserung der Arbeitsmarktintegration Äterer.

Das Modell der Kosteninternalisierung (Experience Rating) zielt auf eine nachhaltige Verhaltensänderung der Betriebe bzw. der betrieblichen Personalpraxis. Die Freisetzung von älteren und/oder gesundheitlich beeinträchtigten Beschäftigten sollte mit finanziellen Kosten für die Unternehmen verbunden werden. Auf der Grundlage der Unternehmen einer Branche erfolgt die Kalkulation einer durchschnittlichen Freisetzungsquote. Im zweiten Schritt werden die betriebspezifischen realisierten Quoten eines Zeitraums von mehreren Jahren herangezogen. Diese Quoten können unter oder über dem Gruppenschnitt liegen. Das Experience Rating setzt bei Betrieben an, deren Freisetzungsquote über dem Gruppenschnitt liegt. Die finanziellen Anreize einer betrieblichen Verhaltensänderung können in der Übernahme der Transfers, die im Anschluss an die Freisetzung entstehen, erfolgen. Ein mögliches Modell für Österreich wäre auch die Festlegung von Zielgrößen und erst bei Nichterreichung entstehen finanzielle Belastungen der Betriebe. Empirische Befunde für Finnland betonen, dass Kosteninternalisierungsmodelle einfach und transparent sein müssen damit die Betriebe den Konnex zwischen Personalpolitik und Kosten herstellen können.

Die internationale Erfahrung zeigt, dass eine erfolgreiche Erhöhung der Beschäftigungsquoten Äterer mit Maßnahmen in allen Sozialversicherungsregelkreisen in Verbindung steht. Die daraus für Österreich abzuleitenden Ansätze können folgendermaßen strukturiert werden:

4.2.1 Beitragssätze und Lohn(neben)kosten

In Österreich sind die Beitragssätze zur Sozialversicherung (Unfall- und Arbeitslosenversicherung¹⁷⁾ ab einem definierten Alter reduziert: Für Beschäftigte ab dem vollendeten 60. Lebensjahr entfallen die Dienstgeberbeiträge zum Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) und der Zuschlag zur Insolvenzentgeltsicherung. Für Österreich steht eine Evaluierung der Beschäftigungsdynamik der aktuellen reduzierten Sozialversicherungsbeitragssätze für Ältere aus. Das zwischen 1996 bis 2009 vorhandene Bonus-Malus-System hatte reduzierte Kündigungen bei älteren Arbeitskräften zur Folge. Es kann vermutet werden, dass es bei den reduzierten Sozialversicherungsätzen hohe Mitnahmeeffekte gibt: Für Unternehmen sinken die Abgaben für ältere Beschäftigte die sie ohnehin weiterbeschäftigt hätten.

Eine aufwandsneutrale Form der Beitragsreduktion gibt es in Finnland. Ab dem 63. Lebensjahr der Beschäftigten verschiebt sich das Verhältnis zwischen Arbeitgeber- und

¹⁷⁾ Derzeit gelten bis 2018 Sonderregelungen: Bei Vollendung des 58. Lebensjahrs nach dem 1.6.2011 ist ein Arbeitslosenversicherungsbeitrag von 6% zu leisten, für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die das 58. Lebensjahr ab dem 1.1.2016 vollenden, entfällt der Arbeitslosenversicherungsbeitrag wieder, ab 1.1.2018 entfällt er beim Erreichen des 57. Lebensjahres.

Arbeitnehmerbeitragssatz: Der Arbeitgeberanteil (17,3%) reduziert sich um 1,2 Prozentpunkte, der Arbeitnehmerinnenanteil steigt im Gegenzug von 4,6% auf 5,8% an. Auch die Steigerungspunkte¹⁸⁾ für die Pensionsversicherung variieren mit dem Alter: Ein Erwerbsjahr im Alter von 18 bis 52 Jahren zählt 1,5% für die Pensionshöhenberechnung, im Alter von 53 bis 62 Jahren 1,9% und im Alter von 63 bis 68 Jahren 4,5%. Ein Erwerbsjahr im Alter von 63 ist 3-mal so viel wert, als ein Jahr bis zum 52. Lebensjahr.

Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, dass gezielte finanzielle Anreize für Unternehmen und ältere Beschäftigte den Beschäftigungsumschlag reduzieren helfen. Der Verbleib Älterer in aktiver Beschäftigung wird damit forciert. Auf der anderen Seite bedeutet ein reduzierter Beschäftigungsumschlag auch eine Verminderung der Arbeitsmarktchancen jener, die keinen Arbeitsplatz haben, sie verschlechtern die Beschäftigungschancen für Outsider und Arbeitslose.

4.2.2 Arbeitslosenversicherung

Eine anreizkompatible Gestaltung des Arbeitslosenversicherungssystems würde die Übernahme von Kosten (bzw. Teile davon) der Arbeitslosigkeit durch die Betriebe darstellen. Im Fall der Kündigung älterer Arbeitskräfte – diese haben bei Eintritt von Arbeitslosigkeit im Schnitt mit einer deutlich längeren Arbeitslosigkeit zu rechnen – müsste der Betrieb das Arbeitslosengeld für eine zu definierende Zeitspanne übernehmen. Eine weitere Möglichkeit besteht in der Gestaltung der Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung: Ein überdurchschnittlich hoher/geringer Zugang zur Arbeitslosigkeit von einzelnen Betrieben oder Branchen wird mit höheren/geringeren Beitragssätzen der Unternehmen verbunden (Stichwort: Experience Rating). Die mit 2013 gültige Auflösungsabgabe entspricht nicht dem Modell zur betrieblichen Kosteninternalisierung da ihre Höhe unabhängig von der betrieblichen Freisetzungsdynamik ist und große Ausnahmegestimmungen (Ausnahme der Baubranche etc.) vorhanden sind.

Da nur ein geringer Anteil der Invaliditätspensionsübertritte aus aktiver Beschäftigung erfolgt, fallen abgelehnte Antragstellerinnen und Antragsteller häufig auf die Arbeitslosenversicherung zurück. Maßnahmen zur Reduktion krankheitsbedingter Erwerbsbeendigungen sollten damit sowohl die Arbeitslosenversicherung als auch die Kranken- und Pensionsversicherung (bei krankheitsbedingten Pensionierungen) einschließen. Das dargestellte Experience Rating kann als umfassender Ansatz entwickelt werden.

4.2.3 Krankenversicherung

Eine Neugestaltung der betrieblichen Gesundheitsförderung bietet sich an, um Anreize im Bereich der Krankenversicherung zur Reduktion vorzeitiger Erwerbsaustritte, die in zeitlicher Perspektive zur Pensionierung führen, zu setzen. Das finanzielle Anreizsystem könnte hier

¹⁸⁾ Der Steigerungspunkt gibt den Prozentsatz an, der für ein Versicherungsjahr in der Pensionshöhenberechnung berücksichtigt wird.

aufgebaut werden, indem ein nachhaltig gesundheitsförderndes Verhalten der Betriebe mit einer Reduktion der Arbeitgeberbeiträge zur Krankenversicherung verbunden wird. Ein Experience Rating der Beitragssätze wie in der Arbeitslosenversicherung hätte hier zwei Schwachstellen: Einerseits sind krankheitsbedingte Fehlzeiten nicht immer direkt auf die Arbeitsplatzbedingungen¹⁹⁾ rückführbar und können daher nicht ausschließlich von den Betrieben beeinflusst werden. Andererseits würden die Einstellungschancen von beispielsweise chronisch Kranken reduziert werden, da sie für den Betriebe höhere Beitragssätze bedeuten könnten.

Das flächendeckende Beratungsangebot von fit2work könnte die Grundlage für eine zukünftig verpflichtende Beratung der Arbeitgeber und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei längeren krankheitsbedingten Fehlzeiten werden. Wie das niederländische Modell zeigt, bedeutet eine verbindliche Einführung eines Integrationsplans und eines Gatekeeper-Protokolls, an dem Arbeitgeber und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verpflichtend beteiligt sind, eine deutliche Reduktionen von Invaliditätspensionsneuzutritten, da erst im Anschluss an den Integrationsplans ein Pensionsantrag gestellt werden kann. Die Einführung eines verpflichtenden Integrationsplans würde auch in Österreich zu ähnlichen Resultaten führen.

Leoni (2011) zeigte, dass in Österreich das Krankenstandsgeschehen als Vorlaufindikator zur Erkennung von erhöhtem Invaliditätsrisiko geeignet ist. Damit kann eine Kosteninternalisierung im Bereich des Krankenstandsgeschehens auch zur Verringerung endgültiger krankheitsbedingter Erwerbsaustritte beitragen. Finanzielle Anreize zur Erhöhung der betrieblichen Gesundheitsvorsorge wirken damit reduzierend auf die langfristigen Folgekosten im Bereich der Invaliditätspensionen.

4.2.4 Pensionsversicherung

Die Erhöhung des faktischen Pensionsantrittsalters bleibt weiterhin Ziel der österreichischen (Pensions-)Politik. Zur Zielerreichung wirkt derzeit eine Vielzahl an Maßnahmen. Das im März 2012 beschlossene Stabilitätsgesetz 2012 beendet per 1.1.2014 die intransparente Parallelrechnung für alle nach dem 31.12.1954 geborene Versicherte. Damit können die Versicherten laufend ihre mögliche Pensionshöhe nachvollziehen. Auch die vorhandenen finanziellen Anreize (Ab-/Zuschläge) werden dadurch transparenter. Diese Transparenz wird unmittelbar und verstärkt auf das Arbeitsangebotsverhalten der Versicherten wirken können (Liebman – Luttmer, 2011).

Die umfangreichsten Reformen betreffen die Zugangsbestimmungen zu krankheitsbedingten Pensionen für alle nach 1963 Geborenen. Neben der generellen Abschaffung einer befristeten Invaliditätspension für diese Personengruppe, wird die medizinische und berufliche Genesung und Eingliederung in den Arbeitsprozess neu strukturiert. Neben dem neuen Rechtsanspruch der Versicherten auf Rehabilitation, der strukturierten Zusammenarbeit von

¹⁹⁾ Als Beispiel können hier die jährlichen Grippewellen genannt werden.

AMS und Pensionsversicherung bei der Maßnahmenentwicklung, gibt es weitere Begleitmaßnahmen zur Unterstützung und Integration gesundheitlich beeinträchtigter Menschen (sozialökonomische Betriebe etc.).

Die lange Phase der Reformen pensionsrechtlicher Rahmenbedingungen für die Versicherten wurde mit den Maßnahmen im Strukturanpassungsgesetz 2012 von den dringend notwendigen Reformen der institutionellen Arbeitsmarktrahmenbedingungen ergänzt. Das nunmehr letzte fehlende Teilstück auf dem Weg zu höheren Arbeitsmarkteteiligung Älterer und zur Verlängerung der Erwerbsphase ist eine anreizkompatible Umgestaltung der sozialen Sicherungssysteme auch für die Unternehmen. Wie internationale Erfahrungen zeigen, fördern transparente Anreize zur betrieblichen Kosteninternalisierung die Beschäftigungsstabilität und den Arbeitsmarktverbleib älterer Arbeitskräfte.

4.2.5 Strukturierte Weiterbildung

Um die Erwerbsbeteiligung älterer Personen zu erhöhen, ist es darüber hinaus sinnvoll, die Anreize der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber dahingehend zu beeinflussen, dass Unternehmen ein Interesse daran haben, laufend in die Qualifikation ihrer Beschäftigten zu investieren: Nur so bleiben Beschäftigte und Betriebe in der Lage, die sich verändernden Herausforderungen besser zu bewältigen. Empirische Befunde zeigen, dass eine geeignete Qualifikation die Beschäftigungswahrscheinlichkeit älterer Personen erhöht (*Schmidt et al.*, 2012). Um die Qualifikationen der Beschäftigten im Betrieb über eine möglichst lange Zeit im Einklang mit den beruflichen Erfordernissen weiterzuentwickeln, könnte eine sinnvolle Politikmaßnahme aus Weiterbildungsgutscheinen bestehen, die mit einer Senkung der Lohnkosten gekoppelt ist. Die Qualifikationsziele sollten dabei nachfrageorientiert und im Einvernehmen zwischen dem Beschäftigten und den Arbeitgebern definiert werden.

Literatur

- Aarts, L., de Jong P., *Economic Aspects of Disability Behaviour*, Amsterdam, 1992.
- Abowd, J., Kramarz, F., Roux, S., „Wages, mobility and firm performance: Advantages and insights from using matched worker-firm data“, *Economic Journal*, 2006, 116, pp. 245-285.
- Alpert, A., Powell, D., *Tax Elasticity of Labor Earnings for Older Individuals*, MRRC, Working Paper WP 2012-272, University of Michigan, 2012.
- Arulampalam, W., Booth, A., Bryan, M., „Training in Europe“, *Journal of the European Economic Association*, 2004, 2 (2-3), S. 346-360.
- Autor, D., H., Duggan, M., G., „The Growth in the Social Security Disability Rolls: A Fiscal Crisis Unfolding“, in *Journal of Economic Perspectives*, 2006, 20(3), pp. 71-96.
- Autor, D., H., Duggan, M., G., *The rise in disability recipiency an the decline in unemployment*. *Quarterly Journal of Economics* 2003, (118), 157-205.
- Bassanini, A., Duval, R., *Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions*, OECD Economics Department Working Paper, 2006, (486), <http://www.oecd.org/social/socialpoliciesanddata/36888714.pdf>.
- Behaghel, L., Crépon, B., Sédillot, B., „The perverse effects of partial employment protection reform: The case of French older workers“, *Journal of Public Economics*, 2008, 92, pp. 696-721.
- Berkel, B., Börsch-Supan, A., *Renteneintrittsentscheidung in Deutschland: Langfristige Auswirkungen verschiedener Reformoptionen*, mea, Working Paper, 2003, (31).
- Biffi, G., Faustmann, A. (DUK), Gabriel, D., Leoni, Th., Mayrhuber, Ch., Rückert, E., *Psychische Belastungen der Arbeit und ihre Folgen*, WIFO-Monographie, 2012, (11).
- BKA, *Europa 2020, Österreichisches Reformprogramm 2011*, Wien, April, 2011 <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=43425>.
- BKA, *Nationales Reformprogramm Österreich*, Wien, 2012, <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=47619>.
- BMASK, *Kurzzeitarbeitslosigkeit und Wiedereinstellung beim selben Dienstgeber*, Wien, 2010.
- BMASK, *Maßnahmen zur Belebung des Arbeitsmarktes für ältere ArbeitnehmerInnen*, Endbericht, Europäisches Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung, http://www.aktivaltern2012.at/cms/aa2012/attachments/4/0/9/CH2455/CMS1322754122717/massnahmen_aelt ere_endbericht1.pdf.
- Böheim., R., Lutz, H., Mahringer, H., Zulehner, Ch., Himpele, K., *Determinants of the Gender Wage Gap in Austria*, WIFO-Monographie, 2010, (11).
- Börsch-Supan, A., „Ageing, labour market and well-being“, in *Empirica*, 2013, (40), pp. 397-407.
- Börsch-Supan, A., Düzgün, I., Weiss, M., „Altern und Produktivität: Zum Stand der Forschung“, *Mannheimer Forschungsinstitut Ökonomie und Demographischer Wandel*, Mannheim, 2005, (73).
- Bound, J., Schönbaum, M., Stinebrickner, T., R., Waidmann, T., „The Dynamic Effects of Health on the Labor Force Transition of Older Workers“, in: *Labour Economics*, 1999, 6(2), p. 179.
- Bound, J., *The health and disability of rejected disability insurance applicants*. *American Economic Review*, 1989, 79(3), pp. 482-503.
- Bratberg, E., Sverrinn-Age, D., Alf-Erling, R., „The Double Burden – Do Combinations of Career and Family Obligations Increase Sickness Absence among Woman?“, *European Sociological Review*, 2002, (18), pp. 233-249.
- Brunner, J., Hoffmann, B., „Versicherungsmathematisch korrekte Pensionsabschläge“, Austria, NRN: The Austrian Center for Labor Economics and the Analysis of the Welfare State, Working Paper 1017, 2010.

- Buesch, V., Dahl, S., Dittrich, D., Age Discrimination in Hiring Decisions - A Comparison of Germany and Norway, Papers on Strategic Interaction, Max Planck Institute of Economics, Strategic Interaction Group, 2004.
- Büttler, M., "What Triggers Early Retirement? Results from Swiss Pension Funds", CEPR Discussion Paper, 2004, (4394).
- Burtless, G., Moffitt, R., "The joint choice of retirement age and postretirement hours of work", Journal of Labor Economics, 1985, 3 (2), pp. 209-236.
- Card, D., Levine, Ph. B., "Extended benefits and the duration of Unemployment Insurance spells: evidence from the New Jersey extended benefit program", in Journal of Public Economics, 2000, (78), pp. 107-138.
- Chen, S., van der Klaauw, W., The work disincentive effects of the disability insurance program in the 1990s, Journal of Econometrics, 2008, (142), pp. 757-784.
- Coe, N., B., Rupp, K., Does Access to Health Insurance Influence Work Effort Among Disability Insurance Recipients? Center for Retirement Research, Boston College, 2013.
- Coile, C., Gruber, J., Social security and retirement, NBER, 2000, (7830).
- Daniel, K., Heywood, J., The determinants of hiring older workers: UK evidence, Labour Economics, 2007, 14(1), pp. 35-51.
- De Jong, P., Lindeboom, M., Van der Klaauw, B., "Screening disability insurance program in the 1990s", Journal of Econometrics, 2011, (142), pp. 1-23.
- DeCesaro, A., Hemmeter, J., Characteristics of Non-institutionalized DI and SSI Program Participants, Social Security Administration, Office of Research, Evaluation, and Statistics, Research and Statistics Note, 2008, (2), 2008.
- Deeke, A.P., Adverse selection in disability insurance: empirical evidence for Dutch firms, CPB Discussion Paper, No. 46., 2005, Amsterdam.
- Del Bono, E., Weber, A., "Do Wages Compensate for Anticipated Working Time Restrictions? Evidence from Seasonal Employment in Austria", Journal of Labor Economics, 2008, 26(1), pp. 181-221.
- Desmet, R., Jousten, A., Perelman, S., The Benefits of Separating Early Retirees from the Unemployed: Simulation Results for Belgian Wage Earners, IZA DP, April 2005, (1571).
- Dorn, D., Sousa-Poza, A., "'Voluntary' and 'involuntary' early retirement: an international analysis," Applied Economics, 2010, 42(4), pp. 427-438.
- Duval, R., "The Retirement Effects of Old-Age Pension and Early Retirement Schemes in OECD Countries", OECD, Economics Department Working Paper, 2003, (370).
- Economic Policy Committee, "The impact of ageing populations on public finances: overview of analysis carried out at EU level and proposals for a future work programme", 2003, (EPC/ECFIN/407/04-rev.3-EN).
- Erosa, A., Fuster, L., Kambourov, G., "Labor supply and government programs: A cross-country analysis", Journal of Monetary Economics, 2012, 59, pp. 84-107.
- Esping-Andersen, G., "Welfare states without work: the impasse of labor shedding and familialism in continental European social policy", Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Working Paper, 1995.
- Europäische Kommission (2012A): Empfehlung des Rates zum Nationalen Reformprogramm Österreichs 2012, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/csr2012_austria_de.pdf.
- Europäische Kommission (2012B): Weißbuch: Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten, Europäische Kommission, Brüssel, COM(2012) 55 final, ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7341&langId=de.
- Europäische Kommission, Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme, Grünbuch, Brüssel, 2010, ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5654&langId=de.
- European Commission, "The 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member states (2010-2060)", European Economy, 2009, (2).

- European Commission, "The 2012 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 27 EU Member states (2010-2060)", *European Economy*, 2012, (2).
- Falk, M., Bock-Schappelwein, J., Die Bedeutung von Bildung im Spannungsfeld zwischen Staat, Markt und Gesellschaft, WIFO-Monographie, 2009, (1).
- Famira-Mühlberger, U., Budimir, K., Eppel, R., Huemer, U., Leoni, Th., Mayrhuber, Ch., Soziale Sicherungssysteme und Arbeitsmarktperformanz in der EU – Hauptergebnisse, WIFO-Monographie, März 2010.
- Fath, J., Fuest, C., "Experience Rating of Unemployment Insurance in the US: A Model for Europe?", *CESifo DICE Report*, 2005, (2).
- Fehr, E., Falk, A., Psychological Foundations of Incentives, *European Economic Review*, 2002, 46(4-5), pp. 687-724.
- Feldstein, M., Liebmann, J., Social Security, *Handbook of Public Economics*, 2002, 4.
- French, E., "The effects of health, wealth, and wages on labour supply and retirement behaviour", *The Review of Economic Studies*, 2005, (72), S. 395-427.
- Frey, B., S., Die Grenzen ökonomischer Anreize, in Fehr, E., Schwarz, G. (Hg.) *Psychologische Grundlagen der Ökonomie über Vernunft und Eigennutz hinaus*, Zürich, 2002.
- Frey, B., S., Neckermann, S., Auszeichnungen: Ein vernachlässigter Anreiz, *Institute for Empirical Research in Economics University of Zurich, Working Paper*, October 2005, (254).
- Frey, B., S., *Not Just for the Money: An Economic Theory of Personal Motivation*, Cheltenham, U.K., Edward Elgar, 1997.
- Friedberg, L., "The labor supply effects of the social security earnings test", In: *The Review of Economics and Statistics*, 2000, 84(1), pp. 1-32.
- García-Gómez, P., von Gaudecker, H., Lindeboom, M., Health, disability and work: patterns for the working age population, in *International Tax and Public Finance*, 2011, (18), pp. 146-165.
- Gielen, A., van Ours, J., "Age-specific cyclical effects in job reallocation and labor mobility", *Labor Economics*, 2006, 13, pp. 493-504.
- Gradus, R., van Sonsbeek, J. "Estimating the effects of recent disability reforms in the Netherlands", *Tinbergen Institute Discussion Paper*, 2011, (11-121/3).
- Grogger, J., Wunsch, C., Unemployment Insurance and Departures from Employment: Evidence from a German Reform, *CES-ifo, Munich*, October, 2012.
- Gruber, J., Kubik, J. D., Disability insurance rejection rates and the labour supply of older workers. *Journal of Public Economics*, 1997, (64), pp. 1-23.
- Gruber, J., Madrian, B., "Health Insurance, Labour Supply and Job Mobility: A Critical Review of the Literature", in McLaughlin, C. (Ed.), *Health Policy and the Uninsured*, Washington, 2004, pp. 97-178.
- Gruber, J., Orszag, P., "Does the social security earnings test affect labour supply and benefit receipts?", in *National Tax Journal*, 2003, (56), pp. 755-773.
- Gruber, J., Wise, D. A., "Social Security and Retirement: An International Comparison", *American Economic Review*, 1998, 88(2).
- Gruber, J., Wise, D., *Social security programs and retirement around the world: The relationship to youth unemployment*, The University of Chicago Press, 2010.
- Guger, A., Mayrhuber, Ch., Platsch, D., Invaliditäts-/Erwerbsunfähigkeitspensionen: Analysen für Österreich und internationale Erfahrungen, in *Soziale Sicherheit* Mai 2007, S. 232-249.
- Gustman, A., L., Steinmeier, Th., "Behavioral Effects of Social Security Policies on Benefit Claiming", *Retirement and Savings, Working Paper 263/2012*, University of Michigan.

- Gustman, A., Steinmeier, T. "Social Security, Pensions And Retirement Behavior Within The Family," *Journal of Applied Econometrics*, 2004, 19, pp. 723-737.
- Gustman, A.; Steinmeier, T., "Minimum Hours Constrains, Job Requirements and Retirement", NBER Working Paper, Cambridge, 2004, (10876).
- Hakola, T., Uusitalo, R., "Not so voluntary retirement decisions? Evidence from a pension reform," *Journal of Public Economics*, 2005, 89(11-12), S. 2121-2136.
- Hanel, B., Riphahn, R., "The timing of retirement – New evidence from Swiss female workers", *Labour Economics*, 2012, 19, S. 718-728.
- Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (HV), *Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 2012*, Wien.
- Heywood, J., Jirjahn, U., Tsertsvardze, G., "Hiring older workers and employing older workers: German evidence," *Journal of Population Economics*, 2010, 23(2), S. 595-615.
- Horvath Th., Huemer, U., Leoni, Th., Mahringer, H., Mayrhuber, Ch., Rückert, C., *Ansätze zur Internalisierung sozialer Risiken in einzelwirtschaftlichen Entscheidungen*, Wien, 2011, unveröffentlichtes Manuskript.
- Horvath, Th., Url, Th., *Bridging-Renten als Überbrückung für Einkommensausfälle vor dem Pensionsantritt*, WIFO-Monographie, 2013.
- Huemer, U., Mayrhuber, Ch., *Arbeitsmarktsituation und Pensionsübertritt am Beispiel der Bauwirtschaft*, WIFO-Monographie, April 2013.
- Hutchens, R., "Social Security Benefits and Employer Behavior: Evaluating Social Security Early Retirement Benefits as a Form of Unemployment Insurance," *International Economic Review*, 1999, 40(3), S. 659-78.
- Inderbitzin, L., Staubli, St., Zweimüller, J., *Extended Unemployment Benefits and Early Retirement: Program Complementarity and Programm Substitution*, April 2013, (1306), <http://www.econ.jku.at/papers/2013/wp1306.pdf>.
- Jong, P., Klaauw, B., Lindeboom, M., van der Klaauw, B., "Screening Disability Insurance Applications", *Journal of the European Economic Association*, Feb. 2011, pp. 106-129.
- Karlström, A., Palme, M., Svensson, I., "The employment effect of stricter rules for eligibility for DI: evidence from a natural experiment in Sweden", *Journal of Public Economics*, 2008, (92), pp. 2071-2082.
- Knell, M., „Increasing life expectancy and pay-as-you-go pension systems“, OeNB Working Paper, 2012.
- Koning, P., "Anticipated and Unanticipated Incentives of Disability Insurance Experience Rating: The Case of The Netherlands", in *Policy and Practice in Health and Safety*, 2012, (2), pp. 67-80.
- Koning, P., "Estimating the impact of experience rating on the inflow into disability insurance in the Netherlands", CBP Working Paper, 37/2004, (37).
- Koning, P., Van Vuuren, D., *Hidden Unemployment in Disability Insurance*, *Labour*, Vol. 21, 2007, Issue 4-5, 611-636.
- Kuhn, A., Wuellerich, J.P., Zweimüller, J., *Fatal Attraction? Access to Early Retirement and Mortality*, Working Paper, No. 499, Institute for Empirical Research in Economics University of Zurich.
- Kunnert, A., Fritz, O., Pennerstorfer, D. (WIFO), Streicher, G. (Joanneum Research), Aigner, B., Döring, Th. (Fachhochschule Kärnten), *Demographischer Wandel als Herausforderung für Österreich und seine Regionen, Teilbericht 3: Alterung und regionale Wettbewerbsfähigkeit*, WIFO, November 2010.
- Kyyrä, T., Tuomala, J., "Does experience rating reduce disability inflow?", *VATT WORKING PAPERS*, 2013, (46).
- Lazear, E., P., "Why is there Mandatory Retirement?", *The Journal of Political Economy*, 1979, 87(6), pp. 1261-1284.
- Leoni Th., *Fehlzeitenreport 2011*, WIFO-Monographie, 2011.
- Leoni Th., *Fehlzeitenreport 2012*, WIFO-Monographie, 2012.

- Leoni, Th., Mahringer, H., Fehlzeitenreport 2008. Krankheits- und unfallbedingte Fehlzeiten in Österreich, WIFO-Monographie, 2008.
- Liebman, J. B., Luttmer, E.F.P., "Would People Behave Differently If They Better Understood Social Security? Evidence From a Field Experiment", NBER Working Paper, 2011, (17287).
- Lumsdaine, R., Stock, J., Wise D., "Why are Retirement Rates So High at Age 65?", NBER Working Papers 1996 (5190).
- Maestas, N., Mullen, K., Strand, A., "Does Disability Insurance Receipt Discourage Work? Using Examiner Assignment to Estimate Causal Effects of SSDI Receipt, RAND, Working Paper, 2012, (853-3).
- Manoli, D., Weber, A., "The effects of increasing the early retirement age on social security claims and job exits", Working paper, University of Texas at Austin, 2012.
- Manoli, D., Weber, A., Labor Market Effects of Early Retirement Age, University of Mannheim, September 2012.
- Manoli, D., Weber, A., Nonparametric evidence on the effects of financial incentives on retirement decisions, NBER 2011, (17320).
- Manoli, D., Weber, A., Nonparametric Evidence on the Effects of Financial Incentives on Retirement Decisions, Working Paper June 2013, University of Mannheim, forthcoming 2013.
- Mayrhuber, Ch., Glocker, Ch., Horvath, Th., Entwicklung und Verteilung der Einkommen, WIFO-Beitrag zum Sozialbericht 2012, WIFO-Monographie, 8/2012, (8).
- Modigliani, F., Brumberg, R. "Utility analysis and the consumption function: An interpretation of cross section data", Post Keynesian Economics, New Brunswick, N.J.: Rutgers Univ. Press, 1954.
- OECD (2012A), MENTAL HEALTH AND WORK PROJECT, Mission to Austria, 3-7 September 2012, Summary of initial impressions by Christopher Prinz and Niklas Baer, September 2012.
- OECD (2012B), Health at a Glance: Europe 2012, Paris, 11/2012, http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/health-at-a-glance-europe-2012_9789264183896-en.
- OECD, Ageing and Employment Policies: Finland, Paris, 2005.
- OECD, Employment Outlook, Paris, 2006.
- OECD, Health at a Glance, Paris, 2011.
- OECD, Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers, Vol. 3: Denmark, Finland, Ireland and the Netherlands, 2008.
- Pekkarinen, T., Uusitalo, R., "Aging and productivity: Evidence from piece rates", IZA Discussion Paper 6909, 2012.
- Raab, R., "Financial incentives in the Austrian PAYG-pension system: micro-estimation", *Empirica*, 2011, 38(2), p. 231.
- Rae, D., "How to reduce sickness absence in Sweden: lessons from international experience", OECD Economics Department Working Paper, Paris, 2005, (442).
- Rust, J., Phelan, C., "How social security and Medicare affect retirement behaviour in a world of incomplete markets", *Econometrica*, 1997, (65), S. 781-831.
- Schmidt, C., Tisch, A., Engelhardt, H., „Altert die Belegschaft mit dem Betrieb?“, *Zeitschrift für Soziologie*, 2012, 41 (2), S. 101-125.
- Schnalzenberger, M., Schneeweis, N., Winter-Ebmer, R., Zweimüller, M., "Job quality and employment of older people in Europe", The Austrian Center for Labor Economics and the Analysis of the Welfare State, Johannes Kepler University Linz, Austria, NRN working papers 2011-05.
- Schober, Th., Schnalzenberger, M., Winter-Ebmer, R., "Kündigung unter Strafe – Beschäftigungsförderung für Ältere in Österreich", in *Wirtschaft und Gesellschaft*, 2011, 37(3), S. 435-471.
- Scholz, K., Seshardi, A., The Interplay of Wealth, Retirement Decisions, Policy and Economic Shocks, WP 2012-271, University of Michigan, 2012.

- Shapiro, C., Stiglitz, J., "Equilibrium unemployment as a worker discipline device", *The American Economic Review*, 1984, 74 (3), S. 433-444.
- Siegrist, J., Wahrendorf, M., Knesebeck, O., Jürges, H., Börsch-Supan, A., "Quality of work, well-being and intended early retirement of older employees – baseline results from the SHARE study", *European Journal of Public Health*, 2006, 17 (1), S. 62-68.pp
- Skribbekk, V., "Age and Individual Productivity: A Literature Survey", Max-Planck-Institut für demografische Forschung, Working Paper, 2003, (028).
- Smith, S., "The retirement-consumption puzzle and involuntary early retirement: evidence from the British household panel survey", *The Economic Journal*, 2006, 116, S. C130–C148.
- Sockoll, I., Kramer, I., Bödeker, W., *Wirksamkeit und Nutzen betrieblicher Gesundheitsförderung und Prävention. Zusammenstellung der wissenschaftlichen Evidenz 2000 bis 2006*, iga Report April 2008, (13).
- Song, J., G., Manchester, J., "New evidence on earnings and benefit claims following changes in the retirement earnings test in 2000", in *Journal of Public Economics*, 91 (3-4), 669-700, 2007.
- Staubli S., Zweimüller, J., *Does Raising the Retirement Age Increase Employment of Older Workers?*, IZA DP, July 2011, (5863).
- Staubli, S., *The impact of stricter criteria for disability insurance on labor force participation*, *Journal of Public Economics*, 2011, (95), pp. 1223-1235.
- Stock, J., Wise, D., "Pensions, the option value of work, and retirement", *Econometrica*, 1990, 58(5), pp. 1151-1180.
- U.S. Department of Labor, *Significant Measures of State Unemployment Insurance Tax Systems*, September 2001, <http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/pdf/sigmeasuitaxsys11.pdf>.
- Werdinger, M., "Ageing and productivity growth: are there macro-level cohort effects of human capital?", CESifo Working Paper, 2008, (2207).
- WIFO, *Prognose für 2013 und 2014: Krise im Euro-Raum hemmt Aufschwung in Österreich*, Juni 2013.
- Yellen, J., L., *Efficiency Wage Models of Unemployment*, *The American Economic Review (AER)*, 1984, 74(2), pp. 200-205.
- Zwick, T., "Seniority wages and establishment characteristics", *Labour Economics*, 2011, 18, pp. 853-861.