



1

# Denkwerkstatt St. Lambrecht

ALTE WEGE NEU BEGEHEN, NEUE WEGE  
SUCHEN

---

2016

*Mögliche Antworten auf die gesellschaftlichen und  
demographischen Herausforderungen unserer Zeit*

## DER AUSGANGSPUNKT

Wie die jüngsten Diskussionen zur Alterssicherung am Beispiel der Vereinbarung der Bundesregierung vom 29.2.2016 „Reformpfad Pension“ wieder verdeutlichen, bildet die Frage einer Neuordnung bzw. Neudefinition des Zusammenwirkens zwischen „Jüngeren Menschen“ und „Älteren Menschen“ sowohl als gesellschaftliche als auch als ökonomische Herausforderung den Mittelpunkt vieler Auseinandersetzungen.

Dies erfordert Antworten auf die Gestaltung gesellschaftlichen Zusammenwirkens in einer älter werdenden Gesellschaft. Dazu braucht einerseits einen „Gedanklichen Rahmen“, eine Vorstellung davon, wie sich eine Gesellschaft entwickeln soll und andererseits auch konkrete umsetzbare Vorschläge, als Ansatz für eine positive Gestaltung der Zukunft.

Für eine fundierte Auseinandersetzung soll eine repräsentative und fundierte Studie (keine bloße Umfrage) bei den betroffenen ArbeitgeberInnen in Industrie und Gewerbe durchgeführt werden, die klärt, was die tatsächlichen Ursachen sind, warum eine Beschäftigung von älteren ArbeitnehmerInnen in den Betrieben scheitert.

## DEMOGRAPHISCHE HERAUSFORDERUNGEN

Bis zum Jahr 2060 steigt die Zahl der Menschen über 65 von 2015 ca. 18,5 % Anteil an der Gesamtbevölkerung auf ca. 28,6%. Gleichzeitig sinkt der Anteil der jungen Menschen (0-19) von 2015 ca. 19,6% auf ca. 18,6%.

Dies hat grundlegende Auswirkungen:

- Auf die Gesellschaft generell,
- auf die Wirtschaft (Zusammensetzung ältere und jüngere Erwerbstätige),
- auf das Gesundheitswesen,
- auf die Betreuungserfordernisse von Menschen mit Pflegebedarf,
- sowie auf die Pensionsleistungen.

# SELBSTVERSTÄNDNIS DER ERGEBNISSE DER DENKWERKSTATT

## METHODISCHER ANSATZ

- Die interdisziplinäre Zusammenführung von unterschiedlichem Expertenwissen;
- die Erarbeitung von gesellschaftspolitischen und sozialpolitischen Vorschlägen zur Erhöhung der Erwerbsquote älterer Menschen;
- die Erstellung einer Ideensammlung für Änderungen im Arbeits- und Sozialrecht;
- die Entwicklung von Lösungsansätzen zum Gesundheitswesen (länger gesund und erwerbsfähig bleiben);
- die Sammlung von Ideen zur Weiterentwicklung von Prävention und Rehabilitation;
- die Konkretisierung von Vorschlägen zur Weiterentwicklung der 2. und 3. Säule im Pensionsversicherungssystem.

## SELBSTVERSTÄNDNIS DER ERGEBNISSE DER DENKWERKSTATT

Es besteht kein Anspruch auf Vollständigkeit der Ergebnisse, weder in der Qualität noch in der Quantität, dass wäre eine Anmaßung. Dafür bot der zeitliche und strukturelle Rahmen der Arbeitsgruppe keinen ausreichenden Raum.

Die Arbeit und deren Ergebnisse verstehen sich nicht als universaler Problemlöser für alle Herausforderungen künftiger Entwicklungen, sie verstehen sich vor allem als Einladung zum Mitdenken, ausgehend von der Grundeinstellung, dass es Menschen gelingt auf der Suche nach neuen Wegen, über ihre fachlichen und ideologischen Grenzen hinaus zu wachsen.

Dabei verstärkt sich die These zutreffend, dass die Probleme der Beschäftigung Älterer auf eine Vielzahl von Ursachen zurückzuführen sind.

Es wäre daher verfehlt zu glauben, dass eine einfache Maßnahme die Probleme der Beschäftigung Älterer lösen kann; vielmehr bedarf es einer gesamtgesellschaftlichen Anstrengung und Bewusstseinsänderung, will man die Beschäftigung Älterer verbessern.

## VON ZENTRALER BEDEUTUNG IST:

### VON ZENTRALER BEDEUTUNG IST:

Von zentraler Bedeutung sind vor allen anderen Aspekten eine Wirtschaftspolitik und eine Arbeitsmarktpolitik, die ein steigendes Arbeitsvolumen bzw. eine andere Verteilung von Erwerbsarbeit bewirken kann. Dabei liegt das Ziel nicht nur in der Erhöhung der Erwerbsquote, sondern auch in der Steigerung der Lohnquote. Es ist aber bewusst, dass das Arbeitsangebot in den nächsten Jahren nicht steigen wird, und weiter ein Arbeitskräfteüberhang bestehen bleibt. (Siehe im Anhang die Ausführungen dazu von Frau Mag. Mayrhofer). Die Sozialkosten werden in der Tendenz eher steigen. Gleichzeitig sind in Österreich die Arbeitskosten sehr hoch, auch weil das Sozialsystem überwiegend über den Faktor Arbeit finanziert wird. Dieser nicht unbedingt aufmunternde Hintergrund bildet dennoch den Boden der Denkansätze dieser Tagung.

So sind einleitend folgende Ansätze angedacht:

- Eine Abkehr vom Anciennitätsprinzip in der Entlohnung auf allen Ebenen: Während die Lohnkurve in einigen Kollektivverträgen bereits verflacht wurde, prägt das Anciennitätsprinzip nach wie vor viele betriebliche Lohnsysteme und die Mentalität vieler ArbeitnehmerInnen. Die Initiativen der Sozialpartner sind in diesem Bereich zu unterstützen.
- Die Erhöhung des gesetzlichen Pensionsantrittsalter, orientiert an der steigenden Lebenserwartung.
- Die Abschaffung von Zuverdienstgrenzen und anderen Nachteilen beim Bezug der Alterspension bereits ab 62.
- Die klare Definition und Strukturierung von Maßnahmen der Prävention, der Gesundheitsförderung und der Rehabilitation (Präventionsgesetz). Ebenso ein stärkerer Focus auf die Verknüpfungen zwischen medizinischer Rehabilitation und beruflicher Rehabilitation, insbesondere auch in der stationären Rehabilitation, in den Rehabilitationseinrichtungen der SV.
- Eine Anpassung der präventiven und rehabilitativen Maßnahmen sowie Versorgungsstrukturen adäquat zum Ansteigen der psychischen Erkrankungen in unserer Gesellschaft.

## VON ZENTRALER BEDEUTUNG IST:

- Eine strukturelle Änderung in der Organisation der sozialrechtlichen Selbstverwaltung dahingehend, dass die berufliche und medizinische Rehabilitation institutionell in einer Organisation konzentriert bzw. in einem Organisationsgefüge zentral gesteuert wird.
- Der Ausbau der Arbeitsmedizin: Dies betrifft die Ausbildung im universitären Bereich und die Forschung (AKH). Auch soll sich die Arbeitsmedizin aus der herkömmlichen Struktur der Arbeitsverhältnisse emanzipieren und sich künftig auch mit den Bedürfnissen der neuen Selbständigen (EPU, KMU) auseinandersetzen.
- Die Förderung einer flächendeckenden Akzeptanz, wenn ältere ArbeitnehmerInnen ihre Arbeitszeit und damit auch das Entgelt reduzieren, insbesondere wenn sie Altersteilzeitmodelle ohne Blockung wählen.
- Eine Gestaltung der Arbeitswelt für Angehörige jüngerer Jahrgänge, die eine nachhaltige Beschäftigung jedenfalls bis zum gesetzlichen Pensionsantrittsalter in guter Gesundheit ermöglicht.
- Die Schaffung institutioneller Rahmenbedingungen, die eine frühzeitige Reflexion bei der oder dem Einzelnen erleichtern, ob physisch oder psychisch belastende Tätigkeiten nachhaltig geleistet werden können oder frühzeitig Qualifikationen erworben werden sollen, um eine weitere Beschäftigung nachhaltig zu ermöglichen.
- In der Bildungspolitik ist das Prinzip des lebensbegleitenden Lernens umfassend zu verankern, um ein Bewusstsein zu schaffen, dass persönliche Kenntnisse und Fähigkeiten im Laufe des Erwerbslebens weiter entwickelt werden müssen.
- Der Regelungs- und Kontrolleifer bürokratischer Institutionen, besonders in den letzten Jahren, steht der Entfaltung von Erwerbspotentialen oft diametral entgegen. Die bürokratischen Vorschriften sollten daher wieder auf das Notwendige zurückgeführt werden.
- Letztlich braucht es eine gesamtgesellschaftliche Bewusstseinsbildung (zum Beispiel durch Kampagnen) dahingehend, dass die Beschäftigung Älterer gesellschaftlich akzeptiert und positiv gesehen wird.

Eine Gesellschaft, deren verhältnismäßigen Zusammensetzung zwischen jüngeren und älteren Menschen sich derart verändert, wie es derzeit prognostiziert wird, verlangt auch eine überarbeitete Definition eines Generationenvertrages.

Ausgehend von diesen Überlegungen ergibt sich der Schluss, dass auch die Herangehensweise an Vorschläge einen geistigen Rahmen braucht, innerhalb dessen sich die Diskussion bewegt. Es braucht eine Klärung der Vorstellung davon, wie eine Gesellschaft künftig gestalten sein soll. Diese Vorstellung muss nicht revolutionär sein, muss sich nicht fundamental von der heutigen gesellschaftlichen Welt entfernen, aber sie muss einmal gedacht und strukturiert werden.

Die Diskussion zu den vorliegenden Ergebnissen riskiert den Versuch der Definition eines „neu präzisierten“

„Generationenvertrages 50plus“.

Dieser generell neue Ansatz zu einem „Generationenvertrag 50plus“ bildet dabei den Überbau für die Einführung eines neuen Begriffs:

„Betrieblicher Generationenvertrag“.

Mit diesem neuen Grundverständnis von Erwerbsarbeit im Betrieb über 50 sind auch viele der vorliegenden Vorschläge eng verbunden.

Es braucht ein neues Bild von Erwerbsarbeit in unserer Gesellschaft, auch von Arbeit älterer Menschen. Das „100 % Verständnis“, entweder zu 100% erwerbstätig oder zu 100 % nicht erwerbstätig zu sein, muss flexibleren Modellen weichen.

Das Zusammenwirken von Erwerbstätigkeit und ehrenamtlicher Tätigkeit muss präzisiert werden. Gerade auch ältere Menschen übernehmen viele „ehrenamtliche“ Aufgaben, sei es im familiären, sei es in anderen Bereichen (zum Beispiel Kultur, Politik, Umwelt).

## EIN NEUER GENERATIONENVERTRAG 50PLUS

Erwerbsarbeit dient vor allem der Sicherung bzw. Deckung des Lebensbedarfs (finanzielle/monetäre Dimension), aber Arbeit ist weit mehr:

- Arbeit vermittelt individuell Lebenssinn (individuelle-personale Dimension)
- Arbeit trägt zur Mehrung des Gemeinwohls bei (sozialethische Dimension)
- Arbeit ermöglicht personale Kontakte, Beziehungen und Bindungen und ermöglicht Teilhabe (soziale Dimension).

Arbeit ist also viel mehr als „nur“ Erwerbsarbeit. Arbeit vermittelt Sinn, ermöglicht Wertschätzung und Teilhabe und kann gesundheitsfördernd, funktionserhaltend und somit auch ein „Anti Aging Programm“ sein.

Wichtig ist auch die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familienarbeit neu zu denken: *Nacheinander statt nebeneinander!*

Man kommt nicht darum herum: Längere Lebenserwartung bedeutet auch länger über 50 hinaus zu arbeiten.

Das muss nicht bedeuten, dass wir für einen längeren Zeitraum erwerbstätig sein müssen als gegenwärtig, sondern dass sich die Form von Arbeit anders verteilt; zum Beispiel treten junge Menschen heute schon nach langen Ausbildungszeiten später in die Erwerbstätigkeit ein als junge Menschen in der Mitte des vorigen Jahrhunderts. Gleiches gilt für Familienarbeit und ehrenamtliche Tätigkeit, da sich ja nicht nur die Mortalität zeitlich nach oben verschiebt (längere Lebenserwartung), sondern erfreulicherweise auch die Morbidität (länger gesunde Lebenserwartung).

Statt der „Quadratur des Kreis“, alles in der „rush hour“ des Lebens zwischen 30 und 40/45 „unterzubringen“, sollten für Männer und Frauen gleich längere Phasen von bezahlter und nicht bezahlter Arbeit einander ablösen. Das erfordert auch eine Erleichterung der Möglichkeiten eines Wechsels zwischen bezahlter und nicht bezahlter Arbeit.

Die derzeit bestehenden Altersteilzeitmodelle (§ 27 und § 27a AIVG) sollen ausgebaut werden, wobei dabei sehr sensibel vorzugehen wäre (an eine Erweiterung der sogenannten Blockvariante ist nicht gedacht).

Besonders hervorgehoben muss die Forderung nach einen neuen

„Bildungsbegriff 50plus“.

## EIN NEUER GENERATIONENVERTRAG 50PLUS

Ganz allgemein soll sich die Bildungsdiskussion mehr von den Zuständigkeitsfragen, den organisatorischen und berufsrechtlichen Fragen lösen - ohne deren hohe Bedeutung zu unterschätzen – und den Fokus auf Bildungsziele gelegt werden.

Der „Bildungsbegriff 50plus“, ein an da Ziel dieser Arbeit gebundener, „fokussierter“ Bildungsbegriff, fließt dabei selbstverständlich aus einem allgemein gesellschaftspolitischen Verständnis von Bildung heraus.

Bildung ist nicht nur ein wesentlicher Faktor für Gesundheit und längere Lebenserwartung, Bildung öffnet auch neue Tore für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, insbesondere auch für den Zugang zu Erwerbsarbeit.

Gerade nicht ausreichend gebildete Menschen haben über 50 einen besonders schweren Zugang zum Arbeitsmarkt und sind dadurch von den sozialen Risiken des Alters besonders betroffen. Die sozialökonomischen Risiken verstärken sich quasi mit jedem gewonnen Lebensjahr.

Neben der kognitiven Bildung sind vor allem die

### soziale und affektive Bildung

zu fördern.

### Bildung soll Daseinskompetenz vermitteln.

Bildung soll helfen, dass Menschen die eigene Existenz besser verstehen und annehmen sowie aktiv verantwortlich gestalten können. Auch in der Erwachsenenbildung wird dieser Ansatz immer mehr an Bedeutung gewinnen.

Neben den traditionellen Bildungszielen (wie bedarfsorientierte Berufsausbildung, lebenslanges Lernen) wird in vielen Fällen im fortgeschritten Lebensalter wieder kognitive Bildung erforderlich (sinnerfassendes Lesen, strukturiertes Lernen). Dabei sollen auch Menschen über 50 die Chancen erhalten, in Bildungsvorgänge einzusteigen. Dabei geht es auch um Bildungsmotivation, die Förderung der Neugier und Freude an der Bildung.

Es geht auch darum, das Arbeits- und Sozialrecht an die Herausforderungen einer Gesellschaft im 21. Jahrhundert anzupassen. Nicht alles, was im 19. Jahrhundert modern und notwendig war, muss im 21. Jahrhundert funktionieren.

Es geht um den Mut,

### veraltete Verwaltungsstrukturen aufzubrechen

und den Erkenntnissen moderner Staatsverwaltung anzupassen. Die Menschen sollen nicht den Bedürfnissen der Verwaltungen entgegen kommen, sondern die Verwaltung soll sich an den Bedürfnissen der Menschen orientieren.

Beispielhaft seien hier folgende fünf grundsätzliche Ansätze zu Neuerungen angedacht:

1. Strukturierung von Maßnahmen der Prävention durch ein eigenes Präventionsgesetz, das einheitliche Standards (uU auch Zertifikate) regelt.
2. Die zersplitterten Zuständigkeiten von medizinischer Rehabilitation (Länder/Bund; in der Sozialversicherung UV, KV, PV sowie eigene Regelungen für öffentlich Bedienstete im B-KUVG) sollen konzentriert werden (z.B. ein Rehabilitationsträger oder wenigstens durch verdichtete Koordination, beispielsweise über den HVdSVT oder über die PVT)
3. Rechtswege sollen vereinfacht und transparenter gestaltet werden (z.B. bei Leistungsgewährung ausnahmslose Zuständigkeit der Sozialgerichte, einheitliche Rechtsmittelfristen etc.). Auch soll die Abgrenzung von Leistungen mit durchsetzbarem Rechtsanspruch von den nur freiwilligen Leistungen der Verwaltung klarer und für die Versicherten nachvollziehbarer abgegrenzt werden.
4. Die Zuständigkeit des AMS soll über dessen Kernbereich „Vermittlung von gesunden Arbeitskräften“ auch gesetzlich mit der entsprechenden Finanzierungsregelungen erweitert werden. Bereits jetzt arbeitet das AMS in vielen Bereichen, ohne klare gesetzliche Vorgaben, wie z.B. bei der Hilfe bei Unternehmensgründungen, Durchführung der berufliche Rehabilitation und Schaffung von Bildungsangeboten.

## ZU DEN VORSCHLÄGEN

### ARBEITSRECHT/ARBEITSMARKT – GENERATIONENVERTRAG

Im Mittelpunkt steht der neu zu definierende

#### *„Betriebliche Generationenvertrag“*

Diese Idee wurde in der Arbeitsgruppe entwickelt, die sich mit den Ursachen beschäftigte, die AG hindert, ältere AN zu behalten bzw. neu einzustellen.

Ausgangspunkt war eine gemeinsam durchgeführte Meinungsumfrage der VBV und Valida, jeweils bei ihren Pensions- und Vorsorgekassenkunden. Erhoben wurden die Einstellung und Erfahrungen der Arbeitgeber (Geschäftsführung, Eigentümer, Personalchefs) bei der Beschäftigung älterer Mitarbeiter. Auch wurden mögliche Maßnahmen, die zu einer längeren Beschäftigung bis zum Regelpensionsalter beitragen könnten, abgefragt.

Die Meinungsumfrage ergab eine sehr positive Einstellung der Arbeitgeber gegenüber älteren Mitarbeitern. Positiv wurden insbesondere die Qualifikation und das Know-how gesehen, negativ die Belastung durch hohe Gehälter und Lohnnebenkosten. Besonders wichtig ist den Arbeitgebern ein Know-how Transfer von älteren zu jüngeren Mitarbeitern (aber auch umgekehrt). Jede Flexibilisierung oder Senkung der Kostenbelastung würde eine längere Beschäftigung unterstützen. Auch betriebliche Vorsorge durch Überbrückungspensionen wird als eine gute Möglichkeit gesehen.

Folgende Ideen wurden in der Gruppe erarbeitet:

- Zwischen AN und AG soll die Möglichkeit eines betrieblichen Generationenvertrages gesetzlich geregelt werden (eine eigenes Bundesgesetz über die Gestaltung des betrieblichen Generationenvertrages, mit Novellen zum Arbeitsrecht – ArbVG – zur Arbeitslosenversicherung - ALVG/AMPFG - uU zu den Sozialversicherungsgesetzen bzw. zu BPG / PKG und BMSVG).

- Der Generationenvertrag regelt für Betriebe mit einem festgelegten Anteil an „AN 50plus“ – in einem eindeutig definierten Rahmen - wechselseitige Rechte und Pflichten von AN und AG.
- Im Mittelpunkt dieser Vereinbarung stehen präventive und gesundheitsfördernde Maßnahmen (systemische und individuelle), die - zumindest teilweise - mit Steuermitteln gestützt werden könnten. Es besteht letztlich auch ein öffentliches Interesse, da längere Erwerbstätigkeit statt eines früheren Bezugs von Transferleistungen auch dem Sozialsystem nützt.
- Mit diesem Generationenvertrag soll ein Bonussystem verknüpft werden.
- AG, die bestimmte Regelungen im Generationenvertrag aufnehmen, sollen beispielsweise in 5 Stufen entsprechende Punkte sammeln und entsprechende Boni erhalten.
- In diesem Vertrag sollen präventive, gesundheitsfördernde Maßnahmen (Präventionsgesetz!), arbeitsrechtliche und sozialrechtliche Regelungen aufgenommen werden. Vor allem soll auch ein Teilzeitmodell mit staatlicher Förderung darin Eingang finden.
- Darin sollen sich auch Mentoring- Systeme finden, die betrieblichen Knowhow-Transfer von alt zu jung, aber auch von jung zu alt fördern können
- Eine ganz entscheidende Bedeutung wird auch der Ausbildung von Führungskräften zukommen, vor allem in Bezug auf Konfliktmanagement und Umgang mit psychisch belastenden Situationen im Unternehmen.
- Darüber hinaus sollen die Herausforderungen der Arbeitsorganisation, der Betriebsorganisation in den Regelungsbereich des betrieblichen Generationenvertrages berücksichtigt werden.
- Alle diese Maßnahmen sollen sollten einem transparenten Zertifizierungsschema unterworfen werden, die den AG eine entsprechende, klare Orientierung bieten.
- Die „Andockstelle“ zur Verwaltung soll über das AMS erfolgen. In den Regelungen der Arbeitsmarktverwaltung sollen auch die 5 Levels definiert werden, die den Zugang zum Bonussystem eröffne.
- In diesem Vertrag können – eingeschränkt – auch Lohnsubventionen berücksichtigt werden, etwa – wie schon bisher – bei Wiedereingliederungsmaßnahmen im Rahmen der medizinischen Rehabilitation durch die PV (MAP-Modell)

## ZU DEN VORSCHLÄGEN

- So ein Vertrag zwischen AN und AG ist immer auch ein Vertrag (eine Genehmigung oder Zertifizierung) mit dem AMS - allenfalls auch mit der PV oder KV - und nur in diesem Dreiklang, bei Zustimmung aller drei Partner gültig.
- Bei Betrieben mit Betriebsrat sollte dieser Vertrag im Rahmen einer Betriebsvereinbarung abgeschlossen werden, die dem AMS vorzulegen ist. In Unternehmen ohne Betriebsrat wäre es ein „Vertrag gemäß Vertragsmuster“ analog § 3(2) BPG. Die zugrunde liegenden Muster sollten ebenfalls vom AMS genehmigt werden.
- In diesem Vertrag sollen als „Ergänzungsleistung“ („bridging“) betriebliche Vorsorgemodelle zusätzlich zu einem etwa verminderten Gehalt/Lohn während einer Teilzeitphase bezogen werden können. Dabei sollen auch Anwartschaften aus betrieblichen Vorsorgekassen zur Finanzierung dieser Ergänzungsleistungen genutzt werden können, um eine breite Abdeckung sicherzustellen.
- Die Sozialpartner sollen in ihrer Tarifpolitik weiterhin verstärkt auf einen Abbau von Senioritätselementen (flachere Lohnkurve, Kündigungsschutz) achten.

Auch wenn diese Modelle nicht auf alle Betriebe angewandt werden können, sollte diese Idee jedenfalls weiter entwickelt werden.

### KÜNDIGUNGSSCHUTZ NACH § 105 ABS 3B ARBVG

- Grundsätzlich wird von der Einführung eines zusätzlichen, erweiterten Kündigungsschutzes für ältere AN abgeraten, weil damit auch negative Effekte in der Aufnahmepolitik der AG ausgelöst werden können.
- Grundsätzlich wird auch an dem eher „weichen“ Kündigungsschutz des ArbVG kein Änderungsbedarf gesehen.
- Allerdings wäre vorstellbar, die Frist zur Wirksamkeit des Kündigungsschutzes nach ArbVG (derzeit 2 Jahre) für Einstellungen von AN über 50 zu erweitern (z.B. auf 5 Jahre), umso den Ängsten der AG vor Aufnahmen älterer Menschen zu begegnen.

## ARBEITNEHMERINNENSCHUTZ

Das ArbeitnehmerInnenschutzgesetz wäre – weiter auf dem bisher schon beschrittenen Weg – hinsichtlich psychischen Belastungen zu erweitern, ohne aber gleichzeitig neue bürokratische Belastungen zu schaffen.

Die in den einschlägigen Betriebsvereinbarungen (BV) zu Maßnahmen zur menschengerechten Arbeitsplatzgestaltung ist nur eine fakultative BV. Es wird vorgeschlagen, eine erzwingbare Betriebsvereinbarung ins ArbVG aufzunehmen.

Die Arbeitsmedizin ist auszubauen und über den Bereich der ArbeitnehmerInnenschutzes hinaus auf Kleinunternehmer weiter zu entwickeln

## KRANKENVERSICHERUNG/GESUNDHEITSPOLITIK

Die gesundheitspolitische Herausforderung - neben der Problematik einer alternden Gesellschaft (Morbidity bei längere Lebenserwartung, Pflege) - ist die Zunahme psychischer Erkrankungen.

Das Angebot der Krankenversicherung kann die Erfordernisse dieser anwachsenden Herausforderungen nicht zur Gänze erfüllen (Das Fehlen bzw. der Mangel an neurologisch, psychiatrische Planstellen, an psychotherapeutischen Versorgungsstrukturen, an spezifischen Ausbildungsstandards auch für praktische ÄrztInnen).

Ein Großteil der stationären Rehabilitation orientiert sich noch vorrangig an den „alten“ Diagnosen (koronare Erkrankungen, Erkrankungen des Bewegungs- und Stützapparates). Punktuell finden sich in der Pensionsversicherung schon Ansätze, die auf die veränderte Situation Antworten geben. Es fehlt aber der übergeordnete Rahmen, die gesetzlich festgelegte Zielvorstellung über stationäre und ambulante Rehabilitation in Österreich (Rehabilitationsgesetz oder Präventionsgesetz) mit einem Konzept des Zusammenwirkens von medizinischer Rehabilitation und beruflicher Rehabilitation.

Gerade auf psychische Erkrankungen gibt das derzeitige Krankenversicherungsrecht mit seinem „Alles oder Nichts Prinzip“ keine Antwort. Hier besteht oft das Bedürfnis im Rahmen von Wiedereingliederungsmaßnahmen im Betrieb (z.B. auch über den neu

zu definierenden betrieblichen Generationenvertrag) in Teilzeitschritten vom Vollzeitkrankenstand wieder in die Vollerwerbsphase zu gleiten. Daher wäre spiegelbildlich auch an ein Teilzeit-Krankengeld zu denken, selbstverständlich nur bei Erfüllung eng vorgegebener Rahmenbedingungen. Der Vorschlag der Bundesregierung zu einem Wiedereingliederungsmodell ist zu unterstützen.

Wird ein Antrag auf Invaliditätspension mangels Vorliegen dauernder Invalidität von der Pensionsversicherung abgelehnt, aber bei vorübergehender Rehabilitation grundsätzlich der Anspruch auf Rehabilitationsgeld anerkannt, so ist dies eine Leistung der Krankenversicherung, die mit einem Case-Management versucht, im Rahmen kurativer und rehabilitativer Maßnahmen die Person wieder in den Arbeitsprozess einzugliedern. Diese Menschen haben einen Rechtsanspruch auf medizinische Rehabilitation gegenüber der Pensionsversicherung – nicht gegenüber dem Träger, von dem sie Rehabilitationsgeld und Case Management erhalten. Dies gehört für diesen Personenkreis transparenter gestaltet, als Rechtsanspruch auf medizinische Rehabilitation gegenüber der Krankenversicherung (mit entsprechender Finanzierungsregelung). Dies löst weitgehend das Abgrenzungsproblem – und die damit möglichen negativen Kompetenzkonflikte – zwischen Krankenbehandlung und medizinischer Rehabilitation.

## PENSIONVERSICHERUNG

Das Pensionsrecht sollte verstärkt Element enthalten, die Menschen bewegen, länger im Erwerbsprozess zu bleiben:

- Höherer Kontoprozentsatz für Erwerbstätigkeit ab einem bestimmten Alter (statt jährlich 1,78 % z.B. 2% ab dem 62. Lebensjahr) – Allerdings bevorzugt dies Akademiker gegenüber ArbeiterInnen.
- Zuschläge für den späteren Pensionsantritt nicht mit 68 begrenzen.
- Das Pensionskonto ermöglicht – versicherungsmathematisch weitgehend neutral – einen Zugang zur einer Teilpension mit gleichzeitiger Erwerbstätigkeit. Diese Option sollte genutzt werden und ein neues System von Teilpension ab 62 soll die derzeitigen Wegfallsbestimmungen ablösen. Damit wäre auch ein Gleichklang mit den Beamten möglich.
- Ab 62 sollte - bei Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen für eine (vorzeitige) Alterspension - den Versicherten die Möglichkeit offen stehen, einen Teil der angesammelten Gesamtgutschrift abzurufen. So könnte eine

Person mit einer Gesamtgutschrift von 28 000 € beispielsweise 14 000 € als Teilpension abrufen und die restlichen 14 000 € im Konto belassen. Diese verbliebenen 14 000 € erhöhen sich dann mit den weiteren erworbenen Versicherungszeiten/Beitragsgrundlagen und können z.B. erst mit 65 oder 68 abgerufen werden. Das aus dem Konto entnommene Guthaben ergibt eine Teilpension von € 1000 im Monat

- Der Pensionsversicherung sollte im Rahmen der Regelungen zum betrieblichen Generationenvertrag die Möglichkeit eröffnet werden, entsprechende Leistungen (Wiedereingliederungsmaßnahmen, Lohnsubventionen) zu erbringen.
- Im Zusammenhang mit dem betrieblichen Generationenvertrag sollte auch die Möglichkeit reduzierter PV-Beiträgen ins Auge gefasst werden, allerdings sollte dabei sehr vorsichtig und restriktiv vorgegangen werden, da grundsätzlich das Beitragsrecht der SV für AG – Förderungen denkbar ungeeignet ist.
- Familienarbeit sollte im Rahmen der Anrechnung von Kindererziehungszeiten und der Konto-Splittingregelung stärker berücksichtigt werden. Möglichkeit bei Kindererziehung auch über einen längeren Zeitraum die Kontogutschrift zu splitten. Splitting auch bei Pflege (?).

#### BERUFLICHE REHABILITATION VON UNGELERNTEN ARBEISTKRÄFTEN

Derzeit haben gesundheitlich eingeschränkte Personen keine Möglichkeit, über berufliche Rehabilitation (eigentlich eine Ausbildung bzw. Weiterbildung) ein Bildungsniveau zu erreichen, das sie für den Arbeitsmarkt wieder „fit“ macht. In einem ersten Schritt soll der Pensionsversicherung die gesetzliche Möglichkeit eröffnet werden, als freiwillige Leistung auch den ungelerten Arbeitskräften umfassende medizinische und berufliche Rehabilitation anzubieten. Denkbar wäre – wenn auch in einem eingeschränkten Rahmen - für Rehabilitationsgeldbezieher einen Rechtsanspruch auf so eine derartige berufliche Rehabilitation einzuräumen.

## DIE BILDUNGSBILANZ/KOMPETENZBILANZ

Die derzeitigen Regelungen über die Gesundheitsuntersuchungen sind wichtig, greifen aber im Hinblick auf die Perspektiven künftiger gesundheitlicher Entwicklungen zu kurz. Sie bietet bloß eine Momentaufnahme ohne Schlussfolgerungen.

**Es wird vorgeschlagen, dass die Menschen einmal in ihrem Leben – zwischen 40 und 45 - einen Rechtsanspruch auf Erstellung einer Gesundheits- und Leistungsbilanz haben. Darauf aufbauend sollte mit dem AMS und mit den Versicherten gemeinsam eine sogenannte „Kompetenzbilanz“ entwickelt werden, welche die weiteren beruflichen Perspektiven aufgrund der festgestellten Potentiale aufzeigt.**

Die durchführende Organisation könnte die PVA sein. Vorstellbar wäre aber auch eine Organisation, die von möglichen daraus resultierenden Geldleistungen aus dem Sozialsystem unabhängig ist (zum Beispiel das Sozialministeriumsservice). Ab dem 35. Lebensjahr könnte demnach durch die PVA eine umfassende Gesundheitsuntersuchung – selbstverständlich nur auf Antrag – verbunden mit einem daraus resultierenden Leistungskalkül sein. Aufbauend darauf könnte im Zusammenwirken mit dem AMS ein Arbeitsmarkt- und Bildungsprofil erstellt werden, das der Person ihre beruflichen Perspektiven aufzeigt.

Dabei können schon eventuell strukturierte rechtzeitige kurative wie rehabilitative Maßnahmen vorgeschlagen, bzw. eingeleitet werden.

Hier setzt dann auch die Anreizgestaltung für Bildung an. In dieser Gesundheitsleistungs- Bilanz könnte auch eine Bildungsperspektive eingefügt werden. Etwa unter dem Motto: „Es gibt dieses oder jenes Bildungsangebot, eine Inanspruchnahme hilft dir, mögliche gesundheitliche und ökonomische Risiken zu vermeiden.“

Zusätzlich sollte die durch das Arbeits- und Gesundheitsgesetz geschaffene Institution „fit2work“ in den Beratungsprozess systematisch einbezogen werden, da sie als derzeit einzige Einrichtung von den jeweiligen Organisationen unabhängig Case Management für die Menschen bereitstellen kann.

## DAS LEBENSPHASENMODELL

Unter Berücksichtigung von Lebensphasen sollten die individualbiographisch und gesamtgesellschaftlich zentralen Lebensfunktionen „Produktion“ und „Reproduktion“ so koordiniert werden, dass eine nachhaltige Gewährleistung beider Funktionen sichergestellt ist.

Dies ist möglich, wenn das Zusammenspiel von Eigenverantwortung und solidarischer Unterstützung während unterschiedlicher Lebensphasen differenziert gestaltet wird. Für die Produktionsfunktion ist seit langem akzeptiert, dass die in Kindheit/Jugend/Ausbildung sowie in Pension empfangenen Leistungen durch Leistungen in der Aktivphase des Erwerbslebens gleichsam verdient werden (müssen). Dies setzt die Aktivgeneration angesichts längerer Ausbildungszeiten und angesichts der steigenden Lebenserwartung längerer Zeiten des Pensionsbezugs sowie der durch die Globalisierung steigenden Unsicherheiten am Arbeitsmarkt unter immer größer werdenden Druck, weil in der „rush-hour des Lebens“ Erwerbsarbeit und Familienarbeit nur schwer vereinbart werden können.

Berücksichtigt man neben der *Produktionsfunktion* auch die *Reproduktionsfunktion*, ergibt sich ein komplexeres Bild: Während in Kindheit/Jugend die Reproduktionsfunktion und in der Ausbildungsphase die Produktionsfunktion „empfangend“ erlebt werden, sollten in der Folgephase Produktionsfunktion und Reproduktionsfunktion parallel als „gebend“ gelebt werden. Diese gebende Funktion ist allerdings aus Gründen der Zeitknappheit nur möglich, wenn die Reproduktionsfunktion mit der Produktionsfunktion parallel bewältigt und durch gesellschaftliche Unterstützung in Form von Geld- und Sachleistungen subventioniert werden. Nach der so genannten Aktivphase sollen in der Produktionsphase erworbene Anwartschaften „empfangen“ und gleichzeitig in der Reproduktionsfunktion Leistungen in Form unbezahlter Arbeit in Form von gesellschaftlich wertvollen Tätigkeiten (insbesondere Betreuungstätigkeiten für Jüngere und Ältere) „gebend“ gelebt werden. Erst die letzte Lebensphase wird als aus der Produktionsfunktion und – wenn möglich auch aus der Reproduktionsfunktion - „empfangend“ erlebt werden.

## ANHANG: MAG. MAYRHUBER

AN ST. LAMBRECHT 2016: ZWISCHEN JUGENDWAHN UND ALTERSARMUT: DER 50ER ALS ANGELPUNKT

Christine Mayrhuber, April 2016

## GENERELLE UND STRUKTURELLE ARBEITSBEDINGUNGEN ZUR BESCHÄFTIGUNG ÄLTERER ARBEITNEHMERINNEN (AK 2)

In der Ökonomie ist es so wie in der Medizin: Die Systematisierung der Symptome zu einer Diagnose ist die Voraussetzung für eine erfolgreiche Therapie; eine falsche Diagnose führt auch bei Anwendung neuester und teuerster Therapien weder zu einer Verbesserung der Symptome noch zu einer Wiederherstellung der Gesundheit. In der Wirtschaft haben die unterschiedlichen AkteurInnen bzw. Komponenten (Mensch – Betrieb – Gesamtwirtschaft) teilweise konträre Eigeninteressen, ein Faktum das bei den organischen Komponenten eines gesunden Menschen (Organe – Lebensfunktionen – Leben) nicht der Fall ist. Akteurinnen und Akteure der Wirtschaft sind genau so wenig voneinander unabhängig wie die Organe und Lebensfunktionen im menschlichen Körper.

Daher stehen im vorliegenden Beitrag die strukturellen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wie auch die strukturelle Verfasstheit des Arbeitsmarktes im Mittelpunkt (Diagnose) des ersten Teils. Im zweiten Teil der Arbeit finden sich die Ansatzpunkte an denen mögliche Therapien einer verbesserten Arbeitsmarktlage älterer Erwerbspersonen greifen könnten.

Vorweg muss folgendes festgehalten werden: Mit traditionellen Hausmittelchen aus Großmutter's Küche, also mit klassischen ökonomischen Konzepten, können die generell kränkelnde Wirtschaft und die strukturellen Veränderungen am Erwerbsarbeitsmarkt nicht mehr behandelt werden.

### 1. GESAMTWIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENHÄNGE – STRUKTURELLE ARBEITSBEDINGUNGEN: EINE DIAGNOSE

#### DER BEGRIFF „ÄLTERE ARBEITNEHMERINNEN“

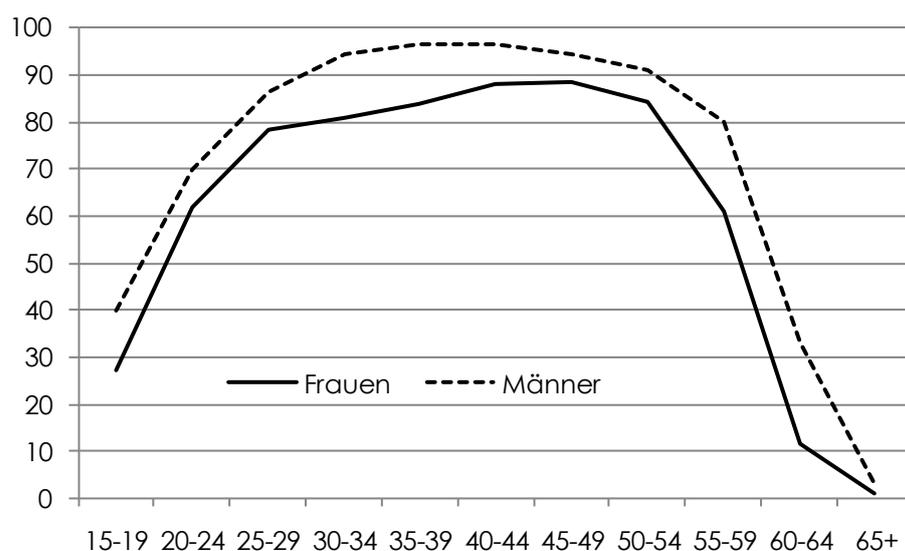
Der gängige Begriff der „älteren ArbeitnehmerInnen“ bleibt zwangsläufig unscharf. Schon die Einteilung der Erwerbsbevölkerung in Arbeitsmarkt- bzw. BerufseinsteigerInnen stellt eine sehr grobe Kategorisierung dar. Der Berufseinstieg kann zwischen dem 15. und dem 30. Lebensjahr liegen: Wird nach der Pflichtschule eine Lehre oder mittlere Ausbildung absolviert, findet der Arbeits- bzw. Berufseinstieg zwischen dem 15. und dem 19. Lebensjahr statt. Rund ein Drittel dieser Altersgruppe war 2015 erwerbstätig, die Erwerbsquote der 15- bis 19-jährigen Männer betrug 40%, jene der gleichaltrigen Frauen lag bei 27%<sup>1)</sup> (vgl. Abbildung 1). Die Erwerbsquote der 20- bis 24-Jährigen lag mit 66% doppelt so hoch, sie stieg in der Gruppe der 25- bis 29-Jährigen weiter auf 82%, da nach einer tertiären Ausbildung hier erst der Berufseinstieg stattfindet. Die Erwerbsbeteiligung der Männer erreicht mit 97% in der Altersgruppe der 35- bis 39-Jährigen, jene der Frauen mit 89% in der Altersgruppe der 45- bis 49-Jährigen das jeweilige Maximum.

<sup>1)</sup> Q: WIFO-Datenbank.

Diese Bandbreite zieht sich auch in die Gruppe der „älteren ArbeitnehmerInnen“ hinein. In Abhängigkeit der Ausbildungsbeteiligung liegt das 50. Lebensjahr für eine Gruppe im dritten für eine andere Gruppe erst im zweiten Jahrzehnt nach dem Arbeitsmarkteinstieg. Anders formuliert markiert das 50. Lebensjahr, 1,5 Jahrzehnte vor dem regulären Pensionsantrittsalter 65, für 20-jährige ArbeitsmarkteinsteigerInnen noch 1/3 des Arbeitslebens, für 30-jährige ArbeitsmarkteinsteigerInnen sind es noch 43%.

Erwerbspersonen ab dem 50. Lebensjahr in eine Gruppe zu werfen entspricht nicht den unterschiedlichen Arbeitsmarktgegebenheiten der über 50-Jährigen. Die Heterogenität in der Arbeitsmarktpartizipation bzw. den Arbeitsmarktchancen den in der Gruppe der 50- bis 64-jährigen Erwerbspersonen ist groß und wird auch weiter zunehmen. Empirische Befunde zeigen sowohl einen Trend zur Höherqualifizierung als auch eine zunehmende Polarisierung in der Aus- und Weiterbildungsstruktur der Erwerbsbevölkerung (*Lasnigg et al., 2013; Bock-Schappelwein, 2013*), die sich auch zukünftig in einer weiteren Segmentierung des Arbeitsmarktes fortsetzen wird.

Abbildung 1: Erwerbsquote der Frauen und Männer nach Altersgruppen, 2015



Q: WIFO-Berechnungen.

## ARBEITSMARKTSTRUKTUREN

Aus ökonomischer Sicht muss die Fragestellung des Themenkreises zweigliedrig analysiert werden: Strukturelle mittel- und langfristige Entwicklungen am Arbeitsmarkt insgesamt und strukturelle mittel- und langfristige Arbeitsbedingungen für Personengruppen mit ähnlichen Merkmalen (BerufseinsteigerInnen, gesundheitlich Eingeschränkte, Personen mit Betreuungspflichten, Geringqualifizierte etc.). Die Arbeitsmarktlage Älterer/Geringqualifizierter/gesundheitlich Eingeschränkter etc. ist jeweils ein Spezialfall der allgemeinen Arbeitsmarktlage, an dem sich die

strukturellen Verwerfungen zwischen Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt zeigen. Es braucht eine simultane Betrachtung der allgemeinen Arbeitsmarktentwicklungen und den Entwicklungen an den Rändern des Arbeitsmarktes um strukturelle, konjunkturelle und individuelle Faktoren<sup>2)</sup> benennen zu können, die für die Arbeitsmarktlage Älterer bestimmend sind.

Betriebe und Menschen können innerhalb struktureller Rahmenbedingungen Handlungen setzen und Entscheidungen treffen. Der strukturelle Hintergrund definiert den Entscheidungsspielraum sowohl für Betriebe als auch für Erwerbspersonen. Bevor das Zusammenspiel von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage in Form von Beschäftigungsniveau- und Beschäftigungsstruktur näher erläutert wird, sind nachfolgend die beiden Seiten des Arbeitsmarktes getrennt diskutiert.

---

#### WIRTSCHAFTSENTWICKLUNG AUS MAKROÖKONOMISCHER SICHT

In Österreich erhöhte sich die reale Wirtschaftsleistung zwischen 1995 und 2014 um 1,8% p.a. während die Zahl der Erwerbstätigen im Schnitt um 1,0% p.a. zunahm. Das Arbeitsvolumen, also die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden (einschließlich Mehr- und Überstunden) stieg durchschnittlich mit 0,5% p.a. hingegen halb so stark wie die Beschäftigungszahl. Die Pro-Kopf-Produktivität blieb hinter der realen Wirtschaftsleistung zurück. Die pro Kopf Einkommen entwickelten sich zwischen 1995-2014 mit 0,5% p.a. deutlich schwächer als die pro Kopf Produktivität, diese nahm mit 0,8% p.a. zu. Das Arbeitskräfteangebot (Beschäftigte und Arbeitslose) stieg und steigt deutlich stärker als die Zahl der Erwerbstätigen, was in der steigenden Arbeitslosenquote abzulesen ist. Diese erhöhte sich zwischen 1995 und 2015 von 6,6% auf 9,1% wodurch im vergangenen Jahr rund 355.000 Personen arbeitslos waren.

#### Übersicht 1: Jährliche Veränderung von Wirtschaftsleistung, Erwerbstätigenzahlen, Arbeitsvolumen, Produktivität und Entlohnung

	BIP real	Erwerbs- tätige	Arbeits- volumen	Produktivität		Lohn- und Gehalt	
				pro Kopf	pro Stunde	pro Kopf	pro Stunde
Veränderung in % p.a.							
1996-2014	1,8	1,0	0,5	0,8	1,4	0,5	2,0
2000-2014	1,5	1,0	0,3	0,6	1,3	0,3	2,1
2010-2014	1,3	1,0	0,5	0,2	0,7	0,5	1,8

Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Eine steigende Arbeitslosigkeit war bereits vor der Finanz- und Wirtschaftskrise vorhanden. Neben der Nachfrageschwäche aufgrund der geringen Lohndynamik und der Investitionsschwäche trotz vorhandener Unternehmensgewinne sind darüber hinaus Veränderungen im Bereich der Arbeitskräftenachfrage wie des Arbeitskräfteangebots mitverantwortlich für strukturelle Verwerfungen am Arbeitsmarkt. Strukturelle Verwerfungen treffen in erster Linie Geringqualifizierte, BerufseinsteigerInnen, gesundheitlich Eingeschränkte und Ältere. Wie bereits eingangs festgehalten, ist der Arbeitsmarkt für ältere Erwerbspersonen eng mit den allgemeinen Arbeitsmarktentwicklungen verbunden. Beschäftigungsfördernde Maßnahmen für diese Personengruppe können dann ihre Wirkung zeigen, wenn sie ins allgemeine Arbeitsmarkteschehen eingebunden sind.

---

<sup>2)</sup> Individuelle Faktoren werden im Arbeitsmarkt 1 behandelt, betriebliche Faktoren im Arbeitskreis 2.

### Arbeitskräftenachfrage

Wirtschaft heißt Veränderung. Globalisierung, technischer Fortschritt, Tertiärisierung sind einige Schlagworte mit denen die vielschichtigen Veränderungen angenähert werden können. Österreichs Wirtschaft ist von einem hohen Produktionspotential, einer starken Exportorientierung aber auch von Strukturwandel gekennzeichnet. Wachsende Branchen mit anspruchsvollen komplexen Tätigkeiten (unternehmensnahe Dienstleistungen) finden sich neben schrumpfenden Branchen (Sachgüterproduktion) ebenso wie wachsende Branchen im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen (Gesundheits- und Sozialwesen). Die gegenwärtige Dynamik der Arbeitskräftenachfrage ist das Ergebnis des Produktionsniveaus einerseits und der Wirtschaftsdynamik andererseits. Insgesamt ist die Arbeitskräftenachfrage im primären und sekundären (Sachgüterproduktion) Sektor rückläufig und im Dienstleistungssektor steigend (*Fink et al., 2014, Mayrhuber – Famira-Mühlberger, 2015*). Die nachgefragten beruflichen Qualifikationen sind sowohl von Veränderungen in der Branchenstruktur aber auch innerhalb der Branchen von veränderten Technologien und organisatorischen Abläufen bestimmt.

Der Beschäftigungseinbruch des Krisenjahres 2009 konnte mittlerweile insgesamt – aber nicht in allen Branchen – wieder aufgeholt werden. Die verhaltene wirtschaftliche Entwicklung ist mit großen (Absatz-)Unsicherheiten begleitet. Im Bereich der Arbeitskräftenachfrage führt dies zu weiteren Flexibilitätsanforderungen<sup>3)</sup> seitens der Unternehmen um ihre Belegschaft reibungslos an strukturelle und/oder konjunkturelle Veränderungen anpassen zu können. Diesen Anforderungen<sup>4)</sup> können die unterschiedlichen Personengruppen – besonders ältere Erwerbspersonen - unterschiedlich gut entsprechen.

Eine schwache Arbeitskräftenachfrage in der Personengruppe der 50+Jährigen ist einerseits das Ergebnis einer insgesamt mäßigen Arbeitskräftenachfrage. Die österreichische Wirtschaft befindet sich in einer Phase der Unterauslastung und der Nachfrageschwäche.

### Institutionelle Rahmenbedingungen

Institutionelle Rahmenbedingungen (Arbeitszeitregulierungen etc.) bestimmen die Arbeitskräftenachfrage ebenfalls mit. Die hohe österreichische Teilzeitquote auf der einen Seite und die hohe Wochenarbeitszeit (einschließlich Überstunden) bei Vollzeitjobs auf der anderen Seite (Österreich 41,3 versus EU-28 40,3 Wochenstunden) kennzeichnen den österreichischen Arbeitsmarkt (*Famira-Mühlberger – Fuchs, 2013*). Kennzeichnend ist auch, dass die Arbeitslosenversicherung bei Nachfrageschwankungen auf betrieblicher Ebene als ein Puffer verwendet wird (*Eppel et al., 2015*): Bei vorübergehenden Nachfragerückgängen werden Beschäftigte mit einer Wiedereinstellungszusage freigesetzt die dann bei guter Auftragslage ohne Einschulungskosten dem Betrieb kurzfristig zur Verfügung stehen. Auch Kranken- und Pensionsversicherung können als Schwankungspuffer dienen

---

<sup>3)</sup> Flexibilität = Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes an veränderte Bedingungen auf Güter- und Dienstleistungsmärkten.

<sup>4)</sup> Einteilung in: (1) Numerische Flexibilität: externe numerische Flexibilität umfasst Kündigungen/Neuaufnahmen in Betrieben, interne numerische Flexibilität Anpassung der Arbeitszeit der MitarbeiterInnen (täglich bis jährlich). (2) Funktionale Flexibilität: Einsatz der MitarbeiterInnen für unterschiedliche Aufgaben; (3) geographische Flexibilität und (4) Lohnflexibilität: makroökonomisch: Zusammenhang Wirtschaftslage und Lohnbildungsprozess, betrieblich: Entlohnung der Arbeitskräfte im betrieblichen Kontext.

(Famira-Mühlberger et al. 2015). Die hohe österreichische Arbeitsmarktflexibilität im Rahmen der institutionellen Ausgestaltungen führt dazu, dass einmal freigesetzte (ältere) Arbeitskräfte in harter Arbeitsplatzkonkurrenz mit einer großen Zahl an Arbeitssuchenden stehen. Die Wiedereinstellungswahrscheinlichkeit hängt damit nicht so sehr von persönlichen Charakteristiken, sondern vielmehr von der gesamten Arbeitsmarktlage ab.

### Arbeitskräfteangebot

Demographische Veränderungen führen nicht automatisch und im Gleichklang zu einer Veränderung des Arbeitskräfteangebotes (Horvath – Mahringer, 2016). Weitere Faktoren von Veränderungen im Ausbildungsverhalten über die zunehmende Arbeitsmarktpartizipation (Stichwort Entwicklung der Frauenerwerbsbeteiligung) bis hin zu institutionellen Veränderungen (vor allem der Erhöhung des Pensionsantrittsalters) determinieren das gesamtwirtschaftliche Arbeitskräfteangebot (Horvath – Mahringer, 2014).

Das österreichische Arbeitskräfteangebot im Ausmaß von 4,36 Mio. Personen setzt sich gegenwärtig (2015) aus rund 3,5 Mio. unselbständig und 478.000 selbständig Beschäftigten sowie 355.000 Arbeitslosen zusammen. In den vergangenen zwei Jahrzehnten verzeichneten die Arbeitslosenzahlen mit +71% (Männer) bzw. +56% (Frauen) die stärkste Wachstumsdynamik gefolgt von den selbständig Erwerbstätigen (Frauen +45%, Männer +23%), die Zunahme der unselbständig erwerbstätigen Frauen bzw. Männer war mit +26% bzw. +7% etwas schwächer. Mittelfristig ist mit einer weiter steigenden Arbeitslosigkeit, also mit einem weiterhin deutlich zunehmendem Arbeitskräfteangebot zu rechnen (Baumgartner et al. 2015).

---

### STRUKTURELLE LÜCKE ZWISCHEN ARBEITSKRÄFTEANGEBOT UND ARBEITSKRÄFTENACHFRAGE

Ein Überhang am Arbeitskräfteangebot - in Form strukturell hoher Arbeitslosigkeit - zeigt sich in allen Ländern der Europäischen Union und darüber hinaus. Mehrere Faktoren sind für das Auseinanderfallen von Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage mitverantwortlich:

- Steigende Produktivität (technischer Fortschritt, fortschreitende Automatisierung) verringert die Arbeitsintensität der Produktion. Gleicher oder steigender Output kann mit weniger Arbeitseinsatz erreicht werden. Die steigende Produktivität wird größtenteils nicht an den Produktionsfaktor Arbeit weitergegeben, der Arbeitseinsatz (Arbeitsstunden pro Kopf) wurden nicht mit der Produktivitätsentwicklung synchronisiert (Stichwort: Verkürzung der Wochenarbeitszeit). Es stiegen und steigen die Ertragsraten des eingesetzten Kapitals. Seit 1959 steigt die gesamtwirtschaftliche Gewinnquote (Nicht-Lohn-Einkommen)<sup>5</sup> stärker zu als die Lohnquote (Mayrhuber et al. 2014).
- Die sinkende Lohnquote führt, so wie schwache Lohnsteigerungen, zu einer schwachen (Konsum)Güternachfrage. Eine schwache Nachfrage wiederum hemmt betriebliche

---

<sup>5</sup>) Unter Nicht-Lohn-Einkommen sind alle Einkommen/Zuflüsse mit Ausnahme der Einkommen aus unselbständiger Arbeit subsummiert: Einkommen aus Besitz, Unternehmen, Vermögen.

Realinvestitionen. Bei geringen Absatzerwartungen in der Realwirtschaft halten Unternehmen ihre Investitionen zurück. Gewinne werden verstärkt in den Finanzmarkt geleitet.

- Auch stehen finanzielle Resultate als Ergebnis der unternehmerischen Tätigkeit im Vordergrund. Finanzergebnisse (Kapitalrenditen, Aktienkurse) werden als Messgröße für die unternehmerische Leistung definiert, unabhängig davon wie sie erreicht wird (*Froud et al. 2001*). Quantität und Qualität des Produktionsoutputs sind so wie Quantität und Qualität der Beschäftigung sekundäre Ziele geworden. Die zunehmende „Finanzialisierung“ also der wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutungszuwachs des Finanzsektors (*Stockhammer, 2012*) wirkt direkt auf die Arbeitsmärkte bremsend auf das Beschäftigungsniveau insgesamt und damit auch auf die Beschäftigungslage älteren Erwerbspersonen.
- Auch private Haushalte der oberen Einkommensgruppen leiten verstärkt ihre Sparguthaben (über Altersvorsorgeprodukte) in Aktienmärkte. Auf der Ebene der privaten Haushalte zeigen sich zwei konträre Interessen: Ein hohes Beschäftigungs- und Einkommensniveau sichert die ökonomische Lage der privaten Haushalte, reduziert aber die Ertragsraten von Unternehmensbeteiligungen. Hohe Ertragsraten tragen zur individuellen betrieblichen oder privaten Altersvorsorge bei, gehen aber zulasten der Löhne oder des Beschäftigungsniveaus.

## 2. VERÄNDERUNG DER STRUKTURELLEN ARBEITSBEDINGUNGEN ZUR ERHÖHUNG DER ARBEITSMARKTINTEGRATION ÄLTERER – ANSATZPUNKTE FÜR MÖGLICHE THERAPIEN

Das Unterbeschäftigungsgleichgewicht<sup>6)</sup> in den europäischen Volkswirtschaften, die zunehmenden ökonomischen und damit sozialen Ungleichheiten brauchen zur Überwindung strukturelle Neuerungen. Individuelle Handlungsspielräume sowohl der einzelnen Betriebe als auch der einzelnen Erwerbspersonen sind von den strukturellen Gegebenheiten determiniert. Vor diesem Hintergrund greifen Ansätze, die auf Veränderungen in den Anreizstrukturen ausgerichtet sind, zu kurz, da Anreize können nur dann wirken können, wenn es einen Handlungsspielraum gibt.

Arbeitsmarktmaßnahmen im Bereich älterer Erwerbspersonen setzen zum überwiegenden Teil auf Anreize, die ein bestimmtes Verhalten einzelner Personen induzieren soll. Beispielsweise zielen die Abschläge bei vorzeitigem oder die Zuschläge bei verzögertem Pensionsantritt auf ein Hinausschieben des Pensionsantrittszeitpunktes. Tatsächlich ist der Pensionsantrittszeitpunkt kein monokausales Ereignis und nur zu einem Teil von den Betroffenen autonom gestaltbar (*Mayrhuber – Rocha-Akis, 2013*).

Die Reduktion des Arbeitslosengeldbezugs nach einer definierten Dauer der Arbeitslosigkeit erhöht die Differenz zwischen Leistungsbezug und Marktlohn um so die Arbeitssuche zu intensivieren bzw. die Bereitschaft der Arbeitsaufnahme zu erhöhen. Auch wenn Arbeitslose diesen finanziellen Druck spüren und die Arbeitssuche intensivieren bleiben sie weiterhin arbeitslos wenn es nicht gleichzeitig Veränderungen im Bereich der Arbeitskräftenachfrage gibt. Dieser finanzielle Anreiz wirkt nur dann,

---

<sup>6)</sup> Am Güter- und Geldmarkt herrscht ein Gleichgewicht während am Arbeitsmarkt hohe/strukturelle Arbeitslosigkeit herrscht. Eine Reduktion des Lohnsatzes würde nur dann zu mehr Beschäftigung führen können, wenn die gesamtwirtschaftliche Nachfrage trotz Lohnsenkung steigen würde. Das könnte über Exportsteigerungen gelingen, setzt aber prosperierende Absatzmärkte im Ausland voraus, eine Situation, die in der europäischen Union nicht vorhanden ist.

wenn die arbeitsuchende Person die Möglichkeit hat einen Arbeitsplatz zu ergreifen. Ohne diese Möglichkeit handelt es sich um eine Leistungskürzung.

Gleichzeitig findet die österreichische „Anreizpolitik“ asynchron statt, da die ArbeitnehmerInnenseite, nicht aber die Arbeitgeberseite adressiert ist. Während beispielsweise Betriebe in den Niederlanden, in Finnland, in den USA etc. an den Kosten von Krankheit und Arbeitslosigkeit direkt beteiligt sind, können in Österreich diese Kosten auf die sozialen Sicherungssysteme ausgelagert werden (*Horvath et al. 2011, Eppel et al. 2015*).

### **Ambivalenz der Maßnahmen – Ambivalenz des Diskurses**

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen fokussieren derzeit Verbesserungen in der Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit der Erwerbspersonen, wobei für die verschiedenen Gruppen unterschiedliche Maßnahmen angeboten werden. Das Spektrum reicht vom Nachholen eines Schulabschlusses über die Möglichkeit einer Bildungskarenz bis hin zur Übernahme von betrieblichen Lohnkostenteilen (beispielsweise die Eingliederungsbeihilfe) und viele mehr.

Auch bei einer verbesserten individuellen Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit entscheidet die allgemeine Arbeitsmarktlage über eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration. Eine höher qualifizierte Erwerbsperson verbessert zwar die individuelle Position im Pool der Arbeitslosen, dennoch verbleibt die hohe Arbeitslosigkeit die entscheidende Rahmenbedingung.

Und hier liegt die erste Ambivalenz: Die gegenwärtigen Maßnahmen (besonders jene die durch finanzielle Anreize individuelles Arbeitsmarkt-Verhalten verändern soll) können nur in der Situation der **Vollbeschäftigung** zielführend sein, nicht aber in der gegenwärtigen Unterbeschäftigungssituation. Österreichische wie auch europäische Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik erfolgt vor der theoretischen Annahme einer Vollbeschäftigungssituation, eine Situation die weder hierzulande noch in Europa vorhanden ist. „Anreizpolitik“ ist eine nicht wirksame Therapie, da durch den Arbeitsmarktrahmen kaum Entscheidungsspielräume für die Einzelnen vorhanden sind.

Die zweite Ambivalenz die sich von der ökonomischen Ebene in den politischen bzw. gesellschaftspolitischen Diskurs hineinzieht: Nicht die Strukturschwäche einzelner Bereiche steht im Mittelpunkt der Debatte, sondern die von Strukturschwächen Betroffene. Das zeigt sich vor allem im Bereich der Arbeitslosigkeit: Nicht das Arbeitslosigkeitsproblem wird diskutiert sondern die Arbeitslosen, nicht die fehlenden altersgerechten Arbeitsplatzstrukturen sondern die FrühpensionistInnen etc. Nicht der Mangel an Jobs, nicht die Präkarisierungstendenzen (zunehmend instabile Arbeits- und Einkommensverhältnisse) stehen im Vordergrund der Debatte sondern Tatbestände einer Arbeitsmarktgruppe werden für die schlechte Arbeitsmarktlage anderer mitverantwortlich gemacht. So wird beispielsweise die Senioritätentlohnung im stabilen Arbeitsmarktsegment für die hohe Altersarbeitslosigkeit der Präkarisierten verantwortlich gemacht. Die Liste kann lange fortgesetzt werden.

---

PRINZIPIELLE ANSATZPUNKTE FÜR STRUKTURELLE ARBEITSMARKTVERÄNDERUNGEN

Die hohe Arbeitslosigkeit in Österreich kann nur dann reduziert werden, wenn sowohl auf der Seite des Arbeitskräfteangebotes Maßnahmen gesetzt bzw. vorhandene Maßnahmen intensiviert<sup>7)</sup> werden als auch auf der Seite der Arbeitskräftenachfrage strukturelle Veränderungen vorangetrieben werden.

### **Erhöhung der Arbeitskräftenachfrage**

Gesamtwirtschaftlich wächst das Arbeitsvolumen weniger stark als die Zahl der Beschäftigten. Eine sehr ungleiche Verteilung der bezahlten Erwerbsarbeitszeit ist hier die Folge. Die ungleiche Verteilung findet sich (a) innerhalb der Gruppe der Beschäftigten: Hier steht die hohe Wochenarbeitszeit bei Vollzeit einschließlich hohe Zahl von Überstunden den geringen Wochenstunden bei Teilzeitjobs gegenüber. Auch (b) innerhalb der Erwerbspersonen gibt große Differenzen zwischen der Arbeitszeit der Vollzeitbeschäftigten und der Arbeitslosen, sie haben Nullwochenstunden Arbeit. Über das (c) Erwerbsleben zeigt sich weiters eine ungleiche Arbeitszeitverteilung zwischen Frauen und Männer zuungunsten der Frauen. Arbeitsrechtliche Rahmenbedingungen wie die Neufestsetzung der wöchentlichen/jährlichen Maximalarbeitsstunden könnten hier ebenso beschäftigungsfördernd wirken wie die verpflichtende Gleichverteilung der unbezahlten Reproduktionsarbeit.

Auf betrieblicher Ebene gibt es bereits Förderinstrumente zur (finanziellen) Unterstützung der Beschäftigung (Eingliederungsbeihilfe, Kombilohnbeihilfe etc.). Darüber gelingt über sozialökonomischen Betriebe und gemeinnützigen Beschäftigungsprojekte die effiziente Langzeitarbeitsloser und älter Arbeitskräfte mit gesundheitlichen Einschränkungen (*Eppel et al. 2014*). Der Ausbau dieser Bereiche verbessert die Arbeitsmarktlage Älterer.

Insgesamt braucht es einen Ausbau an Maßnahmen in im Bereich der Erwerbspersonen, der privatwirtschaftlichen Unternehmen und der gemeinnützigen Initiativen. Verstärkte Maßnahmen können die (1) kurzfristige Beschäftigungslage verbessern, (2) marginalisierte Erwerbspersonen sozial und ökonomisch (re-)integrieren und (3) Räume für neue Formen von Erwerbsarbeit ermöglichen. Diese Maßnahmen stellen neue Investitionsbereiche dar („social investment“). Diese Investitionen können nicht von den einzelnen Personen sondern nur von der Gesamtheit der WirtschaftsakteurInnen getragen werden.

Die schwache Entwicklung des Arbeitsvolumens wird sich auch in Zukunft fortsetzen. Bleibt die bezahlte Erwerbsarbeit auch in Zukunft der Zugang zur ökonomischen und damit zur gesellschaftlichen Teilhabe, dann braucht es einen grundlegenden Diskurs zur Neuverteilung der bezahlten Erwerbsarbeit.

Insgesamt korrespondieren das schwache Wirtschaftswachstum und die gestiegene Arbeitslosigkeit gegenwärt mit einer hohen Beanspruchung der sozialen Sicherungssysteme wie auch der Arbeitsmarktpolitik. Neben diesen höheren Unterstützungsanforderungen an die vorhandenen Sozialversicherungssysteme entstehen weitere Aufwendungen im Bereich des „social investments“ zur Bewältigung, Begleitung bzw. Abfederung der Arbeitsmarkttransformation (*Leoni, 2015*). Als Finanzierungsgrundlage dafür braucht es im Sinne des Leistungsfähigkeitsprinzips die Einbindung der tragenden Leistungskomponenten, die gegenwärtig bei den Nicht-Lohn-Einkommen zu finden sind. Vermögensbestände, Vermögenserträge und Vermögensübertragungen sind in Österreich nicht bzw.

---

<sup>7)</sup> Maßnahmen zur Verbesserung der Qualifikation, der Gesundheit, der Vereinbarkeit von Beruf und Familie etc.

wenig in die Finanzierung der Staatsaufgaben eingebunden. Ist die soziale Inklusion ein Ziel, braucht es die entsprechende breite Finanzierungsbasis dafür.

Einfache Therapien zur Verbesserung der Arbeitsmarktlage gibt es nicht. Das Ziel einer verbesserten Arbeitsmarktpartizipation und -integration von benachteiligten Gruppen steht jedenfalls im Konflikt mit anderen Zielen: Kostenwettbewerb versus produktivitätsorientierte Lohnpolitik, soziale Sicherungsziele versus ausgeglichener Bundeshaushalt etc. Die Prioritätensetzung zwischen diesen Zielkonflikte braucht jedenfalls die lange Sicht als Entscheidungsgrundlage (Aiginger, 2016): Nicht für die nächsten zwei Jahren sondern zumindest für die nächsten 20 Jahre müssen die ökonomischen, sozialen, politischen und ökologischen Kosten bedacht und abgewogen werden.

## LITERATUR

- Aiginger, K., New dynamics for Europe: reaping the benefits of socio-ecological transition. WWWforEurope Synthesis Report, Vienna–Brussels, 2016 <http://Synthesis-Summary.foreurope.eu>
- Baumgartner, J., Kaniovski, S., Pitlik, H., Schratzenstaller, M., Mäßiges Wirtschaftswachstum mit hoher Arbeitslosigkeit, in: WIFO-Monatsberichte, 2015, 88(10), S.779-796
- Bock-Schappelwein, J., „Stellenwert von Aus- und Weiterbildung sowie fachübergreifenden und sozialen Kompetenzen in einem Umfeld technologischer und wirtschaftlicher Veränderungen“, in: WIFO-Monatsberichte 2/2013, 2013, S. 149-158.
- Eppel, R., Horvath, Th., Lachner, M., Mahringer, H., (WIFO), Hausegger, T., Hager, I., Reidl, Ch., Reiter, A., Scheiflinger, S., Friedl-Schafferhans, F., (prospect Unternehmensberatung), Evaluierung von Sozialen Unternehmen im Kontext neuer Herausforderungen, WIFO-Monographien, 2014.
- Eppel, R., Horvath, Th., Mahringer, H., Zulehner, Ch., Temporäre Layoffs – „Das kurzfristige Aussetzen von Arbeitsverhältnissen und seine Bedeutung für die Arbeitslosigkeit“, in: WIFO-Monatsberichte, WIFO-Monatsberichte, 2015, 88(12), S. 885-897.
- Famira-Mühlberger, U., Fuchs, St., „Unbezahlte Überstunden in Österreich“, WIFO-Monatsberichte, 2013, 86(11), S. 897-908.
- Famira-Mühlberger, U., Huemer, U., Mayrhuber, Ch., Der Einfluss der sozialen Sicherungssysteme auf die Beschäftigungsquoten Älterer in traditionellen Wohlfahrtsstaaten, WIFO Working Papers, 2015, (499).
- Fink, M., Horvath, Th., Huemer, U., Mahringer, H., Sommer, M., Mittelfristige Beschäftigungsprognose für Österreich und **die Bundesländer. Berufliche und sektorale Veränderungen 2013 bis 2020**, WIFO-Monographien, 2014.
- Froud, J., Haslan, C., Johal, S., Williams, K., „ ‚Finanzialisierung‘ und ihre Folgen“, in: Kurswechsel, 2001,2, S. 7-17.
- Horvath, Th., Huemer, U., Leoni, Th., Mahringer, H., Mayrhuber Ch., Rückert, E., Ansätze zur Internalisierung sozialer Risiken in einzelwirtschaftlichen Entscheidungen, Wissenschaftlicher Input zur Entwicklung von Experience Rating Modellen und ähnlichen Maßnahmen zur Internalisierung von Risiken, die in Sozialversicherungssysteme ausgelagert werden, WIFO-Monographie, 2011.
- Horvath, Th., Mahringer, H., „Einfluss von Bildungsexpansion und Pensionsreformen auf die Erwerbsbeteiligung. Prognose der Erwerbsquoten und des Arbeitskräfteangebots bis 2030“, WIFO-Monatsberichte, 2014, 86(6).
- Horvath, Th., Mahringer, H., Update der Arbeitsangebotsprognose, Teilprojekt Ö2025, im Erscheinen.
- Lassnigg, L., Skriner E. (IHS), Bock-Schappelwein, J., Horvath, Th. (WIFO), Analyse der Datengrundlage zum künftigen Qualifikationsangebot und Qualifikationsbedarf in Österreich, WIFO-Monographien, 2013.
- Leoni, Th., Welfare state adjustment to new social risks in the post-crisis scenario. A review with focus on the social investment perspective, In: WWWforEurope Working Paper no 89, March 2015.
- Mayrhuber, Ch., Famira-Mühlberger, U., Strukturveränderungen als Folge demographischer Veränderungen, **WIFO-Monographien**, 2015.
- Mayrhuber, Ch., Glocker, Ch., Horvath, Th., Rocha-Akis, S., Zulehner, Ch., „Entwicklung und Verteilung der Einkommen in Österreich“, in: Sozialbericht 2013-2014, 2014, S. 249-285.

Mayrhuber, Ch., Rocha-Akis, S., Anreizsysteme zur Weiterbeschäftigung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. WIFO-Monographien, 2013.

Stockhammer, E., „Entstehung und Krise des finanzdominierten Akkumulationsregimes: Eine Postkeynesianische Perspektive auf Finanzialisierung“, in: Heires, M., Nölke, A. (Hg.): Perspektiven der Finanzialisierung: Ein Handbuch, 2012.