AMS info 580

Thomas Horvath, Walter Hyll, Helmut Mahringer,
Hedwig Lutz, Martin Spielauer

Ältere am Arbeitsmarkt: Eine Vorausschau bis 2040 als Grundlage für wirtschaftspolitische Maßnahmen

Zentrale Ergebnisse und Schlussfolgerungen einer Studie
im Auftrag des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen

1 Einleitung

Als Teil des Forschungsprojektes »Auswirkung der demographischen Alterung auf ältere Arbeitskräfte und die Belegschaftsstruktur von Betrieben« erarbeitet die gegenständliche Studie[1] eine Abschätzung der künftigen Entwicklungen am Arbeitsmarkt. Basierend auf einer detaillierten Analyse der Übergangsmuster zwischen verschiedenen Erwerbszuständen werden dabei die Einflüsse verschiedener individueller Charakteristika (insbesondere des Gesundheitszustandes, aber auch der Ausbildung sowie anderer Faktoren, die Einfluss auf die Erwerbsintegration haben können) auf die Erwerbskarriere berücksichtigt und mit Hilfe eines dynamischen Mikrosimulationsmodells eine Vorausschau der Arbeitsmarktlage Älterer bis 2040 vorgenommen.

Die Ausgangssituation des österreichischen Arbeitsmarktes weist im internationalen Vergleich Vor- und Nachteile auf. Einerseits liegt die Erwerbsbeteiligung in Österreich im Vergleich zu anderen europäischen Ländern insgesamt hoch, gleichzeitig ist aber insbesondere die Beschäftigungsintegration der Gruppe der Älteren gering. Auch die hohe Teilzeitquote (insbesondere bei Müttern auf Grund von Betreuungspflichten) und die vergleichsweise geringe Erwerbsbeteiligung von Personen mit niedriger formaler Schulbildung sowie von Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen verweisen auf ein künftig stärker hebbares Beschäftigungspotenzial.

Bezogen auf die vergangene und künftig erwartbare demographische Entwicklung war und ist Österreich im Vergleich zu seinen unmittelbaren Nachbarstaaten – getrieben von einer vergleichsweise hohen Netto-Zuwanderung – tendenziell begünstigt. Während die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in den letzten beiden Jahrzehnten deutlich gewachsen ist, wird die Entwicklung – der aktuellsten Version der Bevölkerungsprognose von Eurostat folgend – künftig weniger stark rückläufig sein als in den unmittelbaren Nachbarstaaten. Nichtsdestoweniger wird vor dem Hintergrund eines fortschreitenden Wirtschaftswachstums – selbst unter Berücksichtigung des technischen Fortschrittes – eine weiter steigende Erwerbsbeteiligung von Nöten sein, um das prognostizierte Wirtschaftswachstum zu realisieren. Schritte dazu wurden in der Vergangenheit dazu bereits gesetzt, so etwa durch die schrittweise Angleichung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters von Frauen an jenes der Männer.

2 Das Basisszenario

Die im Rahmen der gegenständlichen Studie erarbeiteten Simulationen zeigen, wie sich das Arbeitskräftepotenzials in Österreich unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen bis zum Jahr 2040 entwickeln sollte. Diese Vorschau bildet dabei einerseits die aktuelle Hauptvariante der Bevölkerungsprognose von Statistik Austria ab, berücksichtigt aber auch die bereits beschlossenen Pensionsreformen der vergangenen Jahre sowie die empirischen Zusammenhänge wesentlicher individueller Merkmale auf die Erwerbsintegration. Allen voran integriert die Simulationen dabei die Abhängigkeit der Erwerbsteilnahme von Alter, Geschlecht, Ausbildung und dem Gesundheitszustand sowie – im Falle von Müttern – vom Alter betreuungspflichtiger Kinder. Dadurch erlauben es die Simulationen Veränderungen in der Zusammensetzung der Bevölkerung (Alter, Ausbildung, Herkunft) sowie legistische Veränderungen in den Zugangsmöglichkeiten zu (vorzeitigen) Alterspensionen auf die künftige Entwicklung des Arbeitskräfteangebotes abzubilden.

Im Basisszenario werden dabei die (individuellen) Einflussfaktoren auf die Erwerbsbeteiligung im Zeitverlauf konstant gehalten, während bereits beschlossene Veränderungen in den (kohortenspezifischen) Pensionszugangsregelungen berücksichtigt werden. Zudem sind beobachtbare kohortenspezifische Trends in der Erwerbsbeteiligung berücksichtigt. Die Ergebnisse des Basisszenarios zeigen, dass das Arbeitskräfteangebot in Österreich im Zeitraum der Jahre von 2018 bis 2040 um insgesamt 176.000 Personen wächst und damit den (theoretischen) durch die Demographie bedingten Rückgang der Erwerbsper-

1 Download der Langfassung dieser vom Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) durchgeführten Studie in der E-Library des AMS-Forschungsnetzwerkes unter www.ams-forschungsnetzwerk.at/deutsch/publikationen/BibShow.asp?id=13801.

sonenzahl überkompensiert. Neben kohortenspezifischen Veränderungen im Erwerbsverhalten kann ein großer Teil (rund 30 Prozent) dieses Zuwachses dabei direkt auf Veränderungen der Pensionszugangsregelungen zurückgeführt werden. Weiters trägt die Veränderung der Bildungszusammensetzung der Bevölkerung zu rund einem Viertel zur Ausweitung des Arbeitskräfteangebotes bei.

Die Zahl der Erwerbspersonen erreicht dabei im Jahr 2027 mit rund 4,797 Millionen ihren Höhepunkt und sinkt dann bis 2035 wieder leicht auf rund 4,751 Millionen ab, bevor sie danach bis 2040 wieder leicht auf 4.775 Millionen zunimmt.

Während die Zahl der Erwerbspersonen damit im betrachteten Zeitraum insgesamt weiter zunimmt, verändert sich die Zusammensetzung der Erwerbsbevölkerung im Zeitverlauf deutlich. So nimmt die Zahl an Erwerbspersonen im Basisszenario mit Lehrabschluss um rund 250.000 ab, und zwar ebenso wie die Zahl an Erwerbspersonen mit Berufsbildender Mittlerer Schule (BMS) als höchstem Bildungsabschluss (-130.000), während jene der AkademikerInnen (+375.000) und jene der Personen mit AHS- oder BHS-Matura deutlich wächst (+223.000).

Der Anteil älterer Personen (55 Jahre und älter) steigt bis 2040 um rund vier Prozentpunkte, während im Haupterwerbsalter (25–54 Jahre) ein Rückgang von rund drei Prozentpunkten zu erwarten ist. Absolut betrachtet bedeutet dies einen Rückgang der Erwerbspersonenzahl um knapp 33.000 in der Altersgruppe 25–54 bei gleichzeitiger Zunahme um rund 221.000 in der Altersgruppe 55+. Begleitet von der Zunahme älterer Personen im Arbeitskräfteangebot wird auch die Zahl an Erwerbspersonen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen im Vergleich zu Ausgangsjahr 2018 bis 2027 von rund 584.000 auf 644.000 ansteigen. Sie sinkt danach bis 2040 wieder leicht auf rund 620.000 ab und liegt damit knapp 36.000 höher als im Jahr 2018.

Diese Veränderungen der Erwerbsbevölkerung – wie sie im Basisszenario ermittelt werden – können als Anhaltspunkt für die Planung des Reaktionsbedarfes für Politikmaßnahmen dienen, so ganz besonders im Bereich der Arbeitsmarktpolitik. Beispielhaft seien hier einige quantitative Abschätzungen genannt, die unterstellen, dass arbeitsmarktpolitische Maßnahmen proportional zur Entwicklung der Erwerbspersonen bereitgestellt werden. So würde bei einer (im Vergleich zum Jahr 2018) gleichbleibenden Förderintensität für alle Erwerbspersonen im Bereich der Qualifizierungsmaßnahmen des AMS eine Ausweitung ausgehend von knapp 600.000 Förderfällen im Basisjahr 2018[2] um rund 25.000 Förderungen im Jahr 2027 bedeuten, im Bereich der Beschäftigungsförderungen würde die notwendige Ausweitung ausgehend von gut 355.000 Förderfällen im Jahr 2018 rund 16.000 Förderungen betragen. Über alle Fördermaßnahmen hinweg betrachtet würde eine gleichbleibende Förderintensität einen Zuwachs von über 40.000 Förderungen (ein Plus von sieben Prozent im Vergleich zu 2018) im Jahr 2027 implizieren. Parallel zur Entwicklung der Erwerbspersonenzahl sinkt dieser theoretisch ermittelte Anpassungsbedarf bis 2035 auf rund 35.000 zusätzliche Förderungen, bevor er bis 2040 wieder auf rund 38.000 zunimmt.

Bezogen auf die Förderung für Ältere (50+) ergibt sich (bei gleichbleibender Förderintensität wie 2018) ebenfalls eine Ausweitung der (für eine gleichbleibende Förderintensität benötigten) Förderungen um knapp 20.000 (+31 Prozent gegenüber 2018) bis 2027. Bedingt durch die stärkere Zunahme von Älteren unter den Erwerbspersonen sinkt der Bedarf bis 2035 zwar ebenfalls leicht, dieser steigt aber bis 2040 auf über 22.000 zusätzliche Förderfälle – und damit über das Niveau von 2027 hinaus – an.

Für Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen erreicht der theoretisch nötige Zuwachs an Förderungen im Jahr 2027 einen Höhepunkt (+17.000 Förderungen bzw. +19 Prozent im Vergleich zu 2018) und sinkt dann bis 2040 auf ein Plus von etwa 10.000 zusätzlichen Förderfällen ab.

Durch die Berücksichtigung von kohortenspezifischen Trends setzt die im Basisszenario dargestellte Entwicklung eine verbesserte Nutzung vorhandener Arbeitskräftepotenziale – insbesondere von Frauen und Älteren – voraus. Die bereits in der Vergangenheit zu beobachtende Erhöhung der Erwerbsintegration spezifischer Gruppen wird im Basisszenario demnach implizit fortgesetzt. Neben einem allgemeinen Trend zu höherer Erwerbsneigung ist für die Erreichung einer höheren Nutzung der vorhandenen Arbeitskräftepotenziale auch die fortgesetzte Bereitstellung geeigneter Rahmenbedingungen von Nöten, die etwa die Vereinbarkeit von Betreuungspflichten und Berufstätigkeit ebenso unterstützen, wie sie die Erwerbspotenziale von Älteren und Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen fördern.

3 Die Alternativszenarien

Abweichend vom Basisszenario lassen sich in Alternativszenarien die Auswirkungen geänderter Rahmenbedingungen oder spezifischer Politikmaßnahmen simulieren. Vor dem Hintergrund der hohen Bedeutung von internationalen Wanderungsbewegungen für die österreichische Bevölkerungsentwicklung zeigt sich, dass die Annahmen der oberen oder unteren Wanderungsvariante der Bevölkerungsprognose von Statistik Austria (also einer im Vergleich zum Basisszenario erhöhten bzw. reduzierten Wanderungsdynamik) markante Auswirkungen auf die Entwicklung der Bevölkerung insgesamt und der Erwerbsbevölkerung im Speziellen haben. So würde unter den Annahmen der unteren Wanderungsvariante die Zahl der Erwerbspersonen bis 2040 um mehr als 320.000 unter jener des Basisszenarios zu liegen kommen, während sie unter den Annahmen der oberen Wanderungsvariante das Basisszenario um mehr als 340.000 übersteigen würden. Auch eine im Vergleich zum Basisszenario veränderte Zuwanderungsstruktur (mit einer Verschiebung weg von EU-interner Zuwanderung hin zu mehr Drittstaatsangehörigen) würde die Zahl der Erwerbspersonen im Vergleich zum Basisszenario sinken lassen (2040: rund 30.000 Erwerbspersonen weniger).

Während sich internationale Wanderungsbewegungen in der Regel durch politische Maßnahmen kaum direkt beeinflussen lassen, können durch politische Maßnahmen die Erwerbsteilnahme und die Ausbildungsstruktur der Erwerbspersonen beeinflusst werden.

2 Vgl. Eppel, R. / Huemer, U. / Mahringer, H. / Schmoigl, L. (2022). Evaluierung der Effektivität und Effizienz von Qualifizierungsförderungen des Arbeitsmarktservice Österreich. WIFO. Internet: www.ams-forschungsnetzwerk.at/deutsch/publikationen/BibShow.asp?id=13627.

In den hier erstellten Szenarien zeigt sich dabei, dass durch eine verstärkte bzw. raschere (Re-)Integration von Müttern in den Arbeitsmarkt eine Ausweitung des Arbeitskräfteangebotes bis 2040 um rund 20.000 zu erzielen wäre.

Eine Forcierung des 2. Bildungsweges für Personen mit geringen formalen Ausbildungsniveaus könnte zudem dem Rückgang der Erwerbspersonen mit Lehrabschluss deutlich entgegenwirken und den im Basisszenario errechneten Rückgang von rund 240.000 Erwerbspersonen mit Lehrabschluss mehr als halbieren (+137.000 Erwerbspersonen mit Lehrabschluss). Bedingt durch die generell höhere Erwerbsneigung würde dabei die Zahl der Erwerbspersonen insgesamt bis 2040 um rund 12.000 über dem Niveau im Basisszenario zu liegen kommen. Noch stärker wäre dabei der Effekt auf die Zahl der Erwerbstätigen, da durch die deutliche Ausweitung der Zahl an Personen mit Lehrabschluss auch die Arbeitslosenzahl markant reduziert würde (+33.000 Erwerbstätige im Vergleich zum Basisszenario im Jahr 2040). Eine derartige Ausweitung der Qualifizierungsmaßnahmen würde in etwa eine Verdoppelung der bisherigen erfolgreichen Ausbildungsabschlüsse im Rahmen bestehender Maßnahmen über den gesamten betrachteten Zeitraum erfordern. Gelänge es hingegen, nur eine kleine Zahl an Personen im Zuge von Fachkräfteausbildungen höherzuqualifizieren, so wären die resultierenden Effekte auf das Arbeitskräfteangebot entsprechend geringer.

Eine markante Forcierung der Lehrabschlüsse im Erstausbildungssystem, die eine gleiche Zahl an zusätzlichen Lehrabschlüssen pro Jahr bewirkt (etwa 10.000 zusätzliche Abschlüsse pro Jahr), wäre allein durch eine Reduktion der frühzeitigen Schul- bzw. Ausbildungsabbrüche nicht erreichbar, da die Zahl an Personen mit maximal Pflichtschulabschluss in den betroffenen Kohorten in der Regel unter 10.000 liegt. Unterstellt man, dass eine derartige Ausweitung der Lehrausbildung in etwa zur Hälfte durch eine Reduktion der Schul- und Ausbildungsabbrüche und andererseits durch eine Reduktion von AHS-, BHS- und Hochschulabschlüssen realisiert wird, ergibt sich im Zeitverlauf bis 2040 insgesamt eine Zunahme an Erwerbspersonen mit Lehrabschluss von rund 200.000, die Zahl der Erwerbspersonen insgesamt steigt dabei bis 2040 um knapp 14.000 und damit etwas stärker als im Szenario zuvor.

Vor dem Hintergrund der steigenden Zahl Älterer in der Erwerbsbevölkerung und den damit einhergehenden Zuwächsen in der Zahl an Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen gewinnen Maßnahmen zur verbesserten Erwerbs- und Beschäftigungsintegration von Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen an Bedeutung. Die beiden hier gezeigten Szenarien zeigen einerseits die Auswirkungen einer Reduktion der Austrittsrisiken gesundheitlich Beeinträchtigter aus Beschäftigung (durch den Ausbau präventiver Maßnahmen) und andererseits einer Forcierung der Integrationschancen arbeitsloser oder erwerbsinaktiver Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen (durch eine Verstärkung integrativer Maßnahmen). Beide Szenarien zeigen, dass eine Halbierung der relativen Unterschiede in der Arbeitsmarktintegration von Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen einen merklichen Anstieg des Arbeitskräftepotenzials (+29.000 bzw. +25.000 Erwerbspersonen im Jahr 2040) sowie der Erwerbstätigen bewirken kann (+31.500 bzw. +28.000 Erwerbstätige im Jahr 2040).

www.ams-forschungsnetzwerk.at
… ist die Internet-Adresse des AMS Österreich für die Arbeitsmarkt-, Berufs- und Qualifikationsforschung

Anschrift der AutorInnen

Wifo – Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Arsenal, Objekt 20, 1030 Wien
Tel.: 01 7982601-0
E-Mail: office@wifo.ac.at
Internet: www.wifo.ac.at

Alle Publikationen der Reihe AMS info können über das AMS-Forschungsnetzwerk abgerufen werden. Ebenso stehen dort viele weitere Infos und Ressourcen (Literaturdatenbank, verschiedene AMS-Publikationsreihen, wie z.B. AMS report, FokusInfo, Spezialthema Arbeitsmarkt, AMS-Qualifikationsstrukturbericht, AMS-Praxishandbücher) zur Verfügung – www.ams-forschungsnetzwerk.at.

P.b.b.
Verlagspostamt 1200, 02Z030691M

Medieninhaber, Herausgeber und Verleger: Arbeitsmarktservice Österreich, Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation/ABI, Sabine Putz, René Sturm, Treustraße 35–43, 1200 Wien

Juni 2023 • Grafik: Lanz, 1030 Wien • Druck: Ferdinand Berger & Söhne Ges.m.b.H., 3580 Horn