

Das Geheimnis hinter der Rekordarbeitslosigkeit

Die wichtigste Ursache ist fehlende Qualifikation,
nicht die Konjunktur

Michael Christl, Monika Köppl-Turyna und Dénes Kucsera

Think Tank



Agenda
Austria

Herausgegeben von der Denkfabrik



www.agenda-austria.at

Autoren: Mag. Michael Christl, MSc., Dr. Monika Köppl-Turyna und Dr. Dénes Kucsera
Herausgeber: Dr. Franz Schellhorn
Dezember 2015

© Agenda Austria, Vereinigung für wissenschaftlichen Dialog und gesellschaftliche Erneuerung, Wien.

Koordination: Mag. Cornelia Mayrbäurl und Dipl.-Kulturw. Univ. Katharina Ebner
Grafiken: Mag. (FH) Alexander Lehner

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung des Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechts.

Die Studie verwendet allein aus Gründen der leichten Lesbarkeit durchgängig die grammatikalisch männliche Form.

Einleitung

In Österreich wird in politischen Debatten neuerdings wieder eine heikle Frage aufgeworfen: Wie kann es sein, dass hierzulande die Anzahl der offenen Stellen steigt und gleichzeitig immer mehr Menschen ohne Job sind? Leistet das Arbeitsmarktservice (AMS) schlechte Dienste bei der Vermittlung? Sind die Anreize des Sozialsystems so ausgelegt, dass Arbeitssuchende von der Annahme eines Jobs abgehalten werden? Oder stimmen die am Arbeitsmarkt angebotenen Qualifikationen nicht mit den gesuchten überein?

Fest steht, dass in einigen Volkswirtschaften, die die Wirtschafts- und Finanzkrise zuvor stark getroffen hat, die Zahl der offenen Stellen seit 2009 wieder steigt, gleichzeitig aber auch die Arbeitslosigkeit hoch bleibt. Etwas anders sieht es in Österreich aus: Hierzulande war das Verhältnis zwischen verfügbaren Jobs und Arbeitssuchenden lang stabil. Erst seit 2013 ist ein neues Phänomen zu beobachten: Es gibt mehr offene Jobs bei gleichzeitig stark steigender Arbeitslosigkeit.

Das Verhältnis, in dem verfügbare Jobs und die Arbeitslosigkeit zueinander stehen, liefert wichtige Erkenntnisse darüber, wie die Arbeitslosenrate gesenkt werden könnte. Genauer gesagt geht es darum, wie sich die Zahl der offenen Stellen pro Erwerbsperson (Personen, die arbeiten oder arbeitslos sind) und die Arbeitslosenrate zu einander verhalten. Womit dies eine interessante Information für die Gestalter von Sozialpolitik ist. Die sogenannte Beveridge-Kurve zeigt, welche Entwicklung das Verhältnis zwischen offenen Stellen und der Arbeitslosenrate in einem Land über die Jahre genommen hat. Je nachdem in welche Richtung die Kurve verläuft, zeigt sie nämlich, ob die Arbeitslosenrate durch eine flaute Wirtschaft – also konjunkturell – verursacht wird oder ob sie strukturelle Ursachen hat. Letzteres würde heißen, dass sich die Lage am Arbeitsmarkt auch bei wieder anziehender Konjunktur zwar bessern, aber die Arbeitslosenrate nicht auf das Niveau vor 2013 zurückgehen würde. Die Arbeitssuchenden bräuchten vielmehr andere Kenntnisse, um einen der offenen Jobs erledigen zu können. In diesem Fall gäbe es einen sogenannten "mismatch" zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage.

Ziel dieser Arbeit ist es, die langfristige Verschiebung in der Beveridge-Kurve in Österreich zu untersuchen, um die Frage zu klären, ob die steigende Arbeitslosenrate konjunktureller und/oder struktureller Natur ist. Dazu wurden die Beveridge-Kurven einzelner Wirtschaftssektoren analysiert. Letzteres erlaubt es unter anderem, jene Branchen zu eruieren, in denen die steigende Arbeitslosenrate vor allem strukturell bedingt ist.

In Abbildung 1 ist zu sehen, welche Werte erstens die Arbeitslosenrate sowie zweitens das Verhältnis der offenen Stellen zur Anzahl der Erwerbspersonen (Erwerbstätige plus Arbeitslose) in den einzelnen Jahren von 2000 bis 2015 hatten. Die Punkte für die jeweiligen Jahre werden verbunden und ergeben die sogenannte Beveridge-Kurve. Ein Beispiel: Anfang 2015 betrug die Arbeitslosenrate also knapp neun Prozent, und pro Tausend Erwerbspersonen gab es sieben offene Stellen (0,7 Prozent). Der rot eingezeichnete Verlauf der Kurve seit 2013 deutet auf einen Anstieg der strukturellen Arbeitslosigkeit hin – warum, wird am Beginn des Abschnitts "Ergebnisse" ausgeführt.

Die Beveridge-Kurve in Österreich

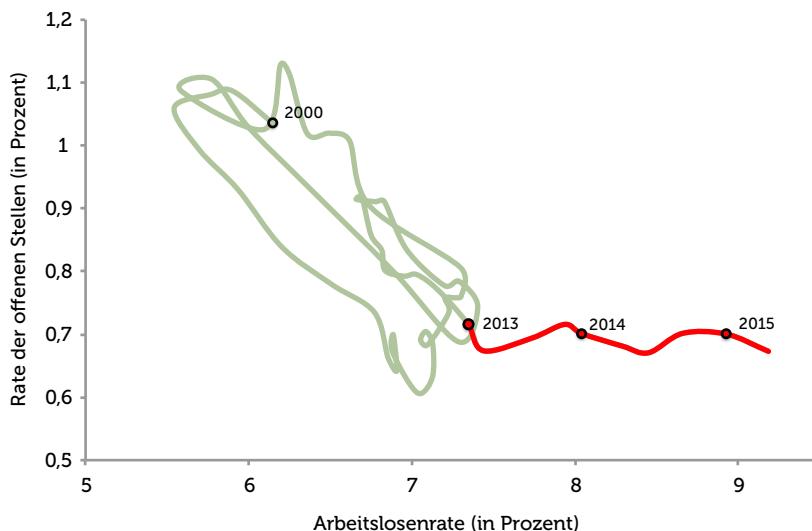


Abbildung 1
Quelle: OECD.

Abbildung 2 zeigt dann die Arbeitslosenrate und das Verhältnis zwischen offenen Stellen und Erwerbspersonen in den jeweiligen Jahren. In beiden Abbildungen ist mit Jahresbeginn 2013 ein Umbruch ersichtlich.

Durchschnittliche Arbeitslosenrate sowie Verhältnis der offenen Stellen zur Anzahl der Erwerbspersonen (Erwerbstätige plus Arbeitslose)

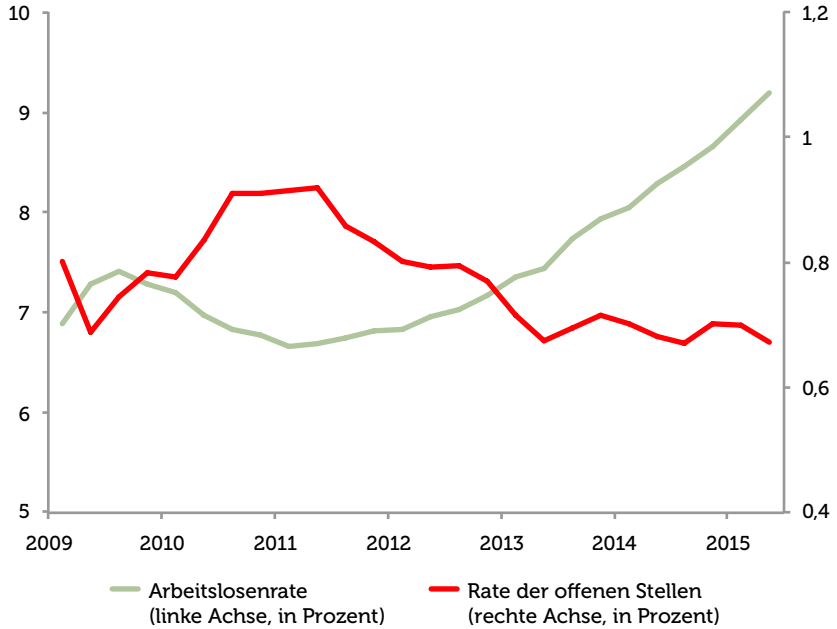


Abbildung 2
Quelle: OECD.

Die Ergebnisse

Was lässt sich nun aus der Beveridge-Kurve für Österreich ablesen? Prinzipiell gilt: Je weiter links unten der Wert eines Jahres liegt, umso besser passen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zusammen. Dann ist die Arbeitslosenrate niedrig und es bleiben pro Erwerbstätigem weniger Stellen unbesetzt. Eine Tendenz nach rechts unten oder nach links oben deutet auf konjunkturelle Arbeitslosigkeit hin: Rechts unten zeigt an, dass die Arbeitslosenrate steigt und es wenige offene Jobs pro Erwerbstätigem gibt – es herrscht Rezession. Die Tendenz nach links oben bildet einen Aufschwung ab, da die Arbeitslosenrate sinkt und es viele offene Jobs gibt.

Geht die Tendenz aber waagrecht nach rechts, so wie dies für Österreich seit Anfang 2013 gilt, ist dies ein starker Hinweis auf strukturelle Probleme am Arbeitsmarkt. Sowohl in der Beveridge-Kurve für den gesamten Arbeitsmarkt als auch in der für einzelne Wirtschaftssektoren (nicht abgebildet) ist eine deutliche Änderung zu erkennen. Die Kurve verläuft nicht mehr nach links oben oder rechts unten, sondern eben waagrecht nach rechts: Die Arbeitslosenrate steigt, und trotzdem bleiben gleich viele Jobs pro Erwerbstätigem unbesetzt. Dies deswegen, weil die Ausbildung der Arbeitssuchenden nicht zu den in den offenen Stellen geforderten Qualifikationen passt. Dieser Kurvenverlauf kann auch bedeuten, dass Arbeitslose länger als früher suchen müssen, um eine neue Stelle zu finden (friktionelle Arbeitslosigkeit).

Folgende Sektoren sind am stärksten von steigender struktureller Arbeitslosigkeit betroffen – die geforderten Qualifikationen stimmen nicht mit den angebotenen überein:

- Bau
- Handel
- Verkehr und Lagerhaltung
- Beherbergung und Gastronomie
- Grundstücks- und

Wohnungswesen

- Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen
- Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen
- Energieversorgung
- Wasserversorgung

In diesen Sektoren beenden oder verlieren nun mehr Personen ihre Jobs als früher. Das liegt einerseits an einem „mismatch“ hinsichtlich der Qualifikation und andererseits daran, dass hier weniger Arbeitsplätze angeboten werden.

In folgenden Sektoren ist das Arbeitsplätzeangebot zwar gleich, aber die Diskrepanz zwischen benötigten und vorhandenen Qualifikationen wächst:

- Herstellung von Waren
- Information und Kommunikation
- Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen

Die Ergebnisse werden sowohl durch das empirische Modell bestätigt als auch durch ein Simulationsmodell nachgewiesen.

Die Arbeitslosigkeit ist also zunehmend strukturell bedingt. Wie hoch wäre sie heute aber, wenn sie im gleichen Ausmaß wie Ende 2012 konjunkturell bedingt wäre – bevor das strukturelle Problem größer wurde? Berechnungen ergeben, dass der Anstieg der Arbeitslosigkeit seit Anfang 2013 zu 40 Prozent konjunkturelle und zu 60 Prozent strukturelle Ursachen hat.

Unsere Schlussfolgerungen

Die Arbeitsmärkte in den verschiedenen EU-Ländern haben auf die Wirtschafts- und Finanzkrise von 2009 sehr unterschiedlich reagiert. Wie bereits erwähnt ist die Arbeitslosenrate in Österreich länger auf niedrigem Niveau stabil geblieben als in anderen Staaten. Seit 2013 steigt sie aber auch in Österreich – das Land verliert in dieser Hinsicht seine positive Ausnahmestellung.

Zahlreiche Ökonomen argumentieren, dass die Arbeitslosigkeit eben der schwachen Konjunktur geschuldet sei. Häufig übersehen werden aber die strukturellen Gründe: Die Arbeitssuchenden bringen immer öfter nicht jene Qualifikationen mit, die für die offenen Stellen gesucht werden ("mismatch"), wie auch unsere Untersuchungen bestätigen.

Dieser Befund hat wichtige politische Folgen. Konjunkturelle Probleme in einer Volkswirtschaft sind meist kurzer Natur. Eine höhere strukturelle Arbeitslosigkeit hingegen entsteht aufgrund der Diskrepanz zwischen gesuchten und vorhandenen Qualifikationen sowie dadurch, dass in bestimmten Branchen Jobs dauerhaft verloren gehen. Etwa durch Abwanderung oder weil im Zuge der Digitalisierung Geschäftszweige schrumpfen oder ganz verschwinden.

Unsere Ergebnisse legen nahe, dass in den meisten Sektoren der österreichischen Wirtschaft Strukturprobleme nicht nur durch immer mehr wegfallende Jobs, sondern auch durch einen Rückgang der Anpassungseffizienz verursacht werden: Es ist schwieriger geworden bzw. gelingt nicht in ausreichendem Maße, Arbeitnehmer für andere Jobs zu qualifizieren. Maßnahmen für eine geeignetere Qualifikation wie z.B. Kurse werden im Rahmen der sogenannten aktiven Arbeitsmarktpolitik angeboten; diese zu optimieren, ist eine Aufgabe des AMS. Die Arbeitnehmer selbst sollten eigenverantwortlich handeln und sich um eine passende Fortbildung bemühen. Und im Interesse der Arbeitgeber ist es, Mitarbeiter so zu fördern, dass diese im Bedarfsfall auch andere, neue Aufgaben wahrnehmen können.

Das Qualifikationsproblem ist für politische Entscheidungsträger besonders relevant. Denn das Missverhältnis bei der Qualifikation zu verringern, ist wesentlich leichter als Jobs zu bewahren. Die Arbeitsmarktpolitik sollte sich daher besonders mit jenen Wirtschaftsbereichen beschäftigen, die erheblich von einem strukturellen Wandel betroffen sind.

In Sektoren wie Bau oder Handel, wo besonders viele gering qualifizierte Arbeiter tätig sind, hat sich die Beveridge-Kurve am deutlichsten verändert. Diese Sektoren schrumpfen. Soll die hier entstehende Arbeitslosigkeit bekämpft werden, gibt es nur ein probates Gegenmittel: Jene Arbeitnehmer, die in diesen Sektoren den Job verlieren, brauchen eine Ausbildung, mit der sie auch in einem anderen Sektor Fuß fassen können.

Für eine ausführlichere, englische Version zu dieser Kurzfassung verweisen wir auf M. Christl, M. Köppl-Turyna and D. Kucsera (2015): "Structural unemployment after the crisis in Austria" (im Erscheinen).