

Wie sich die hohe Arbeitslosigkeit senken lässt

Policy Brief
14.09.2018

Agenda Austria

Die Regierung versucht auf einem Jobgipfel, die Arbeitsmarktsituation in Österreich zu verbessern. Eine Arbeitsmarkt-Analyse der Agenda Austria legt jene Punkte offen, an denen anzusetzen wäre.

Ausgangslage

Österreich war lange der europäische Musterknabe in Sachen Arbeitslosigkeit. Noch vor wenigen Jahren nahm unser Land den Spitzenplatz mit der niedrigsten Arbeitslosenquote innerhalb der EU ein. Mittlerweile rangiert Österreich in dieser Kategorie auf Platz 10 unter den 28 EU-Ländern. Und das trotz Hochkonjunktur. Auf dem Jobgipfel sollen Schritte gesetzt werden, um laut Regierung **100.000 Jobsuchende** zurück in Beschäftigung zu bringen.

Parallel dazu plant die Regierung eine Reform des Arbeitslosengeldes. Die Bezugsdauer soll verlängert werden, nach Auslaufen der AMS-Zahlungen gibt es nur noch die Mindestsicherung. Die Notstandshilfe soll abgeschafft werden.

Herausforderung 1: Die stark steigende Langzeitarbeitslosigkeit

Aktuell profitiert der österreichische Arbeitsmarkt von der guten Konjunktur. Die Zahl der Arbeitslosen ist rückläufig, laut AMS waren im August 2018 aber immer noch knapp 290.000 Personen in Österreich arbeitslos, inklusive Schulungsteilnehmer waren es sogar 345.000 Menschen – und das in einer Phase kräftigen Wirtschaftswachstums.

Geradezu dramatisch ist die Zahl von 141.209 Menschen, die länger als 12 Monate keiner Beschäftigung nachgegangen sind. **Innerhalb von zehn Jahren hat sich die Personenanzahl mehr als verdoppelt.**

Das ist alarmierend und hat auch langfristige Folgen: Die Wahrscheinlichkeit, einen neuen Job zu finden, sinkt mit der Dauer der Arbeitslosigkeit. Langzeitar-

Länger als 12 Monate ohne Beschäftigung

– in tausend Personen, Stand 08/2018

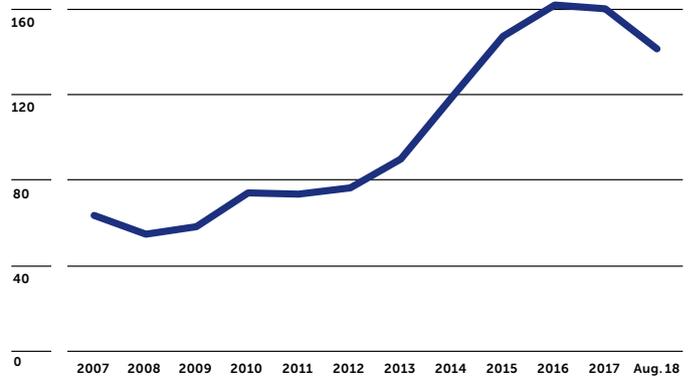


Abbildung 1. Quelle: AMS, eigene Darstellung. Anmerkung: Als langzeitbeschäftigungslos werden Personen bezeichnet, die in den letzten 12 Monaten keiner längerfristigen Beschäftigung nachgegangen sind. Diese Gruppe wird vom AMS als langzeitbeschäftigungslos geführt.

beitslosen fällt es deutlich schwerer, einen neuen Job zu bekommen, denn eine lange Dauer der Arbeitslosigkeit gilt bei vielen Arbeitgebern als negatives Signal.

Herausforderung 2: Ältere Menschen finden kaum Jobs

Speziell ältere Personen haben mit fortdauernder Arbeitslosigkeit Schwierigkeiten, wieder am Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Im Durchschnitt ist ein über 60-jähriger Arbeitsloser mehr als 350 Tage ohne Job. Bei den 55- bis 59-Jährigen dauert die Jobsuche 207 Tage. Dabei handelt es sich um eine große Personenanzahl, schließlich waren im August 2018 52 Prozent

Ein Policy Brief der



der Langzeitarbeitslosen über 50 Jahre alt, mehr als ein Drittel waren über 55 Jahre alt. Wie Ältere länger in Beschäftigung gehalten werden können, ohne die Jungen in die Arbeitslosigkeit zu treiben, zeigte die Agenda Austria bereits in der Studie „**Jung, älter, arbeitslos?**“.

Durchschnittliche Verweildauer in Arbeitslosigkeit

– in Tagen, Stand 08/2018

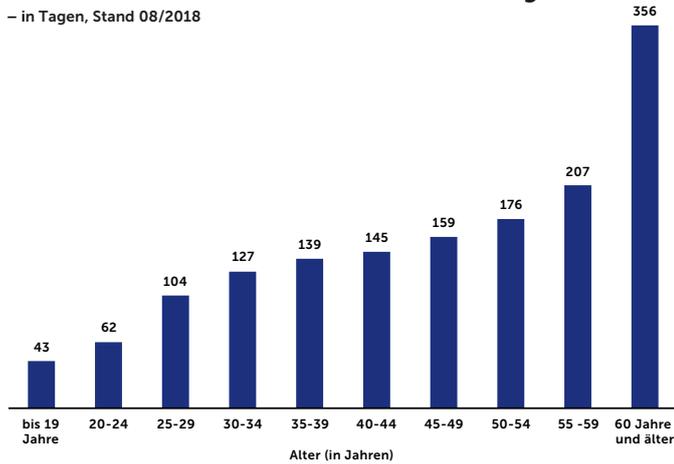


Abbildung 2. Quelle: AMS, eigene Darstellung.

Herausforderung 3: Angebot und Nachfrage passen nicht zueinander

Die Arbeitslosigkeit in Österreich ist zunehmend von strukturellen Problemen geprägt. Trotz guter Konjunktur bleibt die Arbeitslosigkeit für österreichische Verhältnisse nach wie vor sehr hoch. Ungeachtet der florierenden Wirtschaft finden Arbeitslose keinen Job, während Unternehmen vergeblich nach neuen Mitarbeitern suchen. Der österreichische Arbeitsmarkt leidet an einem signifikanten „**Mismatch**“.

Dafür gibt es hauptsächlich zwei Gründe:

- **Erstens:** Die freien Stellen werden oft in Regionen angeboten, in denen die passenden Arbeitskräfte fehlen. Umgekehrt suchen viele Arbeitslose in jenen Gegenden eine Beschäftigung, in denen zu wenig passende Jobs angeboten werden. Sucht beispielsweise ein Vorarlberger Hotelier einen Koch, wird dieser schwer fündig. Andererseits sind im Osten des Landes viele Köche arbeitslos.
- **Zweitens:** Arbeitgeber suchen Mitarbeiter mit Qualifikationen, die trotz der hohen Anzahl an Arbeitssuchenden nicht in ausreichendem Maße angeboten werden. Davon zeugt neben der stark gestiegenen Zahl offener Stellen auch die Mangelberufsliste des Sozialministeriums. Diese weist heuer bereits 27 Berufe auf, u.a. Elektroinstallateure, Maschinenbauingenieure oder Dachdecker.

Herausforderung 4: Ausländer haben es besonders schwer

Besonders schwierig stellt sich die Arbeitsmarkt-Situation für Ausländer dar. Am Jobgipfel steht daher auch das Thema Integration auf der Tagesordnung. Zurecht, denn im August 2018 waren 6,3 Prozent der Österreicher und 9,8 Prozent der Ausländer arbeitslos. In Wien lag die Arbeitslosenquote bei den hier lebenden Ausländern bei 16,5 Prozent. Im Vergleich dazu lag diese für Inländer bei 10,1 Prozent. Nur im Burgenland liegt die Arbeitslosenquote der Ausländer unter jener der Inländer.

Arbeitslose pro offener Stelle* – Stand 08/2018

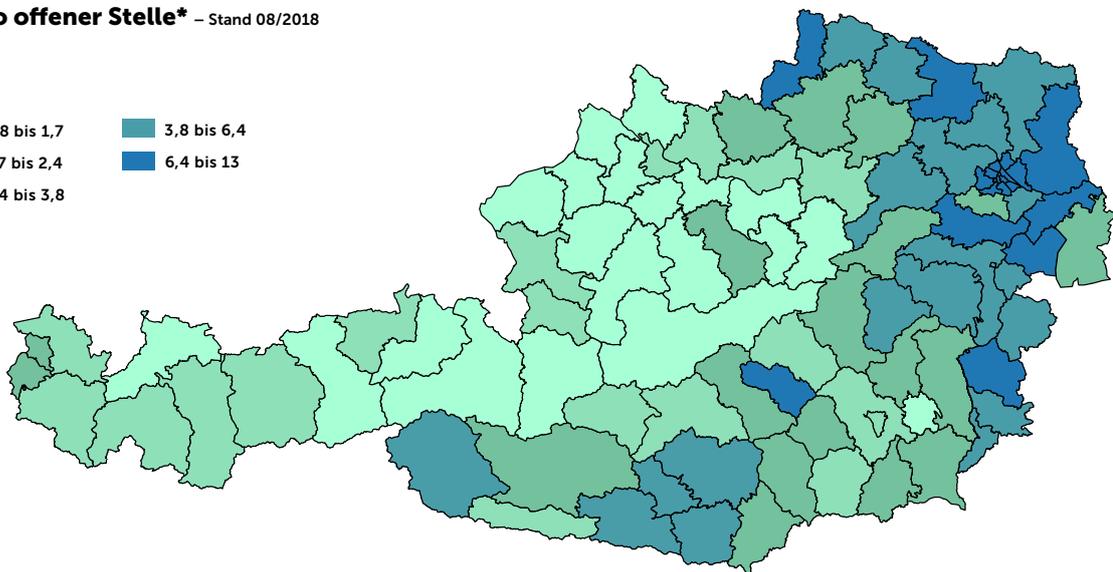


Abbildung 3. Quelle: AMS. *Anmerkung: Der Wert entspricht der jeweiligen Anzahl der Arbeitslosen dividiert durch die Anzahl der beim AMS gemeldeten offenen Stellen. Die Landkarte zeigt Arbeitsmarktbezirke (in Wien z.T. nach Branchen organisiert).

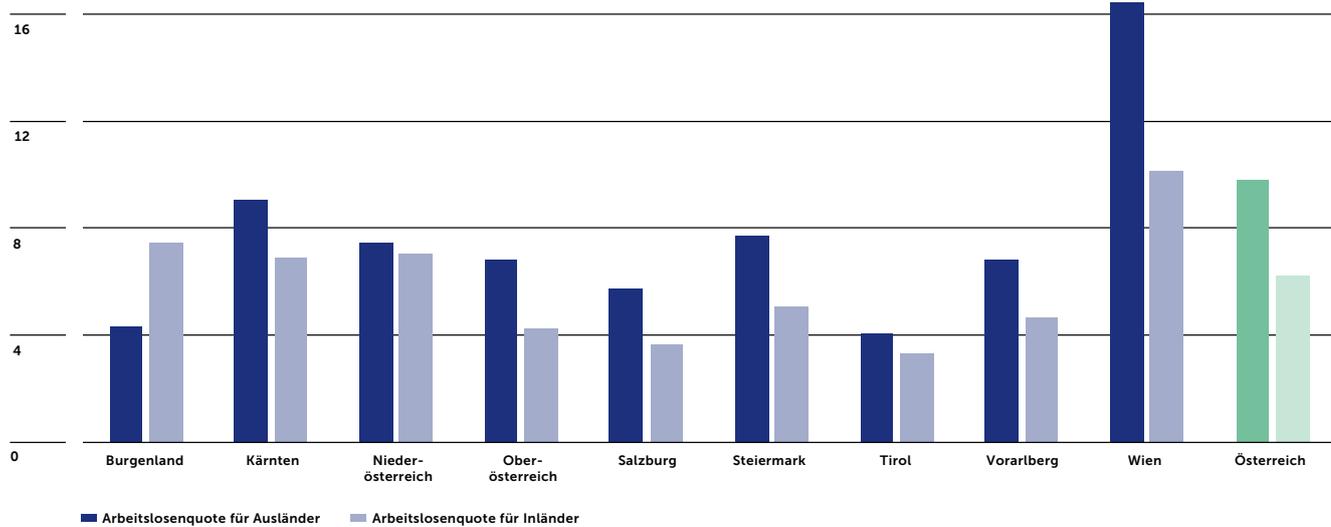
Arbeitslosenquote für In- und Ausländer in den Bundesländern – in Prozent, Stand 08/2018

Abbildung 4. Quelle: AMS, eigene Darstellung.

Ein zentrales Problem von Ausländern auf dem österreichischen Arbeitsmarkt sind mangelnde Sprachkompetenzen. Anhand von Daten der OECD, die die Lesefähigkeiten und weitere grundlegende Kompetenzen von Erwachsenen für eine Vielzahl von Ländern vergleichen (ähnlich dem PISA-Test für Schüler), wird deutlich, wie groß der Unterschied zwischen Migranten und österreichischen Muttersprachlern ausfällt: Arbeitslose Migranten weisen im Schnitt bei der Lesefähigkeit ein signifikant schlechteres Ergebnis auf, das auf oft nur rudimentäre Sprachkenntnisse hinweist. Erwerbstätige Migranten hingegen verfügen im Schnitt über bessere Lesefähigkeiten.

Sprachliche Defizite wirken sich auch direkt auf die Einkommen aus. Migranten verdienen allein aufgrund der mangelnden Sprachfähigkeiten 4,5 Prozent weniger Lohn pro Stunde als Österreicher ohne Migrationshintergrund. Bemerkenswert ist zudem, dass nicht nur jene Einwanderer betroffen sind, die erst vor kurzem nach Österreich gekommen sind. Auch sogenannte „Migranten der zweiten Generation“, also Kinder zugewanderter Eltern, die hier geboren wurden, schneiden deutlich schlechter ab als Personen ohne Migrationshintergrund. Wie sich fehlende Sprachkompetenzen auf den Erfolg am Arbeitsmarkt im Detail auswirken, hat die Agenda Austria in der Studie **„Deutsch ist Geld“** ausführlich analysiert.

Handlungsempfehlungen

Viele Maßnahmen, insbesondere Bildungsoffensiven, wirken erst mit einer deutlichen zeitlichen Verzögerung auf den Arbeitsmarkt. Die folgenden Vorschläge sind danach gereiht, wie schnell sie umgesetzt und wirksam werden können:

- Am dringendsten ist die Bekämpfung der steigenden Langzeitarbeitslosigkeit. Wir schlagen eine Staffelung des Arbeitslosengeldes vor, um die Arbeitsanreize zu erhöhen. Gemäß der Agenda Austria-Studie **„Arbeitssuchengeld“** sollte das Arbeitslosengeld zu Beginn der Arbeitslosigkeit deutlich höher ausfallen als derzeit, dann aber sukzessive absinken. Der Anreiz, rasch einen Job anzunehmen, wäre damit erhöht. Das Ziel ist, alles zu tun, um die Dauer der Arbeitslosigkeit so kurz wie möglich zu halten. So ist das Risiko, in die Langzeitarbeitslosigkeit abzurutschen, nachhaltig einzudämmen. Das Arbeitslosengeld soll nicht nur am Anfang spürbar höher ausfallen, sondern auch länger bezogen werden können, je nach Dauer der vorangegangenen Erwerbstätigkeit. Dem Arbeitslosengeld folgt statt der Notstandshilfe die bedarfsorientierte Mindestsicherung, weil die Notstandshilfe in der aktuellen Konstruktion ein „ewiges Arbeitslosengeld“ darstellt und zu wenig Arbeitsanreize setzt.
- Um den regionalen Mismatch in den Griff zu bekommen, sollte die Liste der Mangelberufe regionalisiert werden. Das würde Unternehmen entlasten, die von einem Fachkräftemangel etwa im Westen

- Österreichs betroffen sind. Die jüngste Ausweitung der Mangelberufsliste auf 27 Berufe ist Beleg für den sichtbaren Fachkräftemangel in der österreichischen Wirtschaft. Qualifizierungs- und Bildungsoffensiven werden diesen Mangel erst mit einiger Zeitverzögerung lindern. Daher gilt es, die bereits wiederholt diskutierte Reform der Rot-Weiß-Rot-Karte voranzutreiben. Dieses Instrument ist bis dato völlig ungeeignet, um den von der Wirtschaft mit 162.000 Personen bezifferten Fachkräftemangel zu decken. Der Prozess muss unbürokratischer werden, um effektiv qualifizierte Zuwanderung zu ermöglichen.
- Um- und Weiterqualifizierung sollte im Mittelpunkt der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen stehen. Das Arbeitsmarktservice sollte angesichts des dokumentierten Qualifikations-Mismatches die arbeitsplatznahe Qualifizierung und die Fachkräfteausbildung fördern. Darüber hinaus müssen auch die Lehrberufe modernisiert werden. Denn die Digitalisierung lässt völlig neue Jobs entstehen, die allerdings auch andere Anforderungen aufweisen, wie die Agenda Austria-Studie zum Thema **Digitalpotenzial** zeigt.
 - Das Risiko, in die Langzeitarbeitslosigkeit zu geraten, ist in der Gruppe der älteren Arbeitnehmer deutlich höher. Nach schwedischem Vorbild sollten sich die österreichischen Kollektivverträge zukünftig mehr an der Produktivität und nicht am Alter orientieren. Andere Länder profitieren bei der Aktivierung älterer Arbeitnehmer von diesem schwächer ausgeprägten Senioritätsprinzip. Arbeitnehmer würden dadurch nicht weniger verdienen, das Einkommen wäre lediglich im Laufe des Arbeitslebens anders verteilt. Der Einkommenshöhepunkt wäre früher (zwischen 40 und 50), die Arbeitskosten würden sich ab einem gewissen Alter nicht weiter erhöhen, sondern abflachen. In Österreich ist es derzeit genau umgekehrt, je älter die Arbeitnehmer sind, desto höher sind die Arbeitskosten.
 - Wie in der Studie „Deutsch ist Geld“ dargelegt, muss dem Erlernen der deutschen Sprache von Anfang an eine besonders hohe Priorität eingeräumt werden. Das neue Konzept der Bundesregierung mit der Einführung von standardisierten Tests vor Schuleintritt, der Bildung von „Deutschförderklassen“ und der Verbesserung der Sprachkompetenz vor Übertritt in den Regelunterricht geht in die richtige Richtung. Das Ziel aller Reformbestrebungen muss sein, dass Kinder die deutsche Sprache bereits vor dem Eintritt in die erste Schulstufe ausreichend beherrschen, um dem Unterricht folgen zu können. Eine Aufwertung des Kindergartens zum zentralen Ort, um die deutsche Sprache zu erlernen, ist daher besonders wichtig.
 - Um zusätzlichen Spielraum für neue Arbeitsplätze zu schaffen, sollte die Steuer- und Abgabenlast auf den Faktor Arbeit gesenkt werden. Im internationalen Vergleich liegt die Summe aller Steuern und Abgaben in Österreich im Spitzenfeld. Um die Arbeitskosten für die Bezieher niedriger Einkommen zu senken, sollten die Sozialversicherungsbeiträge reduziert werden. Eine steuerliche Entlastung wäre weniger wirksam, da diese Arbeitnehmer keine Lohnsteuer bezahlen. Zudem gibt es keinen Grund, die Familienförderung aus Arbeitseinkommen zu finanzieren. Daher sollte sie, wie auch in EU-Ländern üblich, aus dem allgemeinen Steuertopf gedeckt werden, was die Arbeitskosten weiter senken würde.

Literatur

- Christl, M., Köppl-Turyna, M. und Kucsera, D.: Structural unemployment after the crisis in Austria. IZA Journal of European Labor Studies (2016) 5: 12.
- Christl, M., Feller, W. und Köppl-Turyna, M. (2018): Deutsch ist Geld: Integration von Migranten am Arbeitsmarkt. Agenda Austria Policy Brief.
- Christl, M., Kucsera, D. und Lorenz, H. (2015): Jung, älter, arbeitslos? Agenda Austria Studie.
- Christl, M., Köppl-Turyna, M. und Gnan, P. (2018): Wage Differences Between Immigrants and Natives in Austria: The Role of Literacy Skills. Journal of Ethnic and Migration Studies (forthcoming).
- Christl, M. und Nagl, W. (2018): Arbeitssuchengeld. Agenda Austria Paper.
- Kerler, M. und Steiner, K. (2018): Praxishandbuch: Mismatch am Arbeitsmarkt. AMS, ABI.

**Agenda Austria
Türkenstraße 25/1/10
1090 Wien
Austria**

**T +43 1 361 99 61-0
office@agenda-austria.at**