

## Indikatoren des europäischen Arbeitsmarktgeschehens im Vergleich

Ausgewählte Ergebnisse einer aktuellen Studie des AMS Österreich

Öffentliche Arbeitsvermittlung versucht, arbeitslose Arbeitssuchende möglichst rasch in den Arbeitsprozess zu integrieren. Gleichzeitig sollen vermittelte Arbeitslose eine dauerhafte, möglichst gut entlohnte und den Qualifikationen der jeweiligen Arbeitskraft sowie den Erfordernissen des Unternehmens entsprechende Beschäftigung finden. Diese Ziele stehen jedoch dann in einem Widerspruch, wenn eine raschere Vermittlung auf einen Arbeitsplatz möglich ist, der nur geringe Stabilität oder Entlohnung bietet bzw. das Qualifikationspotenzial der vermittelten Arbeitskraft nicht gut nutzt. Es stellt sich also die Frage, ob eine Arbeitsaufnahme an einem Arbeitsplatz auch dann für die weitere Erwerbskarriere von Vorteil ist, wenn dieser bestimmte Qualitätskriterien (Stabilität, gute Entlohnung etc.) nicht erfüllt.

Aus Sicht der Arbeitsmarktpolitik stellt sich damit die Frage, welche Faktoren die Integration von Arbeitskräften – insbesondere jener, die im Fokus der Arbeitsmarktpolitik stehen – begünstigen oder behindern. Die vorliegende Studie,\* die im Auftrag des AMS Österreich, Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation, vom Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) durchgeführt wurde, geht dieser Frage im europäischen Kontext nach, wobei u. a. auch ein Fokus auf den Aspekt der Niedriglohnbeschäftigung gelegt wurde.

Das vorliegende AMS info resümiert zentrale Ergebnisse zu wichtigen arbeitsmarktpolitischen Kenndaten/Indikatoren, die im Rahmen dieser Studie, die mit Jahresbeginn 2010 abgeschlossen wurde, näher analysiert wurden. Darüber hinaus werden einige Maßnahmen zur Reintegration und Vermeidung von Inaktivität am Arbeitsmarkt skizziert.

### 1. Die Position Österreichs im internationalen Vergleich

- Eine ganzheitliche Analyse der beschäftigungspolitischen Performance einer Volkswirtschaft beruht auf drei Indikatoren: der Erwerbstätigenquote, der Arbeitslosenquote und der Erwerbsinaktivitätsquote. Sie berücksichtigt in diesem ganzheitlichen Sinn neben den Erwerbstätigen und den Erwerbslosen auch die

Gruppe der Erwerbsinaktiven (Nicht-Erwerbspersonen) und erfasst somit den gesamten Umfang der Nicht-Erwerbstätigkeit bzw. des nicht ausgeschöpften Erwerbspotenzials.

- Die Arbeitsmarktperformanz der untersuchten Länder (Österreich, Belgien, Dänemark, Deutschland, Niederlande, Slowenien, Finnland, Schweden und Großbritannien) ist im Vergleich der EU-15- bzw. EU-27-Mitgliedstaaten überdurchschnittlich gut – innerhalb der Ländergruppe gibt es jedoch eine große Variation. Im Jahr 2008 lag der Anteil der Erwerbstätigen im Durchschnitt der Ländergruppe, gemessen an der 15- bis 64-jährigen Bevölkerung, mit 71,8% über dem Durchschnitt der EU-15 (67,3%) und der EU-27 (65,9%), der Anteil der Arbeitslosen war mit 4,0% (EU-15: 5,2%, EU-27: 5,0%) und jener der Nicht-Erwerbspersonen mit 24,3% (EU-15: 27,5%, EU-27: 29,1%) jeweils niedriger.
- Österreich liegt innerhalb der Ländergruppe hinsichtlich seiner Arbeitsmarktperformanz im guten Mittelfeld. 2008 waren, gemessen an der 15- bis 64-jährigen Bevölkerung, überdurchschnittlich viele Personen erwerbstätig (72,1%, Länderdurchschnitt: 71,8%), aber auch überdurchschnittlich viele inaktiv (25,0%, Länderdurchschnitt: 24,3%); der Anteil an Arbeitslosen fiel dagegen relativ gering aus (2,9%, Länderdurchschnitt: 4%). Die beste Arbeitsmarktperformanz wies Dänemark mit der höchsten Erwerbstätigenquote (78,1%) und der geringsten Inaktivitätsquote (19,2%) sowie einem relativ niedrigen Anteil an Arbeitslosen (2,7%) auf. Am anderen Ende des Spektrums befand sich Belgien mit der geringsten Erwerbstätigenquote (62,4%), dem höchsten Anteil an Inaktiven (32,9%) und einem überdurchschnittlichen Anteil an Arbeitslosen (4,7%).
- Die Erwerbstätigenquote der Frauen liegt durchwegs unter jener der Männer und reichte 2008 von 56,2% in Belgien bis 74,3% in Dänemark; in Österreich lag sie mit 65,8% leicht unter dem Länderdurchschnitt (67,1%). Der geschlechtsspezifische Un-

\* Hedwig Lutz, Helmut Mahringer, Georg Böhs, Marianne Schöberl, Martina Agwi, Doris Gabriel, Silvia Haas, Sandra Schneeweiß (2010): Niedriglohnbeschäftigung – Brücke in dauerhafte Beschäftigung oder Niedriglohnfalle? Download der Langfassung unter [www.ams-forschungsnetzwerk.at](http://www.ams-forschungsnetzwerk.at) im Menüpunkt »AMS-Publikationen – Forschung« – Jahr 2010.

terschied differiert stark zwischen den Ländern. Am größten war er in Österreich mit 12,7 Prozentpunkten, am geringsten in Finnland mit 4,2 Prozentpunkten.

- Nach Altersgruppen betrachtet zählt Österreich bei den 15- bis 24-Jährigen zu den Ländern mit einer überdurchschnittlich hohen Erwerbstätigenquote (2008: 55,9%, Länderdurchschnitt: 49,4%). Am höchsten ist sie in den Niederlanden (69,3%), am geringsten in Belgien (27,4%). Spiegelverkehrt ist die Inaktivitätsquote in den Niederlanden mit 26,8% am geringsten, in Belgien mit 66,6% am höchsten (Österreich 39,2%, Länderdurchschnitt: 44,1%).
- Im Haupterwerbsalter ist die Schwankungsbreite der Erwerbstätigenquote im Ländervergleich am geringsten. Sie reicht von 81,6% in Großbritannien bis 88,6% in Slowenien; Österreich liegt mit 85,3% exakt im Länderdurchschnitt. Die Inaktivitätsquote ist in dieser Altersgruppe in Slowenien am geringsten (7,9%), in Großbritannien am höchsten (14,8%), in Österreich überdurchschnittlich (11,7%, Länderdurchschnitt: 10,9%).
- Bei der Arbeitsmarktpfanz Älterer schneidet Österreich schlecht ab. Unter den 50- bis 64-Jährigen sind lediglich 55,3% erwerbstätig (Länderdurchschnitt: 61,4%) und bereits 43,3% (Länderdurchschnitt: 36,1%) inaktiv. Gegenüber dem Haupterwerbsalter gibt es in dieser Altersgruppe eine große Variation der Arbeitsmarktpfanz zwischen den Ländern. Das Spektrum bei der Erwerbstätigenquote reicht von 48,0% in Belgien bis 74,9% in Schweden. Spiegelverkehrt das Bild bei den Nicht-Erwerbspersonen: In Schweden ziehen sich mit 22,2% am wenigsten Ältere aus dem Erwerbsleben zurück, in Belgien mit 49,7% am meisten.

## 2. Die Gründe der Inaktivität und der Einfluss der sozialen Sicherungssysteme

### Altersgruppe der 15- bis 24-Jährigen

- Länderspezifische Unterschiede in den Erwerbstätigen- und Inaktivitätsquoten 15- bis 24-Jähriger sind vornehmlich Spiegelbild des jeweiligen Bildungssystems: Ausschlaggebend ist (1) das Alter, in dem die gesetzliche Schulpflicht endet, (2) die Ausgestaltung der Sekundarstufe II – hinsichtlich Voll- und Teilzeitunterricht sowie Dauer der Bildungsgänge – im Zusammenspiel mit der Bildungsbeteiligung und (3) die Bildungsbeteiligung im Tertiären Bereich in Kombination mit einer etwaigen Erwerbstätigkeit und der Studiendauer.
- In allen Ländern nennen 15- bis 24-jährige Nicht-Erwerbspersonen die Teilnahme an Aus- und beruflicher Fortbildung als Hauptgrund für ihre Inaktivität. In Österreich sind 88,6% der Inaktiven dieser Altersgruppe aufgrund von Aus- und beruflicher Fortbildung inaktiv (Länderdurchschnitt: 87,8%), wobei das Spektrum von 79,0% in Schweden bis 94,9% in Slowenien reicht. Dabei sind kaum Unterschiede nach Geschlecht feststellbar. Einzig Großbritannien fällt durch einen relativ hohen Anteil an inaktiven jungen Frauen auf, die Betreuungspflichten (Kinder oder pflegebedürftige Erwachsene) als Grund für ihr Fernbleiben vom Arbeitsmarkt angeben (16,3%, Länderdurchschnitt: 5,7%).
- Die beiden Länder mit der höchsten Inaktivitätsquote unter 15- bis 24-Jährigen, Belgien (66,6%) und Slowenien (57,1%), zei-

gen eine hohe Bildungsbeteiligung in der Sekundarstufe II und im Tertiären Bereich sowie eine Studierendenbevölkerung mit niedrigem Medianalter. Im Gegensatz dazu haben Länder mit einer geringen Inaktivitätsquote unter jungen Menschen in Aus- oder beruflicher Fortbildung entweder ein duales Ausbildungssystem – vor allem die Niederlande (26,8%) und Dänemark (27,5%) – oder kaum berufsbildende Ausbildungszweige (Großbritannien: 38,3%), sodass viele junge Männer und Frauen bereits in frühen Jahren erwerbstätig sind. In den Niederlanden gehen darüber hinaus viele Studierende einer Erwerbstätigkeit nach. In Dänemark ist das Medianalter der Studierenden hoch, da viele junge Menschen vor dem Studienbeginn entweder eine Auszeit nehmen oder erwerbstätig sind. In Österreich ist die Inaktivitätsquote 15- bis 24-Jähriger (39,2%) unterdurchschnittlich (44,1%), was einerseits auf die weite Verbreitung des dualen Ausbildungssystems, andererseits auf die geringe Bildungsbeteiligung im Tertiären Bereich zurückgeht.

### Altersgruppe der 25- bis 49-Jährigen

- Im Haupterwerbsalter (25 bis 49 Jahre) sind die geschlechtsspezifischen Unterschiede besonders stark ausgeprägt. Während bei den Männern – mit Ausnahme von Deutschland – Krankheit oder Erwerbsunfähigkeit in erster und Aus- und berufliche Fortbildung in zweiter Linie die Gründe der Inaktivität dominieren, sind bei den Frauen insbesondere auch die Betreuung von Kindern oder pflegebedürftigen Erwachsenen sowie »andere persönliche oder familiäre Gründe« bedeutsam.
- In Österreich bleiben 34,1% der erwerbsinaktiven Männer im Alter zwischen 25 und 49 Jahren aufgrund von Krankheit oder Erwerbsunfähigkeit (Länderdurchschnitt: 48,3%) und 24,9% aufgrund von Ausbildung oder beruflicher Fortbildung dem Arbeitsmarkt fern (Länderdurchschnitt: 23,4%). Bei den österreichischen Frauen ist knapp die Hälfte der Nicht-Erwerbspersonen (47,8%) aufgrund von Betreuungspflichten nicht aktiv (Länderdurchschnitt: 31,9%). Für rund ein Fünftel (21,3%) sind »andere persönliche oder familiäre Gründe« ausschlaggebend (Länderdurchschnitt: 15,6%). Krankheit oder Erwerbsunfähigkeit (10,3%, Länderdurchschnitt: 24,4%) sowie Aus- und berufliche Fortbildung (8,7%, Länderdurchschnitt: 14,7%) spielen eine untergeordnete Rolle.
- Im Kontrast zu Österreich sind vor allem in Dänemark (27,6%) und Schweden (26,9%) Frauen im Haupterwerbsalter (25 bis 49 Jahre) häufig zu Zwecken der Aus- und beruflichen Fortbildung nicht am Arbeitsmarkt präsent. Grund dürfte das höhere Medianalter von Vollzeitstudierenden sein, das u. a. auf drei Faktoren zurückzuführen ist: (1) den späteren Studienbeginn aufgrund der längeren Ausbildungsdauer der Sekundarstufe II, (2) die in den nordischen Staaten verbreitete Praxis vor Studienbeginn zu arbeiten oder sich eine Auszeit zu nehmen und (3) eine lange Studiendauer. Die wichtigste Ursache für Frauen, erwerbsinaktiv zu sein, ist Krankheit oder Erwerbsunfähigkeit (47,4% in Dänemark und 40,2% in Schweden). Ein geringer Anteil bleibt demgegenüber aufgrund von Betreuungspflichten dem Arbeitsmarkt fern (8,1% in Dänemark, 16,9% in Schweden). Dies ist vor allem auf ein gut ausgebautes Kinderbetreuungsangebot zurückzuführen. Die Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind günstiger als in Großbritannien – dem Land, in dem Frauen am häufigsten die Betreuung von Kindern

oder pflegebedürftigen Erwachsenen als Grund für Inaktivität angeben (59,7%).

### Altersgruppe der 50- bis 64-Jährigen

- Im Alter zwischen 50 und 64 Jahren dominieren im Wesentlichen zwei Gründe die Inaktivität: Pensionierung sowie Krankheit oder Erwerbsunfähigkeit. Länderspezifische Unterschiede in der Arbeitsmarktbeteiligung Älterer hängen wesentlich von den gesetzlichen Möglichkeiten zum vorzeitigen und regulären Pensionszugang, den damit verbundenen Konditionen (etwa hinsichtlich Durchrechnungszeitraum, Ersatzrate, Hinzuverdienst, Ansetzung und Höhe von Ab- und Zuschlägen) und der Verfügbarkeit von Leistungen im Falle von Gesundheitseinschränkungen, Erwerbsminderung und Arbeitslosigkeit ab.
- In den Ländern mit vergleichsweise niedrigem Pensionsantrittsalter und hoher Ersatzrate, wie beispielsweise in Slowenien und Österreich, wird überwiegend die Pensionierung als Hauptgrund für die Inaktivität genannt. In anderen Ländern werden aufgrund eines höheren Pensionsantrittsalters, niedrigerer Ersatzraten und/oder höherer Pensionsabschläge weniger Anreize für einen vorzeitigen Übertritt in die Pension gesetzt. In Österreich nehmen 71,4% der 50- bis 64-jährigen Inaktiven aufgrund des Ruhestands nicht am Erwerbsleben teil (82,1% der inaktiven Männer und 64,7% der inaktiven Frauen). Das ist der höchste Anteil im Vergleich der neun Länder. Am anderen Ende des Spektrums liegt Schweden, wo nur 24,8% die Pensionierung als Grund für ihre Inaktivität nennen.
- In Schweden, dem Land mit dem niedrigsten Anteil an inaktiven älteren Personen in Ruhestand, ist zwar die Möglichkeit eines Pensionszugangs ab 61 Jahren vorgesehen, aufgrund einer vollends beitragsäquivalenten Pensionsbemessung mit Berücksichtigung der Restlebenserwartung scheiden Individuen jedoch relativ selten aufgrund von Pensionierung frühzeitig aus dem Erwerbsprozess aus. Dagegen verursachen vorwiegend Krankheit oder Erwerbsunfähigkeit die Inaktivität im Alter (64,1%, Länderdurchschnitt: 28,9%), da die Ausgestaltung der Leistung im Krankheitsfall generös und der Zugang relativ einfach ist. Auch in Ländern wie den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich, die keinen vorzeitigen Pensionsbezug vorsehen, sind gesundheitliche Beeinträchtigungen und nicht die Pensionierung der Hauptgrund für den Rückzug aus dem Erwerbsleben.

### 3. (Re-)Integrationsmaßnahmen

Die Kategorie der Inaktiven umfasst Personengruppen mit einer unterschiedlichen Nähe bzw. Distanz zum Arbeitsmarkt. Sie besteht aus (1) jenen Personen, die Arbeit suchen, aber nicht kurzfristig verfügbar (und somit nicht erwerbslos gemäß ILO-Definition) sind, (2) jenen, die eine Arbeit möchten, aber nicht aktiv suchen, und (3) denjenigen, die nicht arbeiten möchten. Im Ländervergleich ist die Gruppe der Nicht-Erwerbspersonen zwischen 15 und 64 Jahren, die zwar eine Bereitschaft zu arbeiten angeben, aber zurzeit nicht Arbeit suchen, in Österreich überdurchschnittlich groß – wenn auch Saisonbeschäftigte in Österreich eine gewichtige Rolle spielen dürften und die Gruppe somit tendenziell überschätzt wird. Sie umfasst ein gutes Viertel aller Inaktiven im Erwerbsalter (28,8%).

### Maßnahmen zur (Re-)Integration und zur Vermeidung von Inaktivität

- Aus- und berufliche Fortbildung ist ein Instrument zur Erleichterung der Reintegration von Personen, die aufgrund fehlender, geringer oder nicht (mehr) nachgefragter Qualifikationen dem Arbeitsmarkt fernbleiben. Darüber hinaus dient sie zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit von am Arbeitsmarkt beteiligten Personen. Um kontinuierliche Aus- und Weiterbildungsepisoden zu ermöglichen, müssen entsprechende Rahmenbedingungen geschaffen werden. Dazu zählen die Beseitigung zeitlicher und finanzieller Restriktionen, die einer Bildungsbeteiligung im Wege stehen, sowie die Schaffung geeigneter institutioneller Rahmenbedingungen im Bildungssektor.
- Personen, die aufgrund der Betreuung von Kindern nicht am Arbeitsmarkt präsent sind, könnte durch ein qualitativvolles und in quantitativer Hinsicht ausreichendes Angebot an Kinderbetreuungsplätzen der (Wieder-)Einstieg in den Arbeitsmarkt erleichtert werden.
- Ein ausreichendes und kostengünstiges Angebot an ambulanter und stationärer Pflege würde pflegende Angehörige potenziell entlasten und die Vereinbarkeit von familiärer Pflege und Erwerbstätigkeit erhöhen.
- Im Rahmen des Karenzsystems könnten die Anreize zu einer kürzeren Erwerbsunterbrechung und einer partnerschaftlichen Aufteilung der Karenz ausgeweitet werden. Die Unterbrechung der Erwerbstätigkeit zwecks Kinderbetreuung sollte für eine moderate Dauer möglich und eine externe Kinderbetreuung für alle Kinder im Anschluss an die Karenz gesichert sein.
- Um die Familienpolitik konsequent an dem Leitbild des Doppelverdienermodells zu orientieren, wäre eine Abschaffung des Alleinverdienerabsetzbetrages anzudenken.
- Damit SozialhilfeempfängerInnen möglichst rasch wieder auf eigenen Beinen stehen, sollte der Regress der Sozialhilfe abgeschafft werden. Darüber hinaus könnte durch die Einführung eines Einkommensfreibetrages im Fall des (Wieder-)Einstieges ins Berufsleben ein monetärer Anreiz zur Arbeitsaufnahme geschaffen werden. Damit wird der Lohnabstand zwischen Transferleistung und Einkommen aus Erwerbsarbeit erhöht. Wichtig ist zudem der Zugang zu aktiven Maßnahmen des AMS für arbeitsfähige SozialhilfebezieherInnen.
- Durch Änderungen im Pensionsrecht wie die Anhebung des Antrittsalters und der Abschläge oder die Ausdehnung des Durchrechnungszeitraums können angebotsseitige Anreize zum längeren Verbleib im Erwerbsprozess gesetzt werden. In Österreich wurden im Rahmen der jüngsten Pensionsreformen aktuarische Abschläge eingeführt. Nichtsdestotrotz ist das faktische Pensionsantrittsalter infolge von Übergangsregelungen und Sonderaktionen in staatsnahen Betrieben und dem öffentlichen Sektor nach wie vor niedrig.
- Offen ist in Österreich eine Reform der Invaliditäts- und Erwerbsunfähigkeitspension mit Rehabilitationsprogrammen, in deren Mittelpunkt die Erhaltung der Erwerbsfähigkeit und die Möglichkeit des Bezuges von Teilpensionen stehen. Die Kombination eines Teilleistungsbezuges aufgrund von Erwerbsminderung mit einem Erwerbseinkommen könnte die Beschäftigungsmöglichkeit erhöhen. Teilleistungen könnten zu einem fließenderen Übergang von Personen mit eingeschränkter Erwerbsfähigkeit in den Ruhestand beitragen.

- Um bleibende Formen der Erwerbsunfähigkeit zu verringern und invaliditätsbedingter Erwerbsinaktivität entgegenzuwirken, sind neben reintegrativen Maßnahmen auch präventive Ansätze notwendig. Dazu zählen die Schaffung altersgerechter Arbeitsplätze und die Konzentration der Vorsorge- und Rehabilitationsmaßnahmen sowie der Maßnahmen zur Arbeitsplatzgestaltung auf jene Erkrankungen, die besonders negative Auswirkungen auf die Arbeitsmarktintegration der Betroffenen zeigen.

Die Einführung eines »Experience Rating« (Bonus-Malus-Regelungen) in der Sozialversicherung wäre denkbar, um die Anreize zu einer altersgerechten und gesundheitsfördernden Arbeitsplatzgestaltung zu erhöhen. Im Rahmen eines solchen Systems könnten die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung an das betriebsspezifische Unfall-, Invaliditäts-, Arbeitslosigkeits- und Frühpensionierungsrisiko gekoppelt werden.

---

### **www.ams-forschungsnetzwerk.at**

... ist die Internet-Adresse des AMS Österreich für die Arbeitsmarkt-, Berufs- und Qualifikationsforschung

#### **Anschrift des Auftragnehmers**

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung – WIFO  
Arsenal, Objekt 20, 1030 Wien bzw. Postfach 91, 1103 Wien  
Tel.: 01 7982601-0, Fax: 01 7989386  
E-Mail: office@wifo.ac.at, Internet: www.wifo.ac.at

Die Publikationen der Reihe AMS info können als pdf über das AMS-Forschungsnetzwerk abgerufen werden. Ebenso stehen dort viele weitere interessante Infos und Ressourcen (Literaturdatenbank, verschiedene AMS-Publikationsreihen, wie z. B. AMS report oder AMS-Qualifikationsstrukturbericht, u. v. m.) zur Verfügung.

**www.ams-forschungsnetzwerk.at**  
oder  
**www.ams.at – im Link »Forschung«**

Ausgewählte Themen des AMS info werden als Langfassung in der Reihe AMS report veröffentlicht. Der AMS report kann direkt via Web-Shop im AMS-Forschungsnetzwerk oder schriftlich bei der Communicatio bestellt werden.

#### **AMS report Einzelbestellungen**

€ 6,- inkl. MwSt., zuzügl. Versandkosten

#### **AMS report Abonnement**

12 Ausgaben AMS report zum Vorzugspreis von € 48,- (jeweils inkl. MwSt. und Versandkosten; dazu kostenlos: AMS info)

**Bestellungen und Bekanntgabe von Adressänderungen bitte schriftlich an: Communicatio – Kommunikations- und PublikationsgmbH, Steinfeldgasse 5, 1190 Wien, E-Mail: verlag@communicatio.cc, Tel.: 01 3703302, Fax: 01 3705934**

P. b. b.

Verlagspostamt 1200, 02Z030691M