

Ausschöpfung des Arbeitskräftepotenziales – Strategien europäischer Länder

Zentrale Ergebnisse einer aktuellen Studie
im Auftrag des AMS Österreich

1 Einleitung

Die Arbeitswelt befindet sich, angetrieben durch Globalisierung, Technologisierung und Klimawandel, in einem ständigen Wandel, der aktuell noch durch exogene Schocks wie Covid-19 und die kriegerische Auseinandersetzung zwischen Russland und der Ukraine einerseits in Richtung »Digitalisierung«, andererseits in Richtung »Ökologisierung der Wirtschaft« beschleunigt wird. Zusätzlich verschärft wird diese ohnehin schon besondere Situation durch demographische Herausforderungen. Die stark besetzten Geburtsjahrgänge der 1950er- und 1960er-Jahre werden in den kommenden Jahren (endgültig) aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden, während die nachrückenden Kohorten deutlich schwächer besetzt sind, wodurch der Ersatzbedarf nicht gänzlich aus jungen, neu in den Arbeitsmarkt eintretenden Menschen gedeckt werden kann.

Daher ist es notwendig, das vorhandene Potenzial an Arbeitskräften besser als in der Vergangenheit auszuschöpfen. Dafür ist es aber unerlässlich, erwerbstätige Personen in Beschäftigung zu halten und Barrieren, die einer Erhöhung ihres Beschäftigungsausmaßes entgegenstehen, zu beseitigen sowie bislang nicht erwerbstätigen Personen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu eröffnen.

Deshalb wird in dieser Studie im Auftrag des AMS Österreich das Arbeitskräftepotenzial in Österreich näher beleuchtet und Maßnahmen und Initiativen europäischer Länder skizziert, um dieses bestmöglich auszuschöpfen.¹ Besonderes Augenmerk liegt bei älteren und gesundheitlich eingeschränkten Personen im Erwerbsalter sowie bei Ansätzen für Personen in der so genannten »Stillen Reserve« und für Migrant:innen und Personen mit Fluchterfahrung. Aus den Länderbeispielen und durch einen Vergleich mit bestehenden Maßnahmen in Österreich werden Perspektiven und Empfehlungen abgeleitet, die als Diskussions-

grundlage dienen sollen, wie das Arbeitskräftepotenzial einer demographisch alternden Gesellschaft bestmöglich ausgeschöpft werden kann.

2 Wie setzt sich das ungenützte Arbeitskräftepotenzial zusammen?

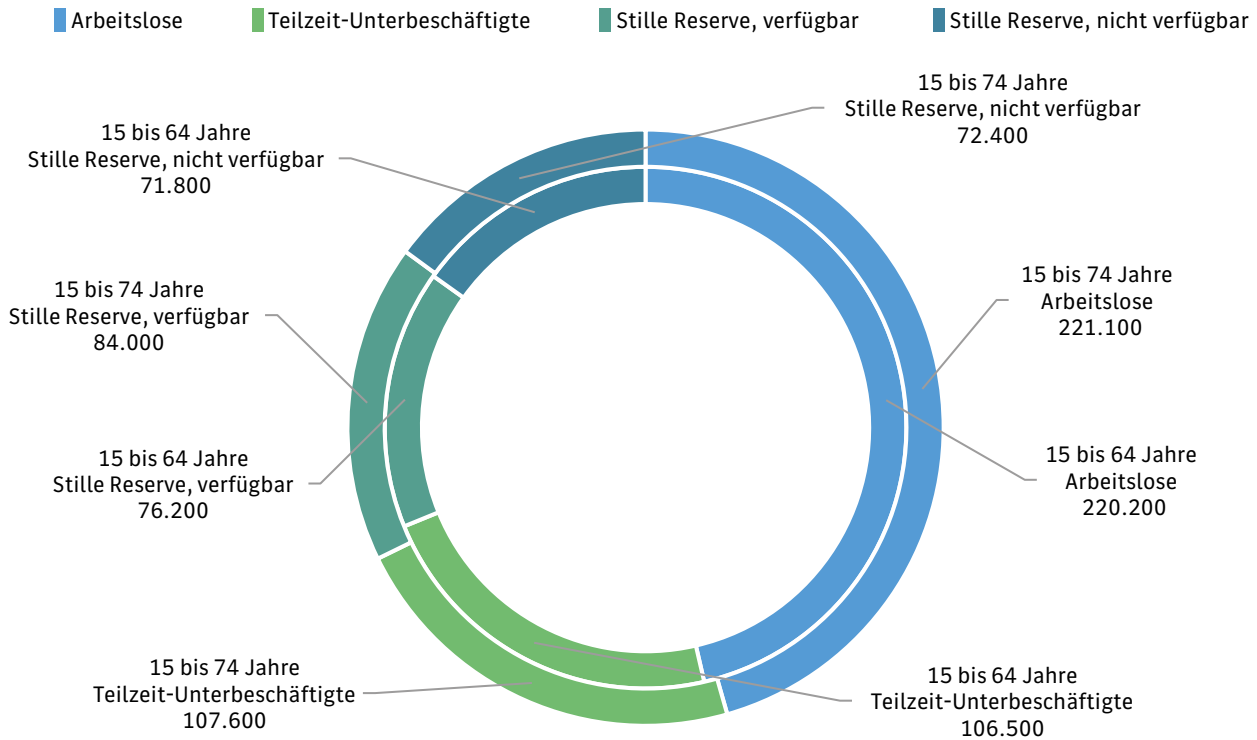
Der Blick auf die aktuellen Kennzahlen zum Arbeitskräftepotenzial zeigt, dass es in Österreich eine erhebliche Anzahl von Personen im erwerbsfähigen Alter gibt, die nicht oder nur in geringem Ausmaß erwerbstätig sind. Statistik Austria zufolge belief sich im Jahr 2022 das »ungenützte Arbeitskräftepotenzial« unter den 15- bis 64-Jährigen in Österreich auf 474.700 und, etwas breiter gefasst, unter den 15- bis 74-Jährigen auf 485.100 Personen. Darunter fallen auch Personen, die sich bereits in Pension befinden. Hierin enthalten sind 84.000 Personen, die der verfügbaren stillen Reserve zuzurechnen sind, d.h. für eine Arbeit zur Verfügung stehen, aber gegenwärtig keine Arbeit suchen, sowie weitere 72.400 der nicht-verfügbaren stillen Reserve, d.h. Personen, die Arbeit suchen, aber kurzfristig nicht für einen Arbeitsbeginn zur Verfügung stehen, 107.600 teilzeitunterbeschäftigte Personen sowie 221.100 arbeitslose Personen. Angel et al. (2023) identifizierten auf Grundlage der Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung von Statistik Austria mit Blick auf die Erhebungsjahre 2004 bis 2022 darüber hinaus 234.000 Personen, die einen Arbeitswunsch äußern, aber weder aktiv nach Arbeit suchen noch sofort verfügbar sind sowie 140.000 sonstige zeitbezogen unterbeschäftigte Personen, die auch gerne mehr Stunden arbeiten würden.² Zugleich gab es laut Statistik Austria gemäß Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung 2023 659.300 Vollzeitwerbstätige, die ihre Arbeitszeit reduzieren wollen, selbst wenn damit ein finanzieller Verlust in Kauf genommen werden müsste.³

¹ Durchgeführt wurde die Studie vom Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) in Kooperation mit dem sozialwissenschaftlichen Forschungs- und Beratungsinstitut abif. Download der Langfassung der Studie in der E-Library des AMS-Forschungsnetzwerkes unter www.ams-forschungsnetzwerk.at/deutsch/publikationen/BibShow.asp?id=14342.

² Vgl. Angel, S./Bittschi, B./Horvath, T./Kogler, M./Mahringer, H. (2023): Aktivierbare Arbeitsmarktpotenziale und »Stille Reserven« in Österreich. WIFO. Wien. Internet: www.wifo.ac.at/wwa/pubid/70889.

³ Pressemitteilung vom 19.3.2024.

Abbildung: »Ungenutztes« Arbeitskräftepotenzial (2022)



Quelle: Statistik Austria Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung

Besonders Frauen, ältere Personen, Menschen mit gesundheitlichen Problemen und Migrant:innen und hier insbesondere Personen mit Fluchterfahrung sowie darüber hinaus noch jüngere Menschen, die sich weder in Ausbildung noch in Beschäftigung befinden, haben aktuell ein noch ungenutztes Arbeitskräftepotenzial. Zwar zeigen sich zwischen Frauen und Männern kaum noch geschlechtsspezifische Unterschiede in der Beschäftigungsquote (die Beschäftigungsquote der 15- bis 59-jährigen Frauen lag 2022 laut Statistik Austria bei 75,9 Prozent und die der 15- bis 64-jährigen Männer bei 78,0 Prozent), das Potenzial wird dann sichtbar, sobald nach Arbeitszeit und Familienzusammensetzung unterschieden wird. Dann erhöht sich der Abstand der Beschäftigungsquote zu den Männern unter Berücksichtigung der Arbeitszeit auf 17 Prozentpunkte und unter Berücksichtigung der Haushaltszusammensetzung (Kind(er) im Alter unter 15 Jahren im Haushalt) auf 15 Prozentpunkte. Bei älteren Arbeitskräften beträgt dieser Abstand in den Beschäftigungsquoten zwischen Männern im Alter zwischen 55 und 59 Jahren und jenen im Alter zwischen 60 und 64 Jahren 35,5 Prozentpunkte; differenziert nach Migrationsbiographie (kein / ein Migrationshintergrund) bei Frauen 9,7 Prozentpunkten, bei Männern 4,1 Prozentpunkte bzw. zwischen den Geschlechtern unter Personen mit Migrationshintergrund 11,9 Prozentpunkte, unter Personen ohne Migrationshintergrund 6,3 Prozentpunkte. Zwischen Personen ohne bzw. mit Behinderung ergibt sich ein Abstand von 17,8 Prozentpunkten. Darüber hinaus befinden sich 9,1 Prozent der jungen Menschen im Alter zwischen 15 und 29 Jahren weder in Beschäftigung noch in Ausbildung (NEETs).

Horvath et al. (2022) liefern Hinweise dazu, in welchem Ausmaß sich beispielsweise eine Verbesserung der Erwerbsintegrationschancen von Frauen mit Kindern sowie von Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen auf das Arbeitskräfteangebot auswirken würde.⁴ Ihnen zufolge würde sich eine Verbesserung der Erwerbsintegrationschancen von Müttern in Richtung der Erwerbsbeteiligung von kinderlosen Frauen bis 2040 in einem um 20.000 Personen größeren Arbeitskräfteangebots als in der Ausgangssituation niederschlagen. Wenn der Ausbau von präventiven Maßnahmen⁵ das Austrittsrisiko von Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen bis 2040 von 40 auf 35 Prozent reduziert, gäbe es ein zusätzliches Arbeitskräftepotenzial von 29.000 Personen. Sofern sich durch integrative Maßnahmen⁶ die Übertrittswahrscheinlichkeiten aus Erwerbsinaktivität bzw. Arbeitslosigkeit in Beschäftigung von Personen mit gesundheitlicher Beeinträchtigung von 20 auf 25 Prozent bzw. von 40 auf 50 Prozent erhöhen ließen, stünden dem Arbeitsmarkt bis 2040 rund 25.000 zusätzliche Erwerbspersonen zur Verfügung.

⁴ Vgl. Horvath, T./Hyll, W./Mahringer, H./Lutz, H./Spielauer, M. (2022): Ältere am Arbeitsmarkt: Eine Vorausschau bis 2040 als Grundlage für wirtschaftspolitische Maßnahmen. WIFO, Wien. Internet: www.wifo.ac.at/wwa/pubid/69701.

⁵ Hierzu zählen die Autor:innen Altersteilzeit und Teilpension, Qualifizierungsförderung für Beschäftigte, fitzwork, betriebliches Gesundheitsmanagement und Gesundheitsförderung.

⁶ Darunter laut Autor:innen die Beschäftigungsförderung, Qualifizierung und Unterstützung, Wiedereingliederungsteilzeit, Rehabilitation und Umschulung (Invaliditätspension Neu) und Unterstützung einer selbständigen Tätigkeit.

Übersicht: Ausgewählte Strategien europäischer Länder zur verbesserten Ausschöpfung des Arbeitskräftepotenzials

Strategie	Land	Titel	Kurzbeschreibung/Zentrale Ideen
Ältere und gesundheitlich eingeschränkte Arbeitskräfte	DK	Flexi-Jobs ("Fleksjobs")	Geförderte Beschäftigung am spezifisch gestalteten Arbeitsplatz und mit flexibel anpassbarem Stundenausmaß für Personen mit erheblich eingeschränkter Arbeitsfähigkeit ohne Anspruch auf Vorruhestand.
	DK	Berufliche Rehabilitationskurse und Integriertes Behandlungs- und Beschäftigungsprogramm (IBBIS)	Ganzheitliche und interdisziplinäre Rehabilitationskurse für benachteiligte Personen mit komplexen beruflichen, gesundheitlichen und sozialen Problemen und Angebote für Förderung der psychischen Gesundheit.
	EE	Berufliche Rehabilitation für Menschen mit Behinderung	Holistisches Rehabilitationsprogramm mit breitem Leistungsangebot für Personen mit psychischen Einschränkungen oder geistiger Behinderung.
	DE	Teilhabe am Arbeitsmarkt	Geförderte Beschäftigung und begleitende ganzheitliche Individualcoachings.
Qualifizierung für ältere Arbeitskräfte	BE	CareerFlow und Doorstart	Proaktive Arbeitsplatzwechsel durch Wissensvermittlung, Beratungsangebote für Arbeitskräfte und Unternehmen, Einrichtung von One-Stop-Shops; Frühintervention im Fall von Massenentlassungen.
	LU	Digital Skills Bridge	Schließen technologiebedingter "Qualifikationslücken" unter Einsatz von IT-Tools, um veraltete Qualifikationen im Zuge der Digitalisierung zu identifizieren; Beratungs-, Planungs- und Coachingangebote, Job-Matching und Lernmanagement/Training, Einsatz von "SkillsBridge Coaches".
"Stille Reserve" – (Wieder-)Einstieg von Frauen mit Betreuungspflichten	DE	power_m – Perspektive Wiedereinstieg	Unterstützung beim Wiedereinstieg nach einer längeren Familienpause mit Fokus auf die weibliche stille Reserve ; Kooperation zwischen Beratungs- und Weiterbildungseinrichtungen, kleinen und mittleren Unternehmen sowie Etablierung einer Corporate Identity, eines Stakeholder-Netzwerks und eines niederschweligen Stellenservices.
	DE	Stark im Beruf – Mütter mit Migrationshintergrund steigen ein	Heranführung an den Arbeitsmarkt und Unterstützung bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie Etablierung von Unterstützungsstrukturen für die Zielgruppe der Mütter mit Migrationshintergrund und Zugangsberechtigung zum deutschen Arbeitsmarkt, die Hürden bei der Erwerbsaufnahme haben.
	DK	Integration houses	Integrationshäuser für Frauen mit Flüchtlings- oder Migrationshintergrund mit sehr unterschiedlichen Zielgruppen, Tagesprogrammen und Zielen.
Migrant:innen und Personen mit Fluchterfahrung	CH	Integrationsvorlehre (INVOL)	Partnerschaftlich getragenes Instrument von Bund, Kantonen und interessierten Wirtschaftsverbänden mit dem Ziel der Vermittlung grundlegender Kompetenzen in einem Berufsfeld und der Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung.
	DE	BA-Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung: Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB)	Bildungsangebot im Übergangssystem für junge Menschen ohne berufliche Erstausbildung in Deutschland, die ihre Vollzeitschulpflicht nach den Gesetzen der Länder erfüllt haben und eine Berufsausbildung anstreben.
	DE	Berufliche Orientierung für Zugewanderte (BOF)	Berufliche Orientierung für Personen, die nicht mehr schulpflichtig sind und migrationsbedingten Förder- und Sprachunterrichtsbedarf haben.

Quelle: WIFO & abif

3 Detailanalysen zu erwerbsintegrativen Strategien in Europa

Auf Grundlage von Datenbank- und Literaturrecherchen wurden zwölf Maßnahmen und Instrumente in europäischen Ländern ausfindig gemacht, die die Erwerbsintegration von Frauen,

älteren und gesundheitlich eingeschränkten Arbeitskräften sowie Personen mit Migrationshintergrund bzw. Fluchterfahrung fördern. Darunter befinden sich vier Interventionen aus Dänemark, Estland und Deutschland zur Erhöhung bzw. Verbesserung der Chancen einer Erwerbsintegration von älteren und gesundheitlich eingeschränkten Personen, zwei aus Belgien und Luxemburg

zur Qualifizierung älterer Arbeitskräfte, drei zur Aktivierung der stillen Reserve, davon zwei in Deutschland und eine in Dänemark. Drei Interventionen aus der Schweiz und Deutschland beziehen sich auf Erwerbsintegrationschancen für Migrant:innen und Personen mit Fluchterfahrung.

4 Ältere und gesundheitlich eingeschränkte Arbeitskräfte

In Dänemark können gesundheitlich eingeschränkte Personen im Rahmen von »Fleksjobs« eine geförderte Beschäftigung in speziell angepassten Arbeitsplätzen mit flexibel gestaltetem Stundenmaß aufnehmen. Damit können gesundheitlich eingeschränkte Personen, die noch keinen Pensionsanspruch haben, länger im Erwerbsprozess gehalten werden. Außerdem gibt es in Dänemark ganzheitliche Rehabilitationskurse für besonders vulnerable Personengruppen mit beruflichen, gesundheitlichen und/oder sozialen Problemen und auch die Kombination von beruflicher Rehabilitation und psychischen Gesundheitsinterventionen. Estland bietet ebenfalls ein holistisches Rehabilitationsprogramm mit breitem Leistungsangebot für Personen mit psychischen Einschränkungen bzw. geistiger Behinderung. Deutschland setzt mit dem Programm »Teilhabe am Arbeitsmarkt« auf geförderte Beschäftigung mit begleitenden ganzheitlichen Individualcoachings für langzeitarbeitslose Personen.

5 Qualifizierung für ältere Arbeitskräfte

CareerFlow und Doorstart sind zwei belgische Pilotprojekte, die auf proaktive Arbeitsplatzwechsel durch Vermittlung von Wissen, Beratungsangebote für Arbeitskräfte und Unternehmen, Einrichtung von One-Stop-Shops sowie auf frühe arbeitsmarktpolitische Interventionen im Fall von Massenentlassungen setzen. In Luxemburg zielt das Programm »Digital Skills Bridge« auf »Qualifikationslücken« ab, die durch den Einsatz von digitalen Technologien drohen und setzt auf den Sozialdialog zwischen Sozialpartnern sowie auf den Einsatz von IT-Tools, um veraltete Qualifikationen zu identifizieren und auf Beratungs-, Planungs- und Coachingangebote, Job-Matching und Lernmanagement.

6 Stille Reserve

Das Programm »power_m – Perspektive Wiedereinstieg« unterstützt in München Personen (meist Frauen) mit längeren familienbedingten Erwerbspausen beim Wiedereinstieg. Es konzentriert sich auf die nicht registrierte Stille Reserve, die durch niederschwellige Beratungs- und Weiterbildungsangebote, durch Zusammenarbeit mit kleinen und mittleren Unternehmen, durch Etablierung einer Corporate Identity und eines Stakeholder-Netzwerkes und ein niederschwelliges Stellenservice erreicht werden soll. Die Initiative »Stark im Beruf – Mütter mit Migrationshintergrund steigen ein« richtet sich speziell an Mütter mit Migrationshintergrund in Deutschland und führt sie mit Orientierungs- und Beratungsangeboten, Beratung und Begleitung an den Arbeitsmarkt heran und unterstützt bei der Kinderbetreuung. Die Integ-

rationshäuser für Frauen mit Migrationshintergrund oder Fluchterfahrung in Kopenhagen zeichnen sich dadurch aus, dass sie unterschiedliche Zielgruppen ansprechen, d.h. arbeitsmarktferne Frauen ebenso wie arbeitsmarktnahe Frauen, und entsprechend differenziert ausgestaltet sind.

7 Migrant:innen und Personen mit Fluchterfahrung

In der Schweiz bereitet die Integrationsvorlehre (INVOL) als einjährige vorbereitende Ausbildung Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen sowie Jugendliche und junge Erwachsene außerhalb des Asylbereiches (EU-Staatsangehörige, Drittstaatsangehörige) auf eine Berufslehre vor. Es handelt sich hierbei um ein partnerschaftlich getragenes Instrument von Bund, Kantonen und interessierten Wirtschaftsverbänden mit dem Ziel der Vermittlung grundlegender Kompetenzen in einem Berufsfeld und der Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung. In Deutschland richtet sich die berufliche Orientierung für Zugewanderte (BOF) an Personen, die nicht mehr schulpflichtig sind und migrationsbedingten Förder- und Sprachunterrichtsbedarf haben. In dem 26-wöchigen Programm werden sie schrittweise auf eine Ausbildung vorbereitet, haben Kontakt mit Betrieben und werden dabei kontinuierlich begleitet. Die berufsvorbereitende Maßnahme richtet sich an Jugendliche, die eine Berufsausbildung anstreben und umfasst Berufsorientierung und Berufsvorbereitung.

8 Fazit

Die bessere Ausschöpfung des ungenutzten Arbeitskräftepotenziales, das laut aktuellen Daten nach wie vor erheblich ist, ist einer der zentralen Ansätze, um den demographischen Herausforderungen in den kommenden Jahren zu begegnen und bislang erwerbsinaktive Personen in den Erwerbsprozess zu integrieren. Gleichzeitig gilt es, die Beschäftigungsfähigkeit des vorhandenen Arbeitskräftepotenziales zu erhalten. Aus den Länderbeispielen und durch den Vergleich mit bestehenden Maßnahmen in Österreich lassen sich Ansätze ableiten, die als Diskussionsgrundlage dienen, wie das Arbeitskräftepotenzial einer demographisch alternden Gesellschaft bestmöglich ausgeschöpft werden kann, sei es mit Blick auf ältere oder gesundheitlich eingeschränkte Menschen, die länger im Erwerbsleben bleiben können, mit Blick auf junge Menschen, die auf eine Berufsausbildung vorbereitet werden oder auf erwerbsinaktive Personen, die zur (Wieder-) Aufnahme einer Beschäftigung ermutigt werden. Dazu zählen ein niederschwelliger Ansatz, langfristig und nachhaltig gestaltete Betreuungsformate, Verschränkungen (beruflich, medizinisch und sozial) oder auch speziell auf eine Zielgruppe zugeschnittene Instrumente (z. B. Integrationsvorlehre in der Schweiz; Integration Houses in Dänemark) sowie Prävention.

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
E-Mail: office@wifo.ac.at, Internet: www.wifo.ac.at
abif – Analyse, Beratung und interdisziplinäre Forschung
Frauengasse 6/2, 1170 Wien
E-Mail: office@abif.at, Internet: www.abif.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 2024 • Grafik: Lanz, 1030 Wien • Druck: Ferdinand Berger & Söhne Ges.m.b.H., 3580 Horn

