

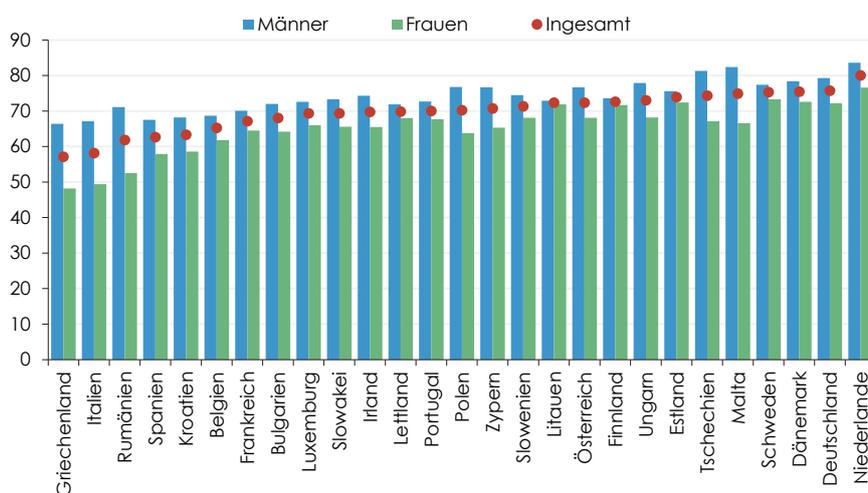
# Qualifizierung als Mittel zur Hebung der Beschäftigungsquote

Ulrike Huemer

- Aus demografischen Gründen wird das Arbeitskräfteangebot künftig schwächer wachsen.
- Um den Fachkräftebedarf zu decken, sind daher Strategien zur Erhöhung der Beschäftigungsquote von Nöten. Ein zentraler Hebel hierfür ist Qualifizierung; die Zielgruppe sind vor allem Geringqualifizierte.
- Ein hohes Ausbildungsniveau erhöht die Beschäftigungschancen und das Erwerbseinkommen und senkt zugleich das individuelle Arbeitslosigkeitsrisiko. Perspektivisch ist es zudem ein wichtiges Fundament, um den aktuellen Herausforderungen – Dekarbonisierung, (De-)Globalisierung, demografische Alterung und Digitalisierung – zu begegnen.
- Gefragt sind präventive und kurative Qualifizierungsansätze. Hierzu zählen insbesondere die Vermeidung früher Ausbildungsabbrüche durch Investitionen in frühkindliche Bildung, die Forcierung der längerfristigen Aus- und Weiterbildung Arbeitsloser und der Abbau von Weiterbildungsbarrieren.
- Wie ein EU-Vergleich zeigt, besteht in Österreich nach wie vor Aufholpotential, was die Beschäftigungsquote betrifft. Arbeitszeitbereinigt beträgt der Abstand zum Spitzenreiter 9,9 Prozentpunkte (unbereinigt 7,7 Prozentpunkte).

## Beschäftigungsquoten nach Geschlecht in der EU 27

2021



**"Mit dem Qualifikationsniveau steigt die Arbeitsmarktintegration. Qualifizierung ist somit ein wichtiger Hebel, um die Beschäftigungsquote zu erhöhen."**

Im EU-Vergleich zeigt Österreichs Beschäftigungsquote Aufholpotential. Der Abstand zum Spitzenreiter Niederlande betrug 2021 7,7 Prozentpunkte (Frauen 8,5 Prozentpunkte, Männer 6,9 Prozentpunkte; Q: Eurostat).

# Qualifizierung als Mittel zur Hebung der Beschäftigungsquote

Ulrike Huemer

## Qualifizierung als Mittel zur Hebung der Beschäftigungsquote

Aus demografischen Gründen wird das Arbeitskräfteangebot in Österreich in den kommenden Jahren schwächer wachsen als in der Vergangenheit. Um die Wirtschaft dennoch mit Fachkräften versorgen zu können, sind Strategien zur Hebung der Beschäftigungsquote von Nöten. Ein wichtiger Hebel ist die Qualifizierung. Notwendig sind insbesondere Investitionen in die frühkindliche Bildung zur Vermeidung früher Ausbildungsabbrüche, die Forcierung der längerfristigen Qualifizierung Arbeitsloser zur Stärkung des Humankapitals und der Abbau von Weiterbildungsbarrieren.

**JEL-Codes:** J11, J21, J23, J24 • **Keywords:** Arbeitsmarkt, Qualifizierung, Beschäftigungsquote, Erwerbsbeteiligung

**Begutachtung:** Julia Bock-Schappelwein, Helmut Mahringer • **Wissenschaftliche Assistenz:** Anna Albert ([anna.albert@wifo.ac.at](mailto:anna.albert@wifo.ac.at)) • Abgeschlossen am 12. 7. 2022

**Kontakt:** Ulrike Huemer ([ulrike.huemer@wifo.ac.at](mailto:ulrike.huemer@wifo.ac.at))

## Qualification as a Means of Raising the Employment Rate

For demographic reasons, the labour supply will grow less strongly in the coming years than in the past. In order to be able to supply the economy with qualified workers, strategies are needed to increase the employment rate. One important lever is skills development. This includes, in particular, investing in early childhood education to prevent early school leaving, promoting longer-term training for the unemployed to strengthen human capital and reducing barriers to further training.

Die Frage, wie man das Arbeitskräftepotential besser ausschöpfen bzw. erhöhen kann, rückt zunehmend in den Fokus der Arbeitsmarktpolitik.

## 1. Einleitung

Der kräftige Konjunkturaufschwung nach den COVID-19-bedingten Produktionseinschränkungen (2021: reales BIP +4,8%) führte 2021 zu einer starken Ausweitung der Beschäftigung (+2,5% bzw. +90.000 aktiv selbstständig Beschäftigte) und einem deutlichen Abbau der Arbeitslosigkeit (-78.000 Personen) gegenüber dem Krisenjahr 2020. Gleichzeitig verzeichnet das AMS seit dem Sommer 2021 einen markanten Anstieg der Zahl der gemeldeten offenen Stellen. Laut WIFO-Konjunkturtest ist seit Juli 2021 der "Mangel an Arbeitskräften" das wichtigste Produktionshemmnis (Hözl et al., 2022). Die Verschärfung des Arbeitskräftemangels ist sowohl nachfrage-, als auch angebotsseitigen Faktoren geschuldet: Zur erhöhten Nachfrage trugen der gleichzeitige Arbeitskräftebedarf vieler Branchen nach dem Lockdown im Frühjahr 2021, der laufende Personalbedarf der öffentlichen Hand im Pandemiemanagement und der saisonbedingt hohe Bedarf der Tourismusbetriebe bei. Zudem wächst das Arbeitskräfteangebot trotz steigender Erwerbsbeteiligung schwächer, da die geburtenstarken Jahrgänge der "Babyboomer" in das pensionsnahe Alter vorrücken und beginnen, in Pension überzutreten. Die späteren Geburtskohorten sind deutlich schwächer besetzt und können die Abgänge nicht ausgleichen. Zuwanderung sorgt zwar nach wie vor für ein Wachstum des Arbeitskräfteangebotes,

Prognosen zufolge wird sie sich in den kommenden Jahren allerdings abschwächen.

War lange Zeit die hohe Arbeitslosigkeit das bestimmende arbeitsmarktpolitische Thema, so rücken nun der Fachkräftemangel und die Frage, wie man das Arbeitskräftepotential besser ausschöpfen bzw. erhöhen kann, in den Mittelpunkt der Diskussion. Anders ausgedrückt: Wie lässt sich die Beschäftigungsquote steigern und die Arbeitslosenquote senken, um den Bedarf an Fachkräften zu decken? Die Ansatzpunkte hierfür sind ebenso mannigfaltig wie die Gründe, die hinter den (strukturellen) Beschäftigungshemmnissen stecken. Sie umfassen insbesondere

- die Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für ältere Personen und die Herstellung alters- und altersgerechter Arbeitsbedingungen in Betrieben,
- den flächendeckenden Ausbau von qualitativ hochwertiger und leistbarer Kinderbetreuung (vom Kleinkind- bis zum Pflichtschulalter) sowie von Pflegedienstleistungen für pflegebedürftige Angehörige, um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu erleichtern und so zum Abbau bestehender Gleichstellungsdefizite zwischen Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt beizutragen, sowie

- Bildungsinvestitionen, um einerseits das Qualifikationsniveau von Geringqualifizierten zu heben und damit ihre individuellen Beschäftigungschancen zu verbessern und andererseits den sich stetig ändernden Qualifikationsanforderungen Rechnung zu tragen und die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitskräfte zu erhalten.

Der vorliegende Beitrag widmet sich der Bedeutung der Qualifizierung als Ansatzpunkt zur Steigerung der Beschäftigungsquote. Hinweise darauf, welche Beschäftigungsquote überhaupt erzielbar ist, liefern internationale Vergleiche. Für einen EU-Vergleich bietet sich der Arbeitsmarktmonitor an (siehe Kas-

ten); dabei handelt es sich um ein indikatorbasiertes Beobachtungssystem für die 27 EU-Länder, das eine breite Palette an Arbeitsmarktaspekten in einem europäischen Kontext beleuchtet.

Nach einem kurzen Überblick zur Entwicklung der Bevölkerung und des Arbeitskräfteangebotes werden die Determinanten der Erwerbsbeteiligung skizziert und Ansatzpunkte zur Hebung der Beschäftigungsquote mittels Qualifizierung umrissen. Ein abschließender Blick auf jene EU-Länder mit den höchsten Beschäftigungsquoten verdeutlicht das Aufholpotential Österreichs im internationalen Vergleich.

## Der Arbeitsmarktmonitor

Der Arbeitsmarktmonitor, den das WIFO seit 2010 jährlich im Auftrag der Arbeiterkammer erstellt, bietet einen kompakten Überblick über die Erwerbschancen und Arbeitsmarktgegebenheiten in den 27 EU-Ländern. Betrachtet werden folgende fünf Dimensionen:

- die allgemeine Leistungskraft des Arbeitsmarktes,
- die Erwerbsteilnahme unterschiedlicher Personengruppen,
- Ausgrenzungsrisiken auf dem Arbeitsmarkt,
- die Verteilung der Erwerbseinkommen und
- die Umverteilung durch den Sozialstaat.

Operationalisiert werden diese fünf Dimensionen anhand von insgesamt 58 EU-weit vergleichbaren Indikatoren (überwiegend Daten von Eurostat). Die Indikatoren werden für jede der fünf Dimensionen und jedes Land zu einer Indexzahl verdichtet, ein Gesamtindex je Land wird nicht berechnet. Jeder der fünf Indizes kann einen Wert zwischen 1 und 10 annehmen, wobei höhere Werte günstiger sind. Die Länder werden je Index aufsteigend gereiht und in Gruppen zusammengefasst: In einer ersten Variante werden dabei vier gleich große Ländergruppen gebildet – das "Spitzenfeld", das "obere Mittelfeld", das "untere Mittelfeld" und das "Schlussfeld". In einer zweiten Variante werden Länder mit ähnlichen Indexwerten so zu Gruppen zusammengefasst, dass sie zugleich einen möglichst großen Abstand zur benachbarten Gruppe aufweisen (für eine methodische Darstellung der Indexbildung siehe Haas et al., 2010). Rezente Ergebnisse des Arbeitsmarktmonitors basieren auf den Daten der Jahre 2020 und 2019 (Huemer & Mahringer, 2022).

## 2. Problemaufriss

Die Bevölkerung ist in ihrer Größe und Struktur einem ständigen Wandel unterworfen. Veränderungen in der Zahl der Geburten, der Lebenserwartung sowie der Zu- und Abwanderung werden in Österreich – wie in den meisten Industrieländern – in den kommenden Jahren zu einem Schrumpfen und einer Alterung der Bevölkerung im Erwerbsalter führen: Erstens treten die geburtenstarken Jahrgänge der "Babyboomer" in Pension über und nachkommende Kohorten sind deutlich schwächer besetzt. Zweitens wird die Zuwanderung in den nächsten Jahren laut Prognose von Statistik Austria schwächer ausfallen als im letzten Jahrzehnt. Drittens verschiebt sich die Altersstruktur der Erwerbsbevölkerung zugunsten älterer Arbeitskräfte, wodurch das Durchschnittsalter steigt.

Nimmt die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ab, muss dadurch aber nicht notwendigerweise auch die Zahl der Erwerbspersonen sinken, da sich diese aus dem Zusammenspiel von Bevölkerungsgröße und Erwerbsbeteiligung ergibt. Steigt die Erwerbsbeteiligung entsprechend stark an, kann die

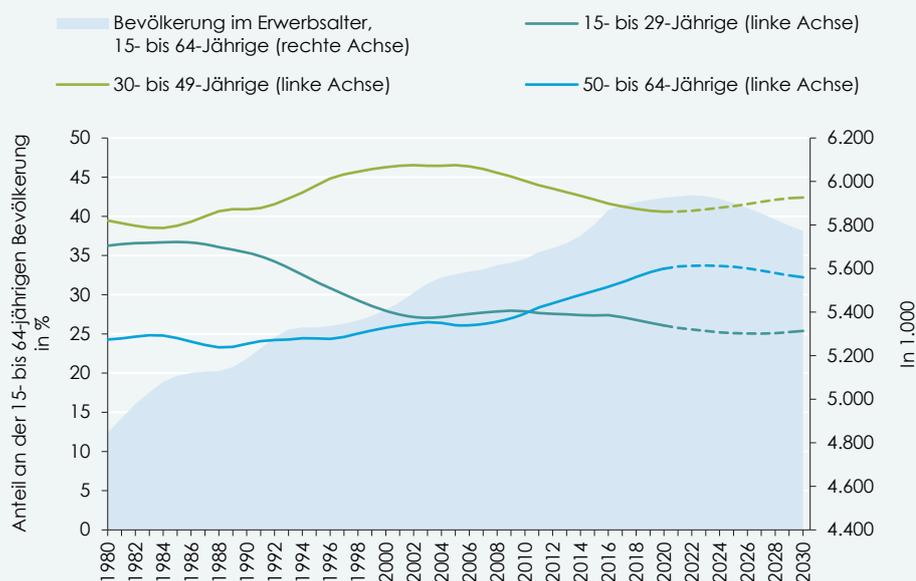
Zahl der Erwerbspersonen trotz eines Schrumpfens der Erwerbsbevölkerung zunehmen.

### 2.1 Demografischer Wandel

Österreichs Bevölkerung im Erwerbsalter (15 bis 64 Jahre) wuchs in den letzten Jahrzehnten stetig, von knapp 5 Mio. Anfang der 1980er-Jahre auf gut 5,9 Mio. im Jahr 2021 (+19,2%). Für die kommenden Jahre prognostiziert Statistik Austria allerdings einen Rückgang der Erwerbsbevölkerung, da die geburtenstarken "Babyboomer"-Jahrgänge der frühen 1960er-Jahre das Regelpensionsalter erreichen (Abbildung 1). In der jüngsten Bevölkerungsprognose von Statistik Austria wurden jedoch der Ukraine-Krieg und die damit verbundene Fluchtbewegung noch nicht berücksichtigt. Der ab 2023 erwartete Bevölkerungsrückgang in der Altersgruppe der 15- bis 64-Jährigen könnte somit später einsetzen, je nachdem, wie viele der Vertriebenen sich dauerhaft in Österreich niederlassen.

**Durch den demografischen Wandel wird die Bevölkerung im Erwerbsalter in den kommenden Jahren schrumpfen und weiter altern.**

Abbildung 1: Historische und prognostizierte Entwicklung der Bevölkerung im Erwerbsalter in Österreich



Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen. Ab 2021: Prognose (laut Statistik Austria, Bevölkerungsprognose, Stand November 2021).

Mit dem Bildungsniveau steigt die Erwerbsbeteiligung. Qualifizierung ist folglich ein zentraler Hebel zur Erhöhung der Beschäftigungsquote.

In den letzten Jahrzehnten ist die österreichische Erwerbsbevölkerung nicht nur gewachsen, sondern auch gealtert. Durch die Abfolge unterschiedlich großer Kohorten hat der Anteil der Älteren stetig zugenommen: Hatten 50- bis 64-Jährige zu Beginn der 1980er-Jahre noch knapp ein Viertel der Erwerbsbevölkerung gestellt, so stieg ihr Anteil bis 2021 auf ein Drittel. Gleichzeitig nahm der Anteil der 15- bis 29-Jährigen deutlich ab (um gut 10 Prozentpunkte auf 25,8%). Bis 2030 wird, der Prognose von Statistik Austria zufolge, der Anteil der 50- bis 64-Jährigen an der Erwerbsbevölkerung leicht um 1 Prozentpunkt sinken und der Anteil der 15- bis 29-Jährigen stagnieren.

## 2.2 Erwerbsbeteiligung

Die Erwerbsbeteiligung der 15- bis 64-Jährigen hat seit den frühen 2000er-Jahren deutlich zugenommen. Zwischen 2000 und 2021 stieg die Erwerbsquote in Österreich um 9,1 Prozentpunkte auf 77,4%<sup>1)</sup>. Dafür sind im Wesentlichen zwei Entwicklungen verantwortlich: Erstens, die zunehmende Angleichung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern, ausgelöst durch einen Aufholprozess der Frauen (+12,5 Prozentpunkte auf 71,6%) und zweitens, ein drastischer Anstieg der Erwerbsquote Älterer (50 bis 64 Jahre +29,1 Prozentpunkte auf 71,2%), ausgelöst durch eine Verbesserung ihrer Qualifikationsstruktur sowie institutionelle Reformen im Pensionssystem. Durch die Reformen wurden vorzeitige Ausstiegspfade geschlossen bzw.

durch hohe Zu- und Abschläge Anreize zu einem längeren Verbleib im Erwerbsleben gesetzt.

Eine zentrale Determinante der Erwerbsbeteiligung ist die Bildung: Je höher das Qualifikationsniveau, desto höher ist die Erwerbsbeteiligung (OECD, 2011). Dieser starke empirische Zusammenhang lässt sich gemäß der Humankapitaltheorie mit der positiven Korrelation von Ausbildungsniveau und Lohnhöhe erklären (Goldin & Katz, 2008; Oreopoulos & Petronijevic, 2013): Steigt mit dem Bildungsniveau die Lohnhöhe, steigt auch die Erwerbsbeteiligung. Dieser Zusammenhang ist vor allem bei Frauen stark ausgeprägt, da die Opportunitätskosten einer Erwerbsinaktivität mit dem Ausbildungsniveau steigen (Ganguli et al., 2014). Auch Fink et al. (2020) unterstreichen anhand ihres Mikrosimulationsmodells für Österreich die Bedeutung der Bildungsexpansion für die Erwerbsbeteiligung. Mit dem Ausbildungsniveau nehmen aber nicht nur die Einkommen, sondern auch die Beschäftigungsmöglichkeiten zu, was sich ebenfalls positiv auf die Erwerbsintegration auswirkt.

Neben dem Qualifikationsniveau zählt eine Reihe weiterer persönlicher Charakteristika zu den Bestimmungsfaktoren der Erwerbsbeteiligung, etwa das Alter, das Geschlecht, die Nationalität, der Gesundheitszustand oder die Arbeitserfahrung. Die Erwerbsbetei-

<sup>1)</sup> Die angegebene Erwerbsquote beruht auf administrativen Daten und gibt den Anteil der Erwerbs-

personen (Arbeitslose und Erwerbstätige) an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wieder.

ligung von Frauen<sup>2)</sup> hängt zudem stark von Betreuungspflichten (Kleinkinder, Pflege älterer Personen) und der Haushaltskonstellation (Familienstand, Ausbildungsniveau und Erwerbsstatus des Partners) ab (Mascherini et al., 2016; Thévenon, 2013). Soziale Normen in Bezug auf die Kinderbetreuung und die Arbeitsteilung im Haushalt (Winkler, 2022) sowie ökonomische Notwendigkeiten spielen ebenfalls eine Rolle.

Neben der Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsplätzen, die sich nicht nur unmittelbar, sondern auch langfristig positiv auf die Beschäftigungsintegration von Frauen auswirkt (Cascio et al., 2015), gibt es noch weitere institutionelle Faktoren, die die Erwerbsbeteiligung beeinflussen (z. B. pensionsrechtliche Regelungen; Horvath & Mahringer, 2016). Abseits der institutionellen Rahmenbedingungen, der persönlichen Charakteristika

und der Haushaltskonstellation bestimmt kurzfristig die gesamtwirtschaftliche Arbeitskräftenachfrage das Arbeitskräfteangebot: Die Arbeitskräftenachfrage schwankt im Konjunkturverlauf, und mit ihr das Arbeitskräfteangebot. In der Hochkonjunktur nimmt das Arbeitskräfteangebot zu, während es in einer Rezession sinkt. Ein gängiger Erklärungsansatz für dieses Muster ist die Entmutigung. Arbeitskräfte, die in einer Rezession ihren Arbeitsplatz verlieren und ihre Beschäftigungschancen als gering einschätzen, ziehen sich entmutigt aus dem Arbeitsmarkt zurück (Dagsvik et al., 2013; Provenzano, 2017). Nichterwerbspersonen verschieben den Zeitpunkt des Arbeitsmarkteinstiegs, indem sie entweder die Dauer der Ausbildung (im Falle des Berufseinstiegs) oder der Kinderbetreuung (beim Wiedereinstieg) verlängern.

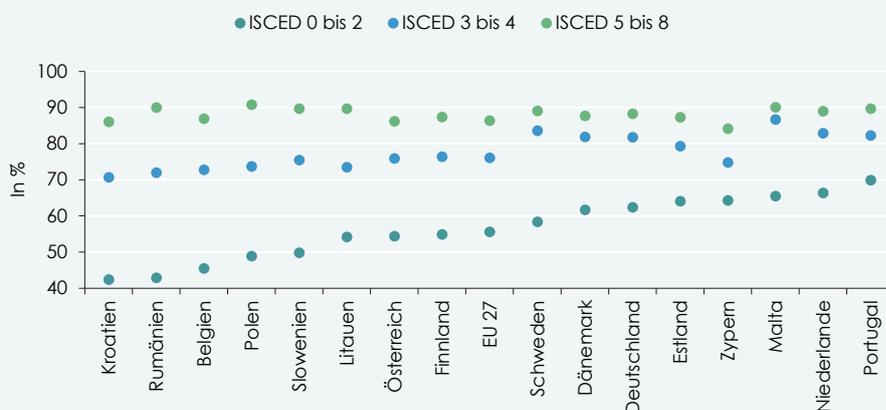
### 3. Qualifizierung als zentraler Hebel zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung

Ein zentraler Hebel zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und damit zur Steigerung der Beschäftigungsquote ist Qualifizierung. Adressaten dieses Ansatzes sind vorwiegend Geringqualifizierte, da sie die geringste Erwerbsneigung (Abbildung 2) und das höchste Arbeitslosigkeitsrisiko aufweisen<sup>3)</sup>. Das Cedefop (2017) definiert die Gruppe der Geringqualifizierten breit und subsumiert darunter

nicht nur formal Geringqualifizierte (Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss), sondern u. a. auch formal Höherqualifizierte mit veralteten Qualifikationen, Langzeitarbeitslose und überqualifizierte Personen, die ihr Wissen nicht beruflich anwenden können (etwa Migrantinnen und Migranten, deren im Ausland erworbene Berufsausbildung im Aufnahmeland nicht anerkannt wird).

Abbildung 2: **Beschäftigungsquoten nach Ausbildungsabschluss in ausgewählten EU-Ländern**

2021



Q: Eurostat. ISCED 0 bis 2 ist vergleichbar mit höchstens Pflichtschulabschluss, ISCED 3 bis 4 entspricht Abschlüssen der Sekundarstufe II bzw. einer postsekundären, nichttertiären Ausbildung, ISCED 5 bis 8 dem Abschluss einer Tertiärausbildung (einschließlich Abschlüssen einer berufsbildenden höheren Schule).

<sup>2)</sup> Der markante Aufholprozess in der Frauenerwerbsbeteiligung in den letzten Jahrzehnten (für die OECD-Länder siehe z. B. Grigoli et al., 2020) wurde durch die Bildungsexpansion der Frauen, die wachsenden Beschäftigungsmöglichkeiten im Dienstleistungsbereich, den Ausbau von Kinderbetreuungsplätzen und die Verfügbarkeit von Teilzeitarangements begünstigt (Thévenon, 2013).

<sup>3)</sup> In Österreich waren 2021 14,1% der 25- bis 64-Jährigen formal geringqualifiziert (auf ISCED-Niveau 0 bis 2, vergleichbar mit höchstens Pflichtschulabschluss). Ihre Beschäftigungsquote (laut Eurostat) war 2021 mit 54,4% deutlich geringer als jene Höherqualifizierter (ISCED 3 bis 4: 75,9%, ISCED 5 bis 8: 86,2%), das Arbeitslosigkeitsrisiko mehr als dreimal so hoch wie im mittleren Qualifikationssegment (AMS, 2022).

**Die Arbeitsmarktchancen Geringqualifizierter schwinden zunehmend.**

**Investitionen in die frühkindliche Bildung sind ein wichtiger Baustein einer Qualifizierungsstrategie.**

**Die längerfristige Aus- und Weiterbildung Arbeitsloser sollte forciert werden, um das Humankapital zu stärken.**

Ein geringes formales Ausbildungsniveau zieht für die Betroffenen typischerweise geringere Beschäftigungschancen, schlechtere Arbeitsbedingungen, niedrigere Löhne und ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko nach sich (Horvath et al., 2021; Wegscheider-Pichler et al., 2021). Diese ungünstigen Aussichten werden sich mittel- bis langfristig weiter verschlechtern: Einerseits sinkt die Nachfrage nach Hilfstätigkeiten, andererseits treten Geringqualifizierte zunehmend in Konkurrenz zu formal höher qualifizierten Arbeitskräften, nachdem auch bei einfachen Tätigkeiten die Qualifikationsanforderungen steigen (Fink et al., 2019; Horvath et al., 2021). Höherqualifizierung ist folglich ein wichtiger Schlüssel, um die Beschäftigungsfähigkeit zu erhöhen, und gleichzeitig eine große Herausforderung, da gerade Geringqualifizierte, die eine Höherqualifizierung am nötigsten hätten, die geringste Weiterbildungsneigung<sup>4)</sup> aufweisen (Hovdhaugen & Opheim, 2018; Seifried & Berger, 2011; Trahms et al., 2021).

Gefragt sind einerseits präventive Ansätze, um vorzeitige Bildungsabbrüche zu vermeiden und die Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten, und andererseits kurative Ansätze zur Verringerung der Arbeitslosigkeit und zur Hebung des Fachkräftepotentials Geringqualifizierter. Beide Arten von Maßnahmen werden im Folgenden skizziert und mit Kennzahlen aus dem Arbeitsmarktmonitor untermauert.

### 3.1 Frühe Ausbildungsabbrüche vermeiden

Präventive Ansätze zur Vermeidung von frühen Ausbildungsabbrüchen sind zentral, um den Anteil Geringqualifizierter zu reduzieren. Obwohl es in Österreich bereits eine Reihe von Initiativen und Maßnahmen zur Prävention früher Ausbildungsabbrüche gibt, etwa die Ausbildungsgarantie, die 2016 beschlossene Ausbildungspflicht bis zum Alter von 18 Jahren, das Jugendcoaching und das verpflichtende Kindergartenjahr (Steiner et al., 2016), ist der Anteil der frühen Schul- und Ausbildungsabgängerinnen und -abgänger (Early School Leavers – ESL) hierzulande relativ stabil (2021: 8,0%, EU 27: 9,7%). Wie internationale Befunde zeigen, sind Aktivitäten, die bereits im Vorschulalter ansetzen, am effektivsten (Carneiro & Heckman, 2003; Doyle et al., 2009), da in jungen Jahren das Fundament der kognitiven und sozialen Fähigkeiten und damit die Grundlage für die nachfolgende Bildungs- und Arbeitsmarktintegration gelegt wird. Von frühkindlicher Förderung profitieren insbesondere benach-

<sup>4)</sup> 2021 betrug in Österreich der Anteil der 25- bis 64-Jährigen, die in den letzten vier Wochen an einer Aus- oder Weiterbildung teilgenommen haben, an allen gleichaltrigen Personen 14,6% (Schweden 34,7%). Unter Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss fiel die Quote mit 5,8% unterdurchschnittlich aus (mittleres

teiligte Kinder – eine hohe Qualität des Angebotes vorausgesetzt.

Rein quantitativ besteht in Österreich Ausbaupotential bei der frühkindlichen Förderung, wie ein EU-Vergleich der Kinderbetreuungsquoten zeigt: In Österreich waren 2020 21,1% der unter 3-Jährigen in formaler Kinderbetreuung (Spitzenreiter Dänemark 67,7%), 7,7% im Ausmaß von mindestens 30 Stunden pro Woche (Dänemark 65,6%). Der flächendeckende Ausbau qualitativ hochwertiger und leistbarer Kinderbetreuung ist somit ein zentraler Baustein in einer Qualifizierungsstrategie.

### 3.2 Forcierung der längerfristigen beruflichen Qualifizierung Arbeitsloser

Die Qualifizierungsförderung ist ein wichtiges Element der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Sie zielt darauf ab, die Fähigkeiten und Fertigkeiten der Arbeitslosen zu verbessern und damit ihre Beschäftigungsfähigkeit zu erhöhen<sup>5)</sup>. Zugleich trägt die Qualifizierung zu einer besseren Versorgung der Wirtschaft mit Fachkräften bei. Im EU-Vergleich zählt Österreich zu den Ländern mit den höchsten Ausgaben für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen<sup>6)</sup>.

Die Qualifizierungsmaßnahmen des AMS sind sehr heterogen. Sie reichen von der Vermittlung von Bewerbungskompetenzen über die Auffrischung oder Vermittlung von Basiskompetenzen bis hin zu Intensivausbildungen mit zertifizierten Bildungsabschlüssen. Eine differenzierte Analyse der AMS-Qualifizierungsmaßnahmen zeigt, dass intensivere Maßnahmen eine höhere Wirkung erzielen als kurze bzw. weniger intensive Kurse (Eppel et al., 2022). Nach Subgruppen betrachtet profitieren insbesondere benachteiligte Personen – Geringqualifizierte, Ältere und gesundheitlich Eingeschränkte – von der AMS-Qualifizierungsförderung. Innerhalb der aktiven Arbeitsmarktpolitik sollte daher die längerfristige berufliche Weiterbildung Arbeitsloser forciert werden, um eine substanzielle Stärkung des Humankapitals wie eine Höherqualifizierung oder eine berufliche Umorientierung in zukunftsträchtige Beschäftigungsfelder zu ermöglichen. Gerade bei längeren Qualifizierungsvorhaben hängen die Bereitschaft und die Möglichkeit zur Teilnahme oftmals von einer ausreichenden Existenzsicherung während der Maßnahmenteilnahme ab, insbesondere dann, wenn diese Mittel wesentlich zur Versorgung des betreffenden Haushaltes beitragen. Um längerfristige Weiterbildungen für Arbeitslose auch leistbar und attraktiv zu machen, wird vom AMS

Ausbildungsniveau ISCED 3 bis 4: 10,1%, Tertiärausbildung ISCED 5 bis 8: 24,8%).

<sup>5)</sup> Für einen Überblick der Evaluierungsliteratur siehe Huemer et al. (2021).

<sup>6)</sup> Gemessen in Prozent des BIP je Prozent Arbeitslosenquote: Österreich 0,114% (2019), Rang 3 unter den 27 EU-Ländern.

derzeit (vorübergehend) zusätzlich zur Existenzsicherungsleistung ein Bildungsbonus ausbezahlt.

### 3.3 Abbau von Weiterbildungsbarrieren

Berufe und Qualifikationsanforderungen sind einem permanenten Wandel unterworfen. Die Wirkung des Erstausbildungssystems ist begrenzt, da es nur die Neuzugänge in das Beschäftigungssystem (Bildungsabsolventinnen und -absolventen), nicht aber die Qualifikationen der bereits auf dem Arbeitsmarkt befindlichen Arbeitskräfte beeinflusst. Voraussetzung dafür ist ein leistungsfähiges System der Aus- und Weiterbildung für Erwachsene, einschließlich einer adäquaten Existenzsicherung.

Mit der Bildungskarenz, der Bildungsteilzeit, dem Fachkräftestipendium und dem Selbsterhalterstipendium gibt es in Österreich bereits Existenzsicherungsleistungen, die Erwachsenen während ihrer Aus- und Weiterbildung gewährt werden. Allerdings unterscheiden sich die genannten Instrumente vor allem hinsichtlich der Voraussetzungen der Inanspruchnahme und der Leistungshöhe. Insgesamt bieten sie Bock-Schappelwein et al. (2017) zufolge nur unzureichende Unterstützung für Personen mit geringer und mittlerer formaler Qualifikation. Um gerade jene Gruppen besser zu unterstützen, die durch den Wandel auf dem Arbeitsmarkt potenziell unter Druck geraten, bedarf es daher einer Weiterentwicklung der bestehenden Instrumente.

Neben finanziellen Restriktionen sind Geringqualifizierte noch mit anderen Weiterbildungsbarrieren konfrontiert. Dazu zählen etwa "negative Schulerfahrungen, geringes Lerninteresse, Distanz zum Lernen, Ängste vor Misserfolg, mangelndes Vertrauen in die eignen Lernfähigkeiten und fehlendes Durchhaltevermögen" (Ziegler & Akbar, 2021, 5). Hinzu kommen eine organisatorische Überforderung (etwa aufgrund von Zeitmangel) und die subjektive Einschätzung, dass kein Bedarf an Qualifizierung besteht bzw. kein Nutzen damit verbunden ist (Ambos, 2005). Neben den Weiterbildungshürden ist auch die Zielgruppe der Gering-

qualifizierten selbst sehr heterogen. Sie unterscheidet sich nach soziodemografischen Merkmalen, Problemlagen, Arbeitsmarktintegration und Kompetenzniveau, weshalb verschiedene maßgeschneiderte Instrumente zum Einsatz kommen müssen (Papouschek, 2018). Die Maßnahmenempfehlungen in der Literatur sind vielfältig und reichen u. a. von der aufsuchenden Bildungsberatung, bei der die Zielgruppen aktiv von den Bildungsinstitutionen besucht werden, über Bildungscoaching mit psychologischer und sozialarbeiterischer Begleitung, bis hin zu arbeitsplatznaher Qualifizierung, modular gestalteten Bildungsangeboten und der Zertifizierung von informell<sup>7)</sup> erworbenen Kompetenzen (Papouschek, 2018; OECD, 2019). Der letztgenannte Ansatz, die Zertifizierung von beruflichem Wissen, macht Kompetenzen sichtbar. Da die individuellen Fähigkeiten auf dem Arbeitsmarkt anhand von Bildungsabschlüssen zum Ausdruck gebracht werden, ist die Zertifizierung ein wichtiger Schritt, um vorhandene Qualifikationen besser zu verwerten und das Arbeitslosigkeitsrisiko zu senken.

Eine wichtige Rolle bei der Weiterbildung Geringqualifizierter kommt den Betrieben zu, da die Bereitstellung von Weiterbildungsangeboten durch den Betrieb bereits wichtige organisatorische und finanzielle Hürden für Geringqualifizierte beseitigt<sup>8)</sup>. Oslander und Stephan (2018) untersuchten für Deutschland, unter welchen Voraussetzungen sich Beschäftigte vorstellen könnten, an Weiterbildungsangeboten teilzunehmen. Sie zeigten, dass die Teilnahmewahrscheinlichkeit steigt, wenn die Weiterbildung als Arbeitszeit gilt, die Betriebe die Kosten voll übernehmen und sich die Weiterbildung für die Beschäftigten finanziell rechnet. Für die Einzelnen trägt die Weiterbildung zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit und zur Stabilisierung von Erwerbsverläufen bei. Für Betriebe ist die Weiterbildung von Beschäftigten eine Möglichkeit, Fachkräftengpässe auf dem Arbeitsmarkt zu überwinden. Empirische Analysen zeigen jedoch deutliche Unterschiede in der betrieblichen Weiterbildungsbeteiligung nach sozialen Gruppen; gerade Geringqualifizierte nehmen seltener an einer Weiterbildung teil.

**Um die Weiterbildungsbeteiligung von Geringqualifizierten zu erhöhen, sind verschiedene maßgeschneiderte Instrumente notwendig.**

## 4. Aufholpotential

Mittels Kennzahlen des Arbeitsmarktmonitors lässt sich angeben, wie hoch das Aufholpotential Österreichs ist, was die Beschäftigungsquote betrifft. Dazu wird der Blick auf die EU-Spitzenreiter gerichtet. Wertvolle Hinweise liefert dabei nicht nur die Analyse der

Beschäftigungsquote insgesamt, sondern auch die separate Betrachtung der Beschäftigungsintegration nach Geschlecht, Alter und Arbeitszeitausmaß. Zur Ausschöpfung des Aufholpotentials wird jedoch ein Bündel an Maßnahmen notwendig sein;

<sup>7)</sup> Informelle Bildung umfasst den selbstorganisierten Wissenserwerb (Besuch von Messen, Lesen von Fachliteratur usw.).

<sup>8)</sup> 2015 nahmen in Österreich 45,4% der Beschäftigten (in Betrieben mit zumindest 10 Beschäftigten, ohne die

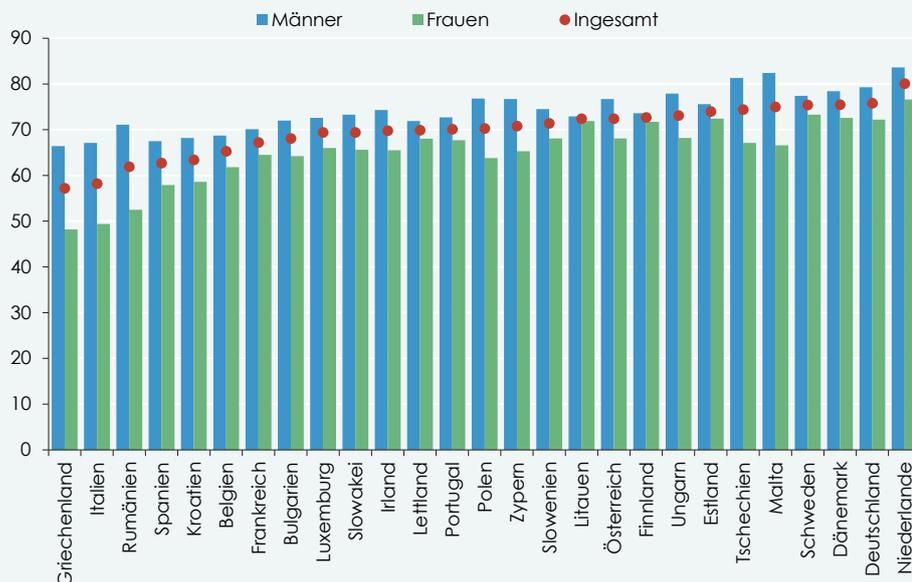
Branchen "öffentliche Verwaltung", "Erziehung und Unterricht", "Gesundheits- und Sozialwesen") an einer betrieblichen Weiterbildung teil.

Qualifizierungsmaßnahmen sind nur ein – wenn auch zentraler – Teil davon.

2021 verzeichneten die Niederlande die höchste Beschäftigungsquote der 27 EU-Länder (80,1%). Österreichs Beschäftigungsquote (72,4%) lag um 7,7 Prozentpunkte unter diesem Spitzenwert. Auch nach Geschlecht betrachtet schneiden die Nieder-

lande am besten ab (Abbildung 3): Die Beschäftigungsquote der Frauen (76,6%) war 2021 ebenso wie jene der Männer (83,6%) die höchste aller EU-Länder. Werden diese Beschäftigungsquoten als Zielwerte für Österreich definiert, beträgt das Aufholpotential der Frauen hierzulande 8,5 Prozentpunkte (68,1%), jenes der Männer 6,9 Prozentpunkte (76,7%).

Abbildung 3: **Beschäftigungsquoten nach Geschlecht in der EU 27**  
2021



Q: Eurostat. Aufsteigend sortiert gereiht nach der Beschäftigungsquote insgesamt.

Die Beschäftigungsintegration Älterer gelingt unter den 27 EU-Ländern in Schweden am besten: 2021 waren in Schweden 76,9% aller 55- bis 64-jährigen Personen erwerbstätig, in Österreich nur 55,4%, um 21,5 Prozentpunkte weniger. Mit ein Grund dafür ist das in Österreich niedrigere Regelpensionsalter von Frauen (60 Jahre, ausgenommen öffentlicher Dienst). Doch selbst, wenn nur die Beschäftigungsquote der 55- bis 64-jährigen Männer verglichen wird, besteht ein großes Aufholpotential gegenüber dem Spitzenreiter Schweden (16,7 Prozentpunkte).

Da die Beschäftigungsquote laut Eurostat bereits Beschäftigungsverhältnisse ab einer Wochenarbeitszeit von einer Stunde berücksichtigt, kann das Aufholpotential durch einen Vergleich der Beschäftigungsquoten unterschätzt werden. Dies gilt vor allem dann, wenn die Bedeutung der Teilzeitbeschäftigung im europäischen Vergleich differenziert. Daher ist ein ergänzender Blick auf die arbeitszeitbereinigte Beschäftigungs-

quote sinnvoll. Dabei zeigt sich, dass die hohe Beschäftigungsquote in den Niederlanden mit einer hohen Teilzeitquote einhergeht. 2021 waren 42,7% aller Erwerbstätigen in den Niederlanden teilzeitbeschäftigt (Frauen 65,0%, Männer 22,5%). Wird die Beschäftigungsquote um das Arbeitszeitmaß bereinigt und in Vollzeitäquivalenten<sup>9)</sup> angegeben, erzielt Tschechien den höchsten Wert (2021: 72,6%) in der Altersgruppe 15 bis 64 Jahre<sup>10)</sup>. Österreichs Abstand zum Spitzenreiter steigt in der arbeitszeitbereinigten Sicht auf 9,9 Prozentpunkte (2021: 62,6%); deutlich größer fällt das Aufholpotential unter Frauen aus (16,3 Prozentpunkte).

Dass die Beschäftigungsquote in Vollzeitäquivalenten trotz einer hohen Teilzeitquote hoch sein kann, zeigt das Beispiel Schwedens: Schweden verzeichnete 2021 die sechsthöchste Beschäftigungsquote in Vollzeitäquivalenten (69,9%) und zugleich die sechsthöchste Teilzeitquote (20,4%) aller EU-

**Österreichs Beschäftigungsquote liegt um 7,7 Prozentpunkte unter dem Wert des EU-Spitzenreiters, arbeitszeitbereinigt um 9,9 Prozentpunkte.**

<sup>9)</sup> Bei der Beschäftigungsquote in Vollzeitäquivalenten handelt es sich um eine rein rechnerische Größe, bei der die Erwerbstätigen auf Basis ihrer Erwerbs-

arbeitszeit in fiktive Vollzeitbeschäftigte umgerechnet werden.

<sup>10)</sup> Teilzeitquote Tschechien 2021: 5,7%.

Länder; gleichzeitig war die durchschnittlich geleistete Arbeitszeit von schwedischen

Teilzeitbeschäftigten (25,5 Stunden) die zweithöchste der EU 27.

## 5. Zusammenfassung

Aus demografischen Gründen wird das Arbeitskräfteangebot in den kommenden Jahren schwächer wachsen als in der Vergangenheit. Um die Wirtschaft dennoch mit Fachkräften versorgen zu können, sind Strategien zur Hebung der Beschäftigungsquote von Nöten. Dafür gibt es mehrere Ansatzpunkte. Ein wichtiger Hebel ist die Qualifizierung; die relevante Zielgruppe sind insbesondere Geringqualifizierte.

Zentral sind, erstens, die Vermeidung von frühen Ausbildungsabbrüchen durch Investitionen in die frühkindliche Bildung, zweitens, die Forcierung der längerfristigen Aus- und Weiterbildung Arbeitsloser zur Stärkung des Humankapitals und, drittens, der Abbau von Weiterbildungsbarrieren, die vor allem bei Geringqualifizierten zu einer geringen Weiterbildungsbereitschaft beitragen. Gefragt sind

unterschiedliche Ansätze, die von aufsuchender Bildungsberatung, über Bildungscoaching mit psychologischer und sozialarbeiterischer Begleitung, finanzielle Unterstützung bis hin zu arbeitsplatznaher Qualifizierung, modularen Weiterbildungsangeboten und der Zertifizierung von informell erworbenen Kompetenzen reichen. Dass in Österreich bei der Erwerbsbeteiligung nach wie vor Aufholbedarf besteht, zeigt der Vergleich mit den hierin führenden EU-Ländern: Ohne Arbeitszeitbereinigung lag Österreichs Beschäftigungsquote zuletzt um 7,7 Prozentpunkte unter dem Spitzenwert. Wird zusätzlich das Arbeitszeitausmaß berücksichtigt, beträgt der Abstand zum Spitzenreiter 9,9 Prozentpunkte. Zur Schließung dieser Lücke bedarf es allerdings neben der Qualifizierung weiterer Maßnahmen zur Beseitigung von Beschäftigungshemmnissen.

## 6. Literaturhinweise

- Ambos, I. (2005). *Nationaler Report. Geringqualifizierte und berufliche Weiterbildung – empirische Befunde zur Weiterbildungssituation in Deutschland*. Deutsches Institut für Erwachsenenbildung.
- Arbeitsmarktservice Österreich – AMS (2022). *Arbeitsmarktdaten im Kontext von Bildungsabschlüssen*.
- Bock-Schappelwein, J., Famira-Mühlberger, U., & Huemer, U. (2017). Instrumente der Existenzsicherung in Weiterbildungsphasen in Österreich. *WIFO-Monatsberichte*, 90(5), 393-402. <https://monatsberichte.wifo.ac.at/60452>.
- Cameiro, P. M., & Heckman, J. J. (2003). Human Capital Policy. *IZA Discussion Paper*, (821). <https://doi.org/10.2139/ssrn.434544>.
- Cascio, E. U., Haider, S. J., & Nielsen, H. S. (2015). The effectiveness of policies that promote labor force participation of women with children: A collection of national studies. *Labour Economics*, 36, 64-71. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2015.08.002>.
- Cedefop (2017). *Investing in Skills Pays Off: The Economic and Social Cost of Low-skilled Adults in the EU*.
- Dagsvik, J. K., Kornstad, T., & Skjerpen, T. (2013). Labor force participation and the discouraged worker effect. *Empirical Economics*, 45(1), 401-433. <https://doi.org/10.1007/s00181-012-0598-9>.
- Doyle, O., Harmon, C. P., Heckman, J. J., & Tremblay, R. E. (2009). Investing in early human development: Timing and economic efficiency. *Economics & Human Biology*, 7(1), 1-6.
- Eppel, R., Huemer, U., Mahringer, H., & Schmoigl, L. (2022). *Evaluierung der Effektivität und Effizienz von Qualifikationsförderungen des Arbeitsmarktservice Österreich*. WIFO (mimeo).
- Fink, M., Horvath, T., Huber, P., Huemer, U., Lorenz, C., Mahringer, H., Piribauer, P., & Sommer, M. (2019). *Mittelfristige Beschäftigungsprognose für Österreich und die Bundesländer. Berufliche und sektorale Veränderungen 2018 bis 2025*. WIFO. <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/66159>.
- Fink, M., Horvath, T., & Spielauer, M. (2020). microDEMS – Ein dynamisches Mikrosimulationsmodell für Österreich. Illustration am Beispiel der Entwicklung der Erwerbsbeteiligung bis 2040. *WIFO-Monatsberichte*, 93(1), 51-61. <https://monatsberichte.wifo.ac.at/62442>.
- Ganguli, I., Hausmann, R., & Viarengo, M. (2014). Closing the gender gap in education: What is the state of gaps in labour force participation for women, wives and mothers? *International Labour Review*, 153(2), 173-207.
- Goldin, C., & Katz, L. F. (2008). *The race between education and technology*. Harvard University Press.
- Grigoli, F., Koczan, Z., & Topalova, P. (2020). Automation and labor force participation in advanced economies: Macro and micro evidence. *European Economic Review*, 126(C).
- Haas, S., Lutz, H., Mahringer, H., & Rückert, E. (2010). *Implementierung und Testung des "Arbeitsmarktmonitors der Arbeiterkammer Wien"*. WIFO. <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/43103>.
- Hözl, W., Bierbaumer, J., Klien, M., & Kügler, A. (2022). Konjunktüreinschätzungen verbessern sich trotz erhöhter Unsicherheit. Ergebnisse der Quartalsbefragung des WIFO-Konjunkturtests vom April 2022. *WIFO-Monatsberichte*, 95(5), 301-311. <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/69665>.

- Horvath, T., Huemer, U., Hyll, W., & Mahringer, H. (2021). *Erwerbs- und Einkommensverläufe in Österreich. Ein Vergleich der Entwicklung von vier Geburtsjahrgängen seit den 1970er-Jahren*. WIFO. <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/67071>.
- Horvath, T., & Mahringer, H. (2016). Entwicklung der Erwerbsbeteiligung bis 2030 unter Berücksichtigung von Änderungen im Bildungsverhalten und rezenter Pensionsreformen. Ein Update. *WIFO Working Papers*, (523). <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/58995>.
- Hovdhaugen, E., & Opheim, V. (2018). Participation in adult education and training in countries with high and low participation rates: Demand and barriers. *International Journal of Lifelong Education*, 37(5), 560-577.
- Huemer, U., Eppel, R., Kogler, M., Mahringer, H., Schmoigl, L., & Pichler, D. (2021). *Effektivität von Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik in unterschiedlichen Konjunkturphasen*. WIFO. <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/67250>.
- Huemer, U., & Mahringer, H. (2022). *Arbeitsmarktmonitor 2021. Update des jährlichen, EU-weiten Arbeitsmarktbeobachtungssystems*. WIFO (mimeo).
- Mascherini, M., Bisello, M., & Rioboo Leston, I. (2016). *The gender employment gap: Challenges and solutions*. Eurofound.
- OECD (2011). *Education at a Glance 2011. OECD Indicators*.
- OECD (2019). *Getting Skills Right. Engaging low-skilled adults in learning*. <https://www.oecd.org/els/emp/engaging-low-skilled-adults-2019.pdf>.
- Oreopoulos, P., & Petronijevic, U. (2013). Making college worth it: A review of research on the returns to higher education. *The Future of Children*, 23(1), 41-65.
- Osiander, C., & Stephan, G. (2018). Unter welchen Bedingungen würden sich Beschäftigte weiterbilden? Ergebnisse eines faktoriellen Surveys. *IAB-Discussion Paper*, (4/2018).
- Papouschek, U. (2018). *Maßnahmen und Strategien zum Aufschließen von Bildungsdefiziten gering qualifizierter Personen im Hinblick auf eine verbesserte Arbeitsmarktintegration. Teil 1: Literaturbericht*. FORBA.
- Provenzano, S. (2017). The Empirics of Hidden Labor Force Dynamics in Germany. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 237(5), 373-406. <https://doi.org/10.1515/jbnst-2017-0110>.
- Seifried, J., & Berger, S. (2011). Determinanten der Weiterbildungsbeteiligung. *Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik*, 107(1), 138-152.
- Steiner, M., Pessl, G., & Bruneforth, M. (2016). Früher Bildungsabbruch – Neue Erkenntnisse zu Ausmaß und Ursachen. In Bruneforth, M., Eder, F., Krainer, K., Schreiner, C., Seel, A., & Spiel, C. (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2015*. Leykam.
- Thévenon, O. (2013). *Drivers of Female Labour Force Participation in the OECD*. OECD. <https://doi.org/10.1787/5k46cvrqnm6-en>.
- Trahms, A., Laible, M.-C., & Braunschweig, L. (2021). Geringqualifizierte bilden sich nach wie vor deutlich seltener weiter. *IAB-Forum*. <https://www.iab-forum.de/geringqualifizierte-bilden-sich-nach-wie-vor-deutlich-seltener-weiter/>.
- Wegscheider-Pichler, A., Prettnner, C., & Lame, N. (2021). *Wie geht's Österreich? Indikatoren und Analysen von 2000 bis zum COVID-19-Krisenjahr 2020*. Statistik Austria.
- Winkler, A. E. (2022). Women's labor force participation. *IZA World of Labor*. <https://doi.org/10.15185/izawol.289>.
- Ziegler, P., & Akbar, S. (2021). *Gering Qualifizierte als Quelle zur unternehmensinternen Deckung des Fachkräftebedarfs. Good-Practice-Recherche in ausgewählten europäischen Ländern*. Arbeitsmarktservice Österreich.