

Wien, 2023

ENDBERICHT

Institutionelle Möglichkeiten, um das Arbeitsangebot zu heben

Erstellt für die Wirtschaftskammer Wien

ENDBERICHT

Institutionelle Möglichkeiten, um das Arbeitsangebot zu heben

Priv.-Doz. Dr. Monika Köppl-Turyna, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

DI Johannes Berger, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

Mag. Ludwig Strohner, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

Wissenschaftliche Assistenz: Lena Torlutter

2023

Inhalt

1.	HINTERGRUND	1
2.	PROBLEMAUFRISS ZUR ARBEITSKRÄFTESITUATION IN ÖSTERREICH	2
2.1.	Entwicklung der offenen Stellen und der Arbeitslosigkeit	2
2.2.	Entwicklung der Beschäftigung und der Arbeitszeit	6
3.	INSTITUTIONELLE REFORMANSATZPUNKTE UND MÖGLICHE FOLGEN AUF BASIS VON EMPIRISCHEN UNTERSUCHUNGEN	10
3.1.	Wirkung der Elemente des Steuer- und Abgabensystems	10
3.2.	Arbeitsmarktpolitik und Folgen für das Arbeitsangebot	16
3.3.	Wirkung von ausgewählten Sozial- bzw. Familienleistungen	25
3.4.	Zusätzliches Arbeitskräftepotenzial von weiblichen Arbeitskräften durch Ausbau der Kinderbetreuung	30
3.5.	Ausgewählte Beispiele erfolgreicher Reformen	33
4.	POTENZIALE ZUR MILDERUNG DES ARBEITSKRÄFTEMANGELS	42
4.1.	Ausgangssituation: demographische Entwicklung	42
4.2.	Entwicklung der Erwerbsbeteiligung und der Anzahl der Arbeitsstunden im europäischen Vergleich	44
4.3.	Ältere Erwerbstätige	52
4.4.	Reduktion der Abgabenbelastung zur Hebung des Arbeitskräftepotenzials	56
4.5.	Maßnahmen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik	59
4.6.	Maßnahmen zur Stärkung des Arbeitsangebots von Frauen durch Nutzung formaler Kinderbetreuung	61
4.7.	Qualifizierte Migration	65
4.8.	Zusammenschau der ermittelten Potenziale	70
5.	REFORMOPTIONEN	72
6.	LITERATUR	75

Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1: Offene Stellen beim AMS im Zeitverlauf	2
Abbildung 2: Anzahl der Arbeitslosen nach Vormerkdauer über die Zeit – Österreich (oben) bzw. Wien (unten)	3
Abbildung 3: Beveridge-Kurve in den Jahren 2008 bis April 2023 auf Monatsbasis.....	4
Abbildung 4: Arbeitslose pro offener Stelle nach Bundesländern (2. Jahreshälfte 2022).....	5
Abbildung 5: Entwicklung der offenen Stellen nach Berufsobergruppen	6
Abbildung 6: Anzahl der Beschäftigten 1974 bis 2022 nach Beschäftigungsausmaß (oben) bzw. nach Staatsangehörigkeit (unten)	7
Abbildung 7: Teilzeitquote von Frauen 1974 bzw. 2022.....	8
Abbildung 8: Teilzeitquote von Männern 1974 bzw. 2022.....	8
Abbildung 9: Tatsächlich geleistete Arbeitsstunden pro Woche seit 1995, Erwerbstätige im Alter von 15 bis 64 Jahren.....	8
Abbildung 10: Jährliches Arbeitsvolumen in der Haupttätigkeit seit 2004.....	9
Abbildung 11: Effektive Grenzabgabensätze (METR) und Beteiligungssteuersätze (PTR) in den EU-Mitgliedstaaten, 2017.....	12
Abbildung 12: Nettoersatzrate in Prozent des vorherigen Erwerbseinkommens im internationalen Vergleich.....	21
Abbildung 13: Anteil der Personen in Weiterbildung im internationalen Vergleich.....	24
Abbildung 14: Reform der Sozialhilfe anhand von Modell-Haushalten.....	30
Abbildung 15: Arbeitslosenunterstützung in Ungarn (in US-Dollar)	35
Abbildung 16: Bevölkerungsentwicklung in Österreich 1982 – 2060, in Personen (obere Abbildung), Abhängigkeitsquotient (untere Abbildung)	43
Abbildung 17: Bevölkerungsentwicklung in Wien 1982 – 2060, in Personen (obere Abbildung), Abhängigkeitsquotient (untere Abbildung)	44
Abbildung 18: Anteil der Personen in Teilzeit aufgrund von Betreuungspflichten (Hauptgrund) und Gewichtung mit Teilzeitanteil (15- bis 64-Jährige)	51
Abbildung 19: Durchschnittliches Zugangsalter bei Eigenpensionen in der gesetzlichen Pensionsversicherung.....	52
Abbildung 20: Beschäftigungsquoten der 55- bis 64-Jährigen	53
Abbildung 21: Beschäftigungsquoten älterer Personen in der EU, 2022.....	54
Abbildung 22: Abgabenquote Österreichs im europäischen Vergleich (2021).....	57
Abbildung 23: Kinderbetreuungsquoten in der EU und den EU-Mitgliedstaaten (0- bis 2-jährige bzw. 3- bis 5-jährige, Teil- und Vollzeitbetreuung, 2022).....	62
Abbildung 24: Durchschnittliche Öffnungszeiten von Kinderbetreuungseinrichtungen nach Bundesländern.....	64

Abbildung 25: Erwerbsfähige Bevölkerung (15 – 64 Jahre) in EU-Mitgliedstaaten nach Geburtslandgruppe, 2022	66
Abbildung 26: Bildungsstruktur der 25- bis 64-Jährigen nach Geburtslandgruppe, 2022	67
Abbildung 27: Beschäftigungsquote 25- bis 64-Jähriger nach Geburtslandgruppe, Geschlecht und Bildung, 2022.....	67
Tabelle 1: Veränderung des Einkommensteuertarifs in der Steuerreform 2022 – 2024	14
Tabelle 2: Anwartschaft und maximale Anspruchsdauer des Arbeitslosengeldes	17
Tabelle 3: Arbeitslose in Österreich im Jahr 2023 nach Bildungsabschluss	23
Tabelle 4: BezieherInnen von Mindestsicherung und Sozialhilfe im Jahr 2021 nach Arbeitsmarktstatus	28
Tabelle 5: Reaktion des Arbeitsangebotes von Sozialhilfe-BezieherInnen auf eine einprozentige Reduktion der Sozialhilfe	29
Tabelle 6: Beschäftigungsquoten von Frauen und Männern mit und ohne Kind unter 6 Jahren	31
Tabelle 7: Teilzeitquote der Mütter im Alter von 20 bis 49 Jahren.....	32
Tabelle 8: Entwicklung der Erwerbsbeteiligung in der EU und EU-Mitgliedstaaten (15- bis 64-Jährige).....	45
Tabelle 9: Erwerbsquoten nach Alter in der EU, Österreich, den Niederlanden und Schweden (2022)	46
Tabelle 10: Entwicklung der Normalarbeitsstunden in der Haupttätigkeit in der EU und EU-Mitgliedstaaten (15- bis 64-Jährige)	47
Tabelle 11: Teilzeitquote in der EU-27 und den Mitgliedstaaten 2022	49
Tabelle 12: Arbeitsstunden je erwerbstätiger Person nach Bundesländern 2022	50
Tabelle 13: Szenarien für die Abschätzung der Beschäftigungspotenziale älterer Personen, Erwerbsquoten in Prozentpunkten.....	56
Tabelle 14: Beschäftigungspotenziale bei älteren Beschäftigten.....	56
Tabelle 15: Geschätzte Effekte spezifischer aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitikmaßnahmen	60
Tabelle 16: Kinderbetreuungsquoten in den Bundesländern (2022)	63
Tabelle 17: Beschäftigungspotenziale durch Migration in Österreich	70
Tabelle 18: Zusammenschau der ermittelten Arbeitsangebotspotenziale	71

1. Hintergrund

Der österreichische Arbeitsmarkt hat sich in der Vergangenheit merklich verändert. Die Zahl der Erwerbstätigen laut Mikrozensus ist von 4,0 Millionen im Jahr 2008 (vor der Wirtschaftskrise) auf 4,35 Millionen (2019) bzw. 4,44 Millionen im Jahr 2022 gestiegen. Dabei zeigt sich jedoch bereits vor Corona (Stichwort Kurzarbeit) ein spürbarer Rückgang der geleisteten Arbeitsstunden pro Beschäftigungsverhältnis, der sich in den letzten Jahren weiter verfestigt hat. Die Register-Arbeitslosenquote lag 2022 bei gut 6 Prozent (und damit trotz diverser Krisen und Herausforderungen auf ähnlichem Niveau wie 2008). In Wien war sie mit 10,5 Prozent merklich höher. Trotz der aktuellen Energiekrise und der damit einhergehenden Preisentwicklung und Wachstumseinbußen wird aufgrund des Arbeitskräftemangels für die Jahre 2023 und 2024 eine weitgehend konstante Arbeitslosenquote prognostiziert. In den letzten 15 Jahren ist die Zahl der beim AMS gemeldeten offenen Stellen von rund 40.000 im Sommer 2008 auf rund 140.000 im Sommer 2022 gestiegen – der Wirtschaftsbund weist für Sommer 2022 in einer umfassenderen Betrachtung mit rund 270.000 offenen Stellen eine beinahe doppelt so hohe Zahl aus. Insbesondere aufgrund der demographischen Entwicklung werden die Herausforderungen, die vom Arbeitskräftemangel ausgehen, in Zukunft nicht kleiner werden.

Vor diesem Hintergrund sollen in dieser Studie Potenziale und Möglichkeiten zur Stärkung des Arbeitskräfteangebots untersucht werden. Der vorliegende Endbericht ist folgendermaßen aufgebaut: Im ersten Teil wird ein Problemaufriss der derzeitigen Herausforderungen auf dem österreichischen Arbeitsmarkt vorgenommen. In Kapitel 3 werden institutionelle Rahmenbedingungen sowie mögliche Reformansatzpunkte und Folgen auf Basis von empirischen Untersuchungen diskutiert. Dabei werden zum einen verschiedene Elemente des Steuer- und Abgabensystems, der Arbeitsmarktpolitik, öffentlicher Sozial- und Familienleistungen sowie Aspekte der Kinderbetreuung dargestellt. In Kapitel 3.5 werden zum anderen ausgewählte Reformbeispiele aus anderen Ländern beschrieben, die auch in Österreich zu einer Erhöhung des Arbeitsangebots führen könnten.

In Kapitel 4 werden verschiedene Personengruppen und Rahmenbedingungen in den Fokus genommen, die zu einer Linderung des Arbeitskräftemangels beitragen können. In diesem Teil werden Potenziale für zusätzliches Arbeitsangebot bei älteren Erwerbstätigen, durch eine Reduktion der Abgabenbelastung, Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik oder der formalen Kinderbetreuung sowie qualifizierte Migration quantifiziert. Daraus werden in Kapitel 5 Reformoptionen abgeleitet.

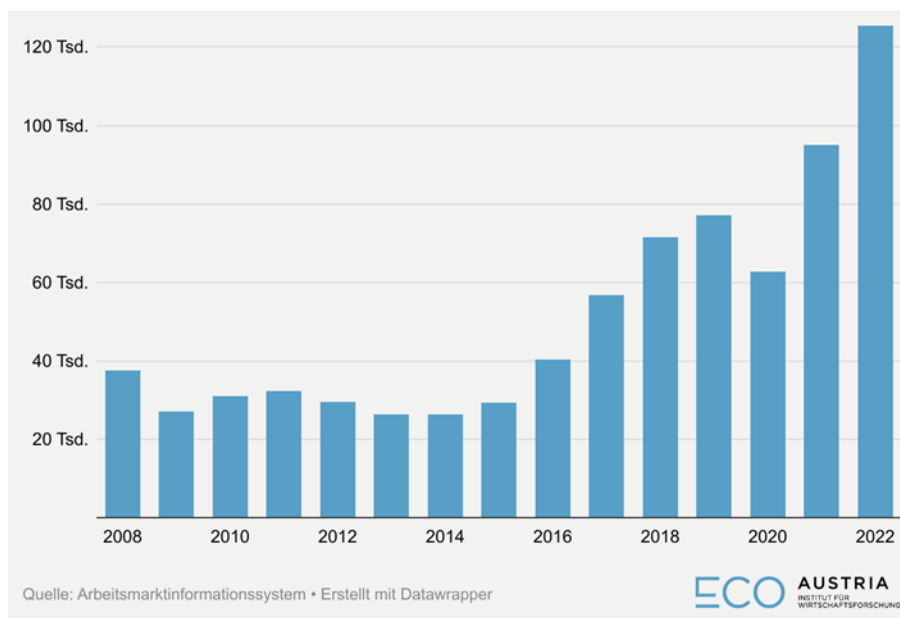
2. Problemaufriss zur Arbeitskräftesituation in Österreich

Im folgenden Kapitel wird einleitend für die vorliegende Studie die Situation am österreichischen Arbeitsmarkt diskutiert. Dabei werden zunächst die offenen Stellen und Zahlen zur Arbeitslosigkeit dargestellt, in weiterer Folge Daten zu Beschäftigung, Arbeitsvolumen und Arbeitszeiten.

2.1. Entwicklung der offenen Stellen und der Arbeitslosigkeit

2022 waren in Österreich jahresdurchschnittlich knapp über 120.000 offene Stellen beim AMS gemeldet, wie Abbildung 1 zeigt. Im Zeitverlauf zeigt sich, dass die Zahl der offenen Stellen bis etwa 2015 weitgehend konstant bei rund 30.000 lag und ab 2016 (fast) kontinuierlich gestiegen ist. Selbst im Corona-Jahr 2020 waren beim AMS mehr als 60.000 offene Stellen gemeldet, insbesondere im Jahr 2022 ist ein starker Anstieg der offenen Stellen erkennbar. Dabei ist zu beachten, dass die Unternehmen nicht alle Stellenausschreibungen über das AMS tätigen und die gesamtwirtschaftlich offenen Stellen daher deutlich höher sind. So kommt etwa der Stellenmonitor des Wirtschaftsbundes¹ zum Ergebnis, dass im Juni 2023 236.549 ausgeschriebene Stellen nicht besetzt waren (im Vergleich zu 119.348 offenen Stellen laut AMS, also rund doppelt so viel). Dies drückt die derzeit angespannte Lage auf der Arbeitsnachfrageseite trotz mittlerweile schwacher wirtschaftlicher Entwicklung aus.

Abbildung 1: Offene Stellen beim AMS im Zeitverlauf

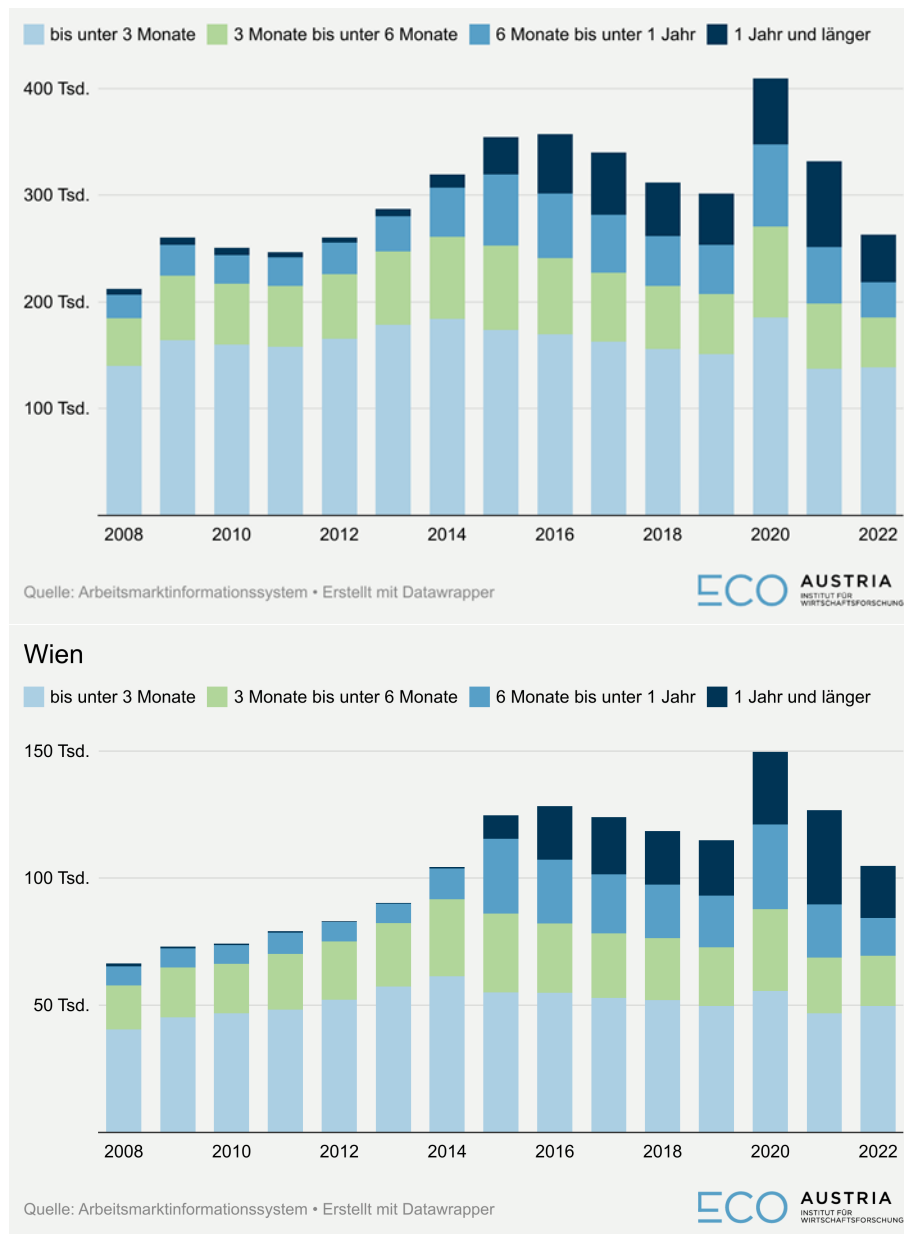


Im selben Zeitraum hat aber auch die Zahl der Arbeitslosen in Österreich spürbar zugelegt, wie Abbildung 2 zeigt. Hier zeigen sich im Wesentlichen zwei Entwicklungen. Erstens hat sich die Arbeitslosigkeit seit 2008 und insbesondere in den Jahren 2013 bis 2016 spürbar erhöht und lag 2019 auf signifikant höherem Niveau als vor 2013. Nach dem massiven Anstieg der Zahl der

¹ <https://www.wirtschaftsbund.at/stellenmonitor>.

Arbeitslosen im Jahr 2020 in Folge der COVID-19-Krise ist diese Zahl 2021 und 2022 deutlich zurückgegangen und lag 2022 bei 263.000.² Mit 6,3 Prozent ist die Arbeitslosenquote 2022 bei sehr hoher Arbeitsnachfrage etwas höher als etwa 2008 (5,9 Prozent).

Abbildung 2: Anzahl der Arbeitslosen nach Vormerkdauer über die Zeit – Österreich (oben) bzw. Wien (unten)

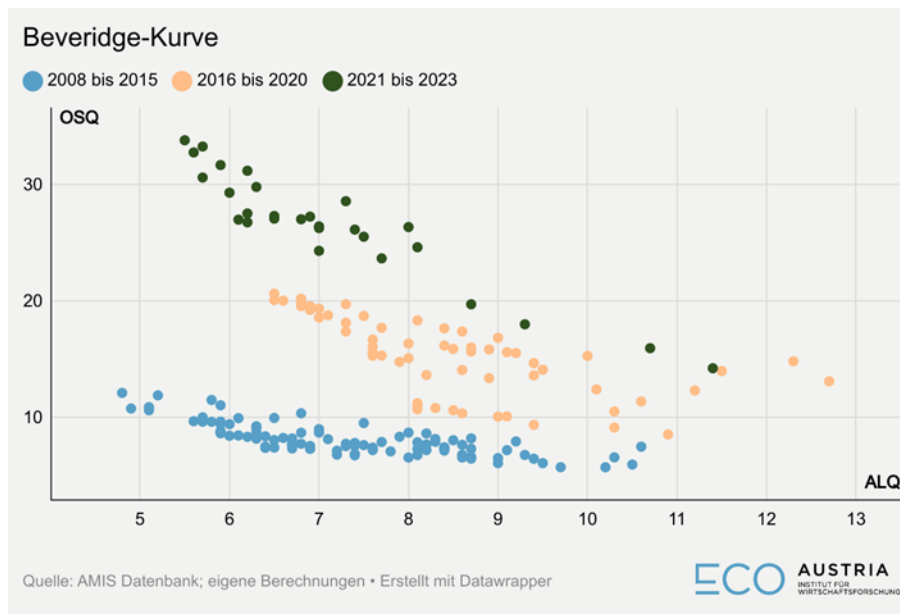


Zweitens zeigt sich, dass die Zahl der Langzeitarbeitslosen deutlich zugenommen hat. Während die Zahl der Personen, die länger als 6 Monate arbeitslos waren, 2008 vergleichsweise gering war, stieg sie seit 2014 signifikant an. Nach dem starken Anstieg in den beiden Corona-Jahren 2020 und 2021 ist die Langzeitarbeitslosigkeit (länger als 1 Jahr arbeitslos) zwar

² In der Abbildung wird lediglich die Zahl der Arbeitslosen dargestellt. Berücksichtigt man auch SchulungsteilnehmerInnen, dann ist diese Zahl in den letzten Jahren um jeweils rund 70.000 Personen höher.

zurückgegangen, aber immer noch hoch. So waren im Jahresdurchschnitt 2022 33.380 Personen zwischen 6 Monaten und 1 Jahr arbeitslos und 44.307 Personen länger als 1 Jahr. Aufgrund von Unterbrechungen wegen Schulungsmaßnahmen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik unterschätzt das Konzept der Langzeitarbeitslosigkeit die Problematik. Alternativ bietet sich die Langzeitbeschäftigungslosigkeit als Indikator an, siehe etwa AMS (2021). Während etwa im Jahr 2022 44.307 Personen langzeitarbeitslos waren, belief sich die Zahl der Langzeitbeschäftigungslosen auf 74.777 Personen. Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Wien verläuft noch deutlich dynamischer. Insgesamt hat die Zahl der Arbeitslosen in Wien von 66.486 im Jahr 2008 auf 104.847 im Jahr 2022 zugenommen. Dies ist zum Teil auf das Bevölkerungswachstum bzw. das höhere Arbeitskräftepotenzial in Wien zurückzuführen, jedoch insbesondere auf den Anstieg der Arbeitslosenquote von 7,9 auf 10,5 Prozent.

Abbildung 3: Beveridge-Kurve in den Jahren 2008 bis April 2023 auf Monatsbasis



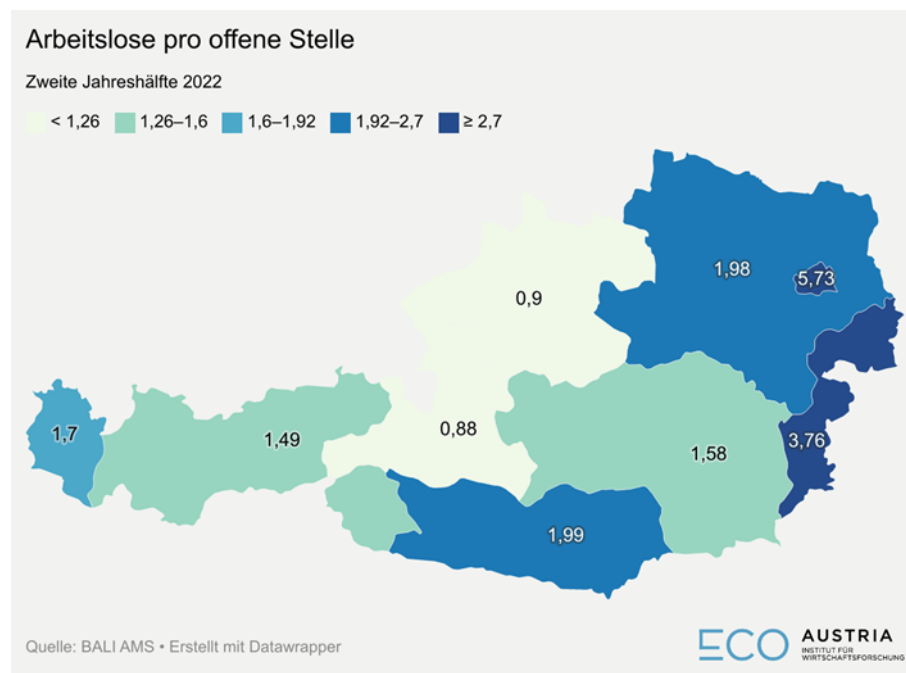
Diese Zahlen legen nahe, dass sich die sogenannte strukturelle Komponente der Arbeitslosigkeit verfestigt hat. Dies zeigt sich auch am Verlauf der sogenannten Beveridge-Kurve, die den Zusammenhang zwischen der Arbeitslosenquote und der Quote der offenen Stellen (d. h. die Anzahl der offenen Stellen laut AMS dividiert durch das Arbeitskräftepotenzial und multipliziert mit 1000) darstellt (Abbildung 3). Je weiter oben rechts die Kurve liegt (weiter vom Nullpunkt), desto höher ist die strukturelle Arbeitslosigkeit in einer Volkswirtschaft. In der Abbildung sind drei Phasen für Österreich in den letzten Jahren ersichtlich. In der ersten Phase, 2008 bis 2015, zeigt sich eine geringe Anzahl an offenen Stellen (2014 bzw. 2015 zum Teil in Kombination mit hoher Arbeitslosigkeit von über 10 Prozent). In der zweiten Phase, 2016 bis 2020, trifft eine höhere Arbeitslosigkeit auf eine Verdopplung der Quote der offenen Stellen gegenüber den Vorjahren. Schließlich folgt in der dritten Phase ein starker Anstieg der offenen Stellen nach der Lockerung der Corona-Beschränkungen kombiniert mit sinkender Arbeitslosigkeit. Die Beveridge-Kurve liegt inzwischen signifikant höher als in der ersten Phase. Diese Analyse legt nahe, dass Maßnahmen

am Arbeitsmarkt jedenfalls die strukturelle Komponente der Arbeitslosigkeit berücksichtigen sollten.

Ein wesentlicher Grund für die steigende strukturelle Arbeitslosigkeit sind sogenannte „Mismatches“ am Arbeitsmarkt, das heißt, dass Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot nur unzureichend zusammenpassen. Dies zeigt sich etwa in der regionalen Arbeitslosigkeit bzw. in den offenen Stellen in spezifischen Branchen und Berufen.

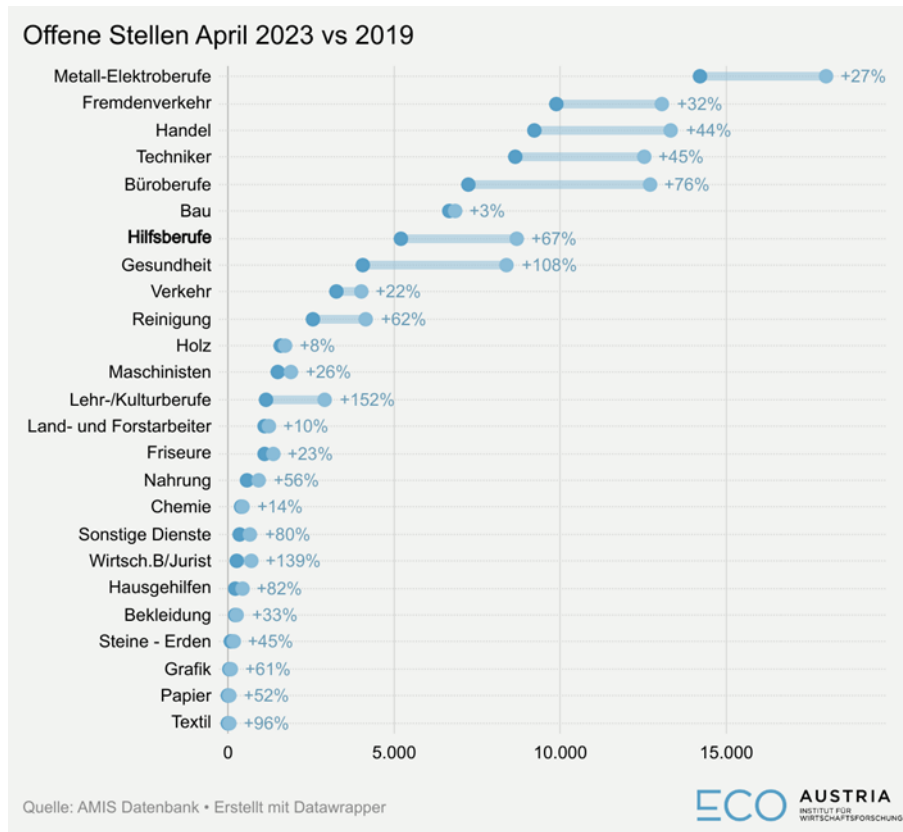
Abbildung 4 stellt die Zahl der Arbeitslosen pro offener Stelle in den einzelnen Bundesländern in der zweiten Jahreshälfte 2022 dar. Dabei zeigt sich ein Ost-West-Gefälle: Während in Wien fast sechs Arbeitslose auf eine offene Stelle entfallen, sind es in Salzburg und Oberösterreich weniger als einer, das heißt, es sind dort sogar mehr offene Stellen als Arbeitslose gemeldet.

Abbildung 4: Arbeitslose pro offener Stelle nach Bundesländern (2. Jahreshälfte 2022)



Neben dem räumlichen „Mismatch“ zeigt sich auch bei Qualifikationen ein Auseinanderklaffen zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage. Abbildung 5 stellt die Entwicklung der Zahl der offenen Stellen für einzelne Berufsgruppen dar. Während es bereits in der Vergangenheit üblich war, dass viele offene Stellen in hochqualifizierten Berufen, primär in der Industrie, ausgeschrieben wurden (bei gleichzeitig höherer Arbeitslosigkeit von Personen mit geringerer Bildung), zeigt sich zunehmend, dass auch Personen mit nur geringerer Qualifikation verstärkt gesucht werden. So hat sich die Zahl der offenen Stellen in Hilfsberufen seit 2019 um rund 70 Prozent erhöht. Dies legt nahe, dass das Arbeitsangebot über alle Qualifikationsgruppen gestärkt werden muss und für die einzelnen Gruppen maßgeschneiderte Maßnahmen gesetzt werden sollten.

Abbildung 5: Entwicklung der offenen Stellen nach Berufsobergruppen



2.2. Entwicklung der Beschäftigung und der Arbeitszeit

Neben der Entwicklung bezüglich der Arbeitslosigkeit, insbesondere der Verfestigung der strukturellen Komponente, verschärft die Reduktion der durchschnittlichen Arbeitszeit bzw. die Ausweitung der Teilzeitquote die Problematik des Arbeitskräftemangels. Die sogenannte „intensive Marge“, also die Anzahl der geleisteten Stunden pro arbeitender Person, spielt eine zunehmende Rolle beim Arbeitskräftemangel.

Die österreichische Volkswirtschaft verzeichnet einen kontinuierlichen Beschäftigungsanstieg. Die Zahl der Beschäftigten betrug laut Mikrozensus im Jahr 1974 knapp über 3 Millionen und ist im Jahr 2022 auf 4,4 Millionen angestiegen (Abbildung 6). Dabei ist deutlich erkennbar, dass der Zuwachs der Beschäftigung primär bei Teilzeit (und nicht bei Vollzeit) stattgefunden hat. Der kontinuierliche Anstieg ist zwar primär auf den Anstieg der Zahl der weiblichen Beschäftigten zurückzuführen, aber es zeigt sich insbesondere in den letzten Jahren auch ein Anstieg der Teilzeitquote unter männlichen Arbeitnehmern.

Der untere Teil von Abbildung 6 stellt die Beschäftigungsentwicklung seit 1974 nach Staatsangehörigkeit dar. Die Zahl der beschäftigten ÖsterreicherInnen hat von knapp 2,9 Millionen Personen im Jahr 1974 auf 3,6 Millionen im Jahr 2022 um 710.000 Personen zugenommen. Die Zahl der Beschäftigten mit ausländischer Staatsangehörigkeit hat in diesem Zeitraum von 155.000 auf knapp 850.000 ebenfalls um (knapp) 700.000 Personen zugenommen.

Abbildung 6: Anzahl der Beschäftigten 1974 bis 2022 nach Beschäftigungsausmaß (oben) bzw. nach Staatsangehörigkeit (unten)

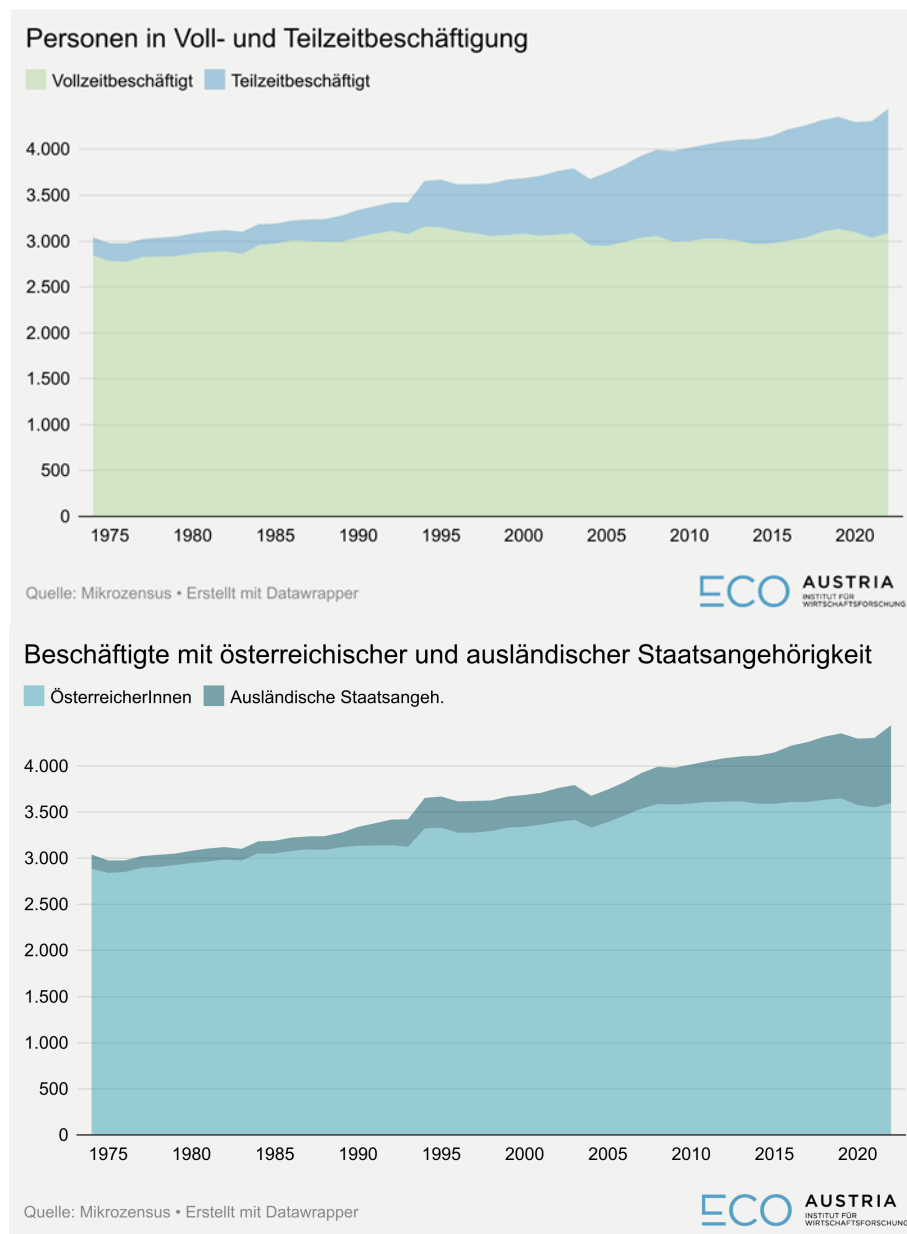


Abbildung 7 und Abbildung 8 stellen die Entwicklung der Teilzeitquote von Frauen und Männern zwischen 1974 und 2022 dar. Im Zeitverlauf zeigt sich ein starker Anstieg der Teilzeitquote bei Frauen, der u. a. auf eine steigende Erwerbsquote bei Müttern zurückzuführen ist. Diese ist die Folge eines Wandels in den gesellschaftlichen Rollenbildern sowie des Ausbaus der institutionellen Kinderbetreuung. Aber auch die Teilzeitquote bei Männern ist gestiegen, und zwar in allen Altersgruppen. Während der Anstieg in der Gruppe der 25- bis 34-Jährigen auch mit durchschnittlich längeren Ausbildungsphasen zusammenhängt und der Anstieg in der Gruppe der 55- bis 64-Jährigen u. a. auf die Möglichkeit der Altersteilzeit zurückzuführen ist, zeigt sich auch in der „Prime-Age“-Gruppe der 35- bis 54-Jährigen ein spürbarer Anstieg der Teilzeitbeschäftigung um mehr als 7 Prozentpunkte.

Abbildung 7: Teilzeitquote von Frauen 1974 bzw. 2022

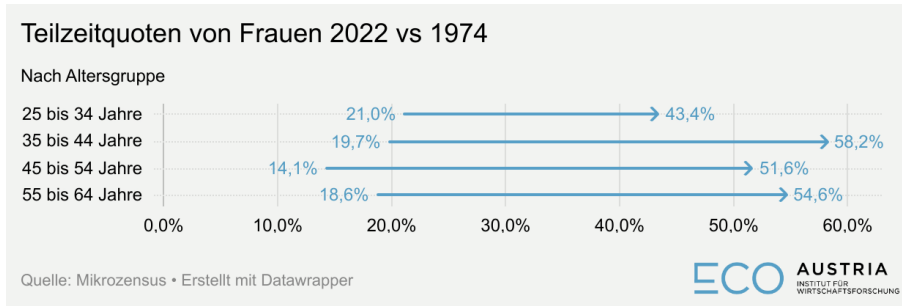


Abbildung 8: Teilzeitquote von Männern 1974 bzw. 2022

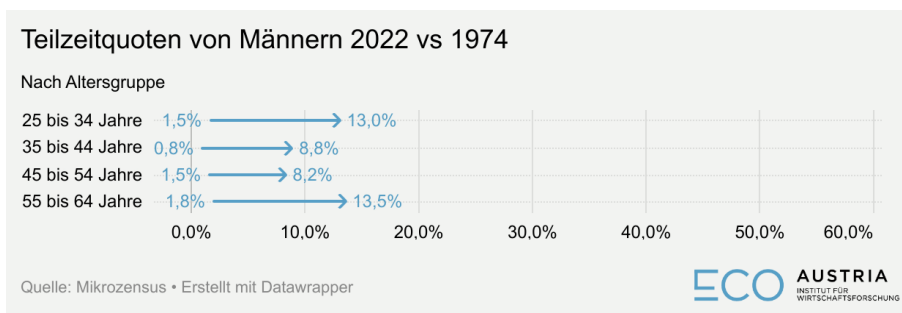
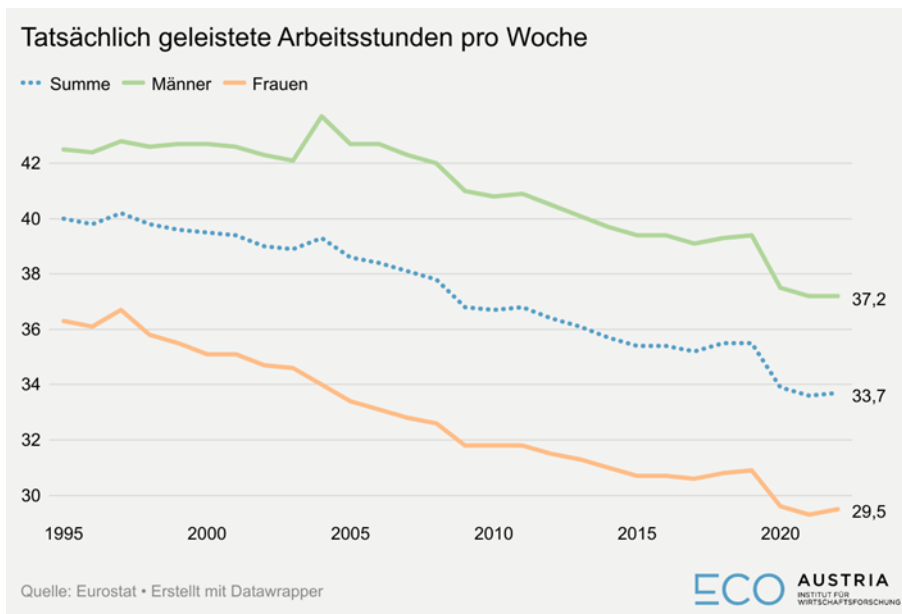


Abbildung 9: Tatsächlich geleistete Arbeitsstunden pro Woche seit 1995, Erwerbstätige im Alter von 15 bis 64 Jahren

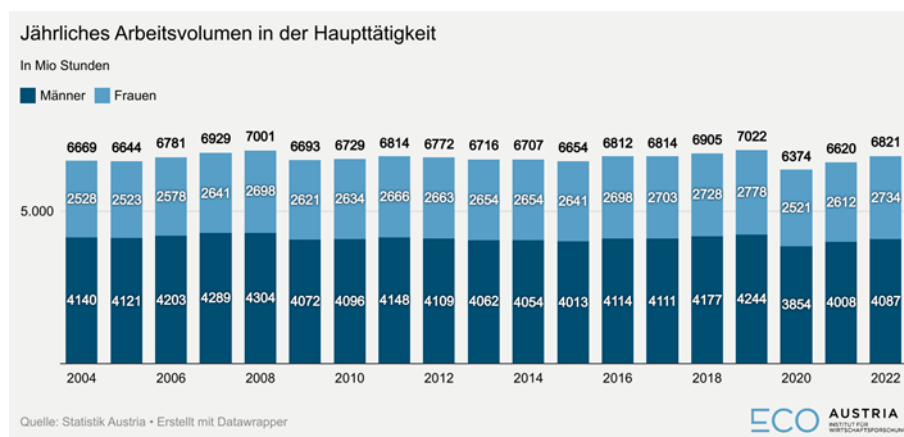


Diese Entwicklungen – eine stabile Zahl der Vollzeitbeschäftigten kombiniert mit einem deutlichen Anstieg der Beschäftigten in Teilzeit – führten dazu, dass die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden pro Person massiv abgenommen hat (Abbildung 9). Lag die Zahl der durchschnittlich tatsächlich in der Haupttätigkeit geleisteten Arbeitsstunden im Jahr 1995 noch bei 40, so ist diese laufend zurückgegangen. Im Jahr 2019 lag sie bei 35,5 Stunden, ist im Zuge der Corona-Krise deutlich

gesunken und hat auch 2022 nur wieder auf 33,7 zugelegt. Anzumerken ist, dass die durch Statistik Austria im Rahmen des Mikrozensus gemessene Zahl der Stunden im Jahr 2022 mit 30 noch deutlich niedriger liegt.³ Im Gegensatz zu Eurostat erfasst Statistik Austria auch Personen, die in der relevanten Woche ganzwöchig keiner Beschäftigung nachgingen (etwa weil sie im Urlaub waren und damit null tatsächlich geleistete Stunden aufwiesen), wodurch der Durchschnitt deutlich niedriger ist.

Abbildung 10 zeigt die Entwicklung der in der Volkswirtschaft insgesamt geleisteten Arbeitsstunden (Arbeitsvolumen) seit dem Jahr 2004. Nach dem Einbruch der geleisteten Stunden im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise kam es über die nächsten Jahre bis 2019 zwar zu einem Anstieg, aber dieser verlief relativ langsam und deutlich schwächer als jener bei der Anzahl der Beschäftigten. Während der Corona-Pandemie ist das Arbeitsvolumen deutlich gesunken und steigt derzeit wieder an. Die Zahl der geleisteten Stunden war im Jahr 2022 dennoch auf einem weiterhin relativ niedrigen Niveau, das zum Beispiel jenem der Jahre 2006 und 2011 entspricht.

Abbildung 10: Jährliches Arbeitsvolumen in der Haupttätigkeit seit 2004



Zusammenfassend kann man festhalten: der starke Anstieg der offenen Stellen als Zeichen hoher Arbeitskräftenachfrage, der „Mismatch“ zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage sowohl regional als auch in Bezug auf die Qualifikationen, die weitgehend konstante Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumens trotz erheblicher Zuwanderung und die laufende Reduktion des Arbeitsangebots aufgrund der demographischen Entwicklung zeigen, dass Maßnahmen auf dem Arbeitsmarkt in Angriff genommen werden sollen, um den Lebensstandard und die Wertschöpfung zu sichern bzw. zu verbessern.

³ <https://www.statistik.at/statistiken/arbeitsmarkt/arbeitszeit/geleistete-arbeitszeit-arbeitsvolumen-ueberstunden>.

3. Institutionelle Reformansatzpunkte und mögliche Folgen auf Basis von empirischen Untersuchungen

Im vorliegenden Kapitel werden wesentliche institutionelle Rahmenbedingungen in Österreich sowie mögliche Reformansatzpunkte und Folgen für den Arbeitsmarkt auf Basis empirischer Untersuchungen diskutiert. An dieser Stelle werden insbesondere Elemente des Steuer- und Abgabensystems, der Arbeitsmarktpolitik, öffentlicher Sozial- und Familienleistungen sowie Aspekte der Kinderbetreuung dargestellt. Zudem werden ausgewählte Reformbeispiele aus anderen Ländern beschrieben, die auch in Österreich zu einer Erhöhung des Arbeitsangebots führen könnten.

Im Allgemeinen werden in der ökonomischen Literatur zwei verschiedene Aspekte des Arbeitsangebots beschrieben. Die sogenannte „extensive Marge“ beschreibt, ob einer Erwerbstätigkeit nachgegangen wird oder nicht. Die „intensive Marge“ beschreibt das Ausmaß der geleisteten (Arbeits-)stunden im Falle einer Erwerbstätigkeit. Einzelne Reformmaßnahmen können die beiden Margen gleich- oder auch gegenläufig beeinflussen. Beispielsweise können positive Anreize am extensiven Rand negative Anreize am intensiven Rand zur Folge haben.

3.1. Wirkung der Elemente des Steuer- und Abgabensystems

3.1.1. Allgemeine Überlegungen

Wie etwa Schratzenstaller (2014) betont, hängt die Abgabenbelastung von Erwerbseinkommen von mehreren Faktoren ab, die die Grenz- und Durchschnittsabgabensätze bestimmen und einen Einfluss auf ökonomische Entscheidungen haben, etwa die Arbeitsmarktpartizipation, die Anzahl der geleisteten Stunden und die Suchanstrengung von Arbeitslosen:

- Die statutorischen Abgabensätze (d. h. der Einkommensteuertarif, Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung) bestimmen die Grenzabgabensätze, d. h. die zusätzliche Abgabenschuld im Falle eines zusätzlichen Erwerbseinkommens.
- Regelungen zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage (Geringfügigkeitsgrenze, Höchstbeitragsgrundlage für Sozialversicherungsbeiträge, verschiedene Frei- und Absetzbeträge bei der Einkommensteuer, Werbungskosten usw.) bestimmen zusammen mit den statutorischen Abgabensätzen die tatsächlich zu entrichtende Abgabenschuld und damit die Durchschnittsbelastung (gesamte Abgabenschuld für ein bestimmtes Erwerbseinkommen in Prozent dieses Einkommens).

Die Veränderung der Abgabenbelastung mit dem Einkommen kann durch den Verlauf von Grenz- und Durchschnittsabgabensätzen dargestellt werden. Der durchschnittliche Abgabensatz (*average tax rate* – ATR) ist definiert als:

$$ATR = t/y.$$

Dabei ist t die Gesamtbelastung bestehend aus Dienstnehmer-Beiträgen zur Sozialversicherung⁴ und der Einkommensteuer, und y das Bruttoeinkommen. Der Grenzabgabensatz (*marginal tax rate* – MTR) drückt hingegen die Veränderung der Belastung bei marginalem zusätzlichem Bruttoeinkommen aus.⁵

Effektive Abgabensätze berücksichtigen nicht nur die zu leistenden Abgaben, sondern auch den möglichen Verlust an Ansprüchen von öffentlichen Leistungen (wenn bestimmte Einkommensgrenzen überschritten werden). Je nach Ausgangssituation können dies etwa folgende Leistungen sein: Sozialhilfe, Familienleistungen, Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Leistungen bei Erwerbstätigkeit.

Der effektive Grenzabgabensatz (METR) misst jenen Anteil einer marginalen Erhöhung des Bruttoeinkommens, der aufgrund von Sozialversicherungsbeiträgen, Steuern und dem Verlust von Leistungsansprüchen wegfällt. Er drückt damit die finanziellen Anreize aus, mehr zu arbeiten (bei einem bestimmten Lohnsatz) oder mehr zu verdienen (d. h. den Aufwand bei einer bestimmten Anzahl von Arbeitsstunden zu erhöhen) und ist als solcher ein oft verwendeter Indikator für die Anreize an der intensiven Grenze des Arbeitsangebots.

Beteiligungssteuersätze (*participation tax rates*, PTR) spiegeln die finanziellen Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit an der extensiven Marge wider. Der PTR wird definiert als Relation von Steuern, Sozialversicherungsbeiträgen sowie des Verlusts an öffentlichen Leistungen zum Bruttoerwerbseinkommen, wenn Übergänge von Inaktivität zu Erwerbstätigkeit betrachtet werden.

Jara et al. (2020) geben einen Überblick über die Steuer- und Abgabensysteme in europäischen Ländern. Abbildung 11 fasst die ermittelten PTRs und METRs zusammen. Dabei unterscheiden sie kurz- und langfristige PTRs. Zur Ermittlung von kurzfristigen PTRs wird von einer Person mit Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung ausgegangen, bei langfristigen PTRs von einer Person mit Anspruch auf Sozialhilfe.

Gemäß der Analyse von Jara et al. (2020) zählt Österreich bei den kurzfristigen PTRs mit durchschnittlich 68 Prozent zum oberen Drittel der EU-Mitgliedstaaten. Im Schnitt beträgt demnach der Zuwachs des verfügbaren Einkommens bei einem Wechsel von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung nur gut 30 Prozent des Bruttoeinkommens. Es gibt also hierzulande starke negative Anreize, eine Arbeit aufzunehmen. In allen betrachteten Ländern sind die langfristigen PTRs niedriger, da die Sozialhilfe in der Regel niedriger als die Arbeitslosenunterstützung ist. Die negativen Arbeitsanreize sind also längerfristig nicht so stark wie kurzfristig. Nichtsdestotrotz zeigt

⁴ In vielen Analysen dieser Art wird auf Dienstnehmerbeiträge abgestellt. Die Auswirkungen von Dienstgeberbeiträgen auf die Arbeitsnachfrage und Lohnverhandlungen werden nicht berücksichtigt.

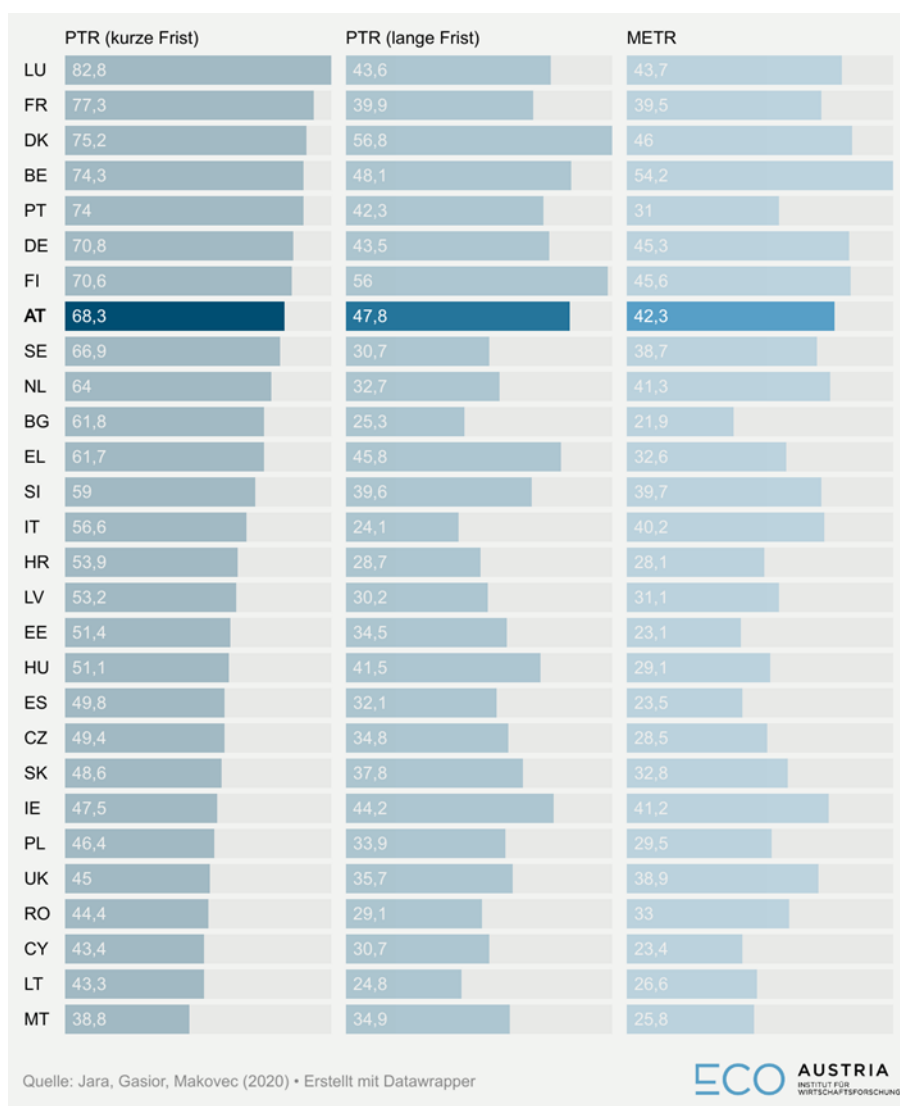
⁵ Die meisten Arbeiten verwenden einen numerischen Ansatz zur Berechnung der MTR. Christl et al. (2017) folgen der Definition von Immervoll (2004), um den Anstieg des Nettoeinkommens zu berechnen, der mit einer marginalen Bruttoeinkommenserhöhung einhergeht:

$$MTR = 1 - \frac{(y+d) \times (1-ATR^*) - y \times (1-ATR)}{d},$$

wobei y das Bruttoerwerbseinkommen ist, d das zusätzliche Einkommen, ATR^* der durchschnittliche Abgabensatz bei einem Bruttoeinkommen von $y + d$ (im Falle einer Erhöhung des Bruttoeinkommens um d), und ATR der durchschnittliche Abgabensatz bei einem Bruttoeinkommen von y ist.

sich, dass auch in dieser Betrachtung die Arbeitsanreize in Österreich schwächer sind als in den meisten anderen Staaten. Mit einem Wert von 47,8 Prozent nimmt Österreich den vierten Platz hinter Dänemark, Finnland und Belgien ein. Schließlich sind auch die Anreize an der intensiven Marge hierzulande schwächer als in anderen Ländern. Mit einem METR von 42,3 Prozent ist Österreich auf Platz 6 zu finden.

Abbildung 11: Effektive Grenzabgabensätze (METR) und Beteiligungssteuersätze (PTR) in den EU-Mitgliedstaaten, 2017



Da hohe effektive Abgabensätze das Arbeitsangebotsverhalten beeinflussen, werden sie oft als Fallen bezeichnet: Die „Inaktivitätsfalle“ beschreibt einen mitunter fehlenden kurzfristigen finanziellen Anreiz für eine nicht-erwerbstätige Person, die keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung hat (aber möglicherweise andere Leistungen wie Sozialhilfe bezieht), in eine bezahlte Beschäftigung zu wechseln. Der Begriff der „Niedriglohnfalle“ (bzw. auch „Teilzeitfalle“) drückt aus, dass der effektive Zuwachs an verfügbarem Einkommen bei einer Ausweitung der Zahl der geleisteten Stunden mitunter gering ist.

Die folgenden Abschnitte beschreiben einzelne Elemente, die jeweils einen Einfluss auf die PTRs und METRs haben können. In einigen Fällen sind Maßnahmen, die zu einer Verbesserung der Anreize an der extensiven Marge führen, mit negativen Anreizen bei den Arbeitsstunden verbunden.

3.1.2. Negativsteuer bzw. SV-Rückerstattung

Die Negativsteuer (bzw. SV-Rückerstattung) ist eine Gutschrift für ArbeitnehmerInnen, deren Einkommensteuer nach Absetzbeträgen negativ ist.

Für die Jahre 2021 und 2022 gelten folgende Regeln:⁶ Besteht Anspruch auf den Verkehrsabsetzbetrag und ergibt sich eine negative Einkommensteuer, werden 55 Prozent der Sozialversicherungsbeiträge, höchstens aber 400 Euro jährlich (im Falle eines Anspruchs auf ein Pendlerpauschale höchstens 500 Euro), rückerstattet (SV-Rückerstattung). Wenn das Einkommen des/der Steuerpflichtigen im Kalenderjahr 16.000 Euro nicht übersteigt, erhöht sich der Verkehrsabsetzbetrag um 650 Euro (Zuschlag). Für höheres Einkommen zwischen 16.000 Euro und 24.500 Euro vermindert sich der Zuschlag gleichmäßig einschleifend auf null. Bei Anspruch auf den Zuschlag zum Verkehrsabsetzbetrag erhöht sich auch die maximale SV-Rückerstattung um bis zu 650 Euro (SV-Bonus). Mit dem Jahr 2023 wird erstmals die Wirkung der kalten Progression berücksichtigt. Für das Kalenderjahr 2023 wurden die nominellen Werte für die SV-Rückerstattung um 5,2 Prozent erhöht.

So genannte „*in-work transfers/benefits*“ wie etwa der US-amerikanische *earned income tax credit (EITC)* oder eben die SV-Rückerstattung wurden als Instrument zur Anhebung des Lebensstandards von Haushalten mit niedrigem Einkommen eingeführt, aber auch – und das ist entscheidend – zur Stärkung der Arbeitsanreize. Der Schwerpunkt liegt auf der Förderung der Teilnahme an bezahlter Erwerbstätigkeit bzw. auf dem Ausgleich von negativen Anreizen, die einkommensbezogene Transfersysteme insgesamt bewirken (Goll et al., 2023). Nach Mirrlees (1971) sollte man die Arbeitsanreize dort stärken, wo die Auswirkungen auf das Arbeitsangebot am größten sind, was nach den Ergebnissen der meisten empirischen Schätzungen der extensive Rand ist. Mit einer Negativsteuer kann sich der Einkommenszuwachs relativ zur Inaktivität erhöhen. Gleichzeitig entsteht ein negativer Anreiz an der „intensiven Marge“, weil mit einer Ausweitung der Arbeitszeit (und höherem Bruttoeinkommen) die Negativsteuer ausgeschliffen bzw. reduziert wird. Das Auslaufen der Unterstützung bei höheren Einkommen könnte damit den Wechsel in eine produktivere Tätigkeit unterbinden und damit ein zentrales Ziel des Transfers, die Anhebung des Lebensstandards, untergraben (Goll et al., 2023). Während frühere Arbeiten starke (positive) Effekte des EITC am extensiven Rand insb. für Frauen mit Kindern gefunden haben, kommen jüngere Studien zu dem Ergebnis, dass diese unter Umständen überschätzt wurden (etwa Kleven, 2019), während die negativen Effekte am intensiven Rand möglicherweise höher als bisher gedacht ausfallen (Goll et al., 2023).

⁶ Siehe etwa <https://www.bmf.gv.at/themen/steuern/arbeitnehmerinnenveranlagung/steuerartif-steueraussetzbetraege/absetzbetraege-niedrige-einkommen-negativsteuer.html>.

3.1.3. Eingangsteuersatz der Einkommensteuer

Die ökosoziale Steuerreform reduziert die Abgabenbelastung u. a. durch die Senkung der Lohn- und Einkommensteuer deutlich. Nichtsdestotrotz bleibt der Eingangssatz der Lohn- und Einkommenssteuer relativ hoch. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Änderungen im Einkommensteuertarif. Die Einkommensteuerreform sieht eine Reduktion des effektiven Einkommensteuersatzes für jene Personen vor, die ein steuerpflichtiges Einkommen unter 60.000 Euro im Jahr erzielen.⁷ So sinkt der Grenzsteuersatz für steuerpflichtiges Einkommen unter 18.000 Euro von 22,3 auf 18 Prozent. Für steuerpflichtiges Einkommen unter 31.000 Euro (bzw. zwischen 31.000 und 60.000) reduziert er sich von 30,9 auf 26,6 Prozent (bzw. minimal von 36,9 auf 35,5).⁸ Trotz Reform steigt der Grenzsteuersatz bei Einsetzen der ersten Stufe des Tarifs von 0,6 auf 18 Prozent an.

Tabelle 1: Veränderung des Einkommensteuertarifs in der Steuerreform 2022 – 2024

Steuerpflichtiges Jahreseinkommen (€)	Sonstige Bezüge bis...	Grenzsteuersatz		
		Einkommensteuertarif	Tarif	Effektiv
0 bis 11.000	1.833,30	0,0	Über 620 €: 6	0,6
11.001 bis 18.000	3.000,00	25,0	6	22,3
18.001 bis 31.000	5.166,70	35,0	6	30,9
31.001 bis 60.000	10.000,00	42,0	6	36,9
60.001 bis 90.000	15.000,00	48,0	6	42,0
Bei 150.000	Bei 25.000,00	50,0	27	46,7
Bei 500.000	Bei 83.333,30	50,0	35,7	48,0
90.001 bis 1.000.000	Über 83.333,30 bis 166.666,60	50,0	50	50,0
Über 1.000.000	Über 166.666,60	55,0	55	55,0
Einkommensteuertarif 2024	2024	Tarif	Sonstige Bezüge	Effektiv
		0,0	Über 620 €: 6	0,6
		20,0	6	18,0
		30,0	6	26,6
		40,0	6	35,1
		48,0	6	42,0
		50,0	27	46,7
		50,0	35,7	48,0
		50,0	50	50,0
		55,0	55	55,0

Anmerkung: durch die ab 2023 eingeführten Maßnahmen zur Dämpfung der kalten Progression werden die Grenzen des Einkommensteuertarifs jährlich angepasst. So soll etwa die 1. Tarifgrenze mit Jänner 2024 auf 12.816 Euro angehoben werden.

Quelle: Kettner-Marx, Loretz und Schratzenstaller (2021). • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Der Eingangsteuersatz wurde bereits in der Vergangenheit untersucht. So analysierte Paetzold (2019) anhand der Einkommensteuerdaten vergangene Reformen in Österreich, die die Höhe des Grenzsteuersatzes der ersten Einkommensteuerstufe verändert haben. Der Autor erläutert,

⁷ An dieser Stelle wird unter dem effektiven Steuersatz jener Satz verstanden, der sich unter Berücksichtigung der geringeren Besteuerung der Sonstigen Bezüge (Urlaubs-, Weihnachtsgeld) ergibt.

⁸ Anzumerken ist, dass hier die Sozialversicherungsbeiträge sowie das Wegfallen von öffentlichen Sozialleistungen nicht berücksichtigt werden.

dass der allgemeine Steuerfreibetrag sowie der Grundfreibetrag mit der Steuerreform von 2005 abgeschafft wurden, und umgekehrt der Freibetrag auf 10.000 Euro des zu versteuernden Einkommens angehoben wurde. Dadurch wurde eine starke Sprungstelle für alle Steuerpflichtigen geschaffen, die besonders für GeringverdienerInnen und Teilzeitbeschäftigte relevant ist. Nach der Reform steigt der Grenzsteuersatz des Tarifs an dieser neuen Grenze um 38,33 Prozentpunkte. Anhand eines sogenannten „Bunching-Schätzers“ kann ermittelt werden, wie sich dieser Sprung auf die Bruttoeinkommen sowie auf die Absetzbeträge der ArbeitnehmerInnen auswirkt. „Bunching“ bezieht sich auf die Tatsache, dass Steuerpflichtige in manchen Fällen ihre Einkünfte so anpassen, dass sie unter bestimmte Stufengrenzen fallen.

In dieser empirischen Untersuchung zeigt sich moderates Bunching bei den Bruttolohneinkommen sowie stärkeres Bunching bei den steuerpflichtigen Einkommen (d.h. nach Berücksichtigung von etwa Freibeträgen und Sonderausgaben). Bei ausschließlicher Verwendung von ArbeitnehmerInnen in großen Unternehmen findet Paetzold (2019) fast identische Effekte, was nach dem Autor darauf hindeutet, dass die Bündelung der Bruttoverdienste eher eine (tatsächliche) Reaktion des Einkommens bzw. Arbeitsangebots und so sehr eine Anpassung des zu versteuernden Einkommens darstellt. In den aktuellsten Daten der Bruttoeinkommen findet der Autor 60 Prozent mehr SteuerzahlerInnen an der Sprungstelle als durch eine kontrafaktische Verteilung vorhergesagt. Dieser Effekt wird noch größer, wenn man die steuerpflichtigen Einkommen (nach Abzügen) analysiert, was indiziert, dass die Steuerpflichtigen teilweise mit der Inanspruchnahme von etwa Sonderausgaben reagieren. Die beobachtete Überschussmasse deutet auf eine kleine, aber nicht vernachlässigbare Einkommenselastizität von 0,1 hin, was im Bereich früherer Studien liegt (z. B. Chetty 2012, Saez et al. 2012, Kleven und Schultz 2014). Die Reaktion ist bei Frauen stärker als bei Männern, was nahe legt, dass das Problem primär ZweitverdienerInnen in den Familien betrifft.

3.1.4. Reduzierte Sätze der Arbeitslosenversicherung für geringe Einkommen

Der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung beträgt derzeit 6 Prozent der Beitragsgrundlage (im Allgemeinen der Bruttoverdienst ab der Geringfügigkeitsgrenze und bis zur Höchstbeitragsgrundlage). Die Beiträge sind sowohl für das laufende Entgelt als auch für Sonderzahlungen zu entrichten (Dienstgeberanteil: 3 Prozent, Dienstnehmeranteil: 3 Prozent).

Dennoch bestehen Ausnahmen von dieser Regel. Für Einkommen bis 1.885 Euro brutto monatlich wird kein Dienstnehmeranteil eingehoben, für Einkommen zwischen 1.885 und 2.056 Euro beträgt der Dienstnehmer-Beitragssatz ein Prozent, für Einkommen zwischen 2.056 Euro und 2.228 Euro zwei Prozent (Werte 2023). Ähnlich wie bei der Negativsteuer kann diese Regelung die Anreize zur Arbeitsmarktteilnahme an der extensiven Marge erhöhen, aber jene an der intensiven reduzieren, da eine Überschreitung der Einkommensgrenzen sogar zu Netto-Einkommensverlusten führen kann.

3.1.5. Alleinverdienerabsetzbetrag

Der Alleinverdiener-/Alleinerzieherabsetzbetrag steht dann zu, wenn ein Anspruch auf den Kinderabsetzbetrag gemäß § 33 Abs 3 EStG 1988 für mehr als sechs Monate besteht. Der Alleinverdienerabsetzbetrag ist nach der Zahl der Kinder gestaffelt. Im Jahr 2023 beläuft sich der Absetzbetrag für ein Kind auf 520 Euro und für zwei Kinder auf 704 Euro. Für jedes weitere Kind können zusätzlich 232 Euro abgesetzt werden.

Der Alleinverdienerabsetzbetrag steht zu, wenn eine steuerpflichtige Person mit mindestens einem Kind mehr als sechs Monate im Kalenderjahr verheiratet ist oder eine eingetragene Partnerschaft vorliegt und der Partner bzw. die Partnerin Einkünfte von höchstens 6.312 Euro (bis 2022: 6.000 Euro) im Kalenderjahr bezieht.⁹ Dies entspricht einem Bruttojahreseinkommen vom knapp 9.000 Euro.

Der Alleinverdienerabsetzbetrag setzt für den/die PartnerIn Anreize, diese Grenze der Einkünfte nicht zu überschreiten, und mindert damit Arbeitsanreize. Bei voller Ausschöpfung des Absetzbetrages erhöht sich das Nettoeinkommen der Familie um 520 Euro für das erste Kind und entsprechend mehr für weitere Kinder. Damit entsteht auch ein effektiver Grenzsteuersatz von weit über 100 Prozent beim Überschreiten der Einkommensgrenze, ab der der Anspruch auf den Alleinverdienerabsetzbetrag entfällt. Für die Familie kann ein solches Überschreiten der Einkommensgrenze des/r ZweitverdienerIn also bedeuten, dass ein finanzieller Nachteil entsteht.

3.2. Arbeitsmarktpolitik und Folgen für das Arbeitsangebot

3.2.1. Ausgestaltung der Arbeitslosenunterstützung

Das System der Arbeitslosenversicherung lässt sich über die Ausgestaltung relevanter Parameter charakterisieren. Neben der Vermittlung und Weiterbildung im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist der Einkommensersatz im Falle von Arbeitslosigkeit (passive Arbeitsmarktpolitik) eine grundlegende Funktion. Das Ausmaß der Einkommensersatzleistungen hat Einfluss auf das Arbeitsangebot, insbesondere die Bereitschaft, eine angebotene Stelle anzunehmen bzw. die Intensität, mit der nach einer Stelle gesucht wird. Drei zentrale Stellschrauben bezüglich der passiven Arbeitsmarktpolitik sind (siehe Badelt et al., 2019):

- **Die Anspruchsvoraussetzung:** Definiert, welche Voraussetzungen für den Anspruch einer Einkommensersatzleistung erfüllt sein müssen. Dazu gehören beispielsweise Mindestversicherungszeiten (die Anwartschaftszeit) und der Zeitraum, der für die Ermittlung der Mindestversicherungszeit herangezogen wird (die Rahmenfrist). Niedrige Erfordernisse bei Anwartschaften (kurze Versicherungszeiten) und lange Rahmenfristen erleichtern den Zugang zu Versicherungsleistungen.
- **Die maximale Dauer des Bezugs von Arbeitslosengeld bzw. Notstandshilfe (Anspruchsdauer):** Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht hat ein langer potenzieller Bezug von Arbeitslosenunterstützung zwei Effekte. Einerseits ermöglicht ein längerer Bezug ein

⁹<https://www.bmf.gv.at/themen/steuern/arbeitnehmerinnenveranlagung/steuertarif-steuerabsetzbetraege/alleinverdiener-alleinerzieher-absetzbetrag.html>.

besseres „Matching“ zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber, also die Annahme eines Arbeitsplatzes mit höherer Produktivität oder besserem Arbeitsumfeld. Andererseits kann ein langer Bezug dazu führen, dass die Anstrengungen von arbeitslosen Personen abnehmen, nach einer neuen Arbeitsstelle zu suchen, und die Bereitschaft sinkt, weniger attraktive Stellenangebote anzunehmen. Als Folge nimmt die Dauer der Arbeitslosigkeit zu. Dies hat zur Folge, dass Fähigkeiten und Know-how verloren gehen können bzw. nicht mehr den aktuellen Erfordernissen entsprechen und die Beschäftigungsaussichten zurückgehen.

- **Die Höhe des Bezugs:** Je höher die Ersatzrate des vorherigen Erwerbseinkommens bei der Arbeitslosenunterstützung ist, desto geringer ist der finanzielle Druck auf arbeitslose Personen mit entsprechend geringerer Intensität der Arbeitsplatzsuche. Darüber hinaus ist auch die Differenz zu einem potenziellen Erwerbseinkommen niedriger, sodass die negativen Auswirkungen auf die Suchanstrengungen bzw. die Bereitschaft, eine Beschäftigung anzunehmen, verstärkt werden (Badelt et al., 2019).

Die Höhe des Arbeitslosengeldes in der österreichischen Arbeitslosenversicherung (der sogenannte Grundbetrag) errechnet sich durch Anwendung der Ersatzrate der Arbeitslosenversicherung auf das tägliche Nettoeinkommen. Grundlage für das tägliche Nettoeinkommen ist im Regelfall das Entgelt der letzten zwölf endgültigen monatlichen Beitragsgrundlagen (inklusive Sonderzahlungen). Die Nettoersatzrate für das Arbeitslosengeld beläuft sich auf 55 Prozent.¹⁰ Die maximale Anspruchsdauer hängt von den Beitragszeiten und vom Alter ab und reicht von 20 bis zu 52 Wochen – siehe Tabelle 2.

Tabelle 2: Anwartschaft und maximale Anspruchsdauer des Arbeitslosengeldes

Altersgrenze	Bezugstyp	Rahmenfrist	Anwartschaftszeit	Anspruchsdauer
Bis 25. Geburtstag	Erstbezug	1 Jahr	26 Wochen	20 Wochen
Keine	Erstbezug	2 Jahre	1 Jahr	20 Wochen
Keine	Weiterbezug	1 Jahr	28 Wochen	20 Wochen
Bei Erfüllung der allgemeinen Anwartschaft				
Keine	-	5 Jahre	3 Jahre	30 Wochen
ab 40. Geburtstag	-	10 Jahre	6 Jahre	39 Wochen
ab 50. Geburtstag	-	15 Jahre	9 Jahre	52 Wochen

Quelle: AMS • Erstellt mit Datawrapper


ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Nach dem Auslaufen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld können Arbeitslose Notstandshilfe beantragen, die grundsätzlich zeitlich unbegrenzt zusteht und in der Regel 92 Prozent des

¹⁰ Liegt der so errechnete Grundbetrag unter dem Ausgleichszulagen-Richtsatz, gebührt ein Ergänzungsbetrag zur Aufstockung auf bis zu 60 bzw. (bei Anspruch auf Familienzuschläge) auf bis zu 80 Prozent des täglichen Nettoeinkommens.

vorhergehenden Arbeitslosengeldes beträgt (bei einer Anspruchsdauer von 20 oder 30 Wochen mit einer Deckelung). Entspricht der Tagsatz, d. h. die tägliche Höhe des Arbeitslosengeldes bzw. der Notstandshilfe, nicht den Mindeststandards der Sozialhilfe, so kann die Differenz über die Sozialhilfe aufgestockt werden (Badelt et al., 2019).

Die Ausführungen verdeutlichen, dass von der Ausgestaltung der Arbeitslosenunterstützung Folgewirkungen auf das Handeln von Personen ausgehen. Die empirische ökonomische Literatur hat sich teilweise intensiv mit den Folgen der Ausgestaltung auseinandergesetzt.

Die **Anspruchsvoraussetzung** erfordert in der Regel die Erfüllung einer Mindestversicherungszeit (Anwartschaftszeit) innerhalb eines vorgegebenen Zeitraums (Rahmenfrist). Die Anwartschaftszeit hat zur Folge, dass Personen Versicherungszeiten vorweisen müssen, bevor sie Anspruch auf Arbeitslosengeld erhalten. Dies gilt sowohl für einen Erstbezug als auch für eine wiederholte Beantragung, wobei die Voraussetzungen differieren können. Ohne bzw. bei sehr kurzen Mindestversicherungszeiten würden die Kosten für die Arbeitslosenversicherung erheblich höher ausfallen und der Kreis der Anspruchsberechtigten erheblich größer sein. Des Weiteren könnte das System der Sozialhilfe als letztes Netz mit eigenen Anspruchsvoraussetzungen ausgehebelt werden.

Die ökonomischen Auswirkungen der Anspruchsvoraussetzungen sind in der empirischen Literatur deutlich weniger untersucht worden, als dies bei den anderen beiden Punkten, der Dauer und der Höhe des Bezugs von Arbeitslosenunterstützung, der Fall ist. Stephan (2019) analysiert die Auswirkungen einer Verlängerung der Rahmenfrist von 24 auf 30 Monate bei unveränderter Dauer der Anwartschaft von 12 Monaten in Deutschland. Den Ergebnissen der Untersuchung nach würde der Kreis der anspruchsberechtigten BezieherInnen von Arbeitslosengeld um etwa 54.000 Personen zulegen, die ansonsten einen Anspruch auf Arbeitslosengeld II („Hartz IV“) hätten. Basierend auf Erfahrungen hinsichtlich der Inanspruchnahme würden etwa 22.000 Personen diesen Anspruch auch einlösen und Arbeitslosengeld beziehen. Dies entspricht etwa 3 Prozent des Bestands an LeistungsbezieherInnen des Jahres 2017.

Eine höhere **maximale Dauer des Bezugs** kann zwar prinzipiell zu einer besseren Übereinstimmung der Qualifikationen einer arbeitslosen Person mit den Erfordernissen eines potenziellen Arbeitsplatzes führen, erhöht aber die Dauer der Arbeitslosigkeit, womit wiederum die „Abschreibung“ von arbeitsmarktrelevanten Qualifikationen verbunden sein kann. In der Literatur finden sich einige Arbeiten, die sich mit den Auswirkungen beschäftigt haben. Im Vordergrund stehen die Fragen, wie die maximale Bezugsdauer die Dauer der Arbeitslosigkeit beeinflusst und welche Folgen damit für die Qualität des Arbeitsplatzes verbunden sind.

In Bezug auf die erste Frage sind u. a. die Untersuchungen von Card, Chetty und Weber (2007a, 2007b), Lalive, van Ours und Zweimüller (2006) sowie Lalive (2007) relevant. Lalive, van Ours und Zweimüller (2006) untersuchen die Auswirkung der Reform des Jahres 1989 in Österreich, die zu einer Ausweitung der maximalen Anspruchsdauer abhängig vom Alter und der Beschäftigungsdauer geführt hat. ArbeitnehmerInnen mit einem Alter unter 40 Jahren und/oder ArbeitnehmerInnen mit kurzen Erwerbskarrieren blieben von der Reform unberührt. Für 40- bis 49-jährige Personen mit einer langen Erwerbskarriere wurde die maximale Anspruchsdauer von

30 auf 39 Wochen bzw. für die über 49-jährigen von 30 auf 52 Wochen ausgeweitet.¹¹ Die Autoren kommen im Rahmen der Analyse zu dem Ergebnis, dass eine Erhöhung der maximalen Anspruchsdauer von 30 auf 39 Wochen die tatsächliche Dauer der Arbeitslosigkeit um 0,45 Wochen verlängert. Demnach (und unter der Annahme der Linearität) würde eine Ausweitung der Anspruchsdauer um eine Woche die tatsächliche Dauer der Arbeitslosigkeit um 0,05 Wochen erhöhen.

Lalive (2007) zieht dieselbe Reform für die Analyse heran. Darüber hinaus wird zusätzlich der Einfluss einer in den Jahren 1989 bis 1993 regional verfügbaren Ausweitung der Anspruchsdauer im Rahmen der Restrukturierung der ehemals verstaatlichten Industrie berücksichtigt. Für Berechtigte wurde durch diese regionale Reform die Anspruchsdauer für Personen über 50 Jahre auf 209 Wochen ausgeweitet (eine Erhöhung um 170 Wochen).¹² Die Ergebnisse hinsichtlich der Auswirkungen beider Reformen (der bundesweiten und der regionalen) sind sehr ähnlich. Für männliche Arbeitslose sind die Auswirkungen gering. Die Verlängerung um durchschnittlich 13 Wochen hat keinen statistisch signifikanten Einfluss auf die Dauer der Arbeitslosigkeit. Die regionale Ausweitung um weitere 170 Wochen erhöht die Dauer der Arbeitslosigkeit von Männern im Schnitt um 15 Wochen. Für Frauen werden in beiden Fällen deutlich ausgeprägtere Effekte ermittelt. Die 13-wöchige Verlängerung der maximalen Anspruchsdauer erhöht bei Frauen die Dauer der Arbeitslosigkeit im Schnitt um 6 Wochen, die 170-wöchige Verlängerung um 110 Wochen. In beiden Fällen hat sich bei Frauen die Dauer des tatsächlichen Arbeitslosengeldbezugs deutlich erhöht.

Card, Chetty und Weber (2007a) untersuchen die Arbeitsmarktfolgen der Verlängerung der möglichen Anspruchsdauer in der Arbeitslosenversicherung von 20 auf 30 Wochen. Sie stellen fest, dass Arbeitssuchende, die einen 30-wöchigen Anspruch auf Leistungen haben, in den ersten 20 Wochen eine um 5 bis 9 Prozent niedrigere Wahrscheinlichkeit des Wechsels von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung (*job-finding rate*) aufweisen als Personen mit 20 Wochen Anspruchsdauer. Dies zeigt, dass der Einzelne die längere Dauer der Leistungen antizipiert und die Suchintensität nach einem Arbeitsplatz mit der verbleibenden Anspruchsdauer anpasst.

Card, Chetty und Weber (2007b) finden einen erheblichen Anstieg der Abgänge aus der Arbeitslosigkeit zu jenen Zeiten, in denen der Anspruch auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung ausläuft. Die Abgänge aus der registrierten Arbeitslosigkeit steigen zum Zeitpunkt des Auslaufens der Leistungen um über 200 Prozent, während die Wiederbeschäftigungsquote in erheblich geringerem Umfang zulegt. Für arbeitslose Personen, die beim selben Unternehmen wie zuletzt beschäftigt werden, legt sie um 20 Prozent zu. Für andere wiederbeschäftigte Personen ist der Anstieg geringer. Der Unterschied ergibt sich daraus, dass sich viele Personen nach dem Auslaufen des Leistungsbezugs nicht mehr beim Arbeitsmarktservice registrieren, aber auch keine Beschäftigung annehmen. Diese Ergebnisse

¹¹ Der durchschnittliche Anstieg der maximalen Anspruchsdauer betrug etwa 13 Wochen.

¹² Das regional erweiterte Leistungsprogramm sah ein Arbeitslosengeld für 209 Wochen vor, wenn eine arbeitslose Person zu Beginn der Arbeitslosigkeit die folgenden Kriterien erfüllte: (a) er oder sie war 50 Jahre alt oder älter; (b) er oder sie hatte eine weitgehend durchgängige Erwerbsbiographie (780 Wochen Beschäftigung in den letzten 25 Jahren); (c) er oder sie lebte vor der Antragstellung in einem der 28 ausgewählten Arbeitsmarktbezirke für zumindest sechs Monate; und (d) die Person war im Juni 1988 arbeitslos bzw. wurde später arbeitslos.

stehen aber nicht im Widerspruch zur empirisch ermittelten positiven Korrelation zwischen der maximalen Bezugsdauer und der Dauer der Arbeitslosigkeit.

Zur Beantwortung der zweiten Frage hinsichtlich der Auswirkung der Anspruchsdauer auf die Arbeitsplatzqualität gibt es für Österreich ebenfalls empirische Untersuchungen. Die Qualität wird üblicherweise über die Höhe der Entlohnung der neuen Beschäftigung gemessen. Die empirische Evidenz aus anderen Ländern deutet darauf hin, dass sich die Qualität mit der Anspruchsdauer nicht verbessert. Card, Chetty und Weber (2007a) bestätigen dieses Ergebnis für Österreich. Weder die Entlohnung noch die Beschäftigungsdauer beim neuen Arbeitgeber erhöhen sich bei einer längeren Anspruchsdauer. Lalive (2007) findet ebenso keinen signifikanten Einfluss auf die Qualität, weder für die Verlängerung um 13 Wochen noch für die Verlängerung um 170 Wochen sowie weder für Frauen noch für Männer. Schmieder et al. (2016) berichten für Deutschland sogar von einem negativen Effekt auf die Qualität. Sie finden geringe, aber negative Auswirkungen einer längeren Dauer der Arbeitslosigkeit auf Löhne, die Beschäftigungsdauer und andere Merkmale, wie die Wahrscheinlichkeit einer Vollzeitbeschäftigung und einer Beschäftigung in derselben Branche. Im Gegensatz dazu zeigt sich bei Nekoei und Weber (2017) ein positiver Einfluss der Anspruchsdauer auf die Qualität eines neuen Arbeitsplatzes. Nach den AutorInnen führt eine Verlängerung der Anspruchsdauer um 9 Wochen zu einem tatsächlichen Anstieg der Dauer der Arbeitslosigkeit um zwei Tage (bzw. 2 Prozent) und einer höheren Entlohnung um im Schnitt 0,5 Prozent. Der positive Lohnneffekt bleibt auch im Zeitverlauf bestehen. Zhan (2020) argumentiert allerdings, dass die Ergebnisse nicht robust sind und die verwendete empirische Methode von der üblichen Herangehensweise abweicht. Wendet man üblicherweise verwendete Methoden an, dann zeigt sich ein statistisch insignifikanter oder sogar negativer Zusammenhang (Zhan, 2020: Abb. 4).

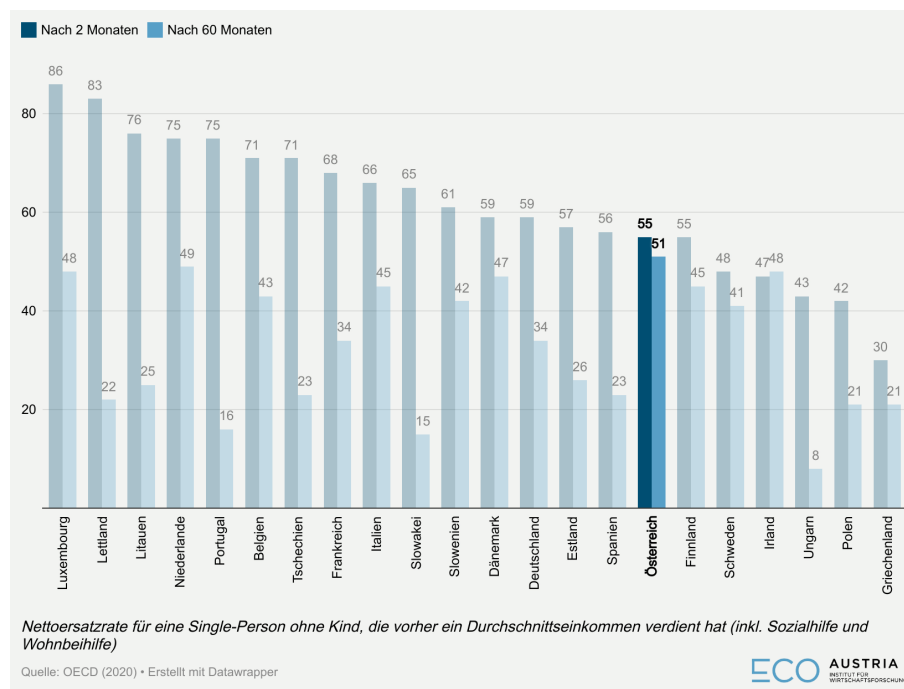
Hinsichtlich der Auswirkungen der **Höhe des Arbeitslosengeldes** auf die Arbeitslosigkeit bestehen zahlreiche empirische Untersuchungen. Lalive, van Ours und Zweimüller (2006) finden für Österreich eine Elastizität der Dauer der Arbeitslosigkeit auf eine Änderung der Ersatzrate von 0,15. Eine um sechs Prozentpunkte höhere Ersatzrate verlängert die Dauer der Arbeitslosigkeit um 0,38 Wochen. Dieser Wert ist im Vergleich zu anderen Studienergebnissen sehr niedrig. Carling, Holmlund und Vejsiu (2001) untersuchen die Auswirkungen einer Senkung der Ersatzrate in Schweden im Jahr 1995 von 80 auf 75 Prozent. Demnach hat die Reduktion der Ersatzrate den Übergang aus der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung um 10 Prozent erhöht, was einer Elastizität von 1,7 entspricht. Die Ergebnisse von Bennmarker, Carling und Holmlund (2007) basieren auf der Analyse einer Reform in Schweden aus den frühen 1990er Jahren. Sie ermitteln mit 0,6 eine geringere Elastizität. Røed und Zhang (2005) schätzen die Elastizitäten auf Basis von Daten aus Norwegen auf 0,95 für Männer und 0,35 für Frauen.

3.2.2. Degressives Arbeitslosengeld (frontloading)

Wie in Kapitel 3.2.1 beschrieben, beträgt die Nettoersatzrate des Arbeitslosengeldes in den ersten 20 bzw. 30 Wochen in der Regel 55 Prozent des vorherigen Erwerbseinkommens und sinkt im Rahmen der Notstandshilfe auf 92 Prozent dieses Wertes, sprich 51 Prozent des Erwerbseinkommens. Die Notstandshilfe ist prinzipiell zeitlich unbeschränkt. Die Degression (von

55 auf 51 Prozent) ist nur sehr gering, was auch international unüblich ist. In vielen Ländern findet sich ein sogenanntes *frontloading*, d. h. die Höhe der Arbeitslosenunterstützung nimmt mit der Dauer der Arbeitslosigkeit ab. Abbildung 12 zeigt die Netto-Ersatzraten der Arbeitslosenunterstützung im internationalen Vergleich nach 2 und 60 Monaten der Arbeitslosigkeit. Die anfängliche Ersatzrate ist in Österreich im internationalen Vergleich relativ niedrig, bei längerer Dauer der Arbeitslosigkeit jedoch am höchsten.

Abbildung 12: Nettoersatzrate in Prozent des vorherigen Erwerbseinkommens im internationalen Vergleich



Die ökonomische Literatur zu den Auswirkungen einer degressiven Gestaltung des Arbeitslosengeldes ist zwar noch wenig umfangreich, kommt aber zu dem Ergebnis einer kürzeren Arbeitslosigkeitsdauer. Die empirischen Effekte werden nachfolgend in Kapitel 3.5.2 behandelt. Zwei aktuelle Arbeiten, Lindner et al. (2017) sowie Lindner und Reizer (2020), analysieren eine Reform der Arbeitslosenunterstützung in Ungarn im Jahr 2005 hin zu einem „degressiven Modell“.

Ein potenzielles Problem im Zusammenhang mit der Einführung eines deutlich degressiveren Arbeitslosengeldes in Österreich mag in der großen Bedeutung saisonal bedingter Arbeitslosigkeit bestehen. Diese ist häufig mit einer Wiedereinstellungszusage verbunden. Nekoei und Weber (2020) zeigen, dass etwa 42 Prozent der Kündigungen lediglich temporär sind und die Betroffenen mit einer Wahrscheinlichkeit von 58 Prozent innerhalb von einem Jahr wieder bei dem-/derselben ArbeitgeberIn beschäftigt sind. Die AutorInnen merken an, dass es in Systemen ohne sogenanntes *experience rating* (die Höhe der Arbeitslosenversicherungsbeiträge hängt von der Anzahl der Kündigungen ab) zu ineffizient vielen vorübergehenden Kündigungen kommt. Eine höhere Ersatzrate in den ersten Monaten der Arbeitslosigkeit ohne begleitende Maßnahmen, wie längere Anwartschaftszeiten, könnte damit problematisch sein.

3.2.3. Zusammenspiel von Arbeitslosenunterstützung und geringfügigen Einkommen

Im österreichischen Sozialsystem bleibt der Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung erhalten, wenn zusätzlich ein geringfügiges Einkommen bezogen wird. Ein Verdienst oberhalb dieser Grenze führt zu einem Verlust der Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung. Solange der Gesamtjahresverdienst diese Geringfügigkeitsgrenze (500,91 Euro monatlich im Jahr 2023) nicht überschreitet, sind geringfügig Beschäftigte außerdem von Sozialversicherungsbeiträgen befreit und es fällt keine Lohnsteuer für dieses Einkommen an.¹³

Nach den Angaben des Arbeitsmarktservice belief sich im Jahr 2021 das durchschnittliche Arbeitslosengeld pro Monat auf 1.070,7 Euro und die durchschnittliche Unterstützung im Rahmen der Notstandshilfe auf 909,5 Euro. Nach Berücksichtigung der geringfügigen Beschäftigung konnte eine durchschnittliche arbeitslose Person mit Arbeitslosengeldbezug auf ein Einkommen von etwa 1.625,8 Euro im Monat (netto), 12-mal im Jahr, kommen (Sonderzahlungen sind aliquot auf 12 Monate aufgeteilt). Ein vergleichbares Nettoeinkommen ergibt sich bei einem Bruttoeinkommen von etwa 1.725,00 Euro monatlich (14-mal pro Jahr) bzw. 24.150 Euro jährlich.¹⁴

Der potenziell geringe Unterschied zwischen den Einkünften während der Arbeitslosigkeit (Arbeitslosengeld zuzüglich geringfügiges Einkommen) und Einkünften aus unselbständiger Arbeit führt möglicherweise zu negativen Anreizen. Zwar kann eine geringfügige Beschäftigung als Sprungbrett für ein reguläres sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis dienen („Sprungbrett-Hypothese“), jedoch können die geringen Einkommensunterschiede dazu führen, dass eine Beschäftigung nicht angenommen wird, da trotz Beschäftigung nur ein geringfügig höheres Einkommen erzielt wird. Die Kombination von Transferleistungen und Verdienst aus geringfügiger Beschäftigung erhöht den Nutzen eines Verbleibs in der Arbeitslosigkeit gegenüber der Aufnahme einer regulären Beschäftigung. Auf diese Weise erhöht sich sowohl der Reservationslohn, also jener Lohn, zu dem ArbeitnehmerInnen gerade noch bereit sind, eine reguläre Beschäftigung anzunehmen, als auch die Dauer der Arbeitslosigkeit (Eppel und Mahringer, 2019).

In der Tat finden sich in der Literatur, auch über Österreich, Belege dafür, dass die Dauer der Arbeitslosigkeit bei gleichzeitig bestehendem geringfügigem Einkommen zunimmt. Eppel und Mahringer (2019) stellen fest, dass Personen, die während ihrer Arbeitslosigkeit geringfügig tätig waren, später in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis zurückkehrten als vergleichbare Arbeitslose, die keine geringfügige Beschäftigung aufgenommen hatten. Die zeitliche Differenz beträgt im Durchschnitt 22 Tage, was einer Verlängerung der Arbeitslosigkeitsdauer um im Schnitt 8 Prozent entspricht.

Klarere Ergebnisse finden Zenz et al. (2022). Auf Basis von Informationen des AMS und personenbezogener Versicherungsdaten finden die Autoren, dass die Ausübung einer geringfügigen Beschäftigung die Dauer der Arbeitslosigkeit in Kärnten um 65,7 Prozent

¹³ Im Rahmen der Veranlagung kann es jedoch im Zusammenspiel mit anderen Einkommen zu einer Besteuerung kommen.

¹⁴ Familienbonus Plus oder Pendlerpauschale sind dabei unberücksichtigt.

verlängerte. Während sich die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit in der Kontrollgruppe auf 176,5 Tage belief, betrug diese in der Gruppe mit geringfügiger Beschäftigung 292,5 Tage. Bei Frauen ist der Effekt etwas stärker. So betrug bei Frauen in Kärnten der Zuwachs 126,5 Tage bzw. 70,2 Prozent, bei Männern 104,9 Tage bzw. 60,8 Prozent. Eine geringfügige Beschäftigung während der Arbeitslosigkeit verlängert nicht nur die Dauer der Arbeitslosigkeit, sondern führt auch zu niedrigerem Einkommen aus einer anschließenden regulären sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Arbeitslose, die parallel eine geringfügige Beschäftigung ausübten, verdienten in ihrer ersten regulären Beschäftigung nach der Arbeitslosigkeit durchschnittlich 1.529 Euro (im Jahr 2015) und damit rund 70 Euro oder 4,4 Prozent weniger als diejenigen, die während der Arbeitslosigkeit keiner geringfügigen Beschäftigung nachgingen (1.599 Euro). Quantitativ vergleichbare Ergebnisse finden sich auch bei Böheim und Weber (2011). Die AutorInnen zeigen, dass Frauen mit einer geringfügigen Beschäftigung während des Bezugs von Arbeitslosengeld etwa vier Tage weniger pro Jahr arbeiten als Frauen in der Kontrollgruppe. Bei den Männern beträgt der Unterschied etwa 12 Tage. Hinsichtlich des Einkommens zeigt sich, dass Personen, die während der Arbeitslosigkeit geringfügig beschäftigt waren, weniger verdienen als diejenigen, die keine geringfügige Beschäftigung haben. Für Frauen sind es etwa 70 Euro weniger pro Monat oder 7 Prozent des Durchschnittslohns der Kontrollgruppe im zweiten Jahr. Für Männer beträgt der Unterschied etwa 130 Euro pro Monat oder etwa 10 Prozent des Durchschnittslohns der Kontrollgruppe (im Jahr 1999).

3.2.4. Weiterbildung und Weiterqualifizierung

Ein immer relevanteres Problem für den Arbeitsmarkt in Österreich ist das Auseinanderklaffen von angebotenen und nachgefragten Qualifikationen, wie bestimmte Bildungsabschlüsse oder (oftmals technische oder digitale) Fachkenntnisse.

Tabelle 3: Arbeitslose in Österreich im Jahr 2023 nach Bildungsabschluss

	Anteil	Anteil kumuliert
Keine abgeschlossene Schule	6,2%	6,2%
Pflichtschule	38,9%	45,1%
Lehrausbildung	30,0%	75,1%
Mittlere Ausbildung	5,0%	80,1%
Höhere Schule	11,3%	91,4%
Akademische Ausbildung	8,1%	99,5%
Ungeklärt	0,5%	100,0%

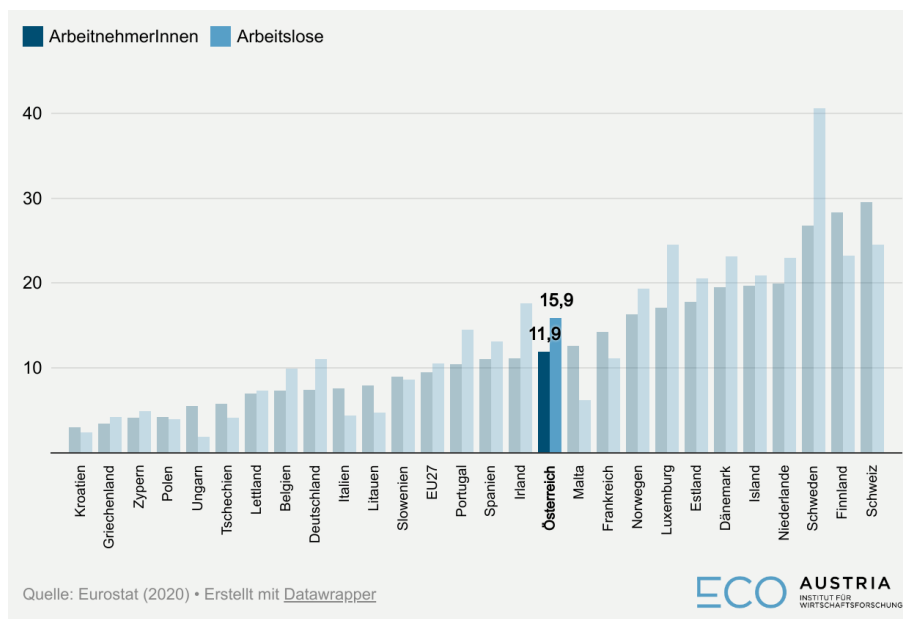
Durchschnitt der Werte für Monate Jänner bis Mai 2023

Quelle: amis • Erstellt mit Datawrapper

In Österreich haben über 6 Prozent aller arbeitslosen Personen keinen Pflichtschulabschluss, und knapp 40 Prozent aller Arbeitslosen verfügen nur über einen Pflichtschulabschluss (siehe Tabelle 3). Die Gruppe der Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss umfasst aktuell 45 Prozent der arbeitslosen Personen, obwohl sie lediglich 18 Prozent in der erwerbsfähigen Bevölkerung ausmacht. In Summe verfügen drei Viertel der Arbeitslosen über maximal einen Pflichtschul- oder Lehrabschluss.

Im internationalen Vergleich schneidet Österreich in Sachen Weiterbildung nur mittelmäßig ab. Abbildung 13 stellt den Anteil der Personen in Weiterbildung (in den letzten vier Wochen vor dem Interview) unter ArbeitnehmerInnen und Arbeitslosen im internationalen Vergleich dar. Mit knapp 12 bzw. 16 Prozent liegt Österreich zwar in der oberen Hälfte der EU-Mitgliedstaaten bzw. über dem EU-Schnitt, dennoch sind viele Länder Westeuropas darin besser als Österreich. So nehmen beispielsweise in Schweden über 40 Prozent aller arbeitslosen Personen an Weiterbildungsmaßnahmen teil.

Abbildung 13: Anteil der Personen in Weiterbildung im internationalen Vergleich



Nach der ökonomischen Literatur ist die Aus- und Weiterbildung von Arbeitslosen die wichtigste Säule einer erfolgreichen aktiven Arbeitsmarktpolitik. So zeigen Card et al. (2018) anhand einer Metaanalyse von über 200 Studien zur aktiven Arbeitsmarktpolitik, dass Qualifizierungen mit der höchsten Wahrscheinlichkeit dazu beitragen, dass eine arbeitslose Person einen Arbeitsplatz findet. Die Wahrscheinlichkeit eines Wechsels in Beschäftigung erhöht sich durch die Teilnahme an Qualifizierungsprogrammen sowohl kurz- als auch (und stärker) mittel- und langfristig.

3.3. Wirkung von ausgewählten Sozial- bzw. Familienleistungen

3.3.1. Kinderbetreuungsbeihilfe

Arbeitssuchende oder arbeitslose Frauen und Männer, unselbständig Erwerbstätige, TeilnehmerInnen an einer arbeitsmarktpolitisch sinnvollen beruflichen (schulischen oder kursmäßigen) Maßnahme und TeilnehmerInnen am Unternehmensgründungsprogramm (UGP) können eine Kinderbetreuungsbeihilfe als Zuschuss zu den Kinderbetreuungskosten beantragen. Gefördert wird die Betreuung in Kindergärten, Kinderkrippen, Horten und bei Tagesmüttern/-vätern mit einem gestaffelten Beitrag von höchstens 300 Euro im Monat. Das monatliche Bruttoeinkommen des Förderungswerbenden darf 2.700 Euro brutto nicht überschreiten. Als Einkommen zählen neben Erwerbseinkommen unter anderem auch Renten und Pensionen, Alimentationen, Unterhaltsleistungen, Leistungen nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz, Beihilfen zur Deckung des Lebensunterhalts, Gründungsbeihilfen, Kombilohnbeihilfen, Übergangsgeld, Zahlungen an Pflegeeltern für die Betreuung des Kindes sowie Pflegekarengeld.

Während die Gewährung der Kinderbetreuungsbeihilfe zweifellos Anreize zur Ausweitung des Arbeitsangebotes am extensiven Rand setzt, können negative Effekte am intensiven Rand entstehen, da eine Überschreitung der Einkommensgrenze einen Verlust des Anspruches auf die Kinderbetreuungsbeihilfe bedeutet.

3.3.2. Witwenpensionen/Witwerpensionen

Die Hinterbliebenenpension¹⁵ (Witwenpension/Witwerpension)¹⁶ ist eine Leistung, die der hinterbliebenen Person eine soziale Absicherung garantieren soll. Das bedeutet, dass zum Ableben des Partners eine aufrechte Ehe bzw. eingetragene Partnerschaft bestanden haben muss.¹⁷ Maßgebend für die Höhe der Pension ist die Relation der Einkommen des Verstorbenen und der Überlebenden grundsätzlich in den letzten zwei Kalenderjahren vor dem Zeitpunkt des Todes des Versicherten. War jedoch das Einkommen des Verstorbenen in den letzten zwei Jahren durch Krankheit bzw. Arbeitslosigkeit vermindert, werden die letzten vier Kalenderjahre herangezogen. Die Höhe der Witwenpension beträgt zwischen null und 60 Prozent der Pension des Verstorbenen und ergibt sich grundsätzlich nach der Formel:

$$70 - 30 * \frac{\text{Berechnungsgrundlage der Hinterbliebenen}}{\text{Berechnungsgrundlage des Verstorbenen}}$$

Folgendes Beispiel führt das Ministerium an:

Berechnungsgrundlage der Witwe: 977,75 Euro

Berechnungsgrundlage des Verstorbenen: 1.453,45 Euro

Berechnung: $70 - 30 \times 977,75 / 1.453,45 = 49,82$

Witwenpension = 49,82 Prozent von der Pension des Verstorbenen

¹⁵ https://www.oesterreich.gv.at/themen/arbeit_und_pension/pension/2/6/Seite.270412.html.

¹⁶ Zur leichteren Lesbarkeit wird hier nur das Wort Witwenpension verwendet – fast 90 Prozent der BezieherInnen sind Frauen.

¹⁷ Bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen ist allerdings eventuell auch die geschiedene Ehegattin/der geschiedene Ehegatte anspruchsberechtigt.

Im Jahr 2022 bezogen 45.672 Männer und 395.265 Frauen eine Witwenpension. Zum Stichtag 1. Juli 2021 bezogen 272.654 Personen zwei oder mehr Pensionen. Die Gliederung nach Geschlecht zeigt, dass dies vor allem auf Frauen zutraf. Von den 405.569 Bezieherinnen einer Witwenpension hatten laut Dachverband der Sozialversicherungsträger 179.437 (44,2 Prozent) ausschließlich eine Witwenpension und keinen eigenen Pensionsanspruch. Die Höhe der Witwenpensionen lag 2021 im Durchschnitt bei 983 Euro.

In der ökonomischen Literatur befassen sich einige Arbeiten mit den Auswirkungen von Hinterbliebenenpensionen auf das Arbeitsangebot. Böheim und Topf (2021) untersuchen die Effekte einer Reform in Österreich aus dem Jahr 2000, die die Formel zur Berechnung der Witwenpensionen veränderte und damit die Pensionshöhe reduzierte. Männer, die nach der Reform verwitwet wurden, erhielten eine rund 34 Prozent niedrigere Witwenpension als Männer, die vor der Reform verwitwet wurden. Die Autoren beobachten den Erwerbsverlauf beider Gruppen über 150 Monate und schätzen die Auswirkungen der Reform auf das Arbeitsangebot mit Hilfe eines sogenannten Regressionsdiskontinuitätsdesigns. Das Basisergebnis deutet auf eine längerfristig um 3,5 bis 5,4 Prozentpunkte höhere Beschäftigungsquote für Hinterbliebene im neuen System hin. Der geschätzte Effekt entspräche einer Elastizität des Arbeitsangebots am extensiven Rand in Bezug auf Veränderungen des Gesamteinkommens von etwa $-0,9$ bis $-1,3$.

Denkbar ist allerdings auch eine Reaktion an der intensiven Marge, da der Anspruch auf eine Hinterbliebenenpension mit einer Reduktion der Arbeitsstunden verbunden sein könnte. Eine solche Reaktion stellen Rabaté und Tréguier (2022) für eine Reform der Hinterbliebenenpensionen in den Niederlanden aus dem Jahr 1996 fest, die den Zugang stark begrenzte. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass diese Verschärfung drei Jahre nach dem Tod des Ehepartners zu einem erheblichen Anstieg des persönlichen Einkommens (+23 Prozent) und der Erwerbsbeteiligung (+16 Prozent) führte. Die daraus abgeleitete Einkommenselastizität der Erwerbsbeteiligung ($-0,4$ Prozent) ist hoch. Die AutorInnen analysieren in der Folge die Reaktion an der intensiven bzw. der extensiven Marge und stellen fest, dass Witwen, die während des gesamten Sechsjahreszeitraums vor und nach dem Tod des Ehepartners gearbeitet haben, die Stundenzahl aufgrund der Reform um 8 Prozent erhöht haben. Sie finden außerdem Hinweise auf einen Anstieg der Inanspruchnahme von Invaliditätspensionen (+1,5 Prozentpunkte) und von Sozialhilfe für Witwen, die nach dem Verlust der Hinterbliebenenleistungen keine andere Einkommensquelle hatten (+6 Prozentpunkte).

Auch Giupponi (2019) analysiert die Auswirkungen einer Reduktion der Witwenpensionen in Italien auf das Arbeitsangebot. Die von der Reform betroffenen Hinterbliebenenpensionen wurden spürbar reduziert, in den fünfzehn Jahren nach dem Tod des Partners um durchschnittlich 2.000 Euro pro Jahr, ein Rückgang um 21 Prozent gegenüber den Leistungen nach dem alten System. Die Autorin kommt zu dem Ergebnis, dass das durchschnittlich zu versteuernde Einkommen der betroffenen Person um einen vergleichbaren Betrag zulegt. Daraus ergibt sich ein geschätzter Effekt von ungefähr minus 100 Prozent. Der Zuwachs des eigenen Einkommens ist zu einem erheblichen Teil auf die Ausweitung der Erwerbsbeteiligung zurückzuführen, die in den fünfzehn Jahren nach dem Tod des Partners um durchschnittlich 7 Prozent steigt. Dies ist sowohl auf die stärkere Arbeitsmarktpartizipation jüngerer Hinterbliebener als auch auf einen verzögerten

eigenen Ruhestand älterer Hinterbliebener zurückzuführen. Nach den Ergebnissen dieser Studie verändern sich die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden und der Stundenlohn kaum. Die geringeren Hinterbliebenenleistungen führen außerdem zu einer deutlich höheren Inanspruchnahme von bezahlten Pflegefreistellungen aus familiären Gründen und von Arbeitslosenunterstützung. Ersteres führt die Autorin darauf zurück, dass überlebende Ehegatten ihr Arbeitsangebot trotz Betreuungspflichten ausweiten.

Festzuhalten ist dementsprechend, dass die hier dargestellte empirische Literatur stärkere Arbeitsangebotsreaktionen von Witwenpensionen findet, als dies etwa bei anderen Formen von Nicht-Erwerbseinkommen (etwa Lotteriegewinnen) oder auch bei Arbeitsangebotselastizitäten etwa in Bezug auf Nettoeinkommen der Fall ist. Dies führen verschiedene AutorInnen unter anderem darauf zurück, dass sich die soziale Situation durch den Todesfall ändert.

3.3.3. Sozialhilfe

Das österreichische Sozialhilfesystem verfolgt das Ziel, in Form von Mindeststandards den Lebensunterhalt von Personen zu gewährleisten, die nicht selbst über entsprechend ausreichende Mittel verfügen. Zuständig für die Umsetzung sind die Bundesländer. Die Regelsätze und die Bedürftigkeitsprüfung der Sozialhilfe sind auf nationaler Ebene weitgehend harmonisiert, aber es gibt immer noch Unterschiede zwischen den Bundesländern. Mit dem neuen Sozialhilfe-Grundsatzgesetz wurde ein neues Leistungsrecht etabliert, das nun Höchstsätze (Maximalbeträge) anstelle von Mindeststandards vorsieht. Weiters wird die Zuerkennung von Sozialhilfe verstärkt in Form von Sachleistungen erfolgen.

Ein großer Teil der BezieherInnen von Sozialhilfe sind nicht-erwerbstätige Personen (siehe Tabelle 4). Von den knapp 200.000 BezieherInnen im Jahr 2021 sind fast 180.000 nicht erwerbstätig. Mehr als die Hälfte der BezieherInnen steht dem Arbeitsmarkt, großteils aufgrund ihres Alters, nicht zur Verfügung. Knapp 68.000 Personen, oder 34 Prozent aller BezieherInnen, sind nicht erwerbstätig, stehen dem Arbeitsmarkt aber zur Verfügung.

Wie Christl und De Poli (2021) ausführen, hatte bereits 2018 eine politische Diskussion über zumindest zwei Aspekte der Sozialhilfe begonnen. Erstens wurde der Zugang von MigrantInnen zur Sozialhilfe aufgrund des starken Zustroms in den Jahren 2015 und 2016 diskutiert. Zweitens wurde vom Arbeitsmarktservice eine breite Diskussion über mögliche Nichterwerbstätigkeitsfallen im derzeitigen System angestoßen, die durch (hohe) Sozialhilfeleistungen insbesondere für Haushalte mit (vielen) Kindern entstehen.

Tabelle 4: BezieherInnen von Mindestsicherung und Sozialhilfe im Jahr 2021 nach Arbeitsmarktstatus

Merkmal	Erwerbstatus	In Prozent
Insgesamt	199.173	100,00%
Erwerbstätige (ohne Lehrlinge)	13.166	6,61%
Lehrlinge	1.653	0,83%
Nicht Erwerbstätige	179.188	89,97%
Dem Arbeitsmarkt zur Verfügung gestanden	67.842	34,06%
Nicht arbeitsfähig	15.984	8,03%
Schüler:in	8.575	4,31%
Kinderbetreuung	8.711	4,37%
Angehörigenpflege	881	0,44%
Alter	74.117	37,21%
Sonstige	3.078	1,55%

Quelle: Statistik Austria • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Mit 1. Juni 2019 ist ein neues Bundesgesetz, die „Neue Sozialhilfe“, in Kraft getreten, die die Mindestsicherung ersetzen soll. Mit dem neuen Rahmengesetz wurden Grenzen für die Sozialhilfe eingeführt, sodass Familien mit Kindern, Asylberechtigte, die aufgrund mangelnder Deutschkenntnisse nicht auf den Arbeitsmarkt vorbereitet sind, und subsidiär Schutzberechtigte geringere Leistungen erhalten sollen. Christl und De Poli (2021) zeigen anhand von vier beispielhaften Haushalten mögliche Auswirkungen der Reform. Während sich die Leistung nach dieser Untersuchung bei Einpersonenhaushalten nur wenig ändert, ergeben sich stärkere Effekte bei Alleinverdienerhaushalten mit Kindern (Abbildung 14). Allerdings hat der Verfassungsgerichtshof (VfGH) im Dezember 2019 Teile des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes sowie eine Bestimmung des Sozialhilfe-Statistikgesetzes als verfassungswidrig aufgehoben. Die Regelungen betreffend die Höchstsätze für Kinder sowie die Verknüpfung der Sozialhilfe mit Sprachkenntnissen waren demnach verfassungswidrig. Aufgrund der Aufhebung der im Sozialhilfe-Grundsatzgesetz festgelegten degressiv gestaffelten Höchstsätze für minderjährige Kinder können die Bundesländer diese Leistungshöhen selbst bestimmen. Ferner können die Bundesländer für Alleinerziehende einen nach Kinderzahl gestaffelten Zuschlag gewähren, mit dem die Basisleistung der Sozialhilfe erhöht werden kann. Die Zuschlagshöhe beträgt zwischen 126 Euro (1. Kind) und 32 Euro (ab dem 4. Kind) pro Monat und Kind (Höchstsätze, Werte 2023). Der VfGH hat ferner im März 2023 die Bestimmung zum Sachleistungszwang im SH-GG als verfassungswidrig aufgehoben. In Zukunft können auch die höheren Wohnleistungen in den Bundesländern zur Gänze als Geldleistung ausgezahlt werden. Das hindert die Länder jedoch nicht, eine Sachleistung zu gewähren, wenn sie dies im Einzelfall als zweckmäßig erachten.

Auch wenn Teile der ursprünglichen Reform aufgehoben wurden und nun in der Kompetenz der Bundesländer liegen, ist ein Einblick in mögliche Auswirkungen der Reform sinnvoll. So ermitteln Christl und De Poli (2021) die Auswirkungen der Reform auf das Arbeitsangebot mit dem EUROMOD-Modell der Europäischen Kommission. In einem ersten Schritt illustrieren sie die

Reaktion der geleisteten Stunden sowie der Erwerbsbeteiligung von Sozialhilfe-BezieherInnen nach Geschlecht für eine Reduktion der Sozialhilfe um 1 Prozent, siehe Tabelle 5. Unabhängig davon, ob die AutorInnen Nichterwerbspersonen in die Stichprobe einbeziehen oder nicht, reagieren Frauen sowohl am intensiven als auch am extensiven Rand wesentlich stärker als Männer. Eine Reduktion der Sozialhilfe um 1 Prozent würde demnach zu einem Anstieg der von weiblichen Sozialhilfe-Bezieherinnen durchschnittlich geleisteten Arbeitsstunden um 0,29 Prozent und zu einer Erhöhung der Erwerbsbeteiligung um 0,16 Prozent führen. Für Männer wird der Anstieg auf 0,10 Prozent bzw. 0,09 Prozent geschätzt.

Tabelle 5: Reaktion des Arbeitsangebotes von Sozialhilfe-BezieherInnen auf eine einprozentige Reduktion der Sozialhilfe

		Stunden (%)	Erwerbsbeteiligung (%)
Ohne Inaktive	Männer	0,10	0,09
	Frauen	0,29	0,16
Mit Inaktive	Männer	0,05	0,04
	Frauen	0,19	0,13

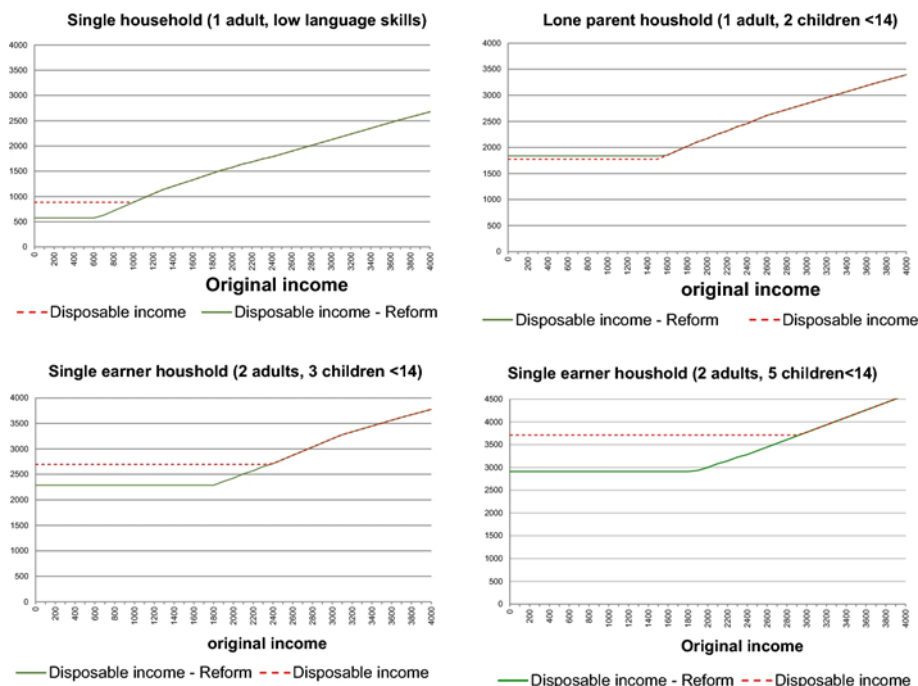
Quelle: Christl und De Poli (2021) • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Das Modell sagt voraus, dass sich die konkret untersuchte Reform positiv auswirken würde.¹⁸ Weil dabei einigen Leistungserhöhungen (insbesondere für AlleinerzieherInnen) umgekehrt Leistungseinschränkungen gegenüberstehen, sind die Auswirkungen ex ante nicht eindeutig. Nach den Modellergebnissen würden aufgrund der Reform 3.500 Männer und 1.100 Frauen zusätzlich am Arbeitsmarkt teilnehmen. Außerdem würde sich die durchschnittliche Arbeitszeit bei Männern um 0,25 Prozent und bei Frauen um 0,11 Prozent erhöhen. Die stärksten Arbeitsmarkteffekte sind bei Paaren mit Kindern zu beobachten, und dort sind sie für Zugewanderte höher als für Einheimische. Obwohl sie im Vergleich zu den Einheimischen den kleineren Teil der SozialhilfeempfängerInnen ausmachen, steigt die Erwerbsbeteiligung insgesamt stärker, auch in absoluten Zahlen. MigrantInnen erhöhen ihr Arbeitsangebot um etwa 2.500 Personen, während etwa 2.100 ÖsterreicherInnen zusätzlich in den Arbeitsmarkt eintreten.

¹⁸ Berücksichtigt werden im Speziellen veränderte Sätze für Kinder sowie durch Einbeziehung der Daten der PIAAC-Erhebung bzgl. Sprachkompetenzen auch die Effekte der Deutschkenntnisse.

Abbildung 14: Reform der Sozialhilfe anhand von Modell-Haushalten

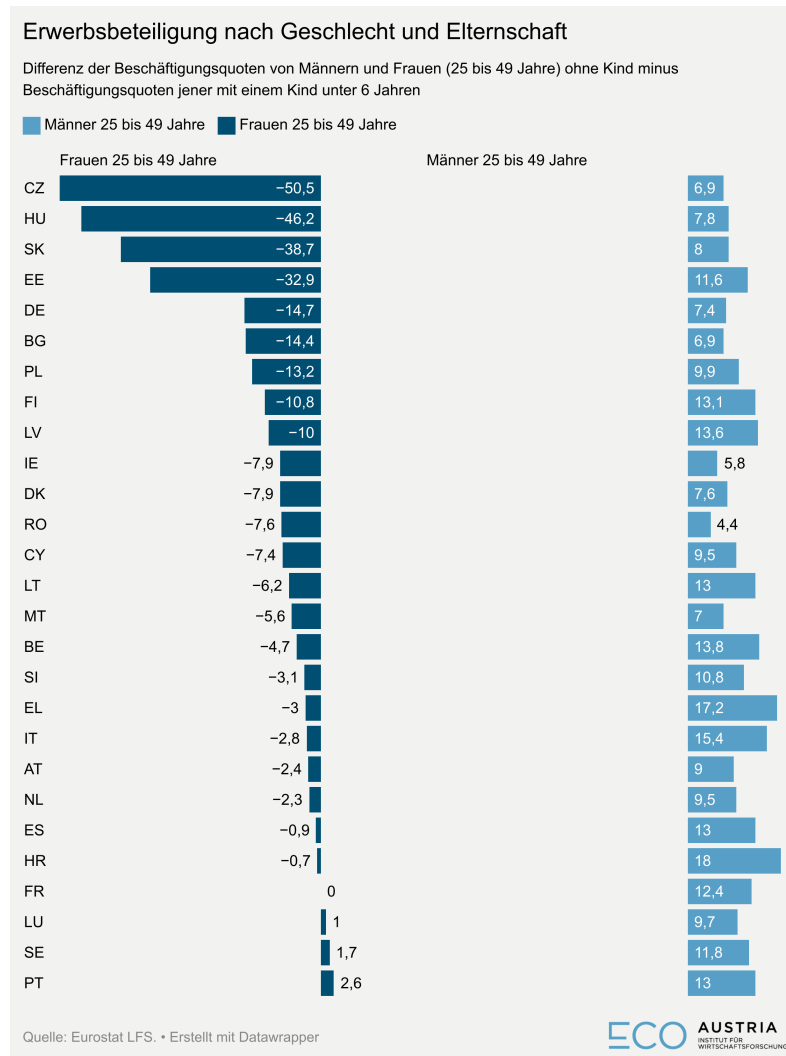


Quelle: Christl und De Poli (2021).

3.4. Zusätzliches Arbeitskräftepotenzial von weiblichen Arbeitskräften durch Ausbau der Kinderbetreuung

Kinderbetreuungspflichten beeinflussen das Arbeitsangebotsverhalten von Eltern. Insbesondere trifft dies auf das Arbeitsangebot von Frauen zu. Dies kann sich durch geringere Partizipation am Arbeitsmarkt oder eine höhere Teilzeitquote ausdrücken. Für Österreich zeigt sich, dass sich das extensive Arbeitsangebot (Entscheidung, ob am Erwerbsleben teilgenommen wird oder nicht) zwischen Müttern und Frauen ohne Kinder in geringerem Umfang unterscheidet als in anderen Ländern. Nach Tabelle 6 ist die Beschäftigungsquote von Frauen mit Kindern unter 6 Jahren in Österreich um 2,4 Prozentpunkte niedriger als von Frauen ohne Kind. In anderen Ländern ist die Differenz deutlich größer, wie beispielsweise in Deutschland mit 14,7 Prozentpunkten oder in Finnland mit 10,8 Prozentpunkten. Für Männer mit Kindern ist die Erwerbsbeteiligung im Gegensatz dazu in allen Ländern höher. Der Wert in Österreich sticht dabei nicht heraus.

Tabelle 6: Beschäftigungsquoten von Frauen und Männern mit und ohne Kind unter 6 Jahren



Trotz der vergleichsweise geringen Differenz in der Erwerbsbeteiligung zeigen sich erhebliche Unterschiede hinsichtlich der intensiven Erwerbsbeteiligung (der Anzahl der gearbeiteten Stunden). So weist Österreich mit 60,4 Prozent eine der höchsten Teilzeitquoten von Frauen mit Kindern auf. Den Daten nach nimmt die Teilzeitquote mit dem Alter des Kindes zwar ab, der Rückgang fällt aber relativ schwach aus. Die Quote von Müttern mit Kindern über 12 Jahren beträgt immer noch mehr als 50 Prozent. Im Schnitt der EU-Mitgliedstaaten beläuft sich der Schnitt bei Müttern auf rund 28 Prozent. Lediglich in Deutschland und in den Niederlanden fällt der Teilzeitanteil ähnlich hoch wie in Österreich aus. Anzumerken ist auch, dass Teilzeit auch bei Frauen ohne Kinder in Österreich mit über 30 Prozent deutlich stärker als im EU-Schnitt mit etwa 20 Prozent verankert ist.

Tabelle 7: Teilzeitquote der Mütter im Alter von 20 bis 49 Jahren

Teilzeitquote der Mütter

Prozent der teilzeitbeschäftigten Frauen mit einem Kind im Alter von 20 bis 49 Jahren sowie ohne Kind im Jahr 2002

	Frauen mit einem Kind (gesamt)	Weniger als 6 Jahre	6 bis 11 Jahre	12 Jahre und mehr	Frauen ohne Kind
AT	60,4	65,6	64,2	52,0	32,4
BE	36,1	34,0	37,5	37,3	25,7
CY	12,9	15,3	11,4	11,7	9,4
CZ	12,3	21,3	12,0	8,2	8,3
DE	55,4	53,4	62,9	52,0	27,4
DK	26,3	19,1	32,6	30,5	34,7
EE	14,1	13,9	13,1	15,2	19,9
EL	16,2	11,9	18,1	19,5	15,3
ES	25,1	26,2	26,5	23,1	21,7
FI	18,1	18,8	19,3	16,8	22,9
FR	24,4	24,4	24,6	24,2	17,4
HR	4,9	1,8	7,1	5,9	6,8
HU	5,3	6,3	3,7	5,2	4,0
IE	30,7	24,7	34,3	35,5	15,0
IT	36,3	31,3	38,9	39,4	26,9
LT	5,4	3,6	6,3	6,4	7,3
LU	31,8	26,7	39,8	34,0	17,9
LV	9,0		13,2	7,9	10,1
MT	20,5	22,1	29,0		8,4
NL	64,0	64,2	62,9	64,3	45,4
PL	6,6	7,0	6,5	6,4	6,0
PT	7,5	7,7	8,3	6,8	9,9
RO	1,8			2,0	1,8
SE	23,1	24,6	21,8	22,0	26,3
SI	10,5				13,2
SK	4,4				3,5
EU27	27,9	29,2	29,3	25,7	20,8

Quelle: Eurostat LFS 2022 • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Empirische Untersuchungen über den Einfluss des Angebots an Elementarpädagogik auf das Arbeitsangebot von Müttern zeigen, dass die Effekte vom bereits existierenden Angebot an Kinderbetreuung, von kulturellen Normen, der jeweiligen institutionellen Ausgestaltung, dem Bildungs- und Einkommensniveau der Mütter sowie von weiteren Faktoren abhängen. Lundin et al. (2008) untersuchen die Auswirkungen einer Kinderbetreuungsreform in Schweden aus dem Jahr 2002, die mit niedrigeren Preisen für Kinderbetreuung verbunden war. Unter Anwendung von Differenz-in-Differenzen-Verfahren finden Lundin et al. keine statistisch signifikanten Effekte der reduzierten Kinderbetreuungskosten auf die Beschäftigung von Müttern. Ähnlich analysieren Havnes und Mogstad (2011) die Einführung der subventionierten universellen Kinderbetreuung für drei- bis sechsjährige Kinder in Norwegen von 1976 bis 1979 und finden ebenso keine positiven Effekte der öffentlichen Kinderbetreuung auf die Erwerbstätigkeit der Mütter. Allerdings finden Andresen und Havnes (2019) für einen späteren Zeitraum (ab dem Jahr 2002), dass die

Kinderbetreuung zu einer Erhöhung des Arbeitsangebots von in Partnerschaft lebenden Müttern führte, die dann einer Vollzeitbeschäftigung nachgingen.

Betrachtet man einzelne Gruppen von Müttern, dann weisen die empirischen Ergebnisse in der Literatur doch auf signifikante Arbeitsangebotseffekte hin. So wurden positive Effekte insbesondere für jene Gruppen gefunden, die traditionell weniger am Arbeitsmarkt aktiv sind – etwa wegen traditioneller Rollenbilder, wie sie teilweise auch in Österreich zu finden sind. Mit Blick auf eine Gruppe von Frauen, deren Arbeitsmarktbeteiligung vor einer Kinderbetreuungsreform besonders niedrig war, analysiert Schlosser (2005) die Auswirkungen eines kostenlosen universellen Vorschulangebots für Drei- bis Vierjährige auf das Arbeitsangebot arabischer Mütter in Israel. Unter Verwendung der israelischen Arbeitskräfteerhebung der Jahre 1998 bis 2003 findet sie erhebliche positive Effekte der kostenlosen universellen Kinderbetreuung auf besser gebildete arabische Mütter, siehe Kapitel 3.5.3. Mehrere Studien widmen sich den Auswirkungen von Reformen des Kinderbetreuungsangebots in Deutschland. Bauernschuster und Schlotter (2015) nutzten die Einführung eines Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz in Deutschland, der an Geburtsstichtage geknüpft war und in den Folgejahren zu einem deutlichen Anstieg des Kindergartenbesuchs von Dreijährigen führte. Auch Müller und Wrohlich (2020) analysierten die Verfügbarkeit von Kinderbetreuung in Deutschland. Die Identifikation basiert auf der räumlichen und zeitlichen Variation des Ausbaus der öffentlich geförderten Kinderbetreuung, der die Folge zweier umfassender Reformen der Kinderbetreuungspolitik war. Dabei hat der Anstieg der Kinderbetreuungsquote um einen Prozentpunkt die Erwerbsbeteiligung von Müttern um 0,2 Prozentpunkte erhöht. Aus den Ergebnissen lässt sich der Schluss ziehen, dass in Ländern mit gut ausgebautem Angebot bzw. mit bereits recht hohem Arbeitsangebot der Mütter (wie etwa in Skandinavien) die Effekte eines zusätzlichen Kinderbetreuungsangebots auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen niedriger sind.

3.5. Ausgewählte Beispiele erfolgreicher Reformen

3.5.1. Schweden: Senkung der Lohnnebenkosten zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit

Im Juli des Jahres 2007 senkte die schwedische Regierung die Lohnnebenkosten der 19- bis 25-Jährigen von ursprünglich 31,4 Prozent auf 21,3 Prozent. Eine weitere Reduktion dieser Beiträge trat im Jänner 2009 in Kraft, als der Satz auf 15,5 Prozent herabgesetzt wurde. Die Steuerreform befreite somit Arbeitgeber, welche Mitarbeiter im Alter von 19 bis 25 Jahren beschäftigten, von einem Teil der bislang an den Staat gezahlten Abgaben. Die im Vergleich zur Vorperiode halbierten Lohnnebenkosten für junge Arbeitskräfte hatte die Bekämpfung der hohen Jugendarbeitslosigkeit in Schweden zum Ziel. BefürworterInnen der Reform argumentierten, dass eine derartige Begünstigung nicht nur jungen Menschen den Einstieg in den Beruf erleichtern, sondern auch die Personalkosten für Unternehmen reduzieren.

Saez et al. (2019) zufolge wirkte sich die Steuerreform positiv auf die Beschäftigungsquote der 19- bis 25-Jährigen aus. Sie argumentieren, dass die Reduktion der Abgaben die Lohnkosten dieser Altersgruppe gesenkt und dadurch deren Einstellung attraktiver gemacht habe. Demnach

wurde die Einstellung eines/einer ArbeitnehmerIn unter 25 Jahren um mehr als ein Zehntel billiger. Der Analyse von Saez et al. zufolge erhöhte sich die Beschäftigungsquote insbesondere als Folge eines Rückgangs bei Kündigungen von jüngeren Personen um 2 bis 3 Prozentpunkte. Die Effekte waren am stärksten in den Regionen, die eine höhere Jugendarbeitslosigkeit aufwiesen. Die Autoren der Studie betonen, dass sich nur bei den 19- bis 25-Jährigen eine Reduktion der Arbeitslosenquote eingestellt habe, während sich die Beschäftigung der übrigen Altersgruppen nicht veränderte. So fanden Saez et al. heraus, dass einige Jahre nach Inkrafttreten der Reform die Beschäftigungsquote der 25-Jährigen höher lag als jene der 27- bis 28-Jährigen. Dies steht in scharfem Kontrast zu den Jahren vor der Reform, als die Beschäftigungsquote kontinuierlich mit dem Alter anstieg. Gleichzeitig blieb das Nettoeinkommen der betroffenen ArbeitnehmerInnen unverändert.

Doch nicht nur für die jungen ArbeitnehmerInnen erwies sich die Steuerreform laut Saez et al. (2019) als gewinnbringend. So stiegen bei Unternehmen mit einem hohen Anteil an ArbeitnehmerInnen zwischen 19 und 25 in den Jahren nach der Reform die Beschäftigung, das Gesamtvermögen und der Gewinn überproportional an. Hatte sich die Zahl der Beschäftigten vor der Reform annähernd gleich entwickelt, so nahm sie nach der Lohnnebenkostensenkung in Unternehmen mit einem hohen Prozentsatz an jungen ArbeitnehmerInnen deutlich stärker zu.

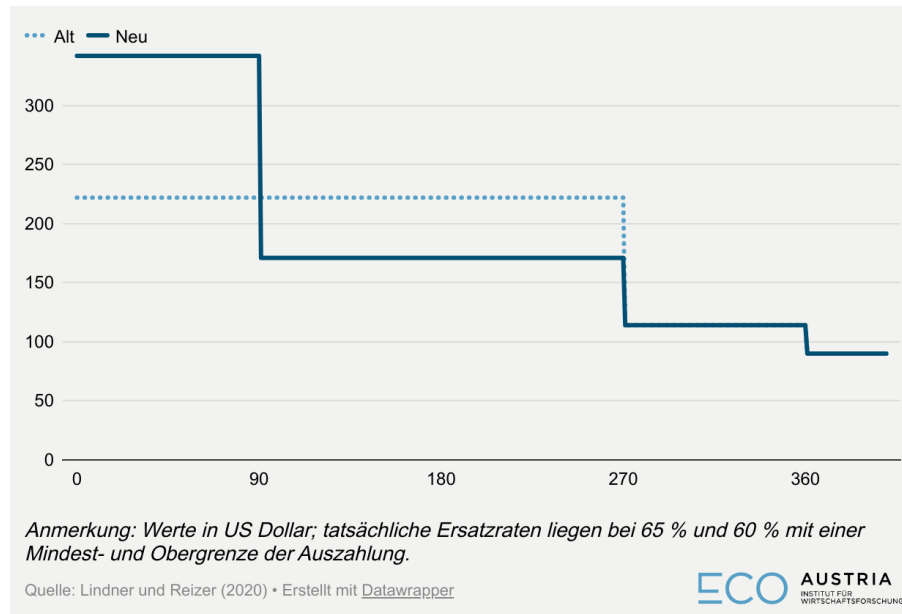
Die Reform wurde in drei Schritten von Mai 2015 bis August 2016 aufgehoben. Kritiker der Senkung bemängelten, dass die Reduktion der Beiträge einerseits die öffentlichen Einnahmen um 0,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts reduziere und andererseits der Effekt auf die Jugendarbeitslosigkeit umstritten sei. Die Studie von Saez et al. (2019) stützt jedoch die These, dass Lohnnebenkostensenkungen für gefährdete Personengruppen ein effizientes Werkzeug zur Reduktion unerwünscht hoher Arbeitslosigkeit sind.

3.5.2. Ungarn: Degressive Arbeitslosenunterstützung zur Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer

Die ungarische Arbeitslosenunterstützung wurde mit November 2005 grundlegend umstrukturiert. Vor der Reform bestand die Unterstützung aus drei Phasen, welche sich durch unterschiedliche Dauer und Höhe auszeichneten. Hatte die Arbeitslosenversicherung während der ersten Phase aus einer gleichmäßigen Zahlung von 44.460 ungarischen Forint pro Monat über einen Zeitraum von 270 Tagen bestanden, so wurden nunmehr 68.400 Forint pro Monat während der ersten 90 Tage ausbezahlt und 34.200 Forint in den darauffolgenden 180 Tagen. Daneben wurden weitere Bestandteile des Arbeitslosengeldes reformiert: So wurde etwa die Anspruchsdauer in der zweiten Phase der Arbeitslosenunterstützung deutlich verkürzt, nämlich von zuvor 180 auf nunmehr 90 Tage. Der Vergleich zwischen dem alten und dem neuen Modell ist in Abbildung 15 dargestellt.¹⁹

¹⁹ Siehe Lindner und Reizer (2020: [Online Appendix](#)) für Details.

Abbildung 15: Arbeitslosenunterstützung in Ungarn (in US-Dollar)



Zudem hatten jene Arbeitslosen, die innerhalb der ersten Phase wiederum eine Beschäftigung fanden, nun einen Anspruch auf einen Teil des verbleibenden Arbeitslosengeldes bis zum Ende dieser Phase. Lindner und Reizer (2020) bezeichnen den Effekt dieser Reformen jedoch als vernachlässigbar im Vergleich zur degressiven Unterstützung während der ersten 270 Tage.²⁰

Lindner und Reizer (2020) untersuchen den Effekt dieser Reform auf die Dauer der Arbeitslosigkeit. Ihrer Schätzung zufolge sank die Zahl der Tage in Arbeitslosigkeit nach der Reform um etwa 14 Tage. Hatte die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit vor der Reform 239 Tage betragen, so währte diese nunmehr 226 Tage. Die Auswirkungen unterscheiden sich weder hinsichtlich des Geschlechts noch der Ausbildung, jedoch stellen Lindner und Reizer (2020) fest, dass ältere und in ländlichen Regionen wohnende BezieherInnen stärker positiv auf die Reform reagierten. Gleichzeitig folgern die Autoren, dass der degressive Umbau der Unterstützung keine Auswirkung auf die Arbeitsplatzqualität und das Gehalt einer anschließenden Beschäftigung hatte. So blieb die Wahrscheinlichkeit, zumindest ein Jahr beschäftigt zu sein, unverändert bei 80 Prozent, unabhängig, ob die ehemalige arbeitslose Person vor oder nach der Reform Unterstützung beantragt hatte. Es sei demnach ein unbegründeter Kritikpunkt der Reform, dass Arbeitslose durch das degressive Arbeitslosengeld zur Annahme einer unpassenden, schlecht bezahlten Arbeit gedrängt würden, da nach der Reform das Gehalt sogar stieg. Die Löhne nahmen, je nach Spezifikation, nach der Reform um 1,4 bis 2,1 Prozent zu, bei einer alternativen Methode sogar um bis zu 9,2 Prozent.

Als positiv bewerten Lindner und Reizer (2020) zudem, dass die gestaffelte Auszahlung die kumulierte Arbeitslosenunterstützung nicht verringerte, da die Erhöhung zu Beginn für das

²⁰ Nur etwa 11,1 Prozent der Arbeitslosen haben den Anspruch verwirklicht. Dies hat, wie Lindner und Reizer (2020) ausführen, erstens mit dem administrativen Aufwand der Antragsstellung zu tun und zweitens verringerte die Inanspruchnahme der Wiedereinstellungsprämie den zukünftigen Leistungsanspruch entsprechend, was vielen ArbeitnehmerInnen, die sich nach Aufnahme einer Beschäftigung häufig in einer Probezeit befanden, als zu riskant erschien.

niedrigere Arbeitslosengeld nach 90 Tagen mehr als kompensiert. Zwar verursache die Reform Mehrkosten, da Kurzzeit-Arbeitslose mehr Geld als zuvor erhielten, doch dieser Effekt wird den Autoren zufolge durch gegenläufige Effekte ausgeglichen. So identifizieren Lindner und Reizer (2020) höhere Steuereinnahmen und niedrigere Aufwendungen für Arbeitslosengelder aufgrund des rascheren Wechsels in Beschäftigung. Sie argumentieren daher, dass die Reform die Wohlfahrt steigert.

3.5.3. Israel: Kostenlose Vorschule zur Integration arabischer Mütter am Arbeitsmarkt

Ende 2004 betrug der Anteil arabischer EinwohnerInnen an der Gesamtbevölkerung Israels 20 Prozent, in absoluten Zahlen 1,3 Mio. Menschen. Die meisten Angehörigen dieser Minderheit leben getrennt von ihren jüdischen MitbürgerInnen, etwa in arabischen Dörfern und Städten, etwa ein Viertel in gemischten Siedlungen. Doch nicht nur geografische, sondern auch strukturelle Trennlinien können zwischen arabischen und jüdischen Israelis festgestellt werden. Schlosser (2005) weist in ihrer Analyse zur Beschäftigung weiblicher arabischer Israeli auf die traditionsbewusste, durch eine strikte Auslegung des Islam geprägte, Gesellschaftsordnung der arabischen Minderheit in Israel hin.

Gingen im Jahr 2001 von den arabisch-israelischen Frauen zwischen 25 und 54 Jahren nur 22 Prozent einer beruflichen Tätigkeit nach, lag diese Quote bei jüdischen Frauen gleichen Alters bei 78 Prozent. Selbst wenn die Differenz zu jüdischen Israeli beträchtlich ist, ähnelte die Beschäftigungsquote arabischer Frauen in Israel jenen in den arabisch dominierten Nachbarstaaten Jordanien, Libanon, Syrien und Ägypten. Weiters verzeichneten weibliche Angehörige der arabisch-israelischen Volksgruppe ein im Vergleich zu Jüdinnen niedrigeres Bildungsniveau und eine höhere Fertilitätsrate. Groß war während dieses Zeitraums auch die Diskrepanz zu Israels jüdischen Einwohnern im Bereich der Kinderbetreuung. Während im Jahr 1999 79,7 Prozent der jüdischen Kinder im Alter von 3 und 89,1 Prozent der Kinder im Alter von 4 Jahren in öffentlichen Kindertagesstätten betreut wurden, betrug dieser Anteil bei arabischen Kindern nur 21,3 bzw. 32,2 Prozent. Bei 5-Jährigen näherten sich die beiden Quoten einander an, da ab diesem Alter der Besuch des Kindergartens von der israelischen Regierung verpflichtend vorgeschrieben wurde.

Um die Erwerbsbeteiligung arabischer Frauen zu steigern und die vorschulische Betreuung ihrer Kinder zu fördern, führte die israelische Regierung ab dem Jahr 1999 die kostenlose Betreuung für Kinder im Alter von 3 bis 4 Jahren ein. Diese Maßnahme wurde aufgrund finanzieller Restriktionen jedoch nicht im ganzen Land durchgesetzt, sondern nur in besonders benachteiligten Regionen. Da für bestimmte bedürftige, vornehmlich jüdische, Kinder bereits vor der Reform die Möglichkeit eines finanziellen Zuschusses zur Kinderbetreuung bestanden hatte, betraf die Reform vor allem arabische Mütter und Kinder.

Schlosser (2005) untersucht in den betroffenen Städten und Gemeinden die resultierende Erwerbsbeteiligung arabischer Mütter und vergleicht diese mit jenen Regionen ohne entsprechende Kinderbetreuung. Die Resultate ihrer Analyse dokumentieren zum einen den eindeutigen Anstieg der Betreuung arabisch-israelischer Kinder im Alter von 3 und 4 Jahren nach der Reform. Waren die Betreuungsquoten vor der Reform in der Kontroll- (ohne Betreuung) und

Testgruppe (mit Betreuung) annähernd gleich gewesen, manifestierte sich in der Gruppe jener Kinder, denen nun eine kostenlose Betreuung zuteil wurde, im Jahr der Einführung ein markanter Sprung. Während vor der Reform nur rund 23 Prozent der 3- bis 4-Jährigen eine Kinderbetreuungseinrichtung besucht hatten, betrug der Anteil unmittelbar nach deren Wirksamwerden 64 Prozent und stieg in den darauffolgenden Jahren auf 83 Prozent an. Ganz ähnlich erhöhte sich der Anteil berufstätiger Mütter in der Testgruppe von 6 Prozent vor der Reform auf 17,1 Prozent nach der Reform. Auch die durchschnittlich gearbeiteten Wochenstunden entwickelten sich positiv.

Eine Regressionsanalyse zeigt, dass der Effekt der Kinderbetreuung erst ab dem dritten Jahr nach Einführung zu einer statistisch signifikanten Verbesserung der Erwerbsbeteiligung arabischer Mütter führte. Schlosser (2005) führt einige Gründe für diesen verspäteten Effekt an. So sei die zweite Intifada erwähnt, die als Phase der Instabilität zu einem verminderten Wunsch nach Aufnahme einer Erwerbstätigkeit geführt haben könnte. Zum anderen habe die Verbesserung der Erwerbsbeteiligung erst stattgefunden, nachdem die betroffenen Frauen überzeugt waren, dass die Ausweitung des Angebots von Kinderbetreuung auch in der Zukunft Bestand haben werde. Und auch der nur langsam vorstattgehende Wandel des traditionellen Frauenbilds innerhalb der muslimisch geprägten arabisch-israelischen Gesellschaft könnte eine größere Arbeitsmarktbeteiligung hinausgezögert haben. Nach Schlosser gilt, dass die Einführung der kostenlosen Betreuung die Berufstätigkeit der Frauen in der Testgruppe erhöht habe. Die Resultate der Regression ergeben, ungeachtet der Spezifikation, einen statistisch signifikanten positiven Effekt auf die Beteiligung arabischer Frauen am Arbeitsmarkt.

3.5.4. Vereinigtes Königreich: Förderung der Erwerbsbeteiligung von AlleinerzieherInnen durch Einführung des Working Families' Tax Credit

Im Jahr 2000 löste der Working Families' Tax Credit (WFTC) im Vereinigten Königreich den bisherigen Zuschuss für einkommensschwache Familien ab. Das Ziel dieser Steuergutschrift war die finanzielle Entlastung einkommensschwacher Familien, welche ihren BezieherInnen dabei helfen sollte, die durch die Erziehung ihrer Kinder entstehenden Kosten zu bewältigen.

Die Höhe der Beihilfe richtete sich unter anderem nach dem Ausmaß der Arbeitsstunden, der Zahl der Kinder, dem Einkommen und dem Vermögen. Der Wechsel zum WFTC ging mit einigen strukturellen Reformen der staatlichen Unterstützung einher. So war der Umfang der Beihilfe zum einen großzügiger als bisher, zum anderen wurde ihr Erhalt an bestimmte Bedingungen geknüpft: Um den WFTC zu erhalten, musste ein erwachsenes Familienmitglied im Haushalt einer Tätigkeit im Rahmen von mindestens 16 Arbeitsstunden pro Woche nachgehen. Einkommen oberhalb einer bestimmten Verdienstgrenze reduzierte die Höhe des Anspruches, ebenso Sparguthaben und andere Vermögenswerte.

Blundell et al. (2005) untersuchen die Auswirkungen der Einführung des WFTC auf die Erwerbsbeteiligung alleinstehender sowie in Partnerschaft lebender Eltern. Aufgrund einiger weiterer, zum gleichen Zeitpunkt wirksam werdender Reformen lässt sich der Einfluss des WFTC nicht exakt abschätzen, da die unterschiedlichen Effekte miteinander interagieren. So habe die

zeitgleich stattfindende Erhöhung des Kindergelds sowie die Erhöhung der Arbeitslosenunterstützung für Eltern Blundell et al. (2005) zufolge zu einer Reduktion der Beschäftigung alleinerziehender Eltern geführt. Da die Einführung des WFTC gleichzeitig die Beschäftigungsquote derselben Gruppe verbesserte, ist es den Autoren folgend nicht ausgeschlossen, dass sie den Effekt unterschätzen.

Dennoch ergibt die analytische Untersuchung von Blundell et al. (2005), dass die Erwerbsquote alleinerziehender Mütter infolge des WFTC um 3,6 Prozentpunkte zugenommen hat. Die Erwerbsbeteiligung alleinerziehender Väter nahm den Autoren zufolge gar um 4,6 Prozentpunkte zu. Dieses Resultat deckt sich mit anderen Studienergebnissen, die ebenfalls den positiven Effekt der Reform auf die Arbeitsmarktbeteiligung bescheinigen. So folgern Brewer et al. (2006), dass die Einführung des WFTC für alleinerziehende Eltern, die zuvor nicht oder nur wenig gearbeitet hatten, einen starken finanziellen Impuls zur Erhöhung ihrer Arbeitsstunden setzte. Auch bei Partnerschaften, in denen beide Partner zuvor nicht berufstätig waren, ergebe sich laut Brewer et al. durch die Bedingung der minimalen Stundenzahl und die gemeinsame Bewertung der Bezieher der Anreiz zur Aufnahme einer Tätigkeit. Brewer et al. zufolge habe die Einführung des WFTC während des beobachteten Zeitraums zu einem Wechsel in Beschäftigung von 81.000 zusätzlichen Arbeitskräften geführt.

Allerdings wirkte sich der WFTC womöglich nicht ausschließlich positiv auf die Arbeitsmarktbeteiligung aus. So erklären Brewer et al. (2006), dass aufgrund der Einkommensgrenze für den Zuschuss nur so lange ein Anreiz besteht, eine Tätigkeit auszuüben, bis das maximal erlaubte Einkommen erreicht ist. Da die Einkommensschwelle beinahe mit jener Grenze übereinstimme, ab der der Einkommensteuertarif greift und weitere Lohnnebenkosten anfallen, würden WFTC-BezieherInnen für jedes weitere Einkommen von einem Pfund einen Nettolohnzuwachs von lediglich 35 Cent erhalten. Ebenso vermuten Brewer et al., dass bei jenen Partnerschaften, in denen beide Elternteile berufstätig sind, der Anreiz zur Aufgabe des Berufs besteht, wenn beide Gehälter zusammengerechnet die Einkommensschwelle überschreiten würden.

Zudem argumentieren die Autoren, dass der im Vergleich zu früher erhöhte Zuschuss den Anreiz, mehr zu arbeiten, schmälere, da für weniger Leistung ein ähnliches Einkommen wie bei der vorherigen Beihilfe bezogen werden konnte. Nicht zu vernachlässigen ist auch der potenziell negative Effekt der anderen, zeitgleich implementierten, Reformen.

Diese Realität spiegelt sich auch in den empirischen Resultaten von Blundell et al. (2005) wider. Bei in Partnerschaft lebenden Müttern finden die Autoren keine Auswirkung auf die Erwerbsbeteiligung, bei in Partnerschaft lebenden Männern eine statistisch signifikante Reduktion von 0,5 Prozent.

3.5.5. USA: Große Zahl arbeitender Mütter aufgrund des Earned Income Tax Credit

Während im Jahr 2000 in anderen westlichen Ländern die Erwerbsbeteiligung von Müttern kleiner Kinder zwischen 25 und 45 Prozent lag, betrug dieselbe Quote in den USA 56 Prozent. Als möglichen Grund postuliert Bastian (2020) die Einführung des Earned Income Tax Credit (EITC) im Jahr 1975.

Der EITC war Teil des „War on Poverty“ der US-amerikanischen Regierungen Nixon und Ford, mit dem Ziel der Verbesserung der Gesundheitsversorgung und der Steigerung des Lebensstandards. Anspruchsberechtigt waren nur Erwerbstätige mit Kindern, deren Haushaltseinkommen eine bestimmte Grenze nicht überschritt. Es handelte sich um eine Steuergutschrift, die einen Einkommenszuschuss in der Höhe von 10 Prozent der Haushaltseinkünfte für jene Familien gewährte, deren Jahreseinkommen den (heutigen Wert von) 18.000 US-Dollar nicht überstieg. Für Familien mit höheren Einkünften nahm der Zuschuss bis zu einem jährlichen Einkommen von 36.000 US-Dollar kontinuierlich ab. Im Jahr der Einführung hatten Bastian (2020) zufolge die Hälfte aller US-amerikanischen Haushalte ein Anrecht auf den EITC. Das erklärte Ziel des EITC war, den „Working Poor“ ein Auskommen trotz niedrigen Einkommens zu ermöglichen, und zu verhindern, dass Einkommensschwache Sozialhilfe bezogen, anstatt beschäftigt zu sein. Die Regelung sollte gewährleisten, dass Geringverdiener nur wenig Unterstützung verloren, wenn ihr Einkommen, etwa aufgrund einer Ausweitung der Anzahl der gearbeiteten Stunden, anstieg. Dies steht im Kontrast zur konventionell ausgestalteten Sozialhilfe, die sich im gleichen Ausmaß verringert, mit dem das Einkommen zulegt, sodass BezieherInnen bis zur Einkommensgrenze der Sozialhilfe keinen Einkommenszuwachs aus der Beschäftigung generieren können.

Der EITC wurde seit seiner Einführung mehrmals umstrukturiert und erweitert. So wurde die Gutschrift seit dem Jahr 1986 kontinuierlich an die Inflation angepasst und auf den realen Wert des Jahres 1975 angehoben. Im Jahr 1991 führte man unterschiedliche Sätze ein, je nachdem, wie viele Kinder eine EITC-beziehende Familie hatte. 1994 hob die Regierung Clinton die Steuergutschrift überproportional an und verknüpfte gleichzeitig den Bezug der Sozialhilfe, welche von Arbeitslosen bezogen wurde, an die Bedingung, eine Arbeit zu suchen. Um negative Arbeitsanreize für doppelverdienende Elternpaare zu mindern, wurde der EITC 2002 erneut reformiert. Die vielen Ausweitungen der Steuergutschrift hatten zur Folge, dass die realen Bruttoausgaben während des Zeitraums 1975 bis 2003 von 1,3 Mrd. US-Dollar auf 37,1 Mrd. US-Dollar stiegen. Bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt betrug dieser Wert im Jahr 2003 0,34 Prozent. Bastian (2020) zufolge hob die Unterstützung im Jahr 2013 6,5 Mio. Menschen, davon 3,3 Mio. Kinder, über die Armutsgrenze.

Bastian (2020) zeigt, dass die Einführung der Steuergutschrift nicht nur den Anteil jener Mütter erhöht hat, die einer bezahlten Beschäftigung nachgehen, sondern auch die Akzeptanz erwerbstätiger Frauen in der Gesellschaft insgesamt gefördert hat. So zeigen Zeitreihen auf, dass die Erwerbsquote von Müttern nach 1975 rapide angestiegen ist, etwa zwischen den Jahren 1975 und 1980 um 6 Prozent – bzw. eine Million Frauen. Der Großteil dieses Anstiegs sei laut Bastian (2020) auf die Einführung des EITC zurückzuführen. Seinen Schätzungen zufolge habe die Einführung des EITC eine Million Mütter zur Aufnahme einer Tätigkeit bewegt. Ebenso soll während dieses Zeitraums die durchschnittliche jährliche Stundenzahl um 7,3 Prozent zugelegt haben.

Alleinerziehende profitierten von den Ausweitungen der Steuergutschrift am meisten und waren andererseits am stärksten von der Sozialhilfereform betroffen. Daher machte sich Waltraut (2005) zufolge der Arbeitsmarkteffekt bei alleinerziehenden Müttern am meisten bemerkbar. Dem Autor zufolge habe der EITC im Zeitraum 1984 bis 1996 die wöchentliche Erwerbsbeteiligung weiblicher

Alleinerziehender um 6 Prozentpunkte, die jährliche Beteiligung gar um 8,5 Prozentpunkte erhöht. Ambivalent wirkte sich der EITC nach Waltraut (2005) hingegen auf das Arbeitsangebot von Zweitverdienern von in Partnerschaft lebenden Eltern aus. So habe die Reform im gleichen Zeitraum die Beschäftigungsquote von verheirateten Vätern erhöht und jene von verheirateten Müttern reduziert. Allerdings stellt Waltraut (2005) fest, dass die positiven Arbeitsanreize für Alleinerziehende die leicht negativen Anreize verheirateter Frauen bei weitem kompensieren würden und die aggregierten Effekte auf die Arbeitsmarktbeteiligung positiv und beträchtlich seien. Trotz der Kritikpunkte, die in den Arbeiten von Groll (2023) und Kleven (2019) in Bezug auf höhere negative Effekte auf die Stundenanzahl vorgebracht werden, hat der EITC zu einer Erhöhung der aggregierten geleisteten Arbeitsstunden geführt.

3.5.6. Deutschland: Senkung der Langzeitarbeitslosigkeit durch Einführung von Hartz IV

Vor dem Wirksamwerden der als „Hartz IV“ bekannten Reform der Arbeitslosenunterstützung in Deutschland gliederte sich diese, sofern die arbeitslose Person gewisse Kriterien erfüllte, in zwei Phasen. In der ersten Phase, die bis zu 32 Monate dauern konnte, erhielt sie 60 bis 67 Prozent ihres bisherigen Nettoeinkommens als sogenanntes „Arbeitslosengeld“. Nachdem diese Unterstützung ausgelaufen war, besaß eine arbeitslose Person Anspruch auf die „Arbeitslosenhilfe“, die mit 53 bis 57 Prozent des ursprünglichen Einkommens festgelegt war und auf die ein Anspruch bis zum Erreichen des Pensionseintrittsalters bestand. Qualifizierte sich ein Arbeitsloser nicht für diese Form der Unterstützung, etwa weil er vor Verlust seiner Tätigkeit nicht lange genug gearbeitet hatte, konnte er „Sozialhilfe“ beantragen. Diese war deutlich niedriger angesetzt und betrug im Durchschnitt 279 Euro pro Monat.

Nach Wirksamwerden von Hartz IV im Jahr 2005 wurde nicht mehr zwischen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe unterschieden: In beiden Fällen erhielt der Empfänger eine nunmehr als „Arbeitslosengeld II“ bezeichnete Unterstützung in der Höhe von 345 Euro im Monat²¹. Als weitere Änderung sei die Kürzung der Anspruchsdauer des „Arbeitslosengelds I“, also der kurzfristigen Unterstützung, für ältere EmpfängerInnen genannt. Von diesen Änderungen waren nicht nur AntragstellerInnen ab dem Zeitpunkt der Einführung betroffen, sondern alle 2,2 Mio. EmpfängerInnen von Arbeitslosenunterstützung ungeachtet ihres Austritts aus der Erwerbstätigkeit.

Vereinfacht gesagt hatte die Reform den stärksten (negativen) Effekt auf das Einkommen auf vormals gutverdienende Arbeitslose, die Anspruch auf Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe besessen hatten. Hatten diese zuvor im Rahmen der Arbeitslosenhilfe über die Hälfte ihres ursprünglichen Einkommens erhalten, mussten sie sich nun mit einem deutlich niedrigeren Pauschalbetrag begnügen. Hochmuth et al. (2021) schätzen, dass ein Arbeitsloser mit einem vormaligen Einkommen, das dem Median in Deutschland entspricht, aufgrund von Hartz IV 69 Prozent seiner Unterstützung verlor. Jene Arbeitslosen, die die Kriterien der Arbeitslosenhilfe bzw.

²¹ Zusätzlich erhält eine anspruchsberechtigte Familie die tatsächlich anfallenden Wohn- und Heizkosten (soweit angemessen), eventuelle Mehrbedarfe sowie Bildungs- und Teilhabeleistungen finanziert.

des Arbeitslosengeldes ehemals nicht erfüllt hatten, sahen infolge der Reform hingegen eine leichte Verbesserung ihrer Unterstützung.

Die Arbeitslosenquote²² in Deutschland sank von 12 Prozent im Jahr 2005, dem Jahr der Einführung von Hartz IV, bis zum Jahr 2019 auf 5 Prozent. Hochmuth et al. (2021) argumentieren, dass diese Reduktion zum Teil durch die verstärkten Anreize zur Arbeitssuche infolge des im Vergleich zur Arbeitslosenhilfe niedrigeren Arbeitslosengelds II verursacht worden sei. So sei den Autoren zufolge ein deutlicher Sprung im Wechsel von Erwerbslosigkeit zu Erwerbstätigkeit bei jenen Menschen beobachtbar, die kurz vor dem Übergang zum Arbeitslosengeld II stünden. Nach Price (2019) hat die Einführung von Hartz IV die Arbeitslosenquote in Deutschland um 0,85 Prozentpunkte gesenkt – ein messbarer, wenn auch nicht überwiegender Anteil des deutschen „Beschäftigungswunders“. Zudem entfiel ein überwiegender Teil der Auswirkungen von Hartz IV auf die Langzeitarbeitslosigkeit (0,64 Prozentpunkte). Dieser Befund unterstreicht, dass Arbeitslosenersatzleistungen die Arbeitslosigkeit deutlich beeinflussen können. Beiden Autoren zufolge habe die Reform eines ihrer wichtigsten Ziele, nämlich die Reduktion von Langzeitarbeitslosigkeit und die damit einhergehenden Nachteile, etwa nachlassende Fähigkeiten und finanzieller Aufwand auf Seiten des Sozialsystems, erreicht.

Bei Hartz IV handelt es sich jedoch keinesfalls um eine unumstrittene Maßnahme. Neben dem Wohlfahrtsverlust aufgrund der niedrigeren Unterstützung wird kritisiert, dass Arbeitssuchende nach Ablauf des Arbeitslosengeldes I zur Annahme einer schlecht bezahlten Tätigkeit gedrängt werden. Tatsächlich habe sich laut Price (2019) nach der Einführung von Hartz IV das Gehalt nach der Arbeitslosigkeit reduziert. Price argumentiert, dass dieser Umstand auf die schlechtere Ausgangssituation bei der Bewerbung infolge des Zeitdrucks und des Zuwachses der BewerberInnen zurückzuführen sei. Allerdings gleiche die frühere Aufnahme einer Beschäftigung den Bezug eines niedrigeren Einkommens dem Autor zufolge teilweise aus. Als positiv beurteilt Price (2019) ebenso, dass die Reform zu einem Abnehmen der „Mini-Jobs“ geführt habe, die von Arbeitslosen zur Aufbesserung ihrer Unterstützung betrieben wurden.

²² Nach der Definition der Bundesagentur für Arbeit (BA).

4. Potenziale zur Milderung des Arbeitskräftemangels

4.1. Ausgangssituation: demographische Entwicklung

Die demographische Entwicklung ist ein wesentlicher Bestimmungsfaktor des Arbeitskräfteangebots. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter hat sich in Österreich, wie in Abbildung 16 dargestellt, in der Vergangenheit dynamisch entwickelt, insbesondere aufgrund der vergleichsweise hohen Nettozuwanderung nach Österreich. Lebten im Jahr 1982 4,32 Mio. Personen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren in Österreich, so hat diese Zahl bis zum Jahr 2000 auf 4,93 Mio. und bis 2022 auf 5,54 Mio. Personen zugenommen. Das sind um 1,2 Mio. Personen oder knapp 30 Prozent mehr als noch 1982. Für die Zukunft ist jedoch ein Rückgang zu erwarten. Weil die geburtenstarke Babyboomer-Generation der 1960er-Jahrgänge nun das (Pensionsantritts-)Alter von 65 Jahren erreicht, geht die erwerbsfähige Bevölkerung nach der Bevölkerungsprognose von Statistik Austria bereits bis 2035 auf 5,29 Mio. und bis 2060 auf 5,23 Mio. Personen zurück. Ohne eine weiterhin hohe Netto-Zuwanderung von durchschnittlich 34.000 Personen pro Jahr würde der Rückgang noch erheblich stärker ausfallen. Lebten im Jahr 1982 2,14 Mio. Kinder und Jugendliche unter 20 Jahren in Österreich, so sind es aktuell 1,75 Mio. Diese Zahl wird laut Bevölkerungsprognose bis zum Jahr 2060 auf knapp 1,9 Mio. wieder leicht zunehmen. Ein sehr starker Zuwachs zeigt sich bei der älteren Bevölkerung (65 Jahre und älter). Diese ist bereits in der Vergangenheit von 1,11 Mio. (1982) auf 1,77 Mio. (2022) gewachsen (um rund 60 Prozent) und soll bis 2035 auf 2,4 Mio. und bis 2060 sogar auf 2,9 Mio. Personen zulegen.

Der sogenannte Abhängigkeitsquotient misst das Verhältnis der jungen (unter 20 Jahren) plus der älteren (65 Jahre und älter) Personen zur Bevölkerung zwischen 20 und 64 Jahren. Er drückt also die Relation der nicht-erwerbsfähigen zur erwerbsfähigen Bevölkerung aus. Im Jahr 2022 kommen 1,75 Mio. Junge und 1,77 Mio. Ältere auf 5,54 Mio. Personen im erwerbsfähigen Alter, der Quotient beträgt damit 63,5 Prozent. Lag dieser Wert in den 1980er-Jahren aufgrund der höheren Zahl an Kindern und Jugendlichen („Baby-Boomer“) noch höher, so ist er seit 1990 weitgehend konstant bei 60 bis 65 Prozent. Dieser Wert wird sich jedoch durch die Alterung der Bevölkerung deutlich erhöhen, und das aufgrund des Übergangs der Babyboomer-Generation bereits sehr schnell. Nach der Bevölkerungsprognose wird er bereits im Jahr 2035 80 Prozent betragen und bis 2060 auf 90 Prozent zulegen. Der nicht-erwerbsfähige Teil der Bevölkerung ist dann nur mehr geringfügig kleiner als die erwerbsfähige Bevölkerung.

Abbildung 16: Bevölkerungsentwicklung in Österreich 1982 – 2060, in Personen (obere Abbildung),
Abhängigkeitsquotient (untere Abbildung)

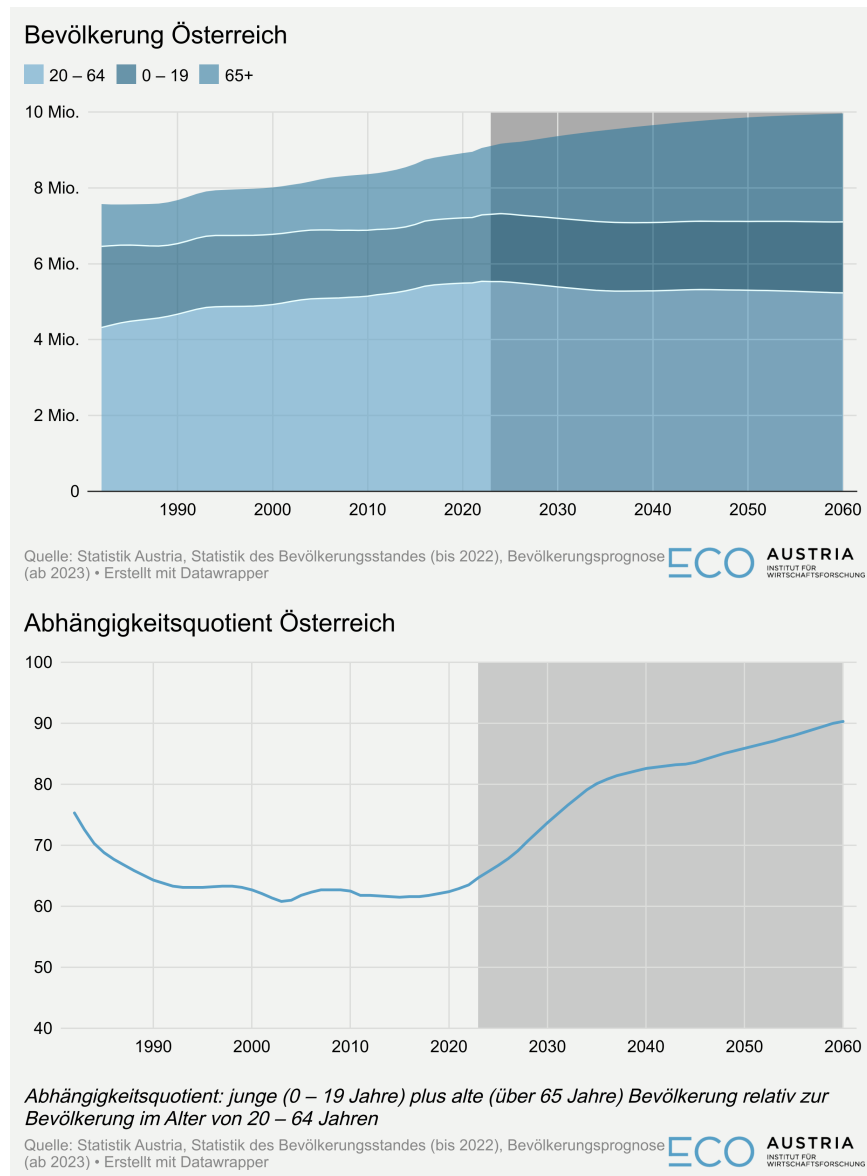
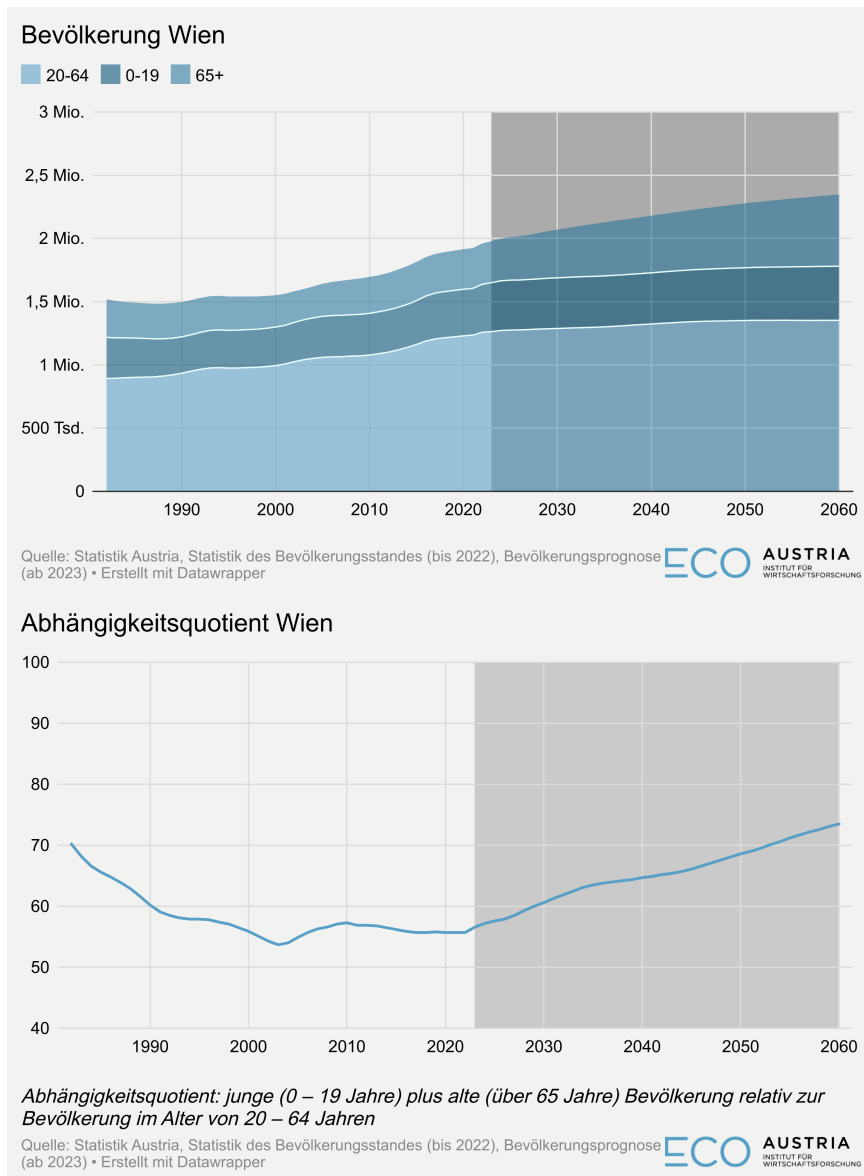


Abbildung 17 zeigt die demographische Entwicklung in Wien. Qualitativ zeigt sich ein ähnliches Bild wie für Österreich insgesamt, jedoch ist Wiens Bevölkerung, auch aufgrund der stärkeren Zuwanderung, jünger. Die erwerbsfähige Bevölkerung hat von 0,89 Mio. (1982) auf 1,26 Mio. Personen im Jahr 2022 zugenommen. Anders als für Österreich insgesamt prognostiziert Statistik Austria für die Zukunft keinen Rückgang, sondern sogar einen leichten Anstieg der erwerbsfähigen Bevölkerung auf 1,3 Mio. im Jahr 2035 und längerfristig auf 1,35 Mio. Der Abhängigkeitsquotient ist 2022 mit 55,7 Prozent spürbar niedriger als in Österreich insgesamt (63,5 Prozent) und es wird erwartet, dass er in der Zukunft weniger stark zunimmt.

Abbildung 17: Bevölkerungsentwicklung in Wien 1982 – 2060, in Personen (obere Abbildung),
Abhängigkeitsquotient (untere Abbildung)



4.2. Entwicklung der Erwerbsbeteiligung und der Anzahl der Arbeitsstunden im europäischen Vergleich

Beschäftigung ist ein wesentliches Mittel zur Armutsbekämpfung, zur Sicherung des Wohlstands, zur Verbesserung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen und zur Verringerung der Arbeitskräfteknappheit in der EU. Die EU sieht in den sozialen Kernzielen bis zum Jahr 2030 unter anderem eine Erhöhung der Beschäftigungsquote der 20- bis 64-Jährigen auf 78 Prozent vor.²³ Österreich erfüllt dieses Ziel mit 77,3 Prozent im Jahr 2022 noch nicht. Ein wesentlicher Pfeiler hierfür ist eine Ausweitung der Erwerbsquote, also der Teilnahme am Arbeitsmarkt. Die Erwerbsbeteiligung allein zu betrachten, reicht jedoch nicht aus. Wesentlich ist auch, dass ein

²³ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=1487&furtherNews=yes&newsId=10299>.

hoher Teil der Beschäftigten einer Vollzeitberufstätigkeit nachgeht. Nachfolgend wird dargelegt, wie sich Österreich im europäischen Umfeld einordnet.

4.2.1. Entwicklung der Erwerbsbeteiligung

Die Erwerbsquote beschreibt den Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre²⁴), welcher am Arbeitsmarkt partizipiert (die extensive Marge), sei es beschäftigt oder arbeitslos. Die Erwerbsquote belief sich in Österreich im Mittel der Jahre 2018 bis 2022 auf etwas über 77 Prozent, siehe Tabelle 8. Im Jahr 2022 beträgt der Wert 77,8 Prozent. Im Vergleich zu den Jahren 2002 bis 2006 hat die Erwerbsbeteiligung deutlich angezogen, die Erwerbsquote betrug im Mittel dieser Jahre noch etwas über 71 Prozent. Dies entspricht einem Anstieg in diesem Zeitraum um knapp 6 Prozentpunkte. Dieser Anstieg ist mit jenen in Deutschland und den Niederlanden mit ebenfalls rund 6 Prozentpunkten vergleichbar. Im Schnitt der EU-27 ist der Anstieg mit 5 Prozentpunkten moderater, im Euroraum beträgt er mit 4,3 Prozentpunkten noch weniger.²⁵

Tabelle 8: Entwicklung der Erwerbsbeteiligung in der EU und EU-Mitgliedstaaten (15- bis 64-Jährige)

	Mittel 2002-2006	Mittel 2018-2022	Differenz		Mittel 2002-2006	Mittel 2018-2022	Differenz
EU-27	68,5	73,5	5,0	Lettland	69,4	77,2	7,8
Euroraum	69,2	73,5	4,3	Litauen	69,5	78,1	8,6
Belgien	65,4	69,3	3,9	Luxemburg	65,8	72,4	6,6
Bulgarien	62,7	72,5	9,8	Ungarn	60,7	74,1	13,4
Tschechien	70,2	76,7	6,5	Malta	58,3	77,2	18,9
Dänemark	80,0	79,3	-0,7	Niederlande	76,0	82,1	6,1
Deutschland	72,9	78,8	6,0	Österreich	71,3	77,1	5,8
Estland	70,6	79,2	8,6	Polen	64,1	71,6	7,5
Irland	69,5	73,9	4,4	Portugal	73,0	75,3	2,3
Griechenland	65,7	68,1	2,5	Rumänien	63,5	67,6	4,1
Spanien	68,8	73,5	4,7	Slowenien	69,4	75,2	5,8
Frankreich	69,6	72,2	2,7	Slowakei	69,3	73,6	4,3
Kroatien	63,0	67,7	4,7	Finnland	76,0	78,6	2,6
Italien	62,1	65,1	3,0	Schweden	78,1	82,9	4,8
Zypern	72,2	76,3	4,1				

Quelle: Eurostat. • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Im Schnitt der letzten 5 Jahre weist Österreich im EU-Vergleich eine überdurchschnittliche Erwerbsquote auf, wobei es jedoch vergleichbare Länder wie Deutschland, Dänemark, die Niederlande, Finnland oder Schweden gibt, in denen die Erwerbsquote teilweise markant höher liegt. Insbesondere Schweden und die Niederlande verzeichnen mit knapp 83 Prozent bzw. über

²⁴ Im Unterschied dazu stellt das EU-Ziel auf die Beschäftigungsquote (exklusive Arbeitslose) und die 20- bis 64-jährigen Personen ab (um Verzerrungen aufgrund der Ausbildung zu vermeiden).

²⁵ Der zeitliche Vergleich in der Arbeitskräfteerhebung ist aufgrund von Brüchen in der Datenerhebung mit einer gewissen Unsicherheit behaftet.

82 Prozent eine merklich höhere Erwerbsbeteiligung. Diese beiden Länder erfüllen auch das EU-Ziel der Beschäftigungsquote.

Betrachtet man die Erwerbsquote nach Alter, dann liegt die Erwerbsbeteiligung in Österreich gegenüber dem EU-Durchschnitt insbesondere bei jungen Personen und im Haupterwerbsalter (25 bis 54 Jahre) höher, in der Gruppe der älteren Personen im erwerbsfähigen Alter jedoch merklich niedriger, siehe Tabelle 9. Auch im Vergleich mit den Niederlanden und Schweden zeigt sich, dass der erhebliche Unterschied in der Erwerbsbeteiligung vor allem auf ältere Personen zurückzuführen ist.²⁶ Aber auch die Erwerbsbeteiligung im Haupterwerbsalter ist in Schweden um etwa 2 Prozentpunkte höher als in Österreich, was auch für diese Gruppe noch auf ein moderates Potenzial bei der Erwerbsbeteiligung hinweist. Wie nachfolgend noch gezeigt wird, besteht das relevante Potenzial für die Ausweitung des Arbeitsangebots im Haupterwerbsalter aber bei der intensiven Marge.

Tabelle 9: Erwerbsquoten nach Alter in der EU, Österreich, den Niederlanden und Schweden (2022)

Insgesamt	EU-27	Österreich	Niederlande	Schweden
15 – 24	40,7	57,4	81,8	56,9
25 – 54	86,6	89,6	89,1	91,6
55 – 64	65,4	58,6	75,3	81,7
Männer	EU-27	Österreich	Niederlande	Schweden
15 – 24	43,3	61,4	81,7	57,2
25 – 54	91,7	92,6	92,6	94,2
55 – 64	72,0	66,8	82,1	84,4
Frauen	EU-27	Österreich	Niederlande	Schweden
15 – 24	37,8	53,2	81,8	56,6
25 – 54	81,5	86,6	85,5	88,9
55 – 64	59,1	50,5	68,5	79,0

Quelle: Eurostat. • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Deutliche Unterschiede in der Erwerbstätigkeit zeigen sich bei einer Kategorisierung nach der Staatsangehörigkeit. Betrachtet man Personen im Haupterwerbsalter, dann ist die Erwerbsquote von Personen mit österreichischer Staatsbürgerschaft mit etwa 91 Prozent im Schnitt der letzten Jahre vergleichsweise hoch. Deutlich niedriger ist hingegen die Erwerbsquote von Personen mit einer Staatsbürgerschaft außerhalb des EU-Raums. In den letzten 5 Jahren lag diese im Schnitt bei 75 Prozent. Dieser Umstand zeigt sich aber nicht nur in Österreich. EU-weit beträgt die Erwerbsquote von Personen mit einer Staatsbürgerschaft von außerhalb der EU im Haupterwerbsalter etwa 73 Prozent und ist ebenso deutlich niedriger als von Personen mit einer EU-Staatsbürgerschaft. Dies ist insbesondere auf die geringe Erwerbsbeteiligung von Frauen in dieser Bevölkerungsgruppe zurückzuführen.

²⁶ Der hohe Wert der Erwerbsquote der 15- bis 24-Jährigen in den Niederlanden ist Folge eines Zeitreihenbruchs in den Daten im Jahr 2021. In den Jahren zuvor lag der Wert mit unter 70 Prozent noch deutlich niedriger, obwohl auch dieser Wert im internationalen Vergleich sehr hoch ist.

Die Erwerbsquote bildet nur einen Teil des Arbeitsangebots ab, nämlich den extensiven. Daneben ist aber auch die Anzahl der gearbeiteten Stunden je Woche pro Beschäftigungsverhältnis relevant. Die Einordnung Österreichs bei der intensiven Marge wird nachfolgend behandelt.

4.2.2. Entwicklung der Arbeitsstunden von Erwerbstätigen

Zusammen mit der Erwerbstätigkeit bestimmt die Zahl der gearbeiteten Stunden, die intensive Arbeitsangebotsentscheidung, das Arbeitsangebot. Die durchschnittliche Zahl der gearbeiteten Stunden hat sich im Laufe der letzten 20 Jahre in nahezu allen EU-Mitgliedstaaten verringert. In Tabelle 10 wird das Mittel der normalerweise gearbeiteten Stunden in der Haupttätigkeit im Zeitraum 2002 bis 2006 den Jahren 2018 bis 2022 gegenübergestellt. Im Zeitraum 2002 bis 2006 betrug die durchschnittliche Zahl über alle Erwerbstätigen im Alter zwischen 15 und 64 Jahren in Österreich knapp 39. In den letzten 5 Jahren lag diese Zahl um 2,4 Stunden bzw. etwa 6 Prozent niedriger und betrug 36,4 Stunden.²⁷ Die Reduktion der normalerweise gearbeiteten Stunden fällt nur in Lettland höher als in Österreich aus. In der gesamten EU sowie im Euroraum beläuft sich der Rückgang auf 1,1 Wochenstunden. Dies hat auch zur Folge, dass Österreich mit 36,4 Stunden eine geringere Wochenstundenanzahl aufweist als die EU oder der Euroraum, was vor 15 Jahren noch nicht der Fall war.

Tabelle 10: Entwicklung der Normalarbeitsstunden in der Haupttätigkeit in der EU und EU-Mitgliedstaaten (15- bis 64-Jährige)

	Mittel 2002-2006	Mittel 2018-2022	Differenz		Mittel 2002-2006	Mittel 2018-2022	Differenz
EU-27	38,3	37,3	-1,1	Lettland	41,8	38,9	-2,9
Euroraum	37,7	36,6	-1,1	Litauen	38,3	39,1	0,8
Belgien	37,1	37,1	-0,1	Luxemburg	37,7	37,8	0,1
Bulgarien	41,2	40,4	-0,8	Ungarn	40,5	39,6	-0,9
Tschechien	42,1	40,1	-2,0	Malta	39,7	39,4	-0,3
Dänemark	35,8	34,0	-1,8	Niederlande	31,1	31,1	-0,1
Deutschland	36,1	35,3	-0,8	Österreich	38,8	36,4	-2,4
Estland	40,1	38,2	-1,9	Polen	41,4	40,4	-0,9
Irland	37,0	36,4	-0,6	Portugal	39,8	39,9	0,0
Griechenland	43,0	41,5	-1,5	Rumänien	41,2	40,0	-1,2
Spanien	39,6	37,6	-2,1	Slowenien	41,0	39,5	-1,4
Frankreich	37,6	37,3	-0,3	Slowakei	41,1	39,9	-1,2
Kroatien	41,1	39,7	-1,4	Finnland	37,9	36,5	-1,4
Italien	38,8	37,2	-1,6	Schweden	36,7	37,5	0,8
Zypern	40,5	39,3	-1,2				

Quelle: Eurostat. • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Die Unterscheidung nach Geschlecht zeigt, dass die Stundenreduktion sowohl bei Männern als auch bei Frauen stattgefunden hat. Sowohl für Männer als auch für Frauen beläuft sich der Rückgang auf 2,3 Stunden. Bei Vollzeitbeschäftigten beträgt der Rückgang 1,1 Stunden, bei Teilzeit ist die durchschnittliche Anzahl an Wochenstunden dagegen um 0,6 (insbesondere bei

²⁷ Die normalerweise gearbeiteten Stunden scheinen von der Kurzarbeit wegen COVID-19 kaum berührt worden zu sein.

Frauen mit 0,8) gestiegen. Demnach ist die Verringerung der durchschnittlichen Arbeitszeit auf einer geringeren Stundenanzahl bei Vollzeit und einen Anstieg der Teilzeitquote zurückzuführen. In den Jahren 2018 bis 2022 waren Männer normalerweise im Schnitt 40,4 Stunden und Frauen als Folge der hohen Teilzeitquote 31,9 Stunden und damit rund 8,5 Stunden weniger erwerbstätig. Auf EU-Ebene beträgt die Stundenanzahl bei Männern 39,8, bei Frauen 34,3. Damit arbeiten Männer in Österreich etwas länger als im Schnitt der EU, Frauen deutlich kürzer. Betrachtet man lediglich die Gruppe der ArbeitnehmerInnen, dann betrug die Stundenanzahl im Schnitt der letzten 5 Jahre mit 35,5 pro Woche knapp 1 Wochenstunde weniger als bei Betrachtung aller Erwerbstätigen. Der Rückgang der Arbeitsstunden unter ArbeitnehmerInnen fällt mit 1,8 pro Woche etwas geringer aus als unter allen Erwerbstätigen (mit 2,4 pro Woche).

Noch deutlicher als die normalerweise geleisteten Stunden sind in Österreich im selben Zeitraum (2002 bis 2006 zu 2018 bis 2022) die tatsächlichen Arbeitsstunden zurückgegangen. Wurden zwischen 2002 und 2006 im Schnitt noch 38,8 Wochenstunden tatsächlich gearbeitet, so beträgt in den letzten 5 Jahren die Anzahl der Wochenstunden nur noch 34,4 Stunden. Damit sind die tatsächlichen Stunden mit 4,4 bzw. um 11,3 Prozent noch deutlich stärker gesunken als die normalerweise gearbeiteten Stunden. Im Gefolge von COVID-19 ist die tatsächliche Stundenanzahl von 35,5 Wochenstunden im Jahr 2019 auf 33,9 im Jahr 2020 gesunken und hat bis 2022 nicht wieder angezogen (2022 mit 33,7 Wochenstunden). Bei den tatsächlich gearbeiteten Stunden ist Österreich mit -4,4 Wochenstunden jenes Land in der EU mit dem deutlich stärksten Rückgang gegenüber dem ersten Fünfjahreszeitraum. (an zweiter Stelle liegt Tschechien mit 3,3 Wochenstunden, für die EU liegt der Wert bei -1,7). Obwohl COVID-19 als Ursache für den Rückgang der tatsächlichen Arbeitsstunden pro Woche 2022 weitgehend weggefallen ist, blieb die Differenz zwischen normalerweise und tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden erhalten. Die kräftige Stundenreduktion impliziert eine deutliche Reduktion des Arbeitsangebots in Österreich, das deutlich stärker als in anderen EU-Mitgliedstaaten ausgefallen ist. Die Differenz der tatsächlichen Wochenstunden zwischen Männern (38,1) und Frauen (30,0) beträgt in Österreich 8,1.

Der Rückgang bei den tatsächlichen ist wie bei den Normalarbeitsstunden insbesondere auf vollzeitbeschäftigte Personen (Rückgang um 3,5 Wochenstunden im Vergleich zu 0,6 bei Teilzeit) und die Verschiebung von Voll- auf Teilzeit zurückzuführen.

Ein weiterer Grund für den deutlichen Rückgang des Arbeitsangebots an der intensiven Marge ist die Entwicklung beim Anteil der Erwerbstätigen mit langen Wochenarbeitszeiten (49 und mehr Wochenstunden). Seit dem Jahr 2005²⁸ ist dieser Anteil an den Erwerbstätigen zwischen 15 und 64 Jahren in Österreich von 16,6 Prozent auf 8,1 Prozent (2022) zurückgegangen, was etwa einer Halbierung und hinter Polen und Lettland der drittstärksten Reduktion entspricht. EU-weit ist der Anteil von 11,5 Prozent auf 7,3 Prozent zurückgegangen, also in geringerem Umfang.

²⁸ Im Jahr 2004 liegt bei der Arbeitskräfteerhebung ein Bruch der Zeitreihe vor.

Die Teilzeitquote²⁹ hat sich in Österreich deutlich erhöht. Sie hat seit dem Jahr 2009³⁰ um 5 Prozentpunkte zugelegt, bei Männern um 3,2 Prozentpunkte auf 11,3 Prozent und bei Frauen um 6,6 Prozentpunkte auf 50,3 Prozent. Lediglich in den Niederlanden ist der Zuwachs mit 4,8 Prozentpunkten vergleichbar, wobei die Teilzeitquote in den Niederlanden mit 42,2 Prozent³¹ insgesamt noch deutlich höher als in Österreich (29,7 Prozent) ist. Im EU-Vergleich liegt Österreich damit knapp vor Deutschland (28 Prozent) an zweiter Stelle³², siehe Tabelle 11.

Tabelle 11: Teilzeitquote in der EU-27 und den Mitgliedstaaten 2022

Teilzeitquote	Insgesamt	Frauen	Männer	Teilzeitquote	Insgesamt	Frauen	Männer
EU-27	17,6%	28,4%	8,2%	Lettland	6,6%	8,9%	4,2%
Euroraum	20,5%	33,4%	9,2%	Litauen	5,7%	7,4%	3,9%
Belgien	23,8%	38,4%	10,8%	Luxemburg	18,2%	30,7%	7,1%
Bulgarien	1,6%	1,7%	1,4%	Ungarn	4,2%	6,0%	2,6%
Tschechien	6,0%	10,2%	2,7%	Malta	11,0%	19,3%	4,9%
Dänemark	24,2%	33,8%	15,2%	Niederlande	42,2%	63,0%	23,3%
Deutschland	28,0%	47,2%	11,0%	Österreich	29,7%	50,3%	11,3%
Estland	13,2%	18,5%	8,1%	Polen	5,4%	7,8%	3,4%
Irland	20,1%	30,3%	10,9%	Portugal	6,8%	9,0%	4,5%
Griechenland	8,0%	12,2%	4,9%	Rumänien	3,3%	2,8%	3,7%
Spanien	13,3%	21,5%	6,3%	Slowenien	8,7%	12,3%	5,6%
Frankreich	16,5%	25,9%	7,5%	Slowakei	3,1%	4,4%	2,0%
Kroatien	4,7%	6,0%	3,6%	Finnland	16,9%	22,8%	11,2%
Italien	17,9%	31,7%	7,7%	Schweden	20,2%	28,9%	12,5%
Zypern	9,3%	12,0%	6,8%				

Quelle: Eurostat. • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Auf regionaler Ebene, nach Bundesländern, zeigt sich für Wien im Vergleich zu Österreich gesamt nur eine geringfügige Differenz sowohl bei den Normalarbeitsstunden als auch bei den tatsächlichen Arbeitsstunden (siehe Tabelle 12). Im Schnitt sind die Stunden jedoch tendenziell etwas niedriger.³³ Nach Geschlecht betrachtet zeigt sich hingegen, dass die Teilzeitquote bei Männern in Wien mit über 19 Prozent deutlich über dem Bundesschnitt liegt, während für Frauen mit 45 Prozent Gegenteiliges gilt. Insgesamt ist die Teilzeitquote mit etwas über 30 Prozent geringfügig höher als bundesweit. Damit haben Männer in Wien kürzere Arbeitszeiten als im

²⁹ Die Einteilung in Voll- oder Teilzeit erfolgt in der Arbeitskräfteerhebung in den meisten Ländern durch Selbstuordnung der Befragten. In den Niederlanden ist die Grenze mit 35 Stunden festgelegt und in Schweden wird für Selbständige eine Grenze bestimmt.

³⁰ Daten bei Eurostat sind nur bis zum Jahr 2009 zurückgerechnet.

³¹ Für die deutlich höhere Quote in den Niederlanden mag die Festlegung mit 35 Stunden als Grenze zwischen Voll- und Teilzeit verantwortlich sein.

³² In Deutschland war die Teilzeitquote bis zum Jahr 2019 mit 34,1 Prozent jedoch noch höher.

³³ Die Stundenanzahl, insbesondere bei den tatsächlichen Arbeitsstunden, unterscheidet sich von den Werten, die Eurostat ausweist. Der Grund hierfür besteht darin, dass bei Statistik Austria Personen, die in der Referenzwoche, beispielsweise wegen Urlaub oder Krankheit, nicht erwerbstätig waren, berücksichtigt werden, während sie bei Eurostat für die Berechnungen nicht herangezogen werden.

Österreichschnitt, Frauen hingegen längere. In Oberösterreich hingegen ist der Teilzeitanteil bei Frauen mit 56 Prozent überdurchschnittlich.

Tabelle 12: Arbeitsstunden je erwerbstätiger Person nach Bundesländern 2022

	Ö	Bglid	Ktn	Nö	Oö	Sbg	Stmk	Tirol	Vbg	Wien
Insgesamt: Durchschnittliche Normalarbeitsstunden pro Woche in der Haupttätigkeit										
Insgesamt	35,8	36,5	36,3	36,4	35,5	35,8	35,7	35,4	35,5	35,4
Vollzeit	41,8	41,9	41,8	42,0	41,6	42,3	41,8	42,2	41,9	41,6
Teilzeit	21,7	22,4	21,8	22,3	21,9	20,8	21,8	20,9	20,5	21,9
Insgesamt: Durchschnittliche tatsächlich geleistete Arbeitsstunden pro Woche in der Haupttätigkeit										
Insgesamt	30,0	30,6	30,6	30,6	29,6	30,5	30,2	29,6	29,9	29,3
Vollzeit	35,1	35,1	35,3	35,2	34,8	35,9	35,4	35,3	35,4	34,5
Teilzeit	18,2	18,8	18,4	18,8	18,1	17,8	18,6	17,4	17,2	18,0
Männer: Durchschnittliche Normalarbeitsstunden pro Woche in der Haupttätigkeit										
Insgesamt	39,5	40,2	40,1	40,2	39,8	40,3	39,4	39,6	40,1	37,8
Vollzeit	42,2	42,3	42,4	42,4	41,9	42,6	42,1	42,5	42,4	42,0
Teilzeit	20,2	18,5	19,2	20,0	20,9	20,6	20,2	20,4	20,9	20,1
Männer: Durchschnittliche tatsächlich geleistete Arbeitsstunden pro Woche in der Haupttätigkeit										
Insgesamt	33,4	33,9	34,2	34,0	33,5	34,7	33,9	33,0	34,1	31,9
Vollzeit	35,8	35,7	36,2	35,9	35,4	36,6	36,1	35,6	36,1	35,5
Teilzeit	17,1	15,6	16,0	17,1	17,3	17,8	17,7	16,7	17,7	17,0
Frauen: Durchschnittliche Normalarbeitsstunden pro Woche in der Haupttätigkeit										
Insgesamt	31,5	32,2	31,8	32,1	30,4	30,8	31,3	30,5	29,9	32,8
Vollzeit	41,0	40,9	40,6	41,1	40,7	41,5	41,0	41,4	40,7	40,9
Teilzeit	22,2	23,2	22,4	22,8	22,1	20,9	22,3	21,0	20,4	22,8
Frauen: Durchschnittliche tatsächlich geleistete Arbeitsstunden pro Woche in der Haupttätigkeit										
Insgesamt	26,0	26,7	26,5	26,6	24,9	25,8	26,0	25,6	24,8	26,4
Vollzeit	33,6	33,8	33,5	33,8	33,3	34,5	33,9	34,8	33,6	32,9
Teilzeit	18,5	19,4	19,0	19,2	18,2	17,8	18,8	17,6	17,1	18,5
Teilzeitquote in %										
Insgesamt	30,5	28,1	28,1	28,5	31,5	30,4	31,1	32,4	30,4	31,5
Männer	12,6	8,9	9,9	10,0	10,3	10,4	12,2	13,3	11,1	19,3
Frauen	50,7	49,6	48,7	49,2	56,0	52,0	52,3	53,9	53,2	45,1

Quelle: Statistik Austria. * Erstellt mit Datawrapper

Abbildung 18: Anteil der Personen in Teilzeit aufgrund von Betreuungspflichten (Hauptgrund) und Gewichtung mit Teilzeitanteil (15- bis 64-Jährige)

	Anteil Betreuungspflichten (Insgesamt)	Anteil Betreuungspflichten (Frauen)	Gewichtet mit Teilzeitanteil (Insgesamt)	Gewichtet mit Teilzeitanteil (Frauen)
EU27	21,0%	26,1%	3,7%	7,4%
Euroraum	22,5%	27,5%	4,6%	9,2%
Belgien	22,0%	25,9%	5,2%	9,9%
Tschechien	15,6%	20,6%	0,9%	2,1%
Dänemark	1,6%	2,2%	0,4%	0,7%
Deutschland	24,9%	29,5%	7,0%	13,9%
Estland	13,0%	17,7%	1,7%	3,3%
Irland	23,8%	31,1%	4,8%	9,4%
Griechenland	5,7%	8,7%	0,5%	1,1%
Spanien	13,2%	16,5%	1,8%	3,5%
Frankreich	24,6%	29,5%	4,1%	7,6%
Kroatien	9,4%	11,6%	0,4%	0,7%
Italien	12,7%	16,4%	2,3%	5,2%
Zypern	12,8%	20,5%	1,2%	2,5%
Litauen	3,9%	5,4%	0,2%	0,4%
Luxemburg	28,4%	32,2%	5,2%	9,9%
Ungarn	10,6%	14,2%	0,4%	0,9%
Malta	14,5%	17,4%	1,6%	3,4%
Niederlande	31,7%	40,7%	13,4%	25,6%
Österreich	33,8%	40,4%	10,0%	20,3%
Polen	8,8%	12,2%	0,5%	1,0%
Portugal	7,7%	10,9%	0,5%	1,0%
Slowenien	13,2%	18,0%	1,1%	2,2%
Slowakei	10,1%	14,7%	0,3%	0,6%
Finnland	8,0%	10,6%	1,4%	2,4%
Schweden	9,7%	11,7%	2,0%	3,4%

Gewichtet mit Teilzeitanteil: Die beiden letzten Spalten entsprechen dem Anteil von Teilzeit-Erwerbstätigen wegen Betreuungspflichten an der Gesamtzahl Erwerbstätiger.

Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen. • Erstellt mit Datawrapper

Ein wesentlicher Grund für Teilzeit ist nach der Arbeitskräfteerhebung die Betreuung von Kindern sowie Erwachsenen mit Behinderungen. Von jenen Personen in Österreich im Alter von 15 bis 64 Jahren, die Teilzeit arbeiten, geben knapp 34 Prozent an, dies hauptsächlich wegen Betreuungspflichten zu tun, siehe Abbildung 18. Bei Frauen ist der Anteil mit 40,4 Prozent noch höher. Dies ist vergleichbar mit den Ergebnissen in den Niederlanden, jedoch markant höher als in anderen EU-Mitgliedstaaten. Für die EU-27 ist der Anteil um knapp 13 Prozentpunkte und für Deutschland um 9 Prozentpunkte niedriger als in Österreich. Der Unterschied wird noch markanter, wenn man diese Anteile mit der Teilzeiterwerbstätigkeit gewichtet (Spalten 3 und 4 in Abbildung 18). Demnach ist in Österreich die Betreuung für rund 10 Prozent aller Erwerbstätigen der Hauptgrund für eine Teilzeiterwerbstätigkeit. Für Frauen trifft dies auf mehr als 20 Prozent der

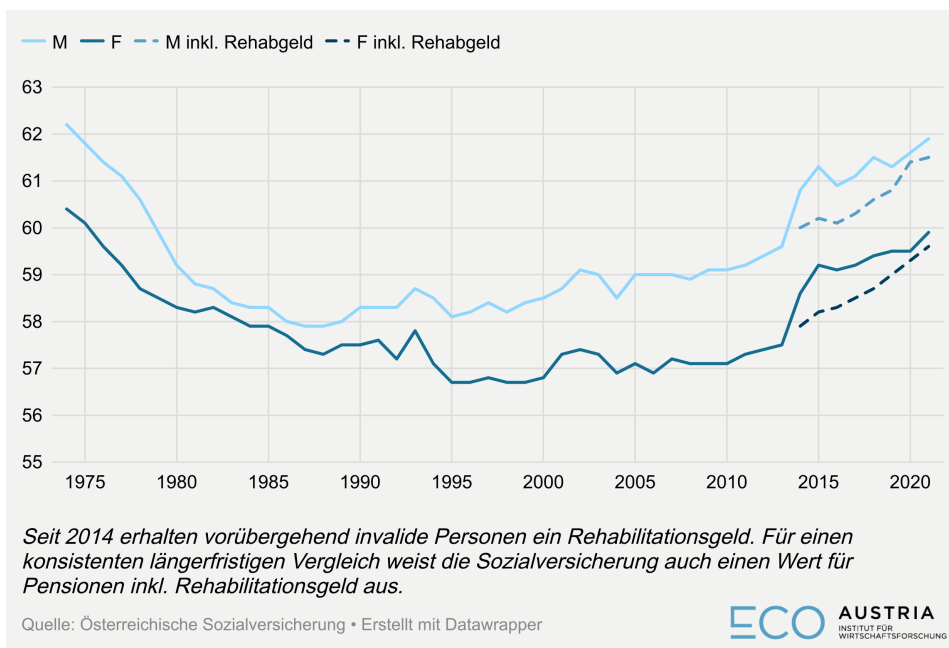
Erwerbstätigen zu. Dies ist deutlich höher als in den anderen EU-Mitgliedstaaten, mit Ausnahme der Niederlande. Im EU-Schnitt trifft dies auf weniger als 4 Prozent zu, bei Frauen auf knapp 7,5 Prozent.

Für 25- bis 49-jährige Erwerbstätige ist in Österreich der Anteil jener, die hauptsächlich aufgrund der Betreuung Teilzeit arbeiten, mit rund 50 Prozent noch höher. Aber auch der EU-Schnitt fällt mit 34 Prozent deutlich stärker aus. Kinderbetreuung ist zwar nur ein Teil der übernommenen Betreuungsaufgaben, jedoch der bedeutendste.

4.3. Ältere Erwerbstätige

Ein im internationalen Vergleich großes Beschäftigungspotenzial zeigt sich bei Älteren. Dies ist insbesondere auf ein niedriges Pensionsantrittsalter zurückzuführen. Die Entwicklung des tatsächlichen Antrittsalters in der gesetzlichen Pensionsversicherung ist in Abbildung 19 dargestellt. In den 1970er- und in weiten Teilen der 1980er-Jahre war das Pensionsantrittsalter stark rückläufig. So nahm das Antrittsalter bei Männern von mehr als 62 Jahren (1974) auf knapp 58 Jahre (1987) und bei Frauen von 60,4 (1974) auf gut 57 Jahre (1987) ab. In den folgenden rund zwei Jahrzehnten zeigte sich bei Männern ein moderater Anstieg (auf 59 Jahre), bei Frauen ein moderater Rückgang (auf rund 57 Jahre).

Abbildung 19: Durchschnittliches Zugangsalter bei Eigenpensionen in der gesetzlichen Pensionsversicherung



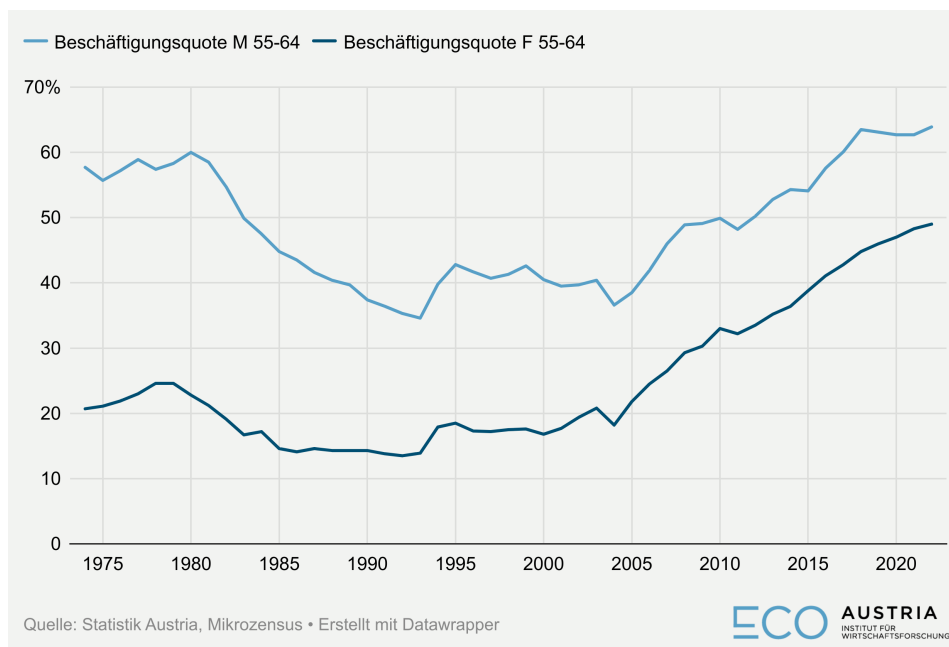
Erst seit 2012 steigt das Antrittsalter deutlich, insbesondere durch Verschärfungen im Bereich der vorzeitigen Alterspensionen. Dass vorübergehend invalide Personen seit 2014 ein sogenanntes Rehabilitationsgeld (statt einer Invaliditätspension) erhalten, hat statistisch das Antrittsalter zusätzlich angehoben. Die Österreichische Sozialversicherung korrigiert um diesen Aspekt und weist auch ein Zugangsalter inkl. Rehabilitationsgeld aus. Im Jahr 2021 betrug das

durchschnittliche Antrittsalter bei Männern 61,9 Jahre (bzw. 61,5 Jahre inklusive Rehabilitationsgeld) und bei Frauen 59,9 (bzw. 59,6) Jahre. Trotz eines deutlichen Anstiegs seit 2010 gehen Männer und Frauen noch immer früher in Pension als im Jahr 1974. Im selben Zeitraum ist die Restlebenserwartung eines 65-jährigen Mannes von gut 12 auf rund 18 Jahre und einer 65-jährigen Frau von knapp 16 auf mehr als 21 Jahre gestiegen.

Abbildung 20 verdeutlicht, dass die angesprochene Entwicklung des Pensionsantrittsalters stark auf die Erwerbsquoten älterer Beschäftigter wirkt. In den 1970er-Jahren lag die Beschäftigungsquote bei 55- bis 64-jährigen Männern bei knapp 60 Prozent. Mit dem Rückgang des Antrittsalters hat auch die Beschäftigungsquote deutlich abgenommen und betrug in den frühen 1990er-Jahren weniger als 40 Prozent. Insbesondere durch die späteren Pensionsantritte seit 2010 (bzw. teilweise auch konjunkturell bedingt) hat die Beschäftigungsquote bei älteren Männern in den letzten 15 Jahren deutlich zugenommen und liegt aktuell bei 64 Prozent und damit etwas höher als in den 1970er-Jahren.

Auch wenn die Beschäftigungsquote bei älteren Frauen zusätzlich durch die allgemein steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen geprägt wird, spiegelt sich das Antrittsverhalten deutlich in Abbildung 20 wider. Es zeigt sich ein Rückgang der ohnehin geringen Beschäftigungsquote von knapp 25 Prozent im Jahr 1978 auf 13 Prozent Anfang der 1990er-Jahre. Seitdem ist sie aufgrund der grundsätzlich höheren Erwerbsbeteiligung von Frauen und der späteren Pensionsantritte deutlich gestiegen und liegt nun bei 49 Prozent.

Abbildung 20: Beschäftigungsquoten der 55- bis 64-Jährigen



Trotz des deutlichen Anstiegs des Pensionsantrittsalters bzw. der Beschäftigungsquoten in den letzten 15 Jahren ist die Erwerbsbeteiligung Älterer in Österreich im EU-Vergleich unterdurchschnittlich, wie in Abbildung 21 gezeigt. Dabei zeigen sich deutliche Unterschiede für die 55- bis 59-Jährigen bzw. die 60- bis 64-Jährigen. Die Beschäftigungsquote 55- bis 59-jähriger

Männer in Österreich liegt mit 80,3 Prozent im EU-Schnitt (80,6 Prozent), bei Frauen mit 74,4 Prozent über dem EU-Schnitt von 69,6 Prozent. Festzuhalten ist dennoch, dass die Beschäftigungsquoten der 55- bis 59-Jährigen in einer Reihe von Ländern (etwa Deutschland, Niederlande und die skandinavischen Länder) deutlich höher sind als in Österreich.

Abbildung 21: Beschäftigungsquoten älterer Personen in der EU, 2022

	M - 55-59	M - 60-64	F - 55-59	F - 60-64
EU-27	80,6	55,5	69,6	42,0
Euro	80,6	54,1	69,0	44,2
BE	78,5	43,1	67,7	35,2
BG	80,1	66,3	77,1	50,8
CZ	90,5	65,9	86,7	44,8
DK	83,4	68,9	80,2	55,9
DE	85,8	67,4	78,6	59,2
EE	79,4	63,8	86,4	65,6
IE	81,6	67,8	68,7	47,6
EL	78,4	52,7	49,3	29,5
ES	74,6	52,9	59,5	41,7
FR	78,8	36,1	74,1	36,2
HR	69,6	43,3	59,3	32,1
IT	78,8	49,4	55,5	33,4
CY	81,6	69,8	62,4	45,4
LV	74,5	62,0	77,9	63,8
LT	75,9	62,8	78,5	62,5
LU	72,8	29,2	55,0	17,4
HU	83,0	70,1	77,0	35,2
MT	86,6	44,6	54,7	32,9
NL	86,3	73,3	75,8	56,1
AT	80,3	44,8	74,4	20,2
PL	78,6	61,2	68,7	24,2
PT	82,0	59,4	71,7	50,8
RO	73,2	44,0	56,3	19,5
SI	78,2	37,7	72,7	28,3
SK	81,7	50,9	80,3	43,2
FI	80,6	59,0	82,3	62,4
SE	87,3	70,7	81,9	66,8
Wien	75,7	49,8	66,2	21,9

Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Die Beschäftigungsquote der 60- bis 64-Jährigen ist unterdurchschnittlich. Schon bei den Männern liegt diese mit knapp 45 Prozent deutlich unter dem EU-Schnitt von 55,5 Prozent. Bei den 60- bis 64-jährigen Frauen ist mit 20,2 Prozent der Abstand zum EU-Schnitt (42 Prozent) noch größer. Nur in Luxemburg und Rumänien sind die Beschäftigungsquoten älterer Frauen noch etwas geringer als in Österreich. Die schwache Erwerbsbeteiligung von 60- bis 64-jährigen Frauen in Österreich resultiert insbesondere aus dem niedrigen gesetzlichen Pensionsantrittsalter. Dieses liegt aktuell bei 60 Jahren (das ist gemeinsam mit Polen der niedrigste Wert) und wird ab 2024 schrittweise an jenes der Männer (65) angeglichen.

Die Beschäftigungsquoten der 55- bis 59-Jährigen sind in Wien mit 75,7 Prozent bei Männern und 66,2 Prozent bei Frauen deutlich geringer als in Gesamtösterreich. Im Gegensatz dazu sind sie bei den 60- bis 64-Jährigen bei Männern (49,8 Prozent) und bei Frauen (21,9 Prozent) etwas über dem Österreichschnitt.

Potenziale bei der Beschäftigung älterer Personen

Gegeben die in Österreich unterdurchschnittliche Erwerbsbeteiligung werden hier die Beschäftigungspotenziale bei Älteren auf Basis eines Vergleichs mit anderen EU-Mitgliedstaaten abgeschätzt. Im moderaten Szenario wird angenommen, dass die Beschäftigungsquoten von 55- bis 59- bzw. 60- bis 64-jährigen Frauen und Männern in Österreich bzw. in Wien den EU-Schnitt erreichen.³⁴ Wie in Tabelle 13 dargestellt, ergeben sich hier vor allem für 60- bis 64-jährige Männer und insbesondere 60- bis 64-jährige Frauen deutlich höhere Quoten. Im stärker aktivierenden Szenario wird dagegen ein Aufholen Österreichs bzw. Wiens jeweils zum Mitgliedstaat mit der fünfthöchsten Erwerbsquote angenommen,³⁵ die noch weit über dem EU-Schnitt liegen. Somit ergäbe sich beispielsweise für 60- bis 64-jährige Männer eine um 24 (Österreich) bzw. 19 Prozentpunkte (Wien) höhere Beschäftigungsquote als aktuell, bei 60- bis 64-jährigen Frauen wären dies sogar mehr als 40 Prozentpunkte. Anzumerken ist hier, dass sich schon durch die Anhebung des gesetzlichen Antrittsalters für Frauen auf 65 Jahre bis 2033 ein Teil dieses Potenzials realisieren wird.

Bezieht man den angenommenen Anstieg der Beschäftigungsquoten auf die Bevölkerung zu Jahresanfang 2023, so lassen sich Beschäftigungspotenziale ermitteln, die in Tabelle 14 dargestellt sind. Diese beziffern sich insgesamt auf 104.000 (für Österreich) bzw. 21.000 Personen (für Wien) im moderaten sowie 250.000 bzw. 51.000 Personen im aktivierenden Szenario.³⁶ Jeweils rund die Hälfte bzw. im moderaten Szenario für Österreich rund zwei Drittel des Potenzials ergäbe sich allein durch die Beschäftigung 60- bis 64-jähriger Frauen.

³⁴ 55- bis 59-jährige Frauen sind die einzige hier dargestellte Gruppe, bei der Österreich überdurchschnittlich hoch liegt. In dieser Gruppe wird keine Änderung angenommen.

³⁵ Dabei handelt es sich um Deutschland (M 55 – 59), Dänemark (M 60 – 64), die Slowakei (F 55 – 59) und Finnland (F 60 – 64).

³⁶ Empirische Analysen, etwa die der OECD (2016), beschäftigen sich u. a. mit der Frage, ob eine höhere Erwerbsbeteiligung Älterer die Arbeitslosigkeit erhöhen würde. Sie kommen in der Regel zu dem Ergebnis, dass ein großer Teil des erweiterten Arbeitsangebots vom Arbeitsmarkt aufgenommen wird und kaum in höherer Arbeitslosigkeit resultiert.

Tabelle 13: Szenarien für die Abschätzung der Beschäftigungspotenziale älterer Personen, Erwerbsquoten in Prozentpunkten

Erwerbsquoten	M 55-59	M 60-64	F 55-59	F 60-64
Österreich	80,3	44,8	74,4	20,2
Wien	75,7	49,8	66,2	21,9
EU-27-Schnitt	80,6	55,5	69,6	42,0
Top-5 Land (DE, DK, SK, FI)	85,8	68,9	80,3	62,4
Anstieg der Erwerbsquoten				
Moderates Szenario: EU-27-Schnitt				
Österreich	0,3	10,7	0,0	21,8
Wien	4,9	5,7	3,4	20,1
Aktivierendes Szenario: Top-5				
Österreich	5,5	24,1	5,9	42,2
Wien	10,1	19,1	14,1	40,5

Quelle: eigene Berechnungen basierend auf Eurostat und Statistik Austria • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Tabelle 14: Beschäftigungspotenziale bei älteren Beschäftigten

	M 55-59	M 60-64	F 55-59	F 60-64	Gesamt
Moderates Szenario: EU-27-Schnitt					
Österreich	1.064	33.231	0	69.804	104.099
Wien	3.327	3.188	2.321	11.856	20.690
Aktivierendes Szenario: Top-5					
Österreich	19.499	74.848	21.068	135.126	250.541
Wien	6.842	10.700	9.672	23.883	51.097

Quelle: eigene Berechnungen • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

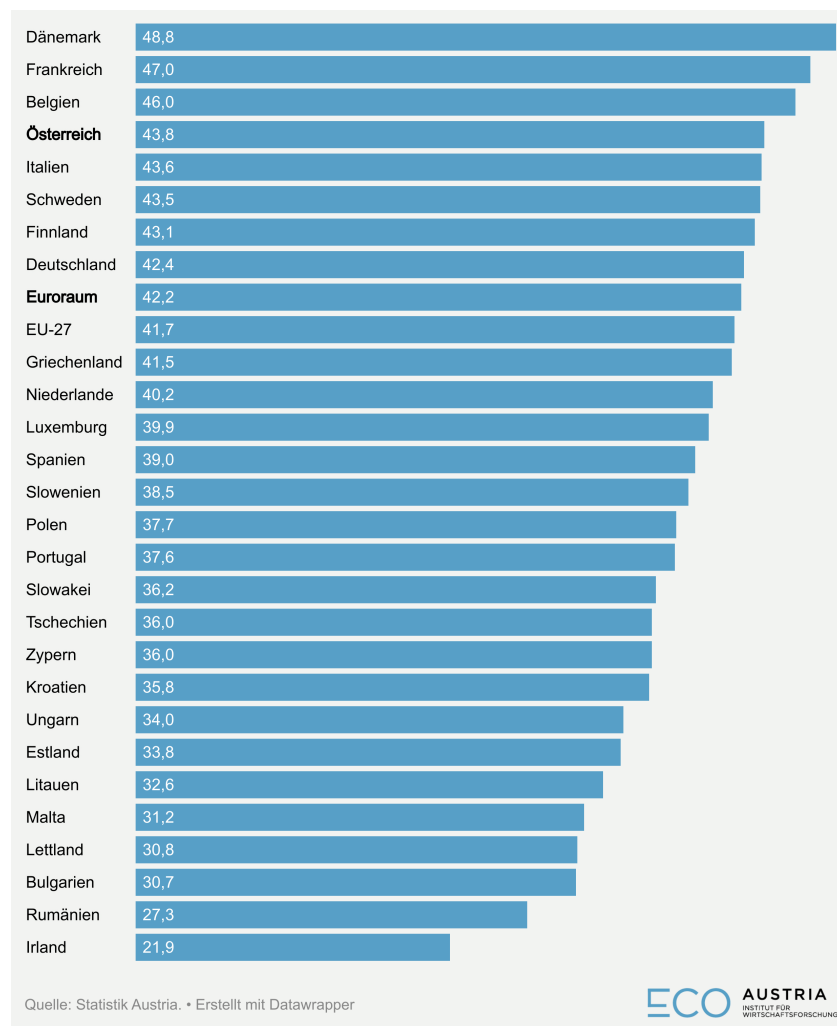
4.4. Reduktion der Abgabenbelastung zur Hebung des Arbeitskräftepotenzials

Die Belastung von privaten Haushalten und Unternehmen durch öffentliche Abgaben ist in Österreich im internationalen Vergleich hoch. Im Jahr 2021 (Zahlen für 2022 liegen noch nicht für alle Mitgliedstaaten vor) nahm Österreich mit 43,8 Prozent des BIP nach Dänemark, Frankreich und Belgien den vierten Platz bei der Abgabenbelastung ein. Die Abgabenquote lag im EU-Schnitt um mehr als 2 Prozentpunkte, im Euroraum oder in Deutschland um etwa 1,5 Prozentpunkte niedriger. Für das Jahr 2022 weist Statistik Austria für Österreich einen Wert von 43,5 Prozent aus.

Ein beträchtlicher Anteil der Abgaben entfällt auf Einkommen aus der Erwerbstätigkeit. Zieht man Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung von Dienstnehmer und Dienstgeber (jedoch ohne Beiträge

für Nichterwerbspersonen), die Lohn- und Einkommensteuer³⁷ und sonstige lohn- und einkommensbezogene Abgaben, wie Kommunalsteuer und Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds, heran, dann beläuft sich die Summe auf knapp 60 Prozent der gesamten öffentlichen Einnahmen aus Abgaben. Damit entfällt der größte Teil der Einnahmen auf die Besteuerung von Erwerbseinkommen, womit Arbeitsangebots- und Arbeitsnachfrageeffekte verbunden sind.

Abbildung 22: Abgabenquote Österreichs im europäischen Vergleich (2021)



Aus ökonomischer Sicht führen Abgaben auf das Einkommen aus Erwerbstätigkeit in einem ersten Schritt zu einer Reduktion der Nettoeinkommen, was wiederum das Arbeitsangebot der privaten Haushalte beeinflusst. Die empirische Literatur kommt zu dem Schluss, dass höhere Nettoerwerbseinkommen zu einer Ausweitung des Arbeitsangebots der privaten Haushalte führen, siehe etwa Meghir und Phillips (2010) oder Bocconi University (2011) für einen Literaturüberblick. Dabei zeigt sich, dass das Arbeitsangebot von verheirateten Frauen und Alleinerzieherinnen sehr stark, jenes von Männern und von alleinstehenden Frauen hingegen in

³⁷ In den Einnahmen ist die Lohn- und Einkommensteuer auf Pensionen noch inkludiert.

geringerem Ausmaß auf Veränderungen des Stundenlohns reagiert (siehe etwa Alesina et al. 2005, Causa 2008, Disney 2004 und Evers et al. 2006, für eine Metaanalyse Bargain und Peichl 2016). Änderungen beim Arbeitsangebot werden in größerem Ausmaß von der Partizipationsentscheidung (Teilnahme am Arbeitsmarkt oder nicht) als von der Anzahl der gearbeiteten Stunden beeinflusst. Die Reaktion bei der Partizipationsentscheidung ist insbesondere bei alleinerziehenden Müttern, aber auch bei Männern mit geringeren Qualifikationen kräftig. Ebenso kann die steuerliche Belastung die Wahl des Pensionsantrittsalters beeinflussen, wenn sich die Differenz zwischen Erwerbs- und Pensionseinkommen durch eine Veränderung der Steuerbelastung ändert (siehe etwa Duval 2003).

Die empirische Literatur untersucht häufig den Zusammenhang zwischen dem sogenannten Steuerkeil und der Beschäftigung. Der Steuerkeil spiegelt die Differenz zwischen den Arbeitskosten der Unternehmen und dem Nettolohn der Beschäftigten wider und erfasst somit die Abgaben, die an den Staat fließen. Nach Nickell (2004) führt ein Anstieg des Steuerkeils um 10 Prozentpunkte zu einer Reduktion der Beschäftigung im privaten Sektor um 2 Prozent der Erwerbsbevölkerung. Die OECD (2010) bestimmt den Beschäftigungseffekt einer Senkung des Steuerkeils um 10 Prozentpunkte in einem durchschnittlichen OECD-Staat mit einem Anstieg der Beschäftigungsquote in Höhe von 3,7 Prozentpunkten. Nickell et al. (2005) untersuchen die Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit mit dem Ergebnis, dass eine Erhöhung des Steuerkeils um 10 Prozentpunkte die Arbeitslosenquote auf längere Frist um 1 Prozentpunkt erhöht. Belot und van Ours (2004) verwenden Daten von 1960 – 1999 für 17 OECD-Länder und präsentieren Ergebnisse von Schätzungen, nach denen ein Anstieg des Steuersatzes auf den Faktor Arbeit um 10 Prozentpunkte zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit um etwas mehr als einen Prozentpunkt führt. Somit zeigen sich empirisch robuste und markante Auswirkungen einer Veränderung des Steuerkeils auf die Beschäftigung. In aktuellen Arbeiten finden auch Bordignon et al. (2019) und Hristov und Roeger (2020) positive Effekte einer Reduktion des Steuerkeils auf die Beschäftigung (bzw. negative Effekte auf die natürliche Arbeitslosigkeit).

Beschäftigungspotenziale durch eine Abgabenreduktion

In einer Modellanalyse haben Berger et al. (2020) die Auswirkungen eines Anstiegs verschiedener Abgaben zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen für Österreich untersucht. Die Ergebnisse können herangezogen werden, um auch die Auswirkungen einer Abgabensenkung auf das Arbeitsangebot darzulegen. Als Grundlage wird eine Reduktion der Lohn- und Einkommensteuer verwendet.³⁸ Nach den Ergebnissen der Analyse hat eine Steuerreform im Ausmaß von einem Prozent des BIP einen Beschäftigungseffekt von 0,75 Prozent zur Folge. Dies ist einerseits auf eine höhere Beschäftigungsnachfrage, aber andererseits auch auf ein höheres Arbeitsangebot zurückzuführen. Das extensive Arbeitsangebot

³⁸ Die Studie enthält auch noch Ergebnisse für eine Senkung der Dienstnehmer- und Dienstgeberbeiträge zur Sozialversicherung. Aufgrund der Interaktion der verschiedenen Abgaben (beispielsweise erhöht eine Reduktion der Dienstnehmerbeiträge die Bemessungsgrundlage für die Lohn- und Einkommensteuer, sodass die tatsächliche Entastung markant geringer sein kann) ist das effektive Reformvolumen, welches ex ante 1 Prozent des BIP beträgt, jedoch unterschiedlich. Darüber hinaus wird hier auf die mittelfristigen Ergebnisse nach 5 Jahren zurückgegriffen, da in der Studie eine schrittweise Anpassung der Lohn- und Einkommensteuer angenommen wurde.

nimmt als Folge der Reform um 0,26 Prozentpunkte zu, das intensive Arbeitsangebot³⁹ um 0,16 Prozent. Die Arbeitslosenquote nach internationaler Definition reduziert sich um mehr als 0,3 Prozentpunkte. Legt man diese Werte auf die Arbeitsmarktkennzahlen für das Jahr 2022 um, dann entspricht die Ausweitung des extensiven Arbeitsangebots bei einer Reduktion der Lohn- und Einkommensteuer um ein Prozent des BIP etwa 15.000 Erwerbstätigen. Die Ausweitung der geleisteten Stunden würde durchschnittlich rund 0,1 Normalarbeitsstunden pro Woche betragen, was knapp 7.500 Erwerbstätigen mit einer durchschnittlichen Arbeitszeit entspricht. Zusammen ergibt dies etwa eine Ausweitung des Arbeitsangebots um 22.500 Personen. Die darüber hinausgehende Reduktion der Arbeitslosigkeit entspricht knapp 16.000 durchschnittlich Erwerbstätigen, wobei darauf hinzuweisen ist, dass die Reduktion sowohl auf eine Ausweitung des Arbeitsangebots (verstärkte Suchintensität nach einem Arbeitsplatz) als auch eine Ausweitung der Arbeitsnachfrage im Gefolge der höheren Wirtschaftsleistung nach der Steuersenkung zurückzuführen ist.

Den Ergebnissen der ökonomischen Literatur und den Modellergebnissen folgend kann eine Abgabensenkung das Arbeitsangebot prinzipiell stärken. Dabei zeigen sich kräftigere Effekte beim extensiven Arbeitsangebot. Das intensive Arbeitsangebot wird zwar auch gestärkt, jedoch in moderaterem Umfang. Zusätzlich kann bei einer steuerlichen Entlastung gezielt auf jene Personen eingegangen werden, die mit ihrem Arbeitsangebot elastischer reagieren.

Um das Arbeitsangebot an der intensiven Marge zu erhöhen, ist es wichtig, die Kosten für die Ausweitung der Arbeitszeit zu verringern (siehe etwa Huebener et al., 2020, über die Auswirkungen der Abschaffung der Elternbeiträge in Deutschland auf das Arbeitsangebot). Darüber hinaus muss das Steuer- und Transfersystem darauf hin untersucht werden, wo Hürden für die Ausweitung der Erwerbstätigkeit bestehen. In Kapitel 3.1 wurden bereits einige Regelungen diskutiert, die zu hohen effektiven marginalen Abgabensätzen führen und damit einer Ausweitung des Arbeitsangebots entgegenstehen können, wie der Alleinverdienerabsetzbetrag. Aber auch Regelungen anderer Transferleistungen, wie beispielsweise die Zuverdienstgrenze beim Kinderbetreuungsgeld, sollten überprüft werden. Jede einzelne Regelung für sich mag nur geringe Auswirkungen haben, in Summe können sie das Arbeitsangebot jedoch deutlich reduzieren.

4.5. Maßnahmen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik

Arbeitslose stellen ein nicht unerhebliches Potenzial zur Linderung des Arbeitskräftemangels dar. Wie bereits oben ausgeführt, beeinflusst die passive Arbeitsmarktpolitik den Bestand an Arbeitslosen und damit Beschäftigten. Eine effektive aktive Arbeitsmarktpolitik kann zusätzlich zu einer höheren Qualität (im Sinne höherer Produktivität und damit Entlohnung) oder Stabilität des nachfolgenden Beschäftigungsverhältnisses führen.

Eine Stellschraube der passiven Arbeitsmarktpolitik ist die Ersatzrate in der Arbeitslosenversicherung. Wird die Ersatzrate zu hoch gewählt, gehen Suchanstrengungen nach einem Arbeitsplatz verloren, weil der Einkommenszuwachs durch eine Beschäftigungsaufnahme

³⁹ Dieses Ergebnis ist im Bericht nicht dargestellt, sondern wird hier direkt den Modellergebnissen entnommen.

zu gering ist. Daneben ist auch relevant, welcher Anteil der Arbeitslosen eine Arbeitslosenunterstützung erhält. Hier zeigt sich in der Arbeitskräfteerhebung, dass dieser Anteil in Österreich deutlich über dem EU-Schnitt ist, siehe Berger et al. (2023). Dementsprechend hat die Ersatzrate in der Arbeitslosenversicherung für den Arbeitsmarkt und die Wertschöpfung eine wichtige Rolle. Dies zeigt sich beispielsweise auch in Pfeiffer et al. (2023), die die Auswirkungen einer Konvergenz der Ersatzraten in der Arbeitslosenversicherung in den einzelnen Ländern auf den EU-Durchschnitt analysieren. Nach deren Ergebnis ist der BIP-Effekt in Österreich deutlich stärker als in den anderen EU-Mitgliedstaaten. Entsprechend kann die Ausgestaltung der Arbeitslosenunterstützung positive Arbeitsangebotseffekte generieren.

Potenziale im Bereich der Arbeitsmarktpolitik

Nachfolgend werden die Auswirkungen folgender Szenarien auf Basis empirischer Analysen zusammengefasst. Wie bereits oben diskutiert, können Arbeitslose einer geringfügigen Beschäftigung nachgehen, ohne dass damit Auswirkungen auf die Arbeitslosenunterstützung verbunden sind. Dies führt zu einer längeren Arbeitslosigkeitsdauer bzw. höheren Arbeitslosigkeit. Die Auswirkungen einer Beseitigung dieser Möglichkeit werden dargestellt. Als zweite Maßnahme wird der Effekt einer deutlich stärkeren Degression beim Arbeitslosengeld untersucht. Das dritte Szenario untersucht die Auswirkungen einer verstärkten Qualifizierung. Damit sollen die Qualifikationserfordernisse der Arbeitsnachfrage besser mit dem Arbeitsangebot in Einklang gebracht werden. Als Folge davon sollte es zu stabileren Beschäftigungsverhältnissen und indirekt zu höherem Arbeitsangebot kommen.

Grundlage für die Abschätzung der Effekte sind an dieser Stelle das Arbeitsmarktmodell von Shimer (2012) in Kombination mit den geschätzten Ergebnissen in den empirischen Arbeiten zu den jeweiligen Arbeitsmarktreformenten. Die Ergebnisse für die Änderung der gleichgewichtigen Arbeitslosigkeit (längerfristiger Effekt) sowie ein Konfidenzintervall mit Unter- und Obergrenze für die Maßnahmen sind in Tabelle 15 zusammengefasst.

Tabelle 15: Geschätzte Effekte spezifischer aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitikmaßnahmen

Maßnahme	Veränderung gleichgewichtige Arbeitslosigkeit	Untergrenze	Obergrenze
Geringfügiges Einkommen	-16.133	-19.977	-12.289
Degressives Arbeitslosengeld	-12.314	-15.244	-9.384
Ausweitung Qualifizierung	-14.420	-17.631	-10.849

Quelle: eigene Berechnungen. • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Nach den Modellergebnissen würde die Abschaffung der Möglichkeit, neben dem Bezug einer Arbeitslosenunterstützung einer geringfügigen Beschäftigung ohne Auswirkung auf den Leistungsbezug nachzugehen, die Arbeitslosigkeit um etwa 16.100 Personen reduzieren bzw. das Arbeitsangebot entsprechend erhöhen. Die Einführung eines degressiven Systems des

Arbeitslosengeldes wie in Ungarn in den 2000er Jahren hätte einen Rückgang bei der Arbeitslosigkeit um etwa 12.300 Personen zur Folge.

Die Ausweitung der Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wirkt ebenfalls positiv auf das (qualifizierte) Arbeitsangebot, indem Personen leichter in Beschäftigung gebracht werden können. Wichtig ist dabei, dass angeeignete Qualifikationen mit den nachgefragten Qualifikationen möglichst gut übereinstimmen. Ein potenzieller Effekt von etwa 14.400 lässt sich aus den Schätzungen in der Literatur ableiten.

Die dargestellten Effekte basieren auf Arbeitsmarktzahlen des Jahres 2021 mit höherer Arbeitslosigkeit, als dies derzeit der Fall ist. Damit ist gegenwärtig von einem etwas niedrigeren Effekt auszugehen. Derzeit gehen die Wirtschaftsprognosen noch von einer relativ stabilen Entwicklung der Arbeitslosenquote in den nächsten Jahren aus, sodass auch in naher Zukunft die Effekte vermutlich niedriger ausfallen würden. Dennoch besteht bei der Arbeitsmarktpolitik ein signifikantes Potenzial zur Hebung des Arbeitsangebots.

Nach Lalive et al. (2006) können sich verschiedene Maßnahmen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik gegenseitig verstärken, sodass der Gesamteffekt insgesamt höher ausfallen kann. Dem steht jedoch gegenüber, dass die einzelnen Maßnahmen teilweise gleiche Personengruppen betreffen, sodass der Gesamteffekt mehrerer Maßnahmen auch niedriger ausfallen kann. Die Bestimmung eines aggregierten Niveaus mehrerer Reformen würde eine genauere Analyse erfordern, aber die Ergebnisse können als gute Näherung für das Potenzial im Bereich der Arbeitslosigkeit gesehen werden.

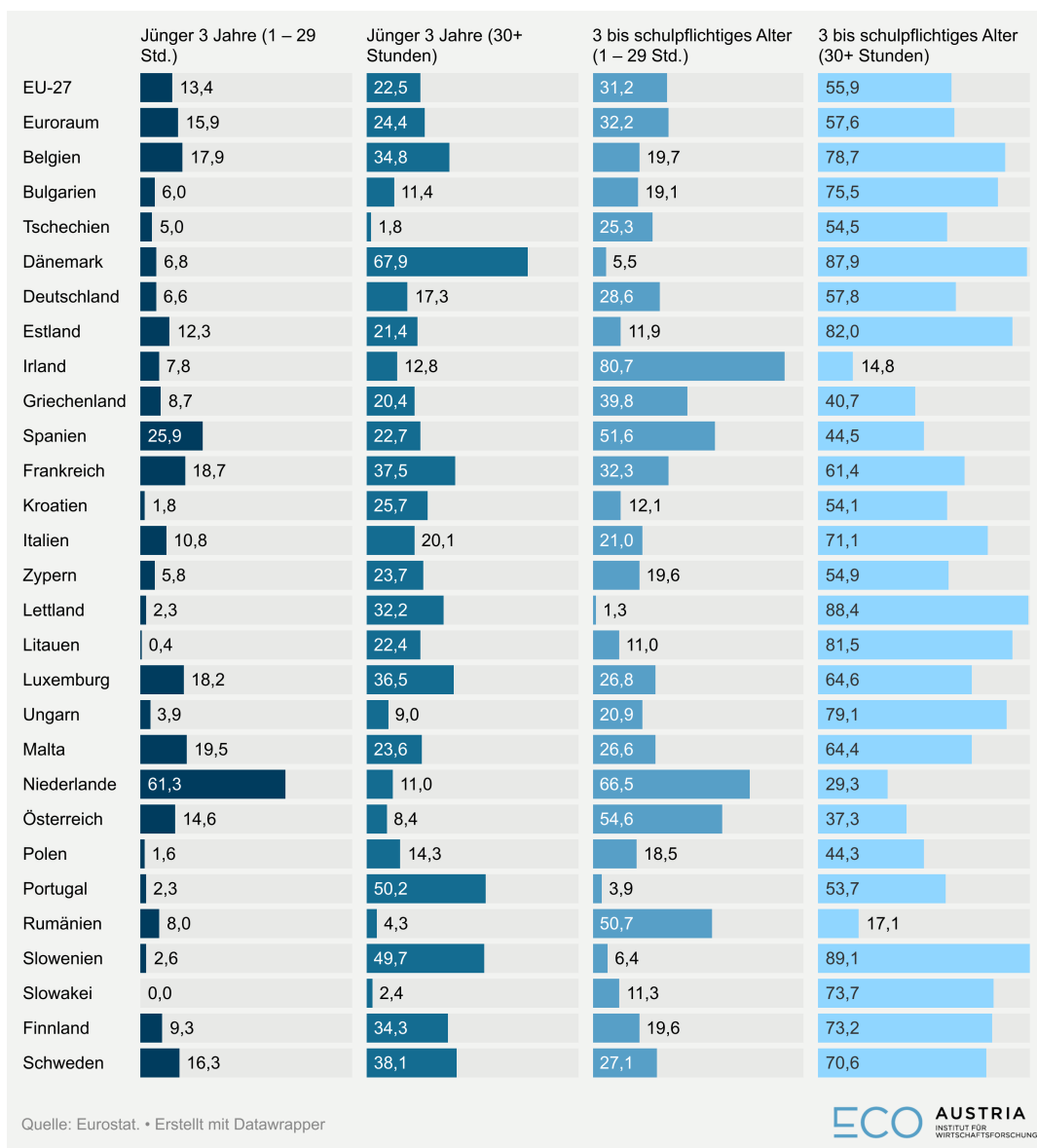
4.6. Maßnahmen zur Stärkung des Arbeitsangebots von Frauen durch Nutzung formaler Kinderbetreuung

Die Teilzeitquote von Frauen in Österreich ist im europäischen Vergleich sehr hoch. Wie in Kapitel 4.2.2 dargestellt, nimmt Österreich bei der Teilzeitquote von Frauen EU-weit den zweiten Platz hinter den Niederlanden ein. Wesentlicher Grund hierfür sind Betreuungspflichten von Kindern und Erwachsenen mit Behinderungen. Die Bereitstellung von Kinderbetreuungseinrichtungen beeinflusst insbesondere das Arbeitsangebot von Müttern. Bei der formalen Kinderbetreuung bei den 3-jährigen bis zum schulpflichtigen Alter liegt Österreich mit einer Betreuungsquote von knapp 92 Prozent im Jahr 2022 im Mittelfeld der EU-Mitgliedstaaten. Schlechter sieht es bei den 0- bis 2-jährigen Kindern aus. Für diese Altersgruppe beträgt die Betreuungsquote 23 Prozent, womit das Barcelona-Ziel von 33 Prozent aus dem Jahr 2002 in Österreich weiterhin verfehlt wird. Für die 3- bis 5-jährigen wird das Ziel von 90 Prozent hingegen erreicht.

Selbst wenn das Barcelona-Ziel teilweise erreicht wird, ist neben der Betreuungsquote auch die Intensität der Betreuung wesentlich. Abbildung 23 zeigt, dass für die Altersgruppe der 3-jährigen bis zum schulpflichtigen Alter der Anteil jener Kinder, die 30 Stunden oder mehr pro Woche betreut werden, in Österreich lediglich 37,3 Prozent beträgt, der Anteil mit kürzerer Betreuungsdauer 54,6 Prozent. Damit ist die Intensität deutlich geringer als im Schnitt der EU-Mitgliedstaaten mit rund 56 Prozent der älteren Kinder mit 30 Stunden und mehr an Betreuung. Bei den 0- bis 2-jährigen ist sowohl der Betreuungsanteil als auch die Betreuungsintensität in

Österreich sehr gering. Lediglich 8,4 Prozent der Kinder dieser Altersgruppe erhält eine Kinderbetreuung von 30 Stunden oder mehr. Ein sehr ähnliches Bild zeigt sich für Irland, wo ebenfalls die Betreuung von Kleinkindern sehr schwach und die Teilzeitbetreuung noch ausgeprägter als in Österreich ist. In den Niederlanden ist zwar insgesamt die Betreuungsquote sehr hoch, der Anteil der Teilzeitbetreuung jedoch ebenso. Dies mag zum Teil die hohe Teilzeitquote von 42,2 Prozent insgesamt erklären, die noch deutlich ausgeprägter als in Österreich ist (siehe Tabelle 11).

Abbildung 23: Kinderbetreuungsquoten in der EU und den EU-Mitgliedstaaten (0- bis 2-jährige bzw. 3- bis 5-jährige, Teil- und Vollzeitbetreuung, 2022)



Auf Ebene der Bundesländer ist die Kinderbetreuungsquote in Wien deutlich überdurchschnittlich. Während die Quote bei den 0- bis 2-jährigen in Österreich knapp 30 Prozent⁴⁰ beträgt, liegt sie in Wien bei 42 Prozent. Deutlich unterdurchschnittlich ist die Betreuungsquote in Oberösterreich und in der Steiermark mit jeweils etwa 20 Prozent. Bei den 3- bis 5-jährigen sind die Differenzen markant niedriger, wobei Kärnten und insbesondere die Steiermark etwas geringere Quoten als andere Bundesländer aufweisen. Dementsprechend würde in Wien das Potenzial zwar niedriger als in Gesamtösterreich ausfallen, im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten besteht aber auch in Wien ein Aufholbedarf.

Tabelle 16: Kinderbetreuungsquoten in den Bundesländern (2022)

	0- bis 2-jährige	3- bis 5-jährige
Österreich	29,9%	94,4%
Burgenland	38,9%	96,6%
Kärnten	29,3%	91,4%
Niederösterreich	30,1%	98,5%
Oberösterreich	20,9%	94,2%
Salzburg	26,0%	93,2%
Steiermark	19,9%	88,9%
Tirol	29,5%	96,2%
Vorarlberg	34,7%	95,2%
Wien	42,0%	94,0%

Quelle: Statistik Austria. • Erstellt mit Datawrapper

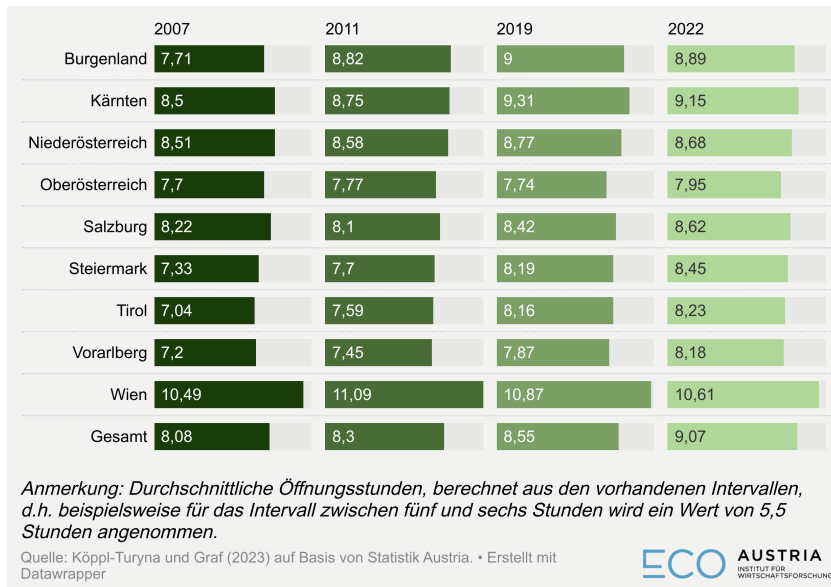
ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Die durchschnittlichen Öffnungszeiten (nicht die tatsächliche Inanspruchnahme) von Kinderbetreuungseinrichtungen in den einzelnen Bundesländern nach der Kindertagesheimstatistik sind in Abbildung 24 dargestellt. Dabei zeigt sich, dass in Wien die durchschnittlichen Öffnungszeiten mit 10,6 Stunden pro Tag im Jahr 2022 deutlich länger sind als in den anderen Bundesländern. Markant kürzer sind die Öffnungszeiten in Oberösterreich mit knapp 8 Stunden. Über die Jahre hinweg zeigt sich für Gesamtösterreich eine Ausweitung der Öffnungszeiten seit dem Jahr 2007 um etwa eine Stunde, wobei diese in Niederösterreich, Oberösterreich und Wien nur sehr gering ausfällt. In Wien ist die Entwicklung seit 2011 sogar rückläufig.

Wie Köppl-Turyna und Graf (2023) festhalten, zeigt sich in einer Bundesländerbetrachtung eine Korrelation zwischen den Öffnungszeiten und der Vollzeit-Erwerbstätigkeit von Frauen mit Kindern unter 15 Jahren. Daraus allein kann jedoch keine Kausalität abgeleitet werden.

⁴⁰ Werte für die Bundesländer basieren auf Daten der Kindertagesheimstatistik von Statistik Austria. Diese sind etwas höher als die Werte, die Eurostat ausweist. Nach Statistik Austria (2022) liegt der höhere Wert bei der Kindertagesheimstatistik daran, dass der Stichtag im September liegt, während der Stichtag bei Eurostat Jahresende ist.

Abbildung 24: Durchschnittliche Öffnungszeiten von Kinderbetreuungseinrichtungen nach Bundesländern



Potenziale durch Kinderbetreuung

Die vorliegenden Daten zeigen, dass Österreich im internationalen Vergleich ein Potenzial beim Ausbau bzw. der Nutzung der Kinderbetreuung hat. In Wien ist das Angebot deutlich besser ausgebaut als in anderen Bundesländern, sowohl, was das Angebot an sich betrifft, als auch nach Öffnungszeiten. Dennoch kann auch in Wien das Arbeitsangebot vor allem bei Müttern gestärkt werden.

Insgesamt geht es einerseits darum, das Angebot dahingehend zu erweitern, dass der Zugang zu Kinderbetreuung gegeben ist, und andererseits um eine Ausweitung der Öffnungszeiten von entsprechenden Einrichtungen. Ersteres betrifft vorrangig die Kleinkindbetreuung, letzteres sowohl die Kleinkindbetreuung als auch die Betreuung der 3- bis 5-Jährigen. Beide Arten des Ausbaus der Betreuung wirken sowohl auf das extensive als auch auf das intensive Arbeitsangebot. So kann eine Ausweitung der Öffnungszeiten auch auf das extensive Arbeitsangebot wirken, wenn bestehende Öffnungszeiten keine adäquate Beschäftigung zulassen.

Den Ergebnissen der empirischen Literatur nach führt der Ausbau der Betreuung zu einer Ausweitung sowohl der Arbeitsmarktpartizipation als auch der geleisteten Stunden. Im Folgenden werden die Ergebnisse von Bauernschuster und Schlotter (2015) sowie Müller und Wrohlich (2020) für die Reaktion des Arbeitsangebots (*extensive margin*) herangezogen. Nach Bauernschuster und Schlotter (2015) ist eine Ausweitung der Inanspruchnahme von Elementarpädagogik um 10 Prozentpunkte mit einem Anstieg der Beschäftigungsquote der Mütter um 3,7 Prozentpunkte verbunden. Prozentuell beträgt der Anstieg der Erwerbsbeteiligung 14,1 Prozent. Etwas geringer sind die Ergebnisse bei Müller und Wrohlich (2020), die feststellen, dass eine Erhöhung der Kinderbetreuungsplätze um zehn Prozentpunkte die Erwerbsquote von Müttern, je nach Spezifikation, zwischen 2 und 3,2 Prozentpunkte erhöht.

Beide Studien kommen zu dem Schluss, dass der größte Teil des Effekts auf Teilzeitbeschäftigung mit relativ langen Arbeitszeiten (zwischen 20 und 35 Stunden) entfällt. Dies erklärt bei Müller und Wrohlich (2020) fast den gesamten Effekt. Bei Bauernschuster und Schlotter (2015) erhöht sich die Arbeitszeit um insgesamt (Erwerbsbeteiligung und Arbeitsstunden) 14,3 Stunden bzw. 23,2 Prozent. Da der prozentuelle Anstieg insgesamt kräftiger als bei der *extensive margin* ausfällt, kommt es auch zu einer Ausweitung der durchschnittlich gearbeiteten Stunden von bereits beschäftigten Frauen. Besonderes Potenzial liegt in der Betreuung von Kindern mit einem Alter unter 3 Jahren; bei den Kindern zwischen 3 und 5 Jahren ist die Betreuungsquote bereits relativ hoch.

Aus den empirischen Untersuchungen zum Angebot an Kinderbetreuung lassen sich die folgenden Wirkungen auf das Arbeitsangebot ableiten. Im Jahr 2022/23 wurden von den rund 255.500 Unter-3-Jährigen etwas mehr als 76.000 Kinder (29,9 Prozent) in Einrichtungen betreut. Auf der extensiven Arbeitsangebotsseite würde eine Ausweitung der Betreuungsquote um 10 Prozentpunkte, was einer zusätzlichen Betreuung von gut 25.000 Kleinkindern entspräche, einen Anstieg der Erwerbstätigkeit von etwa 9.300 Frauen zur Folge haben. Der intensive und der extensive Effekt auf das Arbeitsangebot basieren auf den Ergebnissen der empirischen Literatur. Auf dem extensiven Rand wird in dieser Potenzialrechnung ein Anstieg der Beschäftigungsquote um 3,7 Prozentpunkte angenommen, wobei für den intensiven Rand von einem durchschnittlichen Beschäftigungsausmaß von 30 Wochenstunden ausgegangen wird. Geht man nach Ergebnissen von Bauernschuster und Schlotter, dann wäre auch bei den bereits beschäftigten Frauen eine Ausweitung der Arbeitsstunden zu erwarten.

Neben der Kinderbetreuung wird die informelle Pflege im Zuge der fortschreitenden Alterung der Bevölkerung eine wichtigere Rolle spielen. Auch hierfür müssen Konzepte entwickelt werden, die die Vereinbarkeit verbessern und eine Vorsorge treffen, falls das Angebot an Arbeitskräften für die 24-h-Pflege aus anderen EU-Mitgliedstaaten zurückgehen sollte.

4.7. Qualifizierte Migration

Qualifizierte Migration aus dem Ausland kann ebenfalls einen Beitrag zur Sicherung des Fachkräfteangebots leisten; zudem kann sie die demographische Alterung der Gesellschaft bremsen.

Im europäischen Vergleich weist Österreich einen verhältnismäßig hohen Anteil von Personen mit Migrationshintergrund auf. In Abbildung 25 sind für die EU-Mitgliedstaaten die Anteile an der erwerbsfähigen Bevölkerung (15 bis 64 Jahre) nach Geburtsland dargestellt. 75 Prozent der in Österreich lebenden erwerbsfähigen Bevölkerung wurden auch hier geboren. Dieser Wert ist deutlich geringer als der EU-Schnitt von 85 Prozent. Nur die kleineren Länder Luxemburg, Malta und Zypern weisen hier noch spürbar geringere Werte auf. Dabei zeigt sich für Österreich, dass sowohl der Anteil von in Drittstaaten (14 Prozent in Österreich im Vergleich zu 10,7 Prozent im EU-Schnitt), insbesondere aber der Anteil von in anderen EU-Ländern Geborenen (10,9 Prozent in Österreich relativ zu 4,2 Prozent im EU-Schnitt) hoch ist. In Wien betragen die entsprechenden Anteile der erwerbsfähigen Bevölkerung 55,4 (in Österreich geboren), 16,3 (in EU-Mitgliedstaat) und 28,3 Prozent (Drittstaat).

Abbildung 25: Erwerbsfähige Bevölkerung (15 – 64 Jahre) in EU-Mitgliedstaaten nach Geburtslandgruppe, 2022

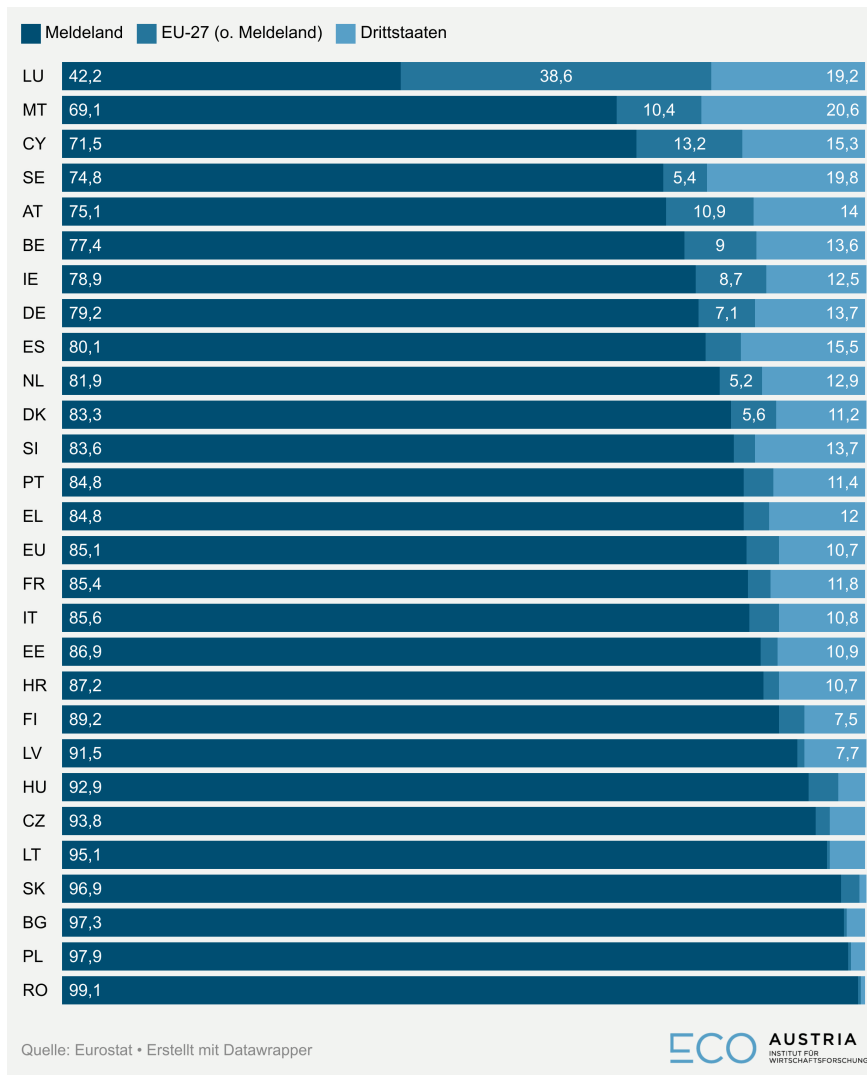
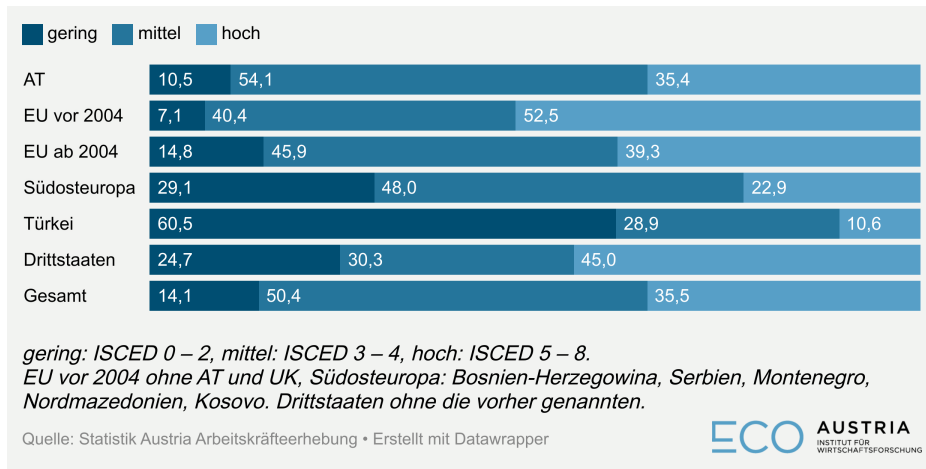


Abbildung 26 stellt die Bildungsstruktur der 25- bis 64-Jährigen⁴¹ nach Geburtsland dar. Insgesamt sind 14,1 Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung geringqualifiziert (ISCED 0 – 2 nach der UNESCO-Klassifikation; im Wesentlichen höchstens Pflichtschulabschluss), 50,4 Prozent mittel- (ISCED 3 – 4) und 35,5 Prozent hochqualifiziert (ISCED 5+, im Wesentlichen tertiäre Ausbildung). Bei in Österreich Geborenen ist der Anteil der Geringqualifizierten mit 10,5 Prozent etwas geringer, der Anteil der Mittelqualifizierten mit 54,1 Prozent etwas höher. Im Vergleich dazu ist der Anteil der Hochqualifizierten bei in einem der „alten“ Mitgliedstaaten Geborenen mit 52,5 Prozent deutlich höher. Umgekehrt sind in der Türkei (60,5 Prozent), in Südosteuropa (29,1 Prozent) bzw. in einem anderen Drittstaat (24,7 Prozent) Geborene deutlich öfter gering qualifiziert.

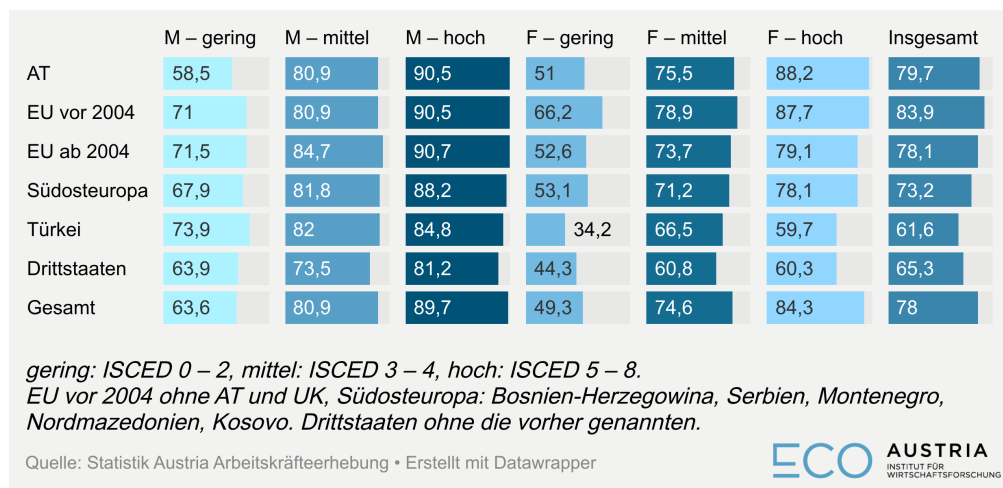
⁴¹ Hier wird deshalb auf Über-25-Jährige eingeschränkt, weil eine tertiäre Ausbildung ab diesem Alter größtenteils abgeschlossen ist.

Abbildung 26: Bildungsstruktur der 25- bis 64-Jährigen nach Geburtslandgruppe, 2022



Beschäftigungsquoten der 25- bis 64-Jährigen nach Geburtsland, Geschlecht und Bildungsniveau sind in Abbildung 27 dargestellt. Insgesamt sind nach der Arbeitskräfteerhebung von Statistik Austria 78 Prozent der 25- bis 64-Jährigen erwerbstätig. Die Beschäftigungsquoten sind zum einen für Männer höher als für Frauen und nehmen zum anderen mit dem Bildungsniveau zu. So sind 64 Prozent der geringqualifizierten, 81 Prozent der mittelqualifizierten und 90 Prozent der hochqualifizierten Männer in Beschäftigung. Die Beschäftigungsquote von in Österreich Geborenen ist mit 79,7 Prozent etwas über dem Schnitt, was zum einen an der vorteilhafteren Bildungsstruktur und zum anderen an etwas höheren Beschäftigungsquoten (insbesondere bei Frauen) liegt. Deutlich überdurchschnittlich sind die Beschäftigungsquoten für MigrantInnen aus einem der „alten“ EU-Mitgliedstaaten (83,9 Prozent), während die Beschäftigungsquoten für jene MigrantInnen, die in Südosteuropa (73,2 Prozent), in der Türkei (61,6 Prozent) oder einem anderen Drittstaat (65,3 Prozent) geboren wurden, zum Teil deutlich unterdurchschnittlich sind, insbesondere bei Frauen.

Abbildung 27: Beschäftigungsquote 25- bis 64-Jähriger nach Geburtslandgruppe, Geschlecht und Bildung, 2022



Beschäftigungspotenziale durch Migration

In weiterer Folge sollen mögliche Beschäftigungspotenziale durch Migration abgeschätzt werden. Wie in Abbildung 25 dargestellt, ist zwar grundsätzlich die Migration nach Österreich im internationalen Vergleich hoch. Gleichzeitig kann man aber auch festhalten, dass das Ausmaß qualifizierter Zuwanderung durch eine gesteuerte Migration verhältnismäßig gering ist. Die sogenannte Rot-Weiß-Rot-Karte, die 2011 eingeführt wurde, richtet sich an sieben Personengruppen (Besonders Hochqualifizierte, Fachkräfte in Mangelberufen, sonstige Schlüsselkräfte, Studienabsolvierende einer österreichischen Hochschule, StammmitarbeiterInnen, selbständige Schlüsselkräfte sowie Start-up-GründerInnen). Gab es etwa in den Jahren 2014 bis 2016 noch jeweils rund 2.000 positive Gutachten für Rot-Weiß-Rot-Karten, KünstlerInnen und ICT-Personal, so hat diese Zahl im Jahr 2022 auf knapp 6.000 bzw. im ersten Halbjahr 2023 auf rund 3.500 zugenommen.

Schon Biffel et al. (2010) untersuchen die potenziellen volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer kriteriengeleiteten Zuwanderung in Österreich. Die AutorInnen regen dafür u. a. eine Einbindung der österreichischen und internationalen Qualifikations- und Bildungsgrade in einen gemeinsamen Rahmen sowie eine Unterstützung durch Handelsdelegationen, Konsulate oder Botschaften vor Ort an. Demnach wäre in einem derartigen Regime eine Zuwanderung von mittelfristig bis zu 8.000 hochqualifizierten Fachkräften pro Jahr möglich. Mit einer jüngst vorgestellten „Fachkräftestrategie“, die in den nächsten Wochen und Monaten ausgearbeitet werden soll, will die österreichische Bundesregierung auch konkrete quantitativ definierte Ziele erreichen. So soll die Anzahl der für die qualifizierte Arbeitsmigration erteilten Aufenthaltstitel bis 2027 sogar auf mindestens 15.000 pro Jahr steigen. Außerdem sollen Vermittlungen durch das AMS-Programm EURES aus anderen EU-Mitgliedstaaten mit hoher Arbeitslosigkeit schrittweise auf 2.000 pro Jahr erhöht werden.⁴²

Umgekehrt stellt die OECD (2023) mit den Indicators of Talent Attractiveness, die die Attraktivität der Länder als Zuwanderungsziel für qualifizierte Fachkräfte messen, Österreich ein eher mittelmäßiges Zeugnis aus. Nach dieser Auswertung nimmt Österreich bei der Attraktivität für hochqualifizierte Arbeitskräfte lediglich einen Platz im unteren Mittelfeld (Rang 26 von 38) bzw. für UnternehmerInnen einen Platz im oberen Mittelfeld (Rang 15) ein. Als möglicher Hebel für eine Verbesserung wird unter anderem die Visa- und Zulassungspolitik identifiziert.

Zudem ist festzustellen, dass auch Rahmenbedingungen, die nicht direkt mit dem Zuwanderungsregime in Verbindung stehen, trotzdem Migrationsentscheidungen beeinflussen können. Beispielsweise weist Österreich im internationalen Vergleich eine hohe Abgabenbelastung auf Erwerbseinkommen auf, was potenziell eine Migration nach Österreich für qualifizierte Fachkräfte hemmt. So stellen etwa Kleven et al. (2014) fest, dass eine hohe steuerliche Belastung von Erwerbseinkommen eine wesentliche Barriere für hochqualifizierte Migration darstellt. Auf Basis dänischer Daten ermitteln die Autoren eine Elastizität zwischen 1,5 und 2, was bedeutet, dass eine einprozentige Erhöhung des Netto- in Relation zum

⁴² Siehe etwa <https://www.bmaw.gv.at/Presse/AktuellePressemeldungen/Kocher-Rauch--15.000-RWR-Karten-bis-2027.html>.

Bruttoeinkommen (d. h. von 1 minus dem Durchschnittssteuersatz) zu einer Erhöhung der hochqualifizierten Migration um 1,5 bis 2 Prozent führt.

Ein anderer wesentlicher Aspekt im Zusammenhang mit Migration ist der Arbeitsmarktzugang von Geflüchteten. Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte haben freien Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt, während dieser Zugang für Asylwerbende nur eingeschränkt möglich ist. Dafür muss der/die Asylwerbende seit mindestens drei Monaten zum Asylverfahren zugelassen sein. Zudem ist eine Beschäftigungsbewilligung notwendig, für die das AMS in jedem Einzelfall prüft, ob der Arbeitsplatz auch mit einer inländischen oder einer integrierten ausländischen Arbeitskraft besetzt werden kann („Arbeitsmarktprüfung“). Quantitativ spielt die Beschäftigung von Asylwerbenden in Österreich eine recht geringe Rolle. Dies liegt zum einen an Umständen, die eine Erwerbsintegration erschweren (z. B. die Unsicherheit über den weiteren Verlauf des Asylverfahrens, mangelnde Qualifikationen bzw. Sprachkenntnisse, Traumatisierung, etc.), aber auch der restriktive Arbeitsmarktzugang spielt eine gewisse Rolle. Laut Daten des AMS waren Ende des Jahres 2022 knapp 1.600 Beschäftigungsbewilligungen für Asylwerbende aufrecht. Zu diesem Zeitpunkt verzeichnete die Asylstatistik 53.107 offene Verfahren. Die Zahl der offenen Verfahren lag angesichts der hohen Zahl an Asylanträgen im Laufe des Jahres 2022 deutlich über dem Schnitt der Jahre 2018 – 2021 (28.200) und nahm bis Ende Juni 2023 wieder auf 35.763 ab. Angesichts der wieder rückläufigen Zahl an offenen Verfahren und der in kurzer Zeit schwierigen Arbeitsmarktintegration von Asylwerbenden scheint eine Verdopplung auf 3.200 oder eine Verdreifachung auf 4.800 Beschäftigungsbewilligungen ambitioniert, aber möglicherweise umsetzbar. Das Potenzial hängt von einigen Einflussfaktoren ab, wie etwa der durchschnittlichen Verfahrensdauer oder der Wahrscheinlichkeit einer Aufenthaltsanerkennung, die je nach Herkunftsland unterschiedlich ausfallen.

Durch den Ukraine-Krieg wurden zahlreiche Menschen vertrieben, die unter anderem in Österreich Schutz suchen. Den Vertriebenen wurde bis März 2024 ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht gewährt. Insgesamt verfügen mit Juni 2023 75.800 Personen über diesen Schutzstatus, davon 74.800 mit ukrainischer Staatsangehörigkeit. 46.200 Vertriebene sind zwischen 18 und 64 Jahre alt. UkrainerInnen hatten mit Erteilung des Vertriebenenstatus Zugang zum Arbeitsmarkt, jedoch war eine Beschäftigungsbewilligung erforderlich. Seit April 2023 entfällt dieses Erfordernis; auch die Vermittlung über Arbeitskräfteüberlasser ist nun möglich. Nach den verfügbaren (auch internationalen) Erhebungen ist das durchschnittliche Bildungsniveau von UkrainerInnen vergleichsweise hoch, siehe etwa Berger und Strohner (2023). Im Juni 2023 hat sich die Beschäftigung (unselbständig, selbständig und geringfügig) von UkrainerInnen gegenüber Februar 2022 um 14.700 Personen erhöht, die Arbeitsmarktintegration fällt dementsprechend noch recht schwach aus. Die weitere Beschäftigungsentwicklung ist naturgemäß vom weiteren Kriegsverlauf sowie dem Verbleib der UkrainerInnen in Österreich abhängig. In einem Szenario mit kurzem Kriegsverlauf ermitteln Berger und Strohner einen Beschäftigungsanstieg in den Jahren 2023 und 2024 um 14.300 bzw. 21.000 Personen und in einem Szenario mit längerem Kriegsverlauf bzw. geringerer Rückkehr einen Anstieg um 17.700 (2023) bzw. 31.600 (2024). Trotz in den letzten Monaten etwas ansteigenden Beschäftigungszahlen besteht also hier weiterhin Potenzial, die Erwerbsintegration zu erhöhen.

Beschäftigungspotenziale durch eine verstärkte Migration werden an dieser Stelle unter Verwendung der Bevölkerungsprognose von Statistik Austria abgeleitet. Während in der Hauptvariante der Prognose für Österreich 2023 – 2030 ein Wanderungssaldo (das heißt eine Netto-Migration) von jahresdurchschnittlich 37.980 Personen angenommen wird, beträgt dieser in einem alternativen Szenario „obere Wanderungsvariante“ 52.398 Personen und liegt damit um rund 14.400 Personen höher. Die Gesamtbevölkerung ist bei der oberen Wanderungsvariante um 32.300 Personen (2025) bzw. 121.700 Personen (2030) größer als in der Hauptvariante. Für die erwerbsfähige Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren beträgt die Differenz 26.200 (2025) bzw. 94.600 Personen (2030).

Österreichs Beschäftigungspotenziale durch eine höhere Migration, die in Tabelle 17 dargestellt sind, werden schließlich ermittelt, indem diese Differenz mit aktuellen Beschäftigungsquoten nach Alter, Herkunft und Geschlecht multipliziert werden. Demnach ergäbe sich kurz- bis mittelfristig (im Jahr 2025) ein zusätzliches Beschäftigungspotenzial von 10.800 bei Männern und 7.150 bei Frauen. Bis zum Jahr 2030 könnte die Beschäftigung um 37.400 Männer und 28.200 Frauen zulegen.

Tabelle 17: Beschäftigungspotenziale durch Migration in Österreich

	2025		2030	
	M	F	M	F
15 – 24	1485	1177	4504	3367
25 – 34	4354	3140	14359	11988
35 – 44	2993	1710	10412	7242
45 – 54	1493	908	5946	4248
55 – 64	476	218	2161	1336
Summe	10800	7153	37381	28181

Quelle: eigene Berechnungen basierend auf Statistik Austria • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

4.8. Zusammenschau der ermittelten Potenziale

Die vorangehenden Analysen, die auf internationalen Vergleichen, empirischen Analysen und Modellsimulationen basieren, verdeutlichen ein signifikantes Potenzial zur Ausweitung des Arbeitsangebots für Österreich insgesamt und für Wien im Besonderen, die in Tabelle 18 zusammengefasst sind. Besonders hohes Potenzial ist demnach beim Arbeitsangebot älterer Personen vorhanden, aber auch in den anderen untersuchten Bereichen zeigen sich durchaus signifikante Reserven. Anzumerken ist an dieser Stelle, dass eine Summation der einzelnen Bereiche nur eingeschränkt möglich ist, da ein Zusammenwirken der verschiedenen Maßnahmen in den zugrundeliegenden Analysen nicht untersucht wurde.

Tabelle 18: Zusammenschau der ermittelten Arbeitsangebotspotenziale

Maßnahmen im Bereich	Österreich	Wien
Ältere Erwerbstätige		
Moderates Szenario	104.100	20.700
Aktivierendes Szenario	250.500	51.100
Abgaben		
Senkung der Abgabenquote um 1 Prozentpunkt	38.500	8.500
Arbeitsmarktpolitik (skaliert auf 2022; Wien skaliert nach Anteil Arbeitslose)		
Anrechnung geringfügiges Einkommen	12.800	5.100
Degressives Arbeitslosengeld	9.800	3.900
Ausweitung Qualifizierung	11.400	4.600
Kinderbetreuung		
Ausweitung der Betreuungsquote (0- bis 2-jährige) um 10 Prozentpunkte	9.300	
Qualifizierte Migration		
Migration (bis 2025)	18.000	
Erwerbsintegration Vertriebene (bis 2024)	31.600	

Erstellt mit Datawrapper

5. Reformoptionen

Aus den Ergebnissen der vorangegangenen Kapitel lassen sich Reformvorschläge ableiten, die zu einer Ausweitung des Arbeitsangebots und einer Reduktion des Fachkräftemangels führen können. Die Reformansätze beziehen sich auf die Bereiche der Abgaben, der Beschäftigung Älterer, der Arbeitsmarktpolitik, der Kinderbetreuung und der Migration und Integration von Zuwandernden. Nachfolgend sind Reformansätze zusammengefasst.

Im Bereich der Abgaben kann insbesondere eine Senkung der Belastung das Arbeitsangebot stimulieren. Darüber hinaus ist eine Entflechtung der vielfältigen Verteilungsmaßnahmen auf den verschiedenen Ebenen zu forcieren.

Die Abgabenbelastung, insbesondere die Belastung der Erwerbstätigkeit, ist in Österreich im internationalen Vergleich hoch, was das Arbeitsangebot einschränkt. Eine Reduktion der Lohn- und Einkommensteuer um 1 Prozent des BIP (ex ante) kann zu einer Ausweitung des Arbeitsangebots um 22.500 Personen führen. Darüber hinaus reduziert sich die Arbeitslosigkeit um etwa 16.000 Personen, was aber teilweise auch auf höhere Arbeitskräftenachfrage als Folge des Anziehens der Wirtschaftsleistung zurückzuführen ist.

Darüber hinaus sollte das Steuersystem auf Anreizkompatibilität bezüglich des Arbeitsangebots untersucht werden. So existieren etliche Regelungen, die eine Teilzeiterwerbstätigkeit steuerlich begünstigen. Dazu gehören beispielsweise der Alleinverdienerabsetzbetrag, die Zuverdienstgrenze beim Kinderbetreuungsgeld, das Zusammenspiel von Sozialhilfe mit Erwerbseinkommen, aber auch sonstige Unterstützungen, deren Umfang im Zusammenhang mit dem Einkommen stehen. Umverteilung setzt in Österreich an sehr vielen Punkten und bei unterschiedlichen Ebenen an (vom Steuertarif bis hin zu Kostenbeiträgen, die einkommensabhängig organisiert sind), sodass die Wirkungen insgesamt nicht mehr ersichtlich sind. Eine deutlich stärkere Konzentration der Umverteilung auf die Lohn- und Einkommensteuer würde die Transparenz deutlich verbessern und könnte auch weitere Hinweise zur Stärkung des Arbeitsangebots liefern.

Die Erwerbsbeteiligung Älterer, insbesondere der Über-60-Jährigen, ist in Österreich deutlich geringer als im EU-Vergleich. Das Antrittsalter in der gesetzlichen Pensionsversicherung ist aktuell mit knapp 62 Jahren bei Männern und 60 Jahren bei Frauen trotz deutlich höherer Restlebenserwartung sogar geringer als Anfang der 1970er-Jahre. Ein höheres tatsächliches Antrittsalter könnte nicht nur die Nachhaltigkeit des Sozialsystems stärken, sondern auch das Arbeitsangebot deutlich erhöhen. Die nun stattfindende schrittweise Angleichung des gesetzlichen Antrittsalters von Frauen an jenes der Männer wird das niedrige Antrittsalter von Frauen näher an den europäischen Schnitt heranführen.

Zudem könnte man einzelne Elemente von Sozial- und Familienleistungen auf allfällige (nicht beabsichtigte) negative Arbeitsangebotswirkungen hin prüfen. Nach der empirischen Evidenz würden beispielsweise Einschränkungen bei Witwer- und Witwenpensionen insbesondere die Arbeitsanreize von Frauen erhöhen. So ist zwar die Beschäftigungsquote von Frauen mit beinahe erwachsenen Kindern hoch, aber trotz geringerer Betreuungspflichten nur selten im Ausmaß einer Vollzeitbeschäftigung.

Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik kann eine Umgestaltung der Arbeitslosenunterstützung oder eine Einschränkung bei den Zuverdienstmöglichkeiten zu einem höheren Arbeitsangebot führen. Bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik steht insbesondere eine effizientere Qualifizierung im Vordergrund.

Die Möglichkeit des geringfügigen Zuverdienstes im Zusammenhang mit dem Bezug des Arbeitslosengeldes bzw. der Notstandshilfe sollte eingeschränkt bzw. eine teilweise Gegenrechnung auf die Unterstützung vorgenommen werden, um die Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung über der Geringfügigkeitsgrenze zu erhöhen.

Entsprechend der Regelungen in anderen entwickelten Ländern sollte auch in Österreich die Höhe der Nettoersatzrate der Arbeitslosenunterstützung stärker als bislang mit der Dauer der Arbeitslosigkeit abnehmen. Bei der Einführung eines degressiven Modells muss jedoch der hohe Anteil an saisonaler Arbeitslosigkeit in Österreich mitbedacht werden, da hohe Mitnahmeeffekte möglich sind. So könnte man allgemein oder in speziellen Branchen die Anwartschaftszeiten für den vollen bzw. erhöhten Bezug des Arbeitslosengeldes verlängern. Ein erhöhtes Arbeitslosengeld zu Beginn der Arbeitslosigkeit könnte damit Personen mit langen durchgehenden Versicherungszeiten im Haupterwerbsalter zur Verfügung stehen. Für andere Personen würde das derzeitige Modell Anwendung finden. So könnte zum Beispiel die Ersatzrate für die ersten 12 Wochen auf 60 Prozent des Nettoeinkommens für Personen mit einer Versicherungszeit von über 24 Monaten angehoben werden.⁴³ Alternativ könnte dieser Mitnahmeeffekt durch die Einführung einer Experience-Rating-Komponente verringert werden.

Anzudenken wäre auch eine Anpassung von Zumutbarkeitsbestimmungen. Im Gegenzug dazu könnten anfallende Kosten, wie beispielsweise für die Mobilität, vom AMS mit Ausschleifregelungen über die Zeit übernommen werden.

Ähnlich wie in Deutschland könnte die Zuständigkeit für die Sozialhilfe von Arbeitslosen dem AMS überantwortet werden. Dies könnte Probleme aufgrund unterschiedlicher behördlicher Entscheidungen verhindern und Prozesse beschleunigen.

Die aktive Arbeitsmarktpolitik sollte verstärkt auf Kooperationen mit den Betrieben setzen. Das kann beispielsweise in Form von Praktika oder eines Modells der Erwachsenenbildung erfolgen, bei welchem Erwachsene ähnlich wie Lehrlinge in den Betrieben aus- bzw. weitergebildet werden. Der Unterschied in der Entlohnung zwischen einer erwachsenen Hilfsarbeitskraft und einer Lehrlingsentschädigung könnte gefördert werden. Alternativ könnten steuerliche Vorteile für die Erwachsenenbildung in den Betrieben vorgesehen werden.

Bei der Auswahl der Qualifizierungsmaßnahmen ist eine stärkere Mitbestimmung der Arbeitslosen anzudenken, wobei auch verstärkt Ko-Finanzierungen zwischen Arbeitslosenversicherung und den Betroffenen Anwendung finden sollten.

Ein weiterer Ausbau des Kinderbetreuungsangebots würde das Arbeitsangebot von Frauen stärken. Durch längere Öffnungszeiten können Frauen in stärkerem Ausmaß ihre Arbeitszeiten ausweiten. Auch an der extensiven Marge können weibliche Arbeitskräfte durch mehr

⁴³ Ein ähnlicher Vorschlag findet sich auch in Badelt et al. (2019).

Betreuungsplätze in Beschäftigung gebracht werden. Primär muss es ein Ziel sein, eine Vollzeitbeschäftigung mit der Betreuung vereinbar zu machen, indem die Öffnungszeiten entsprechend verlängert werden.

Die Möglichkeiten qualifizierter Migration sollten ausgebaut werden, um den Mangel an qualifizierten Arbeitskräften zu mildern. Dazu gehört etwa der weitere Abbau bürokratischer Hemmnisse in Bezug auf die Rot-Weiß-Rot-Karte sowie die Ermöglichung einer ähnlichen Regelung für Lehrlinge. Zudem ist es angezeigt, mit weiteren Schritten die Attraktivität des Standorts Österreich aus Sicht international mobiler Erwerbstätiger zu erhöhen. Zentrale Dimensionen sind in diesem Zusammenhang unter anderem die überdurchschnittlich hohe Abgabenbelastung in Österreich, regulatorische Hürden zur Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit sowie die Qualität der (digitalen) Infrastruktur. Insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen fehlen zudem Ressourcen für die gezielte Suche und Anwerbung ausländischer Fachkräfte. Hier sollten verstärkt Anstrengungen gebündelt sowie Unterstützung vor Ort gegeben werden.

Eine zentrale Herausforderung für das Nutzen von Potenzialen qualifizierter Zuwanderung ist die Anerkennung ausländischer Bildungs- und Berufsabschlüsse. Insbesondere Anerkennungsverfahren für Qualifikationen aus Drittstaaten werden oft als kompliziert und langwierig beschrieben, siehe etwa Egger et al. (2023). Dabei zeigen sich oft sprachliche Herausforderungen (etwa hohe Kosten für die Übersetzung von Dokumenten) und lange Wartezeiten im Prozess. Schwierig gestalten sich auch Anerkennungen von Ausbildungen, die in Österreich anders gestaltet sind, wie etwa die duale Ausbildung. Hilfreich wären demnach eine stärker kompetenzorientierte statt curriculabasierte Anerkennungslogik sowie eine gemeinsame Gutachtenstelle mit digitalem Portal für eine klarere, transparentere und einfachere Abwicklung.

Die Kriterien des Arbeitsmarktzuganges für Asylsuchende könnten gelockert werden, um die Beschäftigung während des Verfahrens zu erhöhen. Dies hätte auch den Vorteil, dass Personen, deren Asylverfahren positiv abgeschlossen worden wäre, dann bereits über Arbeitsmarkterfahrung und bessere Sprachkenntnisse verfügen würden.

Für Vertriebene aus der Ukraine ist es wichtig, Perspektiven zu geben und die Rahmenbedingungen für den zukünftigen Verbleib in Österreich zu klären, sodass sich Arbeitgeber- und ArbeitnehmerInnen auf die Situation einstellen können. Je sicherer die Aufenthaltslage in Österreich, desto eher werden Unternehmen Vertriebene einstellen, bzw. desto eher werden MigrantInnen erwerbstätig sein. Darüber hinaus kann eine derartige Klärung den Schritt zur Selbständigkeit erleichtern.

6. Literatur

- Alesina, A., Glaeser, E. & Sacerdote, B. (2005). Work and Leisure in the US and Europe: Why So Different?, NBER Working Paper 11278.
- AMS (2021). Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitbeschäftigungslosigkeit, AMS Spezialthema zum Arbeitsmarkt, Oktober 2021.
- Andresen, M. E. & Havnes, T. (2019). Child care, parental labor supply and tax revenue, *Labour Economics*, 61, 101762.
- Badelt, C., Böheim, R., Eppel, R., Fink, M., Horvath, T., Huemer, U. & Mahringer, H. (2019). Szenarien der Gestaltung von Existenzsicherungsleistungen der Arbeitslosenversicherung, WIFO Studie im Auftrag des Bundesministeriums Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz.
- Bargain O. & Peichl, A. (2016). Own-wage labor supply elasticities: variation across time and estimation methods, *IZA Journal of Labor Economics*, 5(1), 1 – 31.
- Bastian, J. (2020). The rise of working mothers and the 1975 earned income tax credit, *American Economic Journal: Economic Policy*, 12(3), 44 – 75.
- Bauernschuster, S. & Schlotter, M. (2015). Public child care and mothers' labor supply, Evidence from two quasi-experiments, *Journal of Public Economics*, 123, 1 – 16.
- Belot, M. & van Ours, J. C. (2004). Does the recent success of some OECD countries in lowering their unemployment rates lie in the clever design of their labor market reforms?, *Oxford Economic Papers*, 56(4), 621 – 642.
- Benmarker, H., Carling, K. & Holmlund, B. (2007). Do Benefit Hikes Damage Job Finding? Evidence from Swedish Unemployment Insurance Reforms, *Labour*, 21(1), 85 – 120.
- Berger, J., Strohner, L., Graf, N. & Köppl-Turyna, M. (2023). Final Report – Update and Extension of the Labour Market Model, Study on behalf of the European Commission, Directorate General of Employment, Social Affairs and Inclusion (DG EMPL).
- Berger, J., Graf, N., Pitlik, H., Strohner, L. & Weyerstraß, K. (2020). Wachstum, Wohlstand, solide Finanzen und die Corona-Krise, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen.
- Biffi, G., Skrivanek, I., Berger, J., Hofer, H., Schuh, U. & Strohner, L. (2010). Potentielle Auswirkungen einer Änderung der österreichischen Migrationspolitik in Richtung qualifizierte Zuwanderung auf das mittel- bis langfristige Wirtschaftswachstum, Forschungsbericht im Auftrag der Wirtschaftskammer Österreich und der Industriellenvereinigung, Donau-Universität Krems und IHS.
- Blundell, R., Brewer, M. & Shepard A. (2005). Evaluating the labour market impact of Working Families' Tax Credit using difference-in-differences, HM Revenue and Customs Working Paper 4.
- Bocconi Universität (2011). The role and impact of labour taxation policies, Studie für die Europäische Kommission.
- Böheim, R. & Topf, M. (2021). Unearned income and labor supply: Evidence from survivor pensions in Austria, CESifo Working Paper Series 8851.

- Böheim, R. & Weber, A. (2011). The effects of marginal employment on subsequent labour market outcomes, *German Economic Review*, 12(2), 165 – 181.
- Bordignon M., Schmitz, M.-L. & Turati, G. (2019). Cutting the Labor Tax Wedge in Hard Times. Evidence from an Italian Reform, *FinanzArchiv* 75(3), 266 – 296.
- Brewer, M., Duncan, A., Shephard, A. & Suárez, M. (2006). Did working families' tax credit work? The impact of in-work support on labour supply in Great Britain, *Labour Economics*, 13(3), 699 – 720.
- Card, D., Kluve, J. & Weber, A. (2018). What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations, *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894 – 931.
- Card, D., Chetty, R. & Weber, A. (2007a). Cash-on-hand and competing models of intertemporal behavior: New evidence from the labor market, *The Quarterly Journal of Economics*, 122(4), 1511 – 1560.
- Card, D., Chetty, R. & Weber, A. (2007b). The spike at benefit exhaustion: Leaving the unemployment system or starting a new job?, *American Economic Review*, 97(2), 113 – 118.
- Carling, K., Holmlund, B. & Vejsiu, A. (2001). Do benefit cuts boost job finding? Swedish evidence from the 1990s, *The Economic Journal*, 111(474), 766 – 790.
- Causa, O. (2008). Explaining Differences in Hours Worked Among OECD Countries: An Empirical Analysis, OECD Economics Department Working Paper 596.
- Chetty, R. (2012). Bounds on elasticities with optimization frictions: A synthesis of micro and macro evidence on labor supply, *Econometrica*, 80(3), 969 – 1018.
- Christl, M. & De Poli, S. (2021). Trapped in inactivity? Social assistance and labour supply in Austria, *Empirica*, 48(3), 661 – 696.
- Christl, M., Köppl-Turyna, M. & Kucsera, D. (2017). A tax-benefit model for Austria (AUTAX): work incentives and distributional effects of the 2016 tax reform, *International Journal of Microsimulation*, 10(2), 144 – 176.
- Disney R. (2004). Are Contributions to Public Pension Programmes a Tax on Employment?, *Economic Policy*, 19(39), 269 – 311.
- Duval, R. (2003). The Retirement Effects of Old-Age Pension and Early Retirement Schemes in OECD Countries, OECD Economics Department Working Papers No. 370.
- Egger, A., Flotzinger, M. & Seidl, K. (2023). Berufsankennung in Österreich – Erfahrungen von Personen in Anerkennungs- und Nostrifizierungsverfahren ausländischer Berufsqualifikationen, abif-Projektbericht im Auftrag des Österreichischen Integrationsfonds.
- Eppel, R. & Mahringer, H. (2019). Getting a lot out of a little bit of work? The effects of marginal employment during unemployment, *Empirica*, 46(2), 381 – 408.
- Evers, M., de Mooij, R. A. & van Vuuren, D. J. (2006). What Explains the Variation in Estimates of Labour Supply Elasticities?, Tinbergen Institute DP 2006-017/3.
- Giupponi, G. (2019). When income effects are large: Labor supply responses and the value of welfare transfers, CEP Discussion Papers dp1651, Centre for Economic Performance, LSE.

- Goll, D., Joyce, R. & Waters, T. (2023). Intensive margin labour supply and the dynamic effects of in-work transfers, IFS Working Paper No. W23/03, Institute for Fiscal Studies.
- Havnes, T. & Mogstad, M. (2011). Money for nothing? Universal childcare and maternal employment, *Journal of Public Economics*, 95(11-12), 1455 – 1465.
- Hochmuth, B., Kohlbrecher, B., Merkl, C. & Gartner, H. (2021). Hartz IV and the decline of German unemployment: A macroeconomic evaluation, *Journal of Economic Dynamics and Control*, 127, 104 – 114.
- Hristov A. & Roeger, W. (2020). The natural rate of unemployment and its institutional determinants, *Quarterly Report on the Euro Area (QREA)*, 19(1), 67 – 85.
- Huebener, M., Pape, A. & Spiess, C. K. (2020). Parental labour supply responses to the abolition of day care fees, *Journal of Economic Behavior & Organization*, 180, 510 – 543.
- Immervoll, H. (2004). Average and marginal effective tax rates facing workers in the EU: A micro-level analysis of levels, distributions and driving factors, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 19*, OECD Publishing, Paris.
- Jara, H. X., Gasior, K. & Makovec, M. (2020). Work incentives at the extensive and intensive margin in Europe: the role of taxes, benefits and population characteristics, *Social Indicators Research*, 152(2), 705 – 778.
- Kettner, C., Loretz, S. & Schratzenstaller, M. (2021). Steuerreform 2022/2024 – Maßnahmenüberblick und erste Einschätzung, *WIFO-Monatsberichte*, 94(11), 815 – 827.
- Kleven, H. (2019). The EITC and the extensive margin: A reappraisal, *NBER Working Paper No. 26405*, National Bureau of Economic Research.
- Kleven, H. J., Landais, C., Saez, E. & Schultz, E. (2014). Migration and wage effects of taxing top earners: Evidence from the foreigners' tax scheme in Denmark, *The Quarterly Journal of Economics*, 129(1), 333 – 378.
- Kleven, H. J. & Schultz, E. A. (2014). Estimating taxable income responses using Danish tax reforms, *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(4), 271 – 301.
- Köppl-Turyna, M. & Graf, N. (2023). Kurzstudie: Kinderbetreuung in Österreich – Angebotsseitige Rahmenbedingungen, Studie erstellt im Auftrag der Wirtschaftskammer Österreich.
- Lalive, R. (2007). Unemployment benefits, unemployment duration, and post-unemployment jobs: A regression discontinuity approach, *American Economic Review*, 97(2), 108 – 112.
- Lalive, R., van Ours, J. & Zweimüller, J. (2006). How changes in financial incentives affect the duration of unemployment, *The Review of Economic Studies*, 73(4), 1009 – 1038.
- Lindner, A. & Reizer, B. (2020). Front-Loading the Unemployment Benefit: An Empirical Assessment, *American Economic Journal: Applied Economics*, 12(3), 140 – 174.
- Lindner, A. S., DellaVigna, S., Schmieder, J. & Reizer, B. (2017). Reference-dependent job search: Evidence from Hungary, *The Quarterly Journal of Economics*, 132(4), 1969 – 2018.
- Lundin, D., Mörk, E. & Öckert, B. (2008). How far can reduced childcare prices push female labour supply?, *Labour Economics*, 15(4), 647 – 659.
- Meghir, C. & Phillips, D. (2010). Labour supply and taxes, in: Adam, S., Besley, T. & Blundell, R. (Eds.). *The Mirrlees Review: dimensions of tax design*, Oxford University Press.
- Mirrlees, J. A. (1971). An exploration in the theory of optimum income taxation, *The Review of Economic Studies*, 38(2), 175 – 208.

- Müller, K. U. & Wrohlich, K. (2020). Does subsidized care for toddlers increase maternal labor supply? Evidence from a large-scale expansion of early childcare, *Labour Economics*, 62, 101776.
- Nekoei, A. & Weber, A. (2020). Seven Facts about Temporary Layoffs, CEPR Discussion Paper No. DP14845.
- Nekoei, A. & Weber, A. (2017). Does extending unemployment benefits improve job quality?, *American Economic Review*, 107(2), 527 – 561.
- Nickell, S. (2004). Employment and Taxes, CEP Discussion Paper No. 634.
- Nickell, S., Nunziata, L. & Ochel, W. (2005). Unemployment in the OECD since the 1960s. What do we know?, *The Economic Journal*, 115, 1 – 27.
- OECD (2023). What is the best country for global talents in the OECD? OECD Migration Policy Debates No. 29.
- OECD (2016). Better Policies for Longer Working Lives, Präsentation bei der Conference on “Identifying ways of raising effective retirement ages”, Brüssel, Mai 2016.
- OECD (2010). Tax Policy Reform and Economic Growth, Paris, OECD Publishing.
- Paetzold, J. (2019). How do taxpayers respond to a large kink? Evidence on earnings and deduction behavior from Austria, *International Tax and Public Finance*, 26(1), 167 – 197.
- Pfeiffer, P., Varga, J. & in’t Veld, J. (2023). Unleashing Potential: Model-Based Reform Benchmarking for EU Member States, *European Economy Discussion Paper* 192.
- Price, B. (2019). The duration and wage effects of long-term unemployment benefits: Evidence from Germany’s Hartz IV reform, *Diskussionspapier*, [Link](#).
- Rabaté, S. & Tréguier, J. (2022). Labor Supply Effects of Survivor Insurance Evidence from Restricted Access to Survivor Benefits in the Netherlands, *CPB Discussion Paper* 437.
- Røed, K. & Zhang, T. (2005). Unemployment duration and economic incentives—a quasi random-assignment approach, *European Economic Review*, 49(7), 1799 – 1825.
- Saez, E., Schoefer, B. & Seim, D. (2019). Payroll Taxes, Firm Behavior, and Rent Sharing: Evidence from a Young Workers’ Tax Cut in Sweden, *American Economic Review*, 109(5), 1717 – 1763.
- Saez, E., Slemrod, J. & Giertz, S. H. (2012). The elasticity of taxable income with respect to marginal tax rates: A critical review, *Journal of Economic Literature*, 50(1), 3 – 50.
- Schlosser, A. (2005). Public Preschool and the Labor Supply of Arab Mothers: Evidence from a Natural Experiment, *Manuscript*, The Hebrew University of Jerusalem.
- Schmieder, J. F., von Wachter, T. & Bender, S. (2016). The effect of unemployment benefits and nonemployment durations on wages, *American Economic Review*, 106(3), 739 – 777.
- Schratzstaller, M. (2014). Familienpolitik in ausgewählten europäischen Ländern im Vergleich, WIFO Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familien und Jugend, Wien.
- Shimer, R. (2012). Reassessing the ins and outs of unemployment. *Review of Economic Dynamics*, 15(2), 127 – 148.
- Statistik Austria (2022). Kindertagesheim-Statistik 2021/22, Wien.

- Stephan, G. (2019). Anspruchsvoraussetzungen beim Arbeitslosengeld: Längere Rahmenfrist hat überschaubare Auswirkungen, IAB-Kurzbericht No. 9/2019.
- Waltraut, P. (2005). Der amerikanische Earned Income Tax Credit als Beispiel einer „make work pay“-Strategie, IW-Trends-Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, 32(3), 3 – 16.
- Zenz, D., Riesenfelder, A. & Danzer, L. (2022). Arbeitslosigkeit und geringfügige Beschäftigung. Endbericht AMS.
- Zhan, Z. (2020). Does Extending Unemployment Benefits Improve Job Quality? Comment, MPRA Paper 102722.