

Die Stille Reserve in Österreich

Problemlagen und Potentiale einer wenig beachteten Gruppe am Arbeitsmarkt

arbeit plus Themenpapier

März 2024

Unser Zugang zum Thema

Seit dem Ende der Pandemie ist der Arbeitsmarkt im Umbruch. Obwohl Österreich sich zu Jahresende 2023 in einer Rezession befand, ist die Arbeitslosigkeit mit 8,1% im Jänner 2024 weiterhin vergleichsweise niedrig (AMS, 2024). Zahlreiche Unternehmen melden Schwierigkeiten, qualifiziertes Personal zu finden. In vielen Branchen – insbesondere im Tourismus, aber auch in der Produktion und im Gesundheitswesen – gibt es einen Arbeitskräftemangel, und Unternehmen verzeichnen Produktionseinbußen aufgrund von Personalmangel (Agenda Austria, 2023; Szigetvari, 2023, 2024).

Gleichzeitig gelten immer noch rund 78.000 Personen als langzeitbeschäftigungslose Arbeitslose, d.h. beinahe ein Viertel aller arbeitslosen Menschen ist bereits seit mehr als einem Jahr ohne Job (AMS, 2023). Zusätzlich beobachten die Sozialen Unternehmen im Netzwerk von arbeit plus, dass manche Menschen sich ganz aus dem Erwerbsleben zurückziehen und auch die Angebote des AMS nicht mehr in Anspruch nehmen (wollen). Die Statistik Austria schätzt die Zahl der sogenannten „Stillen Reserve“, also Personen, die grundsätzlich erwerbstätig sein möchten, derzeit aber weder am Erwerbsarbeitsmarkt noch beim AMS aufscheinen, in Summe auf rund 150.000 Menschen (Statistik Austria, 2023). Es gibt also insgesamt weiterhin ein großes Potential an Arbeitskräften, das mit zielgerichteten Angeboten gehoben werden könnte.

Die Sozialen Unternehmen können einen Beitrag dazu leisten, arbeitsmarktferne und entmutigte Menschen wieder anzusprechen und in den Erwerbsarbeitsmarkt einzubinden. Gerade in Zeiten des Arbeitskräftemangels muss die Arbeitsmarktpolitik breit ansetzen, um Potentiale von Menschen zu nutzen. Dieses Positionspapier gibt einen Überblick zur Daten- und Literaturlage und greift die Erfahrungen aus dem Netzwerk von arbeit plus auf, um Anknüpfungspunkte aufzudecken und Lösungswege zu identifizieren (als Ausgangspunkt siehe auch Moder & Theurl, 2023).

Was ist die „Stille Reserve“? Eine Annäherung über unterschiedliche Definitionen

Personen, die sich aus dem Erwerbsarbeitsmarkt – aus welchen Gründen auch immer – zurückgezogen haben, werden in offiziellen Statistiken zumeist nicht erfasst. Seitens der Internationalen Ar-

beitsorganisation (ILO) gibt es Definitionen, die eine Annäherung ermöglichen. Diese werden im Folgenden kurz vorgestellt (als Basis für die internationalen Definitionen, siehe Eurostat, 2018). Wichtig ist immer zu berücksichtigen, inwieweit die Standards der ILO ggf. von bestehenden nationalen Konzepten zur Erfassung abweichen.

Erwerbsbevölkerung:

Die Erwerbsbevölkerung setzt sich zusammen aus Erwerbstätigen und Arbeitslosen.

Erwerbstätige sind nach ILO Definition Personen, die innerhalb eines gegebenen Zeitraums zumindest für eine Stunde einer bezahlten Arbeit nachgegangen sind.

Arbeitslose sind dementsprechend Personen, die keine bezahlte Tätigkeit ausüben, aber auf der Suche nach Erwerbsarbeit sind.

Diese sehr breite Definition der ILO schätzt Arbeitslosigkeit deutlich geringer ein als die nationalen Registerdaten des AMS. Hier gilt als arbeitslos, wer beim AMS als arbeitssuchend gemeldet ist. Es ist aber durchaus möglich, dass Arbeitslose einer geringfügig bezahlten Erwerbstätigkeit nachgehen – in der ILO Statistik würden sie dementsprechend nicht aufscheinen.

Nicht-Erwerbsbevölkerung

Zur Nicht-Erwerbsbevölkerung zählen Personen, die nicht im erwerbsfähigen Alter sind (Kinder, Pensionist:innen), Schüler:innen und Studierende sowie Personen, die nicht erwerbstätig sind und nicht aktiv nach Arbeit suchen. Diese können auch im erwerbsfähigen Alter sein (Eurostat, 2023).

„Underemployment“

„Underemployment“ ist ein Konzept der ILO, das dem Umstand gerecht werden soll, dass viele Menschen nicht ihr volles Erwerbspotential ausschöpfen. Angesichts der sehr breiten internationalen Definition von Erwerbspersonen bzw. Arbeitslosigkeit soll es sichtbar machen, wie viele Menschen in zeitlich nicht zufriedenstellenden Erwerbsarbeitsverhältnissen sind, also weniger Stunden einer Erwerbsarbeit nachgehen als sie könnten bzw. gerne möchten.

„Discouraged worker“

Im Zusammenhang mit der stillen Reserve ist insbesondere das Konzept „discouraged worker“ der ILO relevant. Dabei handelt es sich um Personen im erwerbsfähigen Alter, die gerne arbeiten möchten, aber die Jobsuche aufgegeben haben. In den gängigen statistischen Konzepten werden sie nicht zur Erwerbsbevölkerung gezählt und sind daher in der Statistik unsichtbar (s.a. ILO, 2015).

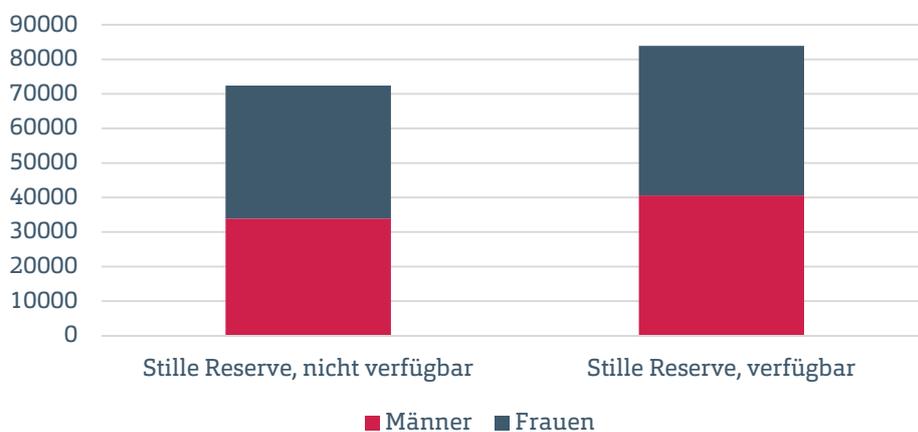
Zur Situation in Österreich

In Anlehnung an die Definition der ILO definiert die Statistik Austria die **Stille Reserve** auf Basis von Umfragen. Als „**Stille Reserve – verfügbar**“ werden Menschen bezeichnet, die zwar in den nächsten zwei Wochen eine Erwerbsarbeit aufnehmen könnten, aber nicht aktiv auf der Suche sind. Die „**Stille Reserve – nicht verfügbar**“ wiederum umfasst Personen, die zwar nach Arbeit suchen, aber kurzfristig nicht verfügbar sind. Darin enthalten sind beispielsweise Menschen, die aufgrund von Erkrankungen oder mangels Kinderbetreuungseinrichtungen dem Arbeitsmarkt nicht sofort zur Verfü-

gung stehen. Diese statistische Erfassung wurde 2022 dem ILO Konzept angepasst und um die Kategorien verfügbar/nicht-verfügbar erweitert. Vergleichsdaten zu früheren Jahren sind dementsprechend nicht vorhanden. Insgesamt geht die Statistik von einer Stillen Reserve von 156.400 Personen im Jahr 2022 aus, davon sind 72.400 kurzfristig nicht verfügbar, 84.000 verfügbar, aber nicht auf Arbeitssuche. In beiden Gruppen sind Frauen etwas stärker vertreten als Männer (Statistik Austria, 2023).

Stille Reserve in Österreich 2022

Quelle: Statistik Austria



Eine Untersuchung des Momentum Instituts für Österreich der Jahre 2016 bis 2020 bezieht sich auf Daten aus dem Mikrozensus, um sich dem Phänomen der Stillen Reserve in diesem Zeitraum anzunähern. Deutlich wird, dass mit mehr als einem Drittel ein beachtlicher Teil dieser Gruppe der ersten Zuwanderungsgeneration angehört. Hinzu kommt ein tendenziell höherer Anteil von Menschen mit niedriger formaler Bildung sowie Menschen die zuvor als Hilfsarbeiter:innen tätig waren. Die Zahl der Entmutigten („discouraged worker), also Personen, die die Jobsuche aufgegeben haben, ist mit 2,7 % überraschend niedrig. Ungeachtet dessen handelt es sich bei der gesamten Personengruppe der Stillen Reserve um eine für die Arbeitsmarktpolitik relevante Gruppe, denn 46% waren bereits mehr als ein Jahr arbeitslos und 19% seit mehr als fünf Jahren. Dementsprechend kann davon ausgegangen werden, dass ein relevanter Teil dieser Personengruppe zumindest zeitweise beim AMS in Beratung war (Bacher et al., 2022).

Das Wirtschaftsforschungsinstitut (WIFO) veröffentlichte im Herbst 2023 eine umfassende Studie zum ungenutzten Arbeitskräftepotential, ebenfalls auf Basis von Daten des Mikrozensus. Neben der Stillen Reserve nach Definition der Statistik Austria weisen die Autor:innen auf weitere relevante Gruppen hin: In der erwerbsinaktiven Bevölkerung gibt es ein Potential von 234.000 Personen, die zwar arbeiten möchten, aber nicht unmittelbar verfügbar sind und auch nicht nach einer Erwerbsarbeit suchen. Darüber hinaus gibt es auch innerhalb der erwerbsaktiven Bevölkerung ungenutztes Potential. Je 140.000 Personen in Teilzeitbeschäftigung geben an, mehr Stunden erwerbstätig sein zu wollen und entweder kurzfristig oder mittelfristig dafür verfügbar zu sein (Angel et al.,

2023).

Potentiell könnten gezielte Beratungs- und Unterstützungsangebote dem Rückzug aus dem Arbeitsmarkt entgegenwirken. Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht ist das relevant: Laut Angel et al. (2023) liegt das ungenutzte Arbeitskräftepotential bei 9,6% der Bevölkerung. Bacher et.al. (2022) kommen zum Ergebnis, dass unter idealen Bedingungen 65 bis 84% der offenen Stellen aus der „Stillen Reserve“ besetzt werden könnten.

Über die Ursachen, wieso Menschen in Österreich die Suche nach Erwerbsarbeit aufgegeben haben, ist wenig bekannt. Frustrationserfahrungen bei Bewerbungen und im Vermittlungsprozess dürften eine wesentliche Rolle spielen. Gerade ältere Arbeitslose über 55 ziehen sich häufig zurück und brechen die aktive Stellensuche ab, wie Auswertungen von Daten der ILO zeigen. Eine Studie für Deutschland verdeutlicht zudem, dass sich unter entmutigten (älteren) Arbeitslosen ein Muster von gesundheitlichen Einschränkungen, niedrigem Ausbildungsniveau und häufig auch Migrationshintergrund zeigt. Entmutigung ist oft ein Resultat von schlechteren Perspektiven am Arbeitsmarkt (Nivorozhkin & Nivorozhkin, 2021).

Frauen sind in der Stillen Reserve – anders als bei den Arbeitslosen – überrepräsentiert. Im Rahmen einer Studie von SORA im Auftrag der Arbeiterkammer Wien wurden betroffene Frauen zu ihren Erfahrungen befragt. Deutlich wurde, dass die Arbeitsbedingungen vor allem im Dienstleistungsbereich und die Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt nicht zu den Lebensrealitäten der Frauen passen: Körperliche Belastungen bis hin zur Beeinträchtigung der Gesundheit, Diskriminierung, sexuelle Übergriffe und nicht zuletzt die Unvereinbarkeit von Erwerbsarbeit mit Care-Arbeit führen zum Rückzug aus dem Erwerbsarbeitsmarkt. Unter Berücksichtigung der Stillen Reserve wird die nationale Arbeitslosenquote durchschnittlich im Zeitverlauf um rund 2,4% unterschätzt (Schönherr, 2023).

Soziale Unternehmen und die Stille Reserve

Die Sozialen Unternehmen im Netzwerk von arbeit plus unterstützen Menschen bei der (Re)Integration ins Erwerbsleben, die als arbeitsmarktfremd gelten und vom Erwerbsarbeitsmarkt ausgegrenzt werden. Diese Zielgruppen weisen auffällig viele Überschneidungen mit den Forschungsergebnissen zur Stillen Reserve auf: Viele von den Sozialen Unternehmen unterstützten Menschen sind entmutigt („discouraged worker“), aufgrund von Care-Verpflichtungen nicht oder nicht im gewünschten Ausmaß für den Erwerbsarbeitsmarkt verfügbar (Stille Reserve – nicht verfügbar) oder verfügt nicht über ausreichende Ressourcen, um sich im System der österreichischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zurechtzufinden. Die Strukturen der Sozialen Unternehmen können daher dazu beitragen, das ungenutzte Arbeitskräftepotential zu heben und gleichzeitig einer größeren Anzahl von Menschen die finanzielle Absicherung und soziale Teilhabe, die mit Erwerbsarbeit einhergeht, zu ermöglichen.

Frauen stehen, vor allem im ländlichen Raum, vor großen Herausforderungen in Hinblick auf die Kinderbetreuung. Nach Beobachtung einer Salzburger Beratungseinrichtung kommen immer häufiger Frauen aus EU Nachbarländern nach Österreich, die gut ausgebildet und motiviert sind, oft auch bereits konkrete Jobangebote haben, aber keine geeigneten Kinderbetreuungsplätze finden. Für Frauen mit niedriger formaler Bildung in Dienstleistungsbranchen sind einerseits die Arbeitszeiten, aber auch die Mobilitätsangebote zum Arbeitsort und Öffnungszeiten von Kinderbetreuungseinrichtungen ungeeignet. Dieses Zusammenspiel an Strukturen führt dazu, dass manche sich ganz zurück-

ziehen und den Arbeitsmarkteinstieg – falls überhaupt – zu einem späteren Zeitpunkt wieder versuchen.

Jugendliche melden sich nach dem Pflichtschulabschluss nach Erfahrung von entsprechenden Beratungseinrichtungen häufig nicht beim AMS, weil sie bzw. ihr Umfeld nicht davon ausgehen, dass das AMS zuständig ist. So vergehen oft Monate, bis die passende Unterstützung gefunden wird. Besonders schwierig ist es für Jugendliche mit multiplen Vermittlungshemmnissen. Sie bräuchten ein gezieltes Angebot über einen längeren Zeitraum, um sich zu stabilisieren und an AMS-Angebote anzudocken. Das ist nicht immer möglich und kann einen Rückzug zur Folge haben.

Ältere machen besonders oft die Erfahrung, keine Antwort auf Bewerbungen zu bekommen oder unter ihrer Qualifikation arbeiten zu müssen. Das ist nicht nur durch Forschungsarbeiten in Deutschland und Österreich (siehe dazu auch Schönherr & Bohrn, 2023) untersucht, sondern entspricht auch durchwegs der Erfahrung der Sozialen Unternehmen.

Deutlich wird in jedem Fall, dass es großes Potential gibt, das zu wenig genutzt wird, sei es aufgrund struktureller Hindernisse, mangelnder Information oder Diskriminierung.

Was braucht es? Forderungen an die Politik

Entmutigung vorbeugen

Entmutigung ist ein wesentlicher Grund für Menschen, Versuche für eine Teilhabe am Erwerbsarbeitsmarkt einzustellen. Wann genau diese Entmutigung passiert und welche strukturellen Gründe es dafür gibt, ist allerdings unzureichend bekannt. Angesichts des Arbeitskräftemangels ist es aber notwendig, verfügbares Potential zu nutzen. Es wäre daher wesentlich, mehr über die Gründe für Entmutigung zu erfahren.

⇒ *arbeit plus schlägt daher vor, diese großflächig statistisch zu erheben, bspw. im Rahmen eines Moduls des Mikrozensus.*

Gute Arbeitsbedingungen schaffen/ermöglichen

Viele der Menschen, die sich aus dem Erwerbsarbeitsmarkt zurückziehen, tun das aufgrund der Bedingungen, die für sie nicht passend sind. Je nach Zielgruppen gibt es hier Anknüpfungspunkte und politischen Gestaltungsspielraum.

- Kinderbetreuungsangebote ausbauen und verbessern: Insbesondere am Land: Für Eltern im ländlichen Raum ist es oftmals kaum möglich, Erwerbsarbeit und Kinderbetreuung zu vereinbaren. Das liegt zum einen am unzureichenden Angebot von Kinderbetreuung. Besonders betroffen sind nach wie vor Frauen, was an den Rollenbildern in Gesellschaft und bei Arbeitgebern aber auch der Väter und ihrer mangelnden Bereitschaft liegt, ihre Verantwortung wahrzunehmen.

⇒ *arbeit plus fordert daher, den Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung umzusetzen und gleichzeitig Maßnahmen zu setzen, die auch Väter stärker zu Care-Arbeit verpflichten (u.a. ver-*

pflichtende Väternkarenz, Sanktionen für Unternehmen, die Elternkarenz für Väter erschweren).

- Arbeitsplätze an Fähigkeiten der Menschen anpassen: Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen ziehen sich häufig entmutigt aus dem Erwerbsarbeitsmarkt zurück, wenn die Arbeitsbedingungen keinen Raum für ihre Bedürfnisse lassen. Die Erfahrungen der Sozialen Unternehmen zeigen, dass Menschen gute Arbeit leisten, sofern die Rahmenbedingungen passen.
- ⇒ *arbeit plus schlägt vor, für Wirtschaftsunternehmen höhere Verpflichtungen, bessere Anreize und Angebote über die Möglichkeiten Arbeitsplätze anzubieten, zu schaffen. Erste Ideen sind Gleit- und Wochenarbeitszeitmodelle, öffentliche/shared Mobilitätsangebote für Mitarbeiter:innen, sowie Arbeitsplatzanpassung, um genügend Ruhe, ergonomische Lösungen, etc. anzubieten.*

„Stille Reserve“ als arbeitsmarktpolitisch relevante Zielgruppe definieren

Sobald Personen dem Arbeitsmarkt formal nicht zur Verfügung stehen, weil sie aus verschiedenen Gründen nicht (mehr) aktiv nach Arbeit suchen, falls sie nicht in den Zuständigkeitsbereich des AMS. Das ist problematisch, da gerade aus der Gruppe der Stillen Reserve viele Menschen von den Angeboten des AMS profitieren könnten. Darunter fallen auch die Beratungs- und Beschäftigungsangebote der Sozialen Unternehmen, die sich an Zielgruppen mit ähnlichen Problemlagen richten.

- ⇒ *arbeit plus schlägt daher vor, die „Stille Reserve“ als Zielgruppe des AMS zu definieren und ihr die Angebote der Sozialen Unternehmen zugänglich zu machen.*

Angebote und Vermittlung durch das AMS bedarfsorientiert gestalten

Für manche Personengruppen – etwa Jugendliche oder Migrant:innen – scheitert die erfolgreiche Teilhabe am Arbeitsmarkt daran, dass zu wenig Informationen/Wissen zu den Angeboten des AMS vorhanden sind. Wieder andere möchten sich dem Vermittlungsdruck – etwa in andere Regionen – nicht aussetzen und ziehen sich in der Folge ganz zurück.

- ⇒ *arbeit plus fordert, dem AMS die Mittel und den Auftrag zu geben um auf diese sich verändernden Realitäten reagieren zu können und die Beratungs- und Vermittlungsangebote, ebenso wie den Kontakt zu seinen Zielgruppen entsprechend anzupassen.*

Die Sozialen Unternehmen stehen dafür gerne beratend zur Seite.

Quellenverzeichnis

- Agenda Austria. (2023, Februar 13). *Der Arbeitskräftemangel gewinnt an Fahrt*.
<https://www.agenda-austria.at/grafiken/der-arbeitskraeftemangel-gewinnt-an-fahrt/>
- AMS. (2023). *Arbeitsmarktdaten Online*. <http://iambweb.ams.or.at/ambweb/>
- AMS. (2024). *Übersicht über den Arbeitsmarkt: Jänner 2024*. https://www.ams.at/content/dam/download/arbeitsmarktdaten/%C3%B6sterreich/berichte-auswertungen/001_uebersicht_aktuell.pdf
- Angel, S., Bittschi, B., Horvath, T., Kogler, M., & Mahringer, H. (2023). *Aktivierbare Arbeitsmarktpotenziale und „Stille Reserven“ in Österreich*. WIFO.
- Bacher, J., Bröderbauer, S., Pilgerstorfer, T., & Tamesberger, D. (2022). Die Stille Reserve in Österreich – ein ungenütztes Arbeitskräftepotenzial. *Momentum Quarterly*, 11(3), 143–163.
- Eurostat. (2018). *Labour market glossary* [Glossar]. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Category:Labour_market_glossary
- Eurostat. (2023). *Nichterwerbspersonen* [Glossar]. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:People_outside_the_labour_force/de
- ILO. (2015). *National employment policies: A guide for workers' organisations. Some key terms and what they mean*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_334921.pdf
- Moder, C., & Theurl, S. (2023, März 28). Entmutigt? Chance und Herausforderung für die Arbeitsmarktpolitik. *A&W Blog*. <https://www.awblog.at/Arbeit/stille-reserve-chance-fuer-den-arbeitsmarkt>
- Nivorozhkin, A., & Nivorozhkin, E. (2021). Job search, transition to employment and discouragement among older unemployed welfare recipients in Germany. *Social Policy Administration*, 55, 747–765.
- Schönherr, D. (2023). *Von der Arbeitswelt entmutigt. Arbeitslose Frauen in der Stillen Reserve*-. AK. https://wien.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/arbeitsmarkt/Von_der_Arbeitswelt_entmutigt.pdf
- Schönherr, D., & Bohrn, K. (2023). *Ungleichbehandlung von Älteren und Langzeitarbeitslosen bei Bewerbungen auf offene Stellen. Ergebnisse eines Korrespondenztests im Lebensmitteleinzelhandel und in der Elektro-installation 2023*. SORA.
- Statistik Austria. (2023). *Arbeitswunsch, Stille Reserve*. <https://www.statistik.at/statistiken/arbeitsmarkt/arbeitslosigkeit/arbeitswunsch-stille-reserve>
- Szigetvari, A. (2023, April 12). Arbeitskräftemangel aktuell in keinem EU-Land größer als in Österreich. *Der Standard*. <https://www.derstandard.at/story/2000145383811/arbeitskraeftemangel-aktuell-in-keinem-eu-land-groesser-als-in-oesterreich>
- Szigetvari, A. (2024, Februar 2). Überall fehlen Pflegekräfte: Warum sind trotzdem so viele beim AMS gemeldet? *Der Standard*. <https://www.derstandard.at/story/3000000205713/wieso-sind-pl246tzlich-so-viele-pfleger-arbeitslos>

