WORKSHOP I:
ARBEITSMARKTPOLITIK IN ÖSTERREICH

Der Workshop wurde von Gudrun Biffl und Gernot Mitter geleitet, die Ergebnisse des Workshops von Nikolaus Graf zusammengefasst.

HERAUSFORDERUNGEN VOR DEM HINTERGRUND DER EUROPÄISCHEN BESCHÄFTIGUNGSSTRATEGIE

Ein wesentlicher Ausgangspunkt der Diskussion im Workshop war die Feststellung, dass österreichische Arbeitsmarktpolitik in die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) der EU eingebunden ist. Die österreichische Arbeitsmarktpolitik muss daher bei ihren Strategien zur Lösung der Probleme in Österreich auf die EU-Beschäftigungsstrategie rekurrieren und zur Kenntnis nehmen, dass die Probleme in Österreich immer stärker nicht nur auf hausgemachte Ursachen zurückgehen, sondern ihre Ursache in Entwicklungen im Binnenmarkt bzw. in einzelnen anderen Mitgliedstaaten haben können.

Innerhalb der EU stellt die EBS ein Instrument zur Koordinierung beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischer Prioritäten und Strategien entlang von beschäftigungspolitischen Leitlinien dar. Im Rahmen von Aktionsplänen erarbeiten die Mitgliedsstaaten Konzepte zur nationalen Umsetzung dieser Leitlinien. Österreichische Arbeitsmarktpolitik ist insofern ein Instrument zur Umsetzung der EBS in Österreich und damit zugleich auch ein Teil von dieser.

Gleichzeitig ist – auch historisch – ein hohes Maß an Kongruenz von Prioritäten und Strategien auf EU- und österreichischer Ebene feststellbar. Nach der Organisationsreform der Arbeitsmarktverwaltung und der Etablierung des Arbeitsmarktservice (AMS) im Jahr 1994 sind schon die ersten Zielsetzungen der EBS in die Konzeption von Instrumenten und Strategien des AMS eingeflossen. Angesichts der ähnlichen Schwerpunktsetzung (etwa Langzeitarbeitslose, Segregation, betriebsnahe Arbeitsmarktpolitik) war die österreichische Arbeitsmarktpolitik auch im Hinblick auf die Einbettung in das System des ESF bzw. die Teilfinanzierung von Maßnahmen aus dem ESF kompatibel und leicht integrierbar. Die Integration der österreichischen Arbeitsmarktpolitik in die der EU hat eine wichtige Innovation für Österreich gebracht, die Etablierung betriebsnaher, präventiver Arbeitsmarktpolitik, konkret ausgeprägt etwa in der Förderung der innerbetrieblichen Qualifizierung bestimmter Beschäftigtengruppen durch das Arbeitsmarktservice.

Weitere Orientierungsgrößen für die österreichische Arbeitsmarktpolitik ergeben sich zudem im Hinblick auf die, der EBS übergeordneten, Ziele der EU. So sehen insbesondere die Lissabon-Ziele Maßnahmen der Produktivitätsförderung vor, ergänzt um Strategien, die den sozialen Zusammenhalt sowie den Aufbau einer Wissensgesellschaft fördern sollen. Die Aspekte des Gender- und Integration-Mainstreaming sind in allen Politikbereichen zu berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund hat sich der Workshop insbesondere mit der Analyse der in Österreich eingesetzten Instrumente und Strategien beschäftigt. Eine der vorrangigen Aufgaben-

Sozialpolitik in Diskussion, Band 3/0: Seiten 42–46

stellungen war es, zu hinterfragen, welchen Einfluss diese haben können und welche Wirkungsweisen zu beobachten sind. Schwerpunktthemen der Diskussion waren ferner Grenzen der Arbeitsmarktpolitik sowie die Notwendigkeit der Abstimmung mit anderen Politikfeldern, wie etwa der Bildungspolitik oder einer wachstumsfördernden Technologiepolitik.

1. PROBLEME EINER REGIONALEN ARBEITSMARKTPOLITIK

Einer der ersten Diskussionspunkte befasste sich mit dem stark regionalen Charakter von Arbeitsmarktpolitik. Instrumente und Maßnahmen sind zunehmend auf Regionen ausgerichtet. Zwar ist Arbeitsmarktpolitik in Österreich grundsätzlich eine Kompetenz des Bundes, dennoch entspricht das AMS in seiner Organisationsstruktur einer stark dezentralen Organisation.

Mögliche Probleme einer regionalisierten Arbeitsmarktpolitik bestehen einerseits darin, dass Effekte arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und Instrumente kaum überprüfbar sind; zum anderen besteht die Gefahr der mangelnden Abstimmung von Strategien in unterschiedlichen Regionen. Die Arbeitsmarktbezirke sind politischen Grenzen nachempfunden, was zu einer geografischen Segmentierung regional integrierter Arbeitsmärkte führen kann. Eine mangelnde überregionale Abstimmung kann zudem die Wirksamkeit regional eingesetzter Instrumente stark einschränken. Zudem sei nicht nachvollziehbar, dass Beschäftigte ein und desselben Betriebes unterschiedlich behandelt würden, weil sie unterschiedlichen Arbeitsmarktbezirken zugeordnet sind.

Ein positives Beispiel für eine regionale Abstimmung von Aktivitäten stellt das *Interdisk*-Netzwerk in Wien dar. Die Gemeinschaftsinitiative *Interreg* des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung wiederum fördert die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Regionen. Beide Modelle können beispielgebend für eine verstärkte Zusammenarbeit auch auf landespolitischer Ebene sein.

2. ZIELGRUPPENORIENTIERUNGEN IN DER ARBEITSMARKTPOLITIK

Im Zuge der Diskussion im Workshop tauchten Bedenken auf, ob bestimmte Gruppen mit abgrenzbaren und standardisierten Problemlagen am Arbeitsmarkt noch im Fokus der aktiven Arbeitsmarktpolitik stehen. Arbeitsuchende, die die Kriterien der „job-readiness“ nicht erfüllen, könnten zusehends in einen zweiten arbeitsmarktpolitischen Steuerungskreis mit eigenen Instrumenten und Regelungsmodi gedrängt werden. Auf AMS-Geschäftsstellen abzielende Effizienzkriterien wie etwa Vermittlungs- oder Übertrittsquoten können zudem negative Anreize aus Sicht der Vermittlungs- und Betreuungsstruktur schaffen.

Wenn Arbeitsmarktpolitik in ihrem Instrumenteneinsatz zu stark zwischen Kern- und Problemgruppen differenziert, kann dies Segmentierungstendenzen verschärfen und eine weitere Verfestigung Arbeitslosigkeit in Form von Langzeitarbeitslosigkeit bewirken.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 3/0: Seiten 42–46

3. AKTUALITÄT DER URSPRÜNGLICHEN HERAUSFORDERUNGEN VON ARBEITSMARKTPOLITIK

In diesem Abschnitt wurden die aktuellen Herausforderungen von Arbeitsmarktpolitik diskutiert. Dabei wurde u.a. hervorgehoben, dass Vollbeschäftigung in einem industrialisierten Umfeld grundsätzlich nicht dauerhaft sicherzustellen sei. Angesichts anhaltenden Arbeitsplatzmangels sei auch Vollbeschäftigung allein auf Basis von Arbeitsmarktpolitik nicht wiederherzustellen. Arbeitsmarktpolitik könne lediglich in die Verteilung von Arbeitsplätzen und Arbeitssuchenden eingreifen. Es sei ein struktureller Zynismus, wenn Arbeitsmarktpolitik in Form von Aktivierungsmaßnahmen Druck auf Arbeitslose ausübe, tatsächlich aber stünden für eine Mehrzahl „von Menschen zu wenig Stühle bereit“. Allerdings sei der derzeit verfolgte Ansatz in der Arbeitsmarktpolitik, das Risiko von Arbeitslosigkeit möglichst gleichmäßig zu verteilen und damit dauerhafte Arbeitsmarktausgrenzung und Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden, in einer solchen Situation nicht vor vorneherein abzulehnen. Wenn die Prognosen einer dauerhaften Unterbeschäftigung in Österreich stimmen, auf Dauer zu wenig Arbeitsplätze vorhanden sind, um Vollbeschäftigung zu ermöglichen, müsse man sich vom Paradigma der Vollbeschäftigung verabschieden und den Betroffenen Alternativen, kombiniert mit einer Grundsicherung, anbieten.

4. ABGRENZUNG VON ARBEITSMARKTPOLITIK ZU ANDEREN POLITIKFELDERN

In Abgrenzung dazu wurde in anderen Diskussionsbeiträgen hervorgehoben, dass gesellschaftspolitische Zielsetzungen grundsätzlich über arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen hinausgingen. Arbeitsmarktpolitik solle daher nicht mit Zielsetzungen überfrachtet werden, die sie allein nicht realisieren könne. Vielmehr fände die Formulierung und Umsetzung von Arbeitsmarktpolitik im Rahmen eines gesellschaftlichen Grundkonsenses statt. Ansätze wie jene eines Grundeinkommens gingen derzeit über diesen Grundkonsens hinaus. Die Arbeitsmarktpolitik in Österreich handelt in diesem Rahmen, mit Einschränkungen (Situation von Frauen, MigrantInnen), durchaus effizient und effektiv.

Ferner wurde die mangelnde Abstimmung zwischen verschiedenen Politikfeldern kritisiert. Isoliert betrachtet könne Arbeitsmarktpolitik tatsächlich nur auf die Verteilung von Arbeitsplätzen ausgerichtet sein. Es zähle zudem nicht zu den Aufgaben von Arbeitsmarktpolitik, Bildungsangebote etwa im Übergang zur Wissensgesellschaft zur Verfügung zu stellen.

5. MÖGLICHE ABSTIMMUNGEN ZWISCHEN ARBEITSMARKTPOLITIK UND ANDEREN POLITIKFELDERN

Zwar könne Arbeitsmarktpolitik nicht von sich aus die Arbeitsnachfrage beeinflussen, sodass ausreichend Arbeitsplätze zur Verfügung stünden. Arbeitsmarktpolitik könne aber in wachstumsfördernde Gesamtstrategien eingebettet werden, die mehrere Politikfelder zusammen

führen. Anstatt zu versuchen, „60 Personen auf 50 Sessel zu verteilen, sollte man Konzepte definieren, um 10 weitere Sessel herbei zu schaffen."

Ein Ansatz, Arbeitsnachfrage in einem Umfeld globalisierter Arbeits- und Produktmärkte nachhaltig zu erhöhen, wäre eine auf Spezialisierung ausgerichtete Qualifizierungs- und Bildungspolitik auf regionaler Ebene. Regionen sollten sich auf bestimmte Industrien spezialisieren und daraus in bestimmten Produktionsbereichen im internationalen Wettbewerb Standortvorteile aufbauen. Als Beispiel hierfür wurde Finnland mit seiner Spezialisierung im Bereich der Telekommunikationsindustrie angeführt. Eine solche Strategie setze allerdings politikfeldübergreifende Gesamtkonzepte mit entsprechenden technologie-, innovations-, forschungs-, bildungs- und infrastrukturpolitischen Schwerpunktsetzungen voraus. Auch die betriebliche Weiterbildung müsse in Form von Anreizsystemen und Förderungen in ein derartiges Konzept eingespannt werden. Schließlich müsse Arbeitsmarktpolitik im Hinblick auf Weiterbildungsangebote die betrieblichen Prioritäten, die häufig bei Kernbelegschaften liegen, entsprechend ausgleichen. Insofern bedürfe es einer vermehrten Integration und Koordination verschiedener Politiken.

Wenngleich Arbeitsmarktpolitik nicht bildungspolitische Aufgaben erfüllen könne, so solle sie doch Berufsbildungsangebote zur Verfügung stellen, die einen individuellen Berufswechsel und auf allgemeiner Ebene ein ausreichendes Maß an beruflicher Mobilität unterstützen. Kritisch wurde in anderen Diskussionsbeiträgen hervorgehoben, dass Qualifizierungsangebote nur selten auf individuelle Bedürfnisse und Problemlagen eingingen und aus Sicht der Betroffenen häufig nicht nachvollziehbar wären.

6. AUSRICHTUNG DER ARBEITSMARKTPOLITIK AUF EINZELFÄLLE

Abschließend wurden Ansätze und Grenzen eines maßgeschneiderten Einsatzes von Arbeitsmarktpolitik diskutiert.

So müsse Arbeitsmarktpolitik im Rahmen der projektbezogenen Arbeitsmarktförderungen Felder bereitstellen, in denen auch langfristige Beschäftigungsstabilität erreichbar sei. Arbeitsmarktprojekte wie etwa sozialökonomische Betriebe müssten deshalb in „Nischen" angesiedelt sein, die es erlauben, aus dem unmittelbaren Förderkontext hinaus zu wachsen.

Dem, in letzter Zeit häufig angeführten Ziel, einer verstärkten Ausrichtung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auf individuelle Problemlagen stünde die mangelnde Einbindung von Betroffenen auf Ebene der Konzeptionierung und Umsetzung von „Maßnahmen" gegenüber. Der Anspruch, Beschäftigungsfähigkeit her- und sicherzustellen, würde in der Realität nur unzureichend umgesetzt. Tatsächlich besuchen Arbeitslose häufig sehr ähnliche Kurse. Die inhaltliche Ausrichtung dieser Kurse wäre aus Sicht der Betroffenen oft zweifelhaft.

Der individuelle Betreuungsplan stellt einen ersten, wichtigen Ansatz im Hinblick auf einen „maßgeschneiderten" Einsatz von Arbeitsmarktpolitik dar. Er steht für den Einstieg in ein personenbezogenes „Case-Management". Hierzu seien aber weitere Voraussetzungen wie etwa die Sicherstellung einer ausreichenden und qualitativ hochwertigen Betreuungsintensität

nötig. Dies ist aber angesichts des Missverhältnisses zwischen BetreuerInnen und KlientInnen derzeit nicht gegeben.

Eine weitere Voraussetzung für einen personenbezogenen Einsatz von Arbeitsmarktpolitik besteht in der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Auch für den Fall der Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen müsste eine entsprechende Betreuungsinfrastruktur zur Verfügung stehen. Um Qualifizierungsmaßnahmen an entsprechende individuelle Bedürfnisse und Problemlagen anzupassen, sei zudem eine Erweiterung des Bildungsangebots nötig.

Schließlich wurde noch die Bedeutung der Evaluierung von Arbeitsmarktpolitik hervorgehoben. Die Beobachtung und Bewertung von Maßnahmen und Instrumenten kann eine wichtige Grundlage erfolgreicher Arbeitsmarktpolitik sein. Evaluierungsergebnisse können ihrerseits in die Politikformulierung einfließen.

„Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft“

sind unregelmäßig erscheinende Hefte, in denen aktuelle Fragen der Wirtschaftspolitik behandelt werden. Sie sollen in erster Linie Informationsmaterial und Diskussionsgrundlage für an diesen Fragen Interessierte darstellen.

Heft 88: Vertikale und intraindustrielle Lohn- und Gehaltsstreuung in Österreich 1995-2000; April 2004

Heft 89: Das österreichische Gesundheitswesen; Aug. 2004

Heft 90: Am Rande des Arbeitsmarktes. Haushaltsnahe Dienstleistungen in der Diskussion; Nov. 2004

Heft 91: Ein alternativer Stabilitäts- und Wachstumspakt; Nov. 2004

Heft 92: Die Verwaltungsausgaben der österreichischen Gemeinden; Feb. 2005

Heft 93: Register zu „Wirtschaft und Gesellschaft“ 1987-2004 und „Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft“; Jän. 2005

Heft 94: Finanzausgleich – Wie geht es weiter?; Oktober 2005

Heft 95: „Die Qualifikationsstruktur der Beschäftigung in Österreich: Die Entwicklungen 1991-2001 und eine Projektion bis 2010?“; Nov. 2005

Heft 96: Betriebliche Mitbestimmung und Arbeitszufriedenheit; Jänner 2006

Heft 97: Sozialpartnerschaftliche Politikberatung – Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen 1963-2005; Februar 2006

Heft 98: Die Maastricht-Kriterien und das Trilemma der neuen EU-Mitglieder; Februar 2006

Heft 99: Gender Budgeting in Europa; November 2006

Heft 100: The Effects of Globalization on Income Distribution; Februar 2007

Heft 101: Die Bildungs- und die Berufsstrukturen der Beschäftigung in den Wirtschaftsklassen Wiens 1991-2001; Februar 2007

Ab Heft 78 sind die Beiträge auch als pdf-Datei zum Herunterladen im Internet
http://wien.arbeiterkammer.at/www-6007.html