**Adolf Buxbaum, Sonja Ertl, Marc Pointecker**

# NEUE WEGE DER ARBEITSMARKTPOLITIK – LEHREN AUS EINEM LÄNDERVERGLEICH FÜR ÖSTERREICH

## EINLEITUNG

Eine Arbeitsgruppe[1] der Arbeiterkammern hat mit einem Ländervergleich versucht, unterschiedliche Instrumente und Maßnahmen zur Senkung der Arbeitslosigkeit zu analysieren, hinsichtlich ihrer Wirkungen zu bewerten und von den Erfahrungen ausgewählter Länder zu profitieren.

Im 1. Kapitel dieses Beitrags werden die Herausforderungen und strukturellen Gegebenheiten des österreichischen Arbeitsmarkts beschrieben.

Kapitel 2 enthält eine Darstellung der institutionellen und strategischen Rahmenbedingungen der Arbeitsmarktpolitik in Österreich.

Die Analyse der Entwicklung der Arbeitslosen- und Beschäftigungsquoten in den Vergleichsländern wie auch der Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Instrumente steht im Kapitel 3 im Vordergrund. In diesem Kapitel werden auch verschiedene europäische arbeitsmarktpolitische Strategien und ihre wohlfahrtsstaatliche Einbettung beleuchtet.

Unterschiedliche Finanzierungsmodelle der Arbeitsmarktpolitik werden in Kapitel 4 thematisiert.

Kapitel 5 beschreibt Maßnahmen und Strategien, die in den Vergleichsländern gewünschte Arbeitsmarktwirkungen zeigten.

Auf der Basis dieser Erfahrungen wird abschließend in Kapitel 6 ein Reformkonzept für die österreichische Arbeitsmarktpolitik skizziert.

## 1. DER ÖSTERREICHISCHE ARBEITSMARKT UND SEINE HERAUSFORDERUNGEN

Arbeitslosigkeit und eine starke Segmentierung der Arbeitsmärkte stellen in den meisten europäischen Ländern eine der größten gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Herausforderungen dar. Obwohl die Arbeitsmarktsituation in den Nationalstaaten sehr stark u.a. von der konjunkturellen Entwicklung, der institutionellen Einbettung der Arbeitsmarktpolitik und der

[1] Dieser Beitrag basiert auf den Ergebnissen einer Arbeitsgruppe der Arbeiterkammern Wien, Niederösterreich und Oberösterreich. In dieser Arbeitsgruppe haben Adolf Buxbaum, Sonja Ertl, Silvia Hofbauer, Gernot Mitter, Rudolf Moser, Marc Pointecker und Josef Wallner mitgewirkt.



*Sozialpolitik in Diskussion, Band 7/2008: Seiten 6–37*

wirtschaftspolitischen Ausrichtung abhängig ist, sind dennoch alle Länder der EU gefordert, entsprechende Antworten auf die spezifischen Arbeitsmarktprobleme zu finden.

Für Österreich zeigen die mittelfristigen Prognosen der Wirtschaftsforschungsinstitute, dass sich die prekäre Arbeitsmarktsituation in den nächsten Jahren nicht entspannen wird, wirkt man den aktuellen Trends nicht effektiv entgegen.

Die ArbeitsmarktexpertInnen des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) beschreiben die Dynamiken und Probleme des österreichischen Arbeitsmarktes folgendermaßen:

> „Weder die hohe und weiterhin zunehmende Flexibilität des österreichischen Arbeitsmarktes[2] noch die Struktur der Arbeitskräfte lassen ein Sinken der Arbeitslosenzahlen erwarten. Die zunehmende internationale Arbeitsteilung wird den Beschäftigungsanteil im Bereich einfacher Qualifikationen weiter sinken lassen“ (Lutz et al. 2006, 13).

Die aktuellen und zukünftigen Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt in Österreich sind durch die „Globalisierung der Märkte“, die Erweiterung der Europäischen Union und die Alterung der Bevölkerung gekennzeichnet. Die demografische Entwicklung und die Öffnung des österreichischen Arbeitsmarktes stellen eine große Herausforderung auf Seite des Arbeitskräfteangebots dar.

> „Wenn es nicht gelingt, Jugendliche erfolgreich in entsprechend höhere Bildungswege zu integrieren, ist eine Auseinanderentwicklung der Qualität von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage zu befürchten. Die demografische Alterung stellt zu dem eine Herausforderung dar, da gleichzeitig die Beschäftigungsquote Älterer erhöht und der Übergang der geburtenstarken Jahrgänge ins gehobene Erwerbsalter verkraftet werden muss“ (Lutz et al. 2006, 13).

Die Folgen des (internationalen) Strukturwandels sind grundsätzlich Beschleunigungs- und Spezialisierungstendenzen, die sich u.a. in

- den kürzeren Planungshorizonten der Unternehmen,
- der steigenden Fluktuation am Arbeitsmarkt,
- der immer stärker werdenden Heterogenisierung der Arbeitsverhältnisse und
- dem steigenden Koordinationsaufwand zwischen verschiedenen AkteurInnen am Arbeitsmarkt widerspiegeln (vgl. Schmid 2002).

Die „Heterogenisierung der Arbeitsverhältnisse“ betrifft

- die Art der Beschäftigungsverhältnisse (z.B. Veränderungen im Rahmen des „Normal-

[2] Unter „Arbeitsmarktflexibilität“ wird generell die „Reaktionsfähigkeit“ von Arbeitsmärkten auf exogene Schocks verstanden. Wichtige, betrachtete Dimensionen zur Beurteilung der Arbeitsmarktflexibilität sind: a) die Lohnflexibilität, d.h. die Reaktionsmöglichkeit der Löhne auf exogene Störungen; b) die zeitliche Flexibilität, d.h., die Möglichkeit mit Arbeitszeitregulierungen und Teilzeitarbeit etc. zu reagieren; c) die Flexibilität des Faktors „Arbeit“ bezüglich Berufsausbildungen, Qualifikationen allgemein und räumlichen Veränderungen. Unter „externen Schocks“ führt Schmid (2002, 227) Marktveränderungen, technologischen Wandel, Arbeitskräftewanderungen, Geburtenzyklen etc. als Beispiele an.



*Sozialpolitik in Diskussion, Band 7/2008: Seiten 6–37*

arbeitsverhältnisses“[3] (vgl. Schmid 2002), Zunahme und Vielfalt „atypischer“, geringfügiger, Teilzeit-Beschäftigung),

- deren soziale Absicherung,
- die Flexibilitätsanforderungen[4] (vgl. Schmid 2002) an die Beschäftigten und die
- Art der ausgeübten Tätigkeiten (vgl. Lutz et al. 2006).

Damit ist die Nachfrageseite am Arbeitsmarkt durch höhere Ansprüche an die Beschäftigten und Arbeit Suchenden auf allen Ebenen geprägt, bei einer gleichzeitigen Tendenz zur Prekarisierung der Beschäftigung.

> „Alleine aus diesen Faktoren ist von einer zunehmenden Bedeutung der Arbeitsmarktpolitik auszugehen. Zudem scheint eine weitere Ausweitung der Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik auf – vergleichsweise kostengünstigere – präventive Ansätze, gerade im Hinblick auf die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit Älterer sinnvoll“ (Lutz et al. 2006, 13).

In Österreich gab es im Zeitraum von 2000 bis 2005 einen starken Anstieg der Arbeitslosigkeit trotz Konjunkturaufschwungs.

> „Die Bewältigung von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung[5] bleibt damit auch in den nächsten Jahren eine wesentliche politische Herausforderung. Zudem gewinnen Qualifizierung und Requalifizierung vor diesem Hintergrund besondere Bedeutung, damit die Konkurrenzfähigkeit der österreichischen Wirtschaft erhalten bleibt“ (Lutz et al. 2006, 1).

## 1.1 Die Untersuchung

Am Beginn dieser Untersuchung wird der Frage nachgegangen, ob die österreichische Strategie, die Arbeitsmarktpolitik, wie sie durch das Arbeitsmarktservice (AMS) beschlossen und umgesetzt wird, die bisher passende Antwort auf die oben beschriebenen Herausforderungen gewesen ist.

Im Folgenden sollen nun der unterschiedliche Umgang mit der Arbeitsmarktproblematik einiger Länder dargestellt und Politikempfehlungen für Österreich abgeleitet werden.

Dabei stößt man zwangsläufig auf die Frage, ob bzw. inwieweit beschäftigungspolitische (Miss-)Erfolge auf einzelne, bestimmte Politikfelder und Maßnahmen zurückgeführt werden können.

---

[3] Damit sind Veränderungen im Zusammenhang mit stabiler Entlohnung, Arbeitszeit, beruflichem Status, Anwendung auf neu abgeschlossene Dienstverhältnisse, Definition der Arbeitsaufgabe und -verantwortung etc. zu verstehen.

[4] „Flexibilitätsanforderungen“ betreffen die Bereiche Arbeitsaufgaben, Arbeitszeit, Ausbildung, Arbeitsintensität, Arbeitsorganisation, Arbeitsort etc.

[5] Die Unterbeschäftigung zeigt sich z.B. offen darin, dass Erwerbstätige mehr Arbeitskraft anbieten als am Arbeitsmarkt nachgefragt wird: Teilzeitbeschäftigte möchten eine vollzeitige Beschäftigung, geringfügig Beschäftigte würden lieber eine Teilzeitbeschäftigung aufnehmen, Vollzeitbeschäftigte müssen in Kurzarbeit wechseln o.ä. Unterbeschäftigung ist aber auch in verdeckter Form anzunehmen. Dazu zählen all jene Menschen, die zur „Stillen Reserve“ in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu rechnen sind und die entmutigt durch die Arbeitsmarktlage von einer Maßnahme zur nächsten wandern müssen, weil reguläre Arbeitsplätze für sie fehlen.



*Sozialpolitik in Diskussion, Band 7/2008: Seiten 6–37*

Im vorliegenden Fall geht es darum, ob die Arbeitsmarktpolitik, die im Zusammenspiel mit anderen Politikfeldern (Bildung, Sozialsystem, Infrastruktur, Technologie, Konjunktur usw.) gesehen werden muss, im Kampf gegen Arbeitslosigkeit gewünschte Resultate erzielt hat.

Etwas verkürzt kann man die Ergebnisse des jüngst vom Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) angestellten Vergleichs Deutschland – Schweden – Vereinigtes Königreich so interpretieren, dass die unterschiedliche Arbeitsmarktentwicklung auf die makroökonomische Politik und nicht auf die Arbeitsmarktpolitik zurückzuführen ist.

Arbeitsmarktpolitik muss deshalb hinsichtlich ihrer Grenzen und Möglichkeiten stets mit dem Wissen über den (makro-)ökonomischen Kontext interpretiert werden. Die Arbeitsmarktpolitik kann demnach in wirtschaftlichen Abschwungsphasen strukturelle Anpassungsprozesse unterstützen und Existenzsicherungsängste nehmen, kann aber auch in Aufschwungsphasen durch innovatives Design (z.B. Sabbaticals, Arbeitszeitmodelle) verstärkt wachstumsfördernd wirken. Arbeitsmarktpolitik kann aber nie als Ersatz für wachstums- und beschäftigungsfördernde Rahmenbedingungen gesehen werden.

## 1.2 Die Prognose: Beschäftigungsschwelle Arbeit Suchender Personen steigt

Österreichs Arbeitsmarkt sieht sich aktuell eher mit erheblichen strukturellen als mit konjunkturellen Problemen konfrontiert. Trotz Hochkonjunkturphase (das reale Wirtschaftswachstum betrug 2006 +3,3% und 2007 +3,4%) ist nur ein unterdurchschnittlicher Rückgang der Arbeitslosigkeit zu beobachten. Demnach scheinen sich zwar die Erfahrungen aus der Entwicklung des heimischen Arbeitsmarkts grundsätzlich zu bestätigen, wonach die Beschäftigungsschwelle[6] in Österreich bei einem Wirtschaftswachstum von etwa +1,5% und die Arbeitslosigkeitsschwelle[7] bei deutlich über 2% liegen (vgl. Marterbauer 2006, 37). Diese Richtschnur dürfte nach wie vor im Bereich des allgemeinen Beschäftigungsanstiegs stimmen, die Arbeitslosigkeit senkende Wachstumsschwelle dürfte sich aber verändert haben: Aktuelle Analysen und Prognosen gehen davon aus, dass sich nur mehr etwa 1/5 des Anstiegs an Beschäftigung in einer direkten Reduktion der Arbeitslosigkeit niederschlägt (vgl. Synthesis 2007). Die Arbeitslosigkeitsschwelle dürfte sich demnach erhöht haben und eher bei +3% und darüber liegen, sofern die Qualifikationsstruktur der Arbeit Suchenden nicht verbessert wird.

Nachdem sich die konjunkturellen Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Arbeitsmarkts entsprechend den aktuellen Prognosen (vgl. WIFO 2007) eher verschlechtern, wird es für Arbeit suchende Personen auch zunehmend schwieriger werden, (wieder) eine Beschäftigung zu finden.

Risiken für eine anhaltend hohe Arbeits- und Beschäftigungslosigkeit stellen auch arbeitsangebotsrelevante Faktoren dar:

---

[6] Die „Beschäftigungsschwelle“ ist jenes Wirtschaftswachstum, das notwendig ist, um die Zahl der Beschäftigten zu erhöhen.

[7] Die „Arbeitslosigkeitsschwelle“ ist jenes Wirtschaftswachstum, das notwendig ist, um die Zahl der Arbeitslosen zu reduzieren.

- Durch ein weiterhin steigendes Arbeitskräfteangebot und durch den fortschreitenden Strukturwandel wird zusätzlich Druck auf den heimischen Arbeitsmarkt ausgeübt: die internationale Arbeitsteilung und der internationale Standortwettbewerb führen zunehmend dazu, dass Güter und Dienstleistungen dort produziert werden, wo Unternehmen die günstigsten Produktionskosten vorfinden. „Hochlohnländer" wie Österreich können sich im internationalen Wettbewerb nur durch eine hohe Qualität und Spezialisierung behaupten, die beide eines entsprechend qualifizierten Arbeitskräfteangebots bedürfen.

- Gleichzeitig ist der österreichische Arbeitsmarkt noch nicht auf die gravierenden Veränderungen der Altersstruktur bei den Beschäftigten – verstärkt durch die Anhebung des Pensionsantrittsalters – vorbereitet: Arbeitsplatzangebote und die Arbeitsorganisation in den Betrieben sind derzeit nicht ausreichend konzipiert bzw. nicht in dem Maße umgesetzt, dass der steigenden Zahl älterer ArbeitnehmerInnen ausreichend Beschäftigungsmöglichkeiten geboten werden können.

Demnach besteht akuter Handlungsbedarf, geeignete und nachhaltige Lösungen zu finden, die den aktuellen und künftigen Herausforderungen am Arbeitsmarkt in jeder Hinsicht gewachsen sind.

# 2. ENTWICKLUNG DER ARBEITSMARKTPOLITIK IN ÖSTERREICH

In diesem Kapitel soll zuerst auf die Rahmenbedingungen für die österreichische Arbeitsmarktpolitik eingegangen werden. Die wesentlichen strategischen Trends der letzten Jahre und mögliche Paradigmenwechsel in der Ausgestaltung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sollen analysiert werden.

## 2.1 Rahmenbedingungen für die österreichische Arbeitsmarktpolitik

Die österreichische Arbeitsmarktpolitik ist – wie oben bereits kurz beschrieben – eingebettet in eine europäische und nationale Strategiedimension und hat demnach nationale Spielräume insbesondere hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und deren Umsetzung.

Die übergeordnete Dimension für die Arbeitsmarktpolitik in Österreich bilden die integrierten Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS)[8]. Das österreichische Reformprogramm[9] für Wachs-

[8] Aufbauend auf den Lissabon- und Stockholmprozess hat der Europäische Rat im August 2003 ein neues Leitlinienpaket für den Zeitraum bis 2010 beschlossen (Zwischenziele wurden für 2005 definiert). Vollbeschäftigung, Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität sowie sozialer Zusammenhalt und soziale Integration stellen die übergreifenden und miteinander verbundenen Ziele dar. Für das AMS sind die beschäftigungspolitischen Leitlinien 17 bis 24 vorrangig.

[9] Das nationale Reformprogramm soll jeweils einen Beitrag leisten, um folgende EU-Ziele zu realisieren: a) eine Gesamtbeschäftigungsquote von 67% im Jahr 2005, bzw. von 70% im Jahr 2010; b) eine Frauenbeschäftigungsquote von 57% im Jahr 2005 bzw. von 60% im Jahr 2010; c) eine Beschäftigungsquote Älterer (55-64 Jahre) von 50% im Jahr 2010.



*Sozialpolitik in Diskussion, Band 7/2008: Seiten 6–37*

tum und Beschäftigung, die Programmplanungsdokumente des Europäischen Sozialfonds (ESF) für die jeweilige Förderperiode[10], die Zielvorgaben des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit zur Durchführung der Arbeitsmarktpolitik an das AMS, die längerfristigen Pläne des AMS und legistische beschäftigungsfördernde Initiativen konkretisieren und operationalisieren diese europäische Gesamtstrategie. Die Umsetzung und Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik obliegen demnach in den häufigsten Fällen großteils den Nationalstaaten mit ihren relevanten Akteuren. In Österreich sind in diesem Zusammenhang das in den Aufsichtsratsgremien sozialpartnerschaftlich besetzte Arbeitsmarktservice (AMS) und das zuständige Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit die arbeitsmarktpolitisch bedeutendsten Institutionen.

## 2.2 Die Rolle und das Selbstverständnis des AMS

Das Arbeitsmarktservice Österreich bildet zwar einen Selbstverwaltungskörper, steht jedoch unter der Aufsicht des zuständigen Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit. Gemeinsam mit der Ausgliederung am 1. Juli 1994 wurde die Fokussierung auf die arbeitsmarktpolitischen Kernfunktionen, nämlich die Vermittlung sowie die Aus- und Weiterbildung von Arbeit Suchenden sowie deren Beschäftigungs- und Existenzsicherung, vorangetrieben.

Das AMS sieht sich nunmehr als führendes kundInnenorientiertes Dienstleistungsunternehmen am Arbeitsmarkt für Arbeit Suchende wie auch für Unternehmen, die Personal suchen.

Im § 29 (1) Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG) wird das AMS beauftragt, „auf ein möglichst vollständiges, wirtschaftlich sinnvolles und nachhaltiges Zusammenführen von Arbeitsangebot und -nachfrage hinzuwirken“, d.h., es geht um eine Vermittlungsfunktion im weiteren Sinne. Zentrale Aufgabe des AMS ist dabei die Unterstützung und Förderung des Ausgleichs der unterschiedlichen Interessenlagen der Arbeitsmarktakteure im notwendigen Anpassungsprozess. Die Aufgabe der „Sicherung der wirtschaftlichen Existenz während der Arbeitslosigkeit“ ist darin enthalten.

## 2.3 Entwicklungen der Arbeitsmarktpolitik

Die Arbeitsmarktentwicklung der letzten zehn Jahre hat ganz neue Herausforderungen für Österreich gebracht. So hat sich die Arbeitslosigkeit auf einem – vor allem im Vergleich zu den 1970er Jahren, in denen Vollbeschäftigung und Arbeitslosenraten von klar unter 3 Prozent nach nationaler Messart die Normalität dargestellt haben – äußerst hohen Niveau verfestigt. Andererseits hat sich die Arbeitsmarktsituation aber auch qualitativ entscheidend verändert. Die Höhe der Arbeitslosenquote gibt bei Weitem nicht mehr die ganze Arbeitsmarktproblematik wieder. Unterbeschäftigung, z.B. in Form unfreiwilliger Teilzeitarbeit, Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse z.B. in Form freier Dienstverträge mit regelmäßigen Arbeitslosigkeitsepisoden und der verstärkte Einsatz von Arbeitskräfteüberlassern zur Personalrekrutierung „just

[10] Die Mittel des ESF sind für das AMS zweckgebunden und in der Förderperiode 2007 bis 2013 wird ein strategischer Schwerpunkt der ESF-Intervention im „Productive Ageing“-Ansatz gesetzt, d.h., es werden jene Maßnahmen unterstützt, die zur Erhaltung der Arbeitsfähigkeit von Arbeitslosen und Beschäftigten jeder Altersstufe beitragen, sich am Lebenszyklus der Betroffenen orientieren und strukturelle und qualifikatorische Anpassungsprozesse unterstützen.



*Sozialpolitik in Diskussion, Band 7/2008: Seiten 6–37*

on demand“ relativieren den Zuwachs an Beschäftigungsplätzen erheblich und haben zur Folge, dass ein wachsender Teil der Beschäftigten mit häufigen Arbeitslosigkeitsperioden rechnen muss.

Analysiert man die Antworten der Arbeitsmarktpolitik auf diese Herausforderungen, so ist ein zwar zögerlicher aber doch sich abzeichnender strategischer und instrumenteller Paradigmenwechsel erkennbar.

**Zeitraum: 1999 bis 2004**

Gerade zu Beginn der sich verschlechternden Arbeitsmarktsituation[11] haben auch in der österreichischen Arbeitsmarktpolitik verstärkt Aktivierungsstrategien Einzug gehalten. Hier scheint auch der Einfluss des Nationalen Reformprogramms u.a. mit dem Ziel der Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Unternehmen und der Erhöhung der Flexibilität des Arbeitskräftepotenzials maßgeblich gewesen zu sein. „Early-Intervention-Ansätze“, stagnierende Förderbudgets trotz steigender Arbeitslosigkeit, kurzfristige Schulungsintensitäten und Aktivierungsstrategien mit zunehmenden Auflagen sind ein eindeutiger Beleg für diese These.

Grand (2007), der die aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich zwischen 1998 und 2005 beschreibt, unterscheidet hinsichtlich der Aktivierungsstrategien in Österreich zwischen „aktiver“ und „passiver“ Aktivierung: „Diese Unterscheidung ist auf unterschiedliche Strategien zur Schaffung von Anreizen zur Beschäftigungsaufnahme zurückzuführen. Diese können eine Betonung von Zwang beinhalten oder auf eine Erhöhung der „employability“ abzielen. Zu Ersteren gehören Maßnahmen wie Restriktionen in Anspruchskriterien für Lohnersatzleistungen, zu Zweiteren z.B. eine Erhöhung von Mitteln für Qualifizierungsmaßnahmen. Somit finden sich Maßnahmen der passiven Aktivierung zumeist in Regelungen der passiven Arbeitsmarktpolitik und Instrumente der aktiven Aktivierung oftmals in einer Erhöhung der Fördermittel der AAMP (aktiven Arbeitsmarktpolitik). Diese Unterscheidung kann nur analytisch getroffen werden, da beide Formen der Aktivierung oftmals verschränkt vorkommen, wie z.B. die Verpflichtung zur Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen, um den Leistungsanspruch auf passive Leistungen aufrecht zu erhalten“ (Grand 2007, 170f). Grand identifiziert für Österreich ein eindeutiges Überwiegen „passiver“[12] Aktivierungsstrategien gegenüber „aktiven“[13].

Neben forcierten Aktivierungsstrategien („Aktivierung vor passiver Versorgung“, vgl. Arbeitsmarktservice Österreich 2006) dürfte das rasche Vermitteln zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage gerade zwischen 1999 und 2004 im Vordergrund gestanden sein, wenn auch bereits zu diesem Zeitpunkt die Ausbaufähigkeit und die Bedeutung der qualitativ hochwertigen KundInnenberatung erkannt wurden. Beispielsweise wurde seitens des AMS stets darauf Bedacht genommen, durch den Einsatz verschiedenster Instrumente, insbesondere

[11] Alleine zwischen den Jahren 2000 und 2004 stieg die Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt um mehr als 49.500 vorgemerkte Arbeitslose an.

[12] Vgl. Maßnahmen im Budgetbegleitgesetz (2001); weitere Beispiele sind die Erhöhung der Mindestbeschäftigungszeit von 26 auf 28 Wochen für eine neue Anwartschaft innerhalb der Arbeitslosenversicherung (§ 14 Abs.2 AlVG), die Senkung der Nettoersatzrate von durchschnittlich 57% auf einheitlich 55% (§ 21AlVG), die Erhöhung von Sanktionsmaßnahmen bei mangelnder Arbeitswilligkeit und die Lockerung des Berufs- und Entgeltschutzes während der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld (§§ 9, 10 AlVG) (vgl. Grand 2007, 171).

[13] Z.B. wurde das Jugendausbildungs-Sicherungsgesetz (JASG) explizit im Rahmen der Maßnahmen für Jugendliche des NAP (Nationaler Aktionsplan) eingeführt (vgl. Grand 2007, 172).

den verstärkten IT-Einsatz (Schlagwort „e-government"), für alle Personen im erwerbsfähigen Alter und Unternehmen freie und ausreichende Personalressourcen zu schaffen, die eine optimalere und effektivere Face-to-Face-KundInnenarbeit ermöglichen sollten.

In dieser ersten Phase wurde u.a. mit verschiedenen Instrumenten die Aktivierung in der aktiven Arbeitsmarktpolitik forciert und ausgebaut. Insgesamt war aber auch für diese Phase prägend, dass im Vergleich zu anderen europäischen Ländern die Mittelausstattung für die aktive Arbeitsmarktpolitik – siehe Kapitel 3 – äußerst gering war. Als Folgewirkung der dauerhaften Unterdotierung – trotz steigender Arbeitslosigkeit und höherer Betroffenheit – und der fehlenden Personalressourcen beim AMS ist zu sehen, dass weder dem quantitativen Ausmaß der Arbeitslosigkeit wirksam genug begegnet noch den Qualitätserfordernissen in der Arbeitsmarktpolitik ausreichend entsprochen werden konnte. Gerade die arbeitsmarktpolitische Steuerung qualitativer Dimensionen wie die Entwicklung der Entlohnung nach Phasen von Arbeitslosigkeit, die Dauer einer Beschäftigung nach Arbeitslosigkeit, der Entwicklungsverlauf beruflicher Qualifikationen etc. konnten damit nicht erzielt werden und stellten auch kein ausdrückliches Ziel dar.

**Zeitraum: 2004 bis 2007**

Dem AMS kommt für die nationale Erreichung der quantitativen Zielsetzungen der Europäischen Beschäftigungsstrategie eine zentrale Bedeutung zu. Für die Zielerreichung setzt das AMS seit 1996 sehr konsequent auf ein internes Zielvereinbarungssystem, das weiterentwickelt wurde und nunmehr zunehmend Wirkungsindikatoren („Outcome-Indikatoren") in die Performancemessung einfließen lässt. Nachhaltigkeitsindikatoren, KundInnenzufriedenheit und die Standardisierung von „Good-Practice-Ansätzen" der regionalen Geschäftsstellen auf Basis eines sich modernisierenden Wissens- und Informationsmanagements werden seit 2004 als Zieldimensionen des AMS und somit der Arbeitsmarktpolitik in Österreich verstärkt berücksichtigt (z.B. zumindest in Form von Beobachtungsgrößen und im Rahmen der „Balanced Score Card" des AMS).

Insbesondere die Nachhaltigkeitsorientierung der AMS-Zielindikatoren 2007, die Effektivität und Wirksamkeit der Qualifizierungsmaßnahmen in den Vordergrund rücken (neue Qualitätsziele sind beispielsweise: „Arbeitsaufnahmerate nach Qualifizierung", Dauer der Dienstverhältnisse, Einkommen nach Vermittlung), stellen notwendige Schritte für die Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik dar. Auch im Bereich der Mittelausstattung des AMS dürfte erst mit dem Jahr 2007 eine nachhaltige und arbeitsmarktwirksame Ausweitung der budgetären Spielräume für das AMS begonnen haben.

Obwohl bereits im Jahr 2006 mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz (BeFG) eine Qualifizierungsoffensive (mit folgenden Schwerpunkten: Ältere, Frauen und Jugendliche) für 61.500 Personen mit zusätzlichen Mitteln für aktive Arbeitsmarktpolitik in der Höhe von 284,7 Mio. € für die Jahre 2006 und 2007 gesetzt wurde, so kann aus den Erfahrungen des AMS geschlossen werden, dass durch die sehr kurzfristige Erhöhung der Mittel[14] für aktive Arbeitsmarktpo-

[14] Gemäß BMWA (2007) beliefen sich die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik im Jahr 2005 auf 785 Mio. €, für aktivierende Maßnahmen wurde 2005 zusätzlich 770 Mio. € ausgegeben. Demnach beträgt die Summe für diese Ausgabekategorien 1,555 Mrd. €.



*Sozialpolitik in Diskussion, Band 7/2008: Seiten 6–37*

litik im Jahr 2006 auch kurzfristig Probleme für die bestehenden Strukturen und Programme des AMS entstanden sind:

- Der angebotsseitige Erfolg arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ist nämlich nicht nur einseitig von der unmittelbaren Mittelausstattung des AMS abhängig, sondern beruht auch auf dem Zusammenspiel verschiedener Faktoren, die die Qualität der Qualifizierungsmaßnahmen sichern: nachhaltig wirkende Maßnahmen zeichnen sich dadurch aus, dass bereits im Vorfeld der Umsetzung konkreter Qualifizierungsprogramme umfassende Vorbereitungsarbeiten abzuschließen sind: u.a. die Konzeption und Ausschreibung zukunftsorientierter Ausbildungspläne, die Auswahl geeigneter Anbieter am Aus- und Weiterbildungsmarkt, MitarbeiterInnenschulungen, die Entwicklung adäquater Begleitungs- und Evaluierungsstandards während bzw. nach der durchgeführten Qualifizierungsmaßnahme.

- Diese Prozesse konnten aber aufgrund der sehr kurzfristigen und nicht vorhersehbaren Budgetaufstockung nicht programmdeckend und qualitätsoptimierend durchgeführt werden.

Erst die Entwicklungen ab dem Jahr 2007 (v.a. erstmals gegebene mehrjährige budgetäre Planungssicherheit und AMS-Zielindikatoren 2007) können grosso modo als Ausdruck eines sich seit 2004 schrittweise vollziehenden Paradigmenwechsels zu einer nachhaltigen und interessenausgleichenden Arbeitsmarktpolitik gedeutet werden, bei der Angebots- und Nachfrageseite des Arbeitsmarkts in ihren Anpassungsprozessen unterstützt werden. Dieser Paradigmenwechsel ist insofern als noch nicht verfestigt zu bezeichnen, da aktuell konjunkturelle Risiken für den Arbeitsmarkt bestehen und die Umsetzung des Sozialpartnerpaketes vom Oktober 2007 „Arbeitsmarkt – Zukunft 2010“[15] abzuwarten bleibt. Dieses Paket beinhaltet Vorschläge der Sozialpartner u.a. für ein Maßnahmenpaket zur Deckung des Fachkräftebedarfs und zur Förderung der Jugendbeschäftigung. Kurz vor Drucklegung dieses Beitrags wurde zwischen der Bundesregierung der XXIII. Gesetzgebungsperiode und den Sozialpartnern Einigung[16] über die Umsetzung der wesentlichen Teile dieses Pakets erzielt. Demnach werden bis 2010 rund 1,2 Mrd. € u.a. für eine reformierte Lehrstellenförderung und Ausbildungsgarantie für Jugendliche aufgewendet und zusätzlich rund 120 Mio. € für den Ausbau der Fachausbildungen durch das AMS, wobei auch die Qualität der Umsetzung und das Schaffen der erforderlichen Ressourcen dafür ausdrücklich Gegenstand der Einigung ist. Dieses Paket könnte einen weiteren Schub in Richtung budgetär gesicherter und qualitativ hochwertiger aktiver Arbeitsmarktpolitik darstellen.

## 2.4 Schwerpunkte der Arbeitsmarktpolitik in Österreich

In Österreich wurden im Jahr 2005 für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen 2,13% des BIP ausgegeben. Mit einem Anteil von über 70% der Gesamtausgaben dominieren die Ausgaben für „passive“ Leistungen, das ist in Österreich vorrangig der Bezug von Einkommensersatz-

[15] „Arbeitsmarkt – Zukunft 2010“, Vorschläge der Sozialpartner für ein Maßnahmenpaket zur Deckung des Fachkräftebedarfs und zur Jugendbeschäftigung, Wien, 2. Oktober 2007; download: http://www.sozialpartner.at/sozialpartner/20071001_Sozialpartner%20Ma%C3%9FnahmenpaketArbeitsmarkt_vorl%C3%A4ufigeEndversion.pdf.

[16] „Arbeitsmarkt – Zukunft 2010“, Vereinbarung der Sozialpartner mit der Bundesregierung zur Jugendbeschäftigung und zur Deckung des Fachkräftebedarfs, Wien 2008.

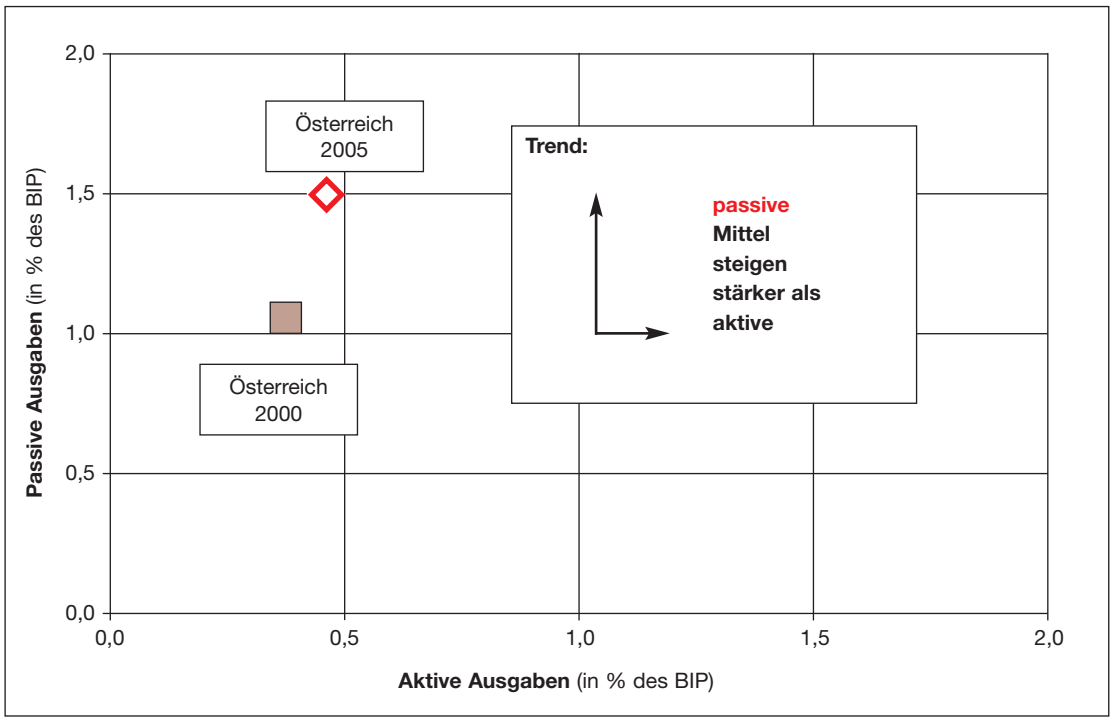


*Sozialpolitik in Diskussion, Band 7/2008: Seiten 6–37*

leistungen (Arbeitslosengeld und Notstandshilfe) während Zeiten der Arbeits- bzw. Beschäftigungslosigkeit.

Aktive Arbeitsmarktpolitik spielt demnach auch im internationalen Vergleich nach wie vor eine untergeordnete Rolle (Details siehe Kapitel 3). Seit dem Jahr 2000 haben sich die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik von 0,37% des BIP auf 0,46% des BIP erhöht, der Anstieg der passiven Mittel fällt aber deutlich höher aus.

**Abbildung 1: Verhältnis der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik in % des BIP (2000 und 2005)**




Quelle: OECD, 2007 und eigene Berechnung.

Eine WIFO-Evaluierung (vgl. Lutz et al. 2005) der österreichischen Arbeitsmarktförderung zwischen 2000 und 2003 kommt u.a. zum Schluss, dass – abgesehen vom niedrigen Niveau in Österreich – im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik kurze bzw. wenig intensive Teilnahmen an Qualifizierungsmaßnahmen das Fördergeschehen im Rahmen dominiert haben. Kritisch wird deshalb angemerkt, dass zielgruppenspezifische Förderangebote und höherwertige Qualifizierung nachhaltigere Erfolge für eine (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt bringen. Dennoch wird darauf hingewiesen, dass alle aktiven arbeitsmarktpolitischen Interventionsformen einen positiven Einfluss auf die Erwerbsbeteiligung hatten.

Qualifizierungsmaßnahmen können aber nach wie vor nicht nur aus individueller Perspektive der TeilnehmerInnen (z.B. durch verbesserte Arbeitsmarkt- und Verdienstchancen) sinnvoll sein, sondern auch einen aktiven Wachstumsbeitrag für die Volkswirtschaft leisten. Nach hochwertigen Qualifizierungsmaßnahmen, die mit einem entsprechenden finanziellen Einsatz verbunden sind, werden die TeilnehmerInnen konkurrenzfähiger, interessanter für ein breiteres Spektrum an ArbeitgeberInnen und können den Wechsel von Segmenten mit geringeren Beschäftigungschancen in solche mit hohen erleichtern, die tendenziell mit höheren Qualifikations- und Spezialisierungserfordernissen verbunden sind (vgl. Lutz et al. 2007).

# 3. HINTERGRUND DES LÄNDERVERGLEICHS – TRENDS DER ARBEITSMARKTPOLITIK

## 3.1 Länderauswahl

Alle angeführten Länder waren seit Mitte der 1980er Jahre mit beträchtlichen Arbeitsmarktproblemen konfrontiert. Im Mittelpunkt des Untersuchungsinteresses standen daher die von ihnen entwickelten, unterschiedlichen Reaktionsmuster und Instrumente, mit denen sie auf die problematische Lage am Arbeitsmarkt reagierten und beabsichtigten, dieser gegenzusteuern. Es war nicht die Zielsetzung des hier vorliegenden Ländervergleichs, einen weiteren Beitrag zur Vertiefung der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung zu leisten.

Die Länder der Vergleichsstudie sollten folgende Kriterien aufweisen können:

- ein mit Österreich vergleichbares Wirtschaftsniveau;
- eine Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, die Systeme der sozialen Sicherung wesentlich zur Risikoabfederung am Arbeitsmarkt einbindet;
- ein relativ hohes Niveau an Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (AAMP);
- maßgebliche (auch vergangene) arbeitsmarktpolitische Erfolge und/oder
- große Reformmaßnahmen im Zusammenhang mit der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik.

Die Wahl fiel auf Dänemark, Deutschland, die Niederlande, Schweden und das Vereinigte Königreich. Einige der untersuchten Länder zählten in den 1990er Jahren mit ihrer Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zu den erfolgreichsten in Westeuropa (vgl. Fink 2006, 108). Das Vereinigte Königreich, Dänemark und die Niederlande wurden zusätzlich noch als jene Länder eingeschätzt, in denen „Konturen eines neuen zukunftweisenden Beschäftigungssystems“ deutlicher als in anderen Ländern hervortreten (vgl. Schmid 2002, 72). Die Gründe, weswegen die Wahl auch auf Deutschland fiel, liegen in der „Systemverwandtschaft“[17] (vgl. Esping-Andersen 1990), der zunehmenden Integration der beiden Arbeitsmärkte und deren Gemeinsamkeiten hinsichtlich struktureller Defizite begründet.

Der Anpassungsdruck, dem die verschiedenen Wohlfahrtsstaatsregime bzw. Marktwirtschafts-Modelle unterliegen, kann zu relativ raschen Veränderungen innerhalb der Nationalstaaten und ihrer gesellschaftlichen Institutionen führen, wie die hier untersuchten Länder belegen. Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik unterliegt daher ganz besonders vielschichtigen und komplexen Transformationsprozessen. Es lässt sich an ihnen erkennen, dass sich „die Kriterien und Prioritäten der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Interventionen [z.B. in den EU-Staaten, Anm. der AutorInnen] zum Teil erheblich verändert und in vielen Aspekten [aber auch] angeglichen“ haben (vgl. Bieling 2006, 41, 44f). Beispielsweise haben „neoliberale Modernisierungsstrategien“ (vgl. Aust/Bieling 1996, 159) in die Interventionen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik generell Einzug gehalten.

Die Situation der Arbeitsmärkte ist hinsichtlich ihrer Dynamik der Arbeitsmarktkrise, der For-

[17] Im Sinne der Typologie der Wohlfahrtsstaaten nach Esping-Andersen (1990).



*Sozialpolitik in Diskussion, Band 7/2008: Seiten 6–37*

men und Intensität der sozialer Ausgrenzung und der Veränderungen in der institutionellen Regulation der Arbeitsmärkte (vgl. Aust/Bieling 1996, 157) sehr unterschiedlich. Die Unterschiede zwischen den Systemen der Arbeitsmarktregulation sind aber geringer geworden. Die Problemlagen und hauptsächlichen strategischen Bezugspunkte für Maßnahmen gleichen sich in Westeuropa an:

- Überwiegend ist eine verfestigte strukturelle Massenerwerbslosigkeit eingetreten, die eine Erosion gesellschaftlicher Solidarität nach sich zieht;
- Jugendliche, Frauen, Ältere und MigrantInnen werden in atypische Beschäftigungsformen gedrängt oder finden keinen dauerhaften Einstieg in den Arbeitsmarkt; und
- die arbeitsmarktpolitischen Entscheidungen und Interventionsformen richten sich nach übergeordneten wirtschafts- und finanzpolitischen Standortstrategien aus, z.B. entsprechend der europäischen Integration, weltwirtschaftlichen Konkurrenz oder den neoliberalen Modernisierungskonzeptionen (vgl. Aust/Bieling 1996, 157f).

Dieses Spannungsfeld zwischen unterschiedlichen nationalstaatlichen Ausgangssituationen und internationaler Konvergenz spiegelt sich u.a. in der arbeitsmarktpolitischen Zielfindung wider.

Die Mitgliedstaaten der EU versuchen in ihren Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitiken die politischen Zielvorstellungen

- der Leitlinien der europäischen Beschäftigungspolitik zu einer Zielrichtung
- des nationalen Reformprogramms und
- der aktuellen Regierung sowie
- der nationalen Arbeitsmarktverwaltung und den damit verbundenen Interessenvertretungen zu integrieren.

Grundsätzlich ist aber davon auszugehen, „dass der jeweilige nationale Gestaltungsspielraum auch im Zeitalter von ‚Globalisierung' und ‚Internationalisierung' nicht unterschätzt werden sollte" (Fink 2006, 98). Trotz der gegebenen internationalisierten Wirtschaftsentwicklung existieren „beträchtliche Potenziale nationalstaatlicher Handlungsspielräume" (Fink 2006, 126). Bei aller „strategischen Gleichrichtung der Politik" (Aust/Bieling 1996, 159) in der übergreifenden Entwicklung ist die Prägung der Arbeitsmarktregime durch die nationalen Arbeitsbeziehungen und die Organisationsformen der politischen Akteure verankert. Verlauf und Ausgang der politischen Konflikte bestimmen deren Ausgestaltung (vgl. Aust/Bieling 1996, 160).

## 3.2 Analytischer Hintergrund des Ländervergleichs

Die analytischen Ansätze für Ländervergleiche sind mittlerweile vielfältig. Besonderes Interesse hat für diese Untersuchung der Ansatz von Hall/Soskice (2001) und jener von Esping-Andersen (1990) erregt. Aus praktischen Überlegungen heraus verwendeten wir in dieser Studie den Ansatz von Hall/Soskice (2001) im Besonderen als Hintergrundinformation und die Typologisierung der Wohlfahrtsstaatsregime nach Esping-Andersen (1990) als analytischen Bezugsrahmen.



*Sozialpolitik in Diskussion, Band 7/2008: Seiten 6–37*

**Analyse-Ansatz „Spielarten des Kapitalismus“** [18]

In der jüngsten sozialwissenschaftlichen Diskussion (vgl. Hall/Soskice 2001) wird u.a. mit der Unterscheidung zweier spezieller Marktwirtschaftstypen analytisch gearbeitet, die eine „erfolgversprechende kapitalistische ökonomische Entwicklung“ (Fink 2006, 102) aufweisen. Es sind das zum einen der liberale und zum anderen der koordinierte Marktwirtschaftstyp (Liberal Market Economies, Coordinated Market Economies; vgl. Fink 2006, 98).

Ausgehend davon, dass wohlfahrtsstaatliche Regime unterschiedlich konzipiert sind, können die industriellen Beziehungen im Rahmen dieser verschiedenen Typen politisch-ökonomischer Systeme betrachtet werden. Diese wiederum werden von entsprechend unterschiedlichen institutionellen Arrangements und Verhaltenslogiken aufrechterhalten (vgl. Hall/Soskice 2001, 72). Aus der Perspektive von „relevanten Akteuren“ (Interessensverbände, politische Institutionen etc.) kann gezeigt werden, wie u.a. Strategien im Mikro-Bereich (zentrale oder dezentrale Tarifverhandlungen, Verhandlungen über Arbeitszeit, (Re-)Organisation der Arbeit etc.) auf die Veränderungsdynamiken der Makro-Ebene in einer koordinierten oder liberalen Marktwirtschaft wirken (vgl. Hall/Soskice 2001, 72). Basis ist eine vertiefte Analyse der aktuellen Entwicklungslinien in den industriellen Beziehungen.

**Wohlfahrtsstaatstypologie nach Esping-Andersen**

Die Ländertypologisierung von Esping-Andersen (1990) dient in der vorliegenden vergleichenden Untersuchung als analytischer Rahmen.

Das von Esping-Andersen (1990) aufgestellte Typologisierungs-Schema und dessen Varianten (vgl. Lessenich 1995) kann sehr fruchtbare Zusammenfassungen über die sozialpolitischen Unterschiede der verschiedenen Regimetypen deutlich zeigen (vgl. Brooks/Manza 2007, 148f).

Die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung ist sich grundsätzlich darüber einig, dass Wohlfahrtsstaaten durch die ökonomischen, politischen und gesellschaftlichen Veränderungen unter Anpassungsdruck geraten sind. Sie konnte aufzeigen, dass ein Zusammenhang zwischen der spezifischen Ausgestaltung des jeweiligen Wohlfahrtsstaates und der Möglichkeit, auf Veränderungen zu reagieren, besteht.

Die Wohlfahrtsstaatstypologie von Esping-Andersen (1990) konnte u.a. belegen, dass der konservative Wohlfahrtsstaats-Typus – diesem werden Deutschland und Österreich zugeordnet – „den größten Problemdruck hinsichtlich der Entwicklungen hin zu einer postindustriellen oder wissensbasierten Gesellschaft aufgrund seiner spezifischen Architekturprinzipien“ (Grand 2007, 15f) hat.

Nach Esping-Andersen (1990) repräsentieren die analysierten Länder folgende wohlfahrtsstaatliche Modelle:

a) Dänemark und Schweden sind Vertreter des skandinavischen Modells,
b) das Vereinigte Königreich wird als angelsächsisches bzw. liberales Modell klassifiziert und

[18] Eigene Übersetzung des gleichnamigen Buchtitels von Hall/Soskice 2001 „Varieties of Capitalism“.



*Sozialpolitik in Diskussion, Band 7/2008: Seiten 6–37*

c) die Niederlande, Deutschland und Österreich stehen stellvertretend für das konservative (bzw. korporatistische bzw. kontinentaleuropäische) Modell.

Die verschiedenen Modelle unterscheiden sich vor allem im wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Rollenverständnis des öffentlichen Sektors, insbesondere des Staates.

*Skandinavische Länder* sprechen dem Staat eine besonders wichtige Rolle zu und setzen eine Reihe von Konzepten um, die eine hohe soziale Absicherung für verschiedene Risiken im Leben sogar als wichtiges Instrument für eine erfolgreiche Volkswirtschaft sehen. Hohe soziale Standards können demnach dann zu einem dauerhaften Garant für einen hohen gesellschaftlichen Zusammenhalt und wirtschaftlichen Wohlstand werden, wenn sie dazu beitragen, dass sie einerseits wachstumshemmender Verunsicherung (z.B. „Angstsparen“) entgegenwirken, aber andererseits auch Anreize liefern, sich an geänderte Rahmenbedingungen in der Wirtschaft und Gesellschaft anzupassen.

*Angelsächsische Länder* vertrauen hingegen auf die – möglichst uneingeschränkte – Wirkung der Marktmechanismen, die den größtmöglichen Wohlstand für die Menschen herbeiführen sollen.

*Kontinentaleuropäische Länder* können nicht eindeutig einem der beiden kurz beschriebenen Modelle zugeordnet werden und setzen politische Schwerpunkte innerhalb des angeführten Spektrums.

Die jeweilige Bedeutung des öffentlichen Sektors zeigen die sehr unterschiedlichen Sozialquoten und die Niveaus der verschiedenen Sozialleistungen. Die Sozialleistungen im Falle von Arbeitslosigkeit variierten bei diesem selektiven Ländervergleich zwischen 2,7% der gesamten Sozialleistungen (Vereinigtes Königreich) und 8,5% (Dänemark). Mit der niedrigsten Sozialquote und dem niedrigsten Anteil der Leistungen für Arbeitslosigkeit wandte das Vereinigte Königreich mit Abstand am wenigsten in diesem Bereich auf. Dänemark wies bei ähnlich hoher Arbeitslosigkeit die zweithöchste Sozialquote wie auch den höchsten Ausgabenanteil für Arbeitslosigkeit auf.

### Tabelle 1: Sozialquoten 2005 (in % des BIP) und die Sozialleistungen nach ihrer Funktion

| Länder | Gesamtausgaben (% des BIP) | Sozialleistungen nach ihrer Funktion (% der Leistungen insgesamt) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | **Arbeitslosigkeit** | Alter/ Hinterbliebene | Gesundheitsversorgung, Invalidität | Familie/ Kinder | Wohnen, Soziales |
| **Vereinigtes Königreich** | 26,3 | 2,7 | 45,2 | 39,9 | 6,5 | 6,5 |
| **Schweden** | 30,9 | 6,1 | 40,5 | 39,8 | 9,7 | 3,9 |
| **Österreich** | 27,8 | 5,8 | 48,9 | 33,5 | 10,8 | 1,4 |
| **Niederlande** | 26,3 | 5,7 | 42,2 | 40,7 | 4,9 | 6,1 |
| **Deutschland** | 28,4 | 7,4 | 43,7 | 35,2 | 11,3 | 2,8 |
| **Dänemark** | 29,3 | 8,5 | 37,5 | 35,2 | 13,0 | 5,8 |
| **EU-15** | **26,7** | **6,4** | **45,7** | **36,7** | **8,2** | **3,4** |

Quelle: Eurostat, 2008, eigene Darstellung.



*Sozialpolitik in Diskussion, Band 7/2008: Seiten 6–37*

## 3.3 Trends der Arbeitsmarktpolitik

Entsprechend der unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Konzeptionen in den einzelnen Ländern unterscheiden sich die gewählten Politikansätze. Mehrere Wege können dabei zum Erfolg führen, wie beispielsweise die günstige Entwicklung der Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit in Dänemark und im Vereinigten Königreich zeigen, allerdings mit sehr unterschiedlicher Verteilungswirkung. Dass der dazu nötige Policy-Mix aber nicht beliebig gestaltbar ist, behaupten aktuelle Studien der OECD (2006a).

In einer Neufassung der OECD-Beschäftigungsstrategie wird konstatiert, dass zwei Arten von Maßnahmenpaketen erfolgreiche Resultate am Arbeitsmarkt liefern, nämlich das marktliberale angelsächsische und das sozialstaatliche skandinavische Modell. Die Charakteristika dieser beiden Politikstrategien finden sich in folgenden Auszügen aus der OECD-Beschäftigungsstrategie wieder (vgl. OECD 2006a, 20).

- „Mehrere erfolgreiche Länder kombinieren ein geringes Sozialleistungsniveau mit einem niedrigen Steuerniveau zur Finanzierung dieser Leistungen wie auch einem schwach ausgeprägten Beschäftigungsschutz. Tarifverträge spielen in diesen Ländern eine untergeordnete Rolle. Das Resultat sind hohe Beschäftigungsquoten, deren Erzielung für die Staatskasse nur mit geringen Kosten verbunden ist, aber auch relativ große Einkommensungleichheiten."

- „Andere erfolgreiche Länder legen großes Gewicht auf koordinierte Tarifverhandlungen sowie sozialen Dialog und bieten großzügige Sozialleistungen, ‚aktivieren' die Arbeit Suchenden aber im Gegenzug durch Weiterbildungsangebote und sonstige aktive Arbeitsmarktprogramme. In diesen Ländern ist der Beschäftigungsschutz strenger als in der vorgenannten Ländergruppe. Sie erzielen hohe Beschäftigungsniveaus bei zugleich geringer Einkommensungleichheit, was jedoch mit hohen budgetären Kosten verbunden ist."

Österreich steht im Bereich der Arbeitsmarktpolitik also auf dem Scheideweg, will Österreich die Arbeitslosigkeit erfolgreich bekämpfen und die Beschäftigung entsprechend den Lissabonzielen erhöhen. Die Erfahrungen des letzten Jahrzehnts zeigen, dass das angelsächsische und das skandinavische Modell die besten Ergebnisse liefern, wobei das skandinavische Modell hinsichtlich der Beschäftigungsquoten und Arbeitslosigkeit wie auch hinsichtlich der Verteilungswirkungen bessere Ergebnisse erzielt (vgl. OECD 2006).

Das marktliberale angelsächsische Modell führt beispielsweise zu hoher Armutsgefährdung breiter Bevölkerungsschichten. Sowohl vor als auch nach Sozialtransfers ist im Vereinigten Königreich ein wesentlich größerer Bevölkerungsteil von Einkommensarmut bedroht oder betroffen als in allen Vergleichsländern[19] (vgl. Europäische Kommission 2004).

Auch die aktuellen Entwicklungen des Arbeitsmarkts zeigen, dass in den skandinavischen Ländern die Arbeitslosenquoten weiterhin stärker sinken als im Vereinigten Königreich[20] (vgl. Eurostat 2007).

---

[19] Der Anteil der Gesamtbevölkerung mit weniger als 60% des Medianeinkommens nach Sozialtransfers liegt im Vereinigten Königreich bei 17%. Zum Vergleich: Schweden 10%, Dänemark, Deutschland, Niederlande: 11%, Österreich 12%.

[20] Eurostat, Euro-Indikatoren Pressemitteilung 165/2007, 3. Dezember 2007.



*Sozialpolitik in Diskussion, Band 7/2008: Seiten 6–37*

## 3.4 Länderanalyse - Die Ergebnisse im Überblick

Die Länderanalyse über die Arbeitsmarkttrends und Arbeitsmarktentwicklungen in Dänemark (DK), Schweden (S), den Niederlanden (NL), im Vereinigten Königreich (UK), in Deutschland (D) und Österreich (A) zeigt deutliche Unterschiede in der Performance der Arbeitsmärkte auf.

### 3.4.1 Heterogene Entwicklung der Arbeitslosigkeit

Vergleicht man die Entwicklung der Arbeitslosenquoten in den einzelnen Ländern seit 1993, so stellt man fest, dass die Verläufe sehr unterschiedlich ausfielen. Während Dänemark und das Vereinigte Königreich die Arbeitslosigkeit halbierten, Schweden und die Niederlande diese deutlich reduzierten, stieg in Österreich und Deutschland die Arbeitslosigkeit an – mit einem Höhepunkt in beiden Ländern im Jahr 2004 bzw. 2005.

Während die Arbeitslosenquote in Österreich von 4,0% (1993) auf 4,8% (2006) angestiegen ist, konnte die Arbeitslosigkeit in Dänemark und im Vereinigten Königreich zwischen 1993 und 2005 in etwa bzw. mehr als halbiert werden: im Vereinigten Königreich wurde sie von 10,0% (1993) auf 5,3% (2006), in Dänemark von 9,6% (1993) auf 3,9% (2006) gesenkt. In den Niederlanden wurde sie von 6,2% (1993) auf ebenfalls 3,9% (2006) reduziert.

Auffallend ist aber trotz der langfristig abnehmenden Arbeitslosigkeit, dass Großbritannien das einzige Land der Untersuchung darstellt, das zwischen 2005 und 2006 einen doch deutlichen Anstieg der Arbeitslosenquote verzeichnet. Deutschland markiert trotz positiver Trends ab 2005 am Arbeitsmarkt mit einer Arbeitslosenquote von 8,4% (2006) mit Abstand das höchste Niveau an Arbeitslosigkeit, Dänemark und die Niederlande mit 3,9% (2006) den niedrigsten Wert innerhalb der analysierten Länder.

Österreich[21] wies 2006 mit 4,8% eine relativ niedrige Arbeitslosenquote (EU-15-Durchschnitt 2006: 7,4%) auf, konnte aber trotz guter konjunktureller Entwicklung gegenüber 2005 die

**Tabelle 2: Die Entwicklung der Arbeitslosenquote (EU-Methode)**

| Länder | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Vereinigtes Königreich | 10,0 | 9,3 | 8,5 | 7,9 | 6,8 | 6,1 | 5,9 | 5,4 | 5,0 | 5,1 | 4,9 | 4,7 | 4,8 | 5,3 |
| Schweden | 9,1 | 9,4 | 8,8 | 9,6 | 9,9 | 8,2 | 6,7 | 5,6 | 4,9 | 4,9 | 5,6 | 6,3 | 7,4 | 7,0 |
| Österreich | 4,0 | 3,8 | 3,9 | 4,3 | 4,4 | 4,5 | 3,9 | 3,6 | 3,6 | 4,2 | 4,3 | 4,8 | 5,2 | 4,8 |
| Niederlande | 6,2 | 6,8 | 6,6 | 6,0 | 4,9 | 3,8 | 3,2 | 2,8 | 2,2 | 2,8 | 3,7 | 4,6 | 4,7 | 3,9 |
| Deutschland | 7,7 | 8,3 | 8,0 | 8,5 | 9,1 | 8,8 | 7,9 | 7,2 | 7,4 | 8,2 | 9,0 | 9,5 | 9,5 | 8,4 |
| Dänemark | 9,6 | 7,7 | 6,7 | 6,3 | 5,2 | 4,9 | 5,2 | 4,3 | 4,5 | 4,6 | 5,4 | 5,5 | 4,8 | 3,9 |
| **EU-15** | **10,0** | **10,5** | **10,0** | **10,1** | **9,8** | **9,2** | **8,5** | **7,6** | **7,2** | **7,5** | **7,9** | **8,0** | **7,9** | **7,4** |

Quelle: Europäische Kommission, 2007.

[21] Die österreichischen Daten entstammen der Arbeitskräfteerhebung im Rahmen des Mikrozensus. Ab 2004 wurden Stichprobenziehung, Erhebungsmethode und Erhebungszeitraum geändert, wodurch Ergebnisse vor und nach dieser Veränderung nur bedingt vergleichbar sind.



*Sozialpolitik in Diskussion, Band 7/2008: Seiten 6–37*

Arbeitslosigkeit mit –0,4%-Punkten nur unterdurchschnittlich senken (Durchschnitt der EU-15: –0,5%-Punkte). Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Österreich verlief wie auch in den Vergleichsländern nicht ohne Brüche: zwischen 1998 und 2000 war auch in Österreich noch ein Rückgang der Arbeitslosigkeit von 4,5% (1998) auf 3,6% (2000) zu verzeichnen. Ab dem Jahr 2002 kam es in Österreich bis 2005 zu einem steilen Anstieg auf 5,2%, im Jahr 2006 entwickelte sich die Arbeitslosigkeit wieder rückläufig.

### 3.4.2 Heterogene Entwicklung der Beschäftigung

Bei der Betrachtung der Beschäftigungsquoten ist auffallend, dass diese in Österreich, Deutschland und Schweden im Beobachtungszeitraum zwischen 1993 bzw. 1994 und 2006 deutlich unterdurchschnittlich gestiegen sind, wobei auch die Niveaus in Österreich und Deutschland die niedrigsten sind. In Österreich betrug der Anstieg nur +1,7%-Punkte, in Schweden +1,8%-Punkte und in Deutschland +2,1%-Punkte.

Während die Beschäftigungsquoten 2006 in allen anderen Ländern bei 71,5% bis 77,4% lagen, liegen Deutschland mit 67,2% und Österreich mit 70,2% vergleichsweise stark zurück.

**Tabelle 3: Die Entwicklung der Beschäftigungsquote (in % der 15- bis 64-Jährigen)**

| **Länder** | **1993** | **1994** | **1995** | **1996** | **1997** | **1998** | **1999** | **2000** | **2001** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005** | **2006** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Vereinigtes Königreich | 67,4 | 67,9 | 68,5 | 69,0 | 69,9 | 70,5 | 71,0 | 71,2 | 71,4 | 71,3 | 71,5 | 71,6 | 71,7 | 71,5 |
| Schweden | 71,3 | 70,2 | 70,9 | 70,3 | 69,5 | 70,3 | 71,7 | 73,0 | 74,0 | 73,6 | 72,9 | 72,1 | 72,5 | 73,1 |
| Österreich | : | 68,5 | 68,8 | 67,8 | 67,8 | 67,9 | 68,6 | 68,5 | 68,5 | 68,7 | 68,9 | 67,8 | 68,6 | 70,2 |
| Niederlande | 63,6 | 64,0 | 64,7 | 66,3 | 68,5 | 70,2 | 71,7 | 72,9 | 74,1 | 74,4 | 73,6 | 73,1 | 73,2 | 74,3 |
| Deutschland | 65,1 | 64,7 | 64,6 | 64,1 | 63,7 | 63,9 | 65,2 | 65,6 | 65,8 | 65,4 | 65,0 | 65,0 | 65,4 | 67,2 |
| Dänemark | 72,1 | 72,3 | 73,4 | 73,8 | 74,9 | 75,1 | 76,0 | 76,3 | 76,2 | 75,9 | 75,1 | 75,7 | 75,9 | 77,4 |
| **EU-15** | **60,1** | **59,8** | **60,1** | **60,3** | **60,7** | **61,4** | **62,5** | **63,4** | **64,0** | **64,2** | **64,3** | **64,7** | **65,2** | **66,0** |

Quelle: Europäische Kommission, 2007.

Umgerechnet auf Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse ist die Beschäftigung in Österreich und Deutschland sogar gesunken: in Österreich zwischen 1996 und 2006 um –2,6%-Punkte bzw. in Deutschland im selben Vergleichszeitraum um –0,9%-Punkte. In allen anderen Vergleichsländern ist die Beschäftigungsquote auch in Vollzeitäquivalenten gestiegen (um +2,0%-Punkte bis +5,2%-Punkte von 1996 bis 2006). Während die anderen Länder also einen Anstieg des vollzeitbeschäftigungsintensiven Arbeitsvolumens verzeichneten, ist in Österreich und Deutschland neue Beschäftigung fast ausschließlich in Form von Teilzeitarbeit entstanden.

**Tabelle 4: Die Entwicklung der Beschäftigungsquote in Vollzeitäquivalenten (in % der 15- bis 64-Jährigen)**

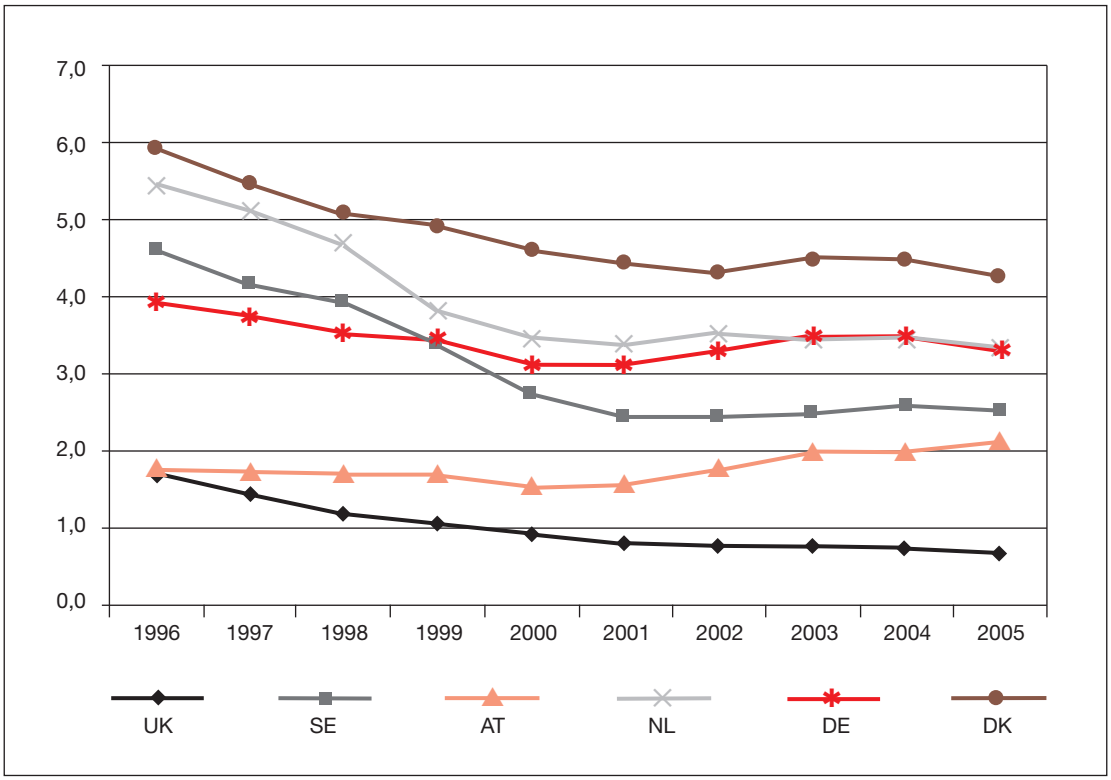
| Länder | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Vereinigtes Königreich | 58,6 | 58,7 | 59,2 | 59,4 | 60,2 | 60,7 | 60,9 | 61,3 | 61,7 | 61,6 | 61,5 | 61,6 | 61,9 | 61,9 |
| Schweden | : | : | 63,9 | 62,8 | 61,9 | 62,4 | 63,8 | 65,1 | 68,4 | 68,1 | 67,6 | 66,2 | 66,0 | 66,6 |
| Österreich | : | : | 65,8 | 63,6 | 63,5 | 63,8 | 63,9 | 63,5 | 63,4 | 62,9 | 63,1 | 60,6 | 60,7 | 61,0 |
| Niederlande | 51,6 | 51,3 | 51,4 | 52,1 | 54,1 | 55,6 | 56,8 | 57,5 | 58,1 | 58,1 | 57,2 | 56,5 | 56,5 | 57,3 |
| Deutschland | 60,5 | 59,8 | 59,7 | 58,7 | 57,9 | 57,7 | 58,3 | 58,6 | 58,6 | 58,1 | 57,5 | 56,6 | 56,8 | 57,8 |
| Dänemark | 64,7 | 65,6 | 66,8 | 67,0 | 68,1 | 67,8 | 69,7 | 69,3 | 69,8 | 69,7 | 68,4 | 68,8 | 68,1 | 69,0 |
| **EU-15** | **:** | **:** | **55,6** | **55,5** | **55,7** | **56,3** | **57,1** | **58,0** | **58,6** | **58,8** | **58,7** | **58,5** | **58,6** | **59,3** |

Quelle: Europäische Kommission, 2007.

### 3.4.3 Unterschiedliche Ausgabenniveaus und Schwerpunktsetzungen der Arbeitsmarktpolitik

Die analysierten Länder variieren auch sehr stark hinsichtlich der Niveaus und der Entwicklungen der Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik. Das Ausgabenniveau im Jahr 2005 liegt in Dänemark mit 4,3% des BIP am höchsten, am wenigsten wird in Großbritannien für Arbeitsmarktpolitik ausgegeben (0,7% des BIP). Vergleicht man die Ausgabenniveaus der

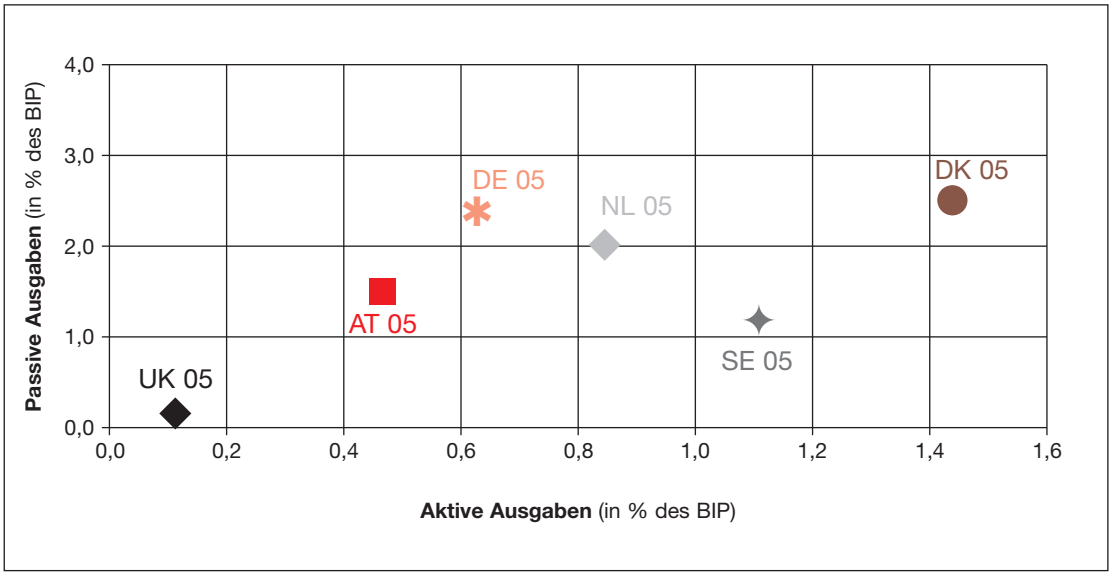
**Abbildung 2: Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik in % des BIP (1996 bis 2005)**




Quelle: OECD, 2007 und eigene Berechnung.

Länder zwischen den Jahren 2000 und 2005 stellt man fest, dass nur in Deutschland und in Österreich die Ausgaben – nicht zuletzt aufgrund der stark gestiegenen Arbeitslosigkeit – gestiegen sind. Bis auf Großbritannien haben die anderen Länder ihre Ausgabenniveaus – auf ihren unterschiedlichen Levels – relativ konstant gehalten.

**Abbildung 3: Anteile der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik 2005 (in % des BIP)**




Quelle: OECD, 2007 und eigene Darstellung.

Aus dem Vergleich der Anteile für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik am BIP geht eindeutig hervor, dass Dänemark im Jahr 2005 sowohl im Bereich der aktiven als auch der passiven Arbeitsmarktpolitik die höchsten Ausgabenniveaus verzeichnet. In Großbritannien hingegen sind beide Ausgabenkategorien am niedrigsten. Aus österreichischer Sicht besteht nach der Analyse der Gewichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente ein eindeutiges Potenzial, beide Ausgabenniveaus zu erhöhen, möchte man mit hohen internationalen Standards Schritt halten.

## 4. FINANZIERUNG DER ARBEITSMARKTPOLITIK

### 4.1 Unterschiedliche Systeme und Trends[22]

Öffentliche Arbeitsmarktpolitik wird entweder aus Steuern oder aus Abgaben (Sozialversicherungsbeiträgen) oder einer Mischform von beiden finanziert. Beitragsfinanzierte Sozialversicherung wird auch „Bismarcksches System“[23] genannt. Die Sozialversicherung ist an das Beschäftigungsverhältnis geknüpft und üblicherweise in mehrere Versicherungssparten

[22] Vgl. dazu Pointecker in diesem Band.
[23] Benannt nach dem Deutschen Kanzler Otto von Bismarck (19. Jahrhundert).

geteilt (u.a. Pensionen, Krankheit, Arbeitslosigkeit). Die Beiträge sind einkommensabhängig und werden häufig sowohl von ArbeitgeberInnen als auch von ArbeitnehmerInnen bezahlt, in einigen Ländern zu unterschiedlichen Anteilen. Das Arbeitslosengeld ist beitragsabhängig.

Das „Beveridge-System“[24] hingegen ist steuerfinanziert. Im Fall von Arbeitslosigkeit wird ein einkommensunabhängiges Arbeitslosengeld bezahlt.

Die Finanzierung von Arbeitsmarktpolitik erfolgt in Europa üblicherweise in einer Mischform der beiden Systeme. Beispielsweise hat sich Deutschland dem Beveridge-System angenähert (steuerfinanziertes, einheitliches Arbeitslosengeld II), während Dänemark Bismarcksche Elemente einführte.

Die sozialen Sicherungssysteme in Österreich und somit auch die Arbeitslosenversicherung sind traditionell erwerbsarbeitsorientiert. Sie entsprechen somit dem konservativen/kontinentaleuropäischen Typus bzw. dem der Bismarckschen Sozialversicherung. Ihre Einnahmen bezieht die Arbeitslosenversicherung in Österreich ausschließlich aus Beiträgen von ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen, die nach dem Versicherungs- und Äquivalenzprinzip ausgestaltet sind.

## 4.2 Finanzwissenschaftliche und ökonomische Überlegungen

Aus ökonomischen Erwägungen sollte eine wesentliche Mitfinanzierung aus dem allgemeinen Steueraufkommen gewährleistet sein. Das folgt aus dem Kongruenzprinzip der Finanzwissenschaft, welches besagt, dass alle profitierenden Akteure einen Beitrag entsprechend dem ihnen zukommenden Nutzen leisten sollen. In der Finanzierung des Arbeitslosengeldes ergibt sich das Argument für die Mitfinanzierung aus öffentlichen Abgaben aus dem zusätzlichen Steueraufkommen, das durch die Gewährung und Verwendung von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung induziert wird: durch die hohe Konsumneigung von ArbeitslosengeldbezieherInnen steigen insbesondere die Umsatzsteuereinnahmen.

Noch stärker ist das Argument für eine teilweise Steuerfinanzierung im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Aktive Arbeitsmarktpolitik führt direkt oder indirekt zu zusätzlichen Steuern und Abgaben:

- Beschäftigungs- und Produktionseffekte in der Aus- und Weiterbildungsbranche (zusätzlicher Personal-, Sach- und Investitionsaufwand)
- Beschäftigungsförderung in sozialökonomischen Betrieben[25] bringt Produktionseffekte, erhöht die Beschäftigungsquote und entsprechend die direkten Lohnabgaben (Sozialversicherungsbeiträge und Lohnsteuer)
- Multiplikatoreffekte durch gestiegene Beschäftigung
- Wachstumsimpulse und Erleichterung von Strukturwandel durch Humankapitalinvestitionen

[24] Benannt nach dem britischen Ökonomen und Sozialreformer William Beveridge.

[25] Die fiskalischen Effekte von aktiver Arbeitsmarktpolitik hängen unter anderem von den Nettobeschäftigungseffekten der jeweiligen Maßnahmen ab. Hier dürften sozialökonomische Betriebe wesentlich bessere Effekte aufweisen als alle Formen von Beschäftigungsförderung an Unternehmen.



*Sozialpolitik in Diskussion, Band 7/2008: Seiten 6–37*

Für Deutschland wird geschätzt, dass die fiskalischen Effekte 60% bis 95% der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik refinanzieren. In diesen Schätzungen sind langfristige Effekte durch Investition in Humankapital noch nicht berücksichtigt (vgl. Spitznagel/Bach 2000).

### 4.3 Effektive aktive Arbeitsmarktpolitik als automatischer Stabilisator

Ein weiteres Argument für eine teilweise Abgabenfinanzierung und eine ausreichend hohe Dotierung von Arbeitsmarktpolitik ergibt sich aus der Betrachtung der Rolle von Arbeitsmarktpolitik als automatischer Konjunkturstabilisator. Es kann nicht nur die Arbeitslosenversicherung, sondern bei geschickter Implementierung auch die aktive Arbeitsmarktpolitik als automatischer Konjunkturstabilisator zu geringeren Konjunkturschwankungen und höherer wirtschaftlicher Stabilität beitragen. Das verhindert Arbeitslosigkeit und wirtschaftliche Unsicherheit und steigert langfristig die Wachstumsaussichten einer Volkswirtschaft – also: Arbeitsmarktpolitik und auch aktive Arbeitsmarktpolitik als fiskalpolitisches Instrument.

Eine bewusste Nutzung von aktiver Arbeitsmarktpolitik als automatischer Stabilisator würde eine europäische Innovation darstellen. Um Arbeitsmarktpolitik effizient und effektiv zu gestalten, sollte nicht nur die Ausgestaltung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und die Organisation der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung ständig weiterentwickelt, sondern auch eine adäquate Finanzierung von Arbeitsmarktpolitik sichergestellt werden.

Moderne Aktivierungsstrategien dürfen allerdings nicht nur als Verpflichtung von Arbeit Suchenden gesehen werden, sondern es muss ein gesetzlicher Anspruch für Arbeit Suchende auf Inanspruchnahme von Aktivierungsmaßnahmen eingeführt werden, wie er teilweise in Dänemark bereits besteht. Dieses Recht sollte finanziell für jeden Anspruchsberechtigten mit einer definierten Durchschnittssumme unterlegt sein. Es soll eine Aktivierungsvereinbarung zwischen Arbeit Suchenden und öffentlicher Arbeitsmarktverwaltung oder ausgelagerter Betreuungseinrichtung geben. Gleichzeitig müssen die den individuellen Bedürfnissen entsprechenden Geldmittel vorhanden sein, um beispielsweise eine Weiterbildungsmaßnahme zu besuchen, die sowohl den individuellen Wünschen als auch arbeitsmarktpolitischer Sinnhaftigkeit genügen. Dann schwanken die Investitionen in die aktive Arbeitsmarktpolitik mit der Entwicklung der Arbeitslosigkeit und aktive Arbeitsmarktpolitik wirkt automatisch antizyklisch.

## 5. ERFOLGREICHE STRATEGIEN GEGEN ARBEITSLOSIGKEIT – DIE ERKENNTNISSE AUS DEM LÄNDERVERGLEICH

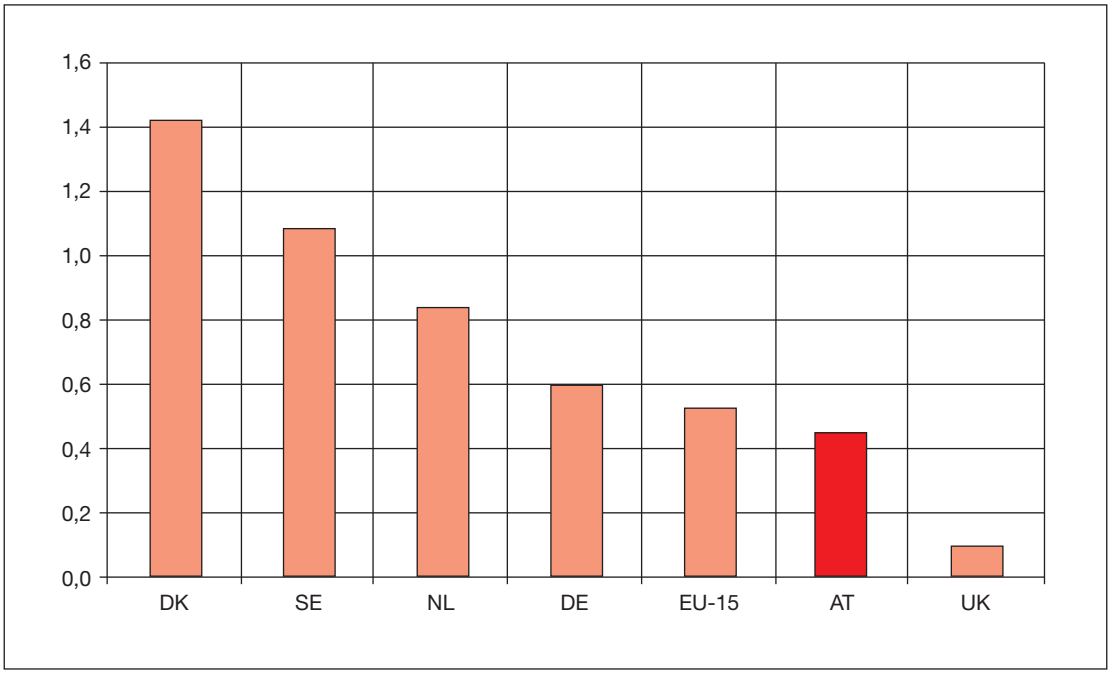
### 5.1 Aktive Arbeitsmarktpolitik

Insgesamt wenden Dänemark, Schweden und die Niederlande mit 1,4% (DK), 1,1% (SE) und 0,9% (NL) des BIP deutlich mehr für aktive Arbeitsmarktpolitik auf als Österreich mit knapp 0,5% des BIP. In diesen Ländern ist daher auch der Spielraum für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gewährleistet und langfristige Planungssicherheit für die Arbeitsverwaltungen möglich. Insbesondere in den skandinavischen Ländern ist aktive Arbeitsmarktpolitik seit Jahr-

zehnten ein wesentliches wirtschafts- und sozialpolitisches Instrument, das gesellschaftlich tief verankert ist.

In Österreich ist der Aufwand für aktive Arbeitsmarktpolitik niedrig und die Planungssicherheit gering. Erstmalig bietet das für die nächsten drei Jahre fixierte Budget für die Arbeitsmarktpolitik die Möglichkeit, diese durch mehrjährige Programme zu erhöhen.

**Abbildung 4: Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik 2005 (in % des BIP)**




Quelle: Eurostat, Dezember 2007.

## 5.2 Umfassende Beratung und individuelle Vermittlungsunterstützung

Ein umfassendes Case-Management (individuelle Fallbegleitung vom Eintritt der Arbeitslosigkeit bis zur erfolgreichen Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt) stellt sicher, dass die Arbeitssuche durch individuelle, kompetente Beratung und Begleitung des Wiedereingliederungsprozesses möglichst rasch beendet wird, wobei v.a. in Schweden und in den Niederlanden ein besonderer Schwerpunkt auf KundInnenzufriedenheit bei dieser Betreuung gelegt wird. In den Niederlanden wird das Ziel der Nachhaltigkeit der Eingliederung von Arbeit Suchenden in den Arbeitsmarkt besonders betont. Auch im Vereinigten Königreich wird erfolgreich in ein umfassendes Case-Management investiert, das eine individuelle und gezielte Betreuung Arbeit Suchender ermöglicht. Das Vereinigte Königreich gibt am wenigsten von allen Vergleichsländern für andere Formen der aktiven Arbeitsmarktpolitik aus (weniger als 0,2% des BIP gegenüber 1,4% in Dänemark), kompensiert dies aber durch den im Rahmen des „New Deal“ massiv gesteigerten Aufwand für die individuelle Vermittlungsunterstützung. Österreich, das am zweitwenigsten von allen Vergleichsländern für aktive Arbeitsmarktpolitik aufwendet, kompensiert diese unterdurchschnittliche Mitteldotierung aber nicht über ein individuelles Case-Management. Für ein solches Instrument fehlen in Österreich dem AMS derzeit die erforderlichen Ressourcen.

## 5.3 Laufende berufliche Weiterbildung

Weiterbildung und Qualifizierung spielen in den skandinavischen Ländern seit langem eine wichtige Rolle innerhalb der aktiven Arbeitsmarktpolitik. In Dänemark und Schweden wird die berufliche Weiterbildung von ArbeitnehmerInnen in den letzten Jahren bewusst forciert und als Instrument einer aktiven Strategie gegenüber den Herausforderungen der Globalisierung verstanden.

Auch das Vereinigte Königreich investiert verstärkt in die Weiterbildung Beschäftigter und möchte bis 2010 mehr als 2 Millionen Erwachsene – vorwiegend mittlerer Qualifikation – in berufliche Weiterbildung bringen, um vor allem bei technischen und mittleren Qualifikationen das Know-how auszuweiten. Aktuelle Arbeitsmarktstatistiken spiegeln dieses Vorhaben aber bisher noch nicht wider bzw. sind die tatsächlichen Arbeitsmarkteffekte noch nicht absehbar.

Der Anteil der Beschäftigten in betrieblicher Weiterbildung ist in Schweden mit 46% deutlich höher als in Österreich mit 33%. Unternehmen in Österreich bieten überwiegend ihren bereits gut ausgebildeten ArbeitnehmerInnen Weiterbildung an (vgl. Eurostat, 2007).

Ältere oder gering qualifizierte Beschäftigte bleiben in den meisten Fällen von diesen Möglichkeiten ausgeschlossen. Im EU-Durchschnitt wenden Unternehmen rund 2,3% der Arbeitskosten für betriebliche Weiterbildung auf, in Österreich sind es lediglich 1,3%. Dieser Umstand liegt auch darin begründet, dass Unternehmen in allen Vergleichsländern außer Großbritannien den Beschäftigten mehr Stunden für Weiterbildung während der Arbeitszeit zur Verfügung stellen als in Österreich.

Angesichts der Herausforderungen durch die zunehmende internationale Arbeitsteilung im Zuge der Globalisierung und des damit einhergehenden Strukturwandels wird eine aktive Weiterbildungsstrategie mittelfristig bessere wirtschaftliche Resultate erbringen als die in Österreich in den letzten Jahren praktizierte passive Strategie von Lohnzurückhaltung. Beides ermöglicht steigende internationale Konkurrenzfähigkeit, doch Lohnzurückhaltung hat dämpfende Auswirkungen auf die Einkommen und verringert damit die Konsumnachfrage der privaten Haushalte. Das wiederum dämpft das Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum. Weiterbildung erhöht hingegen die Produktivität und die Anpassungsfähigkeit an den Strukturwandel und wirkt positiv auf die Einkommen der Beschäftigten. Darüber hinaus sind verstärkte Investitionen in Weiterbildung auch angesichts des steigenden Durchschnittsalters der Beschäftigten unablässig.[26]

## 5.4 Finanzielle Absicherung bei Arbeitslosigkeit

In Dänemark, Schweden und in den Niederlanden sichern hohe Ersatzraten vom vorhergehenden Einkommen die Existenz während der Arbeitslosigkeit. Die Nettoersatzraten für NiedriglohnbezieherInnen liegen laut OECD bei 90% in Dänemark, 80% in Schweden und 70% in

[26] Durch eine mittelfristig sinkende Zahl an Schul- und UniversitätsabsolventInnen werden Unternehmen in den nächsten Jahren neue Qualifikationen weniger leicht durch die Aufnahme jüngerer ArbeitnehmerInnen erwerben können. Daher wird die Weiterbildung der Belegschaft an Bedeutung gewinnen.

den Niederlanden. Demgegenüber erhalten Arbeit Suchende in Österreich 55% des Einkommens an Arbeitslosengeld (vgl. Europäische Kommission, 2007a).

Die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld ist in den genannten Ländern wesentlich länger als in Österreich. In Skandinavien gibt es traditionell auch für Selbständige eine Versicherungsmöglichkeit – eine Möglichkeit, die in Österreich erst ab 1.1.2009 auf freiwilliger Basis vorgesehen ist. Außerdem gibt es in Schweden eine freiwillige Zusatzversicherung für Besserverdienende.[27]

Hohe finanzielle Absicherung im Fall von Arbeitslosigkeit hat unterschiedliche Effekte: Zunächst ist eine ausreichende finanzielle Absicherung ein wesentliches Mittel zur Armutsbekämpfung. Darüber hinaus ermöglicht sie Anpassungsfähigkeit sowie Anpassungsbereitschaft an den strukturellen Wandel (Neuorientierung, Qualifizierung, Weiterbildung). Außerdem reduziert ein glaubhaftes Sicherheitsversprechen die Angst vor Arbeitslosigkeit und trägt damit zu mehr Lebenszufriedenheit bei. Hohe soziale Absicherung im Fall von Arbeitslosigkeit verringert konjunkturelle Schwankungen, da die Arbeitslosenversicherung als automatischer Stabilisator wirkt und präventiver Konsumverzicht aus Angst vor Arbeitslosigkeit („Angstsparen“) vermindert wird. Dies belegen auch die stabilen Wachstumsraten der privaten Konsumausgaben in den skandinavischen Ländern.

Dem Argument, hohes Arbeitslosengeld könne andererseits den finanziellen Anreiz zur Arbeitssuche und Arbeitsaufnahme vermindern, begegnen die skandinavischen Länder und die Niederlande durch umfangreiche Aktivierungsmaßnahmen. Schweden, die Niederlande und das Vereinigte Königreich ermöglichen außerdem wirksame Vermittlung durch Case-Management.

## 5.5 Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit

Vor allem Schweden sichert durch eine Reihe von Maßnahmen gezielt die Beschäftigungsfähigkeit älterer und gesundheitlich gefährdeter oder bereits beeinträchtigter ArbeitnehmerInnen, um eine Beschäftigung bis zum höheren Pensionsantrittsalter auch in der Praxis zu ermöglichen. Dazu zählen vor allem Maßnahmen der Prävention und Rehabilitation. Beispielsweise haben BauarbeiterInnen in Schweden die Möglichkeit, einen Teil ihrer wöchentlichen Arbeitszeit für Schulungen und Übungen zum Ausgleich körperlicher Belastungen zu verwenden. Schweden hat mit 69,6% im Jahr 2006 die höchste Beschäftigungsquote Älterer (55 bis 64 Jahre) in der EU-25. Österreich fällt demgegenüber mit einer Beschäftigungsquote von 35,5% (2006) bei den älteren ArbeitnehmerInnen stark ab und zählt zu den Ländern mit der geringsten Beschäftigungsquote Älterer in der EU. Das große Defizit an Maßnahmen zur Sicherung der Arbeitsfähigkeit älterer ArbeitnehmerInnen in Österreich zeigt sich auch darin, dass im Jahr 2005 36,9% der Pensionierungen von unselbständig Beschäftigten aus gesundheitlichen Gründen erfolgte, bei männlichen Arbeitern waren es sogar 56,7%. Das Durchschnittsalter bei der Zuerkennung von Invaliditäts- und Berufsunfähigkeitspensionen betrug bei Männern 2005 53,5 Jahre, bei Frauen 49,7 Jahre. Neben der massiven gesundheitlichen Einschränkung sind auch die finanziellen Einbußen der Betroffenen sehr hoch, Männer in Invaliditätspension erhalten 21% weniger Pension, Frauen sogar noch weniger (23%).

[27] Mit dieser Zusatzversicherung können BezieherInnen höherer Einkommen im Fall von Arbeitslosigkeit einen höheren Einkommensersatz beziehen. Die Zusatzversicherung ist nicht staatlich subventioniert.



*Sozialpolitik in Diskussion, Band 7/2008: Seiten 6–37*

Seit dem Jahr 2000 ist die Zahl der gesundheitsbedingten Pensionen um 11% angestiegen. Dies bedeutet auch eine enorme Belastung der Systeme der sozialen Sicherheit. So wurden 2005 in der gesamten Pensionsversicherung rund 2,6 Milliarden Euro für Pensionen aus gesundheitlichen Gründen aufgewendet, das sind über 10% der gesamten Pensionsaufwendungen der gesetzlichen Pensionsversicherung.

Besonderer Zugzwang entsteht durch die Bevölkerungsentwicklung. Eine Untersuchung des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen (Frühjahr 2006) prognostiziert einen raschen Anstieg des Alters der Beschäftigten in Österreich in den nächsten 10 Jahren. Waren im Jahr 2005 noch rund 246.000 Beschäftigte in der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen, werden es im Jahr 2015 mit rund 530.000 mehr als doppelt so viele sein. Auch die Altersgruppe der 45- bis 54-Jährigen wird größer, hingegen wird die Zahl der Beschäftigten zwischen 25 und 44 Jahren um knapp 180.000 schrumpfen.

Gleichzeitig verschlechtern sich die Beschäftigungschancen der Älteren. In einer Gesamtbetrachtung (registrierte Arbeit Suchende, SchulungsteilnehmerInnen, BezieherInnen eines Pensionsvorschusses oder Übergangsgeldes) stieg die Arbeitslosigkeit in der Gruppe der über 50-Jährigen von knapp mehr als 57.000 im Juli 2000 auf über 70.000 im Juli 2006 – ein Anstieg um beinahe ein Viertel. Die Zahl der älteren Arbeit Suchenden sank in der Hochkonjunktur 2007 unterdurchschnittlich, bei den über 60-Jährigen stieg die Arbeitslosenzahl sogar an.

## 5.6 Arbeitszeit: Weiterbildung und Überstunden

Weiterbildung für ArbeitnehmerInnen verringert das Arbeitskräfteangebot, erhöht das Humankapital und trägt unmittelbar zur Senkung der Arbeitslosigkeit bei. Dänemark zeigt beispielsweise durch sein Programm der Job-Rotation, dass der Ersatz von produktiver Arbeitszeit durch Weiterbildung zur temporären Beschäftigung Arbeit Suchender genutzt werden kann. Weiterbildung, also gezielte Investition in Humankapital, begünstigt gemäß der Neuen Wachstumstheorie das Wirtschaftswachstum und kann so mittel- und langfristig zur Senkung der Arbeitslosigkeit beitragen.

Ein quantitativ wesentlich größeres Potenzial zur Senkung des Arbeitskräfteangebots liegt in der Reduktion von Überstunden. Die durchschnittliche Wochenarbeitszeit[28] der Vollzeitbeschäftigten ist in Österreich laut Eurostat hinter Lettland die höchste in der EU-25 (vgl. Eurostat, 2007). 2006 arbeiteten Vollzeitbeschäftigte im Durchschnitt 41,3 Stunden in der Woche. Zum Vergleich: Im EU-Durchschnitt wurden 39,8 Stunden, in Schweden 38,5 Stunden, in Dänemark ebenfalls 38,5 Stunden und in den Niederlanden 39,5 Stunden gearbeitet. Lediglich das Vereinigte Königreich weist mit 40,7 Stunden eine ähnlich hohe Arbeitszeit von Vollzeitbeschäftigten wie Österreich auf.

Die Überstunden[29] sind in Österreich stark konzentriert: Knapp 800.000 (vgl. Statistik Austria 2007) von rund 3,3 Millionen Beschäftigten leisten laut Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung

[28] Durchschnittliche gewöhnliche Wochenarbeitsstunden in Hauptarbeit, 2006: Österreich, Dänemark, Niederlande, Vereinigtes Königreich.

[29] 2006 wurden von 763.900 unselbständig Beschäftigten insgesamt 357,9 Mio. Überstunden geleistet (vgl. Statistik Austria, Arbeitskräfteerhebung, 2007).



*Sozialpolitik in Diskussion, Band 7/2008: Seiten 6–37*

ca. sieben Millionen Überstunden pro Woche. Rechnerisch könnten durch eine Reduktion der Arbeitszeit auf EU-Niveau knapp 150.000 Arbeitsplätze geschaffen werden, eine Reduktion auf schwedisches Niveau würde knapp 200.000 Arbeitsplätze bringen. Selbst wenn die tatsächliche Beschäftigungswirkung infolge einer Reduktion von Überstunden durch steigende Stundenproduktivität und Rationalisierungsmaßnahmen geringer ist, könnte neben einer signifikanten Reduktion der Arbeitslosigkeit eine Erhöhung der Beschäftigungsquote von Gruppen, die am Arbeitsmarkt unterrepräsentiert sind, erreicht werden. Insbesondere die Frauenbeschäftigung und die Beschäftigung von Älteren könnte dadurch unterstützt werden. Darüber hinaus führt eine hohe Überstundenbelastung auf Dauer zu gesundheitlichen Problemen und Einschränkungen im Familien- und Sozialleben. Die Mehrheit der ArbeitnehmerInnen in Österreich möchte weniger Überstunden leisten und ist bereit, dafür eine entsprechende Einkommensschmälerung in Kauf zu nehmen (vgl. Arbeiterkammer Oberösterreich, 2006).

Hohe Überstundenbelastung führt zu körperlichem Verschleiß (Muskel- und Skeletterkrankungen) und psychischer Belastung (z.B.: Burn-out), die wiederum zum Verlust des Arbeitsplatzes und häufig in die Invalidität führen. Es gibt einen Zusammenhang zwischen dem Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit und dem Arbeitszeitausmaß.

## 6. LÖSUNGSVORSCHLÄGE FÜR DIE ÖSTERREICHISCHE ARBEITSMARKTPOLITIK

Österreich sollte sich an erfolgreichen arbeitsmarktpolitischen Erfahrungen anderer Länder orientieren. Allerdings muss darauf geachtet werden, dass Arbeitsmarktpolitik und Institutionen, die diese Politik tragen, in jedem Land historisch gewachsen und ein Ergebnis jahrzehntelanger politischer Prozesse sind. So kann eine erfolgreiche Maßnahme eines Landes in einem anderen Land scheitern, weil kulturelle und institutionelle Voraussetzungen unterschiedlich sind.

Die Arbeitsgruppe der Arbeiterkammern Wien, Oberösterreich und Niederösterreich versuchte, angesichts der Erfahrungen anderer Länder unter Beachtung der österreichischen Gegebenheiten und Institutionen, ein umfassendes und rasch realisierbares Reformkonzept für die österreichische Arbeitsmarktpolitik zu entwickeln. Dieses Konzept setzt an sechs Strategien an:

1. Reform der Arbeitsvermittlung
2. Ausbau des Systems der beruflichen Weiterbildung
3. Ausbau der sozialen Sicherheit
4. Gesundheitsstiftung zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit
5. Reduktion von Arbeitsangebot und tatsächlicher Arbeitszeit
6. Erhöhte Steuerfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik

### 6.1 Reform der Arbeitsvermittlung

Durch

1. eine Einführung eines Case-Managements, d.h., durch eine individuell zugeschnittene, umfassende Betreuung und Unterstützung bei der Vermittlung von Arbeit Suchenden,



*Sozialpolitik in Diskussion, Band 7/2008: Seiten 6–37*

2. die Verankerung von KundInnenzufriedenheits- und Qualitätszielen im AMS-Zielsystem und
3. eine ausreichende personelle Ausstattung zur Umsetzung

sollen Effizienz und Qualität der Arbeitsvermittlung gesteigert werden.

Ein umfassendes Case-Management stellt sicher, dass die Arbeitssuche durch individuelle, kompetente Beratung und Begleitung während des Wiedereingliederungsprozesses möglichst rasch beendet wird.

## 6.2 Ausbau des Systems der beruflichen Weiterbildung

Eine Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, die im Kern auf die internationale Konjunkturentwicklung und eine Ausweitung der Arbeitsmarktförderung zur Beeinflussung der Arbeitslosenstatistik zielt, muss auf eine nachhaltige Verbesserung von Beschäftigungschancen setzen, um die Strukturprobleme auf dem Arbeitsmarkt zu bewältigen.

*- Rechtsanspruch auf berufliche Neuorientierung*

Durch einen massiven Ausbau der arbeitsmarktbezogenen Aus- und Weiterbildung von Beschäftigten und Arbeit Suchenden soll ein Rechtsanspruch auf berufliche Neuorientierung für alle ArbeitnehmerInnen möglich werden. Mit besseren Möglichkeiten zur beruflichen Aus- und Weiterbildung für Beschäftigte und Arbeit Suchende kann mehr Chancengerechtigkeit auf dem österreichischen Arbeitsmarkt und eine Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Betriebe und ArbeitnehmerInnen erreicht werden.

Die Wirkungen einer solchen Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik sind beachtlich: Bei einer vollständigen Umsetzung kann eine konjunkturunabhängige Steigerung der Beschäftigung um 35.000 Personen pro Jahr erreicht werden.

Die Einrichtung dieser Instrumente erfordert den Aufbau eines flächendeckenden Netzes von Berufs- und Bildungsinformationsmöglichkeiten und das gebührenfreie Nachholen von Bildungsabschlüssen bis zum Maturaniveau.

*- Attraktivierung der Bildungskarenz*

Eine attraktive Bildungskarenz ist zu konzipieren und umzusetzen. Sie müsste durch folgende Kriterien charakterisiert sein:

- eine Erhöhung des Weiterbildungsgeldes
- ein Rechtsanspruch auf Bildungskarenz
- eine Erleichterung bei den Anspruchsvoraussetzungen
- eine Flexibilisierung der Dauer der Bildungsmaßnahme
- eine Ausdehnung der Bildungskarenz auch auf Arbeit Suchende

Damit kann eine Steigerung der Beschäftigung um bis zu 24.000 Arbeitsplätze jährlich erreicht werden.

*- Rechtsanspruch auf 35 Stunden Weiterbildung/Jahr*

Ein Rechtsanspruch für alle Beschäftigten auf eine vom Arbeitgeber/von der Arbeitgeberin finanzierte Weiterbildung im Ausmaß von 35 Stunden pro Arbeitsjahr soll gesetzlich verankert werden. Eine genaue Definition möglicher Weiterbildungsinhalte soll durch die Kollektivvertragsparteien erfolgen. Im Jahresdurchschnitt könnten dadurch 5.000 neue Arbeitsplätze geschaffen werden.

*- Rechtsanspruch auf Aus- und Weiterbildung für Arbeit Suchende*

Darüber hinaus soll – analog zur derzeitigen Regelung für Jugendliche und Ältere – ein Rechtsanspruch auf Aus- und Weiterbildung auch für alle anderen Arbeit Suchenden eingeführt werden. Dabei soll auf die individuelle Lage und die Wünsche des/der Arbeit Suchenden eingegangen werden und die Bindung an eine drei Monate erfolglose Vermittlungsbemühung des Arbeitsmarktservice als Anspruchsvoraussetzung wegfallen. Die Genehmigung des Ausbildungswunsches erfolgt durch das AMS aufgrund der konkreten Arbeitsmarktgegebenheiten vor Ort und der mit der Ausbildung erreichbaren nachhaltigen Verbesserung der Beschäftigungsaussichten der betroffenen Person. Während der Bildungsmaßnahme wird das Arbeitslosengeld weiter bezogen, und zwar bis zur höchstmöglichen Dauer wie derzeit bei den Arbeitsstiftungen (rechtlich bis zu drei Jahren möglich).

## 6.3 Ausbau der sozialen Sicherheit

Eine Erhöhung des Arbeitslosengeldes bei gleichzeitiger Verlängerung der Bezugsdauer erhöht die soziale Sicherheit bei Arbeitslosigkeit. Zusätzlich sollte eine Reform der Notstandshilfe angedacht, ein Basisarbeitslosengeld ohne Versicherungszeiten für Jugendliche und eine Ausweitung der Pflichtversicherung auf freie DienstnehmerInnen eingeführt werden. Ebenso sollten eine Arbeitslosenversicherung für Selbständige und eine freiwillige Höherversicherung in der Arbeitslosenversicherung zur Weiterentwicklung der sozialen Sicherungssysteme ermöglicht werden.

Zwei der vorgeschlagenen Maßnahmen wurden bereits gesetzlich verankert:

Freie DienstnehmerInnen wurden mit 1. 1. 2008 in die Pflichtversicherung der Sozialversicherung einbezogen. Sie verfügen damit seit Beginn dieses Jahres über eine Kranken-, Pensions-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung. Selbständige können sich ab 1. 1. 2009 erstmals freiwillig gegen Arbeitslosigkeit versichern.

## 6.4 Gesundheitsstiftung zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit

Ähnlich dem Modell der Arbeitsstiftungen soll eine flächendeckende Gesundheitsstiftung jenen Menschen, die aus gesundheitlichen Gründen Gefahr laufen, ihre Tätigkeit nicht mehr ausüben zu können oder ihren Arbeitsplatz bereits verloren haben, eine neue berufliche und gesundheitliche Perspektive bieten. Ziel muss sein, gesundheitlich gefährdete Beschäftigte und Arbeit Suchende frühzeitig zu rehabilitieren und ihnen zu helfen, sich wieder in den Arbeitsprozess zu integrieren.

Inhalte dieser Gesundheitsstiftung sind eine umfassende arbeitsmedizinische und berufsdiagnostische Beratung und Betreuung sowie das Setzen adäquater Maßnahmen. Dies kann zu einer Adaptierung des aktuellen Arbeitsplatzes führen, sodass ohne Gesundheitsschädigung weiter gearbeitet werden kann oder auch eine neue Tätigkeit im Unternehmen nach einer entsprechenden Qualifizierung ermöglichen. Die Möglichkeit einer beruflichen Neuorientierung mit entsprechender Qualifizierung und Vermittlungsunterstützung soll auch Arbeit Suchenden offen stehen.

Bereits bestehende Pilotprojekte können nur auf Grundlage einer intensiven Kooperation von Krankenkassen, Pensionsversicherung und Arbeitsmarktservice erfolgreich durchgeführt werden.

Ein flächendeckender Einsatz der Gesundheitsstiftung braucht auch eine Angleichung der jeweils zu beachtenden gesetzlichen Vorschriften. So müsste etwa im Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz (ASVG) die unterschiedliche Behandlung von un- oder angelernten ArbeitnehmerInnen beim Zugang zu beruflicher Rehabilitation und bei den sonstigen Fördermöglichkeiten der Pensionsversicherungsträger beseitigt werden, anstelle sie auf andere – am Arbeitsmarkt oft gar nicht angebotene – Arbeitsplätze zu verweisen. Im AMS sollte die berufliche Eingliederung gesundheitlich beeinträchtigter Arbeit Suchender einen höheren Stellenwert erhalten.

## 6.5 Reduktion von Arbeitsangebot und tatsächlicher Arbeitszeit

Die skizzierten Weiterbildungsmaßnahmen ermöglichen eine konjunkturunabhängige Senkung der Arbeitslosigkeit, weil durch die Inanspruchnahme von Bildungskarenz und Rechtsanspruch auf bezahlte Weiterbildung das Arbeitsangebot verringert und der Weiterbildungsmarkt belebt wird. Eine Reduktion von Überstunden schafft Beschäftigung und ist durch geeignete Anreize umsetzbar. Beispielsweise stellen geringere Kranken- und Arbeitslosenversicherungsbeiträge der ArbeitgeberInnen für Normalarbeitsstunden und merklich höhere für Überstunden bei aufkommensneutraler Gestaltung einen solchen Anreiz dar (Stichwort: All-Inclusive-Verträge).

## 6.6 Erhöhte Steuerfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik

Die Finanzierung dieser Arbeitsmarktreform ist durch eine Mischfinanzierung aus Arbeitslosenversicherungsbeiträgen und Steuern/Abgaben unter Einbeziehung von EU-Strukturfondsmitteln möglich und ökonomisch gerechtfertigt. Wird dieses Reformkonzept durch eine auf Vollbeschäftigung zielende Wirtschaftspolitik unterstützt, dann wird ceteris paribus deren Wirkung auf Arbeitslosigkeit und Beschäftigung verstärkt.

## ZUSAMMENFASSUNG

Die Arbeitslosigkeit wird mittelfristig hoch bleiben oder sogar weiter ansteigen und damit die zentrale Herausforderung für die Wirtschafts-, Sozial- und Gesellschaftspolitik in Österreich darstellen. Daher hat eine Arbeitsgruppe der Arbeiterkammern erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik in Schweden, Dänemark, im Vereinigten Königreich und den Niederlanden analysiert und daraus Schlussfolgerungen für Reformen in Österreich abgeleitet. Als Ansatzpunkte für zukunftsorientierte Reformen werden berufliche Weiterbildung, Arbeitszeitpolitik, insbesondere in Bezug auf Weiterbildung und Überstunden, Maßnahmen zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit, individuelle Beratung und Betreuung in der Arbeitsvermittlung, ein Ausbau der sozialen Sicherheit bei Arbeitslosigkeit und eine stärkere Steuerfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik identifiziert.

Die Erfahrungen der Vergleichsländer werden genutzt und für österreichische Gegebenheiten adaptiert. Es werden Maßnahmen skizziert, die Österreich dem Ziel der Vollbeschäftigung näher bringen können. Dazu zählen unter anderem eine Ausweitung der Bildungskarenz, das Recht auf bezahlte Weiterbildung, eine Reduktion von Überstunden durch geeignete Anreize, eine Gesundheitsstiftung, Case-Management in der Vermittlung Arbeit Suchender und ein Ausbau der sozialen Sicherheit bei Arbeitslosigkeit, indem sowohl Leistungen als auch der Kreis der Versicherten in der Arbeitslosenversicherung ausgeweitet werden.

## BIBLIOGRAPHIE

*Arbeitsmarktservice Österreich* (2007), Geschäftsbericht. Mit Power am Arbeitsmarkt, Wien.

*Arbeitsmarktservice Österreich* (2006), Professionelle Problemlösungen für den Arbeitsmarkt und Stärkung der KundInnenorientierung. Längerfristiger Plan des Arbeitsmarktservice Österreich 2006-2008, Wien.

*Arbeitsmarktservice Österreich* (2003), Strategien bei verzögertem Konjunkturaufschwung. Professionelle Problemlösungen für den Arbeitsmarkt und Stärkung der KundInnenorientierung. Längerfristiger Plan des Arbeitsmarktservice Österreich 2003-2005, Wien.

*Arbeitsmarktservice Österreich* (2001), Auf dem Weg zur Vollbeschäftigung. Das AMS als führender Dienstleister für beide Marktpartner auf einem stärker wettbewerbsorientierten Arbeitsmarkt. Längerfristiger Plan des Arbeitsmarktservice Österreich 2002-2004, Wien.

*Arbeiterkammer Oberösterreich* (2006), Arbeitsklimaindex, April und Mai 2006, Linz.

*Aust,* Andreas und Hans-Jürgen *Bieling* (1996), Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Westeuropa – zwischen strategischer Konvergenz und institutioneller Vielfalt, in: Zeitschrift für Sozialreform 42(3) 1996, 141-166.

*Biehl,* Kai (2007), Personenbezogene Gesamtübersicht des österreichischen Arbeitsmarktes nach Beschäftigungsformen, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 33. Jg. (2007), Heft 2, 255-279.

*Bieling,* Hans-Jürgen (2006), Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der Europäischen Union – Problemlagen, Krisendiagnosen, Strategieelemente, in: Christine *Stelzer-Orthofer* (Hg.), Arbeitsmarktpolitik im Aufbruch. Herausforderungen und innovative Konzepte, Wien, 39-72.

*Bock-Schappelwein,* Julia (2003), Social Protection Statistics, WIFO, Wien.
*Brooks,* Clem and Jeff *Manza* (2007), Why Welfare States Persist. The Importance of Public Opinion in Democracies, Chicago.
*Bundesagentur für Arbeit* (2005), Geschäftsbericht 2004 – Zahlen, Daten, Fakten, Nürnberg.
*Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit* (2006), Zielvorgaben des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit zur Durchführung der Arbeitsmarktpolitik an das Arbeitsmarktservice, Wien.
*Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit* (2007), Arbeitsmarktpolitik in Österreich im Jahr 2006, Wien.
*Esping-Andersen,* Gøsta (1990), The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge.
*Europäische Kommission* (2004), Die soziale Lage in der Europäischen Union, Brüssel.
*Europäische Kommission* (2006), Employment in Europe 2006, Brüssel.
*Europäische Kommission* (2007), Employment in Europe 2007, Brüssel.
*Europäische Kommission* (2007a), MISSOC-Datenbank, Comparative Tables on Social Protection in the 27 Member States of the European Union, in the European Economic Area and in Switzerland - Situation on 1 January 2007, Brüssel.
*Fink,* Marcel (2006), Arbeitsmarkt und Beschäftigungspolitik in Großbritannien und Dänemark: unterschiedliche Pfade zum Erfolg?, in: Christine *Stelzer-Orthofer* (Hrg.), Arbeitsmarktpolitik im Aufbruch. Herausforderungen und innovative Konzepte, Wien, 97-135.
*Grand,* Peter (2007) Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 1998-2005 vor dem Kontext der Europäischen Beschäftigungspolitik, Diplomarbeit Politikwissenschaft, Universität Wien.
*Hall,* Peter A. and David *Soskice* (2001), An Introduction to Varieties of Capitalism, in: Peter A. *Hall* and David *Soskice* (eds.), Varieties of Capitalism. The Institutional Foundation of Comparative Advantage, Oxford, 1-70.
*Lessenich,* Stefan (1995), Wohlfahrtsstaatliche Regulierung und Strukturierung von Lebensläufen. Zur Selektivität sozialpolitischer Interventionen, in: Soziale Welt, 46. Jg., Heft 1, 51-69.
*Lutz,* Hedwig und Helmut *Mahringer* (2007), Wirkt die Arbeitsmarktförderung in Österreich? Überblick über die Ergebnisse einer Evaluierung der Instrumente der Arbeitsmarktförderung in Österreich, in: WIFO-Monatsberichte 3/2007, Wien, 199-207.
*Lutz,* Hedwig und Helmut *Mahringer* und Andrea *Pöschl* (2006), WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation. Teilstudie 14: Aktive Arbeitsmarktpolitik, Wien.
*Lutz,* Hedwig und Helmut *Mahringer* und Andrea *Pöschl* (Hg., 2005), Evaluierung der österreichischen Arbeitsmarktförderung 2000-2003, WIFO, Wien.
*Marterbauer,* Markus (2006), Wem gehört der Wohlstand? Perspektiven für eine neue österreichische Wirtschaftspolitik, Wien.
*OECD* (2006a), Mehr Arbeitsplätze, höhere Einkommen – Politiklektionen aus der Neubeurteilung der OECD Beschäftigungsstrategie, Paris 2006.
*OECD* (2006), Employment Outlook, Paris 2006.
*Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung* (2007), Prognose für 2007 und 2008: Starkes Wirtschaftswachstum 2007, erhebliche Risiken für die Konjunktur 2008, Wien.
*Pointecker,* Marc (2008), On Financing Active Labour Market Policy, in: Sozialpolitik in Diskussion, Band 7, Wien; download: http://wien.arbeiterkammer.at/www-9905.html.
*Schmid,* Günther (2002), Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt am Main.
*Spitznagel,* Eugen und Hans-Uwe *Bach* (2000), Volkswirtschaftliche Kosten der Arbeitslosig-

keit und gesamtfiskalische Budgeteffekte arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3/2000, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz.
*Spitznagel,* Eugen und Hans-Uwe *Bach* (2003), Was kostet uns die Arbeitslosigkeit?, IAB Kurzbericht, 10/2003, Bundesanstalt für Arbeit.
*Statistik Austria* (2005, 2006, 2007), Arbeitskräfteerhebung, Quartalsberichte I/2005 bis I/2007 (Mikrozensus), Wien.
*Synthesis Forschung* (2007), Rückgang der Arbeitslosigkeit kommt zum Stillstand, Wien.

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

A – Österreich
AAMP – Aktive Arbeitsmarktpolitik
AlVG – Arbeitslosenversicherungsgesetz
AMS – Arbeitsmarktservice
AMSG – Arbeitsmarktservicegesetz
ASVG – Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
BeFG – Beschäftigungsförderungsgesetz
D – Deutschland
DK – Dänemark
EBS – Europäische Beschäftigungsstrategie
ESF – Europäischer Sozialfonds
IMK – Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung
JASG – Jugendausbildungs-Sicherungsgesetz
NAP – Nationaler Aktionsplan
NL – Niederlande
UK – Vereinigtes Königreich
WIFO – Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

## ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS

Abbildung 1: Verhältnis der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik in % des BIP (2000 und 2005) ..... 14
Tabelle 1: Sozialquoten 2005 (in % des BIP) und die Sozialleistungen nach ihrer Funktion ..... 18
Tabelle 2: Die Entwicklung der Arbeitslosenquote (EU-Methode) ..... 20
Tabelle 3: Die Entwicklung der Beschäftigungsquote (in % der 15- bis 64-Jährigen) ..... 21
Tabelle 4: Die Entwicklung der Beschäftigungsquote in Vollzeitäquivalenten (in % der 15- bis 64-Jährigen) ..... 22
Abbildung 2: Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik in % des BIP (1996 bis 2005) ..... 22
Abbildung 3: Anteile der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik 2005 (in % des BIP) .... 23
Abbildung 4: Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik 2005 (in% des BIP) ..... 26



*Sozialpolitik in Diskussion, Band 7/2008: Seiten 6–37*