7 ■ sozialpolitik in diskussion sozialpolitik in diskussion

Josef Wallner (Hg.)

GESTALTUNG UND FINANZIERUNG VON ARBEITSMARKTPOLITIK: EIN INTERNATIONALER VERGLEICH

Jänner 2008

wien.arbeiterkammer.at

AK WIEN

GESTALTUNG UND FINANZIERUNG VON ARBEITSMARKTPOLITIK: EIN INTERNATIONALER VERGLEICH

Hg. von Josef Wallner

Jänner 2008

wien.arbeiterkammer.at/www-9905.html

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort 3

Adolf Buxbaum, Sonja Ertl, Marc Pointecker
Neue Wege der Arbeitsmarktpolitik – Lehren aus einem Ländervergleich für Österreich 5
- Einleitung 5
- 1. Der österreichische Arbeitsmarkt und seine Herausforderungen 5
- 2. Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich 9
- 3. Hintergrund des Ländervergleichs – Trends der Arbeitsmarktpolitik 15
- 4. Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik 23
- 5. Erfolgreiche Strategien gegen Arbeitslosigkeit – die Erkenntnisse aus dem Ländervergleich 25
- 6. Lösungsvorschläge für die österreichische Arbeitsmarktpolitik 30
- Zusammenfassung 34
- Bibliographie 34
- Abkürzungsverzeichnis 36
- Abbildungs- und Tabellenverzeichnis 36

Marc Pointecker
On Financing Active Labour Market Policy 37
- 1. Introduction 37
- 2. Why labour-market policy? 37
- 3. Financing LMP in selected countries 40
- 4. Crowding out and legal entitlement to ALMP 57
- 5. Gross and net cost of ALMP 61
- 6. ALMP and economic stabilisation 66
- 7. Conclusions 69
- References 70
- Abbreviations 71
- List of Figures and Tables 72

AutorInnen 72

Impressum:
Herausgeber und Verleger: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, 1040 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22.
Redaktion: Dr. Ursula Filipič, AK Wien, Abteilung Sozialpolitik.
Printmarketing: Johann Polonyi, 1180 Wien.
Druck: Druckerei Hans Jentzsch & Co GmbH, 1210 Wien.

VORWORT

Österreich hat angeblich das Kunststück geschafft, in weniger als zwei Jahren von Rekordarbeitslosigkeit zu einem Arbeitskräftemangel und nahezu zur Vollbeschäftigung zu gelangen. Diesen Eindruck vermitteln jedenfalls Medienberichte und die Aussagen von PolitikerInnen.

Dabei ist trotz der boomenden Wirtschaft, Rekordgewinnen der Unternehmen und steigender Beschäftigung die Zahl der Arbeit Suchenden von den höchsten Werten seit Bestehen der Republik nur moderat gesunken. Mehr als 309.000 Menschen waren zum Jahreswechsel 2008 auf der Suche nach Arbeit. Selbst die Erwartung weiterhin sinkender Arbeitslosigkeit verkümmert in den ersten Wochen des neuen Jahres zur Hoffnung. Die WirtschaftsforscherInnen schrauben die wirtschaftlichen Wachstumserwartungen seit Monaten nach unten und einige rechnen neuerlich mit steigenden Arbeitslosenzahlen.

Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wird daher in den nächsten Jahren eine der wichtigsten Herausforderungen für Politik und Gesellschaft bleiben. In der Bewältigung dieser Herausforderung kommt der Arbeitsmarktpolitik eine zentrale Bedeutung zu. Der Arbeitsmarkt hat sich in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten rasch verändert. Eine erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik muss sich ebenfalls stetig wandeln, Antworten auf neue Herausforderungen finden und innovativ sein.

Lag ursprünglich der Schwerpunkt der Arbeitsmarktpolitik in der elementaren sozialen Absicherung für ArbeitnehmerInnen und der Bereitstellung von Arbeitskräften für die Unternehmen, gehen die Anforderungen und Möglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik inzwischen weit darüber hinaus: eine moderne Arbeitsmarktpolitik kann die Bewältigung des raschen und andauernden Strukturwandels unterstützen, indem Arbeitskräfte durch Qualifizierung und gute soziale Absicherung die Möglichkeit zu beruflicher Weiterentwicklung erhalten und gleichzeitig den steigenden Qualifikationsanforderungen der Unternehmen gerecht werden. Arbeitsmarktpolitik spielt eine elementare Rolle in der Verwirklichung von lebensbegleitendem Lernen. Sie kann als fiskalpolitisches Instrument zu wirtschaftlicher Stabilität beitragen sowie die wirtschaftliche Dynamik unterstützen. Sie muss dem Phänomen prekärer Beschäftigungsverhältnisse wirksam begegnen und darf niemals ihre Rolle in der Bekämpfung von Armut verlieren.

Die ArbeitnehmerInnenvertretungen spielen in der laufenden Weiterentwicklung und Modernisierung der österreichischen Arbeitsmarktpolitik eine wichtige Rolle. Ein Blick über die Grenzen des Landes ist dabei unerlässlich, um auch von anderen Ländern zu lernen, von positiven Erfahrungen wie von Misserfolgen. Im ersten Artikel des vorliegenden Bandes untersuchen die AutorInnen, MitarbeiterInnen der Arbeiterkammern Wien und Niederösterreich, daher die Arbeitsmarktpolitik von Dänemark, Deutschland, den Niederlanden, Schweden und dem Vereinigten Königreich. Als besonders erfolgreicher Strategieansatz in der Arbeitsmarktpolitik erweist sich eine Kombination aus sozialer Absicherung auf hohem Niveau, individualisierter Vermittlungsunterstützung und gezielter Investition in Weiterbildung von Arbeit Suchenden ebenso wie von Beschäftigten. Die Analyse mündet in Lösungsvorschläge für einige Herausforderungen der österreichischen Arbeitsmarktpolitik.

Fortschrittliche Arbeitsmarktpolitik ist ein Bindeglied zwischen Sozial-, Wirtschafts-, Bildungs-, Struktur- und Finanzpolitik und kann die jeweiligen Politikfelder wirksam unterstützen. Dafür bedarf die Arbeitsmarktpolitik aber nicht nur einer zeitgemäßen Ausrichtung und einer adäquaten finanziellen Basis, sondern ebenso eines leistungsfähigen Finanzierungsrahmens. Eine Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik nahezu ausschließlich über Arbeitslosenversicherungsbeiträge von ArbeitnehmerInnen und Unternehmen – wie in Österreich – birgt die Gefahr prozyklisch zu wirken und hat zudem ungünstige Anreizwirkungen. Im zweiten Artikel wird die Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in einigen Ländern diskutiert und werden allgemeine Schlussfolgerungen für das Design und die Finanzierung von Arbeitsmarktpolitik gezogen. Der Artikel wurde im Auftrag und mit Unterstützung der ILO geschrieben und ist daher in Englisch gehalten.

Wir wünschen Ihnen eine anregende Lektüre!

Adolf Buxbaum
Sonja Ertl
Marc Pointecker
Josef Wallner

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.

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.

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.

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.

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.

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. €.

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-

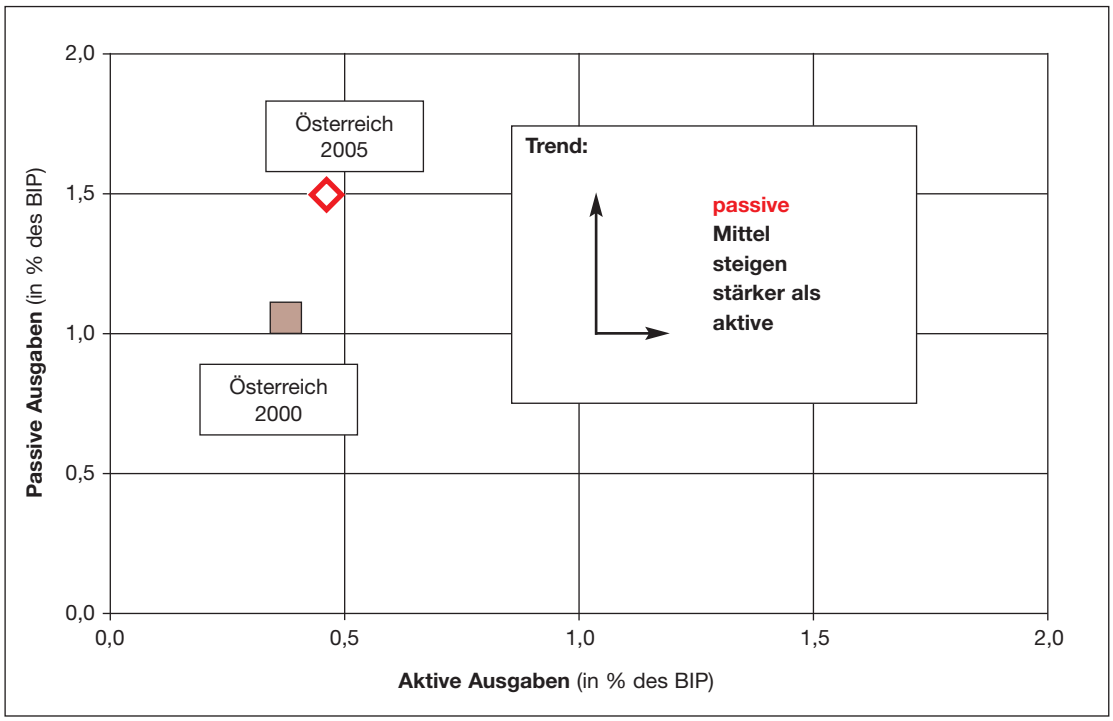
[15] „Arbeitsmarkt – Zukunft 2010“, Vorschläge der Sozialpartner für ein Maßnahmenpaket zur Deckung des Fachkräftebedarfs und zur Jugendbeschäftigung, Wien, 2. Oktober 2007; download: http://www.sozialpartner.at/sozialpartner/20071001_Sozialpartner%20Ma%C3%9FnahmenpaketArbeitsmarkt_vorl%C3%A4ufigeEndversion.pdf.

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

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).

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.

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“.

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.

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.

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.

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)

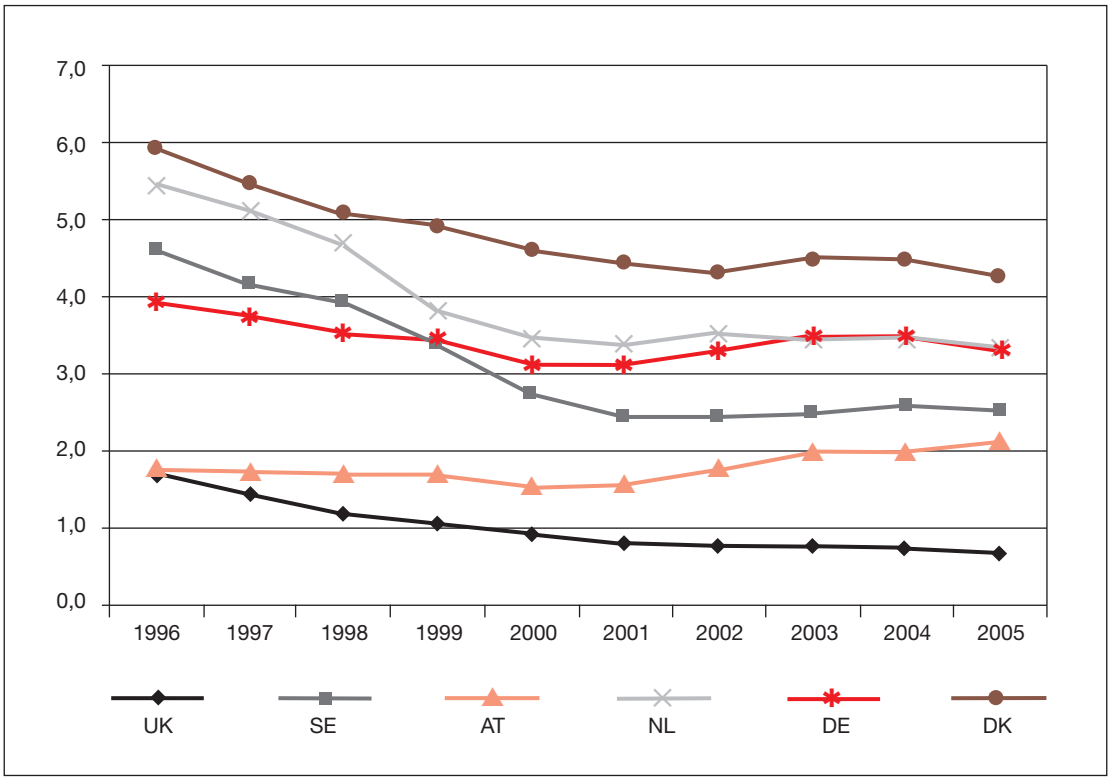
Länder	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Vereinigtes Königreich	58,6	58,7	59,2	59,4	60,2	60,7	60,9	61,3	61,7	61,6	61,5	61,6	61,9	61,9
Schweden	:	:	63,9	62,8	61,9	62,4	63,8	65,1	68,4	68,1	67,6	66,2	66,0	66,6
Österreich	:	:	65,8	63,6	63,5	63,8	63,9	63,5	63,4	62,9	63,1	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

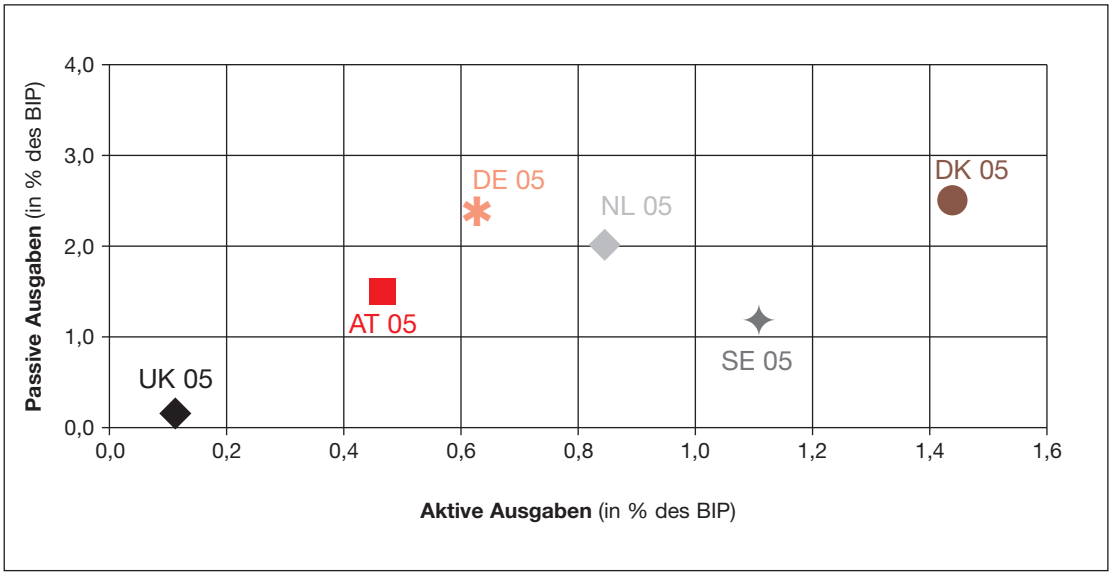
Abbildung 2: Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik in % des BIP (1996 bis 2005)



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.

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

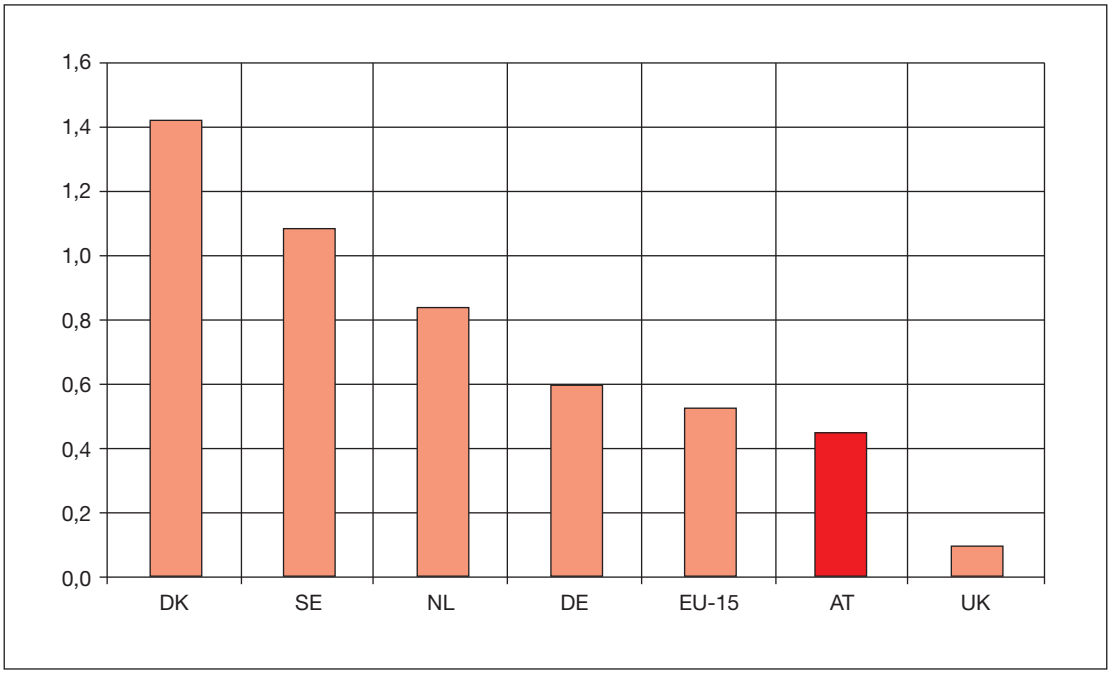
5.1 Aktive Arbeitsmarktpolitik

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.

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).

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,

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

Marc Pointecker

ON FINANCING ACTIVE LABOUR MARKET POLICY

1. INTRODUCTION[1]

This paper aims at several questions that are important for the design and implementation of labour-market policies and their role in developed countries. These questions are all centred on financial issues. A basic question concerns the sources of financing: are they paid for by the general taxpayer, out of general tax revenue, or by specific contributions levied on employers and/or employees and does this interfere with their design and effectiveness? Another question concerns the gross and net costs of policies – as the "sticker price" of active labour-market policies usually does not reflect the complex financial flows that accompany these programmes. If creation of goods and services including human capital and multiplier effects lower the net-cost of active labour-market policies, what are the implications for financing? How can active labour-market policies be used as automatic stabilisers and again what are the consequences for financing?

This paper is intended to address these questions. Chapter two gives a definition of labour-market policies (LMPs) and provides some discussion of benefits and criticism of LMPs, especially active labour-market policies (ALMPs). Chapter three looks at financing of LMPs in Sweden, Denmark, France, Germany and the United States. A short historical summary as well as recent developments in financing ALMPs is presented. Some country experiences are evaluated in chapter four. The focus is on crowding out of ALMP by passive labour-market policy (PLMP) and how to prevent it. In the following chapter the net cost of ALMP and its implication on financing is discussed. Finally, in chapter six an added bonus of ALMP is investigated: the potential of ALMPs to contribute to macroeconomic stabilisation.

2. WHY LABOUR-MARKET POLICY?

2.1 Definitions

Labour-market policies are policies that provide either income replacement (passive labour-market policies) or labour-market integration programmes (active labour-market policies) mostly for the unemployed. Some measures apply also to underemployed or those looking for a better job.

[1] This paper was written for the ILO. Thanks to Peter Auer for his strong support and useful comments. I would also like to thank Janine Berg and Konstantin Wacker for their comments and help.

The OECD considers the following measures to be part of ALMP:

- Public employment services and administration
- Labour-market training
- Youth measures
- Subsidised employment that includes public or non-profit job creation, subsidies to employment in the private sector and support for unemployed people to start an enterprise
- Measures for the disabled.

PLMP includes unemployment compensation (unemployment benefits and unemployment assistance) and early retirement for labour-market reasons. ALMPs often include a passive, income replacement component as well (e.g. unemployment benefits for unemployed who attend training programmes). Often, ALMPs are used to support specific target groups such as women, youth, or low-skilled unemployed. ALMPs contribute to matching labour demand with supply. They enhance supply through training measures, reduce demand by providing start-up support for enterprises, create demand by public job creation and enterprise creation or change the structure of demand by employment subsidies in the private sector (cf. Auer et al., 2004).

2.2 Activation over benefits

It is a widely shared view that it is better to finance activity than inactivity. There are strong reasons for active policies, especially when a broader view on unemployment is taken that goes beyond labour-market effects and takes economic and social market and non-market effects into account as well.

ALMPs are at least rhetorically widely preferred to mere PLMPs, especially in Europe, where they are promoted by the European Employment Strategy (EES). With longer spells of unemployment, activating policies become more important. During short spells of unemployment the use of public employment services and the individual search for work are economical strategies for matching and labour-market integration. If these are not successful other activating strategies become more important in combating the negative consequences of unemployment such as loss of skills, self-confidence and work motivation. In the European Union, the Luxembourg guidelines state that the unemployed should participate in active programmes after six months (youth – unemployed up to the age of 25) or 12 months (adults). Recent numbers (see table 1) show that the degree of implementation of these guidelines vary widely in the EU.

It is important to stress that unemployment is more than an income problem for those affected. “There is plenty of evidence that unemployment has many far-reaching effects other than loss of income, including psychological harm, loss of work motivation, skill and self-confidence, increase in ailments and morbidity (and even mortality rates), disruption of family relations and social life, hardening of social exclusion and accentuation of racial tensions and gender asymmetries” (Sen 1999, 21). Some observers see a connection between unemployment and terrorism. Massive unemployment, especially youth unemployment and associated hopelessness, may create a hotbed where terrorist organisations can

recruit. Active labour-market policies can help to reduce or even offset many of these adverse effects or create positive effects. The loss of skills and work motivation can be tackled, psychological and health-related problems eased and social exclusion may be ended, depending on the kind of active labour-market policy applied. ALMPs have a social cohesion effect that can help to prevent mental and physical problems, have a positive impact on family relations and help to prevent crime.

Table 1: New start

The percentage of young/adult unemployed becoming unemployed in month x, still unemployed in month x + 6/12 and not having been offered a new start in the form of training, retraining, work experience, a job or other employability measure.

Country and year	Young unemployed	Adult unemployed
Germany	17.5 (2005)	11.6 (2004)
Sweden (2005)	4.5	10.9
Belgium (2005)	30.2	32.5
Spain (2004)	8.8	9.0
Hungary (2004)	31.3	24.5
Malta (2004)	60.8	91.9
Netherlands (2005)	16.0	13.0
Austria	2.1 (2004)	2.5 (2003)
Portugal (2004)	24.0	25.2
Finland (2005)	5.8	9.0
United Kingdom (2004)	0	0
Lithuania (2004)	16.5	18.5

Source: European Commission: Indicators for monitoring the employment guidelines, 2006 compendium.

In economic terms the distinction between direct labour-market effects and positive external effects and between market and non-market effects should be made. ALMPs have a direct impact on the labour market (employment, wages, quality of labour supply) but they produce a wide variety of positive external effects (better health, family relations, social cohesion etc.) that are difficult to quantify as well. On the other hand ALMP comes at a cost. Policy makers have to weigh the desired effects of ALMP against the cost of taxes and contributions.

LMPs may also produce undesired effects: they can discourage job search intensity and have an impact on wage setting by increasing workers' reservation wage. LMPs provide a wage floor which can be a disincentive to take up regular work (unemployment trap). Upward pressure on wages might result in unemployment. Potentially negative effects of LMP may be limited when LMP is implemented carefully, which includes job-search requirements for the unemployed and monitoring, a quality employment service and ALMP: "The adverse effects of generous unemployment benefits on unemployment appear to be mitigated by high public

spending on active labour-market programmes" (OECD 2006, 209). As will be shown later, the example of Denmark shows that generous unemployment benefits and extensive ALMP do not prevent Denmark from being the EU country with the highest employment rate and the lowest unemployment rate.[2]

An effect of ALMPs from a macroeconomic perspective is the stimulation and stabilisation of demand. LMPs can be useful as automatic stabilisers over the business cycle, a role usually attributed to PLMPs, but ALMPs are important in this respect as well (see chapter six). The value of goods and services produced within ALMP projects may increase the wealth of a society. ALMPs that focus on training do not produce goods and services but human capital. Training has positive effects on productivity and enables participants to cope with technological change better. ALMPs are instrumental in supporting structural change and facilitate the transfer of workers and employees from sectors with shrinking employment to sectors with rising employment. ALMPs have positive effects on tax income and social security revenue. Whether these effects are external or internalised depends on the mode of financing ALMPs. This is described in section 5.

There is no comprehensive overview quantifying the various external effects of LMPs. If externalities are insignificant, the evaluation of LMPs has to restrict itself to evaluation of the labour-market effects – mainly employment and wages. But if externalities are significant, and there is some evidence for considerable externalities, it is an important justification for LMPs and especially ALMPs. Further investigation of externalities might lead to insight into the design of efficient LMPs.

Schmid et al. point to advantages of financing active labour-market policy rather than passive policies. They argue that long-term payment of unemployment benefits or assistance to people who want to work is "economically irrational and socially undesirable". They add that those financing large numbers of unemployed persons "can hardly be expected to finance additional meaningful public tasks" (Schmid et al. 1990, 26, 27). This points to the heavy fiscal cost of unemployment (either contribution- or tax-financed unemployment benefits), which can be a serious burden. However, most ALMP measures have a higher sticker price or gross cost, their positive economic and social effects are not easy to pin down and often these are long-term as well. As a result, and as will be shown in section four, the unsuitable financing design often contributes to ALMPs being crowded out by PLMPs.

3. FINANCING LMP IN SELECTED COUNTRIES

The two main forms of financing labour-market policy are contribution-based funding and financing from tax revenue (general budget). Contributions are usually paid by both employers and employees. Sometimes only employers or employees contribute to financing LMP. Tax revenue used for LMPs may originate from any kind of tax. This section gives an overview of historical roots and contemporary design of financing ALMPs in some OECD countries.

[2] At the end of 2006 Denmark's unemployment rate dropped to 3.2% while the employment rate held at 75.9% in 2005, the latest year for which this figure is available.

The countries chosen are Sweden, Denmark, Germany, France and the United States. All of these countries have a long tradition of labour-market policy.

Although institutions and policies of the individual countries differ, classifications are often made. In Esping-Andersen's welfare-state clustering as well as in a new OECD clustering (OECD 2006a) the countries investigated here are in the same group: Sweden and Denmark are characterised as social-democratic welfare states (Esping-Andersen) or countries that combine social security with flexibility (OECD). Generous welfare benefits and active labour-market policies amongst other policy measures have recently resulted in high employment rates, low income disparity and relatively low unemployment rates that come at the price of high budgetary cost.

The United States is an example of the liberal welfare model (Esping-Andersen) or a market-reliant country (OECD). Low unemployment benefits and hardly any active labour-market policies are characteristics of this highly flexible labour market. Strong economic growth rates have led to low unemployment in recent years. The budgetary cost of labour-market policy is low, but the United States has wide income disparities and little equality of opportunities.

Germany and France represent the conservative welfare state (Esping-Andersen) or belong to the group of other OECD countries (OECD). They have somewhat lower welfare benefits, less emphasis on active labour-market policies and strong employment protection. In recent years both countries have struggled with high unemployment rates. Highly disputed labour-market reforms have been at the centre of political debate: the "Hartz Reforms" in Germany, the "Contrat Première Embauche" in France.

The OECD's reassessment of its job strategy concludes that there have been two successful policy packages in developed countries in the recent past: the market-reliant countries and countries that combine flexibility with security and activate jobseekers by ALMP. Both achieved high employment rates – with Denmark and Sweden boasting even higher employment rates than the US – and unemployment rates below OECD average. The public cost of these policies is much higher and income disparities are much lower in the Nordic countries than in the US.

3.1 Historical background of LMPs

Unemployment insurance and ALMPs were introduced at different points in time and under different circumstances across countries. Protracted political conflicts preceded the introduction of unemployment insurance systems in the twentieth century in Europe and North America. Opposition was caused by the fact that benefits for unemployed establish minimum conditions of work on the labour market. Financing of unemployment insurance was shaped by history – historical political compromise and previous institutional traditions play an important role even in contemporary design of LMPs.

In Europe, social-security systems were established upon two governing principles: the Bismarck-type social security, named after the 19th century German chancellor Otto von Bismarck, and the Beveridge-type social security named after the British economist and social reformer William Beveridge, who published the Beveridge report in 1942. The

Bismarck-type social-security systems are based on contributions that are usually linked to employment. Social security is divided into several branches (old age pension, health, and later unemployment) where all members pay income-related contributions. The Beveridge report proposed a tax-financed national insurance. In the event of unemployment, Beveridge systems pay a flat-rate unemployment compensation while in Bismarck systems benefits are linked to previous earnings and sometimes also to the duration of previous employment. LMP reforms in recent years show that the categories are becoming increasingly blurred; for example Germany has changed its unemployment assistance to a tax-financed flat rate. Today, no European country operates a pure form of either social-security system. Germany, Austria, Belgium and France resemble the Bismarckian system while Britain and the Scandinavian countries are closer to the Beveridge system (cf. Berie/Fink 2000). The United States resembles the Bismarck system. However, the proportion of private social expenditure is much higher than in Europe[3], for example there is no compulsory health-insurance coverage. Unemployment insurance in the United States is closer to the Bismarck system. Public social spending on LMP is much higher in Europe than it is in the United States.

But let us go back even further. In 1911, long before Beveridge wrote his report in 1942, Britain was the first country to introduce a public employment system, covering only 10% of the workforce and providing for a lump-sum minimal income. Contributions were borne by employers, employees and the central government. An even older form of unemployment insurance, named after the Belgian city that first introduced it, is the voluntary “Ghent” system, a trade union unemployment insurance that received public support and became widespread among municipalities in Europe. In Sweden, a state subsidy for local unemployment funds was introduced in 1922. Denmark, too, introduced the Ghent system. In Germany local funds were replaced by legislation on unemployment insurance in 1927 providing for participation of employers and employees and initially covering 40% of the workforce. Contributions were borne by employers and employees equally. In the United States unemployment insurance by trade union self-help organisations only covered a small proportion of the workforce at the start of the great depression of the 1930s. In 1935 a nationwide unemployment insurance system was introduced, which has retained its basic features until the present day. In France trade unions and the employer’s association agreed on an initially voluntary unemployment insurance in 1958, which became compulsory only in 1967. Previously, there was a tax-financed welfare-type for the unemployed, introduced in 1915 (cf. Schmid et al. 1992).

ALMPs cover a wide range of activities, some difficult to distinguish clearly from other social or economic policy programmes. During the great depression in the 1930s, public work-schemes such as the “new deal” in the United States were established. Similar schemes were introduced in Europe but in Germany these were transformed by the fascist regime into compulsory work programmes. In Sweden ALMPs play an important role since the 1950s in the pursuit of a full-employment policy. Only in the 1970s did ALMPs become widespread among industrialised countries, gaining importance in the aftermath of the first oil price shock.

[3] In 1995 public social expenditure in the United States amounted to 15.8% of GDP while private social expenditure was 7.8% of GDP. In Europe private social expenditure in % of GDP was much lower: Denmark: 0.8%, Germany: 0.9%, Sweden: 2.1%. The highest rate within Europe was recorded by Britain with 4.2% (cf. Berie/Fink 2000).

3.2 Labour-market policy spending in selected OECD countries

Financing of LMP in five countries is examined here in order to provide an overview of financing of LMP in economically advanced countries. LMP spending is part of social expenditure. Table 2 gives an overview on social and labour-market policy spending.

Table 2: Public social-policy expenditure and labour-market policy expenditure in % of GDP in 2001

2001	Public social expenditure in % of GDP	Labour-market policy expenditure in % of GDP	Rate of LMP expenditure in % of public social expenditure
Denmark	29.22	3.94	13.5 %
France	28.45	2.92	10.3 %
Germany	27.39	3.12	11.4 %
Sweden	29.78	2.46	8.3 %
United States	14.73	0.70	4.8%

Source: OECD (2006).

Table 2 shows that European countries devote approximately twice as much to public social policy expenditure in terms of GDP as the United States do. The rate of LMP expenditure in % of public social-policy expenditure is influenced by several factors. High unemployment (France, Germany) increases this rate, as does high ALMP expenditure (Denmark) and generous unemployment benefits (Denmark, Sweden). The United States' public expenditure on social policy is comparatively low and LMP expenditure is only a small fraction of social spending as a result of low unemployment, low income-replacement rates and little expenditure on ALMP.

Table 3: Where does the money for LMP come from

Country	Tax	Contribution
Sweden	●	●
Denmark		●
France	●	●
Germany	○	●
United States	●	●

● major source of funding ○ minor source of funding

In Sweden, LMP is basically financed by tax revenue and employer contributions, Denmark has changed its financing radically from taxes to contributions, France has separate labour-market institutions with separate financing, Germany relies heavily on contributions and the US has varying contribution systems. The European countries investigated devote a much

larger share of resources to active and passive LMP than the United States, as shown in tables 4 and 5. Denmark, France and Germany increased their spending on ALMP since the mid 1980s, while Sweden's expenditure in terms of GDP declined in recent years and the United States has constantly reduced its spending on ALMPs.

Table 4: Expenditure for ALMP in % of GDP, 1985-2004

	Sweden	Denmark	France	Germany	United States
1985	2.10	n.a.	0.66	0.60	0.26
1986	2.01	1.11	0.74	0.82	0.25
1987	1.88	1.08	0.80	0.92	0.24
1988	1.76	1.06	0.80	0.97	0.23
1989	1.54	1.13	0.73	0.93	0.22
1990	1.68	1.09	0.81	0.93	0.23
1991	2.46	1.27	0.92	1.29	0.22
1992	3.07	1.43	1.04	1.65	0.21
1993	2.97	1.74	1.25	1.57	0.21
1994	2.99	1.74	1.27	1.33	0.20
1995	2.36	1.88	1.29	1.32	0.19
1996	2.25	1.78	1.34	1.42	0.17
1997	1.96	1.66	1.35	1.23	0.17
1998	1.91	1.68	1.31	1.27	0.17
1999	1.77	1.79	1.38	1.31	0.15
2000	1.37	1.58	1.31	1.23	0.15
2001	1.39	1.65	1.29	1.18	0.15
2002	1.62	2.00	1.25	1.28	0.18
2003	1.27	1.88	1.07	1.25	0.17
2004	1.24	1.83	0.97	1.14	0.16

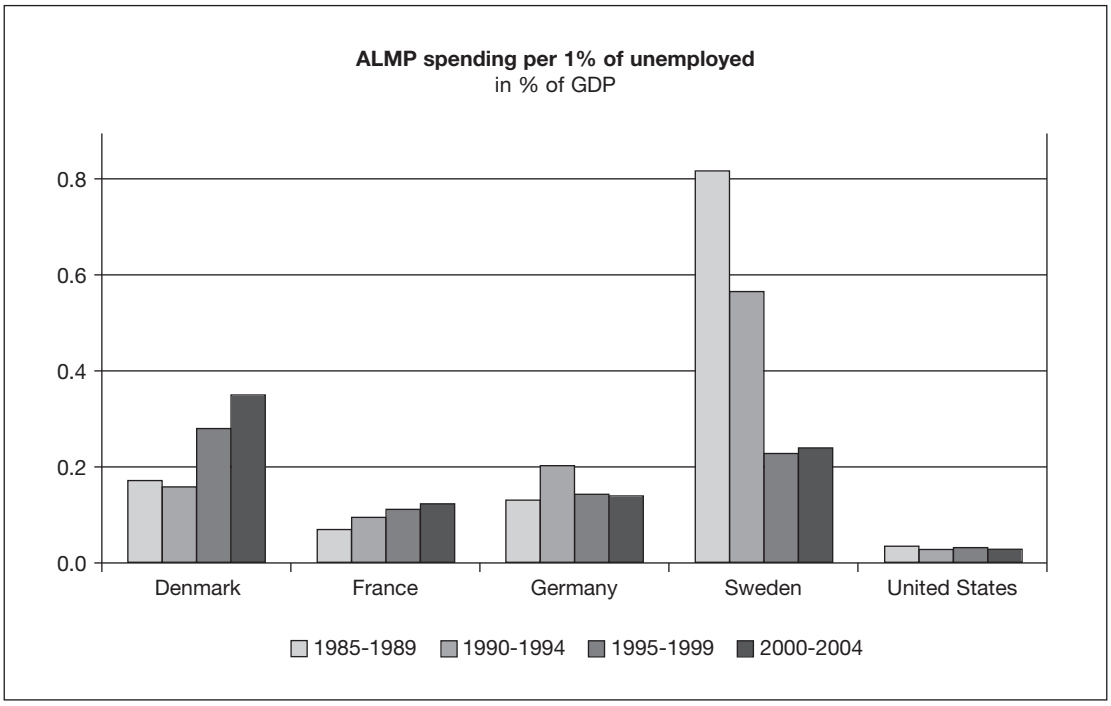
Source: OECD, Eurostat.

Table 3 shows that ALMP expenditure varies widely between countries, and shows major changes over time in some countries. In general ALMP expenditure is much higher in Europe than in the United States. Within Europe, the Scandinavian countries spend more than the Rhineland states. In the last ten years there seems to have been some convergence towards ALMP spending between 1% and 2% of GDP within the European countries examined here. This may be influenced by a European employment strategy that calls for activation. Sweden cut back on ALMP spending after the deep economic crisis at the beginning of the 1990s, whereas Denmark continues spending on ALMP despite falling unemployment. Investment in ALMP, especially investment in training for those in employment as well as the unemployed, is used as an instrument for the Danish workers and enterprises to meet the challenges of globalisation (Denmark's National Reform Programme, 2005). France increased ALMP

spending in the 1990s but has cut back on it recently. In Germany ALMP budgets seem to be relatively stable after a temporary push for ALMP expenditure following German reunification. Early indications point to lower ALMP expenditure as a result of the Hartz reforms. In the United States ALMP has never played a major role over the past 20 years and today does so to an even lesser extent.

More information can be obtained if ALMP spending is related to the unemployment rate in individual countries. Figure 1 shows ALMP spending per 1% of unemployed. This figure makes it possible to compare the relevance of ALMP between countries. It also permits a comparison of ALMP expenditure development over time.

Figure 1: Active labour-market policy spending per 1% of unemployed, 5 year averages 1985-2004



Source: OECD, Eurostat.

The figure for Sweden at the end of the 1980s and beginning of the 1990s is eye catching. These mark the final years of successful Swedish full-employment policy when unemployment was below 2% in some years and generous ALMP spending was used to bring the unemployed into training or employment. A sharp rise in unemployment between 1990 (1.8%) and 1994 (9.8%) caused by a deep economic crisis was first countered by an increase in ALMP spending. The higher ALMP spending could not be sustained, however, owing to emerging inefficiency and the enormous cost. Sweden is still a country that places emphasis on ALMP but no longer occupies the exceptional position in Europe that it once did. Denmark on the contrary has attracted a lot of attention in recent years thanks to its successful "flexicurity" approach in LMP. Danish "flexicurity" is often described as a "golden triangle": The sides of the triangle consist of "1. Relatively loose legislation for employment protection; 2. Generous social safety net for the unemployed; 3. High (intensity) spending (per unemployed) on ALMPs." (European Commission, 2006/2, p.78). The labour-market reform of

1994 even increased the ALMP spending in absolute terms as well as per 1% of the unemployed. The German figure reflects the temporary attempt to combat growing unemployment after reunification by expanding ALMP at the beginning of the 1990s. In France ALMP expenditure gained importance until the turn of the century and has fallen back somewhat since then, while in the United States ALMP is quantitatively insignificant.

Table 5: Expenditure for PLMPs in % of GDP, 1985-2004

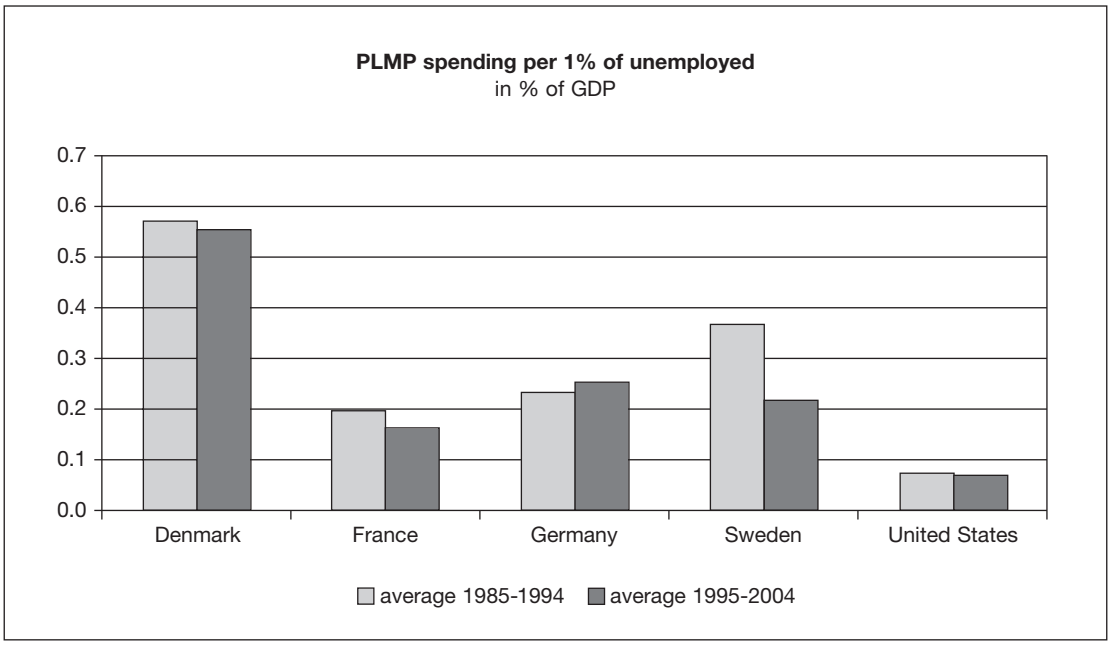
	Sweden	Denmark	France	Germany	United States
1985	0.87		2.37	1.28	0.54
1986	0.88	3.8	2.26	1.2	0.5
1987	0.8	3.8	2.18	1.23	0.45
1988	0.68	4.06	2.04	1.24	0.39
1989	0.63	4.36	1.86	1.1	0.42
1990	0.88	4.26	1.84	0.99	0.47
1991	1.65	4.57	1.91	1.75	0.65
1992	2.71	4.81	1.98	1.91	0.59
1993	2.76	5.33	2.07	2.52	0.43
1994	2.53	4.93	1.93	2.47	0.34
1995	2.26	4.42	1.77	2.33	0.33
1996	2.27	4.15	1.79	2.49	0.26
1997	2.03	3.83	1.84	2.53	0.25
1998	1.86	3.41	1.8	2.28	0.25
1999	1.62	3.15	1.75	2.12	0.23
2000	1.37	3.04	1.64	1.9	0.3
2001	1.07	2.29	1.63	1.94	0.55
2002	1.04	2.31	1.58	2.14	0.49
2003	1.21	2.65	1.74	2.28	0.51
2004	1.32	2.66	1.72	2.31	0.37

Source: OECD, Eurostat.

Expenditure on PLMPs has developed roughly in line with the unemployment rate of each country. Differences between countries are explained by different unemployment rates and different income replacement rates for the unemployed. Figure 2 shows that, except for Sweden, unemployment benefits per 1% of the unemployed have hardly changed over time in the countries observed. The markedly lower Swedish benefit expenditure per 1% of the unemployed may be explained by the cut in the replacement rate that took effect in 1996.

Expenditure for LMPs differs between countries, as does its financing. Now we will take a closer look at the individual countries' LMP-financing systems.

Figure 2: Passive labour-market policy spending per 1% of unemployed, 10-year averages 1985-2004



Source: OECD, Eurostat.

3.3 Sweden

In Sweden ALMPs and PLMPs are integrated into the national budget. ALMPs are predominantly financed by taxation. PLMPs are financed from a state grant funded by tax revenues, employer contributions and to a much smaller extent by employees, who pay contributions to trade-union unemployment funds. The integration in the national budget has the advantage that an increase in participation in ALMP programmes directly reduces the number of beneficiaries from unemployment insurance and expenditure. Given a political priority for (more expensive) ALMPs, the additional expenditure is partly offset by lower PLMP expenditure.

Employers pay labour-market contributions as part of the compulsory social insurance contributions. This money is transferred to the labour-market authority and allocated to 40 certified unemployment insurance funds, which are administered by as many sectoral trade unions.

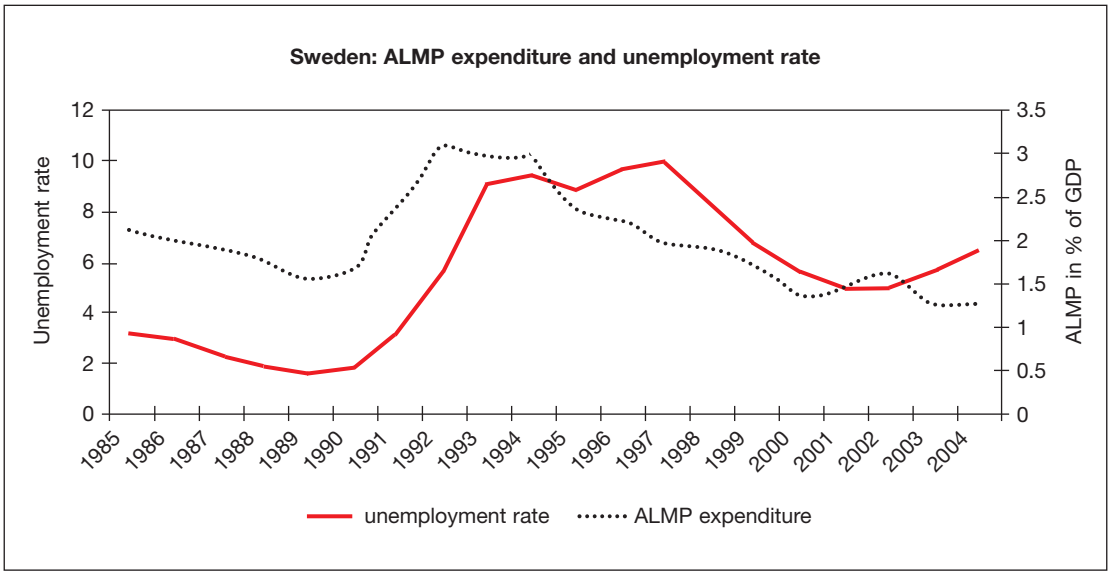
The employee contribution – voluntary and closely linked to trade union membership – is paid directly to the unemployment funds. The majority of employees are members of an unemployment insurance fund (in 1993: 87%). Those who are not covered by a fund and meet certain requirements qualify for cash assistance, which is much smaller than employment insurance benefits. The trade unions determine the member's contribution rate according to the risk of unemployment in the sector. The monthly contribution fees vary widely, but cover only a small proportion of unemployment benefits. 96% of the unemployment insurance funds' expenditure is covered by the state. The above-mentioned employers' contribution is intended to cover 65% of the state contribution to the unemployment funds, but due to the recession and rising unemployment in the mid-90s, in 1994 it covered only 26% of the total expenditure on unemployment benefits and cash assistance benefits. This caused considerable fiscal strain

and increased public debt, which led to the introduction of a new employee contribution in 1994. But when Social Democrats returned to power the employee contribution was removed and replaced by an increase in employers' contributions. A reverse move in health insurance contributions helped keep the overall payroll tax unchanged. The level of compensation was lowered and stricter control of job-searching activity enforced in order to keep the public deficit in check.

ALMPs are funded mainly (around 89%) by general tax revenue. In order to react quickly to developments on the labour market, the financial resources for ALMPs are not only provided by the annual budget bill but also complementary and supplementary budgets.

Employment counselling and placement, job-creation measures and sheltered employment for the disabled are entirely financed by general taxation. Funds for other ALMPs (temporary lay-off compensation, training programmes and work experience schemes) are partly re-financed from labour-market contributions by employers (cf. Anxo/Johannesson 1995).

Figure 3: Expenditure on ALMPs in % of GDP and the unemployment rate in Sweden



Source: OECD

Figure 3 clearly shows the counter-cyclical use of ALMP, which weakened in the 1990s and not longer holds since 2002. Periods of slow economic activity and rising unemployment were countered by a rise in ALMP expenditure. Schmid et al. as well as Anxo/Johannesson show the counter-cyclical use of ALMP for the 1970s and early 80s. But in the 1990s this anti-cyclical policy weakened. In 1993 and 1994 the deep recession led to a severe rise in unemployment but no further rise in ALMP expenditure, which already exceeded 3% of GDP in 1992. A new rise in unemployment in 1996 and 1997 was accompanied by a fall in ALMP expenditure to 2%. Anxo/Johannesson explain this in two ways: first, ALMP had reached its limits of administration and efficiency. Second, a shift in economic policy took place in the early 1990s when the main objective of Swedish economic policy shifted from full employment to price stabilisation. Crowding out of ALMPs only took place when total LMP expendi-

ture approached 6% of GDP. The Swedish tradition of a heavy emphasis on counter-cyclical ALMP was no longer observable after 2002, when unemployment increased but ALMP spending fell to its lowest level in at least 20 years.

LMP activity rates, that is the proportion of ALMP expenditure in total LMP expenditure, were above 70% in the late 1980s. They decreased to around 50% in the latter half of the 1990s, which is still very high and shows that activation is still given priority over benefits (see table 6).

Table 6: Activity rates – expenditure for ALMPs in % of total LMP expenditure, 5-year average

	Sweden	Denmark	France	Germany	United States
1985-1989	70.7	21.5	25.9	41.0	34.4
1990-1994	56.9	23.1	35.0	42.1	30.8
1995-1999	50.6	31.9	42.7	35.8	39.3
2000-2004	53.4	40.9	41.4	36.6	27.4

Source: OECD, own calculation.

3.4 Denmark

Denmark's unemployment insurance system is voluntary and covers around 90% of employees and self-employed (cf. OECD 2004a). Danish LMPs are often characterised as being very generous, with high unemployment benefits and extensive ALMP measures. The unemployment benefit is 90% of previous wage up to a relatively low ceiling of €447 a week before tax. Unemployment benefits are therefore a flat rate for many unemployed. Employees and the self-employed voluntarily pay a small membership contribution to unemployment insurance funds. However, all employees and the self-employed must pay 8% of their gross income towards the labour-market fund that finances ALMP and PLMP. Deficits are covered by the general budget.

Financing of LMP changed with the 1994 tax reform. Until then most passive and all active LMPs were funded by general tax revenue. The contributions of wage earners and employers to the various unemployment insurance institutions amounted to less than 30% of the cost. The long-term unemployed were entitled temporary subsidised employment either in public services or the private sector, after which they were able to receive unemployment benefits again. ALMP therefore had a supporting role for unemployment insurance. Rising structural unemployment and trouble with the design of ALMPs led to the labour-market reform of 1994, including its financing.

In June 1993 a tax reform and a labour-market reform were adopted simultaneously by the Danish parliament. The tax reform lowered the personal income tax gradually from 1994 until 1998. The substantially lower income taxation was accompanied by the adoption of so-called green taxes (higher vehicle, petrol and electricity taxes, charges on water and waste). A labour-market contribution was introduced in order to finance labour-market policy. Beginning in 1994, employees and the self-employed had to pay a new tax of 5% of their gross

earnings, rising to 8% from 1998 onwards, while employers have contributed 0.6% of the wage bill since 1998. However, the employers' contribution was repealed in 2000. The contribution originally financed three labour-market funds: an unemployment benefit fund, an activation fund and a sickness benefit fund (see below). This burdening of the bulk of financing LMPs on the employees still left them with higher net income due to lower income taxes.

The overall lifting of the tax burden resulted in a strong push for private consumption and economic growth. Private household consumption grew by an impressive 6.3% in 1994 and continued growing in the following years. This helped fuel strong economic growth (5.5% in 1994), which lasted until the end of the decade and contributed to falling unemployment. The unemployment rate fell continuously, from 9.6% in 1993 to 4.9% in 1998. In 2006, at 3.8%, the unemployment rate was the lowest in the European Union.

Initially the reforms put a strain on public finances. The budget deficit remained high, at 3.3% of GDP in 1994, but strong growth and falling unemployment and unemployment expenditure helped to reduce the budget deficit each year. From 1998 onwards Denmark has achieved an annual budget surplus.

Despite the introduction of labour-market contributions, Denmark still has the smallest non-wage labour costs within Europe and smaller non-wage labour cost than the United States, Canada and Japan.

Table 7: Non wage labour cost in selected OECD countries in 2005

2005	non wage labour cost in % of wages
France	93.1
Germany	76.6
Sweden	70.5
United States	44.8
Denmark	33.6

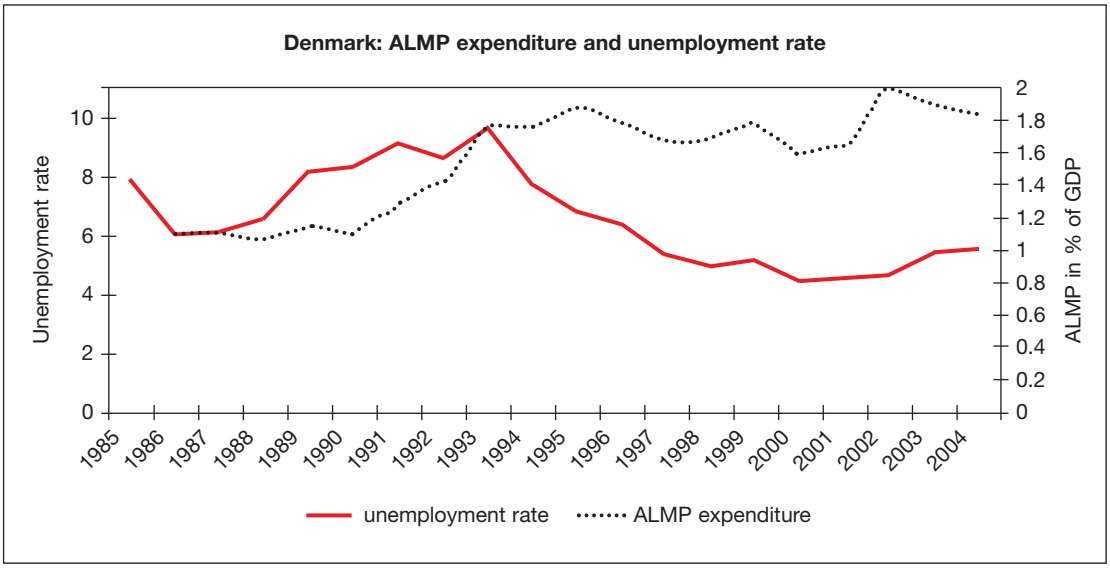
Source: Guger 2006.

Traditionally, Denmark enhances its international competitiveness by having small non-wage labour costs but high indirect taxes (e.g. a value added tax of 25%). This keeps the price of exports down (low non-wage labour costs, no value-added tax) while increasing the price of imports (high value-added tax on imports). The labour-market reform of 1994 increased the non-wage labour cost but since other social expenditure is tax financed (sickness, family allowances, social pension) the non wage labour cost remained low as shown by table 6. German policy makers are also intending to lower non-wage labour costs by increasing value-added tax and reducing labour-market contributions as of 2007.

Three separate funds were established in order to prevent crowding out of ALMPs by PLMPs. The first fund paid unemployment benefits, early retirement benefits and other benefits. The second fund financed ALMPs, vocational training and company leave for education. The third fund covered sickness allowances, maternity benefits, parental leave and a sabbatical programme, which has since been abolished. Contrary to the initial design, with individual

contribution rates for each fund, means were transferable between funds (cf. Toft 2000; Wagner/Obst 2000). Since 1999 these three funds have been replaced by an overall labour-market fund. While this makes crowding out of ALMP possible, it has not happened. Denmark has continued to invest in ALMP. A change in government from Social Democrats to Liberal-Conservatives did not alter ALMP spending but shifted the focus somewhat from labour-market training towards employment subsidies.

Figure 4: Expenditure for ALMPs in % of GDP and unemployment rate in Denmark



Source: OECD, Eurostat

Figure 4 shows there was no crowding out of ALMP following the 1994 LMP reforms. ALMP expenditure has remained at a very high level despite a fall in unemployment. ALMP became more flexible, with the unemployed being entitled to an activation plan and participation in an ALMP programme. Company leave and job-rotation were introduced in order to increase flexibility. A special focus was placed on vocational training for adults, which provides a range of short- and medium-term programmes (cf. Toft 2000).

No distinctive counter-cyclical policy can be observed: while ALMP expenditure grew roughly alongside unemployment up until the reforms, it has since remained at a high level with slight counter-cyclical patterns. This high level of ALMP spending has increased LMP activity rates. But due to generous unemployment benefits the LMP activity rate is still lower than that of other European countries (see table 6).

3.5 France

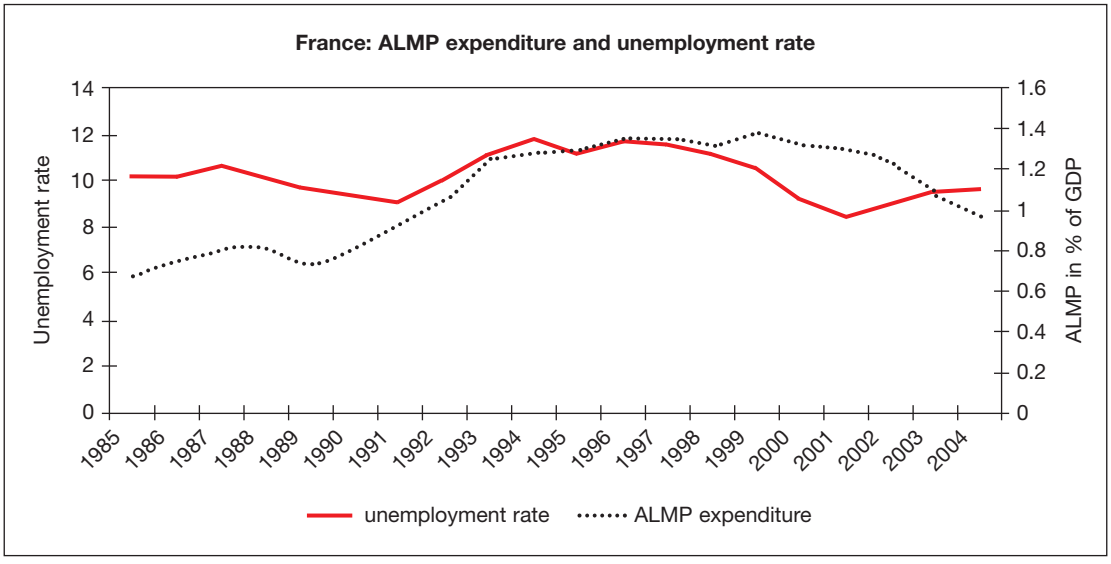
The separate labour-market institutions in France are funded separately. The unemployment insurance is based upon a collective agreement between the employers' association and the trade unions. The unemployment benefits are financed by contributions. Employers contribute a larger share than employees but the wage earners' share rose to 37.5% in 1995. The contributions are 2.4% of wages for employees and 4% of wages for employers up to a

ceiling of €10,000 a month (cf. MISSOC 2004, comparative tables part 2). There is in addition a special levy on layoff of older employees and those on short-term contracts. The contribution rates are adjusted annually, dependent on the level of unemployment. This feature makes financing pro-cyclical and deprives France of an automatic stabiliser (see chapter six for a discussion of automatic stabilisers). In addition tax income is used to cover a deficit. There are two forms of unemployment assistance: allocation d'assistance for long term unemployed with sufficient years of employment and RMI (revenu minimum d'insertion) for all other. Both are funded by the general budget.

ALMPs are organised by the unemployment insurance, government institutions (ANPE – Agence Nationale Pour l'Emploi) and the local governments. ALMP is funded by general tax revenue and to a very small part by contributions.[4] The main focus of policies in France is on reducing the labour costs for employers by lowering their social security contribution for low and medium wages. In the 1990s a range of measures to reduce employers' social-security contributions was introduced. The various schemes were reduced to a single contribution relief measure in 2005. The one condition for entitlement is the wage level. Approximately nine million employees (about 40%) are covered in the eligible companies. Other incentives for low-income workers to return to work include an earned-income tax credit, from which more than eight million households benefit. Financial resources for vocational training have declined in recent years, amounting to less than 12% of LMP expenditure in 2005 (cf. European Commission 2004). The LMP expenditure statistics from the OECD, however, do not include social-security subsidies and earned-income tax credit.

As mentioned before government is not the only financier for ALMPs – in 1994 the contribution-financed unemployment insurance institution started funding activation policies. Contributions earmarked for unemployment benefits were rededicated for ALMPs in order to achieve the goal of strengthening activation over passive policies. The proportion of ALMPs funded by contributions is very small.

Figure 5: Expenditure for ALMPs in % of GDP and unemployment rate in France



Source: OECD.

[4] Information by Carole Tuchszirer, Institut de Recherches Economiques et Sociales, Paris.

Until 1999, France showed a tendency towards increasing ALMP expenditure (figure 3). In 1999 the expenditure was nearly double in terms of GDP compared to the mid 1980s. As unemployment rose, ALMP expenditure grew too. But even in some years of falling unemployment ALMP expenditure grew, leading to rising activity rates (see table 5). The growing emphasis on ALMP ended at the beginning of this century. Despite rising unemployment between 2001 and 2004, ALMP expenditure fell by 25% in terms of GDP.

3.6 Germany

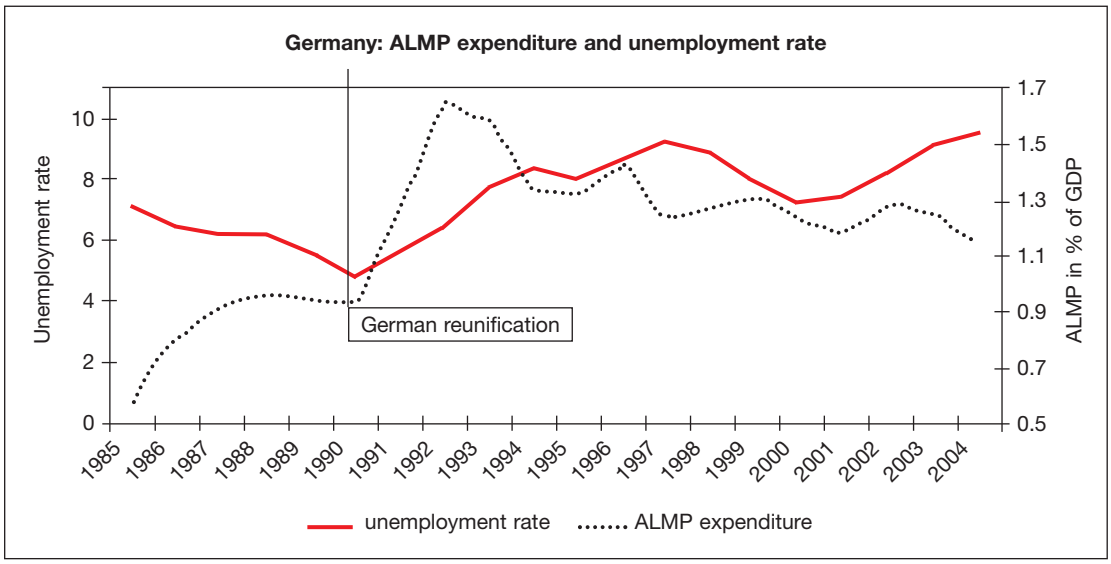
In Germany ALMPs and PLMPs are mainly financed by employers' and employees' contributions, which are managed by the tripartite Federal Employment Agency. Until the end of 2006 the contribution rate was a payroll tax of 6.5% shared equally by employers and employees with an upper monthly gross income limit of more than €5,000. Since 2007 the unemployment insurance contribution has been reduced to 4.2% of gross income. At the same time, value-added tax has been raised by 3 percentage points. It is planned to finance the cut in contribution income by lower expenditure and by using part of the higher value-added tax for LMP. Tax financing is planned to cover 15% of ALMP and unemployment benefit expenditure in 2007 (cf. Bundesagentur für Arbeit 2007). Unemployment assistance continues to be financed by tax income.

Unemployment benefits and ALMP expenditure are borne by the mainly contribution-funded Federal Employment Agency. When a deficit cannot be covered by available reserves it is covered by a non-repayable subsidy from the federal budget. In 2003, after a prolonged economic slump and rising unemployment, the federal budget subsidy amounted to €6.2bn, or 11% of the total budget of the Federal Employment Agency. This was considerably more than in previous years and added to political pressure to reduce expenditure on unemployment.[5] In 2005, the first year after extensive labour-market reforms that included its financing, the federal budget subsidy fell to €0.4bn. In 2006 the reforms and German economic recovery resulted in a huge financial surplus of €11.2bn for the Federal Employment Agency (cf. Bundesagentur für Arbeit 2006). The cut in contribution rates will run down the surplus in 2007.

Let us take a look back to the 1990s. The reunification of Germany in October 1990 constituted an important breach in German economic history. At the beginning of the 1990s a third of jobs in the former East Germany were lost as a result of the economic transformation. The government tried to stem the massive job losses by establishing training programmes, economic part-time work and job-creation schemes known as Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM). ABM are publicly sponsored temporary jobs in public and non-profit institutions. These measures raised LMP spending at the beginning of the 1990s but did not succeed in bringing unemployment down. From 1990 until 1993, LMP expenditure more than doubled, from less than 2% of GDP to more than 4%. ALMP expenditure per 1% of unemployed and ALMP expenditure in relation to GDP peaked in 1992. During the following years continuing growth in unemployment and PLMP expenditure met with falling ALMP expenditure. The economic boom of the late 1990s delivered only a short-lived fall in the unemployment figures.

[5] In 2000 the subsidy from the general budget amounted to ?0.9bn, and has risen continuously until introduction of the Hartz reforms.

Figure 6: Expenditure for ALMPs in % of GDP and unemployment rate in Ger-



Source: OECD.

Unemployment rates of nearly 10% led to the "Hartz reforms" from 2003 until 2005, accompanied by political controversy. The Federal Employment Agency was reformed, for example by merging the employment-service office with the social-welfare office, and ALMP and PLMP were substantially restructured. ALMP changes include support for self employment and business start ups (Ich-AG), temporary employment companies that try to get the unemployed into temporary employment (Personal Service Agenturen), reduced training for the unemployed, "one-Euro-jobs" for the long-term unemployed who receive unemployment assistance and can earn one or two Euros an hour for working in the public or non-profit sector. Beginning in 2005, unemployment assistance for the long-term unemployed and social welfare were consolidated to establish means-tested unemployment assistance (Hartz IV). The latter met widespread public resentment. Unemployment assistance has been and continues to be funded by the general budget. However, for each long-term unemployed person who switches from unemployment benefits to unemployment assistance the Federal Employment Agency has to pay a fixed sum, the "Aussteuerungsbetrag". In 2005 this amounted to €4.5bn and covered 20% of unemployment assistance. In 2006 it fell to €3.3bn. The Federal Employment Agency is effectively fined by the "Aussteuerungsbetrag" for failure to prevent long-term unemployment. However, it has turned out that this fine does not yield desired behaviour. There is a segmentation of unemployed: unemployed people who are prepared to work are placed on the labour market, unemployed with little motivation are activated, and those who need qualification receive training. Unemployed people with little chance of labour-market integration only receive benefits until they become long-term unemployed and the "Aussteuerungsbetrag" is to be paid.[6] This selection reinforces social exclusion, and those who need ALMP most do not receive it until they have become long-term unemployed.

Early results indicate that the Hartz reforms have resulted in lower investment in ALMP as shown by a fall in ALMP expenditure in 2004. According to the 2005 labour-market report by

[6] Information from Josef Wallner, head of labour market department, Arbeiterkammer Wien, following a study trip to the Federal Employment Agency, Berlin.

the Federal Employment Agency, ALMP expenditure continued to fall in 2005, especially expenditure for training programmes. ALMP expenditure as recorded by the Federal Employment Agency – which may be different to OECD and Eurostat definitions – fell by more than 27% in 2005 and by another 18% in 2006.

LMP activity rates show little variation over five-year periods. But there is substantial variation within individual years, when ALMPs are crowded out. From 1992 to 1994 – a period of rising unemployment – the activity rate dropped from 46.3% to 35%. The lowest activity rate consequently coincides with the highest unemployment rate in 1997. Crowding-out of ALMP in Germany is discussed in some detail in chapter 4.1.

3.7 USA

In the United States, ALMPs and PLMPs are usually conceived separately from each other and they are institutionally separated as well. Unemployment insurance is located at state level whereas ALMPs are the responsibility of the federal government. Federal law obliges the states to establish an unemployment insurance system that is to be financed through employers' contributions by a payroll tax. The contribution rate, the level and duration of unemployment benefits differs markedly between states (cf. Schmid et al. 1992). In three states there is a small employee contribution. The unemployed can receive benefits for a maximum of six months in most states with a possible extension of 13 weeks – in some states 20 weeks – when unemployment rates are high.

An interesting feature in the United States is experience rating, a tax on layoffs to finance unemployment benefits. Experience rating links the employers' contribution rate to the layoff history of the company. It requires employers who pursue a hire-and-fire policy to contribute more to financing unemployment benefits than employers who prefer long-term employment contracts. Experience rating is intended to provide an incentive for the stabilisation of employment. Its aim is to prevent temporary layoffs in a labour market that is very flexible with no job protection and a low minimum wage. In 2002 employer contributions only partially covered the cost of unemployment insurance. The remainder is financed by general taxation. The employers' contribution coverage rate varies widely across states, ranging from 72% in New Hampshire to 14% in Georgia (cf. OECD 2004; Cahuc/Malherbet 2004).

In periods of high unemployment there is a federal programme for those who have exhausted their claims, financed by a small federal payroll-tax and individual state unemployment funds. In 2004 of a total of 8.15m unemployed (household survey data), 3.27m received unemployment benefits, a coverage rate of a modest 40%. Though this number is not comparable to much higher European coverage rates (different data source of out of work recipients, most European countries have unemployment assistance for long-term unemployed, unemployed in the United States who run out of unemployment benefits but receive a different type of benefit are not counted) it nevertheless shows that welfare for the unemployed is much more generous in Europe.

In many European countries there are more recipients of out-of-work income maintenance and support than there are unemployed (see table 7). This might be due to the fact that job searchers who participate in activation programmes are not counted as being unemployed

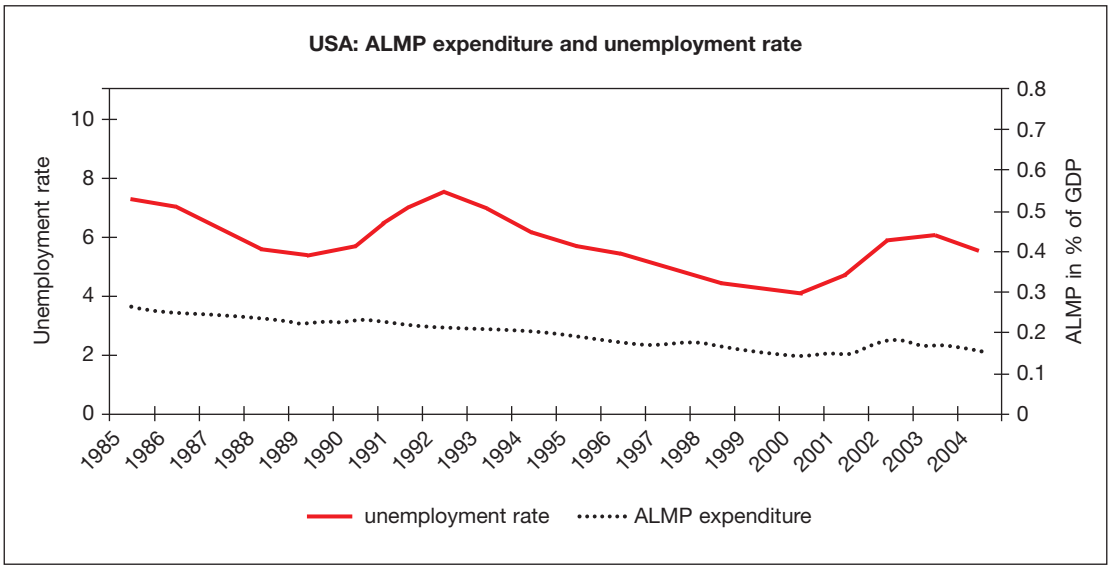
Table 8: Rate of unemployed receiving out-of work income maintenance in 2004

2004	number of unemployed	out-of work-income recipients	Unemployment benefit coverage rate
Denmark	159,600	195,860	123%
France	2,639,900	2,602,161	99%
Germany	3,931,000	4,348,496	111%
Sweden	295,500	332,734	113%
United States	8,149,300	3,273,919	40%

Source: Eurostat, US Department of Labor, Bureau of Labor statistics, Employment and training administration[7]

(e.g. participants in labour-market training) according to the ILO and Eurostat definitions of unemployment. As a result European countries that place a strong emphasis on ALMP have "coverage rates" of more than 100%. At the same time ALMP programmes can lead to an underestimation of unemployment.

Figure 7: Expenditure for ALMPs in % of GDP and unemployment rate in the United States



Source: OECD[8]

ALMP programmes are on a very small scale (see table 3) and have been declining over recent decades.[9] They are financed from federal budget funds but implemented and shaped by individual states and regions. One of the most famous ALMP schemes is Job Corps, a vocational training programme that serves disadvantaged youth and has been in existence since the 1960s. Employment services are financed through the federal unemployment insurance tax.

[7] The number of out-of-work recipients in the United States results from calculating the average weekly number of initial unemployment benefit claims plus the number of continued claims in 2004.
[8] The fiscal year starts on October 1 of the previous year.
[9] There are some training programmes in individual states and a federal programme retraining workers who have lost their jobs due to the North American Free Trade Agreement (NAFTA). These may not be included in the OECD numbers.

Expenditure for ALMPs in the United States is too small to have a stabilising effect on the economy and employment. It does not seem to respond to economic downturns. Since 1985, it has not been possible to observe either a pro- or an anti-cyclical pattern. Consequently, LMP activity rates were highest in the economic boom of the late 1990s but dropped considerably in the ensuing downturn (see table 5). As in all countries investigated, PLMPs, however, have a clear anti-cyclical pattern. PLMP in the United States is therefore an automatic stabiliser.

4. CROWDING OUT AND LEGAL ENTITLEMENT TO ALMP

The previous chapter described the financing of LMPs in different OECD countries. Table 9 sums up the results on main sources of financing. This section will focus on the advantages and disadvantages of contribution versus tax financed LMPs. A special focus is on the chances of crowding out of ALMPs by PLMPs and financing of ALMPs over the business cycle. If financing is not designed carefully there is a chance there will not be sufficient funding for ALMPs when they are most important – in recession, when unemployment is rising. While unemployment benefits are a legal entitlement in many countries when criteria are met, participation in ALMP programmes is usually up to the discretion of public employment services, except for some countries such as Denmark, where activation participation is an entitlement but compulsory as well.

Table 9: Main sources of financing LMPs in Sweden, Denmark, France, Germany and the USA[10]

		General taxation	Employers contribution	Employees contribution
Sweden	ALMPs	89%	11%	
	Unemployment benefits	34%	62%	4%
Denmark	ALMPs			100%
	Unemployment benefits			100%
France	ALMPs	close to 100%		
	Unemployment benefits		63%	37%
Germany	ALMPs		50%	50%
until 2006	Unemployment benefits		50%	50%
Germany	ALMPs	15%	42.5%	42.5%
2007	Unemployment benefits	15%	42.5%	42.5%
USA	ALMPs	100%		
	Unemployment benefits	28-82%	18-72%	

[10] In many countries with contribution-financed unemployment benefits, deficits are covered by the – tax financed – general budget (see individual country chapters).

In recession, contributions as well as general tax revenue stall or even decline. The expenditure on unemployment benefits however rises rapidly and ALMP programmes become more important as the number of long-term unemployed grows. ALMPs are important at this point of the business cycle in order to keep work motivation and provide qualifications that are helpful when an economic upswing increases labour demand. Recession is the crucial phase of a business cycle for evaluating the funding of ALMPs. Both contribution and tax-financed ALMPs face funding difficulties when they are most needed.

As has been shown, financing of ALMPs and PLMPs differs between the countries investigated. The source of financing ALMP is mixed but all countries fund unemployment benefits at least to a large extent by contributions from employers, employees or both. The rationale seems to be that those who benefit from the unemployment insurance have to contribute towards its financing. But does the mode of funding LMP have an influence on the quantity of ALMP in individual countries over the business cycle?

Wagner/Obst (2000) conclude that political preferences are more important in determining the design of LMPs than the mode of financing is. Denmark shows that a change in financing did not change the priority of ALMPs over PLMPs. On the contrary, LMP activity rates increased significantly. It has to be added, however, that the Danish financing system has not yet faced the stress test of significantly rising unemployment. In addition, generous Danish unemployment benefits, which are up to 90% of previous wages, possibly require compulsory activation programmes in order to provide non-financial incentives for unemployed to take up employment.

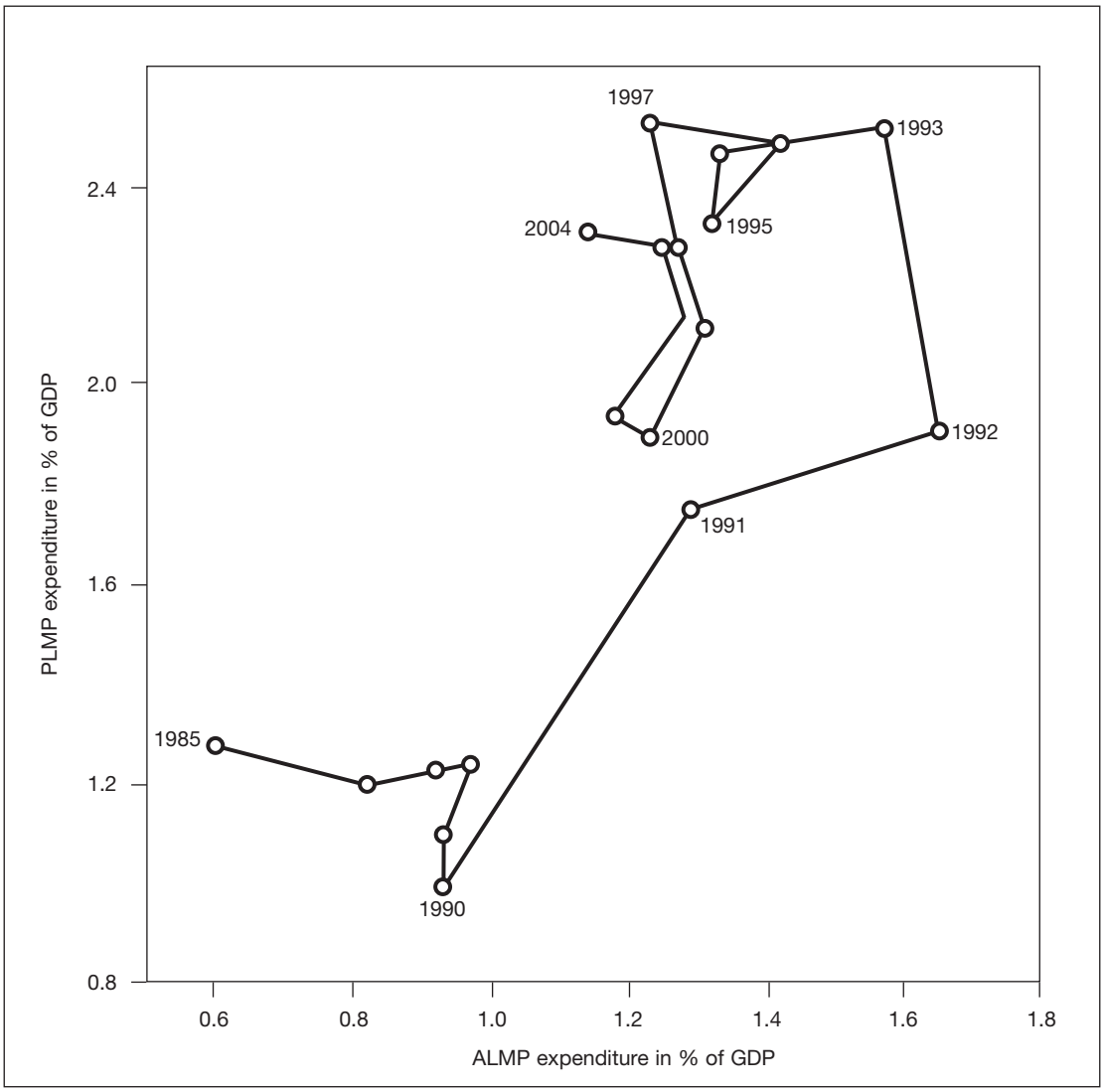
4.1 Crowding out of ALMPs in Germany

The financing of LMPs in Germany causes crowding out of ALMPs, as can be shown by spending patterns. At the beginning of an economic downturn ALMP expenditure rises. But with a continuing rise in unemployment ALMP expenditure falls and a strong pro-cyclical pattern of ALMP expenditure emerges, which continues at least until the early stages of falling unemployment. Schmid et al. (1992) have earlier described this pattern for the period from the early 1970s until the late 1980s.

In the period covered here, we find declining unemployment rates from 1985 until 1990 but rising ALMP expenditure until 1988. Unemployment rose significantly until 1994 – PLMP expenditure until 1993 – but ALMP expenditure in terms of GDP peaked in 1992 and slipped back afterwards (see figure 8). This was due to the economic and labour-market shock caused by German reunification: ALMP programmes like the publicly sponsored temporary jobs – “ABM” – which were intended to bring temporary labour-market relief have not been sustained for the prolonged period of economic trough Germany experienced after reunification. In 1993 and 1994, ALMP was crowded out by PLMP.

In 1996, when unemployment rose again, there was initially a small increase in ALMP expenditure, which was reversed the following year when the unemployment rate continued to soar. But when unemployment fell until 2000, ALMP expenditure rose slightly until 1999. Rising unemployment after 2000 met with approximately stable or slightly declining ALMP

Figure 8: Crowding out of ALMP by PLMP in Germany



Source: OECD.

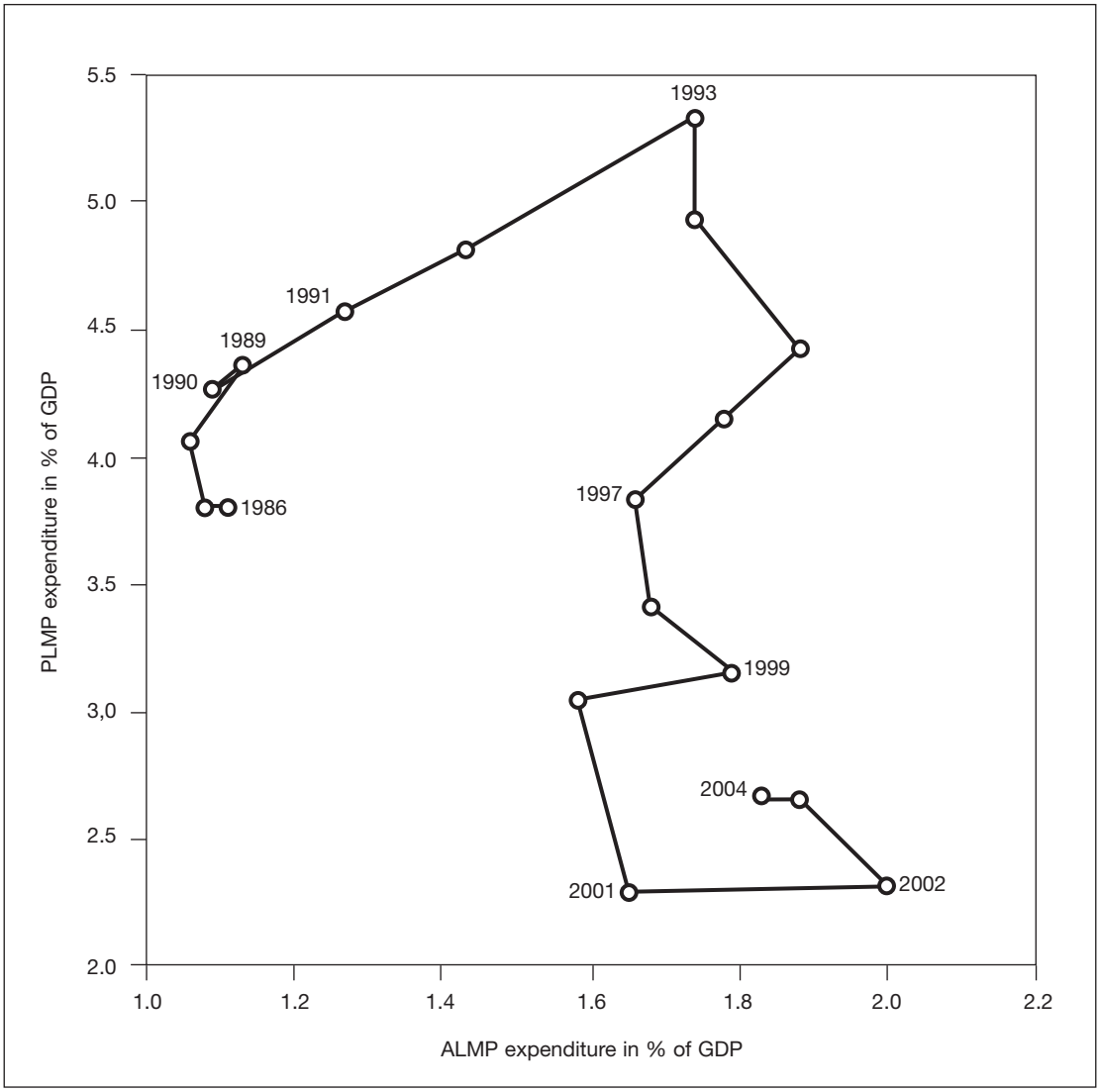
expenditure until the Hartz reforms were introduced. Preliminary data (see Chapter 3.6) indicate falling ALMP expenditure since then.

Schmid et al. (1992) earlier explained this disturbing pattern as being “to a large extent” a result of the financing system: “When unemployment increases at the beginning of an economic downturn, the Federal Employment Institute has usually accumulated reserve funds at its disposal sufficient to finance both the increased need for wage-replacement benefits and increased expenditure for active labour-market policy. However, when a sharp economic downturn occurs, the reserves of the FEI are quickly exhausted. The federal government must cover the ensuing deficit and initiates restrictive measures to eliminate it, which primarily affect active labour market policy programmes because they can be most easily reduced” (Schmid/Reissert/Bruche 1992, 218). Inefficiencies may result when funding and participation in activation programmes is governed by budget constraints rather than labour-market considerations. To recapitulate, contribution-financed ALMP in Germany causes crowding-out of ALMPs by PLMPs and contributes to the pro-cyclical pattern of ALMPs in Germany.

4.2 ALMP entitlement as a safeguard

Even without analysing the German experience, Wagner/Obst (2000) conclude that it seems to be easier to pursue ALMPs in an anti-cyclical way when financing is tax-funded. Crowding out of ALMPs is more likely when funds for all LMPs come from contributions. The history of German LMP shows that in prolonged economic downturns cutting ALMP programmes is more likely than raising contribution rates. Contribution-financed ALMP in Denmark, however, have not experienced significant crowding out. In the early 1990s, ALMP expenditure rose and fell with PLMP expenditure (see figure 9). A significant fall in PLMP expenditure and unemployment after Danish labour-market reforms did not result in declining ALMP expenditure until 2002. ALMP expenditure per unemployed person rose. In 2003 and 2004, rising PLMP expenditure met with declining ALMP expenditure. However, it might be a correction of the steep increase in ALMP spending in 2002 rather than crowding out. In Denmark, some legal entitlement to ALMPs plus linking benefits to participation in an ALMP programme combined with the political tradition seems to be a safeguard against crowding out of ALMP.

Figure 9: Crowding out of ALMP by PLMP in Denmark



Source: OECD, Eurostat.

When the general budget is the financial source for ALMP, it competes against all other government expenditure. The fiscal squeeze of a growing budget deficit can lead to crowding out of ALMP by PLMP. This risk increases when ALMP is tax-funded and PLMP is entirely contribution financed: when consolidation efforts in the general budget curtail ALMP, the increasing expenditure on PLMP has to be tackled in a different budget.

To recapitulate, the danger of crowding out is high when both ALMPs and PLMPs are contribution-financed, because a prolonged rise in unemployment can only be countered by an increase in contributions, lower unemployment benefits or cuts in ALMP programmes. In many countries, the last of these is politically the easiest to accomplish.

In recession, both tax- and contribution-financed ALMPs face the danger of crowding out. When unemployment – and especially the number of long-term unemployed – rises, revenue from either source becomes scarce. This danger can be avoided when the long-term unemployed have a legal entitlement to participate in ALMP programmes. A broad variety of ALMP programmes should provide unemployed and the public employment service with individually and economically suitable options. An entitlement to a specific ALMP programme seems to be inflexible given the inhomogeneous nature of the unemployed, changing labour-market conditions over the business cycle and structural change. Some sort of individual mutual agreement between the unemployed and the public employment service might therefore be more efficient. The different programme options come at different costs, and care is needed to ensure cost-efficiency. The design of an entitlement to ALMP needs to prevent more expensive but efficient programmes from being scrapped in recession and expansive but less efficient programmes being used in an economic upswing.

A legal entitlement to ALMP expenditure could reinforce a European employment strategy that calls for the participation of long-term unemployed in activation programmes. Very prudent implementation of activation policies is necessary however. There needs to be careful balancing between entitlement and compulsory activation. Activation that resembles forced labour would discredit ALMP.

5. GROSS AND NET COST OF ALMP

It has been shown that many European countries invest quite substantial resources – between 1% and 2% of GDP a year – in ALMP. However, this is the gross cost. This chapter will analyse ALMP in Germany using surveys by Spitznagel/Bach (2000; 2003) and show that net cost can be substantially lower.

Spitznagel/Bach investigate the economic impact of some ALMP programmes in Germany using cost-benefit analysis. Unemployment leads to a loss in value added expressed in foregone GDP. The authors estimate that the loss in production volume caused by unemployment in Germany has amounted to more than 10% of GDP in each year since 1993. The loss in output developed along similar lines to the unemployment rate, reaching more than 14% in 1997. For 2002, they estimate an 11% loss in production

volume. This is based upon a potential productivity estimate of the unemployed that is 15% to 20%[11] below the average of the working population, remaining frictional and structural unemployment of 1.5% and the sufficient existence of real capital. The more narrowly defined fiscal cost of unemployment arises from expenditure for the unemployed (unemployment benefits, unemployment assistance, etc.), forgone tax (wage tax, value added tax) and social security contributions. Spitznagel/Bach estimate the total fiscal cost of unemployment as being more than 4% of GDP in the late 1990s and somewhat less for the following years (2002: 3,5%).

Analysing the benefits of ALMPs is difficult. Net employment effects, deadweight and distortion by financing have to be considered. Net employment effects may be small if labour demand is exogenously determined and ALMPs only lead to the rotation of employed and unemployed.[12] This consideration of Spitznagel/Bach needs to be analysed more closely: while small net employment effects might be a serious concern in subsidised employment in the private sector the effect is not of much relevance in carefully designed public or non-profit job creation and measures that support unemployed to start their own enterprise. Furthermore, LMPs create income security and additional aggregate demand that in turn creates stronger demand for labour. In developed as well as developing countries, demand side ALMPs, for example building infrastructure (for example roads, railways or irrigation) enables enterprises to produce and offer goods and services and might lead to sustainable additional non-subsidised employment.

Deadweight occurs when LMPs bear the burden that employers and employees would otherwise carry themselves. Examples may be found in training that the unemployed would have taken on their own initiative, investment in in-firm training or subsidised work (private and public) that would have been carried out anyway. For Germany, the authors conclude that regulations provide a good safeguard against windfall gains.

From a macroeconomic perspective, funding LMP might lead to distortion. Financing LMP by contributions or taxes lowers disposable income and can result in crowding out of private demand for consumption and investment. This depends on the contributors' and beneficiaries' propensity to consume. Given that the contributors' propensity to consume is lower than that of beneficiaries, aggregate demand will increase. Usually, benefit recipients' propensity to consume is substantially higher than that of employees and employers. In a tax-financed system the same will be true if those paying taxes have a lower propensity to consume than beneficiaries.[13]

According to Spitznagel/Bach's evaluation design of opportunity cost, unemployment decreases as participation in ALMP programmes increases. These direct effects activate indirect effects stemming from multipliers.[14] Multiplier effects come from higher income and demand for production inputs. They calculate estimates of the net cost of two different kinds

[11] Potential productivity in former East Germany is estimated to be 15% that in former West Germany 20% below average. This equals the earned income prior to unemployment.
[12] Rotation of employed and unemployed has individual and economic consequences on its own, because long-term unemployment and its associated loss of employability are limited.
[13] Crowding out might also happen on the capital market, where a large uptake of state loans drives out private investment, raises the interest rate or reduces the scope for fiscal policy in the future.
[14] Spitznagel/Bach use an input-output model for estimating the multiplier effects.

of ALMP programme, training measures (FbW) and job-creation schemes (ABM). These programmes were quantitatively important and corresponded to half of total ALMP expenditure in Germany. The gross expenditure on these programmes was borne by the contribution-funded Federal Institute of Employment. The participants in training and subsidised employment were mainly long-term unemployed. They typically receive tax-financed unemployment assistance, not contribution-financed unemployment benefits. These ALMP programmes therefore relieved the federal budget but charged the contributors (employees and employers).

The Hartz reforms led to substantially lower expenditure for the ALMP programmes discussed here – FbW and ABM. Contribution-financed expenditure on FbW in 2005 was halved and expenditure on ABM was only 20% of its 2004 value. Financing for both programmes was reduced again in 2006. However, tax-financed ALMP programmes were introduced. ALMP expenditure for long-term unemployed who receive unemployment assistance is now financed by tax revenue. This improves the German LMP financing structure by giving more favourable incentives to the institutions in charge of LMP. Total expenditure (contribution and tax funded) for ALMP however, has declined (cf. Bundesagentur für Arbeit 2006).

In training measures, 60-66% of expenditure was covered by lower expenditure elsewhere (mainly federal budget, but municipalities and states as well) and additional income (social insurance, tax income through additional consumption). Indirect effects such as employment creation for trainers and teachers, teaching material etc. are not included. Hence a 60-66% cost-coverage rate might be regarded as a lower limit. The net burden of financing training measures was borne by the Federal Employment Agency, but the federal budget and to a small extent the social insurance institutions, local and regional budgets profit from these ALMP programmes.

The second ALMP programme investigated was “ABM”, where wage subsidies are paid for unemployed who are difficult to place. The direct effects are estimated to cover 64-66% of the cost of these ALMP measures. Including the indirect or multiplier effects, 88-95% of the cost is covered. The coverage rate of direct effects is the lower boundary, whereas the coverage rate including indirect effects marks the upper boundary[15] of the estimation. Again, the federal budget is the main beneficiary, followed by the social-insurance institutions, municipalities and federal states. The Federal Institute of Employment and the agencies that employ the formerly unemployed bear the gross cost.[16]

Spitznagel/Bach show that the economic net cost is considerably lower than the gross expenditure for ALMP programmes. These cost-benefit considerations, however, do not take account of some benefits that are difficult to quantify, such as smoother redeployment of workers from declining sectors of the economy to growing sectors of the economy (which is an important goal of ALMPs in many economies facing continuing structural change due to globalisation), increase in human capital (training measures), additional goods and services produced, better social cohesion and other externalities.

[15] The estimate for indirect effects marks the upper boundary of cost coverage because favorable assumptions are made in the input-output model.
[16] These agencies have to bear part of the wage and material costs.

Table 10: Cost coverage rate of two ALMP measures in Germany, 1994-1999:

Total fiscal cost coverage rate in %						
	1994	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**
FbW (training measure)	65	66	65	65	61	60
Lower boundary ABM	64	65	65	66	65	66
Upper boundary ABM	90	91	93	95	88	89

Source: Spitznagel/Bach 2000.

A principle of public economics states that all agents and institutions should contribute according to the benefit they gain. Spitznagel/Bach show that public funds draw substantial gains from ALMP. Tax income from ALMP justifies at least partial tax financing of ALMP. The tax-financed allowance for ALMP should be substantial. In countries with contribution-financed health and pension provisions (Bismarck type) the cooperation between health insurance, pension insurance and unemployment insurance should include financing of ALMP. Health insurance and pension insurance should contribute to ALMP financing.

Ideally, their financing should focus on ALMP programmes that protect employees from employment-related illness and invalidity. Most highly developed economies face an aging labour force and are trying to increase employment rates of older workers.[17] ALMP programmes that prevent employees from becoming unemployed or unable to work due to (employment-related) health reasons and ALMP programmes that reintegrate unemployed people with health problems might gain in importance. Participation in their financing by health and pension insurance might pay off as a result of lower invalidity rates.

5.1 Investment in ALMP and public revenue

If the investment in ALMP pays off to some extent by gaining higher tax and social security contributions, there should be an observable connection between ALMP expenditure and forgone tax income.

Spitznagel/Bach divide the fiscal cost of unemployment into expenditure for the unemployed (unemployment benefits and assistance, social insurance for the unemployed, social welfare and housing subsidies) and loss of public revenue. This loss of public revenue arises from lower income-tax revenue, lower value-added tax revenue and lower social security contributions.

On average, unemployment benefit and assistance payments, social-security expenditure for the unemployed and other social expenditure amount to 54% of the cost. Forgone tax and social-security contribution income amounts to 46% of total fiscal cost according to the Spitznagel/Bach figures.

[17] The Lisbon strategy of the European Union calls for an increase in the employment rate of workers over 55 years from 40% (2004) to at least 50% in 2010.

Ceteris paribus, a rise in ALMP expenditure (A) should result in lower loss of public revenue (R) and vice versa. But with unemployment (U) varying there are four expected outcomes:

$U \Uparrow, A \Uparrow \Rightarrow R$ rising (slowly)

$U \Uparrow, A \Downarrow \Rightarrow R$ rising (fast)

$U \Downarrow, A \Uparrow \Rightarrow R$ fall (fast)

$U \Downarrow, A \Downarrow \Rightarrow R$ fall (slowly)

Table 11: ALMP expenditure, forgone tax and social insurance contributions and the number of unemployed in Germany, 1993-2002

Year	ALMP expenditure in Mio. €	Number of unemployed	Forgone receipts in Mio. €
1993	26,040	3,419,141	27,700
1994	22,997	3,698,057	34,500
1995	23,816	3,611,921	33,900
1996	26,002	3,965,064	36,600
1997	22,956	4,384,456	38,500
1998	24,487	4,279,288	35,700
1999	25,979	4,099,209	35,200
2000	24,996	3,888,652	34,200
2001	24,559	3,851,636	31,800
2002	24,962	4,060,317	33,400

Sources: OECD, Spitznagel/Bach 2000; 2003; Bundesagentur für Arbeit 2006

Table 12: Year-to-year change in unemployment, ALMP expenditure and forgone tax and social insurance contribution receipts

Year	change of U in %	change of A in %	change of R in %
1994	8.2	-11.7	24.4
1995	-2.3	3.6	-1.6
1996	9.8	9.2	7.8
1997	10.6	-11.7	5.3
1998	-2.4	6.7	-7.3
1999	-4.2	6.1	-1.4
2000	-5.1	-3.8	-2.8
2001	-1.0	-1.7	-7.0
2002	5.4	1.6	5.0

Source: own calculations

The postulated relationship between change in unemployment, ALMP expenditure and loss of public revenue holds for all of the years. In some years the relation does not seem to be very strong. Overall, it seems that investment in ALMP has a positive effect on public revenue.

5.2 Consequences for financing

The empirical results for Germany show that the net cost of two ALMP programmes evaluated is less than half of gross expenditure and possibly only a fraction of it. Estimates for multiplier effects of ALMP are crude but multiplier effects have the potential to induce fiscal income that reduce the net cost of ALMP. This supports the case for ALMP. ALMP provide positive labour-market and external effects at a small net cost. What are the consequences for financing?

Spitznagel/Bach's results provide a strong case for at least partial funding of ALMP programmes from the general budget because ALMP provide additional tax income[18] (income taxes and consumption taxes). The Hartz reforms at least partially reflect that.

The former German financing design of LMP – where ALMP was entirely contribution-financed and long-term unemployed receive allowances from the federal budget – contributed towards the crowding out of ALMP. When the long-term unemployed participated in ALMP programmes the gross burden was on the contribution-financed Federal Employment Agency but the government budget was lightened. Additional tax income from ALMP was neither earmarked nor traceable and therefore not recognised as a fiscal benefit from ALMP. However, the Federal Employment Agency's deficits had to be financed from the federal budget. This imposed pressure to cut ALMP in recession. Whether financing reform will change the ALMP spending patterns in Germany over the business cycle remains to be seen.

Those funding ALMP in contribution-financed systems are not those receiving the financial benefits (the difference between gross and net cost of ALMP) – contributors are indirectly subsidising the general budget. Funding ALMP mainly from contributions gives false incentives to contributors – who are usually at least partially in control of their contributions. This may result in smaller ALMP expenditure than economically desirable. In addition to partial tax financing of ALMP, in Bismarck type social security systems there should be co-financing of ALMP from the health and pension insurance.

6. ALMP AND ECONOMIC STABILISATION

Previous sections have shown that the need for ALMP varies over the business cycle and that ALMPs have fiscal repercussions. In this section the discussion looks at the potential of ALMP to stabilise economic activity and smooth out the business cycle. This is an added

[18] This additional tax income comes with some time lag, as is common with multiplier effects. Production of goods and services enhances GDP immediately; human capital production has future effects.

bonus of ALMP that is often neglected. Carefully designed ALMP can be an important tool of counter-cyclical fiscal policy. Ideally, it should have the properties of an automatic stabiliser.

PLMPs are often portrayed as automatic stabilisers of the business cycle. PLMPs provide the unemployed with income and therefore support demand for private consumption. In an economic upswing an unemployment insurance system has large revenue but low expenditure because the level of unemployment is low. During a recession the insurance will suffer from lower revenue and much higher expenditure, because the level of unemployment will be high. In an economic rebound the unemployment insurance saps aggregate demand but provides a stimulus to aggregate demand in recession by providing income to the unemployed. The stronger the boom and the more severe unemployment in recession, the greater will be the effect of the stabiliser, hence it is automatic. PLMPs will automatically stabilise the economy when two requirements are met. Firstly it has to be a pay-as-you-go system. Secondly, a surplus in the upswing must not be touched while extra spending in the recession must not be accompanied by cuts in spending elsewhere to cover a deficit. Neither the level of contribution rates or tax rates nor that of benefits should be adjusted for funding reasons.

6.1 Swedish stabilisation policy

ALMPs can also be used for economic stabilisation. They can prevent unemployment during troughs in the business cycle and hence stabilise the level of employment directly. In Sweden, ALMP (defined in a broader sense including Keynesian-style relief work) has traditionally been a very important fiscal policy tool and contributed significantly to stabilisation of employment and economic activity. In Sweden ALMP was not used as an automatic stabiliser, but the rapid responsiveness of the budgetary process enabled it to act counter-cyclically. Keynesian relief work programmes provided for stabilisation of employment and public investment was increased in economic troughs in order to counter rising unemployment.

If ALMP does not have the properties of an automatic stabiliser, design of financing and budgetary responsiveness is vital in order to be a useful tool of fiscal policy. Anxo/Johannesson (1995) conclude that the high efficiency of ALMP in Sweden is related to its financing. They point to the general budget funding of ALMP and the rapid responsiveness facilitated by the budget process as being important features of Swedish economic policy. Parliamentary decision on regular funds is taken for the coming fiscal year, but complementary and supplementary budgets can be provided several times during the year facilitating a rapid reaction to labour-market developments. The timely responsiveness of labour-market budgets is thus a lesson to be learned from Sweden. In order to achieve high efficiency of ALMP, the budgetary process has to be rather flexible, especially when ALMP is used for stabilisation purposes.

Ohlson (1995) has observed that demand-oriented programmes have played the main role in making ALMPs act counter-cyclically in Sweden. Job-creation programmes stabilised employment during the troughs in the business cycle in the 70s and 80s. Olson's analysis of the impact of ALMPs on the level of unemployment and wage inflation shows that job-creation programmes have led to significantly lower unemployment in the short term without having an impact on wage inflation in the long term.

6.2 ALMP – a potential automatic stabiliser

Sweden achieved its counter-cyclical patterns of ALMP by funding that responds rapidly to labour-market developments. Discretionary ALMP requires such responsiveness in funding. This is not easily achievable in many countries. In order to avoid lags in ALMP that induce inefficiency, ALMP ideally should work as an automatic stabiliser.

Quiggin (2001) draws on human and social capital theory for his suggestion for automatic counter-cyclical ALMP. Education and work experience result in human capital accumulation, but prolonged periods of unemployment lead to skill atrophy or depreciation of human capital stock. Research in the United States shows that human capital is the single most important component of wealth in developed economies (Sturn/Wohlfahrt 1999). In addition, the unemployed, especially the long-term unemployed, suffer from loss of informal contacts and social networks that are vital in finding new employment (social-capital theory).

Quiggin (2001) argues that the relative importance of human and social capital varies over the business cycle. This should be reflected in the design of labour-market policies. The proportion of resources allocated to different ALMP programmes should vary over the course of the economic cycle. More important with respect to financing is his suggestion that ALMP expenditure should adjust automatically in response to the business cycle, making ALMP an automatic stabiliser. Quiggin proposes either an entitlement for the long-term unemployed to participate in an ALMP programme or a fiscal-policy board. Such a board, similar to a central bank, has the right to make temporary adjustments in income-tax rates and decides on expenditure on ALMP.

In addition to stabilising the economy, well-designed counter-cyclical ALMPs might help to add to higher growth rates over the business cycle by enhancing the skills and potential productivity of the unemployed (human-capital theory). The pain of structural reform is eased and vocational training for adults may be a tool in dealing with an aging labour force – a problem that many developed countries will face in coming years.

In addition to a legal entitlement for ALMP programme participation and the need for variation of ALMP over the business cycle (cf. Quiggin 2001), there needs to be individual tailoring of ALMP and a fixed ALMP budget per participant. ALMP design that works as an automatic stabiliser should have three properties:

1. legal entitlement to ALMP participation for a specified target group (e.g. long-term unemployed)
2. broad range of ALMP programmes reflecting the labour-market situation (business cycle) and individual fitting (needs and wishes of unemployed)
3. defined financial ALMP resources on average per participant

A legal entitlement to ALMP participation that is handled flexibly prevents crowding out (chapter 4). Those entitled might include youth or women and the unemployed in danger of becoming long-term unemployed. The definition of the target group should not be altered over the business cycle. Each unemployed person should receive an individually suitable ALMP programme that takes the labour-market situation into account. There should be comprehensive choice of ALMP programmes. Care has to be taken that the ALMP is flexible.

In addition there should be a fixed average budget per participant: some unemployed people need less expensive activation programmes than others. Total expenditure is limited by the defined sum per participant and the number of participants. This ensures constant ALMP expenditure per participant over the business cycle.

When these three properties are achieved ALMP is an automatic stabiliser. ALMP designed this way should cover the majority of a country's ALMP. Other discretionary ALMP programmes should be used in a way that does not interfere with ALMP's use as an automatic stabiliser.

Using ALMP for stabilisation of the economy and employment over the business cycle requires a political preference for a full-employment policy and substantial financial resources in an economic downturn. ALMP funding should at least be partially tax based (chapter 5). If ALMP evens out the business cycle, the rationale for at least partial tax financing is reinforced: recession is connoted by the destruction of goods and productive capacities and consequently lower tax income. ALMP that prevents loss in tax revenue and fosters employment is therefore a fiscal policy tool that should be funded accordingly.

Using ALMP as an automatic macroeconomic stabiliser can fend off important criticism of discretionary counter-fiscal policy. The level of application is neither too weak nor too strong and its timing coincides with labour-market developments.[19] Using both PLMPs and ALMPs as automatic stabilisers contributes to a smoother business cycle and ALMP especially can contribute to achieving full employment.

7. CONCLUSIONS

It is widely agreed that it is better to finance activity than inactivity, but the design of LMP financing in some countries gives policy makers unfavourable incentives. The need for and the availability of financial resources for ALMP diverge over the business cycle. Resources for ALMP are scarcest in recession, when they are most urgently needed, and a policy design of obligatory PLMP expenditure and discretionary ALMP expenditure easily results in the crowding out of ALMP by PLMP. Crowding out can be prevented by participation in ALMP programmes for the long-term unemployed as proposed by the European employment strategy. However, ALMP programme participation should be a legal entitlement for those in danger of becoming long-term unemployed.

ALMP programmes induce additional tax revenue and social-security contributions. This justifies at least substantial tax co-financing of ALMP. In Bismarck-type social-security, health insurance and pension insurance should contribute to ALMP financing as well. ALMP can even be designed to serve as an automatic stabiliser, a characteristic usually only attributed to PLMP. When used as a tool of fiscal policy to stabilise economic activity and employment, this provides for a supplementary argument for tax funding of ALMP.

[19] It has to be added though, that (un)employment usually lags behind economic growth.

REFERENCES

Anxo, Dominique and Jan *Johannesson* (1995), Financing Swedish Labour market Policy, Centre for European Labour Market Studies, Göteborg University.

Auer, Peter and Ümit *Efendioglu* and Janine *Leschke* (2005), Active labour market policies around the world. Coping with the consequences of globalisation, Geneva.

Berie, Hermann und Ulf *Fink* (2000), Europas Sozialmodell. Die europäischen Sozialsysteme im Vergleich, Berlin.

Bosch, Gerhard und Alexandra *Wagner* (2000), Umbau der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung, Gelsenkirchen.

Bundesagentur für Arbeit (2004), Quartalsbericht der Bundesagentur für Arbeit. Bericht über das vierte Quartal und Kurzbericht zum Geschäftsjahr 2003, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2006), Arbeitsmarkt 2005, in: Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, 54. Jahrgang, Sondernummer, 24. August 2006, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2007), Haushaltsplan. Haushaltsjahr 2007, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2007a), Bericht über das vierte Quartal und das Geschäftsjahr 2006, Nürnberg.

Cahuc, Pierre and Franck *Malherbet* (2004), Unemployment compensation finance and labor market rigidity, in: Journal of public economics 88, 2004, 481-501.

Danish Government (2005), Denmark's national reform programme. Contribution to EU's growth and employment strategy, Ministry of Finance, Kopenhagen.

Esping-Andersen, Gøsta (1990), The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge.

European Commission (2004), National action plan for employment 2004, France. http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/04_national_en.htm

European Commission (November 2006/1), Indicators for monitoring the employment guidelines, 2006 compendium. http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/novmonitoringonly2006_en

European Commission (2006), Employment in Europe 2006, Luxembourg.

Guger, Alois (2006), 2005 internationale Lohnstückkostenposition unverändert, in: Monatsberichte des Wirtschaftsforschungsinstituts, September 2006, Wien, 655-663.

International Labour Office (2001), Proteccion a los desempleados, los seguros de desempleo en America Latina, in: Panorama Laboral 2001. America Latina y el Caribe, Oficina Internacional del Trabajo, 48-51.

Inter American Development Bank (2003), Good jobs wanted. Labour markets in Latin America, in: John Hopkins University Press Report 2004, Baltimore.

Lehmann, Hartmut (1995), Active Labor market Policies in the OECD and in selected transition Economies, in: Policy research Policy Paper, World Bank, Washington.

MISSOC, Mutual information system on social protection (2004), Social protection in the Member States of the European Union, of the European Economic Area and in Switzerland, European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs, Brussels.

OECD (2003), Employment Outlook 2003. Towards more and better Jobs, in: OECD, 2003, Paris.

OECD (2004), Employment Outlook 2004, Paris.

OECD (2004a), Denmark 2004. Country chapter. Benefits and Wages, Paris.

OECD (2006), Employment outlook 2006. Boosting Jobs and Incomes, Paris.

OECD (2006a), Boosting Jobs and Income. Policy lessons from reassessing the OECD jobs strategy, Paris.

Ohlsson, Henry (1995), Job creation programmes as stabilisation policy measures, in: Jan *Johannesson* and Eskil *Wadensjö* (eds.), Labour market policy at the crossroads, EFA Ministry of Labour, Stockholm, 29-55.

Quiggin, John (2001), Active labour market policy and macroeconomic stabilisation. The drawing board, in: An Australian review of public affairs, Vol. 2, number 2, November 2001, Sydney, 51-66.

Reyher Lutz and Martin *Koller* and Eugen *Spitznagel* (1980), Employment policy alternatives to unemployment in the Federal Republic of Germany, Anglo-German foundation for the study of industrial society, London.

Sen, Amartya (1999), Development as Freedom, Oxford.

Schmid, Günther and Bernd *Reissert* and Gert *Bruche* (1992), Unemployment insurance and active labor market policy: an international comparison of financing systems, Detroit.

Schmid, Günther (2002), Wege in eine neue Vollbeschäftigung, Frankfurt am Main.

Spitznagel, Eugen und Hans-Uwe *Bach* (2000), Volkswirtschaftliche Kosten der Arbeitslosigkeit und gesamtfiskalische Budgeteffekte arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 3/2000, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz, 500-517.

Spitznagel, Eugen und Hans-Uwe *Bach* (2003), Was kostet uns die Arbeitslosigkeit?, IAB Kurzbericht, 10/2003, Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg.

Statistics Denmark (1993), Economico-political calendar 1993; download: www.dst.dk/HomeUK/Guide/economico/1993.aspx

Sturn, Richard und Gerhard *Wohlfahrt* (1999), Der gebührenfreie Hochschulzugang und seine Alternativen, Wien.

Tichy, Gunther (1991), Konjunkturpolitik. Quantitative Stabilisierungspolitik bei Unsicherheit, Berlin/Heidelberg/New York/Tokyo.

Toft, Christian (2000), Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik in Dänemark, in: Gerhard *Bosch* und Alexandra *Wagner* (Hg.), Umbau der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung, Institut für Arbeit und Technik, Gelsenkirchen, 57-114.

U.S. Department of Labor: www.ows.doleta.gov/unemploy.

Wagner Alexandra and Susanne *Obst* (2000), Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik. Ein internationaler Vergleich, in: Gerhard *Bosch* and Alexandra *Wagner* (Hg.), Umbau der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung, Institut für Arbeit und Technik, Gelsenkirchen, 7-56.

ABBREVIATIONS

ABM – Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (Germany)
ALMP – Active Labour-Market Policy
ANPE – Agence Nationale Pour l'Emploi (France)
EES – European Employment Strategy
FbW – Förderung beruflicher Weiterbildung
GDP – Gross Domestic Product
ILO – International Labour Organisation
LMP – Labour-Market Policy
NAFTA – North American Free Trade Agreement

OECD – Organization for Economic Co-operation and Development
PLMP – Passive Labour-Market Policy
RMI – Revenu Minimum d'Insertion (France)

LIST OF FIGURES AND TABLES

Table 1: New start 39
Table 2: Public social-policy expenditure and labour-market policy expenditure in % of GDP in 2001 43
Table 3: Where does the money for LMP come from 43
Table 4: Expenditure for ALMP in % of GDP, 1985-2004 44
Figure 1: Active labour-market policy spending per 1% of unemployed, 5 year averages 1985-2004 45
Table 5: Expenditure for PLMPs in % of GDP, 1985-2004 46
Figure 2: Passive labour-market policy spending per 1% of unemployed, 10-year averages 1985-2004 47
Figure 3: Expenditure on ALMPs in % of GDP and the unemployment rate in Sweden 48
Table 6: Activity rates – expenditure for ALMPs in % of total LMP expenditure, 5-year average 49
Table 7: Non wage labour cost in selected OECD countries in 2005 50
Figure 4: Expenditure for ALMPs in % of GDP and unemployment rate in Denmark 51
Figure 5: Expenditure for ALMPs in % of GDP and unemployment rate in France 52
Figure 6: Expenditure for ALMPs in % of GDP and unemployment rate in Germany 54
Table 8: Rate of unemployed receiving out-of work income maintenance in 2004 56
Figure 7: Expenditure for ALMPs in % of GDP and unemployment rate in the United States 56
Table 9: Main sources of financing LMPs in Sweden, Denmark, France, Germany and the USA 57
Figure 8: Crowding out of ALMP by PLMP in Germany 59
Figure 9: Crowding out of ALMP by PLMP in Denmark 60
Table 10: Cost coverage rate of two ALMP measures in Germany, 1994-1999: 64
Table 11: ALMP expenditure, forgone tax and social insurance contributions and the number of unemployed in Germany, 1993-2002 65
Table 12: Year-to-year change in unemployment, ALMP expenditure and forgone tax and social insurance contribution receipts 65

AUTOR/INNEN

Adolf Buxbaum ist Mitarbeiter der Arbeiterkammer Niederösterreich, Abteilung Wirtschaftspolitik
Sonja Ertl ist Mitarbeiterin der Arbeiterkammer Wien, Abteilung Arbeitsmarkt
Marc Pointecker ist Mitarbeiter der Arbeiterkammer Niederösterreich, Abteilung Wirtschaftspolitik

DIE WICHTIGSTEN ERGEBNISSE IM ÜBERBLICK

Adolf Buxbaum, Sonja Ertl, Marc Pointecker:

- Arbeitslosigkeit ist in allen Mitgliedstaaten der EU ein wichtiges und aktuelles wirtschafts- und gesellschaftspolitisches Thema. Die Länder weisen aber sehr unterschiedliche Niveaus und Entwicklungen der Arbeitslosigkeit auf

- Trotz guter konjunktureller Rahmenbedingungen in der jüngeren Vergangenheit konnte die Arbeitslosigkeit in Österreich nicht nachhaltig gesenkt werden und bleibt laut Prognose der Wirtschaftsforschungsinstitute auf einem hohen Niveau

- Das Erreichen von Vollbeschäftigung ist ohne massive zusätzliche Anstrengungen seitens der Politik demnach nicht wahrscheinlich

- Aktive Arbeitsmarktpolitik spielt in Österreich im internationalen Vergleich eine nach wie vor untergeordnete Rolle. Insgesamt wurden 2005 2,1% des BIP für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ausgegeben, über 70% davon für passive Leistungen (Arbeitslosengeld und Notstandshilfe)

- Verschiedene wohlfahrtsstaatliche Modelle zeigen den unterschiedlichen Umgang mit dem Thema Arbeitslosigkeit als individuelle und volkswirtschaftliche Herausforderung

- Laut OECD-Empfehlungen (2006) haben sich im Bereich der Arbeitsmarktpolitik der skandinavische und der angelsächsische Strategieansatz als erfolgreich bewährt, jedoch mit unterschiedlichen Verteilungswirkungen. Dem skandinavischen Modell kann aber aus heutiger Sicht ein Vorteil gegenüber dem angelsächsischen Modell zugeschrieben werden, weil es nicht nur zu einer ausgeglicheneren Verteilung des Wirtschaftsproduktes, sondern auch zu größeren und nachhaltigeren Arbeitsmarkteffekten führt

- Die österreichische Arbeitslosenversicherung entspricht dem kontinentaleuropäischen Typus bzw. der Bismarckschen Sozialversicherung

- Effektive Arbeitsmarktpolitik kann als automatischer Stabilisator wirken. Dies gelingt durch das Zusammenspiel von hoher sozialer Absicherung, anreizkonformen Anpassungsprozessen des Arbeitsangebots und ausreichender Dotierung der Arbeitsmarktpolitik

- Umfassendes Case-Management (individuelle Fallbegleitung vom Eintritt der Arbeitslosigkeit bis zur erfolgreichen Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt) optimiert nicht nur eine Verbesserung der Abstimmungsprozesse zwischen Arbeitsangebot und Nachfrage, sondern nimmt besser auf die Fähigkeiten, Potenziale und Bedürfnisse der Arbeit Suchenden Rücksicht. Erfolgreiche Beispiele für diese Entwicklung zeigen die skandinavischen Länder, die Niederlande und auch das Vereinigte Königreich auf

- Laufende Weiterbildung der ArbeitnehmerInnen und Arbeit Suchenden spielt in den skandinavischen Ländern eine traditionell wichtige Rolle und stellt eine wesentliche Voraussetzung für eine nachhaltige Arbeitsmarktpolitik dar. Auch im Sinne der Erhaltung der (physischen und psychischen) Beschäftigungsfähigkeit kann Weiterbildung und Qualifizierung eine proaktive Strategie darstellen

- Die soziale Absicherung im Falle von Arbeitslosigkeit hat nicht nur eine individuelle Komponente für die von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen und deren Angehörigen, sondern schlägt sich auch volkswirtschaftlich z.B. in einem veränderten Konsumverhalten (möglicherweise „Angstsparen“) nieder. Je großzügiger die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung ausgestaltet sind, umso eher können die automatischen Stabilisatoren wirken

Marc Pointecker:

- Aktive Arbeitsmarktpolitik kann eine Reihe von wünschenswerten individuellen und gesellschaftlichen Effekten auslösen

- Arbeitsmarktpolitik wird entweder aus Beiträgen von Beschäftigten und Unternehmen finanziert oder aus dem allgemeinen Steueraufkommen. In vielen Ländern hat sich eine Mischform aus Steuer- und Beitragsfinanzierung etabliert

- Wenn Arbeitsmarktpolitik aus einem Topf bezahlt wird, kann es zur Verdrängung von aktiver Arbeitsmarktpolitik durch passive Arbeitsmarktpolitik kommen. Und zwar dann, wenn der Bezug von Arbeitslosengeld ein individuelles Recht, aktive Arbeitsmarktpolitik hingegen dem Ermessen von Politik und Arbeitsmarktmarktverwaltung unterliegt

- Die Verdrängung von aktiver Arbeitsmarktpolitik kann verhindert werden, indem definierten Gruppen von Arbeitslosen (z.B. Personen mit Gefährdung für Langzeitarbeitslosigkeit) ein Recht auf Aktivierung eingeräumt wird

- Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik finanzieren sich zu einem wesentlichen Teil – in Deutschland etwa zu mindestens 60% – selbst. Unter Effizienzgesichtspunkten sollte das Auswirkungen auf die Finanzierung haben

- Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik induzieren Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge. Dadurch sollte aktive Arbeitsmarktpolitik zumindest teilweise aus Steuermitteln finanziert werden

- Sorgsam ausgestaltete aktive Arbeitsmarktpolitik kann darüber hinaus als automatischer Stabilisator dienen – als automatisches fiskalpolitisches Instrument um wirtschaftliche Aktivität und Beschäftigung zu stabilisieren

Bisher erschienen

1 Ulrich Schönbauer, Ältere im Betrieb (Februar 2006)

2 Ursula Filipič (Hg.), Neoliberalismus und Globalisierung (September 2006)

3 Ursula Filipič (Hg.), Arbeitsmarktpolitik in Europa (März 2007)

4 Kai Biehl und Norbert Templ (Hg.), Europa altert – na und? (August 2007)

5 Helmut Ivansits und Ursula Filipič (Hg.),
Privatisierung von Gesundheit – Blick über die Grenzen (November 2007)

6 Ursula Filipič (Hg.), Soziale Gerechtigkeit versus Eigenverantwortung
(Dezember 2007)

ISBN 978-3-7063-0356-9

Publikationen aus dieser Reihe bestellen Sie bitte unter Tel. (01) 501 65 401
AK Wien, 1040 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22

Artikelnummer: 228



wien.arbeiterkammer.at