

NEUE WEGE DER ARBEITSMARKTPOLITIK – LEHREN AUS EINEM LÄNDERVERGLEICH FÜR ÖSTERREICH¹

1. Einleitung	154
2. Prognose: Keine Trendwende am österreichischen Arbeitsmarkt	154
3. Hintergrund des Ländervergleichs – Trends der Arbeitsmarktpolitik	156
4. Länderanalyse – Die Ergebnisse im Überblick	159
5. Erfolgreiche Strategien gegen Arbeitslosigkeit	162
6. Lösungsvorschläge für die österreichische Arbeitsmarktpolitik.....	168

Auszug aus WISO 3/2006

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Gruberstraße 40–42

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43(0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: wiso@akooe.at

Internet: www.isw-linz.at

Marc Pointecker

Mitarbeiter der
Abteilung
Wirtschaftspolitik der
Kammer für Arbeiter
und Angestellte für
Niederösterreich

Adi Buxbaum

Mitarbeiter der
Abteilung
Wirtschaftspolitik der
Kammer für Arbeiter
und Angestellte für
Niederösterreich

1. Einleitung

*Herausforderung:
Arbeitslosigkeit
und
Arbeitsmarkt-
segmentierung*

Ungeachtet erheblicher nationalstaatlicher Differenzierungen waren in den letzten beiden Dekaden alle Mitgliedsländer der EU mit beträchtlichen Arbeitsmarktproblemen konfrontiert.² Arbeitslosigkeit und eine starke Segmentierung der Arbeitsmärkte stellen in den meisten europäischen Ländern eine der größten gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Herausforderungen dar.

Gemäß den Mittelfristprognosen der Wirtschaftsforschungsinstitute wird sich die prekäre Arbeitsmarktsituation in Österreich in den nächsten Jahren nicht entspannen, wirkt man den aktuellen Trends nicht effektiv entgegen. Eine Arbeitsgruppe der Arbeiterkammern hat deshalb mit einem repräsentativen 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 Folgenden sollen nun der unterschiedliche Umgang mit der Arbeitsmarktproblematik einiger Länder dargestellt und Politikempfehlungen für Österreich abgeleitet werden. Kapitel 2 stellt die konjunkturellen und strukturellen Rahmenbedingungen dar. In Kapitel 3 wird auf die unterschiedlichen arbeitsmarktpolitischen Strategien eingegangen, die in unterschiedliche wohlfahrtsstaatliche Konzeptionen eingebettet sind. Die Analyse der Entwicklung der Arbeitslosen- und Beschäftigungsquoten in den Vergleichsländern steht im Kapitel 4 im Vordergrund. 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.

2. Prognose: Keine Trendwende am österreichischen Arbeitsmarkt

Österreichs Arbeitsmarkt sieht sich seit Jahren mit erheblichen konjunkturellen und strukturellen Problemen konfron-

tiert. Die Zahl der Arbeitssuchenden hat sich in allen Altersgruppen massiv erhöht, Frauen waren von der Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation ebenso betroffen wie Männer. Die Beschäftigung entwickelte sich im letzten Jahrzehnt sogar rückläufig, betrachtet man die Beschäftigungsquoten in Vollzeitäquivalenten. Gleichzeitig geben die mittelfristigen Arbeitsmarktprognosen der Wirtschaftsforschungsinstitute keine Entwarnung.

Der Grund für die anhaltend hohe Arbeits- und Erwerbslosigkeit ist nicht monokausal erklärbar, sondern vielmehr ein Ergebnis aus dem Zusammenspiel konjunktureller und struktureller Faktoren:

Die Wirtschaft in Österreich wird bis 2010 durchschnittlich um +2,1 bis +2,2 Prozent wachsen, die Arbeitslosigkeit wird daher laut letzter Mittelfristprognosen des Sozialforschungsinstituts Synthesis und des Wirtschaftsforschungsinstituts (WIFO) bis 2009 bzw. 2010 weiter steigen, nur laut Institut für Höhere Studien (IHS) wird sie geringfügig sinken.

Verschärft wird die Situation noch durch ein weiterhin steigendes Arbeitskräfteangebot und durch den fortschreitenden Strukturwandel, der Druck auf den heimischen Arbeitsmarkt ausübt: 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 durch eine hohe Qualität und Spezialisierung behaupten, die beide eines entsprechend qualifizierten Arbeitskräfteangebots bedürfen.

Gleichzeitig ist der österreichische Arbeitsmarkt noch nicht auf die durch die Anhebung des Pensionsantrittsalters verstärkten gravierenden Veränderungen bei den Beschäftigten 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 gegeben werden.

*Vollzeit-
äquivalente
zeigen
rückläufige
Beschäftigungs-
entwicklung*

*Arbeitsmarkt
noch nicht auf
Anhebung des
Pensions-
antrittsalters
ausreichend
vorbereitet*

Demnach besteht akuter Handlungsbedarf, geeignete und nachhaltige Lösungen zu finden, die den aktuellen und künftigen Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt gewachsen sind.

3. Hintergrund des Ländervergleichs – Trends der Arbeitsmarktpolitik

Länderauswahl

Als Grundlage für die Länderauswahl der AK-Vergleichsanalyse dient die Ländertypologisierung von Esping-Anderson³, die auf verschiedenen wohlfahrtsstaatlichen Konzeptionen beruht. Die analysierten Länder repräsentieren folgende wohlfahrtsstaatliche Modelle:

- a) Dänemark und Schweden als Vertreter des skandinavischen Modells
- b) Vereinigtes Königreich als Vertreter des angelsächsischen Modells
- c) Niederlande, Deutschland und Österreich als Vertreter des kontinentaleuropäischen Modells

Diese unterschiedlichen Modellansätze unterscheiden sich insbesondere im wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Rollenverständnis des öffentlichen Sektors – vor allem des Staates:

*Skandinavien:
starker Staat und
hohe soziale
Standards als
Garanten für
gesellschaftlichen
Zusammenhalt*

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 Garanten für einen hohen gesellschaftlichen Zusammenhalt und wirtschaftlichen Wohlstand werden, wenn sie einerseits dazu beitragen, dass sie 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.

angelsächsische Länder vertrauen auf Marktmechanismen

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

Diese jeweilige Bedeutung des öffentlichen Sektors schlägt sich beispielsweise in sehr unterschiedlichen Sozialquoten und Anteilen der verschiedenen Sozialleistungen nieder. Die Sozialleistungen im Falle von Arbeitslosigkeit variierten bei diesem selektiven Ländervergleich zwischen 2,7 % (Vereinigtes Königreich) und 9,8 % (Dänemark) der Sozialausgaben. 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 höchste Sozialquote wie auch den höchsten Ausgabenanteil für Arbeitslosigkeit auf.

Sozialleistungen im Falle von Arbeitslosigkeit variieren stark

Tabelle 1: Die Entwicklung der Sozialquoten 2003 (in % des BIP) und die Sozialleistungen nach ihrer Funktion

Länder	Gesamtausgaben (% des BIP)	Sozialleistungen nach ihrer Funktion (% der Leistungen insgesamt)					
		Arbeitslosigkeit	Krankheit/Gesundheitsversorgung	Invalidität/Gebrechen	Alter	Familie/Kinder	Sonstige
Vereinigtes Königreich	26,7	2,7	29,6	9,4	41,5	6,9	9,9
Schweden	33,5	5,9	26,3	14,2	37,9	9,5	6,3
Österreich	29,5	6	24,8	8,6	46,9	10,8	3,1
Niederlande	28,1	6,2	31,4	11,1	35	4,9	11,5
Deutschland	30,2	8,6	27,7	7,8	41,4	10,5	4
Dänemark	30,9	9,8	20,5	13,5	37,2	13,2	5,7
EU-15	28,3	6,7	28,4	7,9	40,9	8	8,1

Quelle: Eurostat

Trends der Arbeitsmarktpolitik

zwei erfolgreiche Wege, aber mit sehr unterschiedlicher Verteilungswirkung

Entsprechend den 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 zeigt, allerdings mit sehr unterschiedlicher Verteilungswirkung. Dass der dazu nötige Policy-Mix aber nicht beliebig gestaltbar ist, behaupten aktuelle Studien der OECD.

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.⁴

- „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 Arbeitssuchenden 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 Lissabon-Zielen 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 sogar bessere Ergebnisse erzielt.⁵ Außerdem führt das marktliberale angelsächsische Modell 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.⁶

4. Länderanalyse – Die Ergebnisse im Überblick

Die Länderanalyse der 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.

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 die Arbeitslosigkeit deutlich reduzierten, hielt in Österreich und Deutschland der Trend steigender Arbeitslosigkeit ungebrochen an.

Österreich⁷ wies zwar mit 5,2 Prozent (2005) eine relativ niedrige Arbeitslosenquote (EU-15 Durchschnitt 2005: 7,9 Prozent) auf, war jedoch gemeinsam mit Deutschland das einzige Land, in dem sich die Arbeitsmarktlage deutlich verschlechtert hat. Während die Arbeitslosenquote in Österreich

*unterschiedliche
Verläufe bei
Beschäftigungs-
entwicklung*

von 4,0 Prozent (1993) auf 5,2 Prozent (2005) angestiegen ist, konnte die Arbeitslosigkeit in Dänemark und im Vereinigten Königreich zwischen 1993 und 2005 halbiert werden: Im Vereinigten Königreich wurde sie von 10,0 Prozent (1993) auf 4,7 Prozent (2005), in Dänemark von 9,6 Prozent (1993) auf 4,8 Prozent (2005) gesenkt. In den Niederlanden wurde sie immerhin von 6,2 Prozent auf knapp unter fünf Prozent reduziert.

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 Prozent (1998) auf 3,6 Prozent (2000) zu verzeichnen. Ab dem Jahr 2002 kam es in Österreich bis 2005 zu einem steilen Anstieg auf 5,2 Prozent.

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

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

Quelle: Eurostat

4.2. Heterogene Entwicklung der Beschäftigung

bescheidene Entwicklung der Beschäftigungsquoten in D und Ö ...

Bei der Betrachtung der Beschäftigungsquoten ist auffallend, dass diese nur in Österreich und Deutschland im Beobachtungszeitraum zwischen 1993 bzw. 1994 und 2005 sehr bescheiden gestiegen sind. In Österreich betrug der Anstieg nur +0,1 Prozentpunkte, in Deutschland +0,7 Prozentpunkte.

Während die Beschäftigungsquoten 2005 in allen anderen Ländern bei 71,7 bis 75,9 Prozent lagen und um +1,0 Prozent-

punkte bis +9,6 Prozentpunkte angestiegen sind, fielen Österreich mit 68,6 und Deutschland mit 65,4 Prozent 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
Vereinigtes Königreich	67,4	67,9	68,5	69,0	69,9	70,5	71,1	71,2	71,4	71,3	71,5	71,6	71,7
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	72,3
Österreich	:	68,5	68,8	67,8	67,8	67,9	68,6	68,5	68,5	68,7	69,0	67,8	68,6
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
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
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
EU-15	60,1	59,8	60,1	60,3	60,7	61,4	62,6	63,4	64,0	64,2	64,3	64,7	65,1

Quelle: Eurostat

Umgerechnet auf Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse ist die Beschäftigung in Österreich und Deutschland sogar gesunken: in Österreich zwischen 1995 und 2004 um -4,2 Prozentpunkte bzw. in Deutschland im selben Vergleichszeitraum um -3,1 Prozentpunkte. In allen anderen Vergleichsländern ist die Beschäftigungsquote auch in Vollzeitäquivalenten gestiegen (um +1,8 Prozentpunkte bis + 5,1 Prozentpunkte von 1995 bis 2004). 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.

... umgerechnet auf Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse ist Beschäftigung in D und Ö sogar gesunken

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	Vdg. Quote 95-04
Vereinigtes Königreich	58,6	58,7	59,2	59,4	60,2	60,7	61,2	61,3	61,7	61,6	61,5	61,6	2,4
Schweden	:	:	63,9	62,8	61,9	62,4	63,8	65,1	68,4	68,1	67,6	66,2	2,3
Österreich	:	:	65,8	63,6	63,5	63,8	63,9	63,5	63,4	62,9	63,1	61,6	-4,2
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	5,1
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	-3,1
Dänemark	64,7	65,6	66,8	67,0	68,1	67,8	69,7	69,3	69,8	69,7	68,4	68,6	1,8
EU-15	:	:	55,6	55,5	55,7	56,3	57,2	58,0	58,6	58,8	58,7	58,5	2,9

Quelle: Eurostat

5. Erfolgreiche Strategien gegen Arbeitslosigkeit

Laufende berufliche Weiterbildung

in skandinavischen Ländern sind Weiterbildung und Qualifizierung wichtiges Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik

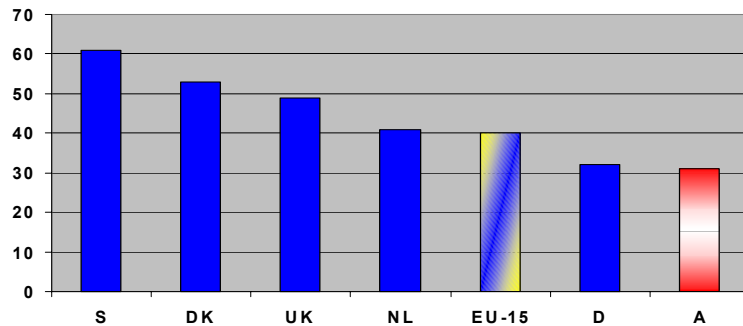
Weiterbildung und Qualifizierung spielten in den skandinavischen Ländern seit langem eine wichtige Rolle innerhalb der aktiven Arbeitsmarktpolitik. In Dänemark und Schweden wird die berufliche Weiterbildung von ArbeitnehmerInnen in den letzten Jahren bewusst forciert und als Instrument einer aktiven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

bei Weiterbildungsstunden pro 1.000 Arbeitsstunden hinkt Österreich stark nach

Der Anteil der Beschäftigten in betrieblicher Weiterbildung ist in Schweden mit über 60 Prozent und in Dänemark mit 53 Prozent doppelt so hoch bzw. beinahe doppelt so hoch wie in Österreich mit 31 Prozent. Zusätzlich ist der Umfang der Weiterbildungsmaßnahmen in diesen Ländern deutlich größer als in Österreich. Während in Dänemark 14 und in Schweden 12 Weiterbildungsstunden pro 1.000 Arbeitsstunden auf einen Beschäftigten entfallen, sind es in Österreich nur fünf.

Abbildung 1: Anteil der Beschäftigten, die an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen, in %, 1999

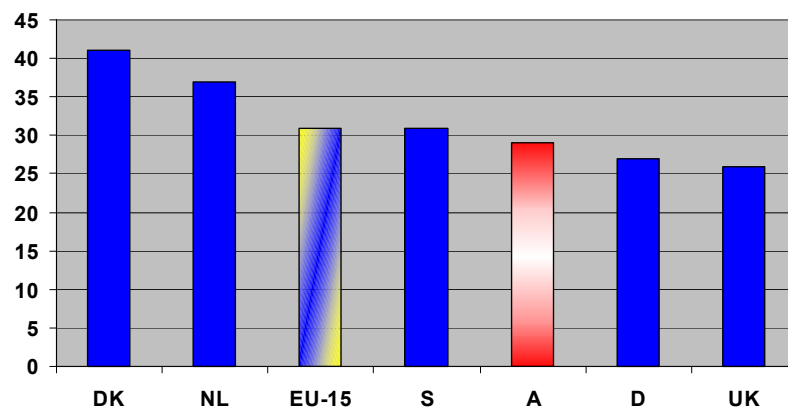


Quelle: Eurostat

Unternehmen in Österreich bieten überwiegend ihren bereits gut ausgebildeten ArbeitnehmerInnen Weiterbildung an. Ältere oder gering qualifizierte Beschäftigte bleiben in den meisten Fällen von diesen Möglichkeiten ausgeschlossen.

Österreich: Weiterbildung für gut ausgebildete, aber nicht für gering qualifizierte und ältere Beschäftigte

Abbildung 2: Stunden in Weiterbildungsmaßnahmen pro TeilnehmerIn pro Jahr, 1999



Quelle: Eurostat

Globalisierung und Strukturwandel erfordern eine aktive Weiterbildungsstrategie 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 wünschenswert.⁸

Arbeitszeit: Weiterbildung und Überstunden

Weiterbildung verringert Arbeitskräfteangebot und erhöht Humankapital 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 Arbeitsloser genutzt werden kann. Weiterbildung, also gezielte Investition in Humankapital, begünstigt gemäß der Neuen Wachstumstheorie das Wirtschaftswachstum und kann so mittel- und langfristige Senkung der Arbeitslosigkeit beitragen. Ein quantitativ wesentlich größeres Potenzial zur Senkung des Arbeitskräfteangebots liegt in der Reduktion von Überstunden. Die durchschnittliche Wochenarbeitszeit der Vollzeitbeschäftigten ist in Österreich laut Eurostat die höchste in den EU-25.⁹ Im ersten Quartal 2006 arbeiteten Vollzeitbeschäftigte im Durchschnitt 42,4 Stunden in der Woche. Zum Vergleich: Im EU-Durchschnitt werden 40,5 Stunden, in Schweden 39,9 Stunden, in Dänemark 39,5 Stunden und in den Niederlanden

38,9 Stunden gearbeitet. Lediglich das Vereinigte Königreich weist mit 42,3 Stunden eine ähnlich hohe Arbeitszeit von Vollzeitbeschäftigten wie Österreich auf.

Die Überstunden sind in Österreich stark konzentriert: Knapp 800.000¹⁰ von rund 3,2 Millionen Beschäftigten leisten laut Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung mehr als 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 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 auf dem 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 Einkommenschmälerung in Kauf zu nehmen.¹¹

*durch
Überstunden-
reduktion
könnten bis
zu 150.000
Arbeitsplätze
geschaffen
werden*

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 69,4 Prozent im Jahr

*Beispiel
Schweden*

2005 die höchste Beschäftigungsquote Älterer (55 bis 64 Jahre) in den EU-25. Österreich fällt demgegenüber mit einer Beschäftigungsquote von 31,8 Prozent (2005) 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 Prozent der Pensionierungen von unselbstständig Beschäftigten aus gesundheitlichen Gründen erfolgten, bei männlichen Arbeitern waren es sogar 56,7 Prozent. Das Durchschnittsalter bei der Zuerkennung von Invaliditäts- und Berufsunfähigkeitspensionen betrug bei Männern 2005 53,5 Jahre, bei Frauen 49,7 Jahre.

Finanzielle Absicherung bei Arbeitslosigkeit

*in Österreich
vergleichs-
weise geringe
Ersatzrate
und kurze
Bezugsdauer*

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 84 Prozent in Dänemark, 82 Prozent in Schweden und 79 Prozent in den Niederlanden. Demgegenüber erhalten Arbeitslose in Österreich 55 % des letzten Einkommens an Arbeitslosengeld.¹² Die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld ist in den genannten Ländern wesentlich länger als in Österreich. In Skandinavien gibt es auch für Selbstständige eine Versicherungsmöglichkeit. Außerdem gibt es in Schweden eine freiwillige Zusatzversicherung für Besserverdienende.¹³

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.

Hohes Arbeitslosengeld kann andererseits den finanziellen Anreiz zur Arbeitssuche und Arbeitsaufnahme vermindern. Die skandinavischen Länder und die Niederlande verhindern solche Effekte durch umfangreiche Aktivierungsmaßnahmen, Schweden, die Niederlande und das Vereinigte Königreich ermöglichen außerdem wirksame Vermittlung durch Case-Management.

Umfassende Beratung und individuelle Vermittlungsunterstützung

Ein umfassendes Case-Management 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 Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt besonders betont. Auch im Vereinigten Königreich wird erfolgreich in ein umfassendes Case-Management investiert, das eine individuelle und gezielte Betreuung Arbeitssuchender ermöglicht. Das Vereinigte Königreich gibt am wenigsten von allen Vergleichsländern für andere Formen der aktiven Arbeitsmarktpolitik aus (weniger als 0,2 Prozent des BIP gegenüber 1,5 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 die erforderlichen Ressourcen.

*Case-
Management*

*Aufwendungen
für aktive
Arbeitsmarkt-
politik reichen
von 0,2 % bis
1,5 % des BIP*

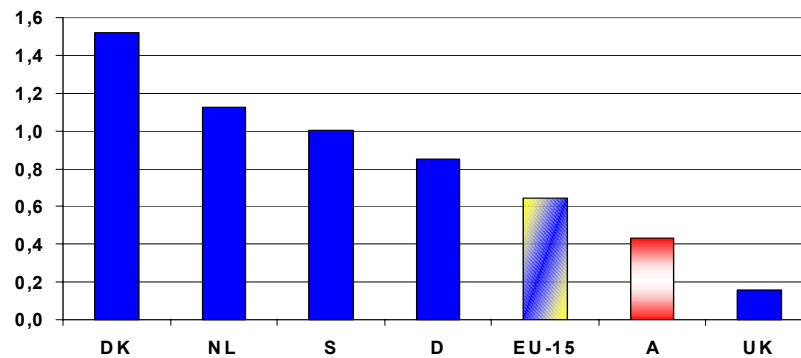
Aktive Arbeitsmarktpolitik

*in Österreich
niedriger
Aufwand für
aktive Arbeits-
marktpolitik
und geringe
Planungs-
sicherheit*

Insgesamt wenden Dänemark, die Niederlande und Schweden mit 1,5 (DK), 1,1 (NL) und 1,0 (S) Prozent des BIP deutlich mehr für aktive Arbeitsmarktpolitik auf als Österreich mit nur 0,4 Prozent des BIP. In diesen Ländern ist daher auch der Spielraum für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und langfristige Planungssicherheit für die öffentlichen Arbeitsmarkteinrichtungen gewährleistet. Insbesondere in Schweden ist aktive Arbeitsmarktpolitik seit Jahrzehnten ein wesentliches wirtschafts- und sozialpolitisches Instrument, das gesellschaftlich tief verankert ist.

In Österreich ist der Aufwand für aktive Arbeitsmarktpolitik niedrig und die Planungssicherheit gering. Beispielsweise läuft das aktuelle Regierungssonderprogramm für aktive Arbeitsmarktpolitik nach 2006 aus.

Abbildung 3: Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik 2004 (in % des BIP)



Quelle: Eurostat, Stand 08/2006

6. Lösungsvorschläge für die österreichische Arbeitsmarktpolitik

Österreich sollte sich an erfolgreichen arbeitsmarktpolitischen Erfahrungen anderer Länder orientieren. Allerdings muss darauf geachtet werden, dass Arbeitsmarktpolitik und Institutio-

nen, 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.

*erfolgreiche
Maßnahmen
nicht immer
unmittelbar
übertragbar*

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 fünf Strategien an:

1. Ausbau des Systems der beruflichen Weiterbildung

Eine verstärkte berufliche Weiterbildung sollte durch eine Ausweitung der bestehenden Bildungskarenz, Einführung eines Rechtsanspruches auf 35 Stunden bezahlte Weiterbildungszeit pro Arbeitsjahr und Etablierung des Rechts auf Ausbildung für alle Arbeitssuchenden erreicht werden. Die Bildungskarenz sollte durch die Erhöhung des Weiterbildungsgeldes, einen Rechtsanspruch auf Bildungskarenz, eine Erleichterung bei den Anspruchsvoraussetzungen, eine Flexibilisierung der Dauer der Bildungsmaßnahme und eine Ausdehnung der Bildungskarenz auch auf Arbeitssuchende attraktiviert werden.

*Rechtsanspruch
auf Weiter-
bildungszeit*

2. 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 Krankenversicherungs- und Arbeitslosenversicherungsbeiträge der Arbeitgeber für Normalarbeitsstunden und merklich höhere für Überstunden bei aufkommensneutraler Gestaltung einen solchen Anreiz dar.

*unterschiedliche
Sozialbeiträge
für Normal-
arbeitsstunden
und Überstunden*

- neue berufliche und gesundheitliche Perspektiven bieten*
3. 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 Arbeitsuchende frühzeitig zu rehabilitieren und ihnen zu helfen, sich wieder in den Arbeitsprozess zu integrieren.
- Einführung eines Case-Managements*
4. Reform der Arbeitsvermittlung
Durch Einführung eines Case-Managements bei der Betreuung und Vermittlung von Arbeitsuchenden, Verankerung von Kund-Innenzufriedenheits- und Qualitätszielen im AMS-Zielsystem und ausreichend Personal zur Umsetzung sollen Effizienz und Qualität der Arbeitsvermittlung gesteigert werden.
- Reformansätze*
5. 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 Selbstständige und eine freiwillige Höherversicherung in der Arbeitslosenversicherung zur Weiterentwicklung der sozialen Sicherungssysteme ermöglicht werden.
Die Finanzierung dieser Arbeitsmarktreform ist durch eine Mischfinanzierung aus Arbeitslosenversicherungsbeiträgen und Steuern unter Einbeziehung von EU-Strukturfondsmitteln möglich.¹⁴ Wird dieses Reformkonzept durch eine auf Vollbeschäftigung zielende Wirtschaftspolitik unterstützt, dann wird ceteris paribus deren Wirkung auf Arbeitslosigkeit und Beschäftigung verstärkt.

Die Erfahrungen der arbeitsmarktpolitisch erfolgreichen Länder und die Schlussfolgerungen für ein Reformkonzept können Österreich dem Ziel der Vollbeschäftigung einen großen Schritt näher bringen.

Anmerkungen und Literaturhinweise:

- 1 Dieses Papier basiert auf den Ergebnissen einer Arbeitsgruppe der Arbeiterkammern Wien, Niederösterreich und Oberösterreich. In dieser Arbeitsgruppe wirkten Sonja Ertl, Silvia Hofbauer, Gernot Mitter, Rudolf Moser, Josef Wallner und die Autoren mit.
Ein besonderer Dank für ihre Unterstützung beim Entstehen dieses Beitrags gilt unseren Kolleginnen Claudia Tschernutter und Ulrike Winkler.
- 2 Fink, M., in Stelzer-Orthofer, C. (Hg.), Arbeitsmarktpolitik im Aufbruch, Wien 2006, S. 97
- 3 Esping-Anderson, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990
- 4 OECD, Mehr Arbeitsplätze, höhere Einkommen – Politiklektionen aus der Neubeurteilung der OECD-Beschäftigungsstrategie, Paris 2006, S. 20
- 5 OECD, *Employment Outlook*, Paris 2006
- 6 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 %. Quelle: EU-Sozialbericht 2004
- 7 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.
- 8 Durch eine mittelfristig sinkende Zahl an Schul- und UniversitätsabsolventInnen werden Unternehmen in den nächsten Jahren neue Qualifikationen weniger leicht durch die Aufnahme jüngerer ArbeitnehmerInnen kaufen können. Daher wird die Weiterbildung der Belegschaft an Bedeutung gewinnen.
- 9 Quelle: Eurostat, durchschnittliche gewöhnliche Wochenarbeitsstunden in Hauptarbeit, zuletzt verfügbare Daten: Österreich, Dänemark, Niederlande, Vereinigtes Königreich: 1. Quartal 2006, Schweden: 4. Quartal 2005, EU25: 2. Quartal 2005.
- 10 Im Durchschnitt des 2. Quartals 2005 bis 1. Quartal 2006 wurden 773.000 Überstunden pro Woche geleistet. Quelle: Statistik Austria, Arbeitskräfteerhebung, jeweilige Quartalsberichte I/2005 bis I/2006.
- 11 Quelle: Arbeitsklimaindex der AKOÖ, durchgeführt von IFES, 900 repräsentative Befragungen von ArbeitnehmerInnen in ganz Österreich im April und Mai 2006
- 12 Nettoersatzraten zu Beginn der Arbeitslosigkeit für alleinstehende Personen ohne Kinder, deren Einkommen vor Arbeitslosigkeit 67 % des Durchschnittslohns von ProduktionsarbeiterInnen beträgt. DurchschnittslohnbezieherInnen erhalten 81 % (Schweden), 71 % (Niederlande), 59 % (Dänemark) und 55 % (Österreich) als Nettoersatzrate. Quelle: OECD, *Benefits and Wages: OECD Indicators*, Paris 2004.
- 13 Mit dieser Zusatzversicherung können BezieherInnen höherer Einkommen im Fall von Arbeitslosigkeit einen hohen Einkommensersatz beziehen. Die Zusatzversicherung ist nicht staatlich subventioniert.
- 14 Eine detaillierte Darstellung der Reformvorschläge und ihrer Finanzierung wird demnächst in Publikationen der Arbeiterkammern erfolgen.

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

WISO

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)
Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter www.isw-linz.at)

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter www.isw-linz.at.



Oberösterreich

BESTELLSCHEIN*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
- 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: www.isw-linz.at

Name _____

Institution/Firma _____

Straße _____

Plz/Ort _____

E-Mail _____

BESTELLADRESSE:

ISW
Gruberstraße 40-42, A-4020 Linz
Tel. ++43/732/66 92 73
Fax ++43/732/66 92 73-28 89
E-Mail: wiso@akooe.at
Internet: www.isw-linz.at