

WAS KANN ARBEITSMARKT- POLITIK LEISTEN?

1. (Haupt-)Probleme des Arbeitsmarktes	112
2. Mögliche Ursachen	114
3. Politikmaßnahmen	116
3.1. Mindestlöhne für wenig Qualifizierte	116
3.2. Arbeitszeitverkürzung	118
3.3. Arbeitslosenversicherung	118
3.4. Kündigungsschutz	120
3.5. Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinn	125
3.6. Lohnsubventionen	127
4. Resümee	130

Auszug aus WISO 1/2007

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

**Rudolf
Winter-Ebmer**

Universitätsprofessor
am Institut für
Volkswirtschaftslehre
der Johannes Kepler
Universität Linz und
Forschungsprofessor
am Institut für Höhere
Studien in Wien

Die bisherigen Beiträge setzten sich hauptsächlich mit der Makroökonomie, speziell mit der beschäftigungswirksamen Güternachfrage auseinander und stellten das Problem der mangelnden Nachfrage in Europa und in Österreich ins Zentrum der Analyse. Deswegen befasse ich mich mit dem Arbeitsmarkt selbst, betrachte dort also die mikroökonomischen Zusammenhänge unter der Voraussetzung einer gegebenen Nachfragesituation.

Dabei werde ich eine Art Mittelposition einnehmen. Viele der Thesen, die bereits vorgetragen wurden, nämlich dass wir ein Nachfrageproblem haben und es wichtig ist, Wachstumspolitik zu betreiben, kann ich nur unterstützen. Auf der anderen Seite gibt es aber auch Stimmen, die sagen: Es gibt keine Nachfrageprobleme, der Keynesianismus ist tot. In dieser Hinsicht werde ich also eine Mittelposition einnehmen, und zwar die Position, dass Nachfragepolitik sehr wichtig ist, aber dass man auch den Arbeitsmarkt selber analysieren und sich mit den spezifischen institutionellen Regelungen des Arbeitsmarktes beschäftigen muss. Viele dieser Regulierungen sind auch national leichter änderbar, im Gegensatz zur Geldpolitik, die zur Europäischen Zentralbank (EZB) ausgelagert wurde. Im Speziellen werde ich zur österreichischen Arbeitslosigkeit Stellung nehmen: zuerst zu Hauptproblemen des Arbeitsmarktes, dann zu möglichen Ursachen der Arbeitslosigkeit und schließlich einigen Politikmaßnahmen, die damit verbunden sein könnten.

1. (Haupt-)Probleme des Arbeitsmarktes

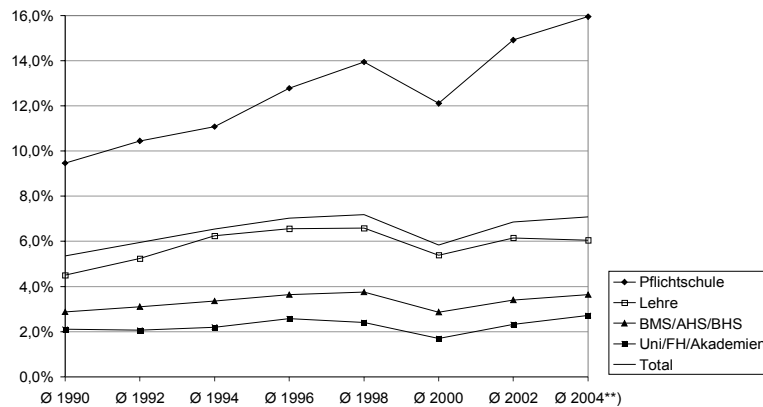
Zuerst steht die Frage nach den konkreten Problemen auf dem Arbeitsmarkt. Arbeitslosigkeit ist sicherlich eines, doch auch Ungleichheit der Einkommen, Sicherung des Lebensstandards bzw. Armutsgefährdung sind zu nennen. Der Beitrag wird sich aber nur auf die Arbeitslosigkeit selber beschränken und hier insbesondere auf Arbeitslosigkeit von Unqualifizierten in Österreich, nicht so sehr in Europa. In den USA ist das

Problem etwas anders gestaltet, dort hat man sehr viel stärker mit Problemen der Sicherung des Lebensstandards und mit Ungleichheit zu tun. Das Einkommen der untersten 20, 30 und noch mehr Prozent der Bevölkerung ist in den letzten Jahren stark gefallen. Dieses Phänomen beobachtet man in Europa nicht so sehr, aber wir haben hier das Phänomen hoher und zunehmender Arbeitslosigkeit.

Wie sieht das Problem in Österreich aus? In Abbildung 1 erkennt man an der Unterscheidung der Arbeitslosenquoten nach Bildungsabschluss, dass die Arbeitslosenquote von Personen, die nur Pflichtschulabschluss haben, seit 1990 von 10 auf 16 Prozent angestiegen ist. Bei Männern liegt sie momentan bei ungefähr 18 Prozent. Das heißt, dass hier ein echtes Problem existiert. Im Vergleich dazu erhöhte sich die durchschnittliche Arbeitslosenquote aller Personen auf fünf bis sieben Prozent, während die Arbeitslosenquoten aller anderen Personengruppen sehr weit darunter sind. Das gilt insbesondere für MittelschülerInnen und UniversitätsabsolventInnen, deren Arbeitslosenquoten sich nur sehr wenig verändert haben. Im Zusammenhang damit kann es natürlich statistische Probleme geben, etwa Nichtmeldungen beim Arbeitsamt von nicht anspruchsberechtigten SchulabsolventInnen; doch dürfte dies das Puzzle nicht wirklich erklären.

*Arbeitslosigkeit
ist ein Problem
der weniger
Qualifizierten*

Abbildung 1: Arbeitslosenquote insgesamt und nach Bildungsabschluss



Quelle: AMS, Hauptverband der Sozialversicherungsträger

Betrachtet man die absoluten Zahlen von Arbeitslosen in Österreich, dann waren davon im April 2006 13.000 Personen ohne Ausbildung, 97.000 mit Pflichtschule und 79.000 mit Lehre, das macht zusammen 190.000 an weniger qualifizierten¹ Arbeitslosen, im Vergleich zu 230.000 Arbeitslosen insgesamt. Daran ist zu erkennen, was das Hauptproblem ist. Daher möchte ich im Wesentlichen nur über dieses Problem sprechen, nicht über makroökonomische oder wachstumspolitische Inhalte.

2. Mögliche Ursachen

Was sind die Ursachen des Problems der besonders hohen Arbeitslosigkeit wenig Qualifizierter? Das eine ist sicherlich eine generelle Wachstumsschwäche, denn man weiß, dass die Arbeitsplätze von weniger Qualifizierten (Beispiel Bauarbeiter) stärker konjunkturabhängig sind als Arbeitsplätze etwa von höheren Angestellten.

Weiter gibt es im Wesentlichen drei Argumente, die in der Literatur sehr breit und viel diskutiert werden, wo man sich zum Teil kontrovers darüber auseinandersetzt, was der Anteil dieser drei Argumente an der Verursachung der Problematik ist.

- Das erste Argument ist technischer Fortschritt, der im Großen und Ganzen gut qualifizierte Personen begünstigt und weniger qualifizierte benachteiligt. Das Stichwort ist, dass viele Jobs abgebaut, durch Automatisierung ersetzt werden. Maschinen üben typischerweise die früher von unqualifizierten Personen ausgeübten Tätigkeit aus.
- Das zweite Argument ist der internationale Handel bzw. Outsourcing (die Vergabe bestimmter Unternehmens-tätigkeiten an Betriebe im Ausland). Auch dies geht in der Regel zulasten der Unqualifizierten: Importe ersetzen häufig Arbeitsplätze von weniger qualifizierten Beschäftigten im Inland.
- Das dritte Argument ist Migration, die sehr häufig unqualifizierte Arbeitskräfte betrifft (auch wenn man sich in der Wissenschaft über den quantitativen Beitrag der Migration streitet). Die generelle Tendenz der Literatur ist, dass höhere Migration von wenig qualifizierten Personen zum Vorteil von Unternehmen und hoch qualifizierten Einheimischen ist, aber für weniger qualifizierte Arbeitskräfte durchaus ein höherer Konkurrenzdruck entstehen kann. Auch wenn die MigrantInnen qualifiziert sind, so nehmen sie doch häufig Positionen auf dem Arbeitsmarkt ein, die denen der Unqualifizierten entsprechen.

*Globalisierung
führt zu geringer
Nachfrage nach
weniger
Qualifizierten*

Alle drei Argumente gehen also in dieselbe Richtung und sind relativ unbestritten; was umstritten ist, ist der Beitrag jedes einzelnen Arguments zum Problem der Arbeitslosigkeit. Es sind Trends, die man auch schon länger beobachtet, die in Zukunft anhalten und sich sogar verstärken werden.

Dies ist ein langfristiger Trend, der ungeachtet der aktuellen Konjunktur- oder Wachstumssituation eines Landes zum Nachteil von weniger qualifizierten Beschäftigten geht. Infolgedessen gibt es Probleme mit Arbeitslosigkeit, selbst wenn man erfolgreiche(re) Konjunktur- und Wachstumspolitik betreibt. Man muss also versuchen, zusätzlich andere Politikmaßnahmen zu setzen. Damit werden wir uns nun auseinandersetzen.

3. Politikmaßnahmen

Es sollen nun einige Politikmaßnahmen kurz evaluiert werden, die direkt am Arbeitsmarkt ansetzen. Diese Vorschläge werden nur insoweit bewertet, als sie zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen. Manche der diskutierten Politikmaßnahmen haben auch andere Ziele – insbesondere sozialpolitischer Natur. Das möchte ich jetzt aber außer Acht lassen, um mich nur auf die Effekte zur Schaffung bzw. Erhaltung von Arbeitsplätzen für weniger Qualifizierte zu konzentrieren.

Gerade die kontroversiellen Themen sollen kurz diskutiert werden: Mindestlöhne, Arbeitszeitverkürzung, Arbeitslosenversicherung, Flexibilität, Kündigungsschutz, Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinn. Das sind typische Politikfelder, die sehr häufig im Zentrum der Debatte stehen.

3.1. Mindestlöhne für wenig Qualifizierte

Bei Mindestlöhnen für wenig qualifizierte Personen ist die Prognose relativ klar: Die Arbeitslosigkeit wird deshalb zunehmen – insbesondere bei den MindestlohnbezieherInnen. Warum ist das so?

Man kann über die Effekte von generellen Lohnsenkungen viel diskutieren – im makroökonomischen Sinne sind Güternachfrage dämpfende Effekte sowie Produktionskosten senkende Effekte zu addieren –, aber in diesem speziellen Fall geringer Qualifikation ist das Nachfrageelement weniger wichtig. War-

um? Der Lohneffekt der höheren Löhne (der Mindestlöhne als Kostensteigerung) wirkt direkt auf die Firmen², während der Nachfrageeffekt – die Kaufkraft der Personen – sich auf alle Firmen verteilt und in einer kleinen offenen Volkswirtschaft insbesondere auch auf das Ausland.

Dagegen, dass Mindestlöhne die Beschäftigung reduzieren, kann man einwenden, Ziel des Mindestlohns sei nicht die Beschäftigungsausweitung, sondern ein anderes, ein sozialpolitisches Ziel, das von „lebensfähigen Löhnen“. Das ist legitim und diskussionswürdig. Allerdings ist auch einzuschätzen, wie weit man mit diesem sozialpolitischen Fortschritt in Form höherer Mindestlöhne Armut und Ungleichheit bekämpfen kann. Immerhin ist auch mit zu berücksichtigen, dass zusätzliche Arbeitslosigkeit auch mehr Ungleichheit bedeutet – und diese Ungleichheit ist radikal im Sinne von null (Markt-)Einkommen für die Nichtbeschäftigten.

Eine Randbemerkung zu diesem Argument betrifft das Lehrlingssystem in Österreich, das international immer als großes Vorbild gelobt wird und auf das ich kurz eingehen möchte. Meiner Meinung nach funktioniert es in Österreich aus zwei Gründen sehr gut:

- Der erste Grund ist, dass das Lehrlingssystem sehr geringe Mindestlöhne für Jugendliche garantiert; die Lehrlingsentschädigungen sind sehr gering. Wenn man sie zum Beispiel mit den Mindestlöhnen in Frankreich vergleicht, kann dies den Unterschied in den Jugendarbeitslosigkeitsniveaus zwischen Österreich und Frankreich durchaus erklären.
- Der zweite Grund ist natürlich die in der Regel gute Ausbildung, die im Lehrlingssystem drinsteckt, die uns von eher geringen Weiterbildungsmaßnahmen in anderen Ländern wesentlich unterscheidet.

*Mindestlöhne
reduzieren
Arbeitslosigkeit
nicht*

3.2. Arbeitszeitverkürzung

Bei der Thematik Arbeitszeitverkürzung ist mein Resümee auch eher vorsichtig oder sogar etwas enttäuschend. Wenn man nämlich verschiedene Episoden der Arbeitszeitverkürzung in verschiedenen Ländern evaluiert, erhält man bezüglich der Beschäftigung eher gemischte oder geringe Effekte.

Zum Beispiel führte Arbeitszeitverkürzung in den 1990er-Jahren in Deutschland zwar zu einer Reduktion der effektiven Beschäftigung: Als man um eine Stunde Arbeitszeit verkürzte, wurde die tatsächliche Arbeitszeit um ungefähr 0,8 Stunden verkürzt, doch die Stundenlöhne sind ungefähr zwei bis zweieinhalb Prozent angestiegen. Das hat in Summe dazu geführt, dass die Beschäftigung eher gleich geblieben ist.³ Jedenfalls kam es zu keiner nennenswerten Beschäftigungsausweitung.

Ähnliche Effekte gab es auch in Frankreich, wo die Arbeitszeitverkürzungen in Wellen passierten, zwischen denen die Ergebnisse etwas unterschiedlich sind. Die erste Arbeitszeitverkürzung war (hinsichtlich der effektiven Stundenreduktion) eher erfolgreich, die zweite erfolgte zu einem Zeitpunkt von steigender Beschäftigung, aber hier erfolgten gleichzeitig auch andere Maßnahmen, wie zum Beispiel die Reduktion von Sozialversicherungsbeiträgen, die zu diesem Erfolg beigetragen haben. Laut Crépon und Kramarz (2002) ist der eigentliche Beitrag der Arbeitszeitverkürzung zur Erhöhung der Beschäftigung in Frankreich negativ.⁴

Lohnkostensteigerung bei Arbeitszeitverkürzung

Summarisch, würde ich meinen, ist Arbeitszeitverkürzung zwar ein Thema, dem ich im Prinzip sympathisch gegenüberstehe, doch muss man vorsichtig sein, weil damit häufig Lohnkostenerhöhungen verbunden sind.

3.3. Arbeitslosenversicherung

Zur Arbeitslosenversicherung gäbe es viel zu sagen, doch kann ich nur auf ein Thema eingehen, das in Österreich ein

besonderes Problem darstellt: die Kündigung und Wiedereinstellung beim selben Arbeitgeber, also Saisonarbeitslosigkeit u. dgl. Dieses Phänomen der Wiedereinstellungszusagen erklärt bei uns zwischen 30 und 40 Prozent der Zugänge in die Arbeitslosigkeit und ist somit sehr viel höher als in vergleichbaren Ländern. Auch Länder, die hohe Temperaturschwankungen haben, wie zum Beispiel Kanada, haben bei Weitem nicht dieses große Saisonarbeitslosigkeitsproblem wie wir.

Ein Grund dafür ist, dass es in manchen Ländern bei der Arbeitslosenversicherung ein Bonus-Malus-System gibt. Ein solches sieht vor, dass Unternehmen bestraft werden, wenn sie viel Arbeitslosigkeit hervorrufen. Die Beiträge der Unternehmen zur Arbeitslosenversicherung sind in diesen Fällen typischerweise so gestaltet, dass Unternehmen, die im vergangenen Jahr eine hohe Rate von Arbeitslosigkeit produziert haben, höhere Beiträge bezahlen müssen. Diese Beiträge hängen sowohl vom Zustrom ins Arbeitslosenregister als auch von der durchschnittlichen Verbleibsdauer dieser Personen in der Arbeitslosigkeit ab – somit vom individuell verursachten „Finanzierungssaldo“. Dieses System des Bonus-Malus beseitigt die „Subventionierung“ der saisonalen Arbeitslosigkeit (die faktisch gegeben ist, wenn es keinen Bonus-Malus gibt); es hat folgende Effekte:

Bonus-Malus-System bei der Arbeitslosenversicherung

- Die Anzahl an saisonalen Beschäftigungsverhältnissen in der Wirtschaft sinkt, weil damit ein Malusrisiko verbunden ist.
- Das Unternehmen wird genauer überlegen, ob es die Beschäftigung kurzfristig reduziert, weil damit die Sozialversicherungsbeiträge der ArbeitgeberInnen ansteigen.
- Es gibt einen Umverteilungseffekt in dem Sinne, dass die Nicht-Saison-Branchen geringere Beiträge bezahlen. Das würde zu einer Beschäftigungsexpansion in den Nicht-Saison-Branchen führen.

3.4. Kündigungsschutz

Generell ist zu sagen, dass Kündigungsschutz zwei Effekte hat. Erstens wird es bei einem besseren oder strikteren Kündigungsschutz weniger Entlassungen geben (das ist ja gerade der Sinn der Sache). Doch zweitens entsteht das Problem, dass es auch zu weniger Einstellungen in neuen Jobs kommt. In internationalen Studien findet man typischerweise, dass es in jenen Ländern weniger Turbulenzen auf dem Arbeitsmarkt gibt, wo es einen höheren Kündigungsschutz gibt: Weniger gehen rein in die Beschäftigung und weniger gehen wieder raus. Der Gesamteffekt ist eher gering. Wenn man sich die Beziehung zwischen Kündigungsschutz und Arbeitslosenrate etwa OECD-weit ansieht, dann findet man relativ wenig Gesamtwirkung aus dem Kündigungsschutz. Es gibt Studien, die zu dem Ergebnis gelangen, dass die Beschäftigung etwas geringer ist, wenn der Kündigungsschutz höher ist, aber das ist quantitativ nicht sehr bedeutsam.

Insider-Outsider- Problematik

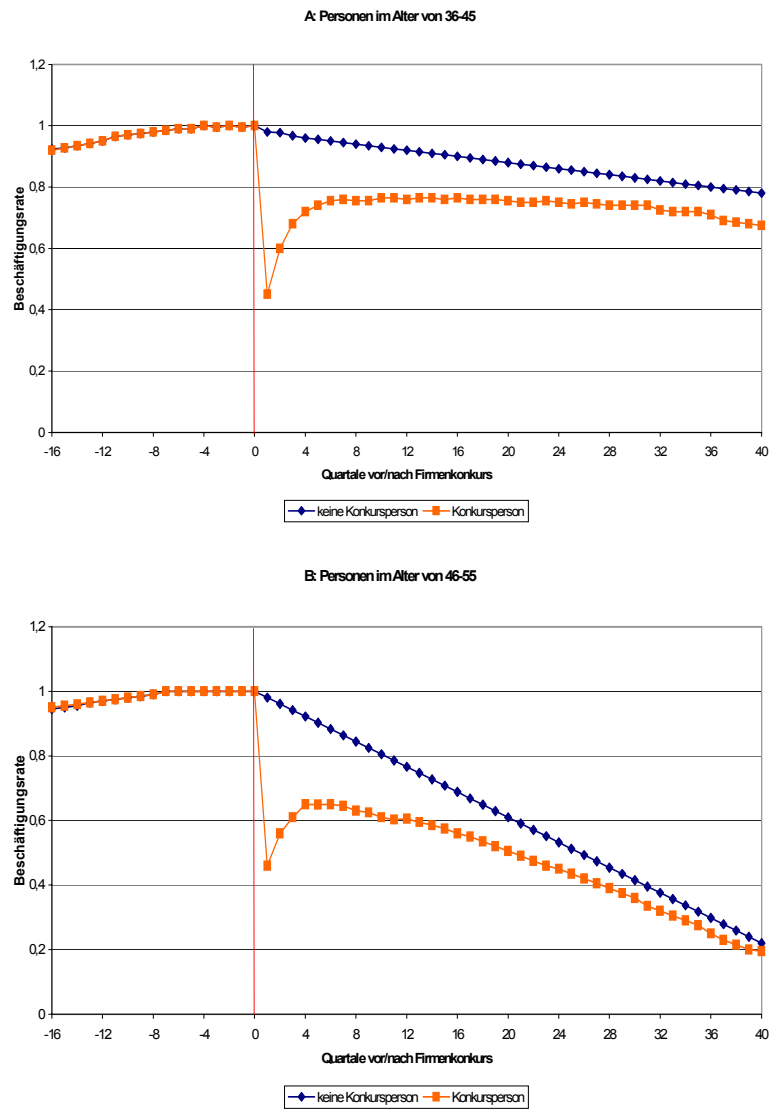
Vermutlich bedeutsam ist aber, dass der Kündigungsschutz Insider (die in einem Unternehmen arbeiten) gegenüber Outsider (die keinen Job haben) besser stellt. Jene, die draußen sind, haben die Kosten zu tragen. Das ist besonders für Randgruppen auf dem Arbeitsmarkt ein relevantes Problem. Man kann davon ausgehen, dass Behinderte, Jugendliche oder ältere Beschäftigte und vor allem auch AusländerInnen größere Probleme haben, in den Jobmarkt einzusteigen, was durch Kündigungsschutz noch verschärft wird.

Ein österreichisches Fallbeispiel dazu betrifft die Wiedereingliederung älterer Arbeitsloser in die Beschäftigung: Nehmen wir an, eine Firma geht in Konkurs und alle Beschäftigten dieser Firma verlieren den Job. Wie hoch sind nun die Kosten für die von diesem Konkurs betroffenen Beschäftigten? Diese Frage haben wir in einer neuen Studie untersucht.⁵ Mit Kosten ist hier gemeint, wie schwer es für jemanden ist, der oder die in einer Konkursfirma beschäftigt war, wieder in den Arbeits-

markt einzusteigen. Wir verwendeten Daten von allen Konkursen in Österreich, von allen Personen, die in den 1980er-Jahren unter einem Konkurs gelitten haben, und wir versuchten, statistische Zwillinge zu diesen Konkursbeschäftigten zu finden. Ein statistischer Zwilling ist also eine Person, die dasselbe Geschlecht, Alter etc. hat, jedenfalls auch dieselbe Arbeitsmarkterfahrung in den letzten vier Jahren vor dem Konkurs. Wir vergleichen schließlich diese Paare, die Person vom Konkurs und den „Zwilling“ (der nicht vom Konkurs betroffen ist), und beobachten sie zehn Jahre lang.

Das Ergebnis ist dramatisch. In Abbildung 2 haben wir oben im Teil A Personen zwischen 36 und 45 Jahren, unten im Teil B Personen im Alter von 46 bis 55 Jahren zum Zeitpunkt des Konkurses. Die obere Linie (nach dem Konkurs) ist die Beschäftigungswahrscheinlichkeit einer Person, die keinen konkursbedingten Jobverlust hatte, die untere Linie misst dasselbe für die Person, die durch einen Konkurs den Job verlor. In Abbildung 2 aufgetragen sind also Beschäftigungsquoten (1 bedeutet, alle sind beschäftigt, 0 heißt, niemand ist beschäftigt). Was man sieht, ist, dass bis zu zehn Jahre nach dem Konkurs die davon betroffenen Personen sehr starke Beschäftigungseinbußen im Vergleich zu den anderen erleiden müssen. In den ersten fünf Jahren ist die Beschäftigungswahrscheinlichkeit um ungefähr 20 Prozentpunkte geringer und in den zweiten fünf Jahren sind es immer noch etwa zehn Prozentpunkte. Das heißt, die Arbeits- und Einkommensverluste sind dramatisch.

Abbildung 2: Beschäftigungswahrscheinlichkeiten nach Firmenkonkurs in Österreich



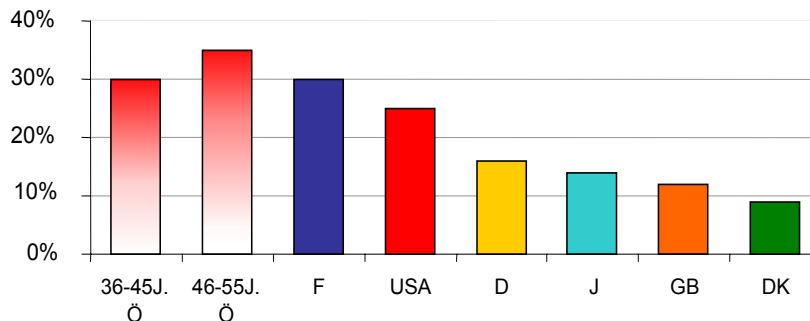
Quelle: Ichino, A., Schwerdt, G., Winter-Ebmer, R., Zweimüller, J., Too Old to Work, Too Young to Retire, Mimeo, Universität Linz, 2006

Das untere Bild (B) für die Älteren ist ähnlich. Allerdings haben wir hier insofern einen zusätzlichen Einfluss des Pensions-systems, als sehr viele Leute in Frühpension gehen. Doch der Unterschied zwischen der oberen und der unteren Linie ist auch hier sehr stark.

*Wiederein-gliederung
Arbeitsloser nach
Konkurs der Firma
sehr schwierig*

Um dieses Problem international zu vergleichen, habe ich eine Statistik gemacht, in der die Effekte nach einer Entlassung nach einem Firmenkonkurs im nächsten Jahr aufgezeigt werden (Abbildung 3). In Österreich ist die Wahrscheinlichkeit rund 30 Prozent, im Jahr nach dem Konkurs nicht beschäftigt zu sein. Aus dem Vergleich mit Frankreich, den USA und anderen Ländern ist offensichtlich, dass die Kosten in Österreich weitaus höher sind als in den Vergleichsländern. Die Statistiken sind zwar nicht ganz miteinander vergleichbar, weil sie etwas andere Stichproben etc. verwenden. Aber das Bild soll im Wesentlichen zum Ausdruck bringen, dass für ArbeiterInnen und Angestellte, die in Österreich von einem Konkurs betroffen sind, die Konsequenzen stark spürbar sind und sehr langfristig anhalten.

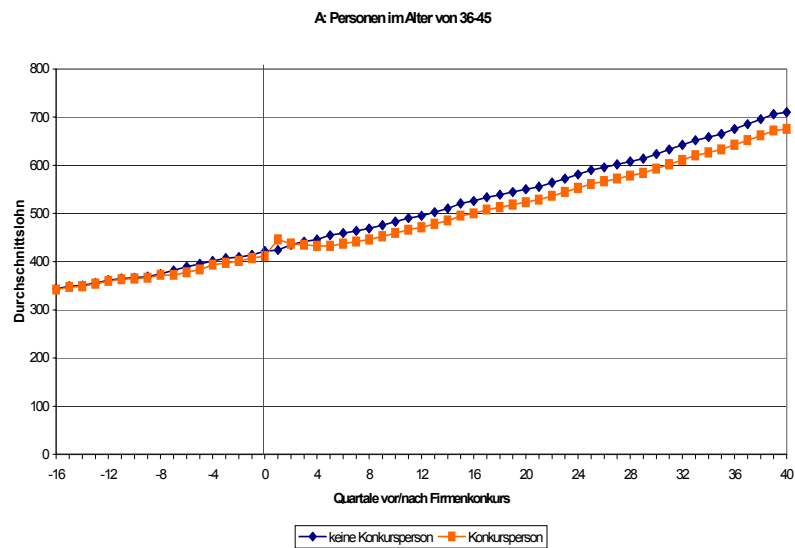
Abbildung 3: Internationaler Vergleich der Wahrscheinlichkeit, ein Jahr nach der Entlassung wegen Firmenkonkurses arbeitslos zu sein

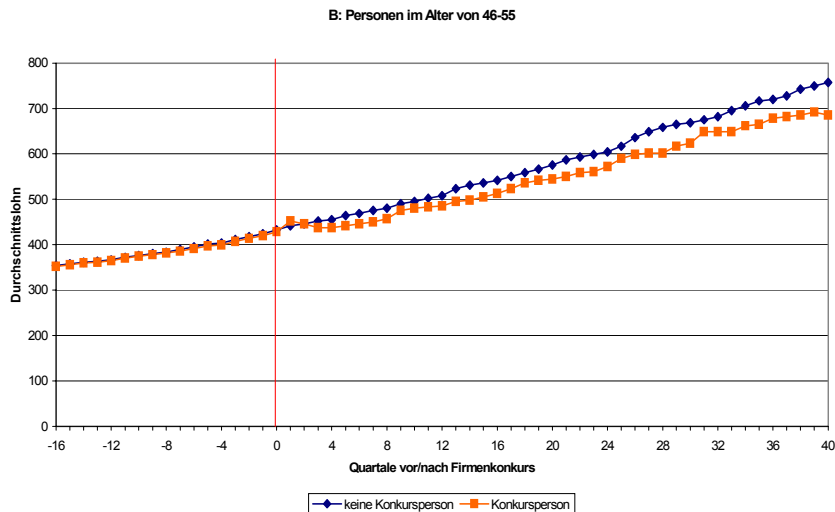


Quelle: Ichino, A. et al., Too Old to Work ..., a. a. O., Kuhn, P. J. (Hg.), Losing Work, Moving On, International Perspectives on Worker Displacement, W. E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo 2002

Ein ähnliches Bild erhalten wir auch für die Einkommensentwicklung nach einer Entlassung wegen eines Konkurses (Abbildung 4). Der jeweilige Unterschied zwischen der oberen und der unteren Linie sind die Einkommenseinbußen, die ein Arbeiter oder eine Arbeiterin aufgrund des Konkurses erleiden muss. Wir sehen, dass über zehn Jahre hinweg die Löhne um ca. 5 Prozent niedriger sind.

Abbildung 4: Einkommensentwicklung nach Firmenkonkurs in Österreich





Quelle: Ichino, A. et al., Too Old to Work ..., a. a. O.

Man kann aus all dem schlussfolgern, dass die Effekte eines Firmenbankrotts auf die dadurch entlassenen MitarbeiterInnen – international betrachtet, aber insbesondere für Österreich – sehr groß sind. Ich denke, das weist auf Anpassungs- und Flexibilitätsprobleme auf dem Arbeitsmarkt hin, dauert es doch gar so lang, bis Personen, die einfach nur Pech gehabt haben, wieder in Beschäftigung kommen können. Die Kosten sind für die Betroffenen sehr hoch, insbesondere für die Älteren. Das hat einige andere Konsequenzen, wenn man daran denkt, dass eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit (Erhöhung des Pensionsantrittsalters) diskutiert wird. Dann ginge es verstärkt darum, ob es Arbeitsplätze für Personen über 50, 55, 60 usw. gäbe.

3.5. Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinn

Zu den Wirkungen der Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinn möchte ich kurz einige Ergebnisse aus internationalen Studien zitieren⁶, in denen man sehr viele Evaluierungen von Arbeits-

marktpolitik zusammengenommen und versucht hat, ein konsistentes Bild daraus zu erkennen. Nachdem es sehr viele verschiedene Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik gibt, ist es relativ schwierig, hier allgemeine Aussagen zu treffen.

- Typischerweise wird direkte Beschäftigungsschaffung – also Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor – generell negativ eingeschätzt, und zwar negativ in dem Sinn, dass es für die betroffenen Personen später schwieriger wird, einen Job im offenen Sektor zu finden.
- Weiterbildungsaktivitäten werden vorsichtig positiv eingeschätzt; hier gibt es eine sehr breite Palette von Ergebnissen. Lohnsubventionen und Einstellungsbeihilfen werden in vielen Studien auch vorsichtig positiv eingeschätzt. Dazu möchte ich noch etwas sagen. Für Österreich liegen einige Evaluierungen von Arbeitsstiftungen vor, die relativ positiv ausfielen (z. B. Stahlstiftung⁷). Bei anderen Schulungen gibt es insofern gemischte Resultate, als Schulungen manchmal zu höherer Beschäftigung führen, es manchmal aber auch nicht dazu kommt. Orientierungs- und Arbeitssuchkurse, die man in letzter Zeit zu Beginn von Arbeitslosenstunden gemacht hat, wurden erst kürzlich positiv evaluiert.⁸

*Weiterbildung in
jungen Jahren
am einfachsten*

Der makroökonomische Effekt von Aus- und Weiterbildung ist im Prinzip einfach, nämlich dass das Potenzial an Unqualifizierten reduziert und der Angebotsdruck auf dem Arbeitsmarkt geringer wird. Manchmal wird argumentiert, dass Weiterbildung nur zu einer Umschichtung des Beschäftigungsproblems führt: Solange die effektive Nachfrage nicht ansteigt, reduziert die Weiterbildung die Arbeitslosigkeit der Betroffenen, dafür werden andere Personen arbeitslos („musical chairs problem“). Das ist sicherlich falsch: Nicht jedes Angebot schafft sich selbst seine Nachfrage (wie es das Say'sche Gesetz formulieren würde), aber wenn die Angebotsbedingungen verbessert werden und somit die Produktivität steigt, werden auch mehr Jobs geschaffen. Sianesi und Van Reenen (2003) resümieren über den Einfluss von mehr Bildung auf das Wirtschaftswachstum:

Wenn die durchschnittliche Ausbildung der erwerbstätigen Bevölkerung um ein Jahr steigt, so steigt das BIP pro Kopf um 3 bis 6 Prozent und das Wirtschaftswachstum um ca. einen Prozentpunkt.⁹

- Allerdings besteht das Problem, dass Weiterbildung nicht immer funktioniert, da es nicht möglich ist, beispielsweise jeden Schweißer auf einen Computertechniker umzuschulen. So gibt es verschiedene natürliche Grenzen, die dem Weiterbildungserfolg entgegenstehen können.
- Das zweite Problem ist, dass Bildung am besten in jungen Jahren funktioniert (alte Sprichwörter sind nicht immer falsch); später wird die Bildung teurer und häufig weniger effizient.

Zusammenfassend könnte man zu Weiterbildung und Ausbildung von Arbeitslosen sagen, dass sie kurzfristig etwas schwierig und auch teuer sind. In dem Zusammenhang bietet sich an, auch auf die Ungleichheit in der Schulausbildung Bezug zu nehmen. Diesbezüglich verfügen wir seit den Studien von PISA über Ergebnisse, die eine große Ungleichheit in Österreich belegen und ebenfalls für die Bundesrepublik Deutschland. Hier besteht das Problem, dass es zwar im Durchschnitt für Österreich nicht schlecht aussieht, aber die Ungleichheit in den Ergebnissen von PISA bei uns weit größer ist als zum Beispiel in skandinavischen Ländern. Das dürfte zu den besonderen Beschäftigungsproblemen von Unqualifizierten beitragen. Ein Argument, das hierzu häufig genannt wird, ist die in Österreich zu frühe Spezialisierung auf verschiedene Zweige. In Ländern, wo die Segmentierung der SchülerInnen auf spezifische Schultypen erst später erfolgt, ist der Einfluss des Familienhintergrundes auf die Schulerfolge, aber auch auf die Löhne auf dem Arbeitsmarkt signifikant geringer.¹⁰

*starke
Ungleichheit im
Bildungssystem*

3.6. Lohnsubventionen

Lohnsubventionen für gering Qualifizierte sind ein Thema, das meiner Meinung nach wichtig ist, zu dem es einige empirische

Evidenz gibt. Da es aber sehr viele verschiedene politische Gestaltungsmöglichkeiten gibt, ist es schwierig, ein generelles Urteil zu fällen. Aufgrund der zuvor angeführten Trends, des zunehmenden Handels, der Migration sowie des technischen Fortschritts ergibt sich das Problem, dass im Bereich der weniger qualifizierten Arbeitskräfte ein Lohndruck nach unten besteht. Das wird klar, wenn man die öffentliche Diskussion betrachtet, aber auch, wenn man die Arbeitslosenraten ansieht. Subventionen oder Erlass von Sozialabgaben könnten die Lohnkosten reduzieren, aber die ausbezahlten Löhne konstant halten. Das wäre also eine Möglichkeit, um im Wesentlichen zwei sozialpolitische Ziele gleichermaßen zu erreichen: zum einen die Löhne stabil zu halten, zum anderen die Lohnkosten auf Unternehmensseite zu reduzieren, um die Beschäftigung solcher Personen anzureizen.

Ich sehe auch, dass Lohnsubventionen ein sehr diffiziles und heikles Thema sind, weil man das Gefühl hat, dass sie im Wesentlichen zu einer Reduktion der Löhne führen sollen, und weil man auch das Gefühl hat, die Subventionen gingen in die Taschen der ArbeitgeberInnen und am Schluss bliebe nichts davon übrig. Trotzdem denke ich, dass die Diskussion über Lohnsubventionen eine sinnvolle ist, weil es auch eine Alternative zur Diskussion ist, ob man die Sozialleistungen (oder Löhne) generell reduzieren sollte. Das ist eine Diskussion, die in der Bundesrepublik sehr stark, in Österreich noch weniger geführt wird, doch ich vermute, die Diskussion wird uns nicht erspart bleiben.

*Lohn-
subventionen
in anderen
Ländern
erfolgreich*

Einige empirische Ergebnisse dazu: In Frankreich hat man relativ gute Erfahrungen mit Reduktion von Sozialversicherungsbeiträgen gemacht, wonach es doch zu einigem Beschäftigungszuwachs gekommen ist.¹¹ In den USA haben wir ein deutlich anderes Modell: Da gibt es Lohnsubventionen, die als „earned income tax credit“ bezeichnet werden und eines der größten Sozialprogramme in den Vereinigten Staaten sind; insbesondere unter Clinton wurden sie sehr stark erhöht und

ausgebaut. Diese „earned income tax credits“ erfüllen in den USA ein etwas anderes Ziel, indem es dort darum geht, Jobs für Arbeitslose überhaupt sinnvoll zu machen, weil die Löhne eben so extrem niedrig sind. Die dort gemachten Erfahrungen sind immerhin relativ ermutigend – aber, wie gesagt, das Problem ist bei uns etwas anders.

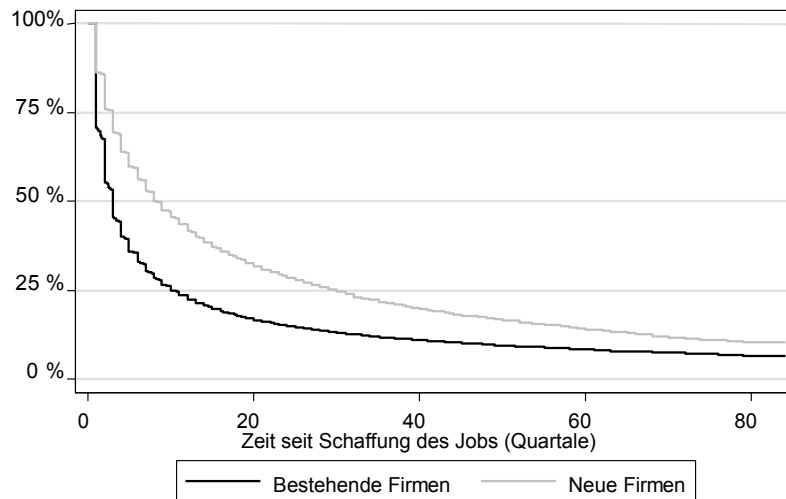
Es gibt viele Probleme bei der Detailausgestaltung einer Lohnsubventionierung, so etwa das Problem von Mitnahmeeffekten. Trotzdem meine ich, dass die Diskussion darüber wichtig ist und man nicht von vorneherein sagen soll, das interessiert uns nicht.

In der Bundesrepublik Deutschland werden von den Evaluierungen der Hartz-Reformen zwei positive Beispiele hervorgehoben: Einstellungssubventionen zum einen, Firmengründungssubventionen zum anderen.

Abbildung 5 zeigt für Österreich, wie lange neu geschaffene Jobs am Leben bleiben. Mit anderen Worten, wenn eine Firma zehn neue Jobs schafft, wie viele von ihnen sind nach 20 Quartalen in der Firma noch aktiv? Dieses Bild zeigt neue Jobs, die in alten Firmen geschaffen wurden, im Vergleich zu neuen Jobs in neuen, jungen Firmen. Interessanterweise sind die Jobs, die in neuen Firmen gegründet worden sind, wesentlich stabiler als solche in alten. Das Ergebnis beinhaltet allerdings keine Ein-Personen-Firmen, denn ich habe nur Firmen, die mehr als fünf Jobs neu geschaffen hatten, berücksichtigt. Das Ergebnis ist sehr robust und beruht nicht auf der Auswahl von bestimmten Firmen oder Branchen: Jobs in neuen Firmen sind dauerhafter als solche in bestehenden Firmen.

*Jobschaffung in
neuen Betrieben*

Abbildung 5: Verbleibskurve (Wie lange bleibt ein neuer Job bestehen?)



Quelle: Böheim, R., Winter-Ebmer, R., Firmengründung und Beschäftigungsstabilität. in: Wirtschaftspolitische Blätter, Heft 2/2006, S. 205

4. Resümee

Das Problem der Arbeitslosigkeit gering Qualifizierter ist meines Erachtens ein sehr ernstes. Quantitativ macht es einen großen Teil der Arbeitslosigkeit aus, es führt zu sehr konzentrierter Arbeitslosigkeit von relativ wenigen Personen. Es ist weiters zu vermuten, dass das Problem in Zukunft nicht geringer werden wird, weil alle weltwirtschaftlichen Trends in dieselbe Richtung gehen.

Prognosen darüber, wie man konkret Abhilfe schaffen kann, sind allerdings etwas schwierig. Es ist sehr schwer zu sagen: Wenn ich diese Politik jetzt mache, dann habe ich eine sichere Chance auf einen Erfolg. Ich bin diesbezüglich eher pessimistisch, weil sich viele arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in der Vergangenheit als nicht sehr effizient erwiesen haben.

Natürlich kann man sagen, Wachstumspolitik, öffentliche Investitionen sind gut, und es stimmt auch, dass höheres Wachstum zu einem geringeren Problemdruck führen wird. Probleme der Arbeitslosigkeit bei gering Qualifizierten aber direkt anzupacken, dazu braucht es schon ein bisschen mehr. Solidarische Wirtschaftspolitik heißt für mich, dass es sich um eine Wirtschaftspolitik für die Schwächeren handelt – dass man sich zuerst um die kümmert, denen es am schlechtesten geht.

Wenn man nicht will, dass das Arbeitslosengeld gekürzt wird, wenn man nicht will, dass die Löhne sinken, dann sollte man auch bereit sein, über Lohnsubventionen, Einstellungsprämien etc. zu diskutieren. Ich sage nicht, dass das Allheilmittel sind, aber ich glaube schon, dass es sinnvoll ist, sich verschiedene Systeme anzuschauen, Experimente zu wagen, zu sehen, was dabei herauskommt, und die getroffenen Maßnahmen dann wieder abzuschaffen, wenn sie nicht funktionieren. So viele Instrumente haben wir nicht zur Verfügung und die Probleme sind real: Viele Leute haben keinen Job. In dem Sinn: Ein bisschen Geld in die Hand zu nehmen und zu experimentieren ist wahrscheinlich eine gute Methode.

Anmerkungen:

- 1 Der Begriff „weniger qualifiziert“ wird hier nicht wertend verstanden, sondern eher einer internationalen Konvention folgend. Insbesondere das Leistungsniveau von österreichischen Lehrabsolventen ist beachtlich; nimmt man diese von den „weniger Qualifizierten“ aus, so muss man feststellen, dass nahezu die Hälfte der Arbeitslosen überhaupt keine Berufsausbildung hat.
- 2 Typischerweise sind Mindestlohnjobs sehr ungleich zwischen den Firmen verteilt: Manche Firmen haben viele davon, die meisten ganz wenige.
- 3 Hunt, J., Has Work-Sharing Worked in Germany. in: *The Quarterly Journal of Economics*, Heft 1/1999, S. 117
- 4 Crépon, B., Kramarz, F., Employed 40 Hours or Not Employed 39: Lessons from the 1982 Mandatory Reduction of the Workweek. in: *Journal of Political Economy*, Heft 6/2002, S. 1355
- 5 Ichino, A., Schwerdt, G., Winter-Ebmer, R., Zweimüller, J., Too Old to Work, Too Young to Retire, Mimeo, Universität Linz, 2006
- 6 Kluve, J., The Effectiveness of European Active Labour Market Policies. in: *IZA Discussion Papers*, Heft 2018/2006
- 7 Winter-Ebmer, R., Coping with a Structural Crisis: Evaluating an Innovative Redundancy-Retraining Project. in: *International Journal of Manpower*, Heft 8/2006, S. 700–721
- 8 Weber, A., Hofer, H., Employment effects of early interventions on job search programs. in: *IZA Discussion Papers*, Heft 1076/2004
- 9 Sianesi, B., Van Reenen, J., The Returns to Education: Macroeconomics, in: *Journal of Economic Surveys*, Heft 2/2003, S. 157
- 10 Checchi, D., Brunello, G., Does School Tracking Effect the Equality of Opportunity: New International Evidence. erscheint in: *Economic Policy*, 2007
- 11 Eichhorst, W., Kombilöhne und Mindestlöhne als Instrumente der Beschäftigungspolitik – Erfahrungen und Handlungsoptionen. in: *IZA Discussion Papers*, Heft 2120/2006

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 73-33 21
Fax ++43/732/66 92 73-28 89
E-Mail: wiso@akooe.at
Internet: www.isw-linz.at