

## Politstrategien aus der Beschäftigungskrise

1. Warum sich die Lösung des Beschäftigungsproblems nicht in Arbeitsmarktpolitik erschöpft	70
<hr/>	
2. Potenziale zur Krisenbewältigung	71
2.1 Die Investitionslücke	71
2.2 Das Investitionsdefizit der öffentlichen Hand	72
<hr/>	
3. Angebotssteuerung durch Neuverteilung des Arbeitsvolumens	73
<hr/>	
4. Arbeitsmarktpolitik	74
4.1 Der Anforderungsrahmen	75
4.2 Das Kerngeschäft der Informationsdrehscheibe Arbeitsmarktservice	76
4.3 Kundensteuerung	78
4.4 Dezentrale Angebotssteuerung	79
4.5 Existenzsicherung bei Arbeitslosigkeit	80
<hr/>	
5. Nachwort – Das liebe Geld	82

*Stefan Potmesil*

*Beamter iR, Sozial-  
und arbeitsmarkt-  
politische Beratung*

**Auszug aus WISO 2/2015**



Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Volksgartenstraße 40

A-4020 Linz, Austria

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

E-Mail: [wiso@isw-linz.at](mailto:wiso@isw-linz.at)

Internet: [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at)

*Von dem amerikanischen Chemiker Fred Menger stammt der Ausspruch „Wenn man Daten lange genug foltert, gestehen sie fast alles“. Gewaltanwendung ist im Fall des österreichischen Beschäftigungssystems nicht erforderlich. Um es mit einem Mitglied des Vorstandes des Arbeitsmarktservice Österreich, Johannes Kopf, lakonisch zu formulieren: „Die Arbeitsmarktlage ist nicht schlecht – sie ist sehr schlecht.“ Eine Folge fehlender oder falsch ausgerichteter Arbeitsmarktpolitik?*

### **1. Warum sich die Lösung des Beschäftigungsproblems nicht in Arbeitsmarktpolitik erschöpft**

#### *Begriffsbestimmung*

Vielfach ist aus dem Blickfeld geraten, dass Arbeitsmarktpolitik eine spezifische Aufgabe im Zusammenspiel der unterschiedlichsten Politikfelder wahrnimmt. Eine immer noch gültige Kommentierung zum Arbeitsmarktförderungsgesetz, mit dem die aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich systematisch eingeführt wurde, konstatiert: „Der Begriff ‚Arbeitsmarktpolitik‘“ ist verhältnismäßig jung. Längere Zeit wurde er gleichbedeutend mit ‚Arbeitskräftepolitik‘ verwendet und auch nicht immer klar von anderen Begriffen, vor allem von dem der Beschäftigungspolitik, abgegrenzt. In der Fachsprache hat sich die Verwendung des Wortes Arbeitsmarktpolitik durchgesetzt, wenn ein auf den Einzelfall abgestimmtes Handeln gesellschaftlicher Institutionen mit dem Ziel gemeint ist, die konkrete Situation einer Arbeitskraft oder einer Gruppe von Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt im Sinn ihrer materiellen Existenzsicherung zu beeinflussen. Demgegenüber wird als Beschäftigungspolitik eine Wirtschaftspolitik verstanden, die generelle wirtschaftspolitische Instrumente zur Sicherung eines möglichst hohen Beschäftigungsniveaus einsetzt. Demnach unterscheidet sich die Arbeitsmarktpolitik von der Beschäftigungspolitik in doppelter Weise: die Beschäftigungspolitik ist eine bestimmte Form, nämlich eine mit Rücksicht auf ein konkretes Beschäftigungsziel betriebene Wirtschaftspolitik, deren Instrumente generelle Maßnahmen (zum Beispiel Budgetpolitik, Währungspolitik, Steuerpolitik) sind, während für die Arbeitsmarktpolitik die einzelne Arbeitskraft im Vordergrund steht, deren Situation durch individuell abgestimmte Maßnahmen beeinflusst werden soll.“ An dieser arbeitsteiligen Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik hat sich auch mit der Einrichtung des Arbeitsmarktservice Österreich als Träger der Arbeitsmarktpolitik des Bundes nichts geändert. Das Arbeitsmarktservice erbringt seine arbeitsmarktpolitischen (Dienst-)Leistungen

„im Rahmen der Vollbeschäftigungspolitik der Bundesregierung“. Die an der aktuellen Arbeitsmarktpolitik geübte Kritik legt nahe, dass die Arbeitsteilung zwischen den Politikfeldern in erheblichem Umfang übersehen wird.

*Arbeitsteilung  
zwischen den  
Politikfeldern  
wird übersehen*

## **2. Potenziale zur Krisenbewältigung**

Sowohl im Makrobereich der Beschäftigungs- als auch im Mikrobereich der Arbeitsmarktpolitik können erhebliche Potenziale für eine günstigere Arbeitsmarktperspektive gehoben werden. Wie die folgenden Ansätze zeigen, umfassen diese angebots- wie auch nachfrageseitige Instrumente, wobei aus Raumgründen die allgemeinen beschäftigungspolitischen Ansätze nur cursorisch und selektiv angeführt werden.

*noch erhebliche  
Potenziale  
vorhanden*

### **2.1 Die Investitionslücke**

Zunächst ist offensichtlich, dass das aktuelle und absehbare Investitionsniveau der Unternehmen in Realinvestitionen zu gering ist, um jene Anzahl neuer Arbeitsplätze zu schaffen, die den weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit verhindern. Vor dem Hintergrund eines steigenden Arbeitskräfteangebots sind die absehbaren Investitions- und damit Niveaus des realen Wirtschaftswachstums völlig unzureichend, jene Wachstumsraten zu generieren, die einen Rückgang der Arbeitslosigkeit erwarten lassen. Neben den vorsichtigen Erwartungen der Unternehmen über ihre zukünftigen Marktanteile spielen Voraussetzungen wie auch Konditionen der Investitionsfinanzierung eine wichtige Rolle. Die europaweit voranschreitende Bilanzverbesserung des Bankensektors wie auch die strengen Auflagen für Kreditvergaben beeinträchtigen massiv Investitionsentscheidungen. Nicht zufällig hat der massive Ankauf von Staatsanleihen durch die EZB und die damit verbundene Bilanzverbesserung des Bankensektors dazu geführt, dass die Banken Kredite im realwirtschaftlichen Sektor nur sehr vorsichtig und zögernd vergeben, stattdessen (v.a. Hypothekarkredite) im Bereich Immobilien aktiv werden (größeres Kreditvolumen, geringere Beratungs- und Verfahrenskosten, höherer Beitrag zur Geschäftsbilanz etc.) Lt. DIE ZEIT von Ende Mai umfasst dieses spezifische Kreditvolumen rd. 60 Prozent aller Kreditvergaben in Europa.

Erwähnt sollte auch werden, dass die auf die Lohn- bzw. Gehaltssummen bezogenen Abgaben nicht die jeweilige Wertschöpfung

berücksichtigen und zu asymmetrischen Belastungen zwischen verschiedenen Unternehmen bzw. Wirtschaftssektoren führen.

*Gebietskörperschaften nehmen nur noch begrenzt ihre Investitionstätigkeit wahr*

## **2.2 Das Investitionsdefizit der öffentlichen Hand**

Auch staatliche Einrichtungen wie Gebietskörperschaften nehmen nur noch begrenzt ihre Investitionstätigkeit wahr (vielfach ist in Vergessenheit geraten, dass die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel nach ihrem Wahlsieg vor 10 Jahren sowohl den Stabilitätspakt als auch die nationale Defizitorientierung kurzerhand außer Kraft gesetzt und mit einer Ausweitung der bundesstaatlichen Nachfrage im Ausmaß von 25 Mrd € wichtige Nachfrageimpulse gesetzt hat). Eine Bündelung der bundesstaatlichen wie auch Förderinstitutionen der Länder zur Unterstützung jener Unternehmen und ihrer Investitionsvorhaben, die nachhaltig für die Bereitstellung zukunftsfähiger Arbeitsplätze beitragen, wäre in dem Umfang gegenfinanzierbar, indem durch die Beschäftigungsaufnahme von Arbeitslosen die Kosten der Arbeitslosigkeit verringert werden. Die Instrumente für eine Intervention wie Zinsenzuschüsse, Haftungsübernahmen für Kreditzinsen bzw. Kreditrahmen gehören zum traditionellen Repertoire betriebs- und standortbezogener Intervention auf der Mikroebene von Unternehmen oder Branchen.

Auf aggregierter Ebene entscheidend, ob die Haushalte die Güter und Dienstleistungen kaufen können, die die Unternehmen anbieten (dies gilt auch für die verschiedenen Dienstleistungen der öffentlichen Hand). Ob die aktuelle Steuerreform entscheidend dazu beitragen kann, jene positiven Effekte zu erzielen, dass sich die erwartete höhere Konsumneigung auch in unmittelbaren Beschäftigungseffekten niederschlägt, ist offen. Nicht unerwartet wäre, dass die Unternehmen ihre Absatzausweitung nicht in Arbeitsplätzen, sondern in Rationalisierungen umsetzen.

*Sistierung des Stabilitätspakts würde Nachfrage stärken*

Die schon erwähnte Sistierung des Stabilitätspakts wäre eine wesentliche Voraussetzung, die Auswirkungen der latenten Schwäche der Gesamtnachfrage zu mildern. Ein zeitlich befristetes Aussetzen der Stabilitätsvorgaben würde höhere Defizite erlauben und damit v.a. der öffentlichen Hand ermöglichen, jene Investitionen in Infrastruktur vorzunehmen, die nicht nur kurzfristig, sondern auf lange Sicht für Standortentwicklung unabdingbar sind (Bildung, Forschung, Technologieförderung, Innovierung, aber auch Ausbau der öffentlichen Dienstleistungen in den Bereichen Gesundheit,

Pflege, Kommunikation u.ä.) zumal sich die Defizite z.T. selbst finanzieren bzw. angesichts der derzeitigen Bedingungen für staatliche Kreditaufnahmen günstig finanzierbar wären.

Nach verschiedenen Untersuchungen, die auch vom Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz beauftragt wurden, haben gegenüber Leistungsverbesserungen öffentliche Investitionen den stärksten Wachstums- und damit Beschäftigungseffekt. In Verbindung mit dem Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen könnte damit auch das Dienstleistungsangebot der Länder und Gemeinden mit entsprechenden Beschäftigungseffekten erweitert werden. Analoges gilt für den öffentlichen Wohnbau und Wohnungssanierung, Wärmedämmung bzw. Nutzung alternativer Energien in bestehenden Objekten oder aber für den Bereich des Schulneubaus, der Standorterweiterung und Schulsanierung. Generell gilt, dass öffentliche Dienstleistungen angesichts der absehbaren demografischen Entwicklung in erhöhtem Umfang nachgefragt werden – ein wichtiges Feld für Beschäftigungswachstum, liegt der Dienstleistungsanteil (auch bereinigt um Dienstleistungen des sekundären Sektors) in Österreich doch deutlich hinter vergleichbaren Ländern. Generell ist angesichts der Notwendigkeit der Erbringung öffentlicher Güter die Diskussion um die Einschränkung des öffentlichen Dienstes wenig schlüssig.

*öffentliche Investitionen haben stärksten Wachstums- und Beschäftigungseffekt*

*Diskussion um Einschränkung des öffentlichen Dienstes wenig schlüssig*

Die aktuelle Austeritätspolitik berücksichtigt nicht die aus einer expansiven Investitionstätigkeit resultierenden Beschäftigungseffekte, die wiederum über den Weg zusätzlicher Steuereinnahmen und diverser Abgaben dafür sorgen, dass sich die Ausgaben z.T. selbst refinanzieren (s. dazu auch den Beitrag zu John Maynard Keynes; dass angesichts der ungleichen Vermögensverteilung in Österreich eine Gegenfinanzierung aus jenen Vermögensteilen erfolgen könnte, die nicht beschäftigungsschädlich wirken, ist einer der Mängel der aktuellen Steuerreform; Ähnliches gilt im Zusammenhang mit Erbschaften, Schenkungen und Grundstücken ab einem bestimmten Einheitswert, erfolgt doch die Finanzierung der öffentlichen Aufgaben in Österreich weit überproportional durch Lohnabgaben und die Mehrwertsteuer; bei den Vermögenssteuern liegt Österreich im internationalen Vergleich deutlich zurück).

### 3. Angebotssteuerung durch Neuverteilung des Arbeitsvolumens

*Arbeitszeitverkürzung und ...*

Arbeitslosigkeit ist die teuerste Form einer Verkürzung der Arbeitszeit. Angesichts des zu erwartenden Wachstums des Arbeitskräftepotenzials und der Stagnation des Arbeitszeitvolumens erscheint eine Verkürzung der Arbeitszeit als vordringliche beschäftigungspolitische Strategie (s. dazu den Beitrag zur Arbeitszeitverkürzung in diesem Heft). Neben einer generellen Verkürzung der Wochenarbeitszeit können auch andere Formen der Veränderung von Lage und Form der Jahresarbeitszeit erhebliche Arbeitsplatzeffekte nach sich ziehen. (In Folge bleiben Sekundäreffekte wie Verringerung von Belastungssyndromen, Spielraumerweiterung für familiäre und soziale Kommunikation und Austausch, persönliche Zusatzausbildung etc. außer Betracht, die in einem nur schwer quantifizierbaren Umfang via positive gesundheitliche Effekte dazu beitragen, länger einer Erwerbstätigkeit nachzugehen). Ein immer wieder diskutierter Ansatz wäre die Verringerung von Überstunden. Nach Schätzungen des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz könnte die Verringerung von einem Drittel der Überstunden rund 30.000 zusätzliche Arbeitsplätze nach sich ziehen. Mögliche Steuerungselemente lägen in einer Überstundenabgabe, jedenfalls aber in der Abschaffung der Steuerbegünstigung. Ähnliche Effekte hätte die Einziehung einer maximalen Überstundengrenze je Woche. Neben der Verringerung der Jahresarbeitszeit in Form einer zusätzlichen Urlaubswoche sollte auch der Ausbau der Elternteilzeit (Förderung vor allem bei elterlicher Teilung der Betreuungszeiten) und die Erweiterung von Arbeitszeitkonten forciert werden. Gerade auch die verschiedenen Sabbatical-Modelle bedeuten zusätzliche Entlastungseffekte und bieten die Chance auf berufliche Fortbildung ohne die i.d.R. damit verbundene Doppel(Dreifach)belastung.

*... Verringerung von Überstunden*

### 4. Arbeitsmarktpolitik

Ressourcen wie Infrastruktur des Arbeitsmarktservice Österreich wurden zwar beginnend Mitte der 90er-Jahre laufend erweitert, sie haben aber mit dem langfristigen Anstieg des Niveaus der Arbeitslosigkeit, der gestiegenen Umschlagshäufigkeit von Phasen der Erwerbstätigkeit, der Arbeitslosigkeit und der Inaktivität wie auch dem Umstand der Konzentration von langen Dauern der Arbeitslosigkeit auf bestimmte Personen und -gruppen nicht Schritt

gehalten. Trotz der massiven Ausweitung der Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik ist der österreichische Arbeitsmarkt weit vom Ziel der Vollbeschäftigung entfernt – die Arbeitslosenquote ist so hoch wie seit den 1950er-Jahren nicht mehr, und sie wird nach den verschiedenen nationalen wie internationalen Prognosen weiter steigen. Vor diesem Hintergrund erscheint unabdingbar, angesichts des erreichten Interventionsniveaus und der Instrumentenausrichtung der österreichischen Arbeitsmarktpolitik zu überprüfen, welchen Beitrag die Arbeitsmarktpolitik in der Arbeitsteilung mit beschäftigungspolitischen Ansätzen leisten kann und erbringen sollte.

#### 4.1 Der Anforderungsrahmen

Vielleicht hilft zunächst ein Blick auf die aktuellen und absehbaren strukturellen Anforderungen, mit denen die Arbeitsmarktpolitik konfrontiert wird, um die verschiedenen Instrumente und Maßnahmen (ordnungspolitisch wie Zugang zum Arbeitsmarkt im Rahmen des Ausländerbeschäftigungsrechts oder genuin arbeitsmarktorientiert wie Arbeitsvermittlung, vielfach in Verbindung mit Beihilfen zur (Wieder-)Herstellung der Integrationsfähigkeit in ein Dienstverhältnis) einzuordnen, zu bewerten und mögliche Perspektiven auszumachen.

*absehbare  
strukturelle  
Anforderungen*

Nicht weiter vertieft werden verschiedene arbeitszeitpolitische Ansätze wie Bildungskarenz, Kurzarbeitsbeihilfen, Solidaritätsprämienmodell, Altersteilzeit, da sie bereits angeführt, andererseits – abgesehen von der unvermeidlichen Frage der finanziellen Ausgestaltung und der Kostentragung – laufend einer Bewertung und Anpassung unterzogen wurden und werden. Dass im Rahmen der Kurzarbeitsbeihilfen noch ein erheblicher Spielraum in Richtung Kurzarbeit und Qualifizierung, Zusatzausbildung und fachliche Abschlüsse besteht, wird genauso wenig bezweifelt wie der unterschiedliche Zugang zur Kurzarbeit nach Betriebsgrößenklassen; Kleinunternehmen zeigen einen systematischen Nachteil bei der Inanspruchnahme. In welchem Umfang das bestehende Altersteilzeitmodell mit der geplanten Teilpension konkurriert, ist noch nicht abzusehen. Im ungünstigsten Fall erschwert es die Entscheidungsfindung zwischen den beiden Varianten. Dass für manche Unternehmen – primär im Bereich sozialer Dienstleistungen – die Laufzeit des Solidaritätsprämienmodells zu kurz ist, für Großunternehmen ein Fall von *windfall profit*, gehört auch zum aktuellen Bewertungsstand.



*Umschlagshäufigkeit und Strukturierungseffekte werden sich verstärken*

Auf mittelfristige Sicht herrscht auf dem österreichischen Arbeitsmarkt ein massives Überangebot an Arbeitskräften, nicht nur durch die Ausweitung des Angebots an ausländischen Arbeitskräften, sondern auch durch den Added-Worker-Effekt in Zusammenhang mit dem hohen Niveau der Arbeitslosigkeit und der damit zwangsläufig einhergehenden Einkommensbedrohung der jeweiligen Haushalte. Weiter zunehmende Teilzeitarbeit und damit rückläufige Vollerwerbstätigkeit können diesen Effekt mildern, verschärfen aber gleichzeitig die Einkommenssituation der Betroffenen. Das Ausmaß an Arbeit wird sich angesichts der Wachstumsraten nur unwesentlich verändern. In Verbindung mit der weiter steigenden Umschlagshäufigkeit im Beschäftigungssystem werden sich Strukturierungseffekte verstärken, die stabile Erwerbskarrieren beeinträchtigen (verringern) und die Betroffenen zwingen, sich permanent mit Anpassungserfordernissen auseinanderzusetzen. Schon traditionell in stärkerem Umfang betroffene Personen und -gruppen werden noch unmittelbarer mit dieser Entwicklung konfrontiert – Jugendliche beim Übergang von Ausbildung in einen Beruf oder ein Beschäftigungsverhältnis, Personen mit unzureichenden Ausbildungen bzw. Qualifizierungen, Personen mit gesundheitlichen Problemen im weiteren Sinn, v.a. wenn sie älter sind. Jenen Arbeitslosen, die nicht häufig und nicht sehr lange arbeitslos sind (rd. ein Drittel aller Arbeitslosen), stehen jene Arbeitssuchenden gegenüber, die instabile Beschäftigungsverhältnisse mit wiederkehrender Arbeitslosigkeit vorzuweisen haben, und sogenannte arbeitsmarktferne Personen im erwerbsfähigen Alter, die kaum eine Chance auf dem Arbeitsmarkt haben und nur sehr schwer in ein Dienstverhältnis finden (präziser – die Chance auf eine Anstellung erhalten). Hinzu kommt, dass innerhalb dieser grob skizzierten Personengruppen auch die je individuelle Problemlage differenziert ist.

#### **4.2 Das Kerngeschäft der Informationsdrehscheibe Arbeitsservice**

*Beratung und Vermittlung haben sich nachhaltig verändert*

Beratung und Vermittlung haben sich in der Arbeitsmarktpolitik nachhaltig verändert. Das österreichische Arbeitsservice hat konsequent den Anspruch aufrecht erhalten, den geänderten Marktbedingungen Rechnung zu tragen. Hilfreich für diverse organisatorische wie auch Ressourcenanpassungen waren die tripartite Entscheidungsvorbereitung und schließliche -findung zwischen Regierung, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden,



ein ausdifferenzierter ordnungspolitischer Rahmen und das Selbstverständnis als ein zentrales Dienstleistungsunternehmen auf dem Arbeitsmarkt. Aktuell erscheinen folgende weitere Ausrichtungen erforderlich, um den Erwartungsansprüchen gerecht zu werden:

Unverändert stellt sich die Frage nach Effektivität, Effizienz und Kosten/Nutzen der arbeitsmarktpolitischen Intervention, gerade auch im Kernprozess Arbeitsvermittlung. Auf Ebene des von den österreichischen Unternehmen dem Arbeitsmarktservice bereit gestellten Angebots an Arbeits- und Ausbildungsplätzen besteht trotz eines im internationalen Vergleich erheblichen Marktanteils eine Erhöhung des allgemeinen Stellenangebots und v.a. der Optimierung in Richtung der Nachfrage nach höher qualifizierten Betriebspositionen. Die fehlende Meldeverpflichtung offener (Lehr-)Stellen kann nur durch eine Intensivierung der Betriebskontakte, v.a. auch in Richtung kleiner und mittlerer Unternehmen kompensiert werden, die sich mangels oder aufgrund unzureichender Personaleinheiten schwer tun, ihre kurz- und mittelfristige betriebliche Nachfrage nach Arbeitskräften zu planen, im Folgenden die Qualifikations-, Fach- und Leistungsanforderungen exakt zu definieren und vielfach auch alternative Hilfestellungen (Beihilfen) des Arbeitsmarktservice nicht abrufen können. Eine Ausweitung des Personalstandes im Organisationsteil Service für Unternehmen erscheint trotz der Fortschritte in der Bereitstellung automationsunterstützter Informations-, Anmelde- und Austauschmöglichkeiten eine lohnende Investition, die sich auf der Seite verringerter Leistungszahlungen rechnet und verhindert, dass das Arbeitsmarktservice nicht länger als Einrichtung angesehen wird, die Jobs vermittelt, da kein ausreichendes sowie hinreichend passendes Stellenangebot vorhanden ist. Dies steht auch in direktem Zusammenhang mit der Einschätzung der Effizienz und Effektivität der Arbeitsmarktpolitik. Ein erster Blick legt den Eindruck nahe, dass sich die Kosten pro Vermittlungsanbahnung bzw. erfolgreicher Vermittlung in ein Dienst-(Ausbildungs-)Verhältnis erhöht und damit die Aufwands-/Ertragsrelationen der Intervention lfd. zuungunsten des Arbeitsmarktservice verschoben haben. Das ist allerdings nur eine Folge der technischen Indikatoren, die sich ausschließlich am Vermittlungserfolg (im konkreten Fall an der Besetzung offener Stellen) orientieren und nicht berücksichtigen, dass das Arbeitsmarktservice nur in engen Grenzen das Stellenangebot ausweiten kann. Im Unterschied etwa zur der Gewinnung von Son-

*Kosten für Vermittlungsanbahnung und erfolgreiche Vermittlung haben sich erhöht*

nen- und/oder Windenergie, die gezielt jene Standorte auswählt, an denen die Energiequellen im Jahresverlauf so ausreichend zur Verfügung stehen, dass sich die Investitionen rechnen, kann das Arbeitsmarktservice seinen Produktionsfaktor Arbeitskräftenachfrage nur marginal beeinflussen. Externe Effekte entziehen sich der unmittelbaren arbeitsmarktpolitischen Steuerung durch das Arbeitsmarktservice.

Das Argument der verzerrten Sichtweise auf die sinkende Effektivität und Effizienz der Arbeitsvermittlung gilt natürlich symmetrisch aus der Sicht der Arbeitssuchenden. Ein stetig steigender Stellenandrang erhöht die Kosten pro Arbeitsloser/Arbeitslosem bis zur erfolgreichen Jobvermittlung.

#### **4.3 Kundensteuerung**

*weitere Unterscheidung der Kundengruppen erforderlich*

Vordringlich erscheint eine weitere Unterscheidung der verschiedenen Kundengruppen nach ihrem je besonderen Betreuungsbedarf und dem damit verbundenen Mitteleinsatz. Die Kundensteuerung mittels Profiling hat unterschiedliche Grundlagen. Von IT-gestützten statistischen Analysemethoden bis zur massiven Ausweitung des Personaleinsatzes am Beginn jeder Arbeitslosigkeitsepisode reicht das Spektrum an Ansätzen mit ihren ausgewiesenen Vor- und Nachteilen. Die IT-gestützten Systeme haben den Nachteil, dass sie nicht auf spezifisch persönliche Merkmale zugreifen können (da in den Datenbanken nicht vorhanden) und auch Veränderungen in der persönlichen Disposition nicht erfassen können (eine genaue Verlaufsanalyse mit -erwartung nützt nichts, wenn akut das damit verbundene Selbsthilfepotenzial der Arbeitssuchenden nicht abgerufen werden kann). Sie haben jedenfalls den Vorteil, dass sie die beste Aufwands-/Ertragsrelation aufweisen, wenn die Datenbasis zureichend ist und ein entwickeltes Analysetool zur Verfügung steht. Für jene o.a. Personengruppe, die selten und nur kurzfristig arbeitslos ist, hat das Arbeitsmarktservice hervorragende Realisierungsbedingungen.

Anders stellt sich das Problem bei den beiden weiteren angeführten Gruppen. Abgesehen von ihrer Inhomogenität stellen sie spezifische Anforderungen schon an die Feststellung und wechselweise Vereinbarung des zugrundeliegenden Beschäftigungs-(Ausbildungs-/Qualifizierungs-)problems. Die Abfolge konkreter, iterativer, auf die einzelnen Kunden abgestimmter

Betreuungsschritte (Anamnese, Erstellung von Eingliederungspfaden) in Verbindung mit wechselweisen Vereinbarungen zur weiteren Verfahrensweise sind personalintensiv, erfordern hoch differenziertes Know-how der BeraterInnen und bewegen sich bei einer erheblichen Anzahl von KundInnen schon in der Grauzone therapeutischer Interventionserfordernisse. In diesem Bereich wird das Arbeitsmarktservice nicht umhinkönnen, zu prüfen, in welchem Ausmaß etablierte Institutionen vorgelagerte Problemfeststellungen treffen können, oder aber spezielle Einrichtungen damit beauftragen. Jedenfalls wird das Arbeitsmarktservice für diese Dienstleistungen den Personaleinsatz massiv ausweiten müssen und Vorsorge treffen, dass die BeraterInnen über die verschiedenen Beihilfeninstrumente Bescheid wissen und über sie auch verfügen können. Wesentlich erscheint für diese Personengruppen die Ausweitung von Förderketten, indem im Rahmen eines vereinbarten Eingliederungspfades verschiedene Beihilfen sukzessive gewährt werden, nicht nur mit dem Ziel der erstbesten Vermittlung, sondern auch mit dem Anspruch der Stabilisierung und damit verbundenen Statusverbesserung. Dies impliziert auch eine Positionsänderung, die vom Primat der Vermittlung – abhängig von der spezifischen Problemstellung des/der einzelnen Kunden/Kundin – abgeht. Wenn die Vermittlung von passenden Arbeitsangeboten (Ausbildungsgängen) von vornherein keine absehbaren Erfolgsaussichten hat, dann sollten die Kosten für erfolglose Vermittlungsanbahnungen umverteilt und stattdessen Alternativen gewählt werden, die auf längere Sicht den Arbeitslosen eine Chance eröffnen, auf dem Arbeitsmarkt zu reüssieren. Ein erfolgreich wo auch immer erworbenes Ausbildungszertifikat ist möglicherweise kostengünstiger als der x-te Stellenvorschlag, von dem die Vertragsparteien (die BeraterInnen des Arbeitsmarktservice wie die Arbeitslosen und die AuftragsgeberInnen der offenen Stellen) wissen, dass die Erfolgsaussichten nichtig sind. Dass eine arbeitsmarktbezogene Ausbildung auch außerhalb der vom Arbeitsmarktservice in Auftrag gegebenen Schulungen gemacht werden kann, ist inzwischen Bestandteil des arbeitsmarktpolitischen Selbstverständnisses. Was fehlt, ist die konsequente Ausweitung des Prinzips mit dem Vorteil, dass sich der Overhead für die Beauftragung in erheblichem Umfang verringern könnte und dadurch Personalressourcen frei werden, die unmittelbar für die Betreuung der Betriebe wie der Arbeitslosen eingesetzt werden können.

*Grauzone  
therapeutischer  
Interventions-  
erfordernisse ...*

*... erfordert  
Ausweitung von  
Förderketten*

*erhebliche Kluft zwischen formaler Ausbildung und Niveau der Beschäftigung bei ausländischer Erwerbsbevölkerung*

#### **4.4 Dezentrale Angebotssteuerung**

Im europäischen Vergleich hat Österreich einen hohen Anteil an ausländischer Erwerbsbevölkerung. Nach einschlägigen Untersuchungen besteht eine erhebliche Kluft zwischen der hohen formalen Ausbildung, den erworbenen Kenntnissen und Fertigkeiten der nach Österreich zugewanderten Personen und dem Niveau ihrer Beschäftigung bzw. den Jobs, die ihnen angeboten werden. Angesichts dieser Diskrepanz und vor dem Hintergrund des generellen Niveaus der Arbeitslosigkeit erscheint eine Investition in die Qualifizierung der Arbeitslosen unter Cost-/Benefit-Gesichtspunkten wirtschaftlicher als die Mühen des beschworenen Fachkräftemangels, der ebenso ausdauernd in Frage gestellt wird.

Bedeutsamer stellt sich die Notwendigkeit der forcierten Integration des hohen Anteils an Erwerbspersonen mit Migrationshintergrund dar, denen es an mangelnder Ausbildung fehlt und die in der Folge keinen oder nur erschwerten Eintritt in ein Beschäftigungsverhältnis finden. Neben der enormen bildungspolitischen Herausforderung stellt dies hohe Ansprüche an das arbeitsmarktpolitische Dienstleistungs- und Beihilfenangebot, besonders im Rahmen eines frühzeitigen, kontinuierlichen Betreuungsprozesses, der mit einer Vermittlung wegen der hohen Wahrscheinlichkeit wiederholter Arbeitslosigkeitsepisoden nicht abgeschlossen ist. Auch ist zu fragen, ob die verschiedenen Integrationsbeihilfen des Arbeitmarktservice für diese Personengruppe ausreichend differenziert sind bzw. ob diese Gruppe an Erwerbspersonen gleichen Zugang zu den diversen Beihilfen findet (sowohl vom Umfang her als auch vom Zeitpunkt des Einsatzes/Angebots).

*Arbeitslosenversicherung spielt wichtige Rolle*

#### **4.5 Existenzsicherung bei Arbeitslosigkeit**

Im ordnungspolitischen Rahmen der Arbeitsmarktpolitik spielt die Arbeitslosenversicherung eine wichtige Rolle, nicht nur wegen der unverzichtbaren Existenzsicherung für die ArbeitnehmerInnen, die ihr Arbeitslosigkeitsrisiko nur in Grenzen beeinflussen können, und dem generellen Stabilitätseffekt für die Konsumnachfrage, sondern auch wegen der Steuerung des je individuellen Beschäftigungsverhaltens. Gegeben die im internationalen Vergleich ausgeprägte Sanktionsstruktur und das vergleichsweise geringere Niveau der Lohn-/Gehaltersatzleistungen (im Anschluss an das Arbeitslosengeld nochmals verringert durch die Einkommensanrechnung bei der Notstandshilfe bis zum gänzlichen Wegfall des Leistungs-

anspruchs), entsteht ein massiver Druck, nicht das für die weitere Erwerbskarriere beste Beschäftigungsverhältnis oder gar eine weiterführende Ausbildung/Qualifizierung zu ergreifen, sondern das nächsterreichbare Dienstverhältnis zu akzeptieren. Damit einher geht nicht nur ein Verlust an persönlichem Wertschöpfungsbeitrag mit entsprechendem Einkommen, sondern auf aggregierter Ebene der Gesamtwirtschaft eine erhebliche Einbuße an Produktionswachstum. (Tendenziell wirkt dies – zumindest in bestimmten Sektoren der Wirtschaft – auch strukturkonservierend.) Aufgrund der stark gestiegenen Dynamik auf dem Arbeitsmarkt (unselbständige Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit, Ausbildung/Qualifizierung, selbständige Erwerbstätigkeit, Inaktivität bzw. Betreuungsaufgaben, (befristete) prekäre Beschäftigungsformen als Übergangsstadien), erreicht die Pflichtversicherung der Arbeitslosenversicherung nicht alle Erwerbsformen. V.a. der Wechsel zwischen Selbständigkeit und Unselbständigkeit oder aber Phasen der zwischenzeitlichen Qualifizierung sind unzureichend anspruchsbegründend. Damit sollte der Stand an Zugangsvoraussetzungen in gleicher Weise geprüft und neu bewertet werden wie die Leistungshöhen und die Dauer der Leistungsgewährung. In besonderer Weise stellt sich auch das Problem der Parallelität zwischen der unbegrenzt gewährten Notstandshilfe und der bedarfsorientierten Mindestsicherung mit den damit verbundenen administrativen Verfahrensweisen und der Leistungsfinanzierung. Hinzu kommt die Rechtsunsicherheit für die Betroffenen, da in beiden Systemen die Leistungsvoraussetzungen nicht deckungsgleich ausformuliert sind bzw. für die Arbeitslosenversicherung ausjudizierte Erkenntnisse vorliegen. Völlig unzureichend erscheint auch die Schnittstelle zwischen der Arbeitslosen- und der Pensionsversicherung, besonders im Bereich der Invaliditätspension und damit dem vorzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsstatus. Die unterschiedliche Regelung im Zusammenhang mit dem Berufsschutz schafft unverändert zwei Kategorien von ArbeitnehmerInnen mit allen Nachteilen für jene Personen, die keine abgeschlossene Berufsausbildung und dadurch Berufslaufbahn vorweisen können. Dies wird in besonderer Weise sichtbar bei Jobangeboten, deren Entlohnung nicht ausreicht, die Einkommenssituation nachhaltig zu verbessern, da durch die mit der Beschäftigungsaufnahme verbundene Abgabepflicht der Lohnabstand zum Leistungsbezug entscheidend verringert wird. Diese Arbeitslosigkeitsfalle zu überwinden erscheint als eines der vordringlichsten Probleme, um v.a. für jene große Zahl

*Arbeitslosenversicherung erreicht nicht alle Erwerbsformen*

*Schnittstelle zwischen Arbeitslosen- und Pensionsversicherung unzureichend*

an Arbeitssuchenden mit ausschließlichem Pflichtschulabschluss ausreichende Anreize zu bieten. Dies könnte in der Form erfolgen, dass die Abgabenbelastung zu den Systemen der sozialen Sicherung abhängig vom jeweiligen Lohn-/Gehaltsniveau erst ab einer Mindestschwelle und graduell ansteigend einsetzt. Eine deutliche Ausweitung der *negative income tax* würde in die gleiche Richtung wirken.

## 5. Nachwort – Das liebe Geld

Die skizzierten Vorschläge erfordern zusätzliche Budgetmittel, sowohl in der aktiven wie auch in der passiven Arbeitsmarktpolitik, im besonderen in der Personal- und Infrastrukturausstattung (Stichwort IT-Ausbau und -Unterstützung, Einrichtung und Erweiterung der Geschäftsstellen/Lokalisierung des Leistungsangebots des Arbeitsmarktservice). Die aktuelle mittelfristige Rahmenbudgetplanung trägt der absehbaren Entwicklung nicht Rechnung. Eine generelle Analyse der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik gehört in eine Gesamtperspektive der Mittelbereitstellung und -aufbringung aller Systeme der sozialen Geld- wie Dienstleistungen. Die Asymmetrie der Beitragsdeckung in der Arbeitslosenversicherung ist ein bekanntes Beispiel für die so unterschiedlich ausgeprägte Inanspruchnahme und bedeutet letztlich eine Subventionierung ausgewählter Branchen durch die übrigen Sektoren. Eine konsequente Folgerung liegt in der Einführung eines Systems des *experience ratings*, das die Verursacher von Arbeitslosigkeit zwingt, die Folgekosten in ihre betriebswirtschaftlichen Kalkulationen einzubeziehen und zu entscheiden, ob sich die Externalisierung der Kosten der Arbeitslosigkeit im Zusammenhang der späteren Fortsetzung/Wiederaufnahme des Dienstverhältnisses überhaupt rechnet.

*Verursacher von  
Arbeitslosigkeit  
sollen an  
Folgekosten  
beteiligt werden*

Auch ist schwer nachzuvollziehen, warum eine Reihe von Berufsgruppen von einem Finanzierungsbeitrag zur Arbeitsmarktpolitik ausgenommen ist. Unternehmen, Land- und Forstwirte, BeamtenInnen, Zivilingenieure, Ärzte und Rechtsanwälte u.a. nehmen die Serviceleistungen der Arbeitsmarktpolitik selbstverständlich in Anspruch (bzw. die Angehörigen in ihren Haushalten). In einer Solidargemeinschaft sollte eine faire Lasten-(=Beitrags-)Verteilung selbstverständlich sein.



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 auseinandergesetzt 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](http://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](http://www.isw-linz.at).



## 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](http://www.isw-linz.at)

Name \_\_\_\_\_

Institution/Firma \_\_\_\_\_

Straße \_\_\_\_\_

Plz/Ort \_\_\_\_\_

E-Mail \_\_\_\_\_

### BESTELLADRESSE:

ISW  
 Volksgartenstraße 40, A-4020 Linz  
 Tel. ++43/732/66 92 73  
 Fax ++43/732/66 92 73-28 89  
 E-Mail: [wiso@isw-linz.at](mailto:wiso@isw-linz.at)  
 Internet: [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at)