

Schwerpunkte der Arbeitsmarktpolitik in den achtziger Jahren

Der empfindliche Anstieg der Arbeitslosigkeit (von 53 200 im Jahr 1980 auf 164 500 im Jahr 1987) stellte in den achtziger Jahren wachsende Anforderungen an die Arbeitsmarktverwaltung, die ihren Niederschlag in mehreren Neuregelungen der Arbeitslosenversicherung und in neuen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik fanden. Diese Neuregelungen spiegeln einerseits die Grenzen der Finanzierung der österreichischen Arbeitslosenversicherung, andererseits auch typisch österreichische Strukturprobleme, wie etwa die überdurchschnittlich hohe Saisonarbeitslosigkeit, sowie darüber hinaus nicht nur für Österreich typische Probleme der regionalen Konzentration der Arbeitslosigkeit. Ziel einer weiteren Reform der Arbeitsmarktverwaltung war 1988 die Gleichbehandlung der Geschlechter bei der Novellierung der Notstandshilfe. Die vorliegende Arbeit gibt einen Überblick über die Maßnahmen und Wirkungsweisen der Arbeitsmarktpolitik in Österreich und skizziert ihre Entwicklung vor allem in den achtziger Jahren (zur Entwicklung der Struktur der Arbeitslosigkeit siehe Biffi, 1985).

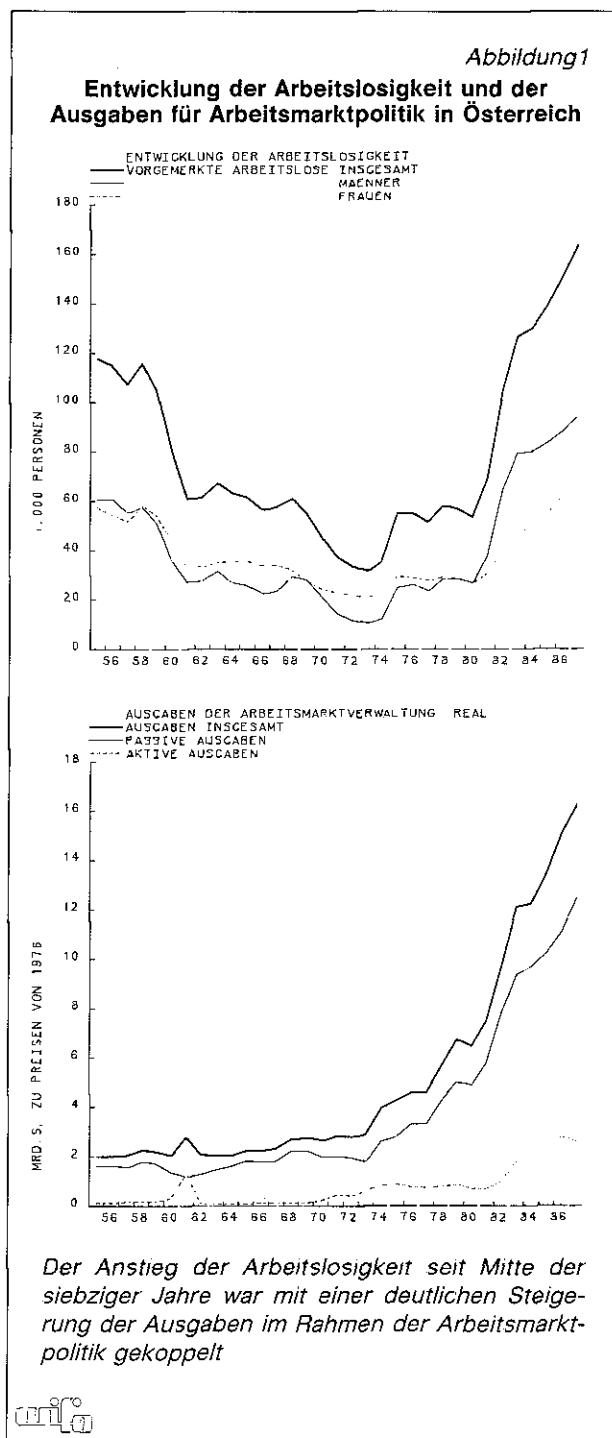
Unterschiedliche Ziele aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik

Zunächst ist zwischen aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik zu unterscheiden. "Aktive" Arbeitsmarktpolitik hat die Schaffung von Beschäftigungschancen zum Ziel, entweder durch die Förderung von Personen (z. B. berufliche Weiterbildung, Umschulung), um die Chancen einer Eingliederung des einzelnen in den Arbeitsmarkt zu verbessern, oder durch die Förderung von Betrieben (z. B. Lohnsubvention), die über eine Senkung der Arbeitskosten Betriebe zur Stabilisierung bzw. Ausweitung der Beschäftigung anregen soll.

Zu den "passiven" arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zählen all jene, die eine zumindest teilweise Kompensation des Einkommensausfalls infolge Arbeitsplatzverlustes anstreben (Lohnersatzleistungen).

Die Gesamtausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik waren, gemessen am Sozialprodukt, in den fünfziger und sechziger Jahren längerfristig stabil (0,3% des Brutto-Inlandsproduktes). Mitte der siebziger Jahre setzte als Folge der Konjunkturkrise und

des damit verbundenen Anstiegs der Arbeitslosigkeit eine rasche Steigerung der Gesamtausgaben der Ar-



beitsmarktverwaltung ein. Der jährliche Anstieg erreichte zwischen 1973 und 1980 real durchschnittlich 12%, zwischen 1981 und 1987 beschleunigte er sich weiter auf 13,8%. 1987 betragen die Gesamtausgaben der Arbeitsmarktverwaltung 25,7 Mrd. S. Gemessen am Brutto-Inlandsprodukt hatten sie von 0,5% im Jahr 1974 auf 1,6% im Jahr 1987 zugenommen (wegen internationaler Vergleichbarkeit Ausgaben ohne Verwaltungsaufwand und ohne Karenzgeld). Im internationalen Vergleich ist der Anteil der Arbeitsmarktausgaben am Brutto-Inlandsprodukt in Österreich relativ gering; in Westeuropa liegt er zwischen 2,2% (BRD) und 3,5% (Frankreich)¹⁾ Schweden — ein Land mit niedrigerer Arbeitslosigkeit als Österreich (1985 Arbeitslosenrate 2,8%, Ausgabenquote 2,9%) — hat zwar einen geringeren Aufwand für passive Maßnahmen, der Anteil der Gesamtausgaben am BIP ist allerdings trotzdem höher als in Österreich, weil das In-

strumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik deutlich stärker ausgebaut ist

Entwicklung der passiven Arbeitsmarktpolitik

Der Aufwand für Lohnersatzleistungen entwickelte sich in engem Zusammenhang mit der Zahl der registrierten Arbeitslosen. Verschiedene Faktoren haben diesen Zusammenhang jedoch seit Mitte der siebziger Jahre etwas gelockert: Einerseits hat sich die Struktur des Arbeitskräfteangebotes geändert; die Zunahme des Angebotes umfaßt seit Mitte der siebziger Jahre vor allem Jugendliche (Ersteintritte in den Arbeitsmarkt) und Frauen im mittleren Alter (Wiedereintritte), und diese Personengruppen nehmen auf der Suche nach einem Arbeitsplatz in Zeiten schlechter Arbeitslage die Vermittlungshilfe der Arbeitsmarktverwaltung stärker in Anspruch. Sie haben aber üblicherweise keinen Leistungsanspruch, der ja erst aus versicherungspflichtigen Arbeitszeiten entsteht.

Demzufolge stieg der Anteil der Personen ohne Leistungsanspruch an den registrierten Arbeitslosen zwischen 1974 und 1987 von rund 16% auf 31%.

Andererseits wuchs im Laufe der siebziger und achtziger Jahre die Gruppe jener Personen, die Lohnersatzleistungen erhalten, aber nicht als arbeitslos registriert sind, weil sie nicht alle Kriterien für die Zählung als Arbeitslose erfüllen²⁾. 1974 erhielten 36 400 Personen von der Arbeitsmarktverwaltung Lohnersatzleistungen, ohne daß sie zu den Arbeitslosen gezählt wurden, auf 100 registrierte Arbeitslose kamen also 88 nicht als arbeitslos registrierte Bezieher von Lohnersatzleistungen; 1987 betrug ihre Zahl 70 200, die Relation zwischen registrierten und nicht registrierten "Arbeitslosen" sank auf 100 : 53.

Die Mehrzahl dieser Bezieher von Lohnersatzleistungen ohne Arbeitslosenstatus sind Karenzurlauberrinnen (1987 noch 56%), ein weiterer Teil (1987 31%) Bezieher einer Sonderunterstützung oder eines Pensionsvorschlusses. Sonderunterstützungen werden älteren Arbeitskräften gewährt, die ihren Arbeitsplatz in einem Krisenbereich verloren haben und deren Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt nicht für möglich gehalten wird (seit 1967 für Bergarbeiter, seit 1983 erweitert um Arbeitskräfte der Eisen- und Stahlerzeugung). Seit 1979 können ältere langfristig Arbeitslose auch ein Jahr vor dem Erreichen des Frühpensionsalters aus dem Erwerbsleben ausscheiden und bis zur offiziellen Frühpensionierung eine Son-

¹⁾ Abgrenzung der Arbeitsmarktausgaben gemäß Wissenschaftszentrum Berlin (Schmid — Reissert — Bruche 1987)

| | Arbeits- losenrate In % | Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik | | |
|--------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|-------------------|-----------|
| | | Passiv In % des BIP | Aktiv nominell | Insgesamt |
| Österreich¹⁾ | | | | |
| 1974 | 1,1 | 0,37 | 0,12 | 0,49 |
| 1980 | 1,6 | 0,59 | 0,08 | 0,67 |
| 1984 | 3,9 | 1,13 | 0,18 | 1,31 |
| 1985 | 4,2 | 1,16 | 0,23 | 1,39 |
| 1987 | 4,9 | 1,33 | 0,27 | 1,60 |
| BRD | | | | |
| 1974 | 1,6 | 0,48 | 0,57 | 1,05 |
| 1980 | 3,0 | 0,79 | 0,71 | 1,50 |
| 1984 | 8,5 | 1,44 | 0,74 | 2,18 |
| 1985 | 8,6 | 1,39 | 0,72 | 2,11 |
| 1987 | 8,0 | 1,34 | 0,89 | 2,23 |
| Frankreich | | | | |
| 1974 | 2,8 | 0,36 | 0,69 | 1,05 |
| 1980 | 6,3 | 1,35 | 0,99 | 2,34 |
| 1984 | 9,7 | 2,31 | 1,17 | 3,48 |
| 1985 | 10,1 | 2,35 | 1,19 | 3,54 |
| 1987 | | | | |
| Großbritannien | | | | |
| 1974 | 2,9 | 0,57 | 0,23 | 0,80 |
| 1980 | 6,6 | 1,22 | 0,66 | 1,88 |
| 1984 | 12,8 | 2,05 | 0,80 | 2,85 |
| 1985 | 13,0 | 2,05 | 0,80 | 2,85 |
| 1987 | 12,4 | | | |
| Schweden | | | | |
| 1974 | 2,0 | 0,32 | 1,52 | 1,84 |
| 1980 | 2,0 | 1,00 | 2,10 | 3,10 |
| 1984 | 3,1 | 0,92 | 2,04 | 2,96 |
| 1985 | 2,8 | 0,85 | 2,03 | 2,88 |
| 1987 | 1,9 | | | |

Q: Wissenschaftszentrum Berlin und WIFO. Arbeitslosenrate: Zahl der Arbeitslosen in % der Erwerbspersonen — ¹⁾ Gesamtausgaben ohne Verwaltungsaufwand und Karenzgeld

²⁾ Als Arbeitsloser wird jeder gezählt, der sich beim Arbeitsamt meldet, keinen Arbeitsplatz hat, aber einen sucht, arbeitswillig und arbeitsfähig ist (zum Arbeitslosenversicherungsrecht siehe Dirschnid 1980)

der Unterstützung beziehen. Die Summe der älteren Leistungsbezieher vor der offiziellen Frühpensionierung nahm seit 1967 zunächst langsam, ab 1983 infolge der Stahlkrise relativ rasch zu und erreichte 1987 21 400.

Die Sonderunterstützung, die generell eine Übergangsleistung bis zur offiziellen Frühpension ist, wird zur Hälfte aus dem Arbeitslosenversicherungsfonds und zur Hälfte aus dem Budget finanziert. Das Karenzgeld, im wesentlichen eine familienpolitische Leistung, wird zur Hälfte aus dem Familienlastenausgleichsfonds und zur Hälfte aus dem Arbeitslosenversicherungsfonds gezahlt.

Seit 1974 erhält eine weitere Personengruppe eine Lohnersatzleistung, ohne als arbeitslos registriert zu sein, und zwar alleinstehende Mütter, die nach Ablauf

des Karenzjahres keine Beschäftigung annehmen können, weil sie keine Unterbringungsmöglichkeit für ihr Kind haben (bis zur Vollendung des 3. Lebensjahres des Kindes). Die Zahl der alleinstehenden Mütter, die Sondernotstandshilfe beziehen, stieg infolge der Verschlechterung der Arbeitslage von rund 500 im Jahr 1974 auf 9 500 im Jahr 1987.

Diese Ausführungen zeigen, daß es im Lauf der Zeit zu einer gewissen Entkoppelung — und zum Teil zu gegenläufigen Entwicklungen — zwischen registrierten Arbeitslosen und Empfängern von Lohnersatzleistungen gekommen ist. Die Lohnersatzleistung setzt eine vorhergehende Beschäftigung voraus, die Registrierung als Arbeitsloser nicht. Der wirtschaftliche Strukturwandel spiegelt sich in der Entwicklung der Zahl der Bezieher von Lohnersatzleistungen ohne Arbeitslosenstatus: Insbesondere ältere Arbeitskräfte können oft nicht mehr in andere Branchen oder Regionen wechseln. Auf internen Arbeitsmärkten werden andererseits die vorhandenen Beschäftigungsverhältnisse geschützt und der Eintritt (Neueintritt und Wiedereintritt) ins Erwerbsleben bei allgemein schwacher Nachfrage erschwert; daraus resultiert der Anstieg der Arbeitslosigkeit ohne Leistungsanspruch unter Jugendlichen und Frauen im mittleren Alter.

Unter den Beziehern von Lohnersatzleistungen, die als Arbeitslose registriert sind, verschob sich in den siebziger Jahren und verstärkt in den achtziger Jahren die Struktur deutlich zu längerfristiger Arbeitslosigkeit und damit zu den Notstandshilfebeziehern. 1974 erhielten von den 34 800 arbeitslosen Leistungsbeziehern nur 12,5% Notstandshilfe, bis 1987 stieg der Anteil auf 31,3%, während sich die Gesamtzahl der arbeitslosen Leistungsbezieher mehr als verdreifachte.

Die Zahlung von Lohnersatzleistungen ist für die Dauer der Arbeitslosigkeit mit der Zahlung von Krankenversicherungsbeiträgen aus dem Arbeitslosenversicherungsfonds verknüpft, seit 1977 auch mit Überweisungen an die Pensionsversicherung, da die Periode des Arbeitslosengeldbezugs für den Pensionsanspruch als Ersatzzeit geltend gemacht werden kann. Die Ausgaben für die passive Arbeitsmarktpolitik übersteigen demnach üblicherweise die Lohnersatzleistungen, die der einzelne für die Dauer seiner Arbeitslosigkeit erhält. Von den gesamten Ausgaben der passiven Arbeitsmarktpolitik entfielen 1987 12,005 Mrd. S oder 61% auf den Leistungsbezug registrierter Arbeitsloser (1974 54%). In jüngerer Zeit kam es zu Neuregelungen im Bereich der Ausgaben für die passive Arbeitsmarktpolitik, deren finanzielle Auswirkungen zum Teil noch nicht absehbar sind. 1986 trat das Insolvenz-Ausfallgesetz für den Fall der Insolvenz des Arbeitgebers in Kraft; es wird aus einer Ar-

Übersicht 2

Registrierte Arbeitslose und Bezieher von Lohnersatzleistungen

| | Insgesamt | Männer | Frauen |
|--|-----------|--------|--------|
| 1974 | | | |
| Registrierte Arbeitslose ¹⁾ | 41 306 | 12 765 | 28 541 |
| Leistungsbezieher insgesamt | 34 768 | 10 532 | 24 236 |
| Arbeitslosengeld | 30 409 | 8 855 | 21 554 |
| Notstandshilfe | 4 359 | 1 677 | 2 682 |
| Bezieher von Lohnersatzleistungen | 36 362 | 3 407 | 32 954 |
| Karenzurlaubsgeld | 30 359 | — | 30 359 |
| Sondernotstandshilfe | 530 | — | 530 |
| Pensionsvorschuß | 5 159 | 3 114 | 2 044 |
| Sonderunterstützung | 314 | 293 | 21 |
| 1980 | | | |
| Registrierte Arbeitslose | 53 161 | 26 544 | 26 617 |
| Leistungsbezieher insgesamt | 41 350 | 20 126 | 21 224 |
| Arbeitslosengeld | 34 923 | 16 991 | 17 932 |
| Notstandshilfe | 6 427 | 3 135 | 3 292 |
| Bezieher von Lohnersatzleistungen | 48 912 | 5 096 | 43 816 |
| Karenzurlaubsgeld | 34 834 | — | 34 834 |
| Sondernotstandshilfe | 4 757 | — | 4 757 |
| Pensionsvorschuß | 5 132 | 3 119 | 2 013 |
| Sonderunterstützung | 4 189 | 1 977 | 2 212 |
| 1984 | | | |
| Registrierte Arbeitslose | 130 469 | 80 599 | 49 870 |
| Leistungsbezieher insgesamt | 98 339 | 61 616 | 36 723 |
| Arbeitslosengeld | 71 305 | 43 869 | 27 439 |
| Notstandshilfe | 27 031 | 17 747 | 9 284 |
| Bezieher von Lohnersatzleistungen | 62 666 | 10 223 | 52 443 |
| Karenzurlaubsgeld | 38 507 | — | 38 507 |
| Sondernotstandshilfe | 8 639 | — | 8 639 |
| Pensionsvorschuß | 5 115 | 3 378 | 1 738 |
| Sonderunterstützung | 10 405 | 6 845 | 3 561 |
| 1987 | | | |
| Registrierte Arbeitslose | 164 468 | 95 015 | 69 453 |
| Leistungsbezieher insgesamt | 113 766 | 66 573 | 47 194 |
| Arbeitslosengeld | 78 109 | 45 897 | 32 213 |
| Notstandshilfe | 35 657 | 20 676 | 14 981 |
| Bezieher von Lohnersatzleistungen | 70 197 | 15 191 | 55 008 |
| Karenzurlaubsgeld | 39 294 | — | 39 294 |
| Sondernotstandshilfe | 9 490 | — | 9 490 |
| Pensionsvorschuß | 6 005 | 4 147 | 1 859 |
| Sonderunterstützung | 15 408 | 11 044 | 4 365 |

Q: Bundesministerium für Arbeit und Soziales — ¹⁾ Nicht bereinigt um Frauen nach dem Karenzurlaub

beitgeberumlage finanziert. Seit 1. Jänner 1987 ist der Bezug von Arbeitslosengeld im Jahressteuerausgleich als Einkommen zu berücksichtigen. Daraus entstehen vor allem Saisonarbeitern Einkommenseinbußen; mit einer gewissen Verzögerung dürfte diese Maßnahme den Saisonauschlag der Arbeitslosigkeit tendenziell dämpfen und damit die "passiven" Ausgaben verringern. In dieselbe Richtung soll die Neuregelung des Bemessungszeitraums für den Arbeitslosengeldbezug wirken (Basis ist nun nicht mehr das Einkommen in dem der Arbeitslosigkeit vorangehenden Monat, sondern das durchschnittliche Einkommen der letzten sechs Monate). Gleichzeitig wurde auch festgehalten, daß Arbeitslosengeld erst nach Aufzehrung des Urlaubs gewährt werden kann.

Alle diese Maßnahmen streben eine Verringerung der Saisonarbeitslosigkeit an, da die Praxis in der Vergangenheit eine relative Subventionierung der saisonabhängigen Branchen gegenüber saisonstabilen darstellte.

Mit 1. Jänner 1988 setzte die Arbeitsmarktverwaltung die "Arbeitsstiftung" in Kraft; sie umfaßt im wesentlichen zwei Maßnahmen:

- 1 Personen, die in bestimmten Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit arbeitslos geworden sind und älter als 50 Jahre sind, können über die übliche Höchstdauer von 30 Wochen hinaus, höchstens aber vier Jahre, Arbeitslosengeld beziehen.
- 2 Unternehmen, die Freisetzungen beabsichtigen, können beim Arbeitsamt die Gründung einer Stiftung beantragen, innerhalb derer die Arbeitslosen Anspruch auf erweiterten Arbeitslosengeldbezug (zwei bis drei Jahre) haben.

Die Kosten dieser materiellen Absicherung von Personen, die im Gefolge des raschen Strukturwandels arbeitslos wurden, werden für das Jahr 1988 vorläufig mit 135 Mill. S veranschlagt.

Die bisher letzte Neuerung auf dem Gebiet der Arbeitslosenversicherung betrifft die Notstandshilfe. Mitte 1988 wurden Frauen den Männern in der Gewährung der Notstandshilfe gleichgestellt, indem die Vollverdienstklausel für die Einschätzung der Notlage (Voraussetzung für Notstandshilfe) aufgehoben wurde. Bis dahin hatten arbeitslose Frauen, wenn ihr Ehepartner beschäftigt war, keine Notstandshilfe erhalten; ab nun wird das Einkommen des Ehepartners unabhängig vom Geschlecht in einem Anrechnungsverfahren berücksichtigt. Der tatsächliche Effekt auf die Entwicklung der Ausgaben für die passive Arbeitsmarktpolitik ist derzeit schwer abzusehen.

Ein weiterer Begriff ist in jüngerer Zeit Gegenstand von Diskussionen geworden, nämlich die Zumutbarkeit des angebotenen Arbeitsplatzes. Die derzeitige Regelung im Gesetz besagt, daß eine Beschäftigung dann zumutbar ist, wenn sie den körperlichen Fähigkeiten des Arbeitslosen angemessen ist, seine Gesundheit und Sittlichkeit nicht gefährdet, angemessen entlohnt ist und dem Arbeitslosen eine künftige Verwendung in seinem Beruf nicht erschwert. Die letzte Voraussetzung bleibt bei der Beurteilung der Zumutbarkeit außer Betracht, wenn der Anspruch auf den Bezug von Arbeitslosengeld erschöpft ist und keine Aussicht besteht, daß der Arbeitslose in absehbarer Zeit in seinem Beruf eine Beschäftigung findet. Somit ist der Ermessensspielraum der Arbeitsämter in der Beurteilung der Zumutbarkeit einer Beschäftigung für Personen, die bereits ein halbes Jahr arbeitslos sind, relativ groß. Die Bundesrepublik Deutschland verschärfte die Bestimmungen über die Zumutbarkeit 1982: Mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit (nach 4 Monaten) müssen Tätigkeiten in anderen Berufen, in niedrigeren Qualifikationsstufen und in größerer Entfernung vom Wohnort als die vorhergehende Beschäftigung angenommen werden. Der Effekt der Verschärfung der Zumutbarkeitsregeln

| | | Übersicht 3 | | | |
|--|---|-------------|----------|-----------|-----------|
| Struktur der Ausgaben im Rahmen der passiven Arbeitsmarktpolitik | | 1974 | 1980 | 1984 | 1987 |
| | | Mill. S | | | |
| Programm | Leistungsbezug der registrierten Arbeitslosen | 1.227,00 | 2.985,88 | 8.682,53 | 12.004,82 |
| TP 911 | Arbeitslosengeld | 1.075,00 | 2.563,62 | 6.508,11 | 8.744,39 |
| TP 912 | Notstandshilfe | 152,00 | 422,25 | 2.174,42 | 3.260,43 |
| | Leistungen bei Mutterschaft | 999,00 | 2.078,96 | 3.183,96 | 3.719,90 |
| TP 921 | Karenzurlaubsgeld | 883,17 | 1.893,18 | 2.831,84 | 3.066,01 |
| TP 922 | Sondernotstandshilfe | 115,83 | 185,66 | 551,84 | 653,74 |
| TP 923 | Sonderunterstützung | | 0,16 | 0,28 | 0,16 |
| TP 913 | Sonderunterstützungen | | 350,06 | 1.329,35 | 2.396,36 |
| TP 914 916 | Überbrückungshilfen und Überweisungen | 56,63 | 455,87 | 1.222,39 | 1.516,81 |
| TP 93 | Pensionsvorschuß | | 11,81 | 19,36 | 84,88 |
| | Insgesamt | 2.282,63 | 5.882,62 | 14.436,59 | 19.722,57 |

Q: Bundesministerium für Arbeit und Soziales TP Teilprogramm im Programmbudget

auf die Höhe der Arbeitslosigkeit ist schwer zu isolieren; die Daten zeigen allerdings, daß die Arbeitslosigkeit nicht dauerhaft gesenkt wurde.

Ökonomische Wirkungsweise von Maßnahmen der passiven Arbeitsmarktpolitik

Die Wirkungsweise von Lohnersatzleistungen kann sowohl in bezug auf die individuelle Arbeitsangebotsentscheidung, das Arbeitgeberverhalten und die Allokationseffizienz analysiert werden als auch hinsichtlich des makroökonomischen Effekts auf die allgemeine Konjunkturlage.

Zur mikroökonomischen Angebotsentscheidung sind in Literatur und öffentlicher Diskussion zwei Standpunkte zu finden. Einerseits gibt es Befürworter einer geringen Lohnersatzquote, damit der Anreiz bzw. die Notwendigkeit, so schnell wie möglich einen neuen Arbeitsplatz zu suchen, möglichst groß ist (geringe Sucharbeitslosigkeit). Dem steht das Argument gegenüber, daß längere Sucharbeitslosigkeit eine effizientere Allokation der Arbeit zur Folge hat, und dies steigert die gesamtwirtschaftliche und die individuelle Wohlfahrt. Es ist allerdings zu berücksichtigen, daß nach einer gewissen Dauer der Arbeitslosigkeit Qualifikationen verlorengehen. Empirische Studien zeigen (*Ehrenberg*, 1981, *Okun*, 1975), daß der negative Effekt der Lohnersatzleistung auf das Arbeitsangebot relativ schwach ist; die finanzielle Absicherung im Fall von Arbeitslosigkeit hat hingegen eine wichtige soziale Funktion, indem ein Anwachsen der Einkommensungleichgewichte hintangehalten wird.

Die Lohnersatzquote ist in Österreich im internationalen Vergleich gering (siehe *Schmid — Reissert — Bruche*, 1987, *Busch*, 1982). Die Lohnersatzleistung erreichte 1983 rund 52% des Nettolohns³⁾, in der BRD 65%, in Frankreich 72% und in Schweden 74%. Geringer als in Österreich war die Lohnersatzquote 1983 in den USA (mit Ausnahme einiger Bundesstaaten wie Pennsylvania) und in Großbritannien.

Im Ausland ist die Lohnersatzquote für höhere Einkommen meist geringer als für niedrige. In Frankreich entsteht der degressive Effekt aus einkommensunabhängigen Grundbeträgen, in Großbritannien gibt es seit 1982 keinen zum Einkommen proportionalen Anteil der Leistungen mehr (Dominanz des Fürsorgeprinzips der Arbeitslosenunterstützung).

In der BRD ist der Lohnersatz proportional dem Nettolohn. In Österreich ergibt sich trotz einer proportionalen Bemessung am Bruttoentgelt (40% des Brutto-

lohnes, unabhängig von der Einkommenstufe, bis zur Höchstbeitragsgrundlage von derzeit 26.400 S monatlich) netto eine progressive Staffelung. Erst für Einkommen über der Höchstbeitragsgrundlage ist die Ersatzquote degressiv. Höhere Einkommen werden vom progressiven Einkommensteuertarif begünstigt, bis 1987 zudem durch die Möglichkeit des Jahresausgleichs (*Fischer — Wagner* (1985) und *Walterskirchen* (1987, S. 226) kritisieren die Orientierung des Arbeitslosengeldes am Bruttoeinkommen. Die Einbeziehung des Arbeitslosengeldes in das steuerpflichtige Einkommen im Jahresausgleich seit 1987 ist eine erste Reaktion auf die Kritik an der Besserstellung Besserverdienender im Fall von Arbeitslosigkeit.

Busch (1982) und *Walterskirchen* (1987) machen darauf aufmerksam, daß der Einkommensausfall in Österreich nicht so hoch ist wie häufig angenommen, wenn man die Familiensituation und damit die Familienzuschläge berücksichtigt. Da der Familienzuschlag je abhängige Person konstant ist, werden Bezieher niedrigerer Beschäftigungseinkommen gegenüber mittleren Einkommen in der Ersatzquote begünstigt, sodaß sich, wie international üblich, für Arbeitslose mit Kindern eine degressive Lohnersatzquote ergibt. *Busch* (1982) macht aufmerksam, daß durch die Einbeziehung der Sonderzahlungen im Durchschnitt kein Unterschied zur Netto-Ersatzquote in der BRD bleibt.

Der makroökonomische Effekt der Lohnersatzleistungen besteht im stabilisierenden Einfluß auf die allgemeine Wirtschaftslage: sowohl im Jahresverlauf (Saisonarbeitslosigkeit) als auch in Rezessionen, da die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen vor zu starken kurz- und mittelfristigen Schwankungen bewahrt wird. Wird die Lohnersatzquote gesenkt oder steigt der Anteil der Arbeitslosen ohne Leistungsanspruch (z. B. längerfristig arbeitslose ausländische Arbeitskräfte in Österreich), so wird die konjunktur-stabilisierende Funktion der Arbeitslosenunterstützung gemindert. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, daß die fiskalischen Gesamtkosten der Arbeitslosigkeit nur zu etwa einem Drittel aus direkten Ausgaben für Arbeitslose entstehen (Lohnersatzleistungen, Kranken- und Pensionsversicherungsbeitrag); der wesentlich größere Kostenfaktor sind Ausfälle an direkten und indirekten Steuern aufgrund der verringerten Beschäftigtenzahl und der Einschränkung von Konsumausgaben. Damit verschlechtert sich bei zunehmender Arbeitslosigkeit fast automatisch der Saldo des öffentlichen Haushalts (Näheres in *Spitznagel*, 1985).

Die Analyse der Wirkungsweise von Lohnersatzleistungen auf die Wirtschaft und — daraus abgeleitet — auf die Beschäftigung hat auch die Finanzierungsform zu berücksichtigen. In Österreich werden die Ausgaben sowohl der passiven als auch der aktiven

³⁾ *Walterskirchen* (1987, S. 223) kommt in der Auswertung des Mikrozensus zu ähnlichen Ergebnissen, wenn die Lohnsteuerrefundierung nicht berücksichtigt wird.

Arbeitsmarktpolitik aus dem Arbeitslosenversicherungs fonds bestritten. Ein Defizit des Fonds darf nur vorübergehend und nur bis zur Ausgabenhöhe der Notstandshilfe abzüglich der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik aus dem Budget abgegolten werden. Diese Einschränkung bedeutet, daß de facto der Bund mit Ausnahme der Förderung von Betrieben gemäß § 39a Arbeitsmarktförderungsgesetz sowie der Sonderunterstützungen für ältere Arbeitskräfte vor der Frühpensionierung (Sonderunterstützungsgesetz) keinen Zuschuß gewährt⁴⁾. Falls die Ausgaben das Aufkommen an zweckgebundenen Beiträgen überschreiten, ist eine Erhöhung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zwingend. Da die steigenden Ausgaben der Arbeitsmarktpolitik angesichts der seit 1981 sinkenden Beschäftigtenzahl bei konstanten Beitragssätzen nicht mehr finanzierbar waren, wurden die Beitragssätze 1984 und 1988 angehoben.

Beitragserhöhungen haben allerdings einen negativen Effekt auf die Ertragslage der Unternehmen, die in Perioden des konjunkturell oder strukturell bedingten Anstiegs der Arbeitslosigkeit ohnehin unter Kostendruck stehen. Eine zusätzliche finanzielle Belastung der Beschäftigung relativ zu Kapital fördert Rationalisierungsinvestitionen und beeinträchtigt somit die Schaffung von Arbeitsplätzen.

In Österreich wird der Faktor Arbeit durch Beiträge zur Arbeitslosenversicherung mit 5,2% des Bruttolohnes — bis zur Höchstbeitragsgrundlage — (Arbeitgeber und -nehmer jeweils 2,6%) etwas schwächer belastet als in Frankreich (1,72% für Arbeitnehmer und 4,08% für Arbeitgeber), aber stärker als etwa in der BRD (jeweils 2%), in Belgien (1% für Arbeitnehmer und 2,83% für Arbeitgeber) oder in den Niederlanden (jeweils 1,23%). In Ländern mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit reicht die Finanzierung der Arbeitslosenunterstützung und der aktiven Arbeitsmarktpolitik aus zweckgebundenen Beiträgen üblicherweise nicht aus und wird auch vom Konzept der Arbeitsmarktpolitik her nicht angestrebt. Nur die BRD hat ein ähnliches Konzept wie Österreich, aber auch hier wird ein Bundeszuschuß zur Arbeitslosenhilfe (vergleichbar mit der Notstandshilfe in Österreich) gewährt. In anderen Ländern übernimmt der Staatshaushalt große Anteile der Finanzierungslast. Von den Ausgaben der passiven Arbeitsmarktpolitik werden meist die Lohnersatzleistungen an längerfristig Arbeitslose aus dem allgemeinen Steueraufkommen bezahlt, aber auch Sonderunterstützungen, vor allem für die Frühverrentung (*Schmid — Reissert — Bruche*, 1987). Der Grund dieser Aufteilung ist darin zu

sehen, daß die Strukturanpassung und ihre Reibungsverluste als gesamtwirtschaftliches Problem gelten, das nicht durch ein Versicherungskonzept gelöst werden kann.

Die Arbeitsmarktverwaltung Österreichs trägt diesen Überlegungen Rechnung und diskutiert zur Zeit Reformen des Finanzierungssystems.

Entwicklung der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Eng verknüpft ist die Entwicklung der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit den jeweiligen Wirtschafts- und Arbeitsmarktproblemen. Als Ende der sechziger und in den frühen siebziger Jahren infolge des raschen Wirtschaftswachstums und der Vollbeschäftigung vermehrt strukturelle Engpässe auftraten, wurden die bis dahin eingeführten indirekten fiskalischen Instrumente der Wachstums- und Strukturpolitik durch eine Reihe gezielter Maßnahmen zur Strukturverbesserung ergänzt. Für den Arbeitsmarkt fand dieser Wandel des wirtschaftspolitischen Denkens seinen Niederschlag im Arbeitsmarktförderungsgesetz 1968. Dieses Gesetz gab der aktiven Arbeitsmarktpolitik einen wesentlich breiteren Spielraum; Ziel war die Förderung der Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes an die Anforderungen einer dynamischen Wirtschaft. Instrumente der Mobilitätsförderung sowohl hinsichtlich beruflicher Qualifikation als auch auf regionaler Ebene standen im Vordergrund. Die höhere Arbeitsmobilität sollte Preis- und Lohnauftriebstendenzen in Engpaßbereichen mildern. Infolgedessen stiegen trotz sinkender Arbeitslosigkeit die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik von 1968 bis 1973 um das Fünffache, allerdings war das absolute Niveau 1973 mit 524,9 Mill. S noch immer sehr niedrig. Erst 1968 wurde also die Idee einer "aktiven" Arbeitsmarktpolitik praktisch eingesetzt. Der Anteil der "aktiven" Ausgaben am Brutto-Inlandsprodukt stieg von 0,03% im Jahr 1968 auf 0,1% im Jahr 1973. Von den Gesamtausgaben der Arbeitsmarktverwaltung entfielen 1973 23% auf Ausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik. In der Wirtschaftskrise Mitte der siebziger Jahre haben die Ausgaben für passive Instrumente stark zugenommen und damit trotz nomineller Ausweitung der Ausgaben für aktive Maßnahmen deren relative Bedeutung in den Gesamtausgaben verringert. 1980 machte der Aufwand der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit 827,7 Mill. S 10,6% der Gesamtausgaben der Arbeitsmarktverwaltung aus. Trotzdem kann man schwer argumentieren, daß infolge der Steigerung der Ausgaben für Lohnersatzleistungen die aktive Arbeitsmarktpolitik relativ zurückgedrängt worden wäre. Die der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung stehenden Finanzierungsmittel konnten zwischen 1974 und 1981 meist bei weitem nicht ausge-

⁴⁾ Aus dem Budget werden 50% des Verwaltungsaufwands der Arbeitsmarktverwaltung getragen; die andere Hälfte wird aus dem Arbeitslosenversicherungsfonds gedeckt. Es ist international nicht üblich, Verwaltungsaufwand aus Beitragszahlungen zur Arbeitslosenversicherung zu finanzieren.

schöpft werden, die aktive Arbeitsmarktpolitik nützte also ihren Spielraum für Strukturpolitik nicht aus; zum Teil dürfte dies eine Folge der schwachen Personal- ausstattung der österreichischen Arbeitsmarktverwaltung gewesen sein. Erst mit dem kontinuierlichen starken Anstieg der Arbeitslosigkeit, der 1981 einsetzte und bis 1987 anhielt (zwischen 1980 und 1987 verdreifachte sich die Zahl der Arbeitslosen auf 164.500), hat ein Finanzierungsdruck eingesetzt. Die Ausgaben für Lohnersatzleistungen schnellten in die Höhe (von 5,9 Mrd S 1980 auf 19,7 Mrd S 1987), auch für aktive Arbeitsmarktpolitik wurde mehr ausgegeben (von 0,8 Mrd S auf 4,0 Mrd S 1987); sie wurde allerdings in steigendem Maße als flankierende Maßnahme zur Bewältigung der Zunahme der Arbeitslosenzahl eingesetzt. War aktive Arbeitsmarktpolitik früher im wesentlichen präventiv gewesen, d h Arbeitslosigkeit sollte verhindert werden, so bot sie zwischen 1981 und 1987 vor allem Eingliederungs- bzw Wiedereingliederungshilfen für Arbeitslose.

Arbeitsmarktpolitik konzentrierte sich in den achtziger Jahren verstärkt auf sogenannte Problemgruppen des Arbeitsmarktes wie Jugendliche, Langzeitarbeitslose etc. Gleichzeitig traten Maßnahmen der Betriebsförderung zur Erhaltung und Sicherung von Arbeitsplätzen in den Vordergrund. Mit der Verschärfung der Wirtschaftskrise wurde 1983 die Betriebsförderung durch Zuschüsse aus Bundesmitteln ausgeweitet. Diese Bundesförderung kommt zum Einsatz, wenn dringende arbeitsmarktpolitische Probleme von

besonderer volkswirtschaftlicher Bedeutung anstehen. Sie dient im wesentlichen der Sanierung von Großbetrieben, basierend auf § 39a des Arbeitsmarktförderungsgesetzes (Teilprogramm 34 im Programmbudget des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales). Der Einsatz dieser Förderung erklärt auch den starken Anstieg der Betriebsförderung in den achtziger Jahren. 1987 waren 540 Mill S oder 42,2% aller Förderausgaben zur Arbeitsplatzbeschaffung (Hauptprogramm 3) Bundesmittel. Zwischen 1980 und 1987 stiegen die Ausgaben zur Arbeitsplatzbeschaffung (Hauptprogramm 3) von 172,6 Mill S oder 20,9% auf 1.277,6 Mill S oder 32% der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik.

Im Lauf der achtziger Jahre bewirkte zudem die Veränderung der demographischen Struktur eine deutliche Verlagerung des Ausgaben-schwerpunktes. Im Jahr 1980, als der Zustrom von Jugendlichen unter 20 Jahren auf den Arbeitsmarkt besonders groß war, wendete die aktive Arbeitsmarktpolitik 158,6 Mill S oder 19,2% ihrer Gesamtausgaben für die Förderung von Lehrausbildung und Berufsvorbereitung auf; gleichzeitig flossen 304,2 Mill. S (36,8%) in die generelle Mobilitätsförderung, die traditionell wichtigste aktive Förderungsmaßnahme. Bis 1987 sind zwar in beiden Bereichen die Ausgaben gestiegen, die Lehrlingsförderung beanspruchte aber nur noch 9% der Kosten, während die Förderung von Umschulungen an Bedeutung gewann und die Mobilitätsförderung 44% aller Ausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik erreichte.

Übersicht 4

Struktur der Ausgaben im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik

| | 1974 | 1980 | 1984 | 1987 |
|--|--------|-------|----------|----------|
| | Mill S | | | |
| Programm | | | | |
| P 11+P 12 Grundlagenarbeiten und Information | 37,4 | 48,8 | 70,56 | 82,94 |
| HP 2 Mobilitätsförderung | 269,6 | 304,2 | 884,63 | 1 772,92 |
| P 21 Arbeitsmarktausbildung | 264,3 | 296,3 | 868,60 | 1 754,54 |
| P 22 Förderung der geographischen Mobilität und des Arbeitsantrittes | 5,3 | 7,9 | 16,03 | 18,39 |
| HP 3 Arbeitsbeschaffung | 149,0 | 172,6 | 719,78 | 1 277,56 |
| TP 322 Wintermehrkostenbeihilfe (PAF) | 88,7 | 79,0 | 168,74 | 40,36 |
| P 34 Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen | | | 395,89 | 540,00 |
| HP 4 Lehrausbildung und Berufsvorbereitung | 67,3 | 158,6 | 330,55 | 363,84 |
| HP 5 Behinderte | 16,7 | 101,9 | 209,81 | 409,48 |
| HP 6 Ausländer | 1,4 | 1,8 | 3,90 | 24,00 |
| HP 8 Ausstattung | 210,5 | 39,8 | 24,04 | 102,76 |
| Insgesamt | 752,0 | 827,7 | 2 243,27 | 4 033,50 |
| | In % | | | |
| Anteil an den Gesamtausgaben der Arbeitsmarktverwaltung | | | | |
| Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik | 21,72 | 10,63 | 12,32 | 15,68 |
| Anteil am Brutto-Inlandsprodukt | | | | |
| Gesamtausgaben der Arbeitsmarktverwaltung | 0,56 | 0,78 | 1,42 | 1,73 |
| Für aktive Arbeitsmarktpolitik | 0,12 | 0,08 | 0,18 | 0,27 |
| Für passive Arbeitsmarktpolitik | 0,37 | 0,59 | 1,13 | 1,33 |

Q: Bundesministerium für Arbeit und Soziales HP Hauptprogramm P Programm im Programmbudget

Schulungsmaßnahmen waren stets die Hauptaufgabe der aktiven Arbeitsmarktförderung. Dabei hatte die Förderung von Personen (oder schulischen Institutionen) immer größeres Gewicht als die Förderung von Schulungen in Betrieben. In den frühen siebziger Jahren gingen üblicherweise 10% bis 15% der Schulungsförderungen an Betriebe, in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre und in den achtziger Jahren durchschnittlich 20% (1987 419,3 Mill S, Aufwand für Schulungsmaßnahmen insgesamt 2.118,4 Mill S)⁵⁾ Die Personenförderung unterscheidet sich in ihrer ökonomischen Wirkungsweise deutlich von der Betriebsförderung: Die Personenförderung hebt die allgemeine Qualifikation und erhöht so die Flexibilität der Arbeitskräfte im Allokations- und Wachstumsprozeß. Die Förderung von Ein- und Umschulungsmaßnahmen in Betrieben verringert die Nebenkosten der Betriebe, indem betriebliche Schulungsinvestitionen zum Erwerb betriebsspezifischen Wissens von der Allgemeinheit mitgetragen werden, d. h. sie erhöht die Fähigkeit der Betriebe zur Anpassung an den Wachstumsprozeß.

Der Ausgabenrahmen für Betriebsförderung wurde zwischen 1980 und 1987 von 301,8 Mill S auf 1.343,9 Mill. S ausgeweitet (+345%), die Personenförderung nahm im selben Zeitraum von 477,1 Mill S auf 2.606,7 Mill S zu (+446%). Folglich hat die Personenförderung in der aktiven Arbeitsmarktpolitik der achtziger Jahre etwas stärker an Bedeutung gewonnen als die Betriebsförderung, sie beanspruchte 1987 64,6% der Ausgaben gegenüber 57,6% im Jahr 1980.

Ökonomische Wirkungsweise aktiver Arbeitsmarktpolitik

Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind üblicherweise selektiv, d. h. die Förderung kommt nur bestimmten demographischen Gruppen zugute (z. B. Jugendlichen: Hauptprogramm 4, Behinderten: Hauptprogramm 5 oder Betrieben: z. B. Hauptprogramm 3 — für Betriebe mit kurz- oder mittelfristigen Konjunktur- oder Strukturproblemen). Mit Hilfe dieser selektiven Maßnahmen werden strukturelle Ungleichgewichte und Anpassungshindernisse auf dem Arbeitsmarkt bekämpft. Die Förderung der Integration bestimmter Gruppen von Arbeitslosen ins Erwerbsleben hat den Vorteil, daß sie die allgemeine Erwerbsbeteiligung — im Gegensatz zu generellen Fördermaßnahmen oder makroökonomischer Nachfragepolitik — nicht anhebt.

⁵⁾ Schulungsmaßnahmen werden in den Teilprogrammen 213, 214, 217, 421, 423 und 435 des Programmbudgets der Arbeitsmarktverwaltung erfaßt.

Die aktive Arbeitsmarktpolitik Österreichs fördert Betriebe vor allem über Lohnsubventionen. Einige Maßnahmen subventionieren nur zusätzliche Neueinstellungen, wie etwa das Programm zur Verringerung saisonaler Beschäftigungsschwankungen (Programm 32), die Förderung zusätzlicher Lehrstellen im Betrieb und die Aktion 8000. Der Großteil der Betriebsförderung besteht allerdings in einer generellen Lohnsubvention ohne explizite Bindung an eine Beschäftigungsausweitung: z. B. Kurzarbeit, Umstellungs- und Sanierungsmaßnahmen im Betrieb u. ä., demnach fast das ganze Hauptprogramm 3 und Teile des Hauptprogramms 4 (Jugendförderung). Der selektiven Lohnsubvention dienen vor allem die Jugendförderungsprogramme (Hauptprogramm 4); sie wurden zwischen 1982 und 1986 stark ausgeweitet, seit 1987 aber wieder deutlich reduziert. Langzeitarbeitslose erhalten in Österreich erst seit 1984 Fördermittel (Sonderprogramm zur Schaffung zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten, kurz als "Aktion 8000" bekannt), die Fördersumme ist äußerst gering.

Nach internationalen Erfahrungen sind jene Förderungsprogramme in bezug auf eine Eingliederung von Arbeitskräften ins Erwerbsleben langfristig am erfolgreichsten, die es Arbeitslosen ermöglichen, einige Zeit (meist ein halbes Jahr) in Betrieben Arbeitserfahrung zu sammeln, ohne daß den Unternehmen Lohnkosten entstehen. In Großbritannien hat das "Work Experience Programme" (seit 1979) diese Aufgabe; in Österreich gibt es ähnliche Programme im Bereich der Jugendförderung, insbesondere für Lehrlinge, aber auch für Akademiker (zwischen 1985 und 1987).

Die Lohnsubvention fördert den Produktionsfaktor Arbeit direkt. Durch die Verbilligung des Faktors Arbeit wird eine Ausweitung der Beschäftigung gefördert; längerfristig verstärkt eine Substitution von Arbeit für Kapital infolge der relativen Preisänderung diesen Effekt.

In Österreich wurde die Beschäftigung in den fünfziger und sechziger Jahren überwiegend indirekt (durch die Nachfragepolitik) gefördert, vor allem über die Investitionsförderung. In den siebziger Jahren und verstärkt in den achtziger Jahren erhielt die direkte Förderung der Beschäftigung Vorrang: einerseits durch die Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Arbeitsmarktverwaltung, andererseits 1982 über Beschäftigungsprogramme des Bundeshaushalts. Diese Programme enthielten keine langfristige Förderung der Beschäftigung, wie etwa die staatlichen Beschäftigungsprogramme der USA, sondern waren antizyklische, konjunkturstabilisierende Maßnahmen (siehe *Breuss — Walterskirchen*, 1982).

Über die Wirkungsweise öffentlicher Beschäftigungsprogramme gibt es eine reiche Literatur, vor allem im

Übersicht 5

Personen- und Betriebsförderung durch die aktive Arbeitsmarktpolitik seit 1974

| Förderung | Mill S | | | | | | | | | | | |
|-------------|----------|----------|-------|----------|-----------|--------|----------|--------|--------|-------|--------|-------------|
| | Σ | HP 2 | | Σ | HP 3 | | P 34 | HP 4 | HP 5 | HP 6 | HP 8 | P 11 + P 12 |
| | | P 21 | P 22 | | HP 3—P 34 | TP 334 | | | | | | |
| 1974 | | | | | | | | | | | | |
| Insgesamt | 269,6 | | | 149,0 | | | | 67,3 | 16,7 | 1,4 | 210,5 | 37,4 |
| An Personen | 235,2 | 229,9 | 5,3 | 6,0 | 6,0 | — | — | 67,3 | 11,0 | 1,4 | 210,5 | — |
| An Betriebe | 34,3 | 34,3 | — | 143,0 | 143,0 | — | — | — | 5,7 | — | — | — |
| 1975 | | | | | | | | | | | | |
| Insgesamt | 286,2 | | | 217,7 | | | | 72,0 | 30,5 | 1,7 | 205,7 | 39,7 |
| An Personen | 227,5 | 221,6 | 5,9 | 6,3 | 6,3 | — | — | 72,0 | 23,8 | 1,7 | 205,7 | — |
| An Betriebe | 58,7 | 58,7 | — | 211,4 | 211,4 | — | — | — | 6,7 | — | — | — |
| 1976 | | | | | | | | | | | | |
| Insgesamt | 337,0 | | | 159,9 | | | | 68,1 | 57,5 | 0,8 | 88,1 | 34,0 |
| An Personen | 262,3 | 253,3 | 9,0 | 5,3 | 5,3 | — | — | 68,1 | 52,2 | 0,8 | 88,1 | — |
| An Betriebe | 74,8 | 74,8 | — | 154,6 | 154,6 | — | — | — | 5,3 | — | — | — |
| 1977 | | | | | | | | | | | | |
| Insgesamt | 294,9 | | | 209,9 | | | | 78,3 | 62,6 | 1,0 | 70,0 | 39,5 |
| An Personen | 225,2 | 217,5 | 7,7 | 6,6 | 6,6 | — | — | 78,3 | 54,5 | 1,0 | 70,0 | — |
| An Betriebe | 69,7 | 69,7 | — | 203,3 | 203,3 | — | — | — | 8,1 | — | — | — |
| 1978 | | | | | | | | | | | | |
| Insgesamt | 410,3 | | | 231,5 | | | | 123,6 | 83,0 | 1,2 | 42,9 | 47,0 |
| An Personen | 348,2 | 337,5 | 10,7 | 5,7 | 5,7 | — | — | 123,6 | 69,3 | 1,2 | 42,9 | — |
| An Betriebe | 62,1 | 62,1 | — | 225,8 | 225,8 | — | — | — | 13,7 | — | — | — |
| 1979 | | | | | | | | | | | | |
| Insgesamt | 419,79 | | | 249,39 | | | | 144,17 | 93,80 | 1,66 | 57,36 | 51,18 |
| An Personen | 348,94 | 337,14 | 11,80 | 11,92 | 11,92 | 5,76 | — | 96,45 | 79,54 | 1,65 | 57,36 | — |
| An Betriebe | 70,85 | 70,85 | — | 237,46 | 237,46 | — | — | 47,71 | 14,26 | 0,00 | — | — |
| 1980 | | | | | | | | | | | | |
| Insgesamt | 304,20 | | | 172,60 | | | | 158,64 | 101,86 | 1,78 | 39,81 | 48,82 |
| An Personen | 241,27 | 233,42 | 7,85 | 6,80 | 6,80 | 1,40 | — | 104,66 | 82,81 | 1,78 | 39,81 | — |
| An Betriebe | 62,93 | 62,93 | — | 165,80 | 165,80 | — | — | 53,98 | 19,05 | 0,01 | — | — |
| 1981 | | | | | | | | | | | | |
| Insgesamt | 304,75 | | | 304,54 | | | | 137,83 | 106,68 | 2,09 | 40,25 | 54,51 |
| An Personen | 223,49 | 215,58 | 7,91 | 4,24 | 4,24 | 0,21 | — | 95,13 | 85,19 | 2,08 | 40,25 | — |
| An Betriebe | 81,26 | 81,26 | — | 300,30 | 300,30 | — | — | 42,69 | 21,68 | 0,01 | — | — |
| 1982 | | | | | | | | | | | | |
| Insgesamt | 409,50 | | | 720,60 | | | | 99,65 | 121,38 | 2,14 | 26,59 | 52,57 |
| An Personen | 307,41 | 297,75 | 9,66 | 6,34 | 6,34 | 2,03 | — | 64,62 | 95,45 | 2,13 | 26,59 | — |
| An Betriebe | 102,10 | 102,10 | — | 714,25 | 714,25 | — | — | 35,02 | 25,93 | 0,01 | — | — |
| 1983 | | | | | | | | | | | | |
| Insgesamt | 807,07 | | | 1 188,11 | | | | 181,68 | 166,98 | 1,82 | 151,09 | 86,98 |
| An Personen | 663,38 | 651,05 | 12,33 | 7,40 | 7,40 | 4,44 | — | 118,53 | 132,37 | 1,81 | 151,09 | — |
| An Betriebe | 143,68 | 143,68 | — | 1 180,71 | 666,16 | — | 514,55 | 63,15 | 34,61 | 0,00 | — | — |
| 1984 | | | | | | | | | | | | |
| Insgesamt | 884,63 | | | 719,78 | | | | 330,55 | 209,81 | 3,90 | 24,04 | 70,56 |
| An Personen | 702,97 | 686,94 | 16,03 | 19,74 | 19,74 | 16,26 | — | 175,34 | 158,20 | 3,90 | 24,04 | — |
| An Betriebe | 181,66 | 181,66 | — | 700,05 | 304,16 | — | 395,89 | 155,21 | 51,61 | 0,01 | — | — |
| 1985 | | | | | | | | | | | | |
| Insgesamt | 1 074,21 | | | 1 196,04 | | | | 387,51 | 281,29 | 10,36 | 103,00 | 82,19 |
| An Personen | 930,77 | 916,28 | 14,49 | 105,35 | 105,35 | 102,73 | — | 186,48 | 174,61 | 10,36 | 103,00 | — |
| An Betriebe | 143,44 | 143,44 | — | 1 090,69 | 281,61 | — | 809,08 | 201,03 | 106,68 | 0,01 | — | — |
| 1986 | | | | | | | | | | | | |
| Insgesamt | 1 438,52 | | | 2 006,31 | | | | 396,67 | 346,56 | 18,08 | 127,68 | 79,29 |
| An Personen | 1 277,95 | 1 260,99 | 16,96 | 380,41 | 380,41 | 377,44 | — | 211,16 | 211,59 | 18,07 | 127,68 | — |
| An Betriebe | 160,57 | 160,57 | — | 1 625,90 | 218,23 | — | 1 407,67 | 185,52 | 134,97 | 0,01 | — | — |
| 1987 | | | | | | | | | | | | |
| Insgesamt | 1 772,92 | | | 1 277,56 | | | | 363,84 | 409,48 | 24,00 | 102,76 | 82,94 |
| An Personen | 1 501,79 | 1 483,40 | 18,39 | 496,99 | 496,99 | 494,70 | — | 215,67 | 265,50 | 23,99 | 102,76 | — |
| An Betriebe | 271,14 | 271,14 | — | 780,56 | 240,58 | — | 540,00 | 148,17 | 143,98 | 0,01 | — | — |

HP 2 *Mobilitätsförderung*, an Personen TP 211 + TP 212 + TP 215 + TP 216, an Betriebe TP 213 + TP 214 + TP 217; P 22: an Personen;
 HP 3 *Arbeitsbeschaffung*, an Personen TP 323 + TP 333 + TP 334, an Betriebe HP 3 — TP 323 — TP 333 — TP 334; P 34: an Betriebe gemäß § 39a AMFG (seit 1983);
 TP 334: enthält "Aktion 8000";

HP 4 *Lehrausbildung und Berufsvorbereitung*, an Personen HP 4 — TP 421 — TP 423 — TP 435, an Betriebe TP 421 + TP 423 + TP 435;

HP 5 *Behinderte*: an Personen TP 52 + TP 54, an Betriebe TP 53;

HP 6 *Ausländer*: an Personen TP 62 + TP 64, an Betriebe TP 63;

HP 8 *Ausstattung* (Personenförderung): P 11 + P 12 Grundlagenarbeiten

Q: Bundesministerium für Arbeit und Soziales Wösendorfer (1980) eigene Berechnungen

Arbeitsmarktpolitik

Ausland, da dieses Instrument der direkten Förderung der Beschäftigung im Ausland viel früher und in größerem Umfang eingesetzt wurde als in Österreich (z. B. USA: "Emergency Employment Act 1971" und "Comprehensive Employment and Training Act"; siehe Palmer, 1978). Die Zahl der Arbeitsplätze, die ein staatliches Beschäftigungsprogramm netto schafft, ist sehr schwer zu schätzen, weil die einzelnen Programme reguläre öffentliche Ausgaben zur Schaffung von Arbeitsplätzen zum Teil verdrängen (fiscal substitution). Auch in Österreich dürften mit den Beschäftigungsprogrammen 1982 im wesentlichen ohnehin geplante Maßnahmen vorgezogen worden sein, etwa der Ausbau der U-Bahn und der Bau des Konferenzzentrums in Wien.

Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist freilich eine Aufgabe, die weit über das funktionell begrenzte Gebiet der aktiven Arbeitsmarktpolitik hinausreicht. Makroökonomische Strategien der Nachfragepolitik und der Angebotspolitik — etwa die Frage der relativen Abgabenbelastung des Produktionsfaktors Arbeit im Vergleich zum Kapital — stehen zur Diskussion. Ihre Erörterung würde jedoch den hier vorgegebenen Rahmen sprengen.

Schlußfolgerungen

Die vorliegende Studie befaßt sich mit der Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik der Arbeitsmarktverwaltung und geht besonders auf die Schwerpunkte der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in den achtziger Jahren ein. Die Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik (Lohnersatzleistungen nach Arbeitsplatzverlust) nahmen in den achtziger Jahren infolge der Konjunktur- und Strukturkrise drastisch zu. Zugleich wurden die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik erweitert, um Arbeitslosen die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu erleichtern und um Betriebe in ihrer Anpassung an den Strukturwandel zu unterstützen. Der Charakter der aktiven Arbeitsmarktpolitik veränderte sich gegenüber den siebziger Jahren: Sie entsprach weniger den ursprünglichen Intentionen einer offensiven Förderung der Arbeitskräfte und Betriebe zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit; vielmehr ergänzte sie zunehmend die "passive" finanzielle Absicherung der Arbeitslosen, um die (Re-)Integration von Arbeitslosen zu erleichtern und Betriebe, die in Krisen geraten sind, zu unterstützen.

Der starke Anstieg der Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik in den achtziger Jahren (von 0,8% des Brutto-Inlandsproduktes 1980 auf 1,7% 1987) machte eine Anhebung der Beiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zum Arbeitslosenversicherungsfonds unumgänglich. Mit nunmehr 5,2% des Bruttolohnes ist der Gesamtbeitrag im internatio-

Übersicht 6
Ausgaben der Arbeitsmarktverwaltung
Nominell

| | Passive Arbeitsmarktpolitik insgesamt | | Aktive Arbeitsmarktpolitik Karenz- urlaubsgeld | Sonstige Ausgaben ¹⁾ | Gesamt- ausgaben |
|------|---------------------------------------|----------|--|---------------------------------|---------------------|
| | | | | | |
| | Mill. S | | | | |
| 1936 | 254,55 | | 5,74 | | 260,28 |
| 1952 | 870,49 | | 56,16 | 22,79 | 949,43 |
| 1953 | 1 067,75 | | 56,63 | 81,64 | 1 206,02 |
| 1954 | 938,64 | | 53,17 | 87,19 | 1 079,00 |
| 1955 | 667,62 | | 52,54 | 99,63 | 819,79 |
| 1956 | 695,30 | | 50,11 | 110,97 | 856,37 |
| 1957 | 682,58 | | 96,04 | 122,63 | 901,26 |
| 1958 | 815,55 | | 92,85 | 125,38 | 1 033,78 |
| 1959 | 770,81 | | 94,63 | 130,42 | 995,86 |
| 1960 | 621,53 | | 164,99 | 140,16 | 926,68 |
| 1961 | 561,50 | 68,51 | 635,42 ²⁾ | 148,17 | 1 345,09 |
| 1962 | 663,31 | 126,44 | 42,56 | 313,00 | 1 018,87 |
| 1963 | 773,02 | 154,51 | 40,85 | 203,89 | 1 017,75 |
| 1964 | 878,50 | 186,26 | 43,51 | 165,65 | 1 087,66 |
| 1965 | 1 043,22 | 200,74 | 60,91 | 178,75 | 1 282,88 |
| 1966 | 1 003,94 | 208,63 | 87,06 | 194,60 | 1 285,60 |
| 1967 | 1 098,52 | 232,59 | 84,62 | 211,15 | 1 394,29 |
| 1968 | 1 378,72 | 273,76 | 80,27 | 224,67 | 1 683,66 |
| 1969 | 1 408,86 | 280,41 | 104,62 | 248,08 | 1 761,55 |
| 1970 | 1 293,09 | 268,66 | 167,85 | 263,30 | 1 724,24 |
| 1971 | 1 363,36 | 328,30 | 329,19 | 283,80 | 1 976,34 |
| 1972 | 1 411,89 | 355,59 | 303,10 | 324,70 | 2 039,68 |
| 1973 | 1 398,06 | 347,79 | 524,86 | 369,68 | 2 292,60 |
| 1974 | 2 282,63 | 883,17 | 751,98 | 428,34 | 3 462,95 |
| 1975 | 2 648,31 | 810,34 | 853,50 | 500,70 | 4 002,51 |
| 1976 | 3 362,82 | 1 127,55 | 745,48 | 550,74 | 4 659,04 |
| 1977 | 3 538,07 | 1 175,63 | 756,16 | 539,82 | 4 834,05 |
| 1978 | 4 718,70 | 1 298,26 | 939,72 | 611,08 | 6 269,50 |
| 1979 | 5 722,29 | 1 682,04 | 1 017,50 | 959,66 | 7 699,45 |
| 1980 | 5 882,62 | 1 893,18 | 827,70 | 1 073,66 | 7 783,98 |
| 1981 | 7 519,11 | 2 222,46 | 950,90 | 1 205,53 | 9 675,54 |
| 1982 | 10 709,89 | 2 493,88 | 1 432,40 | 1 239,95 | 13 382,24 |
| 1983 | 13 195,66 | 2 589,92 | 2 583,80 ³⁾ | 1 307,41 | 17 086,88 |
| 1984 | 14 436,59 | 2 631,84 | 2 243,27 | 1 524,10 | 18 203,96 |
| 1985 | 15 771,29 | 2 695,74 | 3 134,61 | 1 742,89 | 20 648,79 |
| 1986 | 17 368,43 | 2 806,07 | 4 413,11 | 1 808,37 | 23 589,91 |
| 1987 | 19 722,57 | 3 066,01 | 4 033,50 | 1 959,84 | 25 715,90 |

Q: 1936/1954: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesrechnungsabschluss); 1954/1964: Wirtschafts- und Sozialstatistisches Handbuch der Kammer für Arbeiter und Angestellte; 1965/1978: Statistisches Handbuch der österreichischen Sozialversicherung; 1979/1987: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Programmbudget) — ¹⁾ Einschließlich der Schlechtwetterentschädigung im Baugewerbe. — ²⁾ Überhöht durch Überweisung an den Reservefonds nach dem ALVG. — ³⁾ Einführung des Teilprogramms 34 (Finanzierung aus dem Bundesbudget)

nen Vergleich sehr hoch. Die Finanzierungsform der Arbeitsmarktpolitik in Österreich setzt daher einer neuerlichen Ausweitung ihrer Maßnahmen enge Grenzen. 1988 erleichtert die kräftige Konjunkturbelebung die Finanzierung der zusätzlichen Ausgaben der passiven Arbeitsmarktpolitik für die Arbeitsstiftung und für die erweiterte Notstandshilfe für Frauen.

Diese jüngsten Neuregelungen verdichten das Sozialnetz für längerfristig Arbeitslose und tragen so dem Strukturwandel der Arbeitslosigkeit in den achtziger Jahren zu längerfristiger Arbeitslosigkeit Rechnung.

Das Ziel kann aber nur eine Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen ins Erwerbsleben sein. Dafür sind theoretisch verschiedene Wege denkbar: eine Ausweitung aktiver Maßnahmen, staatliche Beschäftigungsprogramme oder eine relative Senkung der Abgabenbelastung von Arbeit. In Schweden hat die aktive Arbeitsmarktpolitik durch die Ausweitung ihrer Maßnahmen die passiven Maßnahmen weitgehend "ersetzt". Andere Länder, wie etwa die USA, aber

auch Frankreich und Großbritannien, haben vorwiegend über längerfristige staatliche Arbeitsprogramme Beschäftigung geschaffen, unter der Bedingung, den privaten Sektor so wenig wie möglich zu konkurrenzieren. Auch Österreich wird sich auf die längerfristig zu erwartende Arbeitslosenproblematik (Biffi, 1988) einstellen und tragfähige Lösungen des Finanzierungsproblems anstreben müssen.

Gudrun Biffi

Literaturhinweise

Biffi, G., "Aspekte des Strukturwandels der Arbeitslosigkeit in Österreich" WIFO-Monatsberichte 1985 58(12) S 761-773

Biffi, G., "Arbeitsmarkt 2000" Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Forschungsberichte aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik 1988 (21).

Breuss, F., Walterskirchen, E., "Wirkungen des Beschäftigungsprogramms" WIFO-Monatsberichte 1982 55(3), S 137-142

Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Programmbudgets verschiedene Jahre

Busch, G., "Einkommensverluste bei Arbeitslosigkeit" WIFO-Monatsberichte 1982 55(8) S 478-485

Deutsch, E., Faktornachfrage auf strukturierten Arbeitsmärkten, Theorie und Empirie am Beispiel Österreichs, Athenäum, Frankfurt am Main, 1988

Dirschmied, K., Arbeitslosenversicherungsrecht, Manz, Wien, 1980

Ehrenberg, R. (Hrsg.), Research in Labor Economics, JAI-Press, Greenwich, Conn., 1981

Fischer, G., Wagner, M., "Gestaffelte Einkommenstransfers: Die Verteilungswirkung der österreichischen Arbeitslosenversicherung" Wirtschaft und Gesellschaft 1985 11(2)

Okun, A., Equality and Efficiency: The Big Trade-Off, The Brookings Institution, Washington, D. C., 1975.

Palmer, J. (Hrsg.), Creating Jobs: Public Employment Programs and Wage Subsidies, The Brookings Institution, Washington, D. C., 1978

Schmid, G., Reissert, B., Bruche, G., Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik, Finanzierungssysteme im internationalen Vergleich, Wissenschaftszentrum Berlin, Sigma, Berlin, 1987.

Spitznagel, E., "Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen: Entlastungswirkung und Kostenvergleiche" Mitteilungen aus Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1985 18(1)

Walterskirchen, E., "Verteilungswirkungen der Arbeitslosenversicherung" in Guger, A. (Koordination), Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich, WIFO-Gutachten, Wien, 1987.

Wösendorfer, J., Beurteilungskriterien für das Arbeitsmarktförderungsgesetz, Veröffentlichung des Österreichischen Instituts für Arbeitsmarktpolitik, Linz, 1980 (27)