

Alois Guger

WIFO-Weißbuch: Arbeitsmarktflexibilität und soziale Absicherung

Der rasche technologische Wandel und die Globalisierung gehen mit ökonomischen und gesellschaftlichen Veränderungen einher, die sowohl Unternehmen als auch Arbeitskräften größere Anpassungsfähigkeit und Mobilität abverlangen. Die Institutionen des Arbeitsmarktes und der sozialen Sicherung müssen sich den erhöhten Flexibilitätsanforderungen anpassen, um auch in Zukunft in Zeiten rascheren Wandels die Prinzipien der Effizienz und der Solidarität in Einklang zu bringen.

Der Beitrag fasst die Ergebnisse einer Teilstudie des WIFO-Weißbuches "Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation" vom Oktober 2006 zusammen: Alois Guger, Thomas Leoni, Teilstudie 15: Arbeitsmarktflexibilität und soziale Absicherung (42 Seiten, 40,00 €, Download 32,00 €: http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=27454&typeid=8&display_mode=2) • Begutachtung: René Böheim, Herbert Walther, Gunther Tichy • Wissenschaftliche Assistenz: Andrea Sutrich • E-Mail-Adresse: Alois.Guger@wifo.ac.at

In den angelsächsischen Ländern ist die Arbeitsmarktflexibilität hoch, und in den skandinavischen Ländern sowie in den neuen EU-Ländern wurde sie in den letzten 1½ Jahrzehnten deutlich erhöht. In den kontinentaleuropäischen Ländern, deren soziale Sicherungssysteme vorwiegend auf Erwerbsarbeit und stabilen Arbeits- und Partnerbeziehungen basieren, besteht dagegen noch Reformbedarf (Aiginger – Guger, 2006).

Seit rund einem Vierteljahrhundert befinden sich Wirtschaft und Gesellschaft in einem beschleunigten Wandel. Dieser Prozess wird ökonomisch von zunehmender Globalisierung und raschen technologischen Veränderungen sowie gesellschaftspolitisch von zunehmender Individualisierung bestimmt und hat langfristig einschneidende Struktureffekte auf den Arbeitsmarkt.

Die Internationalisierung des Handels, der Finanzierung und der Produktion ist durch die Revolution der Informations- und Kommunikationstechnologien, den Verfall der Transportkosten und politische Umbrüche weit fortgeschritten und setzt sich zügig fort. China, Indien und die früheren zentralen Planwirtschaften werden rasch in die Weltwirtschaft integriert. So stieg etwa der Anteil der Entwicklungsländer (der dynamischen Schwellenländer) an den Sachgüterimporten der Industrieländer von kaum 10% im Jahr 1970 auf über 45% im Jahr 2003 (Sapir, 2005). Vor allem seit der ökonomischen Öffnung Chinas Mitte der achtziger Jahre beschleunigt sich diese Entwicklung zunehmend; Chinas Anteil an den Sachgüterimporten aus den Schwellenländern lag 1985 bei 2% und 2003 bei über 15%¹⁾.

Die Globalisierung schafft neue Möglichkeiten, aber auch Bedrohungen. Obwohl die Intensivierung des internationalen Handels Wachstum und Beschäftigung insgesamt eindeutig belebt, sind die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt differenziert: Aufgrund der Verringerung der Transportkosten kommt dem Handel mit Vorprodukten, die inländische Vorleistungen und Primärfaktoren ersetzen, immer größere Bedeutung zu. Sofern diese Vorleistungen qualifikationsextensiv sind, sind sie ein Substitut für die Arbeit von Geringqualifizierten im Inland, wie empirische Untersuchungen für Westdeutschland zeigen (Falk – Koebel, 2001, Ochsen, 2006).

Größerer Flexibilitätsbedarf auf dem Arbeitsmarkt der Zukunft

Globalisierung

Die neue Arbeitswelt erfordert höhere Arbeitsmarktflexibilität: sowohl auf Seiten der Arbeitskräftenachfrage durch die Intensivierung des Wettbewerbs als auch auf Seiten des Arbeitskräfteangebotes der privaten Haushalte durch neue, flexiblere Formen des Zusammenlebens.

¹⁾ Zum Teil werden diese Effekte durch den raschen Anstieg der Nachfrage dieser Länder auf den Weltmärkten kompensiert. Allerdings verzeichnet die genannte Ländergruppe einen stark wachsenden Leistungsbilanzüberschuss.

Technischer Fortschritt

Der technische Fortschritt, eine zentrale Wachstumsdeterminante, hat seit über einem halben Jahrhundert einen "skill-bias", der in den letzten Jahrzehnten eher an Bedeutung gewonnen hat. War im 19. Jahrhundert mit technischen Neuerungen vielfach eine Zunahme der Nachfrage nach geringqualifizierten Arbeitskräften eingegangen ("unskill-bias"), so zeichnet sich in den letzten Jahrzehnten ein gegenläufiger Trend ab: Mit der Einführung neuer Technologien und Organisationsprinzipien werden Geringqualifizierte ersetzt, während die Nachfrage nach höherqualifizierten Arbeitskräften steigt (*Goldin – Katz, 1998, Acemoglu, 2002*).

Empirische Untersuchungen für Deutschland (*Ochsen – Welsch, 2005*) haben gezeigt, dass geringqualifizierte Arbeitskräfte relativ einfach durch andere Faktoren (Vorprodukte, Kapital, Hochqualifizierte), Hochqualifizierte jedoch kaum durch Geringqualifizierte, Kapital oder Vorprodukte substituiert werden können. Der Einsatz qualifizierter Arbeitskräfte erweist sich vielmehr als weitgehend komplementär zum Einsatz der anderen Faktoren.

Individualisierung

Das traditionelle Familienmodell der Industriegesellschaft (männlicher Alleinverdiener mit Hausfrau und Kindern – "male-bread-winner model") verliert an Bedeutung. Die Partnerbeziehungen werden fragiler, die Biographien verlaufen weniger linear, und die Familienmuster werden vielseitiger. Ein-Personen- und Alleinerzieherhaushalte einerseits und Doppelverdienerhaushalte andererseits nehmen zu. Daraus ergeben sich neue Anforderungen an Beschäftigungs- und Erwerbsmöglichkeiten (Teilzeit- und Werkverträge, flexibler Wechsel zwischen selbständigen und unselbständigen Beschäftigungsformen), aber auch neue Risiken (geringerer Sozialschutz, höheres Armutsrisiko von Alleinerzieherhaushalten usw.): "Atypische" Haushaltsformen erfordern auch "atypische" Beschäftigungsformen. Das kontinentaleuropäische Wohlfahrtsmodell, das im Wesentlichen auf dem Bismarck'schen Sozialversicherungssystem beruht, bietet Personen in stabilen Beschäftigungs- und Partnerbeziehungen eine solide Absicherung, ist aber auf die neuen instabileren Beschäftigungs- und Haushaltsformen unzureichend vorbereitet (*Esping-Andersen, 2002*).

Arbeitsmarktflexibilität im europäischen Vergleich

Die Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität zählt zu den zentralen Konzepten der "europäischen Beschäftigungsstrategie". In Kontinentaleuropa, wo Arbeitsmarktregulierungen eine viel größere Rolle spielen als in den angelsächsischen Ländern, setzten die meisten Länder im letzten Jahrzehnt im Zuge des beschleunigten Strukturwandels und der europäischen Beschäftigungsinitiativen Flexibilisierungsschritte. Nach dem Regulierungsindikator der OECD nahmen mit Ausnahme der angelsächsischen Länder und Frankreichs zwischen 1990 und 2003 alle Länder der EU 15 auf dem Arbeitsmarkt merkliche Deregulierungen vor (in den angelsächsischen Ländern ist die Regulierungsdichte an sich niedrig).

Österreich weist nach diesen Daten im Bereich der temporären Arbeitsverträge ein relativ niedriges Regulierungsniveau auf, das seit 1990 nicht verändert wurde. Für unbefristete Verträge wurden seit Anfang der neunziger Jahre Regulierungen abgebaut, sodass dort heute das Regulierungsniveau unter dem Durchschnitt der skandinavischen Länder liegt. Neben den Ländern der liberalen Modellgruppe (Großbritannien und Irland) ist heute in Europa das Regulierungsniveau auf dem Arbeitsmarkt in Dänemark und Finnland niedriger als in Österreich.

Mit einer Steigerung der Arbeitsmarktflexibilität soll der Allokationsprozess auf dem Arbeitsmarkt verbessert, also eine reibungslosere und schnellere Anpassung an struktur- und konjunkturbedingte Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt erreicht werden. Zur Beurteilung der Arbeitsmarktflexibilität werden in der Literatur mehrere Dimensionen unterschieden (*Wilthagen – Tros, 2004, Tangian, 2005*). Die zentralen Kriterien sind die numerische und funktionale Flexibilität sowie die geographische Mobilität und die Lohnflexibilität. Eine weitere Dimension bildet die externe und interne Flexibilität:

- Externe numerische Flexibilität betrifft die Mobilität der Beschäftigten zwischen den Unternehmen durch Kündigungen und Neuaufnahmen.

- Interne numerische Flexibilität bezeichnet die Möglichkeiten der Unternehmen, die Verteilung der Arbeitszeit ihrer Beschäftigten an die Nachfrage anzupassen; das betrifft die tägliche, wöchentliche oder Jahresarbeitszeit und Saisonregelungen usw.
- Funktionale Flexibilität beschreibt die Möglichkeiten der Unternehmen, Beschäftigte für unterschiedliche Aufgaben und in unterschiedlichen Abteilungen einzusetzen; auch hier wird zwischen interner und externer funktionaler Flexibilität unterschieden, je nachdem ob die Aufgaben aus dem bestehenden Personalbestand erfüllt oder auf Neuaufnahmen oder Leiharbeit zurückgegriffen wird.
- Geographische Mobilität betrifft die Einsetzbarkeit der Arbeitskräfte an verschiedenen Orten.
- Im Rahmen des Konzepts der Lohnflexibilität wird zwischen makroökonomischer und betrieblicher Lohnflexibilität unterschieden: Aus makroökonomischer Perspektive wird dabei die Berücksichtigung der Wirtschaftslage im gesamtwirtschaftlichen Lohnbildungsprozess verstanden und aus mikroökonomischer Sicht die Möglichkeit der Unternehmen, in der Entlohnung einerseits die Arbeitsmarkt- und Geschäftslage und andererseits die individuelle Leistungsbereitschaft der Beschäftigten zu berücksichtigen.

Übersicht 1: Arbeitsmarktregulierungen 1990 und 2003

	Insgesamt		Reguläre Verträge		Temporäre Verträge	
	1990	2003	1990	2003	1990	2003
			Regulierungsindikator			
EU 15	2,8	2,4	2,5	2,3	3,0	2,0
Belgien	3,2	2,5	1,7	1,7	4,6	2,6
Dänemark	2,3	1,8	1,5	1,5	3,1	1,4
Deutschland	3,2	2,5	2,6	2,7	3,8	1,8
Finnland	2,3	2,1	2,8	2,2	1,9	1,9
Frankreich	2,7	2,9	2,3	2,5	3,1	3,6
Griechenland	3,6	2,9	2,5	2,4	4,8	3,3
Großbritannien	0,6	1,1	0,9	1,1	0,3	0,4
Irland	0,9	1,3	1,6	1,6	0,3	0,6
Italien	3,6	2,4	1,8	1,8	5,4	2,1
Niederlande	2,7	2,3	3,1	3,1	2,4	1,2
Österreich	2,2	2,2	2,9	2,4	1,5	1,5
Portugal	4,1	3,5	4,8	4,3	3,4	2,8
Schweden	3,5	2,6	2,9	2,9	4,1	1,6
Spanien	3,8	3,1	3,9	2,6	3,8	3,5
Japan	2,1	1,8	2,4	2,4	1,8	1,3
Norwegen	2,9	2,6	2,3	2,3	3,5	2,9
USA	0,2	0,7	0,2	0,2	0,3	0,3
Korporatistisches Modell	3,1	2,6	2,3	2,4	3,9	2,4
Liberales Modell	0,6	1,1	0,9	1,1	0,3	0,4
Mediterranes Modell	3,8	3,1	3,8	2,8	3,9	3,4
Skandinavisches Modell	2,8	2,3	2,7	2,6	3,0	1,7

Q: OECD (2004). Regulierungsindikator: 0... unreguliert, ..., 6... reguliert. Korporatistisches Modell: Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien, Österreich; liberales Modell: Irland, Großbritannien; mediterranes Modell: Griechenland, Portugal, Spanien; skandinavisches Modell: Dänemark, Finnland, Niederlande, Schweden, Norwegen (Aiginger – Guger, 2006, Tabelle 4, S. 20). Subaggregate und EU 15: gewichteter Länderdurchschnitt.

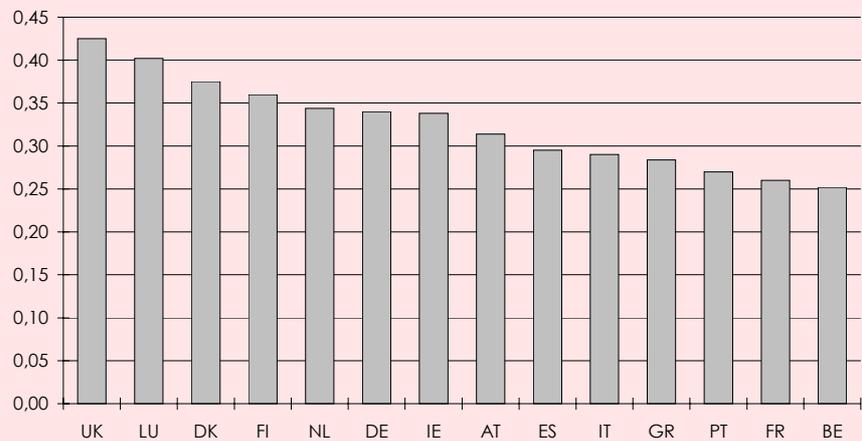
Empirische Untersuchungen bzw. entsprechende operationale Indikatoren liegen nicht für alle Dimensionen der Arbeitsmarktflexibilität vor. Die Europäische Kommission veröffentlichte in "Employment in Europe 2004" (European Commission, 2004, Kapitel 4) einen Mobilitätsindex (Abbildung 1), der sich auf Daten aus dem Europäischen Haushaltspanel stützt und aus einer Übergangsmatrix nach dem Anteil der Personen ableitet, die von Jahr zu Jahr (1995/96 bzw. 2000/01) zwischen fünf Arbeitsmarktzuständen wechseln oder in diesen verbleiben: unbefristetes oder befristetes Beschäftigungsverhältnis, selbständige Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und in Ausbildung.

Österreich liegt hinsichtlich der Verknüpfung von Arbeitsmarktflexibilität und sozialer Sicherheit im Mittelfeld der EU-Länder. Gegenüber dem "Flexicurity"-Modell der skandinavischen Länder besteht noch Aufholbedarf.

Dieser Mobilitätsindex nimmt Werte zwischen 0 (niedrigste) und 1 (höchste Flexibilität) an. Demnach entspricht die Arbeitsmarktflexibilität in Österreich mit 0,32 etwa dem Durchschnitt der EU 15; die höchste Flexibilität weisen Großbritannien (0,42), Luxemburg (0,4), Dänemark (0,37) und Finnland (0,36) auf, die niedrigste Belgien (0,25) und Frankreich (0,26).

Abbildung 1: Mobilitätsindex der EU

Europäisches Haushaltspanel, Einjahresübergänge, 1995 bis 2001



Q: UK Treasury (2003), S. 23.

In "Employment in Europe 2004" werden zudem Indikatoren der Beschäftigungs- und Verdienstmobilität für die einzelnen EU-Länder ausgewiesen anhand von vier Kennzahlen zum Anteil der Personen im Erwerbsalter: die innerhalb eines Jahres eine Beschäftigung aufnehmen, in ihrem Beschäftigungsverhältnis bleiben, von einem befristeten in ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis oder von einem Niedriglohnarbeitsplatz²⁾ in eine besser entlohnte Beschäftigung wechseln ("upward wage mobility"; Übersicht 2).

Übersicht 2: Arbeitsplatzflexibilität in der EU

	Übergänge auf dem Arbeitsmarkt innerhalb eines Jahres			
	Zugang in die Beschäftigung	Verbleib auf demselben Arbeitsplatz	Wechsel von einem befristeten zu einem unbefristeten Beschäftigungsverhältnis	Wechsel von einem Niedriglohnarbeitsplatz zu höherer Entlohnung
Anteile der Beschäftigten an allen Personen im Erwerbsalter in %				
Belgien	9,6	95,4	41,7	39,4
Dänemark	21,1	92,6	36,3	36,2
Deutschland	13,9	91,5	37,2	25,4
Finnland	20,2	92,2	28,5	39,4
Frankreich	14,1	92,4	20,7	34,5
Griechenland	11,2	92,4	28,0	33,7
Großbritannien	18,4	92,3	44,5	28,0
Irland	15,5	92,4	38,0	30,9
Italien	9,2	92,9	30,6	34,2
Luxemburg	8,6	95,1	57,9	.
Niederlande	15,5	93,7	44,9	29,4
Österreich	13,5	93,5	50,6	31,6
Portugal	15,7	94,0	29,4	39,5
Spanien	14,0	89,8	23,5	35,8
EU 15	13,0	92,3	31,4	30,7

Q: ECHP (Europäisches Haushaltspanel), Dezember 2003. Gepoolte Daten für 1995 bis 2001 (1994 bis 2001); für Schweden keine Daten verfügbar.

²⁾ Niedriglohnarbeitsplatz: Bruttostundenlohn niedriger als zwei Drittel des Median-Bruttostundenlohns jener Arbeitskräfte, die mehr als 15 Stunden pro Woche arbeiten (ohne Lehrlinge oder Personen in Ausbildung).

Durch diese vier Merkmale erfasst der Indikator mehrere Dimensionen der Arbeitsmarktflexibilität: Die ersten zwei Merkmale zeigen die Offenheit und externe numerische Flexibilität des Arbeitsmarktes, die anderen zwei die betriebliche Lohn-, aber auch die interne funktionale Flexibilität über den Aufstieg in der Lohnhierarchie und das unbefristete Arbeitsverhältnis.

Hinsichtlich der externen numerischen Flexibilität (Anteil der Personen an der Bevölkerung im Erwerbsalter, die innerhalb eines Jahres eine Beschäftigung aufnehmen bzw. die nach einem Jahr noch im bisherigen Beschäftigungsverhältnis verbleiben) liegt Österreich sehr nahe dem EU-Durchschnitt, hinsichtlich der "upward mobility" (Übergang von befristeten zu unbefristeten Arbeitsverhältnissen) aber mit über 50% nach Luxemburg an der Spitze (EU 15: 31,4%). Österreich weist auch zusammen mit Dänemark, Italien, Finnland und Portugal den geringsten Anteil an Niedriglohnarbeitsplätzen und einen raschen Aufstieg in der Lohnhierarchie auf (*European Commission*, 2004, Chart 87).

Auch *Mahringer* (2005) kommt auf Basis von Individualdaten des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger zum Schluss, dass die numerische Flexibilität auf dem österreichischen Arbeitsmarkt relativ hoch ist: Ähnlich wie in Dänemark wechselt demnach rund ein Viertel der Beschäftigten innerhalb eines Jahres den Arbeitsplatz (diese Daten dürften aber für Österreich aufgrund der großen Bedeutung der Saisonbeschäftigung etwas nach oben verzerrt sein). Wie bereits *Atkinson* (1987: "Flexibility or Fragmentation?") verweist auch *Mahringer* auf die zunehmende Segmentation: Die Zunahme instabiler Beschäftigungsverhältnisse konzentriert sich auf Junge (bis 25 Jahre, für sie hat sich die Beschäftigungsstabilität in den letzten 25 Jahren halbiert), kleine Betriebe und bestimmte Wirtschaftszweige (Saisonbranchen, unternehmensbezogene und bestimmte persönliche Dienstleistungen). Für Beschäftigte im Haupterwerbsalter hat sich dagegen die Beschäftigungsstabilität sogar eher erhöht. Deutlich steigt die Segmentation für Frauen: Vor allem junge Frauen mit geringer Qualifikation sind zunehmend mit Instabilität der Beschäftigung konfrontiert, während die Stabilität der Beschäftigung für gut ausgebildete Frauen im Alter über 44 Jahren steigt.

Eine wichtige Dimension der internen Flexibilität sowohl in numerischer als auch in funktionaler Sicht bildet die Arbeitszeitflexibilität. Laut Untersuchungen für die Sachgütererzeugung der USA wurde in den sechziger und siebziger Jahren auf Auslastungsschwankungen mit Entlassung und Rekrutierung ("hire-and-fire") reagiert (externe Flexibilität), seit Ende der siebziger Jahre eher mit Arbeitszeitanpassungen (schwankende Wochenarbeitszeit, Überstunden; interne Flexibilität). Dies wird mit Wettbewerbsverschärfung, "turnover costs", erhöhter Unsicherheit in den Absatzerwartungen sowie größerer Bedeutung der Qualifikation – insbesondere des im Betrieb erworbenen Know-how – begründet (*Glosser – Golden*, 2005).

Das vorliegende empirische Material lässt für Österreich auf eine relativ hohe Arbeitszeitflexibilität schließen: Österreich gehört hinsichtlich der gesetzlichen Tages-, Wochen- und Jahresarbeitszeit zum europäischen Mittelfeld, die Zahl der geleisteten Wochenstunden pro Kopf der Vollzeitbeschäftigten war aber im Frühjahr 2004 mit über 44,8 Stunden (1995: 41,3) nach Island (46,7 Stunden) die zweithöchste in Europa (EU 25: 41,9 Stunden; Eurostat). Auch der Anteil der Beschäftigten, die außerhalb der normalen Tagesarbeitszeit arbeiten, lag in Österreich 2001 mit rund 28% der Männer und über 30% der Frauen über dem Durchschnitt der EU 15 von jeweils unter 25% (*Eurostat*, 2004, Abbildung 9)³.

Der Anteil der Teilzeitbeschäftigten nimmt rasch zu (1995: 13,9%, 2004: 20,2%, EU 25: 17,8%), die durchschnittliche Zahl der Wochenstunden der Teilzeitbeschäftigten sinkt dagegen (1995: 23,4 Stunden, 2004: 20,6 Stunden), während sie im EU-Durchschnitt mit knapp unter 20 Stunden weitgehend unverändert ist.

Die gesamtwirtschaftliche Flexibilität der Nominal- und der Reallöhne ist in Österreich traditionell hoch, wie eine Reihe von Studien belegt. *UK Treasury* (2003, Table 2.1,

Die numerische Flexibilisierung konzentriert sich auf dem österreichischen Arbeitsmarkt auf die Jungen: Die Beschäftigungsstabilität der unter 25-Jährigen hat sich in den letzten 25 Jahren halbiert.

³ Die Arbeitszeitflexibilität hat ihre Bedeutung als Instrument der Erhöhung der Produktivität, darf allerdings als beschäftigungspolitisches Instrument zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nicht überschätzt werden (siehe *Walther*, 1996, 2000).

Chart 2.4) gibt einen ausführlichen Überblick über Studien zur Lohnflexibilität, und in allen nimmt Österreich hinsichtlich Lohnflexibilität einen Spitzenplatz ein. Die sozialpartnerschaftliche Lohnbildung nimmt Rücksicht auf die makroökonomische Entwicklung, und die Lohnentwicklung reagiert flexibel auf Konjunkturschocks. Die hohe mikroökonomische Flexibilität zeigt sich in relativ großen branchenspezifischen Lohn-differenzialen (Guger, 1989, Pollan, 2001).

Insgesamt dürfte also unter Berücksichtigung aller Faktoren – einschließlich der Lohn- und Arbeitszeitflexibilität – die in den oben verwendeten EU-Index nicht eingehen, die Arbeitsmarktflexibilität in Österreich eher über dem EU-Durchschnitt liegen.

Flexibilität und soziale Absicherung

Eine Steigerung der Arbeitsmarktflexibilität erleichtert einerseits den Strukturanpassungsprozess und erhöht die Effizienz und die Wettbewerbsfähigkeit, kann aber andererseits auch die Segmentation verstärken und birgt die Gefahr, die soziale Integration zu stören. So warnen Blank – Freemann (1994, S. 36), dass es für vollständige Vereinbarkeit zwischen Arbeitsmarktflexibilität und sozialer Sicherheit kaum empirische Nachweise gebe; Ozaki (1999, S. 116) kommt in einer umfassenden internationalen Vergleichsstudie zum Schluss: "The flexibilisation of the labour market has led to a significant erosion of workers' rights in fundamentally important areas which concern their employment and income security and the (relative) stability of their working and living conditions."

In den letzten Jahrzehnten ist nicht nur die Flexibilität gestiegen, sondern auch die Arbeitslosigkeit; die Unsicherheit der Beschäftigungsverhältnisse hat zugenommen. Mehr Menschen sind in neuen atypischen selbständigen und unselbständigen Beschäftigungsformen aktiv, die weniger sozialen Schutz und weniger Karriere- und Weiterbildungschancen bieten als die "Normarbeitsverhältnisse" und in der Regel auch schlechter entlohnt sind. Obwohl sich die Flexibilität in hohem Maße auf Randgruppen mit geringerem Sozialschutz konzentriert (OECD, 2002, S. 131, S. 156-159), darf in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit die Rolle neuer Beschäftigungsformen und Transitarbeitsplätze als Integrationshilfe nicht übersehen werden.

Die EU versucht daher in ihrer Beschäftigungsstrategie⁴⁾, ein neues Gleichgewicht zwischen Flexibilität und Sicherheit zu erreichen und die Sozialpolitik als "produktiven Faktor" und als "Instrument der Flexibilisierung" zu etablieren, um nachhaltiges Wachstum mit der Schaffung und Verbesserung der Arbeitsplätze und größerem sozialen Zusammenhalt zu verbinden (Fitoussi – Kostoris Padoa Schioppa, 2005, S. 210f).

Mit dem "Flexicurity"-Konzept der europäischen Beschäftigungsstrategie wird versucht, Arbeitsmarktflexibilität und soziale Sicherheit zu verknüpfen und die Sozialpolitik als "produktiven Faktor" zu etablieren.

Diese "Flexicurity"-Strategien versuchen, Flexibilität mit sozialer Sicherheit zu verknüpfen; sie gehen davon aus, dass einander Flexibilität und soziale Sicherheit gegenseitig stützen sollten und dass ein flexibler Arbeitsmarkt höhere und andere soziale Sicherheit braucht als ein stark regulierter Arbeitsmarkt. Wie Wilthagen – Tros (2004, S. 170) hervorheben, ist in der europäischen Beschäftigungsstrategie (Lissabon, 2000) mit Flexicurity nicht einfach sozialer Schutz für flexible Arbeitskräfte gemeint⁵⁾, sondern der Anspruch, durch Flexibilisierung und soziale Absicherung die Konkurrenzfähigkeit und Dynamik der europäischen Wirtschaft zu steigern: höhere soziale Sicherheit für die Beschäftigten als Austausch gegen größere Flexibilität (geringere Regulierung) auf dem Arbeitsmarkt für Unternehmen.

Die Dimensionen der Flexibilität (numerische, funktionale, interne und externe sowie Lohnflexibilität), die in diesem Zusammenhang eine Rolle spielen, wurden oben erläutert; die entsprechenden Konzepte der Sicherheit sind (Tangian, 2005, S. 8):

- Arbeitsplatzsicherheit: Kündigungsschutz und Schutz vor signifikanten Änderungen der Arbeitsbedingungen,
- Beschäftigungs- bzw. Wiederbeschäftigungssicherheit: Verfügbarkeit adäquater Arbeitsplätze für Arbeitslose und Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit durch Aus- und Weiterbildungsaktivitäten,

⁴⁾ Entscheidung des Rates vom 22. Juli 2003 (2003/578/EC).

⁵⁾ Dieser Aspekt von Flexicurity steht bei Klammer – Tillman (2001) sowie bei Ferrara – Hemerijk – Rhodes (2001) im Vordergrund.

- Einkommenssicherheit bei Arbeitsplatzverlust, aber auch Mindestlohnregelungen und allgemeiner sozialer Schutz,
- "kombinierte" Sicherheit, die erlaubt, die Verpflichtungen aus der Arbeitswelt mit privater Verantwortung und Tätigkeiten in Einklang zu bringen (work-life balance).

Muffels (2005) bringt das Flexicurity-Konzept mit den Wohlfahrtsstaatstypologien in der Tradition von Esping-Andersen in Verbindung und geht der Frage nach, wieweit diese Verknüpfung von Flexibilität und Sicherheit in den verschiedenen Wohlfahrtsstaats- und Arbeitsmarktsystemen erreicht wird. Obwohl die Indikatoren nicht eindeutig und die Unterschiede zwischen den Modelltypen groß sind, kann man als Ergebnis zusammenfassen, dass in den Ländern des liberalen Modells ein höheres Niveau an Flexibilität mit einem niedrigeren Sicherheitsniveau als in den skandinavischen und kontinentaleuropäischen Ländern einhergeht.

Übersicht 3: "Flexicurity" – Kombination zwischen Arbeitsmarktregulierung und sozialer Sicherheit in unterschiedlichen Modellen des Wohlfahrtsstaates

	Hohe Arbeitsplatzsicherheit und hohe Einkommenssicherheit	Geringe Arbeitsplatzsicherheit und geringer Einkommensersatz
Hohe Flexibilität (geringe Regulierungsintensität)	Skandinavisches Modell	Angelsächsisches Modell
Geringe Flexibilität (hohe Regulierungsintensität)	Kontinentaleuropäisches Modell	Mediterranes Modell

Q: Muffels (2005), S. 8, Tabelle 1.

Während sich das skandinavische Modell durch hohe Beschäftigungs-, Einkommens-, und kombinierte Sicherheit und nur wenig niedrigere Beschäftigungsflexibilität als das liberale Modell auszeichnet, vereinen die meisten kontinentaleuropäischen Länder (darunter auch Österreich) relativ hohe Einkommens- und Arbeitsplatzsicherheit mit geringerer Flexibilität. Am wenigsten gelingt es den Ländern des mediterranen Modelltyps, Arbeitsmarktflexibilität mit Sicherheit zu vereinen (siehe auch Tangian, 2005).

Die skandinavischen Länder haben vor allem seit der Wirtschaftskrise in der ersten Hälfte der neunziger Jahre wesentliche Schritte zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und Aktivierungsanreize bzw. -hilfen in der Arbeitsmarktpolitik gesetzt: So sind heute in Norwegen und Schweden trotz hoher Sozial- und Steuerquote die effektiven Grenzsteuersätze für unselbständig Beschäftigte niedriger als in Österreich, und Schweden ergänzt die Arbeitsmarktpolitik durch besondere Aktivierungsinitiativen, die den längeren Bezug von Arbeitslosenunterstützung an Vollzeitaktivitäten (Weiterbildung und/oder Vermittlungsaktivitäten) und individuelle Betreuung durch das Arbeitsmarktservice binden ("activity guarantee"; Forslund – Froberg – Lindqvist, 2004).

Nach den verfügbaren Indikatoren liegt Österreich hinsichtlich der Verknüpfung von Arbeitsmarktflexibilität und sozialer Sicherheit im Mittelfeld der EU-Länder. Während Österreich unter den Ländern mit kontinentaleuropäischem Modell den Flexicurity-Anforderungen am nächsten kommt, ist der Abstand zu den skandinavischen Ländern erheblich. Letztere vereinen hohe Arbeitsmarktflexibilität mit hohem Sozialschutz am besten.

Im Hinblick auf die aktuellen und künftigen Herausforderungen wie die Intensivierung des globalen Wettbewerbs, die Form des technischen Fortschritts und den Rückgang der Erwerbsbevölkerung stellen sich aus dem Blickwinkel der Flexicurity für Österreich folgende Hauptprobleme:

- Die Erwerbsbeteiligung Älterer ist in Österreich äußerst gering: Weniger als 30% der 55- bis 64-Jährigen sind erwerbstätig (2004; laut Eurostat); nur Slowenien und die Slowakei weisen in der EU in dieser Altersgruppe eine ähnlich niedrige Erwerbsquote auf (EU 25 41%, Schweden 69%, Norwegen 66%). Im Gefolge des

Handlungsbedarf in Österreich

demographischen Alterungsprozesses wird das zu einer zentralen Herausforderung für die österreichische Wirtschaft werden. In der Vergangenheit waren die Anreize zum frühen Pensionsantritt hoch, seit den jüngsten Pensionsreformen gelten aber aktuarische Abschläge. Das immer noch niedrige effektive Pensionsantrittsalter ist durch Übergangsregelungen ("Hacklerregelung") sowie Sonderaktionen im öffentlichen Sektor (Abbau von öffentlich Bediensteten) und öffentlichen Betrieben (Bahn, Post) zu erklären. Eine Reform der Invaliditäts- und Erwerbsunfähigkeitspension mit Rehabilitationsprogrammen und der Möglichkeit von Teilpensionen steht an.

- Die Erwerbsquote der Frauen ist in Österreich mit 67,8% höher als im Durchschnitt der EU 25 (63,3%), liegt aber deutlich unter jener der skandinavischen Länder (Schweden, Dänemark und Norwegen rund 75%). Wie die deutlich höhere Geburtenrate unterstreicht, gelingt es diesen Ländern eher als Österreich und den anderen kontinentaleuropäischen Ländern, die im Flexicurity-Konzept angestrebte "work-life balance" zu erzielen.
- Die unterschiedlichen Arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen zwischen privater und öffentlicher Beschäftigung sowie zwischen unselbständiger und selbständiger Erwerbstätigkeit verringern in Österreich die Arbeitsplatzflexibilität erheblich. Um die Mobilität zwischen privatwirtschaftlicher und öffentlicher bzw. zwischen selbständiger und unselbständiger Beschäftigung entscheidend zu verbessern, ist eine möglichst vollständige Angleichung des Arbeits- und Sozialrechts erforderlich; die seit rund einem Jahrzehnt gesetzten Harmonisierungsschritte gehen hier nicht weit genug.
- Die Ausstattung mit Betreuungsinfrastruktur bildet für das Gleichgewicht zwischen Arbeitsmarktflexibilität und sozialer Sicherung ("work-life balance", Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Anhebung der Erwerbsbeteiligung von Frauen) eine grundlegende Voraussetzung. In Österreich ist die Betreuungsinfrastruktur nicht nur zu gering bemessen (insbesondere für Kleinkinder und Schulkinder kaum Ganztagsunterricht, Nachmittagsbetreuung fehlt), sondern auch in ihrer Verfügbarkeit und Leistung unzureichend. Bisher wurde dies vielfach durch eine Kinderbetreuung durch die Großeltern ausgeglichen; damit waren aber häufig entsprechende Mobilitätseinbußen für die Eltern und Qualitätseinbußen in der Kinderbetreuung (Gregg et al., 2005) verbunden.
- Während der soziale Schutz für "Normalarbeitsverhältnisse" relativ hoch ist, genießen Personen, die die erhöhten Flexibilitätsanforderungen auf dem Arbeitsmarkt erfüllen (Jugendliche, die neu in den Arbeitsmarkt eintreten, Arbeitskräfte mit Werkvertrag oder freiem Dienstvertrag, "neue Selbständige" sowie geringfügig Beschäftigte und Teilzeitbeschäftigte; Mahringer, 2005) einen zum Teil sehr geringen sozialen Schutz. Die Mindestleistungen liegen etwa in der Arbeitslosenversicherung (einschließlich der Notstandshilfe) und in der Sozialhilfe unter der Armutsgrenze. Auf mittlere und längere Sicht sollten daher in Abstimmung mit Aktivierungsaktivitäten die Mindestsätze über die Armutsschwelle angehoben werden.
- Vor allem im Niedriglohnbereich ergeben sich auch aus den relativ hohen Lohnnebenkosten Probleme. In Österreich verringerten sich wohl seit Mitte der neunziger Jahre unter allen verfügbaren Vergleichsländern die Lohnnebenkosten am stärksten, dennoch bilden die Sozialversicherungsbeiträge für rund 80% der unselbständig Beschäftigten die höchste Abgabe. Niedrig entlohnte Arbeit ist damit trotz geringen verfügbaren Einkommens relativ teuer, und die effektive Grenzsteuerbelastung ist für die Beschäftigten relativ hoch. Neben der (Wieder-)Beschäftigungssicherheit der Arbeitskräfte im Niedriglohnsektor und ihrer sozialen Absicherung stellt sich hier die Frage, wie die Anreize zur wünschenswerten Weiterbildung zu setzen sind und wie die Produktivitätsfalle vermieden werden kann.

Österreichs Sozialstaat ist durch relativ großzügige monetäre Transfers, aber einen Mangel an sozialen Diensten (Betreuungsinfrastruktur) gekennzeichnet.

In "Normalarbeitsverhältnissen" ist in Österreich der soziale Schutz relativ hoch, in "atypischen" Beschäftigungsverhältnissen mit hohen Flexibilitätsanforderungen gering.

Aus der vorangegangenen Analyse werden im Folgenden Reformüberlegungen für Österreich abgeleitet; sie lehnen sich an die Erfahrungen jener Länder an, welche die Anforderungen einer Flexibilisierung des Arbeitsmarktes mit einer Ausweitung der sozialen Absicherung bisher am erfolgreichsten verknüpfen bzw. durch das soziale Sicherungssystem unterstützen konnten.

Mit der Einführung der "Abfertigung-neu" wurde ein wichtiger Schritt zur Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität und der Ausweitung der sozialen Absicherung (auch auf flexiblere Arbeitsverhältnisse) gesetzt. Wesentliche weitere Schritte wären

- die Angleichung des Arbeits- und Sozialrechts zwischen öffentlicher und privater sowie zwischen selbständiger und unselbständiger Tätigkeit,
- eine Verringerung des Senioritätsprinzips in der Entlohnung, um die Wiederbeschäftigungsfähigkeit und Flexibilität älterer Arbeitskräfte wesentlich zu erhöhen,
- ein Abbau großer Lohndifferentiale zwischen Wirtschaftszweigen und Tätigkeiten, die nicht qualifikations-, leistungs- oder belastungsbedingt sind und Mobilitätshemmnisse sowie eine Belastung für Funktionsweise und allokativen Effizienz des Arbeitsmarktes bilden⁴⁾,
- die Umgestaltung der Arbeitslosenversicherung in eine Arbeitslebensversicherung, die auch Selbständige einbezieht und für bestimmte Zeit Schutz gegen Einkommensausfall bzw. Einkommensabfall bietet (z. B. durch Teilarbeitslosengeld),
- die Abstimmung der Kinderbetreuungszeiten mit dem Kündigungsschutz (zurzeit endet der Kündigungsschutz früher als der Betreuungsgeldbezug), vorzugsweise verknüpft mit Anreizen, dass beide Elternteile den Betreuungspflichten nachkommen, zudem Aufhebung der starren Einkommensgrenzen oder Ersatz durch eine zeitliche Regel, die bei kürzerer Inanspruchnahme einen höheren Bezug ermöglicht,
- eine Verbesserung der Teilzeitbeschäftigungsmöglichkeiten, etwa Ausweitung des Anspruchs auf Eltern- und Betreuungsteilzeit, Anspruch auf Vollzeitausweitung vor Neuaufnahmen.

Institutionen sind Regelsysteme, die sich auf bestimmte Voraussetzungen und Verhaltensweisen gründen und bestimmte Verhaltensweisen nach sich ziehen. So ist das Sozialversicherungssystem in der derzeitigen Form für die Arbeits- und Lebenswelt der Industriegesellschaft, für den Norm-Vollzeitarbeitsplatz und dauerhafte Partnerbeziehungen sowie bei strukturbedingter Arbeitskräfteknappheit systemadäquat. Es setzt aber in der neuen Arbeitswelt bei strukturbedingtem Arbeitskräfteüberhang Anreize für eine stärkere Segmentierung des Arbeitsmarktes und fördert das rasche Wachstum atypischer Erwerbsformen mit geringeren Lohnnebenkosten und geringerer sozialer Absicherung. Reformen sollten daher langfristig erstens den sozialen Schutz umfassender gestalten und möglichst alle Beschäftigungsformen einbeziehen, zweitens sowohl auf der Leistungs- als auch auf der Beitragsseite nur aus Solidaritätsüberlegungen diskriminieren (z. B. Mindestleistungen und Beitragsermäßigungen) und drittens die Anreizwirkung für Arbeitgeber wie Unselbständige beachten.

Ein erster Schritt für einen schrittweisen Abbau der Segmentierungsanreize wäre eine Änderung der Beitragsgestaltung an der Geringfügigkeitsgrenze:

- Umwandlung der Geringfügigkeitsgrenze in einen Freibetrag: Zurzeit unterliegt ab der Geringfügigkeitsgrenze das gesamte Einkommen der Sozialversicherungspflicht. Dadurch sind niedrige Einkommen relativ hoch belastet. Die Umwandlung der Geringfügigkeitsgrenze in einen Freibetrag würde niedrige Einkommen entlasten, da nur jener Teil beitragspflichtig wäre, der den Freibetrag übersteigt. Dieser Freibetrag könnte mit steigendem Einkommen degressiv gestaltet werden und bei einer bestimmten Einkommenshöhe (z. B. bei einem Bruttomonatsbezug von rund 1.000 €) auslaufen. Um die Anreize und die Tendenz zu immer kürzerer Teilzeitbeschäftigung zu reduzieren, müsste die bestehende Beschränkung der

⁴⁾ Hohe Lohndifferentiale verringern generell die Mobilitätsanforderungen an den Faktor Kapital und bilden bei strukturbedingtem Überangebot an Arbeitskräften auch ein Mobilitätshemmnis für den Faktor Arbeit. So finden Beschäftigte der Hochlohnbranchen schwierig einen Arbeitsplatz, wenn diese in eine Strukturkrise geraten (Guger, 1989).

Reformansätze für Österreich

Einheitliches Arbeits- und Sozialrecht für alle Tätigkeiten

Anreizstrukturen optimieren

Zahl der geringfügig Beschäftigten je Betrieb aufrecht bleiben; langfristig wäre die Abschaffung der Geringfügigkeitsgrenze auf Arbeitgeberseite anzustreben⁷⁾. Der Arbeitgeberbeitrag würde damit auch auf Einkommen unter der Geringfügigkeitsgrenze anfallen. Das in der Folge höhere Beitragsaufkommen wäre durch eine aufkommensneutrale Senkung der Arbeitgeberbeiträge auszugleichen, um in Summe die Lohnnebenkostenbelastung konstant zu halten.

- Experience Rating in der Unfall- und Arbeitslosenversicherung sowie in der Pensionsversicherung im Falle von Invalidität und Schwerarbeit: Arbeitgeber haben durch die Arbeitsplatzgestaltung und die Form der Arbeitsorganisation wesentlichen Einfluss auf das Unfall- und Invaliditätsrisiko, aber auch auf Arbeitslosigkeit und frühen Pensionsantritt der Arbeitskräfte (Saisonarbeitslosigkeit im Tourismus und in der Bauwirtschaft). Im Rahmen des Experience Rating werden die Arbeitgeber nach dem betriebspezifischen Risiko entweder durch höhere Prämienleistungen oder durch die direkte Übernahme von Kostenanteilen zur Finanzierung dieser Risiken herangezogen. In den Niederlanden wurde 1998 in der Invaliditätsversicherung ein Experience Rating eingeführt, wonach die Arbeitgeber in Form von Prämien erhöhungen die Kosten der ersten 5 Jahre der Invaliditätspension ihrer Arbeitskräfte zahlen müssen. Der Zustrom zur Invaliditätsleistung verringerte sich dadurch um 15%, wobei die meisten Unternehmen erst ex post Präventionsmaßnahmen setzten (Koning, 2004). Ähnliche Erfahrungen machte Finnland mit einem Experience Rating für Frühpensionen Älterer aus Gründen der Invalidität oder Arbeitslosigkeit (Hakola – Uusitalo, 2005). In beiden Ländern hängt das Ausmaß des Experience Rating von der Unternehmensgröße ab, Kleinunternehmen sind aus der Regelung ausgenommen. Angesichts des relativ niedrigen effektiven Pensionsantrittsalters und der hohen Saisonarbeitslosigkeit wären auch in Österreich Experimente mit Formen des Experience Rating zu empfehlen, etwa in Form eines Bonus-Malussystems, eines Bonus für vorbildlichen Gesundheits- oder Unfallschutz usw.⁸⁾.

Arbeitskosten und Beschäftigungsanreize

Weil in Österreich die Lohnnebenkostenbelastung relativ hoch sind und die Nicht-Erwerbseinkommen an Bedeutung gewinnen, wäre als beschäftigungsfördernde Maßnahme an eine Ausweitung der Beitragsgrundlage in der Krankenversicherung auf Vermögenseinkommen zu denken. Im Gegenzug könnten die Beitragssätze aufkommensneutral verringert werden. Das WIFO (Guger – Marterbauer – Walterskirchen, 2006) hat für die Krankenversicherung entsprechende Vorschläge vorgelegt: Allein die Ausweitung der Krankenversicherungspflicht auf die Zinserträge würde eine aufkommensneutrale Senkung der Beitragssätze um 0,8 Prozentpunkte erlauben.

Zur Senkung der Arbeitskosten für Langzeitarbeitslose bzw. Personen mit Nachteilen (Stigmatisierung) auf dem Arbeitsmarkt ist die bestehende Eingliederungsbeihilfe ein zielführendes Instrument der zeitlich begrenzten Integration. Die Wirksamkeit des "Kombilohnmodells" muss sich noch erweisen. Das Modell soll nach einer adäquaten Laufzeit evaluiert werden, damit eine eventuelle Weiterführung die Erfahrungen im In- und Ausland mitberücksichtigen kann.

Mindestsicherung durch Aktivitätsbonus anheben

Das Mindestsicherungsniveau liegt in Österreich in der Arbeitslosenversicherung, in der Notstandshilfe und in der Sozialhilfe zum Teil erheblich unter der Armutsgrenze. Zwischen den einzelnen Sozialsystemen bestehen auch Lücken⁹⁾ im Versicherungs- und Versorgungsschutz für Personen mit Behinderungen, ohne Krankenversicherung und ohne Pensionsversicherung. Im Hinblick auf die steigende Bedeutung atypischer und flexibler Beschäftigungsformen dürften diese Mindestsicherungselemente zur Vermeidung einer Zunahme der Armutgefährdung wachsende Bedeutung erlangen. Im Sinne der europäischen Beschäftigungsstrategie und einer aktivierenden sozialpolitischen Strategie wären in diesem Bereich eine Vereinheitlichung der Leistungen und Aktivitätsprämien zur Verbesserung der Grundversorgung anzudenken:

⁷⁾ So könnte der Freibetrag nicht angepasst werden, sodass er real seine Bedeutung verliert und niedrige Einkommen kontinuierlich in die Beitragspflicht gleiten.

⁸⁾ Vgl. auch Felderer – Hofer – Schuh (1999) zu einem Experience Rating in der österreichischen Arbeitslosenversicherung.

⁹⁾ Z. B. für Frauen ohne Pensionsanspruch, Schulabgänger ohne Job usw.

- Vereinheitlichung der Sozialhilfesätze und der Anspruchsvoraussetzungen durch eine österreichweit einheitliche Regelung,
- Ausweitung der Zuständigkeit des AMS auf aktivierungsfähige Personen mit Sozialhilfebezug und deren volle Integration in die Schulungs- und Vermittlungsprogramme des AMS,
- Ausweitung der Zuverdienstmöglichkeiten bei Sozialhilfebezug,
- langfristige Anhebung der Mindestleistungen für Nichtaktivierungsfähige, Kranke und Behinderte (ohne Beteiligung am Arbeitsmarkt), in erster Linie um Armut zu verhindern,
- Einführung von Aktivierungsprämien für alle aktivierungsfähigen Langzeitarbeitslosen, Personen mit Sozialhilfebezug usw.: Für gezielte Aktivitäten zur Verbesserung der Arbeitsfähigkeit sowie bei Beteiligung an intensivierten Vermittlungsaktivitäten sollten die Mindestsätze deutlich aufgestockt und im Zuge der Integration in den Arbeitsmarkt mit steigendem Einkommen anteilig verringert werden.

Die neuen Anforderungen in der Arbeitswelt erfordern qualitativ hochwertige und leistbare Betreuungseinrichtungen, die für alle Altersstufen ganztägig zur Verfügung stehen, um

- die kognitiven Fähigkeiten der Kinder aus allen Bildungs- und Einkommenschichten rechtzeitig zu entwickeln und somit die Voraussetzung für lebenslanges Lernen und hohe Anpassungsfähigkeit zu schaffen,
- die "soziale Vererbung" zu verringern und alle Talente zu fördern und
- die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für alle Lebensstile und Haushaltsformen zu ermöglichen.

Diese Infrastrukturerfordernisse bilden eine entscheidende Vorbedingung für die Steigerung der Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt und der Erwerbsbeteiligung sowie für die Vermittlung einer eigenständigen sozialen Absicherung im Rahmen der in der europäischen Beschäftigungsstrategie angestrebten "work-life balance".

Sowohl die Bildungs- und Betreuungsaktivitäten für Kleinkinder als auch die Alten- und Behindertenbetreuung sollten nicht allein dem freien Markt und damit zu einem großen Teil dem Niedriglohnsegment mit geringer Qualifikation überlassen werden, sondern müssen unter öffentlicher Qualitäts- und Leistungskontrolle und öffentlich gefördert, entweder direkt als staatliche Dienstleistung oder vom Staat substantiell gefördert privat angeboten werden. Dieses Angebot kann durch eine Vielfalt von Akteuren, wie private Vereine und nichtstaatliche Organisationen, erbracht werden. So steht das breite und qualitativ-hochwertige Kinderbetreuungsangebot in Schweden unter öffentlicher Förderung und Kontrolle, wird aber zu rund 80% von privaten Einrichtungen angeboten.

Acemoglu, D., "Technical Change, Inequality, and the Labor Market", *Journal of Economic Literature*, 2002, 40(1), S. 7-72.

Aiginger, K., Guger, A., "The Ability to Adapt: Why It Differs between the Scandinavian and Continental European Models", *Intereconomics*, 2006, 41(1), S. 14-23.

Atkinson, A. B., "Flexibility or Fragmentation? The United Kingdom Labour Market in the Eighties", *Labour and Society*, 1987, 12(1).

Blank, R. M., Freeman, R. B., "Evaluating the Connection Between Social Protection and Economic Flexibility", in Blank, R. M. (Hrsg.), *Social Protection versus Economic Flexibility. Is There a Trade-off?*, University of Chicago Press, Chicago-London, 1994.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Fortschrittsbericht zum Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung 2004, Wien, 2004.

Carone, G., Salomäki, A., "Reforms in Tax-benefit Systems in Order to Increase Employment Incentives in the EU", European Commission, DG Economics and Financial Affairs, Economic Paper, 2001, (160).

Esping-Andersen, G., *Why We Need a New Welfare State*, Oxford, 2002.

European Commission, *Employment in Europe 2004*, Luxemburg, 2004.

Eurostat, "Arbeitszeiten", Statistik kurz gefasst, Thema 3, Juli 2004.

Investitionen in soziale Dienste

Literaturhinweise

- Falk, M., Koebel, B., "A Dynamic Heterogeneous Labour Demand Model for German Manufacturing", *Applied Economics*, 2001, 33(3), S. 339-348.
- Felderer, B., Hofer, H., Schuh, U., *Erfahrungsbasierte Arbeitslosenversicherung*, IHS, Wien, 1999.
- Ferrera, M., Hemerijk, A., Rhodes, M., "The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy", in Giddens, A. (Hrsg.), *The Global Third Way Debate*, Polity Press, Cambridge, 2001, S. 114-133.
- Fitoussi, J.-P., Kostoris Padoa Schioppa, F., *Report on the State of the European Union*, Palgrave, MacMillan Press, Houndmills, 2005, 1.
- Forslund, A., Froberg, D., Lindqvist, L., "The Swedish Activity Guarantee", *OECD Social, Employment and Migration Working Paper*, 2004, (14).
- Glosser, S., Golden, L., "Is Labour Becoming More or Less Flexible? Changing Dynamic Behaviour and Asymmetries of Labour Input in US Manufacturing", *Cambridge Journal of Economics*, 2005, 29, S. 535-557.
- Goldin, C., Katz, L. F., "The Origins of Technology-Skill Complementarity", *Quarterly Journal of Economics*, 1998, 113(3), S. 693-735.
- Gregg, P., Washbrook, E., Propper, C., Burgess, S., "The Effects of a Mother's Return to Work Decision on Child Development in the UK", *Economic Journal*, 2005, 115(Februar), S. F48-F80.
- Guger, A., "Verteilungspolitik als Strukturpolitik", *Kurswechsel*, 1989, S. 31-42.
- Guger, A., Leoni, Th., "Teilstudie 15: Arbeitsmarktflexibilität und soziale Absicherung", in Aiginger, K., Tichy, G., Walterskirchen, E. (Projektleitung und Koordination), *WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation*, Wien, 2006, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=27454&typeid=8&display_mode=2.
- Guger, A., Marterbauer, M., Walterskirchen, E., "Finanzierung des öffentlichen Gesundheitswesens", *WIFO-Monatsberichte*, 2006, 79(7), S. 523-547, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=26778&typeid=8&display_mode=2.
- Hakola, T., Uusitalo, R., "Not so Voluntary Retirement Decisions? Evidence from a Pension Reform", *Journal of Public Economics*, 2005, 89(11-12), S. 2121-2136.
- Klammer, U., Tillman, K., "Flexibilität und Sicherheit in ausgewählten europäischen Ländern: Einführung", in Klammer, U., Tillmann, K. (Hrsg.), *Flexicurity: Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse*, Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf, 2001, S. 513-517.
- Koning, P., "Estimating the Impact of Experience Rating on the Inflow into Disability Insurance in the Netherlands", *CPB Discussion Paper*, 2004, (37).
- Mahringer, H., "Essays on Child Care Costs and Mothers' Employment Rates and on Trends in Job Stability", *Dissertation*, Universität Linz, 2005.
- Muffels, R. J. A., *Labour Market Mobility and Employment Patterns. Position Paper Workpackage 3: Researching Labour Market Transitions in European Welfare Regimes*, Social Policy Research, TLM.NET Working Papers, 2005, (2005-04).
- Ochsen, C., "Zukunft der Arbeit und Arbeit der Zukunft in Deutschland", *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 2006, 7(2), S. 173-193.
- Ochsen, C., Welsch, H., "Technology, Trade and Income Distribution in West Germany: A Factor-Share Analysis, 1976-1994", *Journal of Applied Economics*, 2005, 8(2), S. 321-345.
- OECD, *The OECD Jobs Study. Facts, Analysis, Strategy*, Paris, 1994.
- OECD, *Economic Outlook*, Paris, 2002.
- OECD, "Employment Protection Regulation and Labour Market Performance", *OECD Employment Outlook*, Chapter 2, Paris, 2004.
- Ozaki, M. (Hrsg.), *Negotiating Flexibility. The Role of the Social Partners and the State*, ILO, Genua, 1999.
- Pensionsreformkommission, *Zweiter Bericht der Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Pensionsystems*, Wien, 2002.
- Pollan, W., "Lohn drift und Lohnunterschiede in der Industrie seit 1981", *WIFO-Monatsberichte*, 2001, 74(3), S. 179-187, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=19697&typeid=8&display_mode=2.
- Romer, P., "The Origins of Endogenous Growth", *Journal of Economic Perspectives*, 1994, 8(1), S. 3-22.
- Sapir, A. (Hrsg.), *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, Report to the European Commission, Brüssel, 2003.
- Sapir, A., *Globalisation and the Reform of European Social Models*, Huntergrunddokument zum ECOFIN Informal Meeting in Manchester, 9. September 2005, www.Bruegel.org.
- Siebert, H., "Labor Market Rigidities", *Journal of Economic Perspectives*, 1997, 11(3), S. 37-54.
- Sinn, H. W., et al., "Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum", *ifo Schnelldienst*, 2002.
- Snower, D., "Gutscheine könnten die Arbeitslosigkeit bedeutend senken", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20. Jänner 2006.
- Steiner, V., "Subventionierung von Beschäftigung im Niedriglohnbereich – Ein Ausweg aus der Beschäftigungskrise?", *Wirtschaftspolitische Blätter*, 2006, (2), S. 213-228.
- Tangian, A., *Monitoring Flexicurity Policies in the EU with Dedicated Composite Indicators*, Beitrag zur Conference of the International Employment Relations Association (IERA), Allborg, 2005.

UK Treasury, EMU and Labour Market Flexibility, HMSO, London, 2003.

Walther, H., "Chronologische Arbeitszeitflexibilisierung. Ein Weg zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit?", Wirtschaftspolitische Blätter, 1996, 2, S. 112-121.

Walther, H., "Flexibility of Working Time. A Viable Cure for Unemployment? Some Sceptical Remarks", in Landesmann, M. A., Pichelmann, K. (Hrsg.), Unemployment in Europe, MacMillan Press, Houndmills, 2000, S. 96-120.

Wilthagen, T., Tros, F., "The Concept of 'Flexicurity': A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets", Transfer, 2004, (2), S. 166-186.

WIFO White Paper: Labour Market Flexibility and Social Security – Summary

The new world of work demands a higher degree of labour market flexibility. On the demand side, the intensity of competition for labour is increasing as a result of globalisation and the fast rate of technological progress; on the supply side, changes occur due to the process of individualisation of private households and the emergence of new and more flexible life patterns. The challenge of adjusting the institutions of the labour market and the system of social security to this growing demand for flexibility in an effort to reconcile the principles of efficiency and solidarity in times of rapid change is at the core of the European employment strategy. Based on this notion of "flexicurity", efforts are being made to combine labour market flexibility with social security and to establish social policy as "productive factor".

Austria ranks among the average of the EU countries in terms of its ability to combine labour market flexibility with social security. Compared with the "flexicurity" model of the Scandinavian countries, Austria is still lagging behind. In the Austrian labour market, flexibility is highest among young employees, whose employment stability has been halved over the past 25 years. Social security is relatively high in "normal employment relationships", while "atypical" employment relationships with high flexibility requirements are characterised by a low level of protection.