

Gudrun Biffl<sup>\*)</sup>

# Beschäftigungspolitische Empfehlungen der OECD und der EU aus österreichischer Sicht

**G**egenwärtig gibt es in der OECD 35 Mill. Arbeitslose, davon fast 20 Mill. in der EU. Die Arbeitslosenquote lag in der OECD im I. Quartal 1994 bei 8%, in der EU sogar bei 11,2%. Diese Zahlen zeigen, daß die Industriestaaten, vor allem in der EU, nicht in der Lage waren, das Problem der Arbeitslosigkeit, das im Gefolge des ersten Erdölpreisschocks 1974 akut wurde, erfolgreich zu bekämpfen. Österreich konnte den Anstieg der Arbeitslosigkeit in den siebziger Jahren vorübergehend hintanhalten, in den achtziger Jahren nahm jedoch die Arbeitslosigkeit durch die Rezession 1980/81 und die anstehenden Strukturanpassungsprobleme ebenfalls zu. Im Durchschnitt des 1. Halbjahrs 1994 waren in Österreich 229.400 Arbeitslose registriert, das waren 6,2% der Erwerbspersonen (7% der Unselbständigen). Die Arbeitslosenquote lag nach OECD-Richtlinien (Mikrozensusdatenbasis) bei 4,5%.

Angesichts der Hartnäckigkeit der Arbeitslosenproblematik entwickelten sowohl die OECD als auch die EU nach genauer Analyse der Faktoren, die für den Anstieg und die Persistenz der Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht werden, arbeits- und wirtschaftspolitische Szenarien, um die Industrieländer wieder auf den Pfad der Vollbeschäftigung zu bringen (OECD, 1994, EG-Kommission, 1993). Österreich nahm als Reaktion auf den Anstieg der Arbeitslosigkeit arbeitsmarktpolitische Weichenstellungen vor, die sich zum Teil an der OECD-Sichtweise der Lösung der Arbeitsmarktprobleme orientieren. Durch den bevorstehenden EU-Beitritt Österreichs gewinnen jedoch auch die beschäftigungspolitischen Vorstellungen der EU an Bedeutung. Die Multidimensionalität der Entwicklung der Arbeitslosigkeit macht deutlich, daß ein differenziertes Instrumentarium zu ihrer Bekämpfung notwendig ist.

Das hohe Niveau und der anhaltende Anstieg der Arbeitslosigkeit sind eine Folge des Zusammenwirkens makroökonomischer Faktoren mit komplexen Prozessen auf der

**Im wesentlichen resultieren die arbeitsmarktpolitischen Vorschläge der OECD zum Abbau der Arbeitslosigkeit in Europa aus der Überzeugung, daß das Schul- und Ausbildungssystem und die Arbeitsmärkte sich nicht rasch genug an den technologiebestimmten Strukturwandel in der Wirtschaft anpassen. Die EU macht zusätzlich das schwache Investitions- und Wirtschaftswachstum für den Anstieg der Arbeitslosigkeit verantwortlich.**

Angebots- wie der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes. Die Erdölkrise der siebziger Jahre und die Hochzinspolitik der achtziger Jahre dämpften die Investitionsbereitschaft der Unternehmen und damit das gesamtwirtschaftliche Nachfragewachstum. Veränderungen der Produktions- und Angebotsstrukturen auf den Güter- und Faktormärkten lösten einen Anstieg der Betroffenheit von Arbeitslosigkeit aus.

In Europa entwickelte sich die Arbeitslosenquote wesentlich ungünstiger als etwa in den USA oder in Japan. In den EFTA-Ländern stieg sie bis in die achtziger Jahre ähnlich

## Entwicklung der Arbeitslosigkeit im In- und Ausland

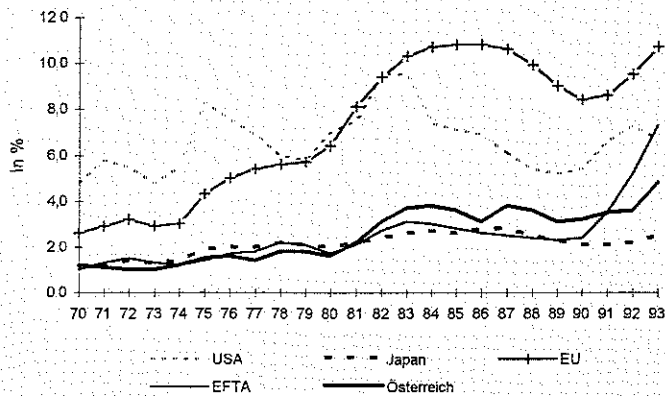
schwach wie in Japan. Allerdings traten in Österreich in den frühen achtziger Jahren etwas größere Probleme der Anpassung an geänderte Wirtschafts- und Arbeitsmarktbedingungen auf als in den anderen EFTA-Ländern. Im Gegensatz dazu verschlechterte sich die Arbeitsmarktlage Ende der achtziger Jahre und zu Beginn der neunziger Jahre in den skandinavischen EFTA-Ländern wesentlich stärker als in Österreich und der Schweiz.

Hinter der Entwicklung der Niveaus der Arbeitslosigkeit steht eine unterschiedliche Dynamik. In der EU und in jüngerer Zeit auch in den EFTA-Ländern nimmt die Arbeitslosigkeit vor allem über einen Anstieg der Dauer der Arbeitslosigkeit zu. Die Arbeitslosigkeit stieg über die Konjunkturzyklen – aus Konjunkturarbeitslosen wurden in hohem Maße Langzeitarbeitslose. Die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit, d. h. der durchschnittliche monatliche Zugang zur Arbeitslosigkeit in Prozent der Erwerbspersonen, war in Nordamerika stets höher als in Europa und Japan; die Wiedereingliederungschancen der Arbeitslosen in der

<sup>\*)</sup> Die Aufbereitung der statistischen Daten betreute Christine Braun.

**Internationaler Vergleich der Entwicklung der Arbeitslosigkeit**  
Arbeitslosenquote, saisonbereinigt

Abbildung 1



Q: OECD, Labour Force Statistics. EFTA: Österreich, Finnland, Norwegen, Schweden, Schweiz.

Arbeitsmarkt sind allerdings in Nordamerika ungleich höher als in Europa. In der EU waren 1992 mehr als 40% der Arbeitslosen länger als ein Jahr arbeitslos, in den EFTA-Ländern und Japan durchschnittlich 15% (in Österreich 17%) und in Nordamerika nur 11%. Diese Diskrepanz in der Dynamik zwischen Europa, Japan und den USA kann als Indikator dafür gesehen werden, daß die Arbeitsmärkte in Europa anders funktionieren. Ab den siebziger Jahren vollzog sich eine Tendenzwende von einer Situation allgemeiner Arbeitskräfteknappheit zu einem Überangebot an Arbeitskräften, die mit der Entstehung der Insider-Outsider-Problematik verbunden war. Die Arbeitsmarktmechanismen (Lohndetermination, Kündigungsbestimmungen, Arbeitslosenunterstützung, Mindestlohnregelungen) und -institutionen (Arbeitsvermittlung in Richtung Erhöhung der Selbstorganisation, Arbeitsverleihfirmen) reagierten vergleichsweise langsam auf die geänderten Marktbedingungen und erlaubten somit das Entstehen von Langzeitarbeitslosigkeit.

**Geringere Dynamik des Arbeitskräfteangebotes in Europa als in den USA**

Die Entwicklung des Arbeitskräfteangebotes und der Beschäftigung hängt stark von der Bevölkerungsentwicklung (natürliche und Nettowanderung) sowie dem Grad und der Art der Integration der Bevölkerung in den Arbeitsmarkt ab. Die Bevölkerung wuchs in den letzten 30 Jahren in Nordamerika — etwas abgeschwächt in Japan — rascher als in der EU oder der EFTA. In Europa gewann die Nettozuwanderung aus dem Ausland (insbesondere Flüchtlinge und Asylwerber) ab Mitte der achtziger Jahre an Bedeutung. In Österreich war der Zugang aus dem Ausland ab 1989 besonders ausgeprägt. In Japan war in den letzten 20 Jahren keine signifikante Nettozuwanderung zu verzeichnen. Erst in jüngerer Zeit trat in bestimmten Arbeitsmarktsegmenten Arbeitskräfteknappheit auf, die eine leichte Nettozuwanderung aus dem Ausland auslöste. Im Gegensatz dazu war der Anteil der Nettozuwanderung am

**Zustrom in die Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit**

Übersicht 1

	Monatlicher Zugang zur Arbeitslosigkeit		Langzeitarbeitslosigkeit 1990	
	Ø 1979/1982	Ø 1987/1989	6 Monate und mehr	12 Monate und mehr
	Arbeitslose in % der Erwerbspersonen		Anteile an allen Arbeitslosen in %	
USA	3.1	2.6	10.2	5.6
Japan	0.5	0.5	39.0	19.1
Deutschland	0.3	0.4	64.5	46.3
Frankreich	0.4	0.5	55.6	38.3
Italien	0.2	0.3	87.0	71.1
Großbritannien	0.6	0.8	52.2	36.0
Kanada	2.6	2.4	18.9	5.7
Australien	1.2	1.2	41.0	21.6
Österreich	0.9	1.3	25.1	13.1
Belgien	0.3	0.2	81.6	69.9
Dänemark	0.8	0.6	59.9	33.7
Finnland	1.7	1.1	23.6	6.9
Griechenland	0.4	0.4	74.3	51.7
Irland	1.1	0.5	82.2	67.2
Niederlande	0.5	0.4	63.4	48.4
Norwegen	0.7	0.9	40.4	19.2
Spanien	0.4	0.2	70.2	54.0
Schweden	0.7	0.5	16.4	4.8

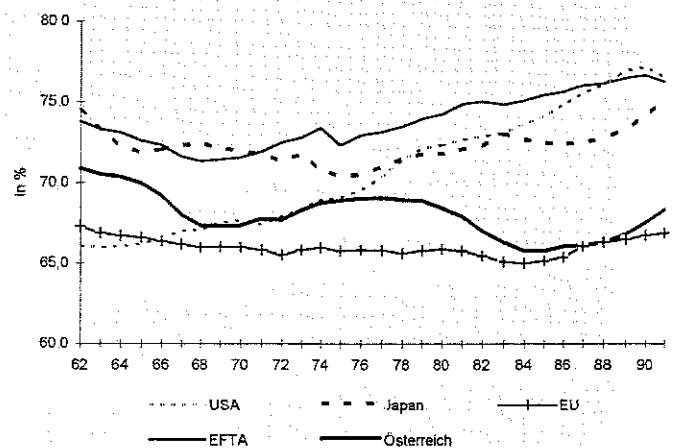
Q: OECD, Elmeskov (1993)

Bevölkerungswachstum in den traditionellen Einwanderungsländern längerfristig relativ stabil

Das Arbeitskräfteangebot erhöhte sich in Nordamerika und den skandinavischen Ländern infolge einer deutlichen Zunahme der Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung (Erwerbspersonen in Prozent der Bevölkerung zwischen 15 bis 65 Jahren). Im Gegensatz dazu stagnierte die Erwerbsquote der 15- bis 65jährigen über die letzten 30 Jahre in der EU (67%), in Japan (74%) und Österreich (69%), während sie in Nordamerika (auf 75%) und Skandinavien (80%), zum Teil von niedrigerem Niveau aus, stark stieg. Der international zu beobachtende Rückgang der Männererwerbsbeteiligung war in der EU und in Österreich wesentlich ausgeprägter als anderswo und der Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit schwächer.

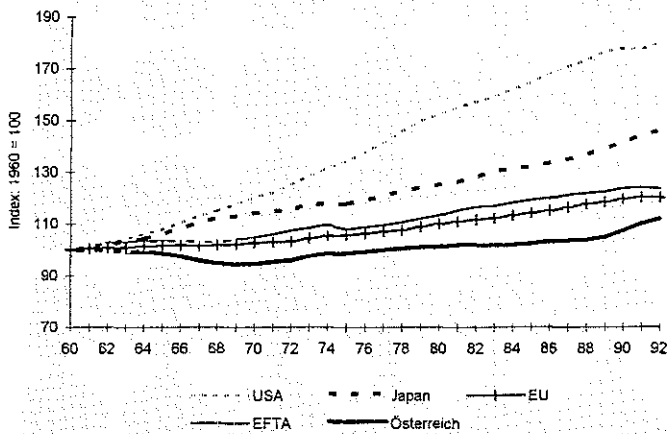
Unterschiede zwischen der Funktionsweise und Dynamik der Arbeitsmärkte in Europa einerseits und Nordamerika,

**Erwerbsbeteiligung in OECD-Regionen** — *Abbildung 2*  
Erwerbspersonen in % der 15- bis 65jährigen Bevölkerung



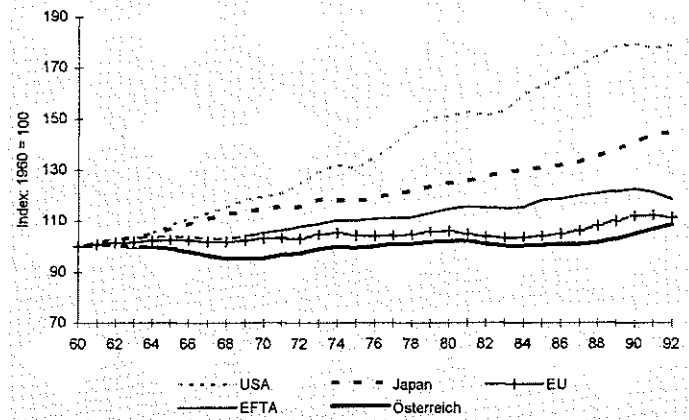
Q: WIFO; OECD, Labour Force Statistics. EFTA: Österreich, Finnland, Norwegen, Schweden, Schweiz.

Arbeitskräfteangebot in ausgewählten OECD-Regionen **Abbildung 3**



Q: OECD, Labour Force Statistics. EFTA: Österreich, Finnland, Norwegen, Schweden, Schweiz.

Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Österreich im Vergleich zu OECD-Regionen **Abbildung 4**



Q: WIFO; OECD, Labour Force Statistics. EFTA: Österreich, Finnland, Norwegen, Schweden, Schweiz.

etwas abgeschwächt in Japan andererseits werden anhand der Entwicklung der Erwerbstätigkeit deutlich. Während die USA (stellvertretend für Nordamerika) und Japan

der“ Geringe Produktivitätssteigerungen sind üblicherweise mit geringen Einkommensteigerungen gekoppelt; seit 1973 stiegen die Löhne in den USA um 6% — nach einer Verdoppelung zwischen dem Ende des Zweiten Weltkriegs und 1973. Nur hochqualifizierte Arbeitskräfte konnten Reallohnsteigerungen erzielen. Das Realeinkommen von Arbeitern sank in fast allen Jahren seit 1973.

## Nachfragefaktoren

seit den sechziger Jahren laufend Beschäftigungssteigerungen ausweisen, war die Situation in Europa von einer längerfristigen Stagnation gekennzeichnet.

Die EFTA-Länder kontrollierten den Anstieg der Arbeitslosigkeit über sehr unterschiedliche institutionelle Arrangements. Diese reichten von massiver öffentlicher Intervention (aktive Arbeitsmarktpolitik) und Schaffung von Arbeitsplätzen für Frauen im öffentlichen Sektor durch die markante Auslagerung von Tätigkeiten aus dem unbezahlten Haushaltsproduktionsbereich (Skandinavien) bis zu einer minimalen Einbeziehung des Staates (Schweiz). Beide Wege waren immer verbunden mit der Verpflichtung der aktiven Arbeitsuche und/oder Aus- und Weiterbildung. Sowohl was die Angebots- als auch Nachfrageentwicklung anbelangt, passen Österreich und die Schweiz nicht gut in das Bild der EFTA-Länder, sondern eher in das der EU. Das Ausmaß der Lohndispersion dürfte in Österreich allerdings ausgeprägter als in den anderen EFTA- und den EU-Ländern sein und etwa dem der USA entsprechen (Elmeskov, 1993, Guger, 1992)<sup>1)</sup> Generell herrscht in der Literatur die Meinung daß sich der bis dahin geltende Trend der Verringerung der Lohnunterschiede in den achtziger Jahren umgekehrt hat. Im englischsprachigen Raum dürfte die Ausweitung der Lohnunterschiede — auf Kosten der Niedriglohneempfänger — deutlicher ausgefallen sein als in Kontinentaleuropa (OECD, 1993A).

Japans „Arbeitsmarkt“ entspricht nicht dem europäischen oder nordamerikanischen Muster. Das Arbeitskräfteangebot und der gesamtwirtschaftliche Reallohn weisen — wie in Österreich — eine starke zyklische Reagibilität auf, zusätzlich ist die Mobilität der Arbeitskräfte zwischen Betrieben gering und die betriebsinterne Weiterbildung stark ausgebildet (zwei einander logisch ergänzende Faktoren).

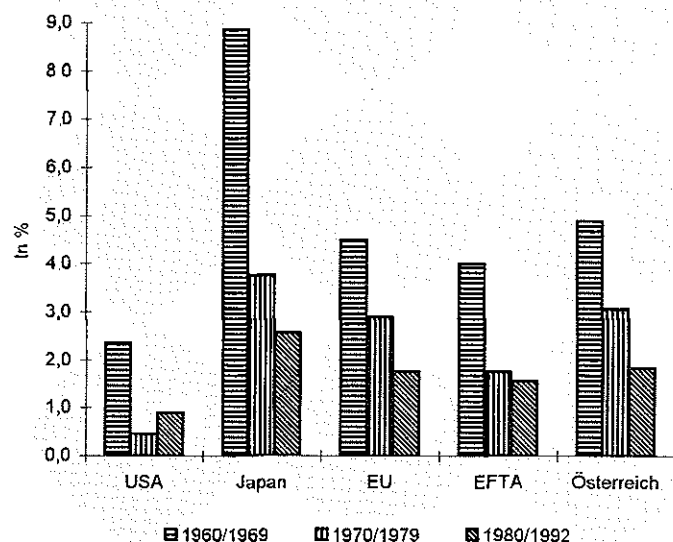
Eine Gegenüberstellung der Entwicklung des Arbeitskräfteangebotes und der Nachfrage zeigt den Wesensunterschied der Arbeitsmarktentwicklung in den einzelnen OECD-Regionen: In der EU war ein geringer Beschäftigungsanstieg, der bis Mitte der achtziger Jahre vom öffentlichen Sektor getragen wurde mit einer leichten Steigerung des Arbeitskräfteangebotes gekoppelt. Die schwache Beschäftigungsexpansion ging mit starkem Produktivitätswachstum einher, das allerdings nicht die Folge einer Produktionsverlagerung auf Hochtechnologiebereiche war, sondern eine Konsequenz der massiven Entlassung von Arbeitskräften in traditionellen Produktionsbereichen (dies gilt auch für Österreich in den achtziger Jahren, als die Verstaatlichte Industrie auf die internationale Nachfrageverlagerung mit Entlassungen reagierte, die vor allem die Zahl der Frührentner und Invaliditätsrentner steigen ließen und nur in geringem Maße in die Arbeitslosigkeit mündete). Die Reallöhne stiegen nur mäßig. Vergleichsweise gering erhöhten sich die Lohnunterschiede nach Qualifikationen, Branchen und Tätigkeiten.

In den USA wurden, insbesondere im privaten Sektor, massiv Arbeitsplätze geschaffen — auch eine Folge der überdurchschnittlichen Arbeitskräfteangebotsausweitung. Schwache gesamtwirtschaftliche Produktivitätssteigerungen gingen Hand in Hand mit dem „Beschäftigungswun-

<sup>1)</sup> Ein internationaler Vergleich der Lohndispersion und ihrer Entwicklung muß berücksichtigen, daß institutionelle Faktoren und Abgrenzungen zwischen den Ländern stark variieren und sich deshalb die relativen Löhne sehr unterschiedlich entwickelten. Schlußfolgerungen in bezug auf die Entwicklung der Lohndispersion sind daher mit großer Vorsicht zu ziehen.

BIP je Erwerbstätigen

Abbildung 5



Q: WIFO; OECD, Labour Force Statistics. Real zu Preisen von 1985, durchschnittliche jährliche Veränderung in %. EU, EFTA: auf Dollarbasis, USA, Japan, Österreich: in nationaler Währung. EFTA: Österreich, Finnland, Norwegen, Schweden, Schweiz.

Die gesamtwirtschaftliche Produktivität stieg seit den sechziger Jahren rascher als in Europa, d. h. die Beschäftigungsintensität des Wirtschaftswachstums war geringer. Da das Wirtschaftswachstum insgesamt aber dynamischer war, konnten sowohl Beschäftigung als auch Reallohn stetig steigen. Die Lohndispersion hat sich verringert, sie ist aber noch immer ausgeprägter als in anderen OECD-Ländern.

### Mittelfristige Perspektiven und arbeitsmarktpolitische Schlußfolgerungen

Über die Ursachen des jüngsten Anstiegs der Arbeitslosigkeit herrscht allgemeine Übereinstimmung — er gilt im wesentlichen als konjunkturbedingt. Ein substantieller Anteil an der Arbeitslosigkeit in Europa ist allerdings strukturbedingt. Angesichts der aktuellen Wachstumserwartungen wird ein Konjunkturaufschwung nicht ausreichen, das Ausmaß der Arbeitslosigkeit soweit zu senken, daß man in Österreich oder Europa wieder von Vollbeschäftigung sprechen könnte.

Im wesentlichen resultieren die arbeitsmarktpolitischen Vorschläge der OECD zum Abbau der Arbeitslosigkeit in Europa aus der neoklassischen Sicht der Funktionsweise der Arbeitsmärkte. Der Hauptgrund für den Anstieg der Arbeitslosigkeit wird in der Inflexibilität der Arbeitsmärkte und des Bildungssystems gesehen, d. h. das Schul- und Ausbildungssystem und die Arbeitsmärkte hielten mit dem technologiebestimmten Strukturwandel der Wirtschaft nicht Schritt. Um eine wirtschaftspolitische Strategie der Schaffung von Arbeitsplätzen in Hochtechnologiebereich und innovativen Dienstleistungen erfolgreich verfolgen zu können, die einen Beschäftigungsanstieg verbunden mit hohen Löhnen infolge rascher Produktivitätssteigerungen

erlaubt, so wird argumentiert, wären vor allem qualifizierte Arbeitskräfte nötig.

### Erhöhung der Anpassungsfähigkeit des Arbeitskräfteangebotes an den beschleunigten Strukturwandel

Daher wird ein adaptiertes Ausbildungssystem vorgeschlagen, das an lebenslangem Lernen orientiert ist. Nach OECD-Studien (OECD, 1993B) hat das Schulsystem Einfluß auf die soziale und geschlechtsspezifische Strukturierung und damit Qualifizierung einer Gesellschaft, was für Produktionsmöglichkeiten und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft nicht unwesentlich ist. Das Ausbildungsniveau der österreichischen Bevölkerung liegt im OECD-Durchschnitt. Das österreichische Schulsystem hat allerdings in vergleichsweise geringem Maße eine Annäherung der Qualifikationsstruktur der Geschlechter erreicht. Der Unterschied im Ausbildungsniveau nach Geschlecht zählt zu den höchsten in den OECD-Ländern. Ungleiche Zugangschancen zu bestimmten Schularten (regional, einkommensbestimmt, geschlechtsspezifisch) könnten mit Hilfe von Gleichbehandlungsgesetzen und ihrer Umsetzung in Mechanismen, die ausgleichend wirken, überwunden werden (Hilfestellung im Bereich der physischen und finanziellen individuellen Mobilität, Quotenregelungen für Unterprivilegierte usw.). Die Nachfrage nach Arbeitskräften mit bestimmten Qualifikationen — d. h. die Marktkräfte — reicht nicht aus, um ein Schulsystem in eine bestimmte Richtung zu steuern. Wesentlich für die Qualifikationsstruktur der Arbeitskräfte ist, ab welchem Alter eine geschlechtsspezifische Strukturierung einsetzt. Die Besorgnis der Eltern und Schüler um eine den Arbeitsmarktanforderungen adäquate Ausbildung und die Möglichkeit der Einflußnahme dieser Personengruppe auf Ausbildungssystem und -inhalte hat, so ausländische Erfahrungen, homogenisierende Wirkung auf die Ausbildung (OECD, 1987). Eine Anpassung des österreichischen Schulsystems an OECD- und EU-Richtlinien erfolgte 1992 durch die Einführung der Fachhochschulen, die u. a. der mittleren berufsspezifischen Qualifikationsebene eine Höherqualifizierung ermöglicht. Eine Schwerpunktsetzung in Richtung Qualifikationsanpassung von Frauen an die der Männer ist in Österreich bisher nicht festzustellen. Im Bereich der betrieblichen Aus- und Weiterbildung und ihrer Förderung sieht Österreich einen Schwerpunkt. Das entspricht den Vorschlägen der OECD und EU, die dadurch vor allem die Wettbewerbsfähigkeit von Klein- und Mittelbetrieben steigern wollen.

### Erhöhung der Effizienz der Vermittlung zwischen Arbeitskräfteangebot und Nachfrage

Zur Erhöhung der Effizienz der Arbeitsmärkte, betonen sowohl die OECD als auch die EU, sollte das Matching zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage verbessert werden. Um dieses Ziel zu erreichen, wurde in Nordamerika ebenso wie in einigen Ländern Europas die Funktion der Arbeitsämter im Vermittlungsprozeß neu organisiert. Einerseits wurde ein Service zur Erleichterung der Selbstorganisationskraft der Arbeitssuchenden etabliert, anderer-

seits eine engere Zusammenarbeit zwischen Betrieben und Arbeitsvermittlung

Die Reform der Arbeitsmarktverwaltung in Österreich Mitte 1994 (Arbeitsmarktservice) hat genau diese Zielsetzung (Biffi, 1993). Die Ausgliederung der Arbeitsvermittlung aus der Hoheitsverwaltung hat zum Ziel die Vermittlung der Arbeitslosen zu beschleunigen, damit die Langzeitarbeitslosigkeit nicht weiter steigt. Das richtige Mittelmaß zwischen Suchdauer und effizientem Matching ist zu finden — bei Spezialqualifikationen kann es angesichts der hohen Humankapitalinvestitionen gesamtwirtschaftlich effizient sein, eine längere Suchdauer zu gewährleisten, wenn ein besseres Matching (höhere Bezahlung als Indikator für den effizienten Arbeitseinsatz im Betrieb) die Folge ist

Die Reform der Arbeitsvermittlung kann nur als erster Schritt zur Effizienzverbesserung gesehen werden. Sie dient nur zur Verbesserung des Informationssystems zwischen Arbeitskräftenachfrage und -angebot, kann aber an sich keine Arbeitsplätze schaffen. Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zusätzlich zu einer Verbesserung des Vermittlungssystems und der Berufsberatung sind notwendig, um die Qualifikation der Arbeitskräfte im Fall von Arbeitsplatzverlust zu erhalten oder an den geänderten Bedarf anzupassen

Um dieses Ziel zu erreichen, wird einerseits eine Verlagerung der arbeitsmarktpolitischen Ressourcen von Transferzahlungen zu Weiterbildung und Qualifizierung der Arbeitslosen vorgeschlagen, andererseits eine deutliche Ausweitung des arbeitsmarktpolitischen Budgets gemessen am BIP. Derzeit liegen die öffentlichen Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik in Österreich mit 1,6% (1992) etwa im OECD-Durchschnitt. Eine Verdreifachung der Ausgaben, wie sie die EU im Weißbuch vorschlägt, ist angesichts der gegenwärtigen Budgetbeschränkungen schwer vorstellbar, auch wenn von der EU argumentiert wird, daß sich die Ausgabenausweitung innerhalb von drei Jahren durch den Abbau der Arbeitslosigkeit selbst finanziere. Viel eher müßte auch in Österreich eine Strategie flexibler Arbeitsmarktübergänge gewählt werden: Die zu schaffenden „Übergangsmärkte“ können in Rezessionsphasen expandieren und in Expansionsphasen schrumpfen (Schmid, 1993). Unter Übergangsmärkten versteht man sozialökonomische Beschäftigungsprojekte, Aus- und Weiterbildung, kulturelle und politische Tätigkeiten, temporäre Arbeit verbunden mit Training für Randgruppen und Langzeitarbeitslose im öffentlichen Sektor oder subventioniert im privaten Sektor, zur Erhaltung der Qualifikation der Arbeitskräfte. Sie wären eine Alternative zur Etablierung eines „zweiten“ Arbeits- und Bildungsmarktes, der, wenn er abgeschottet vom „ersten“ Arbeitsmarkt fungiert, kaum zur Erhöhung der Flexibilität der Arbeitsmärkte beitragen kann und vorwiegend sozialpolitische Ziele abdeckt

Auch die OECD sieht in der Arbeitsbeschaffung für Langzeitarbeitslose und für Jugendliche einen Schwerpunkt der aktiven Arbeitsmarktpolitik, macht aber auf die Schwierigkeiten in der Umsetzung des Ziels und die Bedeutung der Wahl des Förderinstrumentariums aufmerksam (Mitnahmeeffekte bei Lohnsubventionierung). Evaluierungsstudien zur Erleichterung der Entscheidung über das effizien-

**Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik**

**Übersicht 2**

	Öffentliche Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik in % des BIP	Anteile der aktiven Arbeitsmarktpolitik an den Gesamtausgaben in %
USA	0,84	29,8
Japan	0,44	29,5
Deutschland	2,73	44,3
Frankreich	2,68	29,9
Italien	1,52	52,6
Großbritannien	1,91	29,3
Kanada	2,87	21,6
Australien	1,39	19,4
Österreich	1,44	24,3
Belgien	3,78	28,3
Dänemark	6,12	22,7
Finnland	3,44	38,1
Griechenland	1,22	40,2
Irland	4,31	34,3
Niederlande	3,28	32,8
Neuseeland	2,73	30,4
Norwegen	2,26	45,1
Portugal	0,80	62,5
Spanien	3,53	21,5
Schweden	3,75	55,2
Schweiz	0,61	39,3
Türkei	0,16	100,0
EU	2,54	37,3
OECD insgesamt	1,49	32,8

Q: OECD, Eimeskov (1993). Daten von 1991, Ausnahmen: Italien 1988, Türkei 1989, Frankreich, Belgien und Niederlande 1990

teste Förderinstrumentarium werden an Bedeutung gewinnen

Übergangsmärkte und -bildungsmärkte können in Zusammenhang mit der von OECD und EU geforderten Flexibilisierung der Arbeitszeit gesehen werden und Arbeitsplätze schaffen, wenn die Verknüpfung mit dem Sozialversicherungssystem, d. h. die sozialversicherungsrechtliche Absicherung auch in Übergangsphasen, erhalten bleibt. Das Beschäftigungspotential der Übergangsmärkte würde zwar nicht ausreichen, um Vollbeschäftigung zu erreichen; die Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte an den Strukturwandel der Wirtschaft wäre damit aber bei möglichst effizienter Nutzung und Erhaltung des Humankapitals zu erhöhen

Österreich hat ein differenziertes, im internationalen Vergleich effizientes Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik, d. h. die Chance der Weiterbeschäftigung im ersten Arbeitsmarkt nach einer aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahme ist vergleichsweise hoch. Das Ausmaß der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik ist allerdings sehr gering, sodaß eine deutliche Schwerpunktverlagerung von Transferzahlungen zur Aktivierung der Arbeitslosen notwendig erscheint, will man den von OECD und EU vorgeschlagenen Weg zur Vollbeschäftigung über verstärkte aktive Arbeitsmarktpolitik auch in Österreich beschreiten.

**Erhöhung der Beschäftigungsintensität der Wirtschaft**

Der Anstieg der Arbeitslosigkeit in der EU wird einerseits mit der erhöhten Abgabenbelastung des Faktors Arbeit in Verbindung gebracht (1970/1991 von 16,6% auf 23,5% des

BIP) andererseits mit der verstärkten Konkurrenzierung vor allem arbeitsintensiver Produktion durch Niedriglohnländer. Zur Lösung dieses Problems wird eine Erhöhung der Lohn- und Arbeitskostenflexibilität vorgeschlagen. Als mögliche Instrumente werden Änderungen des Steuersystems und der Sozialpolitik angeführt, etwa eine Differenzierung des Mindestlohns, Kürzung der Sozialausgaben und/oder Verlagerung auf andere Steuern. In diesem Zusammenhang schlägt die OECD eine Verringerung der Arbeitslosenunterstützung in Relation zum Mindestlohn zur Erhöhung der Motivation zur Arbeitsaufnahme im Fall von Arbeitslosigkeit vor. Sowohl OECD als auch EU regen eine Senkung der Lohnnebenkosten vor allem für Niedriglohntätigkeiten an, um die Arbeitskraft in Relation zum Kapital billiger zu machen. So soll dem Anstieg der Schattenwirtschaft Einhalt geboten und Standortverlagerungen der Produktion hinausgezögert oder verhindert werden. Der Einnahmefall des Staates durch eine Senkung der Lohnnebenkosten (des Arbeitgeberanteils) in Niedriglohnbranchen und -tätigkeiten sollte durch Einhebung von Umweltsteuern (CO<sub>2</sub>-Abgabe) kompensiert werden.

Die Reduzierung der Arbeitskosten im Niedriglohnsegment sollte angesichts der kleinbetrieblichen Struktur der gewerblichen Tätigkeiten mittelfristig eine Zunahme der Beschäftigung erwarten lassen, wie das Beispiel der USA zeigt. Im Fall höherer Qualifikationsanforderungen und oligopolistischer Unternehmensstrukturen dürfte die Erwartung einer Beschäftigungsausweitung nicht gerechtfertigt sein, weil eine Lohnnebenkostenreduktion angesichts der kapitalintensiven Produktion eine relativ geringe Produktionskostenentlastung bedeuten würde<sup>2)</sup>.

Die Beschäftigung des Überhangs an unqualifizierten Arbeitskräften ist längerfristig über Höherqualifizierung und damit eine Anhebung der Arbeitsproduktivität anzustreben. Eine Senkung des Mindestlohns an sich wird von der OECD nicht vorgeschlagen, sehr wohl aber eine Differenzierung des Mindestlohns nach regionalen, geschlechts- und altersspezifischen Gesichtspunkten, um den Beschäftigungsgrad zu erhöhen. Die OECD propagiert also ein Mindestlohnsystem, das in Österreich gang und gebe ist (Kollektivvertragsabkommen regeln Löhne entsprechend den regionalen und in Österreich branchenspezifischen Knappheiten sowie nach Alter) und das stets als strukturerhaltend kritisiert wurde. Mindestlöhne als Instrument gegen die Verarmung weiter Teile der Bevölkerung, die mit diesem Lohn ihren Lebensunterhalt bestreiten müssen, werden von der OECD nicht hinterfragt.

Um den Effekt einer Änderung der Mindestlohnregelung auf die Einkommenstruktur besser einschätzen zu können, muß man den Zusammenhang mit der Familiensituation von Mindestlohnempfängern sowie die Substitution zwischen verschiedenen Beschäftigungsgruppen (Jugendliche gegenüber Frauen und Wiedereinsteigern) mit berücksichtigen. Erst eine differenzierte Analyse der Folgen einer Verringerung der Mindestlöhne für verschiedene

Bevölkerungsgruppen in Österreich läßt eine eindeutige Aussage über das Für und Wider einer Änderung der Mindestlohnregelung zu (Abwägen sozialpolitischer und arbeitsmarktpolitischer Effekte).

Die OECD argumentiert, daß die wachsenden Beschäftigungsprobleme unqualifizierter Arbeitskräfte in den achtziger Jahren nur in geringem Maße die Folge der verstärkten Konkurrenz aus Niedriglohnländern waren. Globalisierung habe zum Zweck der Nutzung internationaler Wettbewerbsvorteile sowie lokaler Input- und Infrastrukturvorteile vor allem in forschungsintensiven Bereichen und in der Montage stattgefunden. Arbeitsintensive Sektoren seien schwächer internationalisiert. Die zunehmende Konkurrenz, der sich Betriebe ausgesetzt sehen, resultiere vor allem aus verstärktem Handel zwischen den OECD-Ländern (OECD, 1994, *Krugman — Lawrence*, 1994). Das stimmt sicher für die Volkswirtschaften innerhalb der großen Handelsblöcke. Österreich stand infolge der verstärkten Einbindung in die EU (Westintegration) und der Öffnung des Ostens einer abrupten Veränderung der relativen Wettbewerbsbedingungen gegenüber: eine besondere Herausforderung für die Regional- und Strukturpolitik.

Ein Resultat des zunehmenden Bewußtseins der Betriebe, die Effizienz steigern zu müssen, um ein hohes Lohnniveau halten zu können und trotzdem wettbewerbsfähig zu bleiben, ist ein revolutionärer Prozeß der betriebsinternen Umstrukturierung, um die Produktivität substantiell zu steigern. Sowohl die Managementausrichtung ändert sich — von nach innen gerichteten, von Produktionsabläufen diktierten Strategien zu verstärkter Marktorientierung, mit der Folge der Verringerung des mittleren Managements (weniger Kontrollpersonal hierarchisch Höhergestellter, vielmehr laterale Verknüpfung von Aufgaben und Verantwortlichkeit von der Produktion über die Logistik bis zum Verkauf) — als auch die Arbeitsprozesse, insbesondere durch den verstärkten Einsatz moderner Technologien.

Die Verringerung der Arbeitsteilung innerhalb der Betriebe infolge verstärkter Auslagerung spezieller Funktionen auf Zuliefer-(Kontrakt-) Betriebe verringert u. a. den Bedarf an Hilfs- und Anlernarbeitern — (weniger große interne Arbeitsmärkte, Hilfsarbeitertätigkeiten werden von Höherqualifizierten übernommen, um den Produktionsprozeß so kontinuierlich wie möglich zu gestalten: von der innerbetrieblichen zur zwischenbetrieblichen Arbeitsteilung). Neue Technologien zerstören Arbeitsplätze mit geringer Produktivität; an ihre Stelle treten skillintensive Tätigkeiten mit hoher Produktivität. Seit 1970 ist die Beschäftigung im Hochtechnologiebereich der Gütererzeugung gestiegen, im mittleren Technologiesegment stagnierte sie, und im Niedrigtechnologiebereich gingen Arbeitsplätze verloren. Daraus resultiert ein überdurchschnittlicher Anstieg der Arbeitslosigkeit von Unqualifizierten und Minderqualifizierten. Der Druck auf die Löhne Unqualifizierter in Produktion und Dienstleistungen wird daher größer.

<sup>2)</sup> Die empirischen Ergebnisse über den Effekt des zunehmenden Steuerkeils zwischen realen Produktionslöhnen und Konsumlöhnen (Arbeitskosten des Arbeitgebers und Nettolöhnen der Arbeitnehmer) auf die Beschäftigung sind nicht eindeutig. Was angesichts der Komplexität des Wirkungszusammenhangs nicht überrascht. A priori kann nämlich nicht gesagt werden, ob der beschäftigungserhöhende Effekt einer angebotsseitigen Kostensenkung stärker ist als der beschäftigungssenkende nachfrageseitige der aus den Einkommenseinbußen für Niedriglohnempfänger und der daraus resultierenden Konsumnachfragedämpfung entsteht; der Nettoeffekt auf die Beschäftigung muß empirisch nachgewiesen werden (OECD 1986/1990, *Layard — Nickell — Jackman* 1991, *Pichelmann* 1993).

Die Erhöhung von Effizienz und Anpassungsfähigkeit der Bildungs- und Arbeitsmärkte allein kann nicht ausreichen, um Vollbeschäftigung zu erreichen. Zu dieser Erkenntnis kommt das Weißbuch der EU; es baut auf eine Anhebung des Wirtschaftswachstums als Mittel zur Verringerung der

## Makroökonomischer Rahmen für eine erfolgreiche Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik

**Arbeitslosigkeit** Die Beschäftigungspolitik wird in den Mittelpunkt der Globalstrategie gerückt. Die Vorschläge der EU zur längerfristigen Verringerung der Arbeitslosigkeit gehen demzufolge über die der OECD hinaus und schließen wachstums- und konjunkturpolitisches Gedankengut in das wirtschaftspolitische Szenarium ein. Die Investitionsschwäche der EU wird als Mitverursacher des Anstiegs der Arbeitslosigkeit gesehen — in Westeuropa sank die Investitionsquote von 25% Anfang der siebziger Jahre auf unter 20% 1993. Aus dieser Problemsicht heraus ergibt sich logisch die Forderung nach einer Wachstums-offensive über den Ausbau der Infrastruktur Europas im Bereich der Informationsnetze — Breitbandnetze, Datenbanken und elektronische Post, Telematiknetze (IDA) zur Verknüpfung von Universitäten, Sozialversicherung und Krankenhäusern, Behörden, dienstintegrierende Netze (ISDN) usw. —, der transeuropäischen Energienetze — Liberalisierung der natürlichen Monopole, rationellere Nutzung der Energie, Bau transeuropäischer Gasleitungen — und der transeuropäischen Transportnetze — Eisenbahn: Brennertransversale, Verbindungen Lyon—Turin, Paris—Barcelona—Madrid; Straßennetz: Berlin—Warschau—Moskau. Integraler Bestandteil des Ausbaus der transeuropäischen Transportnetze ist die Vision einer Verbesserung der Umwelt über einen Ausbau der Wasserversorgungssysteme und der Abwasserentsorgung. Der Schwerpunkt des europäischen Entwicklungs- und Wachstumskonzepts schafft u. a. auch viele Arbeitsplätze in traditionellen Tätigkeiten der Bauwirtschaft, was die Arbeitsplatzchancen von Hilfs- und Anlernarbeitern erhöht.

Die Finanzierung dieser Wachstumsvision des EU-Weißbuchs ist allerdings höchst unsicher, da die EU eine restriktive Fiskalpolitik vorschlägt. Einer Gemeinschaftsfinanzierung der Großprojekte sind durch die restriktiven Fiskalkriterien, die den EU-Mitgliedsländern auferlegt werden, enge Grenzen gesetzt. Der Anteil der Investitionen am Volkseinkommen, der seit Mitte der siebziger Jahre gesunken ist, soll wieder angehoben werden, aber nicht über öffentliche Investitionen, sondern vor allem über Investitionen des privaten Sektors. Neue Finanzierungsinstrumente sollen entwickelt werden, die Privaten über Darlehen der europäischen Investitionsbank, Unionsschuldverschreibungen, Wandelschuldverschreibungen den Weg zum europäischen Haushalt als Absicherung ermöglichen. Demnach soll die europäische Investitionsbank ähnlich der Kontrollbank in Österreich die Ausfallhaftung für europäische Infrastrukturinvestitionen Privater überneh-

men. Es wird argumentiert, daß der öffentliche Sektor als Investitionsmotor versagt habe, indem der Staatskonsum und Transferzahlungen öffentliche Investitionen verdrängt hätten. Die wachsenden Defizite der Staatshaushalte hätten des Weiteren, aus der Sicht der OECD und EU, auch private Investitionen über einen Anstieg des Realzinsniveaus verdrängt. Dieser Sichtweise ist folgendes entgegenzuhalten:

1. Die positiven Zins-Wachstums-Differentiale sorgen seit Ende der siebziger Jahre infolge erhöhter Zinszahlungen für einen Anstieg der Verschuldungsquote der Staaten. Auslöser des wachsenden Budgetdefizits war eine restriktive Geldpolitik, die die Zinsen in die Höhe trieb.
2. Das hohe Realzinsniveau hob, bei niedrigen Wachstumsraten, auch die Verschuldungsquote der Unternehmen an; das zwang diese zur Eindämmung der Kreditaufnahmen und Investitionen, um ihre Finanzlage zu konsolidieren (Schulmeister, 1994).

Angesichts der Unklarheit der Vorschläge zur Finanzierung der europäischen Großprojekte kann der EU-Vorschlag zur langfristigen Verringerung der Arbeitslosigkeit nur als politische Willensäußerung gesehen werden, die noch einer Absicherung durch adäquate Finanzierungswege bedarf.

## Literaturhinweise

- Biffi, G. „Arbeitsvermittlung im internationalen Vergleich“ WIFO-Monatsberichte 1993 66(9) S. 472
- Elmeskov, J. „High and Persistent Unemployment: Assessment of the Problem and its Causes“ OECD Economics Department Working Papers 1993 (132)
- Guger, A. „Weltweit schwaches Einkommenswachstum und zunehmende Lohnunterschiede in den achtziger Jahren“ WIFO-Monatsberichte 1992 65(2) S. 76
- EG-Kommission Wachstum Wettbewerbsfähigkeit Beschäftigung; Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert Weißbuch Luxemburg 1993
- Krugman, P. R. Lawrence, R. Z. „Trade, Jobs and Wages“ Scientific American 1994 (April)
- Layard, R., Nickell, S., Jackman, R. Unemployment, Macroeconomic Performance and the Labour Market Oxford 1991
- OECD „Non-Wage Labour Costs and Employment“ in OECD Employment Outlook 1986 Paris 1986
- OECD Multicultural Education Paris 1987
- OECD „Employer versus Employee Taxation: The Impact on Employment“ in OECD Employment Outlook 1990 Paris 1990
- OECD (1993A) Employment Outlook 1993 Paris 1993
- OECD (1993B) Education at a Glance, OECD Indicators, Centre for Educational Research and Innovation Paris 1993
- OECD The OECD Jobs Study Facts Analysis Strategies Paris 1994
- Pichelmann, K. Arbeitskosten, Nettoverdienste und das Gewicht der Arbeitslosigkeit im österreichischen Lohnbildungsprozeß. Studie des IHS im Auftrag der Bundeswirtschaftskammer Wien 1993
- Schmid, G. „Übergänge in die Vollbeschäftigung: Formen und Finanzierung einer zukunftsgerichteten Arbeitsmarktpolitik“, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung Discussion Paper (FS 193-208)
- Schulmeister, St. „Belebung in den USA, Abschwächung in Westdeutschland und Japan. Mittelfristige Prognose der Weltwirtschaft bis 1998“ WIFO-Monatsberichte 1994 67(3) S. 147