

Entwicklung aktiver Arbeitsmarktpolitik in Europa

Anschließend wird gekürzt die Zusammenfassung eines Vergleichs der Arbeitsmarktpolitik zwischen Schweden, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich wiedergegeben, weil diese drei Länder großen Anteil an der Entwicklung aktiver Arbeitsmarktpolitik in Europa haben:

»In Schweden kann die Arbeitsmarktpolitik als wesentlichster Faktor der Beschäftigungspolitik bezeichnet werden. Ihre bis zu 70 Prozent nachfrageseitig ansetzenden Instrumente sichern 3-4 Prozent der Beschäftigung. Ohne diese wäre die Arbeitslosigkeit in Schweden etwa so hoch wie in der BRD. Die Wirksamkeit der Beschäftigungssicherung über wesentliche quantitative Ausweitung der selektiven Maßnahmen scheint jedoch abnehmend zu sein. Diese Politik der Beschäftigungssicherung ist überdies nicht ohne Auswirkung auf Wachstum und Produktivität (schwach steigend) bzw. Preise (stärkste Entwicklung) sowie Zahlungsbilanz und öffentliche Haushalte. Für aktive Arbeitsmarktpolitik wurde in Schweden 1968/69 bis 1970/71 konstant 1,4% des BNP (etwa 5 Prozent der Bundesausgaben), 1971/72 bis 1974/75 von 2,1 auf 1,6 Prozent des BNP anteilmäßig fallend (7,0 auf 5,3 Prozent der Bundesausgaben) und seither wiederum auf 2,8 Prozent des BNP (1978; 8,3 Prozent der Bundesausgaben) steigend, ausgegeben.

Für die BRD wird der strukturelle binnenwirtschaftliche Verursachungszusammenhang der Rezession seit 1974 beschrieben. Eine hauptsächlich als Stabilitätspolitik konzipierte Wirtschaftspolitik verstärkt die Arbeitslosigkeit. Die wirtschaftliche Situation ist im Zusammenhang mit der außenwirtschaftlichen Expansion der BRD zu sehen, wobei besonders seit Beginn der Siebziger Jahre gemäß dem Muster der >neuen internationalen Arbeitsteilung< mit forciertem Kapitalexport (Produktionsverlagerung) Beschäftigung ins Ausland verlagert wird. Durch aktive Arbeitsmarktpolitik konnte etwa 1 Prozent bis 1,3 Prozent (1975: 1,6 Prozent) der Beschäftigung gesichert werden; - hauptsächlich über Kurzarbeit, Arbeitsbeschaffung und Vollzeitmaßnahmen der beruflichen Bildung. Die Arbeitslosigkeit verharrt seit 1975 auf etwa 4 Prozent (geringfügig abnehmend). Insgesamt kann von einer Angebots-(Mobilität) und Kompensationsstrategie (finanzieller Ausgleich bei Verlust des Arbeitsplatzes) der deutschen Arbeitsmarktpolitik gesprochen werden. Für aktive Arbeitsmarktpolitik wurden 1968 bis 1973 die Ausgaben von 0,2 auf 0,4 Prozent des BNP vermehrt (1,3 bis 3,1 Prozent der Bundesausgaben), seit 1974 schwanken diese zwischen 0,45 und 0,65 Prozent des BNP (3,35 bis 4,40 Prozent der Bundesausgaben). Die These, daß >defensive< Rationalisierung an traditionellen Industriestandorten und Produktionsverlagerung ins Ausland zukünftig in vermehrtem Maße die inländische Beschäftigungssituation beeinflussen werden, scheint für die BRD plausibel.

Österreich ist durch eine Reihe volkswirtschaftlicher Besonderheiten gekennzeichnet. Das wirtschaftliche Entwicklungsniveau ist im Vergleich zu den neun gleich großen Industrieländern Europas unterdurchschnittlich (80 Prozent des BNP/EW; 58 Prozent Export/EW; 70 Prozent Import/EW). Neben dem Niveau der Wirtschaft entfaltet die Eigentums- und Entscheidungsstruktur in der österreichischen Wirtschaft ihre Wirkungen: Öffentlicher Sektor und Ausländer besitzen je ein Viertel, Private ein Fünftel. Ein weiteres Fünftel ist Schachtelbesitz. In den Außenverflechtungen, sowohl auf Ebene des Handels als auch des Kapitalverkehrs, bestehen starke bis dominante Beziehungen zur BRD (Importe: etwa 43 Prozent; Exporte: etwa 30 Prozent, 26 Prozent der ausländischen Direktinvestitionen kommen aus der BRD). Auch diese >Abhängigkeits< beziehung ist bei Beurteilung der Möglichkeiten einer Beschäftigungspolitik zu berücksichtigen.

Autonome Wirtschaftsentwicklungen, aber vor allem bewußt gesetzte politische Maßnahmen und Einflußmöglichkeiten können als beschäftigungsrelevant bezeichnet werden. Die bisweilige Erhaltung der Vollbeschäftigung seit 1974 in Österreich basiert auf folgenden Faktoren (ohne Anspruch auf Vollständigkeit):

- Expansive Fiskalpolitik der Bundesregierung;
- Entwicklung des Dienstleistungssektors;



- Arbeitszeitverkürzungen;
- Verstaatlichter Wirtschaftsbereich;
- Ausländerpolitik;
- Aktive Arbeitsmarktpolitik;
- Nachfrage auf dem Lehrstellenmarkt.

Der quantitative Vergleich der (aktiven und traditionellen) Arbeitsmarktpolitik der drei Länder führt zu folgenden Schlußfolgerungen: Verfolgt man die Entwicklung wichtiger beschäftigungsrelevanter Faktoren in Österreich, gleichgültig ob es sich um „autonome“ Wirtschaftstendenzen oder Entwicklungen der Wirtschaftspolitik handelt, so läßt sich aufgrund plausibler Argumente eine Verschärfung der Arbeitsmarktsituation in Österreich erwarten. Das Niveau aktiver Arbeitsmarktpolitik wäre nicht ausreichend, drastischere Beschäftigungseinbrüche zu verhindern.

Das Ausgabenniveau für aktive Arbeitsmarktpolitik – gemessen am BNP bzw. den Bundesausgaben der jeweiligen Jahre - ist in Österreich, sowohl gegenüber Schweden als auch gegenüber der BRD, das geringste. Wenn man weiter die induzierende Wirkung der höheren Arbeitslosigkeit in der BRD, andererseits die zentrale Stellung der Arbeitsmarktpolitik ist der schwedischen Beschäftigungspolitik als Gegenargument anführen wird, kann man sich dennoch der Schlußfolgerung nicht entziehen, daß die Arbeitsmarktpolitik in Österreich einen insgesamt >passiveren<, anders: >traditionelleren< Charakter hat, daß also die Umorientierung von >traditioneller< Arbeitsmarktpolitik zu >aktiver< Arbeitsmarktpolitik (seit 1976: 85 Prozent zu 15 Prozent) im Ländervergleich am wenigsten fortgeschritten erscheint.

Dem vergleichsweise geringen Ausgabenniveau der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich entspricht ein relativ geringer unmittelbarer Effekt der Beschäftigungssicherung von 0,22 bis 0,32 Prozent des Arbeitskräftepotentials. Allerdings scheinen die beschäftigungssichernden Instrumente der österreichischen aktiven Arbeitsmarktpolitik von hoher >Effizienz<. Grob vereinfacht, könnte gesagt werden: Mit 1 Prozent des BNP, getätigt als beschäftigungssichernde Ausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik könnte in Österreich etwa 4 Prozent des Arbeitskräftepotentials in Beschäftigung gehalten bzw. gebracht werden, in der BRD 2,6 bis 2,7 Prozent und in Schweden, bei abnehmender Tendenz, 1,5 bis 1,4 Prozent. Angesichts der Ausgabenniveaus (Schweden: 2,8 Prozent; BRD: 0,5 Prozent; Österreich: etwa 0,1 Prozent des BNP) könnte jedoch auch die Schlußfolgerung gezogen werden: Je selektiver die Arbeitsmarktpolitik ist (also auch hinblicklich des Ausgabenniveaus), desto höher ist ihre Wirksamkeit bezüglich der Beschäftigungssicherung. Überdies wäre eine zehnfache Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich angesichts fiskalischer, institutioneller und personeller Grenzen nicht leicht vorstellbar.

Dem Ländervergleich muß Pilotstudien-Charakter zugemessen werden.«

Anmerkung: Nicht nur in dem Kapitel über die deutsche Arbeitsmarktpolitik fällt auf, daß die Arbeiten des IAB auf diesem Gebiet recht wenig verarbeitet wurden.

Nach: J. Wösendorfer: Beurteilungskriterien für das Arbeitsmarktförderungsgesetz, Österreichisches Institut für Arbeitsmarktpolitik, Heft 27, Linz 1980.