

## VI. AKTIVE ARBEITSMARKTPOLITIK

### 1. Einleitung

Ausgehend von den in Kapitel II dargestellten Komponenten z. B. Typen der Arbeitslosigkeit, wie sie in den nächsten Jahren im Rahmen des insgesamt zu erwartenden Niveaus und bei einer jährlichen Zugangszahl von ca. 700.000 Arbeitslosen zu erwarten sind, spielt die aktive Arbeitsmarktpolitik eine entscheidende und dabei äußerst vielfältige Rolle, um zum Abbau der Arbeitslosigkeit beizutragen. Die im Zuge der West- und Ostintegration zunehmenden Reallokationserfordernisse sowie die zu erwartende Erhöhung der Erwerbsquoten der Frauen und Älteren werden dies in steigendem Umfang notwendig machen.

Die Stellung des öffentlichen Arbeitsmarktservice hat sich durch ein geändertes Beschäftigungsverhalten seit Beginn der achtziger Jahre grundlegend mitverändert. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit ist unter anderem durch die stark gestiegene Zahl von Arbeitsunterbrechungen bzw. dem Suchen eines neuen Arbeitsplatzes unter Einschluß eines „Durchgangsstadiums Arbeitslosigkeit“ verursacht. Die Nachfrage nach den Leistungen des Arbeitsmarktservice ist drastisch gestiegen, schon eine minimale Grundversorgung in Form der Registrierung und Zuerkennung der Leistungen nach dem AIVG nimmt beachtliche Ressourcen in Anspruch. Das Arbeitslosenregister zeigt einen enormen Umschlag, jährlich verlassen ungefähr gleichviel Personen den Status der Arbeitslosigkeit wie sich Personen arbeitslos melden, ca. zwei Drittel gehen in eine Beschäftigung, wobei der Einschaltungsgrad des Arbeitsmarktservice ca. 45% aller Stellenbesetzungen beträgt; diese den Regionalstellen gemeldeten Beschäftigungsangebote werden jedoch nur zum Teil mit deren Hilfe besetzt.

Über die Zahl der insgesamt schwer zu besetzenden offenen Stellen und die dafür ausschlaggebenden Gründe sind keine umfassenden Informationen vorhanden. Die Entwicklung der Laufzeit der gemeldeten offenen Stellen z. B. ihr Verhältnis zu der Zahl der Arbeitslosen lassen vermuten, daß das Mismatch seit Anfang der achtziger Jahre gestiegen und somit die Arbeitslosigkeit nicht nur ein Problem fehlender Arbeitsplätze ist. In der gestiegenen Zahl der Langzeitarbeitslosen kommt zum Ausdruck, daß eine zunehmende Zahl von Personen ungleich größere Probleme des Wiedereinstiegs in eine Beschäftigung hat.

### 2. Arbeitsvermittlung

Die Intensivierung der Arbeitsvermittlung und der Ausbau der Betriebsbetreuung stehen im Zentrum der Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik. Dabei ist das richtige „Mix“ von „Hilfe zur Selbsthilfe“ einerseits und „Intensivbetreuung“ andererseits eine strategische Variable zur Optimierung des Ressourceneinsatzes. Beratung und Vermittlung sind auch Ausgangspunkt für all jene weitergehenden Maßnahmen, die an den Ursachen für mangelnden Vermitt-

lungs- und Stellenbesetzungserfolg ansetzen und auch zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit dienen sollen.

Als besonders nützlich Instrument der Verbindung von Arbeitsvermittlung und Qualifizierung haben sich die Arbeitsstiftungen bewährt und auch international Beachtung erlangt. Die Beziehungen zwischen AMS und Arbeitnehmern müssen dabei nach dem „Prinzip der Vertraglichkeit“ gestaltet werden. Diese Form der Zusammenarbeit zwischen AMS und Arbeitnehmern besteht in der Leistung des AMS, Beratung z. B. Vermittlungsunterstützung und Leistung des Arbeitslosengeldes (Notstandshilfe und gegebenenfalls auch eine Förderung) anzubieten und zu gewährleisten. Die Gegenleistung und Verpflichtung des Arbeitnehmers besteht darin, bei diesem Programm aktiv und verbindlich mitzuarbeiten; entzieht sich der Arbeitnehmer dieser Verpflichtung, so hat er als Konsequenz Serviceeinschränkungen z. B. Sanktionen nach dem AIVG in Kauf zu nehmen.

### 3. Qualifizierung

Durch die im Zuge der Mitgliedschaft Österreichs bei der EU mögliche Inanspruchnahme von Mitteln aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) können verstärkt neue Maßnahmen gesetzt werden, die eine zukunftsorientierte Anpassung der Qualifikation von Beschäftigten erwirken. Bei den Maßnahmen zur Qualifizierung sollten die Vermittlung und das Training von Schlüsselqualifikationen verstärkt Einzug in das Repertoire der Arbeitsmarktschulungen halten. Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen sollten darüber hinaus verstärkt evaluiert, nach qualitativen Kriterien sowie nach Chancen auf Wiederbeschäftigung und Kosteneffizienz überprüft werden. Um einerseits den Stellenmarkt, andererseits das Angebot an Qualifizierungsmaßnahmen transparenter zu machen, sollte es schließlich zu einer verstärkten Vernetzung zwischen AMS und Betrieben einerseits sowie zwischen bestehenden Weiterbildungseinrichtungen andererseits kommen.

### 4. Problemgruppen

Ein bedarfsorientiertes Service impliziert die zielgruppenspezifische Betreuung der Arbeitsuchenden. Dies bedeutet auf einem zunehmend segmentierten Arbeitsmarkt eine besondere Berücksichtigung jener, die eingeschränkte Zugangschancen zum Arbeitsmarkt haben, wie beispielsweise viele Frauen, Ältere, Behinderte z. B. generell Langzeitarbeitslose und entspricht auch dem expliziten Auftrag des Arbeitsmarktservicegesetzes.

Für die Zielgruppe der älteren Arbeitnehmer wurde ein sogenanntes Bonus/Malus-System eingerichtet, welches durch finanzielle Incentive- bzw. Disincentivewirkungen die Einstellung bzw. Kündigung solcher Arbeitskräfte im Sinne eines höchstmöglichen Beschäftigtenstandes zum Ziel hat. *Weiters wurde ein ergänzendes Sonderprogramm für Langzeitarbeitslose implementiert, welches den Betrieben Einstellungsbeihilfen in finanzieller Form gewährt.* Auch für die Zielgruppe der Frauen wurden Innovationen gesetzt, so z. B. eine

Verbesserung der Lehrstellenförderung für Mädchen in Berufen mit geringem Frauenanteil sowie eine „Weiterbildungsoffensive“ für Wiedereinsteigerinnen nach Berufsunterbrechung wegen Kinderbetreuung.

## **5. Öffentliche Beschäftigungsinitiativen**

In einigen Regionen wurden bereits gemeinnützige Arbeitskräfteüberlassungen eingerichtet. *Für Langzeitarbeitslose könnten darüber hinaus neue Modelle einer Kombination von Sozialtraining (etwa in Form einer Beschäftigungsgesellschaft) und begleitender Qualifizierung entwickelt werden.* Dieser „sekundäre Arbeitsmarkt“ sollte jedoch weiterhin ein Transitarbeitsmarkt bleiben und sich nicht als Dauerarbeitsmarkt zweiter Klasse etablieren. Als aktive Instrumente bieten sich auch Einstellbeihilfen, Arbeitsbeschaffung, Kinderbetreuungshilfen u. ä. an. *(siehe dazu unter „Problemgruppen“).*

## **6. Unternehmensgründung**

Weiters wurde das Projekt „Gründerprogramm“ vom AMS gestartet, welches Arbeitslosen bei der Gründung eines Betriebes kostenlose Beratung sowie den fortgesetzten Bezug von Arbeitslosengeld ermöglicht. Dieses unbürokratische und kostengünstige Modell zeichnet sich durch hohe Effizienz und auch im internationalen Vergleich hohe Erfolgsquoten aus.

## **7. Institutionelle Rahmenbedingungen**

Der Ausbau von EDV-Selbstbedienungsgeräten für Arbeit- und Ratsuchende wird ebenso wie die Verbesserung der Ausbildung der Mitarbeiter des Arbeitsmarktservice sowie die Entwicklung von Managementmethoden mit Hilfe sogenannter „Performance-Indicators“ vorangetrieben. Die Abgabe von Aufgaben, die früher von den Arbeitsämtern zu erledigen waren und nunmehr von anderen Rechtsträgern wahrgenommen werden, wird die Betreuungskapazitäten im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik erweitern.

Um die Möglichkeiten der aktiven Arbeitsmarktpolitik, zum Abbau der Arbeitslosigkeit beizutragen, voll zu nutzen, muß sie noch effektiver werden. Die Ergebnisse der Organisationsanalyse durch das holländische Institut für Policy-Research weisen darauf hin, daß durch die erfolgte Ausgliederung der Arbeitsmarktverwaltung günstige Voraussetzungen dafür geschaffen wurden, um die Organisationsstrukturen effizienter zu gestalten. Die vollzogene Ausgliederung bietet darüber hinaus die Voraussetzungen dafür, die für Infrastruktur und Personal aufzuwendenden Mittel im Sinne der Zielsetzung des Arbeitsmarktservice optimal einzusetzen, wobei dem Gedanken der Dezentralisation als Teil dieses Reorganisationsprogrammes besondere Bedeutung zukommt.

## 8. Mittelverteilung

Doch sind den durch organisatorische Anpassungen erreichbaren Erfolgen Grenzen gesetzt. Um den Ausschöpfungsgrad erfolgreicher Stellenbesetzungen oder die Zahl der geschulten Arbeitslosen mittelfristig substantiell zu erhöhen, wird eine deutliche Veränderung des Verhältnisses zwischen auszugebenden aktiven (Arbeitsmarktförderung) und passiven (Existenzsicherung) Mitteln notwendig sein. Dies bedarf deutlicher politischer Prioritäten, da eine Veränderung dieser Relation kurzfristig kein Nullsummenspiel ist, sondern einen insgesamt Mehraufwand erfordert. Dabei ist darauf zu achten, daß ein solcher kurzfristig entstehender Mehraufwand mittel- und langfristig durch positive Vermittlungserfolge kompensiert wird.

Eine Forcierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik muß darüber hinaus von einer umfassenden „Qualitätssicherung“ der zu finanzierenden Maßnahmen begleitet sein. Der effiziente Ressourceneinsatz vermittelt sich bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen nicht über Marktpreise. Wie in den meisten Ländern geht man in diesem Zusammenhang den Weg umfangreicher Evaluationen, die im Vergleich zu den insgesamt für Arbeitsmarktpolitik ausgegebenen Mittel „billig“ sind – 25 Mill. S pro Jahr würden ca. ½% des Gesamtaufwandes für aktive Arbeitsmarktpolitik betragen – und seit EU-Beitritt auch in Österreich notwendig und möglich, weil finanzierbar (ESF-Mittel) wurden. Sie liefern Rechenschaft über den erreichten Verwendungszweck und können wertvolle Hinweise für effizienzsteigernde Innovationen auf den verschiedensten Ebenen (z. B. bei der Vermittlung, Arbeitsmarktausbildung, aber auch im Bereich Ablauforganisation und Verwaltungsoverhead) liefern und so auch helfen, unerwünschte Mitnahme-, Substitutions- oder Displacementeffekte zu minimieren.