

Peter Grand (Wien)

Wann sind „umfassende“ Reformen auch ausreichend? Die janusköpfige Entwicklung der österreichischen aktiven Arbeitsmarktpolitik 1998–2007

Aktive Arbeitsmarktpolitik (AAMP) spielt seit dem Beginn der 1990er-Jahre eine wichtige Rolle in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsstrategie Österreichs. Dieser Beitrag beschäftigt sich mit der Entwicklung österreichischer aktiver Arbeitsmarktpolitik zwischen 1998 und 2007. Weiters wird das Verhältnis zwischen AAMP und geänderten Risikostrukturen – sogenannten „new social risks“ – näher beleuchtet. Da Resultate einer Politikfeldanalyse immer davon abhängen, vor welchem Hintergrund das jeweilige Politikfeld untersucht wird, leiten drei unterschiedliche Perspektiven die vorliegende Analyse der österreichischen aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die Entwicklung der AAMP in Österreich wird zudem mithilfe zweier Hypothesen von Giuliano Bonoli theoretisch verortet. Diese beiden Hypothesen gründen auf dem Pfadabhängigkeitstheorem und dem Machtressourcenansatz.

*Keywords: Aktive Arbeitsmarktpolitik, New social risks, Österreich, Sozialpolitik, Pfadabhängigkeit
active labour market policy, Austria, welfare state, new social risks, path
dependency*

1. Einleitung

Arbeitsmarktpolitik kann grundsätzlich in aktive und passive Arbeitsmarktpolitik unterteilt werden. Passive Arbeitsmarktpolitik ist darauf ausgerichtet, das durch Erwerbsarbeitslosigkeit fehlende Einkommen mit Lohnersatzleistungen zu kompensieren. Aktive Arbeitsmarktpolitik (AAMP) umfasst grundsätzlich all jene Instrumente, welche darauf abzielen, Arbeitslosigkeit zu verhindern oder erwerbsarbeitslose Menschen wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Darunter fallen Maßnahmen, wie z. B. Beschäftigungsförderungen, Aus- und Weiterbildungsangebote und Unterstützungsleistungen. AAMP in Österreich als Schwerpunkt der Analyse wurde bis dato in der Vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung relativ wenig Aufmerksamkeit gewidmet (vgl. Graf 2002; Zauner 2006). Ungleich mehr Arbeiten sind vorhanden, welche sich mit der Analyse österreichischer Sozialpolitik bzw. mit österreichischer Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik beschäftigen und in denen AAMP als Bestandteil mit untersucht wurde (vgl. u. a. Fink 2006; Obinger/Tálos 2006; Tálos 1987; Tálos/Roßmann 1992; Obrowski 1995).

Dieser Beitrag geht der Frage nach, wie sich die österreichische AAMP zwischen 1998 und 2007 auf der Outcome-Seite des politischen Systems entwickelte. Weiters wird AAMP vor dem Hintergrund geänderter Risikostrukturen untersucht, welche in der wissenschaftlichen Diskussion als „new social risks“ (NSR) zusammengefasst werden (siehe dazu die Beiträge in Armingeon/Bonoli 2006).

Die Unterscheidung zwischen *old social risks* (OSR) und NSR (vgl. u. a. Bonoli 2006b;

Peter Grand (Wien)

Wann sind „umfassende“ Reformen auch ausreichend? Die janusköpfige Entwicklung der österreichischen aktiven Arbeitsmarktpolitik 1998–2007

Aktive Arbeitsmarktpolitik (AAMP) spielt seit dem Beginn der 1990er-Jahre eine wichtige Rolle in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsstrategie Österreichs. Dieser Beitrag beschäftigt sich mit der Entwicklung österreichischer aktiver Arbeitsmarktpolitik zwischen 1998 und 2007. Weiters wird das Verhältnis zwischen AAMP und geänderten Risikostrukturen – sogenannten „new social risks“ – näher beleuchtet. Da Resultate einer Politikfeldanalyse immer davon abhängen, vor welchem Hintergrund das jeweilige Politikfeld untersucht wird, leiten drei unterschiedliche Perspektiven die vorliegende Analyse der österreichischen aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die Entwicklung der AAMP in Österreich wird zudem mithilfe zweier Hypothesen von Giuliano Bonoli theoretisch verortet. Diese beiden Hypothesen gründen auf dem Pfadabhängigkeitstheorem und dem Machtressourcenansatz.

*Keywords: Aktive Arbeitsmarktpolitik, New social risks, Österreich, Sozialpolitik, Pfadabhängigkeit
active labour market policy, Austria, welfare state, new social risks, path
dependency*

1. Einleitung

Arbeitsmarktpolitik kann grundsätzlich in aktive und passive Arbeitsmarktpolitik unterteilt werden. Passive Arbeitsmarktpolitik ist darauf ausgerichtet, das durch Erwerbsarbeitslosigkeit fehlende Einkommen mit Lohnersatzleistungen zu kompensieren. Aktive Arbeitsmarktpolitik (AAMP) umfasst grundsätzlich all jene Instrumente, welche darauf abzielen, Arbeitslosigkeit zu verhindern oder erwerbsarbeitslose Menschen wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Darunter fallen Maßnahmen, wie z. B. Beschäftigungsförderungen, Aus- und Weiterbildungsangebote und Unterstützungsleistungen. AAMP in Österreich als Schwerpunkt der Analyse wurde bis dato in der Vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung relativ wenig Aufmerksamkeit gewidmet (vgl. Graf 2002; Zauner 2006). Ungleich mehr Arbeiten sind vorhanden, welche sich mit der Analyse österreichischer Sozialpolitik bzw. mit österreichischer Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik beschäftigen und in denen AAMP als Bestandteil mit untersucht wurde (vgl. u. a. Fink 2006; Obinger/Tálos 2006; Tálos 1987; Tálos/Roßmann 1992; Obrowski 1995).

Dieser Beitrag geht der Frage nach, wie sich die österreichische AAMP zwischen 1998 und 2007 auf der Outcome-Seite des politischen Systems entwickelte. Weiters wird AAMP vor dem Hintergrund geänderter Risikostrukturen untersucht, welche in der wissenschaftlichen Diskussion als „new social risks“ (NSR) zusammengefasst werden (siehe dazu die Beiträge in Armingeon/Bonoli 2006).

Die Unterscheidung zwischen *old social risks* (OSR) und NSR (vgl. u. a. Bonoli 2006b;

2003; Powell/Barrientos 2004; Taylor-Gooby 2004a; 2004b; Morel/Palier 2003; Clasen/Clegg 2006; Huber/Stephens 2006) legt den Fokus auf neue Rahmenbedingungen, welche wohlfahrtsstaatliche Regime herausfordern.

Die Unterscheidung zwischen OSR und NSR sollte nicht als Dichotomie angesehen werden, sondern vielmehr als Kontinuum, welches diese beiden Begriffe begrenzen. (vgl. Clasen/Clegg 2006). Als Beispiel mag hier der steigende Problemdruck auf nicht- bzw. minderqualifizierte ArbeitnehmerInnen dienen. Diese Personengruppe war bereits im „*golden age of the welfare state*“ einem erhöhten Risiko der Arbeitslosigkeit ausgesetzt. Arbeitslosigkeit war jedoch in den meisten Fällen ein kurzfristiges Phänomen, da Produktivitätssteigerungen aufgrund technologischer Innovationen verbunden mit keynesianischer staatlicher Nachfragesteigerung die Arbeitsnachfrage ausreichend hoch hielten, um Langzeitarbeitslosigkeit weitgehend zu verhindern. Zusätzlich wurden Löhne dieser Personengruppen aufgrund von (neo-)korporatistischen Lohnverhandlungen bzw. Flächentarifverträgen oder staatlich eingezogenen Lohnuntergrenzen auf einem nicht armutsgefährdeten Niveau gehalten (vgl. u. a. Bonoli 2007, 499). Diese Situation hat sich erheblich gewandelt – immer mehr Menschen sind immer öfter von Arbeitslosigkeit betroffen und diese wird wiederkehrender Bestandteil der Berufsbiografie.

Joblessness in the post-industrial labour market has a number of novel dimensions. For example, with increasing labour market volatility and selectivity, transitions into and out of employment have become rather more frequent and, at certain stages of the life cycle in particular, more protracted. (Clasen/Clegg 2006, 194)

Giuliano Bonoli hat die Anpassungsfähigkeit wohlfahrtsstaatlicher Institutionen an geänderte Risikostrukturen aufbauend auf Thesen der Pfadabhängigkeit und des Machtressourcenansatzes untersucht (vgl. Bonoli 2007; 2006b). Zentrales Ergebnis ist, dass Länder zu unterschiedlichen Zeitpunkten mit dem Problemdruck geänderter Risikostrukturen (NSR) konfrontiert wurden, so z. B. Schweden zu Beginn der 1970er Jahre, als der Wohlfahrtsstaat noch im Ausbau begriffen war. NSR bedeuten vor allem für Wohlfahrtsstaaten konservativ-korporatistischer Prägung eine besondere Herausforderung, da diese relativ spät diesem Problemdruck ausgesetzt waren und materielle Ressourcen bereits in – auf OSR ausgerichteten – wohlfahrtsstaatlichen Sicherungssystemen „gespeichert“ sind. Da eine weitere Erhöhung von Sozialausgaben in maturierten Wohlfahrtsstaaten unwahrscheinlich ist, unterliegen diese Systeme dem Phänomen der Pfadabhängigkeit.

Time is crucial in this argument. Whether countries manage or fail to reorient their welfare states in a way that reflects changed socioeconomic circumstances depends on the relative timing of key socioeconomic trends in interaction with existing welfare state structures. (Bonoli 2007, 512)

Eine weitere These bezüglich der mangelnden Anpassungsfähigkeit maturierter Wohlfahrtsstaaten betrifft die geringe Ausstattung an Machtressourcen der von NSR betroffenen Gruppen. Nicht oder gering qualifizierte Menschen, Jugendliche, alleinerziehende Mütter oder Menschen mit Pflegeaufgaben sind äußerst heterogene Gruppen und zählen zudem nicht zu den Kernwählerschichten politischer Parteien (vgl. Bonoli 2006b; Ebbinghaus 2006).

In Bezug zur Evolution neuer Risikostrukturen (NSR) und in Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt sind Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik – einschlägigen Befunden folgend (vgl. Clasen/Clegg 2006; Bonoli 2008; 2006a) – besonders geeignet diesem neuen Problemdruck

zu begegnen. Besonders die Gruppe der nicht- und minder-qualifizierten Menschen und die Gruppe der langzeitbeschäftigungslosen Menschen, aber auch Frauen und Jugendliche können von einem Ausbau des Förderinstrumentariums der AAMP profitieren. Die Vermittlung zusätzlicher Qualifikationen bzw. die Unterstützung zur (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt sind besonders für diese Gruppen wichtige Ressourcen.

Daraus ergeben sich folgende Fragestellungen:

- (1) Wie entwickelte sich die österreichische aktive Arbeitsmarktpolitik auf der outcome-Seite des politischen Systems zwischen 1998 und 2007?
- (2) Wie steht diese Entwicklung in Relation zu einem wachsenden Problemdruck durch NSR? Wie wurde auf den angesprochenen Problemdruck in Österreich reagiert?
- (3) Wenn die österreichische AAMP nicht auf NSR reagiert hat, kann dieser Umstand mit den oben besprochenen Thesen von Bonoli erklärt werden?

Diese Fragestellung wird im Folgenden vor dem Hintergrund der Thesen Bonolis anhand von Output- und Outcome-Indikatoren der österreichischen AAMP beantwortet (zu den Vor- und Nachteilen der Politikfeldanalyse anhand von Ausgabenentwicklungen siehe u.a. De Deken/Kittel 2008; Siegel 2008).¹

Wie deutlich wurde, beschäftigt sich dieser Artikel mit der zentralen Frage der Anpassungsleistung der österreichischen AAMP an geänderte Risikostrukturen. Damit einher geht eine der wichtigsten und zugleich schwierigsten Fragen – da äußerst kontroversiell – der Vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung bzw. der Vergleichenden Politikwissenschaft allgemein. Ab wann kann von einem Wandel gesprochen werden und wann liegt die Beibehaltung des Status-Quo vor? Diese Frage kann jedoch nicht absolut beantwortet werden, sondern immer nur im Vergleich, z. B. zum Kontext oder zum Problemdruck, wobei wiederum die Antwort je nach Wahl des Vergleichsobjektes variieren kann.

Aus diesem Grund wird im Folgenden eine Beurteilung der Entwicklung der österreichischen AAMP aus drei verschiedenen Perspektiven vorgenommen:

- eine generelle Betrachtung der österreichischen AAMP
- AAMP in Relation zum Problemdruck NSR
- AAMP im europäischen Vergleich.

Diese drei Betrachtungsweisen können nur analytisch voneinander getrennt werden, da die Grenzen fließend sind. Die folgenden drei Kapitel beleuchten die Ausgestaltung der österreichischen AAMP aus den drei unterschiedlichen Perspektiven.

2. Eine generelle Betrachtung der österreichischen AAMP

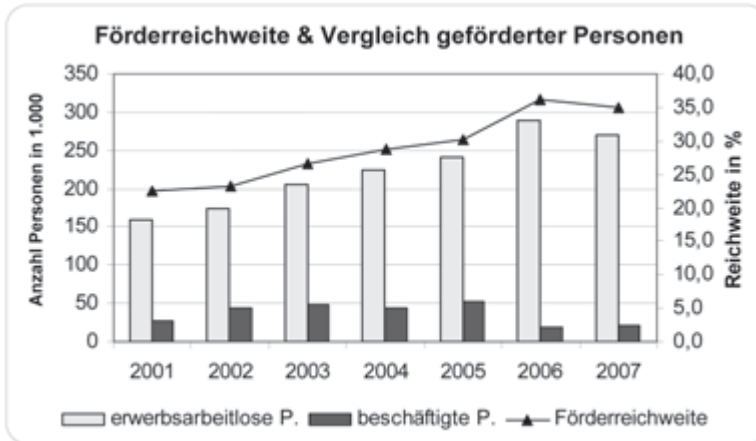
Ein erster Überblick beschäftigt sich mit der Reichweite von AAMP und der Verteilung der geförderten Personen.

2.1. Reichweite AAMP und Verteilung der geförderten Personen

Insgesamt wurden 2007 rund 861.000 Förderfälle durch das AMS Österreich abgewickelt, da jedoch eine Person mehrere Förderungen pro Jahr erhalten kann, ist davon auszugehen, dass die

Anzahl an geförderten Personen niedriger ist. In der Anzahl an geförderten Personen sind auch Menschen in Beschäftigung enthalten. Im Jahr 2007 belief sich die Anzahl an neu geförderten Personen auf rund 292.000 (vgl. AMS-Österreich 2008). Aufgeschlüsselt nach dem Status beschäftigt bzw. erwerbsarbeitslos ergeben sich 21.719 geförderte beschäftigte Personen und 271.084 geförderte erwerbsarbeitslose Menschen. Der Anteil an geförderten beschäftigten Personen beträgt somit für 2007 13,5%.

Diagramm 1: Förderreichweite und Vergleich geförderter Personen



Quelle: AMS 2003, 2004, 2006, 2007, 2008 eigene Berechnungen.

Setzt man die geförderten erwerbsarbeitslosen Personen in Verhältnis zur Anzahl der von Erwerbsarbeitslosigkeit betroffenen Menschen, ergibt sich eine Förderreichweite von 30,1% – diese Daten stehen seit 2001 zur Verfügung² (vgl. AMS-Österreich 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008).

Die Förderreichweite ist von 22,6% im Jahr 2001 auf 35,0% im Jahr 2007 angestiegen, während die Anzahl an neu geförderten Personen zwischen 2001 und 2007 um rund 105.800 Personen zugenommen hat. Dies entspricht einer Steigerung von rund 57%.

Betrachtet man die geförderten Personen nach Geschlecht, zeigt sich, dass der Frauenanteil im Durchschnitt zwischen 2001 und 2007 bei rund 54% liegt. Der Frauenanteil an allen geförderten Personen sank 2001 von 56,8% auf rund 52% im Jahr 2007.

2.2 Ausgabenstruktur der AAMP

Im Zusammenhang mit AAMP kann grundsätzlich zwischen aktiver Arbeitsmarktpolitik und aktivierender oder aktivierter passiver Arbeitsmarktpolitik unterschieden werden. Unter aktiver Arbeitsmarktpolitik wird das Förderbudget des AMS Österreich verstanden. Aktivierende Mittel werden aus dem passiven Leistungssystem der Arbeitsmarktpolitik ausbezahlt, während die EmpfängerInnen an Maßnahmen im Rahmen der AAMP teilnehmen, so z. B. Schulungsarbeitslosengeld und -notstandshilfe.

Tabelle 1: Ausgaben aktive und aktivierende Arbeitsmarktpolitik 1998–2007

Ausgaben aktive & aktivierende ¹⁾ Arbeitsmarktpolitik AMS/BMWa 1998–2007 ²⁾											
in Mio. Euro	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Beschäftigung	124,31	146,17	175,31	192,97	177,78	178,63	173,16	175,38	211,45	208,86	
Qualifizierung	342,04	392,44	355,08	352,71	390,99	452,76	413,22	395,25	567,04	565,01	
Unterstützung	48,19	55,61	56,48	53,27	50,61	60,38	58,22	59,30	68,48	71,74	
Gesamt Mittel AMS	514,54	594,21	586,88	598,95	619,38	691,77	644,60	629,93	846,97	845,61	
davon AMS	402,44	486,86	521,85	521,19	541,31	634,49	583,70	576,87	798,99	805,28	
davon ESF	112,10	107,35	65,03	77,76	78,07	57,28	60,90	53,06	47,99	40,34	
Mittel des BMWa/BMAGS	34,52	15,00	9,00	42,00	38,00	66,00	82,00	73,00	80,00	61,00	
Förderbudget Gesamt (m. DLU-Effekt 2003–2005)³⁾	549,06	609,21	595,88	640,95	657,38	765,77	793,60	784,93	926,97	906,61	
Ausgaben für AAMP zu Preisen 1998 (Verbraucherpreisindex)											
Ausgaben AAMP	549,06	605,65	578,89	606,53	611,32	695,19	653,11	617,18	802,17	768,29	
Ausgaben für AAMP zu Preisen 1998 pro % Arbeitslosenquote (ALQ)											
ALQ (Register)	76,53	91,48	102,06	105,38	95,82	108,10	102,56	96,90	136,32	146,23	
ALQ (IFS)	122,00	156,20	165,50	178,00	156,50	176,20	151,40	135,20	193,10	206,00	
Ausgaben AAMP pro Förderfall in Euro											
AAMP/FF	2414	1614	1759	1294	1137	1022	1073	943	957	1053	
AAMP/FF - Index	100,00	66,85	72,86	53,59	47,08	42,31	44,45	39,06	39,64	43,62	
Ausgaben für aktivierende AMP in Mio. Euro											
Gesamt	73,49	120,87	125,65	173,21	168,68	218,61	269,66	354,06	428,94	408,63	

¹⁾ Ohne Altersteilzeitgeld²⁾ Ohne unternehmensbezogene Arbeitsmarktförderung³⁾ Der DLU-Effekt wird seit 2005 vom BMWa nicht mehr explizit ausgewiesen und ist in den Mitteln für aktivierende AMP für Qualifizierung enthalten.

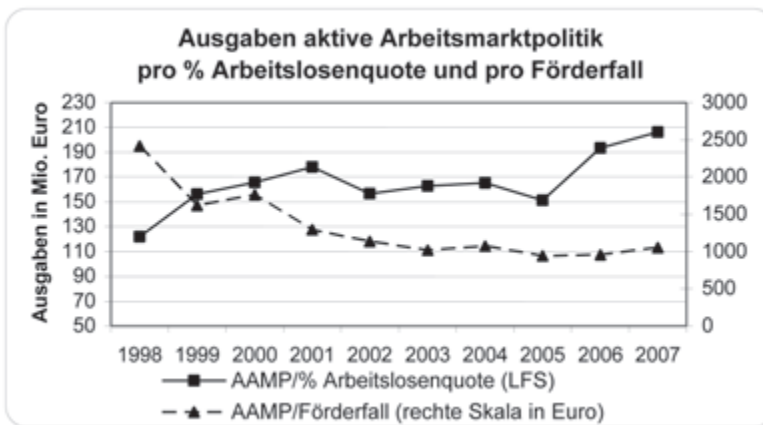
Quelle: AMS, BMWa.

Tabelle 1 gibt eine Übersicht über den Mitteleinsatz (AMS und BMWA) zwischen 1998 und 2007. Zwischen 2003 und 2005 wurde vom BMWA der sogenannte DLU-Effekt ausgewiesen. Im Zuge des Budgetbegleitgesetzes erfolgte eine altersunabhängige Ausdehnung der Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes um die Dauer einer vom AMS beauftragten Schulungsmaßnahme (§ 18 Abs. 4 AIVG, in Kraft getreten mit 01.07.2003). Davor war dies nur für Menschen über 45 Jahren möglich und altersunabhängig für maximal 3 Monate. Als Ersatz für das ALG wurde eine Beihilfe zur Deckung des Lebensunterhaltes (DLU) gewährt. Dadurch gingen die Ausgaben des AMS ab dem Jahr 2003 zurück (diese Ausgaben zählen zur Maßnahmengruppe Qualifizierung), da dieser Bezug des ALG nun bei den aktivierten passiven Mitteln angeführt wird.

Die Mittel des Förderbudgets des AMS Österreich (bestehend aus AMS plus BMWA/BMAGS-Mittel) haben sich nominell zwischen 1998 und 2007 um 65 % erhöht. Auf diese Erhöhung hat das Beschäftigungsförderungsgesetz 2006 („Unternehmen Arbeitsplatz“) mit einem Gesamtvolumen von knapp 285 Mio. Euro entscheidenden Einfluss. Davon waren für das Jahr 2006 rund 205 Mio. Euro und für das Jahr 2007 rund 80 Mio. Euro für aktive und aktivierende Arbeitsmarktpolitik vorgesehen. Der Anteil der Ausgaben für AAMP in % des BIP hat sich leicht von 0,29 % im Jahr 1998 auf 0,33 % im Jahr 2007 erhöht. Für das Jahr 2008 stehen dem AMS rund 871 Mio. Euro (ohne Mittel des BMWA) für die AAMP zur Verfügung³, dies entspricht einer weiteren Erhöhung der Mittel um rund 25 Mio. Euro verglichen mit dem Vorjahr.

Weiters können die Ausgaben differenziert werden nach Ausgaben pro % der Arbeitslosenquote und pro Förderfall (FF), d.h. in Relation zum Problemdruck (siehe Diagramm 2).

Diagramm 2: Ausgaben pro % Arbeitslosenquote

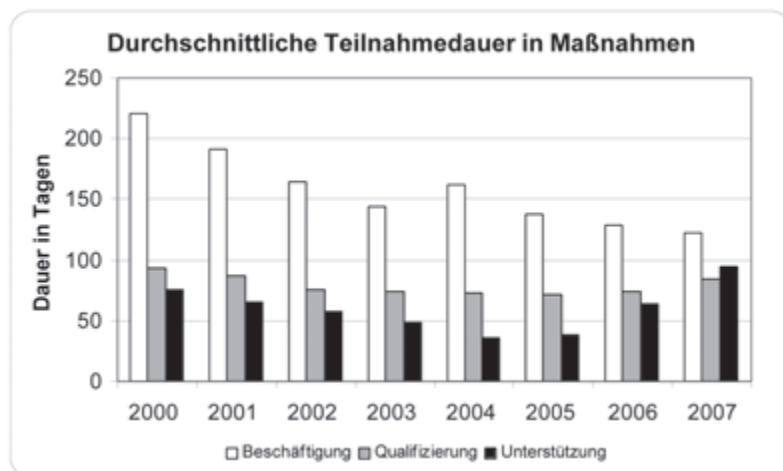


Quelle: AMS, BMWA, eigene Berechnungen.

Wie daraus ersichtlich, sind die Ausgaben für AAMP zwischen 1998 und 2007 kontinuierlich angestiegen, wiederum mit einem deutlichen Anstieg zwischen 2005 und 2006 aufgrund des Beschäftigungsförderungsprogramms „Unternehmen Arbeitsplatz“. Dieser Entwicklung gegenübergestellt, hat sich die Anzahl der FF um 379 % von 227.400 FF im Jahr 1998 auf 861.214 FF im Jahr 2007 erhöht. Die Ausgaben pro FF sind dementsprechend gesunken, nämlich von 2.415 Euro/FF im Jahr 1998 auf 1053 Euro/FF im Jahr 2007, dies entspricht einer Reduktion um rund 56 %

im gegenständlichen Zeitraum. Auch wenn dazu keine detaillierten Informationen vorliegen, darf bezweifelt werden, dass diese Entwicklung ohne Einbußen in der Qualität der jeweiligen Fördermaßnahmen vonstatten ging (Fink 2006, 177). Dieser Befund von Marcel Fink kann durch Darstellung der durchschnittlichen Teilnahmedauer an Maßnahmen zusätzlich unterstrichen werden.

Diagramm 3: Durchschnittliche Verweildauer in Maßnahmen



Quelle: BMWA.

Wie in Diagramm 3 ersichtlich, sinken die Teilnahmedauern an Förderinstrumenten in allen Maßnahmengruppen im Zeitraum 2000 bis 2005 nahezu durchgängig und steigen wiederum in den Jahren 2006/07.

Der Rückgang der neu geförderten Personen und die Erhöhung der Ausgaben pro FF sowie die Verlängerung der durchschnittlichen Teilnahmedauern sind auf eine Betonung qualitativ höherer – damit kostenintensiverer – und langfristigerer Maßnahmen zurückzuführen (vgl. BMWA 2008). Obwohl Umkehrschlüsse nicht immer zulässig sind, so legt diese Entwicklung doch die Vermutung nahe, dass vor 2006 die strategische Ausrichtung der AAMP eher auf kürzere und kostengünstigere Maßnahmen fokussierte.

Ob dieser Verlauf der AAMP auf die Regierungsbildung 2006 zurückzuführen ist, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Zumindest können teilweise wahlstrategisch motivierte Beschäftigungsförderungsinitiativen zu „Erfolgsstories“ werden, wie z. B. das bereits erwähnte Beschäftigungsförderungsgesetz „Unternehmen Arbeitsplatz“, aber auch z. B. die Lehrlingsoffensive und die Einführung des Jugendausbildungssicherungsgesetzes im Jahr 1998 unter Bundeskanzler Viktor Klima.

In der Aufstellung zu Ausgaben der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik (siehe Tabelle 1) wird – im Gegensatz zu Aufstellungen des BMWA – das Altersteilzeitgeld nicht zu den aktivierenden Ausgaben hinzugezählt. Diese Leistung trat mit Beginn 2000 (§ 27 AIVG, BGBl. Nr. 179/1999 und BGBl. Nr. 15/2000) in Kraft und ersetzt Mehraufwendungen des Arbeitgebers aufgrund der Verringerung der Arbeitszeit älterer MitarbeiterInnen. Dabei muss die Normalarbeitszeit auf mindestens 75 % vermindert werden und innerhalb der ersten drei Monate eine beim AMS ar-

beitslos gemeldete Arbeitskraft oder ein Lehrling eingestellt werden. Der Effekt dieses Instrumentes war jedoch, dass die Altersteilzeit oftmals zu Beginn der Laufzeit geblockt wurde, die restliche Zeit wurde mit einer Dienstfreistellung überbrückt. Mit der Neuregelung der Altersteilzeit (Budgetbegleitgesetz 2003, §§ 27 und 82 AIVG, BGBl. Nr. 71/2003) wurde versucht dieser Blockung entgegenzuwirken. Aufgrund der Möglichkeit der Blockung stellt dieses Instrument keine aktivierende Maßnahme im eigentlichen Sinne dar, sondern ein Hilfsmittel, um einen vorzeitigen Ruhestand zu ermöglichen. Die Ausgaben für das Altersteilzeitgeld sind nicht unbeträglich, im Jahr 2007 betragen die Ausgaben für das Altersteilzeitgeld rund 411 Mio. Euro – die Ausgaben für aktive und aktivierende AMP rund 906 Mio. Euro (AMS und Eurostat zählen die Altersteilzeit ebenfalls nicht zu AAMP).

Zwischen dem eigentlichen Förderbudget und den Mitteln der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik besteht jedoch noch ein weiterer Zusammenhang. Auf Beihilfen aus dem Förderbudget des AMS bzw. auf die Gewährung von Maßnahmen im Rahmen der AAMP besteht gemäß § 34 Z. 3 AMSG kein Rechtsanspruch. Dieser ist bei Leistungen aus passiver Arbeitsmarktpolitik hingegen grundsätzlich gegeben. Die Höhe des Förderbudgets, welches jährlich im Bundesfinanzgesetz festgelegt wird, kann nicht auf die im Laufe eines Jahres möglichen Veränderungen des Arbeitsmarktes reagieren. Als – zumindest weitgehend – konjunkturtauglich können die Leistungen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik angesehen werden, da diese bei steigender Arbeitslosigkeit aufgrund des bestehenden Rechtsanspruches entsprechend ansteigen.

Zusammenfassend kann bei einer generellen Betrachtung der Entwicklung der österreichischen AAMP von einem zum Teil erheblichen Ausbau sowohl der Ressourcen als auch der Anzahl geförderter Personen gesprochen werden. Dem gegenüber stand die massive Kostenreduktion zwischen 1998 und 2005 pro FF, wobei jedoch 2007 eine Orientierung in Richtung qualitativ hochwertigerer und damit kostenintensiverer Maßnahmen stattfand (BMWA 2008). Nichtsdestotrotz, aufgrund der bemerkenswerten Erhöhung der zur Verfügung gestellten materiellen Ressourcen und des geförderten Personenkreises widerspricht das österreichische Fallbeispiel den Thesen Giuliano Bonolis, wonach konservativ-korporatistische Wohlfahrtsstaaten nur eine geringe Anpassungsfähigkeit aufweisen und eher Reformblockaden zu erwarten sind.

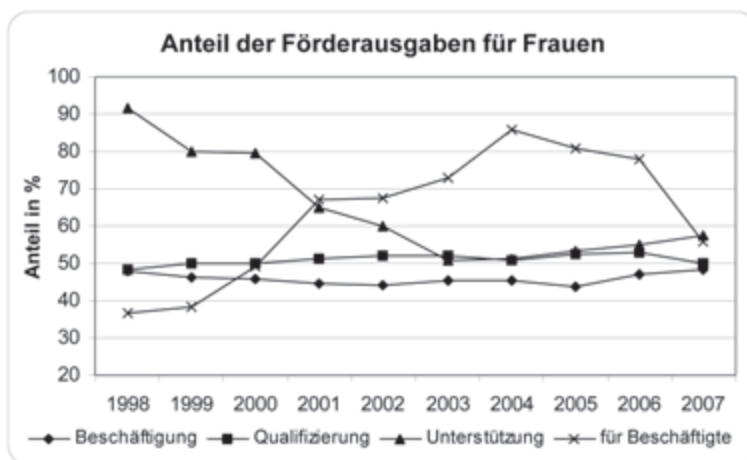
3. AAMP in Relation zum Problemdruck NSR

Für Österreich kann ein Strukturwandel des Arbeitsmarktes, welcher allgemein mit den Begriffen Tertiärisierung, Globalisierung, Technologisierung und Dynamisierung und Fragmentierung der Beschäftigung beschrieben wird, seit 1990 konstatiert werden (vgl. Bock-Schappelwein 2005). Die Entwicklungen der Verfestigung der Arbeitslosigkeit im sekundären Sektor bei gleichzeitiger Zunahme der Beschäftigung im Dienstleistungssektor und der stetigen Zunahme atypischer Beschäftigungsformen (vgl. Tálos/Mühlberger 1999) sowie dem Zuwachs an prekären Beschäftigungsverhältnissen stellen vor allem für Frauen ein NSR dar, da diese den weitaus größten Anteil bei Teilzeit und geringfügiger Beschäftigung aufweisen. So lag für Frauen 2007 die Teilzeitquote bei 41,2% (Männer 7,2%) und der Frauenanteil an geringfügiger Beschäftigung bei 69%. Als Indikator für das zunehmende Fehlen einer sozialen Absicherung gegen Arbeitslosigkeit für prekäre und niedrig entlohnte Beschäftigungsformen können Daten über den Bezug offener Sozialhilfe, d.h. Leistungen der Sozialhilfe an Privathaushalte, herangezogen werden (vgl. Bock-Schappelwein 2005). Die Anzahl der BezieherInnen offener Sozialhilfe steigt seit 1998 an (mit einem leichten Rückgang 2002) und lag 2006 bei 131.000 BezieherInnen, dies

entspricht einer Steigerung von mehr als 130%. Weiters muss bei diesen Zahlen eine non-take-up Rate berücksichtigt werden, welche bei rund 60% vermutet wird (vgl. Fuchs 2007). Von prekärer Beschäftigung sind besonders Frauen betroffen: Liegt diese bei Männern – je nach Definition – zwischen 8% und 24%, steigen diese Zahlen bei Frauen auf 26% bzw. 57% (Lutz et al. 2005a, 181ff.).

Werden die Förderausgaben nach Geschlecht differenziert, so zeigt sich für den Frauenanteil die in Diagramm 4 dargestellte Entwicklung.

Diagramm 4: Verteilung der Fördermittel für Frauen



Quelle: AMS.

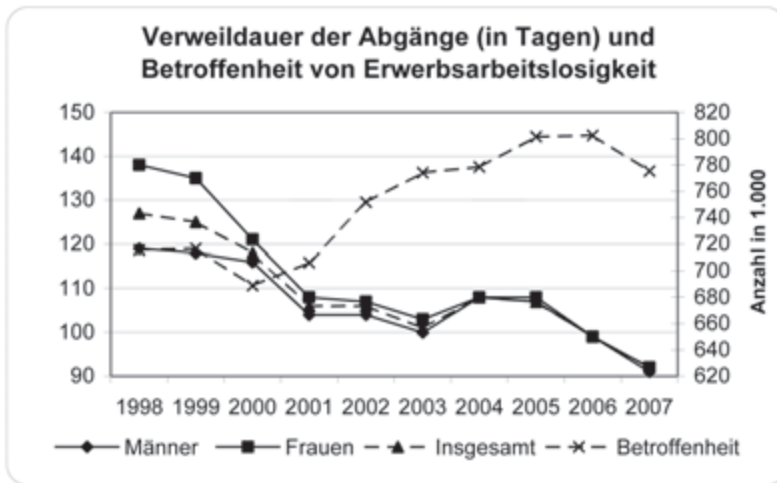
Während sich die Anteile der Ausgaben an Beihilfen für Frauen in den Bereichen Beschäftigung und Qualifizierung zwischen 1998 und 2007 nur geringfügig geändert haben, sank der Anteil der Ausgaben im Bereich Unterstützung von Frauen von 91,6% auf rund 58%. Gleichzeitig stieg der Anteil der gesamten Förderausgaben für weibliche Beschäftigte von 36,7% auf rund 56% – der Anteil der Förderausgaben für arbeitslose Frauen blieb nahezu konstant bei rund 51%.

Diese starke Reduktion der Ausgaben im Bereich der Unterstützungsleistungen für Frauen ist auf zwei Entwicklungen zurückzuführen. Zum Einen ist die Anzahl der gewährten Kinderbeihilfen um rund 25% zurückgegangen, diese Leistung wird zu rund 98% an Frauen gewährt. Zum Anderen hat dieser Verlauf seine Gründe in einer veränderten technischen Erfassung der Daten. Vor 2000 sind geschlechtsspezifische Verteilungen nicht genau erfasst worden bzw. wurden auch anteilmäßig hochgerechnet, wodurch sich Verzerrungen im Datenmaterial ergaben. Neben der Verbesserung der Erfassungsgenauigkeit hat sich auch der Erfassungsgrad erhöht.

Der Anstieg der Ausgaben für beschäftigte Frauen ist auf die Ausgestaltung der letzten ESF-Periode zurückzuführen. Dabei erfolgte eine verstärkte Förderung von Frauen im Rahmen der Qualifizierung von Beschäftigten (ESF Schwerpunkt 4: Flexibilität am Arbeitsmarkt). Entsprechend den AMS-Richtlinien (7/2000 und 11/2001) wurden nur gering qualifizierte Männer oder Männer über 45 Jahre bei der Maßnahmengruppe Qualifizierung für Beschäftigte berücksichtigt. Männer unter 45 Jahre wurden nur im Rahmen von Qualifizierungsverbänden oder Job-Rotation-Programmen gefördert. Der Männeranteil betrug in der ESF-Periode 2000-2006 dementsprechend rund 18% (vgl. Lutz et al. 2005b, 92ff.).

Ein weiteres Merkmal struktureller Veränderungen am Arbeitsmarkt ist eine steigende Betroffenheit von Erwerbsarbeitslosigkeit. Im Jahr 2007 waren 775.341 Personen mindestens einen Tag lang von Erwerbsarbeitslosigkeit betroffen. Zwischen 1998 und 2007 steigt die Betroffenheit im Durchschnitt um rund 11.700 Personen pro Jahr. Gleichzeitig sinkt jedoch die durchschnittliche Verweildauer in Erwerbsarbeitslosigkeit, diese betrug 92 Tage für 2007 und reduzieren sich seit 1998 im Durchschnitt um 3,3 Tage pro Jahr.

Diagramm 5: Verweildauer in und Betroffenheit von Arbeitslosigkeit



Quelle: AMS.

Eine weitere Entwicklung, welche unter NSR fällt, ist die vermehrte Erwerbsarbeitslosigkeit nicht oder gering qualifizierter Menschen.

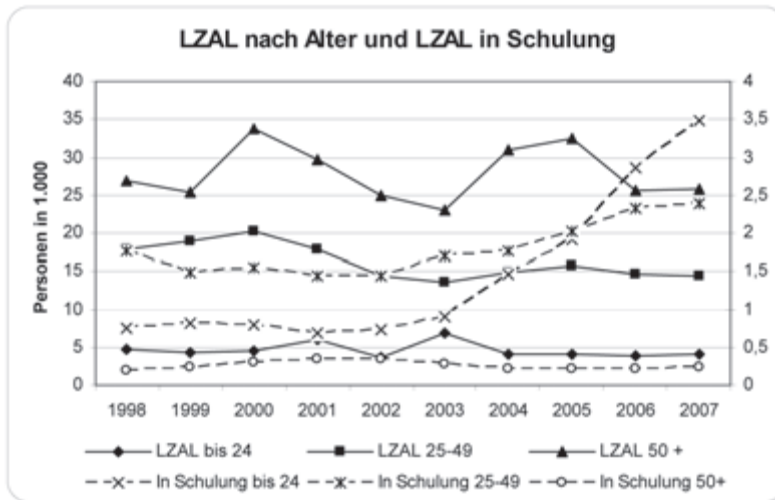
Menschen ohne Abschluss bzw. mit Lehrabschluss (ohne Meisterprüfung) bilden dabei den größten Anteil von rund 80% am Bestand erwerbsarbeitsloser Personen. Zudem haben diese beiden Gruppen im Durchschnitt auch die größte Zuwachsrate im Vergleich zu den anderen Ausbildungsgruppen. Somit stellt Bildung neben Alter und lang andauernder Erwerbslosigkeit eine wesentliche Integrationsbarriere ins Beschäftigungssystem dar.

Ein weiteres Merkmal von NSR betrifft die Langzeitarbeitslosigkeit (LZAL), da diese als Maß für dauerhafte Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt herangezogen werden kann. Zur LZAL werden hier Personen gezählt, wenn die Netto-Arbeitslosigkeit 365 Tage überschreitet und nicht durch Perioden länger als 28 Tage unterbrochen wird (z. B. Schulungen, Beschäftigungsepisoden, Krankenstand).

Ein alternatives Konzept zu LZAL ist jenes der Langzeitbeschäftigungslosigkeit (LZBL). In diesem führen erst Unterbrechungen mit einer Dauer von mehr als 62 Tagen zur Beendigung einer Episode der LZBL (vgl. u.a. BWA 2006, 24). Vergleicht man diese beiden Konzepte in absoluten Zahlen, so steigt die LZBL seit Mitte 2001 bis Anfang 2007 nahezu durchgängig an, geht allerdings seit März 2007 stark zurück. Weiters fallen unter LZBL je nach Zeitperiode zwischen 5- bis 8-mal so viele Personen, wie unter das Konzept LZAL.

Das nachfolgende Diagramm unterscheidet LZAL nach drei Altersgruppen und stellt gleichzeitig die Anzahl der in Schulung befindlichen Personen dar (LZAL – Bestand auf der linken

Diagramm 6: Langzeitarbeitslosigkeit (LZAL) nach Alter und in Schulung



Quelle: BALI BMWA.

und in Schulung befindliche Personen auf der rechten Skala jeweils in 1.000). Diese Darstellung wurde aufgrund der bereits erwähnten „28-Tage-Regelung“ gewählt.

Die LZAL ist bei Jugendlichen und der Altersgruppe 25–49 Jahre zwischen 1998 und 2007 leicht gesunken, während diese bei Über-50-Jährigen mit starken Schwankungen im Jahr 2007 auf einem ähnlichen Niveau liegt wie 1998. Der Anstieg der in Schulung befindlichen Personen zwischen 25–49 Jahren kann auch auf die mit dem Budgetbegleitgesetz 2003 verabschiedete Regelung zurückgeführt werden, welche nach drei Monaten Erwerbsarbeitslosigkeit eine verpflichtende Teilnahme an Schulungsmaßnahmen vorsieht (§ 38a AMSG).

Auffallend ist weiters, dass die Anzahl der Jugendlichen in Schulungen seit 2003 stark ansteigt. Dies kann auf die steigende Jugendarbeitslosenquote (JALQ) – mit einem Anstieg zwischen 2000 und 2005 von 5,3% auf 10,3% nach Eurostat – verbunden mit der politischen Sensibilität dieses Themas zurückgeführt werden. Im Jahr 2007 ging die JALQ allerdings wieder auf 8,7% zurück.

Einen entscheidenden Faktor dieser Erhöhung stellte wiederum das Beschäftigungsförderungsgesetz 2006 („Unternehmen Arbeitsplatz“) dar. Dieses Paket enthielt auch ein Sonderprogramm zur Förderung von Lehrstellen im Jahr 2005, welches budgettechnisch erst 2006 wirksam wurde (vgl. AMS-Österreich 2006, 30). Ein weiteres Programm förderte Betriebe, welche zusätzliche Lehrstellen zur Verfügung stellten („Blum-Bonus“ vgl. BMWA 2007, 21).

Zudem kann vermutet werden, dass die starke Erhöhung der Anzahl in Schulung befindlicher Jugendlicher ausschlaggebend ist für den Rückgang der JAQL seit 2005, da Jugendliche in Schulung nicht in die JAQL einfließen.

Besonders ältere Menschen sind einem hohen Langzeitarbeitslosigkeits- bzw. Langzeitbeschäftigungslosigkeitsrisiko ausgesetzt (Lutz et al. 2005a, V), da das Alter weiterhin eine erhebliche Vermittlungsbarriere darstellt. Wie ein Verbleibsmontoring des BMWA zeigt, ist besonders bei solchen Risikogruppen (langzeitbeschäftigungslos und älter als 45) die Ausgestaltung des Maßnahmenbündels (z. B. Qualifizierungsmaßnahmen vor Maßnahmen der Aktiven Arbeitssuche) von entscheidender Bedeutung (BMWA 2007).

Neben dem Problemdruck am Arbeitsmarkt stellen vor allem für diese Altersgruppe die geänderten Regelungen des Pensionssystems eine entscheidende institutionelle Änderung dar. In diesem Zusammenhang sind besonders die Pensionsreformen 2000 und 2003 zu betonen, mit einer schrittweisen Erschwerung beim Zugang zu diversen Formen der Frühpensionierung (vgl. Lutz et al. 2005a, 17ff.). Dämpfend auf den Bestand älterer Erwerbsarbeitsloser wirkte hingegen die Einführung des Altersteilzeitgeldes. Gingen 2001 rund 5.300 Menschen in Altersteilzeit, war der Höchststand Ende 2003 bei rund 42.000 Menschen und ist seither rückläufig bei rund 26.000 Menschen im Jahr 2007.

Die Konzentration auf Jugendliche und ältere Menschen in der österreichischen AAMP findet ihren Ausdruck nicht nur in der absoluten Bestandszahl an TeilnehmerInnen, sondern auch in den durchschnittlichen Verweildauern in Maßnahmen, welche an den Rändern der Altersverteilung ansteigen: Zwischen 2000 und 2003 beträgt diese 242 Tage für 15–16Jährige, 180 Tage für 17–19Jährige bzw. 169 Tage für Geförderte ab 50 Jahren (Lutz et al. 2005a, iii).

Dass die österreichische AAMP die Entwicklungen in Bezug auf arbeitsmarktbezogene NSR nicht vollkommen ignoriert, zeigt ein Blick in die Zielvorgaben des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit an das AMS, da hier speziell auf 4 Personengruppen – Frauen, Jugendliche, Ältere und langzeitbeschäftigungslose bzw. langzeitarbeitslose Menschen – verwiesen wird (vgl. BMWA 2006).

Eine weitere Risikogruppe bezogen auf NSR stellen nicht- bzw. minderqualifizierte Personen dar. Ein grober Indikator, ob mit dem Instrumentarium der AAMP auf diese Risikogruppe reagiert wurde, ist ein Vergleich der Verteilung von Personen nach Ausbildungskategorien im Arbeitslosenbestand mit der Anzahl der Personen in Schulung sowie die Verteilung der materiellen Ressourcen zwischen den Ausbildungskategorien⁴. Ein Vergleich der unterschiedlichen Anteile im Schulungsbestand zum Arbeitslosenbestand von Menschen mit verschiedenen Ausbildungskategorien liefert ein uneinheitliches Bild. Während Menschen mit Pflichtschulabschluss zwischen 2004 und 2007 im Schulungsbestand um das rund 1,3-Fache überrepräsentiert sind gegenüber deren Anteil im Arbeitslosenbestand, sind Personen mit Lehrabschluss um das rund 0,7-Fache unterrepräsentiert. Die Anteile von Personen mit akademischer und höherer Ausbildung sinken zwischen 2004 und 2007 und sind ungefähr um das 0,8-Fache unterrepräsentiert – Menschen mit mittlerer Ausbildung sind hingegen um rund 10% überrepräsentiert. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei einem Vergleich der Verteilung der finanziellen Mittel entlang von Ausbildungskategorien mit den erwarteten Werten gemäß des Anteiles am Schulungsbestand. Die Personengruppe mit Pflichtschulabschluss erhält 10% mehr, die Personengruppe mit Lehrabschluss – ebenso wie jene mit mittlerem Abschluss – rund 20% weniger an finanziellen Mittel, als es ihrem jeweiligen Anteil am Gesamtschulungsbestand entspräche. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass keine systematische Ausrichtung auf die Gruppe der nicht bzw. gering qualifizierten Personen erkennbar ist. Einschränkend muss an dieser Stelle angemerkt werden, dass auf Basis des vorhandenen Datenmaterials nichts über die Qualität der jeweiligen Fördermaßnahmen ausgesagt werden kann.

Besonders deutlich wird ein zusätzlicher Handlungsbedarf jedoch, wenn die dauerhaften Integrationschancen betrachtet werden. Das WIFO definierte „dauerhafte Integration ins Beschäftigungssystem“, sobald eine Person 2 Jahre nach Abschluss einer Fördermaßnahme maximal 6 Monate erwerbsarbeitslos war. Die entsprechenden Zahlen für eine Förderung im Jahr 2001 mit einem Nachbetrachtungszeitraum bis 2003 sind eher ernüchternd. Eine dauerhafte Integration konnte nur bei 28% aller geförderten Männer und 32% aller geförderten Frauen erreicht werden. Diese Werte sinken zunehmend mit dem Alter der geförderten Personen. Konnten noch

35,4% der 15–19-Jährigen dauerhaft integriert werden, sind es nur mehr 33,2% der 20–24-Jährigen. Der Anteil der dauerhaft Integrierten über 55 Jahre liegt nur mehr bei rund 13%. Überhaupt keine Beschäftigung fanden 7,3% der geförderten 15–19-Jährigen und 9,4% der 20–24-Jährigen. Wiederum fallen die Ergebnisse für ältere Menschen schlechter aus: Rund 54% aller geförderten über 55-Jährigen fanden innerhalb von 2 Jahren nach einer Maßnahme keine Beschäftigung (Lutz et al. 2005a, 163ff.).

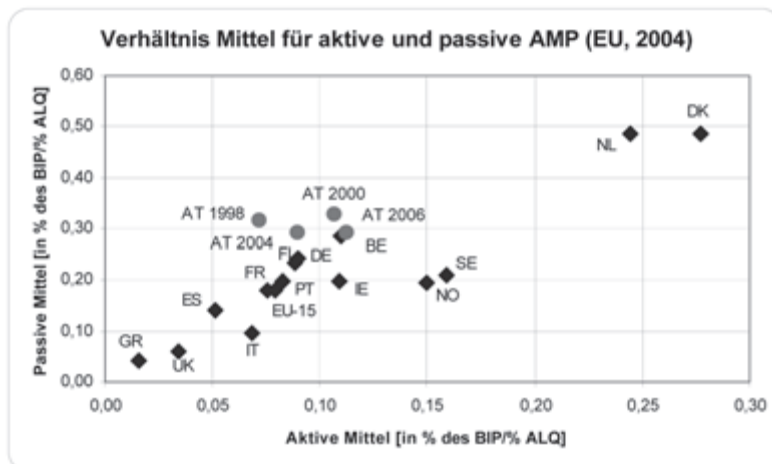
Insgesamt kann der Schluss gezogen werden, dass die Entwicklung und Ausgestaltung der AAMP in Österreich in Relation zu NSR zwar in die richtige Richtung weist, aber dennoch weiterer Handlungsbedarf besteht, um eine Erhöhung des Anteils an dauerhafter Integration von geförderten Menschen zu gewährleisten. Mit Bezug auf die Thesen von Giuliano Bonoli kann hier eindeutig von einem Reformstau gesprochen werden.

4. AAMP im europäischen Vergleich

Wie bereits erwähnt, kann von einer beträchtlichen Ausweitung, besonders der Mittelausstattung, von AAMP in Österreich gesprochen werden. Dies nicht zuletzt, um mit dieser Erhöhung seit 1998 Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie für Österreich zu sichern (vgl. Unger/Heitzmann 2003, 378). Dennoch sind die Budgetanteile der AAMP im europäischen Vergleich als relativ gering zu bezeichnen. Weiters kann auch das Verhältnis von aktiver zu passiver Arbeitsmarktpolitik (AMP) herangezogen werden, um das Verhältnis dieser beiden institutionellen Bereiche der Arbeitsmarktpolitik darzustellen.

In Diagramm 7 wurden die EU 14 für das Jahr 2004⁵ dargestellt, sowie Österreich für die Jahre 1998, 2004 und 2006. Die mit Abstand höchsten Ausgaben für AAMP pro % ALQ weist Dänemark auf – gefolgt von den Niederlanden und Schweden. Weniger Mittel für AAMP in % des BIP pro % ALQ als Österreich stellen nur Griechenland und das Vereinigte Königreich zur Verfügung.

Diagramm 7: AAMP im europäischen Vergleich



Quelle: Eurostat.

Wie deutlich wird, ist zwar ein Trend in Richtung Erhöhung der aktiven AMP festzustellen, dennoch ist der Anteil der Mittel – wie bereits erwähnt – im Vergleich mit den skandinavischen Ländern als gering zu bezeichnen (vgl. auch Keman 2003). Auch im europäischen Vergleich kann daher weiterer Handlungsbedarf erkannt werden. Dies wird deutlich an der sich relativ zum EU-Durchschnitt verschlechternden JALQ (vgl. auch Biffi 2006) und an der im EU-Vergleich äußerst niedrigen Beschäftigungsquote älterer Menschen, welche zwischen 1998 und 2004 bei rund 30 % lag und seither auf 38,6 % im Jahr 2007 angestiegen ist. Das Ausbaupotenzial ist besonders im Vergleich mit Schweden erkennbar: Hier betrug die Beschäftigungsquote älterer Menschen im Jahr 2007 70 %.

In diesem Zusammenhang ist auch interessant, ob es generell zu einem Aufholprozess von konservativ-korporatistischen gegenüber sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten kommt. Wiederum verwende ich einen groben Indikator und untersuche den Zeitraum zwischen 1998 und 2006 mithilfe der Ausgaben für AAMP in % des BIP pro % ALQ, wobei ich Schweden als Referenzland setze. In dieser Zeitspanne erhöhen sich die Ausgaben Österreichs gemessen an den Mitteln für AAMP in Schweden von 27 % auf 70 %, jene für Frankreich von 33 % auf 46 %, Italien erhöht seine relativen Ausgaben von 21 % auf 41 % und Deutschland bleibt mit einer Verringerung von 39 % auf 38 % auf nahezu demselben Ausgabenniveau relativ zu Schweden. Weiters ist anzumerken, dass dieser Aufholprozess zu einem beträchtlichen Teil auch davon bestimmt ist, dass Schweden seine Ausgaben zwischen 1998 und 2006 um 40 % verringert hat. Werden die Ausgabenanteile relativ zu den Ausgaben Schwedens im Jahr 1998 gerechnet, so erreicht Österreich 42 %, Frankreich und Deutschland jeweils 28 % und Italien lediglich 25 % dieses Ausgabenniveaus.

Zusammenfassend kann somit im Bereich der AAMP von einem moderaten Aufholprozess, jedoch keineswegs von einem Einholprozess konservativ-korporatistischer Wohlfahrtsstaaten gegenüber sozialdemokratischer Wohlfahrtsregime gesprochen werden. Im Vergleich zu Schweden wird in konservativen Wohlfahrtsstaaten rund die Hälfte an materiellen Ressourcen innerhalb der AAMP aufgewendet. Wie im vorigen Kapitel dargestellt, kann auch aus der Perspektive des europäischen Vergleiches festgestellt werden, dass die These Bonolis bezüglich der geringen Anpassungsfähigkeit konservativ-korporatistischer Wohlfahrtsstaaten an geänderte Risikostrukturen bestätigt wird.

5. Machtressourcen der von NSR betroffenen Gruppen

Aus der Perspektive des Machtressourcenansatzes stellt sich die Frage, ob von NSR betroffene Menschen ausreichend politisch vertreten sind. NSR-TrägerInnen bilden keine derart homogene Gruppe wie z. B. die Industriearbeiterschaft in Zeiten des „golden age“ (vgl. Bonoli 2007). Eine alleinerziehende erwerbstätige Frau sieht sich anderen Risiken ausgesetzt als Jugendliche beim Übertritt ins Erwerbsarbeitsleben oder nicht- bzw. minderqualifizierte langzeitbeschäftigungslose Menschen.

Im Zusammenhang mit AAMP ist vor allem die Mobilisierbarkeit von Jugendlichen und nicht- bzw. minderqualifizierten Menschen relevant. Alter und Bildung gelten weithin als zuverlässige Indikatoren für die Wahrscheinlichkeit politischer Beteiligung (kritisch bzgl. Bildung Norris 2002, 93). Lediglich 25 % der Jugendlichen interessieren sich sehr für Politik. Weiters sind 75 % der Unter-30-Jährigen politisch inaktiv, sowie 79 % der Menschen mit Pflichtschulabschluss, wobei sich dieser Anteil bei Menschen mit Hochschulabschluss auf 56 % verringert (vgl.

Plasser/Ullram 2002). Nicht zuletzt sind besonders Frauen und Jugendliche auch in den Gewerkschaften nur schwach verankert.

Nach den oben kurz umrissenen Befunden sind die Machtressourcen von NSR-TrägerInnen begrenzt.

Policies that provide coverage against NSR, to the extent that they are being developed, are unlikely to be the result of pressure by NSR groups. The most NSR groups can hope for, under current circumstances, is to be targeted by vote-seeking politicians looking for opportunities to claim credit for improvements. (Bonoli 2006b, 5)

Einem weiteren Ausbau des Instrumentariums der AAMP in Österreich stehen neben bereits besprochenen Effekten der Pfadabhängigkeit somit auch fehlende Machtressourcen aufgrund mangelnder Mobilisierbarkeit der von NSR betroffenen Gruppen entgegen.

6. Schlussfolgerungen

Bezogen auf die österreichische AAMP kann die These von Giuliano Bonoli bezüglich der geringen Anpassungsfähigkeit nur in zwei der drei Perspektiven bestätigt werden: 1) im Vergleich mit NSR und 2) im europäischen Vergleich.

Sowohl aus der Perspektive der AAMP in Relation zu NSR als auch der AAMP im europäischen Vergleich ist eine politische Herausforderung zum weiteren Ausbau der österreichischen AAMP erkennbar – zum einen die Anpassung an geänderte Risikostrukturen, zum anderen zur Gewährleistung einer breit angelegten Wachstums- und Beschäftigungspolitik.

Aus der Perspektive der Thesen Bonolis stehen für das Ausbleiben einer über das erfolgte Maß hinaus gehenden Ausweitung der österreichischen AAMP in Bezug auf NSR zwei mögliche Erklärungen zur Verfügung: Aus der Perspektive des Pfadabhängigkeitstheorem kann festgestellt werden, dass aufgrund zeitlich vorhergehender politischer Entscheidungen Ressourcen in anderen wohlfahrtsstaatlichen Institutionen „gespeichert“ wurden – besonders in der Pensionsversicherung (vgl. Bonoli 2008) aber auch im passiven Leistungssystem. Da der Anteil der Sozialausgaben am BIP in Österreich auf einem international vergleichbar hohen Niveau liegt, ist die Möglichkeit der Erhöhung der Sozialausgaben, um damit einen Ausbau von AAMP zu finanzieren, nicht sehr wahrscheinlich. Eine zweite mögliche Strategie betrifft die Reduktion der passiven Mittel zugunsten der aktiven Mittel. Dies ist vor allem unter Berücksichtigung von aktivierten passiven Mitteln teilweise geschehen (vgl. Obinger/Tálos 2006, 219). Auf der anderen Seite sind Ansprüche an das passive Leistungssystem bei Erfüllung der Anspruchskriterien rechtlich einklagbar, d. h. bestimmte Ausgabenhöhen sind bei einem bestimmten Ausmaß an Arbeitslosigkeit nicht ohne Weiteres zu verringern – „*politically constructed property rights*“ (Myles/Pierson 2001). Reduktionen erfolgten durch die Einführung einer einheitlichen Nettoersatzrate und die Abschaffung von Aufwertung und Dynamisierung der Lohnersatzleistungen sowie eine steigenden Teilzeitquote und ein damit einhergehendes geringeres Anspruchsniveau. Teilweise Umschichtungen erfolgten durch die Ausweitung aktivierter passiver Mittel. Dennoch ist davon auszugehen, dass die Bindung von Ressourcen im passiven Leistungssystem einer Ausweitung der Fördermaßnahmen von AAMP im Wege steht – ein Politikerbeeffect. Generell kann angemerkt werden, dass die Ausweitung aktivierter passiver Mittel keine stärkere Absicherung gegenüber NSR impliziert.

Das Ziel dieses Beitrages war es, einen ersten Überblick über die Entwicklungen der österreichischen AAMP auf der Output- und Outcome-Seite in Relation zu geänderten Risikostrukturen zu geben. Weiters wurden die Thesen Giuliano Bonolis anhand der österreichischen AAMP entlang von drei Perspektiven getestet. Dieser Beitrag bestätigt – zumindest aus zwei dieser drei Perspektiven – der österreichischen AAMP eine nur geringe Anpassungsfähigkeit an die Herausforderungen durch NSR. Ziel zukünftiger Forschungsarbeit sollte die Analyse des Wechselspiels verschiedener sozialstaatlicher Institutionen im Zuge dieses Anpassungsprozesses sein. Damit kann auch die Frage beantwortet werden, ob und wenn ja, zu Lasten welcher Personengruppen eine Umverteilung finanzieller Ressourcen innerhalb eines sozialstaatlichen Sicherungssystems geht. Im Zuge der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise scheint z. B. besonders die Gruppe der LeiharbeiterInnen von den negativen Auswirkungen betroffen zu sein.

Weist auch der Ausbau aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen bezüglich der veränderten Risikostrukturen am Arbeitsmarkt in die richtige Richtung, bedeutet dies nicht, dass dieser Problemdruck durch aktive Arbeitsmarktpolitik allein gelöst werden kann (vgl. Lutz et al. 2006). Neue Beschäftigungsformen, steigende Erwerbsarbeitslosenzahlen und gedämpftes Wirtschaftswachstum fordern den Sozialstaat – und besonders jenen kontinentaleuropäischer bzw. konservativer Prägung – in seiner Gesamtheit heraus.

ANMERKUNGEN

- 1 Leider sind für diesen Zeitraum nicht für alle Darstellungen sämtliche Daten vorhanden. Wo dies der Fall ist beginnt die jeweilige Zeitreihe entsprechend später. Zum verwendeten Datenmaterial muss angemerkt werden, dass die Datengewinnung im Laufe der Zeit technisch verbessert wurde und sich zudem die Reichweite der Erfassung vergrößert hat. Aus diesem Umstand der Reifung (*maturation*) der Datengewinnung sind im Datenmaterial zu Ausgaben und Personenreichweiten Verzerrungen enthalten und die gebildeten Zeitreihen aus theoretischer Perspektive nicht unmittelbar vergleichbar (vgl. Behnke et al. 2006, 55ff.). In den Bereichen, in welchen diese Verzerrungen zu relevanten Fehlinterpretationen führen könnten, wird darauf gesondert hingewiesen.
- 2 Vor 2001 wurden die Daten nur als genehmigte Förderfälle veröffentlicht. Diese Daten lassen weder einen Rückschluss auf die Anzahl der geförderten Personen zu, noch darauf, ob die jeweilige genehmigte Maßnahme auch wirklich stattgefunden hat.
- 3 Interview mit AMS-MitarbeiterIn vom 18.07.2008.
- 4 Für diese Analyse stehen Daten für den Zeitraum zwischen 2004 und 2007 sowie für die Ausbildungskategorien Akademische, Höhere, Mittlere, Lehrausbildung und Pflichtschulabschluss zur Verfügung.
- 5 Eurostat weist die kompletten Daten für alle EU15 Mitgliedsländer zuletzt für 2004 aus.

LITERATURVERZEICHNIS

- AMS-Österreich* (2003). AMS – Geschäftsbericht 2002, Wien.
AMS-Österreich (2004). AMS – Geschäftsbericht 2003, Wien.
AMS-Österreich (2005). AMS – Geschäftsbericht 2004, Wien.
AMS-Österreich (2006). AMS – Geschäftsbericht 2005, Wien.
AMS-Österreich (2007). AMS – Geschäftsbericht 2006, Wien.
AMS-Österreich (2008). AMS – Geschäftsbericht 2007, Wien.
Armingeon, Klaus/Giuliano *Bonoli* (Hg.) (2006). *The Politics of Post-Industrial Welfare States. Adapting post-war Social Policies to New Social Risks*, Abington/New York.
Behnke, Joachim/Nina *Baur*/Nathalie *Behnke* (2006). *Empirische Methoden der Politikwissenschaft*, Paderborn.
Biffl, Gudrun (2006). *Ausbildung und Arbeitsmarkt – Wo stehen Österreichs Jugendliche im EU-Vergleich?*, WIFO Vorträge 100, Wien.

- BMWA* (2006). Der Arbeitsmarkt im Jahr 2005. Analyse, Prognose, Forschung, Wien.
- BMWA* (2007). Arbeitsmarktmonitoring 2006 mit dem Data Warehouse des Arbeitsmarktservice, Wien.
- BMWA* (2008). Der Arbeitsmarkt im Jahr 2007, Wien.
- Bock-Schappelwein*, Julia (2005). Entwicklung und Formen der Arbeitslosigkeit in Österreich seit 1990, WIFO, Wien.
- Bonoli*, Giuliano (2003). The politics of the new social policies, Conference paper, Lugano.
- Bonoli*, Giuliano (2006a). Adapting employment policies to post-industrial labour market risks, Working paper de l'IDHEAP, Chaire Politiques sociales.
- Bonoli*, Giuliano (2006b). New Social Risks and the Politics of post-industrial Social Policies, in: Klaus *Armingeon*/Giuliano *Bonoli* (Hg.): The Politics of Post-Industrial Welfare States. Adapting post-war Social Policies to New Social Risks, Abington/New York, 3–26.
- Bonoli*, Giuliano (2007). Time Matters. Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies, in: *Comparative Political Studies*, Vol. 40(5), 495–520.
- Bonoli*, Giuliano (2008). The political economy of activation. Explaining cross-national variation in active labour market policy, Working paper de l'IDHEAP, Politiques Sociales.
- Clasen*, Jochen/Daniel *Clegg* (2006). New labour market risks and the revision of unemployment protection systems in Europe, in: Klaus *Armingeon*/Giuliano *Bonoli* (Hg.): The Politics of Post-Industrial Welfare States. Adapting post-war Social Policies to New Social Risks, Abington/New York, 192–210.
- De Deken*, Johan/Bernhard *Kittel* (2008). Social Expenditure Under Scrutiny: The Problems of Using Aggregate Spending Data for Assessing Welfare State Dynamics, in: Jochen *Clasen* (Hg.): Investigating Welfare State Change. The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis, Cheltenham/Northampton, 72–105.
- Ebbinghaus*, Bernhard (2006). Trade union movements in postindustrial welfare states. Opening up to new social interests?, in: Klaus *Armingeon*/Giuliano *Bonoli* (Hg.): The Politics of Post-Industrial Welfare States, Abington/New York, 123–142.
- Fink*, Marcel (2006). Zwischen „Beschäftigungsrekord“ und „Rekordarbeitslosigkeit“: Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik unter Schwarz-Blau/Orange, in: Emmerich *Tálos* (Hg.): Schwarz-Blau. Eine Bilanz des „Neu-Regierens“, Wien, 170–187.
- Fuchs*, Michael (2007). Social Assistance – No thanks? Empirical analysis of non-take-up in Austria 2003, EUROMOD Working Paper No. EM4/07, Wien.
- Graf*, Nikolaus (2002). Arbeitsmarktförderung im Kontext strukturierter Arbeitslosigkeit Wien, Universität Wien.
- Huber*, Evelyn/John D. *Stephens* (2006). Combating old and new social risks, in: Klaus *Armingeon*/Giuliano *Bonoli* (Hg.): The Politics of Post-Industrial Welfare States. Adapting post-war social policies to new social risks, Abington/New York, 143–168.
- Keman*, Hans (2003). Active and passive labour market policies across Western Europe: From welfare to workfare?, Lugano.
- Lutz*, Hedwig/Helmut *Mahringer*/Andrea *Pöschl* (2005a). Evaluierung der österreichischen Arbeitsmarktförderung 2000–2003, Wien.
- Lutz*, Hedwig/Helmut *Mahringer*/Andrea *Pöschl* (Hg.) (2005b). Evaluierung Europäischer Sozialfonds 2000–2006 Ziel 3 Österreich. Aktualisierung der Halbzeitbewertung. Programmbezogene Zusammenschau, Wien.
- Lutz*, Hedwig/Helmut *Mahringer*/Andrea *Pöschl* (2006). Teilstudie 14: Aktive Arbeitsmarktpolitik, in: Karl *Aiginger*/Gunther *Tichy*/Ewald *Walterskirchen* (Hg.): WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, Wien.
- Morel*, Nathalie/Bruno *Palier* (2003). Providing coverage against new social risks in Bismarckian welfare states: the case of long term care, Conference paper, Lugano.
- Myles*, John/Paul *Pierson* (2001). The Comparative Political Economy of Pension Reform, in: Paul *Pierson* (Hg.): The New Politics of the Welfare State, New York, 305–334.
- Norris*, Pippa (2002). Democratic Phoenix. Reinventing political activism, Cambridge.
- Obinger*, Herbert/Emmerich *Tálos* (2006). Sozialstaat Österreich zwischen Kontinuität und Umbau. Eine Bilanz der ÖVP/FPÖ/BZÖ-Koalition, Wiesbaden.
- Obrowski*, Roman (1995). Vom politischen Willen in der österreichischen Arbeitsmarktpolitik. Veränderungen zwischen 1987 und 1994, in: Günther *Steinbach* (Hg.): Die Gesellschaft und ihre soziale Verpflichtung. Sozialpolitik für das 21. Jahrhundert, Wien, 217–223.
- Plasser*, Fritz/Peter A. *Ullrich* (2002). Das österreichische Politikverständnis. Von der Konsens- zur Konfliktkultur?, Wien.
- Powell*, Martin/Armando *Barrientos* (2004). Welfare regimes and the welfare mix, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 43(1), 83–105.
- Siegel*, Nico A. (2008). When (Only) Money Matters: The Pros and Cons of Expenditure Analysis, in: Jochen *Clasen* (Hg.): Investigating Welfare State Change. The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis, Cheltenham/Northampton, 43–71.

- Tálos*, Emmerich (1987). Arbeitslosigkeit und beschäftigungspolitische Steuerung: Problemwahrnehmung/Problemar tikulation, Zielsetzungen, Strategien und Maßnahmen in Österreich seit Mitte der siebziger Jahre, in: Emmerich *Tálos*/Margit *Wiederschwinger* (Hg.): Österreichs Vollbeschäftigung am Ende?, Wien, 91–166.
- Tálos*, Emmerich/Ulrike *Mühlberger* (1999). Atypische Beschäftigung in Österreich, in: Emmerich *Tálos* (Hg.): Atypische Beschäftigung, Wien, 252–284.
- Tálos*, Emmerich/Bruno *Roßmann* (1992). Materielle Sicherung im Wohlfahrtsstaat. Am Beispiel der Pensions- und Arbeitslosenversicherung, in: Emmerich *Tálos* (Hg.): Der geforderte Wohlfahrtsstaat. Traditionen – Herausforderungen – Perspektiven, Wien, 17–59.
- Taylor-Gooby*, Peter (2004a). New social risks in postindustrial society: Some evidence on responses to active labour market policies from Eurobarometer, in: *International Social Security Review*, Vol. 57(3), 45–64.
- Taylor-Gooby*, Peter (2004b). Welfare State Reform and New Social Risks, Conference paper, Nantes.
- Unger*, Brigitte/Karin *Heitzmann* (2003). The adjustment path of the Austrian welfare state: Back to Bismarck?, in: *Journal of European Social Policy*, Vol. 13(4), 371–387.
- Zauner*, Heinz (2006). Entwicklungen und Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich – Standortbestimmung aus Sicht eines Netzwerkes von Non-Profit-Organisationen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik, in: Christine *Stelzer-Orthofer* (Hg.): Arbeitsmarktpolitik im Aufbruch. Herausforderungen und innovative Konzepte, Wien, 207–220.

AUTOR

Peter GRAND, Dissertant am Institut für Höhere Studien (IHS) in der Abteilung Politikwissenschaft. Wissenschaftliche Schwerpunkte: Vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung, Sozialpolitik und Öffentliche Meinung bezogen auf den Europäischen Integrationsprozess.

Korrespondenzadresse: Institut für Höhere Studien (IHS), Stumpergasse 56, 1060 Wien, Österreich.

E-Mail: grand@ihs.ac.at

2003; Powell/Barrientos 2004; Taylor-Gooby 2004a; 2004b; Morel/Palier 2003; Clasen/Clegg 2006; Huber/Stephens 2006) legt den Fokus auf neue Rahmenbedingungen, welche wohlfahrtsstaatliche Regime herausfordern.

Die Unterscheidung zwischen OSR und NSR sollte nicht als Dichotomie angesehen werden, sondern vielmehr als Kontinuum, welches diese beiden Begriffe begrenzen. (vgl. Clasen/Clegg 2006). Als Beispiel mag hier der steigende Problemdruck auf nicht- bzw. minderqualifizierte ArbeitnehmerInnen dienen. Diese Personengruppe war bereits im „*golden age of the welfare state*“ einem erhöhten Risiko der Arbeitslosigkeit ausgesetzt. Arbeitslosigkeit war jedoch in den meisten Fällen ein kurzfristiges Phänomen, da Produktivitätssteigerungen aufgrund technologischer Innovationen verbunden mit keynesianischer staatlicher Nachfragesteigerung die Arbeitsnachfrage ausreichend hoch hielten, um Langzeitarbeitslosigkeit weitgehend zu verhindern. Zusätzlich wurden Löhne dieser Personengruppen aufgrund von (neo-)korporatistischen Lohnverhandlungen bzw. Flächentarifverträgen oder staatlich eingezogenen Lohnuntergrenzen auf einem nicht armutsgefährdeten Niveau gehalten (vgl. u. a. Bonoli 2007, 499). Diese Situation hat sich erheblich gewandelt – immer mehr Menschen sind immer öfter von Arbeitslosigkeit betroffen und diese wird wiederkehrender Bestandteil der Berufsbiografie.

Joblessness in the post-industrial labour market has a number of novel dimensions. For example, with increasing labour market volatility and selectivity, transitions into and out of employment have become rather more frequent and, at certain stages of the life cycle in particular, more protracted. (Clasen/Clegg 2006, 194)

Giuliano Bonoli hat die Anpassungsfähigkeit wohlfahrtsstaatlicher Institutionen an geänderte Risikostrukturen aufbauend auf Thesen der Pfadabhängigkeit und des Machtressourcenansatzes untersucht (vgl. Bonoli 2007; 2006b). Zentrales Ergebnis ist, dass Länder zu unterschiedlichen Zeitpunkten mit dem Problemdruck geänderter Risikostrukturen (NSR) konfrontiert wurden, so z. B. Schweden zu Beginn der 1970er Jahre, als der Wohlfahrtsstaat noch im Ausbau begriffen war. NSR bedeuten vor allem für Wohlfahrtsstaaten konservativ-korporatistischer Prägung eine besondere Herausforderung, da diese relativ spät diesem Problemdruck ausgesetzt waren und materielle Ressourcen bereits in – auf OSR ausgerichteten – wohlfahrtsstaatlichen Sicherungssystemen „gespeichert“ sind. Da eine weitere Erhöhung von Sozialausgaben in maturierten Wohlfahrtsstaaten unwahrscheinlich ist, unterliegen diese Systeme dem Phänomen der Pfadabhängigkeit.

Time is crucial in this argument. Whether countries manage or fail to reorient their welfare states in a way that reflects changed socioeconomic circumstances depends on the relative timing of key socioeconomic trends in interaction with existing welfare state structures. (Bonoli 2007, 512)

Eine weitere These bezüglich der mangelnden Anpassungsfähigkeit maturierter Wohlfahrtsstaaten betrifft die geringe Ausstattung an Machtressourcen der von NSR betroffenen Gruppen. Nicht oder gering qualifizierte Menschen, Jugendliche, alleinerziehende Mütter oder Menschen mit Pflegeaufgaben sind äußerst heterogene Gruppen und zählen zudem nicht zu den Kernwählerschichten politischer Parteien (vgl. Bonoli 2006b; Ebbinghaus 2006).

In Bezug zur Evolution neuer Risikostrukturen (NSR) und in Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt sind Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik – einschlägigen Befunden folgend (vgl. Clasen/Clegg 2006; Bonoli 2008; 2006a) – besonders geeignet diesem neuen Problemdruck

zu begegnen. Besonders die Gruppe der nicht- und minder-qualifizierten Menschen und die Gruppe der langzeitbeschäftigungslosen Menschen, aber auch Frauen und Jugendliche können von einem Ausbau des Förderinstrumentariums der AAMP profitieren. Die Vermittlung zusätzlicher Qualifikationen bzw. die Unterstützung zur (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt sind besonders für diese Gruppen wichtige Ressourcen.

Daraus ergeben sich folgende Fragestellungen:

- (1) Wie entwickelte sich die österreichische aktive Arbeitsmarktpolitik auf der outcome-Seite des politischen Systems zwischen 1998 und 2007?
- (2) Wie steht diese Entwicklung in Relation zu einem wachsenden Problemdruck durch NSR? Wie wurde auf den angesprochenen Problemdruck in Österreich reagiert?
- (3) Wenn die österreichische AAMP nicht auf NSR reagiert hat, kann dieser Umstand mit den oben besprochenen Thesen von Bonoli erklärt werden?

Diese Fragestellung wird im Folgenden vor dem Hintergrund der Thesen Bonolis anhand von Output- und Outcome-Indikatoren der österreichischen AAMP beantwortet (zu den Vor- und Nachteilen der Politikfeldanalyse anhand von Ausgabenentwicklungen siehe u.a. De Deken/Kittel 2008; Siegel 2008).¹

Wie deutlich wurde, beschäftigt sich dieser Artikel mit der zentralen Frage der Anpassungsleistung der österreichischen AAMP an geänderte Risikostrukturen. Damit einher geht eine der wichtigsten und zugleich schwierigsten Fragen – da äußerst kontroversiell – der Vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung bzw. der Vergleichenden Politikwissenschaft allgemein. Ab wann kann von einem Wandel gesprochen werden und wann liegt die Beibehaltung des Status-Quo vor? Diese Frage kann jedoch nicht absolut beantwortet werden, sondern immer nur im Vergleich, z. B. zum Kontext oder zum Problemdruck, wobei wiederum die Antwort je nach Wahl des Vergleichsobjektes variieren kann.

Aus diesem Grund wird im Folgenden eine Beurteilung der Entwicklung der österreichischen AAMP aus drei verschiedenen Perspektiven vorgenommen:

- eine generelle Betrachtung der österreichischen AAMP
- AAMP in Relation zum Problemdruck NSR
- AAMP im europäischen Vergleich.

Diese drei Betrachtungsweisen können nur analytisch voneinander getrennt werden, da die Grenzen fließend sind. Die folgenden drei Kapitel beleuchten die Ausgestaltung der österreichischen AAMP aus den drei unterschiedlichen Perspektiven.

2. Eine generelle Betrachtung der österreichischen AAMP

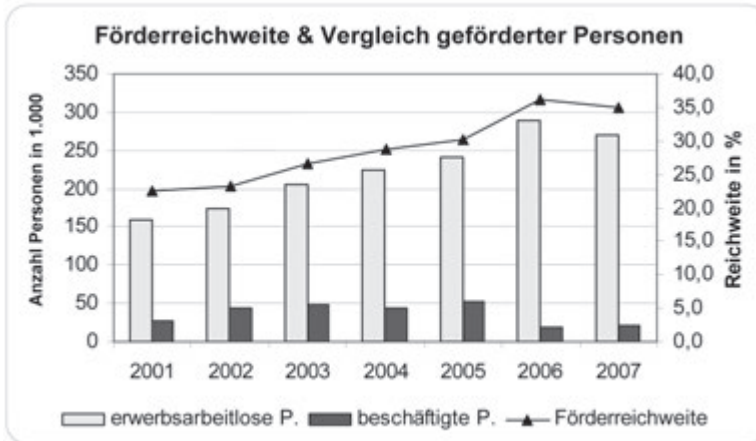
Ein erster Überblick beschäftigt sich mit der Reichweite von AAMP und der Verteilung der geförderten Personen.

2.1. Reichweite AAMP und Verteilung der geförderten Personen

Insgesamt wurden 2007 rund 861.000 Förderfälle durch das AMS Österreich abgewickelt, da jedoch eine Person mehrere Förderungen pro Jahr erhalten kann, ist davon auszugehen, dass die

Anzahl an geförderten Personen niedriger ist. In der Anzahl an geförderten Personen sind auch Menschen in Beschäftigung enthalten. Im Jahr 2007 belief sich die Anzahl an neu geförderten Personen auf rund 292.000 (vgl. AMS-Österreich 2008). Aufgeschlüsselt nach dem Status beschäftigt bzw. erwerbsarbeitslos ergeben sich 21.719 geförderte beschäftigte Personen und 271.084 geförderte erwerbsarbeitslose Menschen. Der Anteil an geförderten beschäftigten Personen beträgt somit für 2007 13,5%.

Diagramm 1: Förderreichweite und Vergleich geförderter Personen



Quelle: AMS 2003, 2004, 2006, 2007, 2008 eigene Berechnungen.

Setzt man die geförderten erwerbsarbeitslosen Personen in Verhältnis zur Anzahl der von Erwerbsarbeitslosigkeit betroffenen Menschen, ergibt sich eine Förderreichweite von 30,1% – diese Daten stehen seit 2001 zur Verfügung² (vgl. AMS-Österreich 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008).

Die Förderreichweite ist von 22,6% im Jahr 2001 auf 35,0% im Jahr 2007 angestiegen, während die Anzahl an neu geförderten Personen zwischen 2001 und 2007 um rund 105.800 Personen zugenommen hat. Dies entspricht einer Steigerung von rund 57%.

Betrachtet man die geförderten Personen nach Geschlecht, zeigt sich, dass der Frauenanteil im Durchschnitt zwischen 2001 und 2007 bei rund 54% liegt. Der Frauenanteil an allen geförderten Personen sank 2001 von 56,8% auf rund 52% im Jahr 2007.

2.2 Aufgabenstruktur der AAMP

Im Zusammenhang mit AAMP kann grundsätzlich zwischen aktiver Arbeitsmarktpolitik und aktivierender oder aktivierter passiver Arbeitsmarktpolitik unterschieden werden. Unter aktiver Arbeitsmarktpolitik wird das Förderbudget des AMS Österreich verstanden. Aktivierende Mittel werden aus dem passiven Leistungssystem der Arbeitsmarktpolitik ausbezahlt, während die EmpfängerInnen an Maßnahmen im Rahmen der AAMP teilnehmen, so z. B. Schulungsarbeitslosengeld und -notstandshilfe.

Tabelle 1: Ausgaben aktive und aktivierende Arbeitsmarktpolitik 1998–2007

Ausgaben aktive & aktivierende ¹⁾ Arbeitsmarktpolitik AMS/BMWa 1998–2007 ²⁾												
in Mio. Euro	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007		
Beschäftigung	124,31	146,17	175,31	192,97	177,78	178,63	173,16	175,38	211,45	208,86		
Qualifizierung	342,04	392,44	355,08	352,71	390,99	452,76	413,22	395,25	567,04	565,01		
Unterstützung	48,19	55,61	56,48	53,27	50,61	60,38	58,22	59,30	68,48	71,74		
Gesamt Mittel AMS	514,54	594,21	586,88	598,95	619,38	691,77	644,60	629,93	846,97	845,61		
davon AMS	402,44	486,86	521,85	521,19	541,31	634,49	583,70	576,87	798,99	805,28		
davon ESF	112,10	107,35	65,03	77,76	78,07	57,28	60,90	53,06	47,99	40,34		
Mittel des BMWa/BMAGS	34,52	15,00	9,00	42,00	38,00	66,00	82,00	73,00	80,00	61,00		
Förderbudget Gesamt (m. DLU-Effekt 2003–2005)³⁾	549,06	609,21	595,88	640,95	657,38	765,77	793,60	784,93	926,97	906,61		
Ausgaben für AAMP zu Preisen 1998 (Verbraucherpreisindex)												
Ausgaben AAMP	549,06	605,65	578,89	606,53	611,32	695,19	653,11	617,18	802,17	768,29		
Ausgaben für AAMP zu Preisen 1998 pro % Arbeitslosenquote (ALQ)												
ALQ (Register)	76,53	91,48	102,06	105,38	95,82	108,10	102,56	96,90	136,32	146,23		
ALQ (IFS)	122,00	156,20	165,50	178,00	156,50	176,20	151,40	135,20	193,10	206,00		
Ausgaben AAMP pro Förderfall in Euro												
AAMP/FF	2414	1614	1759	1294	1137	1022	1073	943	957	1053		
AAMP/FF - Index	100,00	66,85	72,86	53,59	47,08	42,31	44,45	39,06	39,64	43,62		
Ausgaben für aktivierende AMP in Mio. Euro												
Gesamt	73,49	120,87	125,65	173,21	168,68	218,61	269,66	354,06	428,94	408,63		

¹⁾ Ohne Altersteilzeitgeld²⁾ Ohne unternehmensbezogene Arbeitsmarktförderung³⁾ Der DLU-Effekt wird seit 2005 vom BMWa nicht mehr explizit ausgewiesen und ist in den Mitteln für aktivierende AMP für Qualifizierung enthalten.

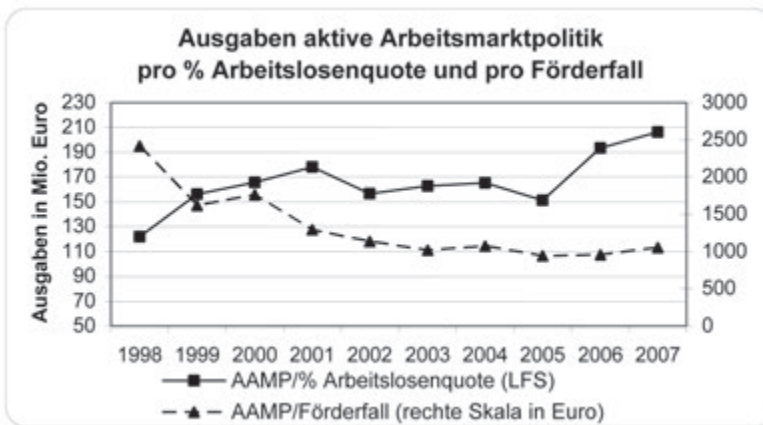
Quelle: AMS, BMWa.

Tabelle 1 gibt eine Übersicht über den Mitteleinsatz (AMS und BMWA) zwischen 1998 und 2007. Zwischen 2003 und 2005 wurde vom BMWA der sogenannte DLU-Effekt ausgewiesen. Im Zuge des Budgetbegleitgesetzes erfolgte eine altersunabhängige Ausdehnung der Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes um die Dauer einer vom AMS beauftragten Schulungsmaßnahme (§ 18 Abs. 4 AIVG, in Kraft getreten mit 01.07.2003). Davor war dies nur für Menschen über 45 Jahren möglich und altersunabhängig für maximal 3 Monate. Als Ersatz für das ALG wurde eine Beihilfe zur Deckung des Lebensunterhaltes (DLU) gewährt. Dadurch gingen die Ausgaben des AMS ab dem Jahr 2003 zurück (diese Ausgaben zählen zur Maßnahmengruppe Qualifizierung), da dieser Bezug des ALG nun bei den aktivierten passiven Mitteln angeführt wird.

Die Mittel des Förderbudgets des AMS Österreich (bestehend aus AMS plus BMWA/BMAGS-Mittel) haben sich nominell zwischen 1998 und 2007 um 65 % erhöht. Auf diese Erhöhung hat das Beschäftigungsförderungsgesetz 2006 („Unternehmen Arbeitsplatz“) mit einem Gesamtvolumen von knapp 285 Mio. Euro entscheidenden Einfluss. Davon waren für das Jahr 2006 rund 205 Mio. Euro und für das Jahr 2007 rund 80 Mio. Euro für aktive und aktivierende Arbeitsmarktpolitik vorgesehen. Der Anteil der Ausgaben für AAMP in % des BIP hat sich leicht von 0,29 % im Jahr 1998 auf 0,33 % im Jahr 2007 erhöht. Für das Jahr 2008 stehen dem AMS rund 871 Mio. Euro (ohne Mittel des BMWA) für die AAMP zur Verfügung³, dies entspricht einer weiteren Erhöhung der Mittel um rund 25 Mio. Euro verglichen mit dem Vorjahr.

Weiters können die Ausgaben differenziert werden nach Ausgaben pro % der Arbeitslosenquote und pro Förderfall (FF), d.h. in Relation zum Problemdruck (siehe Diagramm 2).

Diagramm 2: Ausgaben pro % Arbeitslosenquote

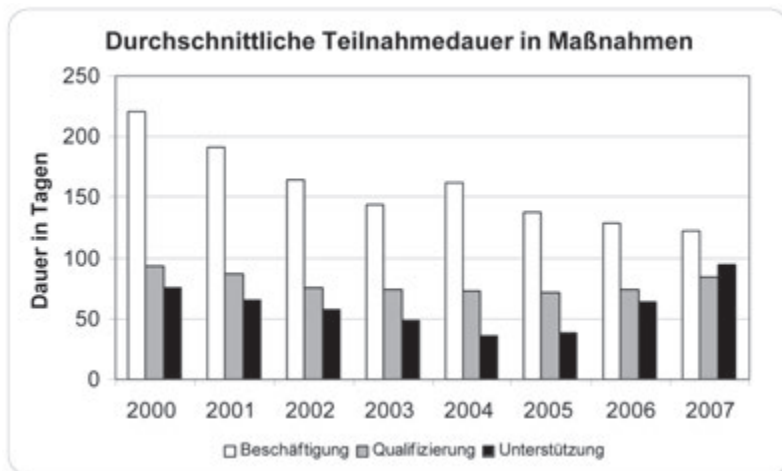


Quelle: AMS, BMWA, eigene Berechnungen.

Wie daraus ersichtlich, sind die Ausgaben für AAMP zwischen 1998 und 2007 kontinuierlich angestiegen, wiederum mit einem deutlichen Anstieg zwischen 2005 und 2006 aufgrund des Beschäftigungsförderungsprogramms „Unternehmen Arbeitsplatz“. Dieser Entwicklung gegenübergestellt, hat sich die Anzahl der FF um 379 % von 227.400 FF im Jahr 1998 auf 861.214 FF im Jahr 2007 erhöht. Die Ausgaben pro FF sind dementsprechend gesunken, nämlich von 2.415 Euro/FF im Jahr 1998 auf 1053 Euro/FF im Jahr 2007, dies entspricht einer Reduktion um rund 56 %

im gegenständlichen Zeitraum. Auch wenn dazu keine detaillierten Informationen vorliegen, darf bezweifelt werden, dass diese Entwicklung ohne Einbußen in der Qualität der jeweiligen Fördermaßnahmen vonstatten ging (Fink 2006, 177). Dieser Befund von Marcel Fink kann durch Darstellung der durchschnittlichen Teilnahmedauer an Maßnahmen zusätzlich unterstrichen werden.

Diagramm 3: Durchschnittliche Verweildauer in Maßnahmen



Quelle: BMWA.

Wie in Diagramm 3 ersichtlich, sinken die Teilnahmedauern an Förderinstrumenten in allen Maßnahmegruppen im Zeitraum 2000 bis 2005 nahezu durchgängig und steigen wiederum in den Jahren 2006/07.

Der Rückgang der neu geförderten Personen und die Erhöhung der Ausgaben pro FF sowie die Verlängerung der durchschnittlichen Teilnahmedauern sind auf eine Betonung qualitativ höherer – damit kostenintensiverer – und langfristigerer Maßnahmen zurückzuführen (vgl. BMWA 2008). Obwohl Umkehrschlüsse nicht immer zulässig sind, so legt diese Entwicklung doch die Vermutung nahe, dass vor 2006 die strategische Ausrichtung der AAMP eher auf kürzere und kostengünstigere Maßnahmen fokussierte.

Ob dieser Verlauf der AAMP auf die Regierungsbildung 2006 zurückzuführen ist, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Zumindest können teilweise wahlstrategisch motivierte Beschäftigungsförderungsinitiativen zu „Erfolgsgeschichten“ werden, wie z. B. das bereits erwähnte Beschäftigungsförderungsgesetz „Unternehmen Arbeitsplatz“, aber auch z. B. die Lehrlingsoffensive und die Einführung des Jugendausbildungssicherungsgesetzes im Jahr 1998 unter Bundeskanzler Viktor Klima.

In der Aufstellung zu Ausgaben der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik (siehe Tabelle 1) wird – im Gegensatz zu Aufstellungen des BMWA – das Altersteilzeitgeld nicht zu den aktivierenden Ausgaben hinzugezählt. Diese Leistung trat mit Beginn 2000 (§ 27 AIVG, BGBl. Nr. 179/1999 und BGBl. Nr. 15/2000) in Kraft und ersetzt Mehraufwendungen des Arbeitgebers aufgrund der Verringerung der Arbeitszeit älterer MitarbeiterInnen. Dabei muss die Normalarbeitszeit auf mindestens 75 % vermindert werden und innerhalb der ersten drei Monate eine beim AMS ar-

beitslos gemeldete Arbeitskraft oder ein Lehrling eingestellt werden. Der Effekt dieses Instrumentes war jedoch, dass die Altersteilzeit oftmals zu Beginn der Laufzeit geblockt wurde, die restliche Zeit wurde mit einer Dienstfreistellung überbrückt. Mit der Neuregelung der Altersteilzeit (Budgetbegleitgesetz 2003, §§ 27 und 82 AIVG, BGBl. Nr. 71/2003) wurde versucht dieser Blockung entgegenzuwirken. Aufgrund der Möglichkeit der Blockung stellt dieses Instrument keine aktivierende Maßnahme im eigentlichen Sinne dar, sondern ein Hilfsmittel, um einen vorzeitigen Ruhestand zu ermöglichen. Die Ausgaben für das Altersteilzeitgeld sind nicht unbeträglich, im Jahr 2007 betragen die Ausgaben für das Altersteilzeitgeld rund 411 Mio. Euro – die Ausgaben für aktive und aktivierende AMP rund 906 Mio. Euro (AMS und Eurostat zählen die Altersteilzeit ebenfalls nicht zu AAMP).

Zwischen dem eigentlichen Förderbudget und den Mitteln der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik besteht jedoch noch ein weiterer Zusammenhang. Auf Beihilfen aus dem Förderbudget des AMS bzw. auf die Gewährung von Maßnahmen im Rahmen der AAMP besteht gemäß § 34 Z. 3 AMSG kein Rechtsanspruch. Dieser ist bei Leistungen aus passiver Arbeitsmarktpolitik hingegen grundsätzlich gegeben. Die Höhe des Förderbudgets, welches jährlich im Bundesfinanzgesetz festgelegt wird, kann nicht auf die im Laufe eines Jahres möglichen Veränderungen des Arbeitsmarktes reagieren. Als – zumindest weitgehend – konjunkturtauglich können die Leistungen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik angesehen werden, da diese bei steigender Arbeitslosigkeit aufgrund des bestehenden Rechtsanspruches entsprechend ansteigen.

Zusammenfassend kann bei einer generellen Betrachtung der Entwicklung der österreichischen AAMP von einem zum Teil erheblichen Ausbau sowohl der Ressourcen als auch der Anzahl geförderter Personen gesprochen werden. Dem gegenüber stand die massive Kostenreduktion zwischen 1998 und 2005 pro FF, wobei jedoch 2007 eine Orientierung in Richtung qualitativ hochwertigerer und damit kostenintensiverer Maßnahmen stattfand (BMWA 2008). Nichtsdestotrotz, aufgrund der bemerkenswerten Erhöhung der zur Verfügung gestellten materiellen Ressourcen und des geförderten Personenkreises widerspricht das österreichische Fallbeispiel den Thesen Giuliano Bonolis, wonach konservativ-korporatistische Wohlfahrtsstaaten nur eine geringe Anpassungsfähigkeit aufweisen und eher Reformblockaden zu erwarten sind.

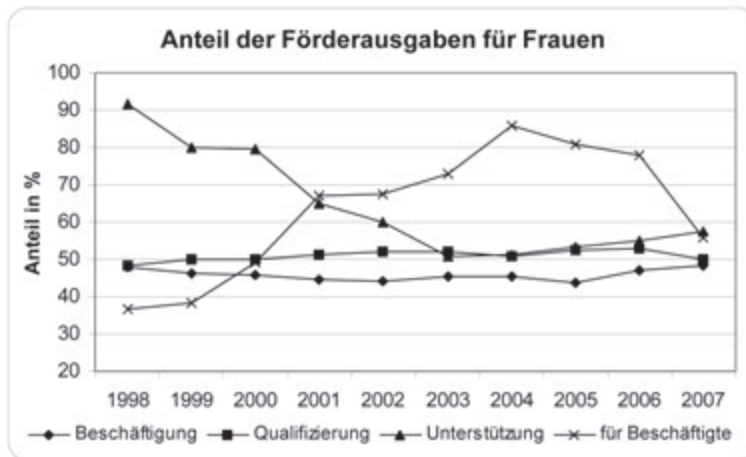
3. AAMP in Relation zum Problemdruck NSR

Für Österreich kann ein Strukturwandel des Arbeitsmarktes, welcher allgemein mit den Begriffen Tertiärisierung, Globalisierung, Technologisierung und Dynamisierung und Fragmentierung der Beschäftigung beschrieben wird, seit 1990 konstatiert werden (vgl. Bock-Schappelwein 2005). Die Entwicklungen der Verfestigung der Arbeitslosigkeit im sekundären Sektor bei gleichzeitiger Zunahme der Beschäftigung im Dienstleistungssektor und der stetigen Zunahme atypischer Beschäftigungsformen (vgl. Tálos/Mühlberger 1999) sowie dem Zuwachs an prekären Beschäftigungsverhältnissen stellen vor allem für Frauen ein NSR dar, da diese den weitaus größten Anteil bei Teilzeit und geringfügiger Beschäftigung aufweisen. So lag für Frauen 2007 die Teilzeitquote bei 41,2% (Männer 7,2%) und der Frauenanteil an geringfügiger Beschäftigung bei 69%. Als Indikator für das zunehmende Fehlen einer sozialen Absicherung gegen Arbeitslosigkeit für prekäre und niedrig entlohnte Beschäftigungsformen können Daten über den Bezug offener Sozialhilfe, d.h. Leistungen der Sozialhilfe an Privathaushalte, herangezogen werden (vgl. Bock-Schappelwein 2005). Die Anzahl der BezieherInnen offener Sozialhilfe steigt seit 1998 an (mit einem leichten Rückgang 2002) und lag 2006 bei 131.000 BezieherInnen, dies

entspricht einer Steigerung von mehr als 130%. Weiters muss bei diesen Zahlen eine non-take-up Rate berücksichtigt werden, welche bei rund 60% vermutet wird (vgl. Fuchs 2007). Von prekärer Beschäftigung sind besonders Frauen betroffen: Liegt diese bei Männern – je nach Definition – zwischen 8% und 24%, steigen diese Zahlen bei Frauen auf 26% bzw. 57% (Lutz et al. 2005a, 181ff.).

Werden die Förderausgaben nach Geschlecht differenziert, so zeigt sich für den Frauenanteil die in Diagramm 4 dargestellte Entwicklung.

Diagramm 4: Verteilung der Fördermittel für Frauen



Quelle: AMS.

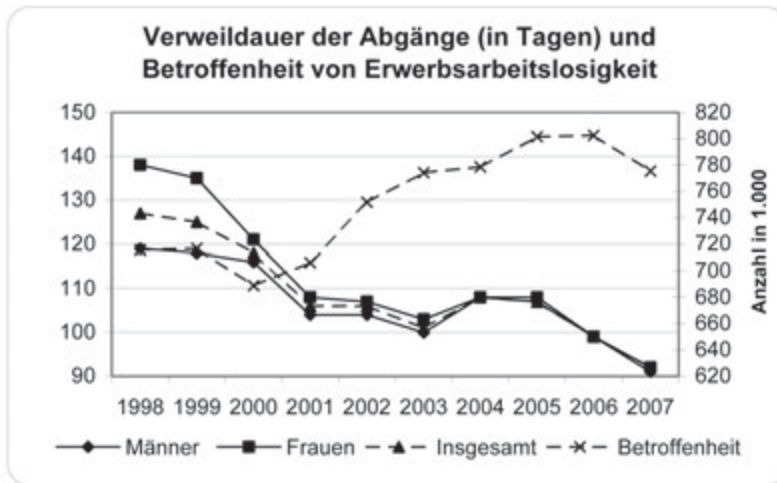
Während sich die Anteile der Ausgaben an Beihilfen für Frauen in den Bereichen Beschäftigung und Qualifizierung zwischen 1998 und 2007 nur geringfügig geändert haben, sank der Anteil der Ausgaben im Bereich Unterstützung von Frauen von 91,6% auf rund 58%. Gleichzeitig stieg der Anteil der gesamten Förderausgaben für weibliche Beschäftigte von 36,7% auf rund 56% – der Anteil der Förderausgaben für arbeitslose Frauen blieb nahezu konstant bei rund 51%.

Diese starke Reduktion der Ausgaben im Bereich der Unterstützungsleistungen für Frauen ist auf zwei Entwicklungen zurückzuführen. Zum Einen ist die Anzahl der gewährten Kinderbeihilfen um rund 25% zurückgegangen, diese Leistung wird zu rund 98% an Frauen gewährt. Zum Anderen hat dieser Verlauf seine Gründe in einer veränderten technischen Erfassung der Daten. Vor 2000 sind geschlechtsspezifische Verteilungen nicht genau erfasst worden bzw. wurden auch anteilmäßig hochgerechnet, wodurch sich Verzerrungen im Datenmaterial ergaben. Neben der Verbesserung der Erfassungsgenauigkeit hat sich auch der Erfassungsgrad erhöht.

Der Anstieg der Ausgaben für beschäftigte Frauen ist auf die Ausgestaltung der letzten ESF-Periode zurückzuführen. Dabei erfolgte eine verstärkte Förderung von Frauen im Rahmen der Qualifizierung von Beschäftigten (ESF Schwerpunkt 4: Flexibilität am Arbeitsmarkt). Entsprechend den AMS-Richtlinien (7/2000 und 11/2001) wurden nur gering qualifizierte Männer oder Männer über 45 Jahre bei der Maßnahmengruppe Qualifizierung für Beschäftigte berücksichtigt. Männer unter 45 Jahre wurden nur im Rahmen von Qualifizierungsverbänden oder Job-Rotation-Programmen gefördert. Der Männeranteil betrug in der ESF-Periode 2000-2006 dementsprechend rund 18% (vgl. Lutz et al. 2005b, 92ff.).

Ein weiteres Merkmal struktureller Veränderungen am Arbeitsmarkt ist eine steigende Betroffenheit von Erwerbsarbeitslosigkeit. Im Jahr 2007 waren 775.341 Personen mindestens einen Tag lang von Erwerbsarbeitslosigkeit betroffen. Zwischen 1998 und 2007 steigt die Betroffenheit im Durchschnitt um rund 11.700 Personen pro Jahr. Gleichzeitig sinkt jedoch die durchschnittliche Verweildauer in Erwerbsarbeitslosigkeit, diese betrug 92 Tage für 2007 und reduzieren sich seit 1998 im Durchschnitt um 3,3 Tage pro Jahr.

Diagramm 5: Verweildauer in und Betroffenheit von Arbeitslosigkeit



Quelle: AMS.

Eine weitere Entwicklung, welche unter NSR fällt, ist die vermehrte Erwerbsarbeitslosigkeit nicht oder gering qualifizierter Menschen.

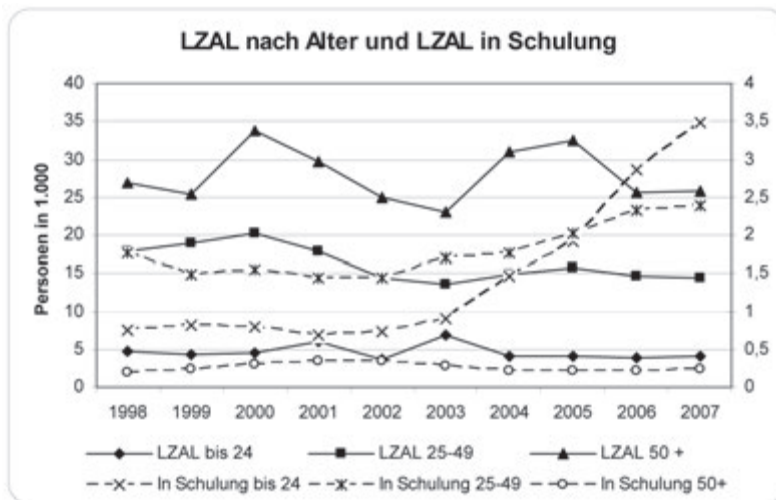
Menschen ohne Abschluss bzw. mit Lehrabschluss (ohne Meisterprüfung) bilden dabei den größten Anteil von rund 80% am Bestand erwerbsarbeitsloser Personen. Zudem haben diese beiden Gruppen im Durchschnitt auch die größte Zuwachsrate im Vergleich zu den anderen Ausbildungsgruppen. Somit stellt Bildung neben Alter und lang andauernder Erwerbslosigkeit eine wesentliche Integrationsbarriere ins Beschäftigungssystem dar.

Ein weiteres Merkmal von NSR betrifft die Langzeitarbeitslosigkeit (LZAL), da diese als Maß für dauerhafte Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt herangezogen werden kann. Zur LZAL werden hier Personen gezählt, wenn die Netto-Arbeitslosigkeit 365 Tage überschreitet und nicht durch Perioden länger als 28 Tage unterbrochen wird (z. B. Schulungen, Beschäftigungsepisoden, Krankenstand).

Ein alternatives Konzept zu LZAL ist jenes der Langzeitbeschäftigungslosigkeit (LZBL). In diesem führen erst Unterbrechungen mit einer Dauer von mehr als 62 Tagen zur Beendigung einer Episode der LZBL (vgl. u.a. BMWA 2006, 24). Vergleicht man diese beiden Konzepte in absoluten Zahlen, so steigt die LZBL seit Mitte 2001 bis Anfang 2007 nahezu durchgängig an, geht allerdings seit März 2007 stark zurück. Weiters fallen unter LZBL je nach Zeitperiode zwischen 5- bis 8-mal so viele Personen, wie unter das Konzept LZAL.

Das nachfolgende Diagramm unterscheidet LZAL nach drei Altersgruppen und stellt gleichzeitig die Anzahl der in Schulung befindlichen Personen dar (LZAL – Bestand auf der linken

Diagramm 6: Langzeitarbeitslosigkeit (LZAL) nach Alter und in Schulung



Quelle: BALI BMWA.

und in Schulung befindliche Personen auf der rechten Skala jeweils in 1.000). Diese Darstellung wurde aufgrund der bereits erwähnten „28-Tage-Regelung“ gewählt.

Die LZAL ist bei Jugendlichen und der Altersgruppe 25–49 Jahre zwischen 1998 und 2007 leicht gesunken, während diese bei Über-50-Jährigen mit starken Schwankungen im Jahr 2007 auf einem ähnlichen Niveau liegt wie 1998. Der Anstieg der in Schulung befindlichen Personen zwischen 25–49 Jahren kann auch auf die mit dem Budgetbegleitgesetz 2003 verabschiedete Regelung zurückgeführt werden, welche nach drei Monaten Erwerbsarbeitslosigkeit eine verpflichtende Teilnahme an Schulungsmaßnahmen vorsieht (§ 38a AMSG).

Auffallend ist weiters, dass die Anzahl der Jugendlichen in Schulungen seit 2003 stark ansteigt. Dies kann auf die steigende Jugendarbeitslosenquote (JALQ) – mit einem Anstieg zwischen 2000 und 2005 von 5,3% auf 10,3% nach Eurostat – verbunden mit der politischen Sensibilität dieses Themas zurückgeführt werden. Im Jahr 2007 ging die JALQ allerdings wieder auf 8,7% zurück.

Einen entscheidenden Faktor dieser Erhöhung stellte wiederum das Beschäftigungsförderungsgesetz 2006 („Unternehmen Arbeitsplatz“) dar. Dieses Paket enthielt auch ein Sonderprogramm zur Förderung von Lehrstellen im Jahr 2005, welches budgettechnisch erst 2006 wirksam wurde (vgl. AMS-Österreich 2006, 30). Ein weiteres Programm förderte Betriebe, welche zusätzliche Lehrstellen zur Verfügung stellten („Blum-Bonus“ vgl. BMWA 2007, 21).

Zudem kann vermutet werden, dass die starke Erhöhung der Anzahl in Schulung befindlicher Jugendlicher ausschlaggebend ist für den Rückgang der JAQL seit 2005, da Jugendliche in Schulung nicht in die JAQL einfließen.

Besonders ältere Menschen sind einem hohen Langzeitarbeitslosigkeits- bzw. Langzeitbeschäftigungslosigkeitsrisiko ausgesetzt (Lutz et al. 2005a, V), da das Alter weiterhin eine erhebliche Vermittlungsbarriere darstellt. Wie ein Verbleibsmontoring des BMWA zeigt, ist besonders bei solchen Risikogruppen (langzeitbeschäftigungslos und älter als 45) die Ausgestaltung des Maßnahmenbündels (z. B. Qualifizierungsmaßnahmen vor Maßnahmen der Aktiven Arbeitssuche) von entscheidender Bedeutung (BMWA 2007).

Neben dem Problemdruck am Arbeitsmarkt stellen vor allem für diese Altersgruppe die geänderten Regelungen des Pensionssystems eine entscheidende institutionelle Änderung dar. In diesem Zusammenhang sind besonders die Pensionsreformen 2000 und 2003 zu betonen, mit einer schrittweisen Erschwerung beim Zugang zu diversen Formen der Frühpensionierung (vgl. Lutz et al. 2005a, 17ff.). Dämpfend auf den Bestand älterer Erwerbsarbeitsloser wirkte hingegen die Einführung des Altersteilzeitgeldes. Gingen 2001 rund 5.300 Menschen in Altersteilzeit, war der Höchststand Ende 2003 bei rund 42.000 Menschen und ist seither rückläufig bei rund 26.000 Menschen im Jahr 2007.

Die Konzentration auf Jugendliche und ältere Menschen in der österreichischen AAMP findet ihren Ausdruck nicht nur in der absoluten Bestandszahl an TeilnehmerInnen, sondern auch in den durchschnittlichen Verweildauern in Maßnahmen, welche an den Rändern der Altersverteilung ansteigen: Zwischen 2000 und 2003 beträgt diese 242 Tage für 15–16Jährige, 180 Tage für 17–19Jährige bzw. 169 Tage für Geförderte ab 50 Jahren (Lutz et al. 2005a, iii).

Dass die österreichische AAMP die Entwicklungen in Bezug auf arbeitsmarktbezogene NSR nicht vollkommen ignoriert, zeigt ein Blick in die Zielvorgaben des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit an das AMS, da hier speziell auf 4 Personengruppen – Frauen, Jugendliche, Ältere und langzeitbeschäftigungslose bzw. langzeitarbeitslose Menschen – verwiesen wird (vgl. BMWA 2006).

Eine weitere Risikogruppe bezogen auf NSR stellen nicht- bzw. minderqualifizierte Personen dar. Ein grober Indikator, ob mit dem Instrumentarium der AAMP auf diese Risikogruppe reagiert wurde, ist ein Vergleich der Verteilung von Personen nach Ausbildungskategorien im Arbeitslosenbestand mit der Anzahl der Personen in Schulung sowie die Verteilung der materiellen Ressourcen zwischen den Ausbildungskategorien⁴. Ein Vergleich der unterschiedlichen Anteile im Schulungsbestand zum Arbeitslosenbestand von Menschen mit verschiedenen Ausbildungskategorien liefert ein uneinheitliches Bild. Während Menschen mit Pflichtschulabschluss zwischen 2004 und 2007 im Schulungsbestand um das rund 1,3-Fache überrepräsentiert sind gegenüber deren Anteil im Arbeitslosenbestand, sind Personen mit Lehrabschluss um das rund 0,7-Fache unterrepräsentiert. Die Anteile von Personen mit akademischer und höherer Ausbildung sinken zwischen 2004 und 2007 und sind ungefähr um das 0,8-Fache unterrepräsentiert – Menschen mit mittlerer Ausbildung sind hingegen um rund 10% überrepräsentiert. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei einem Vergleich der Verteilung der finanziellen Mittel entlang von Ausbildungskategorien mit den erwarteten Werten gemäß des Anteiles am Schulungsbestand. Die Personengruppe mit Pflichtschulabschluss erhält 10% mehr, die Personengruppe mit Lehrabschluss – ebenso wie jene mit mittlerem Abschluss – rund 20% weniger an finanziellen Mittel, als es ihrem jeweiligen Anteil am Gesamtschulungsbestand entspräche. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass keine systematische Ausrichtung auf die Gruppe der nicht bzw. gering qualifizierten Personen erkennbar ist. Einschränkend muss an dieser Stelle angemerkt werden, dass auf Basis des vorhandenen Datenmaterials nichts über die Qualität der jeweiligen Fördermaßnahmen ausgesagt werden kann.

Besonders deutlich wird ein zusätzlicher Handlungsbedarf jedoch, wenn die dauerhaften Integrationschancen betrachtet werden. Das WIFO definierte „dauerhafte Integration ins Beschäftigungssystem“, sobald eine Person 2 Jahre nach Abschluss einer Fördermaßnahme maximal 6 Monate erwerbsarbeitslos war. Die entsprechenden Zahlen für eine Förderung im Jahr 2001 mit einem Nachbetrachtungszeitraum bis 2003 sind eher ernüchternd. Eine dauerhafte Integration konnte nur bei 28% aller geförderten Männer und 32% aller geförderten Frauen erreicht werden. Diese Werte sinken zunehmend mit dem Alter der geförderten Personen. Konnten noch

35,4% der 15–19-Jährigen dauerhaft integriert werden, sind es nur mehr 33,2% der 20–24-Jährigen. Der Anteil der dauerhaft Integrierten über 55 Jahre liegt nur mehr bei rund 13%. Überhaupt keine Beschäftigung fanden 7,3% der geförderten 15–19-Jährigen und 9,4% der 20–24-Jährigen. Wiederum fallen die Ergebnisse für ältere Menschen schlechter aus: Rund 54% aller geförderten über 55-Jährigen fanden innerhalb von 2 Jahren nach einer Maßnahme keine Beschäftigung (Lutz et al. 2005a, 163ff.).

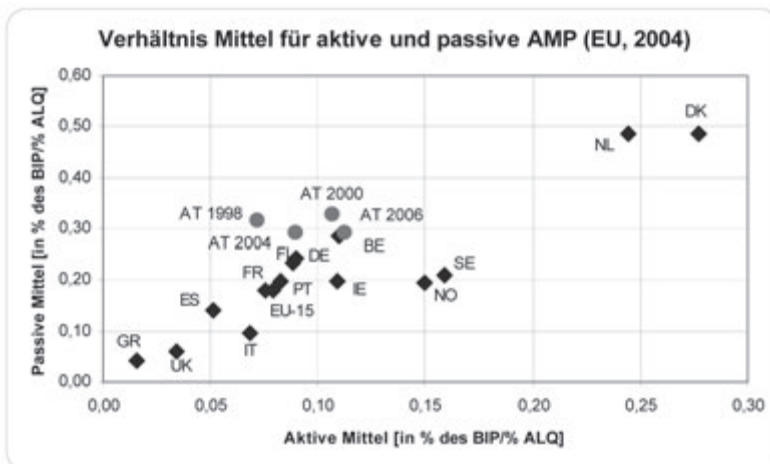
Insgesamt kann der Schluss gezogen werden, dass die Entwicklung und Ausgestaltung der AAMP in Österreich in Relation zu NSR zwar in die richtige Richtung weist, aber dennoch weiterer Handlungsbedarf besteht, um eine Erhöhung des Anteils an dauerhafter Integration von geförderten Menschen zu gewährleisten. Mit Bezug auf die Thesen von Giuliano Bonoli kann hier eindeutig von einem Reformstau gesprochen werden.

4. AAMP im europäischen Vergleich

Wie bereits erwähnt, kann von einer beträchtlichen Ausweitung, besonders der Mittelausstattung, von AAMP in Österreich gesprochen werden. Dies nicht zuletzt, um mit dieser Erhöhung seit 1998 Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie für Österreich zu sichern (vgl. Unger/Heitzmann 2003, 378). Dennoch sind die Budgetanteile der AAMP im europäischen Vergleich als relativ gering zu bezeichnen. Weiters kann auch das Verhältnis von aktiver zu passiver Arbeitsmarktpolitik (AMP) herangezogen werden, um das Verhältnis dieser beiden institutionellen Bereiche der Arbeitsmarktpolitik darzustellen.

In Diagramm 7 wurden die EU 14 für das Jahr 2004⁵ dargestellt, sowie Österreich für die Jahre 1998, 2004 und 2006. Die mit Abstand höchsten Ausgaben für AAMP pro % ALQ weist Dänemark auf – gefolgt von den Niederlanden und Schweden. Weniger Mittel für AAMP in % des BIP pro % ALQ als Österreich stellen nur Griechenland und das Vereinigte Königreich zur Verfügung.

Diagramm 7: AAMP im europäischen Vergleich



Quelle: Eurostat.

Wie deutlich wird, ist zwar ein Trend in Richtung Erhöhung der aktiven AMP festzustellen, dennoch ist der Anteil der Mittel – wie bereits erwähnt – im Vergleich mit den skandinavischen Ländern als gering zu bezeichnen (vgl. auch Keman 2003). Auch im europäischen Vergleich kann daher weiterer Handlungsbedarf erkannt werden. Dies wird deutlich an der sich relativ zum EU-Durchschnitt verschlechternden JALQ (vgl. auch Biffi 2006) und an der im EU-Vergleich äußerst niedrigen Beschäftigungsquote älterer Menschen, welche zwischen 1998 und 2004 bei rund 30 % lag und seither auf 38,6 % im Jahr 2007 angestiegen ist. Das Ausbaupotenzial ist besonders im Vergleich mit Schweden erkennbar: Hier betrug die Beschäftigungsquote älterer Menschen im Jahr 2007 70 %.

In diesem Zusammenhang ist auch interessant, ob es generell zu einem Aufholprozess von konservativ-korporatistischen gegenüber sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten kommt. Wiederum verwende ich einen groben Indikator und untersuche den Zeitraum zwischen 1998 und 2006 mithilfe der Ausgaben für AAMP in % des BIP pro % ALQ, wobei ich Schweden als Referenzland setze. In dieser Zeitspanne erhöhen sich die Ausgaben Österreichs gemessen an den Mitteln für AAMP in Schweden von 27 % auf 70 %, jene für Frankreich von 33 % auf 46 %, Italien erhöht seine relativen Ausgaben von 21 % auf 41 % und Deutschland bleibt mit einer Verringerung von 39 % auf 38 % auf nahezu demselben Ausgabenniveau relativ zu Schweden. Weiters ist anzumerken, dass dieser Aufholprozess zu einem beträchtlichen Teil auch davon bestimmt ist, dass Schweden seine Ausgaben zwischen 1998 und 2006 um 40 % verringert hat. Werden die Ausgabenanteile relativ zu den Ausgaben Schwedens im Jahr 1998 gerechnet, so erreicht Österreich 42 %, Frankreich und Deutschland jeweils 28 % und Italien lediglich 25 % dieses Ausgabenniveaus.

Zusammenfassend kann somit im Bereich der AAMP von einem moderaten Aufholprozess, jedoch keineswegs von einem Einholprozess konservativ-korporatistischer Wohlfahrtsstaaten gegenüber sozialdemokratischer Wohlfahrtsregime gesprochen werden. Im Vergleich zu Schweden wird in konservativen Wohlfahrtsstaaten rund die Hälfte an materiellen Ressourcen innerhalb der AAMP aufgewendet. Wie im vorigen Kapitel dargestellt, kann auch aus der Perspektive des europäischen Vergleiches festgestellt werden, dass die These Bonolis bezüglich der geringen Anpassungsfähigkeit konservativ-korporatistischer Wohlfahrtsstaaten an geänderte Risikostrukturen bestätigt wird.

5. Machtressourcen der von NSR betroffenen Gruppen

Aus der Perspektive des Machtressourcenansatzes stellt sich die Frage, ob von NSR betroffene Menschen ausreichend politisch vertreten sind. NSR-TrägerInnen bilden keine derart homogene Gruppe wie z. B. die Industriearbeiterschaft in Zeiten des „golden age“ (vgl. Bonoli 2007). Eine alleinerziehende erwerbstätige Frau sieht sich anderen Risiken ausgesetzt als Jugendliche beim Übertritt ins Erwerbsarbeitsleben oder nicht- bzw. minderqualifizierte langzeitbeschäftigungslose Menschen.

Im Zusammenhang mit AAMP ist vor allem die Mobilisierbarkeit von Jugendlichen und nicht- bzw. minderqualifizierten Menschen relevant. Alter und Bildung gelten weithin als zuverlässige Indikatoren für die Wahrscheinlichkeit politischer Beteiligung (kritisch bzgl. Bildung Norris 2002, 93). Lediglich 25 % der Jugendlichen interessieren sich sehr für Politik. Weiters sind 75 % der Unter-30-Jährigen politisch inaktiv, sowie 79 % der Menschen mit Pflichtschulabschluss, wobei sich dieser Anteil bei Menschen mit Hochschulabschluss auf 56 % verringert (vgl.

Plasser/Ulram 2002). Nicht zuletzt sind besonders Frauen und Jugendliche auch in den Gewerkschaften nur schwach verankert.

Nach den oben kurz umrissenen Befunden sind die Machtressourcen von NSR-TrägerInnen begrenzt.

Policies that provide coverage against NSR, to the extent that they are being developed, are unlikely to be the result of pressure by NSR groups. The most NSR groups can hope for, under current circumstances, is to be targeted by vote-seeking politicians looking for opportunities to claim credit for improvements. (Bonoli 2006b, 5)

Einem weiteren Ausbau des Instrumentariums der AAMP in Österreich stehen neben bereits besprochenen Effekten der Pfadabhängigkeit somit auch fehlende Machtressourcen aufgrund mangelnder Mobilisierbarkeit der von NSR betroffenen Gruppen entgegen.

6. Schlussfolgerungen

Bezogen auf die österreichische AAMP kann die These von Giuliano Bonoli bezüglich der geringen Anpassungsfähigkeit nur in zwei der drei Perspektiven bestätigt werden: 1) im Vergleich mit NSR und 2) im europäischen Vergleich.

Sowohl aus der Perspektive der AAMP in Relation zu NSR als auch der AAMP im europäischen Vergleich ist eine politische Herausforderung zum weiteren Ausbau der österreichischen AAMP erkennbar – zum einen die Anpassung an geänderte Risikostrukturen, zum anderen zur Gewährleistung einer breit angelegten Wachstums- und Beschäftigungspolitik.

Aus der Perspektive der Thesen Bonolis stehen für das Ausbleiben einer über das erfolgte Maß hinaus gehenden Ausweitung der österreichischen AAMP in Bezug auf NSR zwei mögliche Erklärungen zur Verfügung: Aus der Perspektive des Pfadabhängigkeitstheorem kann festgestellt werden, dass aufgrund zeitlich vorhergehender politischer Entscheidungen Ressourcen in anderen wohlfahrtsstaatlichen Institutionen „gespeichert“ wurden – besonders in der Pensionsversicherung (vgl. Bonoli 2008) aber auch im passiven Leistungssystem. Da der Anteil der Sozialausgaben am BIP in Österreich auf einem international vergleichbar hohen Niveau liegt, ist die Möglichkeit der Erhöhung der Sozialausgaben, um damit einen Ausbau von AAMP zu finanzieren, nicht sehr wahrscheinlich. Eine zweite mögliche Strategie betrifft die Reduktion der passiven Mittel zugunsten der aktiven Mittel. Dies ist vor allem unter Berücksichtigung von aktivierten passiven Mitteln teilweise geschehen (vgl. Obinger/Tálos 2006, 219). Auf der anderen Seite sind Ansprüche an das passive Leistungssystem bei Erfüllung der Anspruchskriterien rechtlich einklagbar, d. h. bestimmte Ausgabenhöhen sind bei einem bestimmten Ausmaß an Arbeitslosigkeit nicht ohne Weiteres zu verringern – „*politically constructed property rights*“ (Myles/Pierson 2001). Reduktionen erfolgten durch die Einführung einer einheitlichen Nettoersatzrate und die Abschaffung von Aufwertung und Dynamisierung der Lohnersatzleistungen sowie eine steigenden Teilzeitquote und ein damit einhergehendes geringeres Anspruchsniveau. Teilweise Umschichtungen erfolgten durch die Ausweitung aktivierter passiver Mittel. Dennoch ist davon auszugehen, dass die Bindung von Ressourcen im passiven Leistungssystem einer Ausweitung der Fördermaßnahmen von AAMP im Wege steht – ein Politikerbeeffect. Generell kann angemerkt werden, dass die Ausweitung aktivierter passiver Mittel keine stärkere Absicherung gegenüber NSR impliziert.

Das Ziel dieses Beitrages war es, einen ersten Überblick über die Entwicklungen der österreichischen AAMP auf der Output- und Outcome-Seite in Relation zu geänderten Risikostrukturen zu geben. Weiters wurden die Thesen Giuliano Bonolis anhand der österreichischen AAMP entlang von drei Perspektiven getestet. Dieser Beitrag bestätigt – zumindest aus zwei dieser drei Perspektiven – der österreichischen AAMP eine nur geringe Anpassungsfähigkeit an die Herausforderungen durch NSR. Ziel zukünftiger Forschungsarbeit sollte die Analyse des Wechselspiels verschiedener sozialstaatlicher Institutionen im Zuge dieses Anpassungsprozesses sein. Damit kann auch die Frage beantwortet werden, ob und wenn ja, zu Lasten welcher Personengruppen eine Umverteilung finanzieller Ressourcen innerhalb eines sozialstaatlichen Sicherungssystems geht. Im Zuge der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise scheint z. B. besonders die Gruppe der LeiharbeiterInnen von den negativen Auswirkungen betroffen zu sein.

Weist auch der Ausbau aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen bezüglich der veränderten Risikostrukturen am Arbeitsmarkt in die richtige Richtung, bedeutet dies nicht, dass dieser Problemdruck durch aktive Arbeitsmarktpolitik allein gelöst werden kann (vgl. Lutz et al. 2006). Neue Beschäftigungsformen, steigende Erwerbsarbeitslosenzahlen und gedämpftes Wirtschaftswachstum fordern den Sozialstaat – und besonders jenen kontinentaleuropäischer bzw. konservativer Prägung – in seiner Gesamtheit heraus.

ANMERKUNGEN

- 1 Leider sind für diesen Zeitraum nicht für alle Darstellungen sämtliche Daten vorhanden. Wo dies der Fall ist beginnt die jeweilige Zeitreihe entsprechend später. Zum verwendeten Datenmaterial muss angemerkt werden, dass die Datengewinnung im Laufe der Zeit technisch verbessert wurde und sich zudem die Reichweite der Erfassung vergrößert hat. Aus diesem Umstand der Reifung (*maturation*) der Datengewinnung sind im Datenmaterial zu Ausgaben und Personenreichweiten Verzerrungen enthalten und die gebildeten Zeitreihen aus theoretischer Perspektive nicht unmittelbar vergleichbar (vgl. Behnke et al. 2006, 55ff.). In den Bereichen, in welchen diese Verzerrungen zu relevanten Fehlinterpretationen führen könnten, wird darauf gesondert hingewiesen.
- 2 Vor 2001 wurden die Daten nur als genehmigte Förderfälle veröffentlicht. Diese Daten lassen weder einen Rückschluss auf die Anzahl der geförderten Personen zu, noch darauf, ob die jeweilige genehmigte Maßnahme auch wirklich stattgefunden hat.
- 3 Interview mit AMS-MitarbeiterIn vom 18.07.2008.
- 4 Für diese Analyse stehen Daten für den Zeitraum zwischen 2004 und 2007 sowie für die Ausbildungskategorien Akademische, Höhere, Mittlere, Lehrausbildung und Pflichtschulabschluss zur Verfügung.
- 5 Eurostat weist die kompletten Daten für alle EU15 Mitgliedsländer zuletzt für 2004 aus.

LITERATURVERZEICHNIS

- AMS-Österreich* (2003). AMS – Geschäftsbericht 2002, Wien.
AMS-Österreich (2004). AMS – Geschäftsbericht 2003, Wien.
AMS-Österreich (2005). AMS – Geschäftsbericht 2004, Wien.
AMS-Österreich (2006). AMS – Geschäftsbericht 2005, Wien.
AMS-Österreich (2007). AMS – Geschäftsbericht 2006, Wien.
AMS-Österreich (2008). AMS – Geschäftsbericht 2007, Wien.
Armingeon, Klaus/Giuliano *Bonoli* (Hg.) (2006). *The Politics of Post-Industrial Welfare States. Adapting post-war Social Policies to New Social Risks*, Abington/New York.
Behnke, Joachim/Nina *Baur*/Nathalie *Behnke* (2006). *Empirische Methoden der Politikwissenschaft*, Paderborn.
Biffl, Gudrun (2006). *Ausbildung und Arbeitsmarkt – Wo stehen Österreichs Jugendliche im EU-Vergleich?*, WIFO Vorträge 100, Wien.

- BMWA* (2006). Der Arbeitsmarkt im Jahr 2005. Analyse, Prognose, Forschung, Wien.
- BMWA* (2007). Arbeitsmarktmonitoring 2006 mit dem Data Warehouse des Arbeitsmarktservice, Wien.
- BMWA* (2008). Der Arbeitsmarkt im Jahr 2007, Wien.
- Bock-Schappelwein*, Julia (2005). Entwicklung und Formen der Arbeitslosigkeit in Österreich seit 1990, WIFO, Wien.
- Bonoli*, Giuliano (2003). The politics of the new social policies, Conference paper, Lugano.
- Bonoli*, Giuliano (2006a). Adapting employment policies to post-industrial labour market risks, Working paper de l'IDHEAP, Chaire Politiques sociales.
- Bonoli*, Giuliano (2006b). New Social Risks and the Politics of post-industrial Social Policies, in: Klaus *Armingeon*/Giuliano *Bonoli* (Hg.): The Politics of Post-Industrial Welfare States. Adapting post-war Social Policies to New Social Risks, Abington/New York, 3–26.
- Bonoli*, Giuliano (2007). Time Matters. Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies, in: *Comparative Political Studies*, Vol. 40(5), 495–520.
- Bonoli*, Giuliano (2008). The political economy of activation. Explaining cross-national variation in active labour market policy, Working paper de l'IDHEAP, Politiques Sociales.
- Clasen*, Jochen/Daniel *Clegg* (2006). New labour market risks and the revision of unemployment protection systems in Europe, in: Klaus *Armingeon*/Giuliano *Bonoli* (Hg.): The Politics of Post-Industrial Welfare States. Adapting post-war Social Policies to New Social Risks, Abington/New York, 192–210.
- De Deken*, Johan/Bernhard *Kittel* (2008). Social Expenditure Under Scrutiny: The Problems of Using Aggregate Spending Data for Assessing Welfare State Dynamics, in: Jochen *Clasen* (Hg.): Investigating Welfare State Change. The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis, Cheltenham/Northampton, 72–105.
- Ebbinghaus*, Bernhard (2006). Trade union movements in postindustrial welfare states. Opening up to new social interests?, in: Klaus *Armingeon*/Giuliano *Bonoli* (Hg.): The Politics of Post-Industrial Welfare States, Abington/New York, 123–142.
- Fink*, Marcel (2006). Zwischen „Beschäftigungsrekord“ und „Rekordarbeitslosigkeit“: Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik unter Schwarz-Blau/Orange, in: Emmerich *Tálos* (Hg.): Schwarz-Blau. Eine Bilanz des „Neu-Regierens“, Wien, 170–187.
- Fuchs*, Michael (2007). Social Assistance – No thanks? Empirical analysis of non-take-up in Austria 2003, EUROMOD Working Paper No. EM4/07, Wien.
- Graf*, Nikolaus (2002). Arbeitsmarktförderung im Kontext strukturierter Arbeitslosigkeit Wien, Universität Wien.
- Huber*, Evelyn/John D. *Stephens* (2006). Combating old and new social risks, in: Klaus *Armingeon*/Giuliano *Bonoli* (Hg.): The Politics of Post-Industrial Welfare States. Adapting post-war social policies to new social risks, Abington/New York, 143–168.
- Keman*, Hans (2003). Active and passive labour market policies across Western Europe: From welfare to workfare?, Lugano.
- Lutz*, Hedwig/Helmut *Mahringer*/Andrea *Pöschl* (2005a). Evaluierung der österreichischen Arbeitsmarktförderung 2000–2003, Wien.
- Lutz*, Hedwig/Helmut *Mahringer*/Andrea *Pöschl* (Hg.) (2005b). Evaluierung Europäischer Sozialfonds 2000–2006 Ziel 3 Österreich. Aktualisierung der Halbzeitbewertung. Programmbezogene Zusammenschau, Wien.
- Lutz*, Hedwig/Helmut *Mahringer*/Andrea *Pöschl* (2006). Teilstudie 14: Aktive Arbeitsmarktpolitik, in: Karl *Aiginger*/Gunther *Tichy*/Ewald *Walterskirchen* (Hg.): WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, Wien.
- Morel*, Nathalie/Bruno *Palier* (2003). Providing coverage against new social risks in Bismarckian welfare states: the case of long term care, Conference paper, Lugano.
- Myles*, John/Paul *Pierson* (2001). The Comparative Political Economy of Pension Reform, in: Paul *Pierson* (Hg.): The New Politics of the Welfare State, New York, 305–334.
- Norris*, Pippa (2002). Democratic Phoenix. Reinventing political activism, Cambridge.
- Obinger*, Herbert/Emmerich *Tálos* (2006). Sozialstaat Österreich zwischen Kontinuität und Umbau. Eine Bilanz der ÖVP/FPÖ/BZÖ-Koalition, Wiesbaden.
- Obrowski*, Roman (1995). Vom politischen Willen in der österreichischen Arbeitsmarktpolitik. Veränderungen zwischen 1987 und 1994, in: Günther *Steinbach* (Hg.): Die Gesellschaft und ihre soziale Verpflichtung. Sozialpolitik für das 21. Jahrhundert, Wien, 217–223.
- Plasser*, Fritz/Peter A. *Ullrich* (2002). Das österreichische Politikverständnis. Von der Konsens- zur Konfliktkultur?, Wien.
- Powell*, Martin/Armando *Barrientos* (2004). Welfare regimes and the welfare mix, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 43(1), 83–105.
- Siegel*, Nico A. (2008). When (Only) Money Matters: The Pros and Cons of Expenditure Analysis, in: Jochen *Clasen* (Hg.): Investigating Welfare State Change. The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis, Cheltenham/Northampton, 43–71.

- Tálos*, Emmerich (1987). Arbeitslosigkeit und beschäftigungspolitische Steuerung: Problemwahrnehmung/Problemar tikulation, Zielsetzungen, Strategien und Maßnahmen in Österreich seit Mitte der siebziger Jahre, in: Emmerich *Tálos*/Margit *Wiederschwinger* (Hg.): Österreichs Vollbeschäftigung am Ende?, Wien, 91–166.
- Tálos*, Emmerich/Ulrike *Mühlberger* (1999). Atypische Beschäftigung in Österreich, in: Emmerich *Tálos* (Hg.): Atypische Beschäftigung, Wien, 252–284.
- Tálos*, Emmerich/Bruno *Roßmann* (1992). Materielle Sicherung im Wohlfahrtsstaat. Am Beispiel der Pensions- und Arbeitslosenversicherung, in: Emmerich *Tálos* (Hg.): Der geforderte Wohlfahrtsstaat. Traditionen – Herausforderungen – Perspektiven, Wien, 17–59.
- Taylor-Gooby*, Peter (2004a). New social risks in postindustrial society: Some evidence on responses to active labour market policies from Eurobarometer, in: *International Social Security Review*, Vol. 57(3), 45–64.
- Taylor-Gooby*, Peter (2004b). Welfare State Reform and New Social Risks, Conference paper, Nantes.
- Unger*, Brigitte/Karin *Heitzmann* (2003). The adjustment path of the Austrian welfare state: Back to Bismarck?, in: *Journal of European Social Policy*, Vol. 13(4), 371–387.
- Zauner*, Heinz (2006). Entwicklungen und Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich – Standortbestimmung aus Sicht eines Netzwerkes von Non-Profit-Organisationen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik, in: Christine *Stelzer-Orthofer* (Hg.): Arbeitsmarktpolitik im Aufbruch. Herausforderungen und innovative Konzepte, Wien, 207–220.

AUTOR

Peter GRAND, Dissertant am Institut für Höhere Studien (IHS) in der Abteilung Politikwissenschaft. Wissenschaftliche Schwerpunkte: Vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung, Sozialpolitik und Öffentliche Meinung bezogen auf den Europäischen Integrationsprozess.

Korrespondenzadresse: Institut für Höhere Studien (IHS), Stumpergasse 56, 1060 Wien, Österreich.
E-Mail: grand@ihs.ac.at