

**WIFO-Weißbuch:**

**Mehr Beschäftigung durch Wachstum  
auf Basis von Innovation und Qualifikation**

**Teilstudie 15:**

**Arbeitsmarktflexibilität und soziale Absicherung**

**Alois Guger (Koordination), Thomas Leoni**

Wissenschaftliche Assistenz: Eva Latschka, Andrea Sutrich

# **WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation**

## **Teilstudie 15: Arbeitsmarktflexibilität und soziale Absicherung**

**Alois Guger (Koordination), Thomas Leoni**

Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag von  
Wirtschaftskammer Österreich, Bundesarbeitskammer, Österreichischem  
Gewerkschaftsbund und Landwirtschaftskammer Österreich

Mit finanzieller Unterstützung von Oesterreichischer Nationalbank, Androsch  
International Consulting, Investkredit, Gewerkschaft Metall – Textil, Raiffeisen-  
landesbank Oberösterreich, Oberbank AG, D. Swarovski & Co, Rauch Fruchtsäfte  
Ges.m.b.H.

Wissenschaftliche Koordination: Alois Guger

Begutachtung: Herbert Walther (WU Wien), Gunther Tichy (WIFO)

Wissenschaftliche Assistenz: Eva Latschka, Andrea Sutrich

Projektleitung und Koordination: Karl Aiginger, Gunther Tichy, Ewald Walterskirchen

November 2006

# Teilstudie 15: Arbeitsmarktflexibilität und soziale Absicherung

Alois Guger (Koordination), Thomas Leoni

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Problemstellung</b>	<b>1</b>
<b>2. Größere Flexibilitätsanforderungen auf dem Arbeitsmarkt der Zukunft</b>	<b>1</b>
<b>3. Österreichs Arbeitsmarktflexibilität im europäischen Vergleich</b>	<b>3</b>
<b>4. Flexibilität und soziale Absicherung</b>	<b>10</b>
<b>5. Geringqualifizierte, Niedriglohnbeschäftigung, arbeitsintensive Dienstleistungen</b>	<b>13</b>
5.1 <i>Arbeitslosigkeit bzw. Langzeitarbeitslosigkeit von Geringqualifizierten</i>	16
5.2 <i>Niedriglohnbeschäftigung</i>	16
5.2.1 <i>Förderung von Niedriglohnbeschäftigung</i>	16
5.2.2 <i>Abgrenzung und Bedeutung des Niedriglohnsektors</i>	21
<b>6. Handlungsbedarf in Österreich</b>	<b>23</b>
<b>7. Reformansätze für Österreich</b>	<b>24</b>
7.1 <i>Einheitliches Arbeits- und Sozialrecht für alle Tätigkeiten</i>	25
7.2 <i>Anreizstrukturen optimieren</i>	26
7.3 <i>Erhöhung der internen Flexibilität der Betriebe und der Zeitsouveränität der Beschäftigten</i>	30
7.4 <i>Arbeitskosten und Beschäftigungsanreize</i>	30
7.5 <i>Niedriglohnsektor – eingeschränkte Bedeutung</i>	33
7.6 <i>Mindestsicherung durch Aktivitätsbonus anheben</i>	34
7.7 <i>Investitionen in soziale Dienste (Bildung, Kinder- und Altenbetreuung)</i>	35
<b>Literaturhinweise</b>	<b>36</b>

### **Verzeichnis der Übersichten**

Übersicht 1:	Arbeitsmarktregulierungen 1990 und 2003	4
Übersicht 2:	Arbeitsplatzflexibilität in der EU	6
Übersicht 3:	"Flexicurity"-Kombination zwischen Arbeitsplatzregulierung und Beschäftigungs- bzw. Einkommenssicherheit in unterschiedlichen Wohlfahrtsstaatsmodellen	11
Übersicht 4:	Entwicklung der Lohnnebenkosten im internationalen Vergleich	19

### **Verzeichnis der Abbildungen**

Abbildung 1:	Mobilitätsindex der EU 1995-2001	6
Abbildung 2:	Reallohnflexibilität	8

## 1. Problemstellung

Der demographische Alterungsprozess, der rasche technologische Wandel und die Globalisierung stellen den Arbeitsmarkt und die sozialen Sicherungssysteme in den europäischen Wohlfahrtsstaaten vor große Herausforderungen. Im Pensionssystem wurden in den letzten Jahren wichtige Reformschritte gesetzt, die zentralen Probleme aus der demographischen Entwicklung stellen sich daher in den nächsten Jahren einerseits am Arbeitsmarkt, wo es um eine höhere Erwerbsbeteiligung Älterer geht, und andererseits im Gesundheits- und Pflegesystem, wo die Alterung zu bewältigen ist; diese Fragen werden in den Teilstudien 6 und 16 behandelt.

Der rasche technologische Wandel und die Globalisierung gehen mit ökonomischen und gesellschaftlichen Veränderungen einher, die sowohl Unternehmen als auch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern größere Anpassungsfähigkeit und Mobilität abverlangen. Die Institutionen des Arbeitsmarktes und der sozialen Sicherung müssen den größeren Flexibilitätsanforderungen angepasst werden, um auch in Zukunft in Zeiten rascheren Wandels die Prinzipien der Effizienz und der Solidarität in Einklang zu bringen. In den angelsächsischen Ländern ist die Arbeitsmarktflexibilität hoch und in den skandinavischen Ländern und in den Beitrittsländern wurde sie in den letzten 1½ Jahrzehnten deutlich erhöht. In den kontinentaleuropäischen Ländern, wo die sozialen Sicherungssysteme vorwiegend auf Erwerbsarbeit und stabilen Arbeits- und Partnerbeziehungen basieren, besteht dagegen noch Reformbedarf (Aiginger – Guger, 2006).

In diesem Kapitel wird nach einer kurzen Darstellung der ökonomischen und gesellschaftlichen Determinanten dieser Entwicklung versucht, anhand internationaler Erfahrungen und Vergleiche den Reformbedarf in Österreich auszuloten und konkrete wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen zu ziehen.

## 2. Größere Flexibilitätsanforderungen auf dem Arbeitsmarkt der Zukunft

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

1. Globalisierung: Die Internationalisierung des Handels, der Finanzierung und der Produktion ist durch die Revolution der Informations- und Kommunikationstechnologien, dem Verfall der Transportkosten und politische Umbrüche weit fortgeschritten und setzt sich zügig fort. China, Indien und die früheren zentralen Planwirtschaften werden rasch in die Weltwirtschaft integriert. Um nur einen Indikator herauszugreifen: Der Anteil der Entwicklungslän-

der (der dynamischen Schwellenländer) an den Sachgüterimporten der entwickelten Industrieländer ist von kaum 10% im Jahr 1970 auf über 45% im Jahr 2003 gestiegen. Vor allem seit der ökonomischen Öffnung Chinas, das erst seit Mitte der achtziger Jahre mit dem Beginn seiner ökonomischen Transformation auf den Weltmärkten auftrat, hat sich diese Entwicklung zunehmend beschleunigt; Chinas Anteil an den Sachgüterimporten aus den Schwellenländern lag 1985 bei 2% und heute (2003) bei über 15%. Das Aufkommen der Entwicklungsländer als Produzenten von Waren und Dienstleistungen und als Konkurrenten auf den Weltmärkten hat aber erst begonnen und wird sich beschleunigen (*Sapir, 2005, S. 2-3 und Abbildung 1*)<sup>1)</sup>.

Die Globalisierung schafft neue Möglichkeiten aber auch Bedrohungen. Obwohl die Intensivierung des internationalen Handels Wachstum und Beschäftigung insgesamt eindeutig belebt, sind die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt differenziert: Aufgrund der sinkenden Transportkosten kommt dem Handel mit Vorprodukten, die inländische Vorleistungen und Primärfaktoren ersetzen, immer größere Bedeutung zu. In dem Ausmaß, in dem diese Vorleistungen qualifikationsextensiv sind, stellen sie ein Substitut für Geringqualifizierte im Inland dar. Empirische Untersuchungen für Westdeutschland haben gezeigt, dass in der Sachgütererzeugung tatsächlich eine Substitution Geringqualifizierter durch Vorleistungen stattfindet (*Falk – Koebel, 2001, Ochsen, 2006*).

2. Technischer Fortschritt: Der technische Fortschritt, eine zentrale Wachstumsdeterminante, hat seit über einem halben Jahrhundert einen "skill-bias", der sich in den letzten Jahrzehnten eher beschleunigt haben dürfte. Während im 19. Jahrhundert mit technischen Neuerungen vielfach eine größere Nachfrage nach Geringqualifizierten einherging ("unskill-bias"), zeichnet sich in den letzten Jahrzehnten ein gegenläufiger Trend ab: mit der Einführung neuer Technologien und Organisationsprinzipien werden Geringqualifizierte ersetzt, während die Nachfrage nach höher qualifizierten Arbeitskräften steigt (*Goldin – Katz, 1998, Acemoglu, 2002*).

Empirische Untersuchungen für Deutschland (*Ochsen – Welsch, 2005*) haben gezeigt, dass Geringqualifizierte relativ leicht durch andere Faktoren (Vorprodukte, Kapital, Qualifizierte), Hochqualifizierte jedoch kaum durch Geringqualifizierte, Kapital oder Vorprodukte substituiert werden können. Der Einsatz qualifizierter Arbeitskräfte erweist sich vielmehr weitgehend komplementär zum Einsatz der übrigen Faktoren. Mit der rascheren Umsetzung technologischer und organisatorischer Neuerungen sind höhere Anforderungen an die Lern- und Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte verbunden, eine Entwicklung, die die OECD (1996) mit den heute verbreiteten Begriffen "knowledge-based economy" oder "learning society" belegte (vgl. Teilstudien 8 und 9).

---

<sup>1)</sup> Zum Teil werden diese Effekte durch die rasch steigende Nachfrage dieser Länder auf den Weltmärkten kompensiert. Allerdings verzeichnet die genannte Ländergruppe stark steigende Leistungsbilanzüberschüsse.

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

Die neue Arbeitswelt erfordert höhere Arbeitsmarktflexibilität: Sowohl auf Seiten der Arbeitsnachfrage durch die Intensivierung des Wettbewerbs im Gefolge der zunehmenden Integration der Weltwirtschaft und die wachsende Bedeutung und Richtung des technischen Fortschritts, als auch auf Seiten des Arbeitsangebots der privaten Haushalte durch neue, flexiblere Formen des Zusammenlebens und durch die Notwendigkeit lebenslanger Weiterbildung.

### **3. Österreichs Arbeitsmarktflexibilität im europäischen Vergleich**

Die Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität zählt zu den zentralen Konzepten der europäischen Beschäftigungsstrategie. In Kontinentaleuropa, wo Arbeitsmarktregulierungen eine viel größere Rolle spielen als in den angelsächsischen Ländern, wurden im letzten Jahrzehnt im Zuge des beschleunigten Strukturwandels und der europäischen Beschäftigungsinitiativen in den meisten Ländern Flexibilisierungsschritte gesetzt. Nach dem Regulierungsindikator der OECD haben mit Ausnahme der angelsächsischen Länder und Frankreich zwischen 1990 und 2003 alle EU-15-Länder auf ihren Arbeitsmärkten merkliche Deregulierungen vorgenommen; wobei die Regulierungsdichte in den angelsächsischen Ländern an sich niedrig ist.

Österreich hat nach diesen Daten bei den temporären Arbeitsverträgen ein relativ niedriges Regulierungsniveau und dieses seit 1990 nicht verändert. In unbefristeten Verträgen wurden in Österreich seit Beginn der neunziger Jahre Regulierungen abgebaut, so dass dort heute das Regulierungsniveau unter dem Durchschnitt der skandinavischen Länder liegt. Neben den Ländern der liberalen Modellgruppe (Großbritannien und Irland) weisen heute in Europa Dänemark und Finnland am Arbeitsmarkt ein niedrigeres Regulierungsniveau als Österreich aus.

Übersicht 1: Arbeitsmarktregulierungen 1990 und 2003

	1990	2003	1990	2003	1990	2003
	Arbeitsmarktregulierung total		Reguläre Verträge		Temporäre Verträge	
Belgien	3,2	2,5	1,7	1,7	4,6	2,6
Tschechien						
Dänemark	2,3	1,8	1,5	1,5	3,1	1,4
Deutschland	3,2	2,5	2,6	2,7	3,8	1,8
Estland						
Griechenland	3,6	2,9	2,5	2,4	4,8	3,3
Spanien	3,8	3,1	3,9	2,6	3,8	3,5
Frankreich	2,7	2,9	2,3	2,5	3,1	3,6
Irland	0,9	1,3	1,6	1,6	0,3	0,6
Italien	3,6	2,4	1,8	1,8	5,4	2,1
Zypern						
Lettland						
Litauen						
Luxemburg						
Ungarn						
Malta						
Niederlande	2,7	2,3	3,1	3,1	2,4	1,2
Österreich	2,2	2,2	2,9	2,4	1,5	1,5
Polen						
Portugal	4,1	3,5	4,8	4,3	3,4	2,8
Slowenien						
Slowakei						
Finnland	2,3	2,1	2,8	2,2	1,9	1,9
Schweden	3,5	2,6	2,9	2,9	4,1	1,6
Großbritannien	0,6	1,1	0,9	1,1	0,3	0,4
Skandinavisches Modell	2,8	2,3	2,7	2,6	3,0	1,7
Korporatistisches Modell	3,1	2,6	2,3	2,4	3,9	2,4
Liberales Modell	0,6	1,1	0,9	1,1	0,3	0,4
Mediterranes Modell	3,8	3,1	3,8	2,8	3,9	3,4
Norwegen	2,9	2,6	2,3	2,3	3,5	2,9
USA	0,2	0,7	0,2	0,2	0,3	0,3
Japan	2,1	1,8	2,4	2,4	1,8	1,3
EU 15	2,8	2,4	2,5	2,3	3,0	2,0

Q: OECD (ECO/CPE/WP1(2004)9/ANN3); Aiginger – Guger (2006), Tabelle 4, S. 20. – Bei Subaggregaten und EU 15 gewichteter Länderdurchschnitt; Index zwischen 0 = unreguliert und 6 = reguliert. – Skandinavisches Modell: Dänemark, Finnland, Niederlande, Schweden, Norwegen; Korporatistisches Modell: Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien, Österreich; Liberales Modell: Irland, Großbritannien; Mediterranes Modell: Griechenland, Portugal, Spanien.

Mit einer Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität soll der Allokationsprozess auf dem Arbeitsmarkt verbessert, also eine reibungslosere und schnellere Anpassung an strukturelle und konjunkturelle Änderungen am Arbeitsmarkt erreicht werden. In der Beurteilung der Arbeitsmarktflexibilität werden in der Literatur mehrere Dimensionen unterschieden (Wilthagen – Tros, 2004, Tangian, 2005). Die zentralen Kriterien sind die numerische und funktionale Flexibilität sowie



die geographische Mobilität und die Lohnflexibilität. Eine weitere Dimension bildet die externe und interne Flexibilität:

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

Empirische Untersuchungen bzw. entsprechende operationale Indikatoren liegen nicht für alle Dimensionen der Arbeitsmarktflexibilität vor. Die EU-Kommission veröffentlichte in 'Employment in Europe 2004' (EU-Kommission, 2004, Kapitel 4) einen Mobilitätsindex<sup>2)</sup>, der sich auf Daten aus dem Europäischen Haushaltspanel stützt und sich aus einer Übergangsmatrix nach dem Anteil der Personen, die von Jahr zu Jahr (1995/96 bzw. 2000/01) zwischen 5 Arbeitsmarktzuständen wechseln oder in diesen verbleiben, ableitet: (1) unbefristetes, (2) befristetes Beschäftigungsverhältnis, (3) selbständige Beschäftigung, (4) arbeitslos und (5) in Ausbildung.

Nach diesem Mobilitätsindex (Abbildung 1), der zwischen 0 (niedrigste) und 1 (höchste Flexibilität) liegen kann, entspricht die Arbeitsmarktflexibilität Österreichs mit 0,32 in etwa dem Durchschnitt der EU 15; die höchste Flexibilität weisen UK (0,42), Luxemburg (0,4), Dänemark (0,37) und Finnland (0,36) aus, die niedrigste Belgien (0,25) und Frankreich (0,26).

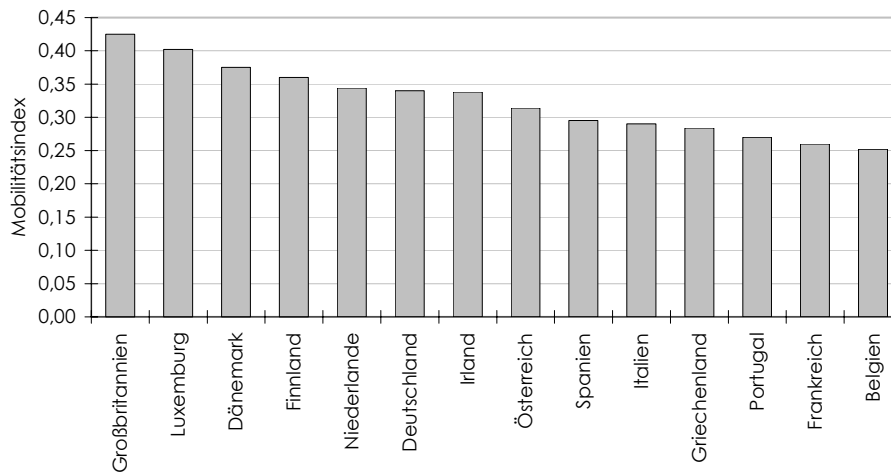
In einem weiteren Indikator in 'Employment in Europe 2004' werden Indikatoren der Beschäftigungs- und Verdienstmobilität für die einzelnen Mitgliedsstaaten anhand von 4 Kennzahlen ausgewiesen: Dem Anteil der Personen im Erwerbsalter, (1) die in innerhalb eines Jahres einen Job aufnehmen, (2) die während eines Jahres in ihrem Job bleiben, (3) die von einem befris-

---

<sup>2)</sup> Übergänge 1995/96 und 2000/01 der zusammengelegten (pooled) Daten des ECHP.

teten in ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis wechseln, und (4) die von einem Niedriglohnjob<sup>3)</sup> in eine höhere Entlohnung wechseln ("upward wage mobility") (Übersicht 2).

Abbildung 1: Mobilitätsindex der EU 1995-2001  
Europäisches Haushaltspanel – Einjahresübergänge



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

### Übersicht 2: Arbeitsplatzflexibilität in der EU

	Übergänge am Arbeitsmarkt in einem Jahr			
	Zugänge Beschäftigung	Verbleib in Beschäftigung	Von befristet zu unbefristet	Niedriglohn zu höherer Entlohnung
Belgien	9,6	95,4	41,7	39,4
Dänemark	21,1	92,6	36,3	36,2
Deutschland	13,9	91,5	37,2	25,4
Griechenland	11,2	92,4	28,0	33,7
Spanien	14,0	89,8	23,5	35,8
Frankreich	14,1	92,4	20,7	34,5
Irland	15,5	92,4	38,0	30,9
Italien	9,2	92,9	30,6	34,2
Luxemburg	8,6	95,1	57,9	.
Niederlande	15,5	93,7	44,9	29,4
Österreich	13,5	93,5	50,6	31,6
Portugal	15,7	94,0	29,4	39,5
Finnland	20,2	92,2	28,5	39,4
Großbritannien	18,4	92,3	44,5	28,0
EU 15	13,0	92,3	31,4	30,7

Q: ECHP (Europäisches Haushaltspanel) Dezember 2003. Pooled data 1995-2001. Daten für Schweden nicht verfügbar.

<sup>3)</sup> Niedriglohnjob: Bruttostundenlohn < 2/3 des Median-Bruttostundenlohns, derer die mehr als 15 Stunden pro Woche arbeiten; ohne Lehrlinge oder Personen in Ausbildung.

Durch die 4 Merkmale erfasst der Indikator mehrere Dimensionen der Arbeitsmarktflexibilität: einerseits, durch die ersten beiden Merkmale (1. und 2. Spalte) die Offenheit und externe numerische Flexibilität des Arbeitsmarktes, und andererseits die betriebliche Lohn- aber auch die interne funktionale Flexibilität über den Aufstieg in der Lohnhierarchie und das unbefristete Arbeitsverhältnis (3. und 4. Spalte).

Hinsichtlich der externen numerischen Flexibilität, den beiden ersten Indikatoren, also des Anteils der Bevölkerung im Erwerbsalter, der innerhalb eines Jahres einen Job aufnimmt, und derer, die nach einem Jahr noch im bisherigen Job verbleiben, liegt Österreich sehr nahe dem EU-Durchschnitt. Hinsichtlich der "upward mobility", dem Übergang von befristeten zu unbefristeten Arbeitsverhältnissen aber mit über 50% hinter Luxemburg an der Spitze (EU-15-Durchschnitt 31,4%). Österreich weist auch zusammen mit Dänemark, Italien, Finnland und Portugal den geringsten Anteil an Niedriglohnjobs und einen raschen Aufstieg in der Lohnhierarchie aus (EU, 2004: Chart 87).

Auch *Mahringer* (2005) kommt auf Basis von Individualdaten der Sozialversicherung zum Schluss, dass die numerische Flexibilität am österreichischen Arbeitsmarkt relativ hoch ist, ähnlich wie in Dänemark wechselt nach den Registerdaten der Sozialversicherung rund  $\frac{1}{4}$  der Beschäftigten innerhalb eines Jahres den Job, obgleich diese Daten für Österreich aufgrund der großen Bedeutung der Saisonbeschäftigung etwas nach oben verzerrt sein dürften. Wie bereits *Atkinson* (1987), der die Frage stellt "Flexibility or fragmentation?", verweist auch *Mahringer* auf die zunehmende Segmentation: Die Zunahme instabiler Beschäftigungsverhältnisse konzentriert sich auf Junge (bis 25 Jahre, für sie hat sich die Jobstabilität in den letzten 25 Jahren halbiert), kleine Betriebe und bestimmte Wirtschaftszweige (Saisonbranchen, unternehmensbezogene und bestimmte persönliche Dienstleistungen). Für Beschäftigte im Haupterwerbsalter hat sich dagegen die Beschäftigungsstabilität sogar eher erhöht. Deutlich steigt die Segmentation für Frauen: Vor allem junge Frauen mit geringer Qualifikation sehen sich mit steigender Jobinstabilität konfrontiert, während die Stabilität der Beschäftigung für gut ausgebildete Frauen im Alter über 44 Jahren steigt. Für Männer steigt die Instabilität der Beschäftigten vor allem in kurzen Beschäftigungsverhältnissen, in längeren Arbeitsbeziehungen bleibt die Stabilität erhalten.

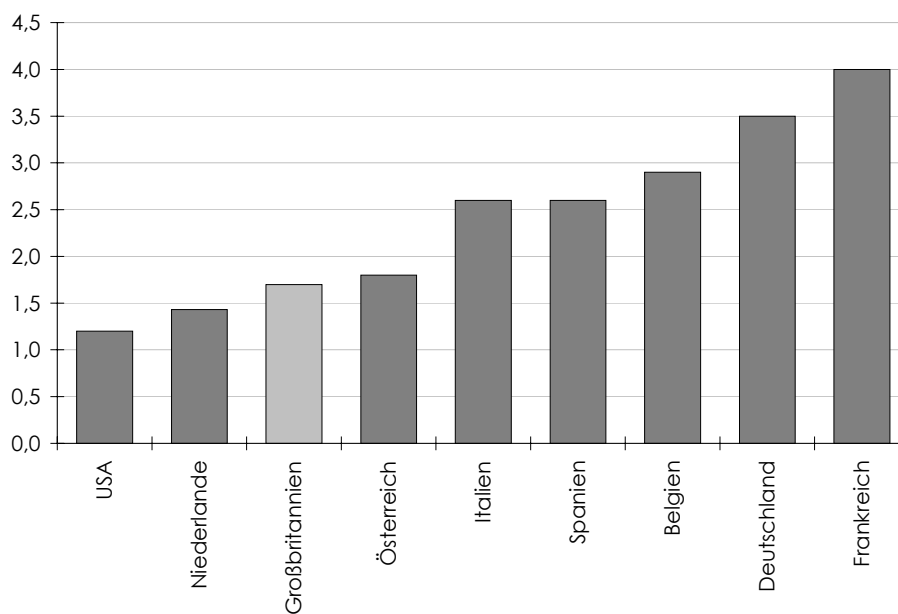
Eine wichtige Dimension der internen Flexibilität sowohl in numerischer als auch in funktionaler Sicht bildet die Arbeitszeitflexibilität. So zeigen Untersuchungen für die Sachgütererzeugung der USA, dass in den sechziger und siebziger Jahren auf Auslastungsschwankungen mit "hire and fire" reagiert wurde (externe Flexibilität), dass aber seit Ende der siebziger Jahre eher mit Arbeitszeitänderungen (schwankende Wochenarbeitszeit, Überstunden – über interne Flexibilität) angepasst wird. Dies wird mit schärferer Konkurrenz und größerer Unsicherheit in den Absatzerwartungen sowie größerer Bedeutung der Qualifikation – insbesondere des im Betrieb erworbenen Know-hows – begründet (*Glosser – Golden*, 2005).

Das vorhandene empirische Material lässt für Österreich auf eine relativ hohe Arbeitszeitflexibilität schließen: Österreich befindet sich hinsichtlich der gesetzlichen Tages-, Wochen- und

Jahresarbeitszeit im großen und ganzen im europäischen Mittelfeld, weist aber für die Zahl der geleisteten Wochenstunden je Vollzeitbeschäftigten im Frühling 2004 mit über 44,8 Stunden (1995: 41,3) einen Spitzenwert aus, der nur von Island (46,7) übertroffen wird (EU-25-Schnitt: 41,9)<sup>4</sup>). Auch hinsichtlich der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die außerhalb der normalen Tagesarbeitszeit arbeiten, befindet sich Österreich – 2001 mit rund 28% der Männer und über 30% der Frauen – über dem EU-15-Durchschnitt von unter 25% für beide Geschlechter (Eurostat, 2004: Abbildung 9)<sup>5</sup>).

Der Anteil der Teilzeitbeschäftigten nimmt rapide zu, von 13,9% im Jahr 1995 auf 20,2% im Jahr 2004 (EU 25: 17,8%). Die Zahl der Wochenstunden der Teilzeitbeschäftigten sinkt dagegen: im Jahr 1995 betrug die Wochenarbeitszeit der Teilzeitbeschäftigten 23,4 Stunden, im Jahr 2004: 20,6; im Unterschied dazu blieb im EU-Durchschnitt die Wochenarbeitszeit der Teilzeitbeschäftigten mit knapp unter 20 Stunden weitgehend unverändert.

Abbildung 2: Reallohnflexibilität



Q: UK-Treasury: EMU and labour market flexibility, EMU study, HMSO, 2003.

4) Eurostat: Online 24. März 2006.

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

### *Box 1: Strategieforen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit – Lohn- und Einkommenspolitik*

#### *Problemlage*

Österreich hat – ebenso wie die meisten europäischen Länder – ein doppeltes Verteilungsproblem. Die funktionelle Einkommensverteilung verschiebt sich in den letzten 25 Jahren zulasten der Lohnneinkommen, die personelle Einkommensverteilung zugunsten der höheren Einkommen. Diese Entwicklung ist von vielen Ökonomen begrüßt worden, um Investitionen und neue Technologien profitabel zu machen und die Konkurrenzfähigkeit österreichischer Firmen zu stärken. Lohnzurückhaltung war auch von Gewerkschaften implizit akzeptiert worden, um den Standort und die Arbeitsplätze nicht zu gefährden. Auch gegenwärtig würde eine volle Einforderung der durchschnittlichen Produktivitätssteigerung Arbeitsplätze niedrig qualifizierter Beschäftigter gefährden.

#### *Lösungsansatz: differenzierte Lohnerhöhungen*

Generell sind Lohnsteigerungen, die den Produktivitätsfortschritt wiedergeben, attraktiv, weil sie die Verteilung konstant halten und die Nachfrage in dem Ausmaß erhöhen, in dem die Technologie es erlaubt. Eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik forciert auch den Strukturwandel: erfolgreichere Firmen erhöhen ihre Gewinne und können sie reinvestieren, weniger erfolgreiche Betriebe scheiden aus. Wenn man in Phasen höherer Arbeitslosigkeit auf die volle Abgeltung des Produktivitätsfortschritts verzichtet, aber eine branchenweise einheitliche Lohnerhöhung anstrebt, sinkt die Lohnquote. Eine gewinnabhängige Lohnerhöhung – zusätzlich zur kollektivvertraglich ausgehandelten – bewirkt eine höhere Lohnsumme und höheren Konsum. Der gewinnabhängige Bonus kann auf betrieblicher Ebene ausgehandelt werden oder durch Kollektivverträge, in denen Grundsätze (eine "Formel") für eine zusätzliche gewinnabhängige Lohnkomponente vereinbart werden.

#### *Lösungsansatz: Standortattraktivität durch gemeinsame Überlegungen stärken*

Zusätzlich sollten Unternehmen und Arbeitnehmervertreter und -vertreterinnen gemeinsam die Möglichkeiten ausloten, die erarbeitete Wertschöpfung eines Unternehmens für standortsichernde Aktivitäten zu nutzen. Die Nutzung steigender Gewinne für die Höherqualifikation der Belegschaft, für die Infrastruktur des Standortes, für Forschung sowie Kindergärten erhöhen die Qualität des Standortes. Sie machen Unternehmen – als Produktionsstätten und als Headquarters – attraktiver.

#### *Schlussfolgerung*

Um die Kluft zu schließen zwischen der Notwendigkeit, höhere Gewinne zwecks Konkurrenzfähigkeit, Expansion und Risikoverringerung zu erzielen, und der Tatsache, dass Gewinne nur akzeptiert werden, wenn sie im Inland reinvestiert oder wenn ihre Verwendung zumindest proaktiv argumentiert wird, sollte es auf betrieblicher Ebene und vielleicht auch auf Branchenebene ein Diskussionsforum geben, in dem die Strategie für ein wissensbasiertes Betriebs- und Beschäftigungswachstum besprochen wird. Dies kann stärker betrieblich differenzierte Lohnerhöhungen ergänzen. Mehr Vertrauen und die Sicherheit, dass die Fähigkeiten der eigenen Belegschaft maximal entwickelt und genutzt werden, dass die flexiblen Arbeitskräfte mit zunehmenden Sicherheiten im Lebenszyklus rechnen können, sind die Grundlage einer erweiterten, modernen Sozialpartnerschaft.

Die gesamtwirtschaftliche Flexibilität der Nominal- und der Reallöhne ist traditionell hoch in Österreich und durch eine Reihe von Studien gut belegt. Das *UK-Treasury* (2003; Table 2.1, Chart 2.4) gibt einen ausführlichen Überblick über Studien zur Lohnflexibilität, in allen nimmt Österreich hinsichtlich Lohnflexibilität einen Spitzenplatz ein (Abbildung 2). Die sozialpartnerschaftliche Lohnbildung nimmt Rücksicht auf die makroökonomische Entwicklung, und die Lohnentwicklung reagiert flexibel auf konjunkturelle Schocks. Die relativ hohe mikroökonomische Flexibilität zeigt sich in relativ großen branchenspezifischen Lohndifferentialen (*Guger, 1989, Pollan, 2001*).

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

#### **4. Flexibilität und soziale Absicherung**

Steigende Arbeitsmarktflexibilität erleichtert einerseits den strukturellen Anpassungsprozess und erhöht die Effizienz und die Wettbewerbsfähigkeit, kann aber andererseits auch zu stärkerer Segmentierung führen und läuft Gefahr, die soziale Integration zu stören. So haben *Blank – Freemann* (1994, S. 36) gewarnt, dass es für weit reichende Kompromisse zwischen Arbeitsmarktflexibilität und sozialer Sicherheit kaum empirische Nachweise gebe; und *Ozaki* (1999, S. 116) kommt in einer umfassenden internationalen Vergleichsstudie zum Schluss: "The flexibilisation of the labour market has led to a significant erosion of workers' rights in fundamentally important areas which concern their employment and income security and the (relative) stability of their working and living conditions."

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

Die Europäische Union versucht daher in ihrer Beschäftigungsstrategie<sup>6)</sup>, ein neues Gleichgewicht zwischen Flexibilität und Sicherheit zu erreichen und die Sozialpolitik als "produktiven Faktor" und als "Instrument der Flexibilität" zu etablieren, um nachhaltiges Wachstum mit mehr und besseren Jobs und größerem sozialen Zusammenhalt zu verbinden (*Fitoussi, 2005, S. 210f*).

*Flexicurity*-Strategien versuchen, Flexibilität mit sozialer Sicherheit zu verknüpfen; sie gehen davon aus, dass sich Flexibilität und soziale Sicherheit gegenseitig stützen sollten und dass Fle-

---

<sup>6)</sup> Entscheidung des Rates vom 22. Juli 2003 (2003/578/EC).

xibilität höhere und andere soziale Sicherheit braucht als ein stark regulierter Arbeitsmarkt. Wie *Wilthagen – Tros* (2004, S. 170) hervorheben, ist in der europäischen Beschäftigungsstrategie (Lissabon 2000) mit Flexicurity nicht einfach sozialer Schutz für flexible Arbeitskräfte gemeint<sup>7)</sup>, sondern der Anspruch durch mehr Flexibilität und soziale Absicherung die Konkurrenzfähigkeit und Dynamik der europäischen Wirtschaft zu steigern: höhere soziale Sicherheit für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als Austausch gegen mehr Flexibilität (geringere Regulierung) am Arbeitsmarkt für Unternehmen.

Die Dimensionen der Flexibilität, numerische, funktionale, interne und externe sowie Lohnflexibilität, die in diesem Zusammenhang eine Rolle spielen, wurden im vorigen Kapitel dargestellt, die entsprechenden Konzepte der Sicherheit sind (*Tangian, 2005, Seite 8*):

- Arbeitsplatzsicherheit: sie umfasst den Kündigungsschutz und den Schutz vor signifikanten Änderungen der Arbeitsbedingungen,
- Beschäftigung-/Wiederbeschäftigungssicherheit: damit ist die Verfügbarkeit adäquater Jobs für Arbeitslose und der Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit, die durch Aus- und Weiterbildungsaktivitäten verbessert werden kann, gemeint,
- Einkommenssicherheit bei Jobverlust, aber auch Mindestlohnregelungen und allgemeiner sozialer Schutz,
- "Kombinierte" Sicherheit, die erlaubt, die Verpflichtungen aus der Arbeitswelt mit privaten Verantwortungen und Engagements in Einklang zu bringen, wie Familie und Beruf (work-life-balance).

*Übersicht 3: "Flexicurity"-Kombination zwischen Arbeitsplatzregulierung und Beschäftigungs- bzw. Einkommenssicherheit in unterschiedlichen Wohlfahrtsstaatsmodellen*

	Hohe Arbeitsplatzsicherheit und hohe Einkommenssicherheit	Niedrige Arbeitsplatzsicherheit und geringer Einkommensersatz
Hohe Flexibilität (wenig Regulierung)	Sozialdemokratisches / Skandinavisches Modell	Liberales / Angelsächsisches Modell
Niedrige Flexibilität (hohe Regulierungsintensität)	Korporatistisches / Kontinentaleuropäisches Modell	Mediterranes / familienbezogenes Modell

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

*Muffels* (2005) hat das Flexicurity-Konzept mit den Wohlfahrtsstaatstypologien in der Tradition von Esping-Andersen in Verbindung gebracht und ist der Frage nachgegangen, inwieweit diese Verknüpfung von Flexibilität und Sicherheit in den verschiedenen Wohlfahrtsstaats- und Arbeitsmarktsystemen erreicht wird. Obwohl die Indikatoren nicht so eindeutig und die Unterschiede innerhalb der Modelltypen groß sind, kann man als Ergebnis zusammenfassen, dass in

<sup>7)</sup> Dieser Aspekt von Flexicurity steht bei *Klammer – Tillman* (2001) sowie bei *Ferrara et al.* (2001) im Vordergrund.

den Ländern des liberalen Modells ein höheres Niveau an Flexibilität mit einem niedrigeren Sicherheitsniveau als in den skandinavischen und kontinentaleuropäischen Ländern gepaart ist.

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

Die skandinavischen Länder haben vor allem seit der Krise in der ersten Hälfte der neunziger Jahre wesentliche Schritte zur Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und Aktivierungsanreize bzw. -hilfen in der Arbeitsmarktpolitik gesetzt: So sind heute in Norwegen und Schweden trotz hoher Sozial- und Steuerquoten die effektiven Grenzsteuersätze für unselbständig Beschäftigte niedriger als in Österreich, und die Arbeitsmarktpolitik wird etwa in Schweden durch besondere Aktivierungsinitiativen, die den längeren Bezug von Arbeitslosenunterstützung an Vollzeitaktivitäten (Weiterbildung und/oder Vermittlungsaktivitäten) und individuelle Betreuung durch das Arbeitsmarktservice binden ("Activity Guarantee", *Forslund et al., 2004*), ergänzt.

## **5. Geringqualifizierte, Niedriglohnbeschäftigung, arbeitsintensive Dienstleistungen**

Personen mit einem niedrigen Qualifikationsniveau sind in Österreich wie auch im gesamten EU-Raum mit einer besonders schwierigen Arbeitsmarktsituation konfrontiert. Zwischen Bildungsniveau und Erwerbsbeteiligung kann ein klarer positiver Zusammenhang festgestellt werden, mit höherer Qualifikation nimmt auch die Wahrscheinlichkeit zu, am Erwerbsprozess beteiligt zu sein. Der Unterschied ist bei Frauen noch stärker als bei Männern ausgeprägt: Im Jahr 2004 waren in Österreich 83,9% der Frauen mit tertiärem Bildungsabschluss und nur 49,9% mit Pflichtschulabschluss am Arbeitsmarkt; bei Männern lagen die entsprechenden Quoten bei 90,3% bzw. 64,1%<sup>8)</sup>. Die Beschäftigungssituation der Geringqualifizierten ist zudem durch eine hohe Inzidenz von Arbeitslosigkeit gekennzeichnet. Die Arbeitslosenquote liegt bei Personen mit Pflichtschul- bzw. Lehrschulabschluss deutlich höher als bei Hochschulabsolventen (15,5% bzw. 6,1% gegenüber 2,9%). Gering qualifizierte Arbeitskräfte stellen einen hohen Anteil der Arbeitslosen und einen noch höheren Anteil der Langzeitarbeitslosen dar. Sowohl hinsichtlich des Anteils der Geringqualifizierten an den Beschäftigten als an den nicht erwerbstätigen Personen (jeweils unter Berücksichtigung des Anteils dieser Personengruppe an der Bevölkerung) liegt Österreich im internationalen Vergleich im Mittelfeld bzw. nahe am Durchschnitt

---

<sup>8)</sup> Durchschnittliche Jahreswerte auf Basis der 4 Quartalswerte im Mikrozensus 2004.



(*European Commission, 2004*)<sup>9)</sup>. Österreich hat allerdings (wenn auch bei vergleichsweise geringer Arbeitslosenquote) eine im EU-Vergleich überproportional hohe Quote von gering qualifizierten Arbeitslosen<sup>10)</sup>. Absolut gemessen waren im Jahr 2003 in Österreich knapp 19% der Beschäftigten *low-skilled*, 1998 noch 22%.

Die schlechte Arbeitsmarktsituation von gering qualifizierten Personen hängt mit dem schon zu Anfang des Kapitels thematisierten Strukturwandel in den industrialisierten Staaten zusammen. Zudem wird sie in der wirtschaftspolitischen Diskussion oft mit Angebots- und Nachfragemechanismen am Arbeitsmarkt und mit der Gestaltung des Steuer-Transfer-Systems in Verbindung gebracht. Eine Ausweitung des Angebots an Arbeitsplätzen für schlecht qualifizierte Personen und die gleichzeitige Mobilisierung vom Arbeitskräfteangebot wird als Möglichkeit gesehen, eine bessere Arbeitsmarktintegration dieser Personengruppe zu erreichen. Breitere Maßnahmen, die sich auf das Steuer-, Tariflohn- und Transfersystem auswirken, werden vorgeschlagen und implementiert (*Eichhorst et al., 2005*). Ein Beispiel dafür ist Deutschland, wo der hohe Stand der Arbeitslosigkeit zu einer Reihe von wirtschaftspolitischen Experimenten und zum Teil radikalen Reformvorschlägen geführt hat (z. B. *Sinn et al., 2002*). Diese Debatte ist mit normativen Fragen zu Beschäftigungsformen und Entlohnungsniveaus (und den daraus resultierenden Einkommensdifferenzialen) behaftet.

Aufgrund der soeben erwähnten Zusammenhänge werden Geringqualifizierung und Niedriglohnbeschäftigung oft zu einem einzigen Problembereich zusammengenommen und in der wirtschaftspolitischen Diskussion verknüpft. Die Personengruppen der Geringqualifizierten und der Niedrigentlohten weisen eine Überschneidung auf, sind aber nicht identisch. Das lässt sich schon an definitorischen Schwierigkeiten erkennen. Für die Zuordnung zur ersten Gruppe ist das (formale) Bildungsniveau der Einzelperson ausschlaggebend. Internationale, vergleichende Untersuchungen verwenden üblicherweise die ISCED-Stufen 0 bis 2 (entspricht in Österreich der Pflichtschule) zur Definition von gering qualifizierten Personen. Es gibt hingegen keinen eindeutigen Konsens hinsichtlich der Definition von Niedriglohnjobs. In der theoretischen Diskussion werden zusammen mit dem niedrigen Lohnniveau auch das geringe Angebot an *fringe benefits* (wichtig für Weiterbildung) und die geringe Aufwärtsmobilität auf der Karriereleiter als wichtige Indikatoren für einen niedrig entlohten Job gewertet (*Bernstein – Hartmann, 1999*). Bei empirischen Untersuchungen wird auf die Lohnhöhe zurückgegriffen. Einige Studien und Institutionen grenzen den Niedriglohnbereich mit Bruttostundenlöhnen ab, die bis zu zwei Drittel des medianen Einkommens der Männer erreichen (*Robson et al., 1999*). Die Europäische Kommission bezieht sich bei Niedriglohnjobs auf Bruttostundenlöhne, die weniger als zwei Drittel des Medians aller Beschäftigten betragen (*European Commission,*

---

<sup>9)</sup> Gemeint sind Personen mit einem Qualifikationsniveau laut ISCED von 0 bis 2 (entspricht in Österreich der Pflichtschule).

<sup>10)</sup> Siehe *European Commission (2004)*: Der Anteil der Geringqualifizierten (ISCED 0-2) an den Arbeitslosen, relativ zu ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung, ist nur in Luxemburg, Großbritannien und Finnland höher (Daten für 2003). Dies kann durch die Wirkung des Strukturwandels auf die Beschäftigungssituation der gering qualifizierten Arbeitskräfte, die im Laufe von verschiedenen Zuwanderungswellen nach Österreich kamen, erklärt werden.

2004), diese Definition findet auch die weiteste Verbreitung. Die OECD verwendet hingegen einen eigens definierten Indikator, den *Average Production Worker (APW)*<sup>11)</sup>, der sich auf jährliche Bruttolöhne bezieht; Löhne, die 50% bzw. 67% von APW entsprechen, werden üblicherweise dem Niedriglohnsektor zugeschrieben. Auswertungen der Europäischen Kommission anhand des Europäischen Haushaltspanels (ECHP) zeigen, dass Beschäftigte im Niedriglohnbereich<sup>12)</sup> im EU-Raum (Jahr 2000: EU-Durchschnitt 15%, Österreich bei 11%) durch einige Merkmale gekennzeichnet sind (*European Commission, 2004*). Zum einen kann man die geringe Entlohnung an beobachtbaren, produktivitätsrelevanten Faktoren festmachen (Qualifikation, Alter), zum anderen spielen andere Faktoren wie das Geschlecht und die Phase im Erwerbsleben eine Rolle:

- Frauen sind doppelt so oft wie Männer in niedrig entlohnten Jobs zu finden (Österreich gehört zusammen mit Großbritannien und Niederlande zu den Ländern, wo der geschlechtsspezifische Unterschied am stärksten ausgeprägt ist);
- Bei den Jugendlichen (unter 25 Jahren) liegt der Anteil an Niedrigentlohnerten bei fast 40% (in diesem Wert sind Lehrlinge nicht enthalten, siehe (*European Commission, 2004, S. 168*);
- Befristete Arbeitsverhältnisse sind ebenfalls überproportional oft im Niedriglohnbereich angesiedelt;
- Gering entlohnte Jobs sind in Landwirtschaft, Tourismus und Handel um ein Vielfaches häufiger als in den anderen Wirtschaftsbranchen;
- Der Anteil an Geringqualifizierten mit geringem Lohn liegt überdurchschnittlich hoch (rund 20%), auch bei Personen mit mittlerer (15%) und hoher Qualifikation (<10%) sind jedoch Niedriglohnbeschäftigte zu finden.

Diese Ergebnisse weisen darauf hin, dass sich im niedrig entlohnten Bereich unterschiedliche Personengruppen und Erwerbstypologien finden. Gering qualifizierte Arbeitskräfte sind darin genauso vertreten wie besser qualifizierte Personengruppen (Frauen, Jugendliche) die (übergangsweise) einer schlecht entlohnten Tätigkeit (z. B. geringfügige Beschäftigung) nachgehen. Es erscheint deshalb wichtig, die folgenden Problembereiche zu trennen:

1. Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit von Personen mit einem niedrigen oder nicht arbeitsmarktrelevanten Qualifikationsniveau: Hier geht es um die Reintegration der Betroffenen am Arbeitsmarkt, das Thema wird ausführlich in Teilstudie 14 behandelt und hier nur kurz angeschnitten.

---

<sup>11)</sup> Es handelt sich um das durchschnittliche jährliche Einkommen von ganzjährig Vollzeitbeschäftigten Arbeitern im produzierenden Bereich (Division 3 von ISIC Nomenklatur), Überstunden und Sonderzahlungen sind inkludiert. Für detailliertere Informationen siehe OECD, *Benefits and Wages*, 2004 und OECD, *Taxing Wages*, 2003. Es mangelt nicht an alternativen Kenngrößen, in Norwegen werden beispielsweise Stundenlöhne, die weniger als 85% des durchschnittlichen Bruttostundenlohns im Sachgüterbereich betragen, als niedrig eingestuft.

<sup>12)</sup> Hier: weniger als zwei Drittel des Medians, wobei nur Beschäftigte mit einer Arbeitszeit von mehr als 15 Wochenstunden berücksichtigt werden.

2. Niedrig entlohnte Beschäftigung, d. h. Arbeitsplätze mit einem niedrigen Qualifikations- und Anforderungsprofil. Diese Arbeitsplätze sind nicht nur für Geringqualifizierte von Bedeutung, sie werden zum Teil auch von höher qualifizierten Personen während einer Phase im Erwerbslebenszyklus (Studium, Familie) in Anspruch genommen. Weiters können diese Stellen als Übergangsmärkte fungieren. Es ergeben sich in diesem Bereich folgende Fragen:

- Beschäftigungsanreize im Niedriglohnsektor (z. B. Kombilohn, Senkung der Lohnnebenkosten);
- Abgrenzung und Bedeutung des Niedriglohnsektors (z. B. Frage der Qualität von personenbezogenen Dienstleistungen im Pflege- und Betreuungsbereich).

In den folgenden Abschnitten (5.1 und 5.2) wird auf diese Problembereiche eingegangen, wobei vor allem im internationalen Umfeld bereits eingesetzte oder zumindest vorgeschlagene Maßnahmen zur Förderung der (Wieder)Beschäftigung im Niedriglohnsektor untersucht werden. Zielsetzung der Untersuchung ist es, Notwendigkeit und mögliche Formen von Unterstützung im Niedriglohnbereich näher zu definieren. Die Beschäftigungssicherheit steht damit im Vordergrund dieser Abschnitte, während die soziale Absicherung der flexiblen Arbeitskräfte zu Ende des Kapitels stärker thematisiert wird.

## **5.1 Arbeitslosigkeit bzw. Langzeitarbeitslosigkeit von Geringqualifizierten**

Geht man davon aus, dass Personen aufgrund einer geringen oder nicht (mehr) nachgefragten Qualifikation keinen Arbeitsplatz finden (mehr als 80% der Arbeitslosen haben höchstens Pflichtschule, Lehre oder BMS abgeschlossen), so stellen Maßnahmen zu Um- und Weiterbildung einen Lösungsansatz dar. Diese Maßnahmen, die einen wichtigen Bestandteil der aktiven Arbeitsmarktpolitik bilden, werden sowohl in ihrer Gestaltung als auch in ihrer Wirkung in Teilstudie 14 untersucht.

Auch bei ausreichender Weiterqualifizierung kann durch längere Perioden der Arbeitslosigkeit die Wahrscheinlichkeit eines Wiedereintritts in den Arbeitsmarkt stark abnehmen. Empirische Untersuchungen zeigen, dass in den meisten Ländern mit der Länge einer Arbeitslosigkeitsepisode die Wahrscheinlichkeit einer Wiederbeschäftigung abnimmt (Phänomen der *duration dependence*). Eine gängige Erklärung dafür ist, dass trotz Weiterbildungsmaßnahmen das Humankapital der Arbeit suchenden Person im Lauf der Zeit entwertet wird, bzw. dass diese Wahrnehmung bei den Arbeitgebern weit verbreitet ist (*Machin – Manning, 1999*). Einige Studien (*Winter-Ebmer, 1991*) unterstreichen die Tatsache, dass sich die Produktivitätsunterschiede bei Wiederbeschäftigung nicht feststellen lassen, andererseits wird vielerorts darauf hingewiesen, dass Arbeitgeber infolge eines asymmetrischen Informationsstands sehr wohl tendieren, bei der Stellenvergabe schon beschäftigten Personen gegenüber Arbeitslosen den Vortritt zu geben. In dieser Hinsicht sind Maßnahmen erwünscht, die das tatsächliche oder zumindest wahrgenommene Produktivitätsdefizit von (Langzeit)Arbeitslosen gegenüber anderen Arbeitssuchenden kompensieren. In vielen Ländern wurden diesbezüglich Lohnsub-

ventionen eingesetzt, die die Kosten der Arbeitgeber bei der Aufnahme einer geförderten Person unter jenen der restlichen nicht geförderten Fälle drücken. Durch diese und ähnliche Maßnahmen können positive Effekte im Sinne einer Verringerung der Arbeitslosigkeitszeiten und damit eine Verringerung der (wahrgenommenen) Humankapitalentwertung erzielt werden. In Österreich wurde mit dieser Absicht die Eingliederungsbeihilfe konzipiert. Auch diese Maßnahme wird in Teilstudie 14 evaluiert, der wichtigste Aspekt ist dabei eine möglichst genaue Zielgruppenorientierung zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten. In Deutschland wurde beispielsweise vorgeschlagen, einen Beschäftigungsgutschein einzurichten, dessen Höhe mit der Dauer der Arbeitslosigkeit zunimmt. Der Gutschein, der allerdings keine zu starken Anreize zum Abwarten geben darf, würde bei Stellenzusage vom Langzeitarbeitslosen zur Lohnkostensenkung an den Arbeitgeber weitergereicht werden (siehe *Snowser, 2006*).

## 5.2 Niedriglohnbeschäftigung

### 5.2.1 Förderung von Niedriglohnbeschäftigung

Es wird argumentiert, dass im Niedriglohnbereich der Arbeitsanreiz gering ist und durch gezielte Maßnahmen verstärkt werden kann. *De Villota – Ferrari (2001)* und *Carone et al. (2004)* unterstreichen die Tatsache, dass in Österreich die marginalen effektiven Grenzsteuersätze besonders für Arbeitslose, die eine gering entlohnte Beschäftigung (z. B. zwei Drittel des APW) antreten, und für gering entlohnte Arbeitskräfte, die ihr Arbeitseinkommen erhöhen, sehr hoch sind. Viele OECD Länder haben in den letzten Jahren mit kombinierten Modellen aus Erwerbseinkommen und sozialen Transferleistungen experimentiert. Diese Kombilöhne erhöhen das Einkommen von Niedriglohnbeschäftigten, indem sie den Steuerkeil zwischen Brutto- und Nettoeinkommen verringern bzw. indem sie das Einkommen aus Erwerbstätigkeit integrieren. Die unterschiedlichen Modelle können anhand der bestehenden Literatur entlang vieler Dimensionen (Zielgruppe, Beschäftigungsausmaß, Form der Subventionierung, usw.) unterschieden und zusammengefasst werden. Jenseits dieser Unterschiede kann man grundsätzlich bei Kombilohnmodellen zwei Typologien unterscheiden:

- Dauerhafte, breit angelegte Modelle (vorwiegend in angelsächsischen Ländern verbreitet)<sup>13)</sup> mit der prioritären Zielsetzung, Haushalte vor dem Absinken in die Armut zu bewahren;
- Temporäre, gezielte Maßnahmen, die eine eng definierte Zielgruppe ansprechen und vorwiegend beschäftigungsfördernd sein wollen (in Kontinentaleuropa).

*Konkrete Beispiele:* In Ländern mit einem niedrigen Grundsicherungsniveau haben sich zeitlich unbefristete Kombilohnmodelle durchgesetzt, die vorrangig zur Sicherung eines Einkommens

---

<sup>13)</sup> Frankreich ist das einzige kontinentaleuropäische Land, das ein dauerhaftes Modell implementiert hat. Allerdings hat die *Prime pour l'emploi* nur ein geringes Ausmaß, die Auswirkungen der Maßnahmen sind bescheiden (*Legendre et al., 2004*).

über dem Existenzminimum dienen. Der *Earned Income Tax Credit* (EITC) in den USA funktioniert wie eine Negativsteuer, die Aufnahme eines Jobs wird zu Jahresende mit einer Steuergutschrift belohnt. Der EITC wurde nach seiner Einführung in den siebziger Jahren mehrmals ausgebaut und hat sich im Laufe der Zeit zur wichtigsten Komponente des US-amerikanischen Armutsbekämpfungsprogramms entwickelt. Im Jahr 2003 haben über 20 Mio. Haushalte die Steuergutschrift beantragt, auf etwa ein Achtel aller eingereichten Steuererklärungen entfiel eine Negativsteuer. Auch das Ausmaß der Subventionierung (im Durchschnitt etwa 1.700 \$ pro Familie) belegt die große Bedeutung des Modells. Beschäftigungspolitisch hat sich der EITC besonders günstig auf die Arbeitsaufnahme (und dementsprechend auf die Einkommenssituation) von Alleinverdienerinnen und Alleinverdiener und v. a. allein erziehenden Frauen ausgewirkt (positiver Partizipationseffekt). Bei den Zweitverdienern und Zweitverdienerinnen (v. a. verheiratete Frauen) hat der EITC hingegen zu einem negativen Beschäftigungseffekt (vor allem wenn gemessen an der Anzahl an Arbeitsstunden) geführt.

Anders als in den angelsächsischen Ländern wurde in *Deutschland* mit einer Reihe von befristeten Kombilohnmodellen auf regionaler und kommunaler Ebene experimentiert. Viele dieser Modelle konnten nicht oder nur ansatzweise evaluiert werden, aus den Erfahrungen gingen jedoch vor allem Schwierigkeiten hinsichtlich der Anreizsetzung (angesichts einer existenzsichernden Grundabsicherung) und einer einfachen, klar kommunizierbaren Umsetzung hervor (Spermann, 2006). Mit dem so genannten *Mainzer Modell*, dem einzigen Modell, das nach der Versuchsphase auf das ganze Land ausgeweitet wurde, erhielten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die eine neue sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnahmen, bedürftigkeitsabhängige, degressive Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen und gegebenenfalls einen Kindergeldzuschlag. Auch die Umsetzung des *Mainzer Modells* ist nicht optimal verlaufen – nicht zuletzt wegen der hohen Anforderungen an den Verwaltungsapparat und wegen der schwierigen Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt (Kaltenborn et al., 2005). Aufgrund der geringen Inanspruchnahme wurde das Modell nach einer Laufzeit von knapp einem Jahr im März 2003 vorzeitig eingestellt. Während das *Mainzer Modell* die finanzielle Situation von bestimmten Personengruppen (insbesondere allein erziehende Frauen) verbesserte, hat es seine beschäftigungspolitischen Ziele weitgehend verfehlt. Kaltenborn et al. (2005) führen dies auch auf die Tatsache zurück, dass sich eine wichtige implizite Grundannahme des Konzepts – zahlreiche offene Stellen im Niedriglohnbereich, die aufgrund unzureichender finanzieller Arbeitsanreize nicht besetzt werden können – als nicht zutreffend erwiesen hat.

Die bisherigen internationalen Erfahrungen zeigen, dass bei der Konzeption von Kombilöhnen folgende Aspekte von Bedeutung sind:

- Ohne eine Verknüpfung der Subvention mit der Arbeitszeit (d. h. dem Beschäftigungsausmaß) sind vor allem Anreize für Teilzeitarbeit gegeben (dies trifft z. B. auf das *Mainzer Modell*, aber auch auf den österreichischen Kombilohn zu).

- Eine möglichst einfache Ausgestaltung des Modells ist (vor allem bei temporären Maßnahmen) für eine effektive und effiziente Umsetzung von großer Bedeutung.
- Für Empfänger von Arbeitslosengeld/Transferleistungen muss eine Rückkehr zum ursprünglichen Anspruchsniveau gewährleistet werden, ein Bemessungsgrundlagenschutz<sup>14)</sup> ist erforderlich.
- Die Wirkung von Kombilöhnen wird auch durch weitere Aspekte beeinträchtigt, z. B. durch das Vorhandensein von Kinderbetreuungsmöglichkeiten.

Zusätzlich muss bedacht werden, dass Kombilöhne stets in einem institutionellen Rahmen und in einem spezifischen Steuer-Transfer-System eingebettet sind. Aus dem komplexen Zusammenspiel der Komponenten des jeweiligen Steuer-Transfer-Systems ergeben sich unterschiedliche monetären Anreize und letztendlich unterschiedliche Konsequenzen (*Kaltenborn – Knerr, 2006*). Besonders wichtig ist die Berücksichtigung vom existierenden Mindestlohniveau und dem Stand der sozialen Absicherung. Anders als in Ländern mit einem geringen Grundabsicherungsniveau, sind in Ländern mit einem ausgebauten Wohlfahrtsstaat Beschäftigungseffekte im Niedriglohnbereich nur durch starke Lohnsubventionierungen erreichbar. Allgemeine, unbefristete Kombilöhne würden mit hohen Kosten und erheblichen Mitnahmeeffekten verbunden sein. *Steiner (2006)* bezweifelt, dass dieser Weg für Wohlfahrtsstaaten wie Deutschland und Österreich begehbar ist. Für ein Land wie Österreich scheinen nur auf eng abgegrenzte Gruppen der Arbeitsmarktpolitik eingeschränkte Kombilohnmodelle in Frage zu kommen. Das bereits eingeführte Kombilohnmodell<sup>15)</sup> hat allerdings bisher eine geringe Inanspruchnahme gefunden. Dies kann an mehrfachen Gründen liegen: Zu geringe Anreizsetzung, mangelhafte Einsetzung und/oder das Fehlen von passenden offenen Stellen.

Eine weitere Perspektive ergibt sich bei einer Betrachtung der Steuerlast bzw. der Lohnnebenkosten von niedrig qualifizierten Tätigkeiten. Während die durchschnittliche Steuerlast des Faktors Arbeit in Österreich insgesamt unter dem EU-Durchschnitt liegt, ist der Steuerkeil bei niedrig entlohnten Beschäftigungsverhältnissen überdurchschnittlich hoch. Die relative Steuerlast für einen Niedriglohnempfänger lag im Jahr 2003 mit 40,2% deutlich über dem EU-25-Durchschnitt von 37,4% (*BMWA, 2004*). Durch einen hohen Grad an Beitragsfinanzierung weist Österreich auch eine hohe Lohnnebenkostenbelastung auf, verzeichnet allerdings auch seit Mitte der neunziger Jahre die stärkste Entlastung (Übersicht 4). Es kann gezeigt werden, dass

---

<sup>14)</sup> Mit dem Bemessungsgrundlagenschutz wird ein bereits für die Bemessung des Grundbetrages des Arbeitslosengeldes herangezogenes Entgelt auch bei weiteren Ansprüchen herangezogen.

<sup>15)</sup> Basierend auf einer Einschätzung des AMS, wonach etwa 5.000 offene Stellen aufgrund der geringen Entlohnung nicht besetzt werden können, wurde in diesem Jahr auch in Österreich ein Kombilohnversuch gestartet. Der Modellversuch fördert die Arbeitsaufnahme im Niedriglohnbereich. Die Zielgruppe setzt sich aus Jugendlichen bis 25 Jahren, die länger als sechs Monate ohne Arbeit und ArbeitnehmerInnen über 45, die länger als ein Jahr arbeitslos sind, zusammen. Diese österreichische Variante des Kombilohns besteht aus einer Kombination aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinnen- bzw. Arbeitnehmerzuschuss. Das österreichische Kombilohnmodell zielt vor allem auf die Besetzung von bestehenden offenen Stellen, wobei aufgrund einer fehlenden Einschränkung nach Arbeitszeit vorrangig Teilzeitstellen gefördert werden. Eine zusätzliche Ausweitung des Beschäftigungsangebots ist dadurch nicht zu erwarten (*Spermann, 2006*).

in Ländern mit einer hohen Belastung durch Lohnnebenkosten (Sozialversicherungsabgaben), arbeitsintensive Dienstleistungssektoren weniger stark entwickelt sind. Diese Sektoren sind es vor allem, die für die Beschäftigung von Personen mit einem niedrigen Qualifikationsniveau in Frage kommen. "Diese Beobachtung liegt den Versuchen einiger kontinentaleuropäischer Staaten zugrunde, über gezielte Verminderungen der Sozialabgaben auf gering entlohnte Arbeit dieses Beschäftigungssegment zu beleben und damit Arbeitsplätze für wettbewerbschwächere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu schaffen" (Eichhorst et al., 2005).

*Übersicht 4: Entwicklung der Lohnnebenkosten im internationalen Vergleich*

	1996	2000 In % des Leistungslohns	2004
Belgien	95,0	91,5	90,0
Tschechien		78,7	83,4
Dänemark	26,0	30,0	33,6
Deutschland	80,2	77,0	77,3
Estland			
Griechenland	68,0	68,2	67,8
Spanien	82,5	81,5	84,7
Frankreich	92,0	92,0	92,7
Irland	39,7	40,3	39,7
Italien	102,0	95,5	95,1
Zypern			
Lettland			
Litauen			
Luxemburg	50,0	51,0	51,0
Ungarn		83,5	77,2
Malta			
Niederlande	80,0	80,0	80,6
Österreich <sup>1)</sup>	90,9	85,1	82,5
Polen		58,4	58,4
Portugal	78,0	76,0	76,0
Slowenien			
Slowakei		73,3	68,3
Finnland	75,2	75,2	77,0
Schweden	70,3	69,5	70,9
Großbritannien	41,4	45,0	46,1
Norwegen	49,0	48,0	48,0
Schweiz	52,5	52,5	51,9
Kanada	38,4	38,0	38,7
USA	38,5	36,9	44,6
Japan	71,2	69,5	69,0
EU 15 <sup>2)</sup>	71,4	70,5	71,0

Q: Institut der deutschen Wirtschaft, Wirtschaftskammer Österreich, Statistik Austria, WIFO. – 1) Sonderzahlungen als laufender Leistungslohn. – 2) Arithmetisches Mittel.



Eine weitere Entlastung der (niedrigen) Erwerbseinkommen könnte entweder durch eine höhere Belastung der hohen Einkommen (An-/Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage) oder durch eine Ausweitung der Beitragsgrundlagen auf Vermögenseinkommen bzw. einem größeren Steueranteil an der Finanzierung des Sozialstaates erreicht werden.

*Konkrete Beispiele:* Im europäischen Kontext haben insbesondere Frankreich und die Niederlande versucht, durch eine Senkung der Lohnnebenkosten die Beschäftigung im Niedriglohnbereich zu stimulieren. Während für Frankreich, wo im Bereich der Löhne bis zum 1,6-fachen Wert des gesetzlichen Mindestlohns die Arbeitgeberbeiträge bis zu maximal 26% reduziert wurden, keine vollständige Evaluierung vorliegt, gibt es für das niederländische Modell eine hinreichende Dokumentation. Das *Specifieke Afdrachtkorting* (SPAK) in den Niederlanden sah eine Reduktion der Arbeitgeberbeiträge bei Löhnen bis zu 115% des Mindestlohns (auf Stundenbasis) vor<sup>16)</sup>. Die Maßnahme wurde im Jänner 1996 eingeführt und im folgenden Jahr ausgeweitet, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die zwar eine Lohnsteigerung erreichten (bis zu 130% des Mindestlohns) aber beim gleichen Arbeitgeber beschäftigt waren, wurden noch 2 Jahre mit einem Teilbetrag gefördert. Universaler Zugang bzw. unbefristete Dauer, geringer administrativer Aufwand für die Antragsteller sowie Einfachheit (nur der Lohn zählt) haben den Erfolg der Maßnahme geprägt. Jährlich haben ein Drittel der Unternehmen und Institutionen für SPAK angesucht, schätzungsweise 10% der Erwerbstätigen (in Vollzeitäquivalente) konnten von der Maßnahme profitieren<sup>17)</sup>. *Mühlau – Salverda* (2000) kommen jedoch nach einer makro- und mikroökonomischen Untersuchung zu dem Schluss, dass die Subventionierung von Beschäftigung im Niedriglohnbereich nach Abzug der Mitnahmeeffekte kein signifikantes Wachstum dieser Beschäftigungsverhältnisse mit sich gebracht hat: "[...] we must conclude that the data fail to support the hypothesis that the SPAK wage subsidy induced employers to create more jobs". Andere Studien geben ein etwas differenzierteres Bild bezüglich der Wirksamkeit von SPAK (*Nelissen – Fontein – Van Soest*, 2005), belegen aber die hohen Kosten der Maßnahme (0,9 Mrd. € im Jahr 2000). Tatsache ist, dass SPAK nach etwa 3-jähriger Laufzeit aufgrund der hohen Kosten und Mitnahmeeffekte eingestellt wurde.

Weitere Möglichkeiten, um niedrig entlohnte Beschäftigung zu fördern sind Freibeträge auf Sozialabgaben für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wie auch für Arbeitgeber. Z. B.: "Um die Anreize für neue Arbeitsplätze und mehr beschäftigungsintensiven Investitionen zu verbessern, wird der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung um 1 Prozentpunkt gesenkt. Dadurch wird eine spürbare Reduzierung der Personalzusatzkosten der Unternehmen erreicht. [...] Darüber hinaus ist vor allem die Nachfrage nach den von Arbeitslosigkeit besonders bedrohten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit geringer Qualifikation zu stärken. Dabei ist an verschiedene Wege zu denken: an einen ermäßigten Mehrwertsteuersatz für Güter und Dienstleistungen, die mit einem hohen Anteil an geringqualifizierter Arbeit erstellt werden; an

---

<sup>16)</sup> Das Ausmaß der Subvention war für Jugendliche und Teilzeitkräfte etwas geringer.

<sup>17)</sup> Aufgrund der schlechten Datenlage ist dies nur ein Annäherungswert.



eine Pauschalierung der Sozialbeiträge für geringqualifizierte Tätigkeiten; an einen systematisch gestalteten Niedriglohnsektor" (Hüther et al., 2005).

### 5.2.2 Abgrenzung und Bedeutung des Niedriglohnssektors

Die Subventionierung von Beschäftigung im Niedriglohnbereich kann aus mehreren Gründen auch prinzipiell kritisch hinterfragt werden. Wie Steiner (2006) betont, findet in Österreich (wie auch in Deutschland) durch die Regelung der geringfügigen Beschäftigung bereits eine Subventionierung im Niedriglohnbereich statt. "Eine weitergehende Lohnsubventionierung im Niedriglohnbereich ist mit höheren Grenzsteuersätzen im mittleren Einkommensbereich verbunden und birgt die Gefahr, dass dadurch die Beschäftigung insgesamt negativ beeinflusst wird". Während sich Subventionierungen eindeutig positiv auf das Arbeitsangebot von bisher nicht-erwerbstätigen Personen auswirken, wird der Substitutionseffekt (Arbeit und Freizeit werden substituiert) bei schon Erwerbstätigen zumindest teilweise von einem Einkommenseffekt kompensiert<sup>18)</sup>. Zudem muss befürchtet werden, dass durch eine Subvention im Niedriglohnbereich eine Produktivitätsfalle entsteht: Es gibt keinen Anreiz zur Weiterbildung bzw. Produktivitätssteigerung. Es kann deshalb argumentiert werden, dass niedrig entlohnte Arbeit nur dann gefördert werden sollte, wenn die Beschäftigung eine Brückenfunktion/Übergangsfunktion hat, bzw. dort, wo Aussichten auf Weiterbildung und Höherqualifizierung *on the job* bestehen.

Jenseits der bisher angesprochenen Aspekte sind niedrig entlohnte Tätigkeiten auch mit der Frage der Qualität von arbeitsintensiven, personenbezogenen Dienstleistungen verknüpft. Die Belastung von lohnbezogenen Abgaben macht sich besonders im Bereich arbeitsintensiver Dienstleistungen bemerkbar. Neben Wirtschaftsbranchen wie Tourismus und Handel sind davon auch die Bereiche der Gesundheits- und Pflegeberufe, der Kinderbetreuung und der Haushaltstätigkeiten betroffen. Diese Tätigkeiten sind derzeit nur zum Teil über den Markt organisiert, sowohl Familienmitglieder als auch der informelle Sektor spielen bei der Erbringung dieser Leistungen eine große Rolle. Eine stärkere Organisation über den Markt, wie sie beispielsweise in den skandinavischen Ländern stattgefunden hat, kann zu einem Abbau der informellen Wirtschaft und zu einer höheren Erwerbsbeteiligung (vor allem von Frauen) beitragen. Eine gleichzeitige Absicherung des Qualitätsniveaus der erbrachten Dienstleistungen – wie sie vor allem bei der Kinderbetreuung und im Pflegebereich wünschenswert ist – kann nur durch öffentliche Förderung und durch ein entsprechendes Monitoring der Einrichtungen (die auch privat sein können) garantiert werden. Durch diese Intervention könnten niedrig entlohnte, marktwirtschaftlich organisierte Tätigkeiten von qualifizierten, öffentlich subventionierten Tätigkeiten abgegrenzt werden.

---

<sup>18)</sup> "Es ist zu erwarten, dass ein Teil der bereits früher im Niedriglohnbereich oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze beschäftigten Personen ihr Arbeitsangebot wegen der extrem hohen Grenzsteuersätze in diesem Bereich eingeschränkt hat. Der Nettoeffekt auf das Arbeitsangebot im Niedriglohnbereich ist daher unbestimmt und könnte [...] auch negativ sein" (Steiner, 2006).

*Konkretes Beispiel* einer Maßnahme zur Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen: In *Finnland* gibt es seit 1997 einen Steuerabsetzbetrag für Ausgaben im Haushaltsbereich. Wird die Leistung von einem Unternehmen "gekauft", entspricht der Absetzbetrag 60% der Arbeitskosten (inklusive der Umsatzsteuer), wird die Arbeit von einer Privatperson ausgeführt, entspricht er 30% des ausgezahlten Lohnes und 100% der Arbeitgeberbeiträge. Die Subventionierung wird sowohl für Haushaltstätigkeiten (Kochen, Reinigen aber auch Bau- und Reparaturarbeiten) als auch für die Betreuung von älteren oder kranken Personen ausbezahlt. Die bisher vorhandenen Evaluierungsergebnisse (*Konjunkturstudie*, 2005) belegen einen klaren aber geringen Beschäftigungseffekt (netto nach Mitnahmeeffekten zwischen 2.800 und 3.600 Stellen, was 0,1% bis 0,2% der finnischen Beschäftigung entspricht). Sowohl diese Evaluierung als auch eine *ex-ante* Schätzung für den schwedischen Markt unterstreichen die Tatsache, dass die erwünschten Effekte aufgrund der notwendigen Anpassungsprozesse der involvierten Akteure nur im mittel- bis langfristigen Zeitraum zu erwarten sind.

## **6. Handlungsbedarf in Österreich**

Nach den vorhandenen Indikatoren liegt Österreich hinsichtlich der Verknüpfung von Arbeitsmarktflexibilität und sozialer Sicherheit im Mittelfeld der Mitgliedsländer der Europäischen Union. Während Österreich in der Modellgruppe der kontinentaleuropäischen Länder den Flexicurity-Anforderungen noch am nächsten kommt, bleibt der Abstand zu den skandinavischen Ländern erheblich. Letztere vereinen hohe Arbeitsmarktflexibilität mit hohem Sozialschutz am besten.

Im Hinblick auf die aufgezeigten, aktuellen und sich für die Zukunft abzeichnenden Herausforderungen, wie die Intensivierung des globalen Wettbewerbs, die Form des technischen Fortschritts und der Rückgang der Erwerbsbevölkerung stellen sich aus der "Flexicurity"-Perspektive für Österreich folgende Hauptprobleme:

- Die Erwerbsbeteiligung Älterer ist in Österreich äußerst gering, im Gefolge des demographischen Alterungsprozesses wird das eine zentrale Herausforderung für die österreichische Wirtschaft. In der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen sind weniger als 30% erwerbstätig (Eurostat-Daten 2004); nur Slowenien und die Slowakei weisen in der EU (EU 25: 41%) eine ähnlich niedrige Erwerbsquote in dieser Altersgruppe auf (Schweden 69%, Norwegen 66%). In der Vergangenheit waren die Anreize zum frühen Pensionsantritt hoch, seit den jüngsten Pensionsreformen bestehen aber aktuarische Abschläge. Das immer noch niedrige Pensionsantrittsalter ist zum einen durch Übergangsregelungen (Hacklerregelung) sowie mit Sonderaktionen im öffentlichen Sektor (Beamtenabbau) und öffentlichen Betrieben (Bahn, Post) zu erklären. Zum anderen steht eine Reform der Invaliditäts- und Erwerbsunfähigkeitspension mit Rehabilitationsprogrammen und der Möglichkeit von Teilpensionen an.

- Die Erwerbsbeteiligung der Frauen ist in Österreich mit einer Quote von 67,8% höher als im EU-25-Durchschnitt (63,3%), liegt aber mit deutlichem Abstand hinter den skandinavischen Ländern, wo Schweden, Dänemark und Norwegen eine Frauenerwerbsbeteiligung von rund 75% aufweisen. Wie durch die deutlich höheren Geburtenraten unterstrichen wird, gelingt es diesen Ländern eher, die im Flexicurity-Konzept angestrebte "work-life-balance" zu erzielen als das in Österreich und den übrigen kontinentaleuropäischen Ländern der Fall ist.
- Die unterschiedlichen Arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen zwischen privater und öffentlicher Beschäftigung sowie zwischen unselbständiger und selbständiger Erwerbstätigkeit verringern in Österreich die Arbeitsplatzflexibilität erheblich. Die Angleichungen, die seit rund einem Jahrzehnt im Gange sind, gehen nicht weit genug. Um die Mobilität zwischen privatwirtschaftlicher und öffentlicher bzw. zwischen selbständiger und unselbständiger Beschäftigung entscheidend zu verbessern, ist eine möglichst vollständige Angleichung des Arbeits- und Sozialrechts erforderlich.
- Die Ausstattung mit Betreuungsinfrastruktur bildet für das Gleichgewicht zwischen Arbeitsmarktflexibilität und sozialer Sicherung – "work-life balance", Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Erwerbsbeteiligung von Frauen – eine grundlegende Voraussetzung. In Österreich ist die Betreuungsinfrastruktur nicht nur zu gering bemessen – insbesondere für Kleinkinder und Schulkinder (kaum Ganztagsunterricht und fehlende Nachmittagsbetreuung) – sondern auch hinsichtlich Verfüg- und Leistbarkeit unzureichend. Mit entsprechenden Mobilitäts- und Qualifikationseinbußen (Gregg et al., 2005) konnte das bislang angesichts des frühen Pensionsantritts vielfach durch großelterliche Betreuung ausgeglichen werden.
- Während der soziale Schutz für "Normarbeitsverhältnisse" relativ hoch ist, genießen Personen, die die erhöhten Flexibilitätsanforderungen am Arbeitsmarkt tragen (Mahringer, 2005) – junge Berufeinsteiger, Werkvertragsnehmer, Freie Dienstnehmer und Neue Selbstständige sowie geringfügig Beschäftigte und Teilzeitbeschäftigte – einen z. T. wesentlich geringeren sozialen Schutz. Das größte Problem bilden die zu niedrigen Mindestleistungen im österreichischen Sozialsystem. Die Mindestleistungen in den Sozialsystemen liegen in der Arbeitslosenversicherung (einschließlich der Notstandshilfe) und in der Sozialhilfe unter der Armutsgrenze. Auf mittlere und längere Sicht sollten daher in Abstimmung mit Aktivierungsaktivitäten die Mindestsätze über die Armutsschwelle angehoben werden.
- Vor allem im Niedriglohnbereich bilden auch die hohen Lohnnebenkosten ein nicht zu vernachlässigendes Problem. Österreich hat wohl seit Mitte der neunziger Jahre von allen verfügbaren Vergleichsländern die Lohnnebenkosten am stärksten verringert, trotzdem bilden die Sozialversicherungsbeiträge für rund 80% der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die höchste Abgabe. Niedrig entlohnte Arbeit ist damit trotz geringem verfügbarem Einkommen relativ teuer, und die effektive Grenzsteuerbelastung für die Arbeitnehmerin bzw. den Arbeitnehmer relativ hoch. Neben der (Wieder)Beschäftigungssi-

cherheit der Personen im Niedriglohnsektor und ihrer sozialen Absicherung stellt sich hier die Frage einer wünschenswerten Anreizsetzung in Richtung Weiterbildung und zur Vermeidung einer Produktivitätsfalle.

## 7. Reformansätze für Österreich

In Anlehnung an die Erfahrungen der Länder, denen es bisher am erfolgreichsten gelang, die Anforderungen an eine größere Arbeitsmarktflexibilität mit höherer sozialen Absicherung zu verknüpfen – bzw. die größeren Flexibilitätserfordernisse durch das soziale Sicherungssystem zu unterstützen – werden im Folgenden aus den vorangegangenen Analysen Reformüberlegungen für Österreich abgeleitet: Zum einen werden grundsätzliche strategische Ausrichtungen zur Diskussion gestellt und zum anderen teilweise konkrete Reformvorschläge vorgelegt.

### 7.1 Einheitliches Arbeits- und Sozialrecht für alle Tätigkeiten

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

1. die Angleichung des Arbeits- und Sozialrechts zwischen öffentlicher und privater sowie zwischen selbständiger und unselbständiger Tätigkeit;
2. eine Verringerung der Senioritätsentlohnung würde die Wiederbeschäftigungsfähigkeit und Flexibilität älterer Arbeitnehmer wesentlich erhöhen;
3. auch große Lohndifferenziale zwischen Wirtschaftszweigen und Tätigkeiten, die nicht qualifikations-, leistungs- oder belastungsbedingt sind, *bilden Mobilitätshemmnisse*, die die Funktionsweise und alloкатive Effizienz des Arbeitsmarktes belasten<sup>19)</sup>;
4. Umbau der *Arbeitslosenversicherung* in eine *Arbeitslebensversicherung*, die auch *Selbstständige einbezieht* und für bestimmte Zeit Schutz gegen Einkommensausfall bzw. Einkommensabfall bietet, z. B. durch *Teilarbeitslosengeld*.
5. *Reform der Invaliditäts- und Erwerbsunfähigkeitspension*: Die Pensionsreformkommission hat in ihrem 2. Bericht (2002) auf Basis internationaler Erfahrungen einen ausführlichen Vorschlag vorgelegt, der die Erhaltung der Erwerbsfähigkeit in den Mittelpunkt stellt, auch Teilpensionen vorsieht und eine organisatorische Ausgliederung aus der Pensionsversicherung zur Diskussion stellt.
6. *Abstimmung der Kinderbetreuungszeiten mit dem Kündigungsschutz* (zur Zeit endet der Kündigungsschutz früher als der Betreuungsgeldbezug), vorzugsweise verknüpft mit Anrei-

---

<sup>19)</sup> Hohe Lohndifferenziale verringern generell die Mobilitätsanforderungen an den Faktor Kapital und bilden bei strukturellem Arbeitsüberangebot auch ein Mobilitätshemmnis für den Faktor Arbeit; so sind für Beschäftigte der Hochlohnbranchen schwer Arbeitsplätze zu finden, wenn diese in Strukturkrisen geraten (Guger, 1989).

zen, dass beide Elternteile den Betreuungspflichten nachkommen. Auch die starren Einkommensgrenzen führen zu einem Bias in der Inanspruchnahme, diese sollten entweder aufgehoben oder durch zeitliche Regeln ersetzt werden, die bei kürzerer Inanspruchnahme einen höheren Bezug ermöglicht.

7. *Teilzeitbeschäftigungsmöglichkeiten verbessern*: Anspruch auf Eltern- und Betreuungsteilzeit ausweiten, Anspruch auf Vollzeitausweitung vor Neuaufnahmen.

Die skandinavischen Länder, die hohe Arbeitsmarktflexibilität mit hoher sozialer Absicherung vereinen, haben in der Regel einheitliche Sozialschutzregelungen (Gesundheitsversorgung, Pensionsversicherung) und geringe Lohnunterschiede nach Alter, Tätigkeiten und Branchen.

## 7.2 Anreizstrukturen optimieren

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

Ein erster Schritt für einen graduellen Abbau der bestehenden Segmentierungsanreize wäre durch eine Änderung der Beitragsgestaltung an der Geringfügigkeitsgrenze zu erzielen:

- *Umwandlung der Geringfügigkeitsgrenze in Freibetrag*

Zur Zeit unterliegt ab der Geringfügigkeitsgrenze das gesamte Einkommen der Sozialversicherungspflicht, dadurch ist die Belastung niedriger Einkommen, sobald sie sozialversicherungspflichtig werden, hoch. Allein die Umwandlung der Geringfügigkeitsgrenze in einen Freibetrag würde die niedrigen Einkommen entlasten, da nur jener Teil der Beitragspflicht unterzogen würde, der den Freibetrag übersteigt. Dieser Freibetrag könnte mit steigendem Einkommen degressiv gestaltet werden und bei einer bestimmten Einkommenshöhe (z. B. etwa 1.000 € Monatsbezug) auslaufen; (siehe Kasten: Lohnnebenkostenentlastung).

Um die Anreize und die Tendenz zu immer kürzeren Teilzeitjobangeboten zu reduzieren, wäre auf längere Sicht auf Arbeitgeberseite die gänzliche Abschaffung der Geringfügig-

keitsgrenze anzupeilen<sup>20</sup>). Der Arbeitgeberbeitrag würde damit auch auf Einkommen unter der Geringfügigkeitsgrenze anfallen, dieses höhere Beitragsaufkommen wäre durch eine aufkommensneutrale Absenkung der Arbeitgeberbeiträge auszugleichen, um in Summe die Lohnnebenkostenbelastung konstant zu halten.

- *Experience Rating* in der Unfall- und Arbeitslosenversicherung sowie in der Pensionsversicherung im Falle von Invalidität und Schwerarbeit.

Arbeitgeber haben durch die Arbeitsplatzgestaltung und die Form der Arbeitsorganisation auf das Unfall- und Invaliditätsrisiko, aber auch auf Arbeitslosigkeit und frühem Pensionsantritt ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wesentlichen Einfluss (Saisonarbeitslosigkeit im Tourismus und in der Bauwirtschaft).

Im Rahmen des *Experience Rating* werden die Arbeitgeber nach dem betriebsspezifischen Risiko entweder durch höhere Prämienleistungen oder durch die direkte Übernahme von Kostenanteilen zur Finanzierung dieser Risiken herangezogen. In den Niederlanden wurde 1998 das *Experience Rating* in der Invaliditätsversicherung in der Form eingeführt, dass die Arbeitgeber in Form von Prämien erhöhungen die Kosten der ersten 5 Jahre der Invaliditätspension ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zahlen müssen. Der Zustrom zur Invaliditätsleistung ist dadurch um 15% gesunken, wobei die meisten Unternehmen erst ex post Präventionsmaßnahmen setzten (Koning, 2004). Ähnliche Erfahrungen haben die Finnen mit einer ähnlichen Form des *Experience Rating* für Frühpensionen aus Gründen der Invalidität oder Arbeitslosigkeit bei Älteren gemacht (Hakola – Uusitalo, 2005). In beiden Ländern hängt das Ausmaß des *Experience Rating* von der Firmengröße ab, Kleinunternehmen sind aus der Regelung ausgenommen.

Angesichts des frühen Pensionsantritts und der hohen Saisonarbeitslosigkeit wären auch in Österreich Experimente mit Formen des *Experience Ratings* – etwa in Form von Bonus/Malusystemen, Bonus für vorbildlichen Gesundheits- oder Unfallschutz usw. – zu empfehlen<sup>21</sup>).

---

<sup>20</sup>) So könnte die nominelle Anpassung des Freibetrags unterbleiben, so dass er real seine Bedeutung verliert und niedrige Einkommen im Gefolge der nominellen Entwicklung stufenweise – ohne spürbare Schwelle – in die Beitragspflicht gleiten.

<sup>21</sup>) Vgl. auch Felderer – Hofer – Schuh (1999) zu einem *Experience Rating* in der österreichischen Arbeitslosenversicherung.

## *Box 2: Lohnnebenkostenentlastung niedriger Einkommen*

### *Ausgangslage und Motivation*

Die Finanzierung der Sozialsysteme erfolgt in Österreich vorwiegend über proportionale Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge, die ab der Geringfügigkeitsgrenze (monatlich 333,16 €) bis zur Höchstbeitragsgrundlage (3.750 €) für alle Einkommen mit einem gleich hohen Satz erhoben werden. Da mit dem Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze die volle Beitragspflicht – 18,1% für Arbeitnehmer und 21,8% für Arbeitgeber – eintritt, bildet sie eine Schwelle mit sehr hoher marginaler Abgabenbelastung, die eine Ausweitung der Beschäftigung sprunghaft verteuert und Schwarzarbeit fördert.

Um legale Arbeitsverhältnisse im Niedriglohnbereich und die Ausweitung des Beschäftigungsausmaßes über die geringfügige Beschäftigung hinaus attraktiver zu machen, werden hier zwei Maßnahmen vorgeschlagen: A. eine generelle Umwandlung der Geringfügigkeitsgrenze in einen Absetz- oder Freibetrag und B. eine Ausweitung der Beitragsgrundlage in der Krankenversicherung (bei gleichzeitiger Reduktion des Beitragssatzes).

#### *A. Degressiver Sozialversicherungsfreibetrag statt Geringfügigkeitsgrenze*

Die Geringfügigkeitsgrenze in der Sozialversicherung wird sowohl für Arbeitgeber als auch für Arbeitnehmer in einen Freibetrag in der Höhe der Geringfügigkeitsgrenze umgewandelt, der mit steigendem Einkommen stufenweise reduziert wird und bei rund 1.000 € monatlichem Bruttoeinkommen ausläuft.

Ein Freibetrag von 333 € bedeutet, dass wie bisher bis zu einem monatlichen Einkommen von 333 € – mit Ausnahme des Unfallversicherungsbeitrags von 1,4% – keine SV-Beiträge anfallen. Während aber derzeit, sobald die Geringfügigkeitsgrenze überschritten wird, das gesamte Einkommen in die Beitragsgrundlage eingeht, unterliegt nach diesem Vorschlag nur das den Freibetrag übersteigende Einkommen der Sozialversicherungspflicht. So betragen z. B. heute für 350 € Monatsbezug die SV-Abgaben der Arbeitnehmer 63,4 € und für den Arbeitgeber 76,3 €, in der hier vorgeschlagenen Freibetragsregelung 3,1 € bzw. 4,8 €; für 700 € Monatsbezug fallen heute rund 127 € bzw. 153 € SV-Beiträge an, nach diesem Vorschlag – eines degressiven (40% des ursprünglichen) Freibetrags: 103 € bzw. 124 €.

Unter der Annahme, dass der maximale Freibetrag der bisherigen Geringfügigkeitsgrenze entspricht und in den folgenden höheren Lohnstufen (SV-Statistik) in 60 €-Schritten der Freibetrag jeweils um 10 Prozentpunkte (rund 30 €) verringert wird, hätte sich nach den Daten der Lohnsteuerstatistik des Jahres 2004 ein Beitragsausfall in der Sozialversicherung bzw. eine Entlastung der niedrigen Einkommen von rund 350 Mio. € (160 Mio. € Arbeitnehmer- und 190 Mio. € Arbeitgeberbeitrag) ergeben. Da rund 50% der ganzjährigen Einkommensbezieher in den betroffenen Einkommensschichten teilzeitbeschäftigt waren, stellt das eine absolute Obergrenze dar.

#### *B. Aufkommensneutrale Ausweitung der Bemessungsgrundlage in der Krankenversicherung*

Die Sozialversicherung wird vorwiegend über Beiträge auf Erwerbseinkommen (Löhne, Gehälter und Selbständigeneinkünfte) bis zur Höchstbeitragsgrundlage finanziert. Hohe Einkommen und Vermögenseinkünfte, die immer größere Bedeutung gewinnen, unterliegen nicht der Beitragspflicht.

Die Ausweitung der Beitragsgrundlage in Krankenversicherung auf Vermögenserträge – Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung sowie Zinserträge – würde auf Versichertenseite ohne Beitragseinbußen ein Absenken des Beitragssatzes im Umfang von 0,8 Prozentpunkten erlauben.



### *Box 3: Experience Rating: Bonus-Regelungen in der Arbeitslosen- und Unfallversicherung*

Arbeitslosigkeit, Unfallrisiko und früher Pensionsantritt hängen nicht nur von der Wirtschaftslage, den Produktionsbedingungen und dem individuellen Verhalten der Versicherten ab, sondern sind auch von Unternehmensentscheidungen (Arbeitsplatzgestaltung, Arbeitsklima usw.) bestimmt. In den USA, den Niederlanden und den skandinavischen Ländern findet daher das Unternehmensverhalten in der institutionellen Ausgestaltung der Sozialsysteme stärkeren Niederschlag. Externe soziale Kosten – etwa der Arbeitslosigkeit oder des Unfallrisikos – werden durch Experience Rating (Bonus/Malus-Regelungen) internalisiert und Anreize gesetzt, die Produktion so zu organisieren, dass kurzfristige Kündigungen und Unfälle vermieden werden.

#### *Betriebe mit vorbildlichem Unfallschutz und Dauerarbeitsplätzen subventionieren hohe Unfallrisiken und Saisonarbeitslosigkeit*

Österreich verzeichnet im internationalen Vergleich hohe Saisonarbeitslosigkeit und höheres Unfallrisiko als die skandinavischen Länder. Für beide Problembereiche spielen die betriebliche Organisation und die Arbeitsplatzgestaltung (Unfallverhütung, Gesundheit am Arbeitsplatz, Betriebsklima) eine wichtige Rolle; Experience Rating bzw. Bonus/Malus-Ansätze würden Anreize bilden, diesen Aspekten in der betrieblichen Praxis größere Beachtung beizumessen.

Es wird vorgeschlagen in der Einführungsphase analog zum Bonus/Malus-System in der Kfz-Haftpflicht mit positiven Anreizen (Bonus-Regelungen) zu beginnen. In der *Unfallversicherung* besteht strukturell finanzieller Spielraum, und in der *Arbeitslosenversicherung* ist mit zunehmendem Wachstum mit einem zu rechnen.

In der *Unfallversicherung* soll vorbildliche Unfallverhütung mit niedrigerem Beitragssatz belohnt werden: Liegt das Unfallrisiko eines Betriebs unter dem Durchschnittswert seiner Gefahrenklasse, wird der Beitragssatz gesenkt oder ein einmaliger Bonus ausgezahlt. Auch in der *Arbeitslosenversicherung* könnte der Anteil der vom Betrieb verursachten Arbeitslosengelder an der betrieblichen Beitragsleistung als Ansatz verwendet werden. Betriebe, die gemessen an dieser Relation das Arbeitslosensystem in den vergangenen zwei Jahren weniger beanspruchten als der Branchendurchschnitt, erhalten eine Beitragssatzsenkung.

Für eine detaillierte Ausgestaltung solcher Experience-Rating-Modelle kann auf die Erfahrungen in den USA, den Niederlanden und Finnland zurückgegriffen werden. In den USA, wo die Arbeitslosenversicherung nur arbeitgeberseitig finanziert wird, steigen z. B. die Arbeitslosenversicherungsbeiträge einzelner Firmen mit der Anzahl der Kündigungen bzw. mit dem Umfang der Arbeitslosengelder, die an die gekündigten Mitarbeiter der Firma fließen. Für die USA liegen seit zwei Jahrzehnten empirische Analysen zu den Wirkungen von Experience Rating vor, die auf substanzielle Wirkungen schließen lassen. Je nach Studie, Bundesstaat, institutioneller Ausgestaltung und Konjunkturlage wurden die temporären Kündigungen um 20% bis 50% reduziert. In den Niederlanden wird dem Experience Rating ein Rückgang des Zustroms zur Invaliditätspension um 15% zugeschrieben, und in Finnland, wo im Rahmen von Experience Rating je nach Firmengröße bis zu 80% der Kosten der Frühpension (aufgrund von Invalidität oder Arbeitslosigkeit) vom Unternehmen getragen werden müssen, wird mit einem Rückgang des Arbeitslosigkeitsrisikos für ältere Arbeitnehmer um etwa 16% gerechnet.



### **7.3 Erhöhung der internen Flexibilität der Betriebe und der Zeitsouveränität der Beschäftigten**

Die zunehmenden Qualifikationsanforderungen in der wissensbasierten Arbeitswelt erfordern einerseits eine laufende Modernisierung der Qualifikation und eine größere interne Anpassungsfähigkeit des Arbeitsangebots, andererseits steigen auch die Anforderungen der Beschäftigten an eine größere Zeitsouveränität. Die hohen Wochenstundenzahlen der Vollzeiterwerbstätigen und die rasche Zunahme der Teilzeitarbeit in Österreich zeigen, dass die tägliche und wöchentliche Arbeitszeitflexibilität schon relativ hoch sein dürfte. Dagegen werden die bestehenden Sabbatical- und Bildungskarenzmodelle, die in den Niederlanden und in Dänemark viel stärker verbreitet sind, in Österreich nur wenig genutzt. Für die Bildungskarenz wäre hier in Abwägung zwischen gesamtwirtschaftlichen und betrieblichen Weiterbildungsinteressen an eine Erleichterung der Zugangsvoraussetzungen (z. B. 3 Jahre Beschäftigung auch bei verschiedenen Arbeitgebern), einen Rechtsanspruch auf Weiterbildung und beruflichen Bildungsabschluss sowie eine Erhöhung des Weiterbildungsgeldes auf das Niveau des Arbeitslosengeldbezugs<sup>22)</sup> (auch vor dem 45. Lebensjahr) durch das AMS bzw. eine zusätzliche Förderung durch die Betriebe zu überlegen.

### **7.4 Arbeitskosten und Beschäftigungsanreize**

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

Zur Senkung der Arbeitskosten für Langzeitarbeitslose bzw. Menschen mit Nachteilen (Stigmatisierung) am Arbeitsmarkt bildet die bestehende Eingliederungsbeihilfe ein im Großen und Ganzen zielführendes Instrument der zeitlich begrenzten Integration. Die Wirksamkeit des bestehenden Kombilohnmodells muss sich noch weisen. Das Modell soll nach einer adäquaten Laufzeit evaluiert werden damit eine eventuelle Weiterführung die österreichischen sowie internationalen Erfahrungen mitberücksichtigen kann.

---

<sup>22)</sup> Vor dem 45. Lebensjahr beträgt 14,53 € pro Tag und entspricht dem Kinderbetreuungsgeld.

#### *Box 4: Arbeitszeitflexibilität und Weiterbildung*

##### *Ausgangslage*

Die Unternehmen benötigen eine größere Flexibilität in der Arbeitszeit, insbesondere in Zeiten hoher Nachfrage eine Ausweitung in der Tages- bzw. Wochenarbeitszeit. Dies reduziert die Chancen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, an Weiterbildungsaktivitäten teilzunehmen. Es ist deshalb nahe liegend als Gegenleistung für eine längere Arbeitszeit in einer Periode eine geschlossene Weiterbildungszeit in einer anderen Periode anzubieten. Für Unternehmen würde die Ausweitung der Flexibilität über eine Kostensenkung eine Steigerung der Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit bedeuten. Für die Beschäftigten würde die verstärkte Weiterbildungsteilnahme einen Schritt zur Erhöhung der Beschäftigungs- und Einkommenssicherheit darstellen. Beide Seiten würden langfristig von den Weiterqualifizierungsaktivitäten profitieren.

##### *Gestaltung*

Durch Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern können Ansprüche auf Weiterbildung seitens der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als Gegenleistung für eine Erhöhung der Arbeitszeitflexibilität in den Kollektivverträgen festgeschrieben werden. Angesichts der Unterschiede in den bestehenden kollektivvertraglichen Arbeitszeitregelungen sind je nach Branche (bzw. auch auf Betriebsebene) unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten denkbar.

Für alle Beschäftigten werden auf betrieblicher Ebene individuelle Lernzeitkonten errichtet. Die angesammelten Stunden sind in Form von geschlossenen Weiterbildungsaktivitäten, deren Kosten von den Unternehmen getragen werden, einzulösen. Die Konten können durch Arbeitsstunden gespeist werden, die "flexibel", d. h. außerhalb der bisher vertraglich vereinbarten Arbeitszeit, erbracht werden. Der entsprechende Freistellungsanspruch kann durch unterschiedliche Formen der flexiblen Arbeitszeit kompensiert werden, auch eine Erhöhung der täglichen/wöchentlichen Höchstarbeitszeit kann als Gegenleistung für den Anspruch auf Weiterbildung in Frage kommen. Durch eine Beibehaltung der Normalarbeitszeit kann die Überstundenregelung erhalten bleiben. Die spezifischen beruflichen Anforderungen und Arbeitsplatzbelastungen müssen allerdings berücksichtigt werden, um gesundheitliche Schäden und Folgekosten zu vermeiden.

Als Basiswert könnte die Zielsetzung gelten, pro Jahr und Person mindestens eine Woche an Weiterbildungsaktivitäten zu ermöglichen. Im Falle einer Ausweitung der gesetzlichen Höchstarbeitszeiten und bei längeren Perioden hoher Nachfrage sind auch längere Weiterbildungszeiten (4 Wochen und mehr) denkbar. Die Lernzeitkonten müssen dabei nicht 1 : 1 sondern können, um den Anreiz für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu erhöhen, auch in einem für die Beschäftigten günstigeren Verhältnis mit Arbeitsstunden aufgefüllt werden. Fragen der Insolvenzsicherung und Transferierbarkeit des Lernzeitguthabens müssen gesetzlich bzw. kollektivvertraglich geklärt werden.

### *Box 5: Reform der Bildungskarenz*

#### *Ausgangslage*

Lebenslanges Lernen wird wichtiger. Dafür sind oft auch längere Weiterbildungszeiten (Bildungskarenz, Sabbatical) notwendig. Das derzeitige Modell eines gesetzlich geregelten Bildungsurlaubs wird jedoch kaum in Anspruch genommen (2005: 1.358 Personen). Anspruchsvoraussetzung in der derzeitigen Ausgestaltung ist ein mindestens drei Jahre ununterbrochenes Arbeitsverhältnis, wobei auf die Erfordernisse des Betriebes Rücksicht zu nehmen ist. Die Bezugsdauer von Weiterbildungsgeld liegt zwischen drei und 12 Monaten. Der Bezug ist mit einem Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherungsschutz verbunden.

#### *Reformvorschlag*

Das Bildungskarenzgeld sollte von heute 14,53 €/Tag zumindest auf die Höhe des fiktiven Arbeitslosengeldanspruchs (durchschnittlicher Arbeitslosengeldsatz im Jahr 2005 24,10 €/Tag) angehoben werden. Zu überlegen wäre auch eine bedürftigkeitsabhängige Staffelung des Weiterbildungsgeldes oder eine Koppelung an den Grad der formalen Ausbildung, um weiterbildungsferne Bevölkerungsgruppen für eine Weiterbildung zu motivieren. Der Arbeitgeber erhöht das Weiterbildungsgeld (z. B. 50% des Einkommensausfalls), falls betriebliche Vereinbarungen zustande kommen und die Weiterbildungsmaßnahme im erheblichen Interesse des Arbeitgebers liegt. Damit wird die Bildungskarenz attraktiver – Öffentliche Hand, Arbeitgeber und Arbeitgeberin, Arbeitnehmer und Arbeitnehmerin tragen gemeinsam die Kosten.

#### *Weitere Ausgestaltungsmöglichkeiten*

Die 3-jährige Beschäftigung beim selben Arbeitgeber könnte – ähnlich den Anspruchsvoraussetzungen beim Selbsterhalterstipendium – durch den Bezug von Einkünften in einer bestimmten Mindesthöhe (Selbsterhalterstipendium: jährlich mindestens 7.272 €) ersetzt werden. Damit können theoretisch auch Personen mit freien Dienstverträgen oder Werkverträgen in den Genuss eines Weiterbildungsgeldes kommen. Die Mindestdauer der Bildungsmaßnahme (3 Monate) sollte erhalten bleiben, die Maximaldauer jedoch flexibler gehandhabt werden und an die Dauer der Bildungsmaßnahme gekoppelt werden. Bei längerfristigen Bildungsmaßnahmen sollte zudem ein Erfolgsnachweis eingefordert werden.

Anreize zur Weiterbildung sollte es auch für Kindergeldbezieher bzw. -bezieherinnen geben, wenn das Kinderbetreuungsgeld nicht bis zum 30. Lebensmonats des Kindes ausgeschöpft wird. Für jene Zeit, in der die karenzierte Person Anspruch auf Kindergeld hat, diese jedoch für berufliche Weiterbildung nutzt, sollte das höhere Weiterbildungsgeld zugesprochen werden.

Ein Teilzeit-Bildungskarenzmodell könnte das Nachholen von formalen Bildungsabschlüssen (Haupt-, Lehr- oder Fachschulabschluss, Matura) für Personen mit maximal Lehr- oder Fachschulabschluss erleichtern. Je nach Ausmaß der Reduktion der Arbeitszeit sollte ein aliquoter Teil des Weiterbildungsgeldes steuerfrei (fiktiver Arbeitslosengeldanspruch) zustehen. Das Teilzeitkarenzmodell würde im Fall eines Alleinverdieners (Arbeiter, verheiratet, 1 Kind) mit einem Bruttomonatsgehalt von 1.500 € und einer Arbeitszeitreduktion von 38 auf 30 Wochenstunden Kosten in Höhe von 4,84 € pro Tag verursachen.

### *Box 6: Beschäftigungsgutscheine*

Das größte Arbeitsmarktproblem sind die Langzeitarbeitslosen, die Notstandshilfe beziehen und oft an der Armutsgrenze leben. Die ökonomischen Anreize müssen so verändert werden, dass die langfristig Arbeitslosen a) eine Chance auf einen Arbeitsplatz haben und b) die Aufnahme einer Arbeit sich auch lohnt.

Die Arbeitslosen konkurrieren um neue Arbeitsplätze vor allem mit Personen aus der "stillen Reserve" (Studenten, Hausfrauen usw.) und mit Arbeitskräften, die aus dem Ausland nach Österreich drängen. Die relative Position der Langzeitarbeitslosen auf dem Arbeitsmarkt muss verbessert werden. Dazu dienen heute vor allem Schulungen. Eine Möglichkeit zur Verbesserung der Anreize sind Beschäftigungsgutscheine – ein Vorschlag von Dennis Snower, dem Präsidenten des Kieler Instituts für Weltwirtschaft. Die Langzeitarbeitslosen erhalten Beschäftigungsgutscheine, die von der Dauer ihrer Arbeitslosigkeit abhängen. Je länger sie arbeitslos sind, umso stärker und dauerhafter müssen sie unterstützt werden. Bei diesen Gutscheinen handelt es sich im Wesentlichen um den Anspruch auf eine Eingliederungsbeihilfe, der für alle Stellenangebote (nicht nur für die beim AMS gemeldeten) gilt. Bei einer Bewerbung bzw. Arbeitsplatzzusage können die Arbeitslosen den Gutschein an den Arbeitgeber weiterreichen, der dann beim AMS eine Eingliederungsbeihilfe anfordert. Im Programm "Welfare to Work" in Großbritannien ist ein solcher Ansatz bereits verwirklicht worden.

Beschäftigungsgutscheine erhöhen erstens den Anreiz für Unternehmen, Langzeitarbeitslose einzustellen (statt etwa zusätzliche ausländische Arbeitskräfte anzufordern). Zweitens werden sich die Arbeitslosen eher bei relativ gut bezahlten Stellen bewerben, dadurch wird der Niedriglohnsektor nicht weiter aufgebläht. Bei Niedriglohnjobs sollten nicht die Unternehmen, sondern die Arbeitslosen, die einen solchen Job annehmen, einen Zuschuss erhalten. Drittens sind Beschäftigungsgutscheine Teil einer Aktivierungsstrategie: Arbeitslose werden unterstützt, wenn sie eine Arbeit aufnehmen. Die finanziellen Kosten von Beschäftigungsgutscheinen halten sich in Grenzen, weil Arbeitslosengeld bzw. Notstandshilfe gleichzeitig entfallen. Die Unterstützung wird dann schrittweise abgebaut.

## **7.5 Niedriglohnsektor – eingeschränkte Bedeutung**

In einer entwickelten Volkswirtschaft mit dem Anspruch hoher sozialer Integration darf der Niedriglohnsektor mit geringen Qualifikationsanforderungen keine Armutsfalle werden, in der Menschen längerfristig ohne Aufstiegschancen gefangen bleiben, kann aber vorübergehend in bestimmten Lebensphasen vor allem als Nebenjob ohne besondere Anlernkosten eine gewisse Rolle spielen.

1. Eine breit angelegte Förderung von niedrig entlohnten Beschäftigungsverhältnissen stößt sich aber an hohen Kosten und unerwünschten Anreizwirkungen bei der Weiterbildung und Qualifizierung. Das Hauptaugenmerk der Wirtschaftspolitik sollte zum einen darauf zielen, die soziale Absicherung der Arbeitskräfte in diesem Beschäftigungssegment (die überproportional oft atypische Beschäftigungsverhältnisse und fragmentierte Erwerbskarrieren aufweisen) zu gewährleisten. Weiters sollten die Anreize so gesetzt werden, dass der

niedrig entlohnte Beschäftigungsbereich für einen möglichst hohen Anteil von Personen Möglichkeiten zur Weiterbildung gibt und somit als Übergangsarbeitsmarkt fungiert. Diese Ziele können durch eine selektive und zeitlich befristete Unterstützung in Form eines Kombilohns oder einer Lohnkostensubvention von niedrig entlohnenden Tätigkeiten verfolgt werden.

2. Arbeitsintensive, personenbezogene Dienstleistungen im Betreuungs- und Gesundheitsbereich könnten neben dem direkten öffentlichen Leistungsangebot über staatliche Förderung und einem Monitoring zur Sicherstellung eines entsprechenden Qualifikationsniveaus auch verstärkt über den Markt angeboten und vom Niedriglohnsektor abgegrenzt werden.
3. Eine Besserung der sozialen Absicherung und der Versorgung mit haushaltsnahen Dienstleistungen bei gleichzeitiger Bekämpfung des informellen Sektors könnte durch eine steuerliche Förderung zertifizierter Betreuungs- und Pflegeleistungen (Tagesmütter, mobile Behinderten- und Altenbetreuung) erzielt werden (siehe finnisches Beispiel). Die Förderung durch einen Absetzbetrag würde vermeiden, dass einkommensstarke Haushalte stärker gefördert werden als einkommensschwache.

Eine (steuerliche) Förderung häuslicher Dienstleistungen (Garten, Reinigung, usw.) mit niedrigem Qualifikationsanspruch sollte nur zeitlich begrenzt und nur in Verbindung mit einem Weiterbildungsprogramm in Erwägung gezogen werden, um einerseits keine Armutsfallen öffentlich zu fördern aber andererseits vorübergehende, legale Zuverdienstmöglichkeiten zu öffnen.

## **7.6 Mindestsicherung durch Aktivitätsbonus anheben**

Das Mindestsicherungsniveau in der Arbeitslosenversicherung, in der Notstandshilfe und in der Sozialhilfe liegt in Österreich z. T. erheblich unter dem Niveau der Armutsgrenze. Auch bestehen Lücken in der Absicherung (Frauen ohne Pensionsanspruch, Schulabgänger ohne Job usw.) zwischen den einzelnen Sozialsystemen im Versicherungs- und Versorgungsschutz für Personen mit Behinderungen, ohne Krankenversicherung und ohne Pensionsversicherung. Im Hinblick auf die zunehmende Bedeutung atypischer und flexibler Beschäftigungsformen dürfen diese Mindestsicherungselemente zunehmende Bedeutung gewinnen und die Armutsgefährdung zunehmen. Im Sinne der europäischen Beschäftigungsstrategie und einer aktivierenden sozialpolitischen Strategie wären in diesem Bereich eine Vereinheitlichung der Leistungen und Aktivitätsprämien zur Verbesserung der Grundversorgung anzudenken:

1. Vereinheitlichung der Sozialhilfesätze und der Anspruchsvoraussetzungen durch eine bundeseinheitliche Regelung,
2. die bestehende Zuständigkeit des AMS auf aktivierungsfähige Sozialhilfeempfänger ausweiten und in die AMS Schulungs- und Vermittlungsprogramme voll integrieren,

3. Zuverdienstmöglichkeiten in der Sozialhilfe erhöhen,
4. langfristig höhere Mindestleistungen für Nichtaktivierungsfähige, Kranke und Behinderte. Im Vordergrund steht die Verhinderung von Armut, von ihnen wird keine Beteiligung am Arbeitsmarkt erwartet,
5. Aktivierungsprämien für alle aktivierungsfähigen Langzeitarbeitslosen, Sozialhilfeempfänger usw.: Für gezielte Aktivitäten, um die Arbeitsfähigkeit zu verbessern sowie bei Beteiligung in intensivierten Vermittlungsaktivitäten werden die Mindestsätze deutlich aufgestockt und im Zuge der Integration am Arbeitsmarkt mit steigendem Einkommen anteilig verringert.

### **7.7 Investitionen in soziale Dienste (Bildung, Kinder- und Altenbetreuung)**

Die neue Arbeitswelt erfordert qualitativ hochwertige und leistbare Betreuungseinrichtungen, die für alle Altersstufen und ganztägig zur Verfügung stehen, um

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

Diese infrastrukturellen Voraussetzungen werden hier nicht näher behandelt (Teilstudie 9), bilden aber eine entscheidende Vorbedingung für mehr Flexibilität am Arbeitsmarkt, höhere Erwerbsbeteiligung und eigenständige soziale Absicherung im Rahmen der in der europäischen Beschäftigungsstrategie angestrebten "work-life balance".

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

## Literaturhinweise

- Acemoglu, D., "Technical Change, Inequality, and the Labor Market", *Journal of Economic Literature*, 2002, XL(1), S. 7-72.
- Aiginger, K., Guger, A., "The Ability to Adapt: Why It Differs between the Scandinavian and Continental European Models", *Intereconomics*, Jänner/Februar 2006, 41(1), S. 14-23.
- Atkinson, A. B., "Flexibility or fragmentation?, The united Kingdom labour market in the eighties", *Labour and Society*, 1987, 12(1).
- Bernstein, J., Hartmann, H., "Defining and characterizing the low-wage labor market", in *The Low-Wage Labor Market: Challenges and Opportunities for Economic Self-Sufficiency*, The Urban Institute, Report for the U.S. Department of Health and Human Services, Washington, DC, 1999, <http://aspe.hhs.gov/HSP/lwm99/index.htm#contents>.
- Blank, R. M., Freeman, R. B., "Evaluating the Connection Between Social Protection and Economic Flexibility", in Blank, R. M. (Hrsg.), *Social Protection versus Economic Flexibility. Is Their a Trade-off?*, University of Chicago Press, Chicago–London, 1994.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, *Fortschrittsbericht zum Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung 2004*, Wien, Oktober 2004.
- Carone, G., Salomäki, A., "Reforms in tax-benefit systems in order to increase employment incentives in the EU", *European Commission DG Economics and Financial Affairs, Economic Paper*, Brüssel, 2001, (160).
- De Villota, P., Ferrari, I., *The Impact of the Tax/Benefit System on Women's work*, Madrid, 2001.
- Eichhorst, W., Gartner, H., Krug, G., Rhein, T., Wiedemann, E., *Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland und im internationalen Vergleich*, in: Allmendinger, J., Eichhorst, W., Walwei, U., *Handbuch Arbeitsmarkt*, Frankfurt–New York, 2005.
- Esping-Andersen, G., *Why We Need a New Welfare State*, Oxford, 2002.
- European Commission, *Employment in Europe 2004*, Luxemburg, 2004.
- Eurostat, *Arbeitszeiten, Statistik kurz gefasst, Thema 3*, Juli 2004.
- Falk, M., Koebel, B., "A Dynamic Heterogeneous Labour Demand Model for German Manufacturing", *Applied Economics*, 2001, 33(3), S. 339-348.
- Felderer, B., Hofer, H., Schuh, U., *Erfahrungsbasierte Arbeitslosenversicherung*, IHS, 1999.
- Ferrera, M., Hemerijk, A., Rhodes, M., "The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy", in Giddens, A. (Hrsg.), *The Global Third Way Debate*, Polity Press, Cambridge, 2001, S. 114-133.
- Fitoussi, J.-P., Kistoris Padoa Schippa, F., *Report on the State of the European Union*, Palgrave, MacMillanHoundmills, 2005, 1.
- Forslund, A., Froberg, D., Lindqvist, L., "The Swedish Activity Guarantee", *OECD Social, Employment and Migration Working Paper*, (DELS/ELSA/WD/SEM(2004)1), OECD, 2004, (14).
- Freeman, R. B., Schettkat, R., "Low wage services: interpreting the US-German difference", *NBER Working Paper*, 2000, (7611).
- Glosser, S., Golden, L., "Is labour becoming more or less Flexible? Changing dynamic behaviour and asymmetries of labour input in US manufacturing", *Cambridge Journal of Economics*, 2005, 29, S. 535-557.
- Goldin, C., Katz, L. F., "The Origins of Technology-Skill Complementarity", *Quarterly Journal of Economics*, 1998, 113(3), S. 693-735.
- Gregg, P., Washbrook, E., Propper, C., Burgess, S., "The Effects of a Mother's Return to Work Decision on Child Development in the UK", *Economic Journal*, 2005, 115(Februar), S. F48-F80.



- Gregory, M., Machin, S., "Trade or technological change? Which is working against the low-skilled?", in Gregory, M., Salverda, W., Bazen, S. (Hrsg.), *Labour Market Inequalities*, 2000, S. 177-197.
- Guger, A., "Verteilungspolitik als Strukturpolitik", *Kurswechsel*, März 1989, S. 31-42.
- Guger, A., Marterbauer, M., Walterskirchen, E., "Finanzierung des öffentlichen Gesundheitswesens", *WIFO-Monatsberichte*, 2006, 79(7).
- Hakola, T., Uusitalo, R., "Not so voluntary retirement decisions? Evidence from a pension reform", *Journal of Public Economics*, Dezember 2005, 89(11-12), S. 2121-2136.
- Hüther, M., Straubhaar, T., Zimmermann, K., Was heute schon machbar ist: ein Impuls für die deutsche Volkswirtschaft, 2005, <http://www.iza.org/en/webcontent/news/3punkte110305.pdf>.
- Kaltenborn, B., Pilz, L., Kombilöhne im internationalen Vergleich, *Diskussionsbeiträge des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit*, Oktober 2002.
- Kaltenborn, B., Kombilöhne: Stand und Perspektiven, *Beiträge zur Wirtschaftsforschung und Politikberatung*, November 2004, (22).
- Kaltenborn, B., et al., *Evaluierung des arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramms CAST*, 2005.
- Kaltenborn, B., Knerr, P., "Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich – ein ausgewählter internationaler Vergleich", *Beiträge zur Wirtschaftsforschung und Politikberatung*, Februar 2006, (30).
- Klammer, U., Tillman, K., "Flexibilität und Sicherheit in ausgewählten europäischen Ländern: Einführung", in Klammer, U., Tillmann, K. (Hrsg.), *Flexicurity: Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse*, Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf, 2001, S. 513-517.
- Koning, P., "Estimating the impact of experience rating on the inflow into disability insurance in the Netherlands", *CPB Discussion Paper*, August 2004, (37).
- Konjunkturinstitutet (National Institute of Economic Research), "Evaluation of Finland's System of a tax reduction for household services", in *The Swedish Economy*, März 2005, <http://www.konj.se/download/18.95ef17103e1e03476800011171/Evaluation+of+Finlands+System+of+a+Tax+Reduction+for+House+hold+Services+.pdf>.
- Legendre, F., Lorgnet, J., Mathieu, R., Thibault, F., La Prime pour l'Emploi constitue-t-elle un instrument de soutien aux bas revenus ?, *Revue de l'OFCE*, 2004, 88, S. 57.
- Machin, St., Manning, A., *Handbook of Labour Economics 3c*, Capitel 47, 1999, S. 3085-3139.
- Mahringer, H., "Essays on Child Care Costs and Mothers' Employment Rates and on Trends in Job Stability", *Dissertation*, Linz, 2005.
- Mühlau, P., Salverda, W., "Employment Effects of Low-Wage Subsidies: The Case of 'SPAK' in the Netherlands", in Salverda, W., Lucifora, C., Nolan, B., *Policy Measures for Low-Wage Employment in Europe*, 2000, S. 67-92.
- Muffels, R. J. A., *Labour Market Mobility and Employment Patterns. Position Paper Workpackage 3: Researching Labour Market Transitions in European Welfare Regimes*, Social Policy Research, TLM.NET Working Papers, Amsterdam, 2005, (2005-04).
- Nelissen, J., Fontein P., Van Soest, A., "The impact of various policy measures on employment in the Netherlands", in *The Japanese Journal of Social Security Policy*, 2005, 4(1), S. 17-32.
- Ochsen, C., "Zukunft der Arbeit und Arbeit der Zukunft in Deutschland", *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 2006, 7(2), S. 173-193.
- Ochsen, C., Welsch, H., "Technology, Trade and Income Distribution in West Germany: A Factor-Share Analysis, 1976-1994", *Journal of Applied Economics*, 2005, 8(2), S. 321-345.
- OECD, *The OECD Jobs Study. Facts, Analysis, Strategy*, Paris, 1994.
- OECD, *The Knowledge Based Economy*, Paris, 1996, OCDE/GD(96)102.



- OECD, Wirtschaftsberichte 2000-2001. Österreich, OECD, Paris, 2001.
- OECD, Economic Outlook, OECD, Paris, 2002.
- Ozaki, M. (Hrsg.), Negotiating flexibility. The role of the social partners and the State, ILO, Genua, 1999.
- Pensionsreformkommission, Zweiter Bericht der Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Pensionsystems, Wien, 12. Dezember 2002.
- Pollan, W., "Lohndrift und Lohnunterschiede in der Industrie seit 1981", WIFO-Monatsberichte, 2001, 74(3).
- Robson, P., Dex, Sh., Wilkinson, F., Salido Cortes, O., "Low Pay, Labour Market Institutions, Gender and Part-Time Work: Cross-National Comparisons", European Journal of Industrial Relations, 1999, 5(2), S. 187-207.
- Romer, P., "The Origins of Endogeneous Growth", Journal of Economic Perspectives, Winter 1994, 8(1), S. 3-22.
- Sapir, A. (Hrsg.), An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver, Report to the European Commission, Juli 2003.
- Sapir, A., Globalisation and the Reform of European Social Models, Background document for the ECOFIN Informal Meeting in Manchester, 9. September 2005.
- Schupp, J., Solga, H. (Hrsg.), Niedrig entlohnt = niedrig qualifiziert? Chancen und Risiken eines Niedriglohnssektors in Deutschland, Tagungsbeiträge, Berlin, 2000.
- Siebert, H., Labor Market Rigidities, Journal of Economic Perspectives, 1997, 11(3), S. 37-54.
- Sinn, H. W., et al., Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum, ifo Schnelldienst, 2002.
- Snower, D., "Gutscheine könnten die Arbeitslosigkeit bedeutend senken", in Frankfurter Allgemeine Zeitung, Interview, 20. Jänner 2006.
- Spermann, A., "Der Kombilohn: Chancen, Gefahren und Erfahrungen aus Modellversuchen", Wirtschaftspolitische Blätter, Wien, 2006, (2), S. 173-189.
- Steiner, V., "Subventionierung von Beschäftigung im Niedriglohnbereich – Ein Ausweg aus der Beschäftigungskrise?", in Wirtschaftspolitische Blätter, Wien, 2006, (2), S. 213-228.
- Tangian, A., Monitoring flexicurity policies in the EU with dedicated composite indicators, Paper at the Conference of the International Employment Relations Association (IERA), Allborg, 26.-29. Juni 2005.
- UK-Treasury, EMU and labour market flexibility, EMU study, HMSO, London, 2003.
- Walther, H., "Chronologische Arbeitszeitflexibilisierung. Ein Weg zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit?", Wirtschaftspolitische Blätter, 1996, 2, S. 112-121.
- Walther, H., "Flexibility of Working Time. A Viable Cure for Unemployment? Some Sceptical Remarks", in Landesmann, M. A., Pichmann, K. (Hrsg.), Unemployment in Europe, MacMillan Press, Houndmills, 2000, S. 96-120.
- Waltraut, P., "Der amerikanische Earned Income Tax Credit als Beispiel einer "Make Poverty Pay"-Strategie", IW-Trends, 32(8), 2005.
- Winter-Ebmer, R., "Some microevidence on unemployment persistence", Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 53, 1991, S. 27-43.
- Wilthagen, T., Tros, F., "The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating employment and labour markets", Transfer 2, 2004, S. 166-186.

© 2006 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,  
Wien 3, Arsenal, Objekt 20 • Postanschrift: A-1103 Wien, Postfach 91 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 •  
Fax (+43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 40,00 € • Download 32,00 €:

[http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo\\_search\\_get\\_abstract\\_type?p\\_language=1&pubid=27454](http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search_get_abstract_type?p_language=1&pubid=27454)