

WIFO

A-1103 WIEN, POSTFACH 91
TEL. 798 26 01 • FAX 798 93 86



**ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG**

INSTITUT FÜR HÖHERE STUDIEN

**EXPERTISE ZUM NATIONALEN
AKTIONSPLAN FÜR
BESCHÄFTIGUNG IN ÖSTERREICH**

November 1998

EXPERTISE ZUM NATIONALEN AKTIONSPLAN FÜR BESCHÄFTIGUNG IN ÖSTERREICH

LORENZ LASSNIGG, HELMUT HOFER,
PETER PRENNER, MARIO STEINER (IHS)

GUDRUN BIFFL, KARL AIGINGER, NORBERT KNOLL,
HEDWIG LUTZ, WILFRIED PUWEIN,
JAN STANKOVSKY (WIFO)

Studie des Instituts für Höhere Studien und des
Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im
Auftrag der Bundesministerien für Arbeit, Gesundheit
und Soziales sowie für wirtschaftliche
Angelegenheiten

Aufbereitung der schriftlichen Arbeiten:
Marianne Uitz (WIFO)

November 1998

ZUR ERSTEN EINSCHÄTZUNG DER UMSETZUNG DES NATIONALEN AKTIONSPLANES FÜR BESCHÄFTIGUNG IN ÖSTERREICH

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassungen	1
Teil A: <i>Gemeinsame Arbeitsmarktanalyse mit kurzfristiger Prognose (IHS/WIFO)</i>	1
Teil B: <i>Analyse der Entwicklung im Aktionsbereich der Säule II: Stärkung des Unternehmergeistes (WIFO)</i>	4
Teil C: <i>Analyse der Entwicklung im Aktionsbereich der Säule I/III: Ausbildung und Weiterbildung (IHS)</i>	6
Teil A: Gemeinsame Arbeitsmarktanalyse mit kurzfristiger Prognose (IHS/WIFO)	11
WIFO/IHS-Septemberprognose	11
1. <i>Aktuelle Trends am Arbeitsmarkt und Problemgruppen am Arbeitsmarkt</i>	13
2. <i>Überlegungen zu 1999</i>	24
Ergänzungen zur Entwicklung der Beschäftigung und Arbeitslosigkeit	26
1. <i>Die Entwicklung der KarenzurlauberInnen und SchulungsteilnehmerInnen</i>	28
2. <i>Stundenproduktivität und Personenproduktivität</i>	29
3. <i>Zur Beschäftigungssituation der Jugendlichen</i>	31
4. <i>Zur Arbeitslosigkeit nach Alter und Geschlecht</i>	40
Umsetzung des Ziels der Chancengleichheit für Behinderte	45
1. <i>Zur Arbeitsmarktsituation behinderter Menschen in Österreich</i>	45
2. <i>Arbeitsmarktförderung für Behinderte bis 1997</i>	51
3. <i>Die Umsetzung des Nationalen Aktionsplan</i>	52

Teil B: Analyse der Entwicklung im Aktionsbereich der Säule II: Stärkung des Unternehmergeistes (WIFO)	55
Umsetzung des Zieles Unternehmensgründungen im NAP	55
1. <i>Unternehmensgründungen als wirtschaftspolitisches Problem</i>	55
2. <i>Forcierung des Unternehmergeistes (Betriebsgründungen, Neue Arbeitsplätze) im NAP</i>	56
2.1 <i>Verbesserung der Standortbedingungen durch den NAP</i>	57
3. <i>Messung der Umsetzung</i>	62
3.1 <i>Gründungsindikatoren und Arbeitsplatzwirkung</i>	62
3.2 <i>Indikatoren für die Reduktion- der Gemein- und Verwaltungskosten (besonders auch Gründungskosten)</i>	64
3.3 <i>Indikatoren für Beratung, Informationstechnologien, Ausbildungsreform</i>	65
3.4 <i>Indikatoren für rechtliche Hindernisse bei Freien Berufen</i>	66
3.5 <i>Indikatoren für die Steuerentlastung des Faktors Arbeit</i>	66
<i>Literaturhinweise</i>	67
NAP-Evaluierung: Beitrag der Exportoffensive	69
Beitrag zum Maßnahmenfeld Technologieförderung – Forschung und Entwicklung	72
1. <i>Beschäftigungspolitischer Hintergrund technologiepolitischer Maßnahmen</i>	72
2. <i>Das Maßnahmenfeld Technologieförderung im Rahmen des NAP</i>	75
<i>Literaturhinweise</i>	77
NAP – Verkehrsinfrastruktur	78
1. <i>Vorschläge des NAP</i>	78
2. <i>Struktur der Investitionen</i>	78
3. <i>Ausbaupläne</i>	79
3.1 <i>Straße</i>	79
3.2 <i>Bahn</i>	79
3.3 <i>Wiener U-Bahn</i>	79
4. <i>Finanzierung</i>	79
4.1 <i>Straße</i>	79
4.2 <i>Bahn</i>	80
4.3 <i>Wiener U-Bahn</i>	80
5. <i>Umsetzung</i>	80

Teil C: Analyse der Entwicklung im Aktionsbereich der Säule I/III: Ausbildung und Weiterbildung (IHS)	82
1. Einleitung	82
<i>Zur Aufgabenstellung</i>	82
<i>Ausbildung und Beschäftigungspolitik</i>	83
<i>Maßnahmenstruktur und Implementation</i>	84
<i>Indikatoren</i>	86
<i>Expertise zu ausgewählten Maßnahmen</i>	88
2. Maßnahmen im Bereich der Erstausbildung	90
<i>Zur Ausgangssituation im Bereich der Erstausbildung</i>	91
a) Bedingungen der Integration der Jugendlichen	92
b) Befunde und Projektionen zur Qualifikationslücke	94
c) Schlußfolgerungen	101
<i>Expertise zu ausgewählten NAP-Maßnahmen I. Ausbildung</i>	102
3. Maßnahmen im Bereich der Weiterbildung	119
<i>Zur Ausgangssituation im Bereich der Weiterbildung</i>	126
<i>Schlußfolgerungen zur Maßnahmenstruktur im Bereich der Weiterbildung</i>	130
<i>Expertise zu ausgewählten NAP-Maßnahmen II. Weiterbildung</i>	132
4. Zusammenfassung	138
<i>Zur Ausgangssituation in Österreich</i>	139
a) Bereich der Ausbildung	139
b) Bereich der Beschäftigung	140
c) Zusammenfassung	140
<i>Expertise zu den Maßnahmen im Nationalen Aktionsplan</i>	141
a) Ausbildung	141
b) Weiterbildung	142
c) Stand der Umsetzung	143

Verzeichnis der Übersichten

Teil A

WIFO/IHS-Septemberprognose

Übersicht 1:	Arbeitsmarktprognose WIFO und IHS: September 1998	12
Übersicht 2:	Arbeitslosigkeit nach höchster abgeschlossener Ausbildung 1997	17
Übersicht 3:	Von Langzeitarbeitslosigkeit betroffene Personen (mindestens 6 Monate) nach sozioökonomischen Merkmalen 1997	22
Übersicht 4:	Vermittlungshindernisse im Jahr 1998	23

Ergänzungen zur Entwicklung der Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

Übersicht 1:	Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit in Österreich: Insgesamt	34
Übersicht 2:	Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit in Österreich: Männer	35
Übersicht 3:	Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit in Österreich: Frauen	36

Chancengleichheit für Behinderte

Übersicht 1:	Anteil der Behinderten an den Arbeitslosen	47
Übersicht 2:	Anteile der Altersgruppen an den begünstigten Behinderten in Prozent	49
Übersicht 3:	Beschäftigungsquoten von begünstigten Behinderten im Vergleich zu allen Personen	50
Übersicht 4:	Beim AMS arbeitslos vorgemerkte Behinderte 1997	50

Teil B

Umsetzung des Zieles Unternehmensgründungen im NAP

Übersicht 1:	Benchmarkvorschläge für Betriebsanlagengenehmigung des WIFO im Rahmen der österreichischen Benchmarkinginitiative	64
--------------	---	----

NAP-Verkehrsinfrastruktur

Übersicht 1:	Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur	78
--------------	--	----

Teil C

Ausbildung und Weiterbildung

Übersicht 1:	Verteilung der Maßnahmen nach Maßnahmetypen	86
Übersicht 2:	Auswahl der Maßnahmen für die Detailanalyse	89
Übersicht 3:	Projektion der Erwerbstätigen nach Bildungsebenen	96
Übersicht 4:	Anteile mit Pflichtschule als höchsten Abschluß differenziert nach Geschlecht	113
	Indikatorentabelle	147
	Anhang-Tabellen	135
Übersichten:	Maßnahmen im Bereich der Aus- und Weiterbildung	

Verzeichnis der Abbildungen

Teil A

WIFO/IHS-Septemberprognose

Abbildung 1: Entwicklung der Beschäftigung	14
Abbildung 2: Entwicklung der Arbeitslosigkeit	16

Ergänzungen zur Entwicklung der Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

Abbildung 1: Entwicklung der Voll- und Teilzeitbeschäftigung 1969-1997 nach Geschlecht (Mikrozensus)	27
Abbildung 2: KarenzurlauberInnen und SchulungsteilnehmerInnen	29
Abbildung 3: Entwicklung des BIP/EWT und BIP/Arbeitsvolumen, 1977-1998	30
Abbildung 4: Entwicklung der altersspezifischen Arbeitslosenquoten der Unselbständigen: Männer	32
Abbildung 5: Entwicklung der altersspezifischen Arbeitslosenquoten der Unselbständigen: Frauen	33
Abbildung 6: Entwicklung der Arbeitslosigkeit der Teenager nach Geschlecht (erweitert um Lehrstellensuchende)	37
Abbildung 7: 'Arbeitslosenquoten' für angehende Lehrlinge (Ende Dezember)	38
Abbildung 8: 'Arbeitslosenquoten' für angehende Lehrlinge im Osten und Süden Österreichs	39
Abbildung 9: 'Arbeitslosenquoten' für angehende Lehrlinge im Westen Österreichs	40
Abbildung 10: Turnover und Dauer der Arbeitslosigkeit nach Altersgruppen	41
Abbildung 11: Arbeitslose nach Vormerkdauer, Geschlecht und Altersgruppe 1997	44

Teil C

Ausbildung und Weiterbildung

Abbildung 1: Entwicklung der Bildungsbeteiligung auf der Oberstufe 1924-1993* (in Prozent der 14/15- bis 19jährigen)	99
Abbildung 2: Entwicklung der Ausbildungsstruktur der SchülerInnen und Lehrlinge nach Sektoren nach dem IHS-Szenarienmodell I (in Prozent, ab 1996 Projektion)	100
Abbildung 3: Mißerfolgs- und Drop-out Raten nach Schultypen im Zeitverlauf	106
Abbildung 4: Jugendliche, die ihre Schullaufbahn im 10. Jahr nicht fortsetzen	108
Abbildung 5: Anteil der Risikogruppen am Altersjahrgang im 9. Schuljahr 1985-1995	138
Anhang-Grafiken	144

Zusammenfassungen

Teil A: Gemeinsame Arbeitsmarktanalyse mit kurzfristiger Prognose (IHS/WIFO)

Im internationalen Vergleich stellt sich die Arbeitsmarktlage in Österreich sehr günstig dar. Die Arbeitslosenquote zählt zu den geringsten innerhalb der EU (4,5%), knapp hinter Luxemburg (2,2%) und den Niederlanden (3,8%), gefolgt von Dänemark (4,6 %). Die Jugendarbeitslosigkeit ist vergleichsweise gering ebenso wie der Anteil der Langzeitarbeitslosen.

In Einklang mit der guten Konjunkturlage dürfte die Zahl der unselbständig Beschäftigten inklusive KarenzurlauberInnen und Präsenzdienere um knapp 25.000 oder $\frac{3}{4}\%$ wachsen, wobei rund drei Viertel dieses Anstiegs auf weibliche Arbeitnehmer entfällt. Die Zahl der selbständig Erwerbstätigen inklusive mithelfende Familienangehörige ist nur leicht expansiv (+1.000, +0,3%), eine Folge etwa gleich starker gegenläufiger Entwicklungen bei den Landwirten und Gewerbetreibenden.

Die Entwicklung der Arbeitszeit, die derzeit nur aus dem Mikrozensus ersichtlich ist, legt nahe, daß die Beschäftigungsexpansion sowohl bei Männern als auch bei Frauen zur Gänze im Bereich der Teilzeitbeschäftigung stattfindet. Der Trend zu vermehrter Teilzeitarbeit betrifft sowohl unselbständig Beschäftigte als auch Selbständige und Mithelfende. Damit wird ein Ziel des NAP erfüllt, nämlich die Aufteilung der vorhandenen Arbeit auf mehr Köpfe bzw. die Aktivierung von Arbeitsressourcen über Teilzeitbeschäftigung (Anhebung der Aktivitätsraten). Die vermehrte Teilzeitbeschäftigung kann auch als erwünschte Entwicklung im Sinne der Säule 3 des NAP gesehen werden, derzufolge die Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer und Arbeitgeber im Rahmen der Arbeitszeitflexibilisierung gefördert werden soll. Der steigende Anteil der Teilzeitbeschäftigung an der Erwerbstätigkeit impliziert ein Auseinanderlaufen der Produktivität pro Kopf (Erwerbstätigen) und pro Arbeitsstunde.

Aufgrund der erwarteten konjunkturellen Abschwächung in der 2. Jahreshälfte 1998, die im Jahre 1999 an Dynamik gewinnen dürfte, ist mit einer Abschwächung der Beschäftigungsdynamik der Unselbständigen 1999 zu rechnen (auf ca. +20.000 Personen). Die Zahl der Selbständigen und Mithelfenden dürfte etwa im selben Maße wie heuer expandieren. Die beiden Beschäftigungskomponenten stellen kommunizierende Systeme dar. Einerseits kommt es zu Auslagerung von unselbständigen Tätigkeiten auf selbständige Arbeit, andererseits gibt es zunehmend Kombinationen selbständiger mit unselbständiger Arbeit.

Trotz guter Konjunktur- und Beschäftigungslage ist heuer noch nicht mit einem Abbau der Arbeitslosenquoten zu rechnen, da das Arbeitskräfteangebot außerordentlich stark zunimmt. Solange die in den Jahren schwacher Konjunktur aufgestauten Arbeitskraftreserven auf den Arbeitsmarkt strömen, ist eine Verringerung der Arbeitslosigkeit schwer möglich. Nach den Prognosen der beiden Institute dürfte es im nächsten Jahr zu einer schwachen Reduktion der Arbeitslosenquote kommen; gemäß administrativer Statistik bezogen auf Unselbständige: von 7,2 % 1998 auf 7% 1999.

Die Zahl der vorgemerkten Arbeitslosen dürfte heuer um etwa 5.000 zunehmen (auf 238.000). Mehr als drei Viertel dieses Anstiegs entfällt auf weibliche Arbeitskräfte (+4.000). Verstärkend wirken auf die Ausweitung des Arbeitsangebots institutionelle Sonderfaktoren (Verkürzung der Karenzzeit auf 1½ Jahre, Wegfall der Sonderunterstützung bei älteren Arbeitskräften). Die im NAP angesprochenen Ziele, nämlich Senkung der Arbeitslosigkeit bei gleichzeitiger Anhebung der Erwerbsquote von älteren Arbeitskräften und Frauen, stellt ein Spannungsfeld dar, da die Erreichung eines Ziels auf Kosten des anderen gehen kann.

Vergleichsweise positiv entwickelt sich der Arbeitsmarkt bei den Jugendlichen. Heuer dürfte die Zahl der vorgemerkten Arbeitslosen zurückgehen. Auch am Lehrstellenmarkt dürfte sich die Lage gegenüber dem Vorjahr etwas entspannen; kritisch ist aber weiterhin die Situation bei den weiblichen Lehrstellensuchenden.

Sorgen bereitet die Entwicklung der Altersarbeitslosigkeit. Diese wird bisher im NAP nicht explizit behandelt. Bereits jeder fünfte Arbeitslose entfällt auf die Altersgruppe der 50- bis 65jährigen. In aggregierter Betrachtung übersteigt der Zuwachs in dieser Alterskategorie bereits den Anstieg der Gesamtarbeitslosigkeit, wobei keine geschlechtsspezifischen Unterschiede in den relativen Steigerungsraten festzumachen sind. In diesem Zusammenhang ist auf das hohe Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit hinzuweisen. Besonders ausgeprägt ist die Situation bei den männlichen Arbeitslosen, wo bereits mehr als die Hälfte des Bestands an Arbeitslosen mit einer Vormerkdauer von mindestens einem Jahr auf die Altersgruppe der über 50jährigen entfällt.

Ein weiteres Anzeichen für zunehmenden Problemdruck am Arbeitsmarkt ist der starke Anstieg der Arbeitslosen mit Vermittlungseinschränkungen. Die Zahl der schwer vermittelbaren Arbeitslosen ist 1998 um rund 7.000 Personen (+10 %) gestiegen. Damit ist bereits jeder dritte Arbeitslose nur beschränkt vermittelbar, wobei der Anteil bei den Frauen bereits 45 % beträgt (Männer 23½%). Ein starker Anstieg (+3.000 Personen) ist bei den weiblichen Arbeitslosen mit Mobilitätseinschränkungen (größtenteils aufgrund von Betreuungspflichten) und bei den Arbeitslosen mit körperlichen bzw. psychischen Beeinträchtigungen zu konstatieren.

Am österreichischen Arbeitsmarkt dürfte der Problemdruck nicht nachlassen. Die Segmentierungstendenzen im Arbeitslosenpool dürften weiter zunehmen. Die Zahl der Arbeitslosen mit Vermittlungseinschränkungen, insbesondere Frauen, erhöht sich kontinuierlich. Weiters steigt die Altersarbeitslosigkeit deutlich, insbesondere in der Form von Langzeitarbeitslosigkeit.

Der Anstieg der Arbeitslosigkeit ist bei älteren Arbeitskräften vor allem eine Folge der Verfestigung der Arbeitslosigkeit (Langzeitarbeitslosigkeit), bei Jungen und Personen in mittleren Jahren, insbesondere Frauen, die stärkere Jobfluktuation. Die stärkere Jobfluktuation ist im Zusammenhang mit der zunehmenden Bedeutung der Teilzeitbeschäftigung und der vermehrten Flexibilisierung der Beschäftigung zu sehen.

Die im NAP vorgesehene Reduzierung der Übergangsquote aus kurzfristiger in längerfristige Arbeitslosigkeit entspricht demzufolge der Entwicklung des Problemdrucks. Die Altersverteilung der

Langzeitarbeitslosigkeit legt allerdings einen Schwerpunkt bei älteren Arbeitslosen nahe und nicht in jungen und mittleren Jahren. Das Ziel der Verringerung der Arbeitslosenquote im NAP kann vor allem über eine Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit erreicht werden. Es ist zu erwarten, daß die Jobfluktuation im Gefolge der anhaltenden Flexibilisierung der Beschäftigung zunehmen wird und damit die kurzfristige Arbeitslosigkeit.

Angesichts der im internationalen Vergleich niedrigen Erwerbsquoten der 55- bis 64jährigen, erscheinen verstärkte Anstrengungen bei der Verbesserung der Beschäftigungsaussichten dieser Altersgruppe besonders notwendig.

Verstärkte Probleme am Arbeitsmarkt sind auch für Frauen mit Betreuungsverpflichtungen zu konstatieren. Will man die Erwerbstätigkeit der Frauen generell erhöhen, dürften Maßnahmen im Bereich der Schaffung der notwendigen Rahmenbedingungen für eine leichtere Kombination von Arbeit und Familie (z. B. im Bereich der Kinderbetreuungseinrichtungen) besonders wichtig sein.

Was die Chancengleichheit der Behinderten betrifft (Säule IV des NAP), sind immer mehr Menschen in Österreich aufgrund einer Behinderung nur schwer auf einen Arbeitsplatz zu vermitteln. Die Zahl der beim AMS arbeitslos vorgemerkten Behinderten stieg zwischen 1994 und 1997 von 13,0% auf 16,1%. Bei arbeitslosen Männern lag der Anteil Behinderter 1997 bereits bei rund 19%, bei Frauen bei 13%. Der Großteil war körperlich beeinträchtigt, rund 15% wiesen eine psychische Beeinträchtigung auf, 4% sind geistig behindert, 1% sinnesbehindert. Der Anteil Behinderter steigt zudem mit dem Alter der arbeitslosen Personen: Jeder vierte arbeitslose Mann über 40 Jahre und jede fünfte arbeitslose Frau dieser Altersgruppe waren behindert.

Beschäftigte Behinderte sehen sich am häufigsten mit der Beeinträchtigung konfrontiert, daß sie keine schweren körperlichen Arbeiten verrichten können (65%), häufige Arztbesuche oder Krankenstände vorzuweisen haben (40%) und während der Arbeit wechselnde Körperhaltungen einnehmen müssen (37%). Arbeitshemmnisse liegen aber auch darin, daß viele Pausen gemacht werden müssen (28%), daß sie nicht schnell arbeiten können (20%) und keinen Achtstundentag bewältigen können (15%). Gerade die zuletzt genannten Arbeitsbeeinträchtigungen sind, obwohl sie seltener genannt werden, jene, die sich negativ auf eine stabile Erwerbslaufbahn auswirken.

36% der begünstigten Behinderten sind Frauen, 64% Männer. Beinahe die Hälfte aller begünstigten Behinderten ist mindestens 45 Jahre alt, lediglich 5% jünger als 25 Jahre. Die Beschäftigungsquote begünstigter Behinderter ist bei jungen Altersgruppen höher als im Österreich-Durchschnitt, was möglicherweise damit zusammenhängt, daß junge Behinderte weniger oft weiterführende Schulen bzw. Universitäten besuchen. Bei Männern ab 25 Jahren ist die Beschäftigungsquote Behinderter deutlich niedriger als bei allen Männern ihrer Altersgruppe, bei Frauen ab 45 Jahren deutlich höher als bei allen Frauen ab 45 Jahren. Ersteres deutet auf die geringere Integration Behinderter ins Erwerbsleben hin, letzteres kann bedeuten, daß beschäftigte Personen dazu neigen, einen Feststellungsbescheid zu verlangen, der sie bei Akutwerden der Probleme vor dem Beschäftigungsverlust schützt.

Wenn behinderte Personen ihren Arbeitsplatz verlieren, sind sie mit relativ langen Arbeitslosigkeits-episoden konfrontiert. Ob der Umstand der Begünstigung ein Wiederbeschäftigungshemmnis darstellt, läßt sich aus den derzeitigen zur Verfügung stehenden Daten nicht eindeutig ableiten. Weitere Untersuchungen zu diesem Thema erscheinen daher erforderlich. Genau dies ist Gegenstand von Maßnahme 94 des Nationalen Aktionsplans, die sich auf die Überprüfung etwaiger Beschäftigungshemmnisse bezieht.

Die präventive Verwendung von ATF-Mitteln für die Umschulung von begünstigten Behinderten in aufrechtem Beschäftigungsverhältnis ab dem Jahr 1999 ist eine konsequente Ausweitung des präventiven Ansatzes, der bereits in den anderen Bereichen der Arbeitsmarktpolitik verfolgt wird. Er erscheint umso wichtiger, als Behinderte, wenn sie einmal ihre Beschäftigung verloren haben, nur schwer wiederbeschäftigt werden. Inwieweit dies eine eigene Behindertenschiene notwendig macht, bleibt zu überprüfen.

Auffällig ist der relativ geringe Frauenanteil an den bisher Geförderten. Inwieweit Frauen durch finanzielle Anreize zu einer stärkeren Teilnahme motiviert werden können und inwieweit andere Hindernisse eine Rolle spielen, ist zu überprüfen.

Grundsätzlich wird die Behindertenintegration von der längerfristigen strategischen Ausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten der BSB abhängen: In welchem Ausmaß sollen welche Zielgruppen mit welchem Mitteleinsatz durch die BSB unterstützt werden? Diese Frage stellt sich vor dem Hintergrund, daß die im Vergleich zum Arbeitsmarktförderungsbudget des AMS relativ hohen Mittel des ATF derzeit fast ausschließlich für begünstigte Behinderte reserviert sind.

Ein wichtiger Schritt in die Richtung der Unterstützung der Integration Behinderter ist die Novelle zum AIVG, derzufolge die Finanzierung von Einrichtungen zur beruflichen Rehabilitation Behinderter nach dem Vorbild der Arbeitsstiftungen aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung möglich ist. Damit wird der Gefahr der Verdrängung von Maßnahmen für Behinderte entgegengewirkt.

Die Bemühungen zur Senkung der Arbeitslosigkeit der Behinderten dürften sich 1998 noch nicht in einer Senkung der Zahl behinderter Arbeitsloser widerspiegeln. Wird die Zahl der schwer vermittelbaren Männer im September als Kennzahl für die Entwicklung der arbeitslosen Behinderten genommen, so dürfte der überdurchschnittliche Anstieg der Arbeitslosigkeit Behinderter auch 1998 noch nicht gestoppt worden sein (gegenüber September 1997: +7% bei schwer vermittelbaren Männern).

Teil B: Analyse der Entwicklung im Aktionsbereich der Säule II: Stärkung des Unternehmergeistes (WIFO)

Was die Umsetzung des Zieles Unternehmensgründungen im NAP betrifft, ist anzumerken, daß die administrativen Erleichterungen, die für Unternehmensgründungen und die Unternehmenstätigkeit im NAP vorgesehen sind, noch forciert werden können. Der Erfolg der bisher in Angriff ge-

nommenen Maßnahmen hängt zusätzlich noch von der konkreten Ausgestaltung und Umsetzung ab. Die Liberalisierungsschritte bei den freien Berufen gehen in die richtige Richtung, sollten aber als Beginn eines langfristigen Prozesses angesehen werden. Bei den Förderungen wäre die Erstellung eines Gesamtkonzeptes gegenüber den geplanten Einzelmaßnahmen vorzuziehen. Die gesetzten Schwerpunkte scheinen aus beschäftigungspolitischen Überlegungen aber zielführend zu sein. Maßnahmen im Bereich Information und Beratung, die einen weiteren Themenkomplex zur Stärkung des Unternehmergeistes im NAP darstellen, sind insofern wesentlich, als unvollständige Information eine bedeutende Ursache für die niedrigen Gründungsaktivitäten darstellt.

Eine umfassende Evaluierung der Einzelmaßnahmen sowie der Globalwirkung des NAP erfordert eine Reihe von zusätzlichen Indikatoren, die teilweise aus bestehenden Statistiken abgeleitet werden können und teilweise neu erhoben bzw. erst entwickelt werden müssen. Eine zeitaufwendige qualitative Wertung – unter Nutzung sowohl von Benchmarks als auch von Expertenmeinungen – ist in manchen Maßnahmefeldern nicht zu vermeiden.

Die von der österreichischen Bundesregierung in der Klausur in Rust im Juni 1997 beschlossene Exportoffensive wurde in der 1. Jahreshälfte 1998 umgesetzt. Maßnahmenpaket: der Ausbau der FGG zu einer Investitionsgesellschaft; die Errichtung eines Studienfonds; Markterschließungsgarantien; die Bereitstellung neuer Dienstleistungen für die Exportwirtschaft; Projekt Columbus zur Ausweitung des Kreises der Exporteure. Zur Finanzierung werden 1998 und 1999 jeweils 300 Mill. S bereitgestellt. Mit den initiierten Maßnahmen soll ein Exporteffekt von mindestens 18 Mrd. S p. a. erreicht werden. Eine Erhöhung der Exporte um 1 Mrd. S führt zu einer Erhöhung der Beschäftigung um 600 bis 800 Personen.

Für eine quantitative Evaluierung der Beschäftigungseffekte der Exportoffensive fehlen noch die erforderlichen Daten. Hinweise liefert die WIFO-Prognose vom Herbst 1998, nach welcher die österreichischen Exportunternehmen in den Jahren 1998 und 1999 Marktanteile von jeweils fast 1 Prozentpunkt gewinnen könnten (1 Prozentpunkt entspricht Exporten von etwa 8 Mrd. S). Auch wenn andere Faktoren für dieses positive Ergebnis ausschlaggebend sein dürften, muß auch der positive Beitrag der institutionellen Faktoren in Rechnung gestellt werden.

Die Entwicklung und der Einsatz neuer Technologien liefern sowohl auf Unternehmensebene als auch auf aggregierter, gesamtwirtschaftlicher Ebene einen Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit. Technologiepolitische Maßnahmen sind damit zumindest in einer längerfristigen Perspektive geeignet, Wachstumsprozesse zu unterstützen, von denen letztlich auch positive Beschäftigungseffekte ausgehen. Eine quantitative Abschätzung des Beschäftigungseffekts einzelner Maßnahmen erscheint sowohl infolge der Komplexität der Wirkungszusammenhänge und kaum abschätzbarer indirekter Effekte, als auch aus Gründen mangelnder Verfügbarkeit geeigneter Indikatoren wenig sinnvoll.

In ihrer Konzeption sind die im Bereich der Technologieförderung initiierten Maßnahmen geeignet, systemische Schwächen des österreichischen Innovationssystems abzubauen und somit einen Bei-

trag zu leisten, der sich nicht allein an einer Erhöhung der Forschungsquote orientiert. Ansatzpunkte für Verbesserungen im nationalen Innovationssystem lieferten die technologiepolitischen Empfehlungen, die aufbauend auf ein technologiepolitisches Konzept (erstellt 1996) sowie im Anschluß an die Diskussion eines Vorschlags für eine "Technologieoffensive" im Rahmen einer Klausur der Bundesregierung in Rust im Juni 1997 diskutiert wurden. Darüber hinaus wurde eine differenzierte Darstellung des Status quo der technologischen Leistungsfähigkeit Österreichs Mitte 1998 mit einem Technologiebericht vorgelegt.

Die seit Ende 1997 initiierten Maßnahmen zur Technologieoffensive können insgesamt als erster, wichtiger Beitrag zur Verbesserung der technologischen Leistungsfähigkeit österreichischer Unternehmen bezeichnet werden. Sowohl die Generierung von technologischem Wissen als auch der Austausch von Wissen zwischen den Akteuren des nationalen Innovationssystems werden unterstützt; strukturelle Verbesserungen sind mittelfristig (3 bis 5 Jahre) zu erwarten, während sich kurzfristig lediglich direkte Effekte aus einer Nettoerhöhung der Fördermittel ergeben. Was den Mittlereinsatz der Technologieförderung betrifft, so wurde eine Nettoausweitung erreicht. Für eine Technologieoffensive stehen für die Jahre 1997, 1998 und 1999 insgesamt voraussichtlich rund 2,3 Mrd. (aufgeteilt auf BMWA und BMWV) in Form der sogenannten "Technologiemilliarden" zur Verfügung. Allein für das BMWV ergibt sich für die Jahre 1997-1999 ein Nettozuwachs der für Forschung und Technologie verfügbaren Mittel von mehr als 650 Mio., der um weitere 850 Mio. aus Gewinnen der ÖBB erhöht wird.

Die sonstigen Maßnahmenfelder im NAP betreffend, sind die Finanzierungen des Ausbaus "umweltfreundlicherer Verkehrsträger" gesichert. Eine Beschleunigung der Genehmigungsverfahren und eine Flexibilisierung der Ausbaupläne entsprechend den Möglichkeiten der Umsetzung könnte kürzerfristig für gewünschte Beschäftigungsimpulse sorgen. Die Finanzierung des Ausbaus hochrangiger Straßen könnte durch Road-Pricing-Systeme verbessert werden. Stauabhängige Entgelte würden auch einer effizienteren Benutzung knapper Verkehrsflächen dienen. Österreich hätte mit einem elektronischen Road-Pricing-System als Vorreiter in einem von der EU verfolgten Konzept (Weißbuch: Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung) die Chance, sein System europaweit anzubieten. Die Gemeinden sind die wichtigsten Investoren im Bereich Straße. Eine Verbesserung der urbanen Lebensqualität (Fußgängerzonen), aber auch des Verkehrsflusses (Telematik-Systeme) ist mit zum Teil recht arbeitsintensiven Investitionen verbunden. Eine Ausdehnung der Parkraumbewirtschaftung könnte nicht nur der Verkehrsberuhigung dienen, sondern auch für zusätzliche Finanzierungsmittel sorgen.

Teil C: Analyse der Entwicklung im Aktionsbereich der Säule I/III: Ausbildung und Weiterbildung (IHS)

Die aus- und weiterbildungsbezogenen Maßnahmen im NAP verfolgen zwei beschäftigungsrelevante Ziele: Die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und die Beseitigung von Qualifikationsdefiziten. In Österreich ist folgende Ausgangssituation für den Politikeinsatz gegeben.

Von 1973 bis 1993 hat sich die Bildungsbeteiligung aller 15- bis 19-jährigen von ca. 55% auf über 80% erhöht. Die Bildungsbeteiligung ist für Burschen und Mädchen etwa gleich hoch; junge Frauen gehen aber eher in Schulen und junge Männer eher in die Lehre. Die steigende Bildungsbeteiligung ist vor allem auf ein Wachstum der BMHS zurückzuführen, während der Anteil von Lehrlingen längerfristig relativ konstant und seit jüngerer Zeit rückläufig war. Waren 1973 noch knapp die Hälfte aller 15- bis 19-jährigen Personen in Ausbildung Lehrlinge, verringert sich ihr Anteil 1993 auf etwas mehr als ein Drittel. Die erforderlichen Koordinations- und Anpassungsmechanismen zwischen Ausbildung und Beschäftigung verlagern ihren Schwerpunkt von den Sozialpartnern in die Unterrichtsverwaltung. Die Mechanismen schulischer Selektion gewinnen an Gewicht, und damit auch die Gefahr von Schulversagen und Drop-outs.

Der Anteil der Personen mit höchstens Pflichtschulabschluß an der Bevölkerung ist in den jüngeren Altersgruppen im internationalen Vergleich weiterhin relativ hoch. In Hinblick auf die zukünftigen Qualifikationsanforderungen sind die Beschäftigungsaussichten dieser Risikogruppen gering, daher hat diese Personengruppe einen besonderen Stellenwert in der europäischen Beschäftigungsstrategie.

Im Bereich der Jugendarbeitslosigkeit wie auch bei der Bildungsbeteiligung der 15- bis 19-jährigen weist Österreich eine relativ günstige Ausgangssituation auf, wobei Anzeichen für eine Anspannung der Situation erkennbar sind. Die Jugendarbeitslosigkeit steigt genauso wie der Anteil der Lehrstellensuchenden ohne Ausbildungsplatz, insbesondere im Bereich der weiblichen Lehrstellensuchenden. Das Risiko, arbeitslos zu werden, ist bei geringer Qualifikation relativ hoch: 44% aller Arbeitslosen weisen die Pflichtschule als höchste abgeschlossene Ausbildung auf (Arbeitslosenquote von 13,2%).

Während die Beschäftigungschancen für Höherqualifizierte steigen, sinken jene für gering qualifizierte Personen. Ein Großteil des aktuellen Arbeitskräfteangebots verfügt nur über geringe Qualifikationen. Man kann daher in Österreich von einer Qualifikationslücke des Arbeitsangebots ausgehen.

Die folgenden Ausführungen beziehen sich vor allem auf die unter den Leitlinien 5 bis 7 formulierten Maßnahmen. Dabei handelt es sich vor allem um langfristig wirksame Maßnahmen mit dem Charakter qualitativer Vorleistungen, die nur indirekten Bezug zur Beschäftigung aufweisen. Direkte Beschäftigungswirksamkeit kann innerhalb der Aus- und Weiterbildung auch schwerlich das primäre Ziel sein, wiewohl im Rahmen der aus- und weiterbildungsbezogenen Maßnahmen Akteure aus dem Bildungswesen die Verantwortung für beschäftigungspolitische Zielsetzungen übernehmen. Aufgrund ihres indirekten Charakters sind die Maßnahmen vorwiegend an ihrem Reformpotential für die Ausbildungsstruktur zu messen.

Die Maßnahmen selbst lassen sich in vier Typen untergliedern: a) Maßnahmen zur Reform des Institutionengefüges; b) Maßnahmen zur Beeinflussung der Angebotsstruktur; c) Maßnahmen zur

Erhöhung der Bildungsbeteiligung und d) Maßnahmen am Übergang zwischen Ausbildung und Beschäftigung.

Die bildungsbezogenen Maßnahmen können darüber hinaus nach Maßnahmen im Bereich der Aus- und Weiterbildung unterschieden werden, wobei ein deutliches Ungleichgewicht sichtbar wird. Mehr als zwei Drittel aller Maßnahmen beziehen sich auf den Bereich der schulischen Erstausbildung, weniger als ein Drittel auf die Weiterbildung, wobei beide Bereiche als gleichermaßen wichtig einzustufen wären.

Da in der Planung der Maßnahmen die finanziellen Aspekte nur wenig berücksichtigt sind, teilweise weil der breite Charakter der Maßnahmen die Einschätzung der finanziellen Aufwendungen nur schwer zuläßt, kann die Gewichtung der Maßnahmen nur sehr grob eingeschätzt werden.

Die Maßnahmen im Bereich der Ausbildung werden dem Aspekt der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit gerecht. Sowohl der verstärkte Praxisbezug der Ausbildung (neue Lehrpläne, Praxissemester, praxiserfahrene Lehrpersonen), die Maßnahmen zur Förderung von Höherqualifikationen (Vorbereitungslehrgänge für Berufsreifeprüfungen, Durchlässigkeit) als auch die Forcierung neuer Qualifikationen (Fremdsprachen, Schlüsselqualifikationen) sind in diesem Zusammenhang zu nennen.

Die Forcierung der Berufsorientierung von Frauen und die Maßnahmen zur Erhöhung von Frauenanteilen in untypischen Berufszweigen sind geeignete Mittel zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Frauen und zur Förderung der Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern.

Den Maßnahmen zur Beseitigung, bzw. im Fall der Erstausbildung wohl eher Verhinderung, von Qualifikationsdefiziten wird bedeutend weniger Aufmerksamkeit gewidmet. Unter diesen Bereich sind die Maßnahmen im Umfeld von Auffangeinrichtungen für Lehrstellensuchende sowie die Erhöhung der Verbleibsquote in den BMHS zu nennen, die als Maßnahmen zur Verhinderung von frühzeitigem Ausscheiden aus dem Bildungssystem klassifiziert werden können. Dies stellt ihrerseits aber nur eine Vorleistung zur Verhinderung von Qualifikationsdefiziten dar. Um das Ziel der Verringerung des Anteils von frühen Drop-outs und der Verhinderung von Qualifikationsdefiziten gerecht werden zu können, fehlen direkte Maßnahmen zur Erhöhung der Bildungsmotivation jener Jugendlichen, die ihre Bildungslaufbahn nach der Pflichtschule beenden, sowie Maßnahmen zur Reduzierung des Schulversagens jener SchülerInnen, die bereits in das duale System oder in die Sekundarstufe II eingetreten sind. Das Frühwarnsystem wäre in diesem Zusammenhang als geeignete Maßnahme anzusehen, doch ist dieses in die Leitlinien und Einzelmaßnahmen des NAP nicht systematisch eingeordnet, sondern findet sich nur im Umsetzungsbericht.

Für den Bereich der Weiterbildung muß auf die schlecht dokumentierte Ausgangssituation hingewiesen werden. Die verfügbaren Informationen sind teilweise widersprüchlich und geben einen breiten Raum für Bewertungen und Mutmaßungen zur Funktionsfähigkeit der Weiterbildung in Österreich. Dennoch gibt es Hinweise dafür, daß die Weiterbildungsbeteiligung in Österreich ver-

gleichsweise gering sein könnte und daß die sozialen Disparitäten beim Zugang zur Weiterbildung sehr hoch sind. Für den internationalen Vergleich der Indikatoren zur Weiterbildungsbeteiligung wäre im Rahmen des MZ-Sonderprogramms zur Arbeitkräfteerhebung ein erster und wichtiger Grundstein zur besseren Dokumentation gelegt. Leider mangelt es den veröffentlichten Ergebnissen aber stark an Aktualität. Bezogen auf die zukünftigen Möglichkeiten zur Evaluierung weiterbildungsbezogener Maßnahmen bedeutet das nicht nur einen maßgeblichen Verlust an Aktualität sondern führt letztlich auch zur Verzögerungen in den Umsetzungsmöglichkeiten potentieller Korrektur- bzw. Anpassungsschritte.

Ein Vergleich der Maßnahmen des NAP für Erstausbildung und Weiterbildung offenbart ein Ungleichgewicht: Das Maßnahmenspektrum und auch der Umfang der Maßnahmen ist im Bereich der Erstausbildung viel größer als im Bereich der Weiterbildung. Der Großteil der im Vergleich zur Ausbildung geringen Zahl an Maßnahmen im Bereich der Weiterbildung sind als Maßnahmen einzustufen, die darauf abzielen, überhaupt erst die Grundlagen für Weiterbildung zu schaffen. Der Schwerpunkt liegt im Bereich der Förderung des Ausbildungsangebotes. Die Schaffung von Weiterbildungsstätten, -datenbanken und -verbänden ist hierunter genauso zu nennen, wie die Teilrechtsfähigkeit von Schulen, oder die Neuausrichtung der Förderung betrieblicher Investitionen. Das Maßnahmenspektrum ist weniger darauf ausgerichtet, die Beteiligung an den Ausbildungsangeboten zu unterstützen.

Der Schwerpunkt liegt im Bereich der Bereitstellung eines erweiterten Weiterbildungsangebotes, und somit vorwiegend bei den Anbieterinstitutionen. Ob dieser Schwerpunkt in der gegenwärtigen Situation angemessen ist, bzw. in welchem Ausmaß Maßnahmen zur Förderung der Beteiligung, also der Ansatzpunkt bei den Individuen bzw. Unternehmen, möglicherweise effizienter wären, würde eine weitergehende Analyse erfordern. Im Rahmen der Diskussion um die Effizienz von Finanzierungsmechanismen werden tendenziell Maßnahmen der direkten Förderung von Institutionen als weniger effizient eingeschätzt als Maßnahmen, die bei den Individuen ansetzen. Darüber hinaus wird für Österreich auch bereits ein hoher Monopolisierungsgrad des Weiterbildungsmarktes festgestellt, so daß die Förderung von Anbietern auch auf eine erhöhte Diversifizierung Bedacht nehmen sollte.

Jedenfalls finden sich nur wenige Maßnahmen, die direkt darauf abzielen, die Beschäftigungsfähigkeit zu erhöhen (Fernstudien) bzw. Qualifikationsdefizite zu beseitigen (Nachholen des HS-Abschlusses). Im Bereich der Qualifikationsdefizite fehlen in Anbetracht der Arbeitslosigkeitsquoten von Personen mit nur Pflichtschulabschluß Maßnahmen mit der Zielsetzung, den Anteil von ArbeitnehmerInnen mit einem Abschluß nach der Pflichtschule im zweiten Bildungsweg (z. B. Nachholen eines Lehrabschlusses) zu erhöhen. Im Zusammenhang mit der Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit fehlen Maßnahmen zur Förderung von über- und zwischenbetrieblicher Weiterbildung, wie sie z. B. die Förderung und der Ausbau von Qualifizierungsverbänden (vgl. Triestingtal) darstellen würden. Darüber hinaus finden sich nur wenige Ansatzpunkte für eine aufgrund von Rol-

lenstereotypen dringend notwendigen speziellen Förderung von Frauen innerhalb der betrieblichen Weiterbildung.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß im Bereich der Weiterbildung wichtige Schritte zur Weiterentwicklung des lebensbegleitenden Lernens gesetzt werden, es sollte jedoch eine stärkere Gewichtung dieses Bereiches wie auch eine Überprüfung der Maßnahmenstruktur auf dem Hintergrund einer tiefergehenden Analyse der Lage und der spezifischen Defizite in diesem Bereich ins Auge gefaßt werden.

Die Implementation der Maßnahmen ist im Bereich der Ausbildung bereits weiter als im Bereich der Weiterbildung. Scheint bei den ausbildungsbezogenen Maßnahmen die Schaffung entsprechender Voraussetzungen bereits weitgehend abgeschlossen, dauert sie bei den weiterbildungsbezogenen Maßnahmen noch an. Aus diesem Grund ist zu erwarten, daß die ausbildungsbezogenen Maßnahmen ihre Wirkung bereits ab dem Schuljahr 1998/99 entfalten können, während im Bereich der Weiterbildung mit einer vollständigen Implementation nicht vor der Jahrtausendwende gerechnet werden kann.

Teil A: Gemeinsame Arbeitsmarktanalyse mit kurzfristiger Prognose (IHS/WIFO)

WIFO/IHS-Septemberprognose

HELMUT HOFER

Im ersten Halbjahr 1998 ist die österreichische Wirtschaft kräftig expandiert. Die Quartalsrechnung des WIFO weist für das erste Halbjahr ein reales BIP-Wachstum von 4,2% aus. Maßgeblich für diese Entwicklung waren sowohl kräftige Zuwächse bei den Exporten i. w. S. (+12%) als auch die rege Investitionstätigkeit (+7%). In realer Rechnung stiegen die Konsumausgaben der inländischen Haushalte um 1,8%. Dynamisch entwickelten sich auch die Importe (10,8%). Im zeitlichen Verlauf zeigt sich im II. Quartal bereits eine noch leichte Abschwächung bei der Außenwirtschaft, während sich der private Konsum merklich beschleunigt.

Für das Gesamtjahr 1998 gehen beide Institute weiterhin von einem kräftigen Wirtschaftswachstum (IHS: +3,4% WIFO: +3,3%) aus. Aufgrund der Verschlechterung des internationalen Umfelds (Krisen in Rußland, Asien, Wirtschaftsabschwächung in den USA) wird sich nach Ansicht beider Institute die wirtschaftlichen Dynamik 1999 abschwächen. Während das WIFO eine reale Wachstumsrate von 2,8% erwartet, ist das IHS mit 2,6% geringfügig pessimistischer. Hinsichtlich der Hauptaggregate der Nachfrage wächst der private Konsum in beiden Prognosejahren um rund 2% (IHS: 1,9% und 2,1%; WIFO: 1,8% und 2,0%). Bei den realen Bruttoanlageinvestitionen prognostizieren beide Institute eine moderat nachlassende Investitionsdynamik (IHS: 5,1% und 3,4%; WIFO 5,3% und 3,6%) aus. Bei den Exporten und Importen laut VGR fällt die Abschwächung im nächsten Jahr beim IHS etwas stärker als beim WIFO aus, wofür allerdings die höheren IHS Prognosen für 1998 verantwortlich sind (IHS: Exporte 9,8% und 5,9%, Importe 8,4% und 5,5% WIFO: 6,8% und 5,6% sowie 6,3% und 5,2%).

Die Inflationsrate erreicht 1998 mit 1% den niedrigsten Wert seit fünfzig Jahren. Aufgrund stark sinkender Rohöl- und Rohwarenpreise sowie des schwachen Dollarkurses erwartet das WIFO für 1999 keine Belebung des Preisauftriebs. Angesichts leicht anziehender Lohnstückkosten rechnet das IHS mit einer geringfügigen Beschleunigung des Preisauftriebs auf eine Rate von 1,2% im Jahresdurchschnitt 1999.

Die beiden Prognosen weisen weiterhin starke Beschäftigungszuwächse im Jahr 1998 aus. Die Zahl der unselbständig Beschäftigten, bereinigt um KarenzgeldbezieherInnen und Präsenzdiener, wird im Jahresdurchschnitt 1998 um rund 30.000 (1,0%) gegenüber dem Vorjahr zunehmen. Aufgrund des steigenden Arbeitsangebots wird sich diese kräftige Beschäftigungsausweitung jedoch nicht in

einem Rückgang der Arbeitslosigkeit niederschlagen. Im Gegenteil wird im Jahresdurchschnitt sogar mit einem leichten Anstieg der Arbeitslosigkeit (+5.000 Personen oder 2,0%) gerechnet. Nach nationaler Definition wird die Arbeitslosenquote auf 7,2% klettern und damit dem Vorjahreswert um 0,1 Prozentpunkte übersteigen.

Übersicht 1: Arbeitsmarktprognose WIFO und IHS: September 1998

	WIFO		IHS	
	1998		1999	
Arbeitskräftepotential (unselbständige)	3.317,9	3.315,1	3.338,9	3.327,3
Veränderung zum Vorjahr: absolut	29,0	26,2	21,0	12,2
relativ	0,9%	0,8%	0,6%	0,4%
Unselbständig Beschäftigte (inkl. KUG/PD)	3.079,6	3.077,3	3.103,6	3.091,3
Veränderung zum Vorjahr: absolut	24,0	21,7	24,0	14,0
relativ	0,8%	0,7%	0,8%	0,5%
Unselbständig Aktiv-Beschäftigte (ohne KUG/PD)	3.000,5	2.998,3	3.027,5	3.019,3
Veränderung zum Vorjahr: absolut	32,0	29,8	27,0	21,0
relativ	1,1%	1,0%	0,9%	0,7%
Vorgemerkte Arbeitslose	238,3	237,8	235,3	236,0
Veränderung zum Vorjahr: absolut	5,0	4,5	-3,0	-1,8
relativ	2,1%	1,9%	-1,3%	-0,8%
Arbeitslosenquote der Unselbständigen (in % des Arbeitskräftepotentials)	7,2%	7,2%	7,0%	7,1%
Veränderung zum Vorjahr (in Prozentpunkten)	0,1%	0,1%	-0,1%	-0,1%
Arbeitslosenquote laut EUROSTAT	4,5%	4,6%	4,4%	4,4%
Veränderung zum Vorjahr (in Prozentpunkten)	0,1%	0,2%	-0,1%	-0,2%
Selbständig Erwerbstätige	369,9	367,5	370,9	367,9
Veränderung zum Vorjahr: absolut	1,0	-1,4	1,0	0,4
relativ	0,3%	-0,4%	0,3%	0,1%

Im Einklang mit den sonstigen Prognoseergebnissen unterscheiden sich auch die Arbeitsmarktprognosen für 1999 nur wenig. Aufgrund der etwas positiveren Einschätzung des Wirtschaftswachstums fällt die WIFO-Prognose geringfügig optimistischer aus. Das WIFO erwartet für 1999 einen Beschäftigungszuwachs der Unselbständigen (ohne KarenzgeldbezieherInnen und Präsenzdienen) von 27.000 Personen oder 0,9%. Laut der IHS-Prognose wird sich die Beschäftigung um 21.000 Personen oder 0,7% erhöhen. Beide Institute gehen davon aus, daß nächstes Jahr die Arbeitslosigkeit rückläufig sein wird. Die Zahl der vorgemerkten Arbeitslosen wird um 3.000 (WIFO) bzw. 1.800 Personen (IHS) gegenüber dem Vorjahr zurückgehen. Damit ergeben sich Arbeitslosenquoten von 7,0% (WIFO) bzw. 7,1% (IHS) bezogen auf das Arbeitskräfteangebot

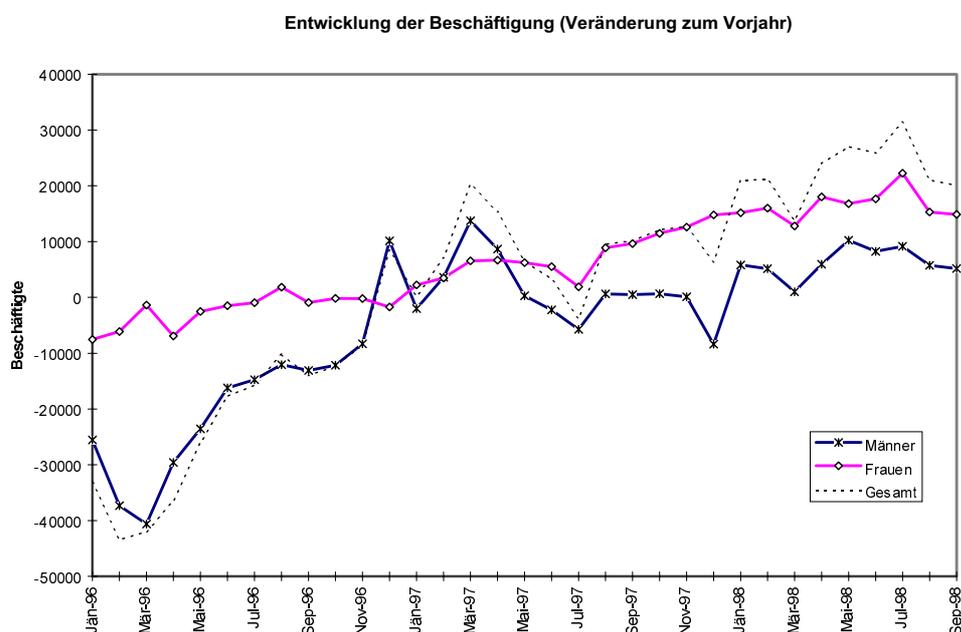
der Unselbständigen (administrative Statistik). Die Arbeitslosenquote laut EUROSTAT (Haushaltsbefragung, alle Erwerbspersonen im Nenner) wird von beiden Instituten auf 4,4% prognostiziert.

1. Aktuelle Trends am Arbeitsmarkt und Problemgruppen am Arbeitsmarkt

Die positive Konjunktur schlägt sich am Arbeitsmarkt nieder. Der seit Beginn des Jahres zu beobachtende positive Trend in der Beschäftigungsentwicklung hat sich auch im III. Quartal 1998 fortgesetzt. In den ersten 9 Monaten des heurigen Jahres hat sich die Zahl der unselbständig Beschäftigten gegenüber dem Vorjahr um durchschnittlich 22.800 Personen bzw. 0,7% erhöht. Knapp drei Viertel des Anstiegs entfällt davon auf die weiblichen Beschäftigten. In den letzten Monaten hat sich der Beschäftigungszuwachs nach der Beschleunigung im II. Quartal zwar etwas abgeschwächt, lag aber im III. Quartal immer noch um 0,8 Prozentpunkte über dem Wert des Vorjahres. Saisonbereinigt stagniert die Beschäftigung allerdings bereits seit den Sommermonaten. Bereinigt man um die Präsenzdienere und KarenzgeldbezieherInnen, fällt der Beschäftigungszuwachs deutlicher aus. Gegenüber dem Vorjahr ist die Zahl der Aktiv-Beschäftigten um rund 30.000 oder 1% gewachsen. Etwa 26.500 dieser zusätzlichen Jobs entfallen auf weibliche Beschäftigte. Die Zuwachsrate der weiblichen Beschäftigten (bereinigt um die Karenzgeldbezieherinnen) liegt damit bei knapp 2,0%. Da der Hauptverband der Sozialversicherungsträger keine Arbeitszeitstatistik führt, kann nicht exakt ermittelt werden, inwieweit dieser Beschäftigungszuwachs¹⁾ sich auf Voll- bzw. Teilzeitjobs aufteilt. Es gibt jedoch Hinweise (z. B. Branchenstruktur), daß es sich zu einem nicht unbedeutenden Teil um Teilzeitbeschäftigungen handeln dürfte.

¹⁾ Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse sind nicht inkludiert.

Abbildung 1: Entwicklung der Beschäftigung



Die Beschäftigungsentwicklung ist von den für einen Konjunkturaufschwung typischen sektoralen Tendenzen geprägt. Bereits im II. Quartal stieg die Beschäftigung im Tertiärsektor um rund 33.000 Personen (1,6%), wobei insbesondere die privaten Dienstleistungen (Handel, Verkehr und mit 12.500 Personen vor allem die unternehmensnahen Dienstleistungen) zulegen konnten. Erstmals seit Anfang der neunziger Jahre waren keine Beschäftigungsverluste im Sachgüterbereich (+2.500 Personen) zu verzeichnen. Im III. Quartal hat sich diese Entwicklung im großen und ganzen fortgesetzt²⁾. Der gesamte Beschäftigungsanstieg entfiel in aggregierter Betrachtung auf den Tertiärsektor, wobei Primär- und Sekundärsektor eine konstante Beschäftigung verzeichneten. Im Produktionssektor (ohne Bau) wurden per Saldo keine weiteren Arbeitskräfte mehr abgebaut, wobei die Entwicklung in den einzelnen Branchen durchaus unterschiedlich verlief. So konnten in den Bereichen Chemie (+1.000) und Metall (+5.000) sogar merkliche Beschäftigungsausweitungen von knapp 2% erzielt werden. Weiterhin rückläufig ist die Beschäftigung hingegen in den Branchen Nahrungsmittel (-2.500), Holz (-1.500) und Bekleidung (-1.000). Am Bau lag die Beschäftigung im Sommer knapp unter den im Vorjahr erzielten Werten. Die Beschäftigung im Dienstleistungssektor expandierte breitflächig, mit den höchsten Zuwachsraten weiterhin bei den Rechts- und Wirtschaftsdiensten (+14.000 6,5%). Deutliche Zuwächse zeigen sich auch in den Bereichen Handel (+5.000), Verkehr (+2.000), Gesundheit/Soziales (+3.500) und im Bereich der

²⁾ Die folgenden Zahlen beziehen sich auf August 1998.

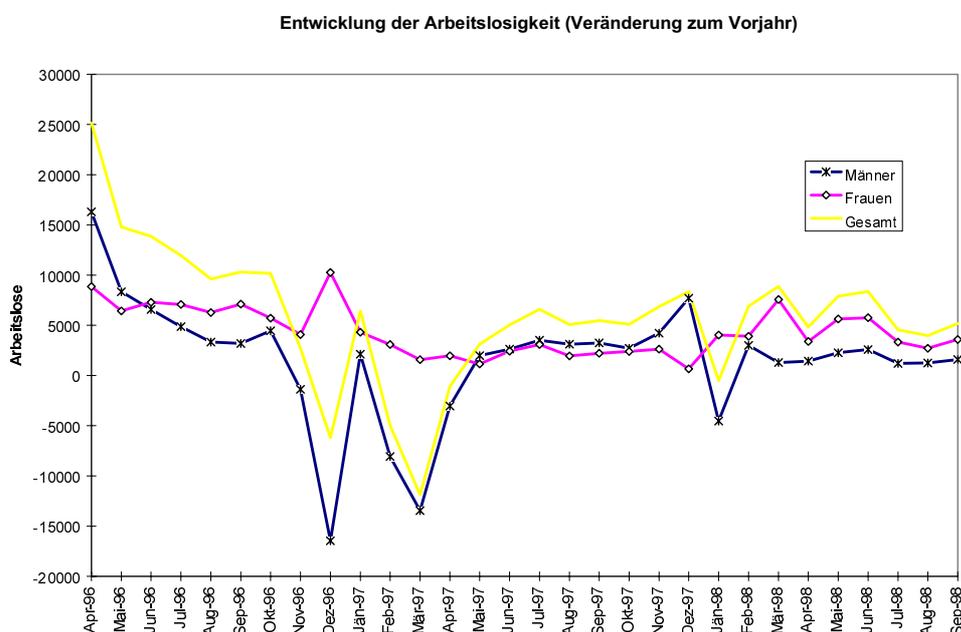
sonstigen Dienstleistungen (+4.500). Diese Branchen weisen bekanntermaßen einen hohen Teilzeitanteil auf.

Das Wachstum der geringfügigen Beschäftigung³⁾ hat sich seit Jahresbeginn 1998 markant verlangsamt. So stieg im II. Quartal die Zahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse nur noch um 3.100; im III. Quartal betrug der Zuwachs 4.000, davon entfallen rund 70% auf weibliche geringfügige Beschäftigte.

Die gute Beschäftigungslage schlägt sich heuer nicht in einem Rückgang bei der Zahl der Arbeitslosen nieder. Aufgrund des steigenden Arbeitsangebots ist trotz Beschäftigungsausweitung kein Absinken der Arbeitslosigkeit zu beobachten. Innerhalb der ersten 9 Monate dieses Jahres ist die Zahl der vorgemerkten Arbeitslosen durchschnittlich um 5.500 gegenüber dem Vergleichszeitraum des Vorjahres (2,4%) gestiegen. In den letzten Monaten hat sich der Anstieg der Arbeitslosigkeit etwas verlangsamt. Gegenüber dem Vorjahr ist die Arbeitslosenrate so gut wie unverändert (+0,1 Prozentpunkte).

³⁾ Die geringfügigen Beschäftigten sind in den offiziellen Beschäftigungszahlen nicht enthalten.

Abbildung 2: Entwicklung der Arbeitslosigkeit



Sowohl bei den Inländern als auch bei den Ausländern ist ein Ansteigen der Arbeitslosigkeit zu beobachten. Die Zahl der als arbeitslos vorgemerkten Inländer hat gegenüber dem Vorjahr um 4.500 oder 2,2% zugenommen. Bei den Arbeitslosen ohne österreichische Staatsbürgerschaft fiel der relative Zuwachs mit knapp 4% (1.050 Personen) geringfügig deutlicher aus, wobei der gesamte Anstieg auf die erhöhte Arbeitslosigkeit der Frauen zurückgeht.

Zugenommen hat die Arbeitslosigkeit im Vergleich zum Vorjahr vor allem im Dienstleistungsbereich (ohne Fremdenverkehr). Dort stieg die Arbeitslosigkeit auf 109.700 Jobsuchende (+4.749 oder 4,3%) am stärksten. Vom Anstieg waren vor allem Handels-, Büro-, Gesundheits- und Reinigungsberufe betroffen. Bei den Saisonberufen Bau, Fremdenverkehr sowie Land- und Forstwirtschaft stieg die Zahl der Jobsuchenden um 2%. Der gesamte Anstieg in diesem Bereich entfällt auf die Fremdenverkehrsberufe (+1.100 Jobsuchende oder 4,3%). Die erfreulichste Entwicklung zeigt sich bei den Produktionsberufen, wo die Arbeitslosigkeit mit 68.800 Personen (-230 oder -0,3%) sogar leicht rückläufig war. Anzumerken ist hier, daß die Arbeitslosigkeit in diesem Bereich lediglich bei den Hilfsberufen deutlich gestiegen ist (740 oder 3,7%). Negative Tendenzen bestehen auch bei den Nahrungs- und Genußmittelherstellern. Bei den anderen Berufsgruppen sind insbesondere in den letzten beiden Quartalen Rückgänge in der Arbeitslosigkeit gegenüber dem Vorjahr festzuhalten.

Wie schon bei der Beschäftigung differieren auch bei der Arbeitslosigkeit die geschlechtsspezifischen Trends deutlich. Während die Frauen-Arbeitslosigkeit in den ersten 9 Monaten um durchschnittlich 4.435 gestiegen ist, beläuft sich der Anstieg bei den Männern nur auf 1.124 vorge-

merkte Arbeitsuchende. Fast 80% des Anstiegs in der Arbeitslosigkeit entfallen somit auf Frauen. Während die Arbeitslosenrate (ersten 9 Monate) der Männer mit 6,9% unverändert gegenüber dem Vergleichswert des Vorjahres liegt, ist die Rate bei den Frauen um 0,2 Prozentpunkte auf 7,2% geklettert. Ist bei der Beschäftigungslage ein positiver Trend in Hinblick auf die Chancengleichheit festzustellen, besteht hinsichtlich der Arbeitslosigkeitsentwicklung eine negative Entwicklung. Die geschlechtsspezifische Differenz in den Arbeitslosenquoten hat zugenommen.

Österreich zählt zu den Ländern mit stark ausgeprägter Reaktion des Arbeitsangebots auf konjunkturelle Änderungen in der Beschäftigungsnachfrage; d. h. Beschäftigungsänderungen werden in hohem Maße durch prozyklische Änderungen im Arbeitsangebot kompensiert⁴⁾. Während dadurch ein starker Anstieg der Arbeitslosigkeit im Konjunkturabschwung vermieden werden kann, fällt aber auch der Rückgang der Arbeitslosigkeit im Aufschwung schwächer aus. Die bekannt starke Reaktion des Arbeitsangebots auf die verbesserten Beschäftigungschancen bei den Frauen und an den Rändern der Altersverteilung wird heuer noch durch institutionelle Sonderfaktoren verstärkt. Hier sind sowohl die Verkürzung des Bezugszeitraums für das Karenzurlaubsgeld von 2 auf 1½ Jahre⁵⁾ als auch der Wegfall der Sonderunterstützung für die 54- bzw. 59jährigen Langzeitarbeitslosen zu nennen.

Qualifikation ist eine der wesentlichen Determinanten des Erfolgs am Arbeitsmarkt. Über die Zeit gesehen sind – nicht nur in Österreich – die Arbeitsmarktchancen der wenig qualifizierten Arbeitskräfte gesunken. Lag beispielsweise die Arbeitslosenrate von Personen mit Pflichtschulabschluß noch 1987 um 3,3 Prozentpunkte über dem Durchschnitt, so betrug dieses Differential 1996 bereits 5,7 Prozentpunkte. Die Stärke der österreichischen Lehrausbildung demonstriert sich daran, daß die Arbeitslosenrate bei den Lehrabsolventen nur halb so hoch wie bei den Pflichtschulabgänger ist.

Übersicht 2: Arbeitslosigkeit nach höchster abgeschlossener Ausbildung 1997

	Personen		Arbeitslosenquote
Pflichtschule	102,435	43,9%	13,2%
Lehre	92,416	39,6%	6,3%
Fachschule	15,034	6,4%	4,0%
Höhere Schule	16,334	7,0%	3,3%
Universität, Akademie	6,728	2,9%	2,4%
Ungeklärte Ausbildung	0,401		
	233,348	100,0%	7,1%

Quelle: eigene Berechnungen, ÖSTAT, AMS.

⁴⁾ Vgl. z. B. Pichelmann, K., Hofer, H., Rosner, P., Vollbeschäftigung bleibt das Ziel, Wien, 1998.

⁵⁾ Die neue Regelung sieht vor, daß der volle Zeitraum von 2 Jahren nur mehr dann ausgeschöpft werden kann, wenn davon sechs Monate vom Vater in Anspruch genommen werden. Diese Möglichkeit wird aber kaum wahrgenommen; der Anteil der männlichen KarenzgeldbezieherInnen beträgt 2,5%.

Im September 1998 weisen 40% der Arbeitslosen lediglich die Pflichtschule als höchste abgeschlossene Schulbildung aus. Dann folgen die Lehrabsolventen mit 37,3%. Rund 7,5% der Arbeitslosen haben eine Fachschule absolviert; die Maturanten machen unter 9% der Arbeitslosen aus. Etwa 3,5% haben eine Akademie oder eine Universität besucht. Immerhin 6.586 Personen (3,3% der Arbeitslosen) sind ohne positiven Schulabschluß. Im Vergleich zum Vorjahr hat diese Personengruppe noch um 560 (9,3%) zugenommen. Deutlich angestiegen ist weiters die Zahl der Pflichtschul- und Lehrabsolventen (+3,0%). Hingegen ist die gemeldete Arbeitslosigkeit bei den Universitätsabsolventen rückläufig. Während sich der Anstieg in der Arbeitslosigkeit bei den Männern fast vollständig auf die Gruppe der Pflichtschul- und Lehrabsolventen konzentriert, entfiel ein Teil des Anstieg der Zahl bei den weiblichen Arbeitslosen auch auf die Absolventen mittlerer oder höherer Schulen.

Die Arbeitslosigkeit differiert stark zwischen den Altersgruppen in Österreich. Während die Wahrscheinlichkeit von Arbeitslosigkeit betroffen zu werden, mit dem Alter eher abnimmt, steigt hingegen die durchschnittliche Verweildauer bei den älteren Arbeitnehmern stark an. Dies läßt sich anhand folgender Daten demonstrieren. 1997 trugen 22% der jugendlichen Arbeitslosen (15- bis 24jährige) 16,3% des Volumens der Arbeitslosigkeit, gemessen an den Arbeitslosigkeitstagen. Bei den älteren Arbeitslosen verhält es sich tendenziell umgekehrt. Auf die Gruppe der über 50jährigen entfallen rund 13% der von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen, deren Anteil an der Bestandslast betrug aber knapp 19%.

Vergleichsweise positiv entwickelt sich in diesem Jahr der Arbeitsmarkt bei den Jugendlichen. Im Durchschnitt der ersten 9 Monate ist die Zahl der vorgemerkten Arbeitslosen im Alter von 15 bis 24 (unter Ausklammerung des Lehrstellenmarktes) um rund 1.300 bzw. 3½% rückläufig. Bei den 15- bis 19jährigen belief sich der Rückgang sogar auf 7½%, bei den 20- bis 24jährigen auf rund 950 Personen (3,5%). Aber auch bei diesem Indikatoren zeigen sich wiederum deutliche geschlechtsspezifische Unterschiede. Der gesamte Rückgang entfällt auf die männlichen Jugendlichen, während die Zahl der vorgemerkten weiblichen Jugendlichen gegenüber dem Vorjahr unverändert blieb.

Besondere Aufmerksamkeit wird im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik dem Lehrstellenmarkt geschenkt. Entgegen gewissen Befürchtungen hat sich die Situation bei den Lehrstellen im Vergleich zum Vorjahr etwas entspannt. Entsprechend dem Verlauf des Schuljahres war die Vermittlungstätigkeit am Lehrstellenmarkt in den Monaten Juli bis September sehr hoch, wobei insgesamt rund 17.800 Lehrstellensuchende vermittelt, bzw. abgebucht werden konnten. Im Vergleich zum Vorjahr ist sowohl das Angebot als auch die Nachfrage nach Lehrstellen leicht rückläufig. Mit durchschnittlich 8.656 Lehrstellensuchenden waren im III. Quartal um 1.559 oder 15,3% weniger Jugendliche am Arbeitsmarktservice gemeldet als noch im Vorjahr. Die Zahl der sofort verfügbaren Lehrstellen lag im III. Quartal um 939 oder 26,3% unter dem Vorjahreswert. Die Schere zwischen Lehrstellensuchenden und offenen Lehrstellen ging damit von 6.641 auf 6.021 zurück.

Die Zahl der sofort verfügbaren Lehrstellensuchenden betrug Ende September 7.323 (2.901 Burschen und 4.422 Mädchen). Demgegenüber standen 2.311 sofort verfügbare Lehrstellen, was eine Lehrstellenlücke (Differenz verfügbare Lehrstelle zu -suchende) von 5.012 impliziert. Für die jugendlichen Lehrstellensuchenden, die bis zum 15. November keine Lehrstelle gefunden haben, wird ein Auffangnetz geknüpft. Dieses besteht aus etwa 2.500 Plätzen in Lehrgängen und etwa 1.500 Plätzen in Lehrlingsstiftungen. Weiters wurden finanzielle Anreize, für die Unternehmen Lehrlinge auszubilden gesetzt. So können im ersten Lehrjahr rund 1540 EURO als Steuerfreibetrag geltend gemacht werden und es fallen keine Arbeitgeberbeiträge zur Unfallversicherung im ersten Lehrjahr mehr an.

Sorgen bereitet die Entwicklung der Altersarbeitslosigkeit. Deren Anstieg ist insbesondere vor dem Hintergrund der im EU-Vergleich bereits unterdurchschnittlichen Erwerbsquote dieser Altersgruppe zu thematisieren. Seit 1997 nimmt die Altersarbeitslosigkeit zu. Verstärkend kommen die bereits angesprochenen Änderungen in den institutionellen Rahmenbedingungen (SUG) hinzu. Bereits jeder 5. Arbeitslose entfällt auf die Altersgruppe der 50- bis 65jährigen. Mit durchschnittlich 6.000 Personen (+13,8%) übersteigt alleine der Zuwachs in dieser Alterskategorie bereits den Anstieg in der Gesamtarbeitslosigkeit⁶⁾. Interessanterweise existieren hier keine geschlechtsspezifischen Unterschiede in den relativen Steigerungsraten. Beachten muß man in diesem Zusammenhang, daß die älteren Arbeitnehmer in Österreich deutlich geringere Wiederbeschäftigungschancen aufweisen. Dies manifestiert sich auch in ihrem überdurchschnittlichen Anteil an den Langzeitarbeitslosen. Während der Anteil der über 50jährigen am Gesamtbestand der Arbeitslosen im September 23% beträgt, macht deren Anteil bei den Arbeitslosen mit einer Vormerkdauer von über 6 Monate bereits 37% aus. Betrachtet man nur die Arbeitslosen, die bereits mindestens ein Jahr arbeitslos sind, liegt der Anteil bereits bei 42%. Besonders ausgeprägt ist die Situation bei den männlichen Arbeitslosen, wo bereits mehr als die Hälfte des Bestands an Arbeitslosen mit einer Vormerkdauer von mindestens einem Jahr auf die Altersgruppe der über 50jährigen entfällt.

Im Einklang mit der konjunkturellen Entwicklung ist die durchschnittliche Verweildauer in Arbeitslosigkeit leicht rückläufig. Gegenüber den ersten 9 Monaten des Vorjahres verkürzte sich die Verweildauer um 4 Tage (Männer 3 Tage; Frauen 6 Tage). Hinsichtlich der Differenzierung nach dem Geschlecht zeigt sich, daß Frauen mit 141 Tagen eine um 20 Tage längere Verweildauer als männliche Arbeitslose aufweisen. Bei der Interpretation dieser Zahlen ist aber die saisonale Arbeitslosigkeit (insbesondere im Bau) zu berücksichtigen.

Bedenklich ist die langfristige Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit in Österreich. So war 1980 nur jeder zwölfte arbeitslose Erwachsene länger als 6 Monate vorgemerkt; 1997 ist es bereits fast jeder dritte, wovon mehr als die Hälfte wiederum länger als ein Jahr bereits ohne Beschäftigung ist.

⁶⁾ Die Arbeitslosenquote bei den 50- bis 64jährigen lag im September um einen 1/2 Prozentpunkt über dem Vergleichswert des Vorjahres. Die Arbeitslosenrate der Männer ist um 3/4 Prozentpunkt gestiegen, die der Frauen deutlich schwächer (+0,1%).

Wie bereits erwähnt steigt das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit mit dem Alter. Weiters deuten vorliegende Daten des AMS auf eine ausgeprägte berufliche und regionale Konzentration der Langzeitarbeitslosigkeit hin. Knapp mehr als die Hälfte der Langzeitarbeitslosen entfielen 1997 auf die Berufsgruppen Büroberufe, Metall-, Elektroberufe, Handel sowie Hilfsberufe. Nimmt man Bau- und Fremdenverkehr sowie Reinigungsberufe hinzu, werden bereits mehr als 70% der Langzeitarbeitslosen erfaßt. Hinsichtlich der Branchenstruktur fällt die Konzentration weniger stark aus; auffällig ist aber, daß etwa jeder fünfte Langzeitarbeitslose im Handel tätig war. In regionaler Betrachtung konzentriert sich das Problem vor allem auf die Bundesländer Niederösterreich, Steiermark und insbesondere auf Wien. Im Juni 1998 entfiel bereits 48% der Gesamtarbeitslosigkeit in Wien auf die Langzeitarbeitslosigkeit. Im Vorjahresvergleich erhöhte sich die Langzeitarbeitslosigkeit in Wien um 14,4%, während sie in den anderen Bundesländern rückläufig war oder sich kaum nennenswert erhöhte.

Vergleicht man den Anteil an den Langzeitarbeitslosen mit denen an der Gesamtarbeitslosigkeit (siehe Tabelle 3, Spalte 4) sticht vor allem die regionale Konzentration in Wien und der Zusammenhang mit dem Alter ins Auge. Bei älteren Arbeitslosen ist die Wahrscheinlichkeit mindestens 6 Monate vorgemerkt zu werden, ganz besonders hoch. Das Risiko differiert auch nach Geschlecht, Beruf und Branche. Frauen, Personen in Dienstleistungsberufen und vormals im Tertiärsektor Beschäftigte sind überdurchschnittlich betroffen. Hinsichtlich der formalen Qualifikation sind hingegen keine eindeutigen Tendenzen erkennbar.

In den ersten drei Quartalen 1998 waren durchschnittlich 73.000 Personen oder 31% aller Arbeitslosen länger als 6 Monate vorgemerkt. Bei rund 38.000 davon, beträgt die Arbeitslosigkeitsdauer bereits mindestens ein Jahr. Im Vergleich zum Vorjahr ist damit die Zahl der Langzeitarbeitslosen noch um weitere 1.500 Personen (2,2%) angestiegen, wobei dieser Zuwachs aber fast gänzlich auf die Gruppen der $\frac{1}{2}$ bis 1 Jahr als arbeitslos vorgemerkten Personen entfällt. Da die Zahl der weiblichen Langzeitarbeitslosen konstant geblieben ist, entfällt der gesamte, jedoch geringe, Zuwachs auf die Männer (+700 6 bis 12 Monate +600 mindestens 12 Monate). Zu bemerken ist allerdings, daß sich im III. Quartal bei den weiblichen Arbeitslosen eine deutliche Erhöhung des Bestandes in der Vormerkdauerkategorie 6 bis 12 Monate (+1.000) abzeichnet, hingegen sinkt noch der Bestand der Frauen, die länger als ein Jahr arbeitslos gemeldet sind (-400).

Trotz dieses relativ geringen Anstiegs der Langzeitarbeitslosigkeit ist festzuhalten, daß diese ein großes arbeitsmarktpolitisches Problem darstellt. Zieht man die Septemberwerte heran, weisen bereits 71.000 Arbeitslose (33.700 Männer und 37.300 Frauen) oder 35,1% eine Vormerkdauer von mindestens $\frac{1}{2}$ Jahr auf. Davon suchen schon 37.300 (20.800 Männer, 16.500 Frauen) mindestens seit einem Jahr eine Arbeitsstelle.

Ein weiteres Anzeichen für zunehmenden Problemdruck am Arbeitsmarkt ist der starke Anstieg der Arbeitslosen mit Vermittlungseinschränkungen. Die Zahl der schwer vermittelbaren Arbeitslosen ist 1998 kräftig gestiegen: +6.968 (+9,8%) auf 78.150 im Durchschnitt der Monate Jänner bis

September. Damit ist bereits jeder dritte Arbeitslose nur beschränkt vermittelbar, wobei der Anteil bei den Frauen bereits 45% beträgt (Männer 23½%). Die beiden Hauptgründe der "Schwervermittelbarkeit" sind Körperbehinderungen und Mobilitätseinschränkungen (größtenteils Frauen aufgrund von Betreuungspflichten). Der stetig steigende Anteil der Arbeitslosen mit körperlichen bzw. psychischen Beeinträchtigungen weist auf steigende Probleme bei der Integration von Behinderten in den Arbeitsmarkt hin⁷⁾.

⁷⁾ Zwischen Oktober 1996 und 1997 ist aber auch die Beschäftigung begünstigter Behinderter um 2.000 Personen angestiegen. Aktuellere Zahlen liegen laut Auskunft des Sozialministeriums gegenwärtig noch nicht vor.

Übersicht 3: Von Langzeitarbeitslosigkeit betroffene Personen (mindestens 6 Monate)
nach sozioökonomischen Merkmalen 1997

	Langzeitarbeitslose	Anteile	Koeffizient der Langzeitarbeitslosigkeit*
Insgesamt	187.642		
Männer	94.421	50,3%	0,86
Frauen	93.221	49,7%	1,19
15-24	19.738	10,5%	0,48
25-49	121.927	65,0%	1,00
50-64	45.977	24,5%	1,84
Pflichtschule	83.342	44,4%	1,06
Lehre	70.866	37,8%	0,91
Fachschule	13.107	7,0%	1,12
Höhere Schule	13.977	7,4%	1,04
Universität, Akademie	6.248	3,3%	1,14
ungeklärt	102	0,1%	
Burgenland	5.271	2,8%	0,78
Kärnten	12.642	6,7%	0,76
Niederösterreich	31.140	16,6%	1,03
Oberösterreich	22.986	12,2%	0,88
Salzburg	5.260	2,8%	0,44
Steiermark	29.938	16,0%	1,03
Tirol	6.807	3,6%	0,38
Vorarlberg	6.574	3,5%	0,93
Wien	67.024	35,7%	1,58
Saisonberufe	28.010	14,9%	0,49
Produktionsberufe	60.509	32,2%	1,16
Dienstleistungsberufe	99.017	52,8%	1,26
Primärsektor	1.988	1,1%	0,54
Sekundärsektor	75.383	41,2%	0,91
Tertiärsektor	105.425	57,7%	1,10
Inländer	173.363	92,4%	1,09
Ausländer	14.279	7,6%	0,49

Quelle: AMS, eigene Berechnungen. – * Berechnet als Anteil der jeweiligen Gruppe an den Langzeitarbeitslosen durch Anteil der jeweiligen Gruppe an den gesamten Arbeitslosen; ist die Zahl kleiner (größer) 1, ist die Betroffenheit von Langzeitarbeitslosigkeit der jeweiligen Gruppen unter(über-)durchschnittlich.

Übersicht 4: Vermittlungshindernisse im Jahr 1998*

	Personen	Anteile	Änderung zum Vorjahr	
Körperbehinderung	32.894	14,0%	2.897	9,7%
Geistige/psychische Beeinträchtigung	7.395	3,1%	462	6,7%
Mobilitätseinschränkung	32.593	13,8%	3.460	11,9%
sonstiges	5.268	2,2%	149	2,9%
Gesamt	78.150	33,2%	6.968	9,8%
Männer				
Körperbehinderung	20.766	16,0%	1.804	9,5%
Geistige/psychische Beeinträchtigung	4.848	3,7%	192	4,1%
Mobilitätseinschränkung	2.366	1,8%	107	4,8%
sonstiges	2.320	1,8%	- 52	- 2,2%
Summe	30.300	23,4%	2.052	7,3%
Frauen				
Körperbehinderung	12.128	11,4%	1.093	9,9%
Geistige/psychische Beeinträchtigung	2.547	2,4%	270	11,8%
Mobilitätseinschränkung	30.227	28,5%	3.352	12,5%
sonstiges	2.949	2,8%	201	7,3%
Summe	47.850	45,1%	4.916	11,5%

Quelle: eigene Berechnungen, AMS. – * Durchschnitt über erste 9 Monate.

Verstärkte Probleme am Arbeitsmarkt sind für Frauen mit Betreuungsverpflichtungen zu konstatieren. Gegenüber dem Vorjahr ist die Zahl der weiblichen Arbeitslosen mit Mobilitätseinschränkungen um 3.350 Personen oder 12,5% angestiegen. Bereits mehr als jede vierte weibliche Arbeitslose ist aus diesem Grund nur schwer vermittelbar. Anstrengungen zur Förderung der Mobilität der Frauen am Arbeitsmarkt erscheinen daher notwendig (z. B. im Bereich der Kinderbetreuungseinrichtungen). Maßnahmen zur Reduktion von Vermittlungshindernissen scheinen dringend angebracht, da letztlich der steigende Anteil von Personen mit geringen Wiederbeschäftigungschancen zu einer stärkeren Segmentierung im Pool der Arbeitslosen führt und damit die Grundlage für ein weiteres Ansteigen der Langzeitarbeitslosigkeit gelegt wird.

Die Arbeitsmarktlage ist in Österreich im EU-Vergleich äußerst günstig. Im Jahresdurchschnitt 1997 wies Österreich, gemäß Eurostat-Erhebung und -Definition, nach Luxemburg die geringste Arbeitslosenquote innerhalb der Europäischen Union aus. Entgegen weit verbreiteten Auffassungen ist diese günstige Position nicht primär auf eine Reduktion des Arbeitsangebots zurückzuführen, da Österreich eine der höchsten Beschäftigungsquoten der Europäischen Union aufweist. Im August 1998 betrug die Arbeitslosenquote innerhalb der Europäischen Union 10%. Während damit die Arbeitslosigkeit gegenüber dem Vorjahr um ½ Prozent zurückgeführt werden konnte, blieb die österreichische Quote konstant. Die geringsten Arbeitslosenraten hatten Luxemburg (2,2%) und die Niederlande (3,8% Juli), dann folgen Österreich (4,5%) und Dänemark (4,6% Juli). Die Arbeitslosigkeit unter den Jugendlichen ist in Österreich (6,5%) und in den Niederlanden (6,4%) am geringsten. Lediglich Dänemark (6,8% im Juli) und Luxemburg (6,9%) weisen noch einstellige

Raten bei diesem Indikator auf. Die Jugendarbeitslosigkeit ist im Durchschnitt der gesamten Union etwa dreimal so hoch wie in Österreich.

Allerdings besteht trotz der ausgezeichneten Konjunkturlage – bei nicht unbeträchtlicher Beschäftigungsausweitung – keine Tendenz zu einem Rückgang in der Arbeitslosenquote. Neben den bereits diskutierten institutionellen Sonderfaktoren gibt es dafür auch noch weitere Erklärungsansätze. Es finden sich Hinweise auf verstärkte Segmentierungstendenzen im Arbeitslosenpool in Österreich. Die Zahl der Arbeitslosen mit Vermittlungseinschränkungen, insbesondere Frauen, hat sich deutlich erhöht. Weiters steigt auch die Langzeitarbeitslosigkeit, insbesondere bei den älteren Arbeitnehmern. Vor diesem Hintergrund scheint die starke Orientierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik am Ziel der "Beschäftigungsfähigkeit" durchaus gerechtfertigt. Gegeben die bereits international vergleichsweise niedrigen Beschäftigungsquoten in der Altersgruppe 55 bis 64, erscheinen verstärkte Anstrengungen, die Beschäftigungsaussichten dieser Altersgruppe zu erhöhen, für angemessen.

2. Überlegungen zu 1999

Aufbauend auf den Arbeitsmarktprognosen der beiden Institute wird in diesem Teil eine Abschätzung über die Arbeitsmarktlage von Frauen, Jugendlichen, Behinderten und die Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit im Jahre 1999 versucht.

Laut IHS-Prognose wird die Beschäftigung 1999 um 14.000 Personen oder 0,5% zunehmen. Die Arbeitslosigkeit wird hingegen um knapp 2.000 Personen oder 0,8% zurückgehen. Die Arbeitslosenrate wird mit 7,1% geringfügig unter dem Wert von 1998 liegen.

Wie schon im Vorjahr wird sich die Arbeitsmarktlage von Frauen und Männern unterschiedlich entwickeln. Während das (unselbständige) Arbeitsangebot bei den Männern im Vergleich zum Vorjahr stagnieren dürfte (+1.000), ist bei den Frauen eine weitere Ausweitung des Angebots um über 11.000 oder 0,8% zu erwarten.

Bei der Beschäftigung dürfte sich der geschlechtsspezifische Trend des letzten Jahres fortsetzen, wonach die Beschäftigungsausweitung bei den Frauen stärker als bei den Männern ausfallen wird. Dies wird auch noch durch die erwartete Verlagerung der Konjunktur von den Exporte hin zur heimischen Nachfrage gestützt. Das IHS rechnet gegenwärtig mit einem Anstieg der weiblichen Beschäftigten um knapp 12.000 Personen (+0,9%). Mit 1.500 zusätzlichen Beschäftigten (+0,2%) fällt der Anstieg bei den Männern deutlich schwächer aus.

Die Zahl der Arbeitslosen wird laut IHS-Prognose sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen rückläufig sein. Quantitativ dürfte der Rückgang bei den Männern (–1.500 oder –1,1%) etwas stärker als bei den Frauen (–500 oder –0,4%) ausfallen. Hierbei ist vor allem der hohe Anteil von Vermittlungshindernissen, welcher die Wiederbeschäftigungschancen zweifellos senkt, bei den Frauen in Betracht zu ziehen. Maßnahmen, die dazu beitragen, die Vermittelbarkeit zu erleichtern (z. B. Kinderbetreuungseinrichtungen), könnten die Segmentierungstendenzen etwas abmildern.

1998 werden rund 72.500 Arbeitslose eine länger als 6 Monate dauernde Vormerkdauer aufweisen (30% vom Gesamtarbeitslosenbestand); 38.000 davon sind bereits länger als ein Jahr arbeits-suchend. Rückblickend läßt sich feststellen, daß mit wenigen Ausnahmen die Langzeitarbeitslosigkeit stetig zugenommen hat. Für 1999 ist kein Rückgang bei der Zahl der Langzeitarbeitslosen zu erwarten. Wenn keine Maßnahmen zur Re-Integration in den Arbeitsmarkt getroffen werden, ist sogar ein weiteres Ansteigen zu befürchten. Dafür würden mehrere Faktoren sprechen. Wie bereits mehrfach erwähnt, führen Selektions- und Sortierungsmechanismen dazu, daß der Anteil der Arbeitslosen mit schlechteren Vermittlungschancen steigt. So ist 1998 etwa ein Drittel des Arbeitslosenbestandes schwer vermittelbar. Zu bedenken ist auch der hohe und steigende Anteil der älteren Arbeitslosen. Weiters dürften Langzeitarbeitslose über beträchtliche Qualifikationsdefizite verfügen. So verfügten knapp die Hälfte bestenfalls über einen Pflichtschulabschluß. Insbesondere diese Personengruppe sieht sich immer schlechter werdenden Berufschancen gegenüber.

Bei den Jugendlichen hat sich die Arbeitsmarktlage gegenüber dem Vorjahr leicht entspannt. Die Zahl der vorgemerkten Arbeitslosen im Alter von 15 bis 24 (ohne Lehrstellenmarkt) war gegenüber dem Vorjahr rückläufig. Die Beschäftigungsquote der 15- bis 24jährigen (in Prozent der relevanten Wohnbevölkerung) ist im September im Vergleich zum Vorjahresmonat um einen $\frac{1}{4}$ Prozentpunkt angestiegen. Aufgrund der Bevölkerungsentwicklung ist die Beschäftigtenzahl bei den 15- bis 24jährigen leicht rückläufig (-4.600 im Vorjahresvergleich). Da von der demographischen Seite auch nächstes Jahr kein Angebotsschub in diesen Alterskategorien zu erwarten ist, dürfte sich der Arbeitsmarkt bei den Jugendlichen weiter stabilisieren.

Hinsichtlich des Lehrstellenmarktes ist die Entwicklung des nächsten Jahres schwierig einzuschätzen. Von der demographischen Seite her ist nur eine geringe Entlastung (-2.000 in der Alterskohorte der 15jährigen) zu erwarten. Trotz zahlreicher Maßnahmen beläuft sich die Lehrstellenlücke im September 1998 auf rund 5.000 Personen. Berücksichtigt man den rückläufigen Trend sowohl beim Lehrstellenangebot als auch bei den potentiellen Lehrlingen, ist für nächstes Jahr ein ähnliches Überangebot von Lehrlingen zu befürchten. Dem könnte jedoch die Schaffung neuer Lehrberufe etwas entgegen wirken.

Aufgrund der vorliegenden Informationen ist es schwierig die Arbeitsmarktlage für Behinderte abzuschätzen. Laut den vorliegenden Daten ist 1998 die Zahl der aufgrund von Körperbehinderung als schwervermittelbar vorgemerkten Arbeitslosen um rund 3.000 Personen oder etwa 10% angestiegen. Demgegenüber ist aber auch eine steigende Beschäftigung von begünstigten Behinderten festzustellen. So ist zwischen Oktober 1996 und 1997 deren Beschäftigung um 2.000 Personen auf 47.241 angestiegen⁸⁾. Aufgrund der aktuellen Arbeitsmarktlage ist nicht damit zu rechnen, daß sich nächstes Jahr die Beschäftigungssituation der Behinderten spürbar verbessern dürfte. Zusätzliche Anstrengungen zur Integration von Behinderten in den Arbeitsmarkt scheinen daher angebracht.

⁸⁾ Aktuellere Zahlen liegen gegenwärtig nicht vor.

Ergänzungen zur Entwicklung der Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

GUDRUN BIFFL

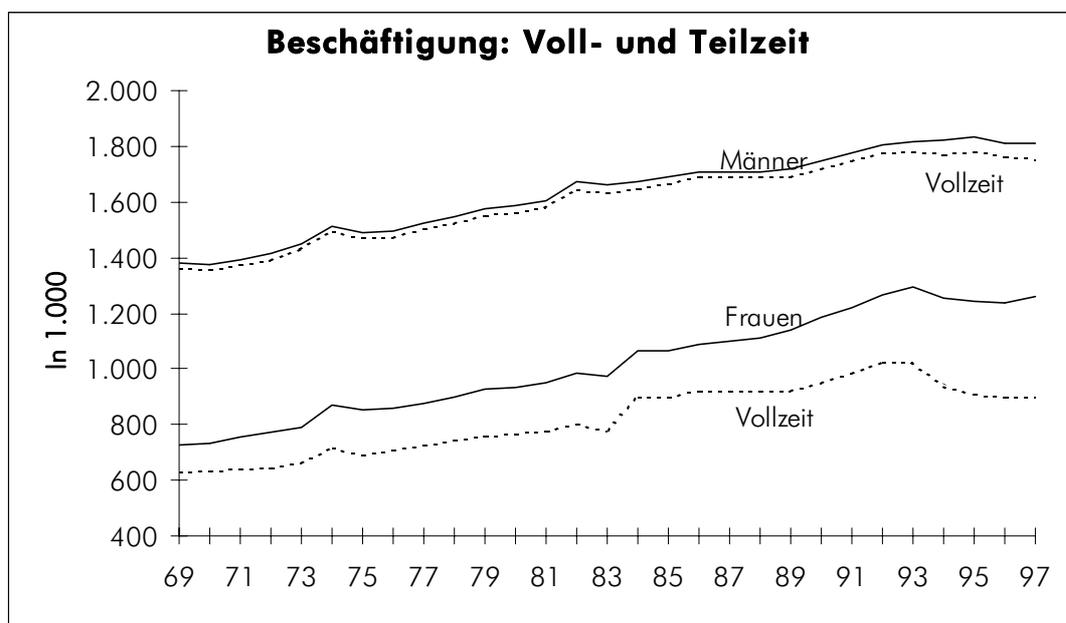
Nach einem vorwiegend von Produktivitätsgewinn charakterisierten Vorjahr hat sich die Arbeitskräftenachfrage 1998 entscheidend belebt. Im Jahresdurchschnitt dürfte die Zahl der Erwerbstätigen (Selbständige und Unselbständige) um 25.000 (0,7%) auf 3,449.500 steigen. Da die Steigerung der Arbeitsproduktivität auch in den zurückliegenden Jahren schwächerer Konjunktur mindestens 2% erreichte, war es kaum zur Bildung von Auslastungsreserven gekommen. Die Kräftigung des Aufschwunges hat sich daher rasch in einer Anhebung der Nachfrage nach Arbeitskräften niedergeschlagen. Die Zahl der unselbständig Beschäftigten inklusive KarenzurlauberInnen und Präsenzdienster dürfte um 24.000 oder 0,8% auf 3,079.600 angehoben werden (ohne KUG und PD +32.000, +1,1%). Damit dürften die Beschäftigungsverluste der Konjunkturkrise 1995/96 in den Aufschwungsjahren 1997 und 1998 fast zur Gänze wettgemacht werden.

Die Zahl der Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen ist nur leicht expansiv (+1.000, +0,3%), eine Folge etwa gleich starker gegenläufiger Entwicklungen bei den Landwirten und Gewerbetreibenden. Die Zahl der Selbständigen dürfte gemäß Lebensunterhaltskonzept bei 370.000 zu liegen kommen. Gemäß Haushaltsbefragung (MZ, der die Basis für die EUROSTAT-Daten ist), ist die Zahl der Selbständigen und Mithelfenden um etwa 130.000 höher. Dieser Unterschied ist nur in geringem Maße die Folge der Einbeziehung von Tätigkeiten mit geringer regelmäßiger Arbeit (1 bis 11 Stunden) in die Beschäftigung (Labour Force Konzept) sondern resultiert aus der Erhebungsart und Hochrechnungstechnik. Das ist ein wesentlicher Grund für die hohe Beschäftigungsquote Österreichs gemäß EUROSTAT-Daten. Die Arbeitsproduktivität Österreichs ist dadurch merklich geringer als bei Zugrundelegung der administrativen Arbeitsmarktdaten. Im Zusammenhang mit der zukünftigen laufenden Evaluierung des NAP ist der mangelnden Übereinstimmung der Arbeitsmarktaggregate in den diversen Erhebungsarten genaueres Augenmerk zu schenken, da daraus eine unterschiedliche Einschätzung der Beschäftigungsdynamik in ihren Einzelkomponenten resultiert (Berücksichtigung in den Indikatoren).

Die Entwicklung der Arbeitszeit bei Selbständigen und Unselbständigen, die derzeit nur aus dem Mikrozensus ersichtlich ist, zeigt, daß ein Großteil der Beschäftigungsexpansion eine Folge von Teilzeitbeschäftigung ist. Die Ergebnisse des MZ vom März 1998 legen nahe, daß die Summe der Selbständigen und Unselbständigen (Erwerbstätige) um 29.000 (+0,8%) gegenüber dem Vorjahr angestiegen ist (diese Zuwachsrate stimmt mit dem Beschäftigungsanstieg inklusive geringfügig Beschäftigte gemäß Sozialversicherungsdaten in der ersten Jahreshälfte 1998 relativ gut überein). Dabei war die Zahl der Vollzeitbeschäftigten (mehr als 36 Stunden Arbeit) rückläufig (-15.200, -0,5%), während die der Teilzeitbeschäftigten (weniger als 35 Stunden Arbeit) um 44.000 oder 8,9% expandierte. Dem MZ zufolge entfiel der gesamte Beschäftigungsanstieg auf Frauen. Die

Beschäftigungsstagnation der Männer verdeckt, daß es auch bei Männern zu einer Verringerung der traditionellen Vollzeitarbeit zu Gunsten vermehrter Teilzeitarbeit kam. Der Trend zu vermehrter Teilzeitarbeit betrifft sowohl unselbständig Beschäftigte als auch Selbständige und Mithelfende. Damit wird ein Ziel des NAP erfüllt, nämlich die Aufteilung der vorhandenen Arbeit auf mehr Köpfe. Die vermehrte Teilzeitbeschäftigung kann auch als erwünschte Entwicklung im Sinne der Säule 3 des NAP gesehen werden, derzufolge die Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer und Arbeitgeber im Rahmen der Arbeitszeitflexibilisierung gefördert werden soll. Es bedeutet aber auch, daß es zu einem Auseinanderlaufen der Produktivität pro Kopf (Erwerbstätigen) und der Stundenproduktivität kommt.

Abbildung 1: Entwicklung der Voll- und Teilzeitbeschäftigung 1969-1997 nach Geschlecht (Mikrozensus)



Die Entwicklung der unselbständigen Beschäftigung war regional ausgeglichener als im Jahr 1997. Dies ist an sich im Zug der Verbreiterung der positiven Impulse der Konjunktur auf eine größere Vielfalt von Branchen eine übliche Entwicklung im Konjunkturzyklus. Der klassische Konjunkturzyklus setzt mit einer Erholung der Exportnachfrage ein, greift auf Investitionsgüter über und verbreitert sich im Gefolge der Anhebung der Konsumnachfrage auf Konsumgüter. Kärnten, Salzburg, Tirol und Wien bleiben allerdings weiterhin Bundesländer mit ungelösten Strukturproblemen, die sich in einer unterdurchschnittlichen Wachstumsrate der Beschäftigung niederschlagen. Die Bundesländer mit der günstigsten Beschäftigungsentwicklung waren Vorarlberg, Steiermark und Niederösterreich.

Eine Prognose der Entwicklung der einzelnen Arbeitsmarktindikatoren wird sowohl infolge von Erhebungs- und Abgrenzungsänderungen der Aggregate erschwert als auch infolge von Änderungen im Einsatzmix des sozial- und arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums. Die Veränderungen im Bereich des Karenzurlaubs haben keinen unwesentlichen Einfluß auf das Erwerbsverhalten der Frauen. Die Verkürzung der Karenzzeit bedeutet, daß ein Teil der Übertritte aus der Karenz nicht in die Beschäftigung sondern die Arbeitslosigkeit führt, wodurch der Anteil der schwer vermittelbaren Frauen an den Arbeitslosen angehoben wird.

Des weiteren ist zu berücksichtigen, daß ein Teil der Schulungsteilnehmer in AMSG-Fördermaßnahmen als Beschäftigte erfaßt wird, d. h. der Anstieg der Beschäftigung im Jahre 1997 ist nur zum Teil die Folge einer verstärkten Nachfrage nach Arbeitskräften, zum anderen ein Resultat der Qualifizierung von Beschäftigten mit dem Ziel der Verhinderung von Arbeitsplatzverlusten (Säule 3 – Erhöhung der Anpassungsfähigkeit). Eine Folge dieser Förderung ist u. a. ein angebotssteigernder Effekt, ohne direkt die Zahl der Arbeitslosen zu senken (Verhinderung zukünftiger Arbeitslosigkeit). Arbeitswillige, die nicht statistisch als Arbeitslose erfaßt wurden, treten aus dem Bildungsreservoir und dem Haushalt hervor, und erhöhen das Arbeitsangebot. Somit haben, bildungs-, sozial- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sowohl einen Effekt auf das administrativ erfaßte Arbeitsangebot als auch auf die Aufteilung auf Beschäftigte und Arbeitslose.

1. Die Entwicklung der KarenzurlauberInnen und SchulungsteilnehmerInnen

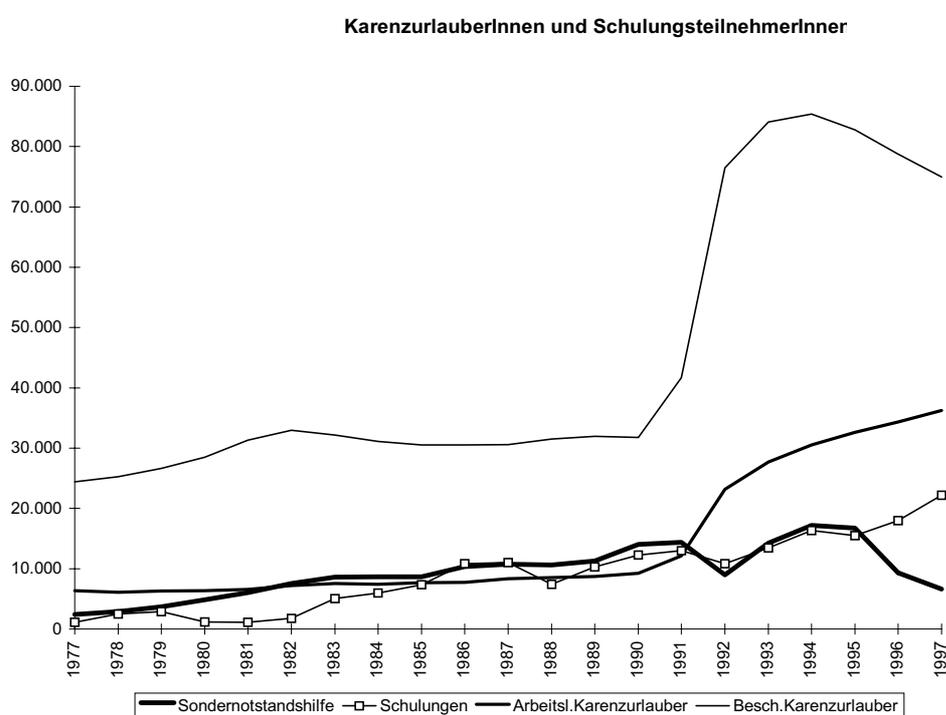
Um abschätzen zu können, in welchem Maße die Beschäftigungsentwicklung auf konjunkturelle bzw. institutionelle Faktoren zurückgeht, ist auf die unterschiedliche Entwicklung von KarenzurlauberInnen, die vor der Geburt des Kindes in Beschäftigung standen und solchen, die arbeitslos waren, einzugehen. Während die Zahl der KarenzurlauberInnen, die zu einer Beschäftigung zurückkehrt, geringer wird, steigt die Zahl der arbeitslosen KarenzurlauberInnen. Da die arbeitslosen KarenzurlauberInnen zu keinem Arbeitsplatz zurückkehren, erhöhen sie zumindest kurzfristig die Arbeitslosigkeit im Fall der Beendigung der Karenzzeit. Die Frage ist, ob die Frauen nach einiger Zeit aus dem Arbeitsangebot herausfallen oder dem Bestand an schwer vermittelbaren Arbeitslosen längerfristig angehören. Es ist auf jeden Fall ein Zielkonflikt (NAP-Ziele) zwischen Anhebung der Erwerbsquote der Frauen einerseits und Senkung der Arbeitslosigkeit andererseits zu vermerken.

Wie obige Abbildung zeigt, wird es immer schwieriger für eine Frau eine Sondernotstandshilfe zu erhalten, d. h. bis zum 3. Lebensjahr des Kindes zu Hause zu bleiben. Diese Personengruppe scheint daher einerseits infolge der verschärften Zumutbarkeitsregelungen in einer Beschäftigung auf, häufig in Teilzeit, zum Teil erhöhen sie die Zahlen der schwer vermittelbaren arbeitslosen Frauen. Das ist ein Grund für die zunehmende Arbeitslosigkeit trotz steigender Beschäftigung. Um den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt zu erleichtern, wäre der Förderung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten für Mütter/Väter verstärktes Augenmerk zu schenken (das erhöht sowohl die Vermittelbarkeit der Frauen – Säule 1, als auch die Gleichstellung von Männern und Frauen – Säule 4). Arbeitskräfte werden zunehmend in Schulungsmaßnahmen gefördert – etwa die Hälfte

dieser Personengruppe findet sich in der Beschäftigungsstatistik. Allein dieser Faktor erklärt eine Beschäftigungssteigerung im Jahre 1997 von etwa 5.000 Personen gegenüber dem Vorjahr.

Die beiden Faktoren dürften einen Anstieg des statistisch erfaßten Arbeitsangebots gegenüber dem Trend um etwa 10.000 bewirken. Ein Teil spiegelt sich in einem Anstieg der Arbeitslosigkeit (arbeitslose Karenzurlauberrinnen werden nicht zu den Arbeitslosen gezählt, erst wenn ihr Anspruch auf Karenzgeld erlischt scheinen sie wieder als Arbeitslose auf), ein anderer in der Beschäftigung (Umschüler).

Abbildung 2: Karenzurlauberrinnen und SchulungsteilnehmerInnen

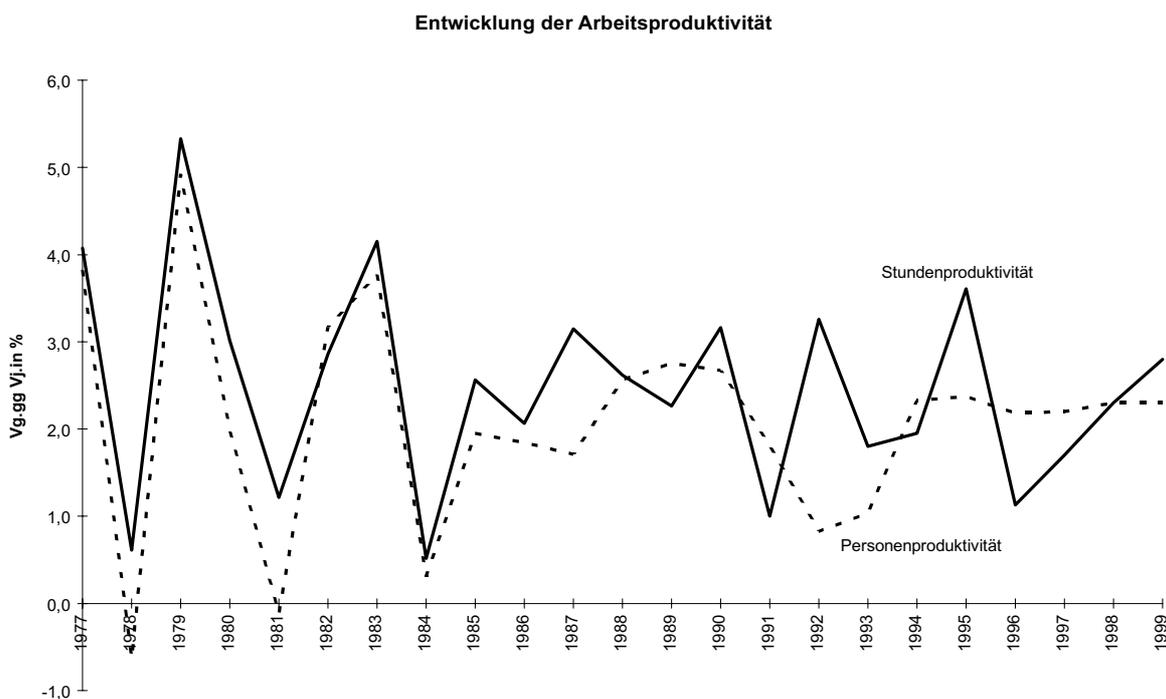


2. Stundenproduktivität und Personenproduktivität

Eine Analyse der Arbeitsvolumsentwicklung zeigt, daß das anfallende Arbeitsvolumen zunehmend auf mehr Personen aufgeteilt wird. Demnach steigt der Integrationsgrad der Bevölkerung in das Erwerbsleben (Anstieg der Erwerbsquoten) langfristig, ohne daß das Arbeitsvolumen in gleichem Maße zunimmt. Die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung erhöht sich infolge technischem Fortschritt und effizienterer Arbeitsorganisation und -qualifikation wesentlich rascher als das Arbeitsvolumen, d. h. die Steigerung der Arbeitsproduktivität ist die treibende Kraft hinter der Erhöhung des gesamtwirtschaftlichen und individuellen Wohlstands. Eine Betrachtung der Entwicklung der Stundenproduktivität zeigt, daß der Anpassungsschub der Produktivität, der als Folge der EU-Mitglied-

schaft erwartet wurde, schon im Gefolge des EWR-Beitritts eingesetzt hat und im Jahr 1994 den stärksten Produktivitätsschub gebracht hat. Die damals gestellte Frage, ob diese Entwicklung nur kurzfristiger Natur sei, d. h. einen Anpassungsschub darstelle, oder ob er eine längerfristige Entwicklung höherer Produktivitätssteigerungen einleiten würde, kann auf Grund der Arbeitsvolumsberechnung beantwortet werden. Die Personenproduktivität (BIP/Kopf) ist seit dem Höchstwert von 2,1% im Jahre 1994 kontinuierlich gesunken und dürfte 1998 auf etwa 1% sinken – das BIP je Erwerbstätigen dürfte von 2,4% im Jahre 1995 auf 1,9% sinken. Die Stundenproduktivität (BIP je Arbeitsstunde) hat ebenfalls 1995 mit 3,7% den Höhepunkt erreicht. 1996 wurde mit 1,2% gegenüber dem Vorjahr ein dem Konjunkturtief entsprechend geringer Wert erreicht (Verdoorn-Effekt). Die derzeitige Steigerung der Beschäftigung, die in hohem Maße auf einen Anstieg der Teilzeitbeschäftigung zurückzuführen sein dürfte, läßt erwarten, daß der Trendwert der neunziger Jahre von etwa 2,2% wieder erreicht wird.

Abbildung 3: Entwicklung des BIP/EWT und BIP/Arbeitsvolumen, 1977-1998



Der gesamtwirtschaftliche Wohlstand, gemessen am BIP/Kopf stieg zwischen 1976 und 1997 um durchschnittlich +2% pro Jahr (real, Preise 1983). Dies ist ausschließlich auf den technologischen und organisatorischen Fortschritt sowie auf das höhere Humankapital der eingesetzten Arbeits-

kräfte, gemessen an der Stundenproduktivität, zurückzuführen¹⁾). Der Anteil der Beschäftigten an der Bevölkerung blieb langfristig konstant, die Arbeitszeit sank kontinuierlich um durchschnittlich –0,5% jährlich.

Damit kann die bisher bekannte makroökonomische "Formel": Die Stabilisierung der Zahl der unselbständigen Beschäftigung setzt ein Wirtschaftswachstum von 2% voraus, erweitert werden durch den Satz: Eine Stabilisierung des gesamtwirtschaftlichen Erwerbsarbeitsvolumens setzt ein Wirtschaftswachstum von 2,5% voraus.

3. Zur Beschäftigungssituation der Jugendlichen

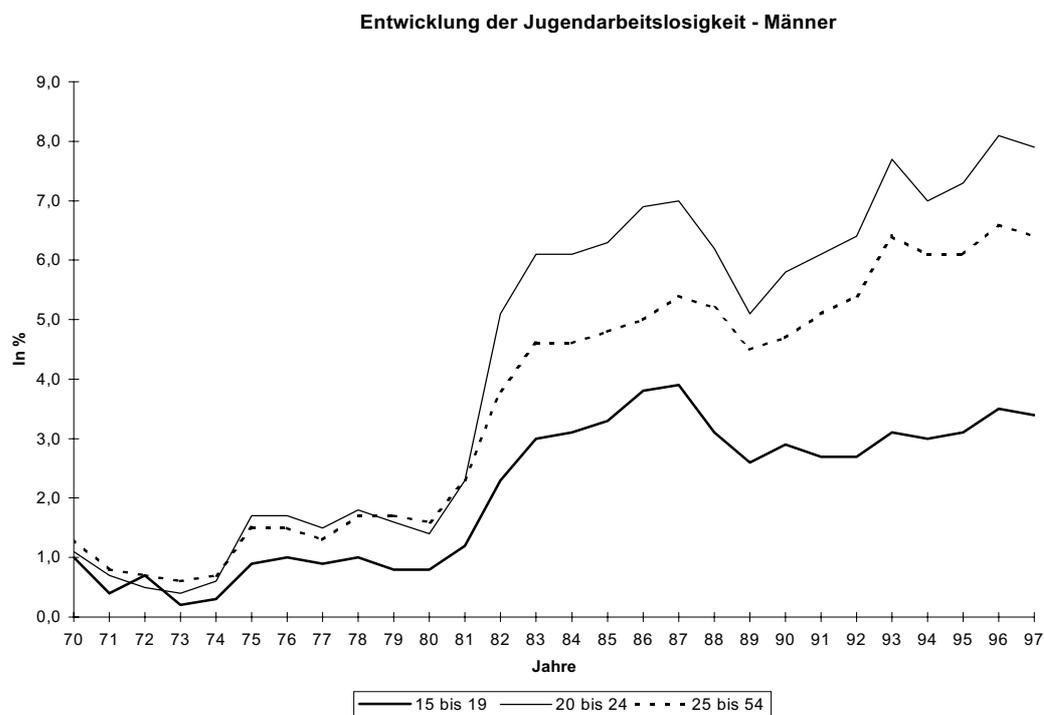
Obschon die Beschäftigungssituation der Jugendlichen und die Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Vergleich zu älteren Arbeitskräften relativ günstig ist, war doch die Verknappung der Jugendlichen in den neunziger Jahren (die Zahl der Teenager war geringer als zu irgendeinem anderen Zeitpunkt seit dem Zweiten Weltkrieg) nicht mit einer Rückkehr zur Welt der sechziger oder siebziger Jahre verbunden, als Jugendarbeitslosigkeit oder eine Beschäftigung, die der Ausbildung nicht entsprach, eine Seltenheit waren.

Als gegen Ende der achtziger Jahre eine Verknappung der Jugendlichen einsetzte, konnte in der Konjunkturkrise der frühen neunziger Jahre der neuerliche, wenn auch abgeschwächte, Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit nicht verhindert werden. Zusätzlich kam es zu einer konjunkturell bedingten Verringerung der Erwerbsbeteiligung der Jugendlichen, insbesondere der Teenager, d. h. das Ausmaß der konjunkturellen Arbeitslosigkeit wird in den Arbeitslosenzahlen unterschätzt.

Da Burschen in stärkerem Maße als Mädchen die Lehre als mittlere Ausbildungsschiene wählen, war der Anstieg der Arbeitslosigkeit der Burschen zwischen 15 und 19 vergleichsweise gering. Die Arbeitslosenquote männlicher Teenager blieb stets geringer als die älterer Jugendlicher und sogar geringer als die der Männer im Haupterwerbsalter. Der Eintritt in ein Dauerbeschäftigungsverhältnis setzt bei Lehrabsolventen meist nach der Lehre ein und ist üblicherweise mit einer gewissen Dauer der Sucharbeitslosigkeit verbunden. Das führt dazu, daß die Arbeitslosigkeit männlicher Teenager im Gegensatz zum Ausland geringer ist als die über 20jähriger Personen.

¹⁾ Zu ähnlichen Ergebnissen kommt *Moses Abramovitz* für die USA (1989), in: *Thinking about Growth, and Other Essays on Economic Growth and Welfare*. Cambridge Massachusetts: Cambridge University Press.

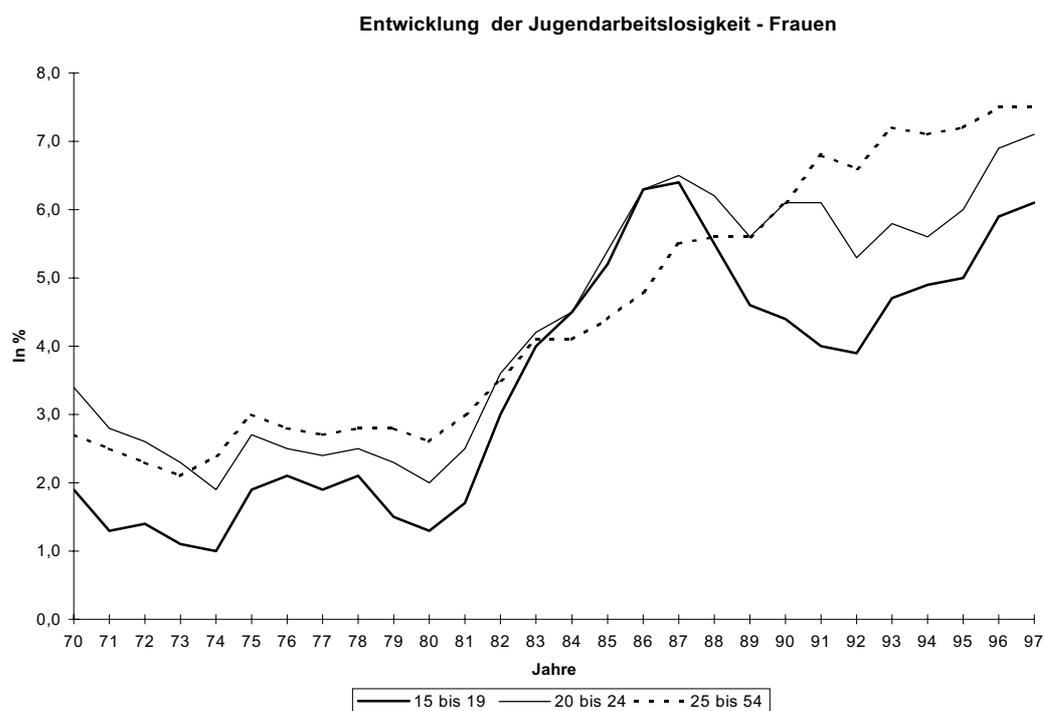
Abbildung 4: Entwicklung der altersspezifischen Arbeitslosenquoten der Unselbständigen: Männer
 Jahresdurchschnitt, Altersstruktur aus den laufenden Erhebungen zur Jahresmitte



Die Arbeitslosigkeit der Mädchen und jungen Frauen hat in Österreich in den achtziger und neunziger Jahren einen etwas anderen Verlauf genommen als die der männlichen Altersgenossen. Die Arbeitslosenquoten der weiblichen Jugendlichen, die in den siebziger Jahren fast durchwegs geringer waren als die der über 25jährigen Frauen, stiegen ab 1980 so rasch an, daß sie deutlich über das Niveau der Frauen in mittleren Jahren zu liegen kamen (1987 6,5% gegenüber 5,7% bei den 25 bis 54jährigen Frauen). Erst mit der demographisch bedingten Verknappung der jungen Frauen sank ihre Arbeitslosenquote wieder, während die der restlichen Frauen weiterhin zunahm. Seit 1992 zeichnet sich allerdings eine markante Verschlechterung der Arbeitsmarktlage jugendlicher Frauen in der Form eines überdurchschnittlichen Anstiegs der Arbeitslosigkeit ab. Zwar ist die Arbeitslosenquote der 15- bis 24jährigen Frauen weiterhin geringer als die der 25- bis 54jährigen, die 20- bis 24jährigen haben allerdings 1997 mit 7,1% (Altersstruktur zur Jahresmitte, umgelegt auf den Jahresdurchschnittsbestand) mit den 25- bis 54jährigen Frauen fast gleichgezogen (7,5%). Zwar ist auch bei den Frauen die Arbeitslosenquote der Teenager geringer als die der 20- bis 24jährigen Frauen, der Unterschied ist allerdings wesentlich geringer als bei Männern. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, daß Mädchen häufiger als Burschen nach der

Pflichtschule ein- bis zweijährige mittlere Fachschulen besuchen und daher im Schnitt früher als männliche Teenager als Arbeitsuchende in den Arbeitsmarkt eintreten.

Abbildung 5: Entwicklung der altersspezifischen Arbeitslosenquoten der Unselbständigen: Frauen
Jahresdurchschnitt, Altersstruktur aus den laufenden Erhebungen zur Jahresmitte



Da in der Arbeitslosenstatistik die Lehrstellensuchenden nicht enthalten sind – in den Sommermonaten ist praktisch fast ein ganzer Jahrgang vorgemerkt, was zu einer Verzerrung der Arbeitslosenstatistik führen würde – ist eine gewisse Untererfassung der Jugendarbeitslosigkeit (unter 19) gegeben. Um die Entwicklung der Beschäftigungschancen der Teenager besser beurteilen zu können, wurde die Zahl der Lehrstellensuchenden per Ende Dezember (da de facto schon längere Zeit arbeitslos) der Zahl der arbeitslosen Jugendlichen unter 19 (Ende August) hinzugefügt. Die dergestalt ergänzte Zahl der Arbeitslosen wurde für die Berechnung einer durchgehend längerfristig vergleichbaren Arbeitslosenquote herangezogen (unselbständig Beschäftigte ebenfalls zu Jahresmitte). Diesen Berechnungen zufolge lag die Arbeitslosenquote der Teenager schon in den siebziger Jahren mit Ausnahme der Jahre 1979 bis 1981 über dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt (einschließlich Lehrstellensuchende Ende Dezember). Erst in den frühen neunziger Jahren rutschte die erweiterte Jugendarbeitslosenquote der 15- bis 24jährigen unter den gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt. Die relative Erholung der Jugendarbeitslosigkeit war allerdings nur ein vorübergehendes Phänomen. Trotz Einstiegs geburtenschwacher Jahrgänge in den Arbeitsmarkt stieg die um Lehrstellensuchende ergänzte Arbeitslosenquote der Jugendlichen seit 1995 überdurchschnittlich rasch an und übertraf den Durchschnitt 1996 und stabilisierte sich 1997 auf dem gesamtwirtschaftlichen Niveau.

Übersicht 1: Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit in Österreich: Insgesamt

Arbeitslosenquoten zur Jahresmitte

	Insgesamt		15- bis 19jährige		20- bis 24jährige ¹⁾	15- bis 24jährige	
	Ohne Lehrstellensuchende	Einschließlich	Ohne Lehrstellensuchende	Einschließlich In%		Ohne Lehrstellensuchende	Einschließlich
1971	1,10	1,33	0,49	0,67	1,75	1,21	1,29
1972	1,12	1,36	0,65	0,99	1,78	1,29	1,44
1973	0,99	1,01	0,44	0,66	1,65	1,11	1,20
1974	0,82	0,85	0,34	0,62	1,09	0,75	0,87
1975	1,32	1,38	0,92	1,39	1,46	1,21	1,43
1976	1,13	1,16	0,88	1,17	1,19	1,05	1,18
1977	1,05	1,10	0,80	1,15	1,14	0,98	1,14
1978	1,26	1,33	0,97	1,52	1,32	1,16	1,41
1979	1,16	1,21	0,70	1,15	1,20	0,97	1,18
1980	1,03	1,08	0,59	1,02	0,98	0,80	1,00
1981	1,43	1,50	0,88	1,51	1,44	1,20	1,47
1982	2,41	2,51	1,78	2,75	2,93	2,45	2,85
1983	3,04	3,18	2,46	3,69	3,55	3,16	3,67
1984	3,24	3,37	2,73	4,00	3,84	3,40	3,90
1985	3,34	3,45	3,09	4,17	4,12	3,72	4,14
1986	3,80	3,90	3,85	4,82	4,94	4,51	4,89
1987	4,01	4,10	3,81	4,69	4,94	4,52	4,85
1988	3,97	4,04	3,24	4,08	4,66	4,15	4,45
1989	3,77	3,84	2,75	3,53	4,11	3,62	3,90
1990	4,43	4,50	2,98	3,82	4,94	4,24	4,54
1991	4,67	4,75	2,69	3,65	4,94	4,14	4,48
1992	4,75	4,83	2,60	3,67	4,67	4,95	4,32
1993	5,60	5,70	3,17	4,58	5,55	4,74	5,22
1994	5,30	5,39	3,18	4,54	5,12	4,45	4,92
1995	5,41	5,51	3,29	4,92	5,48	4,72	5,28
1996	5,71	5,85	3,78	6,13	6,10	5,27	6,11
1997	5,85	5,97	3,83	5,71	6,19	5,34	6,02

Q: Unselbständig Beschäftigte: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Ende Juli; vorgemerkte Arbeitslose und vorgemerkte Lehrstellensuchende: BMAS und AMS, Arbeitslose Ende August. Lehrstellensuchende Ende Dezember. – ¹⁾ 1971 bis einschließlich 1981 Schätzung (50% der Gruppe der 20- bis 30jährigen).

Übersicht 2: Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit in Österreich: Männer

Arbeitslosenquoten zur Jahresmitte

	Insgesamt		15- bis 19jährige		20- bis 24jährige ¹⁾	15- bis 24jährige	
	Ohne Lehrstellensuchende	Einschließlich	Ohne Lehrstellensuchende	Einschließlich In %		Ohne Lehrstellensuchende	Einschließlich
1971	0,28	0,48	0,11	0,30	0,20	0,16	0,24
1972	0,29	0,51	0,25	0,64	0,19	0,21	0,38
1973	0,21	0,23	0,08	0,31	0,13	0,11	0,21
1974	0,26	0,29	0,08	0,37	0,21	0,15	0,28
1975	0,81	0,85	0,49	0,90	0,94	0,73	0,92
1976	0,62	0,65	0,39	0,64	0,68	0,55	0,66
1977	0,57	0,60	0,37	0,63	0,64	0,51	0,63
1978	0,79	0,83	0,46	0,83	0,85	0,67	0,84
1979	0,72	0,75	0,34	0,67	0,73	0,55	0,70
1980	0,64	0,67	0,31	0,61	0,57	0,45	0,59
1981	1,04	1,09	0,57	1,05	1,08	0,86	1,07
1982	2,22	2,30	1,33	2,11	2,92	2,29	2,62
1983	2,89	2,99	1,84	2,79	3,74	3,01	3,40
1984	3,01	3,10	1,90	2,86	3,88	3,08	3,47
1985	2,91	2,98	1,94	2,65	3,74	3,03	3,31
1986	3,22	3,28	2,37	3,00	4,37	3,58	3,83
1987	3,38	3,43	2,39	2,97	4,33	3,58	3,81
1988	3,31	3,36	1,96	2,52	4,00	3,23	3,44
1989	3,05	3,09	1,73	2,30	3,40	2,78	2,98
1990	3,64	3,69	2,13	2,77	4,27	3,47	3,71
1991	3,80	3,86	1,93	2,72	4,34	3,45	3,73
1992	4,15	4,21	1,93	2,76	4,65	3,65	3,96
1993	5,08	5,16	2,30	3,48	5,79	4,52	4,94
1994	4,73	4,79	2,19	3,24	5,17	4,08	4,46
1995	4,72	4,80	2,25	3,46	5,39	4,22	4,67
1996	4,93	5,04	2,50	4,30	5,80	4,54	5,23
1997	5,10	5,19	2,46	3,90	5,86	4,54	5,09

Q: Unselbständig Beschäftigte: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Ende Juli; vorgemerkte Arbeitslose und vorgemerkte Lehrstellensuchende: BMAS und AMS, Arbeitslose Ende August. Lehrstellensuchende Ende Dezember. – ¹⁾ 1971 bis einschließlich 1981 Schätzung (50% der Gruppe der 20- bis 30jährigen).

Der längerfristige Verlauf der Jugendarbeitslosigkeit (15- bis 24jährige) unterscheidet sich deutlich nach dem Geschlecht. Einerseits liegt die Arbeitslosenquote der jungen Frauen stets über der der jungen Männer, darüber hinaus ist der Anstieg der Arbeitslosenquote der jungen Frauen im Konjunkturabschwung wesentlich ausgeprägter als bei Männern. Dies ist einerseits die Folge der Konzentration weiblicher Teenager auf Lehrberufe, die sich in einer Strukturkrise befinden (Konsumgüterproduktion, Tourismus), andererseits haben Absolventen mittlerer Fachschulen besondere Schwierigkeiten, einen Arbeitsplatz zu finden.

1997 lag die erweiterte Arbeitslosenquote der weiblichen Jugendlichen bei 7,1%, die der männlichen Jugend bei 5,1% (Gesamtwirtschaft einschließlich Lehrstellensuchende: 6%). Bei den Teen-

agern lag die Arbeitslosenquote der Mädchen mit 8,1% sogar um 4,2 Prozentpunkte über der der Burschen. Der Abstand zwischen Burschen und Mädchen erhöhte sich in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre gegenüber der zweiten Hälfte der achtziger Jahre. Die Dynamik wird in der graphischen Darstellung besonders deutlich.

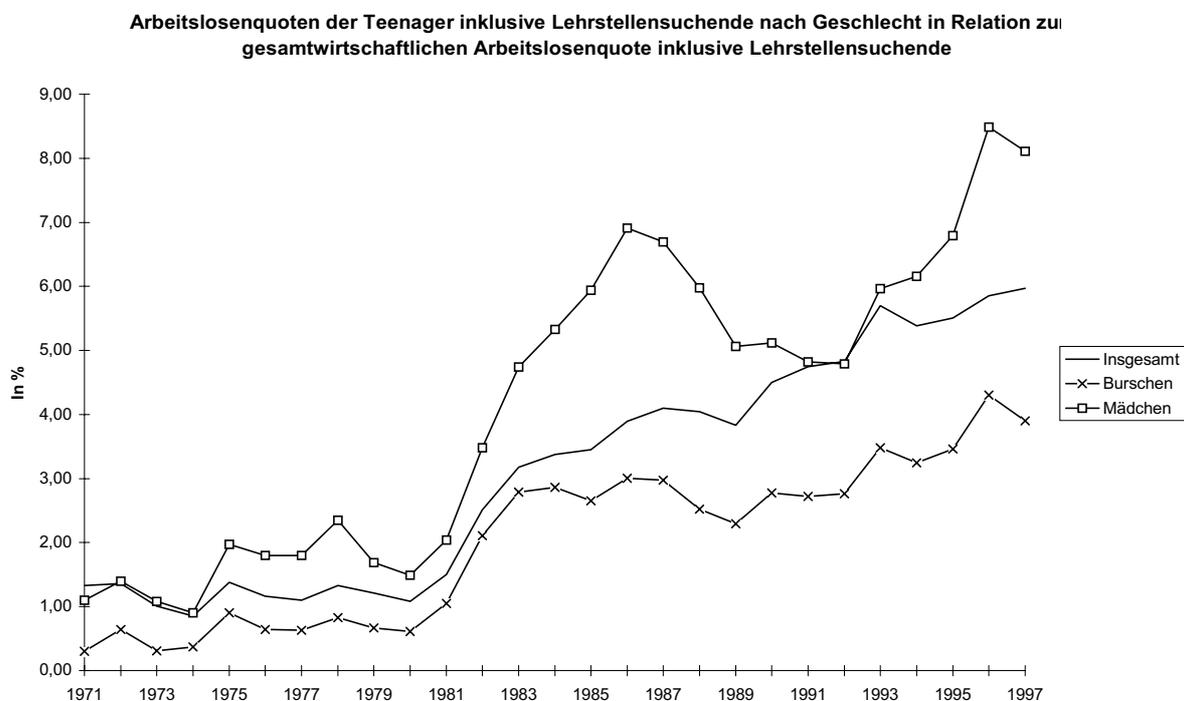
Übersicht 3: Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit in Österreich: Frauen

Arbeitslosenquoten zur Jahresmitte

	Insgesamt		15- bis 19jährige		20- bis 24jährige ¹⁾	15- bis 24jährige	
	Ohne Lehrstellensuchende	Einschließlich Lehrstellensuchende	Ohne Lehrstellensuchende	Einschließlich Lehrstellensuchende In %		Ohne Lehrstellensuchende	Einschließlich Lehrstellensuchende
1971	2,46	2,74	0,93	1,10	3,67	2,48	2,55
1972	2,49	2,77	1,11	1,40	3,72	2,58	2,71
1973	2,24	2,27	0,86	1,08	3,48	2,31	2,40
1974	1,72	1,75	0,65	0,90	2,17	1,45	1,58
1975	2,13	2,20	1,43	1,97	2,08	1,78	2,02
1976	1,90	1,94	1,47	1,80	1,77	1,64	1,78
1977	1,79	1,85	1,31	1,80	1,71	1,53	1,74
1978	1,98	2,08	1,57	2,35	1,85	1,73	2,08
1979	1,82	1,90	1,12	1,69	1,74	1,45	1,72
1980	1,62	1,70	0,93	1,49	1,44	1,21	1,46
1981	1,99	2,10	1,24	2,04	1,85	1,58	1,93
1982	2,67	2,82	2,31	3,48	2,85	2,62	3,11
1983	3,27	3,45	3,18	4,74	3,35	3,34	3,97
1984	3,57	3,76	3,70	5,33	3,79	3,76	4,40
1985	3,95	4,13	4,43	5,94	4,53	4,49	5,07
1986	4,63	4,79	5,56	6,91	5,55	5,55	6,07
1987	4,91	5,05	5,47	6,70	5,61	5,56	6,01
1988	4,90	5,02	4,81	5,97	5,39	5,18	5,60
1989	4,78	4,88	4,02	5,06	4,88	4,59	4,94
1990	5,54	5,64	4,06	5,12	5,66	5,11	5,47
1991	5,88	5,98	3,65	4,82	5,59	4,94	5,33
1992	5,56	5,66	3,45	4,79	4,69	4,29	4,73
1993	6,31	6,43	4,28	5,96	5,31	4,98	5,52
1994	6,06	6,18	4,42	6,16	5,07	4,86	5,42
1995	6,32	6,46	4,63	6,79	5,57	5,27	5,97
1996	6,73	6,92	5,46	8,49	6,40	6,09	7,10
1997	6,85	7,00	5,66	8,11	6,54	6,25	7,07

Q: Unselbständig Beschäftigte: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Ende Juli; vorgemerkte Arbeitslose und vorgemerkte Lehrstellensuchende: BMAS und AMS, Arbeitslose Ende August. Lehrstellensuchende Ende Dezember. – ¹⁾ 1971 bis einschließlich 1981 Schätzung (50% der Gruppe der 20- bis 30jährigen).

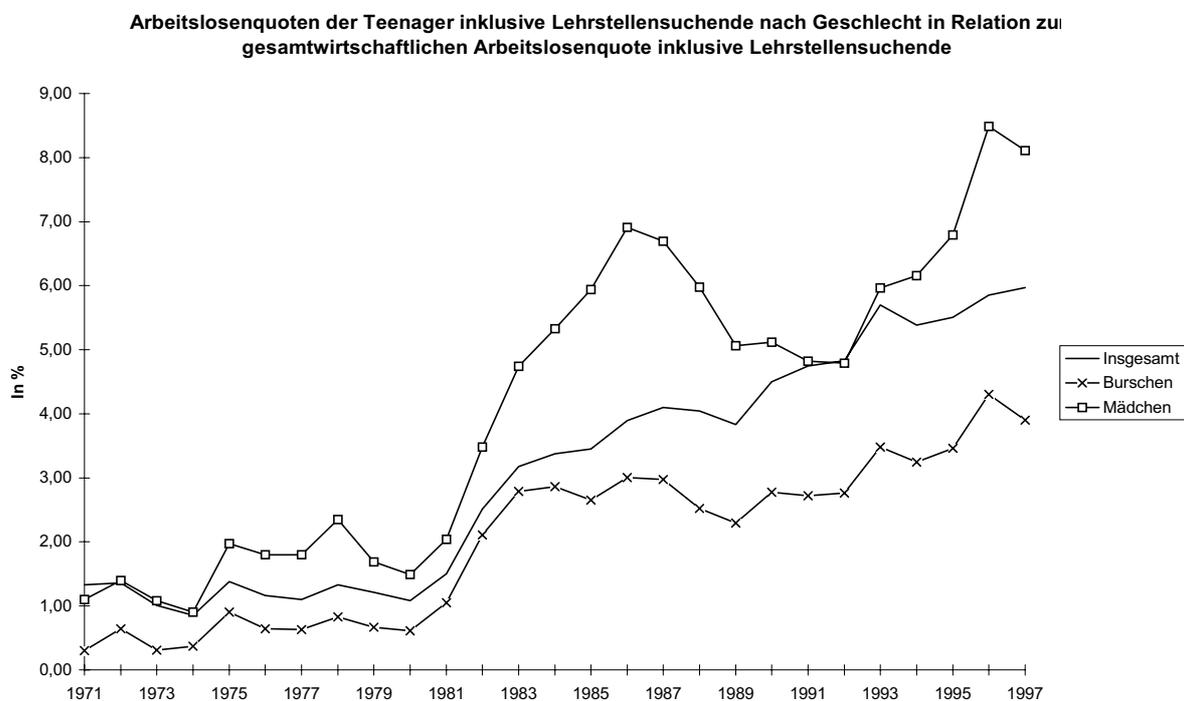
Abbildung 6: Entwicklung der Arbeitslosigkeit der Teenager nach Geschlecht
(erweitert um Lehrstellensuchende)



In den siebziger Jahren war die Belastung der Jugendlichen durch Arbeitslosigkeit nach Geschlecht relativ ähnlich. Sei 1982 kristallisiert sich aber ein unterschiedliches altersspezifisches Muster nach Geschlecht heraus: während junge Männer die höchste Arbeitslosigkeit zwischen 20 und 24 Jahren aufweisen (1997: einschließlich Lehrstellensuchende 5,9% gegenüber 3,9% bei den Teenagern), ist die Arbeitslosenproblematik bei den weiblichen Teenagern, wenn man die Lehrstellensuchenden Ende Dezember zu den Arbeitslosen zählt, gravierender als bei den 20- bis 24jährigen (1997: einschließlich Lehrstellensuchende 8,1% gegenüber 6,5%). Die Arbeitslosenquote der weiblichen Teenager einschließlich Lehrstellensuchende zu Jahresende war 1997 sogar um 1,1 Prozentpunkte höher als die Arbeitslosenquote aller Frauen einschließlich Lehrstellensuchende.

Wie sehr vor allem die Mädchen von der Verschlechterung des Lehrstellenmarktes betroffen sind, wird deutlich, wenn man für den Jahrgang der Pflichtschulabgänger eine Arbeitslosenquote per Jahresende berechnet. Diese Rate (Zahl der vorgemerkten Lehrstellensuchenden Ende Dezember ohne gesicherte Einstellung in Prozent der Lehrstelleneintritte plus vorgemerkte Lehrstellensuchende), die im Konjunkturtief Mitte der achtziger Jahre bei den Mädchen knapp 11% ausmachte (Burschen: 4½%) erhöhte sich auf 14,3% (Burschen: 6,3%) im Jahre 1997.

Abbildung 7: 'Arbeitslosenquoten' für angehende Lehrlinge (Ende Dezember)

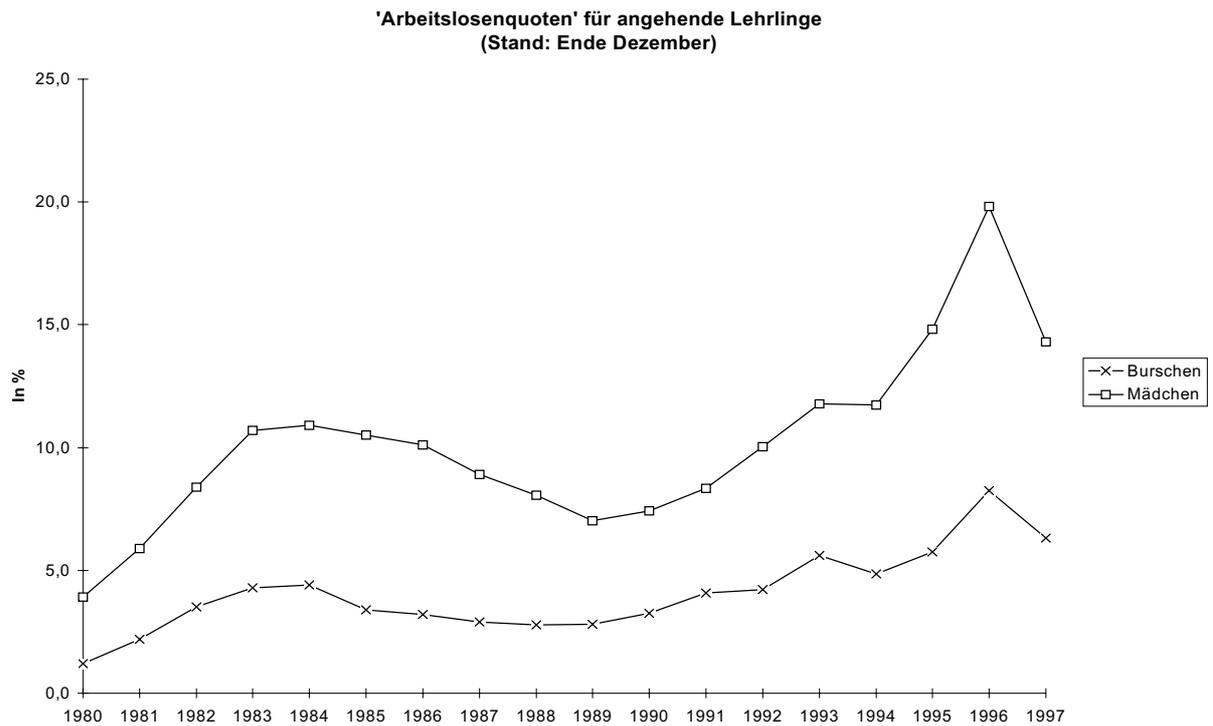


Die relativ stärkere Betroffenheit weiblicher Teenager gegenüber männlichen wird beim Vergleich der Bestandszahlen der Lehrstellensuchenden zu Jahresende meist nicht so deutlich, da übersehen wird, daß Mädchen in geringerem Maße als Burschen die Lehrausbildung zur Weiterbildung ergreifen.

Der Verlust der Arbeitsplätze im güterproduzierenden und -verarbeitenden Bereich und die Schaffung von Arbeitsplätzen im Dienstleistungssektor impliziert einen Wandel in den Qualifikationsanforderungen an die Arbeitskräfte. Traditionelle Eintrittspforten von Jugendlichen in den Arbeitsmarkt (Anlernkräfte, Lehrlinge) verlieren infolge der Schrumpfung der traditionellen Industrien und der Umstellung der Produktionsmethoden an Gewicht. In den frühen achtziger Jahren wurde die Babyboomgeneration mit Hilfe von Fördermaßnahmen in hohem Maße traditionell ausgebildet. Die Weiterbeschäftigung in den erlernten Berufen nach der Lehrausbildung war allerdings in geringerem Maße als in der Vergangenheit sichergestellt, was insbesondere bei den Burschen in einem deutlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit der 20- bis 24jährigen einen Niederschlag fand. Mädchen haben infolge der engeren Berufspalette, insbesondere der Konzentration auf Konsumgüterproduktion und konsumorientierte Dienstleistungen (Tourismus, Handel, persönliche Dienste), schon beim Einstieg in den Arbeitsmarkt zunehmend mit Schwierigkeiten zu kämpfen.

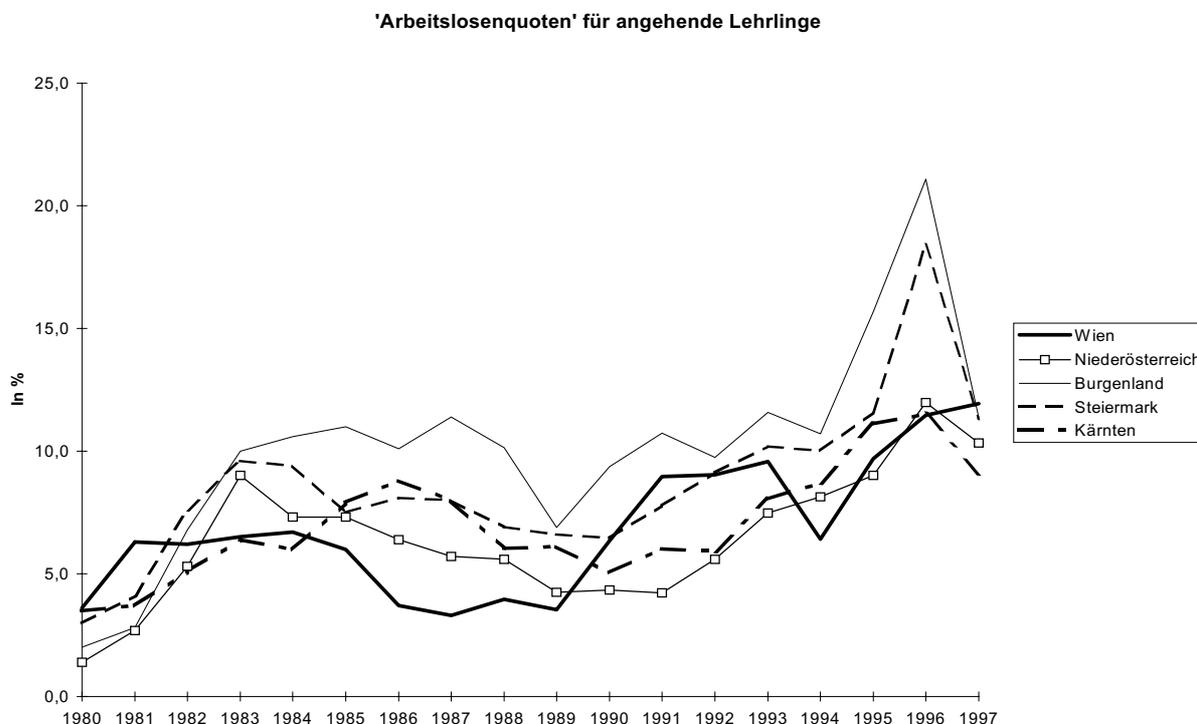
Alle Bundesländer weisen in den neunziger Jahren einen Anstieg der 'Arbeitslosenquoten' der angehenden Lehrlinge auf. Besonders gravierend stellt sich allerdings die Lage in Burgenland, der Steiermark, Oberösterreich und Tirol dar.

Abbildung 8: 'Arbeitslosenquoten' für angehende Lehrlinge im Osten und Süden Österreichs



Diese Entwicklung legt nahe, daß dem Jugendarbeitsmarkt entsprechend den Förderrichtlinien des NAP weiterhin großes Augenmerk geschenkt wird, insbesondere den Beschäftigungschancen weiblicher Teenager.

Abbildung 9: 'Arbeitslosenquoten' für angehende Lehrlinge im Westen Österreichs



4. Zur Arbeitslosigkeit nach Alter und Geschlecht

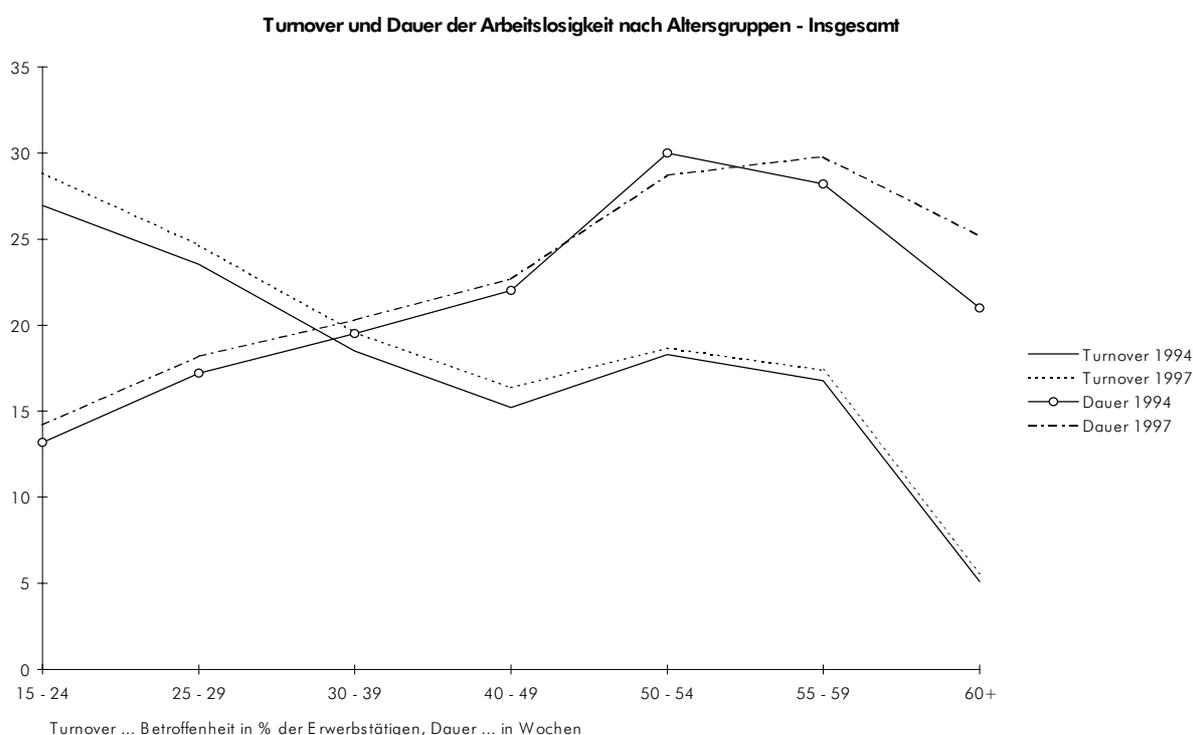
Die Problematik der Entwicklung der Arbeitslosigkeit nach Alter und Geschlecht kann graphisch am besten veranschaulicht werden. Die Graphik verdeutlicht, daß der Anstieg der Arbeitslosenquoten der Männer von 6,4% im Jahre 1994, dem letzten guten Konjunkturjahr, das mit einem Rückgang der Arbeitslosenquote verbunden war, auf 6,9 Prozent im Jahre 1997 mit einer markanten Verschiebung der Problematik verbunden war. Die Arbeitslosenquote der Männer in jungen und mittleren Jahren erhöhte sich zwischen 1994 und 1997. Die Arbeitslosenquote älterer Männer hatte sich hingegen zwischen 1994 und 1996 verringert, ist aber im Jahre 1997 derart angestiegen, daß das hohe Niveau des Jahres 1994 übertroffen wurde.

Die Arbeitslosenquote der Frauen ist in demselben Zeitraum von 6,7% auf 7,4% gestiegen, also etwas stärker als die der Männer. Das Entwicklungsmuster nach Alter ist ähnlich wie bei den Männern. Die Arbeitslosenquote der Frauen in jungen und mittleren Jahren erhöhte sich zwischen 1994 und 1997. Die Arbeitslosenquote der älteren Frauen (die das höchste Niveau in der um 5 Jahre jüngeren Altersgruppe als bei Männern erreicht), ist ebenso wie bei Männern zwischen 1994 und 1996 gesunken und seither wieder gestiegen.

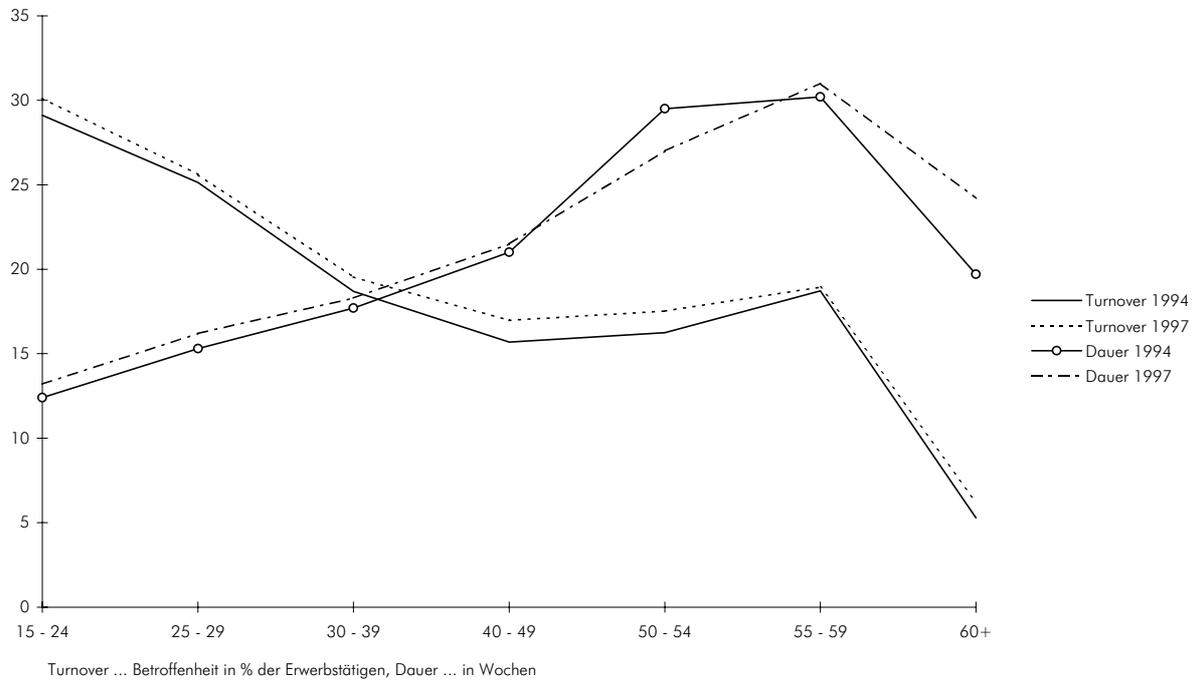
Eine Komponentenzzerlegung der altersspezifischen Arbeitslosenquote nach Betroffenheit und Dauer nach Geschlecht zeigt, daß der wesentliche Faktor für den Anstieg der Arbeitslosenquote älterer Arbeitskräfte im Jahre 1997 die zunehmende Dauer der Arbeitslosigkeit war. Die Dauer der Arbeitslosigkeit erhöhte sich zwar für alle Altersgruppen, am stärksten stieg sie jedoch für ältere Personen.

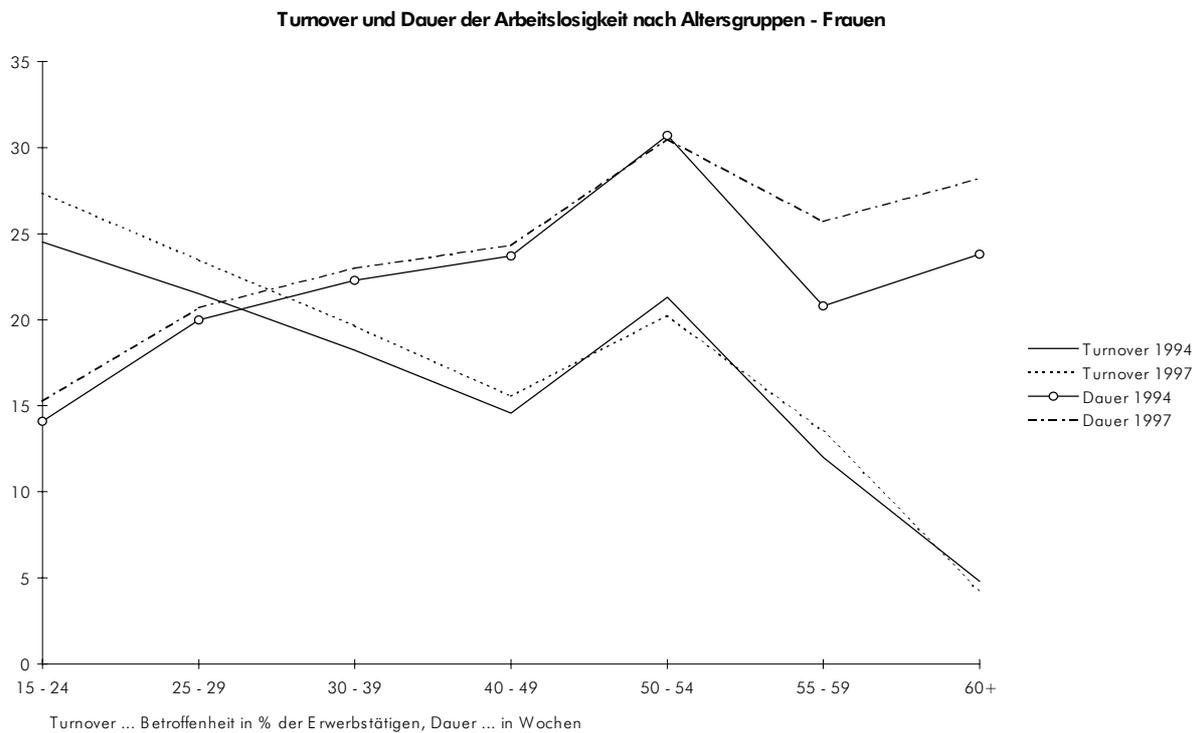
Im Gegensatz dazu erhöhte sich die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit in Relation zur Erwerbstätigkeit zwischen 1994 und 1997 vor allem bei jungen Arbeitskräften. Der Anstieg der Betroffenheit war bei jungen Frauen besonders ausgeprägt. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit ist demzufolge bei älteren Arbeitskräften vor allem eine Folge der Verfestigung der Arbeitslosigkeit (Langzeitarbeitslosigkeit), bei Jungen und Personen in mittleren Jahren, insbesondere Frauen, hingegen die stärkere Jobfluktuation. Die stärkere Jobfluktuation ist im Zusammenhang mit der zunehmenden Bedeutung der Teilzeitbeschäftigung und der vermehrten Flexibilisierung der Beschäftigung zu sehen. Die im NAP vorgesehene Reduzierung der Übergangsquote aus kurzfristiger in längerfristige Arbeitslosigkeit entspricht demzufolge der Entwicklung des Problemdrucks. Die Altersverteilung der Langzeitarbeitslosigkeit legt allerdings einen Schwerpunkt bei älteren Arbeitslosen nahe und nicht in jungen und mittleren Jahren. Das Ziel der Verringerung der Arbeitslosenquote im NAP kann vor allem über eine Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit erreicht werden. Es ist zu erwarten, daß die Jobfluktuation im Gefolge der anhaltenden Flexibilisierung der Beschäftigung zunehmen wird und damit die kurzfristige Arbeitslosigkeit.

Abbildung 10: Turnover und Dauer der Arbeitslosigkeit nach Altersgruppen



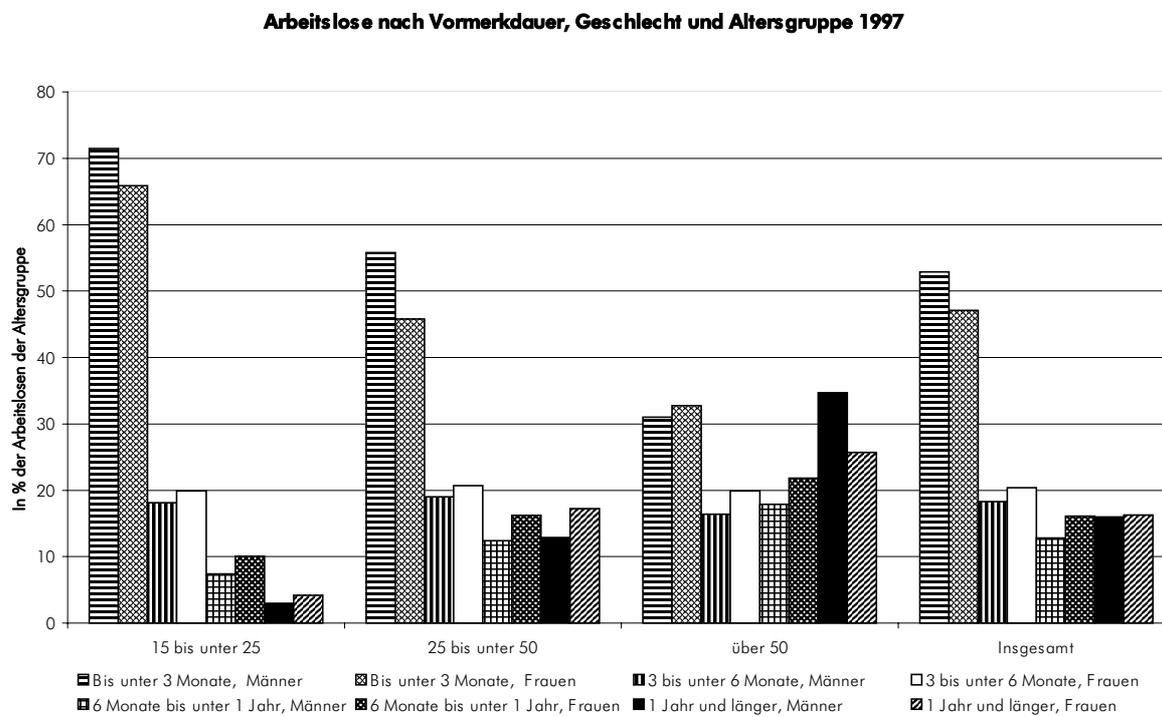
Turnover und Dauer der Arbeitslosigkeit nach Altersgruppen - Männer





Ein Blick auf die Struktur der Arbeitslosen nach Vormerkdauer, Geschlecht und Altersgruppen im Jahre 1997 zeigt, daß bei den Jugendlichen (15 bis 24) Mädchen tendenziell länger arbeitslos sind als Burschen. Dasselbe gilt für Frauen in mittleren Jahren. Bei älteren Arbeitslosen (über 50) ist hingegen längerfristige Arbeitslosigkeit, d. h. länger als ein Jahr, häufiger bei Männern als bei Frauen anzutreffen.

Abbildung 11: Arbeitslose nach Vormerkdauer, Geschlecht und Altersgruppe 1997



Umsetzung des Ziels der Chancengleichheit für Behinderte

HEDWIG LUTZ

1. Zur Arbeitsmarktsituation behinderter Menschen in Österreich

Immer mehr Menschen sind in Österreich aufgrund einer Behinderung nur schwer auf einen Arbeitsplatz vermittelbar. Der Anteil der beim AMS arbeitslos vorgemerkten Behinderten an allen Arbeitslosen stieg zwischen 1994 und 1997 von 13,0% auf 16,1%. Bei arbeitslosen Männern lag der Anteil Behinderter 1997 bereits bei rund 19%, bei Frauen bei 13%. Der Großteil war körperlich beeinträchtigt, rund 15% wiesen eine psychische Beeinträchtigung auf, 4% sind geistig behindert, 1% sinnesbehindert. Der Anteil Behinderter steigt zudem mit dem Alter der arbeitslosen Personen: Jeder vierte arbeitslose Mann über 40 Jahre und jede fünfte arbeitslose Frau dieser Altersgruppe waren als behindert codiert.

In diesem Zusammenhang ist es wesentlich, daß eine Behinderung im AMS nur dann als solche eigens codiert wird, wenn sie die Hauptursache einer Schwervermittelbarkeit darstellt¹⁾. Im Zentrum der Beurteilung steht daher die Einschätzung der AMS-Betreuerin bzw. des AMS-Betreuers, ob eine etwaige Behinderung die Chancen, eine neue Beschäftigung zu finden, beeinträchtigen. Manche Personen sind zeit ihres Lebens mit Behinderungen konfrontiert, bei anderen wiederum entsteht eine Beeinträchtigung durch Krankheiten, körperlichen Verschleißerscheinungen und Unfälle. Die Zahl behinderter Personen steigt mit zunehmendem Lebensalter. Etwas für Behinderte tun, bedeutet daher auch zu einem Gutteil, etwas für ältere Arbeitskräfte und ältere Arbeitslose zu tun. Weit mehr als die Hälfte der behinderten Arbeitslosen sind über 40 Jahre alt (58% der Frauen und 54% der Männer). Gleichzeitig ist davon auszugehen, daß gerade in der Gruppe der älteren Behinderten die Zahl der entmutigten Arbeitslosen relativ hoch ist; dies äußert sich darin, daß sie gar nicht mehr im Arbeitskräfteangebot aufscheinen (sei es, daß sich insbesondere Frauen in den Bereich der Hausarbeit zurückziehen, oder daß sie in Frühpension übertreten).

¹⁾ In den meisten Ländern nimmt der Behindertenbegriff Bezug auf die Arbeitsfähigkeit: In Dänemark, Italien und Luxemburg wird der Grad der Beschränkung der Arbeitskapazität festgestellt; in Belgien, Deutschland, den Niederlanden, Portugal, Spanien und Großbritannien der Grad der Verringerung der Chance einen Arbeitsplatz zu finden oder zu erhalten. In Schweden wird Behinderung als Einschränkung der Beziehungen zwischen dem Individuum und seiner Umwelt definiert. Eine solche situationsbedingte, nicht-kategorische Definition ist ein wichtiges Element für wirksame Übergangs- und Beschäftigungspolitiken. Demgegenüber betont die Zuordnung nach der Art der Beeinträchtigung die Fehler, Mängel einer Person und damit die negativen Aspekte ihrer Situation. Dieser enge (medizinische) Begriff wird im Ausland immer seltener gewählt. Der dynamische Ansatz zeigt, daß der Umstand, daß eine Beeinträchtigung oder ein Unvermögen zu einer Behinderung wird, sowohl von der Situation der einzelnen Person abhängt, als auch von den Erwartungen und Ansichten der anderen sowie von den Interventionsstrategien und der Anpassung der Umwelt. Siehe dazu *Delsen*, 1996.

Bei Behinderten kumulieren oftmals verschiedene Benachteiligungen: Sie haben aufgrund ihrer Behinderung selbst deutlich niedrigere Beschäftigungschancen als Nichtbehinderte und sind daher stärker mit Langzeitarbeitslosigkeit konfrontiert. Arbeitslose Behinderte weisen zudem ein durchschnittlich geringeres Ausbildungsniveau auf als nicht behinderte Arbeitslose. Umgekehrt wiederum üben Personen mit niedriger Qualifikation häufig Berufe aus, in denen das Risiko, durch Unfälle oder Krankheiten behindert zu werden, deutlich höher ist als im Durchschnitt aller Berufsgruppen.

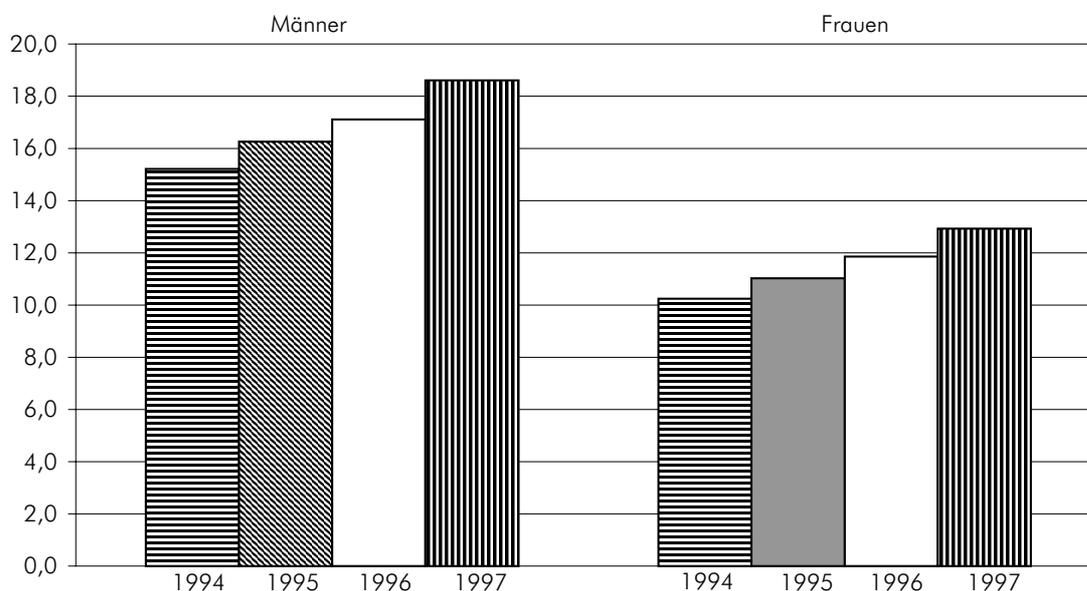
Beschäftigte Behinderte sehen sich am häufigsten mit der Beeinträchtigung konfrontiert, daß sie keine schweren körperlichen Arbeiten verrichten können (65%), häufige Arztbesuche oder Krankenstände vorzuweisen haben (40%) und während der Arbeit wechselnde Körperhaltungen einnehmen müssen (37%). Arbeitshemmnisse liegen aber auch darin, daß viele Pausen gemacht werden müssen (28%), daß sie nicht schnell arbeiten können (20%) und keinen Achtstundentag bewältigen können (15%)²⁾. Gerade die zuletzt genannten Arbeitsbeeinträchtigungen sind, obwohl sie seltener genannt werden, jene, die sich negativ auf eine stabile Erwerbslaufbahn auswirken.

Diese Angaben weisen darauf hin, daß auch für die zukünftige Sicherstellung von Chancengleichheit von Behinderten eine Mainstreaming-Strategie überlegenswert ist, wie sie bereits für Frauen verfolgt wird. So könnte beispielsweise eine flexiblere Arbeitsorganisation (Säule III) zu einer Verbesserung der Situation Behinderter beitragen.

²⁾ Blumberger et al., Berufsverläufe und Lebensbedingungen von begünstigten behinderten Frauen und Männern. Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Forschungsberichte aus der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik Nr. 59.

Übersicht 1: Anteil der Behinderten an den Arbeitslosen

Jahresdurchschnittsbestand



Ein kleiner Teil aller arbeitslosen Behinderten (1997 13%) gab beim AMS an, über einen amtlichen (medizinischen) Feststellungsbescheid zu verfügen (begünstigte Behinderte). Auf diesen bezieht sich das Behinderteneinstellungsgesetz und die daraus resultierenden Regelungen und Aktivitäten. Die Begünstigung beruht ausschließlich auf medizinischen Diagnosen. Dies bedeutet, daß die Beeinträchtigung nicht notwendigerweise eine Behinderung für die Ausübung einer bestimmten Berufstätigkeit darstellen muß (sie muß nicht arbeitsmarktrelevant sein). Wenn sie allerdings bei potentiellen und aktuellen Arbeitgebern Ängste und Vorurteile auslöst, so resultiert selbst dann eine Benachteiligung für die betreffenden Personen. Auf diesen Umstand gehen die Maßnahmen 90 und 94 zur Umsetzung des NAP ein (verstärkte Informationsarbeit bei Unternehmen).

Begünstigte Behinderte haben Vorrang beim Erwerb einer Trafik; sie unterliegen einem verstärkten Kündigungsschutz und sie haben Anspruch auf mehr Urlaub als Nicht-Begünstigte. Die meisten Unternehmen ab 25 Beschäftigte sind dazu verpflichtet, je 25 Beschäftigte einer begünstigten behinderten Person einen Arbeitsplatz zu bieten (wovon sie sich über eine Abgabe an den Ausgleichstaxfonds "freikaufen" können). Manche Formen der Behinderung werden als so schwer anerkannt, daß die Beschäftigung einer Person als gleichwertig mit der von zwei Pflichtstellen gilt. Dem relativ stärkeren Schutz begünstigter Behinderter bei aufrechter Beschäftigungsverhältnis steht

die Vermutung gegenüber, daß begünstigte Behinderte, sollten sie ihren Arbeitsplatz verlieren, aufgrund des stärkeren Kündigungsschutzes schwerer wieder beschäftigt werden³⁾.

36% der begünstigten Behinderten sind Frauen, 64% Männer. Beinahe die Hälfte aller begünstigten Behinderten ist mindestens 45 Jahre alt, lediglich 5% jünger als 25 Jahre. Die Beschäftigungsquote begünstigter Behinderter ist bei jungen Altersgruppen höher als im Österreich-Durchschnitt, was möglicherweise damit zusammenhängt, daß junge Behinderte weniger oft weiterführende Schulen bzw. Universitäten besuchen. Bei Männern ab 25 Jahren ist die Beschäftigungsquote Behinderter deutlich niedriger als bei allen Männern ihrer Altersgruppe, bei Frauen ab 45 Jahren deutlich höher als bei allen Frauen ab 45 Jahren. Während ersteres eindeutig auf die geringere Integration Behinderter hinweist, deutet die relativ stärkere Integration begünstigter Frauen in den Arbeitsmarkt darauf hin, daß sich Personen umso eher überhaupt um einen Feststellungsbescheid bemühen, je stärker sie bei Akutwerden einer Beeinträchtigung bereits in den Arbeitsmarkt integriert sind.

Begünstigte Behinderte sind in Wirtschaftsbereichen überdurchschnittlich beschäftigt, die sich durch relativ stark ausgeprägte interne Arbeitsmärkte auszeichnen. Dazu zählen insbesondere der öffentliche Dienst, die Energie- und Wassererzeugung, Bergbau, Druckereien, Chemie, Gummi und Kunststoffherzeugung, sowie die Erzeugung von Verarbeitung von Metall. Besonders geringe Anteile weisen demgegenüber die Saisonbranchen Gaststättenwesen und Bauwesen sowie der Handel und die Körperpflege, Reinigung und Bestattung auf⁴⁾.

Wenn begünstigte Behinderte also in Beschäftigung stehen, dann vor allem in Branchen mit starken internen Arbeitsmärkten und demgemäß tendenziell größeren Unternehmen⁵⁾. Wenn sich aber die Betriebsgrößenstruktur ändert – mehr Kleinbetriebe (unter 25 Beschäftigte) – und wenn der Personalstand in Großunternehmen tendenziell rückläufig ist, sinkt die Zahl der Pflichtstellen. Wenn behinderte Personen ihren Arbeitsplatz verlieren, sind sie mit relativ langen Arbeitslosigkeits-episoden konfrontiert.

Ob der Umstand der Begünstigung allerdings tatsächlich ein Wiederbeschäftigungshemmnis darstellt, müßte durch einen Vergleich der Wiederbeschäftigungschancen begünstigter Behinderter im Vergleich zu nicht begünstigten Behinderten überprüft werden. Die diesbezüglichen Befunde sind zwiespältig. Zwei Ergebnisse sprechen für die These, daß begünstigte Behinderte schwerer wieder

³⁾ Diese Ausführungen basieren auf einer Arbeit des WIFO im Rahmen der Arbeitsmarktvorschau 1998 für das AMS.

⁴⁾ Dies deckt sich mit den internationalen Befunden. Die Erfahrungen in Europa und in den USA zeigen, daß die meisten Behinderten in großen Unternehmen beschäftigt sind. Dabei handelt es sich zumeist um Personen, die bereits vor Eintreten der Beeinträchtigung im betreffenden Betrieb gearbeitet haben. Rekrutierungen von außen sind demgegenüber vernachlässigbar gering. Kleinere Unternehmen beschäftigen zwar relativ weniger Behinderte, rekrutieren aber mehr von außen. Siehe *Delsen*, 1996.

⁵⁾ Die besonderen Kündigungsschutzbestimmungen begünstigter Behinderter führen dazu, daß sie weniger leicht ihren Arbeitsplatz verlieren als Beschäftigte ohne Feststellungsbescheid. Das hat beispielsweise zur Folge, daß der Anteil der Behinderten in den Branchen mit schrumpfender Beschäftigung steigt.

aus der Arbeitslosigkeit herausfinden als nicht begünstigte Behinderte: die relativ geringere Abgangswahrscheinlichkeit (gemessen an den Abgängen in Relation zum Bestand) und der höhere Anteil der Langzeitarbeitslosen (>12 Monate) an den Abgängen. Gegen die These spricht der Umstand, daß begünstigte Behinderte, wenn sie aus der Arbeitslosigkeit abgehen, relativ häufiger ein Beschäftigungsverhältnis aufnehmen als nicht begünstigte Behinderte (35% in Vergleich zu rund 32%). Vor allem begünstigte Männer gehen relativ öfter in Arbeit ab, während bei Frauen der Unterschied zwischen begünstigten und nicht begünstigten Behinderten weniger stark ausgeprägt ist. Die betrachteten Daten allein lassen daher keine endgültigen Schlüsse über eine Benachteiligung der begünstigten Behinderten durch die besonderen Schutzbestimmungen zu. Möglicherweise liegt der relativ geringere Abgang in Arbeit von nicht begünstigten Behinderten in deren höherem Alter begründet (der Anteil der Arbeitslosen über 40 Jahre beträgt 58% bei nicht Begünstigten, bei Begünstigten 50%), denn die Wiederbeschäftigungschancen verringern sich mit zunehmendem Alter.

Weitere Untersuchungen zu diesem Thema erscheinen daher erforderlich. Genau dies ist auch Gegenstand von Maßnahme 94 des Nationalen Aktionsplans, die sich auf die Überprüfung etwaiger Beschäftigungshemmnisse bezieht.

Übersicht 2: Anteile der Altersgruppen an den begünstigten Behinderten in Prozent

	Insgesamt	<25	Alter in Jahren 25 bis 45	45 bis 60
Frauen	100,0	5,3	49,3	45,3
Männer	100,0	4,4	47,5	48,1
Insgesamt	100,0	4,8	48,2	47,1

Q: BMAGS, Berechnungen WIFO.

Übersicht 3: Beschäftigungsquoten von begünstigten Behinderten im Vergleich zu allen Personen

	Beschäftigungsquoten insgesamt (WIFO – Jahresdurchschnitt 1996)		
	< 25	25 bis 44	45 bis 60
Frauen	52,9	65,7	46,0
Männer	58,8	84,2	71,6
Insgesamt	55,9	75,1	58,8

	Beschäftigungsquoten der begünstigten Behinderten (Jahresende 1996)		
	< 25	25 bis 44	45 bis 60
Frauen	61,5	65,1	55,8
Männer	66,8	74,5	62,0
Insgesamt	64,6	71,1	59,9

Q: BMAGS, WIFO.

Übersicht 4: Beim AMS arbeitslos vorgemerkte Behinderte 1997

	Beim AMS vorgemerkte arbeitslose begünstigte Behinderte			Alle beim AMS als behindert codierten vorgemerkten Arbeitslosen		
	Frauen	Männer	Insgesamt	Frauen	Männer	Insgesamt
Jahresdurchschnittsbestand						
Insgesamt	1.685	3.246	4.931	13.548	23.923	37.471
15 bis 24 Jahre	220	288	508	1.277	1.890	3.167
25 bis 39 Jahre	665	1.300	1.965	4.276	8.274	12.550
40 Jahre und älter	800	1.658	2.458	7.995	13.759	21.754
Zugänge	2.523	4.924	7.447	24.047	42.720	66.767
Abgänge	3.221	5.982	9.203	37.303	63.271	100.574
Abgänge in Arbeit	912	2.333	3.245	10.168	21.601	31.769
Abgänge nach mindestens 12 Monaten	589	1.122	1.711	4.551	8.093	12.644

	Beim AMS vorgemerkte arbeitslose begünstigte Behinderte			Alle beim AMS als behindert codierten vorgemerkten Arbeitslosen		
	Frauen	Männer	Insgesamt	Frauen	Männer	Insgesamt
Jahresdurchschnittsbestand						
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
15 bis 24 Jahre	13,1	8,9	10,3	9,4	7,9	8,5
25 bis 39 Jahre	39,5	40,0	39,8	31,6	34,6	33,5
40 Jahre und älter	47,5	51,1	49,8	59,0	57,5	58,1
In Relation zum Jahresdurchschnittsbestand:						
Zugänge	1,5	1,5	1,5	1,8	1,8	1,8
Abgänge	1,9	1,8	1,9	2,8	2,6	2,7
In % aller Abgänge:						
Abgänge nach mindestens 12 Monaten	18,3	18,8	18,6	12,2	12,8	12,6
Abgänge in Arbeit	28,3	39,0	35,3	27,3	34,1	31,6

2. Arbeitsmarktförderung für Behinderte bis 1997

Konfrontiert mit der zunehmenden Arbeitsmarktproblematik, der sich behinderte Personen gegenüber sehen, wurde die aktive Arbeitsmarktförderung für behinderte Personen bereits in den letzten Jahren intensiviert. Dies wurde nicht zuletzt durch die Implementierung von Ziel 3 des ESF möglich gemacht. Im Rahmen von Ziel 3 des ESF ist ein eigener Behindertenschwerpunkt vorgesehen. Die Maßnahmen für Behinderte werden dabei vom AMS und von den Bundesämtern für Soziales und Behindertenwesen (BSB) durchgeführt. Während die Maßnahmen der BSB ausschließlich an begünstigte Behinderte gerichtet sind, bzw. bei einzelnen Instrumenten auch begünstigbare Behinderte (das sind solche, die einen amtlichen Feststellungsbescheid bekommen könnten), orientiert sich der Behindertenbegriff des AMS, wie oben angeführt, an der Hauptursache für eine etwaige Schwervermittelbarkeit auf einen Arbeitsplatz. Die Zielgruppe des AMS ist damit wesentlich breiter und damit auch quantitativ größer.

Die aktive Arbeitsmarktförderung stellt für die BSBs seit 1995 einen neuen Arbeitsbereich dar. So waren die ersten Jahre 1995 bis 1997 durch die Entwicklung von Instrumenten und den Aufbau von Strukturen gekennzeichnet, um diese Aufgabe bewältigen zu können. Das Maßnahmenspektrum reicht nunmehr vom flächendeckenden Ausbau der Arbeitsassistenz über die Qualifizierung von arbeitslosen Behinderten bis zur Lohnkostensubvention. 1997 wurden bereits Fördermittel von insgesamt 316,5 Mio. ATS verausgabt, mit nationalen und mit ESF-Mitteln finanziert. Dies bedeutet gleichzeitig, daß 1997 erstmals von den BSBs mehr Mittel für den Behindertenschwerpunkt im Rahmen von Ziel 3 verausgabt worden sind als vom AMS (1997: 296,6 Mio. ATS). Für 1998 wird ein weiterer Anstieg des Fördervolumens erwartet.

Dies bedeutet jedoch nicht, daß sich das AMS aus der Behindertenförderung zurückzieht. Erstens konzentriert sich das AMS in den Förderungen im Behindertenschwerpunkt auf Einzelförderungen. Eigene behindertenspezifische Maßnahmen werden nur dann durchgeführt, wenn Maßnahmen mit einem stärkeren TeilnehmerInnenmix nicht geeignet erscheint. Ansonsten stehen Behinderten alle Maßnahmen des AMS offen. Diese Strategie ist auch im Sinne der Verhinderung von Segregation einzelner Gruppen unbedingt zu unterstützen. Zweitens waren die Ausgaben des AMS für den Behindertenschwerpunkt im Jahr 1997 um 37% höher als im ESF-Abrechnungsjahr 1995.

Allerdings dürfte die Ausweitung des Maßnahmenspektrums des AMS (das sich aus den arbeitsmarktpolitischen Zielvorgaben der Bundesministerin für Arbeit, Gesundheit und Soziales, den arbeitsmarktpolitischen Zielen des AMS gemeinsam mit den Erfordernissen des ESF ergibt) – 1997 war es vor allem durch die überraschend hohe Inanspruchnahme der Beschäftigtenqualifizierung und durch das Ziel der Integration Jugendlicher gefordert – doch das Risiko erhöht haben, daß sich das AMS in manchen Bereichen zu stark aus der Behindertenförderung zurückzieht: Bei knappen Ressourcen richtet sich das Hauptaugenmerk vor allem auf die expliziten Zielgruppen der Arbeitsmarktförderung.

Anfang 1998 wurde eine Vereinbarung zwischen BSBs und AMS über ihre Zusammenarbeit bei der Behindertenförderung beschlossen. So wurde unter anderem geregelt, daß das AMS Arbeitslosen

mit einem Feststellungsbescheid die Einstellungsbeihilfen der BSB (aus Mitteln des ATF) anbieten, die Fördervergabe liegt bei den BSB. In dieser Vereinbarung gemäß BBG §2 verpflichten sich AMS und BSB, die bisher für Behinderte erbrachten Leistungen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik quantitativ und qualitativ aufrecht zu erhalten – nach Maßgabe der arbeitsmarktpolitischen Zielvorgaben und der finanziellen Mittel.

3. Die Umsetzung des Nationalen Aktionsplan

Vor diesem Hintergrund wurde der nationale Aktionsplan verabschiedet, der unter Säule IV, Chancengleichheit, speziell das Ziel der Chancengleichheit von Behinderten am Arbeitsmarkt herausstreicht (Leitlinie 19).

Die verbesserte Eingliederung von Behinderten in den Arbeitsmarkt soll durch folgende Maßnahmen unter Federführung der Sektion IV des BMAGS erzielt werden:

- Mittel des Ausgleichstaxfonds sollen zukünftig auch präventiv Verwendung finden können,
- es sollen Modellprojekte zur Förderung der gemeinnützigen Arbeitskräfteüberlassung von Menschen mit Behinderungen aufgebaut werden,
- beschäftigungshemmende Faktoren sollen abgebaut werden (verstärkte Informationsarbeit, Überdenken einstellungshemmender Bestimmungen),
- die technischen Arbeitshilfen sollen durch den Einsatz von blindenspezifischer Hard- und Software sowie von Kommunikationsmitteln für Gehörlose erweitert werden,
- besondere finanzielle Anreize für Frauen bei der Ausgestaltung der einzelnen Förderinstrumente (Überprüfung bestehender Richtlinien, arbeitsmarktpolitischer Programme für Behinderte der BSB).

Zum jetzigen Zeitpunkt können diese Vorhaben noch nicht bewertet werden, sondern lediglich die ersten Eindrücke wiedergegeben werden:

Die präventive Verwendung von ATF-Mitteln für die Umschulung von begünstigten Behinderten in aufrechter Beschäftigungsverhältnis ab dem Jahr 1999 stellt die konsequente Ausweitung des präventiven Ansatzes, der bereits in den anderen Bereichen der Arbeitsmarktpolitik verfolgt wird, dar. Er erscheint umso wichtiger, als Behinderte, wenn sie einmal ihre Beschäftigung verloren haben, nur schwer wiederbeschäftigt werden. Inwieweit dies eine eigene Behindertenschiene notwendig macht, bleibt zu überprüfen.

Auch der Umstand, daß der relativ geringe Frauenanteil an den bisher Geförderten als Problem erkannt wurde, ist begrüßenswert. Inwieweit Frauen durch finanzielle Anreize zu einer stärkeren Teilnahme motiviert werden können und inwieweit andere Hindernisse eine Rolle spielen, ist jedoch fraglich. Vor allem dürfte es nicht ausreichen, aus der Analyse der Richtlinien allein die Ursachen für die relativ geringe Frauenbeteiligung zu ergründen.

An speziellen Maßnahmen des AMS wurden an Umsetzungserfordernissen angeführt:

- Berufsorientierung, Erstqualifizierung, Qualifizierung, Training – diese Form der Förderung wird vom AMS laufend durchgeführt, eine etwaige Ausweitung wird von den vorhandenen Mitteln abhängig gemacht;
- Information und Beratung in Unternehmen zum Abbau von Ängsten und Vorurteilen gegenüber behinderten Personen durch Präsentation guter Erfahrungen von Unternehmen, durch die Bereitstellung von Broschüren und Foldern (Material vorhanden) sowie durch den Einsatz von entsprechend geschultem Personal – verstärkte Öffentlichkeitsarbeit;
- Beschäftigungsmaßnahmen: Schaffung von Transitarbeitsplätzen und Vermittlungsoffensive bei Unternehmen (BEB) eine Ausweitung wird auch in diesem Bereich von den Mitteln abhängig gemacht;
- Integration in den Arbeitsmarkt durch unterstützte Beschäftigung (laufende Tätigkeit des AMS, eine Ausweitung wird auch hier von den vorhandenen Mitteln abhängig gemacht – Erstellen eines Fähigkeitsprofils und eines Aktionsplans, Suche nach einem den Fähigkeiten entsprechenden Arbeitsplatz, Qualifizierung am Arbeitsplatz und Anbieten einer nachgehenden Betreuung, die auf den Bedarf abgestimmt ist).

Die vom AMS umzusetzenden Maßnahmen unterscheiden sich in dieser Darstellung kaum von den bisherigen Aktivitäten des AMS für alle Arbeitslose. Einzige Ausnahme bildet das Vorhaben durch eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit mit vorhandenen Mitteln Ängste und Vorurteile von Unternehmen abzubauen. Bei allen anderen Punkten wird explizit darauf hingewiesen, daß eine Erweiterung von den verfügbaren Budgetmitteln abhängt.

Dem wurde durch durch eine Novelle zum AVVG Rechnung getragen. Sie betrifft die Finanzierung von Einrichtungen zur beruflichen Rehabilitation Behinderter. Entsprechend dem Vorbild der Arbeitsstiftungen sind sie mit Mitteln der Arbeitslosenversicherung finanzierbar. Damit wird der Gefahr der Verdrängung von Maßnahmen für Behinderte entgegen gewirkt, weil diese nicht mehr im selben Ausmaß mit anderen potentiellen Zielgruppen um die knappen Mittel der Arbeitsmarktförderung konkurrieren.

Zudem wird die Aufnahme Behinderter in die Arbeitsschwerpunkte bzw. in die besonderen arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen des AMS 1999 überlegt. Wenn dies beschlossen werden sollte, so ist dies als weiterer wichtiger Schritt zur Umsetzung größerer Chancengleichheit von Behinderten zu sehen. Da die Förderung Behinderter zumeist kostenintensiver ist als jene anderer Gruppen, und aufgrund ihrer zumeist relativ langen Dauer auch weniger schnelle Integrationserfolge vorzuzeigen sind, könnten die Fördermittel ansonsten verstärkt anderen Gruppen zufließen.

Insgesamt weist alles darauf hin, daß die Umsetzung des arbeitsmarktpolitischen Ziels der Chancengleichheit von Behinderten weiterhin dynamisch vorangetrieben wird, was nur durch das ernsthafte Bemühen aller beteiligten Institutionen möglich ist.

Diese Bemühungen dürften sich 1998 allerdings noch nicht in einer Senkung der Zahl behinderter Arbeitsloser widerspiegeln:

Wird die Zahl der schwer vermittelbaren Männer im September als Kennzahl für die Entwicklung der arbeitslosen Behinderten genommen, so dürfte der überdurchschnittliche Anstieg der Arbeitslosigkeit Behinderter auch 1998 noch nicht gestoppt worden sein (gegenüber September 1997: +7% bei schwer vermittelbaren Männer). Die hohe Dynamik des österreichischen Arbeitsmarktes 1998 äußert sich nicht nur in einer verstärkten Arbeitskräftenachfrage, sondern auch in einen verstärkten Zustrom in die Arbeitslosigkeit, wobei insbesondere Ältere vermehrt von Arbeitslosigkeit betroffen sind (die wiederum häufiger eine arbeitsmarktrelevante Behinderung aufweisen).

Teil B: Analyse der Entwicklung im Aktionsbereich der Säule II: Stärkung des Unternehmergeistes (WIFO)

Umsetzung des Zieles Unternehmensgründungen im NAP

KARL AIGINGER

1. Unternehmensgründungen als wirtschaftspolitisches Problem

Unternehmensgründungen sind in den letzten Jahren in den Mittelpunkt des wirtschaftspolitischen Interesses getreten. Neugegründete Unternehmen bzw. die Dynamik kleiner Unternehmungen tragen entscheidend zum Beschäftigtenwachstum bei, während Großunternehmen ihre Beschäftigung reduzieren. Die verstärkte Tertiärisierung, Flexibilisierung, Outsourcing und die Entwicklung von Technologien, die kleinere Einheiten und dezentrale Leistungserstellung ermöglichen, haben die Konkurrenzfähigkeit neuer und kleiner Einheiten gestärkt. Neugründungen tragen auch entscheidend zum Strukturwandel bei. Selbst dort, wo sie Tätigkeiten fortführen, die früher in größeren Einheiten intern erstellt wurden, sind sie Träger organisatorischer Veränderungen, neuer Spezialisierung und größerer Servicevielfalt. Neue Unternehmen besetzen nicht gefüllte Marktnischen und tragen zur Produktdifferenzierung bei. Sie bilden ein Korrektiv auf oligopolistischen Märkten und zwingen bestehende Unternehmen zu Produktverbesserung und Preisdisziplin. Schließlich stellen sie für bestimmte soziale Gruppen eine nicht unwesentliche Chance zum sozialen Aufstieg dar und übernehmen einen wichtigen Teil der Lehrlingsausbildung. Spinoffs von Unternehmen, die sich auf ihr Kerngeschäft beschränken, die unter Rationalisierungsdruck stehen sowie Gründungen aus der Arbeitslosigkeit haben politisch hohe Beachtung gefunden.

Die Wirtschaftspolitik hat sich in den letzten Jahren verstärkt für Existenzgründungen, Neue Selbstständigkeit und Förderung von Jungunternehmen eingesetzt. Die Legitimation der Intervention der Öffentlichen Hand in diesem Bereich erfolgt – von dem erwähnten Beschäftigungseffekt abgesehen – auf den Argumenten der Unvollständigen Information und des Marktversagens (Mayerhofer, 1998):

- Unvollständige Information: Viele Gründer sind über die potentiellen Entwicklungsmöglichkeiten ihrer Gründung nur unzureichend informiert. Im Gegensatz zur unselbständigen Tätigkeit werden "offene Stellen" im Bereich Selbstständigkeit nicht offengelegt, und natürlich haben existierende Unternehmen wenig Anreiz, Informationen über profitable Marktchancen an "Newcomer" weiterzugeben. Auch in anderen Zusammenhängen werden Gründungen durch Informationsdefizite beeinträchtigt. So lassen Theorien imperfekter Kapitalmärkte bei risikoaverssem Angebotsverhalten des Bankensystems angesichts fehlender Sicherheiten und beson-

ders geringer Information gerade für junge, innovative Unternehmen Kreditrationierungen erwarten, eine gesamtwirtschaftlich unzureichende Bereitstellung von Finanzierungsmitteln für Firmengründungen ist die Folge.

- (Positive) externe Effekte: Gründungen produzieren externe Effekte, die die Ergebnisse anderer Marktteilnehmer positiv oder negativ beeinflussen. Ist die Internalisierung dieser Effekte in das privatwirtschaftliche Ergebnis der Gründer nicht möglich, wird nicht die gesamtwirtschaftlich optimale Menge an Gründungen erfolgen, eine Korrektur des marktwirtschaftlichen Ergebnisses wird erforderlich. So stellen Neugründungen oft Innovationen bereit, die auch von anderen Firmen übernommen werden können. Auch wirken sie als neue Wettbewerber effizienzsteigernd auf den Unternehmensbestand ein und tragen dazu bei, monopolistische Marktstrukturen zu entflechten und damit Wohlfahrtsverluste abzubauen. Schließlich stellen neue Unternehmen immer auch Marktinformationen für bestehende Unternehmen bereit: Ob ein Markt tragfähig ist oder nicht, ist nur über einen entsprechenden Versuch zu bestimmen, selbst der Fehlschlag einer Unternehmensgründung kann damit eine wesentliche Information für andere Marktteilnehmer sein.

Insgesamt geht die Literatur (Mayerhofer, 1998) davon aus, daß im Bereich der Unternehmensgründungen Marktversagen vermutet werden kann, so daß die wirtschaftspolitische Förderung von Gründungen zu einer optimalen Ressourcenallokation beitragen sollte. Detaillierte Cost-Benefit-Analysen können zudem zeigen, daß die sozialen Grenzerträge entsprechender Politikmaßnahmen hoch sind. In der Folge soll daher die Frage nach den optimalen Ansatzpunkten für derartige Fördermaßnahmen im Vordergrund stehen.

In Österreich wird der Betriebsgründung besonders großes Interesse zu widmen sein, als die begründete Vermutung besteht (zur Datenlage siehe unten), daß die Gründungsrate relativ gering ist, daß die Selbständigenquote niedrig liegt und daß produktionsunterstützende Dienstleistungen unterrepräsentiert sind. Alle drei Tatsachen sind statistisch nicht ganz leicht zu beweisen, doch sind sie plausibel, weil das österreichische wirtschaftspolitische System eine gute Absicherung bestehender Rechte und Einheiten und viele Vorteile für Insider bietet u. a. weil der Rechtsgeber dem Qualitätsschutz in Berufswahl und Leistungserbringung eine wichtige Rolle beimißt. Die andere Seite dieses Schutzgedankens sind Hürden für den Neueinsteiger.

2. Forcierung des Unternehmergeistes (Betriebsgründungen, Neue Arbeitsplätze) im NAP

Der NAP unterstützt Betriebsgründungen und Neue Selbständigkeit in mehreren Bereichen u. a. bei neuen Lehrberufen, zusätzlichen Ausbildungslehrgängen, Qualifizierungsverbesserungen aber auch in den Maßnahmen zur Hebung der Frauenerwerbstätigkeit und Verbesserung der Chancengleichheit im Allgemeinen. Zentral angesprochen wird das Problem im Bereich der Säule II: Entwicklung des Unternehmergeistes und seinen vier Leitlinien (8-11).

2.1 Verbesserung der Standortbedingungen durch den NAP

Globalisierung und zunehmende wirtschaftliche Integration führen dazu, daß Standorte um attraktive Investitionen konkurrieren. Attraktiv sind Investitionen, die Wertschöpfung und Beschäftigung schaffen oder absichern, besonders solche die durch hohe Produktivität oder Nutzung von Humankapital langfristig in einem Hochlohnland konkurrenzfähig sind. Der Wettlauf der Standorte erfordert die beständige Aufwertung und Weiterentwicklung der eigenen Vorteile.

Österreichs Attraktivität als Industriestandort wird aber durch eine Reihe von Faktoren beeinträchtigt. Zentral für die preisliche Wettbewerbsfähigkeit eines Landes ist, daß die Kosten der Produktion in Relation zur Produktivität stehen. Die größte Kostenkomponente sind die Personalkosten. Allerdings werden im Vergleich mit alternativen Standorten von Managern nicht sosehr die Arbeitskosten als wichtigstes Defizit eingestuft, sondern jene Kosten, die direkt oder indirekt mit der öffentlichen Verwaltung oder dem Regulierungssystem zusammenhängen (vgl. Aiginger – Peneder, 1998).

Der Aufwand, der dem Unternehmen aus der Erfüllung administrativer Auflagen entsteht, sowie die mangelnde Effizienz von Genehmigungsverfahren für Betriebsanlagen werden im Vergleich mit alternativen Standorten mit Abstand am schlechtesten beurteilt. Zudem kritisieren die befragten Manager die hohen Telekommunikationskosten, teure Umweltauflagen und hohe Energiekosten. Sie bezeichnen die Arbeitskosten für hochqualifizierte Mitarbeiter und solche mit guter Ausbildung in Österreich als durchschnittlich. Als ausgeprägter Standortnachteil gelten nur die relativ hohen Arbeitskosten für Beschäftigte mit geringer Ausbildung.

Aiginger und Peneder schließen aus der Managerbefragung, daß die Modernisierung des Regulierungssystems vorrangig sein sollte. Darunter ist konkret die Entlastung der Unternehmen von administrativen Auflagen und langwierigen Genehmigungsverfahren, transparente Entscheidungswege und Überprüfung neuer Gesetze und Verordnungen auf ihre Zusatzkosten für die Wirtschaft als fester Bestandteil der Gesetzgebungsprozesse sowie die Öffnung und effiziente Wettbewerbskontrolle der Energie- und Telekommunikationsmärkte.

Die meisten dieser Punkte werden auch im NAP angesprochen.

Leitlinie 8 faßt Maßnahmen zur Reduktion der Gemein- und Verwaltungskosten der Unternehmen zusammen.

Als Reformziel wird die Vereinfachung des Behördenzuganges für Unternehmensgründungen und von Anlagengenehmigungen und Verringerung der Verwaltungskosten durch verstärkte Nutzung von Kommunikationstechnologie genannt. Als Indikatoren werden die Zahl der neu gegründeten Unternehmen und die Dauer der Genehmigungsverfahren angeführt. Der NAP verweist darauf, daß im Zuge der Gewerbeordnungsreform 1997 Vereinfachungen für Gründungen und besonders eine Verkürzung der Verfahrensdauer erreicht wurde, hält die Situation aber für verbesserungswürdig.

Der österreichische NAP sieht die Errichtung von One Stop Shops für Unternehmensgründungen (Maßnahme 31) und von Betriebsanlagen (Maßnahme 32) vor. Die erstere hätte im Bundeswirtschaftskammergesetz beschlossen werden sollen, doch wurde die entsprechende Bestimmung im Nationalrat aus der Regierungsvorlage gestrichen¹⁾. Die Verhinderung des Non-Stop Prinzipes bei Unternehmensgründungen ist ein Rückschlag in der Umsetzung. Aber die Gesetzesvorlage zur Reform des Betriebsanlagenrechtes greift diese Maßnahme wieder auf. Allerdings sind für UnternehmensgründerInnen auch bei Realisierung dieses Vorschlags weiterhin mehrere Ansprechstellen (wie z. B. Finanzamt, Gebietskrankenkasse neben der Bezirkshauptmannschaft) gegeben. Radikalere Umsetzungsvorschläge wären die Unternehmensgründung in einem Tag (NAP Vorschlag in Frankreich) oder in 2 Tagen (zumindest in den Fällen in denen keine Anlagengenehmigung nötig ist (vgl. Presseaussendung der Vereinigung Österreichischer Industrieller (VÖI) vom 15. 10. 1998) oder spezielle einfache Registrierungstechniken (Single Registration Form im finnischen NAP), die Registrierung mittels elektronischer Medien, oder die Umkehr der Beweis- und Terminpflichten (Genehmigung, falls innerhalb einer Frist keine Antwort vorliegt).

Der Einsatz elektronischer Medien ist im NAP in Teilbereichen vorgesehen:

Zur Verwaltungsvereinfachung zählt auch die Nutzung von Informationstechnologien im Umgang mit der öffentlichen Verwaltung (Maßnahme 33), hier werden on-line Abfragen und Datenübertragung zwischen Wirtschaftstreuändern und BMF erwähnt und die Meldungen zur Konjunkturstatistik über Internet vorbereitet. Für Klein- und Mittelbetriebe wichtig ist das EDI Programm zur Standardisierung der Ausschreibung öffentlicher Aufträge (Maßnahme 34).

Die beschleunigte Abwicklung der Fördervergabe (insbesondere in den Fällen von EU-Beteiligung) – Maßnahme 32 – wird durch Internetunterstützung und andere nicht näher spezifizierte Maßnahmen angestrebt ("Anstrengungen . . . umgehende Erledigung sicherzustellen").

Als zusätzliche überprüfenswerte Maßnahmen wären vorstellbar,

- daß ein Teil der Gebühren/Kosten der Betriebsgründung erst 12 Monate nach Betriebsgründung fällig wäre (und eventuell bei Konkurs trotz Nutzung von Beratungsmöglichkeiten davor entfällt),
- fiskalischer Anreiz bei Anstellung des ersten Beschäftigten.

Eine zweite große Gruppe an Standortnachteilen wird von den befragten Managern im Bereich von Innovation und Finanzierung geortet: Die Verfügbarkeit von Risikokapital und das Angebot an Forschungseinrichtungen von internationalem Format sind nach Ansicht der befragten Manager an alternativen Standorten wesentlich besser ausgeprägt als in Österreich. Die Verfügbarkeit von

¹⁾ Als Ansatzpunkt verbleibt im Wirtschaftskammergesetz (§19, Absatz 1, Ziffer 9 und 10) die Beratung und Unterstützung der Mitglieder besonders bei Gründung und Erweiterung von Unternehmen und "Einrichtungen zur Gründerberatung zu betreiben".

Risikokapital wurde mit neuen Instrumenten, die schon vor Erstellung des NAP eingeführt wurden, wie z. B. Seed-Financing, Business Angels und High-Tech-Fonds verbessert (vgl. *BMAGS – BMwA, 1998*)²⁾.

Auch andere Vorschläge zielen primär auf die Senkung der administrativen Kosten ab. So fordern etwa die Sozialpartner: "Bei den Genehmigungsverfahren sind, ohne die Umweltstandards zu gefährden, Änderungen in Richtung Verfahrenskonzentration und -beschleunigung, insbesondere durch eine Reduktion des Doppel- und Mehraufwandes, vorzunehmen." (*Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, 1994*). Ein Entwurf eines Betriebsanlagengesetzes liegt seit Juli vor.

Die *OECD* (1997) fordert neben einer Vereinfachung der Verfahren für Unternehmensgründungen auch eine Liberalisierung zum Gewerbezugang, die abgesehen von einem Hinweis auf die Novelle der Gewerbeordnung 1997 im NAP nicht weiter thematisiert wird.

Ginthör (1998) sieht als wichtigste Maßnahme für verstärkte Unternehmensgründungen die Senkung der Gründungskosten, wobei sowohl die Streichung der Einverleibungsgebühr der Handelskammer und Bundeswirtschaftskammer als auch die Senkung der Gründungskosten einer Gesellschaft sowie der in diesem Zusammenhang anfallenden Gebühren für die Firmeneintragung, für Stempelmarken etc. (für die Gründung in Absprache mit der Notariatskammer) gefordert werden. Beides wird im NAP nicht thematisiert.

Auch die Schaffung und Erweiterung der Möglichkeiten zur Bildung von Risikokapital (s. o.) sowie steuerliche Maßnahmen (wie unbeschränkter Verlustvor- und -rücktrag oder Verlustrücktragmöglichkeit auf privates Einkommen, Senkung der Lohnnebenkosten, s. u.) werden gefordert.

Überbrückungshilfe im Rahmen des Arbeitslosenentgeltes für Firmengründungen wird im Rahmen des GründerInnenprogramms des AMS, das im NAP als bereits bestehende Maßnahme angeführt ist, gewährt³⁾. Ein Übernahmegesetz zur Erhöhung der Attraktivität des österreichischen Kapitalmarktes wurde bereits beschlossen.

Leitlinie 9 strebt den "Abbau von Hindernissen für die selbständige Erwerbstätigkeit" an.

Maßnahme 36 will die wirtschaftliche Ausbildung in nicht wirtschaftlich orientierten Schulen forcieren und Unternehmensgründungslehrstühle an Hochschulen unterstützen. Ein Lehrstuhl für Innovationsmanagement an der Universität Klagenfurt ist ausgeschrieben, für Linz wird ein Lehrstuhl diskutiert, Studienpläne sollen bis 2002 erneuert werden.

²⁾ Zu Innovationen siehe Beitrag von Knoll. Ein dritte Standortnachteil Österreichs, die mangelnde Flexibilität der Arbeitszeiten, wird im Rahmen einer der folgenden Evaluierungen der NAP-Umsetzung bewertet werden.

³⁾ Die zusätzliche Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen von Arbeitnehmern, die ebenfalls im Maßnahmenkatalog von Ginthör enthalten ist, wird im Abschnitt zur Bildung besprochen.

Die Weiterversicherung von Selbständigen in der ALV wurde gesetzlich geregelt (Maßnahme 38). Eine Gründer-Hotline soll die Unternehmensgründungen weiter erleichtern, Chancengleichheit soll durch Informations- und Beratungsprogramme für Gründerinnen gefördert werden (derzeit nur in Niederösterreich verfügbar und in Tirol im Konzeptstadium).

Förderungen

Für neue Formen der Außen- und Beteiligungsfinanzierung wird ein Vorschlag der Bürges diskutiert (Maßnahme 37 bezüglich Gewinnkapital). Die Übernahme von Betrieben durch ArbeitnehmerInnen soll durch begünstigte Kredite im Rahmen der Gewerbestrukturverbesserungsaktion und der Jungunternehmerförderungsaktion begünstigt werden (Maßname 39).

Böheim et al. (1997) führen als Katalog der für die Wirtschaftsförderung empfohlenen Aktivitäten die Bereiche Forschung und Entwicklung, Aus- und Weiterbildung, KMU, Umweltschutz, Errichtung von Einrichtungen, die die Informations- und Transaktionskosten senken ("Coase-Institutionen"), Unternehmensdienste, Cluster/Netzwerke, Kooperationen/Joint Ventures, "Standorte" (Infrastruktur) und benachteiligte Gebiete an. Abgeraten wird dagegen von Förderungen von "Declining Industries", von Unternehmen bzw. Branchen, in denen die Lohnkosten der wichtigste Produktionsparameter sind, von Förderungen von Ersatzinvestitionen, Erweiterungsinvestitionen ohne radikalen Wechsel in Technologie und Markt, und generell von risikoarmen Projekte. Die beschleunigte Abwicklung von Förderungen ist anzustreben. Auch die neuen Formen der Außen- und Beteiligungsfinanzierung sowie die begünstigten Kredite für management-buyouts erscheinen sehr zweckmäßig. Die geplante Ausrichtung der Förderungen auf Humankapitalinvestitionen (Leitlinie 15), die mit der Novellierung der Richtlinien ab 2000 vor sich gehen sollte, ist ebenfalls zu begrüßen. Aber generell wäre ein gesamtwirtschaftliches und gesamtösterreichisches Wirtschaftsförderungskonzept wünschenswert, in dem auch die Förderungen von Ländern und Gemeinden abgestimmt und einbezogen werden sollten.

Leitlinie 10 will neue Arbeitsplätze teils im Marktbereich teils in den Bereichen schaffen, wo zu Vollkosten derzeit zuwenig Arbeitsplätze entstehen.

Im Bereich sozialer, pflegerischer und medizinischer Dienstleistungen sollen Lohnsubventionen und Nutzung von Transfers (Pflegegeld) zu zusätzlichen Arbeitsplätzen führen. Hier sind die Vollkosten zu hoch, um einen Bedarf an Sozial- und Pflegeleistungen im Marktbereich zu ermöglichen. Diese Maßnahmen sind ebenso erstrebenswert wie teuer, so daß die bisherigen Maßnahmen (Erleichterung des Zugangs zur Pflegestufe 4 und Errichtung fiktiver Bundesbeiträge zur Pensionsversicherung) erst im Planungsstadium sind (Maßnahme 43).

Industriennahe Dienstleistungen

Darüber hinaus wird im NAP Beschäftigungspotential im Bereich der industrienahen Dienstleistungen geortet. Im Schwerpunktthema "Industriennahe Dienstleistungen" in der Ausgabe der Standortindikatoren 1997 (vgl. *Pfaffermayr*, 1997) werden eine Reihe von allgemeinen Forderungen (wie

Stärkung der Eigenkapitalbasis, gute Ausbildung, Start-up-Unterstützung) zur Forcierung der industrienahe Dienstleistungen angesprochen. Spezifisch auf die industrienahe Dienstleistungen beziehen sich der Abbau von Markteintrittsbarrieren und Maßnahmen zur Erhöhung der Betriebsgrößen.

Der Abbau von Markteintrittsbarrieren bzw. Berufsausübungsbarrieren ist bei Rechtsanwälten, Notaren, Wirtschaftstreuhandern, Steuerberatern und Buchhaltern im NAP vorgesehen. Die Erleichterung des Berufszuganges im Bereich der freien Berufe (Maßnahme 44) wird teilweise mit Hinweis auf die Gesetzeslage abgelehnt (Fachhochschulen als Zugang für Rechtsanwälte und Notare), teilweise haben sie heftige Diskussionen ausgelöst (Wirtschaftstreuhand, Steuerberater, Buchhalter), teilweise sollen Prüfungsausschüsse nicht mehr nur mit Standesvertretern besetzt werden (Wirtschaftstreuhandberufe). Die Liberalisierungsmöglichkeiten bei Berufsausübungsregelungen (neue Gesellschaftsformen, Kooperationen, Informationswerbung, Überprüfung von Honorarsystemen, Maßnahme 45) wurden in einer Novelle zur Rechtsanwaltsordnung begonnen. Die Schaffung von Arbeitsplätzen im Bereich Neuer Technologien ist vielfältig und ihre Umsetzung ist im Bereich der Umwelttechnologien (Datenbanken) und im Bereich der Multimedia angelaufen. Die Liberalisierung im Telekommunikationsbereich soll quasi selbsttragend wirken, im Bereich der Bio- und Gentechnologie wird ein Impulsprogramm "Biotechnologie" angeführt. Angesichts der Win-Win-Situation (der Erfolg aus arbeitsmarktpolitischer und aus wettbewerbspolitischer und kostensenkender Perspektive käme hier gemeinsam) sind hier verstärkte Anstrengungen notwendig.

Zur Erhöhung der Betriebsgrößen finden sich, abgesehen von der nicht näher spezifizierten Möglichkeit, Kooperationen zuzulassen, keine Maßnahmen. Allerdings werden die durch höhere Betriebsgrößen verstärkten Exportmöglichkeiten durch andere Maßnahmen im Rahmen der Exportförderung unterstützt (z. B. im Dienstleistungsbereich durch Studienfonds oder Cluster)⁴⁾. Die angesprochenen Maßnahmen sollten als erste Schritte gesehen werden, weitere Liberalisierung wäre zweckmäßig.

Zur Ausbildung zählen noch die Einführung bzw. Novellierung von Lehrberufen im Dienstleistungsbereich (wie z. B. Bankkaufmann/frau, EDV-Kaufmann/frau, EDV-TechnikerIn, Entsorgungs- und Recyclingfachmann/frau – Abfall, Entsorgungs- und Recyclingfachmann/frau – Abwasser, Immobilienkaufmann/frau, Speditionskaufman, VermessungstechnikerIn, Medienfachmann/frau, ModellbauerIn, ProduktionstechnikerIn, RechtskanzleiassistentIn) anführen.

Unterstützung von Beratungsunternehmen (Maßnahme 45), Arbeitsplätze durch Zurückdrängen von Nebenbeschäftigungen (Maßnahme 46 und Beschäftigungsmöglichkeiten im Bereich Biomasse, Biodiesel und Biosprit komplementieren die Leitlinie. Die letzte Maßnahme ist durch Schaffung eines Kompetenznetzwerkes dokumentiert, ein Detailkonzept ist in Ausarbeitung, ein Finanzierungsbeitrag zwischen 4 und 10 Mio. ATS ist erforderlich.

⁴⁾ Zur Exportförderung siehe Beitrag von Stankovsky.

Die Leitlinie 11 verlangt eine Reduktion der Steuer- und Abgabenbelastung auf Arbeit, sie ist von der Zielsetzung her unumstritten, in der Durchsetzung steht die Arbeit noch bevor.

3. Messung der Umsetzung

Die Umsetzung kann zum jetzigen Zeitpunkt aus mehreren Gründen nicht gemessen werden. Einerseits sind die meisten Umsetzungsmaßnahmen noch im Vorstadium, d. h. es liegen Absichten, Entwürfe und Teilansätze vor. Daher ist auch die Intensität der begonnenen Aktivitäten selbst schwer zu beurteilen, noch schwerer ihre möglichen Arbeitsplatzeffekte. Zusätzlich muß damit gerechnet werden, daß begonnene Ansätze im Umsetzungsprozeß verändert und in der Regel abgeschwächt werden. Quantitative Ergebnisse, wie Zahlen der tatsächlich auf die Maßnahmen zurückgehende Beschäftigungseffekte, sind daher nicht zu erwarten. Es kann eine qualitative Stellungnahme abgegeben werden, wo die Aktivitäten zielversprechend und robust erscheinen, wo und in welcher Weise sie forciert erscheinen sollen. Und es können Indikatoren vorgeschlagen werden, an denen der Fortschritt bei späteren Evaluationen zu messen sein wird und, wo Lücken bestehen.

3.1 Gründungsindikatoren und Arbeitsplatzwirkung

Hauptziel der Säule II ist die Forcierung von Unternehmensgründungen, die Senkung der administrativen Kosten vor allem für neue und kleine Unternehmen und die Schaffung von Arbeitsplätzen durch Abbau von Hemmnissen und finanzieller Belastung. Der naheliegendste Indikator für den Erfolg wäre die Zahl der Betriebsgründungen und der Selbständigen.

Die Zahl der Betriebsgründungen ist in Österreich nur mit großer Unsicherheit bekannt. Die bestdokumentierte Größe, die Mitgliederstatistiken der Kammern (Wirtschaftskammer, Kammern der Freien Berufe, Landwirtschaftskammer) schließt neben echten Gründungen viele weitere rechtlich relevante Vorgänge ein, so daß kaum die Hälfte als echte Gründungen betrachtet werden können. Die Statistik der Selbständigen im Bereich der Sozialversicherung umfaßt Selbständige, bei denen Aktivitäten nur einen unbedeutenden Nebenerwerb darstellen, ebenso wie solche mit dauerhafter Teilerwerbstätigkeit. Es liegt eine Schätzmethode vor, die den heroischen Versuch macht, aus diesen unsicheren Quellen eine Zahl der Unternehmensgründungen herauszuschälen. *Wanzenböck (1998A)* schätzt die Zahl der Unternehmensgründungen für 1997 mit 23.500 (Unternehmensgründungen im Sinne von Neugründungen und Übernahmen plus 3000 Neue Selbständige). Dies wären um 12.500 mehr als 1990.

Wie grob diese Schätzungen sind, zeigt die Fortschreibung für 1998. *Wanzenböck (1998B)* nimmt unter einer Hochschätzung der Ergebnisse der ersten 9 Monate und einer gleichbleibenden "Meldestruktur" für 1998 einen Anstieg der Gründungen innerhalb der Wirtschaftskammer von 19.300 auf 20.400 an. Ein Posten "Zugänge aus der Rechtsunsicherheit im Zusammenhang mit der Werkvertragsregelung" macht ebenfalls rund 8% der Gründungen aus und deutet den Unsicherheitspielraum an. Wichtige Begleitmaßnahme zur Umsetzung des NAP ist es daher, die Gründungsstatistik zu verbessern. Bei jeder Anmeldung sollte der Gründungscharakter überprüft werden

und in den ersten fünf Jahren auch jährlich überprüft werden. Auch die Statistiken der Sozialversicherung und des Statistischen Zentralamtes sollten bei jeder Nummernvergabe die Frage der Herkunft (Umgründung, Unselbständigkeit, Wechsel des Wirtschaftszweiges) beinhalten.

Die Entwicklung der Zahl der Selbständigen (außerhalb der Landwirtschaft) werden vom Hauptverband der Sozialversicherungsträger herausgegeben. 1998 gibt es 247.400 Selbständige, das sind um 2,5% mehr als 1997 und um 15,2% mehr als 1988. Die Selbständigenquote ist damit nach Rückgängen in den achtziger Jahren jetzt wieder leicht steigend und beträgt 1998 7,2 % (mit Landwirtschaft 10,7%). Im Vergleich zu den anderen EU Staaten liegt die Selbständigenquote nach der Statistik der Eurostat unterdurchschnittlich (EU 12,3%, Deutschland und Frankreich 8,7%).

Zusätzliche Quellen für Betriebsgründungsstatistiken sind Registrierungen und Abmeldungen zur Mehrwertsteuer und Statistiken privater Datenerheber :

- Registrierungen und Abmeldungen von Unternehmen zur Mehrwertsteuer sind z. B. im englischen Sprachraum als Analyseinstrument geläufig, entsprechende Arbeiten für Österreich liegen bisher nicht vor,
- Informationen aus Statistiken privater Datenerheber (Kreditauskunfteien etc.) beruhen im wesentlichen auf Recherchen, die verschiedenen anfrageunabhängigen Informationsquellen (wie Handelsregistern, Grundbüchern, Vereinsregistern etc.) entstammen. Sie bieten eine Eingrenzung auf tatsächlich aktive Unternehmen, können hinsichtlich ihrer Vollständigkeit allerdings kaum überprüft werden. In Österreich wurde eine derartige Zugangsweise in der bisher rezentesten Untersuchung zum Gründerverhalten gewählt (*Egeln et al.*, 1997), die zugrundeliegenden Daten wurden dabei jedoch nicht publiziert (siehe auch *Mayerhofer*, 1998).

Weiters wäre es erforderlich die Erfolgsindikatoren bezüglich Überleben und Schaffung von Arbeitsplätzen zu verbessern. Aus den Statistiken der Wirtschaftskammern, der Sozialversicherung und des ÖSTAT sollte ein statistisch abgesichertes Panel gebildet werden, in dem die Gründungen, ihre Herkunft und ihr Erfolg über die Zeit verglichen werden kann. Dieses Panel sollte der Begleitforschung zur Evaluierung des NAP zur Verfügung gestellt werden und würde wichtigen Aufschluß über den Erfolg der Säule 2 ermöglichen. Informationen über die Beschäftigtenzahl bei der Anmeldung eines Betriebes (vielleicht auch der geplanten Zahl) und Daten über die Überlebenswahrscheinlichkeit in der Sozialversicherungsstatistik könnten zusätzliche Informationen über den Arbeitsplatzeffekt von Neugründungen bringen.

Drittens sind die Erfolge von Verfahrensverbesserungen (One Stop Regime, Erleichterungen des Berufszuganges, Bedeutung neuer Informationssysteme) neben den quantitativen Gründungszahlen (und den qualitativem Erfolg durch Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze) nur durch eine Umfrage unter den neuen Firmen zu messen. Eine derartige Umfrage wäre dann erleichtert und billig, wenn die Firmen bei ihrer Gründung ihre e-mail Verbindung bekanntgeben und dann im Jahresabstand eine elektronische Befragung über Erfahrungen (teils mit vorgegebenen Fragen, teils mit offenen)

erfolgen würde (inkl. Non Response Test). Diese Befragung hätte niedrige Kosten und einen großen Informationsgehalt.

Zusammenfassend werden folgende Indikatoren und Evaluierungsstützen vorgeschlagen:

- Konzepte zur Verbesserung der Nutzung (besonders durch Ermittlung der Ursache/Type/Herkunft) der Anmeldungen in Kammerstatistik, Sozialversicherungsstatistik und ÖSTAT-Statistik,
- Überprüfung der Möglichkeiten der Umsatzsteuerstatistik und privater Quellen zu nutzen,
- Bildung eines Unternehmenspanels um den Erfolg der Firmen und den Arbeitsplatzeffekt über die Zeit zu nutzen,
- Befragungen der Firmen über ihre Erfahrungen, Hindernisse bei Betriebsgründungen und anschließendem Wachstum.

3.2 *Indikatoren für die Reduktion- der Gemein- und Verwaltungskosten (besonders auch Gründungskosten)*

Im Bereich der Genehmigungsdauer von Betriebsanlagen werden bereits regionale und nationale Statistiken geführt und zeigen Erfolge für Österreich. Diese Statistik soll verbessert werden und es soll überprüft werden, ob kleinere Unternehmen ebenfalls so bedeutende Verbesserungen erfahren wie größere. Ein internationaler Vergleich von Indikatoren zur Dauer und Qualität von Genehmigungsverfahren ist im Rahmen einer österreichischen Benchmarkingaktivität in der DG III der Europäischen Kommission (Projektleiter Michael Stern, BMWA, Industriesektion; Wissenschaftliche Koordination Helmut Jeglitsch, WIFO) im Gange. Als wichtigste Indikatoren und Evaluierungsstützen bezüglich der Dauer und Qualität von Betriebsanlagengenehmigung zählen nach diesem Vorschlag (Details siehe Übersicht 1):

- Dauer der Betriebsgründungsverfahren (mit und ohne Anlagegenehmigung),
- Kosten der Betriebsgründung für Unternehmer,
- Evaluation der Unterstützung, der Information, der Nutzung von Elektronik in Befragung (e-mail).

Übersicht 1: Benchmarkvorschläge für Betriebsanlagengenehmigung des WIFO im Rahmen der österreichischen Benchmarkinginitiative

Input-Benchmarks

- Anzahl von zu kontaktierenden Behörden oder Stellen für einen Prozeß.
- Aufwand für das Unternehmen (Gebühren, Expertisen, Arbeitszeit).
- Aufwand für die Behörden (Kosten, Arbeitszeit).

Allenfalls wären noch von Interesse:

- Anzahl und Umfang der verwendeten Formulare.
- Inhaltlicher Anspruch von Genehmigungsverfahren.

- Anzahl und Umfang der erforderlichen Expertisen.
- Aufwand für Hilfestellung durch Verbände (Kosten, Arbeitszeit).

Output-Benchmarks

Durchschnittliche Dauer von Genehmigungsverfahren. (Die Zeitspanne von dem Tag an, an dem bei der Behörde qualitativ und quantitativ ausreichende Unterlagen für die Eröffnung eines formellen Verfahrens vorliegen, bis zum Tag des Einlangens des Erstbescheides beim Bewilligungswerber.)

- Häufigkeit von Beschwerden. (Dazu werden sowohl mündliche Interventionen als auch formelle Bescheidbekämpfungen zu zählen sein.)

Allenfalls wären noch von Interesse:

- Durchschnittliche Dauer von Genehmigungsverfahren bis zum rechtskräftigen Bescheid.
- Vorhersehbarkeit der Abläufe für den Genehmigungswerber.
- Räumliche und zeitliche Erreichbarkeit der Behörden, Angebot an Kommunikationswegen (Vorsprache, Post, Telefon, Internet).
- Einhaltung von Terminzusagen.
- Angebot an behördlicher Beratung und an Serviceleistungen. (Vor allem informelle Beratungen sowie organisatorische Unterstützungen im Vorfeld und am Rande des eigentlichen Verfahrens werden darzustellen sein.)

Prozeß-Benchmarks

- Im Verlauf der Untersuchung können wahrscheinlich typische Beobachtungen, Kommentare oder Stichworte in bezug auf die Vorgänge zwischen Unternehmen und Behörden identifiziert werden. Daraus sollten zwei oder drei Benchmarks entwickelt werden. Diese werden eher qualitativen als quantitativen Charakter haben, könnten aber als Indikator dafür dienen, wie die besten Prozesse zustande kommen. Das wäre bereits eines der Ergebnisse des Projektes und könnte in weiterer Folge den Ländern, die beste Prozesse einrichten wollen, als Hinweis dienen.

3.3 Indikatoren für Beratung, Informationstechnologien, Ausbildungsreform

Bei vielen der unter diesen Punkt fallenden Maßnahmen bietet sich eine Kombination quantitativer Indikatoren plus qualitativer Bewertung zur Evaluierung der Einzelmaßnahmen an (so z. B. zur Evaluierung der Tätigkeiten im Gründerservice oder des EDI-Programms).

Die Zahl der Anfragen im Gründerservice (Gründerhotline) muß um Informationen über die Intensität der Beratung, der Ressourcenausstattung und der Zufriedenheit der Beratenen ergänzt werden.

Die Nutzung von EDI Programmen für Ausschreibungen muß mit ihrem Erfolg verbunden werden.

Die Zahl der Behördenvorgänge, die alleine, teilweise, oder nicht mit EDV abzuwickeln sind, sollte gemessen werden (verpflichtete Meldung, praxisorientierte Indikatoren müssen für jede einzelne Tätigkeit dezentral ermittelt werden).

Die Zahl der Stunden, in denen Entrepreneurship in den Studienplänen Eingang findet und die Lehrstühle für Unternehmensgründungen die errichtet werden, müssen ständig evaluiert werden und sollten von Beginn an einer stärkeren Qualitäts-, Praxis- und Evaluationskontrolle unterliegen als herkömmliche Lehrinhalte.

3.4 *Indikatoren für rechtliche Hindernisse bei Freien Berufen*

Im Bereich der Freien Berufe sind Reformen im Gang, die in der Regel unter dem Gesichtspunkt der Qualitätsgarantie und der Einkommenssicherung der Insider zu weitgehend, für den Leistungsbezieher und die zukünftigen Anbieter zu gering erscheinen. Dem Qualitätsaspekt kann durch eine Forcierung der Gewährleistung und einen Ausbau der Haftungsbestimmungen nach internationalen Erfahrungen stärker Rechnung getragen werden, allerdings sind die Kosten dieses Systems ebenfalls in Rechnung zu stellen und das System wird je nach Einkommenslage unterschiedlich genutzt. *Felderer et al.* (1998) haben die Dichte und die Preise für einzelne freie Berufe in einigen Ländern geschätzt, *Buchinger* (1998) hat die Begründung und die Berechtigung der österreichischen Regelungen umfangreich untersucht. Die Forcierung neuer Gesellschaftsformen, von Kooperationen, Informationswerbung, Überprüfung von Honorarsystemen sind geplante Maßnahmen, die intensiviert werden sollen.

Die geeigneten Methoden für die Überprüfung des Erfolges der bisherigen Bemühungen wären

- Entwicklung der Zahl, der Einkommen, der Preise in den einzelnen Freien Berufen,
- Benchmarking der Preise, Leistungen, Qualität, Gerichtskosten im internationalen Vergleich,
- Wachstum der produktionsbegleitenden Dienstleistungen,
- Kooperationen zwischen den Freien Berufen, Internationalisierung und Größenvergleich,
- Zugang von FachhochschulabsolventInnen bei Freien Berufen.

3.5 *Indikatoren für die Steuerentlastung des Faktors Arbeit*

Ein unumstrittener Grundsatz der Steuerreform ist die Entlastung des Faktors Arbeit. Der Erfolg dieser Maßnahme ist an der gesamten Kostenbelastung des Faktors Arbeit zu messen, also Steuern, Sozialversicherungsbeiträge und andere Abgaben, die an die Beschäftigung oder Lohnsumme gebunden sind. Als zusätzliche Indikatoren kann gemessen werden, wieweit die Gesamtsteuerbelastung für Tätigkeiten sinkt, die für die Schaffung von Arbeitsplätzen besonders wichtig sind (Telekom, Zukunftsinvestitionen, Betriebsgründungen, Mobilität), wie sehr besonders sensible Tätigkeiten entlastet werden (Umstieg von Betrieb ohne Beschäftigten zu Betrieb mit einem

Beschäftigten, Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt, Ältere Arbeitnehmer nach Kündigung) und Betriebe, in denen der Faktor Arbeit die entscheidende Wettbewerbskomponente ist (Dienstleistungen im Niedriglohnsegment).

Literaturhinweise

- Aiginger, K., Peneder, M. (1998), Reform des österreichischen Regulierungssystems, in Handler (Hrsg.): Wirtschaftsstandort Österreich – Rahmenbedingungen im Umbruch.
- Audretsch, D. B., Vivarelli, M. (1996), Determinants of New-Firm Startups in Italy, *Empirica* 23(1), 1996.
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1994), Wirtschaftsstandort Österreich.
- Birch, D. L. (1979), *The Job Generation Process*. MIT Program on Neighborhood and Regional Change, Cambridge, MA.
- Birch, D. L. (1981), Who Creates Jobs? *The Public Interest* 65, S. 3-14.
- Blanchflower, D., Oswald, A. (1990), *What Makes an Entrepreneur?*, NBER Working Paper No. 3252, Cambridge, MA.
- Blau, D. M. (1987), A Time Series Analysis of Self-Employment in the United States, *Journal of Political Economy* 95(2), S. 445-467.
- Böheim et al. (1997), Zukunftsperspektiven der österreichischen Wirtschaftsförderung im europäischen Kontext
- Buchinger, S. (1998), *Freie Berufe in Österreich*, August 1998, mimeo
- Buchinger, S. (1998), Bilanz Gründerservice, 9. 10. 98
- Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales – Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten (1998), *Erster Bericht über die Umsetzung des österreichischen Aktionsplans für Beschäftigung*.
- Egeln, J., Gassler, H., Schmidt, P. (1997), *Regionale Aspekte von Unternehmensneugründungen in Österreich*, Studie des ZEW und des FSZ, Mannheim, Wien.
- Felderer et al. (1998), *Re-Regulierung der Freien Berufe, Ein Vergleich der Regulierungssysteme der rechts- und wirtschaftsberatenden Freien Berufe in Österreich und drei weiteren europäischen Ländern*, Studie im Auftrag der Wirtschaftskammer Österreich.
- Geldner, N. (1990), Kurzfristiger Aufschwung der Gründungstätigkeit, *WIFO-Monatsberichte* 63(7), S. 432-439.
- Ginhör, O. (1998), *Neue Unternehmer braucht das Land*, in Handler (Hrsg.): *Wirtschaftsstandort Österreich – Rahmenbedingungen im Umbruch*.
- Mayerhofer, P. (1998), *Unternehmensgründungen als wirtschaftspolitische Zielgröße*; in Handler (Hrsg.): *Wirtschaftsstandort Österreich – Rahmenbedingungen im Umbruch*.
- OECD (1997), *Wirtschaftsberichte Österreich*.
- Pfaffermayr, M. (1997), *Standortindikatoren Österreich, Jahresbericht 1995/96*.
- Reynolds, P. (1994), *Autonomous Firm Dynamics and Economic Growth in the United States, 1986-1990*, *Regional Studies* 28(4), S. 429-442.
- Reynolds, P., Storey, D. J., Westhead, P. (1994), *Cross-national Comparisons of the Variation in New Firm Formation Rates*, *Regional Studies* 28(4), S. 343-346; 443-456.

- Robson, M. (1993), Macroeconomic Factors in the Birth and Death of UK Firms: Evidence from Quarterly VAT Registrations, Dept. of Economics, University of Newcastle upon Tyne, UK.
- Rothwell, R. (1982), The Role of Technology in Industrial Change, *Regional Studies* 16(6), S. 361-369.
- Storey, D., Jones, A. M. (1987), New Firm Formation – A Labour Market Approach to Industrial Entry, *Scottish Journal of Political Economy* 34, S. 37-51.
- Storey, D. (1991), The Birth of New Firms – Does Unemployment Matter? A Review of the Evidence, *Small Business Economics* 3, S. 167-178.
- Synthesis (1996), *Arbeitsmarkt 1995 – Analyse. Bewegung trotz Stagnation*, Wien.
- Wanzenböck H. (1998A), *Das Österreichische Gründungsgeschehen*. Service Verlag WU Wien 1998.
- Wanzenböck H. (1998B), *Das Österreichische Gründungsgeschehen Schätzung für 1998*, mimeo.
- Wirtschaftskammer Österreichs (1998), *Daten zum Unternehmertum*, Wien.
- Wirtschaftskammer Österreich (div. Jg.), *Mitgliederstatistik der Wirtschaftskammern Österreich*, diverse Jahrgänge, Wien.

NAP-Evaluierung: Beitrag der Exportoffensive

JAN STANKOVSKY

Der Export zählt in Österreich stets zu den wichtigsten Instrumenten zur Erreichung der wirtschaftspolitischen Ziele Wachstum und Beschäftigung. Der Export hat direkte Beschäftigungseffekte: Er schafft Arbeitsplätze in den Exportbetrieben, wobei auch die positiven Auswirkungen auf die vorgelagerten Stufen mit einzubeziehen sind. Die Erhöhung der Exporte um 1 Mrd. S führt überschlagsmäßig zu einer Erhöhung der Beschäftigten um 600 bis 800 Personen. Der internationale Wettbewerb zwingt überdies die am Export beteiligten Unternehmen zu technologischen Verbesserungen und zur Umschichtung zu höherwertigen Produktionssegmenten, wozu in der Regel mehr qualifizierte Beschäftigte – die dementsprechend auch besser bezahlt werden – benötigt werden. Ebenso bedeutend ist auch der Beitrag des Exports zum außenwirtschaftlichen Gleichgewicht, dessen Verlust eine restriktive Wirtschaftspolitik mit entsprechend negativen Konsequenzen für Wachstum und Beschäftigung erfordern würde. Aus allen diesen Gründen wurde der Exportförderung in Österreich stets eine hohe Priorität beigemessen.

Mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union sowie insbesondere der bevorstehenden Teilnahme an der Europäischen Währungsunion ist zwar ein großer Teil der traditionellen Maßnahmen der Exportförderung verlorengegangen, einige wichtige Instrumente stehen aber weiterhin der österreichischen Wirtschaftspolitik zur Verfügung. Eine verstärkte und effiziente Nutzung dieser Instrumente war die Zielsetzung der von der österreichischen Bundesregierung anlässlich der Regierungsklausur in Rust im Juni 1997 beschlossenen Exportoffensive, die durch eine Technologieoffensive begleitet werden soll. Einen Anstoß für dieses Projekt der Bundesregierung lieferte das gleichnamige Positionspapier und Maßnahmenpaket der Industriellenvereinigung sowie eine vom WIFO ausgearbeitete Evaluierung dieser Vorschläge¹⁾.

Die Grundlagen für die Umsetzung der von der Bundesregierung vorgeschlagenen Maßnahmen wurden von Arbeitsgruppen unter Leitung von zwei Exportbeauftragten im 1. Halbjahr 1998 ausgearbeitet. Das Konzept sieht u. a. folgende Maßnahmen vor:

- Kapitalerhöhung der FGG um 150 Mill. S, Ausbau der FGG zu einer Investitionsgesellschaft,
- Ausweitung des Haftungsrahmens der FGG um 10 Mrd. S auf 30 Mrd. S,

¹⁾ Der WIFO-Studie gemäß würden die ursprünglich vorgeschlagenen Maßnahmen öffentliche Kosten von 5,7 Mrd. S verursachen, mit welchen nach vier Jahren, im optimalen Szenario zusätzliche Exporte von 44 Mrd. S bewirkt werden könnten. Bei diesem Ansatz könnte die Anzahl der unselbständig Beschäftigten um 0,8% zunehmen. Diese Berechnung schließt allerdings auch die Technologieoffensive und steuerliche Maßnahmen mit ein und unterscheidet sich in einigen Bereichen von dem jetzt beschlossenen Konzept der Bundesregierung, sodaß ein Vergleich nur sehr beschränkt möglich ist.

- Einrichtung von Studienfonds bei der FGG und bei der Oesterreichischen Kontrollbank zur Projektaufbereitung und Markterschließung von Exportmärkten mit einer Gesamtdotation von 240 Mill. S²⁾,
- Erleichterungen für die Exportwirtschaft im Exportfinanzierungs- und Garantiesystem durch Flexibilisierung des Wechselbürgschaftsentgelts, durch Lockerung der Deckungspolitik, durch Flexibilisierung des Auslandsanteils, durch Zusammenarbeit der OKB mit anderen Exportversicherungsagenturen,
- Einführung der Markterschließungsgarantie im Rahmen des Exportfinanzierungs- und Garantiesystems,
- Abschluß des Export-Dienstleistungspakets für die Wirtschaft mit Kosten von 360 Mill. S.

Das Dienstleistungspaket für die Exportwirtschaft (Projekt "Columbus") sieht u. a. folgende – großteils bereits umgesetzte – Maßnahmen vor:

- Exportfitberatung durch die WKÖ (Zielgruppe 20.000 Unternehmen, Unterstützung 1.000 Unternehmer)
- Strategieberatung,
- Marktstudien,
- Bereitstellung von Dienstleistungen und Infrastruktur,
- Marken- und Designberatung,
- Förderung von Clustern, bereits realisierte Beispiele: Wasserwirtschaft ("Austrian Water"), Lebensmittel; Lebensmittel Südösterreich; Rinder; Hoteleinrichtungen; Energieeinsparung; Umwelt,
- Errichtung von insgesamt 12 Marketingkleinbüros im Ausland im Rahmen der Auslandsorganisation der Wirtschaftskammer,
- Einrichtung einer Behördendatenbank.

Das Ziel ist eine Verbesserung der Finanzierung und der institutionellen Rahmenbedingungen für die österreichische Exportwirtschaft, wobei drei Zielgruppen angesprochen werden:

- Firmenkooperation,
- Unternehmen, die noch nicht im Export tätig sind, jedoch ein Exportpotential aufweisen,

²⁾ Für die Auswahl der Zielländer bietet die WIFO-Studie "Schwerpunktländer der österreichischen Exportwirtschaft" Anhaltspunkte.

- Unternehmen, die bereits exportieren.

Mit dem von der Bundesregierung vorgegebenen Budget für die Exportoffensive von 600 Mill. S soll in den Jahren 1998 bis 2000 ein Exporteffekt von mindestens 18 Mrd. S p. a. erreicht werden. Der Katalog beinhaltet neben den Budgetausgaben in der Höhe von 600 Mill. S auch die Erweiterung des Haftungsrahmens für die FGG um 10 Mrd. S, die Kapitalaufstockung der Finanzierungsgarantiesgesellschaft um 150 Mill. S.

Ein Evaluierungssystem wird die Fortschritte der Exportoffensive messen und die Grundlage für laufende Schwerpunktsetzungen bilden. Durch Beauftragung eines externen Projektmanagements hat die Bundesregierung für dieses Vorhaben auch neue Maßstäbe in der Projektabwicklung und im Projektcontrolling gesetzt.

Die Maßnahmen der Exportoffensive wurden erst im Laufe des Jahres 1998 in Kraft gesetzt. Mit einer Wirksamkeit kann erst mit einer zeitlichen Verzögerung gerechnet werden. Für eine quantitative Evaluierung des Beitrages der Exportoffensive zur Erreichung des Beschäftigungszieles des NAP ist es daher noch zu früh. Zumindest Hinweise auf mögliche Effekte liefert die WIFO-Prognose vom Herbst 1998, in der für die Jahre 1998 und 1999 Marktanteilsgewinne im Export von jeweils fast 1 Prozentpunkt erwartet werden (1998 Exporte real +8,5%, Marktwachstum 7,7%; 1999 7,0% bzw. 6,2%). Auch wenn diese Wettbewerbsgewinne größtenteils der günstigen Wechselkursentwicklung und den Arbeitskosten zu verdanken sein dürften, kann auch der Beitrag der institutionellen Maßnahmen nicht unterschätzt werden. Ein zusätzlicher Prozentpunkt des Exports entspricht einem Exportwert von etwa 8 Mrd. S.

Beitrag zum Maßnahmenfeld Technologieförderung – Forschung und Entwicklung

NORBERT KNOLL

1. Beschäftigungspolitischer Hintergrund technologiepolitischer Maßnahmen

Der Wirkungszusammenhang zwischen technologischem Wandel und Beschäftigung weist sowohl in aggregierter, gesamtwirtschaftlicher Betrachtung als auch auf Unternehmensebene einen hohen Grad an Komplexität auf. Grundsätzlich entfalten technologische Neuerungen durch den Einsatz im Produktionsprozeß (Prozeßinnovationen) sowie durch Verbesserung bestehender bzw. Angebot neuer Produkte und Dienstleistungen (Produktinnovationen) vielfältige Wirkungen auf die nachgefragte Beschäftigungsmenge. In beiden Fällen können sowohl beschäftigungsdämpfende als auch beschäftigungserhöhende Impulse ausgelöst werden. Zumindest in einer längerfristigen Perspektive sind Innovationsaktivitäten erforderlich, um Beschäftigung abzusichern oder auszuweiten; dies, obwohl kurzfristig auch beschäftigungsmindernde Effekte auftreten können.

Der Einsatz neuer Technologien kann etwa Produktivitätssteigerungen auslösen, die mit einer Reduktion der Beschäftigungsmenge einhergehen, sofern Einschränkungen bei den Wachstumsmöglichkeiten bestehen (Produkte für stagnierende Marktsegmente, Mangel an Exportmöglichkeiten). Bestehen keine Wachstumsbeschränkungen – etwa weil neue Exportmärkte erschlossen werden können – so liefern Produktivitätssteigerungen infolge erhöhter Wettbewerbsfähigkeit einen Beitrag zu einer möglichen Ausweitung der Beschäftigung. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, daß Unternehmen in Hinblick auf die Verbesserung der Produktionsprozesse in einem Innovationswettbewerb stehen und ein Verzicht auf den Einsatz neuer, produktivitätssteigernder Technologien zu einem Verlust der Wettbewerbsfähigkeit mit zumindest langfristig beschäftigungsmindernden Effekten beiträgt.

Auch bei Produktinnovationen sind gegenläufige Auswirkungen auf die Beschäftigungsmenge erkennbar, wobei wiederum zumindest in längerfristiger Perspektive Innovation zu einem Anstieg der Beschäftigung beiträgt. Einerseits besteht die Möglichkeit, daß das Angebot neuer Produkte und Dienstleistungen ohne direkte Auswirkungen auf bestehende Produktmärkte erfolgt (keine Substitutionseffekte zwischen alten und neuen Produkten). Klarerweise führen Innovationen in diesem Fall zu einer Erhöhung der nachgefragten Beschäftigungsmenge. Bestehen hingegen Substitutionseffekte, so werden Produzenten alter Produkte gezwungen, auf den Innovationsdruck zu reagieren, weil sie andernfalls mit Absatzeinbußen rechnen müssen, die zu einer Absenkung der Beschäftigungsmenge führen würden. Unter Wettbewerbsbedingungen sind Produktinnovationen für Unternehmen notwendig, um einerseits die Überlebensfähigkeit zu sichern, andererseits an

Wachstumsprozessen teilzunehmen, die vielfach bereits in kurz- bis mittelfristiger Perspektive zu einer Erhöhung der Beschäftigungsmenge beitragen.

Insgesamt ergibt sich aus dem Zusammenhang zwischen Innovation und Beschäftigung auch aus längerfristigen beschäftigungspolitischen Überlegungen die Notwendigkeit für eine Technologie- und Innovationspolitik, die sich sowohl auf eine Erhöhung des Niveaus von Innovationsaktivitäten als auch auf eine verstärkte Diffusion neuer Technologien im Produktionsprozeß richtet.

Die seit Mitte der neunziger Jahre geführte Diskussion zur Entwicklung eines Leitbildes für die österreichische Technologiepolitik bedient sich neuerer theoretischer Erkenntnisse zum Innovationsprozeß identifiziert Stärken und Schwächen des nationalen Innovationssystems um letztlich auf Ziele, Strategien und Handlungsoptionen zu verweisen, die als Ansatzpunkte für eine Bewertung der Maßnahmen zur Technologieförderung im NAP herangezogen werden können.

Technologischer Wandel wird seit Mitte der achtziger Jahre zunehmend in systemischen Kategorien analysiert. Das bedeutet, daß beispielsweise der Innovationsprozeß als selektives Wechselspiel einer Vielzahl daran beteiligter Akteure aufgefaßt wird. Innovationen beruhen auf der Verknüpfung unterschiedlicher Arten von Wissen (Ergebnisse der Grundlagenforschung, Produktionserfahrung, Kenntnis von Märkten etc.) und sind das Ergebnis von Lernprozessen, an denen neben dem innovierenden Unternehmen selbst eine Vielzahl von Akteuren wie zum Beispiel Zulieferer, Abnehmer und öffentliche Forschungseinrichtungen teilnehmen. Um einen Zugriff auf (spezialisierte) Wissensbasen zu erreichen, sind im Innovationsprozeß Kooperationen notwendig, die auf den Austausch von kodifiziertem Wissen (Publikationen, Patentinformationen, Konstruktionspläne etc.) wie auch personengebundenem Wissen (tacit knowledge) abzielen.

An die systemische Sichtweise des Innovationsprozesses schließt auf aggregierter Ebene der theoretische Rahmen des nationalen Innovationssystems an. Dabei wird nicht nur berücksichtigt, daß Innovationen als Lernprozesse aufgefaßt werden, die es Unternehmen erlauben, Produkte und Produktionsprozesse, die für sie neu sind, in die Praxis umzusetzen. Darüber hinaus wird von einem spezifisch nationaler Bezugsrahmen ausgegangen. In diesem "System" kommt es zu Interaktionen zwischen einer Vielzahl von Institutionen, aus denen sich Art und Ausmaß von Innovationsaktivitäten entwickeln. Für eine moderne Innovationspolitik folgt dabei, daß insgesamt die Stimulierung von Lernprozessen der einzelnen Akteuren sowie die Stimulierung des Austauschs für Innovationen relevanten technologischen und organisatorischen Wissens in den Vordergrund rückt.

Die österreichische Technologie- und Innovationspolitik bezieht die Erkenntnisse zum nationalen Innovationssystem seit einem theoriegeleiteten Expertenentwurf für ein technologiepolitisches Konzept (vgl. *WIFO et al.*, 1996) und einem umsetzungsorientierten Konzept für eine Technologieoffensive (vgl. *Hochleitner – Schmidt*, 1997) verstärkt ein. Im Expertenentwurf wurden Spezifika des österreichischen Innovationssystems identifiziert und für die Formulierung eines Leitbildes der Technologiepolitik herangezogen. Unter anderem kann in diesem Zusammenhang auf folgende Strukturschwächen in Österreich hingewiesen werden (vgl. *Hutschenreiter – Sturn*, 1996):

- Geringe Zahl von Bereichen innovativer und international wettbewerbsfähiger Cluster;
- relativ starke Grundstoffnähe der Industriestruktur;
- komparative Nachteile im Handel mit technologieintensiven Produkten;
- niedrige Ausprägung des Angebots moderner Kommunikations-, Beratungs- und anderer kommerzieller Dienstleistungen;
- qualitative und quantitative Defizite im Ausbildungssystem mit Auswirkungen auf den Anteil des F&E-Personals an der Gesamtbeschäftigung;
- Mängel bei der Netzwerkfähigkeit, das heißt insbesondere der Fähigkeit in Kooperationen externe Innovationsimpulse aufzunehmen.

Die strategischen Schlußfolgerungen des Expertenentwurfs orientieren sich vorwiegend an der Bedeutung von Diffusionsprozessen und der Ausrichtung des Wissenschaftssystems. Dabei geht es beispielsweise um die Diffusion neuer Technologien, die eine umfassende Unterstützung der Fähigkeit von Unternehmen, neues technologisches Wissen aufzunehmen und weiterzuentwickeln, erforderlich macht. Die Einbeziehung des öffentlichen Forschungssystems – insbesondere der Universitäten – in Innovationsaktivitäten sowie eine verbesserte Einbindung wissenschaftsbasierter Firmen in internationale Netzwerke bedürfen ebenfalls besonderer Anstrengungen. Darüber hinaus werden Strategien vorgestellt, die den Aufbau technologischen Wissens zur Lösung gesellschaftlich relevanter Probleme unterstützen (Missionsorientierung) und auf eine Verbesserung der "technologischen Standortqualität" abzielen.

Der Bericht, zur Umsetzung einer Technologieoffensive (*Hochleitner – Schmidt, 1997*) folgt im wesentlichen den Grundlinien des Expertenentwurfs, beinhaltet aber auch eine stärkere Betonung des Koordinationsbedarfs der österreichischen Technologiepolitik sowie den Reorganisationsbedarf der Förderlandschaft. Eine Reihe im Bericht angesprochener Maßnahmen orientiert sich an konkreten Strukturschwächen des nationalen Innovationssystems. Zu den vorgeschlagenen Initiativen gehört insbesondere der Aufbau von Kompetenzzentren, die sowohl der Entwicklung kritischer Massen innovationsrelevanten Wissens dienen, als auch auf die Verbesserung anwendungsorientierter Kooperation zwischen Wissenschaft und Industrie abzielen. Wenngleich eine Reorganisation der österreichischen Forschungslandschaft, wie sie im Bericht vorgesehen war, bislang nicht umgesetzt wurde, beruht der überwiegende Teil der in den NAP aufgenommenen Initiativen zur Technologieförderung auf Vorschlägen, die im Bericht genannt werden (siehe unten).

Ergänzend kann an dieser Stelle noch auf den im Mai 1998 vorgestellten Technologiebericht (vgl. *Hutschenreiter et al., 1998*) verwiesen werden, der eine rezente Bestandsaufnahme zum österreichischen Innovationssystem darstellt. Der Bericht bietet empirische Evidenz zu österreichischen Besonderheiten im internationalen Vergleich. Unter anderem werden folgende Fakten festgehalten:

- Die österreichische Forschungsquote stagniert seit Anfang der neunziger Jahre – nach den offiziellen Daten des ÖSTAT – auf einem Niveau von rund 1,5%, einem Wert, der deutlich unter dem Durchschnitt von OECD- und EU-Mitgliedern liegt.
- Erst bei einer Anhebung des Anteils der F&E-Aufwendungen am BIP auf rund 2% könnte Österreich zur Ländergruppe mit sowohl überdurchschnittlichem Pro-Kopf-Einkommen als auch überdurchschnittlicher Forschungsquote aufschließen.
- Der Anteil des Unternehmenssektors an der gesamtwirtschaftlichen Aufwendungen für Forschung und Entwicklung ist vergleichsweise niedrig, der öffentliche Finanzierungsanteil der höchste unter den hochentwickelten europäischen OECD-Ländern.
- Für den universitären Bereich läßt sich gemessen an den Finanzströmen eine vergleichsweise geringe Vernetzung mit dem Unternehmenssektor bzw. mit dem Ausland feststellen.
- Der Anteil der außerhalb des Unternehmenssektors durchgeführten Forschung und Entwicklung ist in Österreich der niedrigste in der Gruppe der OECD-Mitglieder.
- Am niedrigen Niveau durch das Ausland finanzierter Forschung und Entwicklung läßt sich ein geringer Grad an Internationalisierung von österreichischer F&E-Aktivitäten ablesen.
- Die Vernetzung der einzelnen Komponenten des Innovationssystems (Unternehmen, Universitäten, außeruniversitäre Forschungseinrichtungen) ist schwach ausgeprägt.
- Beim Output-Indikator Patente, fallen niedrige Patentintensität, niedrige Internationalisierung österreichischer Patentaktivitäten sowie geringe Repräsentanz in Hochtechnologiebereichen auf.

Insgesamt läßt sich für die österreichische Technologiepolitik der letzten Jahre ein verbessertes Verständnis der Zusammenhänge in Innovationsprozessen sowie des nationalen Innovationssystems selbst feststellen, das sich einerseits in politikrelevanten Strategien niederschlägt, andererseits in Teilbereichen auf bestehende Schwächen reagierend, sukzessive in die Phase der Implementierung übergeht.

2. Das Maßnahmenfeld Technologieförderung im Rahmen des NAP

Maßnahmen im Bereich der Technologieförderung finden im NAP Österreichs sowohl aus technologiepolitischen Überlegungen (Abbau bestehender Schwächen, Stimulierung eines Strukturwandels) als auch angesichts – zumindest längerfristig – erwartbarer positiver Beschäftigungswirkungen Berücksichtigung. Demgegenüber nimmt dieser Bereich nur einen geringen Stellenwert im Rahmen der beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU ein; in der Neuauflage der Leitlinien (für 1999) wird allerdings auf die Chancen der "Informationsgesellschaft" hingewiesen und ein Konnex zu Informations- und Kommunikationstechnologien ist gegeben. So sollen die Mitgliedstaaten im Jahre 1999 die Gelegenheit wahrnehmen, ihre Strategien zum Thema Informationsgesellschaft zu

überarbeiten (update) und in ihren Implementierungsberichten berücksichtigen. Österreich könnte in der Folge an einen im April 1997 vorgestellten Bericht zur Informationsgesellschaft (BKA, 1997) anschließen, zumal eine Reihe von Erkenntnissen zu erwartbaren Defiziten in Bereichen wie Aus- und Weiterbildung, Forschung, Technologie im spezifisch österreichischen Kontext gewonnen wurden.

Die bislang von BMWA und BMWV vorgelegten Maßnahmen zur Technologieförderung können als Elemente einer Strategie zur Stärkung des nationalen Innovationssystems begriffen werden. Zumindest in mittel- bis längerfristiger Perspektive sollten von diesen Maßnahmen Impulse für eine Steigerung von Innovationsaktivitäten durch Aufbau und Transfer von technologischem Wissen wie auch für eine Verbesserung der Industriestruktur (z. B. höherer Technologiegehalt in den Produkten) ausgehen. Im Zuge der Neuorientierung der österreichischen Technologie- und Innovationspolitik kam es auch zu einer Ausweitung der für die Technologieförderung verfügbaren Mittel. So hat die Bundesregierung in einer Klausur in Rust im Juni 1997 eine Technologieoffensive angekündigt. Für die Jahre 1997, 1998 und 1999 stehen in der Folge BMWA und BMWV zusätzliche Mittel für die Technologieförderung in Form der sogenannten "Technologiemilliarden" zur Verfügung. Während die Technologiemilliarde 1997 mit ca. 930 Mio. fast zur Gänze der Technologieförderung zu Gute kam, ist für die Jahre 1998 und 1999 eine um die Kosten der Exportoffensive (ca. 300 Mio. jährlich) verminderte Dotierung vorgesehen. Darüber hinaus wurde seitens des BMWV ein zusätzliches Budget von rund 850 Mio. aus Gewinnen der ÖBB für die Finanzierung von technologiepolitischen Maßnahmen bereitgestellt. Insgesamt ist somit eine deutliche Aufstockung der Technologieförderung erkennbar.

Der konzeptionelle Teil der im Rahmen der Implementierung des NAP vorgesehenen Maßnahmen ist überwiegend bereits vor bzw. im Jahre 1998 erfolgt. Dennoch muß für die einzelnen Maßnahmen hinsichtlich des erreichten Fortschritts der Implementierung unterschieden werden:

Fonds für Kompetenzzentren, Impulsprogramme, Regierungsinitiativen (KIR-Fonds): Von der Gründung eines eigenen Fonds wurde bislang Abstand genommen, während die Einrichtung von Kompetenzzentren und Impulsprogrammen vorgenommen wird. Letztere werden durch zusätzliche Mittel für den ITF (rund 200 Mio.) finanziert.

Patentverwertungsagentur: Seit November 1997 sind die Programme TecMA (Technology Marketing Austria) und Tecnet (Technologiebewertungsnetzwerk) angelaufen. Für die beiden Programme sind im Zeitraum bis Ende Oktober 2000 rund 50 Mio. vorgesehen.

Förderung des Technologietransfers: Hier wird die Laufzeit von durch den ITF bereits erfolgenden Maßnahmen zum Technologietransfer über den Zeitraum bis Ende 1998 hinaus voraussichtlich um weitere zwei Jahre verlängert.

Kompetenzzentren: Der Aufbau von Kompetenzzentren bildet einen Schwerpunkt für BMWA und BMWV. Letzteres hat im Rahmen des Programms K-Plus im September 1998 für einen Zeitraum

von vorläufig vier Jahren drei Kompetenzzentren genehmigt und ein Anlaufen der Initiative ist noch in diesem Jahr wahrscheinlich; eine Entscheidung über zwei weitere Kompetenzzentren ist für Dezember 1998 zu erwarten. Es erfolgt außerdem eine weitere Ausschreibung, sodaß bis Ende 1999 mit der Einrichtung von insgesamt 10-12 Zentren und einem auf vier Jahre Laufzeit gerechneten Fördervolumen von rund 600 Mio. gerechnet werden kann. Das BMWA bereitet ebenfalls die Einrichtung von Kompetenzzentren angelehnt an bestehende Industriecluster vor. Eine Implementierung ist im Laufe des Jahres 1999 zu erwarten.

Forschungs- und Transferkapazitäten der Fachhochschulen: Die erste Phase eines entsprechenden Impulsprogramms ist mit 11 Projekten Anfang 1998 angelaufen; eine zweite Ausschreibung ist für 1999 vorgesehen. Die veranschlagten Fördermittel belaufen sich auf rund 90 Mio. für eine Projektlaufzeit von drei Jahren.

Wissenstransfer im Rahmen von Post Doc: Für Post Doc, das Doktoranden ermöglichen soll für zwei Jahre an Forschungsprojekten in Unternehmen zu arbeiten sind für einen Zeitraum von 3 Jahren rund 50 Mio. vorgesehen. Die Umsetzung des Programms hat Ende 1997 begonnen.

Sonstige Maßnahmen: Über die angeführten Maßnahmen hinaus, werden zusätzliche Initiativen gesetzt oder vorbereitet. Hierzu zählen Projekte und Programme zur Stärkung der Eigenkapitalbasis (ERP-Sonderprogramm), zur Vernetzung von Technologiezentren, zur Förderung von industriellen Clustern sowie zur Stärkung der wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen. Eine maßgebliche Umsetzung dieser Maßnahmen, ist allerdings erst für 1999 zu erwarten.

Zusammenfassend können die im Rahmen des NAP gesetzten Maßnahmen des Bereichs Technologieförderung folgendermaßen bewertet werden: Die strategischen Überlegungen mehrjähriger technologiepolitischer Vorarbeiten treten nunmehr in eine Umsetzung. Dabei ist zwar weder eine Reorganisation der Technologie- und Forschungsförderlandschaft abzusehen noch erscheint eine Anhebung der Forschungsquote auf das Niveau anderer, entwickelter OECD-Länder mit den in Aussicht gestellten Mitteln realisierbar. Umgekehrt werden seit Ende 1997 Initiativen umgesetzt, die deutliche, inkrementelle Verbesserungen im nationalen Innovationssystem erwarten lassen, somit zumindest in längerfristiger Perspektive auch beschäftigungspolitisch relevant sind.

Literaturhinweise

- BKA, "Informationsgesellschaft: Bericht der Arbeitsgruppe der österreichischen Bundesregierung", Wien, Mai 1997.
- BMAGS/BMWA/BMUKA, "Nationaler Aktionsplan für Beschäftigung: Österreich", Wien, April 1998.
- Hochleitner, A., Schmidt, A. J., "Forschung und Wettbewerb: Technologieoffensive für das 21. Jahrhundert Bericht an die Bundesregierung", Wien, Juni 1997.
- Hofer, R., Hutschenreiter, G., Polt, W., "Technologie- und Innovationspolitik als Industrie- und Beschäftigungspolitik", in: Zukunftswerkstätte (Hrsg.), "Re-engineering der österreichischen Industriepolitik", (20-51), Wien, 1998.
- Hutschenreiter, G., Knoll, N., Paier, M., Ohler, F. "Österreichischer Technologiebericht 1997", WIFO, Wien, Mai 1998.
- Hutschenreiter, G., Sturn, D., "Ein neues technologiepolitisches Konzept für Österreich", Kurswechsel, Heft 2/96, 49- 57, Sonderzahl Verlag, Wien, 1996.

NAP – Verkehrsinfrastruktur

WILFRIED PUWEIN

1. Vorschläge des NAP

Der NAP schlägt folgende Maßnahmen für den Bereich Verkehrsinfrastruktur vor:

- a) Deblockierung von geplanten Bauvorhaben – Verfahrensbeschleunigung
- b) Neue Finanzierungsformen: Public Private Partnership
- c) Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur:
 - Vervollständigung des hochrangigen Bundesstraßennetzes – Lückenschluß
 - Ausbau des Hochleistungsschiennetzes – Realisierung geplanter Großprojekte
 - Umsetzung von regionalen Vorhaben mit sofortiger Auswirkung auf den Kundennutzen
 - Realisierung von Pilotprojekten im Bereich innovativer Lösungen für Verkehrsprobleme
- d) Umsetzung der im Regierungsübereinkommen vorgesehenen Einführung eines flächendeckenden Lkw-Bemantungsmodells für das hochrangige Bundesstraßennetz.

2. Struktur der Investitionen

Das Schwergewicht der Infrastrukturinvestitionen lag bisher im Straßenbau (1996 13,9 Mrd. S) und im Bahnausbau (1997 8,6 Mrd. S). Die Investitionen in die Wiener U-Bahn wurden in den letzten Jahren stark zurückgenommen, 1997 erreichten sie 2 Mrd. S.

Übersicht 1: Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur

	In Mill. S
Straße (1996)	
Bund	4.191
Länder (ohne Wien)	2.050
Gemeinden (mit Wien)	6.340
Straßengesellschaften	1.320
Insgesamt	13.901
ÖBB (1997)	8.624
Wiener U-Bahn (1997)	1.972

3. Ausbaupläne

Gemäß den neuen verkehrspolitischen Zielsetzungen (Bundesverkehrswegeplan) sollen künftig der "umweltfreundlichere" Schienenverkehr verstärkt ausgebaut und die Konditionen für den Fußgänger- und Radfahrerverkehr verbessert werden.

3.1 Straße

Im Bereich Landes- und Gemeindestraßen überwiegen Ersatzinvestitionen. In vielen Gemeinden laufen Programme für den Rückbau von Durchzugsstraßen und den Ausbau des Radwegenetzes sowie die Errichtung von Fußgängerzonen.

Das Ausbauprogramm für die höherrangigen (Bundes-)Straßen konzentriert sich nunmehr auf den Lückenschluß, die Erweiterung der Kapazitäten und Generalerneuerungen bestehender Straßen sowie Umweltschutzeinrichtungen.

3.2 Bahn

Bereits in den siebziger Jahren wurde damit begonnen, die im wesentlichen aus dem 19. Jahrhundert stammende Bahninfrastruktur den Erfordernissen und Möglichkeiten der modernen Eisenbahntechnik anzupassen. Es werden Strecken erneuert und neu gebaut. Das Schwergewicht der Investitionstätigkeit liegt derzeit auf der Pontebbana-, Donau-, Pyhrn/Schober- und Tauernachse. Daneben wird der Bahnnahverkehr laufend verbessert.

3.3 Wiener U-Bahn

Die U-Bahninvestitionen wurden in den letzten Jahren entsprechend der Fertigstellung der U 3 laufend verringert. Im Jahr 2000 wird der Tiefstand erreicht werden. Ab 2001 beginnt eine neue Ausbauphase; U 1 und U 2 werden verlängert.

4. Finanzierung

Die Finanzierung des Bahn- und Bundesstraßenbaus wurde durch das Infrastrukturfinanzierungsgesetz 1997 (BgbI. 113/1997) neu geregelt.

4.1 Straße

Die Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG) fungiert als Holdinggesellschaft für die Österreichische Autobahnen- und Schnellstraßen-AG (ÖSAG) und die Alpen Straßen AG (ASG). Der ASFINAG wurden neben Finanzierungsaufgaben auch Planung, Bau und Erhaltung des hochrangigen Bundesstraßennetzes übertragen, soweit dieses bemaundet wird. Sie sorgt für die Einhebung von Mauten und Benützungsgeldern sowie für die Bedienung der Verbindlichkeiten. Die Planungs- und Bauaufgaben übernehmen die Tochtergesellschaften ASG und ÖSAG, sowie die Straßenbauabteilungen der Bundesländer im Rahmen von Werkverträgen.

Die Mittel für die ASFINAG kommen aus:

- Mauteinnahmen (Streckenmaut der Gesellschaftsstrecken),
- Vignetteneinnahmen (Pauschale für die Benützung des übrigen Autobahn- und Schnellstraßennetzes),
- Fremdmittelaufnahmen (im Rahmen der Bundeshaftung),
- Sonstigen Einnahmen (Strafgelder, Miet- und Pachteinnahmen).

Eine wesentliche Einnahmequelle soll künftig die elektronische Lkw-Maut bilden. Derzeit wird die Ausschreibung von Detailplanungen vorbereitet. Das eigentliche Mautsystem ist noch nicht fixiert. Die ASFINAG rechnet mit der Einführung der Lkw-Maut ab 1. Jänner 2002.

4.2 Bahn

Die Bahninfrastrukturfinanzierung wurde per 1. Jänner 1997 der Schieneninfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (SCHIG) übertragen. Der Rahmen der Gesamtinvestitionen wurde mit Ministerratsbeschluß auf 143 Mrd. S fixiert. Die Mittel nimmt die SCHIG zunächst auf dem Kapitalmarkt auf. 60% davon gelten als Forderung der SCHIG gegenüber dem Bund, 40% sollen durch Entgelte der Bahninfrastrukturbenützer bedient werden. Planung und Ausbau der Bahninfrastruktur obliegen der Eisenbahn-Hochleistungsstrecken-AG (HL-AG) und den ÖBB. Die HL-AG übernimmt in der Regel den Bau neuer Trassen, den ÖBB fallen die Modernisierung und der Ausbau bestehender Trassen zu.

4.3 Wiener U-Bahn

Die Verlängerung der U 1 und der U 3 ist durch einen Vertrag der Gemeinde Wien mit dem Bund geregelt. 50% der Ausbaurkosten übernimmt dabei der Bund.

5. Umsetzung

Der Ausbau der Bahn und der Wiener U-Bahn ist finanziell ausreichend abgesichert.

Die Maximalpläne der **Bahn** sehen ein jährliches Investitionsvolumen bis zu 20 Mrd. S vor. Tatsächlich können in den nächsten Jahren jährlich höchstens 12 bis 13 Mrd. S verbaut werden. Die Gründe dafür sind:

- Verzögerungen der Baugenehmigungen,
- Bauarbeiten bei laufendem Bahnbetrieb können nur in kleinen Schritten vorangetrieben werden.
- Eine Anspannung der Konjunktur im Brücken- und Tunnelbau durch forcierte Auftragsvergaben sollte vermieden werden.

Auch der **U-Bahnausbau** wird durch Genehmigungsverfahren verzögert. Insbesondere sorgen Umweltverträglichkeitsprüfungen und Bürgerbeteiligungsverfahren für Aufschübe und Umplanungen.

Den **Straßenausbau** hemmen verlängerte Vorlaufzeiten und beschränkte Finanzierungsmittel. Der Haftungsrahmen des Bundes für Neuverschuldungen betrug 1998 5 Mrd. S. Die Einnahmen aus Mauten und Vignetten erreichen 1997 3,1 Mrd. S bzw. 2,6 Mrd. S. Sie dienen nicht nur der Selbstfinanzierung von Investitionen, mit den Einnahmen werden auch der laufende Aufwand und der Schuldendienst bestritten.

Teil C: Analyse der Entwicklung im Aktionsbereich der Säule I/III: Ausbildung und Weiterbildung (IHS)

LORENZ LASSNIGG, MARIO STEINER, PETER PRENNER

1. Einleitung

Zur Aufgabenstellung

In diesem Teil wird ausgehend von der erweiterten Arbeitsmarktanalyse (Teil A) und unter Heranziehung weiterer analytischer Materialien die Ausgangssituation im Bereich der Ausbildung differenzierter analysiert. Der Ansatz des Nationalen Aktionsplanes im Bereich der Ausbildung wird auf diese Analyse bezogen und in Grundzügen bewertet.

Ein wichtiger Gesichtspunkt dieser Analyse wird die Auslotung des verfügbaren Datenmaterials für die Entwicklung von aussagekräftigen Indikatoren sein, die mit den Indikatoren auf europäischer Ebene kompatibel sind.

Die Maßnahmen im Bereich der Ausbildung werden getrennt nach Erstausbildung und Weiterbildung untersucht. Grundsätzlich werden die folgenden Fragestellungen verfolgt:

1. Analyse der Strategien im Bereich der Ausbildung im Hinblick auf die Ausgangssituation, unter Berücksichtigung der internationalen Positionierung,
2. Analyse der Struktur der geplanten Maßnahmen im Hinblick auf die Implementation,
3. Analyse von Indikatoren für die Überprüfung der Umsetzung und der Wirksamkeit, unter Berücksichtigung der EU-weit vorgeschlagenen Indikatoren.

Grundsätzlich enthält der Nationale Aktionsplan im Bereich der Ausbildung eine große Vielfalt von Maßnahmen, die von verschiedenen Institutionen – teilweise in Kooperation – umgesetzt werden bzw. umgesetzt werden sollen. Um die Wirksamkeit überprüfen zu können, ist eine Bündelung und Strukturierung der Maßnahmen, und eine Definition von Indikatoren erforderlich. Dabei kann zwischen (input-orientierten) Indikatoren zur Überprüfung der Umsetzung der Maßnahmen und (output-orientierten) Indikatoren zur Überprüfung der Wirksamkeit unterschieden werden. In den meisten Punkten wird es in der kurzen Zeit nicht möglich sein, entsprechende Daten zu generieren, es werden jedoch Schritte gesetzt, die eine Grundlage für das weitere Monitoring bieten können.

Ausbildung und Beschäftigungspolitik

Ein wichtiger Aspekt, der bei der Analyse durchgängig berücksichtigt wird, ist die Beachtung der geschlechtsspezifischen Chancengleichheit.

Die Einbettung der ausbildungsbezogenen Maßnahmen in die allgemeine beschäftigungspolitische Strategie der Europäischen Union verfolgt zwei Zielsetzungen: Die Beseitigung des Qualifikationsdefizits und die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit¹⁾.

Aus den Analysen zur Entwicklung der Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nach Qualifikationen ergeben sich Hinweise auf eine zunehmende Schere zwischen geforderten und vorhandenen Qualifikationen:

- Das Beschäftigungswachstum findet vor allem bei Berufen mit hohen Qualifikationsanforderungen statt (z. B. Führungskräfte, Wissenschaftler, Techniker), so daß teilweise von einem "Arbeitsmarkt der zwei Geschwindigkeiten" gesprochen wird.
- Unter den von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen verfügt ein hoher Anteil über keine Qualifikationen, die über die allgemeine Grundbildung hinausgehen, zu einem beträchtlichen Teil wurde das Bildungswesen bereits vor dem Abschluß der allgemeinen Grundbildung verlassen. (Dies kommt in einem beträchtlichen Unterschied des Qualifikationsniveaus zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen zum Ausdruck.)
- Soweit Beschäftigungswachstum in wenig qualifizierten Berufen und Sektoren stattfindet (insbesondere Verkauf und Dienstleistungen) sind davon in deutlich überproportionalem Ausmaß (zwei Drittel) Frauen betroffen, deren Qualifikationsstruktur im Vergleich zu den Männern immer noch ungünstiger ist.
- Bei den Frauen besteht ein noch größerer Unterschied hinsichtlich des Qualifikationsniveaus zwischen Nicht-Erwerbstätigen und Beschäftigten. Eine Qualifizierungsstrategie, die auf die Erreichung von Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern Bedacht nimmt, ist daher zur Erzielung eines höheren Beschäftigungsniveaus besonders wichtig.

Vor allem drei Ansatzpunkte für politische Maßnahmen zur Beseitigung des Qualifikationsdefizits sind zu unterscheiden:

1. Verbesserung der allgemeinen und beruflichen Grundbildung der Jugendlichen; Einstieg in den Arbeitsmarkt; Vorbereitung auf spätere Herausforderungen.
 - Eine wichtige Minimalbedingung besteht darin, einen hohen Anteil an 20- bis 24jährigen mit zumindest allgemeiner Grundbildung zu erreichen, indem für Problemgruppen eine

¹⁾ Vgl. zum Beispiel EC DG V (1997A), Zusammenfassung: Eine Beschäftigungsagenda für das Jahr 2000. In: Beschäftigung in Europa 1997. Luxembourg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, S. 7-25.

breite Palette von Angeboten unter Berücksichtigung berufspraktischer Tätigkeiten entwickelt wird;

- ein möglichst reibungsloser Übergang von der Schule in das Berufsleben soll durch verschiedene Ansätze der Lehrlingsausbildung, sowie den geeigneten Einsatz von Berufsberatung erzielt werden;
- da die geschlechtsspezifische Trennung und Segmentierung des Arbeitsmarktes die Flexibilität des Einsatzes der Arbeitskräfte verringert, soll durch die Förderung von nicht-traditioneller Berufswahl der weiblichen Jugendlichen dieser Segmentierung entgegengewirkt werden;
- um die Bedingungen für unternehmerische Tätigkeiten zu verbessern soll auch der Ausbildung unternehmerischer Fähigkeiten in allen Bereichen des Bildungswesens größeres Augenmerk geschenkt werden.

2. Aktive Konzepte der Weiterqualifizierung von Erwachsenen.

- Durch Qualifizierungsstrategien für alle Beschäftigten während des gesamten Erwerbslebens sollen die beschäftigten Arbeitskräfte Möglichkeiten der Weiterentwicklung bekommen, indem sie neue Qualifikationen und Kenntnisse erwerben, und auch in die Lage versetzt werden die neuen Arbeitsplätze einzunehmen;
- da durch die Innovationsdynamik die Schere zwischen den neuen Anforderungen und dem Bestand an Qualifikationen größer wird, sollte berufsbegleitende Weiterbildung als Vorbeugung gegen Langzeitarbeitslosigkeit eingesetzt werden.

3. Aktive Schulungsprogramme für Arbeitslose, insbesondere Langzeitarbeitslose.

- Da von Arbeitslosigkeit häufig wenig qualifizierte Personen betroffen sind, bzw. auch Qualifikationsverluste eintreten, ist die Aus- und Weiterbildung von Arbeitslosen ein wichtiger Faktor;
- darüber hinaus sollte die beschäftigungsfreundliche Gestaltung der Sozialsysteme auch die Umschichtung passiver Einkommensleistungen in aktive Maßnahmen fördern.

Maßnahmenstruktur und Implementation

Im Bereich der Aus- und Weiterbildung ist eine Vielzahl von Maßnahmen geplant, die teilweise kooperativ in verschiedenen institutionellen Kontexten durchgeführt werden sollen, und sich teilweise auch auf komplexe Politikprozesse beziehen.

Dies ist auf der einen Seite als wichtiger Schritt einzuschätzen, indem damit eine verstärkte Kooperation verschiedener Politikbereiche entstehen kann, beispielsweise eine bessere Verbindung von Beschäftigungs- und Bildungspolitik. Auf der anderen Seite ist in der Vielfalt der geplanten Maßnahmen teilweise der strategische Zusammenhang schwer zu erkennen und auch der Bezug zu den

Zielen und Strategien der Beschäftigungspolitik ist bei vielen Maßnahmen sehr indirekt und nicht unmittelbar einsichtig.

Daher bildet die Systematisierung der Maßnahmen einen wichtigen Zwischenschritt zur Definition von Indikatoren für die empirische Erfassung der Durchführung und Wirksamkeit. Ein erster Überblick läßt unterschiedliche Maßnahmetypen unterscheiden²⁾:

- 1) Maßnahmen zur Reform des Institutionengefüges
 - a) durch institutionsinterne Verbesserungen
 - b) durch die Verbesserung der Verbindungen zwischen Organisationen
- 2) Maßnahmen zur Beeinflussung der Angebotsstruktur
 - a) durch Schaffung neuer/zusätzlicher Ausbildungsformen und -stätten
 - b) durch Implementierung neuer/zusätzlicher Inhalte
- 3) Maßnahmen zur Erhöhung der Bildungs- und Ausbildungsbeteiligung:
 - a) durch die Schaffung direkter Ausbildungsplätze
 - b) durch die finanzielle Förderung von Aus- und Weiterbildung
 - c) durch die Beeinflussung von Bildungslaufbahnen
- 4) Maßnahmen am Übergang zwischen Ausbildung und Beschäftigung
 - a) durch die Schaffung von Auffangeinrichtungen
 - b) durch die Vermittlung am Übergang.

Eine nähere Analyse ergibt eine spezifische Struktur und Verteilung der Maßnahmen im Hinblick auf ihre potentielle Beschäftigungs- und Arbeitsmarktwirksamkeit. Die folgende Übersicht schlüsselt die Maßnahmen des NAP im Bereich der Aus- und Weiterbildung nach den Maßnahmetypen auf. In der Reihung der Maßnahmetypen von (1.) bis (4.) kann man eine zunehmende Annäherung an direkt beschäftigungsbezogene Maßnahmen erkennen. Die ersten beiden Maßnahmetypen sind eher als breiter angelegte Reformmaßnahmen zu sehen, die im Hinblick auf beschäftigungsbezogene Wirkungen im Bereich von Vorbedingungen liegen. Dies befindet sich im Einklang mit der europäischen Beschäftigungsstrategie, da die Reform der Aus- und Weiterbildung als wichtiges Element der Schließung der Qualifikationslücke anzusehen ist.

²⁾ Eine detaillierte und systematisierte Übersicht der Maßnahmen im Bereich der Aus- und Weiterbildung findet sich im Anhang zum vorliegenden Bericht (vgl. Anhang, Übersicht: Maßnahmen im Bereich der Aus- und Weiterbildung, (a) Kontext der bildungsbezogenen Maßnahmen, (b) Übersicht zu den bildungsbezogenen Maßnahmen, (c) Strukturierung der bildungsbezogenen NAP-Maßnahmen nach Typen und Unterschieden in Aus- und Weiterbildung.

Übersicht 1: Verteilung der Maßnahmen nach Maßnahmetypen

Maßnahmetyp	Ausbildung	Weiterbildung	Gesamt
1) Maßnahmen zur Reform des Institutionengefüges			16
1.a. Institutionsverbesserung	9	1	10
1.b. Verbindungen	4	2	6
2) Maßnahmen zur Beeinflussung der Angebotsstruktur			13
2.a. Ausbild. Formen	2	7	9
2.b. neue Inhalte	4	0	4
3) Maßnahmen zur Erhöhung der Bildungs- und Ausbildungsbeteiligung			16
3.a. Ausbild. Plätze	2	2	4
3.b. finanzielle Förderung	1	4	5
3.c. Laufbahneinfluß	7	0	7
4) Maßnahmen am Übergang zwischen Ausbildung und Beschäftigung			7
4.a. Auffangeinrichtungen.	5	0	5
4.b. Vermittlung	2	0	2
Summe	36	16	52

Indikatoren

Die verschiedenen Maßnahmetypen haben aufgrund ihres unterschiedlichen Bezuges zur Beschäftigung auch unterschiedliche Voraussetzungen ihrer Abbildung in Form von input- oder output-Indikatoren³⁾.

Wir können zwischen Indikatoren auf verschiedenen Aggregations- bzw. Betrachtungsebenen unterscheiden:

- Makroindikatoren: allgemein ökonomische Faktoren, wie sie als umfassende Zielsetzung der NAPs diskutiert und formuliert wurden (z. B. Erweiterung der Beschäftigung, Reduzierung der Arbeitslosigkeit),
- Mesoindikatoren: Diese beziehen sich auf spezielle Aktionsbereiche, Leitlinien oder Bündelungen von Leitlinien oder die jeweiligen Zielgruppen (Beschäftigungschancen nach der Beteiligung an einer Ausbildung, Arbeitslosenquoten der Zielgruppen von Maßnahmen, etc.),
- Mikroindikatoren: Indikatoren auf der Ebene der einzelnen Maßnahmen.

Andererseits ist zwischen den input-seitigen Policy-Indikatoren, die sich auf die Erfassung und den Vergleich der Durchführung der Maßnahmen beziehen einerseits und den ergebnisorientierten output-seitigen Indikatoren zu unterscheiden.

³⁾ Eine erste Konzeptualisierung von Indikatoren für die Bewertung der ausgewählten Maßnahmen im Bereich der Aus- und Weiterbildung findet sich im Anhang.

- Inputseitige Policy-Indikatoren: Finanz-, TeilnehmerInnen-, Beteiligungs- und Betroffenenzahlen in Hinblick auf einzelne Maßnahmen.
- Outputseitige Indikatoren: Wirkungen spezifischer Maßnahmen in Hinblick auf Beschäftigungschancen, Höhe des Einkommens, Arbeitslosigkeitsrisiko, Dauer der Beschäftigung, Arbeitsplatzsicherheit.

Zwischen den definierten Maßnahmetypen und den verschiedenen Typen von Indikatoren kann man einen Zusammenhang dergestalt herstellen, daß die Maßnahmen der Typen (1) Maßnahmen zur Reform des Institutionengefüges und (2) Maßnahmen zur Beeinflussung der Angebotsstruktur eher Vorleistungen oder Infrastrukturleistungen darstellen, deren Beziehung zu beschäftigungspolitischen Aspekten eher indirekt und schwer erfaßbar sind und auch mit beträchtlichen zeitlichen Verzögerungen wirksam werden. Maßnahmen des Typs (3) zur Erhöhung der Bildungs- und Ausbildungsbeteiligung werden unmittelbar vorwiegend durch inputseitige Indikatoren abbildbar sein: Es werden Personen unmittelbar vom Arbeitsmarkt abgezogen, es besteht jedoch keine unmittelbar direkte Beschäftigungswirkung, manchmal wird aber auch die Trennung zwischen input- und outputseitigen Maßnahmen schwer zu ziehen sein, etwa wenn die erhöhte Beteiligung an Bildungsprogrammen von ausgegrenzten Problemgruppen selbst schon ein Ziel darstellt, oder auch bei der Bereitstellung von Lehrplätzen, die eine Beschäftigungskomponente haben. Erst Maßnahmen des Typs (4) die am Übergang zwischen Ausbildung und Beschäftigung ansetzen werden unmittelbar in outputseitige Indikatoren umsetzbar sein und direkte Beschäftigungswirksamkeit haben.

Der erste Überblick über die Gesamtheit der Maßnahmen des Aktionsplanes im Bereich der Aus- und Weiterbildung zeigt, daß eher nur eine geringe Zahl der Maßnahmen direkt im Übergangsbereich ansetzt. Mehr als die Hälfte sind in den Bereichen angesiedelt, die eher als Vor- oder Infrastrukturleistungen klassifiziert sind. Nicht ganz ein Drittel der Maßnahmen bezieht sich auf die Erhöhung der Bildungsbeteiligung.

Ein weiterer Aspekt besteht darin, daß der Bereich der Ausbildung in den Maßnahmen viel stärker bedacht wurde als der Bereich der Weiterbildung (2/3 zu 1/3 der geplanten Maßnahmen). Im Bereich der Weiterbildung ist außerdem eine gewisse Schwerpunktbildung bei der Verbesserung der Angebotsstruktur zu erkennen (Typ 2 : 7 von 16 Maßnahmen), im Bereich der Ausbildung stehen eher die institutionellen Verbesserungen (Typ 1) und die Erweiterung der Bildungsbeteiligung (Typ 3) im Vordergrund.

Diese Verteilung gibt natürlich nur einen sehr groben Überblick über die Struktur der geplanten Maßnahmen, da die einzelnen Items sehr verschiedenes Gewicht haben können. Einen besseren Überblick würden beispielsweise die veranschlagten Finanzmittel ermöglichen, die jedoch in vergleichbarer Form nicht verfügbar sind.

Aber diese Struktur gibt doch einen gewissen Eindruck über vermutliche strategische Schwerpunktsetzungen, die vielleicht gar nicht in der Form geplant worden sind, sondern sich möglicherweise

aus der Vielzahl der Einzelmaßnahmen kumulativ ergeben: Erstens ist ersichtlich, daß der Bereich der Erstausbildung, und somit die Zielgruppe der Jugendlichen bedeutend mehr Aufmerksamkeit erhält als der Bereich der Weiterbildung. Zweitens ergibt sich der Eindruck, daß eher längerfristig reformorientierte Maßnahmen hohes Gewicht haben im Vergleich zu kurzfristiger Integration.

Expertise zu ausgewählten Maßnahmen

Im vorliegenden Gutachten ist eine flächendeckende Analyse der Maßnahmen nicht möglich und nicht angestrebt, daher wurden einige Maßnahmen für eine nähere Analyse ausgewählt.

Folgender Punkte werden für diese ausgewählten Maßnahmen näher analysiert:

- Konzeptionelle Einbettung der Maßnahme in ihren umfassenden Kontext (unter diesem Gesichtspunkt wird die einzelne Maßnahme in Hinblick auf die im NAP formulierte Ausgangssituation und Zieldefinition diskutiert),
- Flächendeckung der Maßnahmen in Hinblick auf die Zielsetzung (hier wird die Maßnahme an und für sich als gegeben betrachtet und die Frage gestellt, inwieweit die einzelnen Umsetzungsschritte ihrem Umfang nach dafür geeignet sind, der in der Maßnahme formulierten Zielsetzung zu begegnen),
- Stand und Stimmigkeit der Umsetzungsschritte in Hinblick auf die Maßnahmen (an diesem Punkt wird die Frage gestellt, inwieweit die gesetzten mit den geplanten Umsetzungsschritten im Einklang stehen und inwieweit sich in den ins Auge gefaßten Umsetzungsschritten praktikable Konkretisierungen zeigen. Fehlende Umsetzungsschritte in Hinblick auf potentiell aufgezeigten Defizite der Maßnahmen stehen hier konsequenter Weise nicht zur Diskussion),
- Wichtigkeit der Maßnahmen in Hinblick auf die Anzahl der Betroffenen,
- Bezug der Maßnahmen zur Beschäftigung,
- mögliche Indikatoren input- und outputseitig,
- Stand des Wissens über/der Erhebung von diesen Indikatoren.

Übersicht 2: Auswahl der Maßnahmen für die Detailanalyse

	Ausbildung	Weiterbildung
1) Maßnahmen zur Reform des Institutionengefüges		
a. Durch institutionsinterne Verbesserungen		
b. Durch die Verbesserung der Verbindungen zwischen Organisationen	Intensivere Kooperation Schule-Universität-Wirtschaft (S1/LL6/17)	
2) Maßnahmen zur Beeinflussung der Angebotsstruktur		
a. Durch Schaffung neuer/zusätzlicher Ausbildungsformen und -stätten		Verbesserung des Zugangs zur Weiterbildung für regional oder anderweitig Benachteiligte (S1/LL5/16)
b. Durch Implementierung neuer/zusätzlicher Inhalte		
3) Maßnahmen zur Erhöhung der Bildungs- und Ausbildungsbeteiligung		
a. Durch die Schaffung direkter Ausbildungsplätze		Nachholen des Hauptschulabschlusses für Jugendliche bis 18 Jahre (S1/LL5/13)
b. Durch die finanzielle Förderung von Aus- und Weiterbildung		
c. Durch die Beeinflussung von Bildungslaufbahnen	Verbleibsquote im Schnittstellenbereich der BMHS erhöhen (S1/LL6/17)	
4) Maßnahmen am Übergang zwischen Ausbildung und Beschäftigung		
a. Durch die Schaffung von Auffangeinrichtungen	Schaffung einer Vorlehre als Alternative zur Hilfsarbeit für benachteiligte Jugendliche (S1/LL7/26)	
b. Durch die Vermittlung am Übergang	Vermittlungsstellen für Absolventen an Unis und FHS sowie deren Vernetzung (S1/LL6/21)	

Die Auswahl orientiert sich an der zuvor vorgenommenen Typisierung der Maßnahmen, der Abdeckung der relevanten Leitlinien 5 bis 7 und an der Relation zwischen Aus- und Weiterbildung. Die Auswahl stellt daher nicht unbedingt auf die Bedeutung der Maßnahmen im Rahmen des gesamten Spektrums ab. Es wurden als wichtige eingeschätzte Maßnahmen ausgewählt, wobei auf die Repräsentation der verschiedenen Typen und Bereiche geachtet wurde, d. h. es sind viele andere Maßnahmen im Vergleich zu den ausgewählten Maßnahmen als ebenso bedeutend, oder teilweise auch als bedeutender einzuschätzen.

Bei der Detailbesprechung einzelner ausgewählter NAP-Maßnahmen und in den Tabellen im Anhang werden, soweit dies möglich war und nicht erst gesonderte Studien für eine Wirkungsanalyse durchgeführt werden müssen, Indikatoren zur Evaluation vorgeschlagen. Es handelt sich dabei um Indikatoren auf deren Basis es grundsätzlich möglich sein müßte, die Wirkung von Maßnahmen zu

evaluieren. Vor allem die inputseitigen und damit sehr maßnahmennahen Indikatoren konnten weitgehend aber nicht daraufhin geprüft werden, welchen Aufwand ihre Erhebung mit sich bringt, und ob in ihrem Zusammenhang überhaupt bereits Aufzeichnungen bzw. Datengrundlagen existieren. Demgegenüber wurde die Baseline der outputseitigen Indikatoren, soweit dies möglich war beschrieben und in ihrer zeitlichen Entwicklung dargestellt. Teilweise besteht noch eine gewisse Lücke bis zum Anfangspunkt der Implementation des NAP, die sich aus der Datenverfügbarkeit überhaupt, oder aber aus der mangelnden zur Verfügung stehenden Zeit für Recherchen für die vorliegende erste Einschätzung ergeben kann.

Für die Evaluation der Wirkung von NAP-Maßnahmen bedeutet dies nun, daß die Beobachtung wohldefinierter Makroindikatoren mit vertretbarem Aufwand zu leisten sein wird. Je maßnahmenäher und damit genauer die Evaluation angesetzt werden soll, desto größer gestaltet sich die Notwendigkeit eigener Datenerhebungen und Studien. Es wird aufgrund der in eigenen Studien drastisch erhöhten Möglichkeiten von genauer Wirkungsanalyse empfohlen, für einzelne ausgesuchte Maßnahmen (z. B. Vorlehre, Nachholen des Hauptschulabschlusses) eben solche Studien in Auftrag zu geben.

2. Maßnahmen im Bereich der Erstausbildung

Im Bereich der Jugendlichen wird im Nationalen Aktionsplan ein differenzierter und vielfältiger Ansatz verfolgt, der sich auf die verschiedenen Politikbereiche zur Integration von Jugendlichen in den Arbeitsmarkt und in Beschäftigung erstreckt. Für das vorliegende Gutachten wurde vor allem der Bereich der Schulbildung (LL6) ausgewählt, der natürlich vielfältige Verbindungen zu den anderen Maßnahmen (Lehrlingsausbildung, Arbeitsmarktpolitik, insbesondere LL1, LL4, LL7) aufweist. Dieses Gutachten ist somit ein Teil einer arbeitsteiligen Vorgangsweise, in deren Rahmen die verschiedenen Maßnahmen des Nationalen Aktionsplanes in mehreren Teilprojekten analysiert werden.

Allgemein können drei Politikbereiche unterschieden werden, die geeignet sind, die Integration von Jugendlichen in den Arbeitsmarkt zu verbessern:

- Bildungs- und Ausbildungspolitik
- Beeinflussung der Arbeitskosten
- Aktive Arbeitsmarktpolitik.

Alle drei Politikbereiche werden im Nationalen Aktionsplan berücksichtigt, wobei es in Österreich aufgrund des institutionellen Systems der Lehrlingsausbildung spezifische Überschneidungen zwischen diesen Politikbereichen gibt: Lehrlinge sind gleichzeitig in Ausbildung und in Beschäftigung, sie bekommen von den Lehrbetrieben eine Lehrlingsentschädigung, die auch in das System der kollektivvertraglichen Lohnverhandlungen eingebunden ist. Insofern ist dieser Bereich der Ausbil-

dung auch direkt mit der Politik der Beeinflussung der Arbeitskosten verbunden. Lehrplätze werden in einem spezifischen Arbeitsmarktsegment, dem Lehrstellenmarkt besetzt, wobei die Nachfrage nach Lehrlingen, ihre Auswahl und die Stellenbesetzung den unternehmerischen Entscheidungen unterliegt. Diese Vorgänge werden durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik beeinflusst. Darüber hinaus kommt den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Jugendliche im allgemeinen auch die Funktion zu, Probleme zu kompensieren, die während der Vorkarriere entstanden sind, insbesondere wenn ein minimales Niveau von Ausbildung und Beschäftigungsfähigkeit nicht erreicht wurde, oder wenn ungünstige Ausbildungs- oder Berufswege gewählt wurden⁴).

Die Bildungs- und Ausbildungspolitik im schulischen Sektor steht in einem engen Zusammenhang mit der Lehrlingsausbildung und dem Jugendarbeitsmarkt, indem in den letzten Jahrzehnten eine Situation des Wettbewerbes zwischen diesen beiden Bereichen entstanden ist: Jugendliche, die in zunehmendem Maße eine schulische Ausbildung wählen, gehen dem Bereich der Lehrlingsausbildung verloren. Umgekehrt bilden die Jugendlichen, denen es nicht gelingt, am Lehrlingsmarkt eine Lehrstelle zu finden, eine potentielle Zielgruppe auch für das schulische Ausbildungswesen. Schließlich bildet die Lehrlingsausbildung wiederum eine potentielle Alternative für Jugendliche, die ihre schulische Laufbahn vorzeitig beenden. Im Zusammenhang mit dem mangelnden Angebot an Lehrstellen für die Lehrstellensuchenden wird auch ein direkter Zusammenhang mit der Schulpolitik hergestellt, indem auf die mangelnde Beschäftigungs- und Leistungsfähigkeit der Lehrstellensuchenden hingewiesen wird.

Die vorliegende Analyse konzentriert sich auf die Maßnahmen im Bereich der Bildungs- und Ausbildungspolitik, muß aber bis zu einem gewissen Grad die angesprochenen Überschneidungen aufgrund der komplementären Wirkungen berücksichtigen. Dieser Politikbereich erscheint insbesondere auch deshalb sehr wichtig zu sein, weil die Wirksamkeit der beiden anderen Maßnahmenbereiche (Arbeitskosten und aktive Arbeitsmarktpolitik) in verschiedenen Studien bisher als durchaus ungeklärt oder als nicht besonders günstig herausgestellt wurde⁵).

Zur Ausgangssituation im Bereich der Erstausbildung

Im Hinblick auf die Ausgangssituation sind zwei unterschiedliche Dimensionen zu beachten,

- die Verbesserung der Ausbildungssysteme zur Schließung der Qualifikationslücke und

⁴) EC DG V (1997B), Comparative analysis of national performance with respect to the integration of youth in to the labour market – The role of public policies. Brüssel: mimeo (ELC/009/97/EN rev1-Addendum).

⁵) Ebd.; siehe auch: OECD Employment Outlook 1996, Ch. IV, Dolado, J. et al. (1996), The economic impact of minimum wages in Europe. Economic Policy (Oct.), pp. 319-372; Fay, R. (1996), Enhancing the effectiveness of active labour market policies: evidence from programme evaluation in OECD countries, OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 18. Paris: OECD; Ryan, P./Büchtemann, C. F. (1996), "The School-to-work Transition" in International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation ed. by G. Schmid, J. O'Reilly, and K. Schömann, Cheltenham: Elgar: S. 308-347.

- die Verbesserung der Bedingungen der Integration der Jugendlichen in Arbeitsmarkt und Beschäftigung.

Auf beiden Dimensionen sind Maßnahmen im Bereich der Schul- und Hochschulbildung grundsätzlich als sehr wichtig einzustufen. Die Qualifikationslücke bezieht sich darauf, daß die neuen Beschäftigungsmöglichkeiten überproportional in den qualifizierten Berufen und Sektoren entstehen, während das Arbeitsangebot oft noch über traditionelle oder unzureichende Qualifikationen verfügt, und auch das Ausbildungssystem dazu neigt, hinter dieser Dynamik zurückzubleiben. Die Bedingungen der Integration der Jugendlichen in Arbeitsmarkt und Beschäftigung beziehen sich auf die unmittelbar gegebene Situation am Arbeitsmarkt, die durch eine Reihe von weiteren wirtschaftlichen, sozialen und institutionellen Faktoren beeinflusst werden, etwa durch die aktuelle konjunkturelle Entwicklung, die demografische Altersverteilung und -entwicklung der Bevölkerung, sowie die Relationen zwischen verschiedenen Ausbildungsformen und Beschäftigung der Jugendlichen.

Diese beiden Dimensionen erscheinen für die österreichische Beschäftigungsstrategie im Bereich der Erstausbildung von großer Bedeutung, da die Bedingungen im Bereich von Jugendarbeitsmarkt und -beschäftigung vergleichsweise günstig sind, auf der anderen Seite gibt es jedoch Hinweise auf grundlegende Umbrüche im Bereich des Erstausbildungssystems. Es ist davon auszugehen, daß Wechselwirkungen zwischen diesen beiden Dimensionen bestehen, die durch die Maßnahmen im Rahmen des Nationalen Aktionsplanes beeinflusst werden, so daß hier durchaus längerfristige Entwicklungspfade im Bereich der Erstausbildung in bestimmter Richtung modifiziert werden können. Darüber hinaus kann man aufgrund von Ergebnissen zur Maßnahmenevaluation ebenfalls von Wechselwirkungen zwischen den kurzfristig ausgerichteten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und der Ausbildungspolitik ausgehen, indem Maßnahmen zur Entwicklung des Ausbildungssystems möglicherweise auch für die Verbesserung der Integration der Jugendlichen in den Arbeitsmarkt wirksamer sind als die unmittelbar wirkenden Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

a) *Bedingungen der Integration der Jugendlichen*

Die Bedingungen der Integration der Jugendlichen in Arbeitsmarkt und Beschäftigung sind in Österreich bisher als günstig einzuschätzen. Dies ergibt sich einerseits im internationalen Vergleich, in dem sich die österreichische Situation aufgrund der verwendeten Vergleichsindikatoren⁴⁾ Mitte der neunziger Jahre folgendermaßen darstellt:

⁴⁾ Vgl. EC DG V 1997B; EC, DG V (1997C), Vergleichende Analyse der nationalen Beschäftigungsleistung bezüglich der Integration von Jugendlichen in den Arbeitsmarkt. Brüssel: mimeo (ELC/009/97/DE rev. 1); OECD-Indikatoren; Lassnigg, L. & Pollan, W. (1996), Die österreichische Qualifizierungspolitik im internationalen Vergleich, WIFO-Monatsberichte 12/1996, S. 763-780.

- Österreich gehört zu den EU-Ländern mit den höchsten Beschäftigungsquoten und den niedrigsten Anteilen arbeitsloser und nichterwerbstätiger Personen unter den 15- bis 19jährigen wie auch unter den 20- bis 25jährigen.
- Auch die Arbeitslosenquote in den beiden jugendlichen Altersgruppen und die Relation der Jugendarbeitslosenquote zur Erwachsenenarbeitslosenquote ist in Österreich vergleichsweise sehr günstig. Hinsichtlich der Dauer der Arbeitslosigkeit von Jugendlichen liegt Österreich ebenfalls in der günstigsten Gruppe.
- Die Beteiligung in Ausbildung ist unter den 15- bis 19jährigen Jugendlichen hoch (in der Gruppe der 20- bis 24jährigen ist diese jedoch vergleichsweise niedrig), auch hat ein hoher Anteil der Jugendlichen Abschlüsse der oberen Sekundarstufe, darunter häufig berufsbildende Abschlüsse.
- In Österreich sind aber auch die Hintergrundfaktoren, die mit einer günstigen Beschäftigungslage der Jugendlichen korrelieren, vergleichsweise günstig: hohes Beschäftigungswachstum, hohe Beschäftigungsquote und niedriger Anteil an Jugendlichen in der Bevölkerung.

Die Entwicklung der Situation am österreichischen Jugendarbeitsmarkt zeigt in den letzten Jahren jedoch auch Veränderungen, die auf eine Anspannung hinweisen⁷⁾:

Seit dem Ende der achtziger Jahre zeigt sich eine Steigerung der Arbeitslosigkeit der Jugendlichen, im Jahr 1995 wurde der vorherige Höhepunkt (1987) erreicht, und in den Jahren 1996 und 1997 überschritten. Die Arbeitslosenrate der Jugendlichen steigt stärker als der Anteil der arbeitslosen Jugendlichen an der Bevölkerung. Der Einschluß der Lehrstellensuchenden in die Arbeitslosigkeit erhöht den Arbeitslosenanteil um etwa einen halben Prozentpunkt und die Arbeitslosenrate um fast einen Prozentpunkt. Im Vergleich zur Gesamt-Arbeitslosenrate liegt die Arbeitslosenrate der Jugendlichen ohne Lehrstellenmarkt zwar in den neunziger Jahren durchgängig niedriger, unter Einschluß der Arbeitslosigkeit am Lehrstellenmarkt ist die Jugendarbeitslosigkeit jedoch gleich hoch (1991-95) oder etwas höher als die Gesamtarbeitslosigkeit (1988-90, 1996-97). Seit 1993 liegt die spezielle Lehrstellenmarkt-Arbeitslosenrate über der gesamten Jugendlichen-Arbeitslosenrate, und in den Folgejahren öffnete sich eine Schere, die 1996 mit einer Arbeitslosenrate am Lehrstellenmarkt von 12,5% einen Höhepunkt erreichte (vgl. auch Anhang-Grafiken 1, 2).

Die stärkere Steigerung der Arbeitslosenrate im Vergleich zum Arbeitslosenanteil verweist auf ein weiteres Faktum, nämlich auf einen deutlichen Rückgang der Erwerbsquote in der Gruppe der 15- bis 19jährigen seit dem Anfang der neunziger Jahre (von 51% auf 43%). Gleichzeitig ist die jugendliche Bevölkerung insgesamt seit der zweiten Hälfte der achtziger Jahre deutlich geschrumpft (von fast 1,3 Mio. auf etwas unter 1 Mio.), was zu einer beträchtlichen Entlastung des Arbeitsmarktes beigetragen hat.

⁷⁾ Vgl. Lassnigg, L. (1998), Youth Labour Market Policy in Austria. Consultancy report for the OECD. Wien (Man.).

In geschlechtsspezifischer Differenzierung ist periodenweise eine unterschiedliche Relation und Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit von Männern und Frauen zu beobachten: 1983-85 und ab 1992-96 liegt die Quote der Männer höher, 1986-91 und 1997 liegt die Quote der Frauen höher. Differenziert man die Jugendlichen nach Altersgruppen, so ist die Arbeitslosenrate der Frauen unter den Frauen in der Gruppe der 15- bis 18jährigen deutlich höher, während in der Gruppe der 19- bis 25jährigen die Arbeitslosenrate der Männer höher ist (vgl. auch Anhang-Grafiken 3, 4).

Der Bestand an jugendlichen Arbeitslosen ist seit der zweiten Hälfte der achtziger Jahre bei Männern und Frauen etwa stabil geblieben, der Anteil der Jugendlichen am Gesamtbestand der Arbeitslosen hat sich bei den Frauen um fast 15 Prozentpunkte und bei den Männern um etwa 10 Prozentpunkte verringert (vgl. auch Anhang-Grafik 5).

Nach dem Bildungsstand bestehen unter den jugendlichen Arbeitslosen unterschiedliche geschlechtsspezifische Strukturen, die die unterschiedlichen Ausbildungswege spiegeln: Unter den jungen Männern ist die Zahl der arbeitslosen Lehrabsolventen höher als die der Pflichtschulabsolventen, unter den jungen Frauen ist die Zahl der arbeitslosen Lehrabsolventinnen niedriger als die der Pflichtschulabsolventinnen, die Zahl der arbeitslosen BMS-Absolventinnen liegt an dritter Stelle und im Vergleich zu den Männern etwa doppelt so hoch. Die Bestände bei den höheren Ausbildungsabschlüssen (Matura und Hochschule sind sehr gering).

Hinsichtlich der Entwicklung zeigt sich bei den jungen Männern seit dem Beginn der neunziger Jahre ein steigender Trend, wenn auch nicht einheitlich, bei den jungen Frauen ist jedoch eher ein fallender Trend zu beobachten. Die verschiedenen Bildungsstufen entwickeln sich bei Männern und Frauen teilweise unterschiedlich:

- MaturantInnen liegen eher über dem Durchschnitt, HochschulabsolventInnen liegen unter dem Durchschnitt, die Bestände sind jedoch vergleichsweise klein,
- bei den jungen Frauen entwickeln sich die Lehrabsolventinnen eher ungünstiger als der Durchschnitt, bei den Männern eher günstiger,
- Fachschule und Pflichtschule zeigen tendenziell ein gegenläufiges Muster: bei den jungen Männern im Vergleich zum Durchschnitt ungünstig, bei den jungen Frauen eher etwas günstiger.

b) *Befunde und Projektionen zur Qualifikationslücke*

Unter dem Aspekt der Qualifikationslücke ist die österreichische Ausgangssituation weniger klar. Dies hängt in großem Maße mit unterschiedlichen Bewertungen zentraler Indikatoren für die Beschreibung des Qualifikationsniveaus zusammen.

Der Strukturwandel in Richtung "Dienstleistungsgesellschaft", und das damit einhergehende Wachstum des "tertiären" (Dienstleistungs)-Sektors ist in Österreich vergleichsweise schwächer ausgeprägt und langsamer vor sich gegangen ist als in anderen Ländern. Noch in den achtziger Jahren wurde für Österreich festgestellt:

- ein quantitativ stark ausgeprägter Produktionssektor,
- ein langsamer Strukturwandel zwischen Sektoren,
- ein schwach ausgeprägter Bereich der qualifizierten Dienstleistungsberufe, insbesondere der unternehmensbezogenen Beratungs- und Unterstützungsdienstleistungen⁸⁾,
- die vergleichsweise schwache Tendenz der Tertiärisierung bedeutet auch eine langsame und geringe "Ausgliederung" von Leistungen in Form von marktgängigen Angeboten, d. h. daß ein sehr hoher Anteil von Dienstleistungen innerhalb der Unternehmen des Produktionssektors durchgeführt wird⁹⁾,
- es besteht auch für viele Bereiche qualifizierter und professioneller Dienstleistungen ein hoher Grad der Regulierung (Kammern), so daß teilweise monopolähnliche Strukturen zu einem vergleichsweise hohen Preisniveau führen können¹⁰⁾.

Seit der ersten Hälfte der neunziger Jahre zeichnet sich nun aufgrund von neueren Studien und Projektionen eine Entwicklung ab, derzufolge stärkere Beschäftigungsverluste im Produktionssektor zu verzeichnen sind, denen nicht unbedingt entsprechende Zuwächse im Dienstleistungsbereich gegenüberstehen¹¹⁾. Eine Projektion der Beschäftigungsentwicklung bis 2000, die für das AMS-Österreich durchgeführt wurde, ergibt folgendes Grundmuster¹²⁾: Die Grundstruktur der Umschichtung der Beschäftigung nach Berufen, wie sie aufgrund der Entwicklung im letzten Jahrzehnt projiziert werden kann, entspricht dem Bild der Qualifikationslücke.

⇒ Im Bereich der **Produktionsberufe** (inkl. Bergbau-, Energie-, Bauberufe) ist nach den vorliegenden Projektionen bis zum Jahr 2000 in keiner der 20 unterschiedenen Berufskategorien mit

⁸⁾ Vgl. die entsprechenden Auswertungen der OECD-Jobs-Study in Lassnigg, L. & Pollan, W. (1996), Die österreichische Qualifizierungspolitik im internationalen Vergleich, WIFO-Monatsberichte 12/1996, S. 763-780; vgl. auch Hammerer, G. & Putschek, M. (1996), Industriennahe Dienstleistungen. IWI-Arbeitsheft 15, Wien.

⁹⁾ Vgl. Mesch, M., Hrsg., (1998), Neue Arbeitsplätze in Österreich. Wien: Manz, insbesondere den Beitrag: Kratena, K. (1998), Die Tertiärisierung von Inputstruktur, Produktion und Beschäftigung. Eine Input-Output-Analyse für Österreich 1976-1994. In: Mesch 1998, S. 199-246.

¹⁰⁾ Vgl. Bauer, J. M. et al. (1988), Möglichkeiten des Einsatzes von Deregulierungsmaßnahmen als wirtschaftspolitisches Instrument im Bereich des Gewerbes und der freien Berufe in Österreich. Wien: Forschungsbericht im Auftrag des BMF; Hammerer, G. & Putschek, M. (1996), Industriennahe Dienstleistungen. IWI-Arbeitsheft 15, Wien; Felderer, B. et al. (1998), Re-regulierung der Freien Berufe. IHS-Forschungsbericht. Wien.

¹¹⁾ Vgl. ÖIR (1997), Die neue Industrielandschaft in der Informationsgesellschaft. Veranstaltungsdokumentation, Wien.

¹²⁾ Lassnigg, L., Prenner, P. & Steiner, P. (1997), Die Zukunft der österreichischen Berufs- und Qualifikationslandschaft. IHS-Forschungsbericht. Wien.

Wachstum zu rechnen. Insgesamt geht die Zahl der Erwerbstätigen in den Produktionsberufen von 878.900 im Jahr 1995 auf prognostizierte 829.100 im Jahr 2000 zurück (-5,7%).

⇒ Im Gegensatz zu den Produktionsberufen gibt es bei den 36 Kategorien von **Dienstleistungsberufen** kaum eine Berufsgruppe mit zu erwartender rückläufiger Erwerbstätigenzahl. Nur vier von 36 Berufsgruppen weisen einen signifikanten *Beschäftigungsrückgang* auf, der vollständig auf die negativen Berufseffekte aufgrund der niedrigen Qualifikation dieser Berufsgruppen zurückgeführt werden kann: Für den Großteil der Dienstleistungsberufe sind Beschäftigungszuwächse bzw. konstante Beschäftigung zu erwarten, wobei generell gilt, daß höher qualifizierte Berufsgruppen (Akademiker, Techniker, Medienberufe) stärker begünstigt sind als niedrig qualifizierte Berufsgruppen. Dies zeigt sich auch am prognostizierten Berufseffekt, der für die qualifizierten Berufsgruppen stark positiv und für die niedrig qualifizierten negativ ist (die detaillierten Ergebnisse werden in Tabellenform im Anhang ausgewiesen).

Insbesondere ergibt sich in den vorliegenden Projektionen eine eindrucksvolle Aufwertung des Qualifikationsangebotes aus dem Bildungswesen, sowie eine bedeutende formale Höherqualifizierung der Berufstätigen. Die Tertiärisierung der Beschäftigung geht mit einem Prozeß der formalen Höherqualifizierung der Berufstätigen einher, wobei auch das Ausmaß von Aufstiegsprozessen in höherqualifizierte Berufspositionen das Ausmaß von Dequalifizierung bisher bedeutend, wenn auch in zunehmend abgeschwächtem Ausmaß, übersteigt¹³⁾.

Übersicht 3: Projektion der Erwerbstätigen nach Bildungsebenen

Bildungsebenen			Erwerbstätige (in Tsd.)		Progn. Wachstum (in %)		Progn. jährl. Effekte (in &)	
			1995	2000	1995-2000	jährlich ¹	BG ²	Qualif. ³
1	Q1	Pflichtschule	830,0	692,3	- 16,59	- 3,56 *	- 0,92	- 2,64
2	Q2	Lehre	1.357,7	1.391,0	2,45	0,49 *	- 0,43	0,92
3	Q3	Berufsbildende mittlere Schulen (BMS)	374,8	374,9	0,03	0,01	0,30	- 0,29
4	Q4	Allgemeinbildende höhere Schulen (AHS)	203,5	209,3	2,87	0,57 *	1,42	- 0,85
5	Q5	Berufsbildende höhere Schulen (BHS)	308,1	361,6	17,36	3,25 *	1,11	2,15
6	Q6	Hochschulen, Universitäten	269,4	334,1	24,03	4,40 *	1,89	2,51
Insgesamt			3.343,6	3.363,3	0,59	0,12		

¹³⁾ Zur Erfassung der Relation von Dequalifizierung und Höherqualifizierung kann man einerseits die Beschäftigung von HochschulabsolventInnen in den Hochqualifizierten Berufen als Referenz annehmen und das Ausmaß von HochschulabsolventInnen in niedrigeren Positionen (1991 etwa 41.000) mit dem Ausmaß der nicht-hochschulischen Abschlüsse in Hochqualifizierten Positionen (1991 etwa 368.000) vergleichen. Oder man kann von den PflichtschulabsolventInnen in den Hilfs- und Anlernberufen ausgehen, und die PflichtschulabsolventInnen in höheren Positionen (1991 etwa 758.000) mit den beruflich Qualifizierten in Hilfs- und Anlernberufen (1991 etwa 190.000) vergleichen. Diese Relationen hängen teilweise von der Definition der Berufspositionen ab, zeigen aber insgesamt offensichtlich, daß die Höherqualifizierungschancen die Dequalifizierungsrisiken doch bedeutend überwiegen. Insgesamt macht der Bestand an beruflich Aufqualifizierten nach der Volkszählung 1991 noch immer etwa das fünffache der Abqualifizierten aus. Die Entwicklung in den achtziger Jahren deutet jedoch darauf hin, daß sich die Relation zwischen Höherqualifizierung und Dequalifizierung doch bedeutend verschlechtert hat.

* Jährliches Wachstum ist signifikant von Null verschieden ($\alpha = 0,05$ pro Bildungsebene). –¹ Das progn. jährliche Wachstum ist die Summe aus dem Beitrag d. Berufsgruppen (BG) und dem Qualifikationseffekt. –² Beitrag der Berufsgruppen (BG) zum jährlichen Wachstum (Summe aus Niveau- und Berufseffekt): prognostiziertes Wachstum unter Konstanthaltung der Verteilung der Bildungsebene auf die Berufsgruppen. –³ Qualifikationseffekt: Wachstum aufgrund der Veränderung der Verteilung der Bildungsebene auf die Berufsgruppen.

Die Ergebnisse nach dem formalen Bildungsstand zeigen klare Unterschiede nach dem Status in der Hierarchie der Qualifikationen, die teilweise dem aktuellen Meinungsbild in der Öffentlichkeit widersprechen, wo häufig die Anspannungen im Bereich der akademischen Berufe betont werden, und gleichzeitig die Gefahr von Defiziten im Bereich der Lehrabsolventen gesehen wird. Die vorliegenden Projektionen weisen ganz klar auf bedeutende Beschäftigungszuwächse im Bereich der AbsolventInnen von Universitäten und Hochschulen (Ausweitung der Beschäftigung um +24% bzw. +65.000 Personen zwischen 1995 und 2000) sowie etwas weniger stark ausgeprägt von Berufsbildenden Höheren Schulen (BHS; +17% bzw. +54.000 Personen) hin. Eine detaillierte Analyse des Berufseinstiegsprozesses der UniversitätsabsolventInnen zeigt aber auch, daß die Beschäftigung von jungen AkademikerInnen mit bedeutenden Einkommenseinbußen und teilweise auch mit der Ausweitung flexibler Beschäftigungsformen verbunden ist¹⁴). Demgegenüber ergibt sich im Bereich der LehrabsolventInnen im gleichen Zeitraum 1995-2000 mit einem Zuwachs von +2,5% bzw. +33.000 absolut eine Stagnation, die Anzahl der Beschäftigten, die einen Pflichtschulabschluß als höchste Qualifikation aufweisen, deutlich zurück (–17%, bzw. absolut –138.000).

Die Ergebnisse der Komponentenerlegung geben einige zusätzliche Aufschlüsse über die Faktoren, die das Zustandekommen der Projektionsergebnisse beeinflussen. Während im Bereich der Pflichtschule sowohl Berufs- als auch Qualifikationseffekt stark negativ sind, sind bei den Hochschulen/Universitäten und bei den BHS beide Effekte klar positiv. Das bedeutet, daß sowohl die Beschäftigung in den Berufsgruppen, wo die entsprechenden AbsolventInnen vorwiegend beschäftigt sind, abnimmt (Pflichtschule) bzw. wächst (Universitäten/Hochschulen und BHS), und daß auch die jeweiligen formalen Bildungsabschlüsse innerhalb der Berufsgruppen abnehmen (Pflichtschule) bzw. zunehmen (Universitäten/Hochschulen und BHS).

Beachtenswert ist der negative Qualifikationseffekt für die AbsolventInnen der BMS und AHS. Das bedeutet, daß diese beiden Abschlüsse an Gewicht innerhalb der Berufsgruppen verlieren, und daher deren moderates Wachstum auf die positive Entwicklung der Gesamtbeschäftigung in den Berufsgruppen zurückzuführen ist.

Im Bereich der Lehrausbildung zeigt sich das gegenteilige Muster, indem der Berufseffekt negativ, aber der Qualifikationseffekt positiv ist. Demnach steigt zwar die Bedeutung des Lehrabschlusses innerhalb der Berufsgruppen, jedoch haben die wichtigen Berufsgruppen für die LehrabsolventInnen eine negative Entwicklungstendenz. Dieses Muster kann auch die widersprüchlichen Wahrnehmungen und Erscheinungen über die Entwicklungen im Bereich der Lehrlingsausbildung, wie sie in der qualifikationspolitischen Diskussion immer wieder zum Ausdruck kommen, plausibel

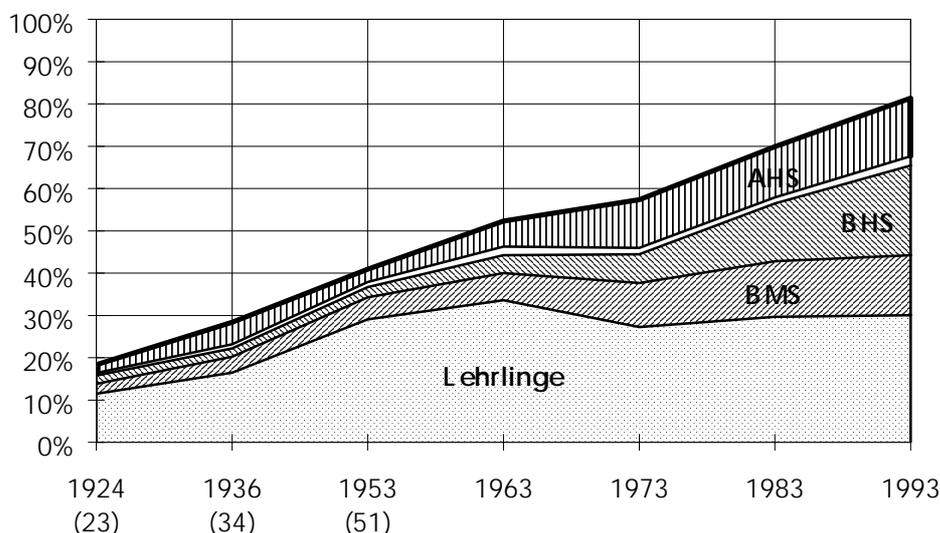
¹⁴) Vgl. Lassnigg, L. et al. (1998), Zur Beschäftigung von HochschulabsolventInnen. IHS-Forschungsbericht. Wien.

machen: Auf der einen Seite steigt das Gewicht der Lehre *innerhalb* der Berufsbereiche, das wird auch in der Personalpolitik der betroffenen Firmen unmittelbar wahrgenommen. Auf der anderen Seite ist jedoch die Beschäftigung in den betroffenen Bereichen insgesamt rückläufig – wenn man annimmt, daß viele Firmen in diesem Prozeß steigendem Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind, und vielleicht auch um ihre Existenz kämpfen, so wird die Dringlichkeit einsichtig, mit dem der Qualifikationsbedarf vermutlich teilweise ansteht und auch geäußert wird.

Gleichzeitig ist auch festzustellen, daß das Qualifikationsangebot aus der Erstausbildung sich sehr stark auf den sekundären Sektor bezieht. Vorliegende Projektionen des Bildungsverhaltens in die Zukunft weisen auch darauf hin, daß sich eine Verschiebung in Richtung auf ein erweitertes Angebot für den Dienstleistungsbereich nicht abzeichnet. Sehr wohl zeichnet sich jedoch eine gravierende Umschichtung des Qualifikationsangebotes innerhalb der Sektoren in Richtung höherer schulischer Abschlüsse ab. Mit Ausnahme der Landwirtschaft wird prognostiziert, daß sich das Angebot an neuen Abschlüssen in allen wirtschaftlichen Sektoren grundlegend von der Dominanz der Lehrlingsausbildung zur Dominanz der berufsbildenden höheren Schulen (BHS) verschieben könnte.

Wenn man die Veränderungen der Qualifikationsanforderungen im Zuge der technologischen und organisatorischen "Revolutionen" unter dem Stichwort der Informationsgesellschaft ins Kalkül zieht, so werden im Rahmen einer politischen Innovationsstrategie auch weiterhin Prozesse der Höherqualifizierung erforderlich sein. Die Höherqualifizierung geht im österreichischen Bildungswesen bereits in der Vergangenheit langfristig in der Form vor sich, daß der Zugang in die Vollzeitschulen und in den Hochschulsektor steigt, und die Lehrlingsausbildung an Boden verliert. Die bedeutendste Veränderung in den letzten Jahrzehnten ist das Wachstum der berufsbildenden Schulen, die den größten Beitrag zur Steigerung der Bildungsbeteiligung leisteten, insbesondere die BHS. Gleichzeitig erhöht sich die Neigung der BHS-AbsolventInnen, ihren Ausbildungsweg im Hochschulwesen fortzusetzen.

Abbildung 1: Entwicklung der Bildungsbeteiligung auf der Oberstufe 1924-1993*
(in Prozent der 14/15- bis 19jährigen)

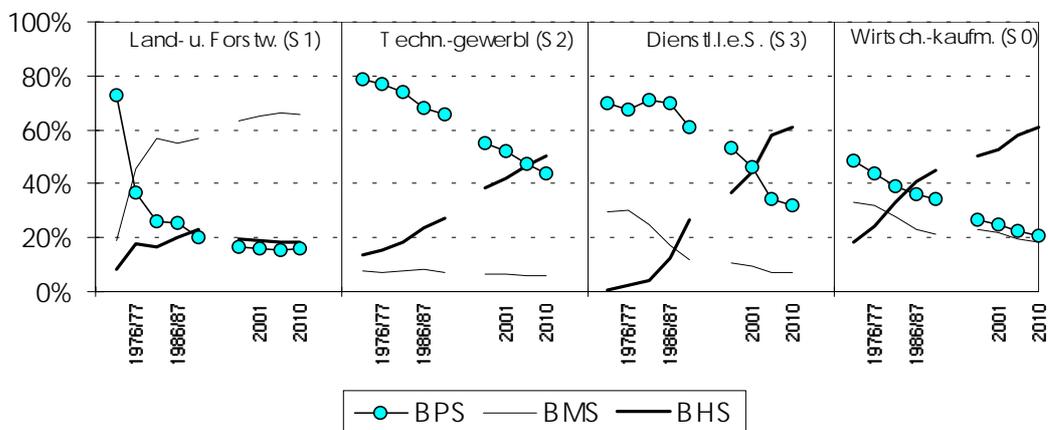


* 1924-1995 weichen die Zeitpunkte der demografischen Werte leicht von den Zeitpunkten der Bildungsbeteiligung ab (Jahreszahlen in Klammer)

Projektionen der zukünftigen Bildungsbeteiligung sind im einzelnen mit hoher Unsicherheit behaftet, da viele Faktoren, die die Bildungsbeteiligung bestimmen, unzureichend untersucht und bekannt sind, und da außerdem politische Entscheidungen in der Luft liegen oder bereits getätigt wurden, deren Effekte auf die weitere Entwicklung schwer absehbar sind¹⁵⁾. Projiziert man die Entwicklung der Bildungsbeteiligung in die Zukunft weiter, so ergibt sich beispielsweise aus dem IHS-Szenarienmodell für den Bereich der Berufsbildung einen radikalen Rückgang der Lehrlingsausbildung und ein deutlicher weiterer Anstieg der berufsbildenden höheren Schulen (BHS).

¹⁵⁾ Die verfügbaren Projektionen bis zur Mitte der neunziger Jahre gehen in ihren Ergebnissen ziemlich weit auseinander. Diese Untersuchungen zur Entwicklung der Bildungsbeteiligung in Österreich, und daran anschließende Projektionen in die Zukunft sind meistens eher mechanisch vorgegangen, und erklärende Fragestellungen standen eher im Hintergrund. Ein dynamisches Szenarienmodell am IHS hat versucht, stärker auf inhaltlich gestützten Erklärungsfaktoren aufzubauen. Vgl. z. B. Holzinger et al. (1991), Riedel (1994), Müller, Lassnigg u. a. (1992), Müller (1994); vgl. zur Diskussion auch Bauer, Wingert, Schlöglmann (1996). Bauer, F./O. Wingert & W. Schlöglmann (1996), Bildungspolitik zwischen Vision und Realität. Linz: AK. Holzinger, E., et al. (1991), Der regionale Versorgungsbedarf an Bildungseinrichtungen. Expertengutachten des Österreichischen Instituts für Raumplanung (ÖIR), ÖROK-Schriftenreihe Nr. 91, Wien. Müller, K. H. (1994), Neuschätzung des Bildungsmodells, Forschungsbericht für das BMUK, Wien: IHS. Müller, K. H., Lassnigg, L. u. a. (1992), Langfristige Szenarienanalyse des österreichischen Bildungssystems, Forschungsbericht für das BMUK, Wien: IHS. Riedel, M. (1994), Ökonomische Analyse der Schulfinanzierung in Österreich: Projektionen 1993-2010. In: Lassnigg, L., Pechar, H. & Riedel, M., Finanzielle Aspekte der Schulentwicklung, IHS-Forschungsbericht. Wien, S. 167-207.

Abbildung 2: Entwicklung der Ausbildungsstruktur der SchülerInnen und Lehrlinge nach Sektoren nach dem IHS-Szenarienmodell I (in Prozent, ab 1996 Projektion)



Im Szenarienmodell wurden die Schultypen auch in einer groben Zuordnung zur wirtschaftlichen Dreisektoren-Gliederung analysiert, wobei die wirtschaftsberuflichen Schulen¹⁶⁾ aufgrund ihrer unspezifischen beruflichen Verwendung sowohl im sekundären als auch im tertiären Sektor in einer eigenen Gruppe herausgehoben wurden. Es ergibt sich in dieser Betrachtung eine bemerkenswerte Verschiebung innerhalb der Ausbildungen für die vier wirtschaftlichen Sektoren: In allen Bereichen dominierte am Anfang der siebziger Jahre noch deutlich die Lehrlingsausbildung. Deren Anteil ist bis 1991 bereits um 10 bis 20 Prozentpunkte (im primären Bereich noch viel stärker) zurückgegangen. In allen Bereichen gibt es parallel zu diesem Rückgang einen Anstieg der BHS in den siebziger und achtziger Jahren. Aufgrund der Projektionsergebnisse findet – mit Ausnahme des primären Bereiches, wo der Anteil der BMS stark wächst – in allen Sektoren ein Positions-Tausch zwischen BHS und Lehrlingsausbildung statt, in manchen Bereichen früher, in manchen später. Diese Szenarien bilden sicherlich einen extremen Verlauf ab, der jedoch nicht undenkbar ist. Es ist unmittelbar einleuchtend, daß diese Entwicklung eine grundlegende Veränderung der Struktur des österreichischen Ausbildungswesens wie auch des Qualifikationsangebotes bedeuten würde. Zum Zeitpunkt der Durchführung dieser Projektionen in der Mitte der neunziger Jahre ist das skizzierte Szenario aber jedenfalls noch bedeutend unglaublicher erschienen als das heute der Fall ist, wo mit der jüngsten Lehrstellenkrise die rückläufige Entwicklungstendenz im Bereich der Lehrlingsausbildung viel deutlicher geworden ist.

¹⁶⁾ Hier werden die wirtschaftsberuflichen und die kauf-"männischen" Schulen unter dem ersten Titel zusammengefaßt, da die Bezeichnung der geschlechtsspezifischen Zusammensetzung keinesfalls gerecht wird.

c) *Schlußfolgerungen*

Die Analyse der Vorbedingungen ergibt für den Bereich der Erstausbildung auf der einen Seite, daß im Bereich der Jugendbeschäftigung und des Jugendarbeitsmarktes eine vergleichsweise günstige Ausgangssituation besteht, die mit dadurch bestimmt ist, daß auf Verschlechterungen der Bedingungen in der Vergangenheit rasch und massiv reagiert wurde¹⁷⁾. In den letzten Jahren zeigten sich Verschlechterungen am österreichischen Jugendarbeitsmarkt, die in steigenden Arbeitslosenquoten – wenn auch immer noch auf niedrigem Niveau – zum Ausdruck kommen. Insbesondere am Lehrstellenmarkt zeichneten sich deutliche Anspannungen ab, die für junge Frauen stärker ausgeprägt sind als für junge Männer. Diese Anspannung ist durch einen vorübergehenden demografischen Anstieg bei gleichzeitigem Rückgang des Angebotes an Lehrstellen mit bestimmt.

Es zeichnet sich außerdem ein deutlicher Rückgang der Erwerbsquote in der Altersgruppe der 15- bis 19-jährigen ab, die in großem Maße den Rückgang der Lehrlingsausbildung zum Ausdruck bringt. Dieser Rückgang der Erwerbsquote geht auf dem Hintergrund sinkender Jahrgangsstärken in der jüngeren Bevölkerung vor sich.

Im Hinblick auf die Qualifikationslücke, die in Projektionen und Modellrechnungen auch für Österreich sichtbar ist, ergibt sich dadurch eine Verstärkung der Schere zwischen neuen Qualifikationsanforderungen und dem Qualifikationsbestand, da die Erneuerung durch die Neueintritte geringer wird. Gleichzeitig zeichnet sich eine sehr deutliche Umstrukturierung des Ausbildungswesens und des Qualifikationsangebotes ab, indem sich die Bildungsbeteiligung von der Lehrlingsausbildung in das Schulwesen, insbesondere in die berufsbildenden höheren Schulen verschiebt. Mit diesem Trend ergibt sich eine bedeutende Höherqualifizierung des Arbeitskräfteangebotes, die mit einigen bedenkenswerten Begleiterscheinungen verbunden ist:

- die Ausbildung verlängert und verteuert sich, insbesondere für die öffentliche Hand;
- es verstärkt sich die Trennung von Ausbildung und Beschäftigung, indem weniger Jugendliche in das Beschäftigungssystem eingebunden sind;
- die erforderlichen Koordinations- und Anpassungsmechanismen verändern sich bzw. verlagern ihren Schwerpunkt von den Sozialpartnern in die Unterrichtsverwaltung;
- die Mechanismen schulischer Selektion, die in der Lehrlingsausbildung bis zu einem gewissen Grad durch alternative Mechanismen ersetzt sind, gewinnen an Breite und Gewicht.

Auf dem Hintergrund dieser Vorbedingungen kommt der Lehrstellenkrise doppelte Bedeutung zu: Erstens im Hinblick auf die unmittelbare Problemlösung und Integration der Lehrstellensuchenden,

¹⁷⁾ Vgl. Lassnigg, L. & A. Schneeberger (1997), Transition from initial education to Working life. Country Background Report: Austria to the OECD. Wien: Forschungsbericht für das BMUK.

zweitens aber auch im Hinblick auf die längerfristige strukturelle Entwicklung und Reform des gesamten Ausbildungswesens.

Aufgrund der speziellen Aufteilung der Zuständigkeiten und teilweise fehlender Koordinationsmechanismen wird auf diese alternativ möglichen Entwicklungspfade nur begrenzt reagiert. Das Maßnahmenprogramm im Rahmen des NAP läßt auf der einen Seite einen breiten Ansatz erkennen, der in Richtung einer Reform der Ausbildungsstrukturen weist, und insbesondere auch auf eine verstärkte Kooperation zwischen den beteiligten Institutionen abzielt. In vielerlei Hinsicht handelt es sich bei dem Programm um eine Weiterentwicklung des Aktionsprogrammes der Bundesregierung vom Sommer 1997¹⁸⁾, so daß wichtige Schritte bereits vor der Entwicklung des NAP gesetzt werden konnten, bzw. auch günstige Vorbedingungen für die Umsetzung der Maßnahmen im Rahmen des NAP bereits gegeben waren.

Der breite Ansatz macht es aber aufgrund der engen Verbindung der Maßnahmen des NAP mit allgemeinen Fragen der Bildungspolitik und Bildungsreform schwierig, die Umsetzung wie auch die Wirkungen zu erfassen. Im Hinblick auf die Umsetzung ist beispielsweise der finanzielle Rahmen für die Maßnahmen im Rahmen des NAP von den gesamten Ausgaben für das Bildungswesen schwer, wenn überhaupt, abzugrenzen. Im Hinblick auf die Erfassung von Wirkungen ist ein längerfristiger Horizont angebracht, der auch auf die Verschränkung von kurzfristigen Wirkungen, beispielsweise im Bereich der Schaffung von zusätzlichen Lehrplätzen, mit Fragen der längerfristigen Entwicklung der Erstausbildung Bedacht nimmt.

Expertise zu ausgewählten NAP-Maßnahmen I. Ausbildung

1. MASSNAHME: Intensivere Kooperation Schule-Universität-Wirtschaft (S1/LL6/17) Maßnahmentyp: 1. MASSNAHMEN ZUR REFORM DES INSTITUTIONEN-GEFÜGES, b) durch die Verbesserung der Verbindungen zwischen Organisationen.

Die Maßnahme 'intensivere Kooperation zwischen Schule und Wirtschaft sowie Universität und Wirtschaft, auch zur Förderung des unternehmerischen Denkens' findet sich unter Leitlinie 6 'Verbesserung der Qualität von Schulen'. Im NAP (S. 23) wird in diesem Zusammenhang die Zielsetzung formuliert, daß ein möglichst friktionsloser Übergang zwischen dem (Aus-)Bildungs- und dem Beschäftigungssystem zu erreichen sei.

Die angesprochene Maßnahme erscheint in Hinblick auf die Zielsetzung eines friktionsloseren Übergangs durchaus stimmig und wenn man die Verschiebungen vom dualen System in die Vollzeitschulen in Betracht zieht sehr wesentlich. Mit dieser Verschiebung geht ein Prozeß der Abkopp-

¹⁸⁾ BMAGS, BMWA, BMUK (1997), Der Jugend eine Chance – Die Ausbildungsinitiative der österreichischen Bundesregierung, Wien; vgl. auch Lassnigg, L. & Schneeberger, A. (1997), Transition from initial education to Working life. Country Background Report: Austria to the OECD. Wien: Forschungsbericht für das BMUK.

lung des Ausbildungs- vom Beschäftigungsbereich einher, weshalb es nur konsequent und zur Aufrechterhaltung der Qualität der Ausbildung notwendig ist, über die Förderung intensiverer Kooperationen zwischen Ausbildungseinrichtungen und Wirtschaft den teilweise verlorengegangenen Praxisbezug wieder herzustellen.

Wenn man nun aber in Betracht zieht, daß diese Maßnahme unter dem Titel der Verbesserung der Qualität von Schulen formuliert wurde und man sich die Kooperationsbeziehungen zwischen Schule, Universität und Wirtschaft in einem Dreieck vorstellt, so fehlen Überlegungen zur Beziehung zwischen Schule und Universität. Eine bessere Abstimmung der einzelnen Ausbildungsformen könnte durchaus zu einer Verbesserung der Qualität von Schulen beitragen, indem der Übergang zwischen einzelnen Ausbildungsformen friktionsloser gestaltet wird.

Diese Maßnahme ist sehr breit angelegt. Es wird sowohl bei der Qualifikation der LehrerInnen (Berufspraxis, Verankerung in der Wirtschaft) als auch bei den zu vermittelnden Inhalten (Verankerung betriebswirtschaftlicher und rechtlicher Inhalte in BMHS-Lehrplänen, Projekte, Betriebspraktika) angesetzt. Davon abgesehen findet die Maßnahme in der Einrichtung von Kuratorien als enge Verbindung zwischen Schule und Wirtschaft eine sinnvolle Ergänzung. Über Vermittlung dieser Kuratorien kann es möglich sein, die Kooperationsbeziehungen zwischen den Ausbildungseinrichtungen und der Wirtschaft näher zu definieren und damit auch die Funktion einer Qualitätssicherung zu übernehmen. Der Wert einer Kooperation liegt nämlich nicht nur in der Kooperation als solcher, sondern z. B. auch darin, welche Lernchancen sich durch einen Praktikumsplatz bieten.

Ein Defizit in der Anlage der Maßnahme besteht darin, daß der ganze Bereich der AHS bei den Überlegungen zur intensiveren Kooperation zwischen Schule und Wirtschaft ausgespart bleibt. Betriebswirtschaftliche und rechtliche Inhalte, wie sie für die BMHS vorgesehen sind, können neben Kenntnissen in der Textverarbeitung heute durchaus bereits zur Allgemeinbildung gezählt werden.

Was die Kooperation zwischen Universitäten und Wirtschaft betrifft, zielen die Umsetzungsschritte vor allem auf das wissenschaftliche Personal, dessen Mobilität zwischen Universität und Industrie, sowie eine wirtschaftliche Verselbständigung durch Unternehmensgründungen. Diese Umsetzungsschritte scheinen durchaus geeignet, das unternehmerische Denken an Universitäten zu fördern. Es finden sich keine Umsetzungsschritte in Hinblick auf eine verstärkte Verankerung der Kooperation zwischen Universität und Wirtschaft in der wissenschaftlichen Ausbildung, wie das noch für den Bereich der Schulen vorgesehen ist. Die Inhalte universitärer Ausbildung sind expliziter Bestandteil des Maßnahmenpakets zu Universitäten unter S1/LL6/21, doch auch dort findet sich dieser Aspekt nicht berücksichtigt.

Im Rahmen der geplanten Maßnahmen sind bereits umfassende Umsetzungsschritte erfolgt. Die betriebswirtschaftlichen und rechtlichen Inhalte wurden bereits in den Lehrplänen der BMHS verankert, entsprechende betriebswirtschaftliche und rechtliche Zentren an den Schulen befinden sich im Aufbau. Auch die legislativen Vorarbeiten für die Betriebspraktika und die Rahmenbedingungen

für einen Eintritt von Praktikern in den Unterrichtsbetrieb wurden bereits geleistet. Gleichzeitig bleiben die Umsetzungsschritte dafür, wie die bereits verpflichteten LehrerInnen die notwendige Berufspraxis erhalten sollen, im Dunkeln. Der Stand der Umsetzungsschritte in Hinblick auf eine intensivere Kooperation zwischen Universität und Wirtschaft wird dem Plan gegenüber sehr umfassend gerecht.

Der Bezug dieser Maßnahme zur Beschäftigung ist hauptsächlich ein indirekter. Es ist zu erwarten, daß sich SchülerInnen über Praktika und praxiserfahrenes Lehrpersonal vermehrt Kenntnisse aneignen können, die in der betrieblichen Praxis besser und direkter verwertbar sind. Direkt gestaltet sich der Bezug zur Beschäftigung insofern, als sich aus Kooperationen zwischen Ausbildungseinrichtungen und Wirtschaft direkte Verpflichtungen von Dienstnehmern, in dem Sinne, daß Praktikanten nach Ausbildungsende in eine fixe Anstellung übernommen werden, ergeben können.

- **Indikatoren:** Die Unterscheidung zwischen input- und outputseitigen Indikatoren ist bei kaum einer anderen Maßnahme so schwierig zu treffen als bei Maßnahmen, die entsprechend der vorgenommenen Typisierung den qualitativen Vorleistungen zugerechnet werden müssen. Kann man *inputseitig* noch relativ leicht die Anzahl der Praktikumsplätze in der Wirtschaft und ihren zeitlichen Umfang, die Anzahl von Praktikern im Unterricht, die Anzahl von Stiftungsprofessuren und die Anzahl der durch Wissenschaftler gegründeten Unternehmen definieren, so ist es fraglich, inwieweit es *outputseitig* sinnvoll ist, die Arbeitslosenquote unter den Ausbildungsabsolventen als Indikator zu definieren. Da sich hierbei die Beziehung zwischen Indikator und Maßnahme sehr indirekt und vermittelt darstellt, kann es sinnvoll sein, einen sehr maßnahmennahen Indikator, wie die Anzahl der Kooperationsprojekte Ausbildungseinrichtung/Wirtschaft heranzuziehen.
- **Stand der Indikatoren:** Zur Zeit existiert noch kein umfassendes Monitoring weder der *inputseitigen* noch der *outputseitigen* Indikatoren. Durch entsprechende Recherchen sollte es aber möglich sein, z. B. die Anzahl von Praktikumsplätzen und die Anzahl von Praktikern im Unterricht und die zeitliche Entwicklung dieser Zahlen in Erfahrung zu bringen.

Wiewohl es also primär erst notwendig ist, überhaupt die 'Baseline' zu erarbeiten von der weg sich Veränderungen zeigen und die Wirkung der Maßnahme eingeschätzt werden kann, sollte es kurz nach der Umsetzung dieser Maßnahme bereits möglich sein, durch eine Beobachtung der Entwicklung in den relevanten Zahlen eine Evaluation vorzunehmen.

2. MASSNAHME: Verbleibsquote im Schnittstellenbereich der BMHS erhöhen (S1/LL6/17)
Maßnahmentyp: 3. MASSNAHMEN ZUR ERHÖHUNG DER BILDUNGS- UND AUSBILDUNGSBETEILIGUNG, c) durch die Beeinflussung von Bildungslaufbahnen.

Die Maßnahme 'im Schnittstellenbereich der BMHS die Verbleibsquote erhöhen' zu wollen wurde unter der Leitlinie 6 'Verbesserung der Qualität von Schulen' formuliert. Die Ausgangssituation gestaltet sich nach den Angaben im NAP (S. 22) derart, daß 3% der Pflichtschulabgänger keine

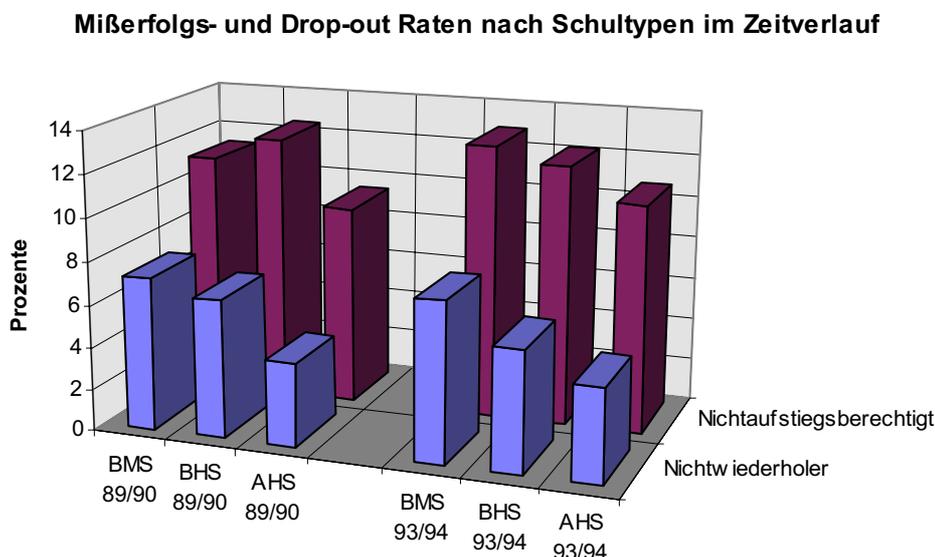
weiterführende Ausbildung in Angriff nehmen. Bei den 16jährigen liege der Anteil jener Jugendlichen, die sich nicht in Ausbildung befinden bei 6% bei den 17jährigen gar bei 12%. In der Altersgruppe der 20- bis 24jährigen erhöht sich der Anteil mit höchstens Pflichtschulabschluß schließlich auf 20%. Zielsetzung ist es, die Ausbildungsbeteiligung unmittelbar nach dem Ende der Pflichtschule an 100% heranzuführen. Bei den 20- bis 24jährigen sollte der Anteil ohne weiterführenden Abschluß mittelfristig auf weniger als 15%, langfristig auf weniger als 10% gesenkt werden. Darüber hinaus ist es das Ziel, einen friktionslosen Übergang zwischen Ausbildung und Beschäftigung sicherzustellen.

Im Rahmen dieser Zielsetzungen erscheint die Maßnahme, im Schnittstellenbereich der BMHS die Verbleibsquote erhöhen zu wollen als durchaus stimmig, zumal gerade diese Ausbildungsformen zumindest in den ersten Jahren mit Abstand die höchsten Mißerfolgs-Quoten aufweisen¹⁹⁾. Die Verbleibs-Maßnahme findet auch eine sinnvolle Ergänzung in der Reform bzw. Neuauflage der Lehrpläne und Qualitätsentwicklung der Institutionen selbst (beide auch: S1/LL6/17). Auch von diesen beiden Maßnahmen ist zu erwarten, daß sie mit dazu beihelfen, im Schnittstellenbereich der BMHS die Verbleibsquote zu erhöhen.

EU-Vorgabe ist es aber ganz allgemein, die Anzahl von Jugendlichen, die früh aus dem Bildungssystem ausscheiden, substantiell zu verringern. In diesem Kontext erscheint die Maßnahme alleine nur im Schnittstellenbereich der BMHS die Verbleibsquote zu erhöhen zwar als wichtig aber relativ einseitig. Wenn es darum gehen soll, sich in einem umfassenden Sinn dem Phänomen der Drop-outs zu widmen, reicht es nicht aus, sich nur den BMHS zuzuwenden und gleichzeitig alle anderen Ausbildungsformen außer Betracht zu lassen.

¹⁹⁾ Eine Form der Berechnung von Drop-out Quoten ist die Bestimmung des Anteils jener nicht zum Aufstieg berechtigten SchülerInnen, die im darauffolgenden Jahr nicht wiederholen. Insofern ist es sinnvoll im Zusammenhang mit Drop-outs, Mißerfolgsquoten zu betrachten. Die Mißerfolgsquoten in der 9. Schulstufe der kaufmännischen BMS lag im Schuljahr 1993/94 bei 33%, in der 11. Schulstufe aber nur mehr bei 5,2% und damit sogar niedriger als in der AHS-Oberstufe mit 8,6%. Wiederum im Schuljahr 1993/94 lag die Mißerfolgsquote auf der 9. Schulstufe der technischen BHS bei 24,5% in der 13. Schulstufe aber nur bei 3,6%.

Abbildung 3: Mißerfolgs- und Drop-out Raten nach Schultypen im Zeitverlauf



Auch die AHS-Oberstufe wies im Schuljahr 1993/94 eine durchschnittliche Mißerfolgsquote von knapp unter 12% auf, wobei 41% der nicht erfolgreichen SchülerInnen (entspricht 3,9% aller AHS-SchülerInnen) im darauffolgenden Jahr nicht wiederholt haben. Damit liegen die AHS zwar unter den Werten der BMHS doch ist, wie auch aus obiger Grafik erkennbar wird, im Vergleich zu den Werten des Schuljahres 1989/90 ein Trend zur Angleichung sowohl bei den Mißerfolgsquoten als auch bei den Drop-out Quoten erkennbar²⁰⁾. Darüber hinaus werden auch LehrabbrecherInnen völlig außer Acht gelassen. Die Schätzungen für LehrabbrecherInnen gehen weit auseinander. Aufgrund der Retentionsraten in der Berufsschule ergeben sich etwa 10%, aufgrund von Auswertungen der Sozialversicherungsverläufe ehemaliger Lehrlinge ergibt sich eine Größenordnung von 20%, also ähnlich der Vollzeitschule²¹⁾. Der Berufsbildungsbericht 1997 weist als gewissen Hinweis für das Jahr 1990 gemessen an der Gesamtlehrlingszahl 10,9% vorzeitige Lösungen von Lehrverhältnissen aus, während der entsprechende Wert für 1994 bereits bei 11,6% liegt. Nach Geschlecht liegt sowohl im dualen System als auch im Vollzeitschulwesen die Abbruchquote der Frauen deutlich über jener der Männer. Die einzige Ausnahme in diesem Zusammenhang stellen die BMS dar. Es ist jedoch zu berücksichtigen, daß im Bereich der BMS für einen Teil der jungen

²⁰⁾ Mißerfolgsquoten im Vergleich der Schuljahre 1989/90 mit 1993/94 in Prozentpunkten: BMS: +1,6; BHS: -0,3; AHS: +1,3/ Drop-outs in Prozentpunkten: BMS: +0,3; BHS -0,8; AHS +0,5

²¹⁾ Brandel, F. et al. (1994), Aspekte der Arbeitsmarktintegration von Lehranfängern. IHS-Forschungsbericht. Wien.

Frauen kurze ein- bis zweijährige Ausbildungsgänge für traditionelle, hauswirtschaftliche Bereiche bestehen, die auch bei Abschluß teilweise ungünstige Beschäftigungsmöglichkeiten vermitteln²²⁾.

Im Rahmen der Strategie der europäischen Beschäftigungspolitik empfiehlt es sich, durch entsprechende Maßnahmen dem Drop-out Phänomen in einem umfassenden Sinn zu begegnen, indem die BMHS-Maßnahme zuerst einmal um andere Schulformen erweitert und zum zweiten deren dynamisches Zusammenspiel beachtet wird. In diesem Zusammenhang ist die nicht explizit als NAP-Maßnahme formulierte Reform des Polytechnischen Lehrgangs zu sehen. Ein Gutteil der BMHS-Drop-outs ließe sich aus der Unattraktivität des vormaligen PL erklären. Seine Reform und Umgestaltung zur Polytechnischen Schule kann dabei als Beispiel für eine vernetzte Maßnahme zur Reduzierung von Drop-out Quoten angeführt werden.

Bevor aber das Drop-out Phänomen auf der Sekundarstufe II auftreten kann, müssen die Jugendlichen überhaupt eine Ausbildung in Angriff genommen haben. Unter dieser Perspektive fehlen Maßnahmen, vorgelagert zu der hier besprochenen, allgemein zur Erhöhung der Beschulungsquote unmittelbar nach der Pflichtschule, denn ein nicht unbedeutender Anteil einer Kohorte beendet seine Bildungslaufbahn unmittelbar nach der Pflichtschulausbildung. Der Anteil dieser Jugendlichen wird, wie oben ausgeführt wurde, im NAP mit 3% veranschlagt. Dieser Wert unterschätzt mit hoher Wahrscheinlichkeit die tatsächlichen Verhältnisse in einem nicht zu vernachlässigenden Ausmaß. Die Schaffung neuer/zusätzlicher Angebote wie die Erhöhung der Kapazitäten der BMHS (auch: S1/LL6/17) wäre, im Rahmen der Zielsetzung die Beschulungsquote zu erhöhen, sicherlich ein wesentlicher Punkt.

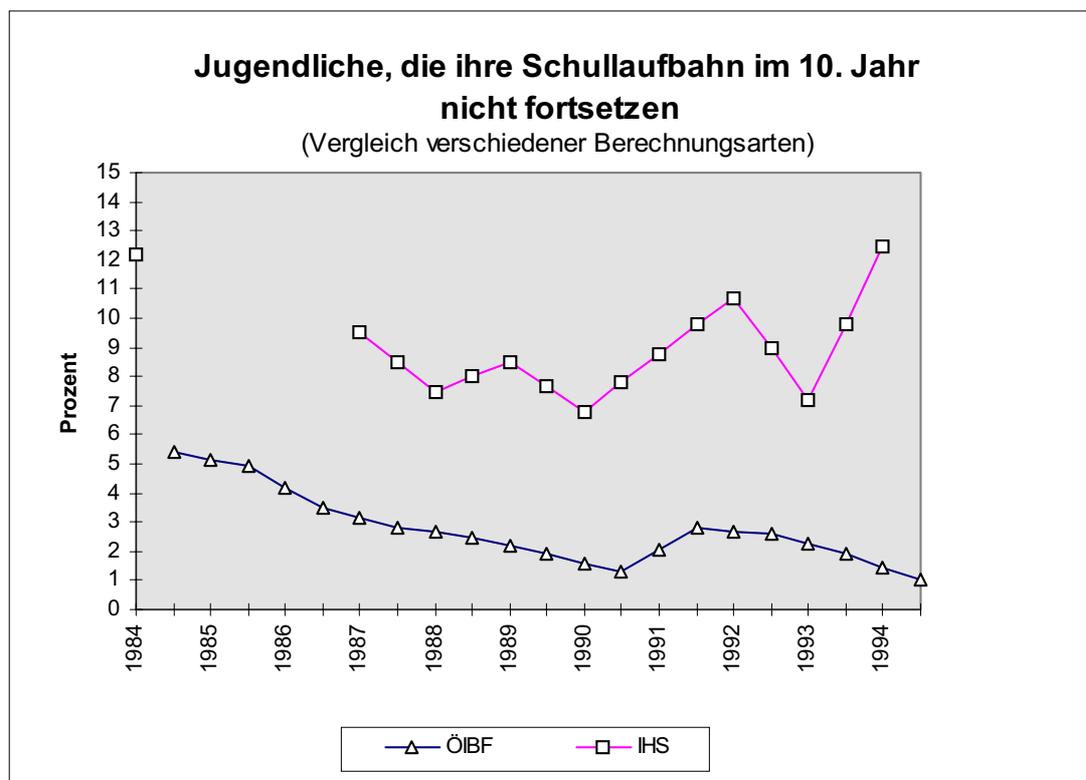
Neben der Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze fehlen hier aber Maßnahmen zur Erhöhung der Bildungsbereitschaft, also der Bildungsmotivation Jugendlicher. Zwar steigt die Bildungsbeteiligung der 15- bis 19jährigen in nicht unbeträchtlichem Umfang an²³⁾, doch wie wichtig Maßnahmen zur Erhöhung der Bildungsbereitschaft wären, zeigt eine Auseinandersetzung mit einem anderen Bildungsindikator, dem Anteil jener Jugendlichen, die ihre Bildungskarrieren sofort nach Abschluß der Pflichtschule beenden. Während im NAP diesbezüglich angenommen wird, der Anteil würde nur bei 3% der 15jährigen liegen, werden einander in umseitiger Tabelle²⁴⁾ zwei divergierende Berechnungen dieses Anteils gegenübergestellt, die im Extremfall um einen Faktor 10 voneinander abweichen:

²²⁾ Vgl. Leitner, A. & Lassnigg, L. (1998), Bildungsmotivation, Berufserwartungen und Berufschancen von Schülerinnen und Absolventinnen der ein- und zweijährigen berufsbildenden mittleren Schulen. IHS-Forschungsbericht. Wien.

²³⁾ Während sich 1973 nur 55% aller 15- bis 19jährigen in Ausbildung befanden sind es im Jahre 1993 bereits 80%. Die Bildungsbeteiligung in dieser Altersgruppe liegt bei Männern und Frauen gleich hoch, wobei Frauen stärker den Vollzeitschulen und Männer verstärkt dem dualen System zusprechen.

²⁴⁾ Grafik entnommen aus: Steiner Mario: Schulversagen in Österreich, Wien 1998, S. 25; Vgl. auch die entsprechenden Indikatoren in: Haider, G. Hrsg. (1997), Indikatoren zum Bildungssystem. Innsbruck: StudienVerlag, S. 84-85.

Abbildung 4: Jugendliche, die ihre Schullaufbahn im 10. Jahr nicht fortsetzen



Die niedrigeren Werte entstammen dem jährlichen Bildungsbericht des Österreichischen Instituts für Berufsbildungsforschung (ÖIBF), wo die J.o.B.-Rate (Jugendliche ohne Berufsbildung) auf Basis der Schulstatistik berechnet wird²⁵). Demgegenüber entstammen die höheren Werte der Studie von Fraiji/Lassnigg (1994) die am Institut für Höhere Studien (IHS) im Auftrag des BMUK durchgeführt wurde. Hier dienen als Berechnungsgrundlage Daten aus Mikrozensus, die noch zusätzlich einem Bereinigungsverfahren unterzogen werden²⁶). Der Grund für diese hohe Diskrepanz liegt in zwei

²⁵) Zur Berechnung der J.o.B.-Rate wird ein der 10. Schulstufe entsprechender Altersjahrgang konstruiert, von dem dann die SchülerInnen der 10. Schulstufe und die Anzahl der Lehrlinge im ersten Lehrjahr abgezogen werden. Der verbleibende Rest stellt die Anzahl jener Jugendlichen dar, die sich nicht in Ausbildung befinden. Der auf diese Weise berechnete Anteil von Jugendlichen im Alter von 15 Jahren, die nach Beendigung der Schulpflicht keine weitere Ausbildung in Angriff nehmen, beträgt für 1984/85 5,4% und für 1994/95 gar nur 1% um dann in jüngeren Jahren wieder leicht anzusteigen. Das Problem an dieser Berechnungsweise ist es, daß nicht davon ausgegangen werden kann, alle SchülerInnen in der 10. Schulstufe und alle LehnanfängerInnen würden der selben Volksschuleintrittskohorte angehören. Zu den 'Normalbiographien' kommen all jene SchülerInnen hinzu, die zuvor Laufbahnverluste erlitten haben. Aus diesem Grund wird der Anteil jener, die sich nicht in Ausbildung befinden, systematisch unterschätzt. Von der Alterskohorte der 15jährigen werden nicht nur alle 15jährigen sondern auch ein Teil der 16- und 17jährigen in Ausbildung abgezogen. Wenn man nun in Betracht zieht, daß über 20% der Volksschuleintrittskohorte 79/80 auf der 9. Schulstufe also im Schuljahr 88/89 bereits Laufbahnverluste aufwiesen (Fraiji/Lassnigg, 1994), so ist der Fehlerterm bei dieser Berechnungsweise enorm.

²⁶) Die IHS-Berechnung von Fraiji und Lassnigg basiert auf einem bereinigten Mikrozensusdurchschnitt der Antworten aller 15jährigen auf die Frage im Standardprogramm, ob der Schulbesuch noch andauert. Das Bereinigungsverfahren

unterschiedlichen Berechnungsarten und Datenbasen. Die Berechnungsweise von Fraiji/Lassnigg (1994) auf Basis des Mikrozensus kommt den tatsächlichen Verhältnissen näher und erscheint im Vergleich zu den Daten über die Beschulungsquote bei der Altersgruppe der 15- bis 19-jährigen auch plausibler. Selbst im Berufsbildungsbericht 1997 zeigt man sich dieser Problematik bewußt²⁷⁾.

Wenn nun die Flächendeckung der zur Diskussion stehenden Maßnahme besprochen werden soll, so erscheint es im Zusammenhang mit der Erhöhung der Verbleibsquote im Schnittstellenbereich der BMHS als umfassender Zugang, sowohl an Zubringer- als auch an Abnehmerschulen ansetzen zu wollen. In Kombination mit einer Berufsorientierung an den Zubringerschulen reduziert sich die Anzahl jener BMHS-SchülerInnen, für die diese Schulform eine Verlegenheitswahl darstellt, wodurch ein Effekt bei den Drop-out Quoten zu erwarten ist. Unter dieser Perspektive zeigt sich auch die hauptsächliche Stoßrichtung der Umsetzungsschritte in Hinblick auf die Maßnahme. Die Anlage der Maßnahme vermittelt den Eindruck, daß die Verbleibsquote in den BMHS durch verstärkte Selektion beim Eintritt in diese Schulform erhöht werden soll. Erscheint es durchaus sinnvoll und legitim auf eine bewußtere Schulwahl hinwirken zu wollen, fehlen dennoch Umsetzungsschritte zur Reduzierung von Drop-out Quoten bei jenen SchülerInnen, die bereits in die BMHS eingestiegen sind. Um die Schlagkraft dieser Maßnahme zu erhöhen, wäre es also empfehlenswert, Umsetzungsschritte zur Reduzierung von 'Schulversagen' mitzubedenken. Die 'schülerorientierte Einstiegsphase' könnte unter diesem Gesichtspunkt verstanden werden. Da damit aber nur das erste Semester abgedeckt werden soll und innerhalb dieser Phase die Eingewöhnung in den neuen Schultyp im Vordergrund steht, kann nicht von einer Maßnahme zur Verhinderung von Schulversagen gesprochen werden. Wie noch an mehreren Stellen in diesem Bericht ist auch in diesem Zusammenhang das mit der 17. SchOG-Novelle Ende 1996 eingeführte Frühwarnsystem zu sehen. Abgesehen von dieser noch vor dem Nationalen Aktionsplan gelegenen Maßnahme wäre es empfehlenswert, den Gesichtspunkt des Schulversagens innerhalb anderer, auf die BMHS abzielender Maßnahmen (wie etwa Reform oder Neuauflage von Lehrplänen, Qualitätsentwicklung der Institutionen) mit zu berücksichtigen.

besteht nun darin, die Mikrozensusserhebungen dem Schuljahr anzugleichen. Die Mikrozensus werden in Österreich im März, Juni, September und Dezember erhoben und sind somit gegenüber dem Schuljahr zeitverschoben. Aus diesem Grund wird angenommen, daß die 15-jährigen zu den ersten beiden Zeitpunkten des Kalenderjahres noch zu 100% schulpflichtig sind und sich im selben Ausmaß in der Ausbildung befinden. Für die restlichen beiden Zeitpunkte eines Jahres wird ein Durchschnitt zu oben erwähnter Frage berechnet und mit dem Durchschnitt der ersten beiden Zeitpunkte im folgenden Jahr verbunden, damit ist ein bestimmter Ausschnitt aller 15-jährigen zweier Geburtskohorten (geboren in der Zeit vom 1. 9. bis 31. 12. des einen und geboren in der Zeit vom 1. 1. bis 31. 8. des nachfolgenden Jahres) aber nur einer Schuleintrittskohorte erfaßt. Das Mittel dieser beiden Zahlen ergibt letztlich jenen Anteil an Personen, die ihre Ausbildung nach der Pflichtschule abbrechen. Mit dieser Berechnungsmethode ergibt sich für 1984 ein Wert von 12,2%. Anschließend fällt dieser Anteil bis 1990 auf 6,8%, um daraufhin wieder zu steigen und im Jahr 1994 in die Nähe des Ausgangswert (12,5%) zurückzugelangen.

²⁷⁾ "Der Anteil der Jugendlichen ohne weiterführende Ausbildung dürfte in obiger Tabelle (die für das Schuljahr 1996/97 einen Anteil von 2,8% für jene Jugendlichen im Alter von 15 Jahren veranschlagt, die sich nicht in Ausbildung befinden; *Anm. d. Verf.*) um 2 bis 3% unterschätzt sein. Grund hierfür sind Mehrfachzählungen in den involvierten Statistiken sowie Unschärfen der Erfassung, so werden z. B. Erwachsene, welche eine Sozialberufliche Fachschule beginnen, ebenfalls in der 10. Schulstufe erfaßt." (Berufsbildungsbericht 1997, 8).

Schritte zur Umsetzung dieser Maßnahme lassen sich durchaus bereits vor der Periode des NAP verorten. So wurden mit der 17. Novelle des SchOG (1997) die Zugangsvoraussetzungen zu den BMHS reformiert. Anstelle eines Eingangstests sind die Noten der abgebenden Schulen zum über die Aufnahme entscheidenden Kriterium geworden. Auch die Sistierung des Repetierverbots in der ersten Klasse einer BMHS kann in diesem Zusammenhang gesehen werden, ebenso die 'frühzeitig verpflichtende Berufsorientierung' an den Zubringerschulen. Diese Schulrechtsänderungen befinden sich nun im Stadium der Umsetzung und Evaluation. Gewisse Umsetzungsdefizite zeigen sich bei der schülerorientierten Einstiegsphase und der Aktivitätsverschränkung von Zubringer- und Abnehmerschulen.

Ungefähr ein Drittel aller SchülerInnen besucht in der Sekundarstufe II eine BMHS²⁸⁾. Darüber hinaus sind die Drop-out Quoten an den BMHS im Vergleich aller Schulformen zumindest auf den ersten Stufen die mit Abstand höchsten. Insofern erweist sich die Erhöhung der Verbleibsquote in den BMHS als eine wesentliche und gewichtige Maßnahme in Hinblick auf die Anzahl der Betroffenen. Zu beachten bleibt aber, daß die Drop-out Quoten nach Schulstufen in den BMHS sehr stark differieren. Die Drop-out Quote der BMHS liegt in den letzten Klassen ähnlich wie bei anderen Schulformen, so daß sich für die BMHS im Durchschnitt zwar höhere Drop-out Quoten ergeben, die zum Teil aber nur unwesentlich über dem Durchschnitt anderer Schulformen liegen. So wies im Schuljahr 1993/94 die AHS-Oberstufe (inkl. ORG) eine Verlustrate²⁹⁾ von 41,1% auf. Der Wert der BHS lag demgegenüber bei 47,2%. Daraus kann geschlossen werden, daß sich die Gewichtigkeit der Maßnahme deutlich erhöhen ließe, falls man die Verbleibsquote ganz allgemein erhöhen wollte.

Der Bezug zur Beschäftigung ist eher nur indirekt. BMHS-Drop-outs stellen für sich keine unmittelbare Problemgruppe am Arbeitsmarkt dar, da sich BMHS-Drop-outs zu einem hohen Maß aus der Umgehung der PTS (vormals PL) erklären und nach ihrem Ausscheiden aus dem mittleren und höheren berufsbildenden Schulwesen häufig in das duale System wechseln³⁰⁾. Insofern erscheint der Abbruch einer BMHS-Ausbildung teilweise auch als bewußt gesetzter Schritt, wobei es jedoch unzulässig wäre, die damit verbundene Problematik zu übersehen. so kann der geplante Abbruch in einer dementsprechend geringen Lern- und Leistungsmotivation münden, mit möglicherweise psychologisch problematischen Mißerfolgserlebnissen und negativen Auswirkungen auf die noch bevor stehende Bildungs- und Berufslaufbahn.

²⁸⁾ Im Schuljahr 1993/94 befanden sich 18,3% aller sich auf der 10. Schulstufe in Ausbildung befindlichen Personen in einer AHS, 21,2% in einer BHS, 12,5% in einer BMS und 46,4% im dualen System.

²⁹⁾ Anteil jener nicht zum Aufstieg berechtigten SchülerInnen, die im darauffolgenden Jahr nicht wiederholen.

³⁰⁾ Der AK-Lehrlingsstatistik folgend weisen 1994 16.290 LehranfängerInnen als Vorbildung den Polytechnischen Lehrgang (PL) und 13.010 Lehrlinge als Vorbildung eine BMHS auf. Diese Relation entwickelte sich zwischen 1990 und 1994 zuungunsten des PL.

- **Indikatoren:** *Inputseitig* könnte die Reduzierung von Umwegen über die BMHS in die Lehre als Indikator herangezogen werden, eventuell auch die Relation zwischen dem dualen System und den Vollzeitschulen, insofern die Maßnahme auch auf eine bewußtere Ausbildungswahl abzielt. *Outputseitig* stehen die Drop-out Quoten in den BMHS, Nicht-Aufstiegsberechtigungen nach Schulstufen und der Prozentsatz derer, die die Stufe nicht wiederholen, im Vordergrund. Wird die Maßnahme etwas weiter gefaßt, wie es in obigen Ausführungen vorgeschlagen wurde, sind als weitere Indikatoren die Bildungsbeteiligung der 15- bis 19jährigen, Drop-out Quoten anderer Schulformen und schließlich auch den Anteil an der Kohorte mit Pflichtschule als höchste abgeschlossene Ausbildung heranzuziehen.

Die Zeitpunkte an denen es möglich ist diese Indikatoren zu beobachten und zu evaluieren sind durchaus unterschiedlich. Die eigentliche Drop-out Quote der BMHS im Schuljahr 1998/99 kann erst im Herbst '99 berechnet werden. Da hier aber ein umfassenderer Zugang vorgeschlagen wurde, ist es durchaus möglich, schon zu früheren Zeitpunkten Hinweise auf das Wirken der Maßnahme zu erhalten. Die Relation zwischen dualem System und BMHS sowie die Lehrlinge mit Vorbildung BMHS können vom Zeitpunkt des Ereignisses her gesehen beinahe ein Jahr früher beobachtet werden. Zusätzlich ist es zum jetzigen Zeitpunkt bereits möglich, Maßnahmen im Bereich der BMHS, die noch vor dem NAP gesetzt wurden, wie die Neugestaltung der Eintrittsvoraussetzungen, zu evaluieren.

- **Stand der Indikatoren:** Durch den Bezug der Vorbildung von SchülerInnen zu Beginn eines Schuljahres auf die Anzahl der nicht zum Aufstieg berechtigten SchülerInnen im Jahr zuvor ist es möglich, den Anteil jener SchülerInnen zu berechnen, die nicht zum Aufstieg berechtigt sind und im darauffolgenden Jahr nicht wiederholen. Dieser Anteil wird als Verlust- oder Drop-out Rate bezeichnet³¹⁾. Für das Schuljahr 1993/94 ergeben sich auf Basis dieser Daten für die BMS eine Rate von 58,2% und für die BHS ein Wert von 47,2%. Im Vergleich zum Schuljahr 1989/90 sind die Drop-out Raten für die BMS signifikant jene für die BHS aber nur unwesentlich zurückgegangen. Da die Mißerfolgsquote in den BMS gleichzeitig aber gestiegen und jene in den BHS gesunken ist, sind im Vergleich der Schuljahre 1989/90 und 1993/94 in den BMS größere Anteile und in den BHS geringere Anteile der SchülerInnen gemessen an ihrer Gesamtzahl aus der jeweiligen Schulform ausgeschieden.

Zur Berechnung von Drop-out Quoten werden oft nur Bestandsdaten herangezogen, die Information über die Vorbildung ergibt Informationen über Stromdaten. Es ist aufgrund der regulär berichteten Daten nur sehr schwer möglich nachzuvollziehen, auf welchen Schulstufen und in welchen Schulformen wie große Anteile derer, die eine Ausbildung in der Sekundarstufe II in Angriff genommen haben, aus dem Bildungssystem ausscheiden. Diesbezügliche Schätzungen basieren meist nur auf dem Vergleich von Bestandsdaten zu Beginn und am Ende eines Schuljahres sowie

³¹⁾ Vgl. auch die entsprechenden Indikatoren in: Haider, G. Hrsg. (1997), Indikatoren zum Bildungssystem. Innsbruck: Studien Verlag, S. 80-83.

zwischen mehreren Schuljahren (Retentionsraten). Es ist auf Basis dieser Daten unmöglich zwischen SchulwechslerInnen und Jugendlichen, die ihre Bildungslaufbahn gänzlich beenden³²⁾ zu unterscheiden. Bei Versuchen der Berechnung von Drop-out Quoten auf der Sekundarstufe II differenziert nach Schulformen³³⁾ (vgl. Schneeberger, 1996)³⁴⁾ ist zu berücksichtigen, daß es sich bei diesen Zahlen nicht unbedingt um Personen handeln muß, die aus dem Bildungssystem, sondern nur um Personen, die aus einer Schulform ausgeschieden sind. Die Zahl der Drop-outs aus dem Bildungssystem ist mit Sicherheit nicht gleich der Summe der Drop-outs einzelner Schulformen, denn es ist durchaus möglich, daß ein nicht unbedeutender Anteil von SchülerInnen in eine andere Schulform gewechselt hat.

Die wesentliche Lücke besteht in der bisherigen Datenlage beim Wechsel zwischen der Vollzeitschule und der Lehrlingsausbildung. Die Bestandsdatenbasis erlaubt es nicht, zwischen diesen beiden Drop-out Formen zu unterscheiden. Durch die Möglichkeit des Schulwechsel ist es nicht zulässig, die Drop-out Quoten einzelner Schulformen, den Quoten jener Personen gleichzusetzen, die aus einer bestimmten Schulform gänzlich aus dem Bildungssystem ausscheiden. Der Anteil der 'harten' Drop-outs würde damit überschätzt werden.

Wird die Maßnahme der Verbleibsquote im Schnittstellenbereich der BMHS, wie es vorgeschlagen wurde, im größeren Kontext der Bildungsbeteiligung nach Abschluß der Pflichtschule verstanden, ist es notwendig die Frage nach dem Anteil an der Kohorte, der als höchsten Abschluß die Pflichtschule aufweist zu stellen³⁵⁾.

Die untenstehender Tabelle zeigt die Entwicklung jenes Anteils an der Geburtskohorte, der höchstens einen Pflichtschulabschluß aufweist. Wenig überraschend ist der kontinuierliche Rückgang dieses Anteils zwischen den Geburtskohorten 1957-1969 von 26,7% auf 21,4%. Der Anstieg in den letzten beiden Jahrgängen 70/71 ergibt sich aus der Zensierung durch den Befragungszeitpunkt. Die Erklärung für diesen Anstieg dürfte teilweise auch in Karriereverzögerungen zu finden sein. Bei Normalverlauf hätten bereits 100% der 20- und 21jährigen, die einen Abschluß in der Sekundarstufe II anstreben, diesen auch erreichen müssen. Aufgrund von Laufbahnverzögerungen

³²⁾ Diese Gruppe stellt im Zusammenhang mit Beschäftigung aber die eigentliche Problemgruppe dar. SchulwechslerInnen können nicht von vorn herein schlechtere Beschäftigungschancen zugeschrieben werden.

³³⁾ Drop-out Quoten können derzeit nur durch den Vergleich von SchülerInnenbestandszahlen des Anfangsjahrgangs mit dem Bestand im jeweiligen Abschlußjahrgang berechnet werden. Prinzipiell wäre es möglich, daß sich keine einzige Person eines bestimmten Jahrgangs, die eine Ausbildung in der ersten Klasse begonnen hat, in der Abschlußklasse befindet und die über Bestandsdatenvergleiche errechnete Drop-out Quote dennoch 0% ergibt. Dieser Fall ist denkbar, wenn sich die aus der Anfangsklasse ausgeschiedenen Personen in selber Höhe durch RepetentInnen und SchulwechslerInnen ersetzt hätten.

³⁴⁾ Schneeberger, Arthur: Verbleibs- und Dropoutquoten an höheren Schulen. Ergebnisse einer Schülerstandsanalyse, in: *ibw-Mitteilungen* 7/96, Wien 1996, S. 3-7.

³⁵⁾ Dieser Indikator stellt die Umkehrung des Vorschlags der EU-Kommission als Evaluations- und Beobachtungsgröße "The share of those aged 15 to 24 having achieved upper secondary level" dar, vgl. European Commission (1998), *Monitoring the employment guidelines. Common policy indicators*; 25. 6. 1998, 8.

ist es aber durchaus möglich, daß sich 20- und 21jährige noch in jener Schulart befinden, die sie zu einem Abschluß führen wird. Aus diesem Grund ist es nicht sinnvoll, den Anteil bereits bei den 20jährigen zu berechnen. Der tatsächliche Anteil jener, die keinen Abschluß in der Sekundarstufe II erreicht haben, dürfte also auch bei diesen Jahrgängen in der Nähe von 20% liegen. Die fallende Gesamttendenz ist somit nicht in Frage gestellt.

Übersicht 4: *Anteile mit Pflichtschule als höchsten Abschluß differenziert nach Geschlecht*

Geburtsjahrgang	Anteil mit höchstens Pflichtschulabschluß	männlich	weiblich
1957	26,7 %	20,2 %	33,3 %
1958	25,3 %	19,5 %	31,4 %
1959	24,3 %	18,8 %	30,1 %
1960	23,8 %	18,6 %	29,2 %
1961	23,3 %	17,9 %	28,9 %
1962	22,9 %	18,0 %	28,1 %
1963	22,7 %	18,2 %	27,6 %
1964	22,6 %	18,4 %	27,0 %
1965	22,3 %	18,8 %	26,0 %
1966	22,0 %	18,8 %	25,5 %
1967	21,4 %	17,9 %	25,0 %
1968	21,3 %	18,1 %	24,7 %
1969	21,4 %	18,3 %	24,7 %
1970	22,4 %	19,3 %	25,5 %
1971	25,5 %	23,6 %	27,6 %

Quelle: ÖSTAT, Volkszählung '91, Berechnungen: IHS.

Auch in der Differenz zwischen den Geschlechtern zeigen sich relevante Verschiebungen. Der Anteil der Frauen, die höchstens einen Pflichtschulabschluß aufweisen liegt zwar weiterhin deutlich über jenem der Männer doch hat sich die Differenz zwischen den Geburtsjahrgängen 1957-1969 von 13,1% auf 6,4% mehr als halbiert.

Die in obiger Tabelle dargestellt Gruppe bildet die Summe aus jenen Personen, die sofort nach Beendigung der Pflichtschule aus dem Bildungssystem ausscheiden und jenen Personen, die im Laufe einer Ausbildung auf der Sekundarstufe II oder im dualen System diese abbrechen noch bevor sie abgeschlossen werden konnte.

3. MASSNAHME: Schaffung einer Vorlehre als Alternative zur Hilfsarbeit für benachteiligte Jugendliche (S1/LL7/26) Maßnahmentyp: 4. MASSNAHMEN AM ÜBERGANG ZWISCHEN AUSBILDUNG UND BESCHÄFTIGUNG a) durch die Schaffung von Auffangeinrichtungen.

Die Maßnahme 'Schaffung einer Vorlehre als Alternative zur Hilfsarbeit für benachteiligte Jugendliche' ist der Leitlinie 7 'Anpassungsfähigkeit der Jugendlichen' zugeordnet. Bei der Beschreibung der

Ausgangslage wird im NAP (S. 24) davon ausgegangen, daß u. a. in Gestalt des dualen Systems bereits ein großer Anteil einer Kohorte Hilfestellungen am Übergang zwischen Ausbildung und Beschäftigung erhält. Ziel ist es aber, den Anteil noch weiter auszubauen und die Lehrlingsquote auf einem hohen Niveau zu stabilisieren.

Im Rahmen dieser Einbettung erscheint die Maßnahme im Prinzip dafür geeignet zu sein, Qualifikationsdefizite benachteiligter Jugendlicher zu schließen und damit ihre Chancen zu erhöhen, anstelle der dauerhaften Aufnahme einer Hilfstätigkeit in das duale System übertreten zu können. Eine Gefahr dieser Maßnahme ist aber dort zu sehen, wo sie von den Jugendlichen im Sinne einer Verkürzung des dualen Systems verstanden wird oder wahrgenommen werden kann. Wenn sich potentielle Absolventen des dualen Systems mit der Vorlehre begnügen, besteht die Gefahr von negativen Konsequenzen, da damit ein Zwischenabschluß geschaffen wird, der für sich alleine vermutlich nicht ausreichen wird, in der zukünftigen Arbeitswelt hinreichend gesicherte Beschäftigungschancen auf Dauer zu garantieren.

Die Erfahrungen und Befürchtungen in der Schweiz waren bei Einführung der dort als Anlehre bezeichneten Vorlehre ähnlich gelagert: "Namentlich gewerkschaftliche Kreise befürchteten, die Betriebe könnten durch eine bewußte Bevorzugung der Anlehre die traditionelle Berufslehre unterlaufen. Demgegenüber betonte der Bundesrat, die Anlehre sei als besondere Förderungsmaßnahme für Jugendliche bestimmt, die in einer Lehre überfordert würden. Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes halten sich die Kantone konsequent an die entsprechenden Bestimmungen. In Zahlen ausgedrückt absolvierten im Schuljahr 1993/94 lediglich 2823 Personen eine Anlehre gegenüber den 191.344, die in einer Berufsausbildung standen. An der restriktiven Praxis ist festzuhalten³⁶⁾."

Aus diesem Grund ist es empfehlenswert mit der Schaffung der Vorlehre gleichzeitig klar definierte und hoch selektive Eintrittskriterien in diese Ausbildungsform festzulegen. Die vom AMS definierten Eintrittsvoraussetzungen

- Jugendliche bis zur Vollendung des 19. Lebensjahres
- kein positiver Abschluß der Pflichtschule oder eine Unterrichtung nach dem Sonderschul-lehrplan während der Pflichtschulausbildung

sind durchaus dafür geeignet diesem Anspruch gerecht zu werden. Solange diese restriktiven Eintrittskriterien beibehalten werden, kann sicher gestellt werden, daß sich über die Absolvierung einer Vorlehre für benachteiligter Jugendliche die Wahrscheinlichkeit erhöht, eine Lehrstelle zu finden und eine Berufsausbildung abzuschließen. Wird es verabsäumt der Treffergenauigkeit dieser Maßnahme großes Augenmerk zu schenken und darüber hinaus darauf zu achten, daß die Absolventen dieser Ausbildungsform tatsächlich in das duale System übertreten, dann liegt die Gefahr dieser Maßnahme darin, einen neuen Abschluß mit nur sehr geringen Chancen am Arbeitsmarkt

³⁶⁾ Schweizerischer Bundesrat: Bericht über die Berufsbildung (Bundesgesetz über die Berufsbildung) vom 11. 9. 1996.

einzuführen und damit im besten Fall einigen Betrieben die Anlernkosten für Hilfsarbeiter zu subventionieren.

Die zuvor referierten, sehr restriktiven Eintrittsvoraussetzungen zeugen von hinreichender Sensibilisierung in Hinblick auf das Zielpublikum, welches durch diese Maßnahme tatsächlich profitieren kann. Der Bewußtseinsbildungsprozeß in Hinblick auf die Sicherung des Übertritts von Vorlehrlingen in das duale System dürfte im Vergleich dazu noch nicht im selben Ausmaß vorangeschritten sein. So ist im einheitlichen Programmplanungsdokument, ESF, Ziel 3, 1995-1999, Österreich noch zu lesen: "Für Jugendliche, die gute praktische Fähigkeiten haben, aber deren bisheriger Bildungsverlauf infolge schulischer Lernschwierigkeiten einen positiven Lehrabschluß nicht erwarten läßt, soll mit der dualen Anlehre eine Ausbildungsform geschaffen werden, die sie befähigt in beruflichen Teilbereichen qualifizierte Arbeit zu leisten und damit den Beruf eines qualifizierten Helfers auszuüben." (Einheitliches Programmplanungsdokument, ESF, Ziel 3, S. 95)

Da das neue Ausbildungselement einer 'dualen Anlehre' den Minimalstandard einer beruflichen Erstausbildung für Jugendliche verringern würde, und nicht zu erwarten ist, daß im allgemeinen Trend der Höherqualifikation der Beruf eines 'qualifizierten Helfers' auf große Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt stoßen würde, erscheint es empfehlenswert in der Konzeption dieser Maßnahme den Übertritt von Vorlehrlingen in das duale System mit zu berücksichtigen und die Vorlehre selbst daraufhin zu konzipieren, benachteiligte Jugendliche mit entsprechenden Qualifikationen auszustatten, die einen positiven Lehrabschluß erwarten lassen.

In Hinblick auf die Flächendeckung dieser Maßnahme müssen abgesehen von den nur sehr spärlichen Angaben in den im Zusammenhang mit dem Nationalen Aktionsplan stehenden Dokumenten auf Basis von eigenen Recherchen zwei Dinge angemerkt werden: Erstens finden sich abgesehen von Beihilfen zu den von den Betrieben zu bezahlenden Lehrlingsentschädigungen keinerlei Umsetzungsschritte, die daraufhin ausgerichtet wären, die Nachfrage nach Vorlehrlingen zu sichern. Unter diesen Voraussetzungen erscheint es unklar, auf welche Zustimmung die Vorlehre seitens der Betriebe stoßen wird. Zweitens ist anzumerken, daß sich derzeit noch keinerlei Umsetzungsschritte zur Sicherung des Übertritts von Vorlehrlingen in das duale System finden. Dies erscheint umso problematischer, wenn man in Betracht zieht, daß Vorlehrlinge, bevor sie überhaupt in das duale System übertreten können, im Durchschnitt um zwei Jahre älter sein werden als ihre KollegInnen, die direkt nach Beendigung der Pflichtschule in das duale System wechseln. Bekanntlich erhöht sich nun aber die Lehrlingsentschädigung im Alter von 18 Jahren, weshalb es für Betriebe weniger attraktiv erscheint, Vorlehrlinge in eine Lehre zu übernehmen. Aus diesem Grund erscheint es erwägenswert in die Richtlinien zur Förderung von Vorlehrlingen Bestimmungen zu integrieren, die den Übertritt in das duale System absichern.

Die gesetzlichen Grundlagen zur Umsetzung dieser Maßnahme wurden im Herbst 1998 geschaffen, weshalb es für Jugendliche – vorausgesetzt es besteht eine Nachfrage seitens der Betriebe – zum jetzigen Zeitpunkt bereits möglich ist, in die Vorlehre einzutreten. Es erscheint sehr begrü-

benswert, daß diese Maßnahme so rasch umgesetzt werden konnte. Positiv muß auch hervorgehoben werden, daß im Rahmen der diesbezüglichen Tätigkeiten des AMS eine Evaluierung dieser Maßnahme vorgenommen werden soll. Ein Monitoring speziell dieser Maßnahme erscheint uns besonders empfehlenswert. Dabei wird zu beachten sein, inwieweit es möglich war, mit dieser Maßnahme die entsprechenden Personenkreise zu erreichen, das Interesse und die Nachfrage der Betriebe zu wecken und den Übertritt ins duale System zu sichern.

Das potentiell mit dieser Maßnahme erreichte Klientel sind einerseits Personen ohne positiven Pflichtschulabschluß und andererseits jene Jugendlichen, die während ihrer Pflichtschulzeit nach dem Sonderschullehrplan unterrichtet wurden. Dieser Personenkreis deckt sich in etwa mit den unter der Bezeichnung 'Risikogruppen' im Rahmen der Beobachtung von Bildungsindikatoren erfaßten Personen. Bei der Besprechung der Maßnahme zum Nachholen des Hauptschulabschlusses wird noch näher ausgeführt werden, daß dieser Anteil an der Kohorte bei 7 bis 8% liegt. Das Zielpublikum dieser Maßnahme kann also keineswegs als gering bezeichnet werden, weshalb von einer relativ großen Gewichtigkeit dieser Maßnahme ausgegangen werden kann.

Der Bezug zur Beschäftigung ist unmittelbar ein direkter, insoweit Vorlehrlinge für 2 Jahre nicht am Arbeitsmarkt verfügbar sind. Es besteht aber auch ein indirekter Bezug, insoweit die Vorlehre zu einem Übertritt in das duale System führt und sich auf Basis einer abgeschlossenen Berufsausbildung allgemein das Arbeitslosigkeitsrisiko reduziert.

- **Indikatoren:** *Inputseitig* die Anzahl der Vorlehrlinge. *Outputseitig* die Übertrittswahrscheinlichkeit ins duale System (Lehranfänger mit der Vorbildung Vorlehre)
- **Stand der Indikatoren:** Über den Stand der Indikatoren kann zu diesem Zeitpunkt noch wenig ausgesagt werden. Bis dato dürfte es aufgrund der erst kürzlichen Beschlußfassung diese Maßnahme noch keine Vorlehrlinge geben. Auch ist damit zu rechnen, daß von der Feststellung des AMS weg, daß ein Jugendlicher zum förderbaren Personenkreis zählt bis zur Unterzeichnung des Ausbildungsvertrages mit einem Betrieb einige Zeit verstreicht.

Grundsätzlich können die Inputindikatoren kurzfristig, Outputindikatoren frühestens in 2 Jahren zur Evaluation herangezogen werden. Es ist aber zum jetzigen Zeitpunkt bereits möglich, das potentielle Klientel für die Vorlehre zu berechnen.

4. MASSNAHME: Vermittlungsstellen für Absolventen an Unis und FHS sowie deren Vernetzung (S1/LL6/21) Maßnahmentyp: 4. MASSNAHMEN AM ÜBERGANG ZWISCHEN AUSBILDUNG UND BESCHÄFTIGUNG b) durch die direkte Vermittlung.

Die Maßnahme 'Auf- und Ausbau der Vermittlungsstellen für AbsolventInnen an den Universitäten, den Hochschulen und den Fachhochschulstudiengängen und Vernetzung dieser Stellen durch den Aufbau von Datenbanken und Entwicklung einer Homepage' stellt einen Teil des auf Universitäten ausgerichteten Maßnahmenpakets (Punkt 21) unter Leitlinie 6 'Verbesserung der Qualität von Schulen' dar. Da die Einrichtung von Vermittlungsstellen im Vergleich zu den sonstigen unter die-

sem Punkt genannten Maßnahmen (Qualitätsverbesserung, Evaluierung, Neueinrichtung nach UniStG) einen durchaus eigenständigen Charakter aufweist, wurde diese Maßnahme aus dem Maßnahmenpaket ausgewählt. Diese Auswahl begründet sich auch in der nur spärlichen Verfügbarkeit von Maßnahmen, die dem Typus 4.b. (Maßnahmen am Übergang zwischen Ausbildung und Beschäftigung durch die direkte Vermittlung) zugeordnet werden könnten.

Unter der Zielsetzung, einen friktionslosen Übergang zwischen Ausbildung und Beschäftigung erreichen zu wollen, erscheint die Einrichtung von Vermittlungsstellen an tertiären Ausbildungseinrichtungen als eine sehr stimmige Maßnahme. Es handelt sich dabei um eine, der zuvor entwickelten Typisierung folgend, direkt outputseitig ansetzende Maßnahme mit unmittelbaren Auswirkungen auf die dem Nationalen Aktionsplan zugrundeliegenden Makroindikatoren, wie die Zahl der Beschäftigten und die Arbeitslosenquote. Demzufolge sind Maßnahmen dieses Typs als ganz besonders wichtig einzustufen. Dennoch finden sich in allen 52 aus- oder weiterbildungsbezogenen NAP-Maßnahmen nur zwei (Typ 4.b), die direkt und fünf (Typ 4.a), die indirekt diesem Typus zugeordnet werden können.

Das rege Interesse an Vermittlungsstellen dieser Art belegt das Fallbeispiel des Zentrums für Berufsplanung (ZBP) an der Wirtschaftsuniversität Wien. 1983 gegründet versteht sich das ZBP gleichermaßen als Partner für Absolventen wie für Unternehmen. Nicht weniger als 199 Firmen (Stand 26. 8. 98) sind zahlende Mitglieder des ZBP und bedienen sich bei ihrer Personalsuche des von der Vermittlungsstelle angebotenen Absolventenservice, Jungmanagerservice und Umsteigerservice. Für Studierende und Absolventen veranstaltet das ZBP Seminare, führt eine Absolventendatei und Listen mit Jobangeboten, Projekten und Diplomarbeiten.

Das Potential der Maßnahme Vermittlungsstellen einzurichten ist aufgrund ihrer direkten und unmittelbaren Wirksamkeit in Summe sehr hoch einzuschätzen. Wenn auch nicht zu erwarten ist daß durch diese Maßnahme neue Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen, so ist doch anzunehmen, daß sich der Zeitraum zwischen Ausbildungsende und dem Beginn einer Beschäftigung verkürzt.

Die Absicht, nicht nur Vermittlungseinrichtungen einzurichten, sondern diese auch untereinander zu vernetzen, ist durchaus dafür geeignet, die Schlagkraft dieser Maßnahme zu erhöhen. An diesem Punkt stellt sich aber die Frage, ob die Vernetzung nicht über eine Verbindung eben dieser einzelnen Vermittlungsstellen hinausgehen sollte, um auf diese Weise den Effekt in Hinblick auf Beschäftigungschancen noch weiter zu erhöhen. So finden sich im Rahmen des Nationalen Aktionsplans durchaus Maßnahmen, deren Ziel es ist, den Praxisbezug der Ausbildung zu erhöhen. Ein Mittel in diesem Zusammenhang ist es, die Zahl der Praktikumsplätze in der Wirtschaft zu erhöhen und Praktika systematisch in die Ausbildung zu integrieren. Wenn nun an jenen Ausbildungseinrichtungen, in deren Curriculum ein Praktikum vorgesehen ist, Vermittlungsstellen eingerichtet und/oder die bestehenden Vermittlungsstellen mit dem Praktikumsprogramm vernetzt werden würden, wäre insofern eine höhere Beschäftigungswirksamkeit zu erwarten, als angenommen werden darf, daß Betriebe, die Praktikumsplätze zur Verfügung stellen, viel eher Arbeitnehmer

verpflichten, deren Ausbildung und Leistungsfähigkeit sie durch die Absolvierung eines Praktikums bereits kennen.

Neben der Vernetzung von Vermittlungsstellen mit dem Praktikumsprogramm erscheint auch eine Vernetzung mit der Vermittlungstätigkeit des AMS überlegenswert. Durch Synergieeffekte einer Zusammenarbeit beider Stellen könnte sowohl das Angebot an Arbeitsplätzen als auch das Angebot an Arbeitssuchenden erhöht werden. Eine umfassende Vernetzung der Vermittlungsstellen mit anderen Programmen und Organisationen ist also anzustreben.

Fünf Vermittlungsstellen an Universitäten sind bereits eingerichtet worden. Es handelt sich dabei um die Wirtschaftsuniversität Wien, die Universität für Bodenkultur in Wien, die Universitäten Klagenfurt und Innsbruck sowie die Universität Graz. Durch eine Anstoßfinanzierung soll die Gründung einer weiteren Stelle an der Universität Linz vorangetrieben werden. Darüber hinaus wurden Pilotprojekte zur Vernetzung der Vermittlungsstellen in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse Anfang November präsentiert worden sind. Derzeit stehen zwei Vernetzungskonzepte zur Diskussion, von denen noch dieses Jahr eines ausgewählt werden soll. Die Umsetzung der Maßnahme schreitet offensichtlich zügig voran, wiewohl anzumerken bleibt, daß die Anstoßfinanzierung für nur eine weitere Vermittlungsstelle bescheiden ausfällt.

Die Gewichtigkeit dieser Maßnahme ist alleine schon auf Basis ihrer unmittelbaren Beschäftigungswirksamkeit sehr hoch einzuschätzen. Darüber hinaus ist die Anzahl jener Personen, die auch bei einer Beschränkung auf den tertiären Bereich davon profitieren können, durchaus nicht zu vernachlässigen.

Wie bereits angedeutet, ist der Bezug dieser Maßnahme zur Beschäftigung ein sehr direkter. Absolventen können nach Ausbildungsende ohne eine Phase der Arbeitslosigkeit durchleben zu müssen potentiell mehr oder minder direkt in ein Beschäftigungsverhältnis übertreten.

- **Indikatoren:** *Inputseitig* die Anzahl der Vermittlungsstellen, die Nutzung dieser Ressource seitens der Betriebe und AbsolventInnen. *Outputseitig* die Anzahl vermittelter Personen, die Zeitdauer zwischen Ausbildungsende und Berufseinstieg, die Anzahl der über das AMS-vermittelten AusbildungsabsolventInnen.
- **Stand der Indikatoren:** Über die Aktivitäten und Nutzung mancher bereits existierender Vermittlungsstellen können bereits Aussagen getroffen werden. Soweit die Aktivitäten in Informationsveranstaltungen bestehen, wird es aufgrund fehlender Ursache-Wirkungszusammenhänge sehr schwer möglich sein, eine Evaluation anzusetzen. Die Nutzung der Vermittlungsstellen kann hierbei schon viel besser nachvollzogen werden. Wie das Beispiel ZBP an der WU zeigt, besteht reges Interesse seitens der Firmen. 199 Firmen sind Mitglieder des ZBP und darunter finden sich viele der renommiertesten Betriebe Österreichs. Auch outputseitig scheint es einigermaßen plausibel nachvollziehbar, wieviele Absolventen vermittelt werden konnten. Das ZBP gibt für das Jahr 1997 eine Zahl von 60 direkten Vermittlungen an.

Umfassende Daten zur Ausgangssituation existieren nur ansatzweise und punktuell³⁷⁾, die 'Baseline' müßte also erst definiert werden. Sobald die Vernetzung greift, erscheint es über die oben definierten Indikatoren möglich, mit kurzer Zeitverzögerung eine Evaluation zu beginnen.

3. Maßnahmen im Bereich der Weiterbildung

Im Bereich der Weiterbildung ist eine deutlich geringere Zahl und Vielfalt von Maßnahmen geplant, die sich auf Säule I und Säule III erstrecken. Die Analyse der Maßnahmenstruktur ergibt eine Zahl von 16 Maßnahmen in diesem Bereich (im Vergleich zu einer mehr als doppelt so hohen Zahl von 36 Maßnahmen im Bereich der Erstausbildung). Es ist jedoch anzumerken, daß Weiterbildungsmaßnahmen auch im Rahmen der Maßnahmen zur aktiven Arbeitsmarktpolitik, wie auch im Rahmen der ESF-Strukturpolitik eine wichtige Rolle spielen³⁸⁾, so daß die Gesamtstrategie zur Weiterbildung einen etwas breiteren Rahmen hat. Die vorliegende Einschätzung konzentriert sich auf die Leitlinien 5 und 15.

Es ist allgemein unbestritten, daß die Erweiterung von Möglichkeiten der Beteiligung an Bildungsprozessen im Lebensverlauf eine wesentliche qualifikationspolitische Priorität darstellt. Das Zusammenspiel der Aktivitäten der Weiterbildung mit dem System der Erstausbildung, wie auch das Zusammenspiel von innerbetrieblichen und außerbetrieblichen Aktivitäten der Weiterbildung sind zentrale Fragen der Entwicklung von Strategien des lebensbegleitenden Lernens. Welche Prioritäten in diesem Zusammenhang ergriffen werden sollen, ist noch mit vielen offenen Fragen verbunden.

Wesentliche Herausforderungen für das lebensbegleitende Lernen können durch die folgenden Punkte konkretisiert werden:

- * Längerfristige Steigerung der Minimalanforderungen an die Qualifikation der Berufstätigen (Qualifikationslücke).
- * Höhere Mobilität aufgrund rascheren Strukturwandels.
- * Besondere Betroffenheit älterer ArbeitnehmerInnen.

Man könnte diese Liste sicher noch verlängern und differenzieren, es werden damit vor allem jene Punkte hervorgehoben, die bereits in der OECD-Job-Strategie in den Mittelpunkt gerückt worden sind³⁹⁾:

³⁷⁾ Vgl. Lassnigg, L. et al. (1998), Zur Beschäftigung von HochschulabsolventInnen. IHS-Forschungsbericht. Wien.

³⁸⁾ Vgl. LL 2: Neustart für langzeitarbeitslose Erwachsene und LL 4 Erhöhung der Personenzahl in aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen: Qualifizierung von Arbeitslosen, Wiedereinsteigerinnenprogramm, etc.

³⁹⁾ Vgl. OECD (1994), The OECD Jobs Study, 3 Bde., Paris: OECD.

– *Minimalanforderungen*: Es wird davon ausgegangen, daß die minimalen Anforderungen an die Arbeitskräfte gestiegen sind und im Steigen begriffen sind. D. h. daß Menschen, die diese nicht erfüllen, extrem vom Ausschluß aus Beschäftigungsmöglichkeiten betroffen bzw. bedroht sind. Operationalisiert werden diese zukünftigen Minimalanforderungen durch einen Abschluß *mindestens der oberen Sekundarstufe*. Diese Anforderung ist in Österreich durch die gestiegene Bildungsbeteiligung bereits in hohem Maße erfüllt, vor allem unter den älteren Jahrgängen gibt es jedoch noch hohe Anteile von Personen, die über keine derartigen Abschlüsse verfügen.

– *Die berufliche Mobilität beschleunigt sich*. Dadurch kann die Ablösung der alten beruflichen Bereiche durch die neuen beruflichen Bereiche zunehmend weniger im Generationswechsel vor sich gehen, und es entsteht die Notwendigkeit von Neuorientierungen im Verlauf eines Arbeitslebens.

– *Die Bedeutung der Qualifizierung von älteren Menschen steigt* aus zwei Gründen besonders: Erstens aus demografischen Gründen, weil aufgrund der sinkenden Geburten der Anteil der älteren Jahrgänge steigt, und zweitens weil mit zunehmendem Alter auch die Wahrscheinlichkeit steigt, daß die Erstausbildung und die berufliche Erfahrung in einem der traditionellen Beschäftigungsbereiche erworben wurde, die durch die wirtschaftlichen Veränderungen besonders betroffen sind.

Diese genannten Herausforderungen wirken in Richtung einer geänderten Gewichtung zwischen Erstausbildung und Weiterbildung, wobei in vielerlei Hinsicht strukturelle Reformen der Ausbildungssysteme als erforderlich angesehen werden.

Auch im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategien wird dem Ausbildungssystem große Bedeutung beigemessen⁴⁰⁾.

- Es wird von den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen ausgegangen, die das Wissen und den möglichst breiten und ausgewogenen Zugang zum Wissen in den Mittelpunkt stellen. Damit wird nicht nur der Zugang zu den verschiedenen Angeboten in der Struktur der Bildungssysteme thematisiert, sondern es wird die Struktur der Systeme selbst, und das inhaltliche Angebot in Frage gestellt. Die Analyse betont insbesondere auch die Gefahr einer Spaltung der europäischen Gesellschaft entlang des Zuganges zum Wissen⁴¹⁾.
- Es wird die Selektivität der Ausbildungssysteme, und die Einseitigkeit der Selektionskriterien in Frage gestellt und die Durchsetzung der Prinzipien der Gleichberechtigung und der Chancengleichheit auch mittels positiver Diskriminierung Benachteiligter gefordert. Hinsichtlich des

⁴⁰⁾ Vgl. Europäische Kommission (1994), Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung - Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert – Weißbuch. Teile A+B, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften; Europäische Kommission (1995), Grünbuch zur Innovation. http://europa.eu.int/en/record/green/gp9512/ind_inn.htm; Europäische Kommission (1996), Weißbuch zur allgemeinen und Beruflichen Bildung: Lehren und Lernen – Auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

⁴¹⁾ Europäische Kommission 1996, S. 26-27.

Erwerbs des erforderlichen Wissens wird davon ausgegangen, daß der traditionelle Weg zum Diplom über die vorhandenen Selektionsmechanismen oft auch Talente mit innovatorischen Fähigkeiten eliminiert hat⁴²). Daher wird vorgeschlagen, über den Aufbau von Akkreditierungssystemen⁴³) einen Weg der Anerkennung von Kompetenzen zu entwickeln, die unabhängig von den formalen Ausbildungswegen der Erstausbildung, z. B. autodidaktisch in Verbindung mit vertiefender Weiterbildung, oder betrieblich im Rahmen der Beschäftigung, erworben werden können. Ein derartiges System der Qualitätssicherung könnte die starren Ausbildungswege lockern, indem unterschiedliche Institutionen in Form von Netzwerken über die traditionellen Grenzen hinweg zur Erreichung bestimmter Ziele zusammenarbeiten könnten.

- Unter dem Ziel Förderung der Aneignung neuer Kenntnisse wird als wesentlicher Schwerpunkt die Frage der Anerkennung von Kompetenzen thematisiert, die während des Berufslebens "zusätzlich zum Berufsabschluß und zur Erstausbildung" erworben wurden. Dies wird als wichtiger Anreiz für die Aneignung neuer Kenntnisse im Lebensverlauf gesehen, und kann gleichzeitig auch das hohe Gewicht der Erstausbildung für die weiteren Lebenschancen etwas abschwächen, indem zusätzliche Chancen für jene geschaffen werden, die im ersten Anlauf nicht erfolgreich waren.
- Schließlich wird die Notwendigkeit der Entwicklung von Rahmenbedingungen betont, die entsprechende Anreize für die Beteiligung der verschiedenen Parteien, insbesondere auch der Unternehmen, an der Finanzierung der Ausbildungsprozesse bieten.

Neuere Studien zum Innovationssystem haben zu dieser Sichtweise ein weiteres Element hinzugefügt, indem sie den Fokus auf die organisatorischen Veränderungen im Unternehmenssektor, und die damit zusammenhängenden Möglichkeiten und Notwendigkeiten für Lernprozesse legen. Die Forschung über das Innovationsverhalten der Unternehmen ergibt Anhaltspunkte dafür, daß sich bestimmte unternehmerische Strategien als erfolgreicher herauskristalisieren als andere. Wesentlich sind dabei organisatorische Entwicklungen, die den Zugang zu und den Umgang mit den einschlägigen Wissensbasen betreffen. Besondere Bedeutung kommt im Rahmen des Innovationsverhaltens den Produktinnovationen zu, da diese – im Vergleich zu den eher reaktiven Prozessinnovationen – darauf ausgerichtet sind, den Markt zu beeinflussen⁴⁴). Die organisatorischen Entwicklun-

⁴²) Ebda., 34.

⁴³) In Akkreditierungssystemen werden von bestimmten Instanzen, etwa Expertengremien, nach bestimmten Kriterien "Credits" verliehen. Ein Beispiel ist der – durchaus heftig umstrittene – britische *National Council of Vocational Qualifications* (NCVQ), in dessen Rahmen ein System von Qualifikationen auf der Basis von praktischen Kompetenzen, unabhängig von der durchlaufenen formellen Ausbildung, aufgebaut wird. Wie die Diskussionen in diesem Zusammenhang und erste Evaluationen zeigen, werden in diesem System viele Fragen der Entwicklung und Anerkennung von Kompetenzen in der praktischen Arbeitsumgebung im Vergleich zur schulischen Vermittlung und Bewertung neu gestellt.

⁴⁴) Die Bedeutung von Produktinnovationen wird im Zusammenhang mit der Bedeutung von Forschung und Entwicklung, sowie mit dem Wachstum wissensintensiver Dienstleistungen in der neueren Forschung mit großem Nachdruck

gen von erfolgreichen innovativen Unternehmen in Richtung der lernenden Organisation sind vor allem durch die folgenden Elemente charakterisiert: funktionierende horizontale Kommunikation, Netzwerkbeziehungen nach außen, flache Hierarchien und Delegation von Verantwortung zu den unteren Ebenen. Diese organisatorischen Merkmale ermöglichen am besten den erforderlichen Zugang zu einer vielfältigen Wissensbasis und geben die Voraussetzung dafür, diese zu verändern und zu bereichern. Daraus resultieren Anforderungen an die Qualifikationen und Kompetenzen, auf der Seite des Managements und bei den Beschäftigten: Das Management braucht vor allem die Fähigkeiten das Personal entsprechend der Delegation von Verantwortung auszuwählen und zu motivieren, sowie die äußeren Netzwerkbeziehungen zu entwickeln und zu pflegen. Bei den Beschäftigten müssen vor allem die Voraussetzungen zu produktivem und kooperativem Umgang mit den Prozessen der Veränderung geschaffen werden, insbesondere durch die Kombination von analytischen Instrumenten, praktischer Erfahrung mit Problemlösungen, und sozialen Fähigkeiten.

Unmittelbare allgemeine Implikationen aus dieser Dynamik für die Entwicklung der Qualifikationsanforderungen sind einerseits eine steigende Bedeutung der Hochschulbildung, wobei die Dimensionen Spezialisierung/Generalisierung nicht im Sinne eines entweder-oder entschieden werden, sondern es empirische Hinweise eher in Richtung sowohl als auch gibt; andererseits Qualifikationen und Kompetenzen in den Bereichen der Beherrschung der Informationstechnologien und der Fähigkeit zur Kommunikation, auch über sprachliche und kulturelle Grenzen hinweg⁴⁵). Erneuerung des Wissens und der Qualifikationen wird auf allen Ebenen unabdingbar, und die Fähigkeit neues Wissen zu absorbieren, und alte Wissens Elemente neu zu rekombinieren wird zu einer fundamentalen Anforderung, die einerseits für die Gestaltung des Ausbildungssystems Konsequenzen hat, andererseits aber vor allem auch die Bedeutung der Lernprozesse am Arbeitsplatz unterstreicht. Die neuen Organisationsformen unterstützen diese Prozesse, gleichzeitig entsteht die Gefahr der Polarisierung von Qualifizierten und Unqualifizierten, und auch auf das Problem der möglichen Unterinvestition in die erforderlichen Lernprozesse wird hervorgehoben, "especially in areas where the firms are many and small". Als wichtige qualifikationspolitische Ansatzpunkte für den Bereich der Weiterbildung werden in der neueren Innovationsforschung u. a. die folgenden abgeleitet⁴⁶):

weiterverfolgt, vgl. Edquist, C., L.Hommen & M.McKelvey (1998) Innovations and Employment in a Systems of Innovation Perspective. <http://www.tema.liu.se/sirp/ise/doc/papers.htm>. Für Österreich siehe auch Mesch, 1998.

⁴⁵) Die empirischen Ergebnisse zur Qualifikationsentwicklung werden folgendermaßen zusammengefaßt: "The firms which have gone furthest toward the new mode of organisation have different qualification requirements than those operating in the old modes. Especially they are more demanding in terms of social skills and work virtues. when recruiting new employees strong emphasis is given to the capability to co-operate and to communicate inside and outside the organisation. The importance of workers being prepared to take on a responsibility and to be trustworthy is also emphasised."(Lundvall/Borras, 1997, 60).

⁴⁶) Lundvall, B. A. & Borras, S. (1997), The globalising learning economy: Implications for innovation policy. Report based on the preliminary conclusions from several projects under the TSER programme. DG XII, Commission of the European Union (Draft Version, September 1997).

- Errichtung von institutionellen Mechanismen, die die Erneuerung der Qualifikationen und Kompetenzen im Lebenslauf ermöglichen ("brush-up guarantee"); höchste Priorität wird der Suche nach Entwicklungen in der Gestaltung des Bildungswesens zugesprochen, die geeignet sind, in Kooperation mit dem öffentlichen Sektor das Engagement der privaten Firmen für Bildung und Ausbildung zu verstärken; ganz wesentlich ist auch, einen neuen Ansatz für den Ausgleich zwischen den besser Qualifizierten und den weniger Qualifizierten zu finden, um Spaltung und Polarisierung zu vermeiden.

Eine wichtige Frage der Entwicklung des lebensbegleitenden Lernens betrifft die institutionelle Gestaltung des Weiterbildungssystems, insbesondere inwiefern die marktmäßige Koordination der Ergänzung durch öffentliche Interventionen bedarf. Von der OECD wird die Funktionsweise des Bildungsmarktes in Österreich in Frage gestellt, indem auf den hohen Monopolisierungsgrad der vorhandenen Institutionen hingewiesen wird⁴⁷). Es gibt auch eine Reihe von Forderungen nach Ergänzung des Marktes durch öffentliche Beiträge: Bessere Information, Qualitätskontrolle der Bildungsangebote, Sicherung der Übertragbarkeit der erzielten Abschlüsse, Rechtstitel sowie finanzielle Unterstützung für die Inanspruchnahme sind wichtige Aspekte. Es wurde immer wieder Einigung darüber erzielt, daß Herstellung größerer Markttransparenz nötig sei, kaum aber über die Notwendigkeit von Rechtstiteln und finanziellen Fördermaßnahmen.

Dabei geht es wesentlich auch um die Frage, wer die Mittel für zusätzliche Weiterbildung aufbringen soll. Die internationale wissenschaftliche und qualifikationspolitische Diskussion, wie sie auch in der OECD-Jobs-Study zum Ausdruck kommt, hat teilweise zu einer neuen Sichtweise dieser Probleme geführt. Eine Aufarbeitung der neueren Studien im Bereich der Finanzierung von beruflicher Bildung hat zu dem Ergebnis geführt, daß die Unternehmen den größten Teil der Kosten von Weiterbildung tragen, während sich jedoch die Erträge je etwa zur Hälfte auf Arbeitnehmer und Arbeitgeber aufteilen. Daraus wird geschlossen, daß die Ertragsraten für die Unternehmen geringer sein müssen als die Ertragsraten für die ArbeitnehmerInnen. Wenn die Arbeitgeber aber über die Finanzierung das Ausmaß der Weiterbildung überwiegend bestimmen, und ihre Ertragsrate unter der sozialen Ertragsrate (die soziale Ertragsrate ist der Durchschnitt der Ertragsraten der beiden Marktparteien) liegt, so führt das zu Unterinvestition in Ausbildung.

Diese Ergebnisse legen nahe, daß die Investitionen der Unternehmen anerkannt werden müssen, und daß zusätzliche Investitionen erforderlich sind. Da die Arbeitnehmer nur bedingt in der Lage sind diese zusätzlichen Investitionen zu tätigen (Liquiditätsproblem, Kreditrestriktion, etc.), muß die öffentliche Hand einspringen. Als grober Richtwert für die Aufteilung der Kosten wird eine Relation von 1:1:1 für Unternehmen, ArbeitnehmerInnen und öffentliche Hand vorgeschlagen. Es werden also zusätzliche Mittel aufgebracht werden müssen, was unter der Bedingung beschränkter Budgets den Druck auf den möglichst wirksamen Einsatz der vorhandenen Mittel erhöht, und auch die

⁴⁷) OECD (1997), OECD Wirtschaftsberichte 1996-1997: Österreich. Paris: OECD.

Frage nach Möglichkeiten der Umschichtung von Mitteln der Erstausbildung in den Bereich der Weiterbildung aufwirft.

Dabei spielt auch die Frage eine wichtige Rolle, auf welche Weise die zusätzlichen Mittel aufgebracht werden sollen. In der Diskussion gibt es eine Reihe von unterschiedlichen Modellen, die sich auf die Regulation und Finanzierung von Weiterbildung beziehen. Vor allem die folgenden fünf Modelle sind in der Diskussion seit langem präsent:

1. Finanzierung durch die individuellen Unternehmen (Unternehmensfinanzierung)
2. Finanzierung durch die individuellen ArbeitnehmerInnen (Arbeitnehmerfinanzierung), mit oder ohne Darlehen bzw. Anspruch auf Deckung der Lebenshaltungskosten
3. Parafiskalische Fonds, wo meist die Unternehmen einen bestimmten Anteil der Lohnsumme (oder auch anderer Kennziffern) einbringen
4. Verteilung von Ansprüchen oder Rechtstiteln auf Bildungsleistungen (z. B. Bildungsgutscheine, mit oder ohne rückzahlbare Komponente)
5. öffentliche Finanzierung von Institutionen der Weiterbildung.

Normalerweise – so auch in Österreich – erfolgt die Finanzierung von Weiterbildung in einem bestimmten Verhältnis von (individueller) Arbeitgeber- und Arbeitnehmerfinanzierung. In gewissem Ausmaß werden diese Mittel durch "Umlagen" ergänzt. Z. B. werden die Weiterbildungsinstitutionen der Sozialpartner (WIFI, BFI) aus den jeweiligen Kammermitteln, also aus den Beiträgen der Mitglieder, bezuschußt; auch die Mittel der Arbeitsmarktpolitik stammen aus der Arbeitslosenversicherung, ergänzt durch öffentliche Mittel, und neuerdings aus den Strukturfonds der Europäischen Union (v. a. dem ESF). Die Verteilung von Ansprüchen auf Bildungsleistungen, etwa in Form von Bildungsgutscheinen, hat in den achtziger Jahren große Bedeutung bekommen, da diese Form eine Kombination von öffentlicher Finanzierung mit marktmäßiger Allokation der Mittel ermöglicht. In gewissem Ausmaß, vor allem auf regionaler Ebene, werden in den letzten Jahren zunehmend derartige Bildungstitel als Beiträge zur Weiterbildung eingesetzt⁴⁸⁾.

Eine stilisierte Evaluation dieser Modelle⁴⁹⁾ nach unterschiedlichen Kriterien zeigt die Zielkonflikte auf, die mit der Gestaltung des Weiterbildungssystems verbunden sind. Die Bewertung der ver-

⁴⁸⁾ Vgl. z. B. Leitner, A. & L.Lassnigg (1998), Evaluation des Bildungskontos. IHS-Forschungsbericht. Wien.

⁴⁹⁾ Vgl. OECD (1995), Background report to the meeting at ministerial level, Ch. 8, Paris (mimeo.); die folgenden Kriterien wurden dieser Evaluation zugrundegelegt:

- Verbesserung der Effizienz des Arbeitsmarktes
- Verbesserung der Effizienz des Bildungsmarktes
- Erhöhung der Chancengleichheit beim Zugang zu Bildung
- Anreize für lebenslanges Lernen
- Erhöhung von Liquidität
- Verminderung von Externalitäten, Erhöhung von "Kostenwahrheit"

schiedenen Finanzierungsmodelle fällt sehr unterschiedlich aus, je nachdem welche Prioritäten man in den Vordergrund stellt. Geht man von den ersten vier der genannten Kriterien aus, also Effizienz von Arbeits- und Bildungsmarkt, Chancengleichheit und Anreize für lebenslanges Lernen, so erfüllen fast alle Modelle, die eines dieser Kriterien erfüllen, mindestens ein anderes nicht. Berücksichtigt man den ungleichen Zugang zur Weiterbildung, der bereits im Zusammenhang mit der Gefahr der sozialen Ausgrenzung und Polarisierung als wichtiges Problem hervorgehoben wurde, so ist die Verbesserung der Chancengleichheit im Zugang ein wichtiges Kriterium. Jedes der fünf Modelle, die die Chancengleichheit verbessern können, erfüllt nach den Ergebnissen der zitierten Studie mindestens eines der anderen zentralen Kriterien nicht:

- Öffentliche Finanzierung der Weiterbildungsinstitutionen erfüllt alle drei anderen Kriterien nicht;
- Ziehungsrechte und rechtlich begründete Bildungsansprüche ohne Kreditkomponente fördern nicht die Effizienz von Arbeits- und Bildungsmarkt;
- Arbeitnehmerfinanzierung mit Absolventensteuer kollidiert mit der Effizienz des Arbeitsmarktes;
- Arbeitnehmerfinanzierung kombiniert mit Ansprüchen und Krediten steht in Widerspruch mit der Förderung des lebenslangen Lernens.

Ein weiterer Punkt dieser Evaluation ist, daß nur zwei dieser Modelle eindeutig geeignet sind, die Effizienz des Arbeitsmarktes zu erhöhen:

- Unternehmerfinanzierung und
- Arbeitnehmerfinanzierung ohne weitere Kompensation.

Beide Modelle erfüllen jedoch nicht das Kriterium der Förderung des sozialen Zuganges, die Arbeitnehmerfinanzierung allein fördert außerdem nicht das lebenslange Lernen.

Das heißt, wir haben es hier mit ganz wesentlichen Konflikten zwischen Prioritäten zu tun. Diese Struktur kann sehr gut erklären, warum die Diskussion um eine Lösung der Finanzierungsfragen im Bereich der Weiterbildungspolitik konfliktbehaftet ist. Gemessen an der Gesamtheit der Kriterien erfüllt ein Modell die größte Zahl, nämlich die Verteilung von Ansprüchen auf Bildungsleistungen mit Kreditkomponente.

Dieses Modell scheint am ehesten in der Lage zu sein, die verschiedenen Prioritäten auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen, dies erklärt auch, warum es in der Diskussion eine so große Rolle spielt. Verknüpft man diese Analyse mit der österreichischen Diskussion, so muß man sagen, daß hier für lange Zeit eher solche Modelle im Mittelpunkt standen, die in der Evaluation eher weiter hinten rangieren. So z.B. die Forderung nach öffentlicher Finanzierung der Bildungsinstitu-

-
- Keine Begünstigung von Höhergebildeten.

tionen, und auch die Parafiskalischen Fonds hatten lange Zeit wesentliches Gewicht in der Debatte. In jüngster Zeit gewinnt das Modell der Gutscheine an Bedeutung.

Zur Ausgangssituation im Bereich der Weiterbildung

Ganz allgemein kann die Ausgangssituation der Aus- und Weiterbildung durch folgende Charakterisierung zusammengefaßt werden: Die Erstausbildung ist gut ausgebaut, und bekommt in der Bildungs- und Qualifizierungspolitik viel Aufmerksamkeit, während die Weiterbildung zwar als wichtiger Entwicklungsbereich angesehen wird, jedoch in vielerlei Hinsicht eher als etwas Subsidiäres firmiert.

Im Bereich der Erstausbildung gibt es in Österreich ein umfassend ausgebautes Ausbildungssystem auf der oberen Sekundarstufe. Insbesondere kann durch verschiedene Indikatoren gezeigt werden, daß im internationalen Vergleich die Berufsbildung ein sehr hohes Gewicht hat⁵⁰).

- Der Anteil der 25- bis 64jährigen Bevölkerung mit Abschlüssen mindestens der oberen Sekundarstufe, (meistens berufsbildende Abschlüsse) liegt in Österreich im internationalen Vergleich sehr hoch. Mit etwa 60% liegt Österreich an zweiter Stelle von 21 Ländern, das OECD-Ländermittel liegt nur etwas über 30%.
- Das Gewicht der Berufsbildung im Bereich der Erstausbildung ist in Österreich sehr stark. Hinsichtlich der Relation von Berufsbildung und Allgemeinbildung auf der oberen Sekundarstufe liegen wir an dritter Stelle von 22 Ländern, wobei es hier sehr unterschiedliche Beteiligungsstrukturen gibt.
- Im Laufe der letzten siebenzig Jahre ist die Bildungsbeteiligung im Bereich der oberen Sekundarstufe eindrucksvoll gestiegen. Während im Jahr 1924 in diesen Altersgruppen nur 20% der Jugendlichen in irgend einer Ausbildung waren, hat sich dies seither umgekehrt, 80% der 15- bis 19jährigen sind in Ausbildung, 20% dieser Altersgruppe sind nicht (mehr) in Ausbildung.

Im Tertiärbereich, insbesondere an den Universitäten, erscheint die Situation weniger befriedigend:

- Quantitativ ist vor allem der große Verlust zwischen Studienbeginn und Studienabschluß an den Universitäten (nur für diesen Bereich, der ja die Tertiäre Ebene des Bildungswesens trotz der Einrichtung des Fachhochschulsektors nach wie vor dominiert und noch einige Zeit wohl dominieren wird, gibt es internationale Vergleichsdaten) auffällig. Die StudienanfängerInnenquote gemessen an der gleichaltrigen Bevölkerung liegt durchaus im Ländermittel von 16

⁵⁰) Vgl. Lassnigg, L. & Pollan W. (1996), Das österreichische Qualifizierungssystem im internationalen Vergleich. In: WIFO-Monatsberichte 12/1996, S. 763-780; Lassnigg, L. (1996) "Berufliche Aus- und Weiterbildung in Österreich und ihre Bedeutung für Beschäftigung und Arbeitsmarkt". In: E. Koller, E. Burda-Buchner (Hrsg.), Neue Wege in der beruflichen Aus- und Weiterbildung. ZSE-Report No. 17, (Juli 1996), S. 11-41.

Ländern, während die Abschlußquote an der gleichaltrigen Bevölkerung weit unter dem Durchschnitt liegt.

- Das Angebot an naturwissenschaftlich-technischem Personal in Relation zur Erwerbsbevölkerung liegt in Österreich an letzter Stelle von 17 Ländern. Dies liegt jedoch eher an der geringen Abschlußquote (und bedingt dadurch der geringen Zahl an Abschlüssen) als an der Studienneigung, da der Anteil der naturwissenschaftlichen Abschlüsse an allen Abschlüssen durchaus im OECD-Ländermittel liegt, wenn es auch Länder gibt, wo dieser Anteil sehr viel höher ist als in Österreich.

Ein wichtiger Entwicklungsschritt wurde zweifellos mit den Fachhochschulen gesetzt, die jedoch aufgrund ihrer vergleichsweise schwachen Dimensionierung keinesfalls die gesamten Probleme in diesem Bereich lösen können.

Während die Erstausbildung stark geregelt und mit Ausnahme der betrieblichen Komponente der Lehrlingsausbildung staatlich ist, erfolgt die Weiterbildung im wesentlichen marktförmig und ist wenig reguliert. In bestimmten Bereichen wird das Weiterbildungssystem regelmäßig gefördert, mit vergleichsweise hohem Mittelaufwand v. a. durch das Arbeitsmarktservice und die Sozialpartner, insbesondere die Wirtschaftskammer, jedoch im wesentlichen ohne Rechtsanspruch. Die wesentlichen Beiträge zur Weiterbildung werden von den Teilnehmern und Teilnehmerinnen sowie von den Unternehmen aufgebracht.

Die Situation im Bereich der Weiterbildung ist auch viel weniger gut darstellbar als dies bei der Erstausbildung der Fall ist, es besteht ein großes Informationsdefizit. Außer den Grundzügen der institutionellen Struktur weiß man wenig über das Weiterbildungssystem, wenn auch in jüngster Zeit einige zusätzliche Aufschlüsse gewonnen werden konnten⁵¹). Die wichtigsten Anbieterinstitutionen sind bekannt (die Volkshochschulen, die Institutionen der beruflichen Weiterbildung), es fehlt jedoch eine Übersicht, und es gibt z. T. sehr divergierende Angaben über zentrale Parameter dieses Bereiches.

So gibt es z. B. sehr divergierende Angaben über die Beteiligung an Angeboten der Weiterbildung hinsichtlich Umfang und Struktur. Am europäischen Weiterbildungssurvey war Österreich nicht

⁵¹) Vgl. Schneeberger, A. & Kastenhuber, B. u. a. (1998), Weiterbildung der Erwerbsbevölkerung in Österreich. Ergebnisse aus Bevölkerungs- und Unternehmensumfragen. IBW-Schriftenreihe Nr. 107. Wien: IBW; Kailer, N. Zugang zu beruflicher Weiterbildung und Unternehmensstrategien. In: BMUK (1998), Europäische Berufsbildungskonferenz. Grundlagendokumente. Wien, 61-68; Gehmacher, E. (1998), Die Öffnung des Zuganges zur Weiterbildung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe. In: BMUK (1998), Europäische Berufsbildungskonferenz. Grundlagendokumente. Wien, 69-76; Lenz, W. (1997), Erwachsenenbildung in Österreich. Deutsches Institut für Erwachsenenbildung (DIE). EB-Länderberichte. Frankfurt/Main: DIE; darüber hinaus sind auch Projekte im Laufen, die gewisse zusätzliche Aufschlüsse und Schätzungen zur Finanzierung und Beteiligung an Weiterbildung in Österreich erbringen, jedoch noch nicht veröffentlicht wurden: Bodenhöfer, H. J., Ofner, F. & Schedler, K. (1998), Alternative Ansätze zur Finanzierung des lebensbegleitenden Lernens. Länderbericht – Österreich. Klagenfurt/Wien (Man.); Markowitsch, J. & Hörtnagel, M. (1998), Finanzierung der Berufsbildung in Österreich. Wien: IWI (Vorabbericht).

beteiligt, so daß für den zentralen Indikator, die Beteiligung an beruflicher Weiterbildung während des letzten Jahres, keine vergleichbaren Informationen vorliegen. Die Mikrozensus-Erhebungen bis zum Beginn der neunziger Jahre, die für einige Zeit die umfassendste Informationsquelle über die Beteiligung an Weiterbildung darstellten, haben eine vergleichsweise sehr geringe Quote von etwa 10% der Berufstätigen ausgewiesen, die sich in einem Jahr an einer kursmäßigen Weiterbildung beteiligt haben sollten. Vergleiche dieser Werte mit Daten aus anderen Quellen zeigen jedoch bedeutende Divergenzen, die nicht ohne weiteres erklärbar sind. Z. B. weisen die Wirtschaftsförderungsinstitute viel höhere Zahlen aus, als sie laut Mikrozensus haben sollten. Eine neuere Befragung einer viel kleineren Stichprobe mit einer sehr weiten Definition von Weiterbildung, die auch kleinere selbsttätige Aktivitäten wie Lesen von Fachliteratur umfaßt, ergibt eine Quote von etwa 60%, bzw. kann daraus eine Größenordnung von 40% mit Teilnahme an Vorträgen, Kursen u. ä. abgeschätzt werden⁵²). Diese Quoten sind international nicht vergleichbar, erscheinen auf den ersten Blick sehr hoch, wenn man aber die Weite der Definition berücksichtigt, so würde sich aus der extensiven Quote im Umkehrschluß ergeben, daß etwa 40% der Berufstätigen überhaupt keinerlei Aktivitäten setzen würden, die auch nur im Entferntesten mit Weiterbildung zu tun haben. Nach den Ergebnissen zu den einschlägigen Fragen in der Arbeitskräfteerhebung des MZ (Beteiligung an Weiterbildung in den letzten vier Wochen) ist die österreichische Weiterbildungsbeteiligung im Vergleich zu anderen Ländern eher hoch einzuschätzen. Der Wert Mitte der neunziger Jahre liegt mit 8% (1995) hinter Dänemark (15%) und dem Vereinigten Königreich (12%), aber deutlich höher als in den anderen Ländern, für die Informationen vorliegen, wo die Quoten zwischen 1 und 4% liegen (Belgien, Irland, Italien, Luxemburg, Spanien)⁵³). 1996 liegt die Quote für Österreich nach einer IHS-Sonderauswertung der MZ-Arbeitskräfteerhebung bei fast 9%.

Es gibt in allen Ländern beträchtliche Disparitäten der Weiterbildungsbeteiligung nach dem Ausbildungsstand der Erstausbildung. Dies ist eines der am besten dokumentierten Probleme in der Weiterbildung. Nach den Ergebnissen des Mikrozensus zur kursmäßigen Weiterbildung waren diese Disparitäten in Österreich besonders groß, indem die Weiterbildungsquote der HochschulabsolventInnen in dieser Datenquelle das Siebenfache der PflichtschulabsolventInnen beträgt. Im Vergleich zum Durchschnitt der Erwerbstätigen ausgedrückt lag die Teilnahmequote an kursmäßiger Weiterbildung der Personen mit Pflichtschule ohne Lehre sehr deutlich unter dem Durchschnitt (nur bei etwa einem Drittel des Durchschnittswertes), während die Hochschulabsolventen fast eine dreimal so hohe Teilnahmequote aufweisen als die Erwerbstätigen insgesamt. In den neueren Ergebnissen aus der Arbeitskräfteerhebung Mitte der neunziger Jahre bestehen ebenfalls beträchtliche Disparitäten in den beteiligten Ländern, jedoch sind diese in Österreich vergleichsweise nicht sehr stark ausgeprägt (ähnlich Dänemark), zwischen 1995 und 1996 sind diese Unterschiede jedoch tendenziell größer geworden. Personen mit dem Abschluß der oberen Sekundarstufe beteiligen sich etwa dreimal so häufig an einer Weiterbildung als Personen mit höchstens Pflichtschulbildung,

⁵²) Ulram, P. A. (1996), Lebenslanges Lernen. Life Style 1996. Wien: Fessel+GfK.

⁵³) OECD (1997), Bildung auf einen Blick. Paris: OECD, Tabelle C7 1a, 195.

Personen mit Hochschulabschluß etwa sechsmal so häufig. Damit bestätigen diese Informationen die Wirksamkeit des "Matthäusprinzips" – *wer viel hat, dem wird gegeben, wer wenig hat, dem wird das auch noch genommen*.

Wenn es auch eine gewisse Verbesserung der Informationsbasis über die Weiterbildungsbeteiligung gibt, so beziehen sich die Ergebnisse doch bereits auf einen etwas zurückliegenden Zeitpunkt, und es gibt auch keine ausreichende Information über die Art der in Anspruch genommenen Angebote (welche Veranstaltungen werden besucht, in welchen Bereichen, mit welcher Dauer, etc.).

Insgesamt muß man zum Schluß kommen, daß ausreichende Grundlagen für eine stichhaltige Beurteilung der Effizienz der Weiterbildung derzeit nicht gegeben sind:

- es fehlt die Informationsbasis,
- es fehlen aber auch die Kriterien für die Beurteilung der Situation (z. B. gibt es keine allgemein geteilte Definition von Weiterbildung).

Ein wesentlicher Aspekt, der die Bedeutung der Weiterbildung unterstreicht, ist die demografische Verschiebung, die zu einer Steigerung der älteren Teile der Bevölkerung führt.

Die Bevölkerungsprognose ergibt in der Hauptvariante bezüglich der Entwicklung der Altersstruktur drei grundlegende Trends:

- einen langfristigen Rückgang der unter-35jährigen,
- eine langfristige Steigerung der 35- bis 60jährigen,
- eine langfristige Steigerung der über-60jährigen⁵⁴⁾.

Diese Entwicklung hat mehrere Konsequenzen für die Erneuerung des Bildungs- und Qualifikationsbestandes in der Bevölkerung:

Der Rückgang der jüngeren Jahrgänge bedeutet, daß die Erneuerung des Qualifikationsbestandes durch die neu in das Erwerbsleben eintretende Erwerbsbevölkerung an Gewicht verlieren wird. Insbesondere die Gruppe der 25- bis 35jährigen wird bereits bis 2010 in ihrer Stärke um 30% zurückgehen. Soweit diese jungen Jahrgänge in ihrer Erstausbildung auf den neuesten Stand gebracht wurden, findet hier eine Verknappung statt, die einen besonders sorgfältigen Umgang mit dieser Gruppe nahelegt.

Die Steigerung der mittleren Jahrgänge bedeutet, daß Veränderungen im Qualifikationsbedarf in steigendem Maße durch Um- oder Weiterqualifizierung von Erwachsenen befriedigt werden müssen. Diese Umschichtung wäre bei der Entwicklung der Bildungskapazitäten zu berücksichtigen:

⁵⁴⁾ Vgl. J. Kytir (1995/96), Das demographische Altern der österreichischen Bevölkerung. In: Demographische Informationen 1995/96, S. 107-119.

Auch wenn also durch die Verringerung der jüngeren Jahrgänge materielle und personelle Kapazitäten frei werden, so werden diese nicht absolut frei, da gleichzeitig im Bereich der Weiterbildung zusätzliche Kapazitäten erforderlich werden. Es ergibt sich daraus die Aufgabe einer Umschichtung. Bildungspolitisch stellt sich die Frage, wie eine derartige Umschichtung in möglichst effizienter und sozial ausgewogener Weise bewerkstelligt werden kann.

Schlußfolgerungen zur Maßnahmenstruktur im Bereich der Weiterbildung

Die Maßnahmenstruktur zur Aus- und Weiterbildung im Rahmen des NAP spiegelt in gewisser Weise die skizzierte Schwerpunktsetzung des österreichischen Ausbildungssystems im Bereich der Erstausbildung.

Es wird ein breites Spektrum an Maßnahmen ins Auge gefaßt, das in seiner Gesamtheit ein ziemlich umfassendes Reformprogramm für das österreichische Weiterbildungssystem darstellt: Aufbau von Koordinationsstrukturen, Ausbau der Angebote unter der Berücksichtigung des verstärkten Einsatzes der Informationstechnologien (Telelernzentren, Fernstudien), Schritte in Richtung eines übergreifenden Anerkennungssystems (Modularisierung), einige Maßnahmen zur Erweiterung des Zuganges zur Weiterbildung insbesondere durch Abschwächung der sozialen Selektivität, und Förderung der Einbindung der Betriebe und Unternehmen in das Weiterbildungssystem.

Eine Einigung der wichtigen gesellschaftlichen und politischen Akteure auf dieses Reformprogramm stellt in seinen Umrissen sicherlich einen wichtigen Fortschritt für die österreichische Weiterbildungspolitik dar, im Hinblick auf eine gezielte und wirksame Verwirklichung des Programmes sind jedoch einige Bemerkungen angebracht, bzw. einige Fragen zu stellen: Das Programm erscheint in seiner Gestaltung in verschiedener Hinsicht noch sehr offen, indem erste Schritte in den verschiedenen Bereichen angesetzt werden, ohne daß jedoch die zu erreichenden Ziele und die dafür anzusetzenden Mittel ausreichend erkennbar sind. Fast noch deutlicher als im Bereich der Erstausbildung bezieht sich das ins Auge gefaßte Maßnahmenspektrum auf den Bereich von Vorleistungen für den Aufbau des Weiterbildungssystems, insbesondere auf die Förderung der Angebotsstruktur und den Aufbau eines institutionalisierten Weiterbildungssystems. Maßnahmen zur Einbindung des betrieblichen Sektors und zur Förderung des Zuganges der ArbeitnehmerInnen sind zwar angesprochen, der Schwerpunkt scheint jedoch stärker bei der Förderung von Ausbildungsinstitutionen zu liegen. Angesichts der weiter oben skizzierten Überlegungen zur Effizienz verschiedener Förderungsformen, sowie des im NAP angesprochenen hohen Monopolisierungsgrades des österreichischen Weiterbildungssystems⁵⁵⁾ wie auch der in jüngster Zeit festgestellten stark überproportionalen Preissteigerungen in diesem Sektor⁵⁶⁾, wäre diese Schwerpunktsetzung einer

⁵⁵⁾ NAP, S. 21; OECD (1997), OECD Wirtschaftsberichte 1996-1997: Österreich. Paris: OECD.

⁵⁶⁾ Gehmacher, E. (1998), Die Öffnung des Zuganges zur Weiterbildung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe. In: BMUK (1998), Europäische Berufsbildungskonferenz. Grundlagendokumente. Wien, 69-76, 69; vgl. auch Bodenhöfer, H. J.,

tiefergehenden Analyse zu unterziehen. Eine wesentliche Frage stellt sich im Hinblick auf die Bewertung der Beteiligung der ArbeitnehmerInnen und der Betriebe und Unternehmen an Weiterbildung, und insbesondere im Hinblick auf die soziale Selektivität und Gefahr der Ausschließung Älterer und wenig Qualifizierter einerseits und auf die Partizipationsmöglichkeiten der kleinen und mittleren Betriebe andererseits: In Abhängigkeit von dieser Bewertung wäre gegebenenfalls die Gewichtung zwischen Maßnahmen zur Förderung der Angebotsstruktur und Maßnahmen zur Förderung der Beteiligung zu überprüfen und in Richtung letzterer zu verschieben. Schließlich deutet sich in der Strategie des NAP zur Weiterbildung eine gewisse Arbeitsteilung dergestalt an, daß Maßnahmen mit direktem Bezug zur Beschäftigung (also Maßnahmen des Typs 4 unserer Klassifikation) mehr oder weniger ausschließlich im Rahmen der Arbeitsmarktausbildung vorgesehen sind, was bestimmte Fragen der Arbeitsteilung und Koordination aufwirft.

Daher scheint im Rahmen der österreichischen Weiterbildungspolitik auch die Frage berechtigt, inwieweit noch eine bessere Koordination zwischen den Maßnahmen der Arbeitsmarktausbildung und den übrigen Strategien der Weiterbildungspolitik möglich wäre. Dabei können durchaus einige Probleme und Zielkonflikte auftreten, die zur Kenntnis genommen und einer Klärung zugeführt werden sollten. Auf der einen Seite können Qualifizierungsmaßnahmen gezielt für die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit arbeitsmarktpolitisch benachteiligter Personen oder Gruppen eingesetzt werden (z. B., um aus einer Situation der Langzeitarbeitslosigkeit herauszuführen), auf der anderen Seite sind ausgeprägte Probleme der Wiederbeschäftigung oft auch mit mangelnden oder fehlenden Voraussetzungen für weitergehende Ausbildungsprozesse verbunden (Motivationsprobleme, fehlende Grundkenntnisse, fehlende Lernstrategien aufgrund langer Abwesenheit von Ausbildung, etc.), so daß sich auch im Rahmen der Arbeitsmarktausbildung teilweise das als *Matthäus-Prinzip* bekannte allgemein zu beobachtende Problem der Bindung von Weiterbildungsbeteiligung an den Bildungsstand der Erstausbildung reproduziert: aufgrund der besseren Erfolgchancen werden auch in diesem Bereich tendenziell eher Personen mit besseren Ausgangsbedingungen für Qualifizierung ausgewählt, was durch Mechanismen der Selbstselektion tendenziell noch verstärkt wird. Daher ist eine klare Zielgruppenorientierung hinsichtlich benachteiligter Personen und Gruppen ein wichtiger Aspekt der arbeitsmarktpolitischen Qualifizierung. Andererseits wird aber aufgrund der eingangs skizzierten *Qualifikationslücke* auch der präventive arbeitsmarktpolitische Einsatz von Qualifizierung steigende Bedeutung bekommen, was zu nicht unbedeutenden Zielkonflikten der TeilnehmerInnenauswahl, verbunden mit dem erhöhten Risiko von Mitnahmeeffekten, führen kann. Dieser präventive Einsatz wird die Auswahl für eine Teilnahme naturgemäß in Richtung auf bessere Ausgangsvoraussetzungen beeinflussen und so tendenziell in Richtung des Matthäus-Prinzips wirken, auf der anderen Seite würde eine sehr deutliche Konzentration der Arbeitsmarktausbildung auf benachteiligte Gruppen die Gefahr einer Stigmatisierung dieses Bereiches der Weiterbildung mit sich bringen. Eine balancierte Einbindung der Arbeits-

Ofner, F. & Schedler, K. (1998), Alternative Ansätze zur Finanzierung des lebensbegleitenden Lernens. Länderbericht – Österreich. Klagenfurt/Wien (Man.).

marktausbildung in die Gesamtstrategie der Entwicklung der lebensbegleitenden Weiterbildung wäre auf Basis dieser Überlegungen von großer Wichtigkeit.

Die Analyse der Maßnahmen im Bereich der lebensbegleitenden Weiterbildung zeigt einen deutlichen Schwerpunkt bei Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Angebotsstruktur (7 der 16 Maßnahmen). Auch in der Sozialpartnervereinbarung für Ausbildung, Berufserfahrung, Praktika, Verbesserung der Vermittelbarkeit (LL 4) wird auf die Entwicklung der Weiterbildung durch ein ausdrückliches Bekenntnis zur lebensbegleitenden Weiterbildung Bezug genommen (S. 19). Die eingeschlagene Strategie läßt ebenfalls – zumindest indirekt – einen Schwerpunkt bei der Förderung und Entwicklung des Angebotes erkennen, indem die verstärkte Nutzung der Weiterbildungsinstitute der Sozialpartner, der Ausbau der vorhandenen Infrastruktur im Bereich dieser Anbieter, und die Schaffung neuer Arbeitsplätze im Bereich der beauftragten Bildungsinstitute sehr deutlich betont wird. Eine Gewichtung der Maßnahmen dieses Typs im Vergleich zu Maßnahmen der Förderung des Zuganges wird nicht ausdrücklich vorgenommen, jedoch wird bei den Vorschlägen und Maßnahmen für die Förderung der Zugänglichkeit und der Teilnahme für die ArbeitnehmerInnen sehr deutlich die – tendenziell begrenzende – Zielgruppenorientierung und die Treffsicherheit betont.

Expertise zu ausgewählten NAP-Maßnahmen II. Weiterbildung

1. MASSNAHME: Verbesserung des Zugangs zur Weiterbildung für regional oder anderweitig Benachteiligte (S1/LL5/16) Maßnahmentyp: 2. MASSNAHMEN ZUR BEEINFLUSSUNG DER ANGEBOTSSTRUKTUR a) durch die Schaffung neuer/zusätzlicher Ausbildungsformen/-stätten

Die Maßnahme 'Ausbau von Programmen zur Verbesserung des Zugangs zur Erwachsenen-/Weiterbildung für wenig versorgte Gebiete sowie für Benachteiligte' findet sich unter Leitlinie 5 'lebensbegleitende Weiterbildung'. Der spezifische Kontext dieser Maßnahme ist die Feststellung, daß Weiterbildungsangebote in erster Linie von besserqualifizierten ArbeitnehmerInnen genutzt werden, wobei es auch eine geschlechtsspezifische Ungleichheit sowie Mobilitätsbarrieren aufgrund regionaler und infrastruktureller Gegebenheiten zu beachten gilt. Bei der Definition von Benachteiligungen sind nach Auskunft der zuständigen Sachbearbeiter im BMUK neben dem ausdrücklich erwähnten regionalen Aspekt, auch ein qualifikatorischer, ein körperlich geistiger und geschlechtsspezifischer Aspekt zu berücksichtigen. Der geschlechtsspezifischen Benachteiligung im Zusammenhang mit Weiterbildung ist darüber hinaus ein eigener, dem hier diskutierten vorgelagerter Punkt (S1/LL5/10: Förderung der Chancengleichheit) gewidmet. Eine allfällige ökonomische Benachteiligung, der der Punkt S1/LL5/14 (Abbau finanzieller Zugangsbarrieren zur Weiterbildung durch gezielte ArbeitnehmerInnenförderung) gewidmet wurde, ist nicht Gegenstand im Rahmen dieser Maßnahme.

Was nun auch in Hinblick auf die Beschreibung der Ausgangssituation den Zugang zur Weiterbildung betrifft, wird ein umfassender Zugang gewählt, indem verschiedenste Arten von Benachteiligungen Berücksichtigung finden. Der Zugang zu Weiterbildung stellt aber nur eine Seite der Medaille dar, es fehlen Maßnahmen zur Sicherstellung des Erfolgs. So werden Weiterbildungsprogramme nicht weiter hinterfragt, ob sie für das vor allem qualifikatorisch sowie körperlich/geistig benachteiligte Zielpublikum überhaupt passend sind. Neben der Zielsetzung der Erhöhung des Angebots fehlen also Überlegungen zu einer möglicherweise notwendigen Maßschneidung auf spezifische Bedürfnisse des Zielpublikums hin, die sich u. a. in einer spezifische Pädagogik niederschlagen könnten. Da die Stoßrichtung dieser Maßnahme, wie oben ausgeführt wurde, 'nur' in der Verbesserung des Zugangs über eine Steigerung des Angebots liegt, fehlt konsequenterweise auch eine Erhebung, wer die Benachteiligten sind, welche spezifischen Qualifikationsbedürfnisse sie haben und welcher Pädagogik sie bedürfen.

Die Verbesserung des Zugangs Benachteiligter zur Weiterbildung soll über die Förderung dementersprechender Projekte erreicht werden. Förderungen werden bereits durchgeführt, sollen in Hinkunft aber ausgeweitet werden. Parallel dazu sollen Förderungsschwerpunkte für diesen Bereich erarbeitet werden. Nach Auskunft der zuständigen Sachbearbeiter im BMUK zielt ein erster Vorschlag für Förderungsschwerpunkte vor allem auf Frauen. Zum einen sollen Projekte zur Verbesserung der Alphabetisierungsrate von Frauen mit nichtdeutscher Muttersprache und zum anderen Projekte zur Erhöhung des Frauenanteils im Technologiebereich gefördert werden. Vor allem im Zusammenhang mit dem erstgenannten Förderungsschwerpunkt ist es im Anschluß an die vorangegangenen Ausführungen wichtig darauf hinzuweisen, daß es bei der Ausarbeitung von Förderungsschwerpunkten zur Erhöhung der Wirksamkeit der Maßnahmen einer Schwerpunktsetzung nicht nur in Hinblick auf eine Verbesserung der Angebotsstruktur für bestimmte benachteiligte Zielgruppen bedarf. Als Ergänzung dazu müßten auch zielgruppenspezifisch innovative Weiterbildungskonzepte, die darauf abzielen den Erfolg sicher zu stellen, Beachtung finden.

Die Förderung von Projekten an und für sich stellt eine praktikable Konkretisierung der Zielsetzung dar. Zur Erhöhung des quantitativen Zustroms Benachteiligter bedarf es aber nicht nur eines entsprechenden Kursangebots sondern auch entsprechender Schritte zur Erhöhung der Motivation des Zielpublikums. Dafür geeignete Umsetzungsschritte fehlen.

Die Wichtigkeit der Maßnahme hängt von der Weite der Definition Benachteiligter ab. Da eine sehr breite Definition gewählt wurde, handelt es sich dabei, alleine wenn nur die regionale Benachteiligung herangezogen wird, um eine nicht zu vernachlässigende Quantität.

Der Bezug zur Beschäftigung ist indirekt gegeben. Benachteiligungen führen oft zu niedriger Qualifikation und somit hohem Arbeitslosigkeitsrisiko. Insofern die Weiterbildungsbeteiligung zu höherer Qualifikation der TeilnehmerInnen beiträgt, ist dadurch eine Reduzierung des Arbeitslosigkeitsrisikos zu erwarten.

- **Indikatoren:** *Inputseitig* die Anzahl der Projekte und dadurch betreuten Personen, Flächendeckung der Projekte in Hinblick auf ihre Zielgruppen. *Outputseitig* die Beteiligungsquote an den Weiterbildungsmaßnahmen, Veränderungen bei den höchsten abgeschlossenen Ausbildungen spezifisch definierter Gruppen von Benachteiligten.
- **Stand der Indikatoren:** *Inputseitiges* Monitoring wird erst nach einer gewissen Laufzeit über den Vergleich von Anzahl und Flächendeckung vor und nach der Förderungserweiterung durchzuführen sein. Die Definition und statistische Beschreibung der *outputseitigen* Baseline gestaltet sich aufgrund der schlechten Datenlage im Zusammenhang mit Weiterbildung sehr schwierig. Darüber hinaus ist eine Evaluation aber erst im Vergleich der Zeiträume vor und nach dem Förderungsausbau möglich.

2. MASSNAHME: Nachholen des Hauptschulabschlusses für Jugendliche bis 18 Jahre (S1/LL5/13) Maßnahmentyp: 3. MASSNAHMEN ZUR ERHÖHUNG DER BILDUNGS- UND AUSBILDUNGSBETEILIGUNG a) durch die Schaffung direkter Ausbildungsplätze

Die Maßnahme der Einrichtung 'unentgeltlicher Möglichkeiten für Jugendliche bis zum Alter von 18 Jahren den Pflichtschulabschluß nachzuholen' findet sich ebenfalls unter der Leitlinie 5 'lebensbegleitende Weiterbildung'. Das Ziel ist es, den Anteil von Personen in der lebensbegleitenden Weiterbildung zu steigern.

Da der Pflichtschulabschluß in vielen Fällen eine notwendige Voraussetzung der Beteiligung an Weiterbildung darstellt, scheint die hier zur Diskussion stehende Maßnahme durchaus geeignet, der Zielsetzung zu dienen. Unklar in Hinblick auf die Zielsetzung erscheint, warum die Maßnahme auf die Altersgruppe der 15- bis 18jährigen beschränkt bleibt. Auch für ältere Personen stellt der Pflichtschulabschluß in vielen Fällen eine notwendige Voraussetzung zur Weiterbildungsbeteiligung dar⁵⁷⁾. Da es das Ziel darstellt, den Anteil von Personen in der Weiterbildung allgemein zu steigern, erscheint es nicht einsichtig, warum diese Maßnahme auf eine so kleine Altersgruppe beschränkt bleibt. Eine dementsprechende Ergänzung wäre der Schlagkraft der Maßnahme äußerst zuträglich, zumal der Anteil ohne Pflichtschulabschluß an der Kohorte mit zunehmendem Alter steigt.

Die Umsetzungsschritte zur oben formulierten Maßnahme sind Ausdruck eines umfassenden Ansatzes. Die Maßnahme selbst stellt einen wichtigen Schritt zur Verringerung grundlegender Qualifikationsdefizite zu einem Zeitpunkt dar, an dem sie bereits eingetreten sind. Darüber hinaus wird der Thematik aber auch durch Überlegungen begegnet, wie man präventiv das Unterschreiten des formellen Qualifikationsminimums überhaupt verhindern könnte. Maßnahmen zur Erhöhung der Erfolgsquoten an Hauptschulen und PTS fügen sich genauso in diesen Rahmen, wie die Erhebung der in Betracht kommenden Jugendlichen und ihrer spezifischen Schulungsbedürfnisse. Eine mög-

⁵⁷⁾ Die große Bedeutung von allgemeiner Grundbildung für die Beteiligung an Weiterbildung und die Beschäftigungschancen wird in der neueren Forschung sehr stark unterstrichen; vgl. z. B. OECD & Statistics Canada (1995), *Literacy, Economy and Society*. Paris: OECD.

liche begleitende aber nicht bedachte Maßnahmen in diesem Zusammenhang wäre z. B. die Aufhebung der Einrechnung des Besuchs einer Vorschule in die Pflichtschulzeit⁵⁸). Auch das Frühwarnsystem wäre in diesem Zusammenhang als ergänzende Maßnahme zu erwähnen. Das Frühwarnsystem wird im Bericht über die Umsetzung des NAP (S. 32f.) auch als Umsetzungsbeispiel angeführt, doch in den NAP (z. B. im Zusammenhang mit dieser Problemlage) wohl aufgrund seiner ins Jahr 1996 datierenden Verabschiedung durch den Nationalrat nicht systematisch eingeordnet.

Zur Beurteilung der quantitativen Flächendeckung der Maßnahme bedarf es einer Auseinandersetzung mit den Kriterien zur Zuweisung zu den Kursen in deren Rahmen der Pflichtschulabschluß nachgeholt werden kann. Die Praxis der Zuweisung von, dem AMS gemeldeten (lehr)stellen-suchenden Jugendlichen, wie sie im Schulversuch der Nachqualifikationslehrgänge (NQL) im Schuljahr 1997/98 in Wien angewandt wurde, erscheint zumindest in Hinblick auf die Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern problematisch. Bekanntlich liegt aufgrund von Rollenstereotypen die Bereitschaft von Mädchen zur Erwerbsbeteiligung unter jener ihrer männlichen Kollegen. Obwohl junge Frauen genauso von der Gefahr der Unterschreitung des formellen Qualifikationsminimums betroffen sind, ist ihre Chance, in den Genuß einer Nachqualifikation zu kommen, bei AMS gestützten Zuteilungskriterien ungleich geringer, solange diese nicht mit den abgebenden Schulen vernetzt werden. Insofern ist es sehr begrüßenswert, daß nun für die Umsetzung dieser Maßnahme im Rahmen des NAP eine Kooperation zwischen Landesschulräten und dem AMS angestrebt wird.

Die Teilnahme an den Kursen beruht auf Freiwilligkeit der Betroffenen. Wiewohl es vor allem unter Berücksichtigung der derzeitigen Situation auf dem Lehrstellenmarkt sehr attraktiv erscheint, diese Kurse in Form einer 10. oder 11. Schulstufe z. B. direkt nach dem Ausscheiden aus dem Pflichtschulwesen zu besuchen, wären Schritte zur Erhöhung der Attraktivität von Nachqualifikationen empfehlenswert.

Die Umsetzung jener Schritte, die auf die Schließung der bereits erworbenen Qualifikationslücke zielen, ist voll angelaufen. Auch außerhalb der Maßnahmen in unmittelbarem Zusammenhang mit dem NAP wurden in Wien als Schulversuch bereits im Schuljahr 1997/98 Nachqualifikationslehrgänge eingerichtet. Bei diesen Versuchen belief sich der Umfang auf insgesamt 7 Kurse in denen ca. 150 Jugendliche erfaßt wurden. Nach einer vorläufigen und aufgrund unvollständiger Meldungen noch sehr unsicheren Schätzung, beläuft sich die Anzahl der Personen in Nachqualifikationen innerhalb des öffentlichen Schulwesens derzeit auf ca. 500 Personen. Dabei zeigen sich sehr große regionale Unterschiede in der Anzahl der betreuten Personen. Während in Niederösterreich bis dato noch keine Kurse eingerichtet wurden beläuft sich ihre Anzahl in der Steiermark

⁵⁸) Eine Erhebung von Mario Steiner im Rahmen seiner Dissertation 'Von der Chancengleichheit zur Ausgrenzung' hat ergeben, daß ca. 50% der SchülerInnen, die sich im Schuljahr 1997/98 im Wiener Schulversuch der NQL-Kurse befanden, ihre Schulkarriere mit einer Versetzung in die Vorschulklasse begonnen haben.

mittlerweile auf sieben innerhalb derer ca. 100 Personen betreut werden. Auch die Form der Durchführung von Nachqualifikationen unterscheidet sich beträchtlich zwischen den einzelnen Bundesländern. Während in Kärnten die Aktivitäten im Rahmen dieser Maßnahme in bestehende Programme integriert werden, ist man z. B. in Oberösterreich darum bemüht auch Formen der Nachqualifikation im Fernunterricht zu entwickeln. Darüber hinaus besteht neben der Einrichtung eigener Kurse auch die Möglichkeit NachqualifikantInnen in die jeweiligen Abschlußklassen z. B. von Hauptschulen kombiniert mit speziellen Förderstunden zu integrieren. Abgesehen vom Kreativitätspotential, das in der Entwicklung verschiedenster Formen der Nachqualifikation liegt, zeigt sich am regional sehr unterschiedlichen Stand der Umsetzung aber auch, daß in Hinblick auf die Gewichtigkeit dieser Maßnahme noch kein einheitlich fortgeschrittener Bewußtwerdungsprozeß stattgefunden hat.

Da es sich bei der Nachqualifikation um eine Maßnahme der Weiterbildung handelt und die Nachqualifikation von den betroffenen Personen auch eher als Form der Erwachsenenbildung verstanden werden dürfte, zeigt sich neben den Aktivitäten im öffentlichen Schulwesen nach Einschätzung der zuständigen Sachbearbeiter im BMUK ein nicht unbeträchtliches Wachstum bei den schon geraume Zeit von 'privaten' Anbietern wie Volkshochschulen und BFI durchgeführten Kursen zum Nachholen des Hauptschulabschlusses.

Gegenüber der bereits erfolgreichen Einrichtung von Hauptschulkursen fehlen aber weitgehend Umsetzungen zu jenen Schritten, deren Intention es ist, dem Unterschreiten des formellen Qualifikationsminimums präventiv zu begegnen. Soweit es die Erhöhung der Erfolgsquote in PTS betrifft, sind die schulautonomen Möglichkeiten u. a. auch in der Variation des Stundenausmaßes und die Reform der Lehrpläne durchaus dafür geeignet, dem Schulversagen präventiv zu begegnen. Entsprechende Umsetzungsschritte in Hinblick auf die Hauptschulen fehlen aber weitgehend noch. Vor allem die Förderung von auf Risikogruppen spezialisierten Betreuungseinrichtungen wären hier ins Auge zu fassen. Darüber hinaus erscheint es im Zusammenhang mit der Prävention empfehlenswert, die ins Auge gefaßte Erhebung gefährdeter Personengruppen und ihrer Bedürfnisse zielstrebig voranzutreiben.

Die Gewichtigkeit dieser Maßnahme ist größer als sie im NAP implizit formuliert wird. Erfahrungsgemäß liegt der Anteil jener Jugendlichen, die keinen Pflichtschulabschluß erreichen unter dem Anteil jener, die ihre Laufbahn nach Abschluß der Pflichtschulzeit beenden. Wenn man nun in Betracht zieht, daß die Gruppe jener, die ihre Schullaufbahn in der 10. Schulstufe nicht mehr weiter fortsetzen, im NAP mit 3% beziffert und damit möglicherweise deutlich unterschätzt wird⁵⁹⁾, so können die dem NAP zugrundeliegenden Annahmen über den Anteil jener Jugendlichen, die über keinen PS-Abschluß verfügen (<3%), nur zu niedrig angesetzt sein. Die Schätzung auf Basis der Berechnung von Risikogruppen liegt derzeit bei 7% einer Geburtskohorte oder ca. 7.000 betroffe-

⁵⁹⁾ Vgl. die Ausführungen zur Maßnahme 'Verbleibsquote im Schnittstellenbereich der BMHS erhöhen'.

nen Jugendlichen⁶⁰⁾). Je nach durchschnittlicher SchülerInnenzahl liegt der Bedarf bei ca. 250-300 Kursen pro Jahrgang, wenn eine vollständige Flächendeckung erreicht werden soll. In der Anfangsphase ist mit einem nochmals erhöhten Bedarf zu rechnen, da auch Defizite aus früheren Geburtskohorten abgebaut werden müssen.

Der Bezug zur Beschäftigung gestaltet sich mittelfristig direkt, da Personen ohne positiv abgeschlossene Pflichtschulausbildung die höchste Arbeitslosenrate aufweisen und ihnen aufgrund dieses Qualifikationsdefizits ein nur sehr schmales Segment des Arbeitsmarktes offensteht. Das Nachholen des Hauptschulabschlusses kommt noch keiner Höherqualifikation gleich, eröffnet aber in vielen Fällen erst die Möglichkeit, Weiterbildungsangebote überhaupt in Anspruch zu nehmen.

- **Indikatoren:** Im NAP finden sich in diesem Zusammenhang keine genau definierten Erfolgsziele, wie sie noch für die Beschulung formuliert wurden. Mögliche Indikatoren *inputseitig* sind: Erfolgsquote in den NQL-Kursen und die Erfassungsdichte bei der Zuweisung; *outputseitig* ist der Anteil ohne PS-Abschluß an der Kohorte anzuführen. Eine zu evaluierende Wirkung dieser Maßnahme ist frühestens nach Beendigung des Schuljahres 1998/99 möglich.
- **Stand der Indikatoren:** *Inputseitig* konnte mit den NQL-Kursen im Schuljahr 97/98 jetzt alleine nur bezogen auf Wien mit 7 Kursen für ca. 150 Jugendliche bei weitem keine Flächendeckung erreicht werden. *Outputseitig:* In der amtlichen Statistik wird jener Anteil an der Kohorte, der über keinen Pflichtschulabschluß verfügt nicht ausgewiesen. In sämtlichen bildungsbezogenen Publikationen des ÖSTAT findet sich als niedrigste Bildungsstufe die 'Pflichtschule' wobei hier nicht zwischen abgeschlossen und nicht abgeschlossen unterschieden wird. Derzeit ist die Berechnung dieses Anteils nur über Näherungsverfahren möglich:

Je nach Berechnungsweise verfügen 5 bis 10% einer Geburtskohorte über keinen PS-Abschluß. Die Berechnung erfolgt dabei über die Definition von Risikogruppen⁶¹⁾, die mit hoher Wahrscheinlichkeit keinen PS-Abschluß erreichen werden:

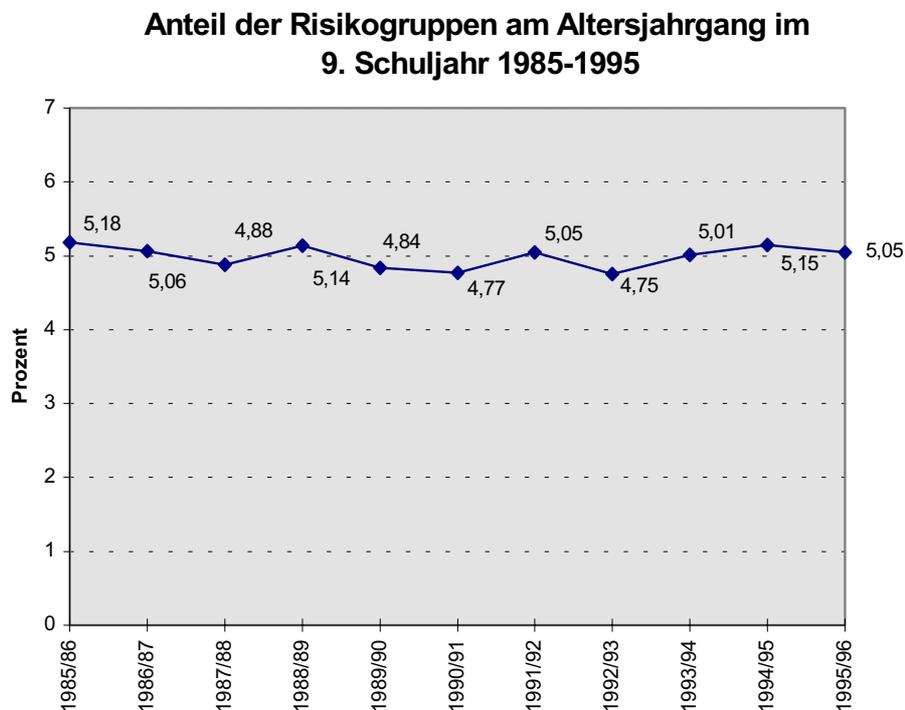
Rechnet man den Risikogruppen SchülerInnen, die ihr 9. Schuljahr in der Hauptschule oder AHS auf der 7. Stufe absolvieren, alle SonderschülerInnen im 9. Schuljahr und alle SchülerInnen, die sich im 9. Schuljahr in der Hauptschule oder AHS auf der 8. Stufe befinden, hier negativ abschließen und im nächsten Jahr nicht wiederholen zu, so ergibt sich ein über die Zeitspanne von 1985-95 konstanter Anteil von 5% an der Alterskohorte. Umseitige Grafik⁶²⁾ faßt die Ergebnisse zusammen.

⁶⁰⁾ Vgl. die Ausführungen in diesem Abschnitt zum Stand der Indikatoren.

⁶¹⁾ Ab '94 findet sich im Mikrozensus die Bildungsstufe 0 = kein Pflichtschulabschluß, diese Daten erscheinen im Vergleich zu den Berechnungen von Risikogruppen aber wenig zuverlässig.

⁶²⁾ Entnommen aus: Steiner, M. (1998), Von der Chancengleichheit zur Ausgrenzung, Rohentwurf zur Dissertation an der Grund- und Integrativwissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien. Wien.

Abbildung 5: Anteil der Risikogruppen am Altersjahrgang im 9. Schuljahr 1985-1995



Fraiji/Lassnigg (1994)⁶³) zählen den oben definierten Risikogruppen noch BerufsschülerInnen mit nicht abgeschlossener Haupt- und Sonderschule hinzu und berechnen daraufhin den Durchschnitt für einen Geburtsjahrgang. Der auf diese Weise berechnete Wert des Anteils von Risikogruppen betrug 1985 8,8% und 1993 9,7%. Da die erste Berechnungsweise zu einer Unterschätzung die zweite zu einer Überschätzung des Anteils führt, darf mit hinreichender Sicherheit angenommen werden, daß sich der tatsächliche Anteil von Jugendlichen ohne Pflichtschulabschluß zwischen 7 und 8% einer Geburtskohorte bewegt.

4. Zusammenfassung

Die aus- und weiterbildungsbezogenen Maßnahmen im NAP verfolgen zwei beschäftigungsrelevante Ziele: Die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und die Beseitigung von Qualifikationsdefiziten.

⁶³) Fraiji A., & Lassnigg, L. (1994), Schulabbruch, Schulwechsel und Möglichkeiten der Verbesserung im Informationssystem, IHS-Forschungsbericht. Wien.

Zur Ausgangssituation in Österreich

a) *Bereich der Ausbildung*

Die Ausgangssituation in Österreich kann durch folgende Entwicklungstrends charakterisiert werden:

- *Steigende Bildungsbeteiligung:* Befanden sich 1973 nur ca. 55% aller 15- bis 19-jährigen in Ausbildung, hat sich dieser Wert 1993 bereits auf über 80% erhöht. Die Bildungsbeteiligung gestaltet sich unterschieden nach Geschlecht in ihrer absoluten Höhe ziemlich gleich, wobei junge Frauen eher in Schulen und junge Männer eher im dualen System anzutreffen sind.

Die steigende Bildungsbeteiligung läßt sich vor allem auf ein Wachstum der BMHS zurückführen, während der Anteil von Lehrlingen längerfristig relativ konstant war und dann zurückzugehen begann. Waren 1973 noch knapp die Hälfte aller 15- bis 19-jährigen Personen in Ausbildung Lehrlinge, verringert sich ihr Anteil 1993 auf etwas mehr als ein Drittel. Diese Entwicklung hat, insbesondere wenn sie sich in Zukunft weiter fortsetzen sollte, weitreichende Konsequenzen: a) die Ausbildung verlängert und verteuert sich, insbesondere für die öffentliche Hand; b) es verstärkt sich die Trennung von Ausbildung und Beschäftigung, indem weniger Jugendliche in das Beschäftigungssystem eingebunden sind; c) die erforderlichen Koordinations- und Anpassungsmechanismen zwischen Ausbildung und Beschäftigung verändern sich bzw. verlagern ihren Schwerpunkt von den Sozialpartnern in die Unterrichtsverwaltung; d) die Mechanismen schulischer Selektion, die in der Lehrlingsausbildung bis zu einem gewissen Grad durch alternative Mechanismen ersetzt sind, gewinnen an Breite und Gewicht, und damit auch die Gefahr von Schulversagen und Drop-outs.

- *Steigendes Qualifikationsniveau:* Steigende Bildungsbeteiligung schlägt sich auch in steigenden Anteilen von Personen mit höheren Abschlüssen in der jüngeren Bevölkerung nieder. Verfügen nur 15% (Männer: 17,5%; Frauen: 12,5%) der 1947-1951 Geborenen über einen höheren Bildungsabschluß (Matura und darüber), so sind es in der Gruppe der 1967-1971 Geborenen bereits 25% (Männer: 23,7%; Frauen: 26,9%). Gleichzeitig reduziert sich der Anteil der Personen mit Pflichtschule als höchstem Abschluß von 27% (Männer: 20%; Frauen 33%) in der Geburtskohorte 1957 auf 22% (Männer: 19%, Frauen: 25%) in der Geburtskohorte 1970.
- *Gefährdung durch fehlende Abschlüsse:* Trotz dieser rückläufigen Tendenzen ist der Anteil an Personen mit höchstens Pflichtschulabschluß auch in den jüngeren Altersgruppen relativ hoch und wird möglicherweise drastisch unterschätzt. Im NAP wird ausgeführt (S. 22), daß aktuell nur 3% der 15-jährigen nach dem Ende der Pflichtschule ihre Bildungskarriere ohne weitere Ausbildung beenden würden. Eine Berechnung auf Basis des Mikrozensus ergibt demgegenüber einen Wert von ca. 10%. Rechnet man diesem Anteil die Drop-out Quoten in der Sekundarstufe II und des dualen Systems hinzu, ergibt sich auch für jüngere Kohorten immer

noch ein Anteil von ca. 20%, die nur über einen Pflichtschulabschluß verfügen. In Hinblick auf zukünftigen Qualifikationsanforderungen sind die Beschäftigungsaussichten dieser Risikogruppen gering, weshalb die Verringerung ihres Anteils auch einen wichtigen Aspekt der europäischen Beschäftigungsstrategie bildet.

- *Wachsende Bedeutung von Weiterbildung:* Die Bedeutung der Weiterbildung, die Beteiligung daran, und auch die Investitionen dafür sind im Wachsen begriffen. Es gibt jedoch aufgrund eines Daten- und Informationsdefizits keine ausreichend abgesicherte Basis für die Formulierung einer ergebnisorientierten politischen Strategie und die Abschätzung ihrer Wirkungen.

b) *Bereich der Beschäftigung*

Im Bereich der Jugendarbeitslosigkeit wie auch bei der Bildungsbeteiligung der 15- bis 19jährigen weist Österreich eine relativ günstige Ausgangssituation auf, wobei Anzeichen für eine Anspannung der Situation erkennbar sind. Die Jugendarbeitslosigkeit steigt genauso wie der Anteil der Lehrstellensuchenden ohne Ausbildungsplatz, insbesondere im Bereich der weiblichen Lehrstellensuchenden zeigte sich eine sehr schlechte Situation. Charakteristika der Ausgangssituation sind:

- *Hohes Arbeitsloskeitsrisiko bei geringer Qualifikation:* 44% aller Arbeitslosen weisen die Pflichtschule als höchste abgeschlossene Ausbildung auf, womit die Arbeitslosenrate in dieser Gruppe bei 13,2% liegt. Diese Rate sinkt sehr deutlich mit zunehmender Bildungshöhe. Die Arbeitslosenrate der Gruppe mit abgeschlossener Lehre liegt nur mehr noch bei 6,3%, jener mit abgeschlossener Tertiärausbildung gar bei 2,4%. Die zeitliche Entwicklung deutet auf eine weitere Verschärfung hin.
- *Beschäftigungswachstum in hochqualifizierten Bereichen bei gleichzeitigem Beschäftigungsrückgang in niedriger qualifizierten Sparten:* Mit wenigen Ausnahmen weisen sämtliche Produktionsberufe einen Beschäftigungsrückgang auf, während sich die meist höherqualifizierten Dienstleistungsberufe, darunter insbesondere die kleinere Gruppe der besonders hochqualifizierten technischen, wirtschaftlichen und medienorientierten Berufe, durch ein Beschäftigungswachstum auszeichnen. Umgelegt auf Bildungsebenen bedeutet dies, daß für den Zeitraum von 1995-2000 in akademischen Berufsbereichen ein Wachstum von 24% und bei den BHS von 17,3% prognostiziert wird, während sich die Beschäftigungsmöglichkeiten für PflichtschulabsolventInnen im selben Zeitraum um 16,6% verringern.

c) *Zusammenfassung*

Zusammenfassend kann die Ausgangssituation mit dem Terminus der Qualifikationslücke umschrieben werden. Während die Beschäftigungschancen für Höherqualifizierte steigen, sinken jene für gering qualifizierte Personen. Gleichzeitig verfügt ein Großteil des aktuellen Arbeitskräfteangebots nur über geringe Qualifikationen bzw. verläßt ein noch immer nicht unbedeutender Anteil an einer Kohorte das Ausbildungssystem mit zu geringen Qualifikationen. Die Population der Arbeits-

losen profitiert also nur bedingt vom künftigen Beschäftigungswachstum, und eine substantielle Verringerung von Arbeitslosenquoten ist nur dann zu erwarten, wenn, wie geplant, Maßnahmen in der Aus- und Weiterbildung zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und zur Beseitigung von Qualifikationsdefiziten gesetzt werden.

Die zu beobachtende bedeutende Umschichtung der Ausbildungsabschlüsse der jüngeren Jahrgänge von der Lehrlingsausbildung zu den BHS führt überdies zu Veränderungen im Qualifikationsangebot, die in ihren wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen noch wenig geklärt sind.

Expertise zu den Maßnahmen im Nationalen Aktionsplan

Die folgenden Ausführungen beziehen sich vor allem auf die unter den Leitlinien 5 bis 7 formulierten Maßnahmen. Dabei handelt es sich vor allem um langfristig wirksame Maßnahmen mit dem Charakter qualitativer Vorleistungen, die nur indirekten Bezug zur Beschäftigung aufweisen. Direkte Beschäftigungswirksamkeit kann innerhalb der Aus- und Weiterbildung auch schwerlich das primäre Ziel sein, wiewohl im Rahmen der aus- und weiterbildungsbezogenen Maßnahmen Akteure aus dem Bildungswesen die Verantwortung für beschäftigungspolitische Zielsetzungen übernehmen. Aufgrund ihres indirekten Charakters sind die Maßnahmen vorwiegend an ihrem Reformpotential für die Ausbildungsstruktur zu messen. Die Maßnahmen selbst lassen sich in 4 Typen untergliedern: a) Maßnahmen zur Reform des Institutionengefüges; b) Maßnahmen zur Beeinflussung der Angebotsstruktur; c) Maßnahmen zur Erhöhung der Bildungsbeteiligung und d) Maßnahmen am Übergang zwischen Ausbildung und Beschäftigung.

Die bildungsbezogenen Maßnahmen können darüber hinaus nach Maßnahmen im Bereich der Aus- und Weiterbildung unterschieden werden, wobei ein deutliches Ungleichgewicht sichtbar wird. Mehr als zwei Drittel aller Maßnahmen beziehen sich auf den Bereich der schulischen Erstausbildung, weniger als ein Drittel auf die Weiterbildung, wobei beide Bereiche als gleichermaßen wichtig einzustufen wären.

Da in der Planung der Maßnahmen die finanziellen Aspekte nur wenig berücksichtigt sind, teilweise weil der breite Charakter der Maßnahmen die Einschätzung der finanziellen Aufwendungen nur schwer zuläßt, kann die Gewichtung der Maßnahmen nur sehr grob eingeschätzt werden.

a) Ausbildung

Die Maßnahmen im Bereich der Ausbildung werden dem Aspekt der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit sehr umfassend gerecht. Sowohl der verstärkte Praxisbezug der Ausbildung (neue Lehrpläne, Praxissemester, praxiserfahrene Lehrpersonen), die Maßnahmen zur Förderung von Höherqualifikationen (Vorbereitungslehrgänge für Berufsreifeprüfungen, Durchlässigkeit) als auch die Forcierung neuer Qualifikationen (Fremdsprachen, Schlüsselqualifikationen) sind in diesem Zusammenhang zu nennen.

Die Forcierung der Berufsorientierung von Frauen und die Maßnahmen zur Erhöhung von Frauenanteilen in untypischen Berufszweigen sind geeignete Mittel zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Frauen und zur Förderung der Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern.

Den Maßnahmen zur Beseitigung, bzw. im Fall der Erstausbildung wohl eher Verhinderung, von Qualifikationsdefiziten wird bedeutend weniger Aufmerksamkeit gewidmet. Unter diesen Bereich sind die Maßnahmen im Umfeld von Auffangeinrichtungen für Lehrstellensuchende sowie die Erhöhung der Verbleibsquote in den BMHS zu nennen, die als Maßnahmen zur Verhinderung von frühzeitigem Ausscheiden aus dem Bildungssystem klassifiziert werden können. Dies stellt ihrerseits aber nur eine Vorleistung zur Verhinderung von Qualifikationsdefiziten dar. Um das Ziel der Verringerung des Anteils von frühen Drop-outs und der Verhinderung von Qualifikationsdefiziten gerecht werden zu können, fehlen direkte Maßnahmen zur Erhöhung der Bildungsmotivation jener Jugendlichen, die ihre Bildungslaufbahn nach der Pflichtschule beenden, sowie Maßnahmen zur Reduzierung des Schulversagens jener SchülerInnen, die bereits in das duale System oder in die Sekundarstufe II eingetreten sind. Das Frühwarnsystem wäre in diesem Zusammenhang als geeignete Maßnahme anzusehen, doch ist dieses in die Leitlinien und Einzelmaßnahmen des NAP nicht systematisch eingeordnet, sondern findet sich nur im Umsetzungsbericht. Der Aspekt des Schulversagens könnte ohne großen zusätzlichen Aufwand innerhalb anderer bildungsbezogener Maßnahmen des NAP, wie der Qualitätsentwicklung und Lehrplanreform, mitberücksichtigt werden.

b) Weiterbildung

Für den Bereich der Weiterbildung muß zuerst nachdrücklich auf die schlecht dokumentierte Ausgangssituation hingewiesen werden. Die verfügbaren Informationen sind teilweise widersprüchlich und geben einen breiten Raum für Bewertungen und Mutmaßungen zur Funktionsfähigkeit der Weiterbildung in Österreich. Dennoch gibt es Hinweise dafür, daß die Weiterbildungsbeteiligung in Österreich vergleichsweise gering sein könnte und daß die sozialen Disparitäten beim Zugang zur Weiterbildung sehr hoch sind. Für den internationalen Vergleich der Indikatoren zur Weiterbildungsbeteiligung wäre im Rahmen des MZ-Sonderprogramms zur Arbeitskräfteerhebung ein erster und wichtiger Grundstein zur besseren Dokumentation gelegt. Leider mangelt es den veröffentlichten Ergebnissen aber stark an Aktualität. Bezogen auf die zukünftigen Möglichkeiten zur Evaluierung weiterbildungsbezogener Maßnahmen bedeutet das nicht nur einen maßgeblichen Verlust an Aktualität sondern führt letztlich auch zur Verzögerungen in den Umsetzungsmöglichkeiten potentieller Korrektur- bzw. Anpassungsschritte.

Ein Vergleich der Maßnahmen des NAP für Erstausbildung und Weiterbildung offenbart ein Ungleichgewicht: Das Maßnahmenspektrum und auch der Umfang der Maßnahmen ist im Bereich der Erstausbildung viel größer als im Bereich der Weiterbildung. Der Großteil der im Vergleich zur Ausbildung geringen Zahl an Maßnahmen im Bereich der Weiterbildung sind als Maßnahmen einzustufen, die darauf abzielen, überhaupt erst die Grundlagen für Weiterbildung zu schaffen. Der Schwerpunkt liegt im Bereich der Förderung des Ausbildungsangebotes. Die Schaffung von Weiterbildungsstätten, -datenbanken und -verbänden ist hierunter genauso zu nennen, wie die

Teilrechtsfähigkeit von Schulen, oder die Neuausrichtung der Förderung betrieblicher Investitionen. Das Maßnahmenspektrum ist weniger darauf ausgerichtet, die Beteiligung an den Ausbildungsangeboten zu unterstützen.

Der Schwerpunkt liegt im Bereich der Bereitstellung eines erweiterten Weiterbildungsangebotes, und somit vorwiegend bei den Anbieterinstitutionen. Ob dieser Schwerpunkt in der gegenwärtigen Situation angemessen ist, bzw. in welchem Ausmaß Maßnahmen zur Förderung der Beteiligung, also der Ansatzpunkt bei den Individuen bzw. Unternehmen, möglicherweise effizienter wären, würde eine weitergehende Analyse erfordern. Im Rahmen der Diskussion um die Effizienz von Finanzierungsmechanismen werden tendenziell Maßnahmen der direkten Förderung von Institutionen als weniger effizient eingeschätzt als Maßnahmen, die bei den Individuen ansetzen. Darüber hinaus wird für Österreich auch bereits ein hoher Monopolisierungsgrad des Weiterbildungsmarktes festgestellt, so daß die Förderung von Anbietern auch auf eine erhöhte Diversifizierung Bedacht nehmen sollte.

Jedenfalls finden sich nur wenige Maßnahmen, die direkt darauf abzielen, die Beschäftigungsfähigkeit zu erhöhen (Fernstudien) bzw. Qualifikationsdefizite zu beseitigen (Nachholen des HS-Abschlusses). Im Bereich der Qualifikationsdefizite fehlen in Anbetracht der Arbeitslosigkeitsquoten von Personen mit nur Pflichtschulabschluß Maßnahmen mit der Zielsetzung, den Anteil von ArbeitnehmerInnen mit einem Abschluß nach der Pflichtschule im zweiten Bildungsweg (z. B. Nachholen eines Lehrabschlusses) zu erhöhen. Im Zusammenhang mit der Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit fehlen Maßnahmen zur Förderung von über- und zwischenbetrieblicher Weiterbildung, wie sie z. B. die Förderung und der Ausbau von Qualifizierungsverbänden (vgl. Triestingtal) darstellen würden. Darüber hinaus finden sich nur wenige Ansatzpunkte für eine aufgrund von Rollenstereotypen dringend notwendigen speziellen Förderung von Frauen innerhalb der betrieblichen Weiterbildung.

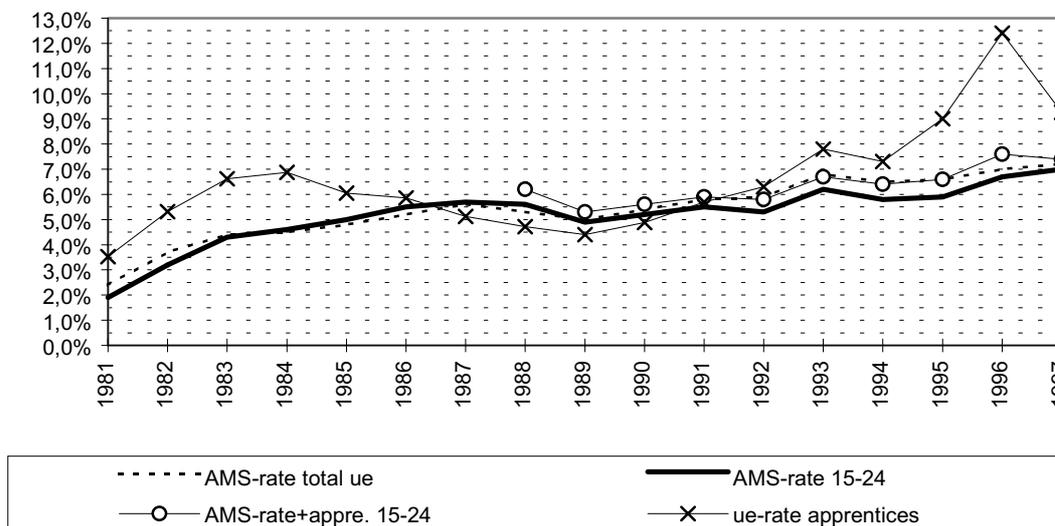
Zusammenfassend kann gesagt werden, daß im Bereich der Weiterbildung wichtige Schritte zur Weiterentwicklung des lebensbegleitenden Lernens gesetzt werden, es sollte jedoch eine stärkere Gewichtung dieses Bereiches wie auch eine Überprüfung der Maßnahmenstruktur auf dem Hintergrund einer tiefergehenden Analyse der Lage und der spezifischen Defizite in diesem Bereich ins Auge gefaßt werden.

c) *Stand der Umsetzung*

Die Implementation der Maßnahmen ist im Bereich der Ausbildung bereits weiter als im Bereich der Weiterbildung. Scheint bei den ausbildungsbezogenen Maßnahmen die Schaffung entsprechender Voraussetzungen bereits weitgehend abgeschlossen, dauert sie bei den weiterbildungsbezogenen Maßnahmen noch an. Aus diesem Grund ist zu erwarten, daß die ausbildungsbezogenen Maßnahmen ihre Wirkung bereits ab dem Schuljahr 1998/99 entfalten können, während im Bereich der Weiterbildung mit einer vollständigen Implementation nicht vor der Jahrtausendwende gerechnet werden kann.

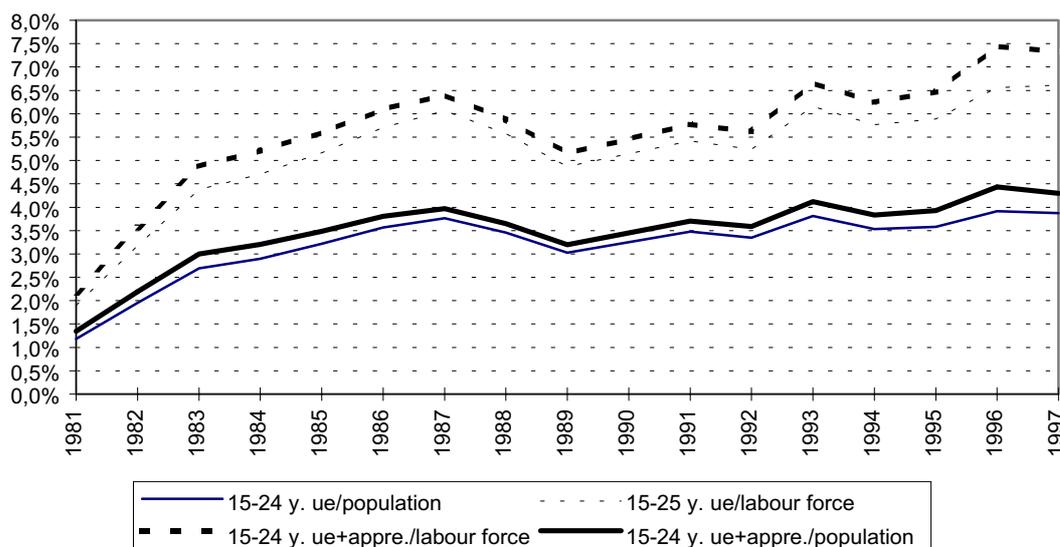
Anhang-Grafiken

ANHANG-GR1: Unemployment of young persons 1981-1997 (AMS-definition)



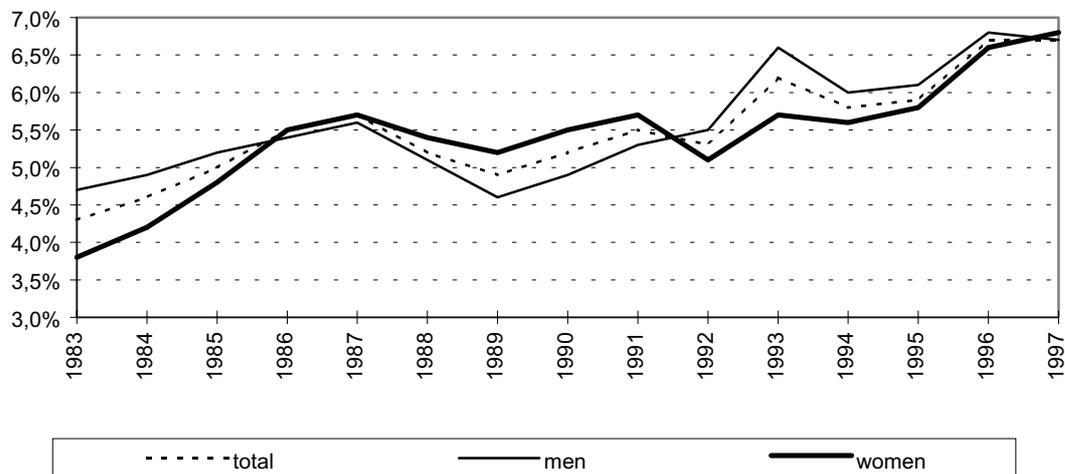
Quelle: Lassnigg, L. (1998), Youth Labour Market Policy in Austria. Consultancy report for the OECD. Wien (Man.)

ANANG-GR2: Unemployment of 15-25-years old persons 1981-97 (Unemployment rate based on Labour force, Population)



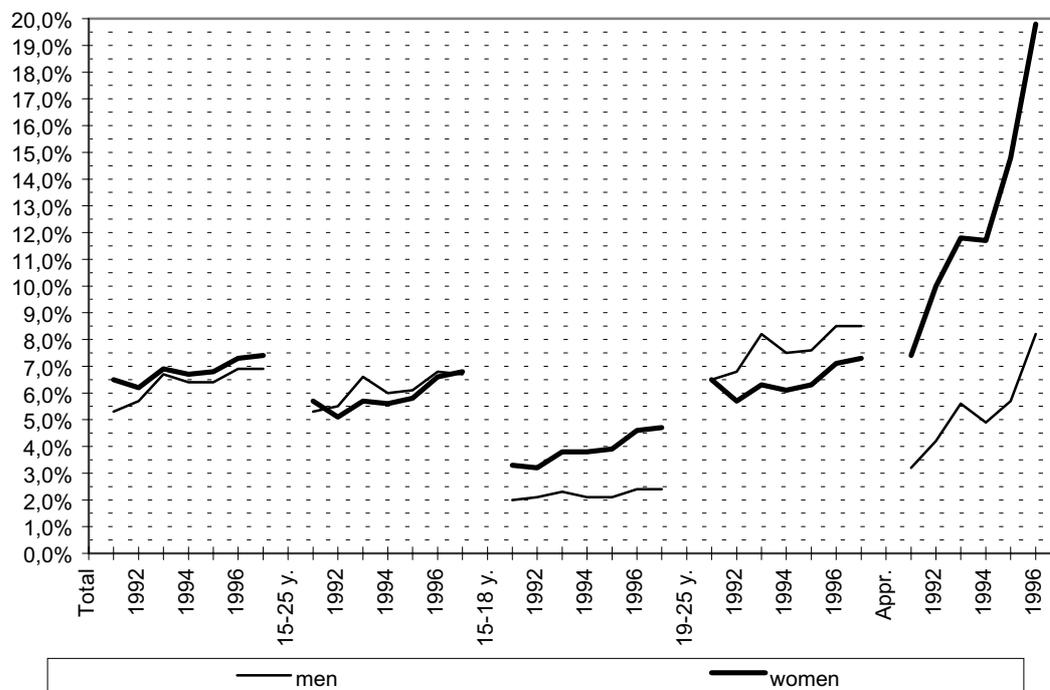
Quelle: Lassnigg, L. (1998), Youth Labour Market Policy in Austria. Consultancy report for the OECD. Wien (Man.)

ANHANG-GR3: Unemployment of 15-25 years old persons by gender 1983-96 (AMS unemployment-rate)



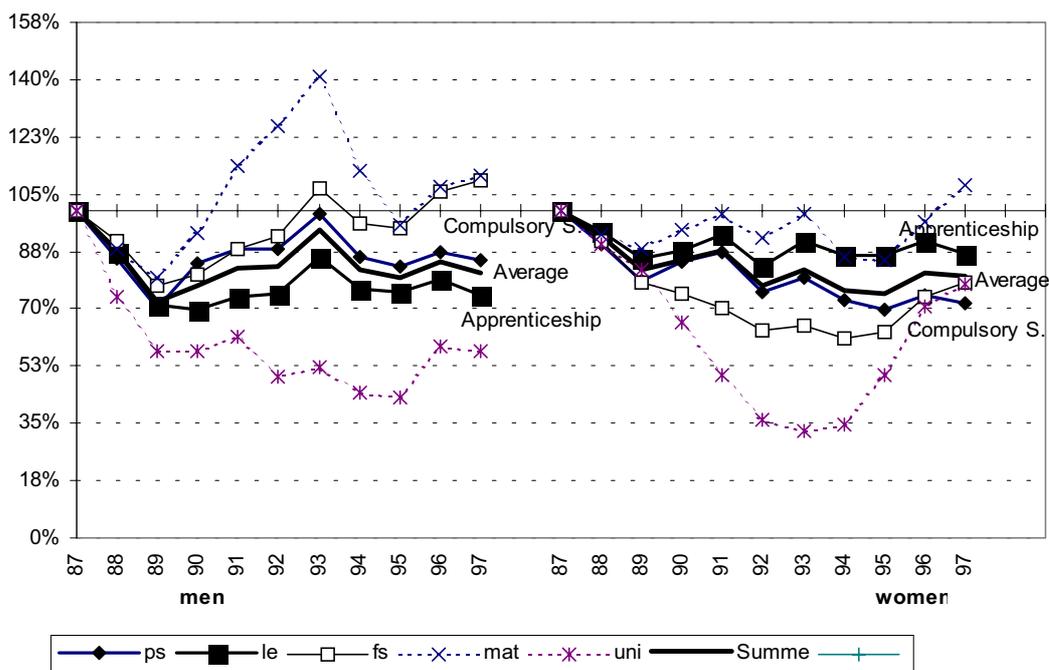
Quelle: Lassnigg, L. (1998), Youth Labour Market Policy in Austria. Consultancy report for the OECD. Wien (Man.)

ANHANG-GR4: Unemployment by age and gender 1991-96 (AMS unemployment rate)



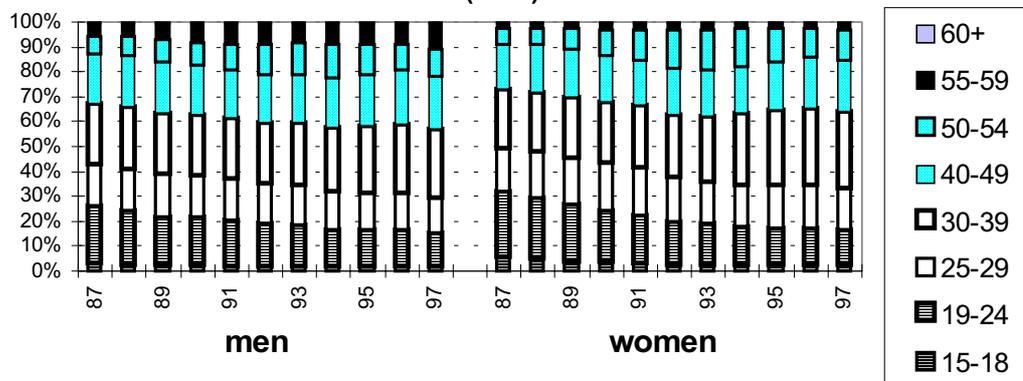
Quelle: Lassnigg, L. (1998), Youth Labour Market Policy in Austria. Consultancy report for the OECD. Wien (Man.)

ANANG-GR5: 15-25-year old unemployed persons by gender and education 1987-96 (Index, 1987=100)



Quelle: Lassnigg, L. (1998), Youth Labour Market Policy in Austria. Consultancy report for the OECD. Wien (Man.)

ANHANG-GR6: Unemployed persons by gender and age 1987-96 (in %)



Quelle: Lassnigg, L. (1998), Youth Labour Market Policy in Austria. Consultancy report for the OECD. Wien (Man.)

Indikatorentabelle

MASSNAHME	INPUTINDIKATOR	OUTPUTINDIKATOR
	Anzahl Praktikumsplätze	
Intensivere Kooperation Schule-Universität- Wirtschaft (S1/LL6/17)	Anz. betriebl. gef. Dipl. Arb. Anzahl Praktiker in Lehre Anzahl Stiftungsprofessur Anzahl von Wissenschaftler gegründeter Betriebe	Anzahl der Kooperationsprojekte Dauer der Praktika Qualität der Praktika
Verbleibsquote im Schnittstellenbereich der BMHS erhöhen (S1/LL6/17)	Ausmaß Berufsorientierung an Zubringerschulen Ausmaß diesbezüglicher Lehrerfortbildung (eigene Studien zu Aktivitätsverschränkung und Einstiegsphase)	Drop-out Quoten BMHS Drop-out Quoten allgemein Bildungsbeteiligung Sek. II Relation Lehrlinge/BMHS Lehrlinge mit BMHS-Vorb. Anteil an Kohorte mit max. Pflichtschulabschluß
Schaffung einer Vorlehre als Alternative zur Hilfsarbeit für benachteiligte Jugendliche (S1/LL7/26)	Anzahl Vorlehrlinge	Übertrittswahrscheinlichkeit ins duale System
Vermittlungsstellen für Absolventen an Unis und FHS (S1/LL6/21)	Anzahl Vermittlungsstellen Nutzung der Ressource durch AbsolventInnen und Betriebe	Anzahl vermittelt. Personen Zeitdauer Ausbildungsende und Berufseinstieg Anzahl AMS-verm. Absolventen
Verbess. des Zugangs zur Weiterbildung für Benachteiligte (S1/LL5/16)	Anzahl Projekte Anzahl betreuter Personen Flächendeckung d. Zielgruppen (regional+sozial)	Beteiligungsquoten an den Maßnahmen Veränderungen in der Abschlußstruktur
Nachholen des HS- Abschlusses für Jugendliche bis 18 (S1/LL5/13)	Erfolgsquote im NQL-Kurs Erfassungsdichte der Zuweisung	Anteil ohne PS-Abschluß an der Kohorte

© 1998 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

Printversion und Download kostenlos:

http://titan.wsr.ac.at:8880/wifosite/wifosite.get_abstract_type?p_language=1&pubid=22372