

Im Auftrag des waff und der AK-Wien

Wiener ArbeitnehmerInnen
Förderungsfonds



Arbeiterkammer Wien

Standortfaktor Qualifikation – Wien

Synthesebericht

Lorenz Lassnigg

Mai 2009

Institut für Höhere Studien (IHS), Wien
Institute for Advanced Studies, Vienna

eQUIHS
employment • qualification • innovation

Überblick zur Studie Standortfaktor Qualifikation - Wien

Modul	Titel	Institut	IHS
1	Die Seite der Erwerbskräfte	IHS	Synthese-Bericht
2	Die Seite der Unternehmen	WIFO	
3	Die Wechselwirkungen zwischen Angebot an Arbeitskräften und Bedarf der Unternehmen	L&R	
4	Die Bildungsangebote und –träger	ÖIBF	

Contact:

Dr. Lorenz Lassnigg

☎: +43/1/599 91-214

email: lassnigg@ihs.ac.at

<http://www.equi.at>

<http://www.ihs.ac.at>

Inhaltsverzeichnis

VORBEMERKUNG ZUR UNVORHERGESEHENEN WELTWIRTSCHAFTSKRISE	1
EINLEITUNG	2
1. QUALIFIKATION ALS STANDORTFAKTOR – HINTERGRUND, THEORIE UND FRAGEN DER UMSETZUNG	5
1.1. <i>Hintergrund und Theorie: Wirkungsmechanismen von Qualifizierung auf die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung</i>	5
(1) Qualifikation als Wachstumsfaktor und Struktur des Bildungswesens („Medium Skills Equilibrium“)	6
(2) Qualifikation im Innovationssystem und „dritte Funktion“ des Hochschulwesens: Dienstleistungen für die lokale Umgebung	8
(3) Mismatch und Marktversagen	12
(4) Politische Ökonomie der Qualifikationsproduktion	13
(5) Wirksame und effiziente Governancesysteme im Bildungswesen.....	17
1.2. <i>Umsetzung: Entwicklungsmöglichkeiten und Handlungsbereiche für die Bereitstellung und Nutzung von Qualifikation als Standortfaktor in der Metropole Wien</i>	18
(1) Bildungswesen.....	19
(2) Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik	20
(3) Innovationspolitik	24
(4) Regional/Kommunalpolitik.....	26
(5) Rahmenbedingungen.....	26
(6) Soziale Sicherung und Sozialpolitik.....	27
1.3 „Wien ist anders“	28
Innovationspolitik	32
Bildungspolitik.....	32
Regional/Kommunalpolitik.....	32
2. BESTANDSAUFNAHME VON ANGEBOT, NACHFRAGE, MATCHING UND BILDUNGSMÄRKTEN IN WIEN: HERAUSFORDERUNGEN AN QUALIFIKATIONEN UND QUALIFIKATIONSPOLITIK	33
2.1. <i>Der Ansatz des Gesamtprojektes</i>	33
2.2. <i>Stilisierte Analyse-Ergebnisse zur Situation und Entwicklung in Wien</i>	38
2.3. <i>Angebot, Nachfrage, Mismatch und Qualifizierung – übergreifende Relationen</i>	42
(1) Bevölkerung und Erwerbstätigkeit	42
(2) Bewegungen im Bereich der Beschäftigung und Arbeitslosigkeit	45
(3) Beschäftigungsreserven.....	47
(4) Matching im AMS-Markt	48
(5) Qualifizierung	49
(6) „Weiterbildungsmarkt“ und Erwachsenenbildung.....	50
(7) Zusammenfassung.....	53
(8) Wichtige offene Fragen und Probleme	54

3. SCHLUSSFOLGERUNGEN	57
3.1. Unausgeschöpfte Potentiale	57
3.2. Veränderung des Angebotes	58
3.3 Veränderung der Nachfrage	59
3.4 Matching von Angebot und Nachfrage	59
3.5 Qualifizierung	60
4. INTERVENTIONSMÖGLICHKEITEN UND –POTENTIALE	61
4.1. Jugendliche (Bildungspolitik, Arbeitsmarktpolitik, Verflechtung der Politikdimensionen)	61
(1) Arbeitslosigkeit und Übergangsprobleme von Jugendlichen	62
(2) Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund im Schulwesen	65
(3) Demografiebedingte Kapazitätsfragen beim Bildungsangebot	65
4.2. Ungenützte Angebotspotentiale	66
(1) Arbeitslosigkeit	66
(2) Weitere Beschäftigungsreserven	68
4.3. Weiterbildung	69
(1) Förderung von benachteiligten Zielgruppen	70
(2) Ansätze bei Unternehmen	74
4.4. Innovation	75
(1) Nutzung des Hochschulsektors	78
(2) Unternehmensgründungen	81
5. RESÜMEE	81
ANHANG	84
Glossar	84

Vorbemerkung zur unvorhergesehenen Weltwirtschaftskrise

Die Konzeption und die Analysen, wie auch der Hauptteil dieses Synthese-Berichtes wurden durchgeführt, bevor die gegenwärtige Krise in ihrer Wucht absehbar war. Fragt man sich, was sich dadurch für die getroffenen Aussagen ändert, so ergibt sich eher eine Unterstreicherung der Grundargumentation als eine Relativierung:

- die Grundkonstellation eines Angebotsüberhanges verschärft sich beträchtlich, die Migrationsströme könnten sich ändern
- durch die bedeutende Steigerung der Arbeitslosigkeit entstehen hohe zusätzliche Anforderungen an das AMS
- durch die wirtschaftlichen Probleme in den neuen Mitgliedsländern, die im Zuge des starken Engagements österreichischer Firmen wesentlich zum Wachstum der letzten Jahre beigetragen haben, werden die Anforderungen an den Strukturwandel und an die Innovationskraft der Wiener Wirtschaft möglicherweise umso rascher steigen.

In der jüngsten Entwicklung der Arbeitslosigkeit deutet sich die zu erwartende Problematik am Arbeitsmarkt an, verschiedene Befragungen von Unternehmen signalisieren bereits die Beschäftigungsrückgänge, und die Wachstumsprognosen für Österreich und Europa rechnen – in unterschiedlichem Ausmaß – mit einer deutlichen Rezession, deren Dauer nicht absehbar ist. In dieser Situation sind aus den Auswertungen im Rahmen dieses Projektes vor allem die *strukturellen* Aspekte von Bedeutung, in deren Rahmen die jährlichen Schwankungen zu interpretieren sind. Die leichte Verbesserung der Arbeitsmarktlage in den letzten Jahren hat zwar die Ausgangssituation entlastet, ein großer Teil wurde aber durch die jüngste Steigerung bereits wieder zunichte gemacht, und für die Zukunft sind weitere Steigerungen der Arbeitslosigkeit zu erwarten.

Tabelle1: Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Wien 2005-2009 (jeweils Februarwerte)

	Arbeitslosenbestand				Zahl der Zugänge in Arbeitslosigkeit				Zahl der Abgänge aus Arbeitslosigkeit			
	Absolut		Veränderung gegen Vorjahr		Absolut		Veränderung gegen Vorjahr		Absolut		Veränderung gegen Vorjahr	
	gesamt	Frauen	gesamt	Frauen	gesamt	Frauen	gesamt	Frauen	gesamt	Frauen	gesamt	Frauen
2005	87.737	32.274	-5,1%	-6,5%	16.919	6.883	+11,7%	+11,9%	21.412	8.899	+10,5%	+13,3%
2006	90.448	33.274	+3,1%	+3,1%	17.165	7.130	+1,5%	+3,6%	22.975	9.367	+7,3%	+5,3%
2007	81.927	30.186	-9,4%	-9,3%	18.024	7.666	+5,0%	+7,5%	24.817	10.266	+8,0%	+9,6%
2008	72.611	27.244	-11,4%	-9,7%	17.289	7.354	-4,1%	-4,1%	26.810	10.939	+8,0%	+6,6%
2009	77.977	28.111	+7,4%	+3,2%	18.753	7.827	+8,5%	+6,4%	25.764	10.678	-3,9%	-2,4%
Veränderung 08/09 absolut			+5.366	+867			+1.464	+473			-1.046	-261

Quelle: AMS-Statistik Abfrage

Es ist klar, dass aktuell unmittelbare Feuerwehrmaßnahmen im Vordergrund stehen müssen, dennoch sollte aber auf strukturelle Weichenstellungen nicht vergessen werden. In welcher Richtung diese im Bereich der Entwicklung und Nutzung von Qualifizierung als Standortfaktor sinnvoll erscheinen, sollte in diesem Synthesebericht herausgearbeitet werden.

Einleitung

Der vorliegende Bericht versucht in aller Kürze, aber in umfassender Betrachtung, herauszuarbeiten, welche Implikationen es hat, wenn Wien als regionales Aggregat Qualifikation als Standortfaktor für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung möglichst wirksam und effizient entwickeln und nutzen will. Dabei wird davon ausgegangen, dass zwischen der Bereitstellung von Qualifikationen (Angebot) und ihrer Nutzung (Nachfrage bzw. Bedarf) zu unterscheiden ist. Die Bedeutung für den Standort ergibt sich erst aus der gemeinsamen Betrachtung von Bereitstellung und Nutzung der Qualifikationen.

Abb.1: Maximale angebotsseitige Qualifizierungsstrategie („Education Gospel“)

Elternbildung auf zumindest PISA 2-Level
Vorschulbildung für alle Kinder
Verbesserung der Qualität der Pflichtschule auf mindestens PISA 2-Level
Information, Orientierung und Beratung nach den Richtlinien für Lifelong Guidance
Gemeinsame Schule zumindest der 10-14-Jährigen für Chancengleichheit
Möglichkeiten für Praxiserfahrungen für alle Jugendlichen
Maximale Qualität und Treffsicherheit der Berufsbildung
Kompetenzen in zwei Fremdsprachen für alle Jugendlichen
Maximale Ausschöpfung für Matura
Beseitigung der Geschlechtersegregation in der Berufsbildung
Maximale Ausschöpfung für Hochschule
Qualitätsverbesserung im Hochschulsektor (Forschung und Lehre)
Frauen in Technik und Naturwissenschaften
Maximale Erhöhung des Zuganges zu Technik und Naturwissenschaften in allen Bereichen
Beseitigung des frühen Bildungsabbruches
Sicherstellung produktiver Übergänge von Bildung in Beschäftigung
Ausreichende Einrichtungen für eine wirksame „zweite Chance“ auf allen Ebenen und in allen Bereichen
Maximale Erhöhung der Weiterbildungsquote
Maximale Erweiterung der betrieblichen Weiterbildung
Umfassende Möglichkeiten der Anrechnung von informell und nicht formal erworbenen Kompetenzen
Alle Unqualifizierten um eine Stufe höher qualifizieren (Min.PISA2-level)
Verbindliche Qualitätssicherung in der Weiterbildung
Maximale Professionalisierung aller Lehrenden und TrainerInnen (Kompetenzen und Status)
Ausreichende Bildungsforschung und –entwicklung als Basis für evidenzbasierte Politik und Praxis
Einrichtung wirksamer und effizienter Governance-Strukturen in allen Bereichen des Bildungswesens

Quelle: eigene Zusammenstellung

Wichtige Forschungen auf internationaler Ebene, die im vorliegenden Bericht nutzbar gemacht werden, zeigen für die Angebotsseite, dass auch die besten Investitionen in das Bildungs- und Qualifizierungsangebot als alleinige politische Intervention nicht ausreichen, um nachhaltige positive Wirkungen auf die Beschäftigung zu erzielen (dies wird von einigen ForscherInnen durch das Stichwort des „Education Gospel“ zusammengefasst: die weit verbreitete Litanei, dass alles besser würde, wenn wir nur möglichst viel in das Bildungsangebot investieren würden) – eine wichtige Nebenbotschaft dieser Forschungen, die sehr ernst zu nehmen ist, besteht darin, dass durch den Gospel-Gesang in Verbindung mit der neo-liberalen Ideologie auch die Energien von anderen wichtigen Politikbereichen abgezogen werden (insbesondere Beschäftigungspolitik und Sozialpolitik).¹ Auf der Nachfrageseite gibt es bereits seit einigen Jahren Forschungen, die zeigen, dass hinsichtlich der Qualifikationen unterschiedliche Gleichgewichte bestehen können, die mit unterschiedlichen Systemen der

¹ Vgl. Crouch C / Finegold D / Sako M (1999) Are skills the answer? The political economy of skill creation in advanced industrial countries. Oxford: OUP, sowie Keep E (2007) Skills and Economic and Social Justice. SKOPE ISSUES PAPER 16. Oxford & Cardiff Universities <http://www.skope.ox.ac.uk/WorkingPapers/Issuespaper16.pdf>; vgl. auch <http://www.skope.ox.ac.uk/WorkingPapers/SKOPEWP52.pdf>.

Bereitstellung und Nutzung von Kompetenzen korrespondieren. Berühmt ist das britische „Low-Skill Equilibrium“,² in Österreich könnte man von einem „Medium-Skill-Equilibrium“ sprechen. Der wesentliche Punkt dieser Forschungen ist, dass es (a) nicht nur um Quantitäten geht sondern auch um Strukturen, und dass (b) strukturierte Interaktionsbeziehungen zwischen dem Angebot an Qualifikationen und den Praktiken der Nutzung des Angebotes auf der Nachfrageseite bestehen, die (c) nicht unbedingt die „produktivste“ oder „wettbewerbsfähigste“ Lösung in der Globalisierung sein müssen. Alle diese Forschungen beziehen sich auf die Veränderungen in Richtung der sogenannten „wissensbasierten Wirtschaft“, die als Schlagwort auf der politischen Ebene weit verbreitet ist, jedoch in ihren Implikationen nicht immer ausreichend berücksichtigt wird. Insbesondere kann sie nicht darauf reduziert werden, dass die Lösung aller Probleme von möglichst viel „Investitionen“ in Bildung als Angebotsfaktor erwartet werden kann.

Wie die Liste in Abb.1 zeigt, kann relativ leicht angegeben werden, was eine maximale Qualifizierungsoffensive im Sinne des „education gospel“ umfassen würde. Aber es ist ebenso leicht ersichtlich, dass alle Positionen auf dieser Wunschliste weite Interpretationsspielräume zulassen, und wenn sie wirksam sein sollten, auch mit beträchtlichem Aufwand – und zwar keineswegs nur finanziellem Aufwand – verbunden wären. Auch sind diese Punkte alles andere als neu und sind dennoch weit von ihrer Umsetzung entfernt. Eine Bedeutung dieses „Education Gospel“ kann darin gesehen werden, dass sich die politischen Diskussionen in der Interpretation und Sinnhaftigkeit dieser Forderungen festbeißen, und die AkteurInnen in der Dynamik von Regierung und Opposition lange Zeit – wenn nicht endlos – ohne Entscheidung beschäftigen.

Eine wirksame Nutzung von Qualifikation als Standortfaktor impliziert daher die Setzung von Prioritäten und die Formulierung von Begründungen für diese Prioritäten. Dies versucht der vorliegende Bericht in einer speziellen Weise, indem die Befunde aus der Situationsanalyse mit weitergehenden theoretischen Ansätzen verbunden werden, um neue mögliche Lösungsstrategien zu finden und diese so weit wie möglich konsistent in ihrer Anwendung zu argumentieren.

Auf diesem Hintergrund wird eine Situationsanalyse der Nutzung von Qualifikation und Qualifizierung für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung in Wien gegeben, und es werden in spezifischen theoretischen Ansätzen begründete Entwicklungsmöglichkeiten und politische Interventionspotentiale aufgezeigt. Der Schwerpunkt liegt im Bereich der Arbeitsmarkt- und Qualifizierungspolitik im regionalen Kontext, es werden aber auch Querverbindungen zu anderen Politikbereichen hergestellt, insbesondere Bildungspolitik, Innovationspolitik, Sozialpolitik und Kommunal/Regionalpolitik.

Der Gesamtansatz des Projektes war dreistufig:

1. Zuerst wurde in einem breiten Prozess *unter Einbindung vieler AkteurInnen eine Suche der wichtigsten Themen und Probleme im Bereich der Wiener Qualifizierungspolitik* veranstaltet, die dann

² Finegold D / Soskice, D. (1988). The Failure of Training in Britain: Analysis and Prescription. Oxford Review of Economic Policy, Autumn, 21-51.

auch durch eine Zusammenschau der wichtigsten vorhandenen Studien und Analysen vertieft wurde. Dabei hat sich u.a. auch gezeigt, dass eine synthetisierte Zusammenschau der verschiedenen Teilaspekte und Studien wichtig ist. Aus diesem Prozess ist die Formulierung von vier Teilprojekten hervorgegangen, die sich auf die Grunddimensionen der Beschäftigung (Angebot, Nachfrage und Matching zwischen den beiden), sowie auf den Bildungsmarkt beziehen.

2. Für diese Grunddimensionen wurden durch die fünf Forschungsinstitute IHS (Angebot), WIFO (Nachfrage), L&R (Matching), sowie IBW und ÖIBF (Bildungsmarkt) nähere *Fragestellungen* im Gesamtrahmen formuliert, die innerhalb der vorgesehenen Ressourcen bearbeitbar erschienen. Diese Analysen sind als zentraler Teil des Projektes verfügbar und haben jeweils wichtige unterbelichtete Aspekte stärker beleuchtet.

3. Um den Aspekt der Zusammenschau der Teilergebnisse zu gewährleisten wurde als dritter Schritt die Erarbeitung des *vorliegenden Syntheseberichtes* in Auftrag gegeben. Damit sollten die Ergebnisse der Teilanalysen aufgenommen, und in einem Gesamtrahmen auf dem Hintergrund theoretischer und konzeptioneller Überlegungen aus der sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Forschung verarbeitet werden, um neue Ansätze für politische Interventionsmöglichkeiten auszuloten. Dabei würde es die Möglichkeiten des Projektes bei Weitem überschreiten, zu den Problembereichen bereits fertige Maßnahmen zu entwickeln. Die Aufgabenstellung besteht vielmehr darin, aus der Zusammenschau der Ergebnisse wichtige Probleme herauszufiltern, eine begründete Auswahl von wichtigen Handlungsbereichen zu treffen, und für diese Handlungsbereiche wichtige Eckpunkte von Interventionsstrategien herauszuarbeiten. Die nähere – leider bei weitem nicht abschließende – empirische Durchdringung dieser Problembereiche, insbesondere durch die Ausarbeitung differenzierter politischer Ansatzpunkte und Zielgruppen, sowie eine grobe Quantifizierung der wichtigsten Problembereiche sind wichtige Ansprüche dieses Syntheseberichtes. Der Schwerpunkt liegt auf der Formulierung von neuen Möglichkeiten auf dem Hintergrund der herangezogenen innovativen theoretischen Ansätze – dass deren Umsetzung in einem Spannungsverhältnis zur derzeitigen Praxis steht, und auch einen reinen Pragmatismus überschreitet, ist durchaus beabsichtigt.

Der Synthesebericht baut auf den Analysen der vier Teilstudien auf, und stellt Zusammenhänge und Querverbindungen zwischen diesen Teilanalysen her. Teilweise werden weitergehende Materialien – beispielsweise verfügbare Studien der Auftrag gebenden Stellen WAFF und AK sowie verfügbare Analysen im Rahmen der Stadtentwicklungs- und Strukturpolitik – herangezogen.³

Der Bericht umfasst ein weites Feld und umfangreiches Material, und kann daher nicht beanspruchen, die mit der Thematik zusammenhängenden Fragen und Probleme abschließend zu lösen. Vielmehr muss vom vorhandenen unvollkommenen Wissensstand ausgegangen werden, der an einigen Punkten verbessert werden konnte. Es wird ebenso so viel Wert darauf gelegt, *offene Probleme* herauszuarbeiten, wie *empirische Ergebnisse* festzuhalten und zu interpretieren.

³ Z.B. Stadtentwicklung [Download: <http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategieplan/index.htm>]; EU-Programme: <http://www.eu.wien.at/>, insbesondere: Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und integrative Stadtentwicklung in Wien 2007 – 2013 [Download: http://ziel2.wien.at/upload/cms_files/OP_Wien_version_3_0_070628.pdf]; ARGE Innovationsorientierte nachhaltige Regionalentwicklung [Downloads: <http://www.innovationspolitik-wien.at/>]; Wiener FTI-Strategie [Download: http://www.wiendenktzukunft.at/downloads/strategie_lang.pdf, www.wiendenktzukunft.at/downloads/strategie_kurz.pdf]

Die allgemeine Problematik, von der die Überlegungen ausgehen, besteht darin, dass Wien einerseits sehr viel positive Standortfaktoren besitzt (hohe Wirtschaftskraft und hoher Wohlstand, starkes Angebot an Bildung und Forschung, etc.), andererseits aber bei der Entwicklung von Wachstum und Beschäftigung nicht so gut in der Lage ist, die vorhandenen Potentiale zu nutzen (wenig Beschäftigungsdynamik, hohe Arbeitslosigkeit mit Hinweisen auf strukturelle Verwerfungen). Die Analysen sollen mehr Licht in diese Problematik bringen und Anknüpfungspunkte für politische Interventionen skizzieren, aber auch den weiteren politischen Horizont berücksichtigen.

1. Qualifikation als Standortfaktor – Hintergrund, Theorie und Fragen der Umsetzung

Die große wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung von Bildung und Qualifizierung ist heute am Übergang in die wissensbasierte Ökonomie und in die „lernende Gesellschaft“ bereits so weit anerkannt, dass sie hier nicht tiefer begründet werden muss. Es sind aber gleich eingangs drei Argumentationen zu betonen, die dem vorliegenden Bericht zugrundeliegen und die politischen Implikationen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedeutung von Qualifizierung in ein richtiges Licht rücken sollen. Sie zeigen sowohl die relativ breiten Spielräume als auch die Chancen und Risiken, die beim Aufgreifen dieses Themas bestehen:

- Erstens Qualifizierung ist wichtig, kann aber nicht alles lösen und sollte insbesondere nicht verwendet werden, um andere – vielleicht heiklere und weniger konsensbehaftete – politische Interventionen (Sozialpolitik, regionale Innovationspolitik, Arbeitsmarktpolitik) zu verdrängen.
- Zweitens Qualifizierung wird erst dann als Standortfaktor wirksam, wenn sie von den verschiedenen Akteuren entsprechend genutzt wird. Dies erfordert aufgrund der immer noch weiten theoretischen und empirischen Interpretationsspielräume auch weite Entscheidungsräume und Risiken für die Politik.
- Drittens ergibt sich für die wirksame Nutzung von Qualifikation als Standortfaktor eine Reihe von Schnittstellenproblemen zwischen den angesprochenen Politikbereichen, die im Rahmen einer regionalen Qualifizierungspolitik entsprechend berücksichtigt werden müssen. Dabei bietet das Zusammenspiel zwischen den verschiedenen Politikebenen nicht immer eine günstige Basis.

Die angesprochenen Interpretationsspielräume werden in diesem Kapitel kurz skizziert und geben dann im weiteren auch den Rahmen für die Darstellung der Ergebnisse und für die Formulierung von politischen Ansatzpunkten vor.

1.1. Hintergrund und Theorie: Wirkungsmechanismen von Qualifizierung auf die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung

Die folgenden unterschiedlichen Wirkungsmechanismen können hervorgehoben werden:

- (1) Qualifikation als Wachstumsfaktor
- (2) Qualifikation im Innovationssystem
- (3) Mismatch und Marktversagen
- (4) Politische Ökonomie der Qualifikationsproduktion
- (5) Wirksame und effiziente Governancesysteme als Umsetzungshebel

(1) Qualifikation als Wachstumsfaktor und Struktur des Bildungswesens („Medium Skills Equilibrium“)

Es ist seit langem allgemein klar, dass Bildung positive Effekte auf die wirtschaftliche Entwicklung hat. Dies wird bewiesen durch die positiven Effekte auf das Wirtschaftswachstum, wie auch durch die individuellen Renditen und die positiven Produktivitätseffekte. In letzter Zeit wurden von den in den internationalen Leistungsvergleichen (z.B. PISA) gemessenen Grundkompetenzen noch stärkere und robustere Effekte auf das Wachstum gezeigt.⁴ Aus diesen allgemeinen Befunden sind jedoch aus zwei Gründen keine unmittelbaren politischen Schlüsse zu ziehen: Erstens *streuen die empirischen Effekte* zwischen Ländern, d.h. offensichtlich sind verschiedene Bildungs- und Wirtschaftsstrukturen unterschiedlich geeignet, die Bildungsinvestitionen wirtschaftlich zu nutzen. Zweitens werden von unterschiedlichen theoretischen Ansatzpunkten *unterschiedliche Wirkungsmechanismen* gesehen, die auch unterschiedliche politische Strategien nach sich ziehen.

In den neueren Theorien und Modellvorstellungen über den Zusammenhang von Bildung und Wirtschaftsentwicklung wird die Generierung der wirtschaftlichen Effekte von Bildungsinvestitionen über unterschiedliche Mechanismen gesehen:⁵ (1) traditionell als Faktoreinsatz mit vorübergehenden Niveaueffekten des Zuwachses von „Humankapital“ auf die *Höhe* des Wachstums, (2) als bleibender Effekt des Humankapitalstocks auf die *Wachstumsrate* über die Generierung von technologischer Entwicklung, (3) als „catching-up“-Effekt zur „Technology-Frontier“ über die Diffusion von Innovation in Ländern oder Regionen die von dieser Technologie-Front weiter entfernt sind,⁶ (4) als „kreativer“ Effekt der Vorwärtsverschiebung der Technologie-Front durch die Schaffung von Innovationen in den fortgeschrittenen Ländern.

Die Diskussion um diese Mechanismen ist nicht abgeschlossen, aber für die Wirkungen der Investitionen und damit auch für die politischen Prioritäten machen diese unterschiedlichen Mechanismen wesentliche Unterschiede – die Forschungsergebnisse bewegen sich deutlich in Richtung einer Stützung der Mechanismen (2)-(4) gegenüber dem traditionellen Ansatz (1).⁷ V.a. die Unterscheidung von (3) und (4) ist für Österreich wesentlich, da für die Diffusion von Innovation andere Qualifikationsstrukturen als passend gesehen werden als für die Kreation von Innovation.⁸ Österreich

⁴ Vgl. Hanushek, E. A. & Wößmann, L. (2007). Education Quality and Economic Growth. Washington, DC: World Bank; Hanushek, E. A. & Wößmann, L. (2008). The Role of Cognitive Skills in Economic Development. Journal of Economic Literature, 46 (3), 607-668.

⁵ Für eine ausführlichere und verständliche Darstellung dieser Zusammenhänge siehe: Employment in Europe (2006) Human Capital, Technology and Growth in the EU Member States, Ch.4. http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/eie/eie2006_chap4_en.pdf.

⁶ Der Abstand zur „Technology Frontier“ wird durch die „Total Factor Productivity“ (TFP) gemessen, als jene Komponente des Wachstums, die nicht auf die traditionellen Produktionsfaktoren zurückgeführt werden kann, und die dem technischen Fortschritt zugeschrieben wird.

⁷ Arnold J / Bassanini A /Scarpetta S (2007) Solow or Lucas? Testing growth models using panel data from OECD countries. Economics Department Working Paper No.592. ECO/WKP(2007)52. Paris: OECD.

⁸ „Consider two economies A and B. Suppose that (...) in economy A, 30% of the workers have a primary level of schooling, 20% have a secondary level of schooling and finally 50% have a tertiary level of schooling. (...) If in economy B, the distribution of the workers between the different levels of schooling is 10%, 60% and 30%, this economy will have the same average years of schooling. Following Benhabib and Spiegel, the impact of education on the growth of TFP will have the same magnitude in economies A and B if they are at the same distance to the technology frontier, despite the fact that the fraction of high-skilled workers is much higher in economy A.

(...) Vandenbussche, Aghion and Meghir (2006) and Aghion and Cohen (2004) (...) argue that the creation of new technologies and their absorption require different types of human capital. They assume that a high-skilled workforce is better suited to the creation of new technologies while a low-skilled workforce is more appropriate to their absorption. These authors conclude that economies close to the technology frontier need to focus on the creation of new technologies by concentrating their efforts on tertiary education. Conversely, economies far from the technology frontier should concentrate more on absorption by giving particular importance to primary and secondary education.“ (EIE 2006, 184).

kann noch in der jüngeren Vergangenheit klar als „catching-up-economy“ gesehen werden, und befindet sich nun irgendwo zwischen (3) und (4). Die Qualifikationsstruktur und auch die Schwäche des Hochschulsektors entsprechen klar dem Aufholtypus und die zentrale Frage besteht in dieser Modellsicht darin, inwieweit eine zukunftsorientierte Politik die Weichen in Richtung des Kreationstyps stellen muss, und wie dringlich dies ist. *An der Beantwortung dieser Frage entscheidet sich die Konkretisierung, wie den gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen auf der wirtschaftlichen Ebene am Besten Rechnung getragen werden kann.* Österreich hat insbesondere durch den klaren Schwerpunkt auf Forcierung von Innovation und Wissenschaft im Nationalen Reformprogramm von 2005 wichtige Schritte gesetzt, die auch durch Verbesserungen im internationalen Ranking zum Ausdruck kommen, aber durch die aktuellen Hinweise auf Kürzungen wieder gefährdet erscheinen.

Als wesentliche Nebenbedingung für die Nutzung und Entwicklung von Innovation werden auch organisatorische *Veränderungen in den Unternehmen* und in ihrer Nutzung von Qualifikationen und Kompetenzen gesehen (Stichworte: Lernende Organisation, „high performance workplace“, etc.), die mit der Anpassungsfähigkeit der Beschäftigten korrelieren. Diese Anpassungsfähigkeit ist eine Funktion der verfügbaren Qualifikationen und Kompetenzen und insbesondere auch der vorhandenen Lernbereitschaft und –fähigkeit. *Hier wird die Verbindung zwischen Erstausbildung, unternehmerischer Lernumgebung und den verschiedenen Formen von Weiterbildung hergestellt.* In diesen Modellvorstellungen sind insbesondere auch unterschiedliche Positionierungen von Unternehmen im Verhältnis zum Diffusions- und Kurationsprozess von technologischen Neuerungen von Bedeutung. Die Zielfunktion der Ausbildung ist hier sehr abgestuft zu sehen: wenn beispielsweise ein hoher Prozentsatz der Lehrlingsausbildung in Unternehmen stattfindet, die sich in großer Entfernung vom Innovationsprozess befinden, dann ist es klar, dass die erforderlichen Kompetenzen für den innovativen Sektor dort nicht erworben werden können.

Wenn die Bildungsinvestitionen über die Steigerung des technischen Fortschritts dauerhaft auf die wirtschaftliche Entwicklung wirken und eine direkte Verbindung zwischen den Bildungsinvestitionen und der Position im Vergleich zur „Technology Frontier“ besteht, die nicht nur vom Zuwachs an Bildungsinvestitionen abhängt, sondern auch von Bestand und Struktur der Qualifikationen, so ist dies für Österreich und auch Wien von wesentlicher Bedeutung: Erstens ist dadurch das große Schwergewicht der mittleren Berufsbildung („Medium Skill Equilibrium“) in seiner wirtschaftlichen Wirkung in Frage gestellt, zweitens wird diese Grundstruktur (hohe Berufsbildung, wenig Hochschulbildung) als Kennzeichen einer *nachholenden Ökonomie* (gemessen durch vergleichsweise niedrige TFP) gesehen, während eine zunehmende Nähe zur „Technology Frontier“ den Bedarf zur Hochschulbildung verlagert und deren Nutzung für den technischen Fortschritt erfordert. Damit ist nicht nur die quantitative Gewichtung, sondern insbesondere auch die *Qualität des Hochschulsektors* von essentieller Bedeutung. Im Bereich der Innovation spielt das Wissenschaftssystem eine zentrale Rolle, insbesondere wenn es um die verstärkte Kreation geht. Um dieses ist es im Vergleich jedoch nicht

allzu gut bestellt, der Abstand zur „Weltklasse“ bei der akademischen Erkenntnisgewinnung ist beträchtlich.⁹

Auf diesem Hintergrund stellen sich für Österreich im Allgemeinen und für Wien im Besonderen im Hinblick auf die Bildungs- und Ausbildungspolitik zwei Fragen:

- Wie wirkt die vorhandene Bildungs- und Ausbildungsstruktur auf die Entwicklung der wissensbasierten Wirtschaft und das Innovationsverhalten? Werden durch die vorhandenen Stärken eher traditionelle Bereiche und Praktiken gestützt, während Innovation und Veränderung keine so starke Unterstützung erfahren?
- Wie gut ist der in Wien stark konzentrierte Hochschulsektor aufgrund der vorhandenen Qualität in der Lage den technischen Fortschritt zu befördern und wie gut ist die Wirtschaft in der Lage, die vorhandenen Assets zu nutzen?

(2) Qualifikation im Innovationssystem und „dritte Funktion“ des Hochschulwesens: Dienstleistungen für die lokale Umgebung

Wie bei der Nutzung von Bildung und Qualifizierung für die wirtschaftliche Entwicklung gibt es auch im Hinblick auf das Innovationssystem unterschiedliche theoretische und analytische Zugangsweisen. Wesentlich ist, dass *die Verbindungen* zwischen den verschiedenen AkteurInnen im Innovationssystem (Hochschulen, andere F&E-Institutionen, Unternehmen, Intermediäre, etc.) funktionieren. Auf die Stärkung dieser Verbindungen wird auch in der Politik und Förderung wesentliches Gewicht gelegt, die Position der Hochschulen selbst und die Qualität ihrer Leistungen werden aber mehr oder weniger als gegeben genommen. Auch wenn das traditionelle „lineare Modell“ der Innovation entlang der Kette Grundlagenforschung-angewandte Forschung-Entwicklung-Diffusion heute aus verschiedenen Gründen nicht mehr als angemessen gesehen wird, ist die zentrale Bedeutung der Forschung dadurch nicht gemindert worden – lediglich die Prozesse der Innovation werden in interaktiver Weise gesehen. Überdies wird auf Europäischer Ebene seit dem Grünbuch für Innovation¹⁰ davon ausgegangen, dass die Inputs aus dem universitären Forschungssystem im Prinzip ausreichen und daher die Politik auf die *Nutzung dieser Inputs* zu konzentrieren wäre. Was die Forschung betrifft, so steht die Entwicklung des Europäischen Hochschulraums im Vordergrund, der letztlich auf ein integriertes System der Forschung abzielt. Aus nationaler Perspektive ist aber die Frage zu stellen, wie Österreich in diesem Raum aufgestellt ist. Drei Aspekte sind hier zu beleuchten: Erstens, inwieweit die Inputs aus dem österreichischen universitären Forschungssystem wettbewerbsfähig sind; zweitens, welche Rolle das österreichische Forschungssystem für die österreichische Wirtschaft spielt; und drittens, wie gut entwickelt das österreichische Innovationssystem auf der Ebene der Nutzung aufgestellt ist. Zu allen drei Aspekten gibt es – trotz der deutlichen Verbesserungen in den letzten Jahren im Rahmen der Forschungs- und Technologieberichte in unterschiedlichem Maße nach wie vor ziemlich unzureichende Evidenzen, teilweise werden wichtige Fragen nicht gestellt.

⁹ Dies zeigt eine OECD-Auswertung der globalen Zitationsstrukturen in verschiedenen technisch-naturwissenschaftlichen Teil-Disziplinen: Igami M / Saka A (2007) Capturing the evolving nature of science, the development of new indicators and the mapping of science. STI Working Paper 2007/1. DSTI/DOC(2007)1. Paris: OECD.

¹⁰ EU-Kommission (1995) Grünbuch zur Innovation, KOM(95) 688 endg. vom 20. Dezember 1995 [Download: http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com95_688_de.pdf].

Der erste Aspekt, die *Wettbewerbsfähigkeit* des österreichischen Universitätssystems ist kein explizites Thema in den Diskussionen und Analysen zur Innovationspolitik. Wie schon gesagt, wird implizit von der EU-Linie ausgegangen, dass die Inputs aus dem Forschungssystem im wesentlichen ausreichen würden, und daher v.a. die Verbindungen zum Unternehmenssektor gestärkt werden müssen. Wenn die österreichischen Universitäten in verschiedenen Rankings schlecht abschneiden wird vorwiegend auf die Schwächen der Rankings verwiesen, wenn bei länderübergreifenden Finanzvergleichen zwischen Universitäten sich die österreichischen als Zwerge erweisen, werden die Ergebnisse nicht veröffentlicht, etc. Eine bibliometrische OECD-Analyse (Igami/Saka 2007; siehe Abb.A1 im Anhang) der akademischen Leistungen in verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen gemessen am Anteil an „Core Papers“ mit Beteiligung von WissenschaftlerInnen aus 34 Ländern ergibt für Österreich insgesamt den 17. Platz, mit 5 kleinen Ländern (Schweiz, Niederlande, Schweden, Dänemark, Belgien) an vorderen Plätzen. In den erfassten 18 Teildisziplinen, liegt Österreich sieben Mal an besserer Stelle (Rang 7 bis 16) und elf Mal an schlechterer Stelle gegenüber dem durchschnittlichen Platz (Rang 18 bis 24). Im Vergleich zur Schweiz als bestem kleinen Land mit durchschnittlich dem siebenten Rang, liegt Österreich nur in einer Teil-Disziplin (Superconductivity etc. = Supraleiter, -leitfähigkeit) ebenfalls am 7. Rang (auch hier liegt ein kleines Land weiter vorne an 4. Stelle), und in allen anderen Disziplinen liegen zwei bis zwölf (Cancer Research) kleine Länder vor Österreich. Der Rang des ersten kleinen Landes liegt in den einzelnen Disziplinen zwischen der 2. und 7. Stelle (Durchschnitt des besten Ranges über alle kleinen Länder: 5,5). Es ist hier also um die Wettbewerbsfähigkeit nicht zum Besten gestellt, und der Abstand zur Weltklasse ist nach diesen Auswertungen beträchtlich (und bestätigt durchaus die Anhaltspunkte aus den verschiedenen Rankings). Auch bei der Bewertung verschiedener Faktoren der Position Österreichs in der Globalisierung (Rae/Sollie 2007, Abb.A2 im Anhang) ergibt für das Innovationssystem einen 18. Platz unter 27 Ländern, also noch schlechter als die akademischen Leistungen.

Nun könnte man zum zweiten Aspekt, der *wirtschaftlichen Rolle des österreichischen Forschungssystems*, davon ausgehen, dass in der heutigen internationalisierten und globalisierten Wirtschaft sich die Unternehmen das erforderliche Wissen dort holen, wo es eben vorhanden ist, und sie daher von den österreichischen Universitäten ohnehin nicht abhängig sind – München oder Zürich sind ja nicht so weit entfernt. Dies berücksichtigt jedoch nicht die lokalen und regionalen Strukturen, wie sie in den Ansätzen zum regionalen Innovationssystem in den Vordergrund gerückt werden.¹¹ Nach diesen Ansätzen besteht eine Interaktionsbeziehung zwischen dem Angebot an Wissen und seiner Verwendung, und auch die Wissensproduktion geht interaktiv vor sich. Daher ist die Erreichbarkeit, und auch das Zusammenspiel der Akteure wichtig, die aber trotz der neuen Kommunikationstechnologien immer noch in hohem Maße lokal und regional vor sich gehen. Die starke Konzentration der innovativen Wirtschaftseinheiten rund um die bedeutenden Universitätsstandorte, wie auch der hohe ökonomische Beitrag des exzellenten Hochschulsystems in der Region Zürich¹² illustrieren dies in paradigmatischer Weise. Für Wien, wo ein überproportionaler Teil des österreichischen Universitätssystems konzentriert ist, stellt sich diese Frage nach der Funktionsfähigkeit des regionalen

¹¹ Vgl. Braczyk H-J. , Cooke P., Heidenreich M. (Eds) (1998), *Regional innovation systems*, UCL Press, London; Tödtling-Schönhöfer H. et al (1999), *Regionale Innovationspolitik 2000*, Band 1, ÖIR (Hrsg.), Wien.

¹² Unger M et al. (im Erscheinen) *Der Beitrag der Hochschulen zur Wertschöpfung der Region Zürich*. IHS-Forschungsbericht. Wien.

Innovationssysteme in spezieller Weise, und umgekehrt kann man aus dieser Positionierung auch eine besondere Verantwortung Wiens für die Nutzung der vorhandenen Forschung für die wirtschaftliche Innovationstätigkeit ableiten. Die Abwanderung von Unternehmen des Produktionssektors in den letzten Jahrzehnten aus Wien hat durchaus auch den innovativen und high-tech Sektor betroffen.

Zum dritten Aspekt, der *Qualität des Innovationssystems* steht für Österreich bereits seit langem die Frage im Raum, inwieweit die eher auf „Medium Technology“ bezogene wirtschaftliche Struktur und das spezielle Profil der Innovationen mit einem erhöhten Anteil an „Modifiers“¹³ mit dem Schwerpunkt des Ausbildungssystems auf mittleren Qualifikationen und dem schwachen Hochschulsystem zusammenhängt. In einem neueren OECD-Papier (Rae/Sollie 2007) findet sich eine umfassende Einschätzung von 16 bis 37 Ländern auf 26 Indikatoren aus den verschiedensten Bereichen wie Marktstruktur, technologischer Gehalt der Exporte, Arbeitsmarkt und Arbeitsorganisation, Innovation, etc. Es wird ein Summenindikator konstruiert, auf dem Österreich an 14 Stelle von 26 Ländern – also recht genau im Mittelfeld – liegt. Abb.A2 im Anhang dokumentiert die Stellung auf den einzelnen Indikatoren, wobei die österreichische Position meistens im 2. und 3. Viertel der Rangverteilung liegt. Auf zwei Indikatoren (Geschwindigkeit des Strukturwandels; 19 von 23; und Ähnlichkeit der Marktstruktur mit den neuen Mitgliedsländern: 21 von 21) liegt Österreich am Ende der Rangfolge. Von allen Vergleichsländern hat Österreich die ähnlichste Marktstruktur mit den neuen Mitgliedsländern. Dies verweist auf ein spezielles Problem im Zusammenhang mit der Positionierung im „catching-up“-Prozess, indem möglicherweise der große wirtschaftliche Erfolg in den neuen Mitgliedsländern der österreichischen Wirtschaft Innovationsprozesse vorübergehend „erspart“ hat. Verstärkte Innovation könnte also in naher Zukunft aufgrund der Entwicklung in diesen Ländern umso dringlicher werden. Allein auf die wirtschaftlichen Indikatoren wie Wachstum, Produktivität und Arbeitslosigkeit zu schauen kann daher irreführend sein. Wichtige neuere Studien auf nationaler Ebene zum Wachstumsbeitrag des technischen Fortschritts¹⁴ rechnen zwar insgesamt zusammen zwei Drittel des Wachstums den Faktoren Innovation und Humankapital zu, jedoch ist der Einfluss der Innovation rückläufig, und zu den Effekten des Humankapitals weist nach den Autoren „... der bescheidene Beitrag der Qualitätskomponente der Arbeitsleistung auf Versäumnisse im Bereich der Humanressourcen“ (Peneder et al. 2006, 27f) hin. Die Studienergebnisse unterstreichen also einerseits im Einklang mit der neuen Wachstumstheorie die wichtige Bedeutung von Innovation und technischem Fortschritt für das Wirtschaftswachstum, andererseits sind die Beiträge des Bildungswesens und auch der F&E vergleichsweise gering. Dies unterstreicht auch eine vergleichende Studie im Rahmen der OECD.¹⁵

Ein zentraler Aspekt der Rolle der Hochschulen im regionalen Innovationssystem besteht aber gerade darin, dass eine zusätzliche Differenzierung ihrer Grundfunktionen als notwendig angesehen wird.¹⁶ Zu

¹³ *Technology modifiers*: These firms modify their existing products or processes through non-R&D based activities. Many firms in this group are essentially process innovators that innovate through production engineering; ftp://ftp.cordis.lu/pub/cordis/docs/eis_2004_main_doc.pdf, 22.

¹⁴ Peneder M et al. (2006) WIFO Weissbuch Teilstudie 3: Wachstum, Strukturwandel, Produktivität. Disaggregierte Wachstumsbeiträge für Österreich von 1990 bis 2004. Wien: WIFO; Peneder M et al. (2007) WIFO-Weißbuch: Technologischer Wandel und Produktivität. Disaggregierte Wachstumsbeiträge seit 1990. WIFO-Monatsberichte 1/2007, 33-46.

¹⁵ Wölfel A / Hajkova D (2007) Measuring multifactor productivity growth. STI Working Paper 2007/5. DSTI/DOC(2007)5. Paris: OECD.

¹⁶ Vgl. dazu näher die Ausführungen im FH-Review Lassnigg L (2006): Regionalisierung, Konzentration und Standortpolitik. In: Lassnigg L., Unger M., (Hrsg.) (2006): Fachhochschulen - Made in Austria. Review des neuen Hochschulsektors. LIT-Verlag,

den beiden traditionellen Grundfunktionen von *Forschung* und *Lehre* tritt eine neue dritte Grundfunktion: *Dienstleistungen für die regionale Umgebung* in Form der Wahrnehmung umfassender gesellschaftlicher Funktionen in sozialer, politischer, wirtschaftlicher und kultureller Hinsicht. Diese Differenzierung bedeutet, dass sich innerhalb der Hochschulen *die neue Funktion institutionell differenzieren und etablieren muss*. Die Hochschulen können auf diese Weise eine Mittlerfunktion zwischen einerseits der globalen Ebene, auf der sie sich in der Wahrnehmung ihrer universellen Forschungsfunktion bewegen müssen, und andererseits der regionalen und lokalen Ebene, wo sie konkrete Beiträge zur Entwicklung leisten, übernehmen. Ein Beispiel für eine entwickelte Form dieser Servicefunktion bieten die finnischen Polytechnics, die oft eine große eigene organisatorische Einheit für die Wahrnehmung dieser Funktionen haben. Damit ist eine Verbindung angesprochen, die einerseits durch die konkreten Dienstleistungen und Beiträge der Hochschulen, und andererseits durch konkrete Verbindungen seitens der regionalen und lokalen AkteurInnen mit den Hochschulen charakterisiert ist.

Ein wesentlicher Begriff, der die Wirkungsmechanismen der Nutzung von Qualifizierung für Innovation betrifft, ist die „Absorptionskapazität“ der Wirtschaft und Gesellschaft für die Ergebnisse der Forschung und Entwicklung. Damit ist gemeint, dass die außerwissenschaftlichen AkteurInnen, auch wenn sie selbst nicht F&E betreiben, bis zu einem gewissen Grad MitarbeiterInnen brauchen, die in der Lage sind, die neuen Entwicklungen zu verfolgen und zu verstehen, um Anwendungen ventilieren zu können – es handelt sich hier gewissermaßen um die „Personifikation“ der Verbindung zwischen Hochschulen bzw. Wissenschaft und Praxis. Dieser Mechanismus setzt nicht nur voraus, dass die (jungen) AkademikerInnen in der Lage sein müssen, diese praktischen Verbindungen zu erkennen (und dass also die Ausbildung dies berücksichtigen muss), sondern auch dass die Praxis die Bedeutung neuer Inputs durch diese Absorptionsfunktion erkennen muss und dies bei ihrer Personalentwicklungspolitik berücksichtigen muss. Das vorhandene Berufsbildungssystem auf sekundärer Ebene ist mit der wissenschaftlichen Wissensproduktion nicht direkt verbunden und bringt daher nicht unmittelbar diese neuen Inputs, sondern spiegelt per definitionem die vorhandene betriebliche Praxis (Lehrlingsausbildung), oder gestaltet die Verbindung zum Innovationssystem eher nach dem traditionellen linearen Modell der Abfolge von Forschung und Anwendung (BHS: praxisgerechte Anwendungen).

Ausgehend von diesem Ansatz ergeben sich Fragen, inwieweit bisher von der Etablierung dieser dritten Funktion der Hochschulen gesprochen werden kann, und inwieweit die regionale Innovationspolitik diese berücksichtigt, bzw. inwieweit die Hochschulen noch eher als eine Art „exterritoriale“ Bundesinstanz behandelt werden.

Konkretere Fragen:

- Welche Beiträge leisten die Hochschulen zur regionalen Entwicklung, inwieweit ist die dritte „Service Funktion“ etabliert, und welche Möglichkeiten zur Weiterentwicklung bestehen?
- Welche Unterstützung kann seitens der Region zur Entwicklung und Etablierung dieser Funktion

geleistet werden?

- Inwieweit besteht im Bereich der FHs Potential und Spielraum für die Etablierung der regionalen Service-Funktion?

(3) Mismatch und Marktversagen

Mit dem Phänomen von „Mismatch“ werden strukturelle Konstellationen bezeichnet, die die Markträumungsprozesse – hier in unserem Fall am Arbeitsmarkt – beeinträchtigen:¹⁷ Das Angebot passt nicht zur Nachfrage, daraus entsteht ein Teil der Arbeitslosigkeit oder auch von vermindertem Wachstum. Die Beeinträchtigungen werden den institutionellen Strukturen („Rigiditäten“) zugeschrieben, wobei es zu den Verursachungsfaktoren wenig verallgemeinerbare Forschung gibt. Es gibt verschiedene Messverfahren von Mismatch auf der phänomenologischen Ebene, die entweder von strukturellen Unterschieden zwischen Arbeitslosen oder nicht Erwerbstätigen einerseits und offenen Stellen oder Erwerbstätigen andererseits ausgehen (wie die Beveridge-Kurve¹⁸ oder die verschiedenen Standard Mismatch-Indizes in der Layard-Nickell-Jackman-Tradition),¹⁹ oder weitergehende makroökonomische Modelle anwenden (so wird z.B. auch die Höhe der NAIRU²⁰ als Indikator für strukturellen Mismatch angesehen). Für Österreich gibt es verschiedene Anzeichen für steigenden Mismatch, wobei auch die regionale Komponente eine Rolle spielt.²¹ Die Feststellung von Mismatch verweist auf strukturelle Probleme, sagt aber noch nichts über deren Ursachen. Diese müsste man aber kennen, um Gegenmaßnahmen zu kreieren. Da es hier um eine strukturelle Perspektive geht, stehen institutionelle Fragen im Vordergrund. Direkte Manipulationen an den individuellen Angebots-Nachfragerelationen wären aus dieser Sicht lediglich eine Symptomkur, die die zugrunde liegenden Probleme nicht berühren.

Wesentliche Fragen im Bereich der Qualifizierungspolitik bestehen darin, welche Rolle Marktmechanismen spielen bzw. inwieweit interveniert werden soll, und welche Formen der Intervention einzusetzen sind. Diese Fragen stehen vor allem im Bereich der Erwachsenenbildung und der Weiterbildung im Vordergrund, werden aber zunehmend auch für das Hochschulwesen virulent. Interventionen sind erstens jedenfalls aus gesellschaftspolitischen Gründen zu setzen, zweitens stellt sich aber auch die Frage der Effizienz der Interventionen und des Einsatzes von Quasi-Märkten.

Es gibt hier viele Formen potentiellen Marktversagens, die jedoch empirisch in ihrer Bedeutung nur wenig belegt und bewiesen sind.²² Wichtig für unsere Fragestellung sind v.a. die Folgenden:

- „Poaching“, also gegenseitige Abwerbung von MitarbeiterInnen auf Seiten der Unternehmen wird als Grund herangezogen, warum die Weiterbildungsaktivitäten in großen Agglomerationen geringer sind

¹⁷ Lassnigg L (2004) Indikatoren zur Erfassung der Qualität des Zusammenspiels von Angebot und Nachfrage in der Berufsbildung. In: Lassnigg L / Markowitsch J, Hg. Qualität durch Vorausschau. Innsbruck: Studienverlag, 179-228.

¹⁸ Nickell S.J. / Nunziata L / Ochel W / Quintini G (2003) The Beveridge Curve, Unemployment and Wages in the OECD. In P. Aghion, R. Frydman, J. Stiglitz and M. Woodford (eds.) "Knowledge, Information and Expectations in Modern Macroeconomics: in Honor of Edmund S. Phelps", Princeton University Press (siehe: <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp0502.pdf>).

¹⁹ Layard R / Nickell S / Jackman R (1991) Unemployment. Macroeconomic performance and the labour market. Oxford: OUP.

²⁰ Non-accelerating inflation unemployment rate; vgl. Employment in Europe 2005, Ch.2, v.a. S.81ff

²¹ Vgl. ebd. Lassnigg 2004, sowie die Ergebnisse in M3.

²² Vgl. Booth, Alison L. & Snower, Dennis J. (1996) Acquiring skills. Market failures, their symptoms and policy responses. Cambridge: CUP; Lassnigg, Lorenz (2000), "Lifelong Learning": Österreich im Kontext internationaler Strategien und Forschungen, in: Wirtschaft und Gesellschaft 26, S. 233–260 [Download: <http://www.equi.at/dateien/rs45.pdf>].

als in mehr verstreuten Regionen. Diese Forschungen bieten auch eine Erklärung dafür, dass die Weiterbildungsbeteiligung in Wien niedriger liegt als in anderen Bundesländern

- Die „Kreditrestriktion“ („Humankapital“ wird im Unterschied zu Sachkapital nicht als kreditwürdiges Vermögen eingestuft, daher gilt es nicht als Sicherheit für Kredite) gilt empirisch als bewiesen, ist aber v.a. bei wenig qualifizierten und finanzschwachen Zielgruppen von Bedeutung; daher sollten Interventionen in Form von Gutscheinen und Individualförderungen entsprechend zielgerichtet sein
- „Low-Skill-Trap“ bedeutet, dass aufgrund mangelnden Qualifikationsangebotes in Umfang und/oder Struktur das Innovationsverhalten im Unternehmenssektor beeinträchtigt wird; wenn keine ausreichenden Kompetenzen und Kompetenzreserven für innovatives Verhalten zur Verfügung stehen, werden die Unternehmen nach diesem Konzept in den kurzfristigen Preis- und Kostenwettbewerb gedrängt, anstelle in mittel- und längerfristig wirksame Innovationen zu investieren.

In diesem Bereich struktureller Faktoren ist der regionale Spielraum begrenzt, da es teilweise um allgemeinere Fragen der Regulation geht, es sind jedoch marktgerechte Anreize sowohl bei den Individuen als auch bei den Unternehmen möglich. Kompliziert werden marktförmige Interventionen aufgrund ihrer indirekten Wirkungsweise dadurch, dass die dahinterliegenden Strukturen und Probleme gut verstanden werden müssen, damit nicht durch die Interventionen nicht-intendierte Effekte (oft insbesondere auch Mitnahme-Effekte) produziert werden.²³

Fragen:

- Was sind Umfang und Formen von Mismatch und Marktversagen; was sind ihre Ursachen in den institutionellen Strukturen?
- Inwieweit sollen Marktstrategien als grundlegende Rationale für die Qualifizierung angewendet werden?
- Inwieweit und in welchen Bereichen liegt empirisch Marktversagen vor und welche Gegenmittel erscheinen wirksam?
- Inwieweit sind die bereits eingesetzten Mittel effizient, bzw. wodurch kann die Effizienz verbessert werden?

(4) Politische Ökonomie der Qualifikationsproduktion

Die politische Ökonomie der Qualifikationsproduktion bezieht Interessengruppen und Interessenkonflikte sowie institutionelle Strukturen und interessengeleitetes Handeln in die ökonomische Betrachtung ein, und erweitert dadurch die individualistische Marktbetrachtung. Die institutionelle Einbettung des Arbeitsmarktes berücksichtigt u.a. zwei Aspekte, die für die vorliegende Studie wichtig sind:

- betriebliche Strategien und
- Sortierungsmechanismen unter den ArbeitnehmerInnen.

²³ In jüngerer Zeit spielen v.a. auch Marktunvollkommenheiten und Informationsprobleme im Arbeits- und Trainingsmarkt in der Forschung eine große Rolle, die auch Erklärungsprobleme der Humankapital-Theorie aufgreifen; vgl. den klassischen Beitrag von Acemoglu, Daron & Pischke, Jorn-Steffen (1999) Beyond Becker: Training in Imperfect Labour Markets. Economic Journal, Royal Economic Society, vol. 109(453), 12-42 [Download: <http://www.nber.org/papers/w6740.pdf>].

Betriebliche Strategien. Es gibt eine Menge an Forschung, die den betrieblichen Entscheidungsspielraum bei der arbeitsorganisatorischen Nutzung von Kompetenzen und Qualifikationen zeigt. Es geht hier um die Fragen von Alternativen zum Kostenwettbewerb und zum Einsatz von tayloristischen Kompetenzminimierungsstrategien. Die Schlagworte von „high performance workplace“ und von „high-skills“- gegenüber „low-skills“-Strategien sind wohlbekannt, ebenso aber auch, dass die Ersteren zwar höhere Produktivität und Erträge bringen, aber hohe Anforderungen an alle Beteiligten stellen. Der Übergang zur wissensbasierten Ökonomie ist mit diesen Konzepten verbunden. Der wesentliche Gedanke besteht darin, dass das spontane Marktverhalten eher zum Kostenwettbewerb tendiert als zu einer „high-skills“-Strategie, auch wenn es gegenüber den potentiellen Erträgen zu geringeren Ergebnissen führt.²⁴ Daher müssen entsprechende Umfeldbedingungen, mit verbessertem Angebot an Faktoren, die die Nutzung des Wissens verbessern, geschaffen werden. Darunter ist der Zugang zu Wissen und Kompetenzen sehr wichtig, aber es muss auch die Nutzung seitens der Betriebe gefördert werden. Eine „high-skills“-Strategie erfordert Investitionen, die erst mittelfristig wirken. Die Forschung über innovative Firmen und innovative Regionen hat viel von den Bedingungen aufgezeigt, die dafür nötig sind. Insbesondere die einschlägige Forschung im Vereinigten Königreich hat gezeigt, wie schwer es ist, einen Übergang von einem „low-skills“-Regime zu einem „high-skills“-Regime zu bewerkstelligen, und dass dafür auch ein noch so starker Angebotsschub an Qualifikationen bei weitem nicht ausreicht.²⁵ Man müsste hier also das Ausgangsregime berücksichtigen, um die Bedingungen der Weiterentwicklung auszuloten, und auch dafür sind weitergehende Analysen erforderlich.

Wie bereits angeführt, kann man für Österreich ein „Medium Skill Equilibrium“ postulieren, dessen Implikationen für betriebliche Strategien jedoch noch wenig explizit analysiert sind. Im Zusammenhang mit betrieblichen Strategien spielt in der neueren Forschung auch die Frage nach speziellen Praktiken im Bereich der Klein- und Kleinstbetriebe eine größere Rolle. Es wird verschiedentlich gezeigt, dass die ökonomischen Standardannahmen für die Praktiken in diesem Bereich nicht unbedingt empirische Geltung haben, und dass insbesondere für das Weiterbildungsverhalten spezielle Bedingungen zu berücksichtigen sind.²⁶ Insbesondere die Betonung formaler und non-formaler Weiterbildung gegenüber informellen Qualifizierungsprozessen lässt Kleinbetriebe in Analysen schlecht abschneiden, muss jedoch den Lernprozessen in diesem Bereich nicht gerecht werden. Die allgemeine Botschaft für diesen Bereich lautet, dass anstelle der Förderung von formalen und non-formalen Weiterbildungsmaßnahmen die Stärkung von informellem Lernen über verschiedenste Formen von *Vernetzungen und intermediären Organisationsformen* (Cluster, Netzwerke, Beratung, Kooperationsstrukturen) wirksamer sein sollte.

²⁴ Lundvall B-Å, Borrás S. (1999), *The Globalising Learning Economy: Implications for Innovation Policy* (Report based on contributions from 7 projects under the TSER programme). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

²⁵ Brown P / Green A / Lauder H (2001). *High Skills, Globalization, Competitiveness, and Skill Formation*. Oxford: Oxford University Press.

²⁶ Bishop, Daniel (2008) *The small enterprise in the training market*. *Education + Training*, 50 (8-9), 661-673 [Download: <http://www.skope.ox.ac.uk/WorkingPapers/SKOPERP67.pdf>]; Ashton D et al. (2008). *Challenging the myths about learning and training in small and medium sized enterprises: Implications for public policy*. Employment Working Paper No. 1. Genf: ILO [Download: <http://www.ilo.org/public/english/employment/download/wpaper/wp1.pdf>].

Sortierungsmechanismen. In Abhängigkeit von der Konstellation am Arbeitsmarkt wird von der Existenz von Sortierungsmechanismen unter den ArbeitnehmerInnen aufgrund ihrer realen Performance in Verbindung mit verschiedenen Merkmalen als „Signalen“ ausgegangen.²⁷ Die Funktionsweise von Sortierungsmechanismen hängt wesentlich von den quantitativen Größenverhältnissen zwischen Angebot und Nachfrage ab. Je nachdem, wer sich auf der „kurzen“ (Mangel)-Seite befindet, kann aus dem relativen „Überfluss“ der anderen Seite wählen. Jede Seite ist daher interessiert, sich auf dieser kurzen Seite zu befinden und hat dadurch Vorteile, auch wenn natürlich insgesamt ein ausgeglichenes Verhältnis wünschenswert ist. Wenn das Arbeitskräfteangebot die Nachfrage überschreitet, so wird die Entstehung von Warteschlangen angenommen in denen die BewerberInnen nach bestimmten Kriterien („Signalen“) gereiht werden, unter denen die Qualifikation –wie auch die manifeste Arbeitslosigkeit – neben anderen wahrnehmbaren Merkmalen wesentliches Gewicht haben. Das bedeutet, dass *Höherqualifizierung nur dann die Chancen verbessert, wenn auch die entsprechende Nachfrage vorhanden ist*, ansonsten verstärkt sie den Positionskampf, bzw. wenn alle gleich qualifiziert sind, treten andere Signale in den Vordergrund der Selektionsprozesse. Auch wenn sich durch mehr Qualifizierung die Chancen insgesamt nicht unbedingt verbessern müssen, können die individuellen Chancen natürlich verbessert werden. Es ist auch zu berücksichtigen, dass die potentiellen Arbeitsplätze ebenfalls Sortierungsprozessen unterliegen, wobei die Wahl- und Entscheidungsspielräume der individuellen Jobsuchenden eine wesentliche Rolle spielen. Vor allem wenn viele mehr oder weniger segmentierte Teilmärkte bestehen, ist es in dieser Sicht völlig normal, dass gleichzeitig Überschüsse und Knappheiten auftreten – Klagen über sogenannte „Fachkräftelücken“ können also sehr unterschiedliche Konstellationen zugrundeliegen.

Bei den Sortierungsmechanismen spielen Annahmen bzw. Signale über die erwartete Produktivität eine wesentliche Rolle, wobei diese eben nicht beobachtbar ist was Informationsprobleme impliziert. Auch dies gilt für beide Seiten: es gibt Signale für relativ unproduktive Arbeitsplätze ebenso wie für relativ unproduktive Arbeitssuchende. Wenn man davon ausgeht, dass in den Arbeitsmarktbewegungen ständig ein derartiger Sortierungsprozess vor sich geht, so folgt daraus, dass auf beiden Seiten mehr oder weniger relativ „aussortierte“ Gruppen entstehen, die ohne gezielte Unterstützung in der Warteschlange hinten bleiben werden. Es muss aber beachtet werden, dass diese Prozesse immer relativ zu betrachten sind, und von den Gesamtelationen abhängen: Wenn die Nachfrage bei gegebenem Angebot steigt, werden Personen von weiter hinten in der Warteschlange in die Wahl kommen; in Arbeitsmärkten mit hoher Arbeitslosigkeit über eine kurze Zeitspanne werden die Sortierungsprozesse anders greifen als in Arbeitsmärkten mit über längere Zeit eher geringer Arbeitslosigkeit. Aus dieser Perspektive sind also für politische Ansatzpunkte eher detaillierte Analysen erforderlich um wirksame Interventionsmechanismen zu kreieren. In einer Konstellation mit hoher Dynamik aber wenig zusätzlicher Beschäftigung und bleibend vergleichsweise niedriger Arbeitslosigkeit ist damit zu rechnen, dass der vorhandene Stock der Arbeitslosigkeit bereits das Resultat starker Sortierungsprozesse ist und entsprechend starke Interventionen erfordert.

²⁷ Blaug, Mark (1993) Education and the employment contract. Education Economics, 1(1), 21-34.

Nach verschiedenen Analysen und Theorien wird gezeigt, dass die starke Hervorhebung der Bedeutung von Qualifizierung als Standortfaktor diesen Aspekt teilweise als abstraktes „Allheilmittel“ übertreibt („Education Gospel“), und auch als „Verdrängungsargument“ für andere wesentliche Interventionslinien im Bereich der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik verwendet. Verkürzt gesprochen besteht die Argumentation darin, die hohe Bedeutung für alle AkteurInnen zu betonen und als allgemeine Win-Win-Strategie die Schaffung von Angebotsfaktoren zu forcieren. Soweit diese Strategie mit substantiellen Investitionen verbunden ist, wird sie insbesondere die Unterstützung (der insgesamt durchaus einflussreichen) AkteurInnen des Bildungswesens finden, und – auch wenn dies nicht der Fall ist – möglicherweise die potentiell konfliktreicheren Politikbereiche der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik ruhig stellen.

Wie bereits eingangs argumentiert muss die Schaffung von Angebotsfaktoren durch Praktiken und Institutionen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich ergänzt werden, die die Entwicklung zur wissensbasierten Ökonomie fördern, v.a. folgende Aspekte werden in der Forschung betont:

- Hemmnisse der Qualifikationsnutzung durch (mangelndes) Innovationsverhalten der Unternehmen (Stichworte: Preiswettbewerb vs. Qualitätswettbewerb, „high-skills“-Strategie)
- Hemmnisse der Qualifikationsproduktion durch traditionelle Strukturen im Sozialsystem (Stichworte: „Life-Course“-Policy)
- Hemmnisse der Qualifikationsproduktion und –nutzung durch traditionelle Systeme der Arbeitsbeziehungen (Stichwort: „Flexicurity“)

Ein typisches Beispiel für diese Probleme ist die politische Verwendung des ursprünglichen Konzeptes der „Flexicurity“, das auf den drei Säulen des „goldenen Dreiecks“ beruht.²⁸ Flexibilität der Arbeitsbeziehungen, generöse soziale Einkommenssicherung, und arbeitsmarktpolitische Qualifizierung und Aktivierung. In der politischen Diskussion und Umsetzung werden diese drei Säulen oft sehr schnell auf die zwei Elemente von Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen in Verbindung mit Qualifizierung als Schaffung von Angebotsfaktoren reduziert (man kann sagen: „Flexi-fication“ anstelle von Flexicurity).

Als Fragen ergeben sich in diesem Bereich:

- Wie sind die Folgen der Sortierungsprozesse auf die Struktur der Arbeitslosigkeit einzuschätzen und welche Folgen haben Interventionen in diese Prozesse?
- Wie sind die Ausgangsbedingungen für eine „high-skills“-Strategie, und welche Maßnahmen sind als besonders nötig und erfolgversprechend einzuschätzen?
- Kann man von einem „Medium Skill Equilibrium“ in Österreich sprechen, und was sind die Implikationen dessen für politische Interventionen?
- Welche Probleme können durch Qualifizierung gelöst werden? Für welche Probleme sind weitere politische Interventionen erforderlich?

²⁸ Madsen, P K. (2006). How can it possibly fly? The paradox of a dynamic labour market in a Scandinavian state. In: Campbell, J A, ;Hall, J A and Pedersen, O K (Eds.), National Identity and the Varieties of Capitalism : The Danish Experience. Montreal/Copenhagen: McGill-Queen's University Press, 321-355 [Download: http://www.resqresearch.org/uploaded_files/publications/madsen.pdf].

(5) Wirksame und effiziente Governancesysteme im Bildungswesen

International vergleichende Forschungen auf der Basis der verschiedenen mittlerweile verfügbaren „large scale assessments“ (PISA, TIMSS, PIRLS) über Leistungen haben gezeigt, dass die Governance-Strukturen im Bildungswesen wesentlichen Einfluss auf die erzielten Leistungen haben. Es gibt einen Satz von „Design-Faktoren“ für wirksame Governance-Systeme, denen die österreichische Variante im wesentlichen nicht entspricht.²⁹ Es gibt auch einige empirische Hinweise darauf, dass das österreichische Schulsystem mittlere Leistungen zu hohen Kosten produziert. Da die Leistungen in den neueren bildungsökonomischen Studien einen viel deutlicheren ökonomischen Effekt haben, ist die schulische Allgemeinbildung auch ein wesentlicher Teil der Wirksamkeit von Qualifikation als Standortfaktor. Bisher sind regionale Daten über die Schulleistungen nicht verfügbar, so dass nicht gesagt werden kann, ob Wien im Vergleich besser oder schlechter liegt. Städte mit über 100.000 Einwohnern unterscheiden sich nicht wesentlich von anderen Aggregaten und zeigen tendenziell *ceteris paribus* eher ganz leichte Leistungsvorsprünge als Nachteile. Die Probleme des österreichischen Governance-Systems dürften also für Wien im wesentlichen auch gelten.

Wenn man von Qualifikation als Standortfaktor spricht, hat man jedoch meistens nicht die (schulische) Allgemeinbildung sondern die Berufs-, Hochschul- und Erwachsenen/Weiterbildung im Sinn. In diesem Bereich kann man von der Wirksamkeit oder Unwirksamkeit eines Governance-Systems nicht sprechen, da es keines gibt – vielmehr überschneiden sich je nach Betrachtung fünf oder mehr Systeme (Schulen, Lehrlingsausbildung, Fachhochschulen, Universitäten und Erwachsenen/Weiterbildung, AMS Weiterbildungsmaßnahmen), zwischen denen es keine Koordination gibt, und die jeweils versuchen, die eigene Position zu optimieren. Die verschiedenen Gebietskörperschaften, die in unterschiedlichem Maß auf die verschiedenen Bildungsbereiche zugreifen, sind ebenfalls weit entfernt davon, in einer kooperativen Strategie gemeinsame Probleme zu behandeln.

Vom Standpunkt des Governance-Systems entwickelt sich die Nutzung von Qualifikation als Standortfaktor demnach naturwüchsig, und die Resultate und Wirkungen sind von den Maßnahmen und Strategien verschiedener Player abhängig, auf die die regionale Verwaltung in sehr unterschiedlichem Maße Einfluss hat (Bund, Sozialpartner, Lehrbetriebe, Bildungs- und Weiterbildungsinstitutionen, AMS etc.), und die in unterschiedlicher Weise mit verschiedenen Stellen der regionalen Politik und Verwaltung verbunden sind. Wenn von den regionalen Autoritäten in diesem System wirksam Einfluss genommen werden soll, müsste vermutlich ein strategischer Plan entwickelt und den Aktionen zugrunde gelegt werden, der von den besonderen Bedürfnissen und Bedingungen in Wien als Metropole ausgeht, und geeignet ist, in ein komplexes chaotisches System mit einer Reihe von wohldefinierten und teilweise stark in sich integrierten Subsystemen einzugreifen. Bisher ist die Frage der Qualifikationsentwicklung zwar in den vorhandenen Plänen als wichtiges Thema erwähnt, jedoch in operativer Hinsicht nicht oder nur sehr ansatzweise ausgearbeitet.

²⁹ Die Designfaktoren werden im Anhang Abb.A3 präsentiert; vgl. für Österreich Lassnigg L / Felderer B et al. (2007) Ökonomische Bewertung der Struktur und Effizienz des österreichischen Bildungswesens und seiner Verwaltung. IHS-Forschungsbericht [http://www.equi.at/dateien/ihs_oekbew.pdf].

Es gibt in der Literatur Überlegungen, Vorschläge und Erfahrungen für Governance-Modelle für die Qualifikationspolitik. Diese beruhen im Wesentlichen darauf, die regionalen AkteurInnen in kooperativen Strukturen zusammenzubinden, um bestimmte Ziele und Strategien der Umsetzung zu formulieren und durchzuführen.³⁰ Lernende Regionen oder die „Learning Cities“ sind ein derartiger Ansatz,³¹ in jüngerer Zeit hat sich das Konzept von „Skill-Ecosystems“³² entwickelt, das sich auf Wirtschaftsbereiche konzentriert. Seit längerem gibt es das Konzept regionaler Innovationssysteme, das über Qualifizierungsfragen hinausgeht, aber diese wesentlich einschließt. Auch Clusterstrukturen oder eben die territorialen Beschäftigungspakte sind organisierende Elemente, die in einer Qualifikationsstrategie eine Rolle spielen können. Diese letzteren Strukturen sind jedoch per Definitionem gegenüber dem gesamten Governance-System subsidiär und können nur im Rahmen einer Gesamtstrategie eine definierte Rolle spielen, sie können dieses Gesamtsystem nicht ersetzen.

Aus diesen Überlegungen ergeben sich die folgenden Fragen:

- Wie ist das Governance-System für Qualifizierung in Wien gestaltet und strukturiert? was sind seine Stärken und Schwächen?
- Gibt es ein konsistentes Bild der besonderen Bedürfnisse und Bedingungen im Bereich der Qualifizierung und inwieweit besteht eine entsprechend zusammenhängende Strategie?
- Was sind Ansatzpunkte und Möglichkeiten für ein wirksames und effizientes Governance-System im Bereich der Nutzung von Qualifizierung als Standortfaktor in Wien?

1.2. Umsetzung: Entwicklungsmöglichkeiten und Handlungsbereiche für die Bereitstellung und Nutzung von Qualifikation als Standortfaktor in der Metropole Wien

Aus den angesprochenen Wirkungsmechanismen resultiert, dass für die Bereitstellung und Nutzung von Qualifizierung als Standortfaktor viele Ansatzpunkte für die Politik gegeben und notwendig sind. Diese enthalten sowohl Verflechtungen zwischen Politikbereichen auf der regionalen Ebene selbst, als insbesondere auch Verflechtungen zwischen den Möglichkeiten regionaler bzw. kommunaler Politik und überregionalen Anforderungen. Durch die Thematik sind Interventionen in den folgenden Politikbereichen angesprochen:

- (1) im Bildungswesen mit Schwerpunkten in der Erstausbildung, der Weiterbildung, und letztlich in den übergreifenden Fragen einer Lifelong Learning Strategie;
- (2) in der Arbeitsmarktpolitik mit ihrem Schwerpunkt in der Qualifizierung, aber auch in Fragen der Beschäftigungsmaßnahmen und der Regulierung des Arbeitsmarktes;
- (3) in der Innovationspolitik mit den Schwerpunkten der Förderung von F&E sowie der Vernetzungen im Innovationssystem;

³⁰ Einige Ressourcen zu diesen Entwicklungen: Sammlung aus dem U.K. <http://www.longlearn.org.uk/papers.html>; Canada: http://www.ccl-cca.ca/CCL/Reports/LessonsInLearning/LinL20071115_Learning_cities.htm; Rutten, Roel / Boekema, Frans, Hg. (2007) *The Learning Region: Foundations, State of the Art, Future*. Cheltenham: Edward Elgar; Emminghaus, Christoph / Tippelt, Rudolf (2009) *Lebenslanges Lernen in regionalen Netzwerken verwirklichen: Abschließende Ergebnisse zum Programm ‚Lernende Regionen - Förderung von Netzwerken‘* Bielefeld: Bertelsmann.

³¹ Im ländlichen Raum wird versucht, das Konzept der lernenden Region nutzbar zu machen, vgl. BMLFUV (2006) *Lernende Regionen – Chancen für den ländlichen Raum*, v.a. die Überblicksbeiträge von W.Jütte und von K.Grasenik. [Download: http://www.oieb.at/download/OIEB-Doku_Tagung_Lernende_Regionen.pdf]

³² Payne, Jonathan (2007) *Skills in context: what can the UK learn from Australia's skill ecosystem projects?* SKOPE Research Paper No 70 [Download: <http://www.skope.ox.ac.uk/WorkingPapers/SKOPEWP70.pdf>].

(4) in der Regionalpolitik/Kommunalpolitik mit dem Schwerpunkt auf der Gestaltung der sozialen Gemeinschaft mit ihren Querverbindungen zur Qualifizierung und Innovation, wobei der regionalen Rolle der Hochschulen eine wichtige Bedeutung zukommt;

(5) in der Regulation der Arbeitsbeziehungen und des Sozialsystems mit ihren Folgen für die gesellschaftliche Qualifikationsproduktion und –nutzung, die möglicherweise in ihren Auswirkungen durch den begrenzten Spielraum der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik nicht kompensierbar sind;

(6) in den Systemen der sozialen Sicherung, mit den Stichworten der Grundsicherung, wie auch der Stützung des traditionellen männlichen „Breadwinner“-Modells im Zusammenspiel mit der Familienpolitik, die heute als ganz wesentliche qualifikationspolitische Faktoren gesehen werden.

Wenn man also Handlungsmöglichkeiten und Interventionsbereiche im regionalen Kontext sucht, so stellen sich in vielerlei Hinsicht Fragen von Schnittstellen, erstens innerhalb der regionalen Politik, zweitens zwischen der Region und den Umlandregionen auf gleicher Ebene, sowie drittens zwischen der Region und den übergeordneten Aggregaten, v.a. Bund, aber auch EU. Schnittstellenfragen betreffen Governance-Fragen. Einerseits finden alle Aktivitäten letztlich lokal statt, andererseits sind die lokalen politischen Handlungsmöglichkeiten institutionell strukturiert und begrenzt. Es ist seit langem klar, dass Sozial- und Wirtschaftsräume nicht den engen administrativen Grenzen folgen, die bereits durch Mobilitätsgänge überschritten werden. Es ergeben sich also vielfältige Probleme der Koordination zwischen den regionalen Aggregaten, die auch das vorliegende Projekt betreffen, das Wien und seine Umlandregionen bearbeitet. Der vorliegende Synthesebericht konzentriert sich auf den engeren Raum Wien, berücksichtigt jedoch das Zusammenspiel mit der nationalen Ebene, das in einigen Bereichen von wesentlicher Bedeutung ist.

In diesem Abschnitt werden ausgehend von den einleitenden theoretischen und konzeptionellen Überlegungen die Handlungsmöglichkeiten in den angesprochenen Politikfeldern ausgelotet.

(1) Bildungswesen

Im Bildungswesen sind die Zuständigkeiten äußerst komplex im Zusammenspiel der verschiedenen administrativen Aggregationsebenen geregelt, wobei diese Strukturen nach heutigem Stand der Diskussion bei Weitem suboptimal sind. Es sind regionale Handlungsmöglichkeiten gegeben, die jedoch mit der Bundesebene verflochten sind. Aufgrund der besonderen Struktur der Metropole, und auch der besonderen Bevölkerungsentwicklung entwickeln sich sowohl Nachfrage und Bedarf als auch Angebot anders als im übrigen Bundesgebiet, was eine österreichische „Durchschnittsbetrachtung“ als Referenz eher irreführend macht, gleichzeitig jedoch Verteilungsprobleme zwischen den Regionen aufwirft.

Vom heutigen fachlichen Diskussionsstand her gesehen, stellen sich im Bildungswesen grundlegende Fragen der Umgestaltung sowohl der Erstausbildung als auch der Weiterbildung, sowie deren Zusammenführung im lebensbegleitenden Lernen und in einem nationalen Qualifikationsrahmen. Für die Erstausbildung sind folgende Aspekte zu betonen:

- wie können und sollen die Kapazitäten des Bildungsangebotes sinnvoll festgelegt und entwickelt werden? Welchen Strukturen und Imperativen soll diese Festlegung folgen?
- funktionieren die Strukturen mit dem Schwergewicht auf der mittleren Berufsbildung und der starken geschlechtsspezifischen Segregation zukunftsgerecht? Werden die Potentiale der jungen Menschen ausreichend gepflegt und entwickelt?
- ist die Zugänglichkeit und Durchlässigkeit im Bildungswesen in effektiver und sozial gerechter Weise gegeben?
- steht den hohen Investitionen die entsprechende Wirkung und Effizienz gegenüber?

Im *Schulwesen* lassen die vorhandenen Entscheidungs- und Finanzierungsstrukturen keine konsistenten politischen Strategien zu, weder auf lokaler/regionaler Ebene, noch auf nationaler Ebene. Wenn es dabei auch v.a. um politische Entscheidungen auf nationaler Ebene geht, so ist die lokale Ebene mit den Folgen dieser Entscheidungen wesentlich konfrontiert. Es besteht heute großer Konsens darüber, dass diese Problematik durch eine erhöhte Autonomie der Bildungsinstitutionen bei entsprechender nationaler Festlegung und Kontrolle der Rahmenbedingungen und der Ergebnisse gelöst werden könnte. Im *Hochschulwesen* wurde dieser Weg bereits sehr weitgehend beschritten, so dass hier im Prinzip weitgehende Möglichkeiten der Kooperation bestehen, die von der Kommune nur zu ergreifen sind, und auch schon ergriffen werden. Im Bereich der *Weiterbildung* sind die Zuständigkeiten weniger fest gefügt, und die regionalen Handlungsspielräume sind im Prinzip größer, es stellt sich hier v.a. die Frage der Koordination mit der Arbeitsmarktpolitik, und es fragt sich, ob die vorhandenen Spielräume ausreichend für eine systematische und gezielte Politik im Sinne der möglichst wirksamen Entwicklung und Nutzung von Qualifikation als Standortfaktor genutzt werden.

(2) *Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik*

Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik (AMP) gibt es auf Forschungsebene in den letzten Jahrzehnten wesentliche Entwicklungen im Bereich der Analyse, Evaluierung und Konzeption, die in folgenden Punkten zusammengefasst werden können:³³

- Es gibt mittlerweile etablierte Standards für die Evaluierungspraxis und es liegen auch zusammengefasste Ergebnisse von Evaluierungen und internationale Metaevaluierungen mit etablierten Ergebnistrends vor. Diese sind im Prinzip auch im regionalen Kontext verwertbar und anwendbar und zeigen teilweise sehr begrenzte Wirkungen der Maßnahmen, teilweise sind die Wirkungen unklar. Österreich ist nur mit wenigen standardgemäßen Evaluierungen in diesen Meta-Analysen vertreten, und zeigt in diesen keine wesentliche Abweichung von den Resultaten (lediglich

³³ Vgl. die Zusammenfassung in Lassnigg L (2007), Qualität und Wirkungen von arbeitsmarktpolitischen Trainingsmaßnahmen, in: Arbeiterkammer Wien (Hrsg.), Weiterbildung und Lebensbegleitendes Lernen. Vergleichende Analysen und Strategievorschläge für Österreich, Materialien für Wirtschaft und Gesellschaft, Nr. 102, Wien, S. 69-93 [<http://wien.arbeiterkammer.at/pictures/d60/MaterialienWuG1021.pdf>]; Kluge J (2006) The Effectiveness of European Active Labor Market Policy. IZA DP No. 2018 [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=892341#]; Betcherman G / Olivas K / Dar A (2004) Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries. Social Protection Discussion Paper Series No. 0402. The World Bank [<http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0402.pdf>]; die Ergebnisse der Evaluierung im Rahmen des ESF in Österreich entsprechen im Wesentlichen diesen Ergebnistendenzen [vgl. http://www.wifo.ac.at/wa/isp/index.jsp?fid=23923&id=28498&typeid=8&display_mode=2]; die Ergebnisse der Synthesis-Analyse der Arbeitsmarktintegration durch Maßnahmenteilnahme zeigt für die Frauen mit intensiven Maßnahmen positive Ergebnisse, im Vorher-Nachher-Vergleich zeigen auch die unter-20-Jährigen Beschäftigungs- und Einkommenszuwächse [vgl. <http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/gesichertebeschaeftigungsintegration.pdf>].

Evaluierungen der Arbeitsstiftungen zeigen sehr positive Resultate). Von den bisher konsolidierten Ergebnissen vergleichender Meta-Evaluierungen her sind im Hinblick auf die kurzfristigen Wirkungen auf Beschäftigung und Einkommen Maßnahmen für Jugendliche bei weitem am wenigsten wirksam,³⁴ ebenso haben breite Programme öffentlicher Beschäftigungsförderung nur während der Laufzeit Wirkungen. Schulungsmaßnahmen für erwachsene Arbeitslose haben ambivalente Wirkungen, die sich aber bei den gegenwärtigen Standardverfahren der Evaluierung in hohem Ausmaß daraus ergeben, dass die TeilnehmerInnen während der Schulung (definitionsgemäß) nicht nach Beschäftigung suchen („lock in“-Effekt). Es gibt auch viele Anzeichen dafür, dass der Großteil der Schulungsmaßnahmen zu wenig intensiv ist, um längerfristig positive Wirkungen erzielen zu können – Beschäftigungsförderung im privaten Sektor erscheint daher (bei ebenfalls gegebenen Problemen von Mitnahme- und Substitutionseffekten) bei kurzfristiger Betrachtung als wirkungsvollster Maßnahmetyp für die Erzielung von Beschäftigungswirkungen.

- Aus Makroanalysen wurden kritische Design Faktoren abgeleitet, und es ist klar, dass passive und aktive Arbeitsmarktpolitik in ihren Wirkungen zusammenhängen und auch zusammenhängend konzipiert werden müssen.³⁵ Diese Zusammenhänge beziehen sich vor allem auf Anreizwirkungen für die AkteurInnen auf der Angebots- und Nachfrageseite des Arbeitsmarktes (Nutzung von Maßnahmen für „Aktivierung“, Lohndämpfung durch breiten Maßnahmeneinsatz) und auch für die Politik (Gefahr der Nutzung von Maßnahmen zur „kosmetischen“ Reduzierung bzw. Verkürzung von Arbeitslosigkeit).

- Aufgrund der begrenzten Wirkungen von Maßnahmen hat sich die Aufmerksamkeit auf die Regulation der Rahmenbedingungen verlagert. „Flexicurity“ ist als neues Paradigma entstanden, in dem den passiven und aktiven Maßnahmen ein spezieller Stellenwert im Zusammenspiel mit der Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen zugemessen wird.

- Neuerdings ist darüber hinaus ein Paradigma von „Life-Course-Policy“ als politischer Ansatz im Entstehen, der die Grundstrukturen der Sozialsysteme auf die veränderten demografischen Bedingungen (Generationenproblem) und auch die neuen Lebensbedingungen und –ansprüche (insbesondere in der Geschlechterbeziehung, aber auch in der Beziehung zwischen den Generationen) abstimmen soll.³⁶ Es wird ein breiter Maßnahmenmix vorgeschlagen, der von der Arbeitszeit und Arbeitsorganisation, über die Verteilung der Fördermittel auf die Generationen und ein längeres Arbeitsleben, bis zu „In-work-benefits“ und individuellen Anspruchskonten reicht.

- Schließlich wird auch zunehmend die Verbindung der Arbeitsmarktpolitik zu den weitergehenden Fragen der Wirtschaftspolitik in der Globalisierung hergestellt (z.B. Beschäftigungsstrategie, nationale Reformprogramme, wirtschaftspolitische Integration und Koordinierung), was heute gerade besonders aktuell erscheint.

- Was eigentlich schon längst klar ist, aber oft vergessen wird, hat ein langjähriger führender OECD-

³⁴ Zu den Maßnahmen für Jugendliche vgl. zusammenfassend Martin J / Grubb D (2001), What Works and for Whom: A Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Policies. IFAU Working Paper 2001:14 [<http://www.ifau.se/templates/PagePublication.aspx?id=4873>] sowie OECD (2000) From initial education to working life. Making transitions work. Paris: OECD. Die Maßnahmen für Jugendliche in Österreich zeigen nach den neueren Evaluierungen (Synthesis; JASG in Wien) einerseits gewisse Integrationswirkungen, andererseits jedoch auch hohe Anteile von Abbrüchen bzw. Abgänge in Erwerbslosigkeit; in der kurzen Analyse der JASG Wirkungen in Modul 2 haben Jugendliche in diesen Maßnahmen eine höhere Übergangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung als Jugendliche ohne Lehrstelle, die Maßnahme ist aber gerade für Jugendliche mit besonders schwerwiegenden Problemen nicht sehr geeignet.

³⁵ Vgl. die klassische Studie Calmfors L (1994), Active Labour Market Policy and Unemployment - A Framework for the Analysis of Crucial Design Features, in: OECD Economic Studies 22, 7-47.

³⁶ Vgl. die Übersicht bei Bovenberg A L (2007) The life-course perspective and social policies: an overview of the issues. DELSA/ELSA/WP1(2007)8. Paris: OECD.

Beamter und einer der Hauptautoren der OECD Jobs Study bereits Ende der 1990er in den Schlussfolgerungen zu seinem eher pessimistischen Überblick über die Wirkungen von aktiver Arbeitsmarktpolitik zum Ausdruck gebracht, dass „(...) one should not oversell the case for active labour market policies. More effective active labour market policies (...) are not a magic bullet on their own to solve the unemployment problem. (...) they require a reasonably buoyant supply of job vacancies in order to be effective. If an economy is generating few vacancies, one should not be surprised if active measures prove to be relatively ineffective. Aggregate demand matters too.“³⁷

Im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne ist ein regionales Handlungspotential im Prinzip gegeben, die Landesgeschäftsstellen (LGS) fungieren als Hebel der Implementation und die Territorialen Beschäftigungspakte (TEPs) haben sich als Verbindung von regionalem AMS und regionaler Politik etabliert.

Eine wesentliche Voraussetzung für die Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik sind die regionalen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die Dynamik der Beschäftigung, das Niveau der Arbeitslosigkeit, das Angebots- und Nachfrageverhältnis, etc. Im Falle von Engpässen für die Mobilisierung von Reserven ist die Wirksamkeit eher gegeben, als bei mangelnder Beschäftigungsdynamik. Wesentlich für die Konzeption der Arbeitsmarktpolitik ist auch, ob man Heterogenität und Wettbewerb auf beiden Marktseiten zur Kenntnis nimmt und einen zweiseitigen Wettbewerb berücksichtigt (Arbeitskräfte konkurrieren um Jobs innerhalb von Teilmärkten, Unternehmen konkurrieren um Arbeitskräfte, wie mit dem reißerischen „War on Talents“ ausgedrückt wird), oder ob man die Aufmerksamkeit nur auf die Seite der Mobilisierung/Aktivierung der Arbeitskräfte legt. De facto ist davon auszugehen, dass es auf beiden Seiten mehr und weniger konkurrenzfähige Teilbereiche oder Gruppierungen gibt, die jeweils die für sich bestmöglichen Alternativen realisieren wollen, jedoch oft unterhalb ihrer Wünsche bleiben – ArbeitnehmerInnen bekommen Arbeitsplätze und Firmen bekommen Arbeitskräfte unterhalb ihres Aspirationsniveaus, und beide klagen über Mängel beim Anderen. Der politische Unterschied besteht nur darin, dass man für die ArbeitnehmerInnen Mechanismen ausdenkt, sie zu zwingen, diese ungewünschten Alternativen zu nehmen, während man auf der anderen Seite derartiges nicht ins Auge fasst, sondern wiederum die Qualität des Angebotes in Frage stellt. Klagen über „Fachkräftemangel“ können in diesem Sinne ein breites Spektrum von unterschiedlichen Phänomenen ausdrücken: von einem tatsächlichen (absoluten) Fehlen von bestimmten qualifizierten Fachkräften, bis zu einer Situation, wo eine Gruppe von Unternehmen aufgrund der Qualität ihrer Angebote nicht in der Lage ist, die Personen ihrer Wahl zu rekrutieren, da diese anderswo bessere Angebote vorfinden und annehmen.

In der Forschung über Probleme der sozialen Inklusion werden Fragen des Zusammenspiels zwischen Arbeitsmarktpolitik und sozialer Sicherung hervorgehoben. In diesen beiden Systemen stehen jeweils unterschiedliche Probleme im Vordergrund, die unterschiedliche Anforderungen an die bereitstellenden Institutionen stellen. In der politischen Diskussion wird von einem Trade-off zwischen Anreizproblemen

³⁷ Aggregate demand: Gesamtnachfrage; Martin, John P. (1998) What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries. Reserve Bank of Australia 1998 Conference „Unemployment and the Australian Labour Market“, 9-10 June 1998. [Download: <http://www.rba.gov.au/PublicationsandResearch/Conferences/1998/Martin.pdf>], 300.

auf der einen Seite und bedürfnisgerechten Interventionen auf der anderen Seite ausgegangen. Maßnahmen der sozialen Sicherung sind mit Stigmatisierung verbunden, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen inkludieren nicht nur entwicklungsorientierte Interventionen sondern auch die Prüfung der Arbeitswilligkeit. Die Gestaltung eines gedeihlichen Zusammenspiels zwischen Arbeitsmarktpolitik und sozialer Sicherung ist eines der großen Probleme im Zusammenhang mit den Diskussionen um die Veränderungen in der Arbeitswelt.³⁸ Flexibilisierung erfordert entsprechende Absicherung ohne Stigmatisierung. Im originalen Konzept der Flexicurity bildet eine generöse soziale Absicherung bei Arbeitslosigkeit einen der drei konstitutiven Eckpfeiler. Gleichzeitig werden aber umso eher Anreizprobleme wirksam, je generöser die soziale Absicherung ist.

Wenn nun die soziale Grundsicherung nicht gut gelöst ist, und sich Funktionen der Grundsicherung mit Funktionen der Arbeitsmarktpolitik in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen unbearbeitet vermischen, so folgt daraus, dass keine der Funktionen gut erfüllt werden kann. Aus bildungsökonomischen Studien zum Bildungswesen ist heute klar, dass ein entscheidender Faktor für die Qualität und Wirksamkeit der Bildungsmaßnahmen die Faktoren sind, die die SchülerInnen mitbringen. Diese Erkenntnis wäre auch in der arbeitsmarktpolitischen Ausbildung zu berücksichtigen. Erstens wird bereits seit den ersten Dokumenten der Europäischen Bildungspolitik betont, dass benachteiligte Gruppen die besten Lehrpersonen erfordern. Auch dies ist ein Anreizproblem, und die Praxis der weitgehenden prekären Beschäftigung in den Maßnahmen, wie auch die kurzfristige stop-go Politik kann dies bei weitem nicht garantieren.³⁹ Zweitens müssten diese verschiedenen Aspekte explizit bearbeitet werden, im Hinblick auf die personell-problembezogene Zusammensetzung der Maßnahmen, wie auch auf problembezogene Ansätze. Dies betrifft sowohl die Motivation der TeilnehmerInnen wie auch problemadäquate Interventionen. Zentrale praktische Fragen in diesem Zusammenhang sind z.B. welche Folgen es auf das Klima in Ausbildungsmaßnahmen hat, wenn ein nennenswerter Teil der TeilnehmerInnen diese nur aus Gründen der formalen Prüfung der Arbeitswilligkeit „über sich ergehen lässt“, oder wenn ein nennenswerter Teil der TeilnehmerInnen derartige soziale und Lebensprobleme hat, dass die Intervention diese bei weitem nicht adäquat beantworten kann.⁴⁰ Vermutlich der fundamentalste Punkt in diesem Zusammenhang besteht im Zusammenspiel zwischen der Schulung von Beschäftigten und der Schulung von Arbeitslosen. Wenig qualifizierte Personen kommen erst in den Genuss von Ausbildung, wenn sie arbeitslos geworden sind. Hier müssten stärkere Verbindungen geschaffen werden, was wiederum mit Anreizproblemen verbunden ist. Die Stiftungen wie auch andere

³⁸ Zoom - Society for Prospective Developments e.V. (2007) Aktive Arbeitsmarktpolitik und Überwindung Sozialer Exklusion - Europäische Politikstrategien und Erfolgsmessung. Abschlusskonferenz des Projekts „Emerging Designs of Active Labour Market Policies in Europe (EMDELA)“, am 1./2. März 2007 in Gießen. [Download: http://www.prospektive-entwicklungen.de/images/stories/zoom/pdfs/TagungAktiveArbeitsmarktpolitik_SozialeEingliederung2007.pdf].

³⁹ Zu Situation der TrainerInnen: „... ‚Also es ist wirklich modernes Sklaventum‘, so eine der befragten Interviewpersonen“, Mosberger, Brigitte / Sturm, René, Hg. (2006) Zwischen Lifelong Learning, Qualitätsdebatte und Werkvertrag. Beiträge im Anschluß an die Fachtagung 'Kompetenzen, Berufsfelder und Arbeitsbedingungen von TrainerInnen' vom 5. Oktober 2005 in Wien. AMS-Report 53. Wien: AMS, 37 [Download: <http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/AMSreport53.pdf>]; Magazin Erwachsenenbildung.at, Ausgabe Nr. 4, Juni 2008: Qualifiziert für die Erwachsenenbildung? Professionalität in der Diskussion [Download: <http://erwachsenenbildung.at/files/erwachsenenbildung.php?id=93>] Zilian, Hans-Georg / Lassnigg, Lorenz / Wroblewski, Angela (1999): Arbeitslosenschulung in der flexibilisierten Wirtschaft: Am Beispiel der Evaluierung und der Analyse eines Schulungssystems. München: Hampp Verlag.

⁴⁰ „Im Vorfeld der Maßnahmen erfolgt kein ausreichendes Matching zwischen den Zielen der Maßnahmen sowie den Voraussetzungen der TeilnehmerInnen. Daraus resultiert nicht nur eine oftmals sehr heterogene, der Zielerreichung abträgliche Zusammensetzung der TeilnehmerInnen, sondern auch die nur sehr schwer zu überwindende Hürde, daß manche TeilnehmerInnen passiv bis ablehnend dem Training gegenüberstehen.“ Mosberger, Brigitte / Kreiml, Thomas (2006) Hohe Qualität und geringe Honorare – Optimale und reale Rahmenbedingungen in der Arbeit von freiberuflichen TrainerInnen im arbeitsmarktpolitischen Maßnahmenbereich. In AMS-report 53, 39. [Download: <http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/AMSreport53.pdf>].

Formen der Vernetzung und die Förderung der Schulung von Beschäftigten können als Instrumente einer wirksamen Verbindung gesehen werden.

In den vorhandenen einschlägigen Forschungs- und Evaluierungsergebnissen gilt es von verschiedenen methodischen und konzeptionellen Zugängen her als gesichert, dass arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für *Jugendliche*, die sich im klassischen Spektrum der Arbeitsmarktpolitik mit alleiniger oder vorwiegender Orientierung an Beschäftigung liegen, sehr schlechte Erfolgswahrscheinlichkeiten haben. Einerseits sind die Probleme der Jugendlichen vielfältiger, und umfassen auch soziale und politische Aspekte, andererseits werden auch seitens des Beschäftigungssystems vielfältigere Schließungsmechanismen festgestellt, als nur Qualifikationsmängel, es sei nur auf die berühmte Anforderung von Berufspraxiserfahrungen verwiesen. Bei Jugendlichen insgesamt, und umso mehr bei benachteiligten Jugendlichen werden daher von den verschiedensten Seiten einhellig sehr viel umfassendere Interventionen vorgeschlagen als beschäftigungs- und vermittlungsorientierte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Da derartige umfassende Maßnahmen aber den Kompetenzspielraum der Arbeitsmarktpolitik wiederum überschreiten, sind andere bzw. zusätzliche Institutionen oder AkteurInnen für die Jugendpolitik gefordert. In einem EU vergleichenden Projekt zur Integration benachteiligter Jugendlicher wird die österreichische Strategie der hauptsächlichen Nutzung der betrieblichen Ausbildung für die Integration von benachteiligten Jugendlichen explizit als nicht die günstigste Lösung herausgearbeitet.⁴¹

Aus diesen Überlegungen ergeben sich für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik vor allem die folgenden generellen Hinweise: Erstens braucht die Arbeitsmarktpolitik eine gewisse Beschäftigungsdynamik um wirksam zu sein, die sie jedoch nicht selbst schaffen kann; zweitens muss das Zusammenspiel von Arbeitsmarktpolitik und sozialer Sicherung fruchtbringend gelöst werden, dies ist umso nötiger wenn die erforderliche Beschäftigungsdynamik nicht vorhanden ist; drittens empfiehlt sich für einen wirksamen Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente eine verstärkte standardgemäße Evaluierung, die sowohl auf die Feststellung der Wirksamkeit (summativ) wie auch auf die Feststellung von Verbesserungsmöglichkeiten (formativ) ausgerichtet werden sollte; viertens empfiehlt sich dies besonders für Jugendliche, wo aber bereits aufgrund des vorhandenen Wissens eine Erweiterung des Interventionsspektrums erforderlich erscheint.

(3) *Innovationspolitik*

Dabei handelt sich um ein vergleichsweise neues expandierendes Politikfeld, das die traditionellen Bereiche der Wissenschafts- und Technologiepolitik übergreift und erweitert, und das in der Formulierung der Wiener FTI-Strategie aufgegriffen wurde.⁴² In diesem Feld kann im Prinzip von einem

⁴¹ Walther A / Pohl A et al. (2005) Thematic Study on Policy Measures concerning Disadvantaged Youth. Study commissioned by the European Commission, DG Employment and Social Affairs. Final Report. Coordinated by the Institute for Regional Innovation and Social Research (IRIS), Tübingen. [Download: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/youth_study_en.pdf; http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/youth_study_annex_en.pdf]; vgl auch Lassnigg, Lorenz (2006) Research based policy proposals for the improvement of the school-to-work-transition. Paper at the international conference: „Innovating labour market policies: transitional labour markets and flexicurity“, Amsterdam 30.11. - 1.12. 2006. [Download: <http://www.equi.at/dateien/Amstd-transition-policy.pdf>]

⁴² Download: www.wiendenktzukunft.at/downloads/strategie_lang.pdf, www.wiendenktzukunft.at/downloads/strategie_kurz.pdf

breiteren politischen Gestaltungsspielraum ausgegangen werden, wobei aber auch die Mittelaufbringung zusätzlich und konkurrierend zu den etablierten Politikfeldern erfolgen muss und die Agenda entsprechend weniger klar durch bestehende Strukturen und vergangene Entwicklungen vorbestimmt ist.

Seit langem wird diskutiert, inwieweit Österreich in diesem Bereich strukturelle Schwächen aufweist, und es wurden über einige Jahre insbesondere in der Steigerung der F&E-Ausgaben sichtbare Anstrengungen zur Verbesserung auf nationaler Ebene gesetzt. Nach wie vor besteht ein gemischtes Bild, indem zwar die Inputs in Form der Forschungsausgaben stark erhöht wurden, aber dennoch verschiedene gravierende Schwächen zu verzeichnen sind, darunter die folgenden:

- die Forschungsleistungen und die Forschungsqualität der Universitäten sind im Vergleich schwach, bei den FHs sind sie bisher kaum gegeben, d.h. Inputs aus F&E in den Innovationsprozess müssen nach wie vor vorwiegend importiert werden, so sie gebraucht werden
- die AkademikerInnenquote und insbesondere das Angebot an hochqualifizierten naturwissenschaftlich-technischen Fachkräften sind vergleichsweise gering, F&E wird vorwiegend auf umsetzungsorientierter Ebene und oft von nicht wissenschaftlich gebildeten Fachkräften (HTL) durchgeführt.
- Nach der EU-weiten Erhebung zu den Innovationsleistungen im Unternehmenssektor liegen die österreichischen Aktivitäten auf den meisten Indikatoren nach wie vor unter dem EU-Schnitt, obwohl bei den allgemeinen Indikatoren, wie F&E-Quote Österreich an die Spitze der „Follower“-Staaten aufgerückt ist.⁴³

Es fragt sich, ob auf diesem Hintergrund in einer mittel- bis längerfristigen Perspektive die Innovationspolitik sinnvoller Weise vorwiegend auf dem Transfer- und Vernetzungsaspekt ansetzen soll, was bisher stark der Fall ist. Die Forschungsqualität selbst ist bisher nur wenig Thema gewesen (so hat sich z.B. die Wissenschaftsverwaltung zeitweilig – offenbar in Verkennung der Tatsachen – als „Weltklasse“ etabliert, obwohl alle verfügbaren einigermaßen objektiven Hinweise auf den großen Abstand zur Weltklasse hindeuten), und wurde erst in jüngster Zeit stärker als Thema etabliert.⁴⁴

Der FH-Review hat bereits gezeigt, dass die Etablierung der Forschungsfunktion in diesem Sektor zunächst weitgehend „vergessen“ wurde,⁴⁵ und auch die neueren Initiativen in diesem Bereich sind ziemlich kleinräumig. Auch wird der Rolle der Hochschulen in der Region, die in der internationalen Fachdiskussion eine große Bedeutung hat, bisher nicht entsprechend rezipiert. Dies scheint insbesondere für Wien als überregionales Hochschulzentrum ein Thema zu sein.

⁴³ EC-DG Enterprise & Industry (2008) Innobarometer 2007 [Download: http://www.proinno-europe.eu/admin/uploaded_documents/FI215_Analytical_Report_2007.pdf]; Innometrics (2009) EUROPEAN INNOVATION SCOREBOARD 2008. COMPARATIVE ANALYSIS OF INNOVATION PERFORMANCE [Download: http://www.proinno-europe.eu/EIS2008/website/docs/EIS_2008_Final_report.pdf].

⁴⁴ FWF (2007) Der Wettbewerb der Nationen – oder wie weit die österreichische Forschung von der Weltspitze entfernt ist. Eine Analyse der internationalen Wettbewerbsfähigkeit wissenschaftlicher Forschung Österreichs in den Natur- und Sozialwissenschaften [Download: http://www.fwf.ac.at/de/downloads/pdf/der_wettbewerb_der_nationen.pdf]

⁴⁵ FH-Review <http://www.equi.at/dateien/fh-review.pdf>, 128-130.

(4) Regional/Kommunalpolitik

Regionalpolitik ist häufig auf den Ausgleich der Disparitäten von benachteiligten Regionen ausgerichtet. Insbesondere durch den Ansatz der regionalen Innovationssysteme ist der internationale Vergleich von Regionen in den Vordergrund getreten. Gleichzeitig ist mit der verstärkten marktwirtschaftlichen Orientierung und der Rhetorik des Standortwettbewerbs auch der Ausgleich von regionalen Disparitäten als legitimes Ziel deutlich in den Hintergrund getreten.

Das Konzept der lernenden Region bzw. der lernenden Stadt hat die Frage der Lerninfrastruktur und der Vernetzung der AkteurInnen in den Vordergrund gerückt. So bestechend dieses Konzept erscheint, in der Praxis wollen sich die AkteurInnen jedoch nicht unbedingt vernetzen, sondern ziehen es häufig auch vor ihre Eigeninteressen weiter zu verfolgen.⁴⁶

Abgesehen von diesen abstrakteren Ansätzen sind Fragen der sozialen Integration insbesondere von Jugendlichen und von MigrantInnen, wie auch von anderwärtig benachteiligten und ausgegrenzten Individuen oder Gruppen, als wesentliche Fragen der Kommunalpolitik etabliert worden. Auch hier stehen Aspekte der Vernetzung im Vordergrund. Eine wesentliche Rolle der Kommunen ist ganz klar bereits in den 1990ern in der ersten OECD-Transition-Studie⁴⁷ bei der Lösung der Probleme der Integration von benachteiligten oder problematischen Jugendlichen herausgearbeitet worden, und aufgrund von weiteren international vergleichenden Analysen und Evaluierungen bestätigt worden.⁴⁸ Bildung, Beschäftigung, soziale und politische Interessen müssen verbunden werden, wobei ein wesentliches Problem in der Verteilung der Zuständigkeiten für diese unterschiedlichen Bereiche besteht. Das geplante Übergangsmanagement für benachteiligte Jugendliche setzt Schritte in diese Richtung.

(5) Rahmenbedingungen

Angesichts der Veränderungen sowohl der Ansprüche und Praktiken auf der Angebotsseite, wie auch der Veränderungen auf der Nachfrageseite, verbunden mit grundlegenden Herausforderungen an das Sozialsystem, wird heute zunehmend nach neuen Rahmenbedingungen gesucht, die mit diesen Herausforderungen besser kompatibel sind. Die Konturen sind vielleicht noch undeutlich, aber es gibt zumindest drei Ansätze, die in der internationalen fachlichen Diskussion bereits ernsthaft ins Auge gefasst werden:

⁴⁶ Steiner, Mario et al. (2002) Grundlagen für die Entwicklung eines Systems des lebenslangen Lernens in Wien. Analysen, Prognosen und strategische Ansätze. IHS-Forschungsbericht. Wien: IHS [Download: <http://www.equi.at/dateien/III-wien.pdf>].

⁴⁷ Vgl. OECD (1996) Growing into work: youth and the labour market over the 1980s and 1990s. Employment Outlook, Ch.4. Paris: OECD, 109-159; OECD (1998) Getting started, setting in: the transition from education to the labour market. Employment Outlook, Ch.3. Paris: OECD, 81-122; OECD (1999) Giving youth a better start. Employment Outlook, Editorial. Paris: OECD, 7-11; OECD (2000) From initial education to working life. Making transitions work. Paris: OECD; OECD (2002) Recent labour market developments and prospects. Special focus on: a better start for youth. Employment Outlook, Ch.1. Paris: OECD, 13-60; Ryan, P (2001) 'The school-to-work transition: a cross-national perspective'. Journal of Economic Literature, Vol. 39, No. 1, 34-92.

⁴⁸ Vgl. Walther A / Pohl A et al. (2005) Thematic Study on Policy Measures concerning Disadvantaged Youth. Study commissioned by the European Commission, DG Employment and Social Affairs. Final Report. Coordinated by the Institute for Regional Innovation and Social Research (IRIS), Tübingen. Internet: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/youth_study_en.pdf; http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/youth_study_annex_en.pdf; Lassnigg L (2006) Research based policy proposals for the improvement of the school-to-work-transition. Paper at the international conference: "Innovating labour market policies: transitional labour markets and flexicurity", Amsterdam 30.11. - 1.12. 2006. Internet: <http://www.equi.at>

- die Idee der Umstellung der Bildungssysteme auf das lebensbegleitende Lernen auf Basis einer „Lifelong learning“-Strategie
- das „Flexicurity“-Paradigma als neues Verhältnis von Flexibilität und Sicherheit im Bereich der Arbeitsbeziehungen und der Arbeitsmarktpolitik, und
- die Idee einer neuen Politik bezogen auf den Lebenslauf und seine Veränderungen („Life-Course“-Politik).

Die Idee hinter diesen Konzepten liegt darin, dass das Verhalten der AkteurInnen wesentlich von den Anreizstrukturen in den Institutionen beeinflusst wird, und dass Maßnahmen nicht wirken, wenn sie nicht mit diesen Strukturen kompatibel sind. Relevant werden diese Bedingungen insbesondere dann, wenn man von der Notwendigkeit von Mobilität und Veränderung, sowie der bestmöglichen Nutzung der Potentiale der Individuen für eine gedeihliche wirtschaftliche Entwicklung ausgeht. Bereitschaft für Mobilität wird dann gegeben sein, wenn die damit verbundenen Risiken einigermaßen kalkulierbar sind. Ein grundlegendes Beispiel für die Problematik der Nutzung und Verschwendung von Potentialen ist die Logik des männlichen Breadwinner-Modells für die Frauen, insbesondere dann, wenn es im Sozialsystem noch verankert ist, aber den Ansprüchen und dem Verhalten eigentlich nicht mehr entspricht. Es führt zu einer zumindest dreifachen Verschwendung von Potentialen der weiblichen Bevölkerung: (1) zu geringerem Qualifikations- und Kompetenzerwerb in der Erstausbildung, der heute stärker durch die Wahl der Ausbildungswege als durch das Niveau der Ausbildung bestimmt wird; (2) zur Abschreibung von Potentialen aufgrund der niedrigeren Entlohnung; und (3) zu Dequalifizierung aufgrund stärkerem Ausscheidens aus dem Erwerbsleben im Zusammenhang mit familiären Betreuungstätigkeiten.

Die Problematik wird darin gesehen, dass auf der Symptomebene mit großem Einsatz Gegenmaßnahmen getroffen werden, um Folgewirkungen dieser Rahmenbedingungen zu bekämpfen, die sich aber dennoch fundamental auswirken und die Maßnahmen-Effekte bei weitem konterkarieren. Ein Beispiel ist die starke geschlechtsspezifische Segregation im Ausbildungs- und Berufssystem, deren institutionelle Verankerung durch die vorwiegend propagandistischen und punktuellen Gegenmaßnahmen nicht wirksam bekämpft werden kann. Ein weiteres Beispiel sind die Zusammenhänge zwischen Familienpolitik einerseits und Bildungs- und Beschäftigungspolitik andererseits, wenn in der Familienpolitik Anreize gesetzt werden, die gegen die Beschäftigung der Mütter wirken.

(6) Soziale Sicherung und Sozialpolitik

Im Bereich der sozialen Sicherung wird heute von starken Zusammenhängen zur Beschäftigungssituation ausgegangen, für die sinnvolle und gerechte Lösungen nicht auf der Hand liegen. Einerseits wird davon ausgegangen, dass die soziale Sicherung keine negativen Anreize für Beschäftigung setzen soll, bzw. auch beschäftigungsfördernd wirken soll. Dazu gibt es ein Spektrum von mehr oder weniger umstrittenen Ansätzen zwischen dem strengen „Workfare“ (wo die Wohlfahrtsleistungen an Arbeitsleistungen gebunden werden) über die verschiedenen Ansätze von

Übergangsmärkten mit einem neuen flexiblen Konzept der Vollbeschäftigung, bis zur „Flexicurity“, deren Eckpfeiler eine generöse Arbeitslosenversicherung ist. Ein wesentlicher Gedanke von beschäftigungsfördernder sozialer Sicherung besteht darin, dass die Aufnahme einer gering bezahlten Beschäftigung die Sozialleistungen nicht ersetzen sondern ergänzen soll. „In-work-benefits“ sind eine Form, die jedoch wegen der geringen Löhne und der befürchteten Mitnahme-Effekte stark umstritten sind. Verschiedene Formen von Grundeinkommen und sozialer Mindestsicherung sind andere Vorschläge, die wiederum wegen der befürchteten negativen Anreizwirkungen umstritten sind.

Eine wesentliche Fragestellung ergibt sich aus der neueren Standard-Literatur zur Evaluierung von Arbeitsmarktpolitik im Bereich von Ausbildungsmaßnahmen, die auch allgemein in die Förderung von Weiterbildung übergreift. Aus den fehlenden und schwachen Effekten von Weiterbildungsförderung wenig qualifizierter Personen, und einer teilweise stark negativen Kosten-Nutzenrelation dieser Maßnahmen wird geschlossen, dass Maßnahmen der Beschäftigungsförderung bei diesen Zielgruppen bessere Wirkungen zeitigen würden.⁴⁹ Dies wird auch unterstrichen durch Forschungen im Bereich von verursachenden Prozessen für Ausgrenzung und Integration. Die Ergebnisse deuten auf asymmetrische Wirkungen von Qualifikation hin, die zwar eine wesentliche Rolle bei den Ausgrenzungsprozessen spielt, jedoch für die Förderung von Eingliederung keine oder nur eine geringe Rolle spielt.⁵⁰ Wichtiger für die Eingliederung sind nach diesen Ergebnissen Mechanismen, die heute unter dem Schlagwort von *Sozialkapital* diskutiert werden, insbesondere die Stärkung von Selbstvertrauen und sozialen Beziehungen, sowie die Möglichkeit von informellem Lernen, die mit der Bereitstellung Beschäftigungsmöglichkeiten verbunden sind.

Aus dieser Skizzierung von Problemen in den verschiedenen betroffenen Politikbereichen, wie sie in der vorhandenen Forschung wahrgenommen werden, ergibt sich – zunächst schon einmal unabhängig von den empirischen Daten – ein erster Input für die Handlungsmöglichkeiten, aber auch für die akzentuierte Betrachtung der Daten und Ergebnisse aus den Teilmodulen.

1.3 „Wien ist anders“

Im Unterschied zu den übrigen Bundesländern ist Wien als Metropole eine städtische Agglomeration ohne politisch-administrativ eingebundenes Hinterland.⁵¹ In der österreichischen föderalistischen Struktur konkurrieren die Bundesländer grundsätzlich untereinander und mit dem Bund um Ressourcen, wobei der Verteilung oft aliquote Anteile zugrunde gelegt werden. Ein Beispiel, wo diese föderalen Verteilungsprobleme besonders durchschlagen, betrifft die regional unterschiedliche

⁴⁹ Vgl. Heckman James J / Masterov Dimitriy V (2004) Skill Policies for Scotland IZA Discussion Paper No. 1444. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit. [Download: <http://ftp.iza.org/dp1444.pdf>].

⁵⁰ Rosholm Michael (2001) An Analysis of the Processes of Labour Market Exclusion and (Re-) Inclusion. IZA-Discussion Paper No. 332. [Download: <http://ftp.iza.org/dp332.pdf>]

⁵¹ Man kann hier von einem „Nottingham-Effekt“ sprechen, der dieses Phänomen bezeichnet: „Die Grenze ist um die Innenstadt Nottinghams gezogen, im Gegensatz dazu umfasst die Grenze z.B. in Bristol auch die Vororte, eher reichere Gegenden. Und so mögen Leute erfolgreich Jobs finden und in den Vorort ziehen, aber sie sind immer noch im Einzugsgebiet von Städten wie Bristol und treiben die Beschäftigungsrate hoch. Aber in Nottingham, wenn jemand einen Job findet und in den Vorort zieht, zählt er nicht und wenn zugleich neue Leute in die Innenstadt ziehen und arbeitslos bleiben, dann bleibt die Rate dieselbe, obwohl tatsächlich eine neue Beschäftigung aufgenommen wurde. (...) So kann man also die beiden Städte nicht vergleichen (...) Es sind immer diese Entscheidungen über Grenzen und was gemessen wird, welche diese Kategorien beeinflussen.“ (Zoom 2007: EMDELA-Konferenz, http://www.prospektive-entwicklungen.de/images/stories/zoom/pdfs/TagungAktiveArbeitsmarktpolitik_SozialeEingliederung2007.pdf, 103)

Gewichtung der Migration. In einer österreichweiten Betrachtung liegt der Anteil der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund (Erstsprache nicht Deutsch) im Bildungswesen bei etwas über 10% mit dem Spitzenwert in den Sonderschulen mit etwas über 20% – in Wien liegt dieser Anteil bei über 30% mit Spitzenwerten in Hauptschulen und Polytechnischen Schulen mit über 50%. Offensichtlich ergeben sich dadurch besondere Bedingungen, die durch eine Verteilung aufgrund der Gesamtbevölkerung nicht gut gelöst werden können. Ähnlich gestalten sich die demografischen Entwicklungen für das Schulwesen bereits seit längerem unterschiedlich nach Bundesländern, mit absoluten Rückgängen in manchen Bundesländern und Zuwächsen in Wien (siehe Abb.A4 und A5 im Anhang). Diese Unterschiede erfordern klarerweise auch eine Umverteilung der Ressourcen für das Schulwesen, die sich nicht nur graduell sondern absolut darstellt. Im Pflichtschulwesen war lt. einer Auswertung⁵² in den letzten Jahren beispielsweise Wien das einzige Bundesland mit *steigenden* SchülerInnenzahlen, während aber die Ressourcen in Form von Klassen pro SchülerIn und LehrerInnen pro SchülerIn rückläufig waren, wohingegen im gleichen Zeitraum bei *sinkenden* SchülerInnenzahlen in sieben der acht verbleibenden Länder die Klassen/SchülerInnen und in vier Ländern auch die LehrerInnen/SchülerInnen gestiegen sind.

Ökonomisch betrachtet erfolgt dieser Wettbewerb der Länder einerseits aufgrund der hohen Kosten des föderalen Systems, andererseits aber auch aufgrund von Partikularinteressen, um Ressourcen, die zu einem beträchtlichen Teil vermutlich anders besser eingesetzt werden könnten. Im Bildungswesen bildet diese föderale Struktur ein wesentliches Hindernis der Weiterentwicklung,⁵³ daher wurde und wird eine Bereinigung dieser Strukturen im Rahmen der Verfassungsreform als wesentlicher Schwerpunkt gesehen. Die Koordinationsprobleme treten jedoch nicht nur dort auf, wo die Angelegenheiten problematisch geregelt sind, auch dort, wo sie nicht geregelt sind (z.B. Weiterbildung), sind die wesentlichen Institutionen (Sozialpartner, Weiterbildung) ebenfalls regional organisiert, und verfolgen unterschiedliche Strategien. Was also einerseits als Vorteil gesehen werden kann (der potentielle regionale politische Zugriff), wird andererseits durch Nachteile wieder konterkariert (Grenzen der Kooperation und Koordination durch den Wettbewerb um Ressourcen, sowie administrative Hürden). Wie das Beispiel der Schweiz – die noch viel mehr zersplittert ist – zeigt, ist eine evidenzbasierte Bilanzierung dieser Vor- und Nachteile durchaus nicht einfach, in Österreich ist eine ökonomische Bilanzierung von Kosten und Nutzen der föderalen Strukturen jedoch bisher nicht so sehr ein Thema.

Die Nutzung von Qualifizierung als Standortfaktor muss ohne Verfassungsreform stattfinden, die Gegebenheiten im föderalen Governance-System müssen jedoch berücksichtigt werden. Die Analyse dieser regionalen Politik- und Governance-Strukturen war nicht Gegenstand des Projektes, ist jedoch implizit eingeflossen, indem die verschiedenen regionalen Aggregate (Wien, Vienna Region, Niederösterreich und Burgenland) betrachtet wurden – die föderalen Strukturen führen also nicht nur dazu, dass man in einer Österreich-Betrachtung neun Bundesländer betrachten muss, sondern auch dazu, dass man bei der Betrachtung Wiens als nur eines Bundeslandes eigentlich in vielen Fragen *fünf*

⁵² Lassnigg, L., Felderer, B., Paterson, I., Kuschej, H. & Graf, N. (2007). Ökonomische Bewertung der Struktur und Effizienz des österreichischen Bildungswesens und seiner Verwaltung (IHS-Forschungsbericht im Auftrag des BMUKK). Wien: Institut für Höhere Studien, Kap.4.2. [Download: http://www.equi.at/dateien/ihs_oekbew.pdf].

⁵³ ebda. IHS 2007.

Aggregate betrachten muss (Wien, Wien-Niederösterreich-Burgenland zusammen, nur Niederösterreich und Burgenland zusammen, Niederösterreich und Burgenland jeweils extra), dabei sind die Nachbarregionen in den neuen EU-Ländern noch nicht in die Betrachtung einbezogen. Dies wurde in den Analysen des vorliegenden Projektes durchgeführt – leider bekommt man aber auch dadurch keine Erfassung der realen Wirtschaftsräume. Umgekehrt gilt aber: selbst wenn man eine Analyse der realen Wirtschaftsräume durchführen würde, wäre diese teilweise wirkungslos, weil die politischen Strukturen nicht vorhanden sind, um die Ergebnisse zur Kenntnis zu nehmen, geschweige denn etwas davon umzusetzen. Dieses Dilemma verweist auf die Grundproblematik der Förderung der regionalen Nutzung von Qualifizierung als Standortfaktor.⁵⁴

Während die anderen viel kleineren Agglomerationen (Graz, Linz) sich – zumindest von der Perspektive der Landespolitik – in einem viel reibungsloseren Austausch mit ihrem regionalen Umfeld befinden, ist dieser in Wien durch vielfältige Grenzziehungen beeinträchtigt. Teilweise ist auch vieles, was in der Realität funktioniert (immerhin braucht man keinen Reisepass vorzuweisen), durch Grenzen der statistischen Kategorisierungen verdeckt. Durch die Osterweiterung wurde insbesondere mit Bratislava, aber auch mit anderen Gebieten ein potentiell erweiterter Raum geöffnet, dem auch mit Projektstrukturen Rechnung getragen wird (CENTROPE).⁵⁵

Wien weist nun viele Besonderheiten auf, die sich aus der großstädtischen Struktur ergeben (die also in den anderen Agglomerationen ähnlich sind, jedoch in den politischen Prozessen innerhalb der Landesstrukturen verdeckt sind), es fehlen aber Referenzstrukturen, die diese Besonderheiten einbetten und erklären würden. Auch wenn es sich um „normale“ Begleiterscheinungen der städtischen Struktur handelt, gibt es aus diesen Besonderheiten immer Erklärungsbedarf in den politischen Wettbewerbsstrukturen zwischen den Ländern. In dieser Struktur ist immer viel Raum für mehr oder weniger beliebige Bewertungen, sowohl dessen was angeblich „besser“ ist, als auch was angeblich „schlechter“ ist – dies öffnet Tür und Tor für alle möglichen Formen der Demagogie, und beeinträchtigt die Qualität der politischen Prozesse. In politischen Verteilungsprozessen, die sich am österreichischen Durchschnitt orientieren, und dann „Besonderheiten“ verhandeln, muss fast zwangsläufig eine doppelte Problematik auftreten: Für die Besonderheiten Wiens gibt es keine Referenz, und Wien steht allein gegen acht Aggregate, die viel eher der Durchschnittsstruktur entsprechen und die viel eher untereinander vergleichbar sind.

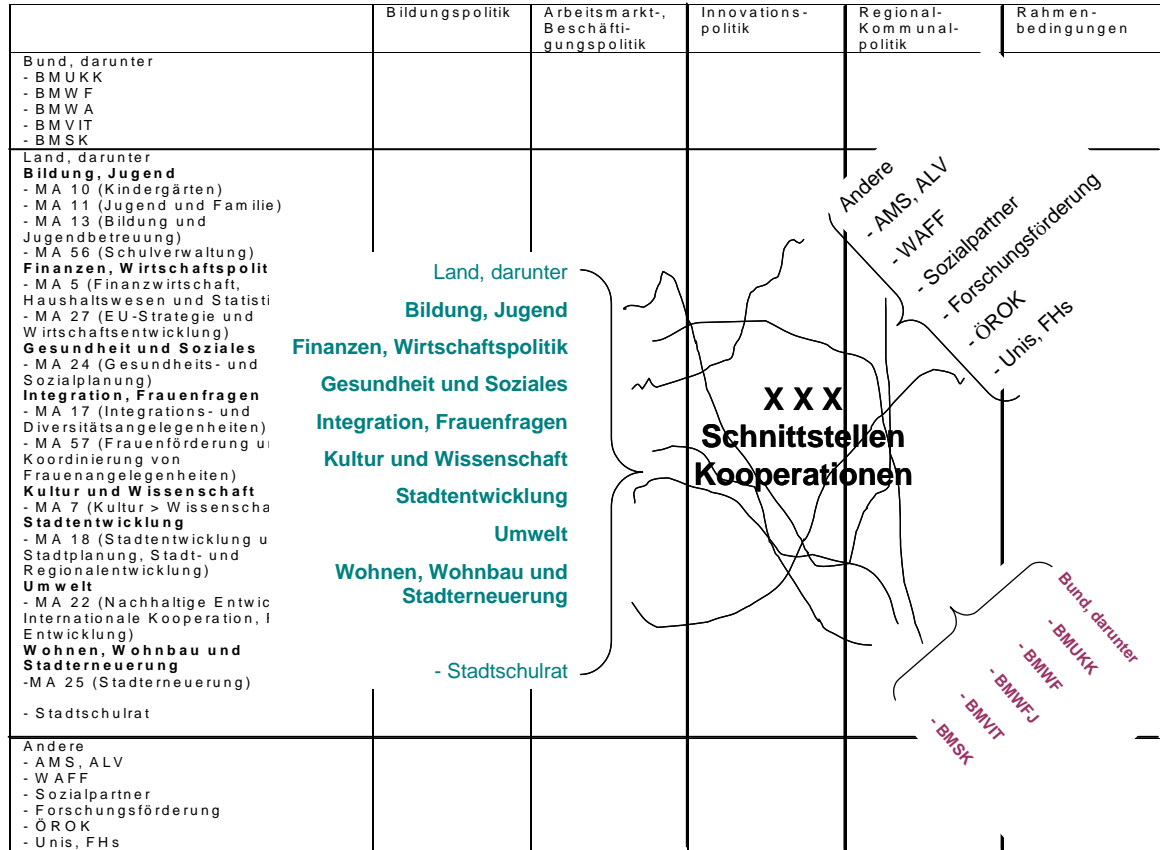
Als Konsequenz dieser Überlegungen wäre es wichtig, die Position und die besonderen Bedürfnisse und Probleme von Wien als städtische Agglomeration ganz klar und transparent zu machen, und die entsprechenden Referenzen zu kommunizieren. Das vorliegende Projekt ist vielleicht ein kleiner Schritt

⁵⁴ Die Ausprägung des Föderalismus wird beispielsweise auch als Hindernis gesehen, „richtige“ Clusterstrukturen im Sinne des Konzeptes von Porter aufzubauen, vgl. Buchinger, Eva (2006) Positionierung der Clusternetzwerk-Initiativen Wiens. report C-CIP. ARGE Innovationsorientierte nachhaltige Regionalentwicklung. ARC—sys/ZIT-0023. Wien: systems research ARC und ZIT. [Download: <http://www.innovationspolitik-wien.at/arqe-berichte/cip-c.pdf>]; vgl. auch Buchinger, Eva (2004) Regional R&D Profile Vienna. Part of ERAWATCH Prototyping Phase: ESTO Study – Analysis of the regional dimensions of the 3% Action Plan; Nauwelaers, C. et al. [Download: <http://www.innovationspolitik-wien.at/arqe-berichte/cip-a.pdf>]

⁵⁵ Download: <http://centrope.info/baerstart/>; [http://centrope.info/static/files/baerdneu/CENTROPE_Business_and_Labour_Report_2007_\(Englisch\).pdf](http://centrope.info/static/files/baerdneu/CENTROPE_Business_and_Labour_Report_2007_(Englisch).pdf)

in diese Richtung, es hat aber vielfach eher die offenen Punkte und die Grenzen der Betrachtbarkeit gezeigt, an denen weiter gearbeitet werden kann.

Abb.2: Heuristisches Schema der Verteilung der Zuständigkeiten nach betroffenen Politikfeldern und Institutionen



Quelle: Eigene Darstellung

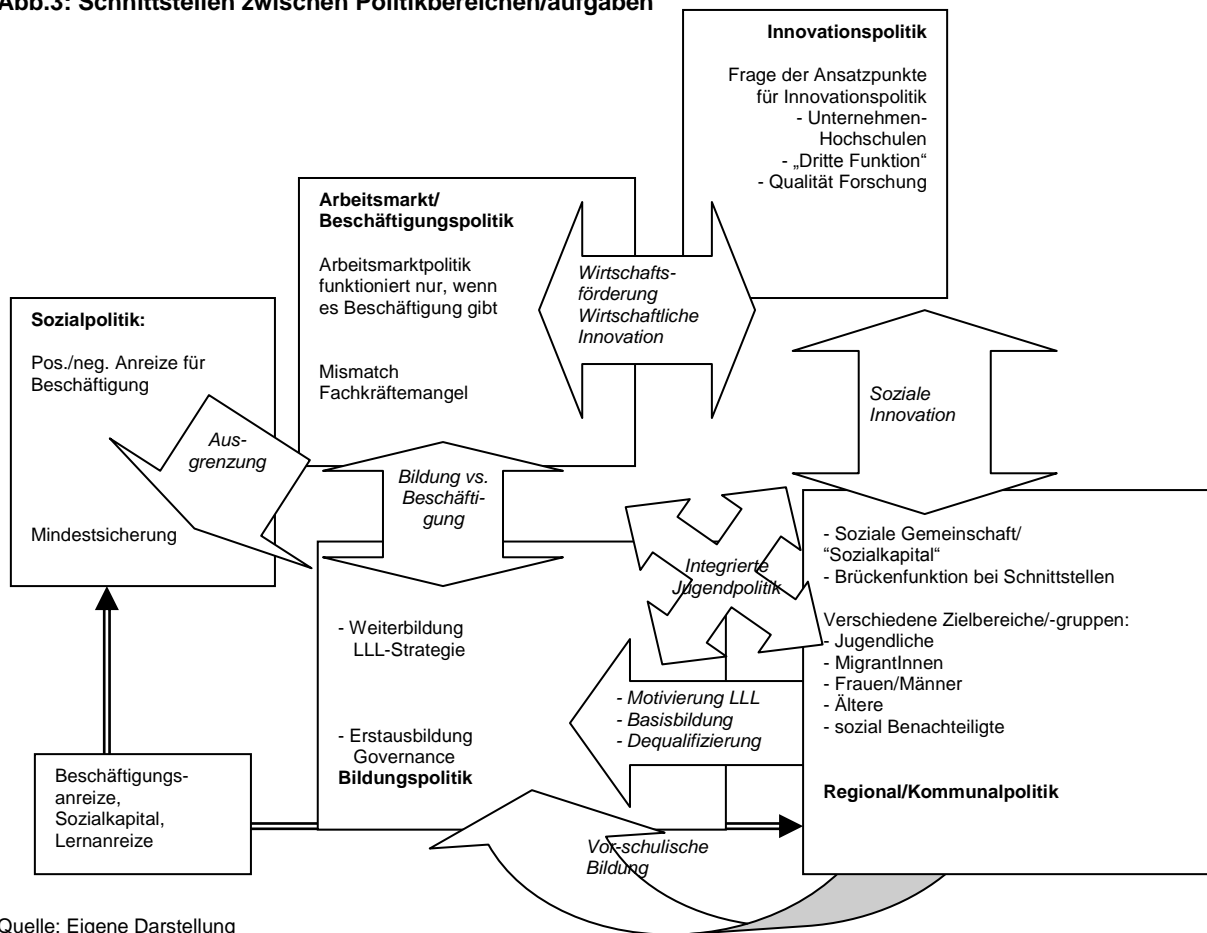
Ein spezieller Punkt, der sich aus dem Ansatz der vorliegenden Betrachtung ergibt, ist die Komplexität der Problematik von Qualifizierungspolitik und die Komplexität der politischen Strukturen. Auch dies war keine direkte Aufgabenstellung des Projektes, betrifft aber den Synthesebericht insoweit, als die Handlungsbereiche für Qualifizierungspolitik eingeschätzt werden sollten. Es kann daher nicht eine Analyse dieser Strukturen vorgenommen werden, es soll nur ein heuristisches Schema der in den Zuständigkeiten für die verschiedenen Politikaspekte involvierten Stellen aufgestellt werden, um die Komplexität aufzuzeigen, mit der umgegangen werden muss, um Qualifizierung wirkungsvoll als Standortfaktor nutzen zu können.

Abb.2 stellt die Politikbereiche den politisch und administrativ zuständigen Stellen auf Bundes- und Landesebene sowie den verschiedenen involvierten eigenen Körperschaften gegenüber. Es ergeben sich zumindest fünf Ministerien, acht StadträtInnen mit 13 Magistratsabteilungen und zumindest sechs

weitere Institutionen, die aufgrund ihrer Aufgabenstellungen im Sinne der Nutzung von Qualifizierung als Standortfaktor zusammenwirken sollten.

Damit wird demonstriert, wie viele Schnittstellen für die Etablierung einer kohärenten Qualifizierungspolitik in diesem komplexen föderalen System bestehen, die durch entsprechende Strategien und Kooperationen überbrückt werden müssen. Eine nähere Analyse der Zuständigkeiten könnte dieses Bild noch weiter konkretisieren, indem die Spielräume für die regionale Ebene innerhalb der gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen, sowie die vorhandenen ressourcen- und machtbezogenen Wettbewerbsbeziehungen und Nutzenkomplementaritäten zu erfassen wären. Dass dies nicht einfach ist, zeigen bereits Analysen des komplexen Governance-Systems allein im Bereich des Bildungswesens.⁵⁶ Abb.3 versucht, die wichtigsten Schnittstellen aufgrund der bisherigen Überlegungen zu schematisieren.

Abb.3: Schnittstellen zwischen Politikbereichen/aufgaben



Quelle: Eigene Darstellung

⁵⁶ Schmid, K. (2005): Schulgovernance im internationalen Vergleich. Schulautonomie und Schulverwaltung, Lehrergehälter und Lehrerweiterbildung. ibw-Forschungsbericht Nr. 127, Wien: IBW; Schmid, K., Hafner, H., Pirolt, R. (2007): Reform von Schulgovernance-Systemen. Vergleichende Analyse der Reformprozesse in Österreich und bei einigen PISA-Teilnehmerländern. ibw-Schriftenreihe Nr. 135, Wien: IBW; Lassnigg, L., Felderer, B., Paterson, I., Kuschej, H. & Graf, N. (2007). Ökonomische Bewertung der Struktur und Effizienz des österreichischen Bildungswesens und seiner Verwaltung (IHS-Forschungsbericht im Auftrag des BMUKK). Wien: Institut für Höhere Studien.

2. Bestandsaufnahme von Angebot, Nachfrage, Matching und Bildungsmärkten in Wien: Herausforderungen an Qualifikationen und Qualifikationspolitik

In diesem Abschnitt werden zuerst ganz knapp zentrale ausgewählte Ergebnisse aus den Analysen der vier Module dargestellt und daran anschließend wird versucht, aus den umfangreichen Datenbeständen des Gesamtprojektes ein Gesamtbild zu komponieren und insbesondere auch Querverbindungen zwischen den verschiedenen Aspekten herzustellen.

2.1. Der Ansatz des Gesamtprojektes

Ein Grundgedanke des Gesamtprojektes besteht darin, die Frage der Qualifikationspolitik in eine Art „Gesamtrechnung“ für die Entwicklung des Wiener Beschäftigungssystems einzubetten, und dafür die vorhandenen Studien und Informationen zu verarbeiten, sowie einige spezielle Fragen näher und mit neuen Daten über den bisherigen Stand hinaus zu analysieren.

Das Grundscheema enthält eine Gegenüberstellung von Angebot (Modul 1) und Nachfrage (Modul 2), sowie eine Analyse des Zusammenspiels der beiden Seiten im AMS-Markt (Modul 3), und speziell auf den Standortfaktor Qualifikation gemünzt, die Analyse des Weiterbildungsmarktes (Modul 4). Es wird zwischen einer kurzfristig relativ wenig beeinflussbaren *strukturellen* Dimension (repräsentiert durch die Bestände auf der Angebots- und Nachfrageseite) und der laufend vor sich gehenden *Dynamik* (repräsentiert durch die Bewegungen innerhalb der beiden Seiten und zwischen den beiden Seiten) unterschieden, wo sich eigentlich unmittelbar die Probleme und Ungleichgewichte zeigen, und wo Maßnahmen unmittelbar zugreifen.

Es ist davon auszugehen, dass Struktur und Dynamik im Bereich der Qualifikationspolitik in besonderer Weise interagieren: Das Bildungswesen ist eine ziemlich festgefügte gesellschaftliche Institution, die sich speziell in Österreich in der Erstausbildung aufgrund des föderalistisch gebrochenen bürokratischen Governancemodells durch besondere Stabilität auszeichnet. Die Weiterbildung ist im Gegensatz dazu besonders wenig institutionalisiert und besonders stark fragmentiert. Beide Bereiche sind also aus unterschiedlichen Gründen wenig steuerbar. Auch der regionale Zugriff ist unterschiedlich: In der Erstausbildung besteht eine Kompetenzaufteilung, die der Region eine bestimmte Mitwirkungsmöglichkeit zuteilt, welche jedoch einen hohen Grad an systembedingter Eigendynamik aufweist, und nur sehr bedingt aus regionalpolitischen Kalkülen steuerbar ist. In der Weiterbildung besteht eine unklare Kompetenzaufteilung, die der Region im Prinzip viel Handlungsspielraum gibt, der jedoch aufgrund der schwachen Institutionalisierung und des geringen öffentlichen Beitrages nur sehr wenig genützt wird. Der bedeutendste politische Faktor in der Weiterbildung ist die Arbeitsmarktpolitik, die jedoch spezielle Zielsetzungen hat, die nur teilweise den Anforderungen einer Qualifizierungspolitik folgen können und eigentlich teilweise Aufgaben übernimmt (bzw. auch in der Vergangenheit übernommen hat), die gar nicht in ihrer Zuständigkeit liegen.

Diese ungleichzeitige Struktur betrifft auch das Zusammenspiel zwischen Erstausbildung und Weiterbildung in der Qualifikationsproduktion. Die stabile Erstausbildung liefert die Grundlagen, die jedoch in kurzfristiger Sicht nur einen geringen Einfluss auf den Qualifikationsbestand besitzt: Es wird jährlich nur ein sehr geringer Teil des Bestandes durch die Erstausbildung ersetzt (einer von 30 bis 40 Jahrgängen), der quantitativ weit unter dem Ausmaß an Beschäftigungsbewegungen liegt. Daher wirkt sich das Angebot aus der Erstausbildung zwar *mittelfristig und längerfristig* auf den Bestand sehr bedeutend aus, *kurzfristig* ist der Effekt aber kaum sichtbar. Wenn tatsächlich größere Engpässe oder Knappheiten aufgrund von Nachfragesteigerungen auftreten, übersteigen diese bei weitem das Potential der Erstausbildung und sind auch nicht aus der Erstausbildung zu befriedigen – umgekehrt wirken sich aber Nachfragereduzierungen unmittelbar auf die Erstausbildung aus, die die NeueinsteigerInnen produziert, die in dieser Situation unter die „last in“-Bedingung fallen: Sie müssen erst einen Einstieg finden, was unter schrumpfender Nachfrage sofort Probleme bereitet. Trotz dieser sehr klaren Konstellation *wird in den politischen Debatten diese Unterscheidung häufig nicht getroffen*, und es werden die Ansprüche an die Erstausbildung je nach den kurzfristigen Überschüssen und Knappheiten unterschiedlich interpretiert. Gleichzeitig ist die Bildungspolitik in der Erstausbildung weitgehend von diesen Ansprüchen abgekoppelt, und es ist auch nicht leicht, hier eine funktionierende Koppelung zu finden.

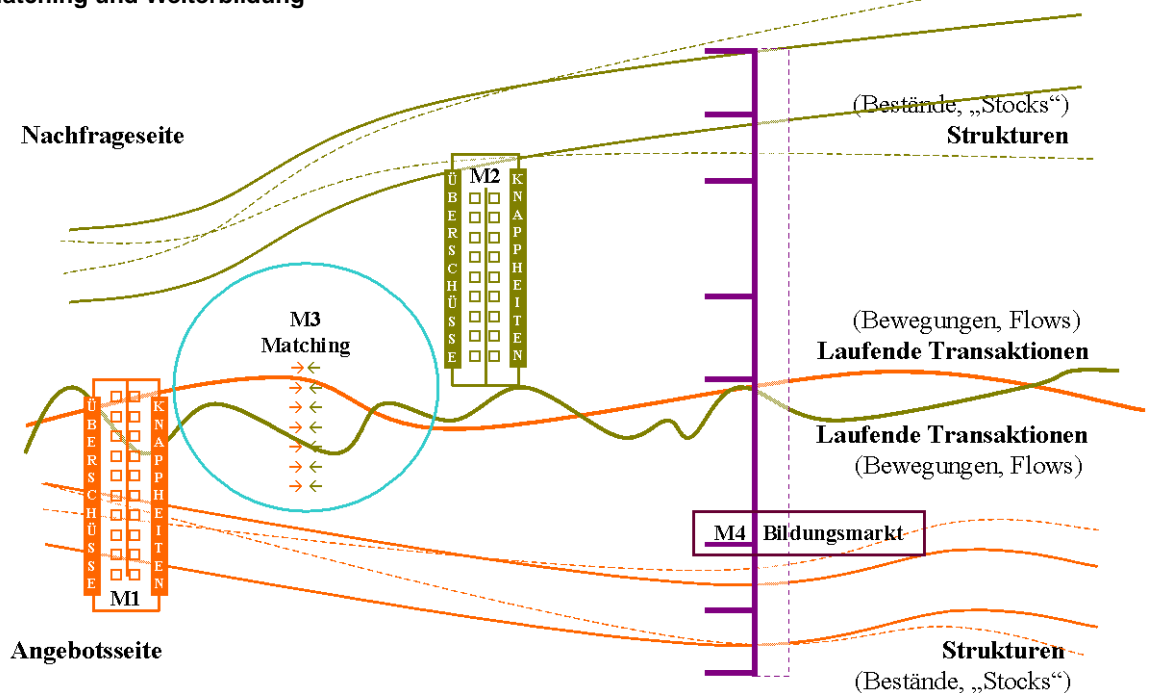
Die real verfügbaren Qualifikationen sind immer eine Kombination aus Erstausbildung und Weiterbildung, die wiederum aus einer Mischung von informellen, nicht-formalen und (in geringem Ausmaß) formalen Lern- und Qualifizierungsprozessen besteht. Nicht zuletzt aufgrund der schwachen Institutionalisierung der Weiterbildung ist diese Kombination zwar in den individuellen Transaktionen am Arbeitsmarkt unmittelbar relevant, jedoch auf aggregierter Ebene nicht sichtbar. Als für die Beobachtung und Politik sichtbare Signale fungieren immer noch vorwiegend die *formalen Qualifikationen aus der Erstausbildung*.

In der Qualifizierungspolitik spielen also die mittel- und langfristigen wirksamen und einigermaßen (aber bei weitem nicht ausreichend) dokumentierten und sichtbaren Aspekte der Erstausbildung einerseits mit den kurzfristig wirksamen und weitgehend nicht dokumentierten und unsichtbaren Aspekten der Weiterbildung andererseits zusammen, die meistens auch nicht in ihren längerfristigen Wirkungen beachtet werden. Die Arbeitsmarktpolitik kann in ihren Interventionen diese langfristigen Aspekte nicht berücksichtigen, da diese ihre Zielsetzungen und Handlungsspielräume übersteigen würden. Das Zusammenspiel zwischen den kurz- und langfristigen Aspekten ist auch auf der individuellen Ebene von Bedeutung, da für ein reibungsloses Zusammenspiel die Kapazitäten für den kurzfristigen Qualifikationserwerbs auf allen Ebenen erforderlich sind: Die Individuen müssen in der Lage sein die erforderlichen Kompetenzen zu erwerben (allgemein gesprochen: Lernfähigkeit und Kapazität), es müssen aber auch die infrastrukturellen Bedingungen und Angebote bestehen (allgemein gesprochen: Lernangebote und –umgebungen).

Aus diesen Überlegungen folgt, dass das Zusammenspiel zwischen Strukturen und Bewegungen, und zwischen den kurzfristigen und langfristigen Aspekten der Qualifikationsproduktion essentiell für

politische Interventionen ist. Daher wurde auch versucht, diese Beziehungen näher zu betrachten. *Bildungspolitik* muss einerseits Angebots-Strukturen schaffen, in denen langfristig die „richtigen“ (zu den Nachfrage-Strukturen passenden) Qualifikationen geschaffen werden, sie muss aber auch Anknüpfungspunkte für die notwendigen kurzfristigen Qualifizierungen schaffen, die ebenfalls langfristig in die „richtige“ Richtung weisen sollen. Die Bildungspolitik sollte also sowohl längerfristig (Erstausbildung) als auch kurzfristig (Weiterbildung) entsprechend agieren. Die *Arbeitsmarktpolitik* setzt unmittelbar nicht bei den Strukturen, sondern bei den Bewegungen an – ihr unmittelbarer Ansatzpunkt sind die Transaktionen, bzw. was von diesen durch die Kontaktierung ihrer Institutionen sichtbar wird. Daher müssen diese entsprechend berücksichtigt werden, was aber normalerweise viel weniger der Fall ist – es wird vorwiegend mit den Beständen gearbeitet oder argumentiert. Auf beiden Seiten – Angebot und Nachfrage – sind aber die KundInnen oder KlientInnen nicht die abstrakten Durchschnittsbestände, sondern die *Betroffenen*, die angestellt oder freigesetzt werden, Beschäftigung oder Arbeitskräfte suchen oder nicht suchen, lernen und sich weiterbilden bzw. solche Möglichkeiten bieten oder nicht, etc. Daher besteht eine wesentliche Fragerichtung des Projektes darin, in diese Bewegungen näher „hineinzuschauen“ und die beiden Dimensionen – Strukturen und Bewegungen – gemeinsam zu betrachten. Bei den derartigen Versuchen stellt sich rasch heraus, dass dies mit den verfügbaren Daten nicht so einfach ist.

Abb.4: Gesamtschema des Projektes: Strukturen und Bewegungen bei Angebot, Nachfrage, Matching und Weiterbildung



Quelle: Eigene Darstellung

Das Schema (Abb.4) versucht dies zu verdeutlichen, und auch die Komplexität anzudeuten, mit der man es hier zu tun hat. Es gibt zunächst allgemeine qualitative und strukturelle Relationen zwischen Angebot und Nachfrage, die kurzfristig nicht zu beeinflussen sind, wobei die Nachfrageseite aufgrund

der konjunkturellen Schwankungen weniger stabil ist als die Angebotsseite. Diese Relationen können sich mittelfristig in unterschiedlichen Konstellationen bewegen. Im Bild wird die aus Sicht der Beschäftigten „optimistische“ Konstellation dargestellt, wo die Nachfrage tendenziell das Angebot übersteigt, und sich auch dynamischer entwickelt, wo also *Engpässe* bestehen – wie die Daten zeigen, ist in Wien leider tatsächlich eher das Gegenteil der Fall, das Angebot übersteigt die Nachfrage.

In diesem schematisch dargestellten Fall steht die Frage im Mittelpunkt, wie Engpässe befriedigt werden können – wenn jedoch die Relation umgekehrt ist, also eher ein größeres Angebot einer geringeren un-dynamischen Nachfrage gegenübersteht, so handelt es sich aus Sicht der Beschäftigten um eine „pessimistische“ Konstellation, wo die Frage im Mittelpunkt steht, wie mit *Überschüssen* oder *Reserven* nachhaltig umzugehen ist, so dass möglichst keine Potentiale zerstört werden und auch die Voraussetzungen geschaffen werden, mögliche zukünftig auftretende Engpässe zu bewältigen. Geht man von asymmetrischen Handlungspotentialen auf der Angebots- gegenüber der Nachfrageseite aus, so ist diese Situation von Überschüssen und Reserven im Vergleich zu Engpässen schwieriger zu bewältigen, erfordert größeres Engagement der AkteurInnen und der Politik, und insbesondere auch mehr Vorausschau und Information. Die empirischen Ergebnisse zeigen ziemlich deutlich, dass wir es in Wien im beobachteten Zeitraum, und – jedoch mit geringeren Evidenzen – auch in der (näheren) Zukunft mit der zweiten Konstellation zu tun haben (werden), also mit der Bewältigung von Überschüssen und Reserven, wobei das Überschussangebot bei den Unqualifizierten am stärksten ausgeprägt ist.

Viele Forschungsergebnisse und auch politische Dokumente lassen darauf schließen, dass bei tendenziellen Angebotsüberschüssen im Beschäftigungssystem Selektionsprozesse an Umfang und Intensität zunehmen, mit dem Effekt, dass der verfügbare Qualifikationspool am externen Arbeitsmarkt in seiner Zusammensetzung ungünstiger wird, und seitens der Unternehmen auch nicht oder weniger gepflegt wird. Trotz der verbreiteten Forderung nach mehr Qualifizierung und auch nach steigender Beteiligung der Unternehmen nimmt die Weiterbildungsaktivität in weiten Bereichen eher ab als zu. Steigende Kompetenzanforderungen stehen steigendem Wettbewerbsdruck gegenüber, der sich auch auf Kostenstellen und Investitionskalküle auswirkt. Betriebliche Qualifizierung erhöht die Produktivität, Steigerung der Produktivität verbessert die Wettbewerbsposition und mittel- oder längerfristig (wahrscheinlich) die Beschäftigung, kurzfristig dämpft die Produktivitätssteigerung aber oft auch die Entwicklung der Beschäftigung, und es gibt Befunde, dass damit Verteilungs- (und Anreiz)-probleme einhergehen können, wenn die Produktivitätsgewinne nicht entsprechend weitergegeben werden.⁵⁷

Neuere beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Ansätze, auch das „Flexicurity“-Paradigma gehört dazu, schlagen vor, sich bei der Konzipierung von Maßnahmen stärker auf die *Übergänge* zu konzentrieren als auf die Bestände. Wenn man von einem strukturierten Arbeitsmarkt ausgeht, bestehen immer Knappheiten und Überschüsse gleichzeitig (wenn auch möglicherweise in stark unterschiedlicher quantitativer Relation), und jeder Übergang schafft Chancen und Risiken (wiederum

⁵⁷ Böheim, R./ Schneeweis, N. (2007): Renditen betrieblicher Weiterbildung in Österreich. Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 103. Wien: AK [Download: <http://www.arbeiterkammer.at/bilder/d64/Weiterbildungsrendite.pdf>]; Lorraine Dearden, Howard Reed and John Van Reenen (2005) The Impact of Training on Productivity and Wages: Evidence from British Panel Data. CEP Discussion Paper No 674 [Download: <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp0674.pdf>].

in unterschiedlicher Zusammensetzung). Der Fokus verschiebt sich in diesen Ansätzen gewissermaßen von einer anzustrebenden Verhinderung von Übergängen zu einer Begrenzung der Risiken und der Maximierung der Chancen bei prinzipiell zu fördernden Übergängen. Das ist der Kern von „Flexicurity“, gemeinsam mit einer näheren Konzeptualisierung von Formen der Flexibilität und Sicherheit.

Das Arbeitsmarktverhalten von Individuen besteht in dieser Sicht im Prinzip aus Ketten von (günstigen oder ungünstigen) Übergängen, die mehr oder weniger ausgeprägt und mehr oder weniger vielfältig sein können und auch sind. Auch die betrieblichen Personalstrategien produzieren Übergänge, oder im Falle von größeren Unternehmen und internen Arbeitsmärkten für einen kleineren Teil der Beschäftigten auch Ketten von Übergängen (Karrieren).

In der Realität greifen die AMP-Maßnahmen zwar dieses komplexe Geschehen ein, die politische Praxis bzw. die Praxis der Interventionen ist aber *überwiegend nicht an dieser Sicht des Geschehens orientiert*. Die Interventionen sind punktuell, und beobachten – wenn überhaupt – (kurzfristig) einzelne Übergänge in diesen Sequenzen. Voraussetzungen und Konsequenzen der Interventionen werden von den Informationssystemen nicht zureichend wahrgenommen (das schließt natürlich nicht aus, dass dies im individuellen Fall und Betreuungsverhältnis auch geschehen kann und geschieht). Eigentlich unintendierte Effekte wie die folgenden werden in einer derartigen punktuellen Betrachtung nicht sichtbar: Eine Schulung unterbricht Arbeitslosigkeit und „verhindert“ Langzeitarbeitslosigkeit, obwohl de facto eine (langjährige) Kette derartiger Übergänge aufeinanderfolgen kann. Eine kurzfristige Beschäftigung nach einer Schulung erfüllt die Zielsetzungen, auch wenn sie nicht nachhaltig ist, und möglicherweise in der Sequenz die Chancen nicht erhöht. Oder umgekehrt: eine längere Schulung führt kurzfristig zu einer längeren Abwesenheit von Beschäftigung, auch wenn sie längerfristig möglicherweise die Chancen nachhaltig erhöht.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich der Fokus auf Bewegungen am Arbeitsmarkt, bzw. auf Zustände, die mehr oder weniger nahe an Bewegungen interpretiert werden können.

Die Fragestellungen der Module waren stark darauf ausgerichtet, einen Überblick über die wesentlichen Züge der Entwicklung im letzten Jahrzehnt zu schaffen, und einige zukünftige Tendenzen herauszuarbeiten. Insbesondere wurden in den Modulen Strukturen und Gruppenmerkmale in den Beständen näher analysiert.

Es wurden einerseits vertiefende Analysen von bestehenden Datensätzen durchgeführt. Als wichtige zusätzliche Datenquelle wurde insbesondere im Modul 1 die Arbeitskräfteerhebung (AKE) herangezogen, die im Vergleich zu den Registerdaten viele zusätzliche Informationen über die Angebotsseite enthält, und auch das Wohnortkonzept besser anwendbar macht als die Registerdaten (daraus resultieren beispielsweise Unterschiede in den Erwerbsquoten, da die Registerdaten die Beschäftigten nicht nach dem Wohnort unterscheiden).⁵⁸ Andererseits enthält die AKE verschiedene

⁵⁸ In Wien macht dies große Unterschiede, etwa bei der Berechnung geschlechtsspezifischer Erwerbsquoten.

Unsicherheiten, erstens wegen Erhebungsumstellungen und zweitens wegen kleiner Stichprobengrößen. Diese Probleme wurden so weit wie möglich behandelt, insbesondere indem für Detailauswertungen ein gepoolter Datensatz der AKE aus drei Jahren (2005-2007) hergestellt wurde. Als weitere wichtige Datenquellen wurde ein eigens für das Projekt hergestellter Datensatz aus dem Arbeitslosenregister in Modul 3 ausgewertet und in Modul 2 wurde neben vielen anderen Quellen eine Sonderauswertung des Wiener Beschäftigungs- und Qualifizierungsmonitor (BQM) durchgeführt.

2.2. Stilisierte Analyse-Ergebnisse zur Situation und Entwicklung in Wien

Ohne die Resultate im Einzelnen zu wiederholen, können wesentliche Ergebnisse der Teilstudien wie folgt zusammengefasst werden:

- Wien ist eine der wirtschaftsstärksten und wohlhabendsten Metropolen, die Entwicklung ist gekennzeichnet durch sehr starken Strukturwandel in der jüngeren Vergangenheit, der einen Rückgang des Produktionssektors und eine Verstärkung des Dienstleistungssektors mit sich brachte. Teilweise sind mit dieser Entwicklung auch innovationsstarke Bereiche abgewandert, es haben sich aber auch einige (noch kleine) innovative Stärkfelder etabliert, die auch gefördert werden. Die Verschiebung zum Dienstleistungssektor betrifft sowohl innovative Bereiche wie die unternehmensnahen Dienstleistungen als auch traditionelle weniger qualifizierte Bereiche wie Fremdenverkehr, Handel oder persönliche Dienste.

- Der starke Strukturwandel der Wirtschaft war begleitet von weniger dynamischen Entwicklungen in einigen wesentlichen Bereichen. Insbesondere die Beschäftigung zeigt eine eher stagnierende Entwicklung (während sie in den umliegenden Regionen und in Österreich wächst). Die Qualifikationsstruktur zeigt eine gewisse eher langsame Höherqualifizierung bei gleichzeitig auch beträchtlichem Gewicht geringer Qualifikationen – die insgesamt in Österreich dominierenden mittleren Fachqualifikationen verlieren in Wien besonders an Gewicht. Die Verschiebungen der Qualifikation ergeben sich vor allem aus der Höherqualifizierung innerhalb der Branchen und teilweise auch aus der Verschiebung der Beschäftigung zu Branchen mit höherer Qualifikation (Hochschulen und BHS). Die vergleichende Betrachtung der Aktivitätsquoten⁵⁹ der höher Qualifizierten in Beschäftigung und Bildung deutet aber auch in diesem Bereich nicht auf eine besonders dynamische Nachfrage hin.

- Im Bereich der Beschäftigung wurde das geringe Wachstum v.a. durch einen starken Anstieg atypischer Formen und auch durch Selbständige bedingt, die typische unselbständige Beschäftigung geht eher leicht zurück. Betriebe mit dynamischer und wachsender Beschäftigungsentwicklung greifen in unterdurchschnittlichem Maß auf geringfügige Beschäftigung zurück. Übergänge aus atypischen Beschäftigungen in Standardbeschäftigung werden in den Folgejahren von etwa der Hälfte der Betroffenen realisiert, aber Übergänge in Nichtbeschäftigung oder Arbeitslosigkeit sind bei Atypischen auch viel häufiger als bei Standardbeschäftigten. Die atypische Beschäftigung macht aber trotz ihres starken Wachstums immer noch einen geringen Anteil aus. Im Metropolenvergleich ist v.a. die Dynamik

⁵⁹ Die Aktivitätsquote bezieht auch die Erwerbspersonen in Ausbildung in die Quote ein.

der Beschäftigung und der Qualifikationsstruktur sehr gering ausgeprägt, Wien gehört zu jenen Metropolen, die bereits auf einem überdurchschnittlichen Niveau der Lissabon-Indikatoren liegen, sich jedoch unterdurchschnittlich weiterentwickeln.⁶⁰ Das Betriebsgründungsverhalten ist dynamisch, aber die Überlebenswahrscheinlichkeit von Neugründungen ist vergleichsweise gering.

- Auf der Angebotsseite zeigt sich in den verfügbaren Prognosen, dass in Wien demografisch nicht so sehr ein Engpass zu erwarten ist, und dass auch die Alterung – teilweise wegen einer ursprünglich bereits älteren Bevölkerung – weniger stark vor sich geht als in anderen Bundesländern. Für eine gewisse Zeit steigt auch die junge Bevölkerung deutlich an. Gleichzeitig ist die Zuwanderung ausgeprägt und ändert ihre Zusammensetzung von den traditionellen wenig qualifizierten Zuwanderungsländern zu EU-Ländern mit höherer Qualifikation. Über den bereits vergleichsweise hohen Bestand an Arbeitslosen hinaus zeigen sich nicht unbeträchtliche weitere Beschäftigungsreserven, die jedoch nicht unbedingt über ein hohes Qualifikationsniveau verfügen. Aufgrund der neuen detaillierten Auswertungen des AKE deutet sich im Geschlechtervergleich an, dass die Nutzung der Potentiale der weiblichen Bevölkerung sich im Laufe der jüngsten Entwicklung eher abgeschwächt hat. Die männliche Erwerbsquote liegt niedriger als in den Vergleichsaggregaten, und in der Tendenz verringert sich auch der Vorsprung der weiblichen Erwerbsquote. Differenzierter Handlungsbedarf ergibt sich aus der Migration, wo vorhandene Potentiale unausgeschöpft bleiben (Schul- und Ausbildungsbereich, dequalifizierter Einsatz der Erwachsenen). Insgesamt lassen die Analysen auf beträchtliche unausgelastete Potentiale für zusätzliche Beschäftigung schließen, die aufgrund der stagnierenden Beschäftigungsentwicklung nicht genutzt werden können.

- Aus der Kombination der Ergebnisse zur Angebots- und Nachfrageseite deuten sich allgemein eher Reserven und unausgeschöpfte Potentiale für zusätzliche Beschäftigung an als Engpässe – dies schließt natürlich nicht aus, dass in kleineren Bereichen mit (temporär) besonders dynamischer Entwicklung immer wieder Engpässe auftreten können. Die Verschiebungen der Nachfrage in Richtung Höherqualifizierung deuten auch auf zu hohe Anteile an un- und wenig qualifizierten Arbeitskräften auf der Angebotsseite hin. In Erhebungen zum Personalfindungs- und -rekrutierungsverhalten der Unternehmen berichtet ein steigender Anteil von 70-80% ziemliche Schwierigkeiten bei der Stellenbesetzung. Besonders ausgeprägt sind diese Schwierigkeiten bei kleinen, nur lokal bzw. national tätigen Einzelbetrieben in der Sachgüterproduktion – weniger Schwierigkeiten berichten große international tätige Gesamtunternehmen und junge Unternehmen. Betriebe in Zukunftsbranchen, sowie Betriebe mit mittlerer Größe und bereits längerer Lebensdauer haben durchschnittliche Schwierigkeiten bei der Personalsuche, der Innovationsgrad macht keine Unterschiede. Am meisten gesucht und die häufigsten Defizite festgestellt werden bei den folgenden Schlüsselkompetenzen: Team- und Lernfähigkeit, Kundenbetreuung und Verkaufstechnik, sowie Rhetorik und Deutsch bei gering qualifizierten ArbeitnehmerInnen bzw. Führungs- und Zeitmanagementkompetenzen bei höher qualifizierten ArbeitnehmerInnen – bei den besonders gesuchten Kompetenzen, handelt es sich also durchwegs um solche, die man in der traditionellen Erstausbildung nur bedingt erwirbt bzw. erwerben kann.

⁶⁰ Vgl. die Darstellung in M2 zu den Metropolenvergleichen und Abb.A.6 im Anhang.

- Im Bereich der Transaktionen zwischen Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt zeigt sich eine hohe Dynamik, die sich in Wien vergleichsweise mehr verstärkt hat, sich aber auch stark auf Teil-Bereiche der Beschäftigung konzentriert. Die verstärkte Dynamik wird durch das Wachstum von niedrig qualifizierten Dienstleistungsbranchen mit besonders hohem Beschäftigungsumschlag, durch die Restrukturierung im Zuge des Strukturwandels und durch Sonderentwicklungen z.B. im Bauwesen erklärt. Diese „konzentrierte Dynamisierung“ bringt eine verstärkte Teilung von stabilen Kern- und instabilen Randbelegschaften mit sich, und betrifft besonders einen Teil von etwas mehr als 10% der Beschäftigterbetriebe. Überdies ist die Arbeitslosigkeit der Jugendlichen besonders stark angestiegen.

- Auf der Nachfrageseite besteht neben dem großen und v.a. im Bundesbereich schrumpfenden öffentlichen Dienst eine sehr kleinbetrieblich dominierte Struktur, die sich möglicherweise noch verstärkt hat (mehr als die Hälfte unter 10 Beschäftigte, 70% unter 20).⁶¹ Dem Großteil dieser Betriebe, insbesondere auch wenn sie in traditionellen Branchen tätig sind, erwachsen beträchtliche Beschränkungen für Innovationsaktivitäten, wie auch für damit verbundene Qualifizierungen: ein wachsender Anteil von nur etwa 25% tätigt (häufig beschäftigungswirksame) Produkt- oder Prozessinnovationen, ein sinkender Anteil von 20% tätigt (häufig beschäftigungssparende) organisatorische Innovationen. Die betriebliche Ausbildung im Rahmen der Lehre, die in Wien geringer ausgeprägt ist, stagniert nach einem starken Rückgang in den 1980er und beginnenden 1990er Jahren, und auch im Bereich der betrieblichen Förderung der Weiterbildung gibt es beträchtliche Anteile an „Weiterbildungs-Verweigerern“ (ein Drittel der Betriebe tätigt keine WB-Investitionen).

- Für den Teilmarkt des AMS wurden die Transaktionsbeziehungen zwischen Arbeitssuchenden und offenen Stellen näher analysiert. In Wien ist der Stellenandrang besonders hoch, und der qualifikatorische und berufliche Mismatch steigt. Im AMS-Teilmarkt ist der angesprochene Bereich der „konzentrierten Dynamisierung“ besonders stark vertreten, über 50% der KundInnen verfügt über keine Berufsbildung (im Vergleich zu 16% der Erwerbstätigen), und der Stellenandrang ist insbesondere erhöht in Hilfs- und Reinigungsberufen und in einigen Produktionsbranchen. Ein hoher Anteil der Episoden bewegt sich im Bereich der Eigenaktivität der Arbeitssuchenden, und die registrierten Vermittlungsversuche konzentrieren sich auf einen steigenden Anteil von 40% der Episoden. Die erfolgreichen Vermittlungen finden teilweise auf Stellen mit niedrigeren formalen Qualifikationsvoraussetzungen statt (insgesamt 16% bis 18%; bei höheren Abschlüssen 50-70%), mit leicht erhöhten Verbleibserfolgen in der vermittelten Stelle. Dies relativiert teilweise die Hinweise auf eine Übernachfrage nach Fachkräften im AMS-Markt (die auch von den Ergebnissen zur Entwicklung der Qualifikationsstruktur in der Gesamtbeschäftigung abweichen). Definitive Hinweise auf Fachkräftemangel gibt es v.a. im Bereich der Diplomkrankenpflege, und etwas weniger deutlich in anderen Dienstleistungsberufen (z.B. FriseurInnen), teilweise sind auch die Überhänge an Stellensuchenden durch den saisonalen Zyklus bedingt. Ein spezieller Aspekt ist das gehäufte Auftreten von Arbeitsvermittlungsagenturen bzw. Leasingunternehmen im AMS-Marktsegment, die den größten Teil der Fachkräfte an sich ziehen, so dass die personalsuchenden Unternehmen am AMS-

⁶¹ Diese Angaben gelten lt. WAFF-Beschäftigungs- und Qualifizierungsmonitor (BQM) für Betriebe mit mindestens 1 Beschäftigten; lt. Arbeitsstättenzählung haben 90% weniger als 10 Beschäftigte.

Markt nur sehr wenige Angebote vorfinden (dies gilt jedoch stärker für Produktionsstandorte außerhalb von Wien, z.B. in den Bereichen Bau und Metall).

- Im Qualifizierungssystem ist Wien als Metropole ein traditionelles Hochschulzentrum Österreichs, das fast die Hälfte seiner Studierenden aus anderen Regionen bezieht, die in beträchtlichem Maße nicht nur als KonsumentInnen und flexible Arbeitskraftreserve sondern dann nach Abschluss auch als Qualifikationspotential zur Verfügung stehen. Die FHs als stärker länderorientierte Institutionen machen in Wien – teilweise weil sie als substitutiv zu den Universitäten gesehen werden – im Vergleich zu anderen Bundesländern einen geringeren Anteil aus und werden vorwiegend auf einer qualitativen Strategie gefördert. Auch im vorgängigen Erstausbildungswesen bestehen einige Besonderheiten (die sich jedoch von anderen großen Städten nicht so wesentlich unterscheiden): Die Bildungsstruktur ist stärker auf die höheren Schulen ausgerichtet, die Lehrlingsausbildung ist schwächer ausgeprägt und auch im Bereich der technischen Fachbildung ist die Ausbildung stärker auf das Schulwesen konzentriert. Demografische Projektionen deuten darauf hin, dass das vorhandene Ausbildungsangebot an höheren Schulen nicht ausreichend sein wird um die zu erwartende Nachfrage zu decken. Nach den Projektionsergebnissen dürfte auch die Dynamik der Höherqualifizierung der Bevölkerung im Nachlassen begriffen sein. Im Bereich der Erstausbildung zeigen die Bevölkerungssimulationen erstens wachsende Bedarfe nach weiterführenden Bildungsangeboten, zweitens hohe Anforderungen aus der Migration (gegen 40% der SchülerInnen haben eine andere Muttersprache als Deutsch, die Beteiligungsquoten von Kindern und Jugendlichen mit nicht-österreichischer Staatsbürgerschaft sind sehr ungleich, und das Risiko für Abbrüche und folgende Arbeitsmarktprobleme ist stark erhöht; vgl. Modul 4).

- Die Weiterbildungsbeteiligung ist in Wien trotz der räumlichen Konzentration und den damit einhergehenden schwächeren Mobilitätsbeschränkungen und trotz der vorhandenen Angebote deutlich unterdurchschnittlich. Dies wird in bildungsökonomischen Untersuchungen insbesondere damit erklärt, dass in Agglomerationen weniger Beschränkungen für Arbeitsplatzwechsel bestehen und daher aufgrund der Abwerbungsgefahr auf Seiten der Betriebe geringere Anreize für Weiterbildungsförderung bestehen.

- Es bestehen nach wie vor Unterschiede in der Beschäftigungsentwicklung zwischen Männern und Frauen. Während die Zahl der erwerbstätigen Männer in allen regionalen Aggregaten stagniert, ist die Zahl der erwerbstätigen Frauen in Wien deutlich schwächer gestiegen als in Österreich und in den Umlandregionen. Die Frauenerwerbsquote nähert sich Österreich an. Nach Beschäftigungsformen liegt der Frauenanteil in der unselbständigen Standardbeschäftigung nahezu bei 50%, erhöht ist er in der atypischen und geringfügigen Beschäftigung (etwa 60%), und niedriger liegt er in den freien Berufen (bei 40%) und vor allem bei den (gewerblich) Selbständigen (30%) – nahezu bei 100% liegt der Anteil der Frauen bei den Karenz- und KindergeldbezieherInnen mit leicht rückläufiger Tendenz. Keine Veränderung ist erkennbar bei den Selbständigen, in den übrigen Beschäftigungsformen gibt es eine leichte Tendenz der Annäherung an die 50%-Marke. Jede vierte nicht erwerbstätige Frau äußert einen Arbeitswunsch, etwas mehr als in Österreich.

Zusammenfassend können vor allem zwei allgemeine Phänomene unterstrichen werden: Erstens deutet sich in den Entwicklungen insgesamt eine Bipolarität an: Großer Wohlstand, aber wenig Weiterentwicklung; ein moderner Sektor der große Umbrüche erlebt hat und ein großer traditioneller Sektor ohne dynamische Entwicklung; Wachstum von höheren und hohen Qualifikationen, aber auch Wachstum und ein großer Bestand an wenig Qualifizierten. Daraus können sich sehr diverse Einschätzungen, wie auch Ansprüche und Interessen, ergeben, je nachdem, auf welchen Bereich man die Aufmerksamkeit lenkt. Unter diesen Bedingungen einen möglichst zukunftssträchtigen Entwicklungspfad in die wissensbasierte Wirtschaft zu finden ist eine große Herausforderung, die strategische Entscheidungen erfordert. Zweitens ergeben sich vielfältige Veränderungen und Anforderungen aus der Migration, die sich teilweise in der Vergangenheit herausgebildet haben, und sich in Zukunft wesentlich verstärken werden. Im Bereich von Bildung und Qualifizierung wirken sich diese Veränderungen mit großem Gewicht aus. Darüber hinaus ergeben sich für die Erstausbildung aus den demografischen Prognosen aufgrund von Kapazitätsentscheidungen mögliche Weichenstellungen mit Lenkungseffekten, die sich weit in die Zukunft auswirken können.

2.3. Angebot, Nachfrage, Mismatch und Qualifizierung – übergreifende Relationen

Bezieht man die Daten und Ergebnisse aus den Teilstudien aufeinander, so ergibt sich das folgende Bild.

(1) Bevölkerung und Erwerbstätigkeit

Stellt man insgesamt die Bevölkerungsentwicklung und die Entwicklung der Erwerbstätigkeit gegenüber, so gibt es über den gesamten beobachteten und prognostizierten Zeitraum einen Zuwachs der erwerbsfähigen Bevölkerung, die Erwerbstätigkeit, und vor allem die unselbständige Standard-Erwerbstätigkeit stagniert demgegenüber empirisch und auch nach Prognoseergebnissen.

Innerhalb der Bevölkerung geht eine leichte und langsame sukzessive Verschiebung von den unter 40-Jährigen zu den über 50-Jährigen vor sich, die unter 30-Jährigen wachsen zunächst noch, die 30-40-Jährigen gehen zunächst zurück (dies wird vermutlich aktuell als wichtige Ursache des „Fachkräftemangels“ empfunden), die 40-50-Jährigen werden in einigen Jahren nach einem Wachstum zurückgehen, und die 50-60-Jährigen sind durchgängig deutlich im Steigen begriffen. Die 60-65-Jährigen gehen zunächst längere Zeit zurück, um dann wieder stark anzusteigen. Der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund ist im Steigen begriffen, und es gibt eine Verschiebung von den traditionellen Immigrationsländern zu den neuen EU-Ländern.

Das Qualifikationsniveau aus der Erstausbildung steigt langsam, mit steigender Neigung zur Höherqualifizierung. Da jedoch der Anteil der jungen Jahrgänge eher konstant bleibt, geht von der Erstausbildung keine starke Dynamik der Höherqualifizierung aus. Die Weiterbildungsaktivität ist moderat, und die Alterung der Bevölkerung und der Erwerbstätigen wird bei steigendem Qualifikationsbedarf eine entsprechende Steigerung von Weiterbildung erfordern.

Auf der Seite der Erwerbstätigkeit gibt es einen starken Strukturwandel hin zum Dienstleistungssektor, und eine Verschiebung zur selbständigen und atypischen Beschäftigung, die in ihrem Anteil jedoch gering ist. Die Berufsstruktur zeigt eine Steigerung bei den Berufen mit Maturaniveau und bei den Dienstleistungsberufen. Verschiebungen nach der Technologie-Intensität zeigen kein ausgeprägtes Profil. In der Unternehmensstruktur macht die wissensbasierte Wirtschaft einen geringen Anteil aus, es dominieren traditionelle auf den Heimmarkt ausgerichtete Klein- und Mittelunternehmen mit geringer Innovationsaktivität.

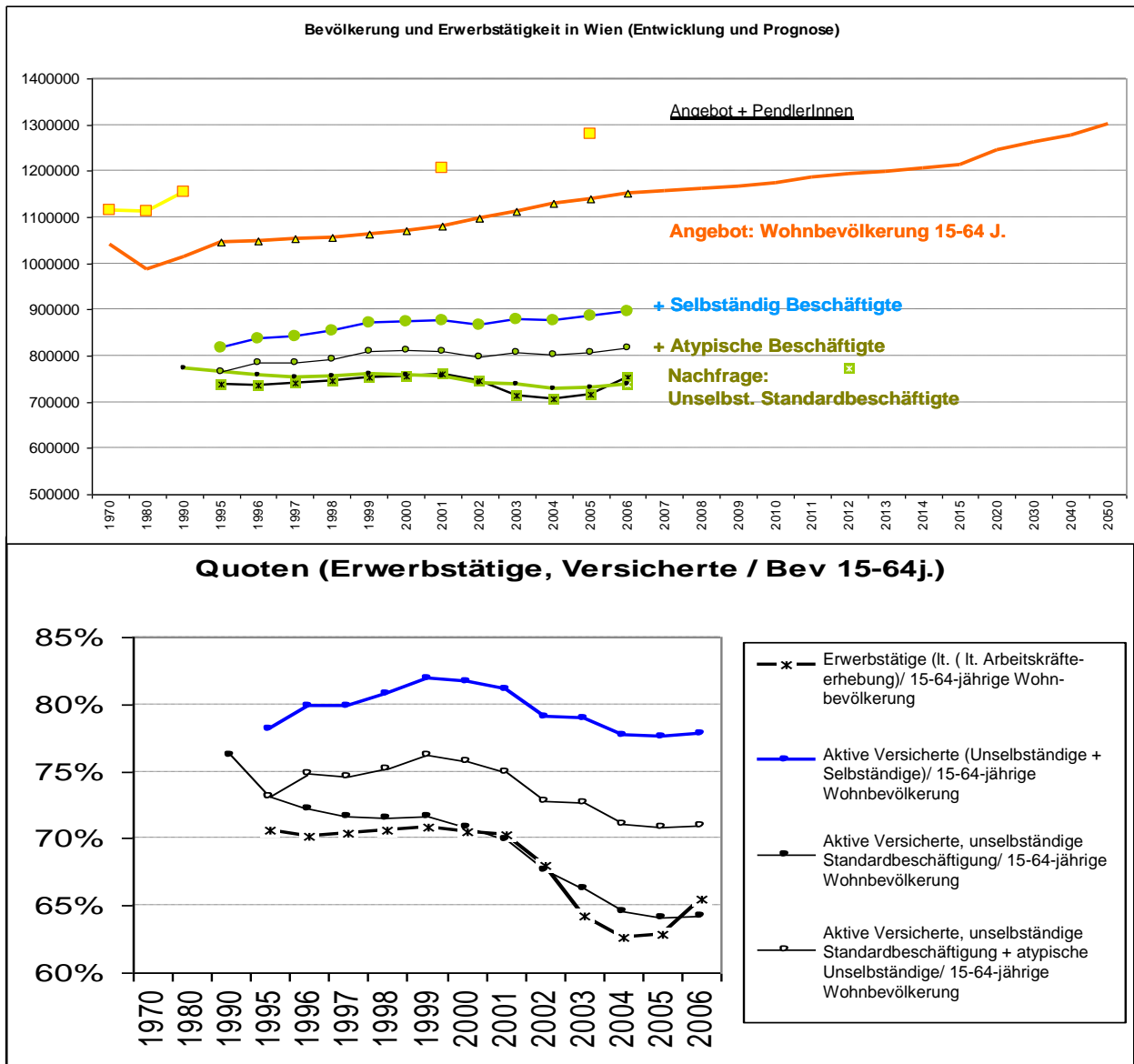
Aus der globalen Gegenüberstellung ist nicht zu sehen, dass die Beschäftigungspotentiale in Zukunft ausgeschöpft werden können. Es gibt auch keine Anzeichen für besonders dynamische positive Veränderungen, die an gröbere Qualifikationsengpässe stoßen könnten. Als Aufgaben stellen sich auf dieser Ebene der Betrachtung erstens Fragen der Sicherung, Pflege und Weiterentwicklung der vorhandenen Qualifikationspotentiale, und zweitens Fragen nach stärkeren Impulsen für mehr Beschäftigungswachstum und stärkere Innovationsdynamik. Auch noch so starke Qualifizierungsimpulse werden nach den bisherigen Erfahrungen nicht ausreichen.

Abb.5: Einige Fakten zur Bevölkerung (Angebot)

- Insgesamt wächst die Bevölkerung seit 2000, und weiteres Wachstum wird prognostiziert (die verschiedenen Prognosevarianten zeigen nur geringe Unterschiede); die 15-64-Jährigen an der Wohnbevölkerung steigen bis 2004 leicht und nehmen dann bis 2015 wieder auf das Niveau von 1995 ab;
- zusätzliche Reserven bestehen durch Pendelwanderung; diese verändert sich seit 1990 nicht sehr gravierend (190.000 bis 210.000 EinpendlerInnen, 50.000 bis 80.000 AuspendlerInnen, der Saldo liegt aktuell bei 120.000), der Saldo erhöht die 15-64j.WB um ca. 12%, bzw. macht 19% der typischen unselbständigen Erwerbstätigen aus;
- In der Altersstruktur der 15-64j. bleibt (relativ) in den nächsten 10 Jahren nach der Hauptvariante der Anteil der Jungen (15-29j.) konstant, die 30-50j. nehmen ab, v.a. die 50-60j. steigen (was möglicherweise Druck auf Frühpension ausübt), die über 60j. bleiben eher konstant;
- absolut steigt die Zahl der Jungen (+10%) und die Zahl der 50-60-Jährigen (+20%), die übrigen bleiben etwa konstant, später steigen die Jungen weiter, und auch die Älteren steigen z.T. sehr stark;
- Die Bildungsstruktur der Bevölkerung zeigt einen Anstieg der Höherqualifizierten und einen Rückgang der Niedrigqualifizierten, bei Stabilität der mittleren Qualifikationen (die Daten sind jedoch mit einem Bruch 2004 behaftet).

Quelle: Berichte M1 und M2; Statistik Austria Bevölkerungsprognose, Arbeitskräfteerhebung

Abb.6: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Vergleich verschiedener Datenquellen



Quelle: Berichte M1 und M2, Statistik Austria Bevölkerungsprognose, Arbeitserhebung, Hauptverband
 Erläuterung: Einheitliche Basis für die Berechnung der Quoten ist die 15-64-jährige Bevölkerung, daher weichen die Werte von den konventionellen Erwerbsquoten ab.

Abb.7: Einige Fakten zur Erwerbstätigkeit (Nachfrage)

- die typische unselbständige Erwerbstätigkeit stagniert oder sinkt leicht, die atypische und die selbständige Erwerbstätigkeit steigt, daraus resultiert insgesamt ein Wachstum von etwas weniger als 100.000 Beschäftigungsverhältnissen in den letzten 10 Jahren;
- bezieht man diese Werte der Erwerbstätigkeit auf die 15-64-jährige Bevölkerung, so ist die relative Erwerbstätigkeit bis ca. 2000 gestiegen, in den Folgejahren reicht der Zuwachs bei allen Indikatoren nicht mehr aus um die Quote konstant zu halten (bei allen Quoten -5 Prozentpunkte seit dem Höhepunkt);
- auch wenn das Wachstum der Beschäftigung aus der selbständigen und atypischen Beschäftigung resultierte, ist der Anteil dieser Beschäftigungsformen immer noch gering (atypische unselbständige Versicherte machen ca. 3% aller unselbständigen und selbständigen Versicherten aus: bezogen auf alle unselbständigen Beschäftigungsverhältnisse machen die atypischen Formen inklusive der freien Dienstverträge 8,5% aus);

Fortsetzung von Abb.7

- Die Verteilung der Berufsgruppen ist ziemlich stabil, am ehesten gibt es eine relative Ausweitung der TechnikerInnen auf Maturaniveau und der Dienstleistungsberufe; die Veränderungen beim Beschäftigungsrückgang 2002 betreffen alle Berufsgruppen, auch die Hochqualifizierten (diese werden von den Betrieben also nicht gehalten);
- Der Vergleich der Bildungsstände der Bevölkerung mit den Erwerbstätigen zeigt v.a. die große Differenz bei den gering Qualifizierten (niedrige Erwerbstätigkeit) und bei den HochschulabsolventInnen (hohe Erwerbstätigkeit), für eine zusätzliche Mobilisierung stehen also quantitativ v.a. gering qualifizierte Personen zur Verfügung;
- die Wiener Bildungsstruktur unterscheidet sich von Österreich durch einen höheren Anteil der Hochschulbildung und einen niedrigeren Anteil der Lehrabschlüsse - der Anteil ohne Berufsbildung ist etwa dem Bundesgebiet gleich;
- die Veränderung der Wiener Bildungsstruktur zeigt gegenüber Österreich eine stärkere Steigerung der Hochschulen, einen stärkeren Rückgang der LehrabsolventInnen und einen schwächeren Rückgang der Unqualifizierten;
- die Struktur der Beschäftigung gegliedert nach Technologie- bzw. Skill-Intensität ändert sich nur langsam, im Produktionssektor gibt es durchgängig einen Rückgang, der nur bei den Hochqualifizierten schwächer ausfällt; im Dienstleistungssektor steigen die technologieintensiven Branchen und die Hochqualifizierten, aber auch die niedrig Qualifizierten steigen, und die niedrig qualifizierten arbeitsintensiven Beschäftigten sind die größte Gruppe;
- nur ein geringer Teil der Betriebe zeigt Merkmale, die der wissensbasierten Wirtschaft im engeren Sinne zuzurechnen sind. Soweit die Stichprobe des Qualifizierungsmonitor repräsentativ ist, steigt die Zahl der Kleinbetriebe, die Zahl der jungen Betriebe nimmt ab (80% über 10 Jahre Betriebsdauer), fast 60% sind national tätige Einzelunternehmen, mehr als die Hälfte geben keinerlei Innovationen an und beteiligen sich selten oder nie an Weiterbildungsaktivitäten, etwa 20% sind den „Zukunftsbranchen“ zuzuordnen.

Quelle: Bericht M2; WIFO, Hauptverband, Statistik Austria Arbeitskräfteerhebung

(2) Bewegungen im Bereich der Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

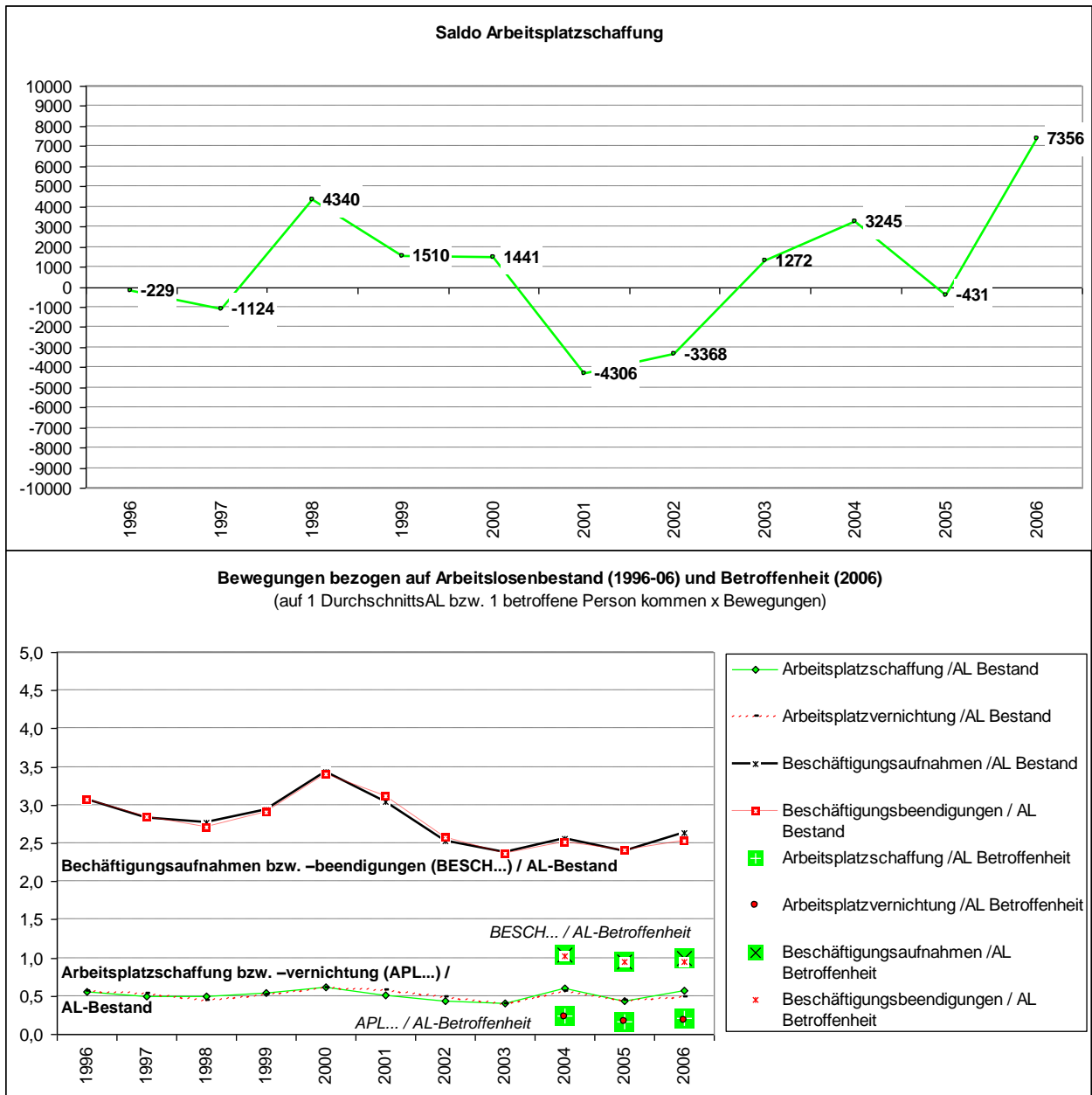
Die Betrachtung der Bewegungen von Beschäftigungsaufnahmen und –beendigungen sowie von geschaffenen und vernichteten Arbeitsplätzen zeigt eine steigende Dynamik bei mehr oder weniger stagnierender Entwicklung. Aufnahmen und Beendigungen, geschaffene und vernichtete Arbeitsplätze halten sich etwa die Waage, und es wurden per Saldo nur wenige Arbeitsplätze zusätzlich geschaffen.

Die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit liegt in der Größenordnung ähnlich wie die geschaffenen und vernichteten Arbeitsplätze und ist in den letzten Jahren etwa stabil; auch bei der Arbeitslosigkeit steigen die Bewegungen und die Abgänge sind etwas höher als die Zugänge, was zu einer Reduzierung des Bestandes geführt hat.

Auch innerhalb der Aktivitäten des AMS steigen die Bewegungen im Hinblick auf die Episoden in den letzten Jahren stark an, die registrierten Vermittlungserfolge sind jedoch im Vergleich zu den Beschäftigungsaufnahmen insgesamt, wie auch im Vergleich zu den Abgängen in Beschäftigung, sehr gering.

Nach den vorliegenden Auswertungen gibt es eine hohe Anzahl an Episoden, denen keine Vermittlungsversuche gegenüberstehen (Eigenaktivität der Arbeitssuchenden), und auch eine kleine Anzahl mit sehr vielen Vermittlungsversuchen. Als sehr wesentliche Aktivität des AMS erscheint die Förderung der Qualifizierung, indem jährlich etwa 70.000 Personen aus der Arbeitslosigkeit in Qualifizierung übergehen und umgekehrt etwa 60.000 aus Qualifizierung (wieder) in Arbeitslosigkeit übergehen.

Abb.8: Saldo Arbeitsplatzschaffung und Beschäftigungsbewegungen/Arbeitslosigkeit



Quelle: Bericht M2; AMS, Hauptverband

Lesart unterer Teil über Bewegungen:

- Auf einen Fall von **Arbeitslosigkeit im Bestand** kommen x Beschäftigungsaufnahmen/beendigungen (1996-2006)

- Auf einen Fall von **Arbeitslosigkeit im Bestand** kommen x geschaffene/vernichtete Arbeitsplätze (1996-2006)

- Auf eine von **Arbeitslosigkeit betroffene Person** kommen x Beschäftigungsaufnahmen/beendigungen (2004-2006)

- Auf eine von **Arbeitslosigkeit betroffene Person** kommen x geschaffene/vernichtete Arbeitsplätze (2004-2006)

Beschäftigungsaufnahmen und Beendigungen bzw. Arbeitsplatzschaffung und -vernichtung unterscheiden sich jeweils nur geringfügig, daher liegen die Linien jeweils fast übereinander.

Etwa 60.000 Personen, oder ein Viertel aller Betroffenen sind von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen.⁶² Nach einer umfassenderen Definition gibt es einen Bestand an Langzeitbeschäftigungslosigkeit von 40.000 Fällen.

Vom Umfang her gibt es also auf der Angebotsseite ein beträchtliches Interventionspotential von Menschen, die mehr oder weniger vom Beschäftigungssystem ausgeschlossen sind (oder sich auch selbst ausschließen), und die auch ungünstige Voraussetzungen für eine dauerhafte Eingliederung in Beschäftigung haben. Wenn man ein gewisses Niveau an Grundkompetenzen für eine gedeihliche Beschäftigung als erforderlich ansieht so haben in der Bevölkerung etwa 250.000 Menschen keine über die Pflichtschule hinausgehende Ausbildung, unter den Erwerbstätigen sind es 100.000.

Abb.9: Einige Fakten zu den Bewegungen in Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

<p>- in der Periode zwischen 1996 und 2006 wurden per Saldo insgesamt 9,700 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen, also 900 zusätzliche Arbeitsplätze im Durchschnitt pro Jahr</p> <p>- gleichzeitig gab es im Durchschnitt etwa je 200,000 Beschäftigungsaufnahmen und Beschäftigungsbeendigungen (also über 200 „Brutto“-Bewegungen pro geschaffenem Arbeitsplatz). Durch diese Brutto-Bewegungen wurden pro Jahr fast 37.000 neue Arbeitsplätze geschaffen, aber gleichzeitig auch 36.000 bestehende Arbeitsplätze vernichtet (es ergeben sich also etwa 40 „Netto“-Bewegungen pro per Saldo geschaffenem Arbeitsplatz). Die Zahl der Bewegungen wie auch der Job-creation/Job-destruction bewegt sich im Zeitverlauf auf etwa stabilem Niveau</p> <p>- bei der Schaffung von Arbeitsplätzen (durchschnittlich 900 pro Jahr) gibt es eine große Variation im jährlichen Ausmaß zwischen +/- wenigen hundert und +/- mehreren tausend Arbeitsplätzen. Bezogen auf Bestände und Bewegungen ergibt dies folgende stilisierte Relationen:</p> <p>* Beschäftigungsbestand: 800.000 bis 900.000; Min (+/-500) Max.(+/-5.000); +/- 0,1 bis 0,6% des Durchschnittswertes</p> <p>* Beschäftigungsbewegungen: +/-200.000; +/- 0,3 bis 2,5% des Durchschnittswertes</p> <p>* Arbeitsplatzbewegungen: +/-40.000; +/- 1,3 bis 12,5% des Durchschnittswertes</p> <p>* Arbeitslosenbestand: 80.000; +/- 0,6 bis 6,3% des Durchschnittswertes</p> <p>* Arbeitslosigkeit Betroffenheit: 200.000; +/- 0,3 bis 2,5% des Durchschnittswertes</p> <p>* Abgänge in Beschäftigung: 90.000; +/- 0,6 bis 5,6% des Durchschnittswertes</p> <p>- die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit bewegt sich um 200.000 Personen pro Jahr, liegt also in der Größenordnung der Beschäftigungsaufnahmen/Beendigungen; in den Jahren 2004-07 überwiegen die Abgänge durchschnittlich um etwa 4000 über die Zugänge (der Saldo ist deutlich größer als die Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze: 1.000)</p> <p>- die Abgänge aus Arbeitslosigkeit erfolgen zu je etwa einem Drittel in Beschäftigung (36%), Schulung (23%) und Out-of-Labour-Force (OLF; 36%), absolut gehen also pro Jahr etwa je 90.000 Personen in Beschäftigung bzw. verlassen (vorübergehend oder auf Dauer) das Arbeitskräftepotential die Jahrgangsstärken unter den 60-64-jährigen liegen etwa bei 20.000), etwa 70.000 Personen gehen in AMS-Schulungen ab</p> <p>- auf eine von Arbeitslosigkeit betroffene Person kommt eine Beschäftigungsaufnahme und 0,2 geschaffene Arbeitsplätze, aber auch 1 Beschäftigungsbeendigung und 0,2 vernichtete Arbeitsplätze; zu einer arbeitslosen „Durchschnittsperson“ beträgt dieses Verhältnis 1:2,5 (also 2,5 Beschäftigungsaufnahmen bzw. -beendigungen auf 1 Durchschnittsarbeitslosen) bzw. 1:0,5 (also 0,5 geschaffene bzw. vernichtete Arbeitsplätze auf 1 Durchschnittsarbeitslosen).</p>

Quelle: Bericht M2; WIFO, Hauptverband, AMS, BMWA

Erläuterung zu *: der Durchschnittswert ist der jeweils am Beginn der Zeile angegebene Wert.

(3) Beschäftigungsreserven

Die Analyse der AKE-Daten zeigt beträchtliche Unterschiede der erfassten Arbeitslosen zur registrierten Arbeitslosigkeit bei etwa gleicher Höhe der Zahl der Arbeitssuchenden mit dem registrierten Bestand. Zudem zeigen Auswertungen der Arbeitszeit und von Wünschen nach zusätzlicher Beschäftigung über die registrierte Arbeitslosigkeit hinaus noch beträchtliche

⁶² AMS-Österreich: Arbeitsmarktlage 2006, Tab.11, siehe: http://www.ams.at/docs/001_ib06.pdf

Beschäftigungsreserven. Diese „unterbeschäftigten“ Menschen haben eine etwas bessere Ausbildung als die arbeitslosen Menschen, und daher bei steigender Nachfrage tendenziell bessere Chancen ihre Beschäftigungswünsche zu realisieren.

Abb.10: Einige Fakten zu Beschäftigungsreserven

- Vergleicht man die verschiedenen Angaben zur Arbeitslosigkeit, so sind die AMS-Registerdaten in der Höhe sehr ähnlich den AKE-Daten der Arbeitssuchenden, als arbeitslos deklarieren sich um etwa 10.000 weniger Personen. Auch gibt ein beträchtlicher Teil der AKE-Arbeitslosen an, nicht in Kontakt zum AMS zu stehen (etwas unter 30.000), diese sind also nicht registriert. Umgekehrt muss auch ein ähnlich hoher Anteil an registrierten Arbeitslosen im AKE keine Aktivitäten der Arbeitssuche angeben – die Gründe dafür können vielfältig sein, es kann auf Stigmatisierung ebenso zurückgehen wie auf (auch temporär) nicht auftretende Suchaktivitäten. Der Vergleich dieser Daten deutet darauf hin, dass der Bestand an Arbeitslosigkeit eher höher ist als die Registerdaten ausdrücken.

- Darüber hinaus gibt es weitere Potenziale an nicht ausgeschöpfter Beschäftigung. Es besteht einerseits eine stille Reserve in der Größenordnung von etwa 40.000 Personen sowie eine arbeitszeitbezogene Unterbeschäftigung bei weiteren knapp 40.000 Beschäftigten (dies entspricht rund 6.000 Vollzeitäquivalenten bei einem vorsichtig geschätzten Ausweitungswunsch von 6 Wochenstunden). In Personen gezählt, dürfte das unausgeschöpfte Potenzial in einer Größenordnung liegen, die etwa dem AL-Bestand (etwa 70.000) entspricht.

Quelle: Bericht M1; IHS, AMS, Statistik Austria Arbeitskräfteerhebung

(4) Matching im AMS-Markt

Der AMS-Markt ist eine Selektion aus dem gesamten Arbeitsmarkt, der über sehr wenig höher Qualifizierte und einen starken Überhang an Unqualifizierten verfügt, die LehrabsolventInnen machen zwar eine große Gruppe unter den Arbeitslosen aus, der Anteil an den LehrabsolventInnen insgesamt ist jedoch relativ gering. Das Verhältnis von Betroffenen von Arbeitslosigkeit und Abgängen bzw. Zugängen in Beschäftigung ist etwa 1:1, etwa die Hälfte der Beschäftigungsaufnahmen entspricht Abgängen aus der Arbeitslosigkeit. Der größte Teil der Arbeitslosen bewegt sich selbsttätig im Arbeitsmarkt (etwa ein Drittel der Episoden hat Vermittlungsversuche vermerkt), etwa 10% der Abgänge sind registrierte Vermittlungsversuche, auf eine erfolgreiche Vermittlung kommen 10 Versuche, was auf die schwierigen Bedingungen in Teilen dieses Marktes – und vermutlich auch auf selbst verstärkende negative Signalwirkungen – verweist.

Abb.11: Einige Fakten zum Matching

- dem Durchschnittsbestand von etwa 80.000 Arbeitslosen stehen etwa 200.000 von Arbeitslosigkeit betroffene Personen gegenüber. Den 90.000 Abgängen in Beschäftigung stehen etwa 200.000 Beschäftigungsaufnahmen gegenüber, d.h. etwas weniger als die Hälfte werden mit Abgängen aus der Arbeitslosigkeit besetzt. Nach den Matching-Analysen liegen die direkten Besetzungen aufgrund von Vermittlungsvorschlägen in der Größenordnung von 11.000 Besetzungen, also bei etwas mehr als 10% der insgesamt durch Abgänge aus der Arbeitslosigkeit besetzten Stellen und bei 6% der Beschäftigungsaufnahmen insgesamt. Nach den Matching-Analysen sind bei den von Arbeitslosigkeit Betroffenen im Durchschnitt pro Person 1,5 Episoden in einem Jahr zu verzeichnen (was dem Mehrfachfaktor entspricht).

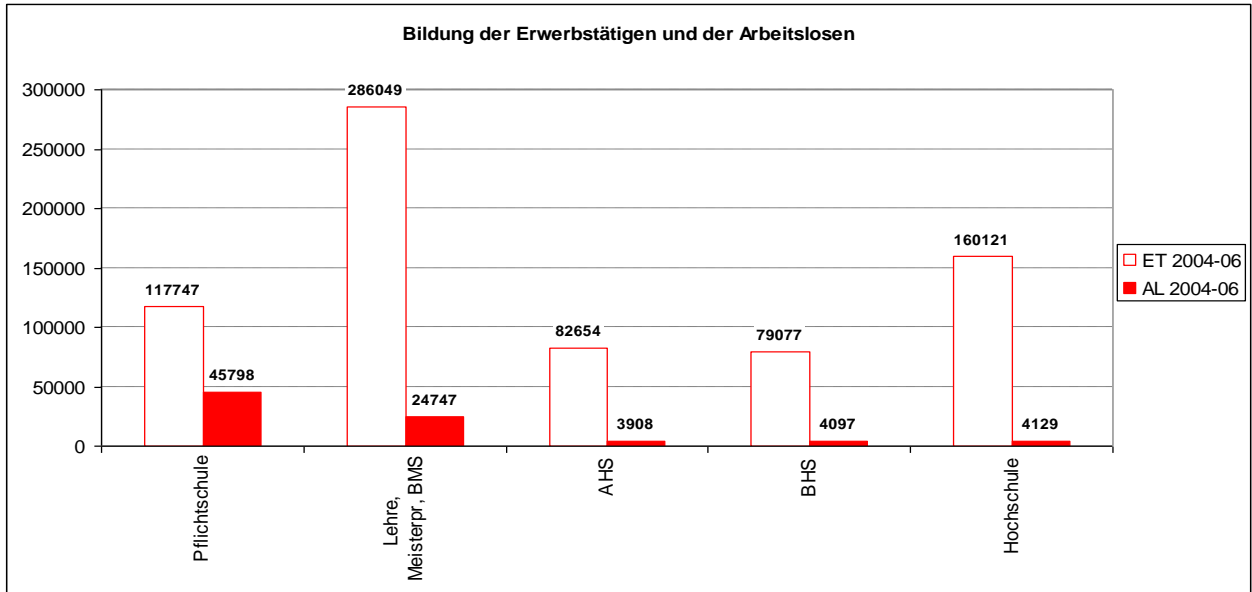
- bei etwa einem Drittel der Episoden finden pro Jahr insgesamt etwas mehr als 100.000 Vermittlungsversuche statt, die in den Daten vermerkt sind. Auf eine erfolgreich besetzte Stelle finden demnach etwa 10 Vermittlungsversuche statt. Lt. AKE haben etwa 30.000 Personen Vermittlungsvorschläge seitens des AMS bekommen. Unter den 200.000 Betroffenen sind etwa 60.000 von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen (länger 180 Tage), also etwas mehr als ein Viertel. Es wäre interessant hier nähere Strukturanalysen durchzuführen, etwa wie sich die Dauerverteilung in dieser Gruppe darstellt, und wie sich die Vermittlungsversuche verteilen. Diese Analysen zeigen, dass offensichtlich die effektiven Vermittlungen des AMS sehr schwierig sind und nur einen sehr kleinen Teil der Bewegungen am Arbeitsmarkt abdecken

- Die Bildungsstruktur des Arbeitslosenbestandes unterscheidet sich grundlegend von der der Erwerbstätigen:

- * 55% haben keine Berufsbildung (gegenüber 16%)
- * 30% haben Lehrausbildung (39%)
- * zusammen 15% haben mittlere oder höhere Schulbildung oder Hochschulbildung (45%).

Quelle: Bericht M3; L&R Sozialforschung, AMS-Sonderauswertung

Abb.12: Bildung der Erwerbstätigen (ET) und Arbeitslosen (AL)



Quelle: Bericht M3, AMS

(5) Qualifizierung

In der Erstausbildung gibt es eine Neigung zur Höherqualifizierung, die jedoch nach den Prognosen auf quantitative Kapazitätsprobleme im Bildungsangebot stoßen kann.

Im Bereich der Weiterbildung kann bei dynamischer Veränderung des Qualifikationsbedarfes aus der demografischen Alterung auf zusätzlichen Weiterbildungsbedarf im Bereich der mittleren Altersgruppen geschlossen werden. Die gegenwärtige Beteiligung ist moderat und nimmt mit dem Alter ab. Es gibt Anzeichen, dass Weiterbildung von den TeilnehmerInnen vor allem genutzt wird um zusätzliche Entwicklungs- und Karrierechancen wahrzunehmen, und weniger zur Sicherung von Beschäftigung und fast gar nicht für berufliche Veränderungen. Die AMS-Schulungen machen – wenn man die Mikrozensus-Ergebnisse als Betroffenheitswerte nimmt, und diesen die Zugänge in AMS Weiterbildungsmaßnahmen lt. AMS-Statistik gegenüberstellt – in Wien etwa die Hälfte der Fälle aus.

Nach groben Kategorisierungen ist der größte Teil der Erwerbstätigen bildungsadäquat beschäftigt, etwa 100.000 Personen sind formal überqualifiziert (also unterausgelastet), und etwas mehr als 100.000 sind unterqualifiziert, d.h. gegenüber ihrem Ausbildungsabschluss auf höherem Niveau beschäftigt, könnten also möglicherweise durch formale Höherqualifizierung noch profitieren. Bei letzteren ist auch tatsächlich eine erhöhte Weiterbildungsbeteiligung zu verzeichnen und bei dieser Gruppe ist anzunehmen, dass sie einen beträchtlichen Teil ihrer Kompetenzen auch auf informellem Wege erworben haben. Hier stellt sich zur besseren Verwertung und Übertragbarkeit die Frage der Anerkennung bzw. Akkreditierung ihrer informell erworbenen Kompetenzen.

Die Unternehmen beteiligen sich zu etwas weniger als der Hälfte regelmäßig an Weiterbildung, immerhin ein Drittel ist jedoch weiterbildungsabstinent. Es gibt keine Anzeichen für eine nicht gedeckte Übernachfrage nach Weiterbildung seitens der Betriebe.

Das Gesamtbild deutet nicht auf manifeste Engpässe oder Qualifikationsmängel hin. Defizite werden v.a. bei bestimmten Schlüsselkompetenzen festgestellt, und Schwierigkeiten der Stellenbesetzung werden eher in weniger attraktiven und weniger qualifizierten Bereichen des Beschäftigungsspektrums geäußert.

Abb.13: Einige Fakten zur Qualifizierung

- Im Vergleich zu den effektiven Vermittlungen von Arbeitslosen in eine Beschäftigung machen die Abgänge in Schulungen, die direkt vom AMS vermittelt werden, mit etwa 70.000 einen sehr viel höheren Anteil an den Abgängen aus Arbeitslosigkeit aus. Insgesamt nehmen etwa 150.000 Personen an überwiegend beruflicher Weiterbildung teil, demnach machen die durch das AMS vermittelten Schulungen gemessen in betroffenen TeilnehmerInnen fast die Hälfte der beruflichen Weiterbildung aus.
- Es ist bekannt und nachgewiesen, dass die Teilnahme an Weiterbildung mit steigendem Bildungs- und Qualifikationsniveau steigt. Personen mit den geringsten Ausgangsqualifikationen haben eine viel geringere Teilnahmewahrscheinlichkeit („Matthäus-Effekt“).
- Mehr als 100.000 Erwerbstätige bzw. mehr als 250.000 Personen in der Wohnbevölkerung haben maximal einen Pflichtschulabschluss und eine ähnlich hohe Zahl ist in Hilfs- oder Anlern Tätigkeiten erwerbstätig.
- Zusammen etwa 170.000 Personen sind Staatsbürger aus der Türkei, dem ehemaligen Jugoslawien oder aus sonstigen Ländern, die häufig einen niedrigen Bildungsabschluss haben.
- Etwas mehr als 100.000 Erwerbstätige sind „unterqualifiziert“ im Hinblick auf ihr formales Qualifikationsniveau tätig, d.h. sie arbeiten in einer Beschäftigung mit höherem Qualifikationsniveau, und diese haben in überdurchschnittlichem Maß ihre Qualifikation durch Weiterbildung erhöht.

Quelle: Berichte M1 und M2; BMWA, Statistik Austria Arbeitskräfteerhebung

(6) „Weiterbildungsmarkt“ und Erwachsenenbildung

Der Weiterbildungsmarkt ist in Wien durch einige Besonderheiten gekennzeichnet. Die Beteiligung an Erwachsenenbildungs/Weiterbildungs(EB/WB)-Veranstaltungen ist nach den verfügbaren Befunden in Wien geringer als in Österreich, differenziert man jedoch nach Geschlecht, so liegt die Beteiligungswahrscheinlichkeit bei Kontrolle der wichtigsten erklärenden Merkmale in Wien bei den Frauen an dritter Stelle (hinter Vorarlberg, Oberösterreich und Kärnten), bei den Männern jedoch nur an 8.Stelle (nur Kärnten liegt hinter Wien). Der EB/WB-Markt ist in Wien stärker diversifiziert als in Österreich, wobei der „echte“ kommerzielle Markt nur etwa 40% der Anbietereinheiten bzw. 15-20% der TeilnehmerInnen ausmacht. In Wien gibt es eine erhöhte Zahl an Anbietereinheiten,⁶³ die auch vergleichsweise häufiger im kommerziellen Sektor tätig sind – der Anteil an gemeinnützigen und öffentlichen Einheiten ist geringer. Die Diskrepanz zwischen dem hohen Anteil Wiens an Anbietereinheiten und dem niedrigen Anteil an TeilnehmerInnen deutet auf kleinere durchschnittliche Einheiten hin, eine Ausnahme sind die Volkshochschulen mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil an TeilnehmerInnen (Abb.14-15).

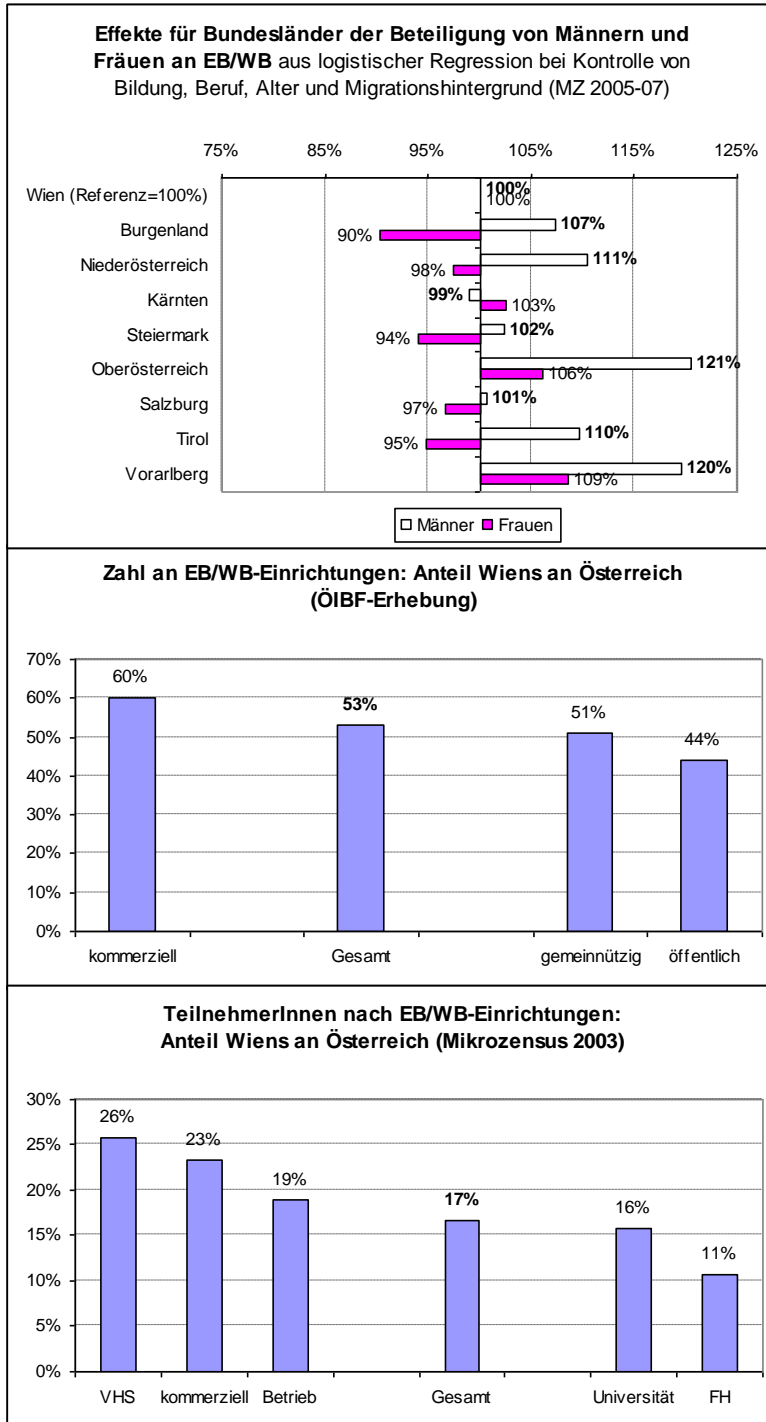
⁶³ Die „Anbietereinheiten“ sind Erwachsenenbildungs-/Weiterbildungseinrichtungen im Sinne der Erhebung von M4 (Kap.4.3), wobei Dachverbände und ausgelagerte betriebliche Einheiten ausgeschlossen wurden, aber einzelne durchführende Einheiten von größeren Verbänden jeweils gesondert erfasst sind.

Abb.14: Einige Fakten zum „Weiterbildungsmarkt“

- In Wien gibt es fast 1.000 Anbietereinheiten von Erwachsenenbildung/Weiterbildung (ohne Einzelpersonen), darunter etwa 10% öffentliche, und je etwas über 40% gemeinnützige und kommerzielle AnbieterInnen. Etwa 100 Anbieter bestanden bereits vor 1950, die Gründungstätigkeit von neuen Anbietern war 1950-1970 sehr gering (5%), hat sich dann bis 1985 etwas verstärkt (15%), und seitdem sind in den letzten beiden Jahrzehnten 70% der bestehenden Institutionen gegründet worden. 53% der österreichischen Anbietereinheiten, aber nur 17% der TeilnehmerInnen sind in Wien zu verzeichnen.
- Die Mehrheit der AnbieterInnen (56%) führt auch Veranstaltungen für Betriebe durch (16% machen dies ausschließlich) und fast die Hälfte (43%) führen auch Veranstaltungen für das AMS durch (aber nur 3% ausschließlich). Bei der Weiterbildung von Erwerbstätigen spielen in Wien die Institutionen der Sozialpartner eine geringere Rolle als in anderen regionalen Aggregaten.
- Pro Anbietereinheit sind im Durchschnitt (Median) etwa 7 Personen angestellt und 17 Personen freiberuflich tätig, wenn man die Angestellten voll und die Freiberuflichen mit 0,33 annimmt, so ergeben sich etwa 12,5 Vollzeitäquivalente (VZÄ) pro Einheit. Diese führen 30 Veranstaltungen mit 400 Teilnahmen durch, ergibt für eine Veranstaltung ca. 0,5 VZÄ, bzw. 2,4 Veranstaltungen bzw. 32 Teilnahmen pro VZÄ.
- In diesen Institutionen sind auf Basis dieser Angaben grob hochgerechnet ca. 22.000 Personen beschäftigt, darunter ca.6.500 angestellt und ca.15.500 freiberuflich, je nach Beschäftigungsanteil können die Vollzeitäquivalente in einer Größenordnung zwischen 1.500 und 8.000 liegen (wenn man die angestellten Personen als Vollzeit rechnet, ergeben sich in Wien insgesamt zwischen 8.000 und 14.500 VZÄ).
- Von diesen Institutionen werden ca.30.000 Veranstaltungen mit 375.000 Teilnahmen durchgeführt (13 Teilnahmen pro VA).
- Lt. Mikrozensus gibt es ca. 240.000 TeilnehmerInnen mit durchschnittlich 23 Teilnahmestunden (Median), daraus ergibt sich ein Stundenvolumen von ca. 5,5 Mio. TeilnehmerInnenstunden. Darunter sind 157.000 TeilnehmerInnen mit beruflichen Veranstaltungen (etwa ein Drittel), das arithmetische Mittel liegt viel höher als der Median (71 Stunden bei beruflichen Veranstaltungen), was auf einen kleinen Teil der TeilnehmerInnen mit sehr intensiven Veranstaltungen verweist.
- Kombiniert man die hochgerechneten Angaben aus der ÖIBF-Erhebung mit den Angaben aus dem Mikrozensus, so ergeben sich pro Person durchschnittlich 1,6 Teilnahmen, 15 Stunden pro Teilnahme, 185 TeilnehmerInnen-Stunden (Median) pro Veranstaltung und 8 TeilnehmerInnen pro Veranstaltung.
- Wien setzt etwa ein Drittel des geschätzten Finanzvolumens der österreichischen Weiterbildung/Erwachsenenbildung um (inklusive indirekter Ausgaben ca. 800 Mio. EUR von ca. 2,4 Mrd. EUR), die Strukturen der Aufbringung unterscheiden sich nicht wesentlich von Gesamtösterreich, tendenziell ist der Anteil der individuellen Aufbringung geringer und der Anteil der arbeitsmarktpolitischen Aufbringung in Wien erhöht.
- Die Preise sind in manchen Bereichen (v.a. fachliche Ausbildung) in Wien etwas erhöht, tendenziell sind Angebote in Wien länger und umfassen mehr Stunden als in den Bundesländern, der Anteil der TeilnehmerInnen in Angeboten mit bis zu 40 Stunden pro Jahr macht in Wien wie in Österreich etwa 55% aus.

Quelle: Berechnungen auf Basis von Informationen aus Bericht M4, Stand 2003, 2004.

Abb.15: Unterschiede zwischen Bundesländern in der Beteiligung an Erwachsenenbildung/Weiterbildung (EB/WB) 2005-07 und Anteil Wiens an Österreich im Bereich EB/WB bei Anbietereinheiten und TeilnehmerInnen am letzten Kurs 2003



Quelle: Berichte M1 und M4 auf Basis von ÖIBF-Erwerbsbildungserhebung und Statistik Austria (MZ 2003, Quartale 2005-07)

Erläuterung: Kategorien in der Klassifikation der Rechtsformen lt. M4: bei Einrichtungen (*gemeinnützig*: Verein, Körperschaft öffentlichen Rechts, Religionsgemeinschaft; *kommerziell*: GmbH, Einzelunternehmen, OHG-KG-OEG-KEG, Aktiengesellschaft); bei TeilnehmerInnen eigene Berechnung lt. Mikrozensus-Definition, Betrieb ist Beschäftigungsbetrieb der TeilnehmerInnen.

(7) Zusammenfassung

Aus dem Ansatz des vorliegenden Projektes ergibt sich, dass grundsätzlich sowohl nachfrageinduzierte Engpässe (offene Stellen) als auch angebotsinduzierte Überschüsse/Reserven (Arbeitssuchende) mehr oder weniger nebeneinander in verschiedenen Bereichen zu erwarten sind. Aufgrund der vielfältigen strukturellen Gliederungen und Unterscheidungen von Stellen und Suchenden wird es normalerweise oft nicht möglich sein, die Engpässe direkt mit den Überschüssen zu füllen. Es sind also Zwischenschritte oder Kettenreaktionen erforderlich, die sich über die laufenden Bewegungen in Beschäftigung und Arbeitsmarkt abspielen. Je nach dem Gesamtverhältnis, das in hohem Ausmaß durch Konjunktur und Demografie beeinflusst wird, unterscheiden sich die allgemeinen Bedingungen für die Bewegungen, und auch deren Verteilung, Geschwindigkeit, und Konfiguration. Insbesondere stellt sich auch die Frage, was mit den Überschüssen/Reserven geschehen soll, wenn keine Engpässe vorhanden sind.

Die bisherigen Auswertungen zeigen erstens, dass die Daten im Prinzip gut zusammenpassen. Weiters zeigen sie eine etwas expansive Angebotsentwicklung und eine eher stagnierende Nachfrageentwicklung bei einem gegebenen im Vergleich zu Österreich relativ hohen Niveau von Arbeitslosigkeit (das jedoch im Vergleich zu anderen Ländern niedrig ist). Die näheren Analysen des Angebots deuten auf die Verfügbarkeit zusätzlicher Reserven über die erfasste Arbeitslosigkeit hinaus hin („stille“ Reserve, Unterbeschäftigung), sowohl in Wien selbst, als auch im regionalen Umfeld. Das Handlungsproblem scheint also weniger in der Befriedigung von Engpässen als in der Nutzung von Reserven zu liegen – bei stagnierender Nachfrage und expandierendem Angebot ist das offensichtlich keine leichte Aufgabe und stellt Strategieprobleme dar.

Die teilweise stark kolportierten Aussagen über einen hohen nicht gedeckten Fachkräftebedarf sind aus den Analysen nicht so deutlich zu bestätigen. Erstens beziehen sich die Hinweise auf spezielle gesuchte Kompetenzen nicht auf die beruflichen Fachkompetenzen im klassischen Sinne, sondern eher auf die neuen generischen Schlüsselqualifikationen wie Lern- und Teamfähigkeit, Umgang mit Kunden sowie Sprach- bzw. Führungskompetenzen. Zweitens sind es nicht in erster Linie die dynamischen wachsenden und innovativen Betriebe im Wettbewerbssektor, die Probleme der Personalrekrutierung berichten, sondern eher Betriebe mit Merkmalen des „sekundären Arbeitsmarktsegments“, wie es in den Ansätzen zur Arbeitsmarktsegmentation⁶⁴ beschrieben wird, wo die Personalfuktuation hoch ist und auch ein Wettbewerb mit attraktiveren ArbeitgeberInnen um gute Arbeitskräfte besteht – insgesamt ergibt sich dass die Klagen über Fachkräftemangel sich eher in weniger wettbewerbsfähigen Sektoren oder Betriebssegmenten abzeichnen, die den „War on Talents“ eben eher verlieren. Drittens ist auch ein Angebot an gut qualifizierten BewerberInnen durchaus vorhanden, und die Beschäftigungsdynamik in Richtung Höherqualifizierung ist nicht zu stark, dass hier aus den quantitativen Relationen Engpässe zu vermuten sind. Viertens gibt es aus demografischen Gründen eine relative Verknappung der mittleren Jahrgänge, was möglicherweise in der

⁶⁴ Das „sekundäre Arbeitsmarktsegment“ beschreibt die Bereiche des Beschäftigungssystems, die durch niedrige Einkommen, schlechte Arbeitsbedingungen, instabile und unsichere Beschäftigung etc. gekennzeichnet sind. Es ist nicht zu verwechseln mit der Unterscheidung zwischen dem „ersten“ regulären Arbeitsmarkt, und den verschiedenen Formen von geförderter Beschäftigung im „zweiten“ Arbeitsmarkt.

Personalrekrutierung spürbar ist, aber vermutlich eher Präferenzen spiegelt als einen manifesten Mangel. Fünftens deuten auch die Aussagen zur Weiterbildungsbereitschaft nicht unbedingt auf einen manifesten Mangel an Fachkräften hin. Sechstens schließlich wurde in den vergangenen Diskussionen um Fachkräftemangel ein solcher bisher noch kaum empirisch bewiesen.

(8) Wichtige offene Fragen und Probleme

Im Rahmes des vorliegenden Projektes war von vorneherein klar, dass nur ausgewählten Aspekte der gesamten Problematik näher analysiert werden können. Teilweise wurde auch versucht Neuland zu betreten, indem bestimmte Fragen mit neuen Daten bearbeitet wurden. Daher war es auch direkt Gegenstand des Projektplanes, offene Fragen nicht zu verdecken zu versuchen, sondern explizit in den Resultaten zu erarbeiten.

Abb.16: Im Gesamtprojekt identifizierte „weiße Flecken“ wo zusätzliche Daten und Informationen nötig sind

- Mangelnde Datenverfügbarkeit im Bereich der Institutionen der Weiterbildung in Österreich (Weiterbildungsanbieter, Beratungslandschaft, Marktgröße, Preisstruktur. Etc.)
- Geringer Informationsstand hinsichtlich der Erträge von Weiterbildung sowohl für Personen als auch auf Betriebsebene
- Informationen hinsichtlich der Struktur- und Funktionsweise des in Wien immer wichtiger werdenden „sekundären Arbeitsmarktsegmentes“ mit instabilen Beschäftigungsverhältnissen und hoher Fluktuation
- Datengrundlagen für regionsübergreifende Detailanalysen (insbesondere im grenzüberschreitenden Bereich), als einziger Datensatz kommt hier die europäische Arbeitskräfteerhebung in Betracht, die jedoch dafür oft nicht ausreichend aussagekräftig ist
- Mangelnde Informationsbasis über die Beschäftigung im öffentlichen Sektor (insbesondere die Nicht-Marktdienstleistungen)
- Geringer Informationsstand über spezifische Zielgruppen (z.B. Bildungsmotivation und -aktivität jener Gruppen, die am Arbeitsmarkt besonders mobil sind, wie BerufseinsteigerInnen, WiedereinsteigerInnen, JobwechslerInnen, Personen, die erst neu in die Arbeitslosigkeit eingetreten sind sowie kürzlich in den Arbeitsmarkt re-integrierte Personen; verschiedene Zuwanderergruppen; Bildungsentscheidungen von Jugendlichen)
- Kaum Möglichkeiten einer Differenzierung nach Qualifikation über die formalen Bildungsabschlüsse hinaus
- Vermittlungen außerhalb des AMS; da es außerhalb des administrativen Datenbestandes des AMS kaum Daten zu Vermittlungsprozessen gibt, wird eine Evaluierung der Vermittlungsaktivitäten des AMS – im Vergleich zur Marktlösung – erschwert.

Quelle: Gemeinsames Arbeitsdokument des Projektes „Standortfaktor Qualifikation“

Es können drei Ebenen von offenen Fragen und Problemen unterschieden werden, die aufgrund der vorliegenden Analysen identifiziert wurden: Erstens weiße Flecken aufgrund von fehlenden Daten und Informationen (diese sind in Abb.16 zusammengefasst), zweitens analytische Fragen und Probleme, und drittens weitergehende Fragen, die sich aus den theoretischen Überlegungen ergeben.

Die folgenden Aspekte sind im Hinblick auf analytische Fragen und Probleme hervorzuheben:

- In vieler Hinsicht bestehen Datenprobleme (vgl. Abb.16). Insbesondere ist hervorzuheben, dass die Arbeitskräfteerhebung im gegenwärtigen Zustand in vielerlei Hinsicht nicht ausreicht, um die im Prinzip vorhandenen Informationen für die regionale Ebene nutzbar zu machen. Dies ist ein Problem, das für

viele kleine Länder mit entsprechend kleinen Stichprobenmassen gilt, und das behandelt werden sollte, insbesondere da die AKE für viele Aspekte die einzige relativ einfach zugängliche Datenquelle darstellt (Initiativen für Aufstockung der Stichprobe).

- Im Bereich der Demografie besteht die Frage nach der Glaubwürdigkeit der vorhandenen demografischen Prognosen und Annahmen. Viele Grundaussagen der Studie beziehen sich auf die verfügbaren Bevölkerungsprognosen, die für die Geburtenentwicklung als robust angesehen werden können, während die Entwicklung sich aber zu einem größeren Teil aus den Migrationsbewegungen ergibt, die auf Annahmen beruhen. In diesem Bereich wären entsprechende Forschungsanstrengungen und Diskurse zur Untermauerung der Annahmen sehr wichtig.

- Die Erwartungen über die Nutzung von Qualifikation als Wachstumsfaktor beruhen immer noch auf unterschiedlichen theoretischen Vorannahmen und Modellen, die weiter ausgelotet werden sollten. Für die Vorausschau zukünftiger Entwicklungen sollten diese verschiedenen Erklärungsmodelle für eine breitere Vielfalt an Szenarien genutzt werden. Es wäre insbesondere interessant, die Erwartungen der neuen Wachstumstheorie und die Rolle des Faktors Innovation stärker auszuloten.

- Im Bereich der Mismatch-Analyse erfolgte im Rahmen der vorliegenden Studien nur ein erster Schritt. Dieses Instrumentarium sollte stärker ausgeschöpft werden, um die Anzeichen für die steigende strukturelle Komponente der Arbeitslosigkeit in Wien besser zu verstehen und erklären zu können.

- Der Zusammenhang von Arbeitsmarktpolitik und sozialer Sicherung sollte unter Gesichtspunkten des „Flexicurity“-Ansatzes und der „Life-Course“-Problematik näher untersucht werden, wobei sowohl die Hindernisse für die nötige Flexibilität am Arbeitsmarkt als auch die Schwächen im Bereich der sozialen Sicherung berücksichtigt werden sollten.

- Der WB-Markt ist nur sehr wenig transparent, für eine wirksame Weiterbildungspolitik wären hier bessere Informationsgrundlagen nötig (siehe Abb.16).

- Schließlich wäre für eine wirksame Nutzung von Qualifikation als Standortfaktor auch die Frage nach den Zuständigkeiten und Politikstrukturen zu stellen: Inwieweit können diese für wirksame Strategien genutzt werden? Wie kann die Querschnittsmaterie in den vorhandenen komplexen Strukturen adäquat behandelt und umgesetzt werden? Ein Schritt wäre die Auffüllung der heuristischen Matrix in Abb.2, um die komplexen Strukturen zunächst darzustellen, um darauf aufbauend Mechanismen für eine Strategie zu entwickeln.

Schließlich wurde aufgrund der theoretischen Überlegungen ein Satz von Fragen formuliert, die für die Argumentation des Syntheseberichtes eine wichtige Rolle spielen, die im strengen wissenschaftlichen Sinne großteils nicht ausreichend beantwortet sind, deren Beantwortungsrichtung jedoch für politische Weichenstellungen von Bedeutung ist. Diese Fragen werden im Folgenden noch einmal zusammengefasst und kommentiert.

Qualifikation als Wachstumsfaktor

- Wie wirkt die vorhandene Bildungs- und Ausbildungsstruktur auf die Entwicklung der wissensbasierten Wirtschaft und das Innovationsverhalten? Werden durch die vorhandenen Stärken eher traditionelle Bereiche und Praktiken gestützt, während Innovation und Veränderung keine so starke Unterstützung erfahren?
- Wie gut ist der in Wien stark konzentrierte Hochschulsektor aufgrund der vorhandenen Qualität in der Lage den technischen Fortschritt zu befördern und wie gut ist die Wirtschaft in der Lage, die vorhandenen Assets zu nutzen?

Viele Indizien sprechen dafür, dass diese Fragen in Richtung von vorhandenen Schwächen zu beantworten sind.

Qualifikation im Innovationssystem

- Welche Beiträge leisten die Hochschulen zur regionalen Entwicklung, inwieweit ist die dritte „Service Funktion“ etabliert, und welche Möglichkeiten zur Weiterentwicklung bestehen?
- Welche Unterstützung kann seitens der Region zur Entwicklung und Etablierung dieser Funktion geleistet werden?
- Inwieweit besteht im Bereich der FHs Potential und Spielraum für die Etablierung der regionalen Service-Funktion?

Die Etablierung der „dritten Funktion“ ist im österreichischen Hochschulsystem, das mit der Erfüllung der beiden traditionellen Funktionen kämpft, offensichtlich kein Thema.

Mismatch und Marktversagen

- Was sind Umfang und Formen von Mismatch und Marktversagen; was sind ihre Ursachen in den institutionellen Strukturen?
- Inwieweit sollen Marktstrategien als grundlegende Rationale für die Qualifizierung angewendet werden?
- Inwieweit und in welchen Bereichen liegt empirisch Marktversagen vor und welche Gegenmittel erscheinen wirksam?
- Inwieweit sind die bereits eingesetzten Mittel effizient, bzw. wodurch kann die Effizienz verbessert werden?

Hier wären vor allem Datengrundlagen und Analysen zu stärken, es gibt eine Reihe von Widersprüchen in der weiterbildungspolitischen Diskussion, etwa das Nebeneinander von Forderungen nach stärkerer Koordination und Regulierung mit Behauptungen über die gute Funktionsfähigkeit des Marktes – ersteres ist jedoch nicht nötig, wenn zweiteres zutrifft.

Politische Ökonomie der Qualifikationsproduktion

- Wie sind die Folgen der Sortierungsprozesse auf die Struktur der Arbeitslosigkeit einzuschätzen und welche Folgen haben Interventionen in diese Prozesse?
- Wie sind die Ausgangsbedingungen für eine „high skills“-Strategie, und welche Maßnahmen sind als besonders nötig und erfolgversprechend einzuschätzen?
- Kann man von einer „medium-skills“-Strategie in Österreich sprechen, und was sind die Implikationen

dessen für politische Interventionen?

- Welche Probleme können durch Qualifizierung gelöst werden? Für welche Probleme sind weitere politische Interventionen erforderlich?

Diese Fragen werden kaum gestellt, Antworten wären aber sowohl für die Arbeitsmarktpolitik wie auch für die Innovationspolitik wichtig.

Wirksame und effiziente Governancesysteme

- Wie ist das Governance-System für Qualifizierung in Wien gestaltet und strukturiert? Was sind seine Stärken und Schwächen?

- Gibt es ein konsistentes Bild der besonderen Bedürfnisse und Bedingungen im Bereich der Qualifizierung und inwieweit besteht eine entsprechend zusammenhängende Strategie?

- Was sind Ansatzpunkte und Möglichkeiten für ein wirksames und effizientes Governance-System im Bereich der Nutzung von Qualifizierung als Standortfaktor in Wien?

Hier gibt es beträchtliche Einigkeit über gravierende Probleme, ohne dass sich jedoch Lösungen abzeichnen würden. Möglicherweise wäre dies überhaupt der wichtigste Bereich, wo Lösungen gefunden werden müssten, wenn man die Nutzung von Qualifikation als Standortfaktor verbessern will.

3. Schlussfolgerungen

3.1. Unausgeschöpfte Potentiale

Die wichtigste Schlussfolgerung aus der Gesamtschau der Analysen besteht darin, dass aufgrund der bisherigen Entwicklungen auf der Nachfrageseite und verfügbarer Prognosen in Gegenüberstellung zur Angebotsseite klar ausgeprägte Engpässe an Qualifikationen nicht sichtbar werden, aber auf der anderen Seite klare Hinweise auf eine gegenwärtige Unterauslastung des Angebotes bestehen und dass – vorausgesetzt die Prognosen über die Entwicklung der Wanderung sind realistisch – aufgrund der Bevölkerungsentwicklung eine zukünftige weitere Steigerung des verfügbaren Arbeitskräftepotentials zu erwarten ist. Es besteht darüber hinaus auch Potential in den umliegenden Bundesländern der Vienna Region.

Die Analysen wurden angestellt, bevor die Weltwirtschaftskrise ihre gravierende Gestalt angenommen hat. Obwohl Voraussagen zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht möglich sind, können zwei Feststellungen formuliert werden: Erstens ist die Grundsituation mit der zu erwartenden deutlichen Steigerung der Arbeitslosigkeit bedeutend gravierender geworden und zweitens hängen die Erwartungen über strukturelle Veränderungen wiederum stark von der eingenommenen Perspektive ab. Von einer innovationsorientierten Perspektive auf schumpeterianischem Hintergrund ist eine derartige Krise gleichzeitig eine Zeit der „creative destruction“, d.h. es wäre zu erwarten, dass Tendenzen des Strukturwandels in Richtung der wissensbasierten Ökonomie sich verstärken. Dies wird dadurch unterstrichen, dass nach den gegenwärtigen Erwartungen der für Österreich in der Vergangenheit wichtige Wachstumsbereich der neuen Mitgliedsländer besonders stark von der Krise betroffen sein könnte, was möglicherweise den Druck in Richtung Innovation verstärken wird. Die

Grundtendenz der vorliegenden Argumentation wird durch die Krise also nicht nur nicht obsolet, sondern eher verstärkt.

Im Fall von quantitativen Engpässen müssten diese im Raum Wien zu decken sein, für die Deckung von qualitativen Engpässen müsste ein geeignetes Monitoring-System mit besseren Informationsgrundlagen etabliert werden. Die gegenwärtigen Informations- und Datengrundlagen, die wesentlich auf die Arbeitskräfteerhebung zurückgreifen müssen, ermöglichen nur die Zeichnung eines ziemlich undeutlichen Gesamtbildes, das für spezifische qualitative Engpässe („Fachkräftemangel“) keine ausreichende Basis bietet. Aufgrund der vorhandenen und zu erwartenden quantitativen Verhältnisse zwischen Angebot und Nachfrage erscheint eine Auslastung des Angebots allein durch angebotsseitige Maßnahmen wie eine Verbesserung des Qualifikationsangebotes bzw. eine weitere Flexibilisierung nicht wahrscheinlich. Es wäre eine Steigerung der Nachfrage erforderlich, die sich jedoch in der Entwicklung der letzten Jahre nicht abzeichnet. Es werden nur sehr wenige Arbeitsplätze zusätzlich geschaffen und die Ausweitung der Beschäftigung findet allein im Bereich der selbständigen und atypischen Beschäftigungsformen statt.

Die vorliegenden Befunde deuten darauf hin, dass „Fachkräftemangel“ sich auf Bereiche im „Windschatten“ des Strukturwandels konzentriert, die sich durch schwache Strukturen des Personalmanagements auszeichnen, und tendenziell auch nicht in der Lage sind, durch eigene Weiterbildungsaktivitäten den Mangel zu bearbeiten, bzw. dies nicht im Bereich ihrer strategischen Perspektiven haben. Nach den spärlichen Forschungen über das Innovations- und Weiterbildungsverhalten in traditionellen kleinbetrieblich strukturierten Wirtschaftsbereichen scheinen in diesen Bereichen eher Niedriglohnstrategien in Richtung der Vermeidung von Innovationsstrategien zu wirken.

3.2. Veränderung des Angebotes

Die Entwicklung der Angebotsseite ist durch einige Merkmale und Veränderungen gekennzeichnet, die bei der Herstellung von Voraussetzungen für die Qualifikationsnutzung zu berücksichtigen sind:

- Es gibt den Trend einer formalen Höherqualifizierung des jungen Nachwuchses, der jedoch nur sehr langsam für das Aggregat wirksam wird
- Es gibt innerhalb der Bevölkerung eine sukzessive Verschiebung der Altersstruktur von den unter 45-Jährigen zu den über 45-Jährigen bzw. über 50-Jährigen
- Die jüngere Bevölkerung der unter-30-Jährigen, die auch für das formale Bildungswesen die Klientel darstellt, wächst noch für eine gewisse Zeit und stagniert dann
- Es gibt einen steigenden Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund, deren Zusammensetzung sich in Richtung der neuen EU-Länder verändert, und die vor allem auch unter der jungen Bevölkerung großes Gewicht haben
- Das potentielle Angebot geht über die manifeste Arbeitslosigkeit hinaus, wobei die Menschen mit Wünschen nach zusätzlicher Beschäftigung im Vergleich zu den Arbeitslosen teilweise über bessere Voraussetzungen verfügen

- Es gibt einen beträchtlichen Anteil an Menschen in der Bevölkerung und insbesondere auch unter den Arbeitslosen, die über ungünstige qualifikatorische und vermutlich auch persönliche und motivationale Voraussetzungen für eine dauerhafte Beschäftigung verfügen. Dieser Anteil bewegt sich in der Größenordnung von zumindest 60.000 bis 150.000 Menschen.

Die skizzierten Veränderungen auf der Angebotsseite lassen keine reibungslose Nutzung der Potentiale erwarten und es stellen sich beträchtliche Anforderungen an die beteiligten Institutionen und AkteurInnen. Im Vordergrund dieser Herausforderungen steht die Kombination von wirksamer und integrativer sozialer Sicherung mit positiven Anreizen für die Entwicklung der Beschäftigung.

3.3 Veränderung der Nachfrage

Auf der Nachfrageseite sind starke Umschichtungen vom Produktionssektor in den Dienstleistungssektor vor sich gegangen, im Hinblick auf die Qualifikationsstruktur und die Bereiche der wissensbasierten Wirtschaft sind die Veränderungen jedoch nicht sehr dynamisch. Der für Wien typische kleinbetriebliche und lokal agierende Sektor der Wirtschaft, der auch wenig innovativ ist, stellt einen Großteil der Beschäftigten.

Innerhalb dieses traditionellen Sektors entwickelt sich tendenziell ein sekundäres Segment, das durch wenig qualifizierte Beschäftigung und hohe Fluktuation gekennzeichnet ist und etwa 10% der Beschäftigung umfasst. Dieses Segment dürfte auch stark im vom AMS abgedeckten Teilmarkt des Arbeitsmarktes partizipieren.

Die innovativen und zukunftsorientierten Bereiche der wissensbasierten Ökonomie machen 20-30% der Betriebe aus, diese sind auch weiterbildungsaktiv und können ihre Bedarfe decken. Nach den verfügbaren Informationen sind v.a. in diesem Bereich keine virulenten Engpässe hinsichtlich Personal und Qualifizierung erkennbar. Dies mag jedoch eher an der schwachen Nachfrage liegen, als am bereitgestellten Angebot.

3.4 Matching von Angebot und Nachfrage

Das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage ist bei näherer Betrachtung ein komplexes Thema, das bisher meistens nur sehr begrenzt analysiert wird, und wo die vorhandenen Antworten noch oft auf anderen Aspekten liegen, als die Fragenden erwarten. Die Fragen gehen meistens in die Richtung, ob die geeigneten „Fachkräfte“ verfügbar sind, und implizit, ob diese vom Ausbildungssystem adäquat bereit gestellt werden. Oft wird auch beim Ausbildungssystem die Erstausbildung gemeint, und nicht selten vergessen, dass diese ja zu einem hohen Teil – im Bereich der Lehrlingsausbildung – betrieblich gesteuert ist. Die Antworten im Bereich der Analyse von Matching bzw. Mismatch handeln aber nicht von der Ausbildung, sondern es geht um die strukturelle Komponente der Arbeitslosigkeit und Nicht-Beschäftigung, gemessen an der Übereinstimmung bzw. Nicht-Übereinstimmung von Merkmalen der Arbeitslosen und nicht Erwerbstätigen einerseits mit den Beschäftigten oder Erwerbstätigen bzw. der

Arbeitskräftenachfrage andererseits. Das Thema der Analysen von Mismatch ist also die Markträumung, bzw. ihre Hindernisse, und nicht die Qualifikationsproduktion, und schon gar nicht die Erstausbildung. Sichtbares Mismatch besteht zwischen unterscheidbaren Qualifikationskategorien, und kann durch kleine punktuelle Weiterbildungsmaßnahmen nicht beseitigt werden, da der Wechsel zwischen Qualifikationskategorien stärkere Weiterbildungs-Interventionen erfordert, als diese meistens im Rahmen der AMS Weiterbildungsmaßnahmen gesetzt werden können.

Die Analyse von Fachkräftemangel oder „skills gaps“ ist eine eigene Thematik, die in der Forschung nur wenig geklärt ist. Der Übergang von Knappheiten, die der Markt zu bewältigen hat, zu „Mangel“ ist immer mit Bewertungen und Opportunitätskosten verbunden – d.h. es kann ökonomisch völlig gerechtfertigt sein, dass bestimmte offene Stellen keine ApplikantInnen finden, dennoch kann dies als Mangel empfunden und thematisiert werden. Ebenso kann Mangel subjektiv wahrgenommenes Resultat der angesprochenen Sortierungsprozesse auf den beiden Marktseiten sein, die zu einem hohen Anteil an Personen mit ungünstigen Signalen im Arbeitslosigkeitsbestand führen. Die objektive Feststellung von Fachkräftemangel ist also ein komplexes Thema.

Im vorliegenden Projekt wurden erstmals die Mikrodaten des Hauptverbandes und des AMS herangezogen, um die Matching-Prozesse zwischen Arbeitssuchenden und offenen Stellen näher zu analysieren. Dazu konnten einige wichtige Informationen über das Segment des AMS-Marktes gewonnen werden, die jedoch im breiteren Rahmen der Beschäftigungsbewegungen insgesamt interpretiert werden müssen. Die empirischen Befunde (hoher Stellenandrang insbesondere in un- oder wenig qualifizierten Berufen, steigender Mismatch) deuten insbesondere darauf hin, dass der angesprochene Sortierungsprozess weit fortgeschritten ist – entsprechend schwierig stellen sich die Vermittlungsversuche dar.

Die Analyse von Matching-Indikatoren zwischen Arbeitslosigkeit und Vakanzen im Bereich des AMS-Marktes ergibt auch teilweise von der Gesamtbeschäftigung abweichende Ergebnisse, die in diesem Segment auf eine Übernachfrage im Bereich der mittleren Fachkräfte hinweisen, die in der Gesamtbeschäftigung rückläufig sind. Diese Besonderheit kann damit erklärt werden, dass die unqualifizierten Kräfte im AMS-Markt im Vergleich zu den mittleren Fachkräften gegenüber der jeweiligen Gesamtbeschäftigung viel stärker vertreten sind, obwohl letztere ein Drittel des Angebotes ausmachen (auf eine arbeitslose Person mit Pflichtschule kommen 3 Beschäftigte, auf eine arbeitslose mittlere Fachkraft kommen aber 12 Beschäftigte, letztere sind also vergleichsweise viel knapper unter den Arbeitssuchenden).

3.5 Qualifizierung

Im Bereich der Qualifizierung ergibt sich ein gemischtes Gesamtbild, das insgesamt eher auf mögliche oder wahrscheinliche mittelfristige latente Bedarfe hinweist als auf unmittelbare und manifeste Engpässe. Dies passt auch in das Gesamtbild des österreichischen Qualifizierungssystems. Folgende Ergebnisse sind hervorzuheben:

- In der Entwicklung des Neuangebotes gibt es einen Trend zu Höherqualifizierung, der sich jedoch in der Gesamtbevölkerung nur sehr langsam spiegelt; wenn den Bildungsneigungen Rechnung getragen werden soll, so wären nach den demografischen Prognosen und den Annahmen über die Bildungsbeteiligung Kapazitätsausweitungen der Bildungsangebote der Erstausbildung erforderlich
- Von der Nachfrageseite gibt es ebenfalls Hinweise auf eine langsame Höherqualifizierung der Beschäftigten, v.a. eine Verschiebung von den mittleren Fachkräften zu den MaturantInnen und weniger stark zu den HochschulabsolventInnen; gleichzeitig gibt es auch einen Stock an Unqualifizierten, sowie eine entsprechende Nachfrage in bestimmten Bereichen, was gewisse Polarisierungstendenzen unter den Erwerbstätigen mit sich bringt
- Die Weiterbildungsbeteiligung ist vergleichsweise gering, und AMS-Schulungen machen nach den (schwachen) vorliegenden Informationen einen sehr hohen Anteil an den TeilnehmerInnen aus
- Etwa zwei Drittel der Betriebe engagiert sich mehr oder weniger stark in Weiterbildung, es gibt auch einen beträchtlichen Teil an weitbildungsabstinenten Betrieben, Anzeichen für unmittelbar und manifest fehlende Weiterbildungsangebote sind nicht zu erkennen
- Die Altersverschiebung in der Bevölkerung weist aber im Zusammenhang mit den allgemein beobachteten und erwarteten Dynamisierungen der Kompetenzen auf einen steigenden latenten Bedarf an Weiterbildung hin
- Es gibt nach wie vor einen hohen Anteil an Menschen ohne beruflicher Ausbildung und mit geringen Grundkompetenzen.

Zur Funktionsweise des Weiterbildungsmarktes konnte die undeutliche Befundlage auch in den vorliegenden Analysen nicht wesentlich erweitert werden und es bleiben auch offene konzeptionelle Fragen der Bewertung des Finanzierungsaufkommens und der geeigneten Interventionsinstrumente.

4. Interventionsmöglichkeiten und –potentiale

In diesem Abschnitt werden auf Basis der theoretischen und konzeptionellen Grundüberlegungen, und der empirischen Analysen und Befunde einige Ansatzpunkte für Interventionsmöglichkeiten dargestellt. Ein wichtiges Ziel dabei ist insbesondere auch, die quantitativen Größenordnungen der verschiedenen Chancen- und Problembereiche zu umreißen und vorhandene Erfahrungen aus der vergleichenden Forschung einzubeziehen.

4.1. Jugendliche (Bildungspolitik, Arbeitsmarktpolitik, Verflechtung der Politikdimensionen)

Im Bereich der Jugendlichen haben die Analysen vor allem drei Ansatzpunkte für Interventionen ergeben:

- (1) die gestiegene Arbeitslosigkeit von Jugendlichen und die Übergangsprobleme im Zusammenhang mit den Anspannungen am Lehrstellenmarkt sowie die Probleme von erhöhtem frühem Schulabbruch in städtischen Regionen; dabei handelt es sich nach heutigem Stand der Forschung um ein Schnittstellenproblem zwischen verschiedenen Politikbereichen, v.a. Arbeitsmarktpolitik, Bildungspolitik und Kommunal/Regionalpolitik

(2) die Anforderungen durch die gestiegenen Anteile von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund werden bisher vom Bildungswesen nicht ausreichend beantwortet; dabei handelt es sich vorwiegend um ein Problem der Bildungspolitik, das in die breitere Integrations- und Diversitätspolitik eingebettet ist

(3) aus der demografischen Entwicklung erwachsen im Zusammenspiel mit der Bildungsneigung Kapazitätsgrenzen im vorhandenen schulischen Bildungsangebot; dabei handelt es sich ebenfalls um ein Problem der Bildungspolitik, wobei aber auch die Frage nach dem Zusammenspiel von Bildung und Beruf und nach einer auch in der Nachfragentwicklung begründeten Kapazitätsfestlegung zu stellen ist.

(1) Arbeitslosigkeit und Übergangsprobleme von Jugendlichen

Obwohl Österreich im Europäischen Vergleich eine geringe Jugendarbeitslosigkeit und auch geringe Quoten von frühen BildungsabbrecherInnen hat, zeigen sich in diesen Bereichen ungünstige Entwicklungen. Die Vorteile gegenüber dem EU-Durchschnitt bei der Jugendbeschäftigung und -arbeitslosigkeit werden geringer, und auch die Quote der AbbrecherInnen ist im Steigen begriffen. Darüber hinaus gibt es lt. PISA einen Anteil von einem Viertel bis Drittel der Jugendlichen, deren Grundkompetenzen für ein gedeihliches Leben in der zukünftigen Gesellschaft nicht ausreichen werden.⁶⁵

Bezüglich des frühen Bildungsabbruches ist das Risiko in städtischen gegenüber ländlichen Regionen doppelt so hoch, und eine Reihe zusätzlicher Risikofaktoren treffen in Wien zu, wie erhöhte Arbeitslosigkeit in den Familien und ein stark erhöhtes Ausmaß von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund (siehe auch das 3. Problemfeld). Auch die Arbeitslosigkeit ist in Wien insgesamt erhöht, was sich auch auf die Jugendarbeitslosigkeit auswirkt. Weiters ist die Lehrlingsausbildung, die grundsätzlich einen positiven Übergangsfaktor darstellt, in Wien unterrepräsentiert (entsprechend ist die Erwerbsquote der 15-24-Jährigen etwa um 5-Prozentpunkte niedriger als in Österreich oder den umliegenden Regionen). Die Arbeitslosigkeit ist in Wien auch nach allen Bildungskategorien erhöht. Seit 2000 und vor allem bis 2005 ist die Jugendarbeitslosigkeit stärker angestiegen als die Arbeitslosigkeit der anderen Altersgruppen. Die durchschnittliche Verweildauer in Arbeitslosigkeit liegt bei Jugendlichen jedoch deutlich niedriger als in anderen Altersgruppen (bei zwei Drittel des Durchschnittes).

Insgesamt liegt der Bestand an jugendlichen Arbeitslosen etwas unter 10.000, wobei der Schwerpunkt bei den über 18-Jährigen liegt (etwa 80%), es ist also die Arbeitslosigkeit *nach* der Ausbildung, auch nach der Lehrausbildung, die den bei Weitem größeren Teil der Jugendarbeitslosigkeit ausmacht. Bei den unter 18-Jährigen macht der Lehrstellenmarkt den größten Teil aus, zwischen 1.500 und 2.000 im Durchschnittsbestand. Weibliche Jugendliche haben in der jüngeren Altersgruppe einen um mehr als 5 Prozentpunkte höheren Anteil. Die Betroffenheit von Jugendarbeitslosigkeit ist von etwa 30.000 auf

⁶⁵ Vgl. den PISA-ExpertInnenbericht, Schmich, Juliane (2009) 4.3 Eine Charakterisierung der Risikoschüler/innen: „In Österreich gehört jede/r zehnte/r Schüler/in in allen drei Grundkompetenzen zur Risikogruppe, welche nicht über ausreichende Basiskompetenzen verfügt. 8 % befinden sich bei zwei Grundkompetenzen in der Risikogruppe, und 12 % der Schüler/innen zählen in einer der drei Grundkompetenzen zur Risikogruppe.“ Download: <http://www.bifie.at/pisa2006eb-4-3>

50.000 gestiegen, wobei auch hier der größte Teil bei den über 18-Jährigen liegt. Die Betroffenheitsquote gemessen durch die Abgänge aus Arbeitslosigkeit relativ zur Bevölkerung ist von 15% im Jahr 1995 auf über 25% gestiegen, jedeR vierte Jugendliche macht also am Beginn der Erwerbskarriere Erfahrungen mit registrierter Arbeitslosigkeit.⁶⁶

Die Lehrstellen und die Lehrbetriebe gehen zurück, Jugendliche in JASG-Maßnahmen machen 4 - 5% der Lehrlinge und etwa 8% der von Arbeitslosigkeit betroffenen 15-18-Jährigen bzw. fast 50% des Bestandes an Lehrstellensuchenden aus. Der Druck am Jugendarbeitsmarkt nimmt zu, und es werden sehr viele Maßnahmen durchgeführt. Das Vertrauen in die Maßnahmenstruktur ist jedoch nicht mehr sehr groß, und es wurde auf der politischen Ebene unter starker Mitwirkung der SozialpartnerInnen die „Ausbildungsgarantie“ in Form der überbetrieblichen Lehrausbildung entwickelt. Diese Programmatik trifft aber nicht den Bereich der 20-25-Jährigen, der offensichtlich der größere Problembereich ist.

Für diese Gruppe ist de facto die Arbeitsmarktpolitik der wichtigste Handlungsbereich, für deren Wirksamkeit aber wesentliche Einschränkungen bestehen:

- erstens müssen Probleme bekämpft werden, die teilweise im Bildungswesen entstehen, daher wäre es auch sinnvoll diese Probleme dort zu bearbeiten, wo sie entstehen
- zweitens gibt es einen Teil der Jugendlichen, die zwischen Bildung und Beschäftigung „verloren“ gehen, daher müssen Möglichkeiten gefunden werden, diese Jugendlichen zu betreuen
- drittens ist der Aufgabenspielraum der Arbeitsmarktpolitik auf die Funktionsweise des Arbeitsmarktes und den Übergang in Beschäftigung begrenzt, die Probleme und Ansprüche der Jugendlichen haben aber ein viel weiteres Spektrum
- viertens ergeben sich aus dem mittlerweile gut konsolidierten Stand der Evaluierung und vergleichenden Policy-Forschung keine optimistischen Erwartungen in rein arbeitsmarktpolitisch ausgerichtete Jugendmaßnahmen, die für Österreich im Allgemeinen oder Wien im Besonderen realistischerweise keine wesentlichen Abweichungen erwarten lassen (das heißt natürlich nicht, dass diese Maßnahmen in deskriptiver Sicht überhaupt keine positiven Begleiterscheinungen haben)
- fünftens brauchen insbesondere die benachteiligten Gruppen unter den Jugendlichen besondere Maßnahmen, die den Handlungsspielraum und die Funktionen der Arbeitsmarktpolitik bei Weitem überschreiten.

Aus allen diesen Gründen ist ein Überdenken der Politik in diesem Bereich angebracht, und es gibt auch bereits seit Jahren in der international vergleichenden politiknahen Forschung eine Reihe von Vorschlägen darüber, in welcher Richtung erfolgreichere Maßnahmen und Politikstrategien ins Auge zu fassen wären. Inwieweit diese einleuchtenden Vorschläge in der besonderen Situation Wiens umsetzbar sind oder sich bereits als impraktikabel erwiesen haben, kann in diesem Rahmen leider nicht untersucht werden. Die folgenden Elemente können aus verschiedenen einschlägigen Studien und Reviews herausdestilliert werden:

⁶⁶ Vgl. auch die Detailauswertungen der Beschäftigungsintegration des Jahrganges 1980 durch Synthesis-Forschung: Österreich Download <http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/Endbericht-ersteinstieg.pdf>; Bundesländer Download http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/endbericht_bundeslaender_integriert.pdf. Die Tabellen A1 bis A3 im Anhang geben einen Überblick der Ergebnisse dieser Studien von Wien in Relation zu Österreich – es zeigt sich deutlich eine angespanntere Situation in Wien, bei geringeren Förderungen.

- „Education first“: Auch wenn viele Jugendliche dem Bildungswesen den Rücken gekehrt haben, brauchen sie weitere Bildungsleistungen um in der Zukunft bestehen zu können. Diese müssen anders aussehen als die herkömmliche Schule. Die Lehrlingsausbildung als Form von „employment first“ kann zwar einen Teil dieser Jugendlichen motivieren und ihnen bestimmte Kompetenzen vermitteln, aber zu einem anderen Teil scheitert sie an der Selektivität der Betriebe indem die Aufnahmevoraussetzungen eben nicht erfüllt werden, und auch daran, dass die Ausbildungskompetenzen und –kapazitäten nur bedingt vorhanden sind. In der einschlägigen Literatur ist klar, dass „work based learning“ viele Vorteile der Praxis haben kann, dass aber entsprechend hohe Kompetenzen und Kapazitäten bei den AnbieterInnen vorhanden sein müssen um diese Potentiale zu nutzen. Die Jugendlichen mit Übergangsproblemen sollten also dazu angehalten und befähigt werden, ihre Bildungslaufbahn fortzusetzen, was sicher nicht allein durch präventive Maßnahmen im Bildungswesen gewährleistet werden kann – geeignete zusätzliche Instrumente sind erforderlich.

- Damit nicht ein Teil der Jugendlichen zwischen Bildung (Bildungsabbruch) und Beschäftigung (keine Meldung beim AMS) verloren geht, müssen aufsuchende Aktivitäten und Mechanismen eingerichtet werden. Aus Beispielen anderer Länder wird an dieser Stelle den Kommunen eine wesentliche Rolle zugeschrieben, aufgrund der Kleinräumigkeit müssten diese Vorschläge für Österreich besonders gut umsetzbar sein. Die SchulabgängerInnen werden nach ihrem Verbleib recherchiert, und im Falle dass sie weder eine Beschäftigung noch einer weiteren Bildung nachgehen, wird ihnen ein Angebot gemacht.

- Individuelle Entwicklungspläne als Hebel für Weiterentwicklung und Eingliederung. Um den Bedürfnissen der Jugendlichen gerecht zu werden, soll ein vielfältiges Angebot an Aktivitäten entwickelt werden, das planmäßig und mit regelmäßigem Feedback umgesetzt wird. Hier können Bildungsangebote, Beschäftigungsmöglichkeiten, Praktika, Projektarbeiten, Gemeinwesenarbeit, politische und künstlerische Aktivitäten in individuell zugeschnittener Zusammensetzung kombiniert werden. Professionelle Jugendarbeit ist die gemeinsame Klammer dieser Aktivitäten, Bildungsinstitutionen sind zu eng, um diese vielfältigen Aktivitäten einzusetzen und zu überschauen. Die Entwicklung und Pflege dieser Angebote hat darüber hinaus innovative Bedeutung für das Gemeinwesen wie auch für das Bildungswesen und möglicherweise auch für Betriebe, die sich von Verkrustungen lösen können.

- Öffentlich geförderte soziale und Einkommensabsicherung außerhalb der Arbeitslosenversicherung (eine Art Stipendium) fungiert als Anreiz für die Umsetzung der Entwicklungspläne und diese wird auch an deren Umsetzung gebunden. „Aktivierung“ wird damit in einem breiteren Sinne eingesetzt als nur (mehr oder weniger unqualifizierte) Erwerbstätigkeit zur Bedingung für die Sozialleistungen zu machen. Positive Hilfen für die Integration in das gesellschaftliche Leben und Erwerbsleben sollen als öffentliche Aufgabe klar gemacht werden.

Wenn man davon ausgeht, dass zwischen 5 und 15% eines Jahrganges mit Problemen kleineren oder größeren Schwierigkeitsgrades rechnen müssen, so liegt die entsprechende Zahl an Jugendlichen aus einem Jahrgang der Größenordnung von 17.000 bis 20.000, die mit großer Sicherheit Unterstützung brauchen, bei grob unter 1.000 bis unter 3.000 Personen. *Im gesamten Bestand der 15-24-Jährigen*

multipliziert sich das auf 10.000 bis 30.000 und liegt in der Größenordnung der Betroffenheit von Arbeitslosigkeit in dieser Gruppe.

(2) Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund im Schulwesen

Der Anteil der SchülerInnen mit Migrationshintergrund liegt in Wien im Pflichtschulbereich um 50% gemessen an nicht-deutscher Muttersprache. Das Schulwesen geht mit dieser Entwicklung noch nicht adäquat um, wie in der aktuellen öffentlichen Diskussion mittlerweile unbestritten ist, und wie sowohl die Leistungstests als auch die weiteren Schulkarrieren zeigen. Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund differenziert sich zunehmend, und insbesondere Kinder und Jugendliche aus den traditionellen Zuwanderungsländern (ehemaliges Jugoslawien und Türkei) haben deutlich schlechtere Bildungskarrieren als Kinder und Jugendliche ohne Migrationshintergrund oder aus den EU-Ländern.⁶⁷ In der Sekundarstufe I liegt der Anteil der Haupt- und SonderschülerInnen unter den Wiener SchülerInnen mit türkischer oder ex-jugoslawischer Staatsbürgerschaft zusammen bei über 70 bis über 80% und der Anteil höherer Schulen in der Oberstufe liegt etwa bei der Hälfte der inländischen Jugendlichen (25-35% gegenüber fast 60%). Die Entwicklung der Lehrlinge zeigt im Zeitverlauf einen starken Rückgang an Lehrlingen mit nicht-österreichischer Staatsbürgerschaft, was teilweise mit Einbürgerungen zusammenhängen kann. Der aktuell vergleichsweise sehr geringe Anteil an BerufschülerInnen mit nicht-deutscher Muttersprache, wie auch die besonders starke Betroffenheit von Jugendlichen mit Migrationshintergrund von frühem Bildungsabbruch und Übergangsproblemen (wie auch entsprechende Befunde über Diskriminierungserfahrungen im deutschen Dualen System) sprechen jedoch nicht für diese Interpretation.

Verbesserungen in diesem Bereich werden in der Bildungspolitik stark diskutiert und ihre Realisierung hat für Wien eine besonders große Bedeutung.

(3) Demografie bedingte Kapazitätsfragen beim Bildungsangebot

Die in Modul 4 angewendete IBW-Bildungsstromprognose zeigt bei Fortsetzung des Schulwahltrends der Vergangenheit eine weitere Steigerung der weiterführenden Schulen und einen weiteren Rückgang der Lehrlingsausbildung. Die projizierte Steigerung der SchülerInnenzahlen gegenüber 2006 beträgt bis 2015 zwischen 5 und 10% und bis 2020 etwa 10%. In der Oberstufe ergibt sich für Wien v.a. eine starke Steigerung der AHS-Oberstufe. Die berufsbildenden Schulen (mittlere und höhere wurden zusammen projiziert) bleiben etwa konstant.

⁶⁷ Vgl. Bericht M4, Kap.4.2.6

4.2. Ungenützte Angebotspotentiale

(1) Arbeitslosigkeit

Im Bereich der Arbeitslosigkeit deutet sich in den letzten Jahren eine gewisse Entlastung an, insgesamt ergibt die Gesamtschau der verschiedenen Indikatoren aus den Modulen jedoch das Bild einer schwierigen Lage: Die Arbeitslosigkeit ist gegenüber den Vergleichsregionen erhöht, das Arbeitslosigkeitsrisiko ist in allen Bildungsstufen erhöht, die Aktivitätsquoten sind v.a. bei den niedrig und mittel Qualifizierten vergleichsweise (und tendenziell stärker bei Frauen) geringer, und bei den höher Qualifizierten ergibt sich ein besseres aber auch kein durchgreifend günstiges Bild einer lebendigen Nachfragekonstellation. Auch die Langzeitarbeitslosigkeit konzentriert sich auf Wien (45% der Langzeitarbeitslosen sind in Wien registriert), und die Vermittlungsversuche des AMS gestalten sich mit 10 Versuchen pro realisierter Vermittlung schwierig. Die Beveridge-Kurve als Indikator für strukturelle Probleme am Arbeitsmarkt zeigt für Wien im Vergleich zu Österreich seit längerem eine Verstärkung struktureller Probleme an.

Im Bereich der Arbeitslosigkeit der Erwachsenen zeigt sich insbesondere das hohe Engagement der Arbeitsmarktpolitik im Bereich der Qualifizierung. Im Jahr gehen etwa 70.000 Personen aus Arbeitslosigkeit in Schulung über und etwa 60.000 Personen gehen umgekehrt von Schulungen in Arbeitslosigkeit über. Gegenüber den Angaben in der Mikrozensus-Erhebung zur Weiterbildung (ca. 150.000 TeilnehmerInnen) fördern die AMS Weiterbildungsmaßnahmen etwa die Hälfte der TeilnehmerInnen. Die Förderaktivität im Vergleich zum Arbeitslosenbestand ist in Wien nicht wesentlich unterschiedlich von Österreich, es zeigen sich etwas andere Muster im zeitlichen Verlauf.

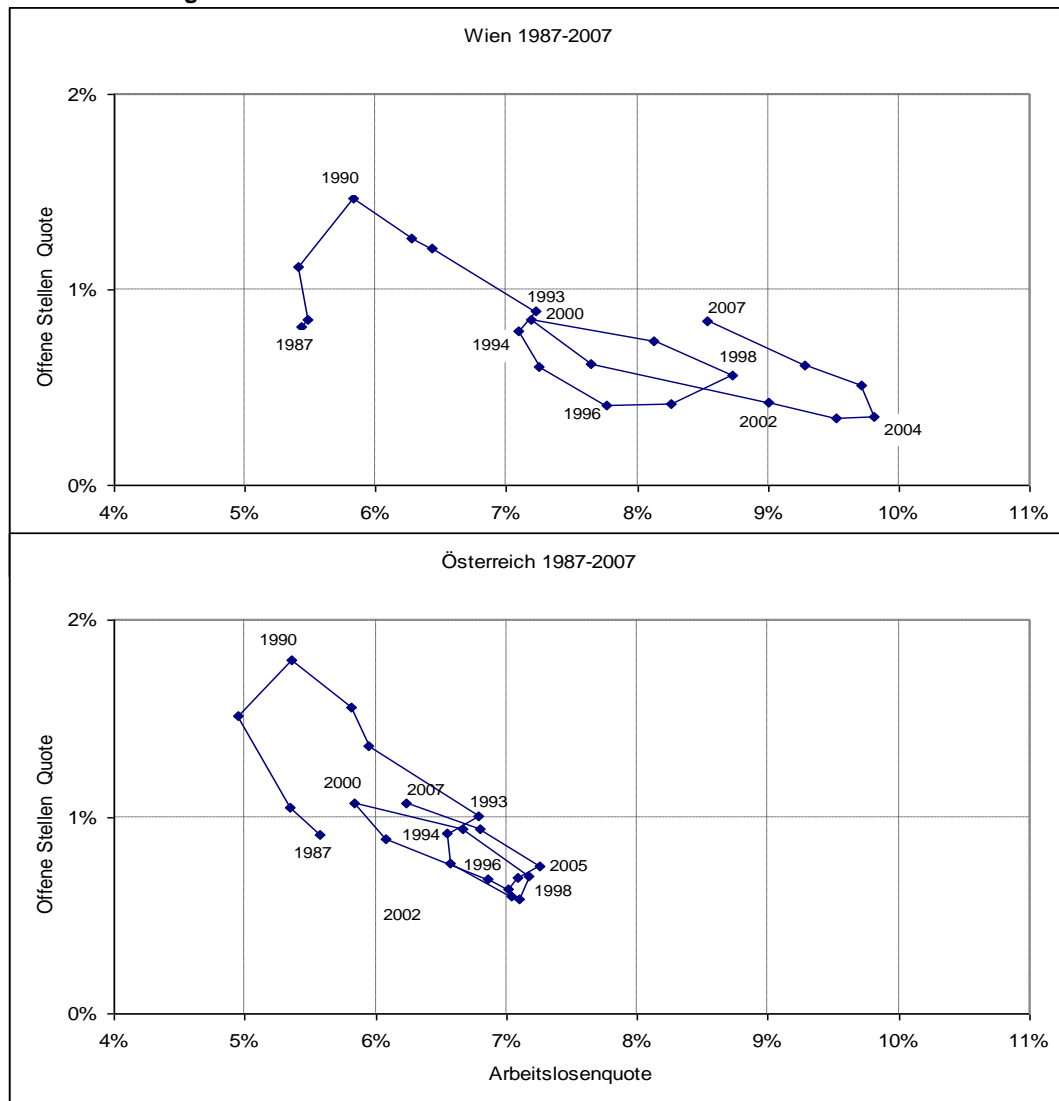
Die registrierten Vermittlungen und auch die registrierten Vermittlungsversuche sind gegenüber der Schulungsaktivität – auch aufgrund der angestrebten Förderung von Eigenaktivität – von geringerer Bedeutung. Die Abgänge in Beschäftigung machen etwa das 10-Fache der registrierten Vermittlungen aus (etwa 90.000), ein hoher Anteil der von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen findet also selbsttätig eine neue Beschäftigung. Etwa ebenso viele Personen wie in Beschäftigung abgehen verlassen jedoch mit ihrem Abgang aus der Arbeitslosigkeit gleichzeitig (zumindest vorübergehend) auch das Arbeitskräftepotential.

Angesichts der gemischten Ergebnisse von wissenschaftlichen Evaluierungen zu arbeitsmarktpolitischen Schulungsaktivitäten im internationalen Raum ist die Frage nach der Effizienz der Ausbildung angebracht. Es gibt auch manche detaillierte Untersuchungen und viele verstreute Hinweise dafür, dass die arbeitsmarktpolitische Ausbildungsaktivität im Hinblick auf die Qualität Probleme aufwerfen könnte (Kostendruck, kurzfristige Disponierung im Rahmen von Stop-go-Politik,

niedriger Status, Qualifikationsmängel, hohe Unsicherheit und niedrige Bezahlung des Trainingspersonals sind immer wieder auftauchende Hinweise in diesem Zusammenhang).⁶⁸

Die Qualifikation der arbeitslos registrierten Personen weicht sehr stark von den Erwerbstätigen ab, etwa die Hälfte ist ohne formale Berufsqualifikation und ein weiteres Drittel verfügt über einen Lehrabschluss. Der Stellenandrang ist insbesondere bei den Unqualifizierten sehr hoch, so dass hier die Vermittlungsprobleme zu erwarten sind, wenn nicht eine Ausweitung der Beschäftigung stattfindet.

Abb.17: Beveridge-Kurve 1987 bis 2007



Quelle: AMS-Daten, eigene Berechnung und Darstellung

⁶⁸ Vgl. Mosberger, Brigitte / Sturm, René, Hg.(2006) Zwischen Lifelong Learning, Qualitätsdebatte und Werkvertrag. Beiträge im Anschluß an die Fachtagung 'Kompetenzen, Berufsfelder und Arbeitsbedingungen von TrainerInnen' vom 5. Oktober 2005 in Wien. AMS-Report 53. Wien: AMS [Download: <http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/AMSreport53.pdf>]; Magazin Erwachsenenbildung.at, Ausgabe Nr. 4, Juni 2008: Qualifiziert für die Erwachsenenbildung? Professionalität in der Diskussion [Download: <http://erwachsenenbildung.at/fileservers.php?id=93>] Zilian, Hans-Georg /Lassnigg, Lorenz /Wroblewski, Angela (1999): Arbeitslosenschulung in der flexibilisierten Wirtschaft: Am Beispiel der Evaluierung und der Analyse eines Schulungssystems. München: Hampf Verlag.

Aus den Analysen ergibt sich kein eindeutiges Bild für die Erklärung der vergleichsweise hohen Arbeitslosigkeit in Wien. Viele Anzeichen deuten auf eine mangelnde Beschäftigungsdynamik (geringe Aktivitäts- und Erwerbsquoten, gestiegene Jugendarbeitslosigkeit) hin, bei gleichzeitiger Verstärkung eines sekundären Arbeitsmarktsegmentes⁶⁹ und einer Verfestigung des Stocks an un- oder wenig qualifizierten Personen mit geringen Aussichten einer nachhaltigen Vermittelbarkeit. Aus diesen Merkmalen kann geschlossen werden, dass in der Arbeitsmarktpolitik dem Aspekt der Existenzsicherung hohes Gewicht zukommt.⁷⁰ Wenn gleichzeitig der Übergang in das Sozialsystem mit Stigmatisierung und mit weiterem Ausschluss aus der Beschäftigung verbunden ist, so fragt sich, wie diese Konflikte in der Arbeitsmarktpolitik bearbeitet werden (inwieweit etwa versucht wird, eigentlich soziale Probleme der Existenzsicherung mit Mitteln der Arbeitsmarktförderung zu lösen, was möglicherweise in hohem Maße Förderketten, bzw. Bewegungen zwischen Schulung und Arbeitslosigkeit bedingt). Eine weitergehende Analyse dieser Vorgänge und der Effektivität und Effizienz der Schulungen wäre nötig, um diese Fragen besser zu klären. Eine nachhaltige Lösung dieser immer gegebenen Schnittstellenprobleme ist letztlich nur durch ein entsprechendes System sozialer Grundsicherung möglich.

(2) Weitere Beschäftigungsreserven

Weitere Beschäftigungspotentiale über die Arbeitslosigkeit hinaus haben die Untersuchungen von Beschäftigungswünschen Unbeschäftigter und Teilzeitbeschäftigter ergeben. Auch überschneiden sich die Angaben in der Arbeitskräfteerhebung nur zum Teil mit der registrierten Arbeitslosigkeit. Ein Viertel der Arbeitslosen lt. AKE gibt an, keine Kontakte zum AMS zu haben (v.a. MigrantInnen, BerufseinsteigerInnen und Frauen sind in dieser Gruppe vertreten). Umgekehrt gibt es eine etwa gleich hohe Zahl an registrierten Arbeitslosen, die nach ihren Angaben in der Arbeitskräfteerhebung nicht nach Arbeit zu suchen. Da die AKE immerhin die Basis für die EU-Berechnung der Arbeitslosigkeit ist, verdienen diese Aspekte nähere Aufmerksamkeit.

Abgesehen von der Erfassung der Arbeitslosigkeit gibt es noch weitere Fragestellungen für die Feststellung des Arbeitsangebotes. Insgesamt drücken etwa zusätzlich ebenso viele Personen einen Wunsch nach Ausweitung ihrer Beschäftigung aus, wie der Bestand an Arbeitslosen ausmacht. Das ungenutzte Erwerbspotential lt. AKE liegt demnach bei 80.000 Personen bzw. bis zu 50.000 Vollzeitäquivalenten. Im Vergleich zu 16% der registrierten Arbeitslosen haben höhere Anteile der Arbeitslosen lt. AKE (25%) sowie der stillen Reserve und der Unterbeschäftigten eine höhere Bildung (35-40%).

⁶⁹ Das „sekundäre Arbeitsmarktsegment“ beschreibt die Bereiche des Beschäftigungssystems, die durch niedrige Einkommen, schlechte Arbeitsbedingungen, instabile und unsichere Beschäftigung etc. gekennzeichnet sind. Es ist nicht zu verwechseln mit der Unterscheidung zwischen dem „ersten“ regulären Arbeitsmarkt, und den verschiedenen Formen von geförderter Beschäftigung im „zweiten“ Arbeitsmarkt.

⁷⁰ Einen Einblick in die Probleme in diesem Bereich geben: Hausegger, Trude et al. (2008) Die „Aufsuchende Vermittlungsunterstützung“ und ihre Ausdifferenzierungen. Bericht der begleitenden Evaluierung. Wien: AMS/Prospect [Download: http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/aufsuchende_vermittlungunterstuetzung_wien.pdf]; Dornmayr, Helmut et al. (2008) Integration von formal Geringqualifizierten in den Arbeitsmarkt. Wien: AMS/ÖIBF, IBW. [Download: http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/Endbericht_Geringqualifizierte_2008.pdf].

Im Falle von Engpässen kann man also von einer zusätzlich mobilisierbaren Reserve ausgehen, und dies bedeutet auch, dass es bei Besetzungen von Stellen – außer den Beschäftigten – jeweils zusätzliche Potentiale in dieser Reserve gibt, die mit den Arbeitslosen in Wettbewerb stehen und vielleicht oft rascher mobilisierbar sind als Standardbeschäftigte.

4.3. Weiterbildung

Weiterbildung zeigt nachweisbare positive Effekte im ökonomischen wie auch in breiteren gesellschaftlichen Bereichen. Daher wird auf politischer Ebene weithin eine Ausweitung der Beteiligung gefordert, die empirischen Erhebungen zeigen jedoch – wenn man Umstellungen in den Datenbasen berücksichtigt – seit einigen Jahren bereits national wie international eher eine stagnierende oder sogar rückläufige Beteiligung. In Österreich gibt es verschiedene politische Initiativen seitens der Sozialpartner wie auch der Regierung, um die Förderung der Weiterbildung im Rahmen des lebenslangen Lernens zu verstärken.

Wien zeigt im Vergleich mit den Bundesländern nach den vorhandenen Informationen (MZ 2003; AKE) eher eine unterdurchschnittliche Weiterbildungsaktivität. Wenn man nach Geschlechtern trennt, und für Bildung, berufliche Position, Alter und Migrationshintergrund kontrolliert, so liegt in den letzten Jahren aufgrund der AKE-Auswertungen Wien in der Weiterbildungsbeteiligung der Männer gemeinsam mit Salzburg und Kärnten mehr oder weniger deutlich hinter den sechs anderen Bundesländern und auch bei den Frauen liegen drei Bundesländer signifikant höher als Wien.

Die Beteiligung an Weiterbildung erfolgt nach Auswertungen des MZ 2003 vorwiegend zum Zwecke der Verbesserung der Beschäftigungs- oder Karrieremöglichkeiten. Im Vergleich zur AMS Weiterbildung, die im wesentlichen eingesetzt wird, wenn der Fall der Arbeitslosigkeit bereits eingetreten ist, kann Förderung der Weiterbildung im Prinzip eingesetzt werden um Beschäftigung zu sichern oder berufliche Mobilität zu fördern, oder aber um für die Beeinträchtigung von Chancengleichheit zu kompensieren.

Grundsätzlich kann man also zwei Aufgabenstellungen für die Weiterbildungspolitik und –förderung festhalten:

- Angebote zur Kompensation der Chancenungleichheit in der Erstausbildung wären im Bereich der Zugänglichkeit zur Berufsreifeprüfung und der Förderung von unterstützenden Kursen erforderlich.
- Im Bereich der Förderung von Weiterbildung zur Sicherung von Beschäftigung oder der Förderung beruflicher Mobilität besteht die große Herausforderung darin, die für diese Ziele zu mobilisierenden benachteiligten Zielgruppen tatsächlich für eine Steigerung der Beteiligung zu gewinnen.

Die weiter oben zitierten pessimistischen Ertragschätzungen für die Förderung von Weiterbildung von wenig qualifizierten Personen machen über ökonomische Überlegungen hinausgehende soziale und gesellschaftliche Zielsetzungen und Ansprüche im Bereich der Weiterbildung und Erwachsenenbildung notwendig. Da mit dem Bildungs- und Kompetenzniveau nicht nur unmittelbare ökonomische Erträge,

sondern auch viele weitere sozial wertvolle Effekte verbunden sind, wie bessere Gesundheit, zivilgesellschaftliches oder politisches Engagement, oder insgesamt bessere Lebensqualität, ist eine Förderung der Erwachsenen- oder Weiterbildung im Sinne des lebensbegleitenden Lernens als politische Aufgabe zu sehen, die über eine enge ökonomische Aufgabenstellung hinausgeht. Breitere bildungspolitische Zielsetzungen könnten über Umwege (Stichwort Sozialkapital: mehr Kontakte und Verbindungen mit anderen Menschen) letztlich auch zu besseren ökonomischen Wirkungen führen. Eine genauere Analyse der vorhandenen Bedürfnisse in den verschiedenen Zielgruppen ist erforderlich.

(1) Förderung von benachteiligten Zielgruppen

Die Weiterbildungsteilnahme in Wien ist unterdurchschnittlich, und es gilt auch hier der bekannte Matthäus-Effekt, demzufolge Personen mit besseren Bildungsvoraussetzungen sich auch mehr weiterbilden und auch mehr gefördert werden. In der Wiener Bevölkerung und auch unter den Erwerbstätigen sind Personen mit geringem formalem Bildungsniveau stark repräsentiert, und diese Personen machen insbesondere auch die Hälfte der Arbeitslosen aus, mit sehr hohen Stellenandrangziffern.

Ausbildungsaktivitäten im Bereich der Arbeitsmarktpolitik haben hohes Gewicht, aber es ist oft zu spät, mit Ausbildungsmöglichkeiten auf die Arbeitslosigkeit zu warten, da nach dem Stand der Forschung eine Teilnahme an Weiterbildung v.a. bei älteren und wenig gebildeten Personen hauptsächlich der Beschäftigungssicherung dient. Wenn also die Beschäftigung bereits verloren ist, kann sie aber offensichtlich nicht mehr gesichert werden. Überdies ist nach dem Stand der Forschung bei diesen benachteiligten Personengruppen eine zusätzliche Förderung auch aufgrund ihres Mangels an materiellen Ressourcen (und nicht allein aufgrund des Zeitmangels, der für andere Personengruppen im Vordergrund steht) besonders nötig. Eine Schwerpunktsetzung bei Fördermaßnahmen zugunsten dieser Personengruppen wird generell – auch von marktwirtschaftlichen Ansätzen her – befürwortet, auch wenn diese nach heutigem Stand der Forschung mit großen Problemen der Kosteneffizienz verbunden sind. Die Förderung der Weiterbildung kann also mit rein ökonomischen Argumenten letztlich nicht begründet werden und bedarf weiterer gesellschaftspolitischer Begründungen. Das ist ein weiterer Punkt, warum rein arbeitsmarktpolitisch motivierte Interventionen zu kurz greifen.

Eine Analyse der Motive für die Weiterbildung der insgesamt eher besser gestellten und besser qualifizierten TeilnehmerInnen im österreichischen Mikrozensus hat ergeben, dass vorwiegend „expansive“ Motive der beruflichen Weiterentwicklung das Verhalten prägen. Sowohl Motive der „Sicherung“ des Erreichten, und insbesondere Motive der beruflichen Veränderung (Mobilität) haben demgegenüber einen geringen Stellenwert in Österreich. Indirekt drücken sich in diesem Bild auch die Aktivitäten der AMS Weiterbildung aus, die ja einen hohen Anteil an der Weiterbildung stellt, wo aber Förderung von beruflicher Mobilität lange Zeit nicht so sehr im Vordergrund stand.

Wenn man die Vorteile von vollzogener Weiterbildung aus der Sicht der TeilnehmerInnen betrachtet, so kann für die weniger gebildeten und beruflich schlechter gestellten TeilnehmerInnen, die zwar eine niedrigere Teilnahmewahrscheinlichkeit haben – mit den unzureichenden verfügbaren Informationen – festgestellt werden, dass von dieser Gruppe keine geringeren Vorteile wahrgenommen werden. Offensichtlich werden diese Vorteile in den wenig qualifizierten Zielgruppen jedoch nicht ausreichend als Anreize antizipiert bzw. sind auch die finanziellen und anderen Barrieren für eine Beteiligung zu hoch, so dass die Beteiligung trotz der realisierten Vorteile viel geringer ist als bei anderen Gruppen.

Analysen weisen auch darauf hin, dass das informelle Lernen komplementär zur Teilnahme in nicht-formalen Kursangeboten ist – informelles Lernen ist also nicht unbedingt als Alternative zur Beteiligung in Kursangeboten zu sehen. Auch zeigt sich bei Personen, die formal „unterqualifiziert“ beschäftigt sind (deren Beschäftigung also auf einem gegenüber dem realisierten Ausbildungsniveau höheren Qualifikationsniveau liegt) eine erhöhte Weiterbildungsteilnahme. Dies weist ebenfalls auf eine Komplementarität von informellem Lernen und Beteiligung in nicht-formalen Angeboten hin.⁷¹ Die Mobilisierung dieser Personengruppen bedeutet also eine hohe Herausforderung, weil sowohl Barrieren verschiedenster Art vorhanden sind, als auch ausreichende Anreize für eine Teilnahmeentscheidung nicht immer gesehen werden.

Aus einer näheren Betrachtung der Teilnahmestrukturen der beruflichen Weiterbildung in Wien kann man unter einigen zusätzlichen Annahmen *grundsätzliche quantitative Eckpunkte (ein Mengengerüst) für eine Förderstrategie formulieren*, und damit Größenordnungen für ein entsprechend gezieltes Angebot entwickeln (allgemeine Weiterbildung umfasst tlw. wenig aussagekräftige Angebote, wie insbesondere die Fahrschulen).

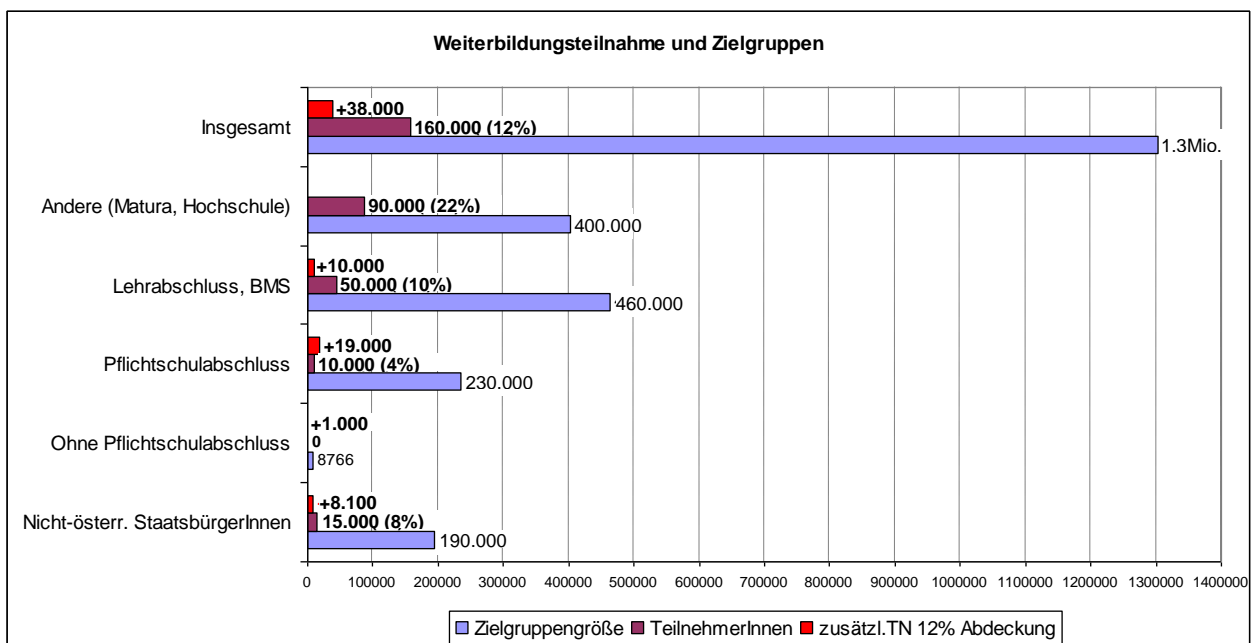
Ausgehend von der Weiterbildungsteilnahme nach dem Niveau der Erstausbildung liegt nach Detailauswertungen des MZ 2003 die Beteiligung von Personen mit mindestens Matura deutlich über dem Durchschnitt und die Beteiligung von weniger Gebildeten deutlich unter dem Durchschnitt. Die Teilnahme-Intensität gemessen an den durchschnittlichen Teilnahmestunden ist bei den weniger Gebildeten etwas höher. Die geschlechtsspezifischen Teilnahmequoten sind bei den höher Gebildeten und bei den PflichtschulabsolventInnen zugunsten der Männer ungleich, nach dem Alter sind die über 50-Jährigen in allen Gruppen deutlich weniger weiterbildungsaktiv, bei den höher Gebildeten haben die mittleren Jahrgänge eine deutlich höhere Beteiligung, während sich bei den weniger Gebildeten diese nicht von den Jüngeren unterscheiden. Jugendliche sind vor allem unter den PflichtschulabsolventInnen mit 50% höher vertreten als in den anderen Gruppen.

Wenn man die Angaben der TeilnehmerInnen im MZ 2003 über Förderungen für ihre Weiterbildung heranzieht, so sieht man, dass diese finanziellen Aufwendungen von den Begünstigten selbst in nur sehr geringem Maß zur Kenntnis genommen werden: insgesamt 7% geben eine Förderung an (höher

⁷¹ Lassnigg, Lorenz / Vogtenhuber, Stefan / Kirchttag, Rafael (2008) Lebenslanges Lernen in Österreich. Ausgaben und Entwicklung der Beteiligungsstruktur. IHS-Forschungsbericht. Wien: IHS [Download: <http://www.equi.at/dateien/LLL-Ausgaben-Beteiligung-200.pdf>]; Lassnigg, Lorenz; Vogtenhuber, Stefan; Steiner, Peter M. (2007), Finanzierung und Förderung von lebensbegleitendem Lernen in Österreich, in: Arbeiterkammer Wien (Hrsg.), Weiterbildung und Lebensbegleitendes Lernen. Vergleichende Analysen und Strategievorschläge für Österreich, Materialien für Wirtschaft und Gesellschaft, Nr. 102, Wien, S. 44-69. [Download: <http://wien.arbeiterkammer.at/www-403-IP-37511.html>]

Gebildete fast doppelt so häufig, und unter den weniger gebildeten Gruppen zwischen 3 und 8%). Förderungen von Unternehmen werden am häufigsten wahrgenommen, die öffentlichen Förderungen werden jedoch nur von maximal 3% der TeilnehmerInnen in allen Gruppen wahrgenommen (absolut etwa von hochgerechnet 5.000 Personen Förderungen von Land, Gemeinde oder Interessenvertretungen, sowie etwa von 3.000 Personen steuerliche Absetzbarkeit für 2003; im Vergleich dazu werden für 2006 allein etwa 7.000 Bildungskonto-Förderungen ausgewiesen – hier besteht also eine große Diskrepanz zwischen der Kenntnisnahme der Geförderten und den tatsächlichen Förderungen). 12% der TeilnehmerInnen geben eigene Aufwendungen für Teilnahmegebühren an, ebenfalls häufiger unter den höher Gebildeten (22%), aber in allen Gruppen werden zumindest in geringem Maße Teilnahmegebühren aufgebracht (4-10% der TeilnehmerInnen).

Abb.18: Weiterbildungsteilnahme nach Zielgruppen



Nicht-österreichische StaatsbürgerInnen unabhängig von ihrem Bildungsstand zusammengefasst
 Absolutzahlen, grob gerundet
 Quelle: Statistik Austria, MZ 2003, eigene Berechnung

Wenn man nun von diesen rudimentären Informationen über die Beteiligungsstrukturen an Weiterbildung in Wien lt. dem Mikrozensus 2003 ausgeht, so kann man unter sehr groben Annahmen Eckwerte für die Förderung der Teilnahme der benachteiligten Zielgruppen (MigrantInnen nach Staatsangehörigkeit, Personen ohne Pflichtschulabschluss, Personen nur mit Pflichtschulabschluss) abschätzen. Dabei kann man von der sehr einfachen Annahme ausgehen, dass die Differenz der benachteiligten Gruppen zur durchschnittlichen Beteiligung von 12% ausgeglichen werden soll. Tab.A4 im Anhang zeigt die geschätzten Werte der Beteiligung für die drei Zielgruppen und die groben Hochrechnungen nach den geschätzten Finanzierungsrelationen auf eine Teilnahmequote von 12% in allen Zielgruppen.

Wenn man aufgrund der einfachen *Zielannahme der Erreichung nur der durchschnittlichen Beteiligungsquote in allen benachteiligten Zielgruppen* nach den vorhandenen Parametern der Teilnahmedauer lt. MZ das Ausmaß der erforderlichen zusätzlichen Teilnahme in Wien errechnet, so ergibt sich das Erfordernis einer zusätzlichen Teilnahme von etwas unter 40.000 Personen im Ausmaß von durchschnittlich etwas weniger als 110 Stunden pro TeilnehmerIn (Die Berechnungen finden sich in Tab.A4 im Anhang).

Da der Mikrozensus keine ausreichenden finanziellen Informationen enthält kann man aufgrund der von den kleineren Unternehmen lt. CVTS3 angegebenen Durchschnittsstundensätze die möglichen Größenordnungen der finanziellen Implikationen grob hochrechnen. Bei einem Satz von EUR 27 pro TeilnehmerInnenstunde ergibt sich aus den Eckwerten ein zusätzlich erforderliches Finanzvolumen von 111 Mio. EUR in einem Jahr. Dies ist nur ein sehr grober Anhaltspunkt, der mit vielen Unsicherheiten in den Basisdaten behaftet ist. Z.B. sind die Zielgruppengrößen mit Unsicherheit behaftet, da beispielsweise die Personen ohne Pflichtschulabschluss mit Sicherheit beträchtlich unterschätzt werden, ebenso werden die Personen mit Migrationshintergrund durch die Staatsbürgerschaft nur sehr unzureichend erfasst (hier sorgen die auch enthaltenen höher Gebildeten für einen gewissen Ausgleich). Auch das errechnete Finanzvolumen ist als sehr grober Anhaltspunkt zu sehen.

Der errechneten zusätzlichen Teilnahmen entsprechen etwas über 4 Mio. TeilnehmerInnenstunden, oder über 500.000 TeilnehmerInnen-Tage, die über angenommene Gruppengrößen in Kurstage umgerechnet werden können. Bei Gruppengrößen von 10 bis 20 TeilnehmerInnen wären es 25.000 bis 50.000 zusätzliche Kurstage. Unterstellt man eine lehrende Person mit durchschnittlich 200 Tagen im Jahr ergeben sich zusätzliche personelle Erfordernisse zwischen 130 und 250 Personjahren (die auf mehr oder weniger Lehrende aufgeteilt werden können).⁷²

Eine wesentliche Frage der Weiterbildung von benachteiligten Personengruppen besteht in der Entwicklung eines geeigneten Förderinstrumentariums in Abstimmung mit den AMS-Förderungen, wobei auf die Bedürfnisse und Motivationen der Zielgruppen besonders einzugehen ist. Gegenüber den berechtigten engen arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen wäre eine ergänzende Weiterbildungsstrategie weiter zu fassen, und sollte auch die Fragen von Stipendien und insbesondere auch der Anerkennung von informell erworbenen Kompetenzen berücksichtigen.

⁷² Die Angaben in M4 über das Angebot enthalten Informationen über das Personal, die Zahl der Veranstaltungen und die Teilnahmen, leider nicht über das Stundenausmaß. Wenn man die Informationen aus dem Mikrozensus als Plausibilitätskontrolle heranzieht, so ergeben sich problematische Relationen. Aus dem MZ errechnen sich 11,2 Mio. TeilnehmerInnenstunden, die auf 12,5 Teilnahmen pro Veranstaltung umgerechnet werden können; es ergeben sich bei dieser Gruppengröße 890.000 Veranstaltungsstunden in ca. 20.000 Veranstaltungen (im Durchschnitt 45 Stunden pro Veranstaltung). Bezieht man dieses Arbeitsvolumen auf die hochgerechneten Angaben zum Personal in beruflichen Angeboten (4.300 Angestellte und 14.800 Freiberufliche, insgesamt 19.100), so ergeben sich pro Person nur 60 Veranstaltungsstunden im Jahr (bei 40 Wochen nur 1,5 Stunden pro Woche). Umgekehrt könnte nach den für die Schätzung des zusätzlichen Bedarfes zugrundegelegten Annahmen das Veranstaltungsangebot von 350 (bei 20 TeilnehmerInnen pro Veranstaltung und 1.600 Jahresstunden VZÄ) bis 700 (bei 10 TeilnehmerInnen pro VA) Vollzeitäquivalenten durchgeführt werden. Hier besteht also noch beträchtlicher Aufklärungsbedarf.

(2) Ansätze bei Unternehmen

Trotz der dauernden Hinweise auf die Wichtigkeit von Weiterbildung ist die tatsächliche Aktivität in weiten Bereichen rückläufig.⁷³ Einen sehr großen Teil an Weiterbildungsförderung bringen die Unternehmen auf, Diese Aktivitäten sind aber nicht gleichmäßig unter den Unternehmen verteilt, Im Modul 2 werden die Angaben im Wiener Beschäftigungs- und Qualifizierungsmonitor (BQM) näher untersucht (die Daten der Europäischen Erhebung CVTS3 werden leider von Statistik Austria für wissenschaftliche Auswertungen bisher nicht weitergegeben und können daher nicht für einen Vergleich herangezogen werden).⁷⁴

Fast die Hälfte der Unternehmen gibt im BQM an regelmäßig weiterzubilden, etwa 20% beteiligen sich selten und die übrigen 30% nie. In den Einstellungen und Meinungen zum Nutzen und Einsatz der Weiterbildung sind sich die weiterbildungsaktiven Betriebe mit regelmäßiger und seltener Weiterbildung ähnlich, während sich die nie weiterbildenden Betriebe in einigen Aspekten unterscheiden.

- So wird zu den positiven Beiträgen der Weiterbildung wie Motivationssteigerung, Produktivitätserhöhung und Personalversorgung von allen Gruppen tendenziell *zugestimmt*, von den nie weiterbildenden Betrieben *jedoch viel weniger deutlich*. Einigkeit und Zustimmung besteht in der Aussage, dass die vorhandenen MitarbeiterInnen den Ansprüchen entsprechen, wie auch dass es nicht schwierig sei, den WB-bedarf festzustellen und dass Förderungen kein ausreichender Grund für Weiterbildung seien. Auch sei es nicht schwierig geeignete Angebote zu finden (wobei dies nicht aktive Betriebe weniger deutlich ausdrücken). Einigkeit, wenn auch weniger stark ausgedrückt, besteht auch darin, dass durch Weiterbildung keine Gefahr der Abwanderung von ArbeitnehmerInnen bestehe, sowie dass rechtliche und organisatorische Änderungen keinen ausreichenden Grund für Weiterbildungsinvestitionen darstellen würden.

- In *gegensätzliche Richtungen* gehen die Antworten der WB-aktiven gegenüber den nicht-aktiven Betrieben v.a. bei Aspekten, die die Unterstützung von Innovation und Veränderung durch Weiterbildung (neue Produkte, neue Märkte, neue Maschinen) sowie die Unternehmenskultur (Strategie, Fluktuation, MitarbeiterInnenmitwirkung) betreffen. Die weiterbildungsaktiven Betriebe geben (teilweise wenig deutlich) zustimmende Antworten, die nicht WB-aktiven Betriebe geben jedoch ablehnende Antworten. Bei den Erfahrungen, Effekten und Aufwendungen betonen die nicht-aktiven Betriebe Kosten, Zeitaufwand und geringes Kosten-Nutzen-Verhältnis, obwohl sie wenige Erfahrungen angeben und Neueinstellungen präferieren.

Es wurde auch gefragt, unter welchen Umständen oder Bedingungen eine künftige Weiterbildung denkbar wäre. Man kann wirtschaftliche und technologische, organisatorische Argumente und solche, die sich direkt auf den Weiterbildungsmarkt beziehen, unterscheiden. Eine Verbesserung des Weiterbildungsmarktes durch bessere Transparenz, bessere Qualität des Angebotes, bessere Information über Kosten und Erträge sowie bessere Beratungsleistungen können sich jeweils etwa

⁷³ Lassnigg L (2008) Wer finanziert die Weiterbildung in Österreich? Neueste Daten und Trends. Beitrag zum Workshop: "Wer finanziert Lebensbegleitendes Lernen?", 29.10.2008, AK-Wien. [Download: <http://www.equi.at/dateien/ak-wbfin-okt08-pdf.pdf>]

⁷⁴ Eine österreichweite Analyse des Weiterbildungsverhaltens von KMU bis 250 Beschäftigten kommt teilweise zu anderen Ergebnissen. Oberholzner, Thomas / Dorr, Andrea (2008) Weiterbildung in Unternehmen - Schwerpunkt KMU. Wien: KMU FORSCHUNG AUSTRIA. [Download: http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/Weiterbildung_Unternehmen_Schwerpunkt_KMU_2008.pdf].

10% der nicht weiterbildenden Betriebe als Grund, künftig doch eine Weiterbildung durchzuführen, vorstellen. Bei den markt- und technologiebezogenen Argumenten ist die Überzeugungskraft höher, bei den organisatorischen Argumenten geringer. Auch Vorschläge seitens der MitarbeiterInnen könnten für 17% der nicht ausbildenden Unternehmen zu einer Meinungsänderung führen. Wenn es auch bei manchen Antworten Widersprüche zu anderen Aussagen gibt, *so kann doch ein Erweiterungspotential bei zumindest 10 bis 15% der nicht ausbildenden Betriebe gesehen werden.*

Wenn man von etwa 40.000 privatwirtschaftlichen Betrieben mit mindestens 1 Beschäftigten,⁷⁵ und insgesamt etwas weniger als 500.000 Beschäftigten in diesen Betrieben ausgeht, so sind – wenn die Relationen des BQM repräsentativ sind – etwa 12.000 Betriebe als nicht weiterbildungsaktiv anzunehmen. Davon wären 1.200 bis 1.800 Betriebe nach den Antworttrends im BQM jedenfalls für Weiterbildung zu gewinnen. Auch bei den Betrieben, die selten weiterbilden würden die Verbesserungen am Weiterbildungsmarkt in Richtung einer Erweiterung der Aktivitäten wirken. Dies könnte die Zahl der potentiell zusätzlich teilnehmenden Betriebe etwa verdoppeln. Je nach Zahl und Einbeziehung von Beschäftigten könnte dies bei nur einem Beschäftigten zumindest 2.500 bis gegen 4.000 weitere Teilnahmen bewirken, bei Einbeziehung von mehr als einem Beschäftigten würden entsprechend mehr zusätzliche Teilnahmen erfolgen.

Das Potential ist, verglichen zur obigen Analyse der Zielgruppen also eher gering. Es ist auch zu berücksichtigen, dass bei Unternehmen mit hohen Barrieren die Konzentration auf benachteiligte oder wenig qualifizierte Zielgruppen vermutlich nicht greift.

Im Bereich der Unternehmen sollten insbesondere für die kleinen Unternehmen die Praktiken im Zusammenhang mit Qualifizierungsprozessen näher untersucht werden, etwa das Zusammenspiel zwischen informellem Lernen, Einsatz von non-formalen Maßnahmen im Rahmen von Erwachsenenbildung und Weiterbildung und Lehrlingsausbildung. Forschungsergebnisse deuten auf unterschiedliche Praktiken von kleinen und großen Unternehmen in Weiterbildungsmärkten und die begrenzte Anwendbarkeit des ökonomischen *rational-choice*-Kalküls auf kleine Betriebe hin. Bisherige Ansätze von Förderungen zeigen unterschiedliche Ergebnisse, von gut funktionierenden Qualifizierungsverbänden, bis zu begrenzten Reichweiten von Ansätzen der Qualifizierungsberatung.

4.4. Innovation

Innovationspolitik kann nichts garantieren, dennoch hat sich in der Forschung weithin die Position durchgesetzt, dass innovatives Verhalten der Wirtschaftssubjekte mehr Wachstum bringen kann. Für Österreich ist seit langem klar, dass sich die Wirtschaft im Hinblick auf Innovation moderat verhält und das Innovationssystem eher schwach ist. Daher wurden die Investitionen in den letzten Jahren deutlich erhöht, was in einer steigenden Forschungsquote zum Ausdruck kam.

⁷⁵ Die oftmals bei Unternehmenszählungen mitgezählten Einpersonenernehmen ohne Beschäftigte sind in der Datenbasis nicht enthalten und in dieser Zahl nicht berücksichtigt.

Wien hat eine Sonderstellung, indem sich das Universitätssystem hier bis zu einem gewissen Grad konzentriert. Inputseitig betrachtet hat Wien im Vergleich zu den Nachbarregionen gute Werte als Forschungsstandort. Innovation baut auf Forschung auf, ist jedoch damit nicht identisch, da es dabei um die Nutzung – und meistens, nach heutigem Stand der Forschung, auch um gleichzeitige Produktion – von Forschungsergebnissen geht. Das Verhältnis von Forschung und Innovation, sowie die Stellung der vorwiegend universitären Grundlagenforschung ist ein wichtiges Diskussionsthema der Innovationsforschung und bedarf genauerer Klärung. Philip Cooke (2007, 2-4), einer der wichtigsten Theoretiker der „Regionalen Innovationssysteme“ betont die große Bedeutung von „disruptive knowledge“ für Innovation („Learning⁷⁶ and innovation are opposites and innovation requires organisational change“) und betont eben die große Bedeutung beider Elemente, der Forschung und der Verbindungen zur Praxis. Als eines von drei Grundproblemen von nicht erfolgreichen regionalen Innovationssystemen betont er, dass „...their knowledge institutions are not research but learning oriented, hence little research is produced and even less that is of interest for innovation. This is a common problem in university systems that do not coevolve with socio-economic trajectories...“.⁷⁷ Also, wenn die Hochschulen nicht forschungsorientiert sind, gibt es wenig Beitrag für Innovation, und dies ist oft der Fall, wenn das Universitätssystem von der sozio-ökonomischen Entwicklung abgekoppelt ist.

In der innovationspolitischen Diskussion gibt es heute eine weit verbreitete Grundannahme, die vielleicht schon eine Art Dogma darstellt, derzufolge die Innovationsschwäche nicht aus einer mangelnden Produktion von Forschung sondern aus der mangelnden Umsetzung resultiert. Diese Annahme liegt auch der Wiener Innovationspolitik stark zugrunde, indem v.a. die unternehmensseitige Umsetzung gefördert wird. Wenn man jedoch die Forschungsleistungen des österreichischen Universitätssystems im Vergleich betrachtet, so hängt die Bewertung vom zugrundegelegten Maßstab ab, jedenfalls sind sie von Weltklasse beträchtlich entfernt.⁷⁸ Im FH-Sektor wurde die F&E-Funktion über Jahre überhaupt vernachlässigt, und die neueren Impulse sind ebenfalls schwach.⁷⁹ In der FTI-Strategie wird die Qualität der Forschungsleistungen nicht direkt thematisiert, aber implizit als ausreichend bis eher hervorragend eingeschätzt, thematisiert werden eher die mangelnde Sichtbarkeit und die Notwendigkeit von Schwerpunktsetzungen – man könnte aber umgekehrt die Frage stellen, warum die Sichtbarkeit nicht gegeben ist.

Die Frage erscheint berechtigt, ob angesichts der schwachen wirtschaftlichen und beschäftigungsmäßigen Performance nicht viel massivere Impulse im Bereich der Innovation

⁷⁶ „Learning“ meint Lernen im traditionellen Sinn: Lernen von dem was man schon weiß.

⁷⁷ Die beiden anderen Grundprobleme betreffen erstens die Bewertung der Qualität von Wissen (hängt stark mit dem bereits angeführten Problem der „Absorptionskapazität“ zusammen), und zweitens, dass „one or other of the main Triple Helix ‘partners’ dominates knowledge and innovation practice asymmetrically“, indem z.B. hierarchische öffentliche Institutionen keine Sprache mit Industrie bzw. Forschung finden, oder zu stark korporatistische Regionen nicht mit „disruptive knowledge“ umgehen können, oder die Universitäten zu isoliert von ihrer Umgebung agieren; Cooke, Philip (2007) Regional Innovation Systems, Asymmetric Knowledge and the Legacies of Learning. Manuskript. Centre for Advanced Studies, University of Wales, Cardiff [Download: <http://www.business.aau.dk/ike/upcoming/Cooke.pdf>].

⁷⁸ Hier die sinnvollen Bewertungsmaßstäbe zu klären, und entsprechende Benchmarks zu setzen, wäre eine wichtige Aufgabe für die Innovationspolitik: Ob es beispielsweise ausreichend – oder gar ein „Spitzenwert“ – ist, wenn Wien als das größte nationale F&E-Zentrum beim Publikationsanteil an 20. Stelle Europäischer Regionen liegt, 5 Plätze hinter Helsinki und 4 Plätze hinter Stockholm, mit auch nennenswertem Abstand im Publikationsanteil; Stockholm und Helsinki haben auch um gut ein Drittel mehr Patentanmeldungen, und aus den Niederlanden sind drei Städte (Rotterdam, Utrecht, Amsterdam) unter den Regionen mit erhöhten Patentanmeldungen (vgl. die Wiener FTI-Strategie, 15, 18 [Download: www.wiendenzukunft.at/downloads/strategie_lang.pdf]).

⁷⁹ Siehe weiter oben Abschnitt 1.2 (3), und zu den FHs den FH-Review, Abschnitte 3.2.3. und 5.3.3. <http://www.equi.at/dateien/fh-review.pdf>

erforderlich sind. Vor allem zwei Gedanken werden zur näheren Bearbeitung empfohlen. Da dieses Thema nicht im Zentrum der vorliegenden Analysen stand, können hier nur einige allgemeine Anhaltspunkte geliefert werden.

- Der erste Gedanke stellt die Grundannahme in Frage, dass das große Hochschulsystem in Wien gleichsam automatisch für die Wiener Wirtschaft nutzbar wird, und sozusagen von vornherein genügend an Inputs produziert. Dies könnte sich bei näherer Betrachtung als Fehlschluss erweisen, wenn die Leistungen eigentlich zu schwach sind, um entsprechende Impulse zu liefern. Auch müsste man das Einzugsgebiet der Vienna Region vermutlich mit berücksichtigen, in dem die Forschungsinputs sehr gering sind. Aus dieser Grundannahme resultiert, dass die Forschungspolitik und –förderung in Wien im Wesentlichen nur subsidiär unterstützend sein sollte, da gewissermaßen die Basis bereits ohnehin vorhanden sei. Auch auf die FH-Politik strahlt diese Grundannahme, indem den FHs, die oft eher als eine Art von „Ersatz“ für Universitäten in Regionen gesehen werden, die über keine oder weniger Universitäten verfügen, aufgrund des ohnehin großen Hochschulsystems weniger Bedeutung zugeschrieben wird. Dies ist aber gerade nicht der Sinn der FHs gewesen, sondern man geht davon aus, dass diesen eine eigenständige Funktion zukommt.

- Der zweite Gedanke baut auf der These aus der neueren innovationsorientierten hochschulpolitischen Diskussion auf, derzufolge in den letzten Jahrzehnten den Hochschulsystemen zu ihren zwei traditionellen Funktionen der *Forschung* und der *Lehre* eine dritte Funktion zugewachsen ist, die in der Bereitstellung von *Dienstleistungen für die regionale Umgebung* besteht. Dieser Gedanke ist auch verbunden mit der Idee regionaler Innovationssysteme, und impliziert die Herstellung einer praktischen Verbindung zwischen der heute universellen Wissensproduktion im Forschungssystem einerseits und der regionalen und lokalen Umgebung der Universitäten und Hochschulen. Diese Verbindung kann über vielfältigste Kanäle hergestellt werden, von der Gründung realer Dienstleistungszentren über Netzwerke oder Vernetzungen mit den regionalen oder lokalen AkteurInnen bis zum politischen und zivilgesellschaftlichen Engagement der Hochschulangehörigen. Wichtig ist dabei, dass diese dritte Funktion nicht nur ideell realisiert wird, sondern durchaus *materieller Einrichtungen* bedarf. In den finnischen Polytechnics gibt es beispielsweise jeweils große organisatorische Einrichtungen, die sich dieser Aufgabe widmen.

Aus diesen Gedanken resultiert erstens die Frage, ob mit dem steigenden Umfang des regionalen und lokalen Hochschulwesens die Notwendigkeit der Förderung seitens der Region abnimmt (substitutive Beziehung), weil dieses „ohnehin schon da ist“, oder ob nicht vielmehr für eine nachhaltige regionale Nutzung auch entsprechend starke Förderungen erforderlich sind, die erst eine entsprechende regionale Nutzung ermöglichen (komplementäre Beziehung). In manchen Bereichen (z.B. Biotech) ist dies bereits der Fall.⁸⁰ Auch wäre die Förderung der Qualität der Hochschulen ein Thema, wie dies im FH-Bereich bereits durch die Förderstrategie erfolgt. Zweitens, und mehr in die Breite wirkend, wäre die Frage zu stellen, wie eine entsprechende Nutzung der regionalen Servicefunktion bzw. deren Ausbau erfolgen könnte, z.B. wäre als erster Schritt eine Erhebung darüber interessant, welches

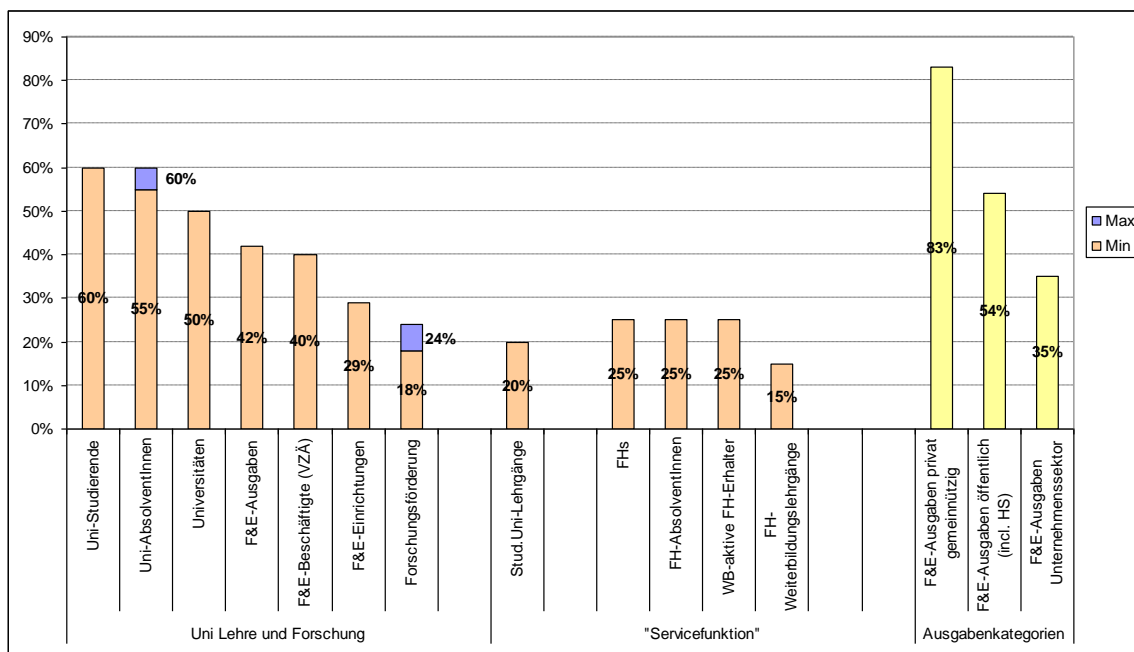
⁸⁰ Dass die Entwicklung einer strategischen Orientierung in einem Fachgebiet durchaus kein einfaches Unterfangen ist, zeigt die Prüfung des Rechnungshofes [Download: <http://www.rechnungshof.gv.at/berichte/ansicht/detail/strategiefindung-im-bereich-der-biowissenschaften-und-biotechnologie-life-sciences.html>]

Interesse seitens der Hochschulen hier überhaupt gegeben wäre, bzw. welche Bedürfnisse hier seitens potentieller NutzerInnen vorhanden sind.

(1) Nutzung des Hochschulsektors

Der Übergang zur wissensbasierten Wirtschaft wird als Chance für Wachstum und für eine positive Beschäftigungsentwicklung gesehen. Nach der neuen Wachstumstheorie wird Innovation umso wichtiger für die weitere Entwicklung, je näher sich ein Land zur „Technology Frontier“ befindet, die an der Höhe der „Total Factor Productivity (TFP)“ gemessen wird. Leider gibt es für Österreich bisher nur wenige Analysen in diesem Paradigma, die jedoch bereits den hohen Anteil an innovativen Inputs am Gesamtwachstum bestätigt haben. Aufgrund fehlender Daten konnten derartige Modellanalysen für den regionalen Raum Wien im vorliegenden Projekt leider nicht durchgeführt werden.

Abb.20: Anteil Wiens an verschiedenen Hochschul- und Wissenschaftsindikatoren in Österreich



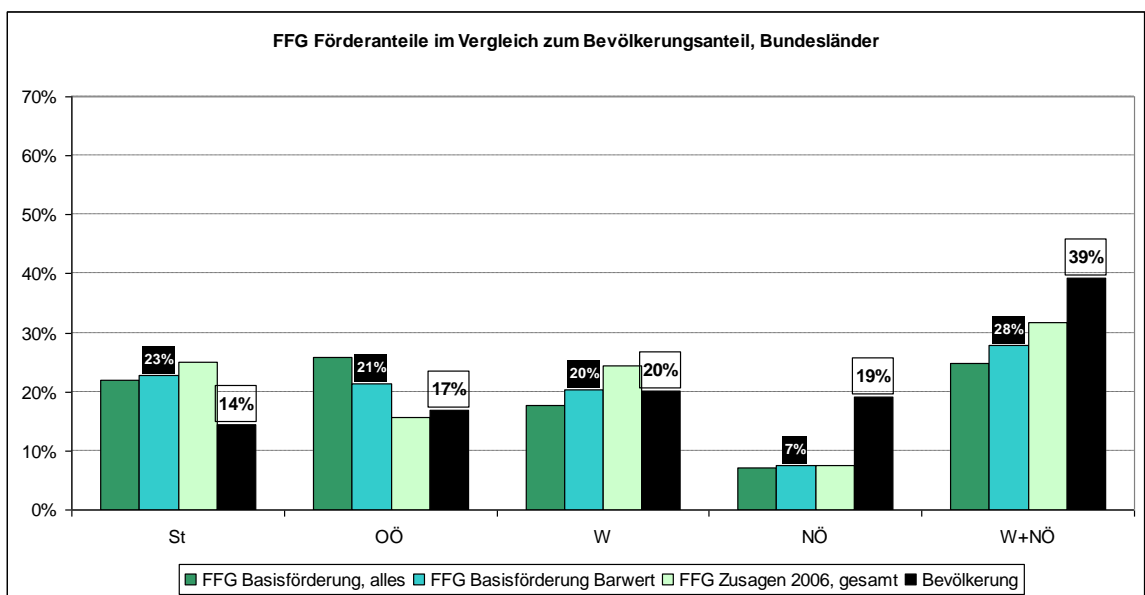
Quelle: Bericht M4; BMWF, FH-Rat, FTI-Strategie, verschiedene Jahre (~2006-08)

Vorliegende Analysen unterstreichen den bedeutenden Strukturwandel, der in Wien in den letzten Jahrzehnten stattgefunden hat. Der starke Strukturwandel der Wirtschaft ist jedoch nicht gekennzeichnet durch eine kräftige Entwicklung in Richtung innovativer Bereiche (siehe Abb.A7 im Anhang als Zusammenfassung der jüngeren Entwicklung in KMU-Forschung Austria 2007). Im Produktionssektor sind diese auch kräftig zurückgegangen, und im Dienstleistungssektor steigen die innovativen Bereiche am stärksten, die größte Zahl an Beschäftigten ist jedoch nach wie vor in den traditionellen arbeitsintensiven wenig qualifizierten Bereichen tätig. Von der Qualifikation her gesehen ist der Anteil der HochschulabsolventInnen höher und steigt stärker als in Gesamtösterreich, aber der

Anteil der Erwerbstätigen ohne Berufsbildung (Pflichtschule) ist gleich hoch wie in Österreich und geht deutlich geringer zurück.

Der innovative und zukunftsorientierte Sektor ist klein und stagnierend (etwa 8.000 oder 20% der Betriebe, etwa 200.000 oder 30% der Beschäftigten,⁸¹ darunter 40.000 in der Industrie), es gibt viele nicht innovierende Betriebe (50-70% tätigen keinerlei Innovationen, ein steigender Anteil von 20% der Unternehmen hat neue Produkte entwickelt, aber eher arbeitssparende Prozess- und organisatorische Innovationen überwiegen).

Abb.21: FFG-Förderanteile in ausgewählten Bundesländern im Vergleich zum Bevölkerungsanteil



Quelle: Forschungsförderungsgesellschaft (FFG) <http://www.ffg.at/content.php>

Eine spezielle Frage betrifft die regionale Nutzung des großen Hochschulsektors. Hier können nur erste sehr grobe Überlegungen angestellt werden, die jedoch nähere Betrachtung verdienen würden. Der Vergleich der Größe des Hochschulsektors mit den Forschungs- und Förderungsanteilen zeigt, dass diese zwar dem Bevölkerungsanteil entsprechen, aber nicht dem Gewicht des Hochschulsektors (Abb.20). In der Steiermark, und teilweise in Oberösterreich wird hier relativ mehr investiert. Wenn man Wien und Niederösterreich hier als überschneidenden Wirtschaftsraum (analog zu Graz und seinem Umfeld oder Linz und seinem Umfeld) zusammennimmt, dann fällt der Anteil aufgrund der niedrigen niederösterreichischen Förderungen relativ weiter zurück (Abb.21). Auch Gudrun Biffel (2007, 39) weist

⁸¹ systems research/ZIT (2007) errechnen für 2003 etwas weniger als 100.000 unselbständig Beschäftigte in technologie- bzw wissensintensiven Branchen (25.000 in technologieintensiven Herstellungsbranchen mit erhöhten F&E-Ausgaben und 68.000 in wissensintensiven Dienstleistungsbranchen). Buchinger, Eva et al. (2007) Systemforschung im urbanen Raum. Synthese zentraler Ergebnisse. ARC--sys/ZIT-0027. Wien systems research ARC und ZIT, 33. [Download: http://www.innovationspolitik-wien.at/ergebnisse/0027_Synthese_zentraler_Ergebnisse.pdf]

auf die Problematik hin, „dass die Stadt Wien im Gegensatz zu anderen Bundesländern vergleichsweise wenig zur Finanzierung von Forschung und Entwicklung beiträgt“.⁸²

Bisher wurden die regionale Nutzung des Hochschulsektors und die Wahrnehmung der Servicefunktion für die regionale und lokale Umgebung nicht explizit untersucht. Daher können nur sehr indirekte und illustrative Hinweise herangezogen werden. Wenn man die Indikatoren, die ansatzweise die „dritte“ Funktion der Dienstleistungen für die Region ausdrücken könnten als Hinweise heranzieht (die Größe des FH-Sektors als stärker regional kontrollierbarer Hochschulsektor sowie die Wahrnehmung der Weiterbildungsfunktion durch die Hochschulen) sind diese in Wien im Vergleich zur Größe des Universitätssektors viel weniger ausgeprägt. Diese Relationen können darauf hin interpretiert werden, dass der Hochschulsektor für Wien zwar nominell in einer hohen Forschungsquote zu Buche schlägt, diese jedoch nicht real für die regionale Entwicklung entsprechend genutzt wird.⁸³ Im Bereich der Fachhochschulen verfolgt Wien eine gezielte Qualitätsstrategie, die insbesondere den Zugang von berufstätigen Studierenden, Qualität der Lehre, Internationalisierung und Qualität der Forschung betont. Diese Strategie, die auf der Basis von Calls und der Evaluierung der Anträge erfolgt, ist nicht auf Breitenwachstum ausgerichtet, das aufgrund der vorhandenen Größe des Hochschulsektors nicht als Priorität gesehen wird.⁸⁴

Es wäre zu empfehlen, diesen Fragen nach der Nutzung des großen Hochschulsektors für die Entwicklung der Wiener Wirtschaft näher nachzugehen.

⁸² Biffl G (2007) Forschungsstandort Wien: Zur Rolle der Humanressourcen. Forschungsbericht. Wien: WIFO; vgl. auch die Einschätzung von systems research/ZIT (2007) „Die Daten zur Finanzierung der F&E in Wien (Basis: Statistik Austria – F&E-Erhebung 2002) zeigen insgesamt die - monetären – Grenzen der Interventionsmöglichkeiten einer urbanen FTI-Politik der Stadt Wien deutlich. (...) Hinzu kommt, dass soweit dies aus dem Budgetvoranschlag der Stadt Wien für 2006 abgeleitet werden kann, auch das Budget für die Wirtschafts- und FTI-Förderung insgesamt nur einen vergleichsweise kleinen Anteil am Wiener Gesamtbudget ausmacht. Aus dem Budgetvoranschlag kann zumindest grob auch abgeleitet werden, in welcher Relation die wirtschafts- und FTI-politischen Anstrengungen der Stadt zu anderen wichtigen Themen stehen. Hier ist festzustellen, dass Themenbereiche wie das Gesundheitswesen, die Landesbildungseinrichtungen, Verkehrs- und Leitungsinfrastruktur einschließlich Versorgungsdienstleistungen, aber auch Kunst, Kultur und Kultus einen – deutlich – höheren Stellenwert aufweisen. Angesichts dieser Entwicklungen stellt sich die Frage, nach den (finanziellen) Gestaltungsmöglichkeiten der FTI-Politik, bzw. wie diese in Zukunft durch nicht-monetäre Maßnahmen ergänzt werden könnten.“ Buchinger, Eva et al. (2007) Systemforschung im urbanen Raum. Synthese zentraler Ergebnisse. ARC--sys/ZIT-0027. Wien systems research ARC und ZIT, 57. [Download: http://www.innovationspolitik-wien.at/arge-berichte/0027_Synthese_zentraler_Ergebnisse.pdf]

⁸³ Eine Analyse der Wiener „Innovationslandschaft“ stellt diesen Kontrast zwischen dem großen Universitätssystem und der schwachen Innovationstätigkeit heraus: „Wien und der Vienna Region wird eine überdurchschnittlich gute Ausstattung mit wachstumsrelevanten Standortfaktoren und Forschungsinfrastrukturen attestiert, die zu einer entsprechend hohen Wettbewerbsfähigkeit des Standortes führen. Auf der Unternehmensebene sieht das Bild allerdings weniger vorteilhaft aus. Der Unternehmenssektor insgesamt zeichnet sich durch eine im nationalen und internationalen Vergleich geringe Beteiligung an Innovationsaktivitäten aus. Die Innovationsaktivitäten im Wiener Unternehmenssektor werden getragen von einer schmalen Spitze der Unternehmen, und hier insbesondere von (internationalen) Großunternehmen; überdurchschnittlich innovationsaktiv ist zudem auch die Gruppe der Mittelunternehmen.“ KMU FORSCHUNG AUSTRIA (2007) Beschäftigungswirkungen innovations- und technologiepolitischer Maßnahmen. Endbericht. Wien, 4. [Download: <http://www.kmuforschung.ac.at/de/Projekte/Beschäftigungswirkungen%20innovations-%20und%20technologiepolitischer%20Maßnahmen.pdf>].

Eine umfassende Auswertung der Beteiligung Wiener Unternehmen bzw. Forschungseinrichtungen an internationalen Wissenschaftsnetzwerken ergab eine Mobilisierungsquote von 1% der Wiener Unternehmen und von „mehr als der Hälfte“ aller Forschungseinrichtungen; wenn die Quote der Unternehmen ziemlich klar als niedrig gesehen werden kann, so könnte man auch bei den Forschungseinrichtungen von einer eigentlich anzustrebenden Quote von gegen 100% ausgehen – die Beteiligung wäre in diesem Fall auch niedrig. Buchinger, Eva et al. (2007) Systemforschung im urbanen Raum. Synthese zentraler Ergebnisse. ARC--sys/ZIT-0027. Wien systems research ARC und ZIT, 10. [Download: http://www.innovationspolitik-wien.at/arge-berichte/0027_Synthese_zentraler_Ergebnisse.pdf]

⁸⁴ Vgl. MA 27 – EU-Strategie und Wirtschaftsentwicklung (2009) Die Wiener Fachhochschulförderung. AkteurInnen-Projekte-Perspektiven. Wien: Magistrat der Stadt Wien. Vgl. <http://www.wien.gv.at/forschung/institutionen/fh.html>

(2) Unternehmensgründungen

Eine Möglichkeit der regionalen Nutzung des Hochschulsektors besteht in der Gründung innovativer Unternehmen durch ForscherInnen oder in enger Kooperation mit ForscherInnen. Zu dieser Thematik gibt es eine lange Diskussion und auch einige Initiativen, die in den vorliegenden Analysen ebenfalls nicht vertieft werden konnten.

Es wurden allgemeine Indikatoren zur Beschäftigungsdynamik und zum Gründungsverhalten analysiert. Demnach ist in Wien insgesamt das Überleben neu gegründeter Unternehmen deutlich unterdurchschnittlich ausgeprägt. Diesem Phänomen könnte näher nachgegangen werden, und es wäre möglicherweise ein weiterer Ansatzpunkt für Interventionen, nachhaltige innovative Unternehmensgründungen zu ermöglichen und entsprechend zu sichern. Hier könnte man eventuell von „good practice“-Beispielen wie etwa der Region Zürich lernen.

5. Resümee

Der vorliegende Bericht verbindet die empirischen Analysen der vier Module mit einigen weitergehenden theoretischen und konzeptuellen Überlegungen und präsentiert auf dieser Basis Entwicklungsmöglichkeiten für die Nutzung von Qualifizierung als Standortfaktor in Wien. Der Umfang der in den vier Modul-Berichten dargestellten Analysen und des verwendeten zusätzlichen Materials aus der Forschungsliteratur machen pointierte und verkürzende Darstellungen nötig.

Es handelt sich bei den Ausführungen dieses Berichtes nicht um zwingende Vorschläge sondern um forschungsgestützte Ideen für Weiterentwicklungen und Zuspitzungen dessen, was von den AkteurInnen in bestimmtem Ausmaß und von den verschiedensten Zugängen her bereits vielfach in gewisser Intensität angedacht oder umgesetzt wird. Der Mehrwert liegt teilweise in vertiefender Betrachtung und vor allem in einer zusammenhängenden Gesamtschau in der Perspektive von Qualifizierungspolitik.

Die Analysen ergeben ein Bild, das Handlungsbedarf anzeigt, wenn es auch durchaus nicht einfach erscheint, in den vorhandenen Governance-Strukturen zu einer nachhaltigen Entwicklungsstrategie zu finden. Der WAFF kann jedenfalls nur eine kleine Rolle in der Nutzung von Qualifizierung als Standortfaktor spielen, deren Wirksamkeit jedenfalls von seiner Einbettung in eine Gesamtstrategie abhängig ist. Die AK hat im Zusammenspiel mit den Sozialpartnern bereits wichtige Signale zur Weiterentwicklung gesetzt, die stärker aufgegriffen werden sollten. Die Umsetzung dieser Konzepte im regionalen Raum kann einen wichtigen Beitrag zur Qualifizierungspolitik leisten.⁸⁵

⁸⁵ CHANCE BILDUNG. BEIRAT FÜR WIRTSCHAFTS- UND SOZIALFRAGEN (2007) Konzepte der österreichischen Sozialpartner zum lebensbegleitenden Lernen als Beitrag zur Lissabon-Strategie. Bad Ischl. [Download: http://www.bildungsgrenzenlos.at/texte/SOZIALPARTNER_Chance_Bildung.pdf]

Die wichtigsten Ideen für Weiterentwicklungen der Nutzung von Qualifikation als Standortfaktor im Wien liegen in den folgenden Bereichen (konkretere Ansatzpunkte für Entwicklungsmöglichkeiten finden sich in den entsprechenden Abschnitten von Kap.4):

- Überdenken und Erweitern der Politik für benachteiligte Jugendliche mit Schul- und Übergangsproblemen über die unmittelbaren arbeitsmarktpolitischen Ziele hinaus, und Ausloten der möglichen Rolle der Kommune
- Rigorosere Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Hinblick auf Wirkungen und Umsetzung, und Klärung der arbeitsmarktpolitischen und der existenzsichernden Komponenten in diesen Maßnahmen
- Entwicklung einer Förderstrategie für benachteiligte Gruppen in der Weiterbildung mit den Ansatzpunkten bei Individuen und Unternehmen, und Finden einer wirksamen Arbeitsteilung mit der arbeitsmarktpolitischen Ausbildung
- Überdenken der Nutzung und der Potentiale der Hochschulen für eine beschäftigungsfördernde Innovationsstrategie, insbesondere durch die Stärkung der regionalen und lokalen Servicefunktion wie auch der Forschungsfunktion der Universitäten und Fachhochschulen
- Entwicklung von Möglichkeiten für eine Zusammenbindung der vielfältigen AkteurInnen und Institutionen des komplexen Governance-Systems in einer gemeinsamen Strategie für die Nutzung von Qualifizierung als regionaler Standortfaktor.

Insbesondere sollte an der Klärung und Beantwortung der offenen Fragen lt. Abschnitt 2.3(7) weiter gearbeitet werden.

Abb.22: Vorschläge für Prioritäten gegenüber der maximalen angebotsseitigen Qualifizierungsstrategie (vgl. auch Abb.1 als Darstellung der „Null-Lösung“)

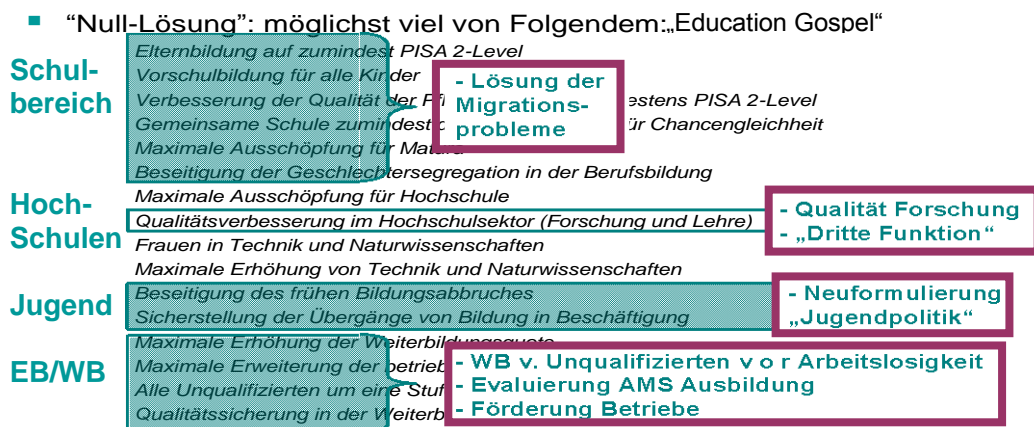


Abb.22 versucht die aufgrund der vorstehenden Analysen entwickelten Prioritäten für eine Qualifizierungspolitik im Sinne der Stärkung des Standortfaktors Qualifikation zusammenzufassen. Viele andere Aspekte sind wichtig, und werden auch beispielsweise auf Bundesebene verfolgt, aber für die Bearbeitung der speziellen regionalen bzw. lokalen Probleme erscheinen die herausgearbeiteten

Prioritäten vordringlich zu sein. Im *Schulbereich* gibt es sehr viele Herausforderungen, aber eine nachhaltige Lösung der Integrationsprobleme für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund erscheint besonders vordringlich; im *Hochschulbereich* sind die Qualität der Forschungsleistungen und die Entwicklung der „dritten Funktion“ der Dienstleistungen für die lokale-regionale Umgebung vernachlässigte aber vordringliche Herausforderungen; im Bereich der Übergangsprobleme von Jugendlichen ist eine Neuformulierung von integrativer *Jugendpolitik* erforderlich, die die Bedürfnisse und Probleme der Jugendlichen insgesamt in den Blick nimmt; schließlich sind im Bereich der *Erwachsenen- und Weiterbildung* die Weiterbildung von Unqualifizierten bevor der Verlust des Arbeitsplatzes eintritt, die rigorose Evaluierung der von AMS geförderten Weiterbildungsmaßnahmen, und die Förderung des Lernens in den Betrieben, sowohl am Arbeitsplatz als auch in der nicht-formalen Erwachsenenbildung, als vordringliche Herausforderungen zu betonen.

ANHANG

Glossar

Absorptionskapazität/absorptive capacity: „Die Fähigkeit von Individuen und Organisationen, relevantes Wissen von außen zu erkennen, aufzunehmen und zu integrieren, wird nach Cohen und Levinthal als Absorptionskapazität bezeichnet.“ (Leineweber 2004).

Cohen W M / Levinthal D A (1990) Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation, ASQ 35 128-152.
Leineweber B (2004) Kooperation von innovativen Existenzgründern und Forschern: Auswirkungen auf die wissensbasierte Regionalentwicklung. Wiesbaden: DUV.

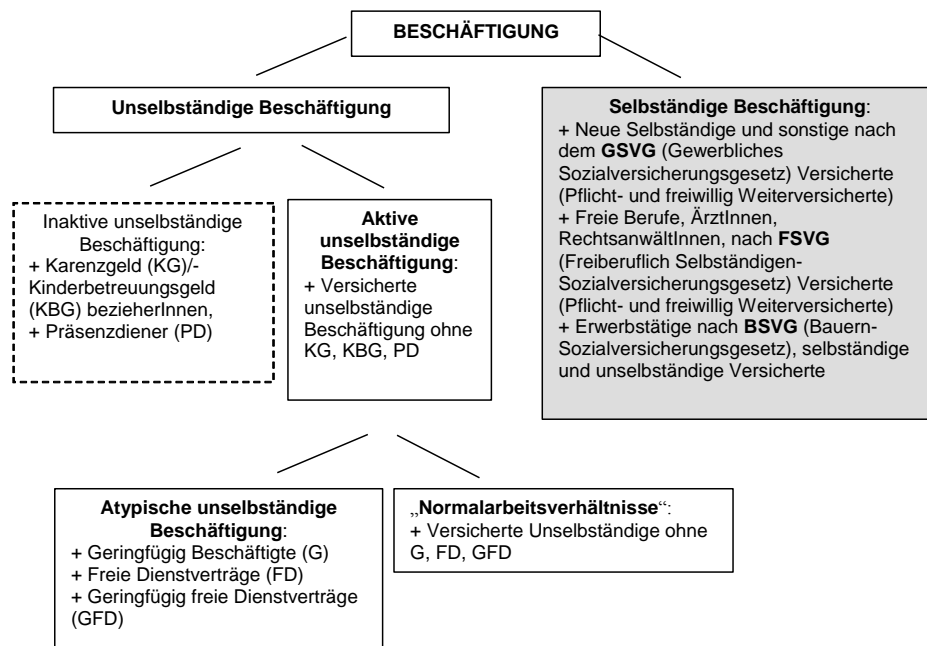
„Dritte Funktion“ der Hochschulen: Diese dritte Funktion der Universitäten neben der Forschung und der Lehre als erster und zweiter Funktion wurde in einem OECD-Bericht (OECD 1999) über die regionale Bedeutung der Universitäten betont und herausgearbeitet. Man kann diese allgemein als Dienste für die lokale und regionale Umgebung beschreiben; vgl. auch den entsprechenden Abschnitt im FH-Review (Lassnigg et al. 2003, 202-203). Eine Studie des Rates für Forschung und Technologieentwicklung definiert ebenfalls diese Funktion: „Dem universitären Bereich wird neben Forschung und Ausbildung somit eine „dritte Rolle“ als Mittler von Forschungsergebnissen zugedacht. Durch engere Beziehungen zwischen Forschung und Ausbildung sowie durch gemeinsam von öffentlicher und privater Hand finanzierte Forschungseinrichtungen soll es zu einem intensiveren Informationsfluss zwischen Forschungsproduzenten und -nutzern kommen.“ (Bodenhöfer et al. 2004, 67)

OECD (1999) The Response of higher Education Institutions to Regional Needs. Paris: OECD.
Lassnigg L et al. (2003) Review des Auf- und Ausbaus des Fachhochschulsektors. IHS-Forschungsbericht. Wien: IHS [Download: <http://www.equi.at/dateien/fh-review.pdf>].
Bodenhöfer H-J et al. (2004) Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitische Konzepte im internationalen Vergleich. Forschungsbericht IHS-Kärnten. Klagenfurt: IHS. [Download: http://www.rat-fte.at/files/Studie_FTJ_Konzepte.pdf].

Aktivitätsquote: Es gibt unterschiedliche Definitionen, im vorliegenden Bericht (Modul 1) wurde folgendes Konzept verwendet: Erwerbstätig nach Labour Force-Konzept und/oder in formaler Ausbildung als Anteil an der Wohnbevölkerung.

Atypische Beschäftigung: „Vollzeitbeschäftigungen, d.h. andauernde, sozialstaatlich voll erfasste und abgesicherte Arbeitsverhältnisse, sind als Normalarbeitsverhältnisse definiert.“ (Holzinger 2001;7- 13: 50-54). Sofern Abweichungen von diesen Merkmalen auftreten, spricht man von atypischer Beschäftigung. Atypische Beschäftigungsverhältnisse können auch **prekär** sein. Prekäre Beschäftigung liegt dann vor, wenn sie durch niedriges und nicht kontinuierliches Einkommen, unkalkulierbare Beschäftigungsdauer, ungenügenden sozialen Schutz, mangelnden Zugang zu betrieblicher Mitbestimmung bzw. geringe Karrierechancen, gekennzeichnet ist (Gstöttner-Hofer et al. 1997, 13).

Die empirische Realisierung der Beschäftigungsformen im Modul2 erfolgte nach dem folgenden Schema (atypische Formen können nur bei der unselbständigen Beschäftigung erfasst werden).



Quelle: Daten von M2

Holzinger, E. (2001); Atypische Beschäftigung in Österreich – Trends und Handlungsoptionen vor dem Hintergrund internationaler Entwicklungen; AMS Report 19; Wien: Verlag Hofstätter [Download: <http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/AMSReport19.pdf>].

Gstöttner-Hofer G et al. (1997). Die neuen Arbeitsverhältnisse: Grauzonen abhängiger Erwerbsarbeit. In: Glissmann W et al., (Hg.) Was ist morgen noch normal? - Gewerkschaften und atypische Arbeitsverhältnisse. Wien: Verlag des OEGB.

Beveridge Kurve: Die *Beveridge-Kurve* beschreibt im Zeitverlauf die Relation zwischen der Arbeitslosenquote und der Offenen-Stellen-Quote (offenen Stellen bezogen auf das Arbeitskräftepotential). Sie wird als Maß für die strukturelle Arbeitslosigkeit benutzt, auf Basis der Annahme, dass im Konjunkturzyklus im Abschwung bei steigender Arbeitslosigkeit die offenen Stellen zurückgehen und vice versa – wenn jedoch bei steigender Arbeitslosigkeit auch die offenen Stellen steigen, dann bewegt sich die Kurve vom Ursprung auswärts und dies wird als Zeichen von strukturellen Problemen gesehen (vgl. z.B. Nickell et al. 2003, Zimmermann et al. 2002, 43ff, 86).

Nickell S.J. et al. (2003). The Beveridge Curve, Unemployment and Wages in the OECD. In P. Aghion, R. Frydman, J. Stiglitz and M. Woodford (eds.) "Knowledge, Information and Expectations in Modern Macroeconomics: in Honor of Edmund S. Phelps", Princeton University Press [Download: <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp0502.pdf>]

Zimmermann K F et al. (2002). Arbeitskräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit: Ein ökonomisches Zuwanderungskonzept für Deutschland. Berlin/Bonn: Springer/IZA [Lesbar im Internet: http://books.google.at/books?id=FPomdqO7lu4C&dq=zimmermann+zuwanderung+hoher+arbeitslosigkeit&source=gbs_suummary_s&cad=0].

CENTROPE: Bezeichnung für die Europa Region Mitte, welche sich aus dem Vierländereck zwischen Tschechien, der Slowakei, Ungarn und Österreich zusammensetzt. CENTROPE ist ein gemeinsamer Lebens- und Wirtschaftsraum, der zunehmend durch intensive Kooperationen geprägt werden soll. In der Europa Region Mitte leben und arbeiten rund sechseinhalb Millionen Menschen. Info: <http://centrope.info/baerdtneu>

Education Gospel: „...eine übertriebene und beinahe sakralisierte Überhöhung von Erwartungen an die Möglichkeiten des Lernens und der Bildungssysteme“(Gonon 2008, 1). Der Begriff geht auf Analysen der bildungspolitischen Entwicklung in den USA von Grubb/Lazerson zurück, „...the allure, and the fallacy, of the longstanding American faith that more schooling for more people is the remedy for all our social and economic problems – and that the central purpose of education is workplace preparation.“ (<http://www.hup.harvard.edu/catalog/GRUEDU.html>).

Goonon P (2008). Rezension von: Kuhn, Michael / Sultana, Ronald (Hg.): Home Sapiens Europaeus? Creating the European Learning Citizen. New York u.a.: Lang 2006. In: EWR 7(1) [Download: <http://www.klinkhardt.de/ewr/976082047600.html>].
Grubb W N/Lazerson M (2004). The Education Gospel: The Economic Power of Schooling. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Evidence-based policy and practice (EBPP): Politik und Praxis sollen auf das beste vorhandene Wissen zurückgreifen (vgl. für die österreichische Bildungspolitik: <http://www.equi.at/dateien/Programm-EBPP-IHS.pdf>; <http://www.equi.at/dateien/EBPP-red.pdf>). "Evidence-based policy can be defined as the conscientious and explicit use of current best evidence in making decisions and choosing between policy options" (EC 2007, 3; vgl. OECD/CERI 2007). Im Evidence-Based-Policy-and-Practice-Ansatz (EBPP) werden verschiedene Methoden der systematischen Forschungssynthese, Evaluationsforschung und Wissensverbreitung verknüpft. Ziel ist dabei, eine Brücke zwischen theoriegeleiteter Wissenschaft, empirischen Erfahrungen und praktischen Anwendungen zu schlagen. Das betrifft unterschiedlichste Bereiche wie Verkehrspolitik, Kriminologie, Psychologie oder viele mehr (http://www.uni-giessen.de/sozialforschung/Ehemals/04_20_2006_Evidence_Based_Policy.pdf).

EC (2007). Towards more knowledge-based policy and practice in education and training. Commission Staff Working Document. SEC(2007) 1098. Brussels [Download: <http://www.oecd.org/dataoecd/56/22/39442860.pdf>].
OECD/CERI (2007) Evidence in Education: Linking Research and Policy, Paris: OECD.

Flexicurity: Dieser Begriff wurde stark durch Analysen der Entwicklung des dänischen Wohlfahrtsmodells geprägt (Madsen 2006, EIE 2006), und in der EU-Beschäftigungspolitik übernommen, und teilweise auch verändert. Die ursprüngliche Konzeption beruht auf den drei Eckpfeilern von flexibler Beschäftigung, generöser Einkommenssicherung und Mobilität durch Ausbildung. „Flexicurity ist der Versuch, zwei grundsätzliche Bedürfnisse miteinander in Einklang zu bringen. Es ist eine Kombination aus flexiblen Arbeitsmärkten und einem hohen Grad an Beschäftigungs- und Einkommenssicherheit.“ (vgl. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=116&langId=de>; http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/flexicurity%20media/flexicuritypublication_2007_en.pdf)

Madsen, P K. (2006). How can it possibly fly? The paradox of a dynamic labour market in a Scandinavian state. In: Campbell, J A; Hall, J A and Pedersen, O K (Eds.), National Identity and the Varieties of Capitalism: The Danish Experience. Montreal/Copenhagen: McGill-Queen's University Press, 321-355 [Download: http://www.resqresearch.org/uploaded_files/publications/madsen.pdf].
EIE-Employment in Europe (2006) Chapter 2: Flexibility and security in the EU labour markets. [Download: http://p30029.typo3server.info/fileadmin/pdfs/Reports/Employment_in_2006/Employment_in_Europe_2006_en.pdf].

Formales, non-formales, informelles Lernen: Nach den neueren Definitionen von Lifelong Learning sollen alle Lernformen erfasst werden; formales Lernen findet in Bildungsinstitutionen statt, die formale Abschlüsse vermitteln; non-formales Lernen findet auch in Institutionen statt, vermittelt aber keine formal anerkannten Abschlüsse; informelles Lernen findet in allen Aktivitäten des Alltagslebens, insbesondere auch am Arbeitsplatz statt.

von Rosenblatt B et al. (2008) Weiterbildungsverhalten in Deutschland. Band 1: Berichtssystem Weiterbildung und Adult Education Survey 2007; Band 2: Berichtskonzepte auf dem Prüfstand. Bielefeld: W. Bertelsmann. [http://www.wbv.de/no_cache/publikationenshop/themenbereiche/erwachsenenbildung/shop/detail/subtitle/_/0/1/14---1105/1/category/166.html].

Governance: "Governance bezeichnet allgemein das Steuerungs- bzw. Regelungssystem in einer Gesellschaft. Verschiedene Interessen von privaten und öffentlichen Akteuren (Bevölkerungsgruppen, Unternehmen, Politik und Verwaltung) werden über dieses System ausverhandelt und umgesetzt. Der Begriff Governance ist relativ jung und leitet sich vom englischen Government (Regierung) ab. Es gibt keine passende deutsche Übersetzung. Governance soll ausdrücken, dass an der Steuerung und Regelung nicht nur der Staat, sondern auch die Privatwirtschaft und die Öffentlichkeit (Vereine, Interessensvertretungen, BürgerInneninitiativen, Medien, ...) beteiligt sind, die über formelle und informelle Netzwerke zusammenwirken. Die Rolle des Staates soll nicht untergraben sondern neu definiert werden. Partizipation spielt dabei eine große Rolle." (<http://www.partizipation.at/governance.html>)

High-Skills-Strategie: Nach den institutionalistischen Forschungsansätzen ergibt sich aufgrund widersprüchlicher Interessenkonstellationen die wirtschaftliche Nutzung von zusätzlichen

Qualifikationssteigerungen in der Marktwirtschaft nicht „von selbst“ sondern es bedarf abgestimmter politischer Strategien, um auf einen „high-skills“-Pfad einzuschwenken. Die wichtigste Alternative zur High-skills-Strategie ist Kostenwettbewerb mit niedrigen Löhnen, der auch eine Dämpfung von Lernen und Qualifizierung impliziert.

Brown P et al, (2001). High skills: Globalization, competitiveness and skills formation. Oxford: Oxford University Press.

Innovation: „Innovation umfasst die Einführung, Aneignung und erfolgreiche Verwendung einer Neuerung in Wirtschaft und Gesellschaft.“ (<http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/n26021.htm>).
 „Innovation: the OECD Definition: There are essentially four types of innovation identified in the Oslo Manual for measuring innovation: product innovation; process innovation; marketing innovation and organizational innovation. *Product Innovation:* This involves a good or service that is new or significantly improved. This includes significant improvements in technical specifications, components and materials, incorporated software, user friendliness or other functional characteristics. In the education sector, a product innovation can be a new or significantly improved curriculum, a new educational software, etc. *Process innovation* involves a new or significantly improved production or delivery method. This includes significant changes in techniques, equipment and/or software. In education, this can for example be a new or significantly improved pedagogy. *Marketing innovation* involves a new marketing method involving significant changes in product design or packaging, product placement, product promotion or pricing. In education, this can for example be a new way of pricing the education service or a new admission strategy. *Organisational innovation* involves introducing a new organisational method in the firm's business practices, workplace organisation or external relations. In education, this can for example be a new way organization of work between teachers, or organizational changes in the administrative area. (http://www.oecd.org/document/10/0,3343,en_2649_33723_40898954_1_1_1_1,00.html)

Innovationstypen bei Unternehmen: Innovation nimmt viele verschiedene Formen ein. „There are different modes of innovation. Not all of them rely on R&D as the most important innovation driver. Firms can for example buy in critical know-how or adopt new technologies developed by other firms (...) The description of each innovation mode is as follows: *Strategic innovators* (21.9% of all innovative firms): for these firms, innovation is a core component of their competitive strategy. They perform R&D on a continuous basis to develop novel product or process innovations. They are the main source of innovations that are diffused to other firms. *Intermittent innovators* (30.7% of all innovative firms): These firms perform R&D and develop innovations in-house when necessary or favourable, but innovation is not a core strategic activity. For some, their R&D efforts focus on adapting new technology developed by other firms to their own needs. *Technology modifiers* (26.3% of all innovative firms): These firms modify their existing products or processes through non-R&D based activities. Many firms in this group are essentially process innovators that innovate through production engineering. *Technology adopters* (21.0% of all innovative firms): These firms primarily innovate by adopting innovations developed by other firms or organizations.“ In Österreich ist die Verteilung der Innovationstypen vor allem zugunsten des „Modifiers“ verschoben, die Verteilung lautet: 16% Strategic, 24% Intermittent, 41% Modifiers, 18% Adopters. (EC 2004, 20-22).

Weitere Unterscheidungen betreffen inkrementelle und radikale (oder Durchbruchs-) Innovationen. „Inkrementelle Innovationen dienen der Verbesserung der bestehenden Produkte oder der Produktpalette. Sie zielen mit bestehenden Technologien auf gegenwärtige Märkte und Kundengruppen. Vielfach gehen damit Verbesserungen der Produktqualität einher. (...) Durchbruchinnovationen stellen Unternehmen vor die größte Herausforderung, da sie mit neuen Technologien und Neuen Märkten zu tun haben.“ (Hauschildt 1993; <http://www.handwerk-und-wissenschaft.de/2004/pdf/greif.pdf>)

EC (2004) EUROPEAN INNOVATION SCOREBOARD 2004. COMPARATIVE ANALYSIS OF INNOVATION PERFORMANCE. COMMISSION STAFF WORKING PAPER. SEC(2004) 1475. Brussels [Download: ftp://ftp.cordis.lu/pub/cordis/docs/eis_2004_main_doc.pdf]

Hauschildt J (1993). Innovationsmanagement. München: Vahlen.

In-Work-Benefits: Dadurch werden Unterstützungsleistungen für Beschäftigte bezeichnet, die auf Arbeitsplätzen tätig sind, deren Einkünfte nicht für einen akzeptablen Lebensstandard ausreichen. Dadurch sollen negative Anreize ausgeglichen werden, eine Beschäftigung anzunehmen, wenn Sozialleistungen höher sind als die Entlohnung (Beispiel: Kombilohn). Diese Maßnahmen sind heftig umstritten, da sie dazu ausgenutzt werden können, das Lohnniveau unter eine akzeptable Grenze zu

drücken. Andererseits wird über verschiedenste Modelle diskutiert, die diese Probleme und Mitnahmeeffekte vermeiden sollen.

Spermann, Alexander (2008) Die Kombilohndiskussion 2006/2007 in Deutschland. In: Franz Egle und Michael Nagy (Hg.) Arbeitsmarktintegration. Grundsicherung — Fallmanagement — Zeitarbeit — Arbeitsvermittlung, 2., überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden: Gabler, 439-469 [Download: http://www.wiwi.uni-regensburg.de/arnold/Forschungskolloquium/Spermann_11_14_07.pdf]

Leppik, Lauri (2006) In-work benefits: literature review. PRAXIS Center for Policy Studies. Tallinn [Download: <http://siteresources.worldbank.org/INTECONEVAL/Resources/IWBliteratureReviewFinal.pdf>]

Blundell, Richard / Hoynes Hilary W. (2004) Has 'In-Work' Benefit Reform Helped the Labor Market? In: David Card, Richard Blundell and Richard B. Freeman (eds.), Seeking a Premier Economy: The Economic Effects of British Economic Reforms 1980-2000. University of Chicago Press, 411 – 460 [Download: <http://papers.nber.org/chapters/c6753.pdf>]

BOVENBERG, A. LANS (2003) TAX POLICY AND LABOR MARKET PERFORMANCE. CESIFO WORKING PAPER NO. 1035 [Download: http://www.ifo.de/pls/questci/download/CESifo%20Working%20Papers%202003/CESifo%20Working%20Papers%20Septem%202003/cesifo1_wp1035.pdf]

Kompetenz: Einer der zentralen Begriffe der gegenwärtigen bildungspolitischen Diskussionen, der unterschiedliche Definitionen hat. Im gegenwärtigen Bericht wird er benutzt, um ganz allgemein die inhaltliche Seite der Qualifikationen in Form von Lernergebnissen zu bezeichnen. Ein EU-Glossar gibt folgende Definition: „Die Fähigkeit zur angemessenen Anwendung von Lernergebnissen in einem bestimmten Zusammenhang (Bildung, Arbeit, persönliche oder berufliche Entwicklung).“ Dazu gibt es die Anmerkung: „Kompetenz beschränkt sich nicht nur auf kognitive Elemente (einschließlich der Verwendung von Theorien, Konzepten oder implizitem Wissen). Sie beinhaltet auch funktionale Aspekte (einschließlich technischen Fertigkeiten) sowie zwischenmenschliche Eigenschaften (z. B. soziale oder organisatorische Fähigkeiten) und ethische Werte.“ (CEDEFOP 2008, 48).

CEDEFOP (2008) Terminology of European education and training policy. A selection of 100 key terms. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. [Download: http://www.cedefop.europa.eu/etv/Upload/Information_resources/Bookshop/369/4064_en.pdf].

Large Scale Assessment (LSA): Sammelbezeichnung für die internationalen Leistungsstudien im Bildungswesen, die auf großen nationalen Stichproben beruhen (PISA, TIMSS, PIRLS, IALS etc.).

Life-Course-Policy: Ein neuerer internationaler Politikansatz, der darauf ausgerichtet ist, die institutionellen Systeme von Arbeit (insbesondere Arbeitszeit), sozialer Sicherheit, Alterssicherung etc. besser mit den heutigen Gegebenheiten und Bedürfnissen im Lebenslauf der Menschen in Einklang zu bringen. „Life course policies can be defined as a purposeful strategy which on the one hand enables and empowers societal actors and citizens to successfully synchronize paid work and other socially productive activities at a given time and on the other hand facilitate the synchronisation and management of a variety of preferences and choices involved in life course decisions across different life- phases (the diachronization element) in order to guarantee optimal participation in work and other meaningful activities in the longer run“ (Klammer 2008, 43: vgl. Bovenberg 2007)

Klammer U (2008). The life course research perspective on individual working lives: Findings from the European Foundation research. Presentation at CAPRIGHT Workshop: Sensitising life course research? Exploring Amartya Sen's capability concept in comparative research on individual working lives. 24th-25th September 2008, Göttingen [Download: http://www.capright.eu/digitalAssets/38076_Klammer_CAPRIGHT_GOTTINGEN_Sept_09_-_life_course.ppt].

Bovenberg A L (2007). The Life-Course Perspective and Social Policies: An Issues Note. Social Protection Working Papers NO. 0719. The World Bank. Washington D.C. [Download: <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0719.pdf>].

Low-Skills-Equilibrium: Der Begriff geht zurück auf eine institutionelle Interpretation der Produktion und Nutzung von Qualifikationen und Kompetenzen oder „Skills“ (Finegold/Soskice 1988, 22), derzufolge die (Aus-)Bildungssysteme in einem „systemischen“ Zusammenhang zu den wirtschaftlichen Grundstrukturen stehen, und je nach Konstellation unterschiedliche Typen von Gleichgewichten und auch bildungspolitischen Reaktionen hervorrufen. „A Low Skills Equilibrium type is defined as an economic system characterised by low-cost, low-skills and standardised production.“ (Kraak et al. 2006, 2, 15ff)

Finegold D / Soskice D (1988). The failure of training in Britain: analysis and prescription. Oxford Review of Economic Policy 4(3), 21-51.

Kraak et al. (2006). Debating high skills and joined up policy. Cape Town: HSRC Press. [Lesbar und download: <http://www.hsrcpress.ac.za/product.php?productid=2138&freedownload=1>]

Male Breadwinner Modell: Bezeichnung für das traditionelle Modell der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung, in dem der männliche Ernährer für das Familieneinkommen und die Frau für den Haushalt zuständig ist. Diesem Modell entsprechen immer noch viele Regelungen und Bestimmungen in der Arbeits- und Sozialgesetzgebung, die die Frauen heute strukturell vielfach benachteiligen.

Matching. Allgemein bezeichnet dieser Begriff die Passung zwischen Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt, sowie die Prozesse, die zu dieser Passung führen. "Der Arbeitsmarkt umfaßt die soziale Interaktion zwischen zwei allgemeinen Typen von Akteuren: Arbeitgebern als Arbeitsplatzanbieter und Arbeitssuchenden als Anbieter von Arbeit. Diese Interaktion läßt sich als sozialer Prozeß des Matchings von Arbeitssuchenden und Arbeitsplätzen auffassen (jobperson match, ...). Die empirisch zu beobachtende Verteilung der Arbeitskräfte in Beschäftigung und Arbeitslosigkeit wird dann als Resultat dieses unterstellten Allokationsmechanismus angesehen (Schervish 1985:73). Die soziale Austauschbeziehung zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber bildet die Grundlage des Matchings im Arbeitsmarkt. Es besteht ein wechselseitiges Interesse an den Ressourcen, die von der jeweils anderen Marktseite kontrolliert werden, so daß die rewards des Arbeitsplatzes und die resources der Arbeitssuchenden die zentralen Elemente in der Erklärung der Mobilität im Arbeitsmarkt sind (...) Das Matching von Arbeitssuchenden und Arbeitsplätzen spiegelt somit Präferenzen, Ressourcen und Entscheidungen beider Marktseiten im Arbeitsmarkt wider (...) Einerseits verfügen beide Marktseiten jeweils nur über einen restringierten Satz von Opportunitäten, zwischen welchen eine Entscheidung gefällt werden muß. Andererseits beruht das Zustandekommen des Matches wesentlich auf der relativen Attraktivität der eigenen Ressourcen für die andere Marktseite. Sowohl der Umfang als auch die Struktur des Satzes an wechselseitigen Opportunitäten beeinflußt damit die Wahrscheinlichkeit der Besetzung eines spezifischen Arbeitsplatzes mit einem bestimmten Arbeitssuchenden."(Gangl 1997, 4-5).

Gangl M (1997). Der Arbeitsmarkt als Weg aus der Sozialhilfe. Forschungsbericht, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES). Mannheim [Download: <http://www.sfb186.uni-bremen.de/download/paper47.pdf>].
Schervish, Paul G., 1985: „Labor Market Allocation Mechanisms and the Theory of the Reserve Army.“ Research in Social Stratification and Mobility 4, 67-85.

NAIRU (Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment): Dieses umstrittene Maß wird als Indikator für die strukturelle Komponente der Arbeitslosigkeit verwendet. Grundsätzlich wird die Entwicklung der beobachteten Arbeitslosenrate in eine zyklische und eine Trend-Komponente zerlegt. Die geglättete Trend-Komponente ist die NAIRU. Je höher diese Trendkomponente, je eher ist mit strukturellen Ursachen für die Arbeitslosigkeit zu rechnen. die theoretische Aussagekraft der NAIRU ist umstritten, sie wird oft auch als „natürliche“ Arbeitslosigkeit interpretiert (zur Kritik siehe z.B. Cross 1993).

Zur Definition: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=3135>; <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2580>
Employment in Europe (2004) Chapter 2 Key Determinants of Labour Market Performance (61-96). [Download: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=1891&langId=en>].
Cross R (1993) The NAIRU as a Theory of Equilibrium Unemployment. Journal of Economic Studies 20(1/2)

Potenzialwachstum: „Potenzialwachstum definiert die langfristige Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts bei normaler Auslastung vorhandener Kapazitäten. Produktionslücken geben die Abweichung davon wieder.“ (BMF, Monatsbericht Okt. 2006).

Qualifikationen: „Der Begriff Qualifikation umfasst verschiedene Aspekte: (a) Formelle Qualifikation: Das formelle Ergebnis (Befähigungsnachweis, Bescheinigung, Diplom, Zertifikat, Zeugnis oder Titel) eines Bewertungs- und Validierungsverfahrens. Im Rahmen dieses Verfahrens bestätigt eine zuständige Behörde oder Stelle, dass eine Person Lernergebnisse vorweisen kann, die sich an bestimmten Standards messen lassen, und/oder die notwendige Kompetenz besitzt, eine Aufgabe in einem bestimmten Tätigkeitsbereich auszuführen. Eine Qualifikation erkennt den Wert der Lernergebnisse am Arbeitsmarkt und in der allgemeinen und beruflichen Bildung offiziell an. Eine Qualifikation kann den rechtlichen Anspruch verleihen, einen bestimmten Beruf auszuüben (OECD). (b) Anforderungen für einen Arbeitsplatz: Kenntnisse, Eignung und Fähigkeiten, die benötigt werden, um die spezifischen Aufgaben durchzuführen, die mit einem bestimmten Arbeitsplatz verbunden sind (ILO). Quelle: leicht verändert übernommen aus Eurydice, 2006; European Training Foundation, 1997; OECD, 2007; ILO, 1998.“ (CEDEFOP 2008, 145)
CEDEFOP (2008) Terminology of European education and training policy. A selection of 100 key terms. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. [Download: http://www.cedefop.europa.eu/etv/Upload/Information_resources/Bookshop/369/4064_en.pdf].
ETF – European Training Foundation (1997). Glossary of labour market terms and standard and curriculum development terms. Turin: ETF.

Eurydice (2006). TESE – Thesaurus for education systems in Europe. Brussels: Eurydice [Download: <http://eacea.ec.europa.eu/portal/page/portal/Eurydice/TESEHome>].

OECD (2007). Qualifications systems: bridges to lifelong learning = Systèmes de certification: des passerelles pour apprendre à tout âge. Paris: OECD [Download Executive Summary: <http://www.oecd.org/dataoecd/24/63/38465471.pdf>].

ILO – International Labour Organization (1998). ILO thesaurus = Thesaurus BIT = Tesouro OIT: labour, employment and training terminology. Geneva: ILO [Download: <http://www.ilo.org/public/english/support/lib/tools/aboutthes.htm>].

Regionales Innovationssystem: In Kontrast wie auch Ergänzung zum „Nationalen Innovationssystem“ ist in den 1990ern auch Forschung zum Regionalen Innovationssystem, zunächst v.a. über besonders hervorstechende oder erfolgreiche Regionen (Stichwort: Silicon Valley...) entstanden. Hier werden die Faktoren untersucht, die für Innovation in der Region wichtig sind. Regionale Innovationssysteme (RIS oder RSI) werden als „geographical distinctive, interlinked organizations supporting innovation and those conducting it, mainly firms“ bezeichnet (Cooke et al. 1998). Die Region und das soziokulturelle Umfeld sind demnach Elemente im Innovations- und Entwicklungsprozess von Unternehmen und anderen InnovationsakteurInnen. (http://www.isi.fhg.de/p/hannover/innovationssysteme/referate_innovationssysteme/Thema_2_Grundlagen_RIS.ppt) Auch in der österreichischen Regionalpolitik hat dieses Konzept große Verbreitung gefunden (vgl. z.B. Tödting-Schönhofer et al 1999).

Cooke P. et al. (1998): Regional Innovation Systems – The role of governance in a globalized world. London: UCL Press.
Tödting-Schönhofer H et al (1999) Regionale Innovationspolitik 2000. Wien: ÖIR.

Rigorose Evaluierung: Rigorose Evaluierung wird hier synonym zum Begriff der wissenschaftlichen Evaluierung verwendet. Diese bedeutet, dass bestimmte methodische Standards eingehalten werden, um soweit wie möglich die kausalen Wirkungen der untersuchten Maßnahmen oder Programme zu erfassen.

Lassnigg L (2008). Zum Verhältnis von Steuerung und Evaluation - Am Beispiel der Arbeitsmarktpolitik. Keynote Vortrag in der DeGEval Jahrestagung: 24.-26. September 2008, Universität Klagenfurt [Download: <http://www.equi.at/dateien/DEGEVAL-klft-keynote08.pdf>].

Skill Ecosystem: Ein neuerer Ansatz der Qualifizierungspolitik und Kompetenzproduktion und -nutzung, der von Australien ausgeht und versucht, zusammenhängende Systeme von Qualifikationsnutzung und -produktion auf sub-nationaler Ebene zu definieren und zu entwickeln. „Skill ecosystem is a concept adapted from biology that is used in the business literature, and in Australia to guide a series of national workforce development projects. It refers to a self-sustaining concentration of workforce skills and knowledge in an industry or a region, for example the South Australian wine industry or the super funds management industry in Melbourne and Sydney.“ (<http://www.skillecosystem.net/about/>).

Soziale Inklusion: „...dieser Begriff ergibt sich aus der Auffassung, dass eine Gesellschaft aus Individuen besteht, die sich alle mehr oder weniger unterscheiden. Um dieser Tatsache gerecht zu werden, muss die Gesellschaft dafür Sorge tragen, dass der Zugang aller Bürger zu Institutionen und Dienstleistungen ermöglicht wird unter Berücksichtigung ihrer individuellen Möglichkeiten. Das Prinzip der Integration strebt die Eingliederung behinderter Menschen in die bestehende Gesellschaft an; Inklusion dagegen will die Veränderung bestehender Strukturen und Auffassungen dahingehend, dass die Unterschiedlichkeit der einzelnen Menschen die Normalität ist. Jeder Mensch soll die Unterstützung und Hilfe erhalten, die er für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben benötigt.“ (<http://www.socioweb.de/lexikon/>). “Social Inclusion is the position from where someone can access and benefit from the full range of opportunities available to members of society. It aims to remove barriers for people or for areas that experience a combination of linked problems such as unemployment, poor skills, low incomes, poor housing, high crime environments, bad health and family breakdown” (<http://www.lda.gov.uk/server.php?show=conGlossary.115>).

Technology Frontier (TF): In der neuen Wachstumstheorie wird von einer Verteilung technologisch mehr oder weniger fortgeschrittener Länder/Ökonomien ausgegangen. Die TF bezeichnet die technologische Weltspitze, von der sich die einzelnen Länder/Ökonomien in unterschiedlich großem Abstand befinden. Die Position zur TF wird oft durch die Total Factor Productivity (TFP) gemessen. (EK 2004, 6, vgl. auch Acemoglu 2003)

EK (2004) Die Wirtschaft der EU: Bilanz 2004 - Zusammenfassung und wichtigste Schlussfolgerungen. MITTEILUNG DER KOMMISSION - KOM(2004) 723. Brüssel [Download:

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication11348_de.pdf

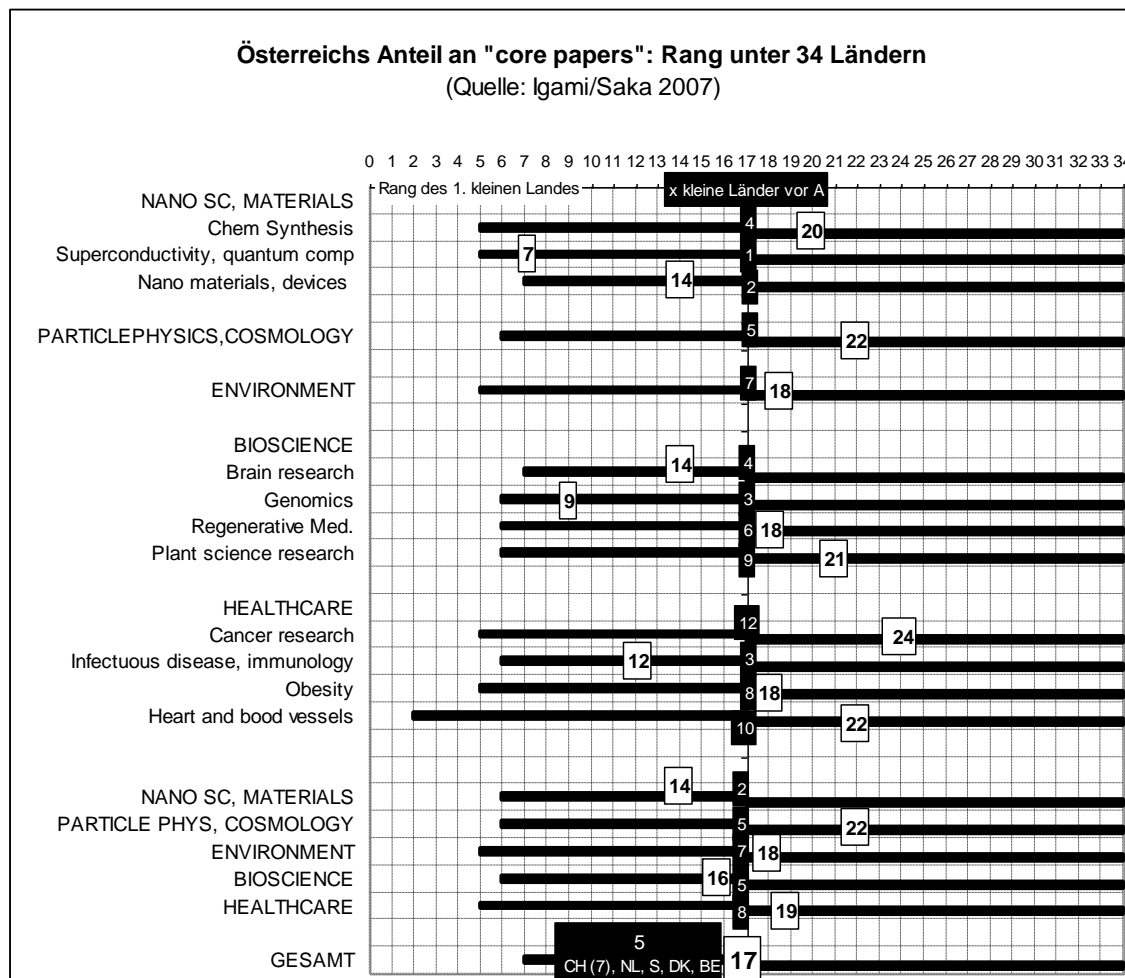
Acemoglu Daron (2003): Cross-Country Inequality Trends. *Economic Journal* 113, 121-149.

Total Factor Productivity: „Mit diesem Produktivitätsmaß wird vermieden, einseitig nur die Arbeitsproduktivität in den Blick zu nehmen und so zu Fehlurteilen zu kommen. Da Maße der Arbeitsproduktivität lediglich den betrieblichen Output zum Arbeitseinsatz in Beziehung setzen, wird außer Acht gelassen, welcher Kapitaleinsatz in Rationalisierungsinvestitionen betrieben wurde und ob diese Investitionen gegebenenfalls höher sind als die damit erreichten Einsparungen an Arbeitsleistung (Overengineering). Die Total Factor Productivity eröffnet einen umfassenderen Blick auf die betriebliche Produktivität, indem sie das betriebliche Ergebnis im Verhältnis zur Summe aus Arbeitsentgelten und Abschreibungen für Maschinen und Anlagen berechnet. Damit scheint sie am besten geeignet, betriebliche Vergleiche so zu fundieren, dass daraus die richtigen Maßnahmen abgeleitet werden können.“ (Lay et al. 2009, 4). „Total factor productivity is a synonym for Multi-factor productivity (MFP). „The OECD productivity manual uses the MFP acronym to signal a certain modesty with respect to the capacity of capturing all factors' contribution to output growth; Multi-factor productivity (MFP) relates a change in output to several types of inputs. MFP is often measured residually, as that change in output that cannot be accounted for by the change in combined inputs.“ (OECD 2001)

Lay G et al. (2009) Stellhebel für mehr Produktivität. Benchmarking identifiziert Potenziale zur Steigerung der Produktivität. Mitteilungen aus der ISI-Erhebung zur Modernisierung der Produktion Nr. 48. Fraunhofer. [Download: http://cms.isi.fraunhofer.de/wDefault_1/OrgEinh-4/publikationen/download-files/pi-mitteilungen/pi48.pdf?WSESSSIONID=c99d73db541a4fa4b94fda15f2b625e5]

OECD Productivity Manual: A Guide to the Measurement of Industry-Level and Aggregate Productivity Growth, OECD, Paris, March 2001, Annex 1 – Glossary [Download: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=3091>]

Abb.A1: Vergleich der Leistungen der akademischen Forschung Österreichs unter 34 Ländern

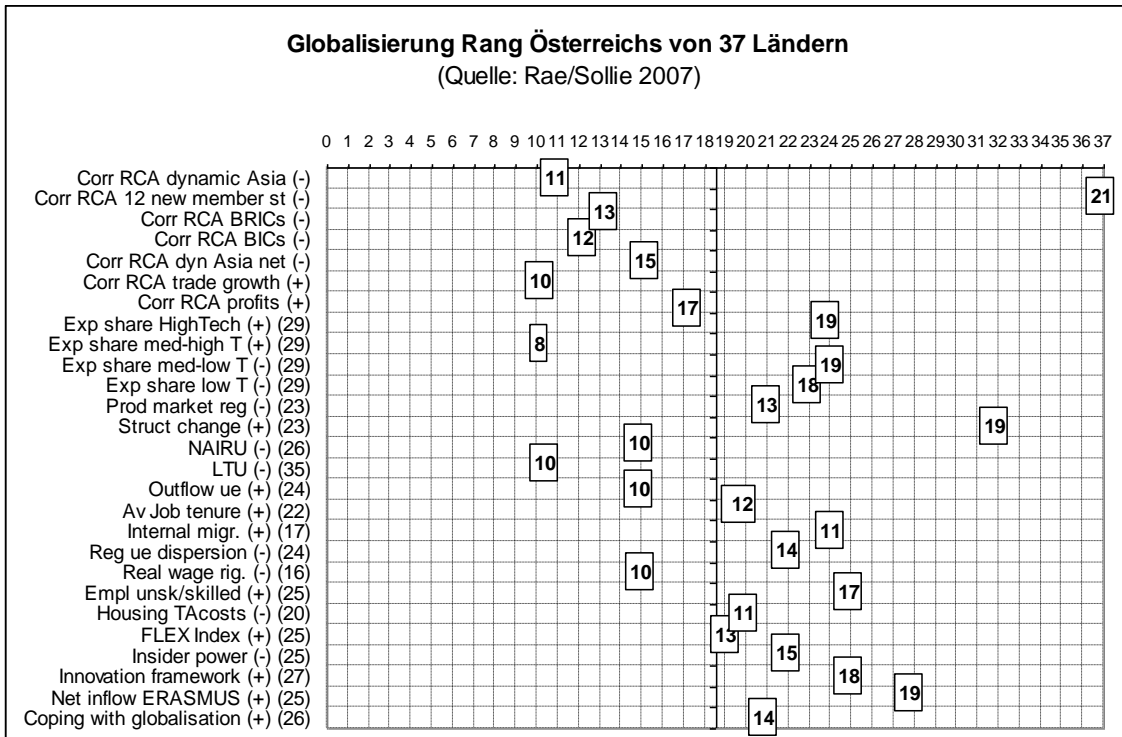


Quelle: eigene Aufbereitung und Darstellung auf Basis von Igami/Saka 2007⁸⁶

Eine international vergleichende Zitationsstudie im Rahmen der OECD (Igami/Saka 2007) über einige Teilbereiche der Naturwissenschaft über 34 Länder ergibt für Österreich den kumulierten 17. Rang, mit 5 kleinen Ländern an besseren Rangplätzen (Schweiz an der Spitze mit dem 7. Rang, weiters Niederlande, Schweden, Dänemark, Belgien; vgl. die Übersicht im Anhang). Österreich ist in zwei Teilbereichen an vorderen Rängen (Superconductivity: 7 und Genomics: 9), aber nirgends an der Spitze, es liegen in den Teilbereichen 1 bis 12 (Cancer Research) kleine Länder vor Österreich.

⁸⁶ Igami M / Saka A (2007) Capturing the evolving nature of science, the development of new indicators and the mapping of science. STI Working Paper 2007/1. DSTI/DOC(2007)1. Paris: OECD.

Abb.A2: Position Österreichs in der Globalisierung unter 37 Ländern



Erläuterung: Indikatoren siehe unten; Vorzeichen bezeichnen die Bewertung der Indikatoren: (+) hohe Ausprägung gut (-) niedrige Ausprägung gut für Wettbewerbsfähigkeit; (Zahl in Klammer): Zahl der auf jeweiligem Indikator erfassten Länder, Position immer normiert auf 37 Länder; **Lesebeispiel:** von den erfassten (37 minus 12 =) 21 Ländern hat Österreich die ähnlichste Wirtschaftsstruktur mit den 12 neuen EU-Ländern, es liegt daher bei diesem Indikator am letzten Rang

Quelle: eigene Aufbereitung und Darstellung auf Basis von Rae/Sollie 2007⁸⁷

Indikatoren:

- 1-5: Ähnlichkeit der wirtschaftlichen Struktur eines Landes mit verschiedenen Weltregionen: dynamisches Asien, neue EU-Länder; Messung: „index of revealed comparative advantage (RCA) which essentially is just a measure of a country's export share of each commodity compared with the world export shares of that commodity...The greater the value of the RCA, the greater the relative weight that the commodity has in country k's export basket. An RCA of +1 means that country j is the world's only exporter of that product. A value of -1 means that the country does not export it at all. A value of 0 means that the country's export share is the same as the world trade share...The main results in this paper are based on RCAs that are calculated at a highly disaggregated level, consisting of 1 033 goods categories plus 11 service categories.“ (Rae/Sollie 2007, 8-9), der Vergleich wird mit dynamic asia (China, India, Chinese Taipei, Hong Kong, Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore and Thailand), den 12 neuen EU-Ländern, BRIC countries (Brazil, India, Russia and China), BICs (the BRICs excluding Russia)

- 6-7: Korrelation des RCA mit dem Wachstum des Handels, bzw. mit den Erträgen (“The profit margin in an industry is the operating surplus divided by the value of gross output averaged over the period 1996-2002. The global profit margin is an average of operating surplus as a share of gross output for fifteen OECD countries for which reliable sectoral data is available (AUT, BEL, DEU, DNK, ESP, FIN, FRA, GBR, ITA, KOR, NLD, NOR, PRT, SWE and USA), weighted by gross output expressed in USD.“(Rae/Sollie 2007, 34, Anm.3).

8-11:	Technologiegehalt der Exporte von High Tech bis Low Tech	19	Regionale Streuung der Arbeitslosigkeit
12:	Regulation Produktmärkte	20	Rigidität der Reallöhne
13:	Strukturwandel	21	Relation unqualifizierter zu qualifizierten Beschäftigten
14:	NAIRU	22	Housing transaction costs (Per cent of house prices)
15:	Langzeitarbeitslosigkeit	23	Flexibilitätsindex
16:	AbgängerInnen aus Arbeitslosigkeit	24	Insidermacht
17:	Durchschnittliche Dauer Beschäftigung	25	Innovationssystem
18:	Interne Migration	26	Netto-Inflow v. ERASMUS Studierenden

27: Gesamtindex

⁸⁷ Rae D / Sollie M (2007) Globalisation and the European Union: which countries are best placed to cope? Economics Department Working Paper No.586. ECO/WKP(2007)46. Paris: OECD.

In einem neueren OECD-Papier (Rae/Sollie 2007) findet sich eine umfassende Einschätzung von 16 bis 37 Ländern auf 26 Indikatoren aus den verschiedensten Bereichen wie Marktstruktur, technologischer Gehalt der Exporte, Arbeitsmarkt und Arbeitsorganisation, Innovation, etc. Es wird ein Summenindikator konstruiert, auf dem Österreich an 14 Stelle von 26 Ländern – also recht genau im Mittelfeld – liegt. Die Abb.A2 dokumentiert die Stellung auf den einzelnen Indikatoren, wobei die österreichische Position meistens im 2. und 3. Viertel der Rangverteilung liegt. Auf zwei Indikatoren (Geschwindigkeit des Strukturwandels; 19 von 23; und Ähnlichkeit der Marktstruktur mit den neuen Mitgliedsländern: 21 von 21) liegt Österreich am Ende der Rangfolge. Dies verweist auf ein spezielles Problem im Zusammenhang mit der Positionierung im „catching-up“-Prozess, indem möglicherweise der große wirtschaftliche Erfolg in den neuen Mitgliedsländern der österreichischen Wirtschaft Innovationsprozesse vorübergehend „erspart“ hat, die in naher Zukunft aufgrund der Entwicklung in diesen Ländern umso dringlicher werden könnten. Allein auf die wirtschaftlichen Indikatoren wie BIP oder Produktivität zu schauen kann daher irreführend sein.

Abb.A3: Designfaktoren für Governance im Bildungswesen

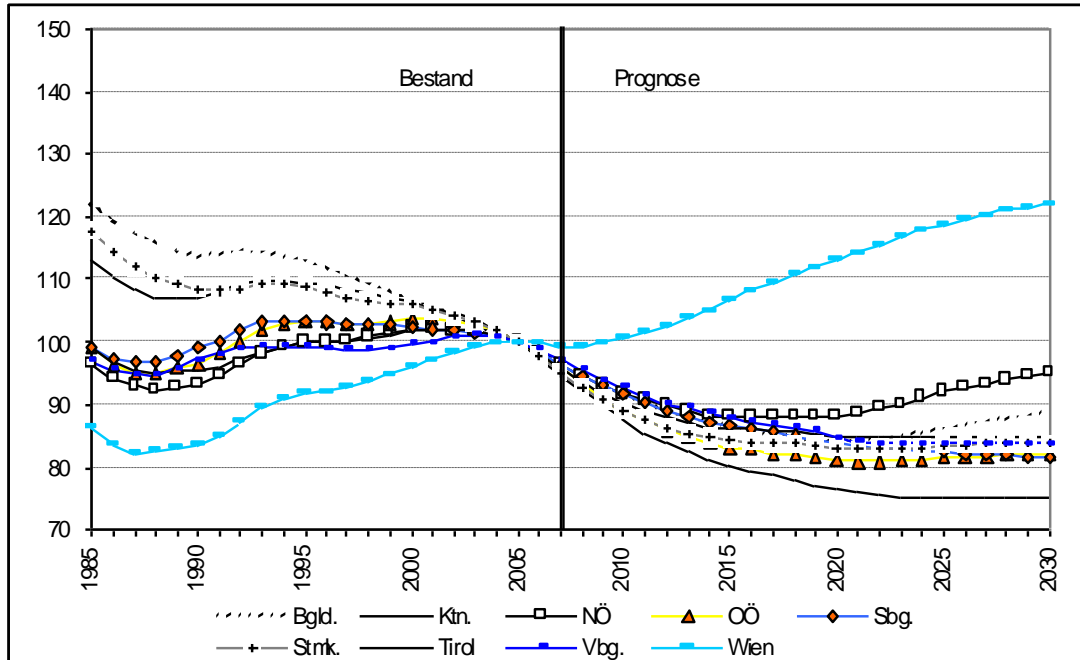
Die Qualität unterstützende Faktoren	Die Qualität beeinträchtigende Faktoren
<ul style="list-style-type: none"> - zentrale Prüfungen - Elterneinfluss - zentrale Standards und Kontrolle - Aufmerksamkeit der LehrerInnen für SchülerInnenbewertung - Schulautonomie in Prozess- und Personalfragen - LehrerInneneinfluss auf Lehrmethoden - gewisser Anteil an Privatschulen zur Wettbewerbsförderung - (Verwaltung auf mittlerer Ebene) 	<ul style="list-style-type: none"> - Einfluss der LehrerInnengewerkschaft - Schulautonomie über Budget - LehrerInneneinfluss über Arbeitsausmaß

Quelle: Abbildung 87 in Lassnigg/Felderer et al. 2007 auf Basis von Bishop und Wölsmann 2001, Tabelle 2⁸⁸

Von den 10 effizienzfördernden Faktoren sind in Österreich nur drei bis vier als voll erfüllt anzusehen (LehrerInneneinfluss auf Lehrmethoden, keine Schulautonomie über das Budget, Aufmerksamkeit der LehrerInnen für SchülerInnenbewertung, eventuell der Anteil an Privatschulen) und einer vielleicht teilweise (Elterneinfluss). Demgegenüber sind 5 Faktoren bisher nicht erfüllt: zentrale Prüfungen, zentrale Standards und Kontrolle, Schulautonomie in Prozess und Personalfragen, kein LehrerInneneinfluss über das Arbeitsausmaß, nicht zu starker Einfluss der LehrerInnengewerkschaft.

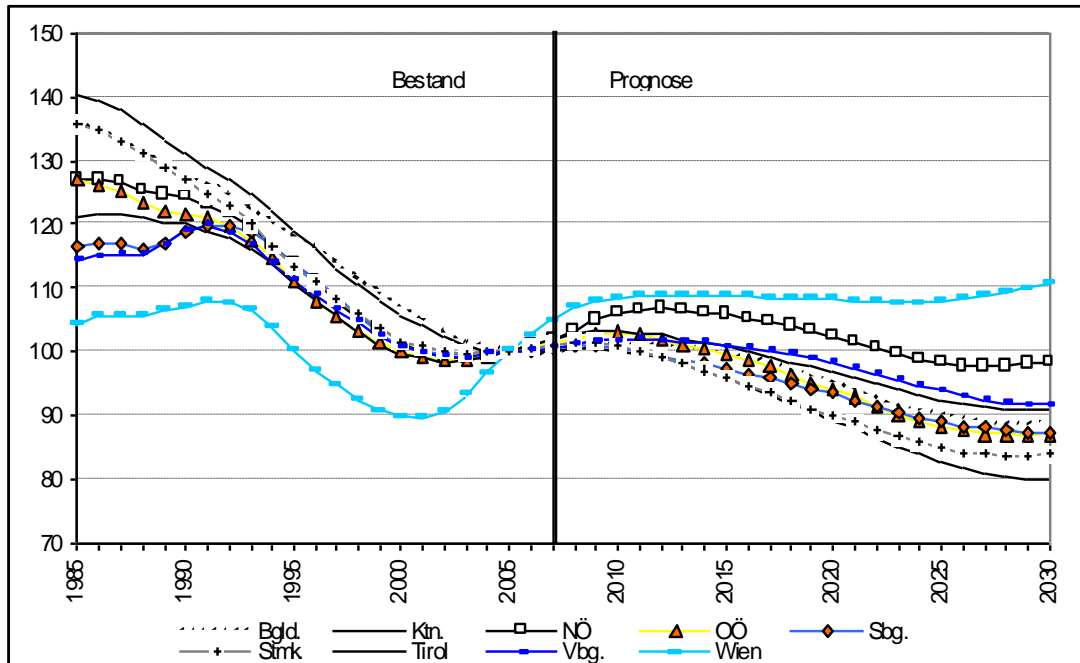
⁸⁸ Bishop, J. H. and Wölsmann, L. (2001): Institutional Effects in a Simple Model of Educational Production. Kiel Working Paper No. 1085. <http://opus.zbw-kiel.de/volltexte/2003/53/pdf/kap1085.pdf>

Abb.A4: Bevölkerungsentwicklung (6 bis 14 Jahre) in den Bundesländern (2005=100)



Quelle: Statistik Austria, Hauptvariante der Bevölkerungsprognose 2007; Berechnung und Darstellung: IHS.

Abb.A5: Bevölkerungsentwicklung (15 bis 29 Jahre) in den Bundesländern (2005=100)



Quelle: Statistik Austria, Hauptvariante der Bevölkerungsprognose 2007; Berechnung und Darstellung: IHS.

Abb.A6: Die Stellung Wiens bei den Lissabon-Indikatoren lt. M2-Bericht**Herangezogene Indikatoren:**

BIP zu Kaufkraftparitäten
BIP je Erwerbstätigen als Indikator für die Arbeitsproduktivität
Beschäftigungsquote
Beschäftigungsquote älterer Erwerbspersonen
Bevölkerung über 15 Jahre mit mindestens einem Abschluss der Sekundarstufe II
Bruttoausgaben für F&E
Bruttoanlageinvestitionen
Langzeitarbeitslosigkeit

Wertung

- Bei einem Index aus diesen Indikatoren liegt Wien beim **Bestand** an 17.Stelle von 50 Städten
- Bei einem Index der **Veränderung** dieser Indikatoren liegt Wien an 44.Stelle von 48 Städten

Quelle: Endbericht M2, S.16-19

Abb.A7: KMU-Forschung 2007: Synopse der Entwicklung der Wiener Innovationslandschaft

„Sowohl hinsichtlich der Beschäftigungsentwicklung als auch hinsichtlich der Innovationsaktivitäten (gemessen an den FuE-Ausgaben und der FuE-Beschäftigung) ist in Wien seit Anfang der 1990er ein Schrumpfungsprozess im Bereich der wissensintensiven Industrien zu konstatieren. Auffallend sind insbesondere der Beschäftigungsrückgang im Bereich Spitzen- und hochwertiger Technologie der Sachgütererzeugung sowie der vergleichsweise geringe Anstieg der FuE-Ausgaben im Bereich hochwertiger Technologien. Beschäftigungszuwächse gab es in Wien im Bereich der wissensintensiven Industrien lediglich in der Pharmaindustrie.

Es zeigt sich, dass im Rahmen dieses De-Industrialisierungsprozesses auch die Spitzenposition Wiens für die FuE-Beschäftigung in den wissensintensiven Industrien Österreichs erodiert: Der Anteil Wiens an der österreichischen FuE-Beschäftigung in diesem Sektor ging zwischen 1998 und 2004 von knapp 57 auf 43 % zurück. Bemerkenswerterweise ist von diesem Rückgang insbesondere der Bereich der Spitzentechnologie betroffen. Zudem liefert die Analyse der Verschiebungen in der Qualifikationsstruktur des FuE-Personals in Wiener Unternehmen des wissensintensiven Sektors Hinweise, dass im Rahmen des Schrumpfungsprozesses der wissensintensiven Industrien in Wien insbesondere auch ein Abbau von hochqualifiziertem FuE-Personal (Wissenschaftlern und Ingenieuren), etwa im Zuge der räumlichen Verlagerung solcher Funktionen, stattfindet. Angesichts der unsicheren Datenlage bedarf es hier aber eingehender Untersuchungen.

Mit dem Rückgang der wissensintensiven industriellen Fertigungen droht die Basis für Prozess- und Produktinnovationen zu erodieren, die, wie einschlägige Untersuchungen zeigen, wesentlich durch die Aktivitäten im industriellen Sektor getragen werden. Da dieser De-Industrialisierungsprozess auch in Niederösterreich und im Burgenland zu beobachten ist, kann auch nicht von einer „kompensierenden“ massiven Verlagerung wissensintensiver Sachgütererzeugung“ ins Wiener Umland gesprochen werden; vielmehr ist davon auszugehen, dass diese als „Innovationsträger“ anzusehenden Bereiche in der Vienna Region insgesamt deutlich an Bedeutung verloren haben.

(16) Beschäftigungsrückgänge sind in Wien auch bei den distributiven wissensintensiven Dienstleistungen zu beobachten. Eine deutliche Beschäftigungsexpansion verzeichnen hingegen die „produktionsorientierten“ wissensintensiven Dienstleistungsbereiche unternehmensnahe Dienstleistungen, Information und Kommunikation sowie Forschung und Entwicklung. Auch das Gros der Zuwächse bei den FuE-Ausgaben in Wien entfiel auf die Unternehmen in diesen Branchen. Das Wachstum dieser wissensintensiven Dienstleistungen ist mit Blick auf die Zukunftsperspektiven des Innovationsstandortes Wien von einiger Bedeutung, da es sich hier um Dienstleistungsbereiche handelt, die in deutlich höherem hohem Maße innovationsaktiv sind als die schrumpfenden distributiven Dienstleistungen. Im nationalen Vergleich gewinnt Wien damit an Bedeutung für die FuE-Beschäftigung im wissensintensiven Dienstleistungssektor Österreichs, mittlerweile ist hier mehr als jeder dritte österreichische FuE-Beschäftigte tätig.“

Quelle: **Originalzitate** S.5 aus KMU FORSCHUNG AUSTRIA (2007) Beschäftigungswirkungen innovations- und technologiepolitischer Maßnahmen. Endbericht. Wien. [Download: <http://www.kmuforschung.ac.at/de/Projekte/Beschäftigungswirkungen-%20und%20technologiepolitischer%20Maßnahmen.pdf>]

Tab.A1 Jahrgang 1980, Berichte Synthesis Forschung 2006

Von JAHRGANG 1980	Wien			Österreich		
	Gesamt	Frauen	Männer	Gesamt	Frauen	Männer
1996–2005: erwerbsaktive Personen	23.696	11.962	11.734	115.371	55.369	60.002
Vollständig integriert ²	41%	38%	43%	48%	43%	53%
Überwiegend integriert ³	27%	29%	25%	27%	29%	25%
Teilweise integriert ⁴	14%	15%	13%	11%	13%	10%
Kaum integriert ⁵	12%	13%	12%	10%	11%	9%
Nicht integriert ⁶	6%	6%	7%	4%	4%	3%
Jahreseinkommen in Euro im Jahr 2005						
Unteres Quartil	2.671	2.227	3.185	5.120	3.628	7.073
Median	10.185	8.800	11.562	16.454	13.432	19.271
Oberes Quartil	21.338	20.250	22.231	24.050	21.602	25.785
2005 von Arbeitslosigkeit betroffene Personen	5.574	2.329	3.245	22.839	9.241	13.598
<i>% von erwerbsaktiven Personen</i>	24%	19%	28%	20%	17%	23%
Zahl der Arbeitslosigkeitstage pro Jahr	126	120	130	100	102	99
Erfolgreiche Lehrstellensuchende	6.116	2.339	3.777	42.576	15.412	27.164
<i>Erfolgr. Lehrst. such. % von erwerbsaktiven Personen</i>	26%	20%	32%	37%	28%	45%
Lehrstelle gesucht (über AMS)	3.697	1.625	2.072	18.164	9.457	8.707
<i>Lehrstelle gesucht % von erwerbsakt. Personen</i>	16%	14%	18%	16%	17%	15%
Lehrausbildung begonnen, davon:	6.116	2.339	3.777	42.576	15.412	27.164
Lehrzeit erfüllt	4.348	1.506	2.842	35.032	11.668	23.364
<i>% von Lehrausbildung begonnen</i>	71%	64%	75%	82%	76%	86%
Lehrausbildung abgebrochen	1.739	818	921	7.395	3.690	3.705
<i>% von Lehrausbildung begonnen</i>	28%	35%	24%	17%	24%	14%
<i>% von erwerbsaktiven Personen</i>	7%	7%	8%	6%	7%	6%
Lehrausbildung begonnen, davon:						
Von Arbeitslosigkeit betroffene Personen	2.405	743	1.662	12.757	3.811	8.946
<i>% von Lehrausbildung begonnen</i>	39%	32%	44%	30%	25%	33%
<i>% von erwerbsaktiven Personen</i>	10%	6%	14%	11%	7%	15%
Erwerbsaktive Fachkräfte im Jahr 2005	4.354	1.510	2.844	34.870	11.642	23.228
<i>% von erwerbsaktiven Personen</i>	18%	13%	24%	30%	21%	39%
Vorerst im Lehrbetrieb weiterbeschäftigt	84%	83%	84%	86%	83%	88%
Noch immer im Lehrbetrieb beschäftigt	4%	8%	2%	4%	8%	2%
Noch immer in der Branche beschäftigt	34%	34%	34%	37%	34%	39%
Kontakt mit dem AMS:	12.132	5.728	6.404	66.050	32.090	33.960
<i>% von erwerbsaktiven Personen</i>	51%	48%	55%	57%	58%	57%
Erstkontakt mit dem AMS im Alter von:						
15–18 Jahren	49%	48%	49%	44%	49%	40%
19–21 Jahren	24%	23%	25%	34%	31%	37%
22–25 Jahren	28%	29%	27%	22%	20%	23%
Zahl der Jahre in Kontakt mit dem AMS						
1 Jahr	27%	31%	24%	28%	30%	26%
2 Jahre	20%	22%	18%	21%	22%	19%
3 Jahre	14%	14%	13%	14%	14%	14%
4 und mehr Jahre	40%	34%	46%	37%	33%	41%
Zahl der Jahre mit einer Vormerkung arbeitslos						
Keine Vormerkung	11%	12%	10%	13%	15%	11%
1 Jahr	25%	29%	21%	26%	29%	24%
2 Jahre	20%	21%	19%	20%	21%	19%
3 Jahre	13%	13%	13%	13%	13%	13%
4 und mehr Jahre	32%	25%	38%	28%	22%	34%
2005: erwerbsaktive Personen	18.241	8.896	9.345	90.038	41.223	48.815
2005: erwerbsaktive Personen mit Lehrabschluss	4354	1510	2844	34870	11642	23228
<i>% von erwerbsaktiven Personen</i>	24%	17%	30%	39%	28%	48%
2005: erwerbsaktive Personen nur Pflichtschule	3365	1530	1835	14611	7100	7511
<i>% von erwerbsaktiven Personen</i>	18%	17%	20%	16%	17%	15%
<i>% andere</i>	58%	66%	50%	45%	55%	37%

Quelle: Zusammengestellt aus Synthesis-Forschung: Der Ersteinstieg am österreichischen Arbeitsmarkt: Bundesländerberichte: Wien und Endbericht Österreich

Tab.A2 Jahrgang 1980, Berichte Synthesis Forschung 2006, Relation Wien/Österreich

Von JAHRGANG 1980	Wien/ÖSTERREICH		
	Gesamt	Frauen	Männer
1996–2005: erwerbsaktive Personen	21%	22%	20%
Vollständig integriert	84%	89%	82%
Überwiegend integriert	99%	99%	98%
Teilweise integriert	122%	113%	132%
Kaum integriert	124%	113%	136%
Nicht integriert	183%	149%	231%
Jahreseinkommen in Euro im Jahr 2005			
Unteres Quartil	52%	61%	45%
Median	62%	66%	60%
Oberes Quartil	89%	94%	86%
2005 von Arbeitslosigkeit betroffene Personen	24%	25%	24%
<i>% von erwerbsaktiven Personen</i>	119%	117%	122%
Zahl der Arbeitslosigkeitstage pro Jahr	126%	118%	131%
Erfolgreiche Lehrstellensuchende	14%	15%	14%
<i>Erfolgr.Lehrstsuch. % von erwerbsaktiven Personen</i>	70%	70%	71%
Lehrstelle gesucht (über AMS)	20%	17%	24%
<i>Lehrstelle gesucht % von erwerbsakt. Personen</i>	99%	80%	122%
Lehrausbildung begonnen, davon:	14%	15%	14%
Lehrzeit erfüllt	12%	13%	12%
<i>% von Lehrausbildung begonnen</i>	86%	85%	87%
Lehrausbildung abgebrochen	24%	22%	25%
<i>% von Lehrausbildung begonnen</i>	164%	146%	179%
<i>% von erwerbsaktiven Personen</i>	114%	103%	127%
Lehrausbildung begonnen, davon:			
Von Arbeitslosigkeit betroffene Personen	19%	19%	19%
<i>% von Lehrausbildung begonnen</i>	131%	128%	134%
<i>% von erwerbsaktiven Personen</i>	92%	90%	95%
Erwerbsaktive Fachkräfte im Jahr 2005	12%	13%	12%
<i>% von erwerbsaktiven Personen</i>	61%	60%	63%
Vorerst im Lehrbetrieb weiterbeschäftigt	98%	100%	96%
Noch immer im Lehrbetrieb beschäftigt	108%	99%	115%
Noch immer in der Branche beschäftigt	92%	99%	88%
Kontakt mit dem AMS:	18%	18%	19%
<i>% von erwerbsaktiven Personen</i>	89%	83%	96%
Erstkontakt mit dem AMS im Alter von:			
15–18 Jahren	110%	99%	122%
19–21 Jahren	70%	75%	66%
22–25 Jahren	127%	140%	116%
Zahl der Jahre in Kontakt mit dem AMS			
1 Jahr	96%	101%	90%
2 Jahre	95%	97%	93%
3 Jahre	96%	99%	94%
4 und mehr Jahre	108%	102%	112%
Zahl der Jahre mit einer Vormerkung arbeitslos			
Keine Vormerkung	85%	79%	93%
1 Jahr	94%	100%	87%
2 Jahre	99%	100%	97%
3 Jahre	102%	106%	99%
4 und mehr Jahre	113%	111%	113%
2005: erwerbsaktive Personen	20%	22%	19%
2005: erwerbsaktive Personen mit Lehrabschluss	12%	13%	12%
<i>% von erwerbsaktiven Personen</i>	62%	60%	64%
2005: erwerbsaktive Personen nur Pflichtschule	23%	22%	24%
<i>% von erwerbsaktiven Personen</i>	114%	100%	128%
<i>% andere</i>	128%	121%	135%

Quelle: Berechnet aus Synthesis-Forschung: Der Ersteinstieg am österreichischen Arbeitsmarkt: Bundesländerberichte: Wien und Endbericht Österreich

Tab.A3 Jahrgang 1980, Berichte Synthesis Forschung 2006, Förderungen

	Wien			Österreich		
	Gesamt	Frauen	Männer	Gesamt	Frauen	Männer
1996–2005: erwerbsaktive Personen	23.696	11.962	11.734	115.371	55.369	60.002
2005: erwerbsaktive Personen	18.241	8.896	9.345	90.038	41.223	48.815
Kontakt mit dem AMS:	12.132	5.728	6.404	66.050	32.090	33.960
Von Arbeitslosigkeit Betroffene 2005	5.574	2.329	3.245	22.839	9.241	13.598
Alle geförderten Personen:	Maßnahmen 2002-2005			Maßnahmen 2005		
in % von	809	357	453	5.934	3.093	2.841
1996–2005: erwerbsaktive Personen	3%	3%	4%	5%	6%	5%
2005: erwerbsaktive Personen	4%	4%	5%	7%	8%	6%
Kontakt mit dem AMS:	7%	6%	7%	9%	10%	8%
Von Arbeitslosigkeit Betroffene 2005	15%	15%	14%	26%	33%	21%
Art der Maßnahme:						
Unterstützung	4%	5%	3%	6%	8%	3%
Qualifizierung im weiteren Sinn	20%	19%	20%	9%	10%	9%
Qualifizierung im engeren Sinn	60%	61%	59%	72%	69%	76%
Beschäftigungsförderung	17%	16%	18%	13%	14%	12%

	Wien/Österreich		
	Gesamt	Frauen	Männer
1996–2005: erwerbsaktive Personen	21%	22%	20%
2005: erwerbsaktive Personen	20%	22%	19%
Kontakt mit dem AMS:	18%	18%	19%
Von Arbeitslosigkeit Betroffene 2005	24%	25%	24%
Alle geförderten Personen:	14%	12%	16%
in % von			
1996–2005: erwerbsaktive Personen	66%	53%	82%
2005: erwerbsaktive Personen	67%	53%	83%
Kontakt mit dem AMS:	74%	65%	85%
Von Arbeitslosigkeit Betroffene 2005	56%	46%	67%
Art der Maßnahme:			
Unterstützung	64%	56%	104%
Qualifizierung im weiteren Sinn	207%	196%	219%
Qualifizierung im engeren Sinn	83%	89%	78%
Beschäftigungsförderung	133%	114%	149%

Quelle: Zusammengestellt und berechnet aus Synthesis-Forschung: Der Ersteinstieg am österreichischen Arbeitsmarkt: Bundesländerberichte: Wien und Endbericht Österreich

Tab.A4: TeilnehmerInnen nach Zielgruppen und Hochrechnungen aufgrund MZ 2003

GRUNDDATEN aus MZ 2003	Zielgruppengröße (15-64-j. Wohnbev. absolut)	TeilnehmerInnen lt. MZ absolut *	Abdeckung (% der Zielgruppe)	Stundenvolumen (in 1.000) lt MZ) **	Stunden/TN (absolut, arithmet. Mittel)
MigrantInnen	194.149	15.170	8%	1233,6	81
Ohne Pflichtschulabschluss	8.766	0	0%	0,0	0
Nur Pflichtschulabschluss	234.251	9.586	4%	1355,6	141
Lehrabschluss, BMS	463.717	45.345	10%	2947,0	65
Andere (Matura, Hochschule)	402.405	87.169	22%	5676,1	65
Insgesamt	1.303.288	157.270	12%	11212,3	71

VERTEILUNG	Zielgruppen-größe	TeilnehmerInnen lt. MZ*	Stunden-volumen (in 1.000)
MigrantInnen	15%	10%	11%
Ohne Pflichtschulabschluss	1%	0%	0%
Pflichtschulabschluss	18%	6%	12%
Lehrabschluss, BMS	36%	29%	26%
Andere (Matura, Hochschule)	31%	55%	51%
Insgesamt	100%	100%	100%

HOCHRECHNUNGEN FINANZIERUNG	Schätzung Finanzvolumen (1.000 EUR) ***	Finanzvolumen/TN (EUR)	zusätzliche TeilnehmerInnen bei 12% Abdeckung	zusätzliches Finanzvolumen (1.000 EUR)	Zusätzliche TeilnehmerInnen-Std. (in 1.000)
MigrantInnen	33307	2.196	8128	17845,4	660,9
Ohne Pflichtschulabschluss	0	3.818	1052	4016,5	148,8
Pflichtschulabschluss	36602	3.818	18524	70730,2	2619,6
Lehrabschluss, BMS	79570	1.755	10301	18075,9	669,5
Andere (Matura, Hochschule)	153254	1.758	entf.	entf.	entf.
Insgesamt	302733	1.925	38005	110668,1	4098,8

HOCHRECHNUNGEN INFRASTRUKTUR	zusätzl. TN-Tage bei 8 Std./Tag (in 1.000)	zusätzl. Kurstage bei 10TN/Kurs (in 1.000)	zusätzl. Kurstage bei 20TN/Kurs (in 1.000)	Lehre: Pers.-Jahre bei 10TN 200Tage/Jahr	Lehre: Pers.-Jahre bei 20TN 200Tage/Jahr
MigrantInnen	82,6	8,3	4,1	41	21
Ohne Pflichtschulabschluss	18,6	1,9	0,9	9	5
Pflichtschulabschluss	327,5	32,7	16,4	164	82
Lehrabschluss, BMS	83,7	8,4	4,2	42	21
Andere (Matura, Hochschule)	entf.	entf.	entf.	entf.	entf.
Insgesamt	512,4	51,2	25,6	256	128

* Die Referenzwerte wurden auf Basis der Mikrozensushebung von Statistik Austria 2003 berechnet, Teilnahme an überwiegend beruflicher Weiterbildung. Definition der Zielgruppen: (1) MigrantInnen = nicht-österreichische StaatsbürgerInnen, unabhängig von Bildungsstand; (2) Ohne Pflichtschulabschluss = österreichische StaatsbürgerInnen ohne Pflichtschulabschluss; (3) Pflichtschulabschluss = österreichische StaatsbürgerInnen mit Pflichtschulabschluss ohne weitere Ausbildung (4) Lehrabschluss, BMS = österreichische StaatsbürgerInnen mit Lehrabschluss, BMS ohne Matura; TeilnehmerInnen: wurden aufgrund der angegebenen Teilnahmen von Personen dieser Zielgruppen gezählt.

** berechnet aufgrund der *Teilnahmestunden* der letzten 3 besuchten Kurse mit Motiv hauptsächlich beruflich (ca. 66 Mio. Kursstunden insgesamt in Österreich, 11 Mio. in Wien).

*** berechnet aufgrund der *Teilnahmestunden* der letzten 3 besuchten Kurse mit Motiv hauptsächlich beruflich und der durchschnittlichen *Ausgaben pro Kursstunde* von Firmen mit 10-49 Beschäftigten lt. CVTS3 (EUR 27) (mögliche Economies of scale durch Gruppenförderung sind bei dieser Berechnung aufgrund von Einzelteilnahmen nicht berücksichtigt).

Quelle: eigene Berechnung, Statistik Austria MZ 2003 Sonderauswertung

Author: Lorenz Lassnigg

Title: Standortfaktor Qualifikation – Wien: Synthesebericht

Projektbericht/Research Report

© 2009 Institute for Advanced Studies (IHS),

Stumpergasse 56, A-1060 Vienna • ☎ +43 1 59991-0 • Fax +43 1 59991-555 • <http://www.ihs.ac.at>
