

# KOMMENTAR

---

## **Die Arbeitsmarktpolitik als überforderter Problemlöser der Bildungspolitik**

**Marcel Kirisits**

---

### **1. Einleitung**

Ein arbeitsmarktpolitischer Dauerbrenner, die Sorge um einen entstehenden „Fachkräftemangel“, hat in den letzten Monaten wieder an Bedeutung in der öffentlichen Diskussion gewonnen. So rechnet das Arbeitsmarktservice aufgrund des demografisch bedingten Sinkens der Zahl der Lehranfänger bis 2014 fix mit einer Verknappung bei Fachkräften. Um Schulungen künftig gezielter und effektiver einsetzen zu können, hat das Arbeitsmarktservice (AMS) daher den Qualifizierungsbedarf der Unternehmen nach der Krise analysieren lassen. Für Fachkräfte werde demnach ein immer breiteres Wissen notwendig. Neben Sprachkenntnissen werden Arbeitnehmer künftig gute IT-Kenntnisse und Fähigkeiten, mit neuen Medien umzugehen, vorweisen müssen. Grenzüberschreitendes Arbeiten führt zu neuen Formen der Arbeitsorganisation wie Teleworking, Videokonferenzen sowie internationales Prozess- und Projektmanagement. Englisch als Fremdsprache ist Voraussetzung, von Vorteil dazu eine Ostsprache.<sup>1</sup>

Die mit dem „Fachkräftemangel“ verbundenen Definitions- und Messprobleme sollen nicht Thema dieser

Abhandlung sein.<sup>2</sup> Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen soll sein, dass derart geführte Diskussionen über angebliche und tatsächliche Qualifikationsbedürfnisse darüber hinwegsehen, welche Gräben sich im Übergang zwischen Bildungssystem und Arbeitsmarkt aufgetan haben. Von Interesse ist dabei, inwieweit das heimische Bildungssystem in seinem derzeitigen Zustand überhaupt die Voraussetzungen bietet und ausreichend Grundfertigkeiten vermittelt, die einen Einstieg in das Erwerbsleben nicht von vornherein verhindern. Zu diesen Voraussetzungen zählen im Kern Basisqualifikationen wie Lesen, Schreiben und Rechnen, ohne deren Beherrschung das Erreichen der oben formulierten Qualifikationserfordernisse wohl nur Wunschenken bleibt.<sup>3</sup>

In den bildungstheoretischen und bildungspolitischen Diskurs in Österreich hat dieser Themenbereich längst Eingang gefunden, wie die Aktivitäten und Kooperationen im Rahmen des Netzwerks „Basisbildung und Alphabetisierung“ zeigen. Diese Auseinandersetzung ist auch arbeitsmarktpolitisch von Bedeutung, da die österreichische Arbeitsmarktpolitik mit zusätzlichen Problemen überfrachtet wird und mit der Aufgabe konfrontiert ist, das Versagen eines anderen Politikbereichs zumindest teilweise auszugleichen.

### **2. Die Bedeutung von Grundfertigkeiten**

Erich Ribolits beschreibt die Situation von Menschen, die bestimmte Kulturtechniken nur mangelhaft beherrschen, mit teilweise drastischen

Worten: „Wer heute schwerwiegende Mängel in den Grundkompetenzen des Lesens, Schreibens, Rechnens sowie der Verwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien hat, gehört zu den programmierten Verlierern des Arbeitsmarktes. Denn zum einen haben die technologischen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte den Großteil jener Tätigkeiten zum Verschwinden gebracht, bei denen derartig gehandicapte Personen früher problemlos eingesetzt werden konnten, und zum anderen haben die erreichten Produktivitätsfortschritte den Bedarf an menschlicher Arbeitskraft generell verringert. Das dadurch bedingte Überangebot an Arbeitskräften erlaubt Arbeitgebern heute durchaus auch schon bei der Besetzung anspruchloser beruflicher Positionen wählerisch zu sein. Die Grenzqualifikation für das Ergattern eines Erwerbsarbeitsplatzes steigt auf diese Weise sukzessive an – zunehmend rückt schon der „bloße“ Pflichtschulabschluss in die Nähe des Analphabetentums.“<sup>4</sup>

Die verfügbaren Statistiken bestätigen seit Jahren die von Ribolits angedeuteten Probleme. Sie können allerdings nur als Annäherung an die Problematik dienen, da das Merkmal fehlender Grundfertigkeiten nicht erhoben wird und die verfügbaren Arbeitsmarktdaten folglich auch nicht auf diesen Personenkreis eingrenzbar sind. Zur statistischen Darstellung der Situation der Betroffenen erfordert dieses Manko die Annahme, dass Personen mit derartigen Problemen vorwiegend in der Kategorie der Personen mit maximal Pflichtschulabschluss zu finden sind.<sup>5</sup> Die Arbeitskräfteerhebung der Statistik Austria zeigt, dass die Erwerbstätigenquote bei Personen mit maximal Pflichtschulabschluss deutlich unter der Gesamt-Erwerbs-

tätigenquote liegt. Gleichzeitig liegt die Arbeitslosenquote in diesem Segment deutlich über dem Schnitt, d. h., das Arbeitslosigkeitsrisiko ist für jene Gruppe am größten. Der Unterschied zwischen den Arbeitslosenquoten von höher- und niedriger qualifizierten Personen hat sich über die Zeit wesentlich vergrößert. So stieg die Arbeitslosenquote bei Personen mit bloßer Pflichtschulausbildung von 1995 auf 2008 nach internationaler Berechnungsmethode von 5,8% auf 8,2% an. Hingegen ist die Arbeitslosenquote von Personen mit Lehrabschluss oder abgeschlossener Tertiärausbildung im selben Zeitraum in etwa konstant geblieben.<sup>6</sup>

Das Ausbildungsniveau hat auch einen bedeutenden Einfluss auf die Höhe der Verdienste und damit auf den Niedriglohnanteil. Unter den Beschäftigten mit höchstens Pflichtschulabschluss betrug im Jahr 2006 der Anteil der Beschäftigten mit Verdiensten unterhalb der Niedriglohnschwelle (zwei Drittel des Medianlohns) 29,4%. Bei Beschäftigten mit einer abgeschlossenen Lehre waren es dagegen 11,9% und bei Absolventen einer Universität oder Fachhochschule nur noch 2,9%.<sup>7</sup> Wenig überraschend zeigen dann auch die Analysen des aktuellen Sozialberichts, dass 18% der Erwerbstätigen mit maximal Pflichtschulabschluss armutsgefährdet sind („*working poor*“).<sup>8</sup> Wenngleich diese Entwicklungen bzw. der Status quo nicht ausschließlich bildungsbezogene Ursachen haben, zeigen die Befunde doch, dass niedrig Qualifizierte am stärksten davon betroffen sind. In diesem Umfeld wirken Versäumnisse, alle Pflichtschulabgänger mit einem Mindestmaß an Grundfertigkeiten auszustatten, umso schwerwiegender.

### 3. Basisbildung – die Datenlage

Im Volksschulbereich beteiligte sich Österreich mit PIRLS<sup>9</sup> 2006 erstmals an einer internationalen Studie zur Erfassung der Lesekompetenz von SchülerInnen in der vierten Schulstufe. Das Ziel dieser Studie war es, die Lesekompetenz in der vierten Schulstufe zu erheben und international zu vergleichen. Bei PIRLS wurden vier Kompetenz- bzw. Leistungsstufen gebildet, denen die Schüler anhand ihrer erbrachten Leistung zugeordnet werden können. Schüler mit einer sehr geringen Lesekompetenz befinden sich auf Stufe 1 bzw. darunter. Sie werden auch als Risikoschüler bezeichnet. Immerhin 16% der österreichischen Schüler gehören der Risikogruppe an. Mit diesem Wert liegt Österreich zwar knapp unter dem europäischen Durchschnitt (19%); das bedeutet aber auch, dass in Österreich jeder sechste Schüler im Alter von 9 bis 10 Jahren Mühe hat, die einfachsten Leseaufgaben zu lösen.

Sowohl die Bildung als auch der Beruf der Eltern korrelieren mit der Lesekompetenz der Schüler. Für Schüler aus sozial benachteiligten Familien ist das Risiko, ein schlechter Leser zu sein, größer. Problematisch an diesem Sachverhalt ist u. a., dass zumindest einige dieser schlechten Leser aufgrund ihrer schulischen Misserfolge vermutlich ebenfalls eine niedrigere Schulbildung erreichen werden und sich so der Kreislauf fortsetzen wird. Dem Schulsystem gelingt es offenbar nicht, diesen starken Zusammenhang abzufedern und die Nachteile der Schüler aus sozial benachteiligten Familien zu kompensieren.

Die Analyse der PIRLS-Daten hat außerdem gezeigt, dass Schüler mit Migrationshintergrund in Österreich si-

gnifikant schlechtere Leistungen als im Inland geborene Schüler erbringen.<sup>10</sup> Im Rahmen von PISA 2009 wurden in Lesen sieben Kompetenzstufen unterschieden: 2% der österreichischen Schüler liegen mit extrem niedriger Leseleistung „unter Level 1b“, 8% sind der niedrigsten Kompetenzstufe 1b und 18% sind Kompetenzstufe 1a zuzuordnen – zusammen ergibt dies 28% Risikoschüler. Diese Risikoschüler haben gegen Ende der Pflichtschulzeit große Defizite im Lesen, das heißt, sie können nur unzureichend sinnerfassend lesen. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den Mathematikkenntnissen: Mehr als jeder fünfte österreichische Schüler hat gegen Ende der Pflichtschulzeit große Probleme, einfachste mathematische Fragestellungen in lebensnahen Situationen zu lösen.<sup>11</sup>

Die hier zitierten Erhebungen PIRLS 2006 und PISA 2009 zeigen, dass ein beträchtlicher Teil von Jugendlichen bestimmte Basiskompetenzen nicht aufweist. Bei aller Kritik an derartigen Formen der Kompetenzmessung von Schülern dürften die Ergebnisse doch den Schluss zulassen, dass es in der Vermittlung von Basisbildung im Pflichtschulbereich Probleme gibt.

Im Erwachsenenbereich werden international seit einigen Jahren Studien über die Verbreitung von funktionalem Analphabetismus<sup>12</sup> durchgeführt. Die OECD widmete dem Phänomen mit dem „International Adult Literacy Survey“ (IALS) schon in den Neunzigerjahren entsprechende Aufmerksamkeit. Österreich hat sich an diesen Untersuchungen in der Vergangenheit nicht beteiligt, nimmt aber an der internationalen Erhebung PIAAC („Programme for the International Assessment of Adult Competencies“) teil. PIAAC ist eine internationale Studie zur Untersuchung von allgemeinen Fä-

higkeiten und Fertigkeiten, die im Alltag und Beruf notwendig sind. Hierzu gehören zum Beispiel das Lesen und Verstehen von kurzen Texten oder einfache Rechnungen, die beim täglichen Einkauf notwendig sind. Ergebnisse aus der Studie werden voraussichtlich Ende 2013 vorliegen.<sup>13</sup> Derzeit gibt es über das Ausmaß des funktionalen Analphabetismus in Österreich nur grobe Schätzungen. Krenn (2010) zitiert OECD-Zahlen, die sich in einer Bandbreite von 300.000 bis zu einer Million Personen bewegen. Rath (2007) bezieht sich auf Zahlen des Europäischen Parlaments (für die EU) und Schätzungen der OECD, wonach 670.000 bis 1,34 Mio. Österreicher unzureichende schriftsprachliche Kompetenz aufweisen.

#### **4. Nachfrage und Erwartungshaltungen der Unternehmer**

Die Statistiken zeigen, dass Personen mit niedrigem Bildungsabschluss die größten Probleme bei der Erwerbsintegration haben und mit hohen Armutsrisiken konfrontiert sind. Da verhältnismäßig viele Personen mit geringen Qualifikationen vor allem in den schrumpfenden Teilbereichen des sekundären Sektors beschäftigt sind, spürten sie die Umstrukturierungsprozesse der letzten Jahre besonders stark. Während die aktive unselbstständige Beschäftigung seit Mitte der Neunzigerjahre anstieg, ging die Beschäftigung in der Sachgütererzeugung zurück. Der Anteil der Sachgütererzeugung an der Gesamtbeschäftigung verringerte sich, die Zahl gering qualifizierter Arbeitskräfte sank im selben Zeitraum. Innerhalb der Sachgütererzeugung spürten Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss die Beschäftigungseinbu-

ßen am stärksten, ungeachtet neuer Hilfsarbeitertätigkeiten im Dienstleistungssektor. Dieser Personenkreis steht vor mehreren Problemen: Traditionelle Beschäftigungsbereiche werden zurückgefahren bzw. ins Ausland verlagert, wodurch die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes für gering Qualifizierte gesunken ist. Zusätzlich passieren Verdrängungseffekte durch höher qualifizierte Arbeitskräfte, und mit steigenden Anforderungsprofilen sind auch formal gering Qualifizierte konfrontiert.<sup>14</sup>

Der Befund fehlender Grundfertigkeiten bei Pflichtschulabgängern hat auch in der arbeitsmarktpolitischen Diskussion seinen Niederschlag gefunden, wenngleich die öffentliche Auseinandersetzung darüber um einige Begrifflichkeiten erweitert wurde. Darüber, dass die in diversen Erhebungen festgestellten Mängel in der Basisbildung Probleme auf dem Arbeitsmarkt nach sich ziehen, herrscht Einigkeit.

Die Vorstellungen der Unternehmer (vertreter), was an Mindestkompetenzen man für den Einstieg in die Arbeitswelt brauche, unterscheiden sich allerdings dadurch, dass der Kompetenzbegriff verbreitert wird. Den für den Einstieg ins Erwerbsleben wichtigen Kulturtechniken des Lesens, Schreibens und Rechnens werden von Unternehmerseite Eigenschaften hinzugefügt, die in gängigen Kategorien wie „*soft skills*“, „*basic soft skills*“, „persönliche Kompetenzen“ oder „soziale Kompetenzen“ zusammengefasst werden. Dabei geht es um so unterschiedliche Eigenschaften wie Genauigkeit und Sorgfalt, das äußere Erscheinungsbild, die Zuverlässigkeit oder die Kritik-, Konflikt- und Teamfähigkeit einer Person.<sup>15</sup> Die Problematik eines derart weit gefassten Kompetenzbe-

griffs wurde bereits mehrfach thematisiert. Sinn und Inhalt von solch außerfachlichen Qualifikationen stehen nicht von vornherein fest oder lassen sich nicht auf eine einmal festgelegte Definition reduzieren. Sie werden vielmehr in vielfältigen Aushandlungsprozessen, in denen Machtverhältnisse eine Rolle spielen, hergestellt. Die unterschiedlichen Interpretationsweisen der Begriffe entfalten in den Unternehmen praktische Wirkungen insofern, als sie Inklusions- und Exklusionsentscheidungen bei der Personalauswahl beeinflussen und festlegen, was Beschäftigten an Arbeitsbedingungen zugemutet wird.<sup>16</sup>

Es ist schwer vorstellbar, wie die Arbeitsmarktpolitik derart weit gefasste Kompetenzerwartungen berücksichtigen und in weiterer Folge erfüllen soll. Die vorgebrachten Kompetenzmerkmale sind unscharf, beliebig und werden, wenn auch nicht sofort erkennbar, zuungunsten der Jugendlichen verwendet. Last but not least sind von Personalrekrutierungsmethoden, die auf einem derart breiten Kompetenzbegriff basieren, alle Qualifikationsstufen betroffen. Der Selektionszweck dieses Kompetenzbegriffs kommt auch bei hoch qualifizierten Arbeitskräften zum Tragen, sodass von unterschiedlichen Erwerbs-, Karriere- und Einkommensverläufen nicht unbedingt Rückschlüsse auf die dahinter stehende Qualifikation im Sinne von Bildungsabschlüssen gezogen werden können.<sup>17</sup>

### **5. Kann's die Arbeitsmarktpolitik richten?**

Die Basisbildungsdefizite nach der Pflichtschulzeit haben Konsequenzen für die Arbeitsmarktpolitik. Die Jugendlichen werden, sofern ihnen der Eintritt

ins Erwerbsleben verwehrt bleibt oder nicht nachhaltig gelingt, der Arbeitsmarktpolitik überantwortet. Quantitativ ist die Verschiebung von Bildungsaufgaben (im Sinne der Vermittlung von Grundkompetenzen) in die Arbeitsmarktpolitik nicht darstellbar, da viele Maßnahmen breiter angelegt sind und die Vermittlung von Grundfertigkeiten im Rahmen von unterschiedlichen Programmen angestrebt wird. Die Einschätzung, dass es zu einer solchen Verschiebung gekommen ist, wird zwar vielfach geteilt, Globalzahlen dazu sind allerdings nicht verfügbar.<sup>18</sup> Das AMS Steiermark kommt beispielsweise auf Basis einer stichprobenartigen Überprüfung der Lehrlinge im Rahmen der überbetrieblichen Lehrausbildung zum Schluss, dass mehr als 50% der Jugendlichen Defizite im schulisch-kognitiven Bereich aufweisen und mit dieser Vorbildung kaum auf dem Lehrstellenmarkt vermittelbar seien.<sup>19</sup> Vertreter von AMS-Projektträgern bestätigen die Problematik fehlender Basiskompetenzen bei Jugendlichen.

Vor dem Hintergrund anhaltender Probleme auf dem Jugendarbeitsmarkt wurde jedenfalls die aktive Arbeitsmarktpolitik für Jugendliche insgesamt in den letzten Jahren stark forciert. Die Zahl der vom Arbeitsmarktservice neu geförderten 15- bis 24-Jährigen stieg von 2001 bis 2009 von rund 46.000 auf 111.000, was mehr als einer Verdoppelung gleichkommt. 6 von 10 der beim AMS als arbeitslos oder Lehrstellen suchend registrierten Personen von 15 bis 24 Jahren wurden 2009 unterstützt, womit die Zielgruppe Jugendliche die arbeitsmarktpolitisch am intensivsten geförderte Personengruppe war.<sup>20</sup>

Es ist zu vermuten, dass die Verlagerung von bildungspolitischen Aufgaben in die Arbeitsmarktpolitik zu

dieser Kostensteigerung beigetragen hat. Lassnigg (2010) spricht in diesem Zusammenhang von der „kurativen“ Funktion der Arbeitsmarktpolitik, andere bezeichnen das AMS als „Reparaturwerkstätte“ für eine mangelhafte Bildungspolitik. Sozialpolitisch sind diese Interventionen richtig, aber auch unvermeidbar, da die Akteure der Arbeitsmarktpolitik hier vor vollendete Tatsachen gestellt werden, die sie schwerlich ignorieren können.

Ob eine dauerhafte Überfrachtung der Arbeitsmarktpolitik mit Problemen, die im Rahmen der Pflichtschulausbildung nicht gelöst werden, zielführend ist, muss allerdings bezweifelt werden. Den bildungsökonomischen Aspekt, dass noch während der Pflichtschulzeit getätigte Bildungsinvestitionen effizienter wären,<sup>21</sup> als die Probleme den nachfolgenden Bereichen Arbeitsmarktpolitik und Erwachsenenbildung zu überantworten, könnte man noch vom Tisch wischen. Wenn normative Festlegungen und politische Entscheidungen dazu führen, diesen Mechanismus zu finanzieren, werden sich auf dem Markt genügend Anbieter von Dienstleistungen finden, die sich der Lösung dieser Probleme annehmen.

Fraglich ist allerdings, ob die Komplexität der Problemstellung die Akteure nicht überfordert. Für die Arbeitsmarktpolitik bedeutet dies nicht nur, in der Vermittlung von Grundfertigkeiten besser als der Schulbetrieb agieren zu müssen, sie ist auch mit beträchtlichen Hürden konfrontiert, die zum Beispiel darin bestehen, dass die Betroffenen starke Widerstände gegen jegliche Form von (Weiter-) Bildung aufgebaut haben, weil damit negative Erfahrungen während der Schulzeit in Erinnerung gerufen werden. Stigmatisierungsprobleme, die Hinterfragung der Sinnhaftigkeit von

Weiterbildungskursen und Einschränkungen im persönlichen Umfeld sind weitere mögliche Barrieren. Sind diese beträchtlichen Hürden erst einmal übersprungen, warten dann noch die Erfordernisse der individuellen Betreuung („*case management*“), die stärkere Einbeziehung der Arbeitgeber und die Berücksichtigung der Heterogenität der Zielgruppe. Und weil eine Vielzahl von Akteuren in diesen Prozess involviert ist und alle den Überblick verlieren, muss irgendwann einmal wieder vernetzt werden. Die Mängel der Pflichtschulbildung führen somit zu komplexen Lösungs- und Koordinationserfordernissen in der Arbeitsmarktpolitik.

## 6. Schlussfolgerungen

Der verbreitete Fokus auf höhere Bildung im öffentlichen arbeitsmarktpolitischen Diskurs verstellt oft den Blick auf die Relevanz der Basisbildung. Beides ist aber wichtig für Wirtschaft und Gesellschaft. Die positiven Effekte einer soliden Grundbildung für alle sind vielfältig und gehen selbstverständlich über die arbeitsmarktbezogenen Aspekte weit hinaus. Die im Rahmen dieses Beitrags behandelten Basisbildungsdefizite stehen in engem Zusammenhang mit einem Bildungsbegriff, der mehr Dimensionen als der stark ökonomisch orientierte Ausbildungsbegriff umfasst. Dieser breiter gefasste Bildungsbegriff beinhaltet unterschiedliche Dimensionen wie Selbstorientierung, Aufklärung, historisches Bewusstsein, Artikuliertheit, Selbstbestimmung und moralische Sensibilität. Ein so verstandener Bildungsbegriff ist nicht denkbar ohne Neugier, ohne Reflexion und Selbstreflexion, ohne Wertung und Bewertung, ohne das Wagnis, sich durch das, was

man im Bildungsprozess erfährt, verändern zu lassen. Ausbildung hingegen orientiert sich an operationalisierbaren Kenntnissen und Fähigkeiten, die nicht in Hinblick auf ihr bildendes Potenzial, sondern in Hinblick auf die Einsetzbarkeit des Menschen für verschiedene Zwecke vermittelt und geübt werden.<sup>22</sup>

Des Weiteren geht es auch um eine erhöhte „Gesundheitsmündigkeit“, d. h. die Fähigkeit, grundlegende gesundheitsrelevante Informationen und Leistungen, die Voraussetzung für gesundheitliche Entscheidungen sind, zu beschaffen, zu verarbeiten und zu verstehen. Die Lesekompetenz einer Vielzahl Erwachsener reicht nicht aus für die Verarbeitung von gesundheitsbezogenen Informationen, insbesondere unter den Risikogruppen in der Bevölkerung.

Nachgewiesen ist auch die positive Beziehung zwischen der Straffälligkeit Einzelner und deren Misserfolgen in ihrer Bildungsbiografie. Es gibt zahlreiche Nachweise für die Verbindung von geringem Bildungsstand und Jugendkriminalität.<sup>23</sup>

Eine bestimmte Basisbildung ist Grundlage sowohl für einen breiter gefassten Bildungsbegriff als auch für den berufsbezogenen Ausbildungsbegriff. Für die arbeitsmarkt- und bildungspolitische Debatte ist jedoch die Vermittlung von Fertigkeiten relevant, die für den Einstieg in das Erwerbsleben unabdingbar sind.

Auch wenn nach wie vor Beschäftigungsmöglichkeiten für niedrig Qualifizierte bestehen, ist damit noch nichts über die Qualität dieser Arbeitsplätze und der berufsbiografischen Entwicklungsmöglichkeiten gesagt. Die sozial-integrative Wirkung einer Arbeitsmarktintegration hängt nicht allein vom Zugang zu Erwerbsarbeit ab, sondern

auch von der qualitativen Ausstattung von Arbeitsplätzen und Beschäftigungsverhältnissen. Andererseits – und deshalb das Bemühen des Autors, sich auf bildungspolitische Mindestanforderungen zu konzentrieren – ist der Ruf nach allgemeiner Höherqualifizierung zu undifferenziert, da es aufgrund des hohen Arbeitskräfteangebots zu Verdrängungseffekten kommt. Besser Qualifizierte verdrängen gut Qualifizierte von einem begrenzten Arbeitsplatzangebot. Es kommt zu einem Verdrängungsprozess von gering Qualifizierten auf einfachen Arbeitsplätzen durch Personen mit Facharbeiterabschlüssen.<sup>24</sup> Für die jugendlichen Berufseinsteiger erschwerend kommt hinzu, dass Unternehmen über Mindestanforderungen (z. B. Leistungsgruppen/Noten) Lehrstellenbewerber selektieren. Damit sind Schulabgänger mit schlechten Noten bereits zu Beginn ihres Erwerbslebens mit beträchtlichen Eintrittsbarrieren konfrontiert.<sup>25</sup>

Für die Bildungspolitik bedeutet dies, nicht alle höher zu qualifizieren bzw. mit höheren Bildungsabschlüssen auszustatten, sondern alle mit einem Mindestmaß an für das (Erwerbs-) Leben notwendigen Fertigkeiten zu versehen. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass das auch dem Auftrag entsprechen würde, der sich für das österreichische Schulwesen aus dem Schulorganisationsgesetz ableiten lässt. Demnach hat die österreichische Schule „die Jugend mit dem für das Leben und den künftigen Beruf erforderlichen Wissen und Können auszustatten und zum selbsttätigen Bildungserwerb zu erziehen“.<sup>26</sup>

Erschwerend für die Arbeitsbedingungen von gering Qualifizierten ist außerdem, dass sie hauptsächlich in Branchen tätig sind, in denen überdurchschnittlich viele ausländische

Arbeitskräfte aus den traditionellen Gastarbeiterregionen des ehemaligen Jugoslawien und der Türkei beschäftigt sind. Durch den zunehmenden Wettbewerbsdruck reduzieren sich in diesen Bereichen die Beschäftigungsmöglichkeiten, und die Beschäftigungsprobleme nehmen zu. Bildungsdefizite verschlechtern die Arbeitsmarktlage zusätzlich.<sup>27</sup> Vor dem Hintergrund der vollständigen Umsetzung der Arbeitnehmerfreizügigkeit seit Mai 2011 sind eine verstärkte Konkurrenz und eine Verschärfung der Probleme genau in diesem Segment zu erwarten.

Den Akteuren und Institutionen der Arbeitsmarktpolitik bleibt derzeit wenig Handlungsspielraum. Die Arbeitsmarktprobleme, die sich aus der fehlenden Basisbildung ergeben, können nicht ignoriert werden, auch wenn diese negativen Effekte auf das Versagen anderer Politikbereiche zurückzuführen sind. Diese „Krot“ muss die Arbeitsmarktpolitik schlucken. Es sind aus den vorhin genannten Gründen Zweifel angebracht, ob eine dauerhafte Überfrachtung der Arbeitsmarktpolitik mit bildungs- und sozialpolitischen Agenden zielführend und im Interesse der betroffenen Arbeitslosen ist. Viele Weichenstellungen, die zu einer prekären Position auf dem Arbeitsmarkt führen, passieren vor dem 15. Lebensjahr und können mit den Mitteln und Möglichkeiten des AMS wohl nur mehr zum Teil korrigiert werden.

Eine intensivere Kooperation der Verantwortlichen der zuständigen Politikbereiche wäre ein wichtiger Schritt. Für die Argumentation hilfreich wäre auch eine Darstellung der Folgekosten für die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, da gegen Veränderungen im Bildungsbereich oft auch Kostenargumente vorgebracht werden. Dieser vermeint-

lichen Kostenersparnis stehen vermutlich hohe Folgekosten gegenüber. Positiv ist, dass die Probleme der Pflichtschulbildung zunehmend öffentlich thematisiert und diskutiert werden. Ergänzend und unterstützend dazu wäre eine realitätsnähere Selbsteinschätzung und Darstellung der AMS-Verantwortlichen hilfreich, dass selbst die beste Service-Organisation nicht alle Arbeitsmarktprobleme zu lösen vermag. Das würde auch die Außenwahrnehmung und die Erwartungshaltung der in die Arbeitsmarktpolitik involvierten Akteure schärfen, dass man dieser Institution nicht jedes Arbeitsmarktproblem umhängen kann, auch wenn eine Finanzierung zusätzlicher Aufgaben politisch umsetzbar scheint.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> AMS-Vorstandsmitglied Johannes Kopf in: Der Standard (16. 7. 2010); <http://derstandard.at/1277338273720/AMS-Chef-Kopf-rechnet-mit-Fachkraefte-mangel>.
- <sup>2</sup> Hierbei sei auf die Arbeiten von Heschl (2004, 2008) und Paier (2008) verwiesen.
- <sup>3</sup> Inwieweit diese Qualifikationen tatsächlich notwendig sein werden, ist eine andere Frage. Wesentlich im Zusammenhang dieser Analyse ist die große Kluft zwischen den postulierten Anforderungen eines künftigen Arbeitsmarktes und den Voraussetzungen, diese auch zu erfüllen.
- <sup>4</sup> Ribolits (2008) 28.
- <sup>5</sup> Es soll damit nicht suggeriert werden, dass Personen mit maximal Pflichtschulabschluss automatisch fehlende Grundkompetenzen aufweisen. Die Wahrscheinlichkeit, diese Personen-gruppe in diesem Segment zu finden, ist aber zweifellos größer als in höheren Bildungsstufen.



- <sup>6</sup> Vgl. Statistik Austria (2010) 91.
- <sup>7</sup> Vgl. Geisberger, Knittler (2010) 456.
- <sup>8</sup> Vgl. BMASK, Sozialbericht 2009-2010 (2010) 179 f.
- <sup>9</sup> Progress in International Reading Literacy Study.
- <sup>10</sup> Vgl. Suchan, Wallner-Paschon, Schreiner (2009).
- <sup>11</sup> Vgl. Schwantner, Schreiner (2010) 51 f.
- <sup>12</sup> Von funktionalem Analphabetismus spricht man dann, wenn trotz Bildungsbeteiligung das erreichte Niveau der Schriftsprachkompetenz nicht ausreicht, um eine angemessene Teilhabe an der Gesellschaft zu verwirklichen und die persönliche Weiterentwicklung gefährdet ist. Konnotation und definitorische Eingrenzung des Begriffs sind jedoch nicht unproblematisch.
- <sup>13</sup> [http://www.statistik.at/web\\_de/frageboegen/private\\_haushalte/piaac/index.html](http://www.statistik.at/web_de/frageboegen/private_haushalte/piaac/index.html) (Stand 4. 1. 2011).
- <sup>14</sup> Vgl. Bock-Schappelwein (2008) 3f sowie Bock-Schappelwein (2010) Folie 4.
- <sup>15</sup> Vgl. dazu exemplarisch Höllbacher, Fülle, Härtel (2009) und Dornmayer (2010).
- <sup>16</sup> Vgl. Krenn (2009) 29.
- <sup>17</sup> Vgl. Brown, Lauder, Ashton (2008) 17.
- <sup>18</sup> Weder das AMS (Bundesgeschäftsstelle und Landesgeschäftsstelle Steiermark) noch das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz konnten dazu konkrete Zahlen liefern.
- <sup>19</sup> Vgl. AMS Steiermark (2010) 2.
- <sup>20</sup> Vgl. BMASK (2010) 28.
- <sup>21</sup> Siehe dazu Lassnigg (2007) 44 ff.
- <sup>22</sup> Vgl. Liessmann (2010) 45.
- <sup>23</sup> Vgl. Schneeberger (2007) 28 f.
- <sup>24</sup> Auch Personen mit Hochschulabschluss haben zunehmend Schwierigkeiten, eine ausbildungsadäquate Berufstätigkeit auszuüben, d. h., die Personen sind überqualifiziert für die von ihnen ausgeübte Tätigkeit (vgl. Schneeberger, Petanovitsch [2010]).
- <sup>25</sup> So führen bestimmte Aufnahmeverfahren für Lehrlinge dazu, dass Schüler mit entsprechend schlechten Einstufungen und Noten gar nicht zu einem

Aufnahmetest eingeladen werden und somit wieder in die Arbeitslosigkeit „verschwinden“.

<sup>26</sup> § 2 Schulorganisationsgesetz.

<sup>27</sup> Vgl. Bock-Schappelwein (2008) 4.

## Literatur

- AMS Steiermark, Kurzbericht für die Sitzung des AMS-Landesdirektoriums am 28. 10. 2010 (Graz 2010).
- Bock-Schappelwein, Julia, Gering qualifizierte Arbeitskräfte auf dem österreichischen Arbeitsmarkt (=WIFO-Vorträge 102/2008, Wien 2008).
- Bock-Schappelwein, Julia, Gering qualifizierte Arbeitskräfte am Arbeitsmarkt, (=Unterlage für die AK-Tagung „Gering qualifiziert im 21. Jahrhundert“ am 16. 12. 2010, Wien 2010).
- Brown, Philip; Lauder, Hugh; Aston, David, Education, globalisation and the knowledge economy (=Publikation des „Teaching and Learning Research Programme“ (TLRP), 2008); <http://www.tlrp.org/pub/documents/globalisation-comm.pdf> (Stand 11. 1. 2011).
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK), Dokumentation aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 1994-2010 (BMASK, Wien 2010); [http://www.bmsk.gv.at/cms/site/attachments/2/7/9/CH0690/CMS1249975678352/dokumentation\\_aktive\\_amp\\_1994-2010\\_september\\_2010.pdf](http://www.bmsk.gv.at/cms/site/attachments/2/7/9/CH0690/CMS1249975678352/dokumentation_aktive_amp_1994-2010_september_2010.pdf) (Stand 22. 12. 2010).
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK), Jugend und Arbeit in Österreich (BMASK, Wien 2010); [http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/7/6/7/CH0690/CMS1249976411510/jugend\\_und\\_arbeit](http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/7/6/7/CH0690/CMS1249976411510/jugend_und_arbeit) (Stand 26. 1. 2010).
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK), Sozialbericht 2009-2010 (BMASK, Wien 2010); [http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/3/2/3/CH0107/CMS1289832560842/sozialbericht\\_2010\\_web.pdf](http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/3/2/3/CH0107/CMS1289832560842/sozialbericht_2010_web.pdf) (Stand 3. 1. 2011).

- Dornmayr, Helmut, Einstiegsqualifikationen von Wiener Lehrstellensuchenden. Empirische Erhebung bei Wiener Lehrbetrieben, Endbericht (Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft, Wien 2010); <http://www.ibw.at/images/ibw/studie/einstiegsqualifikationen.pdf> (Stand 22. 12. 2010).
- Geisberger, Tamara; Knittler, Käthe, Niedriglöhne und atypische Beschäftigung in Österreich, in: Statistische Nachrichten 6 (2010) 448-461.
- Heschl, Franz, „... mehr können wir eh nicht mehr arbeiten ...“ EU-Erweiterungsperspektiven von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Kontrast zu arbeitsweltbezogenen Mythen in der öffentlichen EU-Erweiterungsdebatte (Arbeiterkammer Steiermark, Graz 2004).
- Heschl, Franz, Europäische Integration und Arbeitsmigration nach Österreich, in: Wirtschaft und Gesellschaft 34/2 (2008) 159-184.
- Höllbacher, Marion; Fülle, Sandra Martina; Härtel, Peter, Aufnahmekriterien für Lehrlinge – Ergebnisse einer Befragung steirischer Betriebe im Rahmen der Entwicklungspartnerschaft „In.Bewegung II“ Netzwerk Basisbildung und Alphabetisierung (2009); [http://www.stvg.at/home.nsf/Alles/355232401B621ED0C1257574003AA1D7/\\$file/09\\_02\\_In%20Bewegung%20II\\_%20Aufnahmekriterien%20für%20Lehrlinge.pdf](http://www.stvg.at/home.nsf/Alles/355232401B621ED0C1257574003AA1D7/$file/09_02_In%20Bewegung%20II_%20Aufnahmekriterien%20für%20Lehrlinge.pdf) (Stand 22.12.2010).
- Krenn, Manfred, Außerfachliche Kompetenzen in der Personalauswahl – Zwischen Diskurs und betrieblicher Realität, in: Egger-Subotisch, Andrea; Sturm, René (Hrsg.), Kompetenzen im Brennpunkt von Arbeitsmarkt und Bildung (Wien 2009) 21-37.
- Krenn, Manfred, Gering qualifiziert in der „Wissensgesellschaft“ – Lebenslanges Lernen als Chance oder Zumutung?, (=FORBA-Forschungsbericht 2, Wien 2010); <http://www.forba.at/data/downloads/file/383-FB%202-2010%20LLEGQUA.pdf> (Stand 22.12.2010).
- Krenn, Manfred, Gering qualifiziert in der „Wissensgesellschaft“ – Lebenslanges Lernen als Chance oder Zumutung? (=Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 108, Wien 2010).
- Lassnigg, Lorenz, „Lifelong Learning“ einmal anders: Grenzen wirtschaftsorientierter Paradigmen und Strategien und ihre Alternativen, in: Entwicklungspartnerschaft „In.Bewegung“ Netzwerk Basisbildung und Alphabetisierung in Österreich (Hrsg.), Perspektive: Bildung – Tagungsdokumentation Internationale Konferenz Tech Gate Vienna (Wien 2007) 35-51; [http://www.alphabetisierung.at/fileadmin/pdf/Publikationen/011\\_tagungsdokumentation\\_web.pdf](http://www.alphabetisierung.at/fileadmin/pdf/Publikationen/011_tagungsdokumentation_web.pdf) (Stand 22. 12. 2010).
- Liessmann, Konrad Paul, Stätten der Lebensnot? Über die Gegenwart unserer Bildungsanstalten, in: ISOP GmbH; Rath, Otto; Hahn, Mariella (Hrsg.), Zwischenbilanz. Die Basisbildung in Österreich in Theorie und Praxis (Graz 2010) 42-46; <http://www.zukunft-basisbildung.at/Downloads/Zwischenbilanz.pdf> (Stand 14. 1. 2011).
- Paier, Dietmar, Fachkräftemangel in der Steiermark (=Studie des Zentrums für Bildung und Wirtschaft im Auftrag des AMS Steiermark, Wien 2009); <http://www.ams-forschungsnetzwerk.at/deutsch/publikationen/BibShow.asp?id=4823&sid=633455877&look=2&jahr=2009> (Stand 24.1.2010).
- Rath, Otto, Netzwerk Basisbildung in Österreich: Hintergründe, Bestandsaufnahme, Perspektiven, in: Entwicklungspartnerschaft „In.Bewegung“ Netzwerk Basisbildung und Alphabetisierung in Österreich (Hrsg.), Perspektive: Bildung – Tagungsdokumentation Internationale Konferenz Tech Gate Vienna (Wien 2007) 95–105; [http://www.alphabetisierung.at/fileadmin/pdf/Publikationen/011\\_tagungsdokumentation\\_web.pdf](http://www.alphabetisierung.at/fileadmin/pdf/Publikationen/011_tagungsdokumentation_web.pdf) (Stand 22. 12. 2010).
- Ribolits, Erich, Wer bitte sind hier die Bildungsfernen, in: Streifzüge 44 (2008); <http://www.streifzuege.org/2008/wer-bitte-sind-hier-die-bildungsfernen#more-922> (Stand 22. 12. 2010).

- Schneeberger, Arthur, Basisbildungsdefizite: Probleme der Erfassung, sozialökonomische Auswirkungen und Möglichkeiten der Gegensteuerung, in: Entwicklungspartnerschaft „In.Bewegung“ Netzwerk Basisbildung und Alphabetisierung in Österreich (Hrsg.), Perspektive: Bildung – Tagungsdokumentation Internationale Konferenz Tech Gate Vienna (Wien 2007) 17–33; [http://www.alphabetisierung.at/fileadmin/pdf/Publikationen/011\\_tagungsdokumentation\\_web.pdf](http://www.alphabetisierung.at/fileadmin/pdf/Publikationen/011_tagungsdokumentation_web.pdf) (Stand 22. 12. 2010).
- Schneeberger, Arthur; Petanovitsch, Alexander, Zwischen Akademikermangel und prekärer Beschäftigung. Zur Bewährung der Hochschulexpansion am Arbeitsmarkt, in: *ibw-Forschungsbericht* 153 (Wien 2010); <http://www.ibw.at/media/ibw/fb153.pdf> (Stand 23. 12. 2010).
- Schwantner, Ursula; Schreiner, Claudia (Hrsg.), Pisa 2009. Internationaler Vergleich von Schülerleistungen. Erste Ergebnisse Lesen, Mathematik, Naturwissenschaft (Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens (bifie), Wien, Salzburg 2010); [http://www.bifie.at/sites/default/files/publikationen/2010-12-07\\_pisa-2009-ersteergebnisse.pdf](http://www.bifie.at/sites/default/files/publikationen/2010-12-07_pisa-2009-ersteergebnisse.pdf) (Stand 13. 12. 2010).
- Statistik Austria (Hrsg.), Bildung in Zahlen 2008/2009. Schlüsselindikatoren und Analysen (Wien 2010); [http://www.statistik.at/web\\_de/dynamic/statistiken/bildung\\_und\\_kultur/publdetail?id=5&listid=5&detail=560](http://www.statistik.at/web_de/dynamic/statistiken/bildung_und_kultur/publdetail?id=5&listid=5&detail=560) (Stand 13. 12. 2010).
- Steiner, Mario, Drop-outs und AbbrecherInnen im Schulsystem. Definitionen, Monitoring und Datenbasen (=Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur, IHS, Wien 2009).
- Suchan, Birgit; Wallner-Paschon, Christina; Schreiner, Claudia (Hrsg.), PIRLS 2006. Die Lesekompetenz am Ende der Volksschule – Österreichischer Expertenbericht (Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens (bifie), Wien, Salzburg 2009); <http://www.bifie.at/buch/395/0> (Stand 26. 1. 2010).

# TAGUNGSANKÜNDIGUNG

## „75 Jahre General Theory of Employment, Interest and Money“

Termin: Donnerstag, 29. September 2011, 8:45 Uhr bis 19 Uhr

Ort: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Bildungszentrum,  
1040 Wien, Theresianumgasse 16-18, Großer Vortragssaal

### Programm

*8:45 Uhr:* Eröffnung durch AK-Präsident Herbert TUMPEL

*9 Uhr:* Univ.-Prof. Dr. Harald HAGEMANN, Universität Hohenheim,  
Stuttgart

The General Theory of Employment, Interest and Money nach 75 Jahren  
– eine historische Perspektive

Diskutant: Elisabeth Springler, FH bfi Wien

*10:15 Uhr:* Univ.-Prof. Dr. Sheila DOW, University of Stirling, UK

Monetary policy and regulation of financial markets – a Keynesian view

Diskutant: Heike Joebges, HWT Berlin

*11:45 Uhr:* Univ.-Prof. Dr. Philip ARESTIS, University of Cambridge, UK

Fiscal policy – time for a renaissance of Keynesianism?

Diskutant: Till van Treeck, IMK Düsseldorf

### Mittagspause

*14:30 Uhr:* Univ.-Prof. em. Dr. Jürgen KROMPHARDT, Technische Uni-  
versität Berlin

Keynes über Lohnentwicklung und Lohnpolitik

Diskutant: Stefan Ederer, WIFO

*15:45 Uhr:* Dr. Ewald WALTERSKIRCHEN

Die lange Frist bei Keynes

Diskutant: Paul Ramskogler, OeNB

*17:30 Uhr:* Zeit für einen Paradigmenwechsel in der Wirtschaftspolitik:  
Chancen und Hemmnisse für eine Renaissance des Keynesianismus  
Panel mit:

Dr. Hannes ANDROSCH, ehem. Vizekanzler und Finanzminister;

Univ.-Prof. Dr. Gustav HORN, Institut für Makroökonomie und Konjunk-  
turforschung in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf;

Univ.-Prof. Dr. Ewald NOWOTNY, Gouverneur der Oesterreichischen  
Nationalbank