

Editorial

Demographie und Arbeitsmarkt

In größeren Zeitabständen, aber in letzter Zeit durchaus regelmäßig, werden demographische Entwicklungen auch in den Medien thematisiert. Die Berichterstattung erfolgt jedoch in der Regel anlassbezogen, und es wird meist nur ein kleiner Ausschnitt dargestellt, welcher für die jeweilige Fragestellung von unmittelbarem Interesse und damit ausreichend zu sein scheint.

Die zukünftige Entwicklung des Verhältnisses von Personen im Erwerbsalter zu den über 65-Jährigen wird gerne dargestellt, wenn die baldige Unfinanzierbarkeit des Pensionssystems argumentiert wird. Aus dem unaufhaltsam steigenden Durchschnittsalter der Bevölkerung wird abgeleitet, dass die Gesundheitsversorgung auf dem heutigen Niveau nicht aufrechterhalten werden kann, von der Unbezahlbarkeit medizinischer Fortschritte für die breite Masse immer älterer Menschen ganz zu schweigen. Die Tatsache, dass seit Jahren die Geburtenzahlen niedriger sind als die Altersjahrgänge, welche aus dem Erwerbsleben ausscheiden, wird als Beleg für einen unmittelbar bevorstehenden Fachkräftemangel, wenn nicht sogar für einen generellen Arbeitskräftemangel gesehen. Zusätzlich droht aus demselben Grund das Humankapital immer schneller zu veralten – mit dramatischen Konsequenzen für den Standort. Über solche schlaglichtartigen Darstellungen geht es jedoch meistens nicht hinaus, eine eingehende Problemstellung findet selten statt, und wichtige Interdependenzen bleiben ausgeblendet.

Stiller geworden ist es hingegen zur Frage der demographisch bedingten Entlastung des Arbeitsmarktes. In den neunziger Jahren war man noch davon ausgegangen, dass es mit dem Beginn des neuen Jahrtausends, auf dem Arbeitsmarkt zu einer deutlichen Entspannung von der Angebotsseite her kommen sollte, weil geburtenschwächere Jahrgänge ins Erwerbsalter kommen würden. Die Entwicklung in der zweiten Hälfte jenes Jahrzehnts gab in dieser Hinsicht Anlass zu berechtigten Hoffnungen, und besonders die merkliche Erholung des Arbeitsmarktes im Jahr 2000 war außer auf die gute konjunkturelle Lage der Wirtschaft auch auf ein nur noch moderat zunehmendes Arbeitsangebot zurückzuführen.

Allerdings deutete schon die erste Bevölkerungsprognose auf Basis der neuen Volkszählung 2001 und der verbesserten Wanderungsstatistik darauf hin, dass diese Erwartungen verfrüht gewesen sein dürften. Selbst bei eher vorsichtigen Zuwanderungsannahmen verschob sich der Zeitpunkt einer möglichen, demographisch bedingten Erholung des Arbeitsmarktes nach diesen Berechnungen um etwa ein Jahrzehnt in die Zukunft. Nach der Jahrtausendwende kam es jedoch wieder zu einem unerwartet starken Anstieg der Zuwanderung und damit des Arbeitsangebots. Die erneute Revision der Vorausschätzung aus dem Jahre 2005 trug neben einer Neuberechnung der zukünftigen Lebenserwartung unter anderem auch dieser Entwicklung Rechnung, und man geht inzwischen von deutlich höheren Wanderungsgewinnen für die nächsten zwei Jahrzehnte aus. Dies stellt aus derzeitiger Sicht eine durchaus plausible Annahme dar. Damit verschiebt sich jedoch nicht nur die demographisch bedingte Arbeitsmarktentlastung in immer weitere Ferne, sondern es ist vielmehr davon auszugehen, dass sich die Arbeitsmarktlage noch für einen Zeitraum von zehn Jahren weiter verschärfen wird. Eine Wachstumsbeschleunigung, welche es uns ermöglichen würde, jährlich zwischen 30.000 und 50.000 erwerbsinteressierte Menschen zusätzlich in existenzsichernde Beschäftigung zu bringen, ist beim besten Willen nicht in Sicht.

Die demographische Situation bzw. Entwicklung beeinflusst den Arbeitsmarkt einerseits durch die Zahl der Personen im Erwerbsalter (gewöhnlich definiert als Personen zwischen 15 und 65 Jahren), weil sich daraus über die Erwerbsbeteiligung das Arbeitsangebot bestimmt, aber natürlich auch durch die Altersstruktur dieser Personengruppen.

Demographische Einflüsse auf das Arbeitskräfteangebot

An diesem Punkt kann es hilfreich sein, einige Aspekte der österreichischen Bevölkerungsstruktur genauer zu betrachten. Gegen Ende des Zweiten Weltkriegs und in den Jahren danach kam es zu außerordentlich starken Schwankungen der Geburtenzahlen. Da die Menschen dieser Jahrgänge jetzt an der Grenze zum Pensionsalter sind, schwankt auch die Zahl der pensionsbedingten Austritte aus dem Erwerbsleben derzeit stärker als sonst. Man kann aber davon ausgehen, dass im Schnitt zwischen 2000 und 2015 jährlich etwa 95.000 Personen diese Altersgrenze erreichen. Geburtenzahlen in dieser Größenord-

nung wurden allerdings zuletzt Anfang der neunziger Jahre erreicht: Bis zum Ende jenes Jahrzehnts ging die jährliche Geburtenzahl um 17.000 zurück und scheint seither bei etwa 78.000 stabil zu sein. Hier wäre jetzt die Gelegenheit, die Betrachtungen zu beenden und zwei voreilige Schlussfolgerungen zu ziehen: 1.) Sehr langsam, aber doch absehbar, stirbt Österreich aus und 2.) Bereits sehr viel früher, nämlich bereits mit dem Beginn des nächsten Jahrzehnts, wird es in Österreich zu einem Arbeitskräftemangel kommen, welcher sehr schnell dramatische Ausmaße annehmen wird. Steigende Erwerbsquoten könnten diesen Effekt allenfalls um ein paar Jahre verzögern, aber nicht gänzlich ausgleichen. Solche Schlussfolgerungen findet man sowohl in dieser krassen Form als auch in etwas besser kaschierten Varianten in den Medien.

Für die Bevölkerungsentwicklung ist allerdings außer den Geburten auch die Nettozuwanderung (Zuwanderung minus Abwanderung) ein bestimmender Faktor. Wenn man davon ausgeht, dass die Geburtenzahl mit einer Verzögerung von 15 Jahren arbeitsmarktrelevant wird, würde tatsächlich schon in diesem Jahrzehnt der Zeitpunkt eintreten, ab dem die nachrückenden Altersjahrgänge die ausscheidenden nicht mehr ersetzen könnten, sofern nicht Zuwanderung und steigende Erwerbsbeteiligung dies ausgleichen. Es ist also durchaus zweckmäßig, die Auswirkungen der Zuwanderung eingehend zu betrachten.

Das fünfzehnte Lebensjahr ist für den Arbeitsmarkt eine wichtige Altersgrenze, weil in diesem Alter (normalerweise) Lehrausbildungen begonnen werden. Aufgrund der oben erwähnten hohen Geburtenzahlen Anfang der neunziger Jahre gibt es derzeit auch mehr Jugendliche im typischen Lehrlingsalter, der Lehrstellenmangel war also durchaus absehbar. Wenn man zusätzlich zu der Tatsache, dass immer mehr Jugendliche immer länger auf eine Lehrstelle warten müssen, auch die Besetzungszahlen der heranwachsenden Altersjahrgänge berücksichtigt, ist somit zu befürchten, dass sich die Lehrstellenproblematik zunächst noch einige Jahre weiter verschärfen wird. Eine merkliche Entspannung auf dem Lehrstellenmarkt ist vor dem nächsten Jahrzehnt nicht zu erwarten. Doch auch wenn die Jahrgänge mit den niedrigeren Geburtenzahlen nachrücken, ist mit einer echten Verknappung bei den Lehrstellen Suchenden nicht zu rechnen. Die Erfahrungen der Migrationsforschung haben gezeigt, dass sich ein Geburtsjahrgang in Österreich durch Zuwanderung bis zum Alter von 15 Jahren um et-

wa 6.000 Personen vergrößert haben wird. Um die derzeit angebotenen betrieblichen Lehrstellen besetzen zu können, sollten somit nach der neuesten Prognose auch in den kommenden beiden Jahrzehnten genügend Bewerber zu finden sein. Ein Gleichgewicht im Sinne einer ausreichenden Anzahl von Lehrstellen in zukunftssträchtigen Berufen für alle Lehrstellen Suchenden kann sich jedoch nur dann einstellen, wenn die Ausbildungsaktivität der Unternehmen nicht noch weiter abnimmt.

Für Menschen, die weiterführende Schulen und eventuell Hochschulen besuchen, sollte der endgültige Übertritt ins Erwerbsleben etwa mit Mitte der Zwanziger erfolgen – in diesem Alter werden die Jugendlichen auch in der Arbeitsmarktstatistik zu Erwachsenen. Derzeit liegt in Österreich die Zahl der 25-Jährigen bei gut 100.000. Bereits in zwei Jahren wird sich diese Zahl jedoch um fast 10.000 und bis 2018 um weitere 5.000 erhöhen. Es kommen geburtenstarke Jahrgänge aus den achtziger Jahren in diese Altersgruppe. Erst gegen Ende des kommenden Jahrzehnts werden die Jahrgänge an der Pensionsgrenze zumindest brutto diese Größenordnung erreichen. Wenn man weiter berücksichtigt, dass die Erwerbsquoten an der Pensionsgrenze niedriger sind als zwischen 25 und 29 Jahren, wird deutlich, dass sich die Erwerbschancen von Menschen an der unteren Grenze des Haupterwerbsalters in den kommenden Jahren weiter verschlechtern werden. Davon, dass in absehbarer Zeit die nachrückenden Generationen die aus dem Erwerbsleben ausscheidenden nicht mehr werden ersetzen können, kann in Österreich keine Rede sein. Nach dem derzeitigen Kenntnisstand werden bis weit in die dreißiger Jahre hinein auch die derzeitigen geburtenschwachen Jahrgänge bis zum Alter von 25 Jahren durch Zuwanderung auf jene Größe angewachsen sein, welche wir heute haben.

Der Übergang vom Ausbildungssystem ins Erwerbsleben war schon in der Vergangenheit für viele Menschen schwierig – auch wenn sie nicht zu den Problemgruppen des Arbeitsmarktes gehörten. Projektarbeiten und andere befristete Beschäftigungsformen in Kombination mit (immer öfter) unbezahlten Praktika sowie Perioden der Nichterwerbstätigkeit sind besonders in den letzten fünf Jahren für immer mehr junge Menschen zum ungewollten, aber unvermeidbaren Begleitphänomen des Berufseinstiegs geworden. Dies betrifft zunehmend auch die höher Qualifizierten. Die stark steigende Arbeitslosigkeit dieser Altersgruppen zeigt nur einen Teil des gesamten Problemdrucks. Durch die demographische Entwicklung ist in diesem Segment

des Arbeitsmarktes fürs Erste keinerlei Entspannung zu erwarten. Im Gegenteil: Den steigenden Zahlen bei den jungen Alterskohorten stehen teils deutlich kleinere Altersgruppen am oberen Rand des Erwerbsalters gegenüber, welche überdies durch merklich niedrigere, aber steigende Erwerbsbeteiligungen gekennzeichnet sind. Vor allem durch die Anhebungen des Frühpensionsalters wird der Übergang ins Pensionssystem noch für einige Jahre verzögert stattfinden. Eine unsichere Perspektive beim Berufseinstieg kann für viele Jahre die Lebensplanung beeinflussen. Abgesehen vom Nachfrageausfall vor allem bei langlebigen Konsumgütern wird auch die Familienplanung beeinflusst: Kinderwünsche werden aufgeschoben und reduziert, und damit schließt sich ein demographischer Kreis.

Arbeitskräftemangel?

Vor diesem demographischen Hintergrund und angesichts der höchsten Arbeitslosigkeit seit Jahrzehnten wird das Schauspiel „Fachkräftemangel und Arbeitskräftemangel“ aufgeführt. Während man zu Beginn des neuen Jahrtausends nach lediglich zwei Jahren der Arbeitsmarkterholung bereits einen generellen Arbeitskräftemangel zu befürchten begann, hat sich die Arbeitgeberseite derzeit wegen der offensichtlich nicht zum Bild passenden Arbeitsmarktentwicklung eher auf die Nebenfrontlinie „Fachkräftemangel“ zurückgezogen. Die vielen Arbeitslosen seien zwar äußerst tragisch, wird argumentiert, aber die meisten stünden ja dem Arbeitsmarkt entweder gar nicht zur Verfügung, hätten unakzeptable Vermittlungseinschränkungen oder schlicht die falschen Qualifikationen. Dem Einwand, dass die meisten Arbeitslosen vor kurzer Zeit noch in Beschäftigung waren, kann man auch begegnen: Es wird dann betont, dass sich die Qualifikationen heute besonders schnell entwerten und die Arbeitslosen nicht mobil genug wären.

Es soll hier nicht bestritten werden, dass es regional und/oder in einzelnen Qualifikationssegmenten zeitweise schwierig sein kann, geeignete Fachkräfte zu finden. Abgesehen davon, dass die Arbeitsbedingungen im weitesten Sinne diese Schwierigkeiten oft erklären können, sind partielle Engpässe normale Erscheinungen wirtschaftlicher Entwicklungs- und Umstrukturierungsprozesse. Zur Behebung solcher Engpässe steht jedoch in Österreich ein Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung, welches bei ausreichender finanzieller Dotierung durchaus sehr effektiv sein kann. Echter Fachkräfte-

mangel steht außerdem oft in enger Verbindung mit der gegenwärtigen und der vergangenen Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen. Es war eigentlich immer abzusehen, dass sich der Lehrstellenmangel mit einer gewissen Verzögerung in irgendeiner Form auf dem Arbeitsmarkt auswirken würde. Vielfach verbergen sich hinter dem Schlagwort Fachkräftemangel aber auch ganz andere Erscheinungen: Wenn sich Personalverantwortliche daran gewöhnt haben, dass sich für jeden einigermaßen akzeptablen Arbeitsplatz 60 bis 80 Interessenten finden, so ist es noch kein Anzeichen für ein „Austrocknen“ des Arbeitsmarktes, wenn die Bewerberzahl unter 50 fällt. Weiters sind viele Arbeitgeber der Meinung, dass man angesichts der angespannten Arbeitsmarktlage auch dann noch Personal finden müsste, wenn man Bezahlung und Arbeitsbedingungen drastisch verschlechtert. Wir sind inzwischen in einer Lage, in der immer schlechtere Arbeitsplätze tatsächlich besetzt werden können. Aber solange nicht jeder auch noch so unattraktive Arbeitsplatz in kürzester Zeit besetzt werden kann, ist anscheinend mit den Arbeitslosen etwas nicht in Ordnung.

Im Prinzip geht es zur Zeit darum, dass ein artikuliertes Interesse besteht, die Übergangsbestimmungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit nach der EU-Osterweiterung so rasch wie möglich aufzuheben oder diese zumindest mit diversen großzügigen Beschäftigungskontingenten teilweise zu unterlaufen. Auch wenn es immer wieder anders dargestellt und teils äußerst geschickt heruntergespielt wird: Die Lohnunterschiede gegenüber den Ländern im Osten wecken schlicht und einfach die Begierlichkeiten von Menschen, die Arbeit zu vergeben haben. Das betrifft in erster Linie natürlich Unternehmen, aber auch manche Privathaushalte: Bei manchen Unternehmen besteht der Wunsch, die Gewinnmarge zu Lasten der Löhne zu erhöhen und auch die unattraktiven Arbeitsplätze besetzen zu können. Und einige Privathaushalte wollen Dienstleistungen zu kaufen, welche sich die meisten KonsumentInnen hierzulande bei den gegebenen inländischen Lohnverhältnissen nicht leisten können.

Angesichts der schlechten Arbeitsmarktlage wird seit einiger Zeit eine neue Argumentation aufgebaut, warum die Arbeitsmärkte trotzdem schon jetzt geöffnet werden sollten. Es wird argumentiert, dass man sich schon heute um Zuwanderung bemühen müsste, weil bereits in nächster Zukunft ein europaweiter, wenn nicht gar weltweiter Wettbewerb um die MigrantInnen mit den besten Qualifikationen einsetzen werde. Mit der rest-

riktiven Zuwanderungspolitik drohe Österreich hier endgültig ins Hintertreffen zu geraten. Abgesehen davon, dass außer dem Aufmachen der Arbeitsmärkte nicht weiter ausgeführt wird, wie dieser Wettbewerb der Staaten um die „begehrtesten“ Zuwanderer ausgetragen werden soll, bleibt nur ein eher paradoxer Ablaufplan übrig: Damit, dass wir heute die Arbeitsmärkte öffnen, wodurch das Lohnniveau unter Druck gerät und die Arbeitsbedingungen sich unweigerlich weiter verschlechtern werden, soll Österreich in der Zukunft für mobile ArbeitnehmerInnen, denen definitionsgemäß (siehe oben) die ganze Welt offen steht attraktiver werden. Das klingt Erfolg versprechend!?

Tatsache bleibt, dass Österreich derzeit von einer Wanderungswelle betroffen ist, welche schon fast an die Ausmaße zur Zeit der Ostöffnung Anfang der neunziger Jahre heranreicht. Gleichzeitig ist die Wanderung fast nicht mehr steuerbar, weil die Mehrzahl der MigrantInnen aufgrund von Familienzugehörigkeiten einen Rechtsanspruch auf Zuwanderung hat und die Abwanderung in demokratischen westlichen Ländern ohnehin nicht reglementiert werden kann.

Vor allem auch unter ÖkonomInnen wird in dieser Hinsicht die Meinung vertreten, dass sich die Migrantenströme in hohem Maße durch die Marktkräfte selbst steuern würden. MigrantInnen würden aufgrund ihrer hohen Mobilität dorthin gehen, wo sie die besten Chancen vorfänden. Abgesehen davon, dass diese Sichtweise in solcher Allgemeinheit schlicht unbewiesen ist, kann man mit ziemlicher Sicherheit sagen, dass dies nur für relativ kurze Zeit gilt. Wenn die MigrantInnen später Familie und soziale Netze haben, unterliegen sie ähnlichen Mobilitätseinschränkungen wie die alle länger Ansässigen. Wenn es in einer größeren Familie sowohl Beschäftigte als auch Arbeitslose gibt, ist es eher unwahrscheinlich, dass die Familiensituation durch Ortswechsel entscheidend verbessert werden kann. Zum Teil werden, besonders auf europäischer Ebene, an die Migration auch irrealer Erwartungen geknüpft: Nachdem es die Ansässigen nicht schaffen, der Wirtschaft ausreichend Dynamik zu verleihen, sollen es die MigrantInnen versuchen.

Wenn Migrantenfamilien von Beschäftigungsverlust und Arbeitslosigkeit betroffen werden, sind die Hauptleidtragenden oft Jugendliche und junge Erwachsene, weil ihre Existenz zwar auf einem bescheidenen Niveau gesichert ist, ihnen aber gleichzeitig für die Zukunft kaum eine Perspektive geboten wird. Der Mangel an Arbeitsplätzen und geeigneten Ausbildungsmöglichkeiten trifft meist junge MigrantInnen überproportional. Dass

MigrantInnen die Folgen zum Teil im Familienverband abfedern können, diese oftmals aber auch nur verstecken, führt in der Aufnahmegesellschaft oft zu einer trügerischen und nicht ungefährlichen Indolenz gegenüber den wachsenden Problemen. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Kommentars kann man gerade im brennenden Frankreich verfolgen, was passieren kann, wenn sich die aufgestauten Frustrationen plötzlich entladen.

Was ist also zu tun?

Man kann mit Sicherheit davon ausgehen, dass die Erwerbsbevölkerung in Österreich älter werden wird. Dies zeigt sich am deutlichsten am oberen Altersrand der Erwerbsbevölkerung: 2005 gibt es in Österreich etwa 950.000 Personen zwischen 55 und 64 Jahren. Bis 2020 wird sich diese Zahl auf 1,2 Mio. erhöhen. Es ist erklärtes Politikziel, sowohl national als auch in der EU, die Erwerbsquote der Älteren zu erhöhen. Bei einer Anhebung der Erwerbsquote zwischen 55 und 64 Jahren von derzeit 30% auf 50% würde man schon jetzt fast 200.000 zusätzliche Arbeitsplätze benötigen, welche überdies für Personen über 55 Jahre geeignet sein müssen, und weitere 75.000 bis 125.000 bis zum Jahr 2020 demographiebedingt und je nach angestrebter Erwerbsquote. Diese Zahlen zeigen eindrucksvoll, dass es bereits in näherer Zukunft gewaltiger Anstrengungen bedürfen wird, sich den gesteckten Zielen auch nur anzunähern. Die Verwirklichung von Beschäftigung für über 55-Jährige in diesem Umfang wird nur gelingen, wenn bei allen Beteiligten ein Umdenkprozess einsetzt. Neben einer Anpassung der Arbeitsorganisation an die geänderte Alterstruktur der Erwerbspersonen muss es bei allen Beteiligten auch zu Mentalitätsänderungen kommen, was den längeren Verbleib im Erwerbsleben anbetrifft.

Mit einem Verweis auf die Gastarbeiterzuwanderung im letzten Jahrhundert wird oft argumentiert, dass sich aus der Aufnahme von MigrantInnen in den zu erwartenden Größenordnungen eigentlich kein Problem entwickeln sollte. Der Glaube an die heilenden Kräfte der Märkte ist groß. Verglichen mit der Situation im letzten Drittel des vergangenen Jahrhunderts hat sich jedoch die Arbeitsmarktsituation grundlegend verändert. Ob die Zahl der Arbeitsplätze, welche man nach einer Anlernphase übernehmen kann, abnimmt oder nicht, ist statistisch weniger abgesichert als vielfach behauptet wird, aber man kann

jedenfalls davon ausgehen, dass in Zukunft ihre Zahl keinesfalls ausreichen wird, um eine große Zahl von gering Qualifizierten zu beschäftigen, von Existenz sichernden Einkommen gar nicht zu reden.

Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, Personen mit Migrationshintergrund erheblich besser in das österreichische Ausbildungssystem zu integrieren, als es bisher der Fall war. Die Hoffnung, dass sich spätestens die zweite Generation der Zuwanderer quasi von selbst an das hiesige Ausbildungsverhalten anpassen würde, hat sich als zu optimistisch herausgestellt. Dies betrifft vor allem jene Migrantengruppen, die eine Beziehung zum Ausbildungssystem mitbringen bzw. mitgebracht haben, welche mit den heutigen Anforderungen der Arbeitsmärkte in Österreich nicht harmonisieren. Nach dem heutigen Prognosestand werden in spätestens 20 Jahren unter den 25-Jährigen 20% Zuwanderer sein, und der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund im weiteren Sinn wird bei 30-40% liegen. Der Anteil der MigrantInnen am wirtschaftlichen Erfolg Österreichs wird erheblich an Bedeutung gewinnen.

Tatsache ist aber auch, dass mittlerweile weniger als 20% der Zuwanderung überhaupt steuerbar sind. Es ist vollkommen klar, dass Wanderungsbewegungen stattfinden und aus österreichischer wie aus EUropäischer Sicht auch sinnvoll sind; eine populistisch ausgerichtete Kasemattenstimmung soll hier keinesfalls weiter angeheizt werden. Trotzdem muss man sich – nicht zuletzt aufgrund der akuten bzw. noch latenten Krisensituationen, welche sich in vielen Ländern im Laufe der vergangenen Jahr(zehnt)e aufgebaut haben – die Frage stellen, ob eine immer weiter gehende Unbeeinflussbarkeit der Zuwanderung durch die Politik in Österreich und auch in der EU gesellschaftlich akzeptabel ist. Die Bestrebungen der EU, die Personenfreizügigkeit auf immer weitere Kreise von Drittstaatsangehörigen auszudehnen, müssen einer ernsthaften Revision unterzogen werden. Ein blindes Vertrauen darauf, dass sich Wanderungsbewegungen durch Marktkräfte selbst in der Art steuern könnten, dass sich für die betroffenen Gesellschaften Verbesserungen ergeben, wäre verhängnisvoll.