

Editorial

Die verschwiegene Arbeitsmarktkrise

Die noch immer andauernde Krise auf dem österreichischen Arbeitsmarkt hat sich entgegen den anfänglichen Prognosen als äußerst schwer und hartnäckig erwiesen. Die Erwartungen, dass nach einem eher kurzfristigen Einbruch alsbald wieder ein kräftiger Aufschwung einsetzen werde, haben sich leider nicht erfüllt.

Seit Mai 2001 sind die Arbeitslosenzahlen wieder gestiegen, und zur Jahreswende 2002 wurden Rekordzuwächse von über 40.000 im Vorjahresvergleich erreicht. Ab dem Sommer 2002 kam es dann zwar zu einer allmählichen Verlangsamung des Anstieges, aber auch 2003 betrug der Zuwachs in den ersten Monaten noch immer durchschnittlich 6.000. Die zwischenzeitlich aufgekommene „originelle“ Idee, bereits fallende Zuwachsraten als Arbeitsmarkterholung zu interpretieren, konnte sich nicht wirklich durchsetzen, weil sich nicht verbergen lässt, dass die Arbeitslosigkeit weiterhin steigt.

Die also nur vergleichsweise weniger schlechten Arbeitslosenzahlen für 2003 zeigen überdies ein günstigeres Bild, als es der Arbeitsmarktrealität entspricht, weil sie die SchulungsteilnehmerInnen nicht enthalten. Diese wurden zwar auch in der Vergangenheit nicht zu den offiziellen Arbeitslosen gezählt, aber dies ist zumindest bei zeitlichen Vergleichen weniger problematisch, wenn sich ein gleich bleibender Anteil der Arbeitslosen jeweils in Schulung befindet. Es kam jedoch in den letzten Monaten zu einem markanten Anstieg vor allem bei den kurzen Schulungen. Wenn man vernünftigerweise davon ausgeht, dass auch die SchulungsteilnehmerInnen Arbeitsplätze brauchen, dann ist es sinnvoll, zur Einschätzung der Arbeitsmarktkrise auch diese Zahlen zu berücksichtigen. Die so definierte Gesamtheit der Arbeitsuchenden hat schon vor Monaten ein Niveau erreicht, welches alle Arbeitsmarktkrisen der Nachkriegszeit übertrifft.

Auch die „Arbeitsmarkterholung“ 2003 stellt sich im Lichte dieser Berechnungsweise anders dar: Die Gesamtzahl der Ar-

beitsuchenden ist heuer in den ersten sechs Monaten noch immer um durchschnittlich 16.000 gestiegen. Nicht enthalten auch in der höheren Zahl der Arbeitsuchenden sind jene Personen, die sich mangels Leistungsanspruch in der Arbeitslosenversicherung gar nicht als arbeitslos melden. Wenn man berücksichtigt, dass brüchige Erwerbskarrieren und kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse in den letzten Jahren an Bedeutung stark zugenommen haben, so kann man mit ziemlicher Sicherheit davon ausgehen, dass sich auch die Zahl dieser Personen im Vergleich zu früheren Jahren deutlich erhöht hat und somit letztlich auch die Zahl der Arbeitsuchenden allenfalls eine Untergrenze für den Problemdruck auf dem österreichischen Arbeitsmarkt darstellt.

Die Entwicklung der Beschäftigung scheint auf den ersten Blick weniger problematisch verlaufen zu sein. Abgesehen von einigen Monaten zur Jahreswende 2002 hat sich die Gesamtbeschäftigung laufend erhöht und in der ersten Jahreshälfte 2003 im Vorjahresvergleich sogar wieder um über 30.000 zugenommen. Die Gesamtbeschäftigung enthält jedoch unter anderem auch die KarenzgeldbezieherInnen. Nicht zuletzt durch die Einführung des Kindergeldes hat sich diese Zahl in den letzten 18 Monaten wieder stark erhöht. Wenn man statt der Gesamtbeschäftigung die für den Arbeitsmarkt eigentlich relevante Größe, die Aktivbeschäftigung ohne KarenzgeldbezieherInnen und Präsenzdienere, verfolgt, zeigt sich ein weniger günstiges Bild. Die Aktivbeschäftigung begann mit Dezember 2001 zu sinken, und im Verlauf des Jahres 2002 ergab sich ein Beschäftigungsverlust von knapp 15.000. Erst seit April dieses Jahres hat es bei der Aktivbeschäftigung wieder moderate Zuwächse gegeben, 1.700 im Durchschnitt für das erste Halbjahr. Diese Zahl ist aber auch noch mit einem gewissen Maß an Zurückhaltung zu bewerten: Die Aktivbeschäftigung enthält in der Unterposition öffentliche Verwaltung teilweise auch SchulungsteilnehmerInnen des AMS für die Dauer der Schulungen. Bei den starken Zunahmen der Schulungsaktivitäten kann davon ausgegangen werden, dass diese Personengruppe zugenommen hat und dass folglich auch der Zuwachs der Aktivbeschäftigung noch immer deutlich überschätzt ist. Erfahrungsgemäß gilt etwa die Hälfte der Schulungsteilnehmer als beschäftigt, womit der „Zuwachs“ der Aktivbeschäftigung eher bei –2.000 bis –3.000 liegen dürfte.

Bereits die letzte Arbeitsmarkterholung, welche im Jahr 2000 ihren Höhepunkt hatte, war längere Zeit eher von einer schlei-

chenden Umverteilung der Arbeitszeiten als von einem tatsächlichen Zuwachs der Arbeitsnachfrage getragen. Es wurden in beträchtlichem Umfang Tätigkeiten, welche bis dahin im Rahmen von Vollzeitarbeitsplätzen organisiert waren, in Teilzeitarbeitsplätze verlagert. Dies trägt nicht zur Entlastung des Arbeitsmarktes bei. Sowohl 2001 als auch 2002 ist das nachgefragte Arbeitsvolumen jedenfalls leicht gesunken!

Die zusätzlich entstandenen Teilzeitarbeitsplätze sind in hohem Maße aus der stillen Reserve besetzt worden. Man beobachtet somit ein Wachstum des Arbeitsangebots, welches über die demografischen Schwankungen hinausgeht, bei gleichzeitiger Zunahme der Arbeitslosenzahlen. Weiters besteht das Problem, dass zumeist das Einkommen, das aus Teilzeitarbeit resultiert, nicht ausreicht, um davon zu leben.

Zusätzlich zum konjunkturellen Einbruch hat es in Österreich jedoch einige Sonderfaktoren gegeben, welche dazu beigetragen haben, dass der Anstieg der Arbeitslosigkeit hierzulande trotz der vergleichsweise günstigeren Ausgangslage im europäischen Rahmen eher hoch ausgefallen ist. Die schrittweise Anhebung des Frühpensionsalters beginnend Ende des Jahres 2000 hat mit zeitlicher Verzögerung vor allem ab 2002 zu einem durchaus beträchtlichen Anstieg des Arbeitskräfteangebots geführt, welcher erst Mitte 2004 seine volle Höhe von 45.000 erreichen wird. Auch wenn inzwischen die Arbeitslosenquoten im Frühpensionsalter auf 14% geklettert sind, hat sich dennoch die Wirkung dieser Maßnahme einerseits auf alle Altersgruppen relativ gleichmäßig verteilt, andererseits aber auch gerade für die Jungen den Einstieg ins Erwerbsleben beträchtlich erschwert.

Die Krise des Arbeitsmarktes hatte sehr schnell nahezu alle Berufsgruppen und Qualifikationen erreicht. Da gerade für Akademiker der öffentliche Dienst traditionell ein sehr wichtiger Teilarbeitsmarkt ist, haben die Personaleinsparungsprogramme der Bundesregierung für diese Personengruppe die Beschäftigungschancen abrupt verschlechtert und dazu beigetragen, dass die Arbeitslosenquoten der AkademikerInnen mit am stärksten zugenommen haben. Während für die AbsolventInnen von Fachhochschulen bis vor kurzem eigentlich praktisch eine Beschäftigungsgarantie gegeben war, kam es für diese Personen auf Grund der geringen Ausgangszahlen zu einer Explosion der Arbeitslosigkeit. Nachdem im Jahr 2000 noch ein unmittelbar bevorstehender Mangel an Arbeitskräften generell sowie ein bereits bestehender Mangel an (vor allem technischen) Fachkräf-

ten diagnostiziert wurde, erhöhten der Konjunkturinbruch und die Kontraktion des IKT-Sektors vor allem auch in den technischen und IKT-Berufen die Arbeitslosigkeit in einem nicht für möglich gehaltenen Maße.

Das Einsetzen der nach den ursprünglichen Prognosen längst überfälligen konjunkturellen Erholung wird laufend verschoben. Inzwischen wird auch für das Jahr 2004 noch nicht mit Wachstumsraten gerechnet, welche ausreichen würden, die Arbeitslosenzahlen zu stabilisieren geschweige denn nennenswert zu reduzieren. Außerdem muss selbst bei Wachstumsraten wie zur Jahrtausendwende mit einem Zeitraum von zwei bis drei Jahren gerechnet werden, bis die inzwischen aufgebauten Arbeitsmarktprobleme zumindest wieder auf das Ausgangsniveau zurückgeführt sein werden. Erschwerend wird hinzukommen, dass die geplante endgültige Abschaffung der Frühpension ab der zweiten Hälfte des Jahres 2004 eine weitere Angebotssteigerung auslösen wird, welche bis zum Jahr 2018 etwa 145.000 (verglichen mit dem Status quo) erreichen wird.

Mit einer in diesem Zusammenhang immer wieder erwähnten demografischen Entlastung des Arbeitsmarktes bzw. einem aus diesem Grunde drohenden Arbeitskräftemangel – je nach Blickwinkel – ist nach derzeitigem Prognosestand frühestens in zehn Jahren zu rechnen. Außerdem wird die demografische Entlastung – wenn sie dann kommt – die Arbeitsmarktprobleme nicht automatisch lösen. Natürlich wird ein nachlassender Angebotsdruck die Beschäftigungschancen vieler Arbeitssuchender verbessern. Gleichwohl werden aber spätestens 2011 – also deutlich vorher – die Übergangsfristen hinsichtlich der Arbeitskräftefreizügigkeit für die Beitrittsländer der Europäischen Union ausgelaufen sein. Die zu erwartenden Rückgänge des Arbeitskräfteangebots werden zumindest in den ersten Jahren Größenordnungen nicht überschreiten, welche durch stärkere Zuwanderung ausgeglichen werden können. Es werden sich in Österreich also auch die Beschäftigungschancen für gut qualifizierte Leute aus den Nachbarländern erhöhen – mit den entsprechenden Folgen für die Herkunftsländer. In einer solchen Ausgangslage ist es mehr als unwahrscheinlich, dass sich für die Problemgruppen des Arbeitsmarktes mehr als marginale Verbesserungen einstellen werden, wenn nicht zeitgerecht die notwendigen Begleitmaßnahmen ergriffen werden.

Darüber hinaus werden die Erwerbstätigen in Österreich immer älter werden. Das zusätzliche Arbeitskräfteangebot aus den zwei Pensionsreformen in Höhe von rund 200.000 werden na-

turgemäß ausschließlich Personen über 55 Jahren sein. Dass es bisher gelungen ist, die Betroffenen der Pensionsreform 2000 in erfreulichem Maße in Beschäftigung zu halten, sollte nicht über das prinzipielle Problem hinwegtäuschen. Erstens ist das hiervon bewirkte zusätzliche Arbeitsangebot noch relativ klein, weil die Maßnahme auf dem Arbeitsmarkt mit Verzögerung wirkt und die Anhebung des Pensionsantrittsalters zunächst nur 18 Monate betragen hat. Mit dem zweiten Schritt wird sich jedoch die zeitliche Ausdehnung der Erwerbstätigkeit mehr als verdreifachen und die Zahl der betroffenen Personen mehr als vervierfachen. 200.000 Arbeitsplätze für Personen über 55 entstehen nicht von selbst.

Grundsätzlich sind Erweiterungen der Schulungsaktivitäten – wie sie in den letzten Monaten statistisch zu beobachten waren – selbstverständlich zu begrüßen. Seit geraumer Zeit hat aber die angespannte Finanzierungslage des AMS dazu geführt, dass Schulungen, welche die Qualifikationen der Teilnehmer nachhaltig verbessern, immer weniger angeboten werden können und die steigenden Teilnehmerzahlen mehr und mehr auf Kurzschulungen zurückzuführen sind, welche allenfalls kurzfristige Verbesserungen bei der Vermittelbarkeit erreichen können. Darüber hinaus ist das AMS in zunehmendem Maße damit konfrontiert, dass auch Verbesserungen der Berufsqualifikationen allein nicht ausreichen, sondern häufig grundlegende Mängel und Versäumnisse der vorgelagerten Bildungssysteme ausgeglichen werden müssten. Wenn die zeitweiligen Bekenntnisse dieser Regierung zu Bildung und Qualifikation tatsächlich ernst gemeint wären, könnte man die gegenwärtige Arbeitsmarktkrise nützen, um für die Geringqualifizierten wirkliche Verbesserungen zu erreichen. Tatsächlich wird jedoch das Problem weiter verschärft, indem man den seit Jahren bestehenden Mangel an (geeigneten) Lehrstellen lediglich mit Bedauern zur Kenntnis nimmt. In Anbetracht der abzusehenden demografischen Entwicklungen können wir es uns jedoch schlicht nicht leisten, dass Jugendliche, die eine Berufsausbildung machen wollen, dazu teilweise keine Chance haben. Nachqualifizierungen im Erwachsenenalter sind jedenfalls um ein Vielfaches teurer und – wenn die Ausbildungsdefizite zu groß sind – oft praktisch gar nicht mehr machbar.

Es ist eigentlich jetzt schon abzusehen, was beim nächsten Konjunkturaufschwung passieren wird: Nach einem eher kurzen zeitlichen Respektabstand werden die Klagen über Fachkräftemangel und die vermeintlich umfassende Unvermittel-

barkeit der Arbeitslosen wieder laut werden. Unter dem Hinweis auf den hohen Anteil un-, gering oder falsch qualifizierter Personen unter den ArbeitsplatzbewerberInnen werden großzügige Einwanderungskontingente gefordert werden. Als Kompromissvorschlag wird man dann vermutlich auf ganzjährige Saisonierskontingente für alle Branchen kommen, deren quantitative Obergrenzen so ausgestaltet werden, dass „standortgefährdende Engpässe“ nicht mehr vorkommen können: denn wenn man den zarten Aufschwung nicht gleich wieder abwürgen wolle, müsse die Wirtschaft „aus dem Vollen schöpfen können“.

Seit Beginn der Arbeitsmarktkrise kommen von Regierungsseite zur Arbeitsmarktlage nur beschönigende Stellungnahmen und falsche Einschätzungen der Entwicklung. Da Nachfrage-mangel die wichtigste Ursache der Krise ist, kann auch die immer wieder vorgeschlagene Verschärfung der Zumutbarkeitsbestimmungen für die Arbeitslosen keine Entlastungen bringen. Es ist vielmehr höchste Zeit, dass die – auch für eine kleine offene Volkswirtschaft noch immer bestehenden – Handlungsspielräume der Wirtschaftspolitik zur Belebung der Nachfrage endlich ausgeschöpft werden.