

Editorial

Zur Lage auf den österreichischen Arbeitsmärkten

Seit über einem Jahr verbessern sich die Arbeitsmarktdaten Österreichs in einem Ausmaß, welches auch die optimistischsten Prognosen deutlich übertrifft. Nach einem moderaten Beginn 1997 hat sich das Beschäftigungswachstum bis zur letzten Jahreswende auf gut 1 Prozent pro Jahr beschleunigt. Die Aktivbeschäftigung – ohne KarenzgeldbezieherInnen und Präsenzdienster –, eine Größe, die den Arbeitsmarkt im engeren Sinne erfaßt, entwickelte sich sogar noch besser. Bis Anfang 1999 nahm allerdings aufgrund des steigenden Arbeitsangebotes die Arbeitslosigkeit trotz der günstigen Beschäftigungsentwicklung noch weiter zu. Im 2. Quartal 1999 wurde auch hier die Trendwende erreicht: die Arbeitslosenzahlen sinken zunehmend. Dieser Rückgang hat inzwischen auch die sogenannten Problemgruppen des Arbeitsmarktes erfaßt; zuletzt im heurigen Jahr die älteren Arbeitslosen zwischen 50 und 60 Jahren. Für 2000 wird erwartet, daß die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenzahl erstmals seit 1992 wieder unter 200.000 liegen wird.

Beschäftigungszuwächse

Von wenigen Ausnahmen abgesehen, sind die Dienstleistungen seit Jahren Träger des Beschäftigungswachstums. Insbesondere die unternehmensbezogenen Dienstleistungen, sonstige öffentliche und private Dienstleistungen sowie das Gesundheitswesen hatten deutliche Zuwächse. Die Handelsbeschäftigung ist nur wenig ausgedehnt worden, ihre Zunahme fällt aber in absoluten Zahlen aufgrund der Größe dieser Wirtschaftsabteilungen durchaus ins Gewicht. Trotz der Einsparungsversuche stieg mit Ausnahme Wiens auch die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung; der Anstieg in den Bundesländern konnte den Rückgang in Wien mehr als ausgleichen. Insgesamt hat die öffentliche Verwaltung jedoch keine tragende Rolle für das Beschäftigungswachstum gehabt; der ausgewiesene Zuwachs dürfte weitestgehend darauf zurückgehen, daß ein Teil der Arbeitslosen in Schulungsmaßnahmen hier als beschäftigt zugerechnet wird. In einigen Technologiebereichen – Maschinenbau, Fahrzeugzulieferung und Chemie – expandierte 1999 auch die Beschäftigung in der Sachgüterproduktion. Dies konnte die Verluste in anderen Berei-

chen jedoch nicht ausgleichen – die Erholung der Beschäftigung in der Sachgüterproduktion 1998 war ein kurzer Ausreißer in der Abwärtsbewegung der neunziger Jahre. Im Sekundärsektor insgesamt führen hohe Produktivitätssteigerungen einerseits und notwendige Strukturbereinigungen andererseits zu Arbeitsplatzverlusten. Der Primärsektor stagniert abgesehen von vernachlässigbaren Schwankungen.

Hinter der unbestreitbar guten Entwicklung der meisten Aggregatdaten verbergen sich allerdings einige Probleme, die nach wie vor gelöst werden müssen.

Altersarbeitslosigkeit

Bei den über 60jährigen steigt die Arbeitslosigkeit derzeit noch immer leicht an, und durch die Anhebung der Frühpensionsgrenzen wird dieses Arbeitsmarktsegment zusätzlich unter Druck gesetzt.

Zum ersten Mal seit vielen Jahren kam es 1999 auf dem Arbeitsmarkt auch wieder zu einer demografischen Entlastung. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter – zwischen 15 und 65 bzw. 60 Jahren – wird zwar nach den derzeit aktuellen Prognosen noch einige Jahre zunehmen, aber man muß berücksichtigen, daß bei den über 60jährigen die unselbständige Erwerbsquote in Österreich nur noch bei gut 6% liegt. Für die Entwicklung der unselbständigen Beschäftigung bzw. der Arbeitslosigkeit ist seit längerer Zeit eher die Altersgruppe von 15 bis 60 bzw. 55 maßgeblich. Da einige geburtenstarke Jahrgänge das Frühpensionsalter für Männer – nach der bisherigen Rechtslage – erreichen, ist die Zahl der Personen in dieser Altersgruppe seit dem letzten Jahr rückläufig. Durch das Sozialrechtsänderungsgesetz 2000 wird die Entlastung ab dem nächsten Jahr jedoch ins Gegenteil verkehrt, das Arbeitsangebot am oberen Rand des tatsächlichen Erwerbsalters wird markant ansteigen. Nach Expertenmeinung wird dieser Angebotsschock in erster Linie die Altersarbeitslosigkeit erhöhen, aber ein Teil des Anpassungsdrucks wird sich auch auf andere Altersgruppen verteilen. Die im internationalen Vergleich niedrigen österreichischen Erwerbs- und Beschäftigungsquoten älterer ArbeitnehmerInnen mögen – wie die OECD und die EU-Kommission immer wieder betonen – durchaus nicht unproblematisch sein, aber ein überfallsartiges Anheben des gesetzlichen Pensionsalters ohne beschäftigungspolitische Begleitmaßnahmen deutet nicht darauf hin, daß der derzeitigen Regierung die Lösung dieser Arbeitsmarktprobleme wirklich ein Anliegen ist.

Die Wichtigkeit der Einbeziehung der Sozialpartner bei arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Weichenstellungen wird nicht nur laufend von der EU-Kommission betont, sie war traditionell auch,

beispielsweise während der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft, fixer Bestandteil der Präsentation des "Erfolgsmodells Österreich" durch beide damalige Koalitionsparteien. Trotz teilweiser Identität der Akteure hat die neue Bundesregierung nun offensichtlich einen anderen Weg eingeschlagen, nämlich den der Zurückdrängung der Sozialpartner.

Verhaltene Entwicklung des Arbeitsvolumens

Die Verbesserung der Arbeitsmarktlage, wenn man in Personen bzw. Beschäftigungsverhältnissen rechnet, war allerdings von starken strukturellen Verschiebungen geprägt. Bis 1998 war die Zahl der Vollzeitarbeitsplätze rückläufig. Das war mit ein Grund für das gleichzeitige Wachsen der Zahl der Beschäftigungsverhältnisse und der Arbeitslosen. Die Arbeitslosen suchten überwiegend Vollzeitarbeitsplätze, während die neuen Teilzeitarbeitsplätze aus der stillen Reserve besetzt wurden. Das Arbeitsvolumen stieg nur wenig. Erst 1999 ist auch die Zahl der Vollzeitarbeitsplätze wieder gestiegen, was entscheidend für den Rückgang der Arbeitslosenzahlen gewesen sein dürfte. Es ist also zu einer Arbeitsneuverteilung gekommen, die einerseits die Flexibilität des österreichischen Arbeitsmarktes zeigt, aber zumindest teilweise auch unfreiwillig war. Der Zuwachs bei der Teilzeitbeschäftigung wurde fast zur Gänze von Frauen getragen. Probleme bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, insbesondere der Mangel an (finanzierbaren) Kinderbetreuungseinrichtungen sowie Mobilitäts-einschränkungen engen den Entscheidungsspielraum arbeitssuchender Frauen oft beträchtlich ein.

Engpässe

In letzter Zeit ist wieder verstärkt von Engpässen auf dem Arbeitsmarkt die Rede: Die Arbeitslosen seien für die neu entstehenden Arbeitsplätze zu wenig qualifiziert. Auf den ersten Blick scheint die Statistik das zu erhärten: Nach den Jahresdaten 1999 des Arbeitsmarktservice waren in Österreich fast die Hälfte der Arbeitslosen ohne Berufsausbildung. Die Arbeitslosen sind jedoch nur ein Teil des Personenkreises, welcher für Vermittlungen zur Verfügung steht.

Zunächst einmal sollte erwähnt werden, daß manche Arbeitgeber anscheinend nie geeignetes Personal finden können, egal wie hoch Arbeitslosigkeit und Beschäftigungsfuktuation auch sein mögen – diese Art von 'Arbeitskräftemangel' ist hinlänglich bekannt. Wenn Aussagen über qualifikatorische Engpässe allerdings immer öfter und auch aus Fachkreisen zu hören sind, muß man sich mit dieser Frage auseinandersetzen.

Die Beschäftigung war 1999 jedenfalls nicht stabiler als in den Jahren zuvor: Mit knapp 717.000 Personen setzte sich der Trend zu steigender Betroffenheit von Arbeitslosigkeit leicht abgeschwächt weiter fort. Der Rückgang bei den Jahresdurchschnittsbeständen erfolgte ausschließlich über die Dauerkomponente. Es war also etwas leichter geworden, aus der Arbeitslosigkeit wieder abzugehen.

Die meisten der über 700.000 Betroffenen suchen wieder eine Beschäftigung. Zwei weitere Personengruppen, die jeweils etwa so groß sind wie der Jahresdurchschnittsbestand an Arbeitslosen, wechseln direkt von einem Beschäftigungsverhältnis in ein anderes bzw. treten (wieder) in den Arbeitsmarkt ein. Damit liegt das pro Jahr für Stellenbesetzungen mobile Arbeitsangebot bei weit über 1 Million Personen. Etwa 80% davon finden einen neuen Arbeitsplatz. Die Strukturen von Stichtagsbeständen repräsentieren Momentaufnahmen von Zuständen. Sie – und auch die Durchschnitte dieser Bestände – sind nicht "die Arbeitslosen" – das verfügbare Arbeitsangebot schon gar nicht. Die Strukturen der Anstellungsdauer, des Altersaufbaus und der Qualifikation sind keine geeigneten Bezugspunkte, wenn Aussagen über Arbeitsmarktprozesse gemacht werden sollen. Dafür müßten Bewegungsdaten zugrundegelegt werden.

Die Aussage, daß man geringqualifizierte Arbeitslose für viele der neuentstehenden Arbeitsplätze in den Bereichen Hochtechnologie und moderne Dienstleistungen in der verfügbaren Zeit und mit einem vertretbaren Aufwand nicht nachqualifizieren kann, ist zwar nicht ganz falsch, geht aber an dem Problem vorbei. Erhöhte Arbeitslosigkeit ist nur ein sichtbares Zeichen für den allgemeinen Mangel an Erwerbsmöglichkeiten. In der Phase der strukturellen Verfestigung von Arbeitslosigkeit kommt es im Beschäftigungssystem zu starken personellen Umschichtungen. Nach einer gewissen Suchzeit sind immer mehr Erwerbstätige bereit, auch Arbeitsplätze anzunehmen, für die sie eigentlich überqualifiziert sind. Damit wird der Mangel verschoben und konzentriert sich in den Problemgruppen des Arbeitsmarktes – das sind jene Menschen, deren persönliche Merkmale aus der Sicht von Personalverantwortlichen den geringsten Marktwert haben. Diese Merkmale sind aber nicht Ursache des Mangels an Arbeitskräfte-nachfrage, sondern sie bestimmen Zuordnungen.

Während der konjunkturellen Erholung verläuft die Beschäftigungsumschichtung in umgekehrter Richtung, aber wegen der unvermeidbaren Friktionen des Arbeitsmarktes treten dabei auch zeitweilig Engpässe in Teilmärkten auf. Man muß dem Arbeitsmarkt Zeit zur Erholung lassen und die Engpässe durch Schulung und Weiterbildung sowohl der Arbeitslosen als auch der Beschäftigten allmählich abbauen. In jedem längeren Aufschwung – so auch in die-

sem – erfolgt bei geeignetem Einsatz des beschäftigungs-politischen Instrumentariums eine Reintegration der Problemgruppen in beständigere Beschäftigungssituationen, und es zeigt sich, daß Marginalisierung nicht konjunkturunabhängig ist.

Resümee

Da sich mithin die Arbeitsmarktlage deutlich verbessert und die Ausfahren hohe Steigerungsraten aufweisen, können die von konservativer Seite und den internationalen Organisationen oft zitierten Rigiditäten des österreichischen Arbeitsmarktes nicht so gravierend zu sein. Die geforderten weiteren drastischen Einschnitte bei Löhnen, Kündigungsschutz und Arbeitslosenunterstützung waren offensichtlich für die Arbeitsmarkterholung keine notwendige Voraussetzung. Es sei aber zugestanden, daß es sich in Zeiten großer Arbeitsmarktprobleme anbietet, die Machtbalance auf den Arbeitsmärkten unter diesem Deckmantel neu zu verhandeln.

Die Konjunkturaussichten für die nächsten Jahre sind so günstig wie schon lange nicht mehr. Wenn jetzt keine unerwarteten Krisen auftreten und der rigide Sparkurs zur Budgetsanierung das Wachstum nicht zu sehr abschwächen wird, sollte sich die Arbeitsmarkterholung nach allgemeiner Fachmeinung auch in nächster Zukunft fortsetzen. Nachdem in den letzten Jahren noch intensiv erörtert wurde, daß die Arbeitsmarktlage in Österreich zwar erheblich günstiger sei als in den meisten anderen EU-Ländern, man sich aber vom Ideal der Vollbeschäftigung wohl auf lange Zeit verabschieden müsse, scheint diese Möglichkeit mit einem Mal wieder in greifbare Nähe zu rücken.

Für eine nachhaltige Verbesserung der Arbeitsmarktsituation ist es erstens wichtig, daß nicht jeder Aufschwung durch Maßnahmen der Makropolitik, insbesondere durch mangelnde internationale Koordinierung, gleich in der Anfangsphase wieder abgewürgt wird. Zweitens ist es erforderlich, daß die erfolgversprechenden Ansätze der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die in den letzten Jahren entwickelt worden sind, nicht abgebrochen, sondern fortgesetzt und notfalls intensiviert werden.