

EDITORIAL

Arbeitskräfteknappheit: Chancen auf gute Arbeit für alle

*Judith Derndorfer, Daniel Haim, Markus Marterbauer, Patrick Mokre**

ZUSAMMENFASSUNG

Der österreichische Arbeitsmarkt schaut derzeit auf den ersten Blick für Arbeitende erfreulich aus: Viele offene Stellen kommen auf immer weniger Arbeitssuchende und bei den letzten Kollektivvertragsrunden sind trotz hoher Inflation Reallohngewinne erzielt worden. In der wirtschaftspolitischen Debatte geben sich derweil die Begriffe „Arbeitskräftemangel“, „Vollbeschäftigung“ und „Fachkräftemangel“ die Klinke in die Hand. In der Summe bringt diese Situation den Arbeitenden mehr Vorteile, als gesamtwirtschaftliche Nachteile entstehen. Demografischer Wandel und gesamtwirtschaftliche Entwicklung begünstigen das wohl auch in den nächsten Jahren. Eine progressive Arbeitsmarktpolitik kann die Situation auch nutzen, um Verbesserungen vor allem für Gruppen zu erreichen, die es auf dem Arbeitsmarkt nicht leicht haben und ausgegrenzt werden. Auch eine Transformation der Arbeitsverhältnisse hin zu einer gut bezahlten 30-Stunden-Vollzeit für alle, die sie wollen, scheint möglich, genau so wie ein Strukturwandel hin zu ökologisch nachhaltigem Energieverbrauch und Verkehr, sozialen Diensten in einer Care-Ökonomie und einer Industrie mit den neuesten Technologien. Dieser Beitrag konstatiert ein Potenzial zur weiteren Machtverschiebung hin zu Arbeitnehmer:innen in der Zukunft und macht konkrete Vorschläge in der Arbeitsmarkt- und Arbeitspolitik, um gesunde und gut bezahlte Arbeit für alle voranzutreiben.

SCHLÜSSELBEGRIFFE

Arbeitskräfteknappheit, Arbeitsmarkt, Vollbeschäftigung, Verhandlungsmacht

DOI

10.59288/wug491.189

* Editorials in „Wirtschaft und Gesellschaft“ spiegeln die Debatte und Positionierung der wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der AK Wien zu aktuellen wirtschaftspolitischen Fragestellungen wider. Als Autor:innen sind die Verfasser:innen des Entwurfs des Editorials genannt.

Die Lage auf dem österreichischen Arbeitsmarkt dreht sich. Zwar ist die Zahl der Arbeitslosen und der Menschen in prekärer Beschäftigung nach wie vor viel zu hoch. Doch der Stellenandrang hat mit zwei Arbeitslosen pro offene Stelle den tiefsten Wert seit Anfang der 1980er-Jahre erreicht und immer mehr Betriebe klagen über Arbeitskräftemangel. So manche offene Stelle ist es wegen zu niedriger Löhne oder schlechter Arbeitsbedingungen wohl nicht wert, besetzt zu werden. Doch es gibt auch viele gesellschaftlich wichtige Arbeitsplätze in Industrie, sozialen Diensten oder ökologischer Transformation, bei denen die Nachfrage hoch ist und kurzfristig nicht befriedigt werden kann. Wechseln zu wenige Arbeitskräfte in diese Sektoren, hat die Arbeitskräfteknappheit negative Folgen, weil durch Unterauslastung weniger produziert oder geleistet wird, als möglich wäre. Wenn Verteilungs- und Beschäftigungseffekte mitgedacht werden, überwiegen aber die Vorteile der Arbeitskräfteknappheit für Arbeitende und Arbeitssuchende.

Arbeitskräfteknappheit, vor allem obengenannte Fachkräfte betreffend, hat viele Ursachen. Sie reichen von ungenügenden staatlichen und betrieblichen Weiterbildungs- und Qualifizierungsangeboten sowie Versäumnissen in der öffentlichen Ausbildungspolitik (Pflege, Medizinstudium) über die rasche konjunkturelle Erholung nach der Pandemie bis zum demografischen Wandel.

Arbeitskräfteknappheit ist besser als Arbeitslosigkeit und insgesamt ein erfreulicher Zustand. Denn er ändert die Machtverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt. Während bei hoher Relation von Arbeitslosen zu offenen Stellen die Verhandlungsmacht bei den Unternehmen liegt, was in niedrigen Löhnen und schlechten Arbeitsbedingungen mündet, verschiebt ein geringer Stellenandrang die Macht zugunsten der Arbeitslosen und Beschäftigten. Emanzipatorische Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik muss darauf ausgerichtet sein, von dieser erfreulichen Drehung der Machtverhältnisse vor allem jene sozialen Gruppen profitieren zu lassen, die es derzeit besonders schwer haben: Arbeitslose, Jugendliche, Frauen, Menschen ohne österreichische Staatsbürger:innenschaft, gesundheitlich Beeinträchtigte und Ältere. Arbeitskräfteknappheit bildet den Ausgangspunkt für fortschrittliche Veränderungen in der Arbeitswelt. Das betrifft nicht nur die Anhebung zu niedriger Löhne, sondern auch zügige Schritte in Richtung einer kurzen und gesunden Vollzeit, gesundheitsfreundliche Gestaltung der Arbeitsplätze und eine Verbesserung der Mitbestimmung der Arbeitenden. Um Arbeitskräfteknappheit für höhere Mindeststandards im Arbeitsleben nutzen zu können, brauchen wir eine solidarische Ausrichtung von Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs-, Lohn- und Wirtschaftspolitik.

Arbeitskräfteknappheit durch demografischen und gesellschaftlichen Wandel

Die Situation auf dem österreichischen Arbeitsmarkt ist zurzeit vorteilhaft für Beschäftigte und Arbeitslose. Trotz der tiefen Einschnitte und Kündigungswellen im ersten Pandemiejahr unterschreitet die Zahl der registrierten Arbeitslosen im Jahr 2022 mit 263.000 das Vorkrisenniveau von 2019 um fast 40.000, die Zahl der unselbstständig aktiv Beschäftigten übersteigt mit 3.914.000 den Vorkrisenwert um 117.000, und die Zahl der offenen Stellen erreicht einen neuen Höchstwert von 126.000 (auch aufgrund geänderten Meldeverhaltens der Betriebe) (Arbeitsmarktservice 2023).

In der wirtschaftspolitischen Diskussion wurde 2022 abwechselnd von Fachkräftemangel, Arbeitskräfteknappheit und sogar Vollbeschäftigung gesprochen. Die Begriffsabgrenzung ist keine Übung im politikkommunikatorischen Framing, die Unterschiede sind bei allen Überschneidungen wissenschaftlich und politisch relevant.

Fachkräftemangel oder Ausbildungslücke ist ein in der ökonomischen Literatur ausführlich besprochenes Phänomen. Besonders neoklassische Modelle von Lohnungleichheit greifen auf die unterschiedlichen Wachstumsraten von Arbeitskräftenachfrage und -angebot beziehungsweise auf die Digitalisierung der Produktionsprozesse und die Veränderung der Bildungslandschaft zurück. Ein Fachkräftemangel ist an einem Nachfrageüberhang in einem Bereich (nach Industriebranche oder Berufsklassifikation) und einer Nachfrangelücke in einem anderen erkennbar und wird auf der Firmenseite beobachtet oder gemessen.

Unter **Arbeitskräfteknappheit** verstehen wir ein allgemeineres Phänomen des Arbeitsmarktes, bei dem Arbeitskraft im Vergleich zu Kapital und Infrastruktur zum knappen Gut wird, also die Kapazitätsentwicklung der Produktion beschränkt. In der neoklassischen Preistheorie würde das zu relativ steigenden Lohn- und sinkenden Kapitalkosten und mittelfristig zu einem systematischen Ersetzen von Arbeit durch Maschinen (Automatisierung) führen. Arbeitskräfteknappheit ist in diesen Modellen vor allem in der Preisfindung und über alle Sektoren oder Berufe hinweg sichtbar.

Vollbeschäftigung schließlich ist eine Beschreibung eines Arbeitsmarktes, auf dem es keine unfreiwillige Arbeitslosigkeit gibt, außer sie ist für berufliche Umorientierung und Weiterbildung als Übergang nötig („friktionelle Arbeitslosigkeit“). Das beinhaltet auch unfreiwillige Teilzeitbeschäftigung. Vollbeschäftigung ist, wenn Firmen mehr Angst vor der Kündigung haben als die Arbeitenden. Darauf hinweisen

würden eine niedrige Stellenandrangziffer, eine geringe Arbeitslosen- und hohe Erwerbsquote, aber vor allem eine kurze Verweildauer in der Arbeitslosigkeit sowie eine rege Fluktuation in produktivere beziehungsweise besser bezahlte Arbeitsverhältnisse.

Die Entwicklung auf dem österreichischen Arbeitsmarkt wird von vier Dynamiken bestimmt, die nur bedingt direkt mit Beschäftigung und Wachstum zu tun haben: (1) dem demografischen Wandel und der Veränderung des Arbeitskräfteangebots, (2) der Veränderung der Bildungslandschaft, (3) dem Aufschwung vor der Corona-Pandemie und (4) der Veränderung der österreichischen Firmenlandschaft, besonders wenn es um interne Arbeitsmärkte und Weiterbildung geht.

Ein Anliegen progressiver Arbeitsmarktökonom:innen sollte sein, diese Dynamiken zu verstehen, ihren Einfluss auf die Verhandlungsmacht zwischen Arbeitnehmer:innen und Unternehmen einzuordnen und daraus eine mittelfristige Lohnpolitik mit Zielsetzungen der gerechten Verteilung, einer Arbeitszeitverkürzung und der sozial-ökologischen Transformation zu entwickeln.

Der Arbeitsmarkt wird sich rein demografisch stark verändern. In der Bevölkerungsprognose der Statistik Austria bis 2040 wird die Bevölkerung im Erwerbsalter von 20 bis 65 Jahren zurückgehen, während die Gesamtbevölkerung um 700.000 Personen wächst (jeweils bei unveränderter Migration). Das liegt vor allem an der Pensionierungswelle der „Babyboomer:innen“, also der geburtenstarken Jahrgänge in den 1960er-Jahren, und den seither sinkenden Geburtenraten.

Konkret bedeutet das viele offene Stellen in diesen Pensionierungsjahren und entsprechendes individuelles Verhandlungspotenzial für Berufseinsteiger:innen. Aus dieser Ausgangslage kann eine Verhandlungsstrategie entstehen, die das vorteilhafte Fenster verlängert und die üblichen Arbeitsbeziehungen transformiert. Wenn es gelingt, die Normalarbeitszeit zu verkürzen, ist das eine gute Ausgangsbasis für nachfolgende Kohorten, aber auch Menschen, die gegenwärtig vom Arbeitsmarkt (implizit) ausgeschlossen sind: Langzeitbeschäftigungslose, Ältere auf dem Arbeitsmarkt, Menschen ohne österreichische Staatsbürger:innenschaft und gesundheitlich Benachteiligte. Ausgrenzungen auf dem Arbeitsmarkt werden im Arbeitsmarktmonitor gemessen, sie beziffern, „inwieweit Beschäftigungs- und Einkommenserzielungsmöglichkeiten im Wesentlichen von der formalen Ausbildung [...], der gesundheitlichen Situation [...] und den individuellen (Kinder-) Betreuungspflichten [...] abhängen“ (Huemer/Mahringer 2020).

Die gegenwärtige Situation ermutigt aber nicht dazu, eine Lohnarbeit aufzunehmen, nachdem man einmal ausgeschlossen wurde. Der österreichische Arbeitsmarkt ist im europaweiten Vergleich in vielen Bereichen im Spitzenfeld, bei der durchschnittlichen Höhe der Löhne ebenso wie bei der damit verbundenen soziale Absicherung. Er ist aber auch ausgrenzend (Horvarth et al. 2023). Das gilt vor allem für Schulabrecher:innen, Ältere auf dem Arbeitsmarkt und (ehemalige) Arbeitnehmer:innen mit gesundheitlichen Einschränkungen. Außerdem haben vor allem Frauen mit Betreuungspflichten ein vergleichsweise hohes Ausgrenzungsrisiko in Bezug auf unfreiwillige Teilzeit. Im Jahr 2021 lag die Teilzeitquote von Frauen (25–49) mit Kindern unter 15 Jahren bei 73 %. Hingegen waren nur 7 % der Männer (25–49) mit Kindern unter 15 Jahren teilzeitbeschäftigt (Statistik Austria 2022).

Angesichts der zunehmenden Verdichtung der Arbeit in den letzten Jahren ist eine generelle Arbeitszeitverkürzung, die auf eine kürzere und gesunde Vollzeit mit 30 Wochenstunden abzielt, nur angemessen. Vor allem in den ehemals traditionellen (und stereotyp weiblichen) Teilzeitberufen wie Elementarpädagogik oder Pflege ist die Arbeit zu belastend für Vollzeit. Das gilt aber auch für die produzierende Industrie oder den Bau, wo die Belastung stetig hinaufgeschraubt wurde. Menschen in diesen Bereichen können unterdurchschnittlich oft bis zur Alterspension arbeiten, ihr Risiko für Altersarmut steigt entweder durch Teilzeit oder gesundheitliche Belastungen. Eine Verringerung der Arbeitszeit würde also das Arbeitsangebot der älteren Arbeitnehmer:innen sogar erhöhen und für Personen mit Betreuungspflichten Berufsfelder eröffnen, die durch Arbeitsbedingungen oder Normalarbeitszeit derzeit verschlossen bleiben.

Die Potenziale für den Arbeitsmarkt wären groß. Eine Studie von Forscher:innen an der Linzer Johannes-Kepler-Universität (Bacher et al. 2022) geht davon aus, dass 150.000 Personen in der „stillen Reserve“ zwar entmutigt, aber an sich aktivierbar wären. Als stille Reserve bezeichnet und zählt man Personen über den Mikrozensus, die dem Arbeitsmarkt potenziell zur Verfügung stehen, aber nicht als arbeitssuchend gemeldet sind. Sie sind entweder bereit, kurzfristig eine Arbeit aufzunehmen, obwohl sie keine suchen, oder sie suchen Arbeit, sind aber kurzfristig nicht verfügbar. Die Studie von Bacher et al. (2022) zeigt, dass mit diesen Personen (je nach Arbeits Erfahrung in Industriebranchen und Berufsgruppen) 65 % bis 84 % der gemeldeten offenen Stellen besetzt werden könnten. Dazu kämen noch einmal 90.000 zusätzliche Vollzeitäquivalente, wenn Arbeitnehmer:innen in Teilzeit auf ihre Wunscharbeitszeit erhöhen könnten.

Die offenen Stellen werden statistisch entweder in Relation zu den Arbeitssuchenden (Stellenandrangziffer) oder zu den unselbstständig Erwerbstätigen (Offene-Stel-

len-Quote) betrachtet. Die Statistik Austria erhebt den Arbeitskräftebedarf in Österreich anhand einer Unternehmensbefragung. Eine andere Datengrundlage bietet das AMS. Wurde 2012 noch etwa jede zweite offene Stelle beim AMS gemeldet, waren es im Jahr 2022 zwei Drittel. Die Zahlen deuten auf ein verändertes Meldeverhalten der Unternehmen beim AMS hin, allen voran im Dienstleistungssektor: Hier wurden im Jahr 2022 drei Viertel aller offenen Stellen beim AMS gemeldet. Zehn Jahre zuvor war es nur rund die Hälfte aller offenen Stellen. Einen Anteil am veränderten Meldeverhalten hat auch die 2012 verabschiedete Fachkräfteverordnung. Durch diese werden auf Basis der Stellenandrangziffer jährlich Mangelberufslisten erstellt, die eine erleichterte Anwerbung von Ausländer:innen als Fachkräfte zulassen.

Dazu kommen noch Menschen, die in Niedriglohnbranchen arbeiten oder unter den gegebenen Arbeitsbedingungen wahrscheinlich nicht bis zur Pension „durchhalten“ werden. In der Gastronomie betrifft dies zum Beispiel mehr als die Hälfte der Angestellten (Arbeiterkammer Oberösterreich 2023, 4). Zwischen 500.000 und 650.000 Vollzeitbeschäftigte verdienten 2021 weniger als 2.000 Euro brutto. Sie in produktive und ordentlich bezahlte Beschäftigungsverhältnisse zu bringen, birgt ein enormes Potenzial an Arbeitskräften.

Die Arbeitsmarktsituation hat vor allem Verbesserungspotenzial für Menschen, die gegenwärtig ausgeschlossen oder in nachteilige Arbeitsverhältnisse gedrängt sind. Die demografische und makroökonomische Entwicklung begünstigt das derzeit. Voraussetzung für die Ernte dieser potenziellen Früchte sind aber solidarische Verhandlungen, die die Verhandlungsmacht weiter stärken, und abgestimmte politische Interventionen für einen weniger prekären und weniger ausgrenzenden Arbeitsmarkt.

Verhandlungsmacht auf dem Arbeitsmarkt

Die Verschiebung zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt stärkt die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer:innen in fast allen ökonomischen Modellen von Verhandlung und Lohnsetzung. Ausgehend von den mittelfristigen Trends der demografischen Entwicklung und des gesamtwirtschaftlichen Wachstums kann diese Verhandlungsposition strategisch ausgebaut werden, indem Arbeitszeitverkürzung und stark verbesserte Mindeststandards zuerst eingefordert werden. Weil die Arbeitskräfteknappheit sich durch alle Lohnsegmente und viele Industriebranchen zieht, gibt es außerdem einen neuen Ansatzpunkt für solidarische und abgestimmte Lohnpolitik. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die gestärkte Verhandlungsmacht mittelfristig nicht durch neoliberale Inflationsbekämpfung gebrochen wird.

Zuletzt hat die Hochzinspolitik der Zentralbanken die Konjunktur und insbesondere die Arbeitsmärkte jedoch weniger negativ getroffen als befürchtet.

Österreichs Lohnpolitik gilt mit ihrem hohen Grad an Abdeckung durch Kollektivverträge, die (implizite) Koordination der Kollektivvertragsverhandlungen und deren makroökonomische Ausrichtung als internationales Vorbild. Sie ist solidarisch in dem Sinn, dass starke Branchen die Lohnkoordination übernehmen und sich an gesamtwirtschaftlichen Variablen wie Inflation und Produktivität ausrichten (Bittschi 2023, im Erscheinen). Sie war allerdings bislang etwa im Vergleich zu den skandinavischen Ländern wenig erfolgreich dabei, in solidarischer Weise die unteren Einkommensgruppen besonders stark anzuheben und den Niedriglohnsektor einzudämmen.

Auf der Ebene der Analyse unterscheidet die Wirtschaftswissenschaft grob zwischen zwei Ebenen der Verhandlungsführung: kollektive und bis zu einem gewissen Grad zentralisierte Lohnrunden und individuelle Verhandlungen zwischen Chef:in und Arbeitnehmer:in. Die generelle Arbeitsmarktsituation bildet die Rahmenbedingungen für beide Ebenen, im Unterschied zu anderen relevanten Faktoren wie gewerkschaftlichem Organisationsgrad (der für die kollektive Ebene wichtiger ist) oder arbeitsrechtlicher Regulierung (die auf individuelle Entscheidungen und Taktiken mehr Einfluss hat).

Nach den ersten beiden COVID-Jahren wurden zum Beispiel in den USA typische Kennzeichen eines „heißen“ Arbeitsmarktes bei verbesserter sozialer Absicherung offensichtlich. Letzteres hing vor allem an den kurzzeitig sehr breiten Arbeitslosenversicherungs-Zahlungen, die vielen Arbeitnehmer:innen die Möglichkeit gaben, sich beruflich umzuorientieren beziehungsweise erst einmal zu kündigen. Der Kampfbegriff der Stunde war „great resignation“, auf Deutsch: „große Kündigungswelle“. Die Ökonom:innen David Autor, Arindrajit Dube und Annie McGrew haben sich das genauer angesehen und gezeigt, dass die Lohngewinne seit 2021 vor allem von Niedriglohn-Arbeiter:innen getragen wurden, die sich einen neuen Job gesucht haben (Autor/Dube/McGrew 2023).

Auf individueller Ebene ermöglicht die Arbeitskräfteknappheit also deutliche Verbesserungen für Menschen in besonders niedrig entlohnten Arbeitsverhältnissen. Gleichzeitig können nicht alle Arbeitnehmer:innen gleich gut wechseln: Menschen mit Betreuungspflichten sind eher an einen Arbeitsplatz nahe dem Wohnort gebunden, ältere Arbeitnehmer:innen auf ihren Status im Betrieb angewiesen, der sich nicht eins zu eins auf einen neuen Arbeitsplatz übertragen lässt, Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen verlassen sich auf individuelle Abmachungen mit ihren Vorgesetzten. Während die Arbeitskräfteknappheit also besondere Chancen

für Geringverdiener:innen zu eröffnen scheint und damit die Ungleichheit zwischen hohen und niedrigen Löhnen verkleinert, kann sie die Schere in anderen Ungleichheitsdimensionen noch weiter öffnen.

Die kollektive Verhandlungsebene, insbesondere solidarische Lohnpolitik, bleibt alternativlos, wenn die Gesamtsituation der Arbeitenden verbessert und die Balance zwischen Lohn- und Profitquote verschoben werden soll. Für diese Ebene ist die Gleichzeitigkeit der demografischen Entwicklung sowie der Bildungslandschaft vorteilhaft. Nachteilig sind die Veränderung auf der Firmenebene, insbesondere der Abbau von betrieblicher Aus- und Weiterbildung, sowie die Tendenz zu prekärer (Schein-)Selbstständigkeit und Kleinstfirmen. Es wäre möglich, die gegenwärtige Situation und Tendenz zur Umorientierung zu nutzen und durch Verhandlungen mit branchenübergreifend zentralisierten Mindestlohn- und Arbeitszeitzielen halbwegs einheitliche Standards zu schaffen. Auf diesen könnten dann zusätzliche Verhandlungsziele aufbauen, wenn in den Folgejahren die Bedingungen zwischen Branchen und Berufsgruppen auseinanderdriften.

Gute Arbeit für alle

Die Arbeitskräfteknappheit führt mittelfristig nicht nur zu höheren Löhnen, sondern bietet auch die Gelegenheit, den Arbeitsmarkt grundlegend zu transformieren. Das Ziel muss sein, das Recht auf gute Arbeit für alle Schritt für Schritt zu verwirklichen. Kurzfristig heißt das, Personen, die derzeit keine Beschäftigung haben oder unter einem schlechten Beschäftigungsverhältnis leiden, in gute Beschäftigung zu bringen. Mittel- und langfristig können durch die höhere Verhandlungsmacht einerseits kurze und gesunde Vollzeit und dauerhaft bessere KV-Abschlüsse durchgesetzt werden. Andererseits werden nur jene Branchen in der sozial-ökologischen Transformation erfolgreich sein, die produktive Arbeitsplätze mit guten Löhnen verbinden können. Was bedeuten diese Perspektiven konkret?

Das unmittelbare Ziel muss sein, den hunderttausenden Personen, die in Österreich unter schlechter Beschäftigung leiden oder gar keinen Zugang zu guter Arbeit haben, diesen Weg zu öffnen. Verschiedene Bevölkerungsgruppen benötigen dafür unterschiedliche Maßnahmen. Für Personen, die unter schlechten Arbeitsbedingungen ihrer Arbeit nachgehen müssen oder in Branchen arbeiten, die verhältnismäßig niedrige Löhne zahlen, kann der Aufstieg in bessere Jobs durch verstärkte Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen unterstützt werden. Dafür sollten Bildungsangebote wie z. B. vom AMS auch für Personen zugänglich gemacht werden, die noch in Beschäftigung sind. Aber auch Unternehmen müssen stärker in die Pflicht genommen

werden, Weiterbildung innerhalb und außerhalb des Betriebs zu ermöglichen. Hier ist auch das AMS gefordert, den Niedriglohnsektor nicht mehr weiter mit Arbeitskräften zu versorgen, und bei der Vermittlung bevorzugt auf ausreichend bezahlte Stellen zurückzugreifen.

Viele Frauen suchen einen bezahlten Arbeitsplatz oder wollen unfreiwillige Teilzeit aufstocken. Die Voraussetzungen sind bekannt: bessere Aufteilung unbezahlter Care-Arbeit zwischen Männern und Frauen, Verringerung des Gender-Pay-Gaps, quantitativ und qualitativ bessere Versorgung mit Kindergärten, Ganztagschulen und Pflegediensten. Würde sich in Österreich die Beschäftigungsquote von Frauen (2022: 70 %) jener der Männer (2022: 78 %) anpassen und die durchschnittliche Arbeitszeit der Frauen auf 30 Wochenstunden steigen (2022: 26 Stunden), entspräche das mehr als 380.000 Vollzeitjobs. Die Aufwertung von Branchen, in denen mehrheitlich Frauen beschäftigt sind, betrifft insbesondere die „Systemerhalter:innen“, die häufig in der kritischen Infrastruktur der Daseinsvorsorge arbeiten (Haim/Mader/Schultheiß 2021). In diesen Branchen kommt es zudem häufig zu Mehrfachdiskriminierungen. So sind migrantische Beschäftigte, die z. B. 29 % aller Reinigungskräfte und 19 % aller Kassakräfte und Regalbetreuer:innen ausmachen, häufiger von Armutsgefährdung betroffen. Im Einzelhandel reicht bei drei Vierteln der Beschäftigten mit Migrationshintergrund das Einkommen nur knapp oder gar nicht zum Überleben. Bei Personen ohne Migrationshintergrund ist dieser Anteil um zehn Prozentpunkte niedriger, was auf ein höheres Diskriminierungsrisiko bei Gehalt und Aufstiegschancen hindeutet (Schönherr/Zandonella 2020). Diskriminierungserfahrungen sind auch einer der Hauptgründe, warum Frauen in der „stillen Reserve“ landen – von Abwertungen und fehlenden Aufstiegsmöglichkeiten bis hin zu sexueller Gewalt (Schönherr 2022).

Viele Gruppen würden von einer Durchsetzung des Rechts auf gute Arbeit besonders profitieren. Gleichzeitig muss Scheinselbstständigkeit endlich der Vergangenheit angehören. Unter den 300.000 Ein-Personen-Unternehmen und besonders unter den mehr als 60.000 24-Stunden-Betreuer:innen ist ein erheblicher Teil scheinselbstständig. Das verändert die Firmenlandschaft und führt zu Entschädigungsdumping, wenn Lohnarbeit durch selbstständige Arbeit zu niedrigerem Entgelt ersetzt wird. Die 24-Stunden-Betreuer:innen kämpfen häufig mit Problemen mit Agenturen, fehlender sozialer Absicherung und niedrigeren Pensionen (Durisova 2021). Gerade diese letzte Gruppe bildet ein großes Potenzial für gut bezahlte und sichere Beschäftigungsverhältnisse in vielen Branchen, vor allem in der Pflege. Ähnliches gilt für migrantische Arbeitskräfte und Geflüchtete in Leiharbeit, die nicht selten ebenfalls in ausbeuterischen Verhältnissen arbeiten müssen (Neuhauser/El-Roumy/Wexenberger 2021). Auch bei der älteren Erwerbsbevölkerung gibt es viel Potenzial: Während die

Beschäftigungsquote der 55- bis 59-Jährigen in den letzten beiden Jahrzehnten von 53 % auf 76 % gesteigert werden konnte, hat sich jene der 60- bis 64-Jährigen zwar auch kräftig von 13 % auf 29 % erhöht, bleibt aber deutlich niedriger als jene skandinavischer Länder. Eine weitere Anhebung brächte viel mehr Menschen in Beschäftigung und Einkommen: Gelänge es langfristig, auch für die Älteren die Beschäftigungsquote des Haupterwerbsalters zu erreichen, so würde dies nahezu 350.000 zusätzliche Arbeitskräfte bedeuten. Dafür braucht es eine bessere Gesundheitsvorsorge, altersgerechte Arbeitsplätze und Arbeitszeiten sowie einen gesetzlichen Anspruch auf mehr Urlaub und Auszeiten während des Erwerbslebens, besonders in Schwerarbeitsberufen.

Der Nachholbedarf ist nicht nur in der Integration älterer Bevölkerungsgruppen groß: Viele werden nicht ihren Fähigkeiten und Bedürfnissen gemäß eingesetzt. Die massive Schlechterstellung von Menschen mit Behinderung auf dem Arbeitsmarkt wird schon seit Jahren von Interessenvertretungen und der Volksanwaltschaft kritisiert (Volksanwaltschaft 2019). Die Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention lässt seit 2008 auf sich warten. Darin ist u. a. in Artikel 27 das Recht von Menschen mit Behinderung, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die auf einem „offenen, inklusiven und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt oder angenommen wird“ (BGBl. III Nr. 155/2008 i. d. g. F.), festgehalten. Derzeit arbeiten mehr als 25.000 Menschen mit Behinderung in Österreich ohne Lohn und arbeitsrechtlichen Schutz in Werkstätten (Wotke 2023). Projekte wie das ChancenForum (CF) in Kärnten zeigen, dass die Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Lern- und Mehrfachbehinderung sowohl für diese Personen als auch für die öffentliche Hand vorteilhafter ist als die Betreuung in einer Tageseinrichtung oder einer Beschäftigungswerkstätte (Aigner-Walder/Luger 2021).

Das unmittelbare Ziel, benachteiligte Gruppen in gut bezahlte und voll sozialversicherte Jobs zu bringen, ist nur der erste Schritt zu guter Arbeit. Die höhere Verhandlungsmacht kann dafür genutzt werden, die Normalarbeitszeiten mittelfristig auf 30 Wochenstunden zu verkürzen. Dies würde auf dem Arbeitsmarkt einerseits die Inklusion der Gruppen vorantreiben, die aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen oder Betreuungspflichten keine 40 Stunden als Vollzeit arbeiten können. Andererseits zeigen Umfragen unter den Beschäftigten im Rahmen des Mikrozensus, dass Personen, die derzeit über 30 Stunden arbeiten, weniger arbeiten wollen, während sich viele Teilzeitkräfte eine Aufstockung auf ca. 30 Stunden wünschen. Eine Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohnausgleich hieße, dass der Arbeitsmarkt auch längerfristig von einer stärkeren Arbeitskräftenachfrage geprägt wäre, ohne dass beträchtliche negative makroökonomische Effekte zu befürchten wären. Betriebe, die Arbeitskräften keine ausreichend gute Bezahlung und Arbeitsbedin-

gungen bieten können, werden sich auf Dauer nicht halten können. In Zeiten des Strukturwandels, in denen Investitionen in die Daseinsvorsorge sowie gegen die Klimakrise nötiger denn je sind, sind nur die Branchen zukunftsfähig, die Mindeststandards für gute Arbeit einhalten. Langfristig bedeutet die Arbeitskräfteknappheit somit auch, dass die Abschlüsse von Kollektivvertragsverhandlungen weniger vom Konjunkturzyklus abhängen. Dass die Unternehmer:innenseite in manchen Branchen Lohnzurückhaltung fordert, sobald sich Profitaussichten eintrüben, wird nicht mehr vereinbar sein mit dem besseren Angebot anderer Branchen, die Arbeitskräfte dringend benötigen.

Arbeitsmarktpolitik muss neu ausgerichtet werden – für ein Recht auf Ausbildung

Der Arbeitsmarktpolitik kommt im aktuellen Wandel eine wichtige Rolle zu. Aktive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik muss nicht nur Arbeitslose, sondern auch Beschäftigte auf gute Arbeitsplätze mit hoher Produktivität und hohem Einkommen vermitteln. Dafür muss der freiwillige Wechsel zu einem anderen Unternehmen oder auch in eine andere Branche erleichtert werden. Ein Recht auf Aus- und Weiterbildung nimmt dabei eine zentrale Rolle ein, egal ob im Betrieb, in der Freizeit oder beim AMS. Ein wichtiges Instrument dafür wäre ein Recht auf Ausbildungsförderung, das auch während laufender Beschäftigung in Anspruch genommen werden kann. Dies erfordert eine grundsätzliche Neuausrichtung des AMS.

Die gegenwärtige Arbeitsmarktpolitik setzt nach wie vor stark auf einen Aktivierungsansatz: Personen auf Arbeitssuche sollen möglichst rasch vermittelt werden. Wer sich nicht rechtzeitig und aktiv für Stellen bewirbt, muss mit Kontrollen und Sanktionen rechnen, die bis zu einer Streichung des Arbeitslosengeldes reichen können – obwohl das Arbeitslosengeld eine Versicherungsleistung darstellt, für deren Anspruch jede arbeitslose Person zuvor einbezahlt hat. Beratungstermine, die Teilnahme an Qualifizierungs- und Schulungsmaßnahmen sowie die Übermittlung von Bewerbungen sind verpflichtend für Arbeitssuchende beim AMS, während es kein Recht auf Aus- oder Weiterbildung gibt. Die ständige Kontrolle der Anspruchsberechtigung und die Verschärfung von Maßnahmen haben die Arbeitsmarktpolitik in Österreich seit den 1980er-Jahren zunehmend zu einem „Workfare-System“ gemacht (Atzmüller 2009).

Statt Sanktionen und einer Debatte um Zumutbarkeitsgrenzen sind in Zeiten von Arbeitskräfteknappheit Unterstützung für individuelle Qualifizierungen notwendig. Personen, die ihr Berufsfeld wechseln wollen, sollten nicht gezwungen werden,

in ihren bisherigen Branchen Jobs annehmen zu müssen. Wenn ein Koch oder eine Kellnerin einen schlechten Gastro-Job verlassen will zugunsten einer Ausbildung im Pflegebereich oder in einem Bereich, der im Kampf gegen die Klimakrise wichtiger wird, sollte dies unterstützt werden. Das Recht auf Ausbildungsförderung sollte also auch im Falle eines Jobangebots bestehen.

Zudem sollten Bildungsangebote des AMS auch Personen offenstehen, die derzeit in Beschäftigung oder der stillen Reserve sind. Dafür müsste das AMS-Schulungsangebot ausgeweitet werden. Diese Ausweitung stünde durchaus im Einklang mit dem gesetzlichen Ziel des AMS, „im Rahmen der Vollbeschäftigungspolitik der Bundesregierung [...] auf ein möglichst vollständiges, wirtschaftlich sinnvolles und nachhaltiges Zusammenführen von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage hinzuwirken“ (§ 29 Arbeitsmarktservicegesetz, BGBl. Nr. 313/1994 i. d. g. F.).

Für Langzeitarbeitslose und Personen in der stillen Reserve kann zudem eine staatliche Jobgarantie das Recht auf gute Arbeit absichern. Eine Jobgarantie ist freiwillig für die Teilnehmer:innen, verhindert die weitere Dequalifizierung, die durch lange Perioden von Arbeitslosigkeit entsteht, und kann Mindeststandards für Arbeitsbedingungen schaffen.

Es gibt kein „one size fits all“ in der Arbeitsmarktpolitik. Gute Ansätze können sich aus Experimenten und Modellprojekten entwickeln, wofür es in der Geschichte der österreichischen Arbeitsmarktpolitik viele positive Beispiele gibt. Im Bereich der guten Beschäftigung sind hier v. a. die Aktion 8.000, die Aktion 20.000 und das Modellprojekt Arbeitsplatzgarantie Marienthal zu nennen (Lechner et al. 2017; Kasy/Lehner 2022). Auch im Bereich der Ausbildung bietet das AMS bereits innovative Programme an, wie z. B. das Programm „Frauen in Handwerk und Technik – FiT“, mit dem mehr Frauen gefördert und ermutigt werden, Ausbildungen im Bereich Handwerk und Technik abzuschließen, oder das Klimaschutz-Ausbildungszentrum für Green Jobs des AMS Niederösterreich und des BFI Niederösterreich in Sigmundsherberg. Forscher:innen der WU Wien haben das Potenzial sozial-ökologischer Arbeitsmarktpolitik eruiert und fünfzehn Maßnahmen in den Bereichen Arbeitszeitverteilung, Arbeitsrecht, Mobilität, AMS-intern, alternative Einkommen und Jobgarantie sowie im Bereich Berufsberatung und Berufsausbildung erarbeitet, die vom AMS umgesetzt werden können (Neier et al. 2022). Für die Angestellten und Arbeiter:innen aus Branchen, die keine ausreichend gute Bezahlung und Arbeitsbedingungen bieten, könnten spezielle Arbeitsstiftungen geschaffen werden. Diese könnten Umschulungen für Berufe anbieten, die in der sozial-ökologischen Transformation besonders gefragt sind.

Fazit

Arbeitskräfteknappheit ist eine hervorragende Chance auf eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Das ist gerade auf dem österreichischen Arbeitsmarkt dringend, da dieser von einer Spaltung in viele gute Jobs mit (zu) langen Arbeitszeiten und viele schlechte mit ungenügendem Erwerbsumsatz und niedrigen Löhnen gekennzeichnet ist. Neoliberale Arbeitsmarktpolitik ist darauf ausgerichtet, diese Spaltung zu verschärfen und den Betroffenen durch degressives Arbeitslosengeld, Sanktionen und andere Sozialkürzungen Angst zu machen, während die Unternehmen nicht in die Pflicht genommen werden, ihre Arbeitsplatzangebote zu verbessern. Emanzipatorische Arbeitsmarktpolitik zielt darauf ab, für alle Menschen gute Arbeit zu ermöglichen und die Arbeitsleistung mit Anerkennung und Wohlstand zu würdigen. Sie richtet ihr besonderes Augenmerk auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen jener, die es bislang nicht leicht hatten.

Arbeitskräfteknappheit soll für eine solidarische und makroökonomisch ausgerichtete Lohnpolitik genutzt werden, die auch sicherstellt, dass Einkommen erzielt werden, von denen man leben kann. Arbeitskräfteknappheit muss Menschen mit geringem Arbeitsausmaß und Einkommen eine Ausweitung der Arbeitszeit ermöglichen. Das betrifft vor allem Arbeitslose, Frauen, Junge und Ältere. Gleichzeitig soll sie jenen mit langen Arbeitszeiten eine kürzere und gesunde Vollzeit ermöglichen. Das ist auch der Ansatzpunkt für eine gerechtere Verteilung der unbezahlten Care-Arbeit und für eine Ausweitung der Freiheit in der Arbeitsgesellschaft.

Arbeitskräfteknappheit muss für Reformen im AMS genutzt werden: Vermittlungen sollten nur noch auf Stellen erfolgen, die die Mindeststandards eines ordentlichen Einkommens und akzeptabler Arbeitsbedingungen erfüllen. Vermittlung sollte auf Beschäftigte mit niedrigen Löhnen ausgeweitet werden und diese auf produktive, gut entlohnte Arbeitsplätze lotsen. Ausbildung, Weiterbildung und Qualifizierung müssen rasch verbessert werden, um die Chancen von Arbeitskräfteknappheit zu nutzen. Ein Recht auf Ausbildung ist dabei elementar.

LITERATUR

Aigner-Walder, Birgit/Luger, Albert (2021). Integration von Menschen mit Lern- und Mehrfachbehinderungen am Arbeitsmarkt. Evaluierung der volkswirtschaftlichen Effekte eines alternativen Beschäftigungsprojektes. *Wirtschaft und Gesellschaft* 47/3, 381–404.

Arbeiterkammer Oberösterreich (2023). Arbeitsklima Index 01/2023. Newsletter. https://ooe.arbeiterkammer.at/service/presse/PKU_2023_AK_Arbeitsklimaindex_1_23.pdf.

Arbeitsmarktservice (2023). Arbeitsmarktdaten - Gesamtübersicht. Abgerufen am 02.05.2023.

Atzmüller, Roland (2009). Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich. Dimensionen von Workfare in der österreichischen Sozialpolitik. *Kurswechsel – Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen*, 2009 (4), 24–34.

Autor, David/Dube, Arindrajit/McGrew, Annie (2023). The Unexpected Compression: Competition at Work in the Low Wage Labor Market. NBER Working Paper 31010. <https://doi.org/10.3386/w31010>.

Bacher, Johann/Bröderbauer, Sandra/Pilgerstorfer, Thomas/Tamesberger, Dennis (2022). Die Stille Reserve in Österreich – ein ungenütztes Arbeitskräftepotenzial. *Momentum Quarterly*, Vol. 11, No. 3, 143–163. <https://doi.org/10.15203/momentumquarterly.vol11.no3.p143-163>.

Bittschi, Benjamin (2023). Lohnführerschaft in Österreich. Relikt der Vergangenheit oder sozialpartner-schaftlicher Dauerbrenner? *Wirtschaft und Gesellschaft* 49/2.

Durisova, Simona (2021). Situation & Probleme der 24-Stunden-Betreuer_innen in Österreich. https://ig24.at/wp-content/uploads/2021/02/situation-und-probleme-24-h-betreuer_innen.pdf.

Haim, Daniel/Mader, Katharina/Schultheiß, Jana (2021). Beklatschte Systemrelevanz. Eine feministische Perspektive auf die kritische Infrastruktur der Daseinsvorsorge. *Kurswechsel – Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen*, 2021 (4), 7–17.

Horvath, Thomas/Hyll, Walter/Lutz, Hedwig/Mahringer, Helmut/Spielauer, Martin (2023). Ältere am Arbeitsmarkt: eine Vorausschau bis 2040 als Grundlage für wirtschaftspolitische Maßnahmen. *Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen* Nr. 90.

Huemer, Ulrike/Mahringer, Helmut (2020). Arbeitsmarktmonitor 2019. Update des jährlichen EU-weiten Arbeitsmarktbeobachtungssystems. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, WIFO-Projektnummer 14119. https://wien.arbeiterkammer.at/service/studien/Arbeitsmarkt/AMM_2019_Endbericht.pdf.

Kasy, Maximilian/Lehner, Lukas (2022). Employing the unemployed of Marienthal: Evaluation of a guaranteed job program. https://maxkasy.github.io/home/files/papers/Jobguarantee_marienthal.pdf.

Lechner, Ferdinand/Reiter, Walter/Wetzel, Petra/Willsberger, Barbara (2017). Die experimentelle Arbeitsmarktpolitik der 1980er- und 1990er-Jahre in Österreich: Rückschlüsse und Perspektiven für Gegenwart und Zukunft der aktiven Arbeitsmarktpolitik. *AMS report*, No. 122. Wien, Arbeitsmarktservice Österreich (AMS).

Neier, Thomas/Kreinin, Halliki/Heyne, Sophia/Laa, Elisabeth/Bohnenberger, Katharina (2022). Sozial-ökologische Arbeitsmarktpolitik. Fördermaßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich. Wien, WU Wien. https://wien.arbeiterkammer.at/service/studien/Arbeitsmarkt/Sozial-oekologische_Arbeitsmarktpolitik.pdf.

Neuhauser, Johanna/El-Roumy, Marwa/Wexenberger, Yannic (2021). „Als ich diese Halle betreten habe, war ich wieder im Irak“. Migrantische Systemhalter_innen bei Hygiene Austria und der Post AG. https://wien.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/arbeitsmarkt/Studie_AK_Neuhauser_El-Roumy_Wexenberger_final.pdf.

Schönherr, Daniel (2022). Von der Arbeitswelt entmutigt. Arbeitslose Frauen in der „Stillen Reserve“. Wien, SORA/AK. https://wien.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/arbeitsmarkt/Von_der_Arbeitswelt_entmutigt.pdf.

Schönherr, Daniel/Zandonella, Martina (2020). Arbeitsbedingungen und Berufsprestige von Beschäftigten in systemrelevanten Berufen in Österreich. Wien, SORA/AK. https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/arbeitundsoziales/arbeitsmarkt/AK_Studie_Arbeitsbedingungen_in_systemrelevanten_Berufen.pdf.

Statistik Austria (2022). Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung. Erstellt am 18.03.2022.

Volksanwaltschaft (2019). Sonderbericht. Keine Chance auf Arbeit – Die Realität von Menschen mit Behinderung. <https://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/30c01/Sonderbericht%20MMB%202019%2029.11.19.11>.

Wotke, Levin. (2023). Tageswerkstätten für Menschen mit Behinderung: „Wir sind ja nicht faul“. DerStandard.at, 13.03.2023. <https://www.derstandard.at/story/2000143892433/tageswerkstaetten-fuer-menschen-mit-behinderung-wir-sind-ja-nicht-faul>.