

Editorial

Der Arbeitsmarkt im Zeichen von Konjunkturabschwung und Migration

Von Quartal zu Quartal müssen Wirtschaftsprognostiker derzeit alle vertrösten, die mit wachsendem Unbehagen auf eine Belebung der internationalen Konjunktur warten. Auf eine noch härtere Probe wird allerdings die Geduld der Menschen in Osteuropa gestellt werden, die endlich die Früchte der Reformen ernten wollen. Hier scheinen auch zehn Jahre nicht zu weit gegriffen, wobei an krisenhafte Entwicklungen infolge politischer Turbulenzen niemand denken mag.

Konjunkturabschwung

Die Bekämpfung des Konjunkturabschwungs, der 1991 einsetzte, ist schwieriger geworden, weil die traditionelle, nationale Konjunkturpolitik durch steigende Staatsverschuldung in Mißkredit geraten ist und mit der immer größeren Durchlässigkeit von Grenzen an Wirksamkeit im Inland verloren hat. Kein Staat kann und will es sich leisten, die Wirtschaft für alle anderen auszukurbeln, und der Weg zu einer supranationalen Wirtschaftspolitik ist lange und beschwerlich. Weltweit wird auf ein dauerhaftes, inflationsfreies Wirtschaftswachstum gesetzt, aber nirgendwo gelang es, im Konjunkturaufschwung so viel an Arbeitslosigkeit abzubauen, wie in der letzten Rezession angewachsen war. Oft treten im Abschwung so manche Strukturschwächen wieder zutage, die man schon lange überwunden glaubte.

Die Österreicher sind mit steigender Arbeitslosigkeit, insbesondere mit einem überdurchschnittlichen Ansteigen der Langzeitarbeitslosigkeit älterer Arbeitskräfte und den weit über den Arbeitsmarkt hinausreichenden Folgen einer stark wachsenden Ausländerbeschäftigung konfrontiert.

Man muß allerdings einräumen, daß Österreich am Arbeitsmarkt weniger Probleme hat als andere Länder. Für OECD-Europa wird für 1993 eine Arbeitslosenquote von 10,4 Prozent prognostiziert. Österreich liegt mit vergleichbaren 4,4 Prozent nach Ländern wie Japan, der Schweiz, Luxemburg und Island im Bereich geringerer Betroffenheit. Selbstverständlich enthebt diese Tatsache die österreichische Wirtschaftspolitik

nicht der Notwendigkeit, die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit zu ihrem Anliegen zu machen. Den von Arbeitslosigkeit Betroffenen hilft es jedenfalls nicht, zu wissen, daß in anderen Ländern noch mehr Menschen ihr Schicksal erleiden müssen.

Übersetzt man die von der OECD prognostizierte Arbeitslosigkeit in das in Österreich übliche Konzept, so ist die Arbeitslosenquote seit 1989 von 5,0 Prozent auf 5,9 Prozent angestiegen und wird nächstes Jahr 6,2 Prozent erreichen. 1992 hat die Einführung des zweiten Karenzjahres den Anstieg der Arbeitslosigkeit nicht unwesentlich gedämpft.

Demographie und Arbeitskräftenachfrage

Von Unternehmerseite wird häufig aus der Bevölkerungsentwicklung auf einen Arbeitskräftemangel in 10, 20 oder 30 Jahren geschlossen. Als nächster Schritt wird dann zum Ausgleich eine sofortige, verstärkte Zulassung von ausländischen Arbeitskräften gefordert, ohne Rücksicht auf die dadurch hervorgerufene, steigende Arbeitslosigkeit. Einen Mangel an ganz bestimmten Arbeitskräften oder an sehr gesuchten Qualifikationen gibt es jetzt schon und wird es weiterhin geben. Damit werden aussichtsreiche Berufe und gefragte Qualifikationen signalisiert. Generell ist aber bis 2015 aus der in verschiedenen Varianten geschätzten Bevölkerungsentwicklung weder ein Rückgang der Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter noch ein nennenswerter Rückgang des Anteils der Personen im Alter von 15 bis 60 Jahren an der Gesamtbevölkerung ablesbar. Es steigt allerdings das Durchschnittsalter der Bevölkerung, einmal mehr, einmal weniger, je nachdem welche Annahmen über künftige Fruchtbarkeit und Wanderungen man trifft. Das Erwerbspotential altert, aber es nimmt nicht ab. Eine ganz andere Frage ist, ob die Nachfrage nach Arbeitskräften ausreichen wird, das vorhandene Arbeitskräftepotential auszuschöpfen. Das Absinken altersspezifischer Erwerbsquoten von Männern in allen westlichen Industrieländern in den vergangenen 20 Jahren, die gesunkene und immer noch sinkende Nachfrage nach nur wenig qualifizierten Arbeitskräften lassen vermuten, daß die Erwerbsquoten ihren Tiefpunkt noch nicht erreicht haben. Mangelt es in Zukunft tatsächlich an Arbeitskräften, was läge näher, als die Erwerbsquoten anzuheben? Es droht eine ganz andere Gefahr: Der Prozeß des Hinausdrängens oder des nicht Hereinlassens in den Arbeitsprozeß kann sich als irreversibel, als nicht steuerbar erweisen. So sind in den USA viele jugendliche Angehörige von Minderheiten langzeitarbeitslos, ohne je einen

Arbeitsplatz gefunden zu haben. Auch in Italien hat die überwiegende Zahl der Langzeitarbeitslosen noch nie zuvor gearbeitet. Es bedarf nur wenig Phantasie, um sich eine Bedrohung des gesellschaftlichen Zusammenhalts als unvermeidbare Folge auszumalen.

Ist nun Österreich durch die Qualität seiner Schulen, durch die duale Berufsbildung und die demographische Entwicklung gegen eine solche Langzeitarbeitslosigkeit Jugendlicher abgesichert? Wohl nur auf den ersten Blick. Stellt man hingegen in Rechnung, daß im Schuljahr 89/90 in Wien der Anteil ausländischer Schüler an den Sonderschulen 30,7 Prozent, an den AHS aber nur 5,4 Prozent betrug, so ist zu befürchten, daß auch in Österreich eine wachsende Zahl von Jugendlichen ihre Schullaufbahn mit unterdurchschnittlichem Erfolg beenden wird. Denn je nach der Zahl der Zuwanderer wird der Anteil ausländischer Kinder an allen Wiener Pflichtschülern von derzeit unter 30 Prozent bis zu 44 Prozent im Jahre 2010 steigen. Diese Schätzung stammt allerdings aus der Zeit vor den kriegesischen Auseinandersetzungen im ehemaligen Jugoslawien, in deren Folge die Zahl ausländischer Schüler durch Kriegsflüchtlinge zusätzlich gewachsen ist und sich der Anteil in den Sonderschulen auf 40% erhöht hat. Gelingt es nicht, die Schulbildung der ausländischen Kinder an den österreichischen Standard heranzuführen, dann wird es um ihre Beschäftigungschancen einmal schlecht bestellt sein. Internationale Untersuchungen sind zu dem Ergebnis gekommen, daß die (Berufs-)Qualifikationen von ausländischen Arbeitskräften in der zweiten Generation schlechter sind als in der ersten. Ein Schulbesuch ohne formellen Abschluß im Einwanderungsland stellt die schlechteste aller Voraussetzungen dar, während ein Schulabschluß im Herkunftsland ähnlich gute Chancen bietet wie ein Schulabschluß im Einwanderungsland. Nach allen Erfahrungen werden Ausländer konzentriert in einzelnen Wirtschaftsbereichen, an Arbeitsplätzen mit eher geringen Qualifikationsanforderungen beschäftigt. Eine Abnahme dieser Konzentration war bisher nicht zu beobachten. Eine starke Zunahme solcher Arbeitsplätze niedriger Produktivität verändert die Wirtschaftsstruktur in eine höchst unerwünschte Richtung und ist nicht anzustreben. Es spricht auch vieles dafür, daß die Aufnahmekapazität für nur wenig qualifizierte Arbeitskräfte in Niedriglohnbranchen nicht beliebig ausweitbar ist. Im Gegenteil, in Zukunft wird sie durch den absehbaren technischen Fortschritt und die Liberalisierung im Welthandel schrumpfen. Daher muß eine ausreichende, zukunftsbezogene Schul- und Berufsbildung ausländischer Kinder und Jugendlicher weit stärker als bisher als gesellschaftliche Aufgabe in Angriff genommen werden.

Ostöffnung

Zusätzlich zu den gewöhnlichen Unsicherheiten mittel- und langfristiger Überlegungen sind derzeit viele Unbekannte in Rechnung zu stellen, die aus der Weiterentwicklung der europäischen Integration und den Folgen der Ostöffnung sowie den Wechselwirkungen zwischen beiden Prozessen resultieren. Vieles ist in Fluß, das ist in Kürze die wahrscheinlich ehrlichste Zusammenfassung vieler Studien zu diesen Themen. Als Konsequenz der ungünstigen Konjunkturlage sind zur Zeit Befürchtungen häufiger zu hören als Hinweise auf Zukunftschancen.

Statt an einer toten Ostgrenze liegt Österreich nunmehr als attraktives Zentrum in Mitteleuropa und wird ab 1993 den Osten eines großen west-, süd- und nordeuropäischen Wirtschaftsraumes bilden. Es wird von einigen Experten behauptet, daß sich die wirtschaftliche Dynamik in diesem Wirtschaftsraum schon jetzt von einer im Westen gelegenen, „bananenförmigen“ Wachstumsregion nach Norden und Osten ausweitet. Die Einbeziehung der skandinavischen Länder werde diesen Trend verstärken.

Da auch die deutsch-deutsche Integration nicht folgenlos bleiben wird, ist zu fragen, ob die europäische Integration mit der Ostöffnung nicht schon ihre Qualität geändert hat. Stimmt es noch, daß die Freizügigkeit der Arbeitskräfte im EWR keine wesentliche Veränderung der Wanderungsströme von und nach Österreich bringen wird? Oder sind mit der deutschen Wiedervereinigung und der in den neuen Bundesländern dramatisch steigenden Arbeitslosigkeit auch die traditionell guten Beschäftigungschancen für qualifizierte österreichische Arbeitskräfte in Deutschland gesunken? Auszuschließen ist weiters nicht, daß trotz dem Fehlen etablierter Wanderungsbrücken Arbeitskräfte aus dem Osten Deutschlands versuchen werden, in Österreich Arbeit zu finden. In den neuen deutschen Bundesländern wird erst 1993 der Beschäftigungsrückgang bei 1,2 Millionen Arbeitslosen gestoppt werden können, und schon jetzt pendeln 380.000 Arbeitnehmer in den Westen.

Aber auch in unseren östlichen Nachbarländern wird der Druck zur Arbeitsmigration in den nächsten Jahren kaum geringer werden. Denn so groß das Spektrum möglicher Zukunftsszenarien ist, Tatsache ist auch, daß 1991 die wirtschaftliche Situation in den früheren Ostblockländern schlechter war als 1990, und daß auch 1992 diese Abwärtsentwicklung noch nicht gestoppt werden konnte.

In einem Konglomerat von kurz- und mittelfristigen, von politischen und wirtschaftlichen Bestimmungsfaktoren zeich-

nen sich dennoch für Österreich einige Entwicklungslinien ziemlich deutlich ab. Von den über 100.000 ausländischen Arbeitskräften, die seit 1990 in Österreich zusätzlich beschäftigt wurden, kam der überwiegende Teil nach wie vor aus den traditionellen Herkunftsländern Jugoslawien und Türkei. Die größten Auswirkungen hat diese Zuwanderung auf die Ostregion mit dem Ballungsraum Wien, dessen Bevölkerung bis 1989 zurückging und dessen Wirtschaft unterdurchschnittlich wuchs.

Zum einen wanderten dringend benötigte Krankenschwestern, Putzfrauen und junge, kräftige Bauhilfsarbeiter ein, zum anderen natürlich auch Computertechniker und Lagerarbeiterinnen, die den schon Ansässigen Konkurrenz machen und die auf eine schrumpfende Bevölkerung ausgerichtete Infrastruktur mitbenützen, womit das, was wir heute an Auseinandersetzungen und Anfeindungen erleben, erklärbar ist. Diffuse Ängste kristallisieren sich an den Ausländern, sie werden zu Sündenböcken gemacht für das eigene Unvermögen, die anstehenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Probleme zu lösen. Es ist heute müßig, die Frage zu stellen, ob es sinnvoll war, so viele zusätzliche Arbeitskräfte in so kurzer Zeit im Ausland anzuwerben. Jetzt muß die Infrastruktur ausgebaut und die Integration gefördert werden. In Zukunft muß die Zuwanderung so reduziert werden, daß die ausreichende Versorgung mit Schulen, Wohnungen und anderen Infrastruktureinrichtungen sichergestellt werden kann und die gesellschaftliche Akzeptanz nicht in Gefahr gerät.

Um es deutlich zu sagen: private und öffentliche Dienstgeber sollten nur im Rahmen einer integrierten, alle Aspekte berücksichtigenden Ausländerpolitik zusätzliche Arbeitskräfte aus dem Ausland beschäftigen. Bedauerlicherweise scheint es so zu sein, daß gerade die am besten integrierten, über ihre Rechte und das österreichische Lohnniveau informierten Ausländer als Arbeitskräfte von manchen Unternehmern gar nicht so sehr gesucht sind.

Die Regeln, nach denen Ausländer ein- oder zuwandern und sich in unserem Land aufhalten dürfen, müssen sich an der Realität der Migrationsprozesse orientieren. Konzepte, die sich schon in der Vergangenheit, hier und anderswo, als realitätsfern und unrealisierbar erwiesen haben, kommen als Problemlösungen nicht in Frage. Maßnahmen der Ausländerpolitik sollten konsistent und ohne innere Widersprüche sein. Die verantwortlichen Politiker müssen die vereinbarten Schritte auch in der Öffentlichkeit vertreten, denn Unglaubwürdigkeit ist dem Integrationsprozeß abträglich.

Die Beschäftigung in den Grenzgebieten der Ostregion ist zwischen 1989 und 1992 wesentlich stärker gestiegen als in

der Region insgesamt. So erfreulich diese Dynamik in den bis vor kurzem am Rande der westlichen Welt gelegenen Gebieten ist, so sehr sollte es zu denken geben, daß die Zahl der beschäftigten Ausländer um 10.400 zugenommen, die der Österreicher hingegen um 1300 abgenommen hat. Da, wie berichtet wurde, einem Computertechniker in der Tschechoslowakei nur 15 Prozent des bei uns üblichen Gehaltes gezahlt wird, werden österreichische Arbeitsplätze noch lange eine große Anziehungskraft ausüben. Ohne Verheißung wandert keiner aus – um den Pull-Effekt nach Enzensberger zu zitieren. Gegenwärtig sind die Vor- und Nachteile der Ostöffnung offenbar sehr ungleich verteilt. Einzelheiten wird man erst nach Vorliegen eingehender Studien wissen.

Ältere Arbeitskräfte

Allen Arbeitsmarktproblemen, die sich aus der Öffnung und Überwindung von Grenzen ergeben, stehen Chancen auf Wohlfahrtsgewinne mit fortschreitender Integration gegenüber. Weniger positiv sind die Arbeitsmarktchancen älterer Menschen in Zukunft einzuschätzen, weil die wichtigste Voraussetzung dafür, nämlich Vollbeschäftigung, nirgends in Sicht ist. Es wird zwar von einigen Ökonomen behauptet, daß der weltweite Rückzug älterer Menschen aus dem Erwerbsleben ein von ihnen frei gewählter Weg zur Nutzenmaximierung ist. Aber selbst wenn dem so sein sollte, sind solche individuelle Nutzenvorstellungen nur begrenzt im Rahmen kollektiver Vorsorgesysteme für Erwerbslose und nicht mehr Erwerbstätige zu verwirklichen.

Ohne eine ausreichende Zahl von Arbeitsplätzen ist jeder Versuch, die Arbeitslosigkeit einzelner Arbeitnehmergruppen isoliert zu bekämpfen, insoweit zum Scheitern verurteilt, als das nur zu Lasten anderer Gruppen geschehen kann. In der Vergangenheit hat man junge Berufsanfänger in den Arbeitsprozeß gebracht, indem man älteren die Frühpension schmackhaft gemacht hat. Wen kann es wundern, wenn nun viele auf den Geschmack gekommen sind? Käme es zu einem globalen Arbeitskräftemangel, wären schnell Mittel und Wege gefunden, ältere Menschen länger zu beschäftigen. Der vielzitierte Fall Schweden, mit einem viel höheren Pensionsalter und keiner erwähnenswerten Arbeitslosigkeit älterer Arbeitskräfte, lieferte den Beweis: Bis vor kurzem war der Arbeitskräftemangel das größte schwedische Arbeitsmarktproblem.

Mit dem Altern der Erwerbsbevölkerung wird in den kommenden Jahrzehnten eine wachsende Zahl älterer Arbeitskräfte erwerbstätig sein, und zwar länger als bisher. Unter-

nehmen können immer weniger auf Berufsanfänger als Träger der modernsten Berufsqualifikationen rechnen. Die laufende Fort- und Weiterbildung der schon Erwerbstätigen wird zum wichtigsten Anliegen der betrieblichen Personalpolitik werden müssen. Der höchst erwünschte Nebeneffekt verstärkter betrieblicher Bildungsbemühungen wäre eine zusätzliche Nachfrage nach Arbeitskräften. Menschen, die während ihrer gesamten Berufslaufbahn ständig neue Kenntnisse und Fähigkeiten erworben haben, werden sich auch in einem Alter, in dem sie heute resigniert in Frühpension gehen, neuen Anforderungen stellen und weiter Pensionsbeiträge zahlen.

Angesichts der konjunkturellen Aussichten für 1993, die laufend düsterer werden, besteht eine der wichtigsten Aufgaben der Wirtschaftspolitik darin, die Konjunktur anzukurbeln, ohne das mittelfristige Konsolidierungsziel außer acht zu lassen. Vorgezogene Wohnbau- und Infratstrukturprojekte bieten sich hier an. Die Beschäftigungschancen für ältere Arbeitskräfte wird man mit gezielten Maßnahmen zusätzlich erhöhen müssen. Die in Österreich lebenden Ausländer müssen integriert und mit der notwendigen Infrastruktur versorgt werden. Für eine Ausweitung der Ausländerbeschäftigung besteht in den nächsten Jahren aus ökonomischen Gründen kein Anlaß.