

Editorial

Ein Jahr Covid-Krise auf dem österreichischen Arbeitsmarkt

Der österreichische Arbeitsmarkt befindet sich nach mehr als einem Jahr Pandemie in der schwersten Krise der Zweiten Republik. Ende April 2021 waren noch immer 433.000 Menschen in Österreich entweder arbeitslos oder in AMS-Schulungen. Addiert man die 487.000 Beschäftigten in Kurzarbeit, so sind knapp 920.000 von der Covid-Krise betroffen. Wenn man die Selbstständigen, von denen viele seit Längerem ohne Aufträge und damit ohne Erwerbseinkommen zurechtkommen müssen, gedanklich zur Problemgruppe hinzufügt, kommt man auf eine noch deutlich höhere Zahl.

Die Arbeitsmarktstatistiken für April 2021 geben zwar Anlass zur Hoffnung (Rückgang der Arbeitslosigkeit um 166.000 und Anstieg der Beschäftigung um 145.000 im Vorjahresvergleich), aber für eine Entwarnung ist es eindeutig zu früh. Diese Zahlen sind nämlich trügerisch, man darf nicht übersehen, dass der Vergleichsmonat den Höhepunkt der Arbeitsmarktkrise im Frühjahr 2020 bildete. Verglichen mit April 2019 liegt die Arbeitslosigkeit immer noch um 59.000 über dem Vorkrisenniveau und die Beschäftigung um 44.000 darunter.

Die schnelle Anpassung der Kurzarbeitsregeln ab März 2020 durch die SozialpartnerInnen konnte zumindest starke Zweit- und Drittrundeneffekte auf die Beschäftigung verhindern und den Einkommensverlust eindämmen. Gleichzeitig fehlten aber im gesamten ersten Jahr der Pandemie nennenswerte Regierungsinitiativen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Der im europäischen Vergleich besonders starke und sprunghafte Anstieg im März und April 2020 sowie die vergleichsweise große Bedeutung von Saisonbranchen verfestigten sich deshalb zu einem massiven Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit. Neben der verfestigten Arbeitslosigkeit besteht auch die Gefahr, dass die kurzfristigen Einkommenseinbrüche zwischen 5% und 45%, durch stockender Nachfrage und Angstsparen, eine wirtschaftliche Erholung bremsen können. Besonders die weiter geöffneten Wirtschaftszweige könnten dann ihre Rolle im Weg aus der Krise nicht einnehmen.

Generell fehlt der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik in der Krise die strategische Ausrichtung; die notwendigen Investitionen in den Gesundheits-, Pflege und Umweltbereich wurden ebenso wenig berücksichtigt wie die begleitend notwendigen Ausbildungsoffensiven. Die weitreichenden Kurzarbeits- und Teststrategien blieben unbegleitet und konnten ihr volles Potenzial zur Krisenbewältigung daher nicht entfalten.

Die Krise 2020

Die Pandemie erreichte den österreichischen Arbeitsmarkt im März 2020. Im ersten Lockdown wurden der Einzelhandel (abgesehen von Geschäften für den lebensnotwendigen Bedarf), die Gastronomie und Hotellerie sowie eine Reihe weiterer wirtschaftlicher Aktivitäten gesperrt. Recht bald wirkten sich auch die Störungen der internationalen Lieferketten auf die Sachgüterproduktion aus, in der es sonst kaum Schließungen gab. Das traf den österreichischen Arbeitsmarkt weitgehend unvorbereitet. Innerhalb weniger Wochen gingen 190.000 Arbeitsplätze (im Vorjahresvergleich) verloren. Die Arbeitslosenzahl stieg bis Ende April sogar um fast 226.000, die Differenz erklärt sich aus einem gleichzeitigen Anstieg des Arbeitskräfteangebots. Das bedeutet, einige zehntausend Menschen, die davor dem formalen Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung standen, meldeten sich zusätzlich arbeitssuchend.

Die Daten zeigen, dass es sich hierbei um einen kurzen, aber heftigen Schock gehandelt hat, der die Niveaus von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit verschob. Die Möglichkeiten, Kurzarbeit in Anspruch nehmen zu können, griffen rasch, und so konnten die zu befürchten gewesenen Zweit- und Drittrundeneffekte abnehmender Beschäftigung und steigender Arbeitslosigkeit vermieden werden. Ende April waren bereits 1,16 Mio. Menschen in Kurzarbeit, und diese Zahl stieg bis Ende Mai sogar noch auf 1,36 Mio. So konnten die Zuwachsraten bei der Zahl der Arbeitslosen stabilisiert werden, allerdings auf außerordentlich hohem Niveau, das bis heute anhält.

Das ist eine besorgniserregende Entwicklung. Auch nach der Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2008 konnten die Zuwachsraten bei der Beschäftigungslosigkeit stabilisiert werden, aber ebenfalls auf deutlich höherem Niveau. Trotz eines lang anhaltenden wirtschaftlichen Aufschwungs bis 2019 stiegen die Arbeitslosenzahlen zwischen 2008 und 2018 um 150.000. Das hat auch damit zu tun, dass jedes Jahr mehr Menschen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Aber selbst wenn man diese herausrechnet, waren 2018 um 50.000 mehr Menschen arbeitslos als vor der Krise. Diese nachhaltige Verschiebung des Niveaus der Arbeitslosigkeit macht die österreichische Volkswirtschaft auch anfälliger für den nächsten Abschwung. Eine Wiederholung dieses Musters eines sprunghaften Anstiegs der Arbeitslosigkeit und unzureichende Erholung danach muss durch entschiedene Investitions- und Arbeitsmarktpolitik verhindert werden.

Gegen Ende April, als die Arbeitslosigkeit ihren Höchststand erreichte, waren acht Wirtschaftsklassen in absoluten Zahlen am stärksten betroffen: Dazu gehören die Gastronomie und das Beherbergungswesen (69.000), das lag sowohl an der Quarantäne im Inland als auch an den

internationalen Reisebeschränkungen, durch die die touristische Nachfrage zunächst de facto zusammengebrochen ist. Die sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen (32.000) wegen Umsatzrückgängen und der Reduzierung von Leiharbeit. Der Handel (27.000) wegen des Lockdowns, aber nicht zuletzt auch, weil Betriebe, die schon vor der Krise in Schwierigkeiten waren, sich die Kurzarbeit nicht leisten konnten oder wollten. In der Bauwirtschaft gab es 19.000 zusätzliche Arbeitslose und im Verkehrswesen 15.000, jeweils sowohl wegen der Mobilitätsbeschränkungen als auch rückläufiger Nachfrage. 15.000 zusätzliche Arbeitslose gab es in der Sachgüterproduktion wegen kurzfristiger Nachfragerückgänge, aber ebenso wegen Lieferschwierigkeiten aufgrund der Störungen in den internationalen Lieferketten. Ein Teil der Beschäftigungsverluste der Sachgüterproduktion (soweit sie die Leiharbeit betreffen) scheint bei den sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen auf. Bei den sonstigen und persönlichen Dienstleistungen stieg die Arbeitslosenzahl um 10.000. Nur auf den ersten Blick erstaunlich erscheint der Anstieg der Arbeitslosigkeit um 7.000 im Gesundheitswesen: Während des Lockdowns (und teilweise darüber hinaus) hatten bekanntlich alle nicht notwendigen medizinischen Aktivitäten zu unterbleiben.

Im internationalen Vergleich hatte Österreich sehr hohe Anstiege der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen. Vor allem die besondere Bedeutung des Tourismussektors ließ Österreich zum Beispiel hinter Deutschland zurückfallen. Aber auch die vergleichsweise schwere zweite und dritte Pandemiewelle nach frühen Öffnungen wirkte sich aus; die im Frühjahr 2021 prognostizierte gesamtwirtschaftliche Erholung ist bis Frühjahr 2021 nicht eingetreten. Innerhalb Österreichs waren die tourismusintensiven Regionen am stärksten betroffen. In Tirol verdreifachte sich die Zahl der Arbeitslosen im März 2020, in Salzburg stieg sie auf das 2,4-Fache. In absoluten Zahlen waren aufgrund der Größe der regionalen Arbeitsmärkte die Bundesländer Wien, Niederösterreich, die Steiermark und Oberösterreich am stärksten betroffen.

Ab Mai 2020 setzte eine graduelle Verbesserung der Arbeitsmarktlage ein, welche bis Ende Oktober anhielt, als die Arbeitslosenzahl „nur noch“ bei +70.000 im Vorjahresvergleich lag und die Beschäftigungsverluste auf 45.000 zurückgegangen waren. Der zweite und der dritte Lockdown ab November 2020 haben die Lage auf dem Arbeitsmarkt neuerlich verschlechtert.

Hohe Dynamik am Arbeitsmarkt

Es wäre allerdings falsch anzunehmen, dass der Arbeitsmarkt durch die Covid-19-Krise in eine Art Dämmerzustand versetzt worden wäre.

Die Fluktuationszahlen zeigen das Gegenteil. Im Jahr 2020 kam es zu 1,11 Mio. Übergängen in die Arbeitslosigkeit; das waren zwar um 62.000 mehr als im Jahr zuvor, aber unerwartet wenig in Anbetracht des starken Anstiegs der Bestände. Nach dem Schock im März (+160.000) waren die Zugänge zur Arbeitslosigkeit bereits ab April wieder in der Größenordnung des Vorjahres bzw. in den meisten Monaten sogar darunter.

Die Zahl der Abgänge aus Arbeitslosigkeit war mit gut 1 Mio. nur um 52.000 niedriger als im Jahr davor, es dominierten die Übergänge in unselbstständige Beschäftigung. Die Zahl der Beschäftigungsbeendigungen war 2020 mit knapp 1,7 Mio. sogar niedriger als 2019. Rückläufig war die Zahl der Direktwechsel von einem unselbstständigen Beschäftigungsverhältnis in ein anderes (-47.000). Ansonsten stieg die Zahl der Übergänge in Arbeitslosigkeit ungefähr im selben Maße wie die Übergänge in erwerbsferne Positionen abnahmen. Stark abgenommen haben 2020 allerdings die Beschäftigungsaufnahmen: um gut 200.000 auf 1,57 Mio. Für diesen starken Rückgang ist wie oben erwähnt die geringere Zahl an Direktwechseln mitverantwortlich, aber in erster Linie ging die Zahl der Übergänge aus erwerbsfernen Positionen in Beschäftigung um 164.000 zurück. Die Zahl der Übergänge aus Arbeitslosigkeit war mit 609.000 sogar um 26.000 größer als 2019.

Die Zahl der von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen hat wie schon erwähnt mit gut einer Million eine neue Rekordmarke überschritten, ist aber dennoch niedriger ausgefallen als erwartet. Dies erklärt sich aus der zunehmenden Dauer der Arbeitslosigkeit. Während sich die in den Bestandsdaten sichtbare Dauer kaum erhöht hat – plus ein Tag im Vorjahresvergleich –, ist sie in der personenbezogenen Auswertung des AMS, welche alle Arbeitslosigkeitsepisoden vollständig erfasst, deutlich gestiegen: um durchschnittlich 23 Tage oder 18%. Dass sich die Arbeitslosigkeit zunehmend verhärtet, zeigt sich vor allem auch in der Zahl der Langzeitbeschäftigungslosen, die im April 2021 mit 148.000 um 29% über dem Vorjahreswert lag. Bei den Langzeitarbeitslosen (hier werden Schulungen, Abklärung des Status und Arbeitsepisoden von unter 62 Tagen nicht mitgezählt) ist der Wert sogar um 78% höher als im April 2020.

Während die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2009 den Produktionssektor besonders stark betraf und damit vor allem die Männerarbeitslosigkeit erhöhte, wirkte sich die Covid-19-Krise stärker auf den Dienstleistungssektor aus. Dadurch waren über den gesamten Zeitraum ab dem ersten Lockdown Männer und Frauen in etwa gleich von Arbeitsplatzverlusten betroffen (-2,1%), vor allem seit dem Herbst 2020 trifft es aber Frauen etwas stärker. Im Jahr 2020 kam es überdies zu einem weiteren Anstieg des Arbeitskräfteangebots um gut 28.000.

Ein Viertel dieses Anstiegs betraf InländerInnen und ist praktisch ausschließlich auf die höhere Erwerbsbeteiligung der Älteren zurückzuführen. Aufgrund der Altersstruktur des zusätzlichen ausländischen Arbeitskräfteangebots dürfte auch bei dieser Personengruppe der längere Verbleib im Erwerbsleben stärker ins Gewicht fallen als die Zuwanderung. Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft waren sowohl hinsichtlich der Arbeitsplatzverluste als auch des Anstiegs der Arbeitslosigkeit prozentuell stärker betroffen.

Die Beschäftigungs- und vor allem Einkommensverluste der Selbstständigen werden in den verfügbaren Statistiken nur zu einem geringen Teil sichtbar, weil diese Personengruppe ihre selbstständige Tätigkeit auch bei teilweisem oder gänzlichem Ausfall der Einnahmen meist nicht aufgibt. Viele Kunst- und Kulturschaffende sowie Selbstständige im Bereich der persönlichen Dienstleistungen und der Unterhaltungsindustrie waren den Krisenfolgen weitgehend schutzlos ausgeliefert. Aber auch im Bereich des Unterrichtswesens und der Gesundheit konnten einige Tätigkeiten wegen der damit verbundenen Ansteckungsgefahr nicht mehr ausgeübt werden. Plausible Schätzungen gehen davon aus, dass die speziellen Covid-Hilfsmaßnahmen (z.B. Härtefallfonds) viele Betroffene nicht erreichten und dass bei vielen Betroffenen die Einkommensersatzraten noch niedriger ausfielen als bei den Unselbstständigen.

Während die Covid-Wirtschaftskrise viele Kleinunternehmen existenziell traf und von den Covid-Hilfen nur eingeschränkt abgemildert wurde, stiegen die Unternehmen insgesamt in der Krise bislang nicht schlecht aus: Die staatlichen Subventionen verdreifachten sich gegenüber dem Vorjahr und erreichten einen Höchstwert, die Unternehmensgewinne dürften insgesamt trotz des schwersten Wirtschaftseinbruchs der Zweiten Republik nicht zurückgegangen sein. Für viele Unternehmen überstiegen die staatlichen Hilfen die krisenbedingten Einnahmenverluste.

Letztlich ist es wichtig zu bemerken, dass die Krise nicht in allen Bereichen zu weniger Arbeit führte. PflegerInnen und ÄrztInnen in der Krankenversorgung, viele Handelsangestellte sowie ArbeiterInnen in der Logistik- und Zustellbranche mussten mehr und intensiver arbeiten. Besonders in prekarierten oder anders von atypischer Beschäftigung dominierten Branchen ging das bis an die Grenzen des Zumutbaren. Solche Arbeitsverhältnisse drohen sich zu verfestigen, wenn nicht gegengesteuert wird. Auch die verschiedenen Sicherheitsmaßnahmen (z.B. Maskenpflicht) in den Wirtschaftsbereichen, die „in Präsenz“ blieben, führen zu einer gestiegenen Arbeitsbelastung. Das hat langfristige Auswirkungen auf Berufsunfähigkeiten und Überlastung, bietet aber auch eine Chance, durch notwendige Arbeitszeitverkürzung neue Jobs zu schaffen.

Das Problem Tourismus

Die Zahlen für das Gesamtjahr 2020 deuten darauf hin, dass der österreichische Tourismus – abgesehen von Wien – im vergangenen Jahr noch mit einem blauen Auge davongekommen ist. Das liegt aber vor allem daran, dass die Wintersaison 2019/20 bis zum ersten Lockdown gut gelaufen war und die Sommersaison im dritten Quartal zumindest für einige Bundesländer besser ausfiel als anfangs befürchtet. In der Sommersaison insgesamt kam es jedoch zu einem Nächtigungsrückgang um 32%. Die Hoffnung, dass die Inlandsnachfrage die rückläufige Auslandsnachfrage im Sommer zumindest zum Teil kompensieren könnte, hat sich vor allem für die westlichen Bundesländer und Wien nicht erfüllt. Die Zahl der InländerInnennachtungen ging zwar mit –4,7% deutlich weniger zurück als jene der AusländerInnennachtungen, aber offensichtlich konnte man die ÖsterreicherInnen, die gewöhnlich Auslandsurlaube machen, nicht in ausreichendem Maße für einen Inlandsurlaub gewinnen.

Hier spielen ohne Zweifel die gesunkene Kaufkraft durch Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit sowie Zukunftsängste eine Rolle. Der starke Anstieg der Sparquote scheint dem zu widersprechen, aber dieses Phänomen ist eher auf Personen zurückzuführen, deren Einkommen stabil geblieben oder sogar gestiegen ist. Menschen, die bereits wenig verdient und dementsprechend wenig gespart haben und jetzt in Bedrängnis geraten sind, tragen dazu nur wenig bei.

Zum Teil kann es auch daran liegen, dass Österreichurlaube vergleichsweise teuer sind. Durch die erneuten Lockdowns ist der Wintertourismus, was die Übernachtungen anbetrifft, in der Saison 2020/21 de facto ausgefallen. Für den Moment besteht die Möglichkeit, dass mit dem Ende des Lockdowns, mit steigenden Impfraten und umfangreichen Testungen, vielleicht aber auch mit abnehmender Reisevorsicht die Sommersaison 2021 im Tourismus besser ausfällt. Das würde allerdings mit hoher Infektionsgefahr, besonders für die oft prekär beschäftigten und niedrig bezahlten Arbeitskräfte, einhergehen. Eine Saison auf Vorkrisenniveau ist keine realistische Aussicht.

Die längerfristigen Prognosen gehen davon aus, dass Österreich aufgrund der Atmosphärenerwärmung und abnehmender Flugbereitschaft („Flugscham“) zu den relativen Gewinnern des zu erwartenden weltweiten Tourismusaufschwungs gehören könnte.

Trotzdem ist spätestens im Herbst, wenn aufgrund der Gästezahlen der Sommermonate die Entwicklung abschätzbar wird, ein Gesamtkonzept notwendig, wohin der österreichische Tourismus steuern soll. Darin müssen sowohl die Überlebensfähigkeit der Betriebe als auch übergeordnete Ziele wie Nachhaltigkeit, Klimaverträglichkeit und Ent-

zerrung der Gästeströme zur Vermeidung von lokalen Überlastungen der Bevölkerung Eingang finden. Die niedrigen Gehälter, hohe Arbeitsintensität und vorherrschende Drehtürarbeitslosigkeit in den Saisonbetrieben sind ein Fundament aus Sand. Der touristische Arbeitsmarkt muss sich entscheidend wandeln: merkliche Verbesserung der Arbeitsbedingungen und mehr Qualifizierung statt Billigtourismus, der auf Milliardensubventionen der öffentlichen Hand angewiesen ist. Dieser Strukturwandel ist nicht nur wünschenswert, sondern für ein nachhaltiges Überleben der Branche zwingend notwendig.

Gleichfalls muss man in Gegenden, wo der Tourismus die wichtigste Einkommensquelle darstellt, spezielle Lösungen anstreben. Die regionale Wirtschaftspolitik muss die Abhängigkeit vom Tourismus zu verringern trachten und die hohen Subventionen, die derzeit in diesen Sektor fließen, für eine Diversifizierung nutzen. Gleichzeitig ist zu prüfen, ob Betriebe, welche Jahr für Jahr darüber klagen, dass sie ihre Arbeitsplätze aus dem inländischen Arbeitsangebot nicht besetzen können, überhaupt eine Existenzberechtigung haben. Für die Menschen (Unselbstständige und Selbstständige gleichermaßen), welche im Tourismus keine berufliche Zukunft mehr haben, müssen attraktive Ausstiegsoptionen geschaffen werden.

Das heißt auch, dass es sehr bald zu einer Entscheidung kommen muss, wo und in welchem Umfang die Kurzarbeit im Tourismus verlängert werden soll, und welchen Personen – Arbeitslosen wie Beschäftigten – man Umschulungsangebote in Berufe mit besseren Zukunftsaussichten macht. Zum Teil wird sich das Problem entschärfen, da der Tourismus eine Fluchtbranche ist, die auch in guten Jahren von einem Viertel der Beschäftigten verlassen wird. Es wird also eine schmale Gratwanderung, die Arbeitslosenzahlen in der Branche abzubauen und gleichzeitig zu vermeiden, dass der Tourismus vor dem nächsten Aufschwung seine besten Leute verliert.

Das Problem Handel

Abgesehen von den Bereichen, die von den Lockdown-Bestimmungen ausgenommen waren, ist die überwiegende Zahl der Handelsbetriebe in Schwierigkeiten geraten, viele in existenzbedrohender Weise. Die durchaus zahlreichen Ausnahmen, welche von den steigenden Ausgaben für den eigenen Wohnbereich einschließlich Freiflächen profitieren konnten, bestätigen zwar nicht die Regel, aber es gibt sie. Die Lockdowns waren vor allen für die großen Onlinehändler ein Wachstumsimpuls, an den sie noch vor einem Jahr in ihren kühnsten Träumen nicht zu denken gewagt hätten. Der bisher eher langsame Übergang

zum Internethandel hat einen An Schub bekommen, der zumindest zum Teil dauerhaft sein wird. Diese Verlagerung wird vor allem kleine und mittlere Einzelhandelsbetriebe hart treffen. Auch die prekären Arbeitsbedingungen rund um den Onlinehandel, von scheinselfständigen ZustellerInnen bis zu miesen Arbeitsbedingungen in Logistikzentren, haben sich sprunghaft ausgeweitet.

Es gibt eine Daumenregel, dass kleine Geschäfte von den letzten 15–20% ihres Umsatzes leben; der Rest deckt im Wesentlichen die fixen Kosten. Das zeigt, wie verletzlich diese Betriebe wahrscheinlich sind. Außerdem betrifft das Problem der explodierenden Mieten und der Mietschulden nicht nur den Wohnungsmarkt, sondern auch die Geschäftslokale. Es gibt Befürchtungen, wonach bis zu einem Drittel der Handelsbetriebe die Covid-19-Krise mittelfristig nicht überleben wird. Dies hätte schwerwiegende Folgen für die Beschäftigten, aber auch für das Leben in unseren Städten und Gemeinden. Von besonderer Bedeutung ist zudem, dass sich die hohe Konzentration im österreichischen Einzelhandel noch weiter verschärft.

Das Problem Sachgüterproduktion

Die Covid-19-Krise hat im Gegensatz zur Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 eher die Dienstleistungsbereiche getroffen, aber auch die Sachgüterproduktion kam in Schwierigkeiten. Hier konnte vor allem zu Beginn der Krise durch den massiven Einsatz von Kurzarbeit Schlimmeres verhindert werden. Wobei die Betroffenheit durchaus uneinheitlich war: Vor dem Hintergrund eines allgemeinen Absatzrückgangs konnten viele Firmen die Auftragseingänge nicht abarbeiten, sei es wegen partiell stark gestiegener Nachfrage, sei es wegen der Probleme bei der Zulieferung von Vorleistungen. Insgesamt hat sich die Industrie aber in der Covid-Krise gut geschlagen: Die Produktion hat zu Jahresbeginn 2021 das Vorkrisenniveau bereits wieder überschritten und läuft markant besser als etwa in Deutschland.

Dieser für die österreichische Wirtschaft sehr wichtige Sektor steht dennoch in mittlerer Zukunft vor großen, zum Teil völlig neuen Herausforderungen. Die Digitalisierung und die Veränderungen der Produktion als Reaktion auf den Klimawandel sowie die Neuausrichtung der internationalen Arbeitsteilung werden Anpassungen nötig machen, die heute weder in ihrem Umfang noch in ihrer Art vorausgesagt werden können. Unerwartete Betriebsverlagerungen, wie im MAN-Werk in Steyr, sind warnende Beispiele dafür, wie sich die fehlende industriepolitische Strategie auf den Arbeitsmarkt auswirkt. Neben mehr als 2.000 Jobs im Werk selbst ist ein Vielfaches (zwei veröffentlichte Schätzun-

gen sprechen von 6.000 beziehungsweise 8.500 Arbeitsplätzen) in Zulieferindustrie und regionalen Dienstleistungen zu befürchten.

Man kann aber mit Sicherheit davon ausgehen, dass es alleine wegen der Veränderungen in diesen Schlüsselindustrien in Zukunft einen höheren Qualifikations- und Umschulungsbedarf auch für die Beschäftigten geben wird. Es klagen bereits viele Firmen über Probleme bei der Personalrekrutierung, und das im Angesicht einer Rekordarbeitslosigkeit. Dazu kommen aber die Herausforderungen im Bereich Pflege, wo eine mittelfristige Personallücke von bis zu 80.000 Personen besteht, und bei der Entwicklung und Anwendung umweltfreundlicher Technologien. Die kürzlich verabschiedeten Klimaziele in Bezug auf Energienutzung erfordern zum Beispiel hochqualifizierte PlanerInnen und MonteurInnen. Dasselbe gilt für den Ausbau der Kinderbetreuung und den Ausbau öffentlicher Verkehrsmittel, vor allem im ländlichen Raum.

Strukturwandel

In den drei Fokusbranchen Tourismus, Handel und Sachgüterproduktion steht also ein tiefgreifender Strukturwandel an. Der Umschwung im Handel hat mit der Stärkung von Online- und Versandhandel bereits begonnen. Er hat auch aufgezeigt, wo Gefahrenstellen für ausgeglichenes Wachstum und ArbeitnehmerInnen liegen: Die wachsende prekäre Beschäftigung, der niedrige gewerkschaftliche Organisationsgrad und die rapide Monopolisierung sind Lehrbuchbeispiele für Entwicklungen, die nach Regulierung schreien.

Im Tourismus sind der Klimawandel und die teilweise indiskutablen Arbeitsbedingungen die Faktoren, die Veränderungen nicht nur wünschenswert, sondern auch dringend notwendig machen. Die Industrie schließlich muss sich auf die Herausforderungen einer grünen Transformation einstellen, das birgt Potenziale (zum Beispiel in der Elektromobilität und weiterer Spezialisierung), aber ebenso Herausforderungen bei Emissionen und Energieverbrauch.

Konjunkturaussichten

Selbst unter optimistischen Annahmen hinsichtlich der konjunkturellen Entwicklung ist nicht zu erwarten, dass die wieder anziehende Nachfrage und Produktion die Arbeitslosigkeit von allein auf ein akzeptables Niveau reduzieren werden. Das gilt besonders für die stark gewachsene Gruppe der Langzeitarbeitslosen, deren Wiedereinstellung

durch Unternehmen ohne staatliche Intervention kaum je gelingt. Auch junge ArbeitnehmerInnen, die ihre ersten Erwerbsjahre verloren haben, werden ohne aktive Arbeitsmarktpolitik langfristige Einkommensverluste erleiden.

Eine weitere besonders gefährdete Gruppe sind die unstetig Beschäftigten, die unter anderem im Phänomen der sogenannten Drehtürarbeitslosigkeit sichtbar werden. Eine große Personenzahl ist nicht ganzjährig beschäftigt, oft auch nicht erwerbstätig. Nach letztverfügbaren Daten wurde vor fünf Jahren ein gutes Fünftel des Beschäftigungsvolumens von gut einem Drittel der erwerbsinteressierten Personen erbracht. Daraus ergibt sich die instabile Beschäftigung verbunden mit regelmäßigen Wechseln in Arbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit und wieder zurück. Infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 hatte sich dieses Arbeitsmarktproblem bereits merklich verschärft, und die Beschäftigungsintensität der betroffenen Personen hatte abgenommen. Das heißt, dass deutlich mehr Menschen betroffen waren. Es ist zu befürchten, dass die Covid-19-Krise zu einer weiteren Verschärfung führen wird.

In der immer noch sehr hohen Zahl von Kurzarbeitsverhältnissen und in der Verschuldung sowohl von Unternehmen als auch von Haushalten besteht nach wie vor erhebliche Gefahr. Zumindest ein Teil der Kurzarbeit wird wohl auf mittlere Sicht in die Arbeitslosigkeit führen, und die stark gesunkenen Insolvenzzahlen deuten auf einen Konkursrückstau hin, welcher immer beunruhigender wird.

Maßnahmen

Es wird umfangreiche Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen brauchen, um Beschäftigte aus schrumpfenden Branchen für zukunfts-trächtige Arbeitsplätze in anderen Bereichen zu qualifizieren. Idealerweise setzen solche Angebote bereits vor dem Jobverlust an – dafür bildet aber eine nachhaltige wirtschaftspolitische Strategie die Voraussetzung. Diese fehlt in Österreich in jeder Hinsicht. So ist es essenziell, Jugendlichen und jungen Arbeitslosen umfangreiche Bildungsangebote zu machen und ihre Bemühungen um einen fruchtbringenden Einstieg ins Erwerbsleben in jeder Hinsicht zu unterstützen. Die deshalb notwendigen Investitionen in den Berufsbildungs-, Universitäts- und Fachhochschulbereich bedeuten ebenfalls Arbeitsplätze und positive Nachfrageeffekte. Solche Investitionen wären das Kernstück einer aktiven antizyklischen Krisenpolitik.

Zu Beginn der Pandemie führten Lockdown in Handel und Dienstleistungen sowie erschütterte internationale Produktionsketten zu einem

sprunghaften Anstieg der Arbeitslosigkeit. Erst durch die zügige Implementierung der Kurzarbeit konnte immerhin das Schlimmste verhindert werden. Mit zunehmendem Kenntnisstand über die tatsächlichen Infektionsrisiken hätte die Politik allerdings ab dem Sommer 2020 stärker auf die Arbeitsmarktauswirkungen der einschränkenden Maßnahmen, aber auch auf längerfristige Unterstützung fokussieren müssen. Maßnahmen zur Lösung des Problems der Rekordarbeitslosigkeit blieben Stückwerk, die effektivsten Vorschläge kamen nicht von Regierungsseite, sondern den SozialpartnerInnen und dem AMS.

Viele wichtige Vorschläge wurden aber auch ignoriert: zum Beispiel die Forderung des ÖGB, durch eine Erhöhung des Arbeitslosengelds auf 70% des vorherigen Nettoeinkommens Existenzen zu sichern. Die Kosten hierfür würden etwa 1,5 Mrd. Euro betragen. Das ist wenig in Relation zu den teils sehr großzügigen Hilfsmaßnahmen für einzelne Branchen und große Unternehmen. Zudem wären die höheren Transfers unmittelbar in die Konsumnachfrage gegangen und hätten als erfreulichen Nebeneffekt 6.000 bis 10.000 Arbeitsplätze geschaffen. In den systemerhaltenden Branchen sind Arbeitsintensität und -belastung in teilweise schwer erträglichem Ausmaße gestiegen, die Regierung hat aber weder den „Coronatausender“ umgesetzt noch bestehende Modelle (wie das Solidaritätsprämienmodell des AMS) aktiv beworben, wo durch Arbeitszeitverkürzung neue Jobs geschaffen werden können. Die beiden zentralen wirtschaftspolitischen Initiativen der Regierung im Rahmen ihres Comeback-Programms, eine Investitionsprämie und die Lohnsubvention im Rahmen der „Aktion Sprungbrett“, sind angesichts der Dimension der Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt mehr als enttäuschend.

Wir brauchen eine strategische Qualifikationsoffensive für alle Arbeitslosen, insbesondere für diejenigen, deren Tätigkeit und Qualifikation wenig Zukunftsperspektiven bietet. Das ist auch unter dem Gesichtspunkt zu sehen, dass schon jetzt und mit dem Konjunkturaufschwung erst recht Schwierigkeiten bei der Rekrutierung geeigneten Personals auftreten (werden).

Die Arbeitslosigkeit zeigt deutliche Tendenzen, sich bei einzelnen Gruppen zu verfestigen. Der zu erwartende Konjunkturaufschwung wird die Langzeitbeschäftigungslosen – wie auch in der Vergangenheit – wenn überhaupt nur sehr verzögert erreichen. Mit öffentlichen Beschäftigungsprogrammen oder einer Jobgarantie könnte man hier die beste Wirkung erzielen. Das gilt insbesondere auch für junge Arbeitslose, unregelmäßig oder nur temporär Beschäftigte. Die ersten Berufsjahre sind prägend für das gesamte Lebenseinkommen, ein zeitweiser Ausschluss vom Arbeitsmarkt in einer Krise vervielfacht die spätere Armutsgefährdung. Gleichzeitig, sozusagen als andere Seite der Medail-

le, wirken kombinierte Ausbildungs- und Beschäftigungsprogramme in dieser Gruppe besonders stark.

Maßnahmen zur Arbeitszeitreduktion wie Altersteilzeit, Solidaritätsprämien- und Kombilohnmodell könnten dazu beitragen, die vorhandene Arbeit auf mehr Köpfe zu verteilen. Aufgrund der Freiwilligkeit dieser Modelle würden sich dadurch tendenziell gut bezahlte Beschäftigungsmöglichkeiten aufbauen.

Trotz des beginnenden Konjunkturaufschwungs sind also zahlreiche Baustellen offen, und die Regierung macht nicht den Eindruck, diese überhaupt zu erkennen, geschweige denn ein Programm für deren Bearbeitung zu haben. Eine erneute Stabilisierung der Arbeitslosigkeit auf höherem Niveau als vor der Krise, ähnlich wie nach 2008, ist gefährlich für die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, die Krisenresilienz der Volkswirtschaft und nicht zuletzt eine annähernd gerechte Verteilung von Wohlstand und Zukunftschancen. Hier muss aktive Arbeitsmarktpolitik entschieden eingreifen. Auch die Veränderungen in den Arbeitsverhältnissen, die steigende Rate von Ein-Personen-Selbstständigkeit und hohe Arbeitsbelastung, müssen Gegenstand der Wirtschaftspolitik sein. Und letztlich setzt nicht nur die Pandemie, sondern ebenso die Klimakrise und die offensichtlich gewordene Überbelastung durch unbezahlte Sorge- und Betreuungsarbeit eine nachhaltige Transformation der Arbeitsverhältnisse auf die Tagesordnung. Diese Herausforderungen gehen nicht weg, wenn keine nachhaltige Industriepolitik mit einem Fokus auf ArbeitnehmerInnen und Arbeit betrieben wird.

Die Redaktion