

Editorial

Der Arbeitsmarkt in der Wirtschaftskrise

Nachdem die Finanzmarktkrise auf die Realwirtschaft übergegriffen hatte und erste vorläufige Zahlen über die Auswirkungen verfügbar waren, gab die sich abzeichnende Entwicklung Anlass zu den schlimmsten Befürchtungen. Selbst ein weitgehender Zusammenbruch der Weltwirtschaft und eine über Jahre anhaltende rückläufige Wirtschaftsleistung in vielen Ländern konnten nicht mehr ausgeschlossen werden. Niemand konnte mehr einschätzen, wo welche Zeitbombe möglicherweise als nächstes hochgehen würde.

Glücklicherweise wurden zumindest nicht alle Fehler, die in der Vergangenheit erprobt worden waren, aufs Neue versucht. Konfrontiert mit äußerst unerfreulichen Szenarien für den Fall des Nichthandelns, gingen die politisch Verantwortlichen in vielen Ländern erfreulich rasch dazu über, die Krise mit konjunkturbelebenden Maßnahmen zu bekämpfen – die einen mehr, die anderen weniger. Vor allem ging es auch darum, die Erwartungen zu stabilisieren und den bereits eingetretenen Vertrauensverlust zu begrenzen.

Während in manchen Ländern die Rezession im vergangenen Jahr höchstens abgemildert wurde, konnte in anderen durch die ergriffenen Maßnahmen der Abwärtstrend vorerst gestoppt oder zumindest eine Abwärtsspirale verhindert werden.

Es ist nicht ganz so schlimm gekommen, wie zu Beginn der Krise befürchtet wurde, aber trotzdem kristallisierte sich innerhalb weniger Monate die größte Arbeitsmarktkrise seit den 1950er-Jahren heraus. In fast allen westlichen Industrieländern ist die Arbeitslosigkeit auf ein Rekordniveau gestiegen und in manchen geradezu explodiert. In dieser Hinsicht fällt Deutschland völlig aus dem Rahmen: Trotz eines massiven Rückgangs der Exportnachfrage und eines Einbruchs der Wirtschaftsleistung um etwa 5 Prozent ist die Arbeitslosigkeit kaum gestiegen. Seit dem letzten Quartal 2009 scheint sich sogar schon wieder eine Entspannung auf dem deutschen Arbeitsmarkt anzudeuten, obwohl die (gemessene) wirtschaftliche Erholung dafür eigentlich nicht ausreichend ist. Es gab in den letzten Monaten eine Reihe von Erklärungsversuchen für diese Robustheit des deutschen Arbeitsmarktes, aber genau genommen ist keine davon wirklich überzeugend.

Über Österreich könnte man sagen, dass es zu den mittelschwer betroffenen Ländern gehört, was die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf den Arbeitsmarkt betrifft. Im Jahr 2009 ging die Beschäftigung um

45.000 oder 1,3% zurück, während die Arbeitslosenzahl um 48.000 oder 23% zunahm. Wenn man die ebenfalls gestiegene Schulungsaktivität mit einbezieht, stieg die Zahl der Arbeitslosen sogar um gut 61.000 oder fast ein Viertel. 324.000 Arbeitsuchende hat es in den letzten 60 Jahren nie gegeben. Wie immer in einer schweren Arbeitsmarktkrise unterschätzen diese Zahlen das tatsächliche Problem: Die Entmutigten, die keinen Leistungsanspruch haben und sich keine Vermittlungschancen ausrechnen, finden sich dann in der stillen Reserve.

Da sich die Wirtschaftskrise zunächst in Form von massiven Einbrüchen bei der Exportnachfrage sowie der Investitionstätigkeit äußerte, kam es vor allem in der Sachgütererzeugung und den damit verbundenen Dienstleistungen zu einem erheblichen Arbeitsplatzabbau. Einschließlich der Leiharbeiter gingen im Jahr 2009 etwa 50.000 Industriearbeitsplätze wahrscheinlich unwiederbringlich verloren. Dies geht von der Annahme aus, dass die eher geringen für die nächsten Jahre erwarteten Nachfragezuwächse durch die normale Produktivitätsentwicklung abgedeckt werden können. Bedeutende Arbeitsplatzverluste gab es auch im Transportwesen und im Handel (vor allem Großhandel und Autohandel), zusammen etwa 12.000.

Obwohl die Möglichkeit zur Kurzarbeit bei Weitem nicht in dem Ausmass in Anspruch genommen wurde, wie man zunächst angenommen hatte, geht die Fachwelt davon aus, dass dadurch in Zusammenwirken mit anderen konjunkturstabilisierenden Maßnahmen während des stärksten Nachfrageeinbruchs einige Zehntausend Arbeitsplätze zumindest bis auf Weiteres erhalten werden konnten – und sei es auch nur durch das Wissen der Unternehmen, auf dieses Instrument notfalls zurückgreifen zu können. Weniger erfolgreich war der Versuch, die Kurzarbeit mit Weiterbildungsmaßnahmen zu verknüpfen. Dieser an sich sehr guten Idee standen einerseits die Präferenzen der Betroffenen entgegen, andererseits ist es kurzfristig oft nicht möglich, sinnvolle Angebote in dieser Größenordnung und in guter Qualität bereitzustellen.

Im Aggregat hat die Krise die Männer deutlich stärker getroffen als die Frauen. Während die (aktive) Männerbeschäftigung 2009 um 45.000 gegenüber dem Vorjahr zurückging, stieg die Aktivbeschäftigung der Frauen sogar noch um knapp 1.000. Das ist allerdings hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die Krise zunächst fast nur männerdominierte Branchen betraf. Die Arbeitsplatzverluste innerhalb der Sachgüterproduktion jedoch betrafen Männer und Frauen in etwa gleich, das heißt entsprechend ihren Beschäftigungsanteilen – ein Viertel der verlorenen Arbeitsplätze gingen hier zu Lasten der Frauen, der Rest zu Lasten der Männer. Der Rückgang im Tourismus blieb im Gesamtjahr 2009 geringer, als man noch im Sommer befürchtet hatte. Ein Verlust

von 2.200 Arbeitsplätzen betraf Männer und Frauen in absoluten Zahlen fast gleich.

Bedeutende Beschäftigungsgewinne gab es im Gesundheits- und Sozialwesen mit fast 12.000 sowie im Unterrichtswesen mit gut 4.000. Obwohl diese beiden Branchen frauendominiert sind, konnten 2009 die Männer in absoluten Zahlen von der Beschäftigungsausweitung stärker profitieren. Es soll aber auch eine Kuriosität nicht unerwähnt bleiben: Auf dem Höhepunkt der weltweiten Finanzkrise wuchs in Österreich die Beschäftigung im Kredit- und Versicherungswesen (im März sogar um mehr als 5.000). Dies wurde von manchen Medien begeistert aufgegriffen und sogar als Grundlage für Empfehlungen herangezogen. Hier handelte es sich aber um ein statistisches Artefakt, welches auf Umbuchungen in der Statistik des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger beruhte.

Obwohl die Krise die Wirtschaft hinsichtlich des BIP-Niveaus (nur) um etwa drei Jahre zurückgeworfen und die Gesamtbeschäftigung schon Anfang 2010 wieder zu steigen begonnen hat, wird die Lage auf dem Arbeitsmarkt, was die Arbeitslosigkeit betrifft, um mindestens ein Jahrzehnt zurückgeworfen. Zum Zeitpunkt des Ausbruchs der Krise war es überdies noch nicht gelungen, die günstigere Arbeitsmarktlage des Jahres 2000 wieder zu erreichen. Es hätte noch etwa ein Jahr mit guter Konjunktur gebraucht.

Die für die kommenden Jahre prognostizierten Wachstumsraten werden keinesfalls ausreichen, um den Arbeitsmarkt zu entlasten. Es ist vielmehr damit zu rechnen, dass die Arbeitslosigkeit noch mehrere Jahre steigen wird. Mit einer Entlastung von der Arbeitsangebotsseite her ist nach derzeitigem Kenntnisstand auch fürs Erste nicht zu rechnen. Man kann vielmehr davon ausgehen, dass sich die Arbeitsbedingungen allmählich weiter verschlechtern werden – die ArbeitnehmerInnen haben eine schlechtere Verhandlungsposition. Wenn man bedenkt, dass es schon in der Frühphase der Krise Forderungen gab, die Zumutbarkeitsbestimmungen für die Arbeitslosen weiter zu verschärfen, bleibt in dieser Hinsicht für die nähere Zukunft wenig zu hoffen.

Auslaufen der Übergangsbestimmungen

In etwas weniger als einem Jahr, am 1. Mai 2011, werden die Übergangsbestimmungen hinsichtlich der Arbeitnehmerfreizügigkeit für die meisten neuen EU-Mitgliedsländer endgültig auslaufen. Möglichkeit für eine weitere Verlängerung gibt es nicht. Als die Übergangsbestimmungen vor der EU-Osterweiterung gefordert und letztlich gegen massivsten Widerstand auch durchgesetzt wurden, waren damit vor allem zwei Erwartungen verbunden. Zum einen konnte man hoffen, dass sich die

dynamischen neuen Beitrittsländer im Übergangszeitraum dem Wohlstand der „alten“ EU-Länder rasch annähern würden. Zum anderen ging man zu Beginn des Jahrzehnts noch davon aus, dass es ab 2011 zu einer demografisch bedingten Entlastung des österreichischen Arbeitsmarktes kommen würde. Dieser würde dann die zu erwartende Zuwanderung leichter aufnehmen können, und ein eventuell zu erwartender Fachkräftemangel könnte so zumindest teilweise entschärft werden. Beide Hoffnungen sind nicht in Erfüllung gegangen: Die demografische Entlastung fällt geringer aus als angenommen und schiebt sich mit jeder neuen Bevölkerungsvorausschätzung weiter in die Zukunft. Auch die Abnahme des Wohlstandsgefälles gestaltet sich langwieriger, als ursprünglich angenommen, und ist in manchen Regionen sogar zum Stillstand gekommen. Da die Rezession in allen neuen Mitgliedsländern, welche an Österreich grenzen, schärfer ausfiel als in Österreich selbst, haben sich die Abstände sogar wieder etwas erhöht.

Eines der möglichen Negativszenarien war, dass das Auslaufen der Übergangsfristen für die neuen EU-Länder mit einer Arbeitsmarktkrise zusammenfallen könnte: dass die zu erwartende – wenngleich von vielen bestrittene – Zuwanderung zu einem Zeitpunkt eintreten würde, wo der Arbeitsmarkt aufgrund einer normalen konjunkturellen Wachstumschwäche kaum zusätzliche Aufnahmekapazitäten haben würde.

Mit der größten internationalen Wirtschaftskrise seit Kriegsende hätten auch die ärgsten Pessimisten kaum jemals gerechnet, und schon gar nicht zu diesem kritischen Zeitpunkt. Es gibt zwar inzwischen die ersten Anzeichen einer leichten wirtschaftlichen Erholung in Österreich und Deutschland, und die Prognosen für die nächsten beiden Jahre sind verhalten optimistisch, aber die negativen Auswirkungen der Finanzkrise zeigen sich auf den Arbeitsmärkten teilweise erst mit zeitlicher Verzögerung. Manches deutet darauf hin, dass sie genau dann ihren Höhepunkt erreichen werden, wenn die Zugangsbeschränkungen gefallen sein werden.

Eine Arbeitsmarktöffnung ist immer ein kritischer Zeitpunkt. Wobei nicht verschwiegen werden soll, dass so etwas neben den Risiken auch Chancen beinhaltet. Das Problem ist nur, dass die Chancen und Risiken höchst ungleich verteilt sind und bestimmte Personengruppen als sichere Verlierer von vornherein feststehen, die schon vorher stark benachteiligt waren. Die von ökonomischen Theoretikern immer wieder erwähnten möglichen Ausgleichszahlungen von den Gewinnern an die Verlierer einer insgesamt gewinnbringenden Veränderung finden, wie jeder beobachten kann, in der Praxis nie statt. Abgesehen von einzelnen Teilarbeitsmärkten, wo Fachkräfte fehlen könnten, werden vom österreichischen Arbeitsmarkt insgesamt in den nächsten Jahren kaum Sogeffekte für die Zuwanderung ausgehen. In den östlichen und südli-

chen Nachbarländern Österreichs jedoch deuten die Prognosen darauf hin, dass die Arbeitslosenzahlen in den nächsten Jahren stark ansteigen werden. Mit Schubeffekten für Migration und Pendeln ist also sehr wohl zu rechnen.

Auch wenn man von moderaten Zuwanderungszahlen ausgeht, was keineswegs sicher ist angesichts der Entwicklungen vor allem auch in den neuen EU-Ländern, welche zum Teil in einer empfindlichen Phase ihrer Entwicklungen von der Krise getroffen wurden, ist gegenüber dem Status quo mit merklich höheren Arbeitslosenzahlen zu rechnen, vor allem bei den Problemgruppen des Arbeitsmarktes.

Der österreichische Arbeitsmarkt ist durch hohe Fluktuationsraten gekennzeichnet. Die Zahlen zu den Arbeitsplatzwechseln sowie zur Betroffenheit von Arbeitslosigkeit zeigen eine hohe Flexibilität sowohl des Beschäftigungssystems als auch der ArbeitnehmerInnen. Entgegen manchen Bildern des österreichischen Arbeitsmarktes in den Medien (und in manchen Köpfen) sind die ArbeitnehmerInnen sehr wohl bereit, bei der Wahl des Arbeitsplatzes Zugeständnisse verschiedenster Art zu machen, und auch die Arbeitgeber verlangen in der Realität für eine Einstellung nicht den in jeder Hinsicht optimalen Bewerber. Das ist offensichtlich, denn sonst wären die gemessenen Fluktuationszahlen schlicht unmöglich. Außerdem zeigen die Erfahrungen, dass es bei einer ausreichend langen Hochkonjunktur immer wieder gelingen kann, auch die sogenannten Problemgruppen des Arbeitsmarktes in Beschäftigung zu bringen.

Eine Ausweitung des Arbeitsangebotes wird unweigerlich dazu führen, dass die Ansprüche der Arbeitgeber an potenzielle Bewerber steigen. Das wird zunächst vielleicht nur wenige Berufsgruppen und Qualifikationen betreffen, aber im Lauf der Zeit wird sich dann das gestiegene Angebot im gesamten Arbeitsmarkt ausbreiten. Die Annahme, dass sich die Konkurrenz mit den zugewanderten oder einpendelnden Menschen aus den neuen EU-Ländern auf wenige Qualifikationssegmente beschränken wird, stimmt somit günstigstenfalls in der Anfangsphase nach der Arbeitsmarktöffnung. Wenn man deren im Vergleich zu den bisherigen Zuwanderern deutlich höhere Qualifikation berücksichtigt, wahrscheinlich nicht einmal das. In der Wissenschaft wird vielfach argumentiert, dass mit nahezu gar keinen Störungen auf den Arbeitsmärkten zu rechnen sei, wenn die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer dieselbe sei wie die der Ansässigen. Dieses Argument blendet aber das Problem aus, dass es sowohl über- als auch unterqualifizierte Beschäftigung in beträchtlichem Ausmaß gibt. Die eine Beschäftigungsform führt zur Vernichtung von Humankapital, und die andere ist latent bedroht. Durch Zuwanderung von Arbeitskräften werden neue Umschichtungen ausgelöst und die Fluktuationen weiter beschleunigt.

Das dürfte jedenfalls die in Österreich schon heute hohe Fluktuation weiter verstärken.

Am Ende dieses Prozesses werden sich die Beschäftigungschancen der sogenannten Problemgruppen des Arbeitsmarktes wieder deutlich verschlechtert haben und möglicherweise sogar neue Problemgruppen entstanden sein. Durch die Wirtschaftskrise ist die Arbeitsmarktpolitik um zehn Jahre zurückgeworfen worden. Auf Grund der steigenden Umschulungs- und Qualifikationsanforderungen wird es in Zukunft bei steigenden Kosten schwierig werden, den derzeitigen Stand zu halten.

Fazit

Nach dem derzeitigen Prognosestand werden die Wachstumsraten für Europa in den nächsten Jahren nicht ausreichen, um die Arbeitslosigkeit nennenswert zu reduzieren. In den meisten EU-Ländern ist sogar noch mit einem weiteren Anstieg zu rechnen. Damit ist die Politik gefordert, möglichst EU-weit koordiniert nachfrage- und konjunkturstimulierende Impulse zu setzen sowie die Budgetkonsolidierungen maßvoll und beschäftigungsschonend in Angriff zu nehmen. Das Risiko, den schwachen Aufschwung durch zu viel und zu frühes Sparen abzuwürgen, ist jedenfalls akut.

Weiters sollte die Zeit genützt werden, die Bildungsmisere in Österreich endlich in Angriff zu nehmen. Über 20% sogenannte „Risikoschüler“ pro Abschlussjahrgang sind für eine wissensbasierte Wirtschaft eindeutig zu viel. Wenn dieses Problem weiterhin nur halbherzig in Angriff genommen wird und alle sinnvollen Reformvorschläge auch in Zukunft nach hinhaltendem Widerstand diverser Partikularinteressen mehr oder weniger im Sande verlaufen, werden wir in wenigen Jahren eine hohe Sockelarbeitslosigkeit und einen gravierenden Fachkräftemangel gleichzeitig haben.