

Editorial

Budget, Betriebe und Beschäftigung

Im Vergleich mit fast allen anderen Industriestaaten und gemessen durch Arbeitslosenquoten, die nach internationalen Regeln erhoben und errechnet werden, gibt es kaum Länder mit einer günstigeren Arbeitsmarktsituation als Österreich. Gemessen an den Beträgen, die die Österreicher und Österreicherinnen zur Finanzierung von Arbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit aufbringen müssen, sind Probleme, die mit dem Arbeitsmarkt in Zusammenhang stehen, offenbar so groß, daß daran eine Regierung gescheitert ist.

Widersprüchliche und komplexe Sachverhalte am Arbeitsmarkt werden in der tagespolitischen Diskussion auf Mißbrauch in allen nur denkbaren Ausformungen reduziert. Demographische, strukturelle, wirtschaftliche und soziale Veränderungen werden viel weniger beachtet und kaum eine sachliche Auseinandersetzung findet mit den – oft unbeabsichtigten – Arbeitsmarktkonsequenzen von wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen statt. Auswirkungen politischer Entscheidungen auf die Erwerbstätigkeit der Österreicher können zwar nicht säuberlich vom Einfluß anderer Faktoren getrennt werden, müssen in Zukunft aber sicher stärker als bisher in die Konzeption wirtschaftspolitischer Maßnahmen einfließen. Politisches Handeln verändert Arbeitsmarktchancen von Menschen und deren Arbeitsmarktverhalten. Erwünschte Veränderungen sollten gefördert, unerwünschte nicht verstärkt werden. Eine Analyse ablaufender Prozesse und die Evaluierung von Ergebnissen könnte die Auseinandersetzung über anzustrebende Ziele und geeignete Maßnahmen objektivieren.

Arbeitsmarktindikatoren für die hier angestellten Überlegungen sind: Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Nichterwerbstätigkeit, Arbeitseinkommen und Transfereinkommen. Für die Analyse von Prozessen müssen Statusveränderungen (Übergänge) beschrieben und Verhaltensweisen klassifiziert werden, wobei willkürliche Abgrenzungen und Gruppenbildungen manchmal unvermeidbar sind. Es muß daher in jedem Fall überprüft werden, welche Schlußfolgerungen ein Indikator zuläßt und in welchen Bereichen er Politikern als Entscheidungsgrundlage dienen kann. Ein Beispiel: Die Abgrenzung zwischen erwerbstätig (beschäftigt und arbeitslos) und nichterwerbstätig bestimmt die Höhe der ausgewiesenen Arbeitslosigkeit. Gilt als beschäftigt, wer eine Stunde in der Er-

hebungswoche gearbeitet hat (ILO-Konvention), dann werden naturgemäß viel weniger Leute als arbeitslos gezählt als das Arbeitsmarktservice Arbeitslose registriert hat. Denn Arbeitslose dürfen ganz legal ein geringfügiges Arbeitseinkommen erzielen, welches wesentlich höher ist als das Entgelt für eine Stunde Arbeit. Für die Beurteilung der materiellen Lebensumstände von Menschen ist wichtiger zu wissen, ob das erzielte Arbeitseinkommen für eine angemessene Lebenshaltung ausreicht, was bei einer Wochenarbeitszeit von einer Stunde kaum je der Fall sein dürfte.

Arbeitsmarktchancen ergeben sich aus der Nachfrage nach Arbeitskräften und das Arbeitsmarktverhalten bestimmt das Arbeitskräfteangebot. Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt sind nicht unabhängig voneinander, bei großer Nachfrage werden zuvor Nichterwerbstätige mobilisiert, in der Krise schrumpft das Arbeitskräfteangebot. Auf Grund dieses Zusammenhanges wirkt sich politisches Handeln immer Angebots- und nachfrageseitig aus. Noch ein Beispiel: Es ist sehr schwer eindeutig festzustellen, ob jemand teilzeitbeschäftigt ist, weil sie familiäre Verpflichtungen und Berufstätigkeit in dieser Form verbinden will oder weil der Handel nur für die Stoßzeiten zusätzliche Verkäuferinnen beschäftigt. Ebenso kann jemand teilzeitbeschäftigt sein, weil es ihm unmöglich war Vollzeitarbeit zu finden oder aber, weil er als gesuchter Spezialist auch so ganz gut leben kann.

Aus der Zahl der Beschäftigten und der jeweiligen Arbeitszeit resultiert ein bestimmtes Arbeitsvolumen. Beschäftigtenzahl und Arbeitszeit wurden in den letzten Jahren nachhaltig durch Gesetze und politische Maßnahmen verändert. Frührentensionierungen reduzieren die Beschäftigtenzahl, gleichzeitig wird die Lebensarbeitszeit verkürzt. Ein zusätzliches Karenzjahr entzieht dem Arbeitsmarkt 50.000 bis 60.000 zumeist weibliche Arbeitskräfte und senkt deren Lebensarbeitszeit.

Angesichts dieser Zusammenhänge ist es erklärungsbedürftig, warum eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit zur Verringerung des Arbeitsvolumens wesentlich weniger Zustimmung findet als eine Verkürzung der Lebensarbeitszeit. Ein Argument gegen die Herabsetzung der wöchentlichen Arbeitszeit waren immer die Kosten einer solchen Maßnahme für die Betriebe. Vorgezogene Pensionierungen haben den Betrieben zumeist keine zusätzlichen Kosten verursacht, sondern durch die Verringerung und Verjüngung des Personalstandes Kosten erspart. Beahlt haben die Rechnung über die Pensionsversicherung alle mit ihren Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern. Erleichtert wurde ein immer früherer Rückzug ins Pensionistendasein – ohne finanziellen Beitrag der Betriebe wie in anderen Ländern – durch den schon seit Jahr-

zehnten möglichen Pensionsantritt mit 60 bzw. 55 Jahren bei langer Versicherungsdauer. Bei ihrer Einführung war diese Regelung eine soziale Errungenschaft und es sollten noch viele Jahre vergehen, bevor die meisten Leute in einer vollbeschäftigten Wirtschaft so lange Versicherungszeiten erwerben konnten. Vielen Frauen hat der Gesetzgeber durch die Anrechnung von Kindererziehungszeiten dazu verholfen. Durch den Verlust vieler Arbeitsplätze in allen Wirtschaftsbereichen im Zusammenwirken mit der Demographie, konkret den geburtenstarken Jahrgängen der frühen vierziger Jahre, ist nunmehr daraus eine große und wachsende Belastung öffentlicher Kassen entstanden.

Es ist unbestritten, daß strukturelle Veränderungen des Pensionsversicherungssystems notwendig sind. Ein Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung ist unvereinbar mit einem Rückgang des durchschnittlichen Pensionsanfallsalters, will man nicht das gesamte System in Frage stellen. Im Gegensatz zum gesetzlichen Pensionsalter ist das tatsächliche Pensionsantrittsalter nicht einfach festsetzbar, weil es sich aus dem Verhalten von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, sowie aus der öffentlichen Förderung oder Duldung eines bestimmten Verhaltens ergibt. Bei unverändertem gesetzlichen Pensionsalter ist das durchschnittliche Pensionszugangsalter in den letzten zwanzig Jahren bei den Alterspensionen um zwei, bei den Pensionen wegen geminderter Erwerbsfähigkeit um vier Jahre gesunken. Der Zusammenhang mit einer sinkenden Nachfrage nach älteren Arbeitskräften ist unübersehbar. Bis jetzt allerdings hat die Diskussion über das zu frühe Ausscheiden aus dem Arbeitsleben vor allem zu Verunsicherungen geführt und den Bezug einer Frühpension in die Nähe des Mißbrauchs sozialer Leistungen gerückt. Die Unsicherheit über zukünftige Bedingungen für einen vorzeitigen Pensionsantritt (Alter, Versicherungsdauer, Pensionshöhe), läßt es vielen geraten erscheinen, eine schon bestehende Möglichkeit zum Pensionsantritt auf jeden Fall auszunützen. Diese Vorzieheffekte werden im nächsten Jahr jeder Neuregelung viel von ihrer Wirksamkeit nehmen.

Nicht alle Menschen planen ihre Berufstätigkeit zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu beenden. Allerdings wurden in den vergangenen Jahren zusätzliche Anreize gesetzt und Druck ausgeübt, um ihr Arbeitsmarktverhalten in diese Richtung zu lenken. Seit über 15 Jahren hat man überall dort, wo Nachfragerückgänge Produktionseinschränkungen erforderten und Rationalisierungen zur Produktivitätssteigerung angesagt waren, den Älteren nahegelegt, die nunmehr knappen Arbeitsplätze den Jüngeren zu überlassen. Und einmal arbeitslos geworden führte und führt für die meisten älteren

Menschen – wobei immer jüngere Menschen als älter gelten – kein Weg mehr zurück in den Arbeitsprozeß. Nach einem unter wechselnden Bezeichnungen verlängerten Bezug von Arbeitslosenunterstützung wird letztlich eine Alterspension wegen Arbeitslosigkeit oder wegen verminderter Arbeitsfähigkeit gewährt. Gesundheitliche Beeinträchtigungen, die kein Hindernis gewesen wären bis zur Erreichung des Pensionsalters zu arbeiten, werden zur unüberwindbaren Hürde, wenn ein neuer Arbeitsplatz gesucht werden muß. Arbeitsplätze im öffentlichen Bereich sind am besten abgesichert und hier ist das durchschnittliche Pensionsantrittsalter am niedrigsten. Die vorgezogene Pensionierung ist hier offenbar auch ein Weg, notwendige Umstrukturierungen im Arbeitskräfteeinsatz durchzuführen. Nicht mehr benötigte Beamte werden pensioniert, für neue Aufgaben werden junge Arbeitskräfte neu eingestellt.

Es soll keineswegs behauptet werden, daß Frühpensionisten generell ihr Arbeitsleben nur widerwillig beendet haben. Viele genießen die Befreiung von den Zwängen des Arbeitslebens oder verwenden die gewonnene Freizeit für gesellschaftlich nützliche, unbezahlte Tätigkeiten. Sie jetzt für die hohen Kosten der Nichterwerbstätigkeit älterer Menschen verantwortlich zu machen und ihnen die Rechnung zu präsentieren, kann nicht akzeptiert werden, nachdem zuvor alles getan wurde, um sie zum Ausscheiden aus dem Erwerbsleben zu ermuntern. Fest steht, daß der mit Frühpensionierungen eingeschlagene Weg der Reduktion des Arbeitsvolumens nicht fortsetzbar ist. Daher muß durch die Schaffung von Arbeitsplätzen die Notwendigkeit zum Ausscheiden aus dem Arbeitsprozeß verringert oder eine finanzierbare Form für die Verringerung des Arbeitsvolumens gefunden werden. Um Verhaltensänderungen in die erwünschte Richtung zu erleichtern, sollte weniger die im internationalen Vergleich überaus günstige Arbeitslosenquote, sondern die erschreckend niedrige Erwerbsquote älterer Menschen im Mittelpunkt der Diskussion stehen. Leider ist es in Österreich üblich, aus Tatsachenfeststellungen sofort Schuldzuweisungen abzulesen, was vernünftigen Problemlösungen nicht gerade zuträglich ist. Es muß daher ausdrücklich betont werden, daß diese niedrigen Erwerbsquoten auch die Folge politischer Entscheidungen sind und das Ergebnis eines erwünschten und vom Staat und von vielen Unternehmungen geförderten Rückzugs älterer Menschen aus dem Erwerbsleben.

Die Einführung eines zweiten Karenzjahres im Jahre 1990 hatte familienpolitische Zielsetzungen und soll die Betreuung kleiner Kinder durch ihre Eltern erleichtern. Die damit verbundene Reduktion des faktischen Arbeitskräfteangebotes

war konjunkturell durchaus erwünscht. Schwierigkeiten zeigen sich dann, wenn die Betroffenen – in der überwiegenden Mehrzahl Frauen – wieder ins Berufsleben zurückkehren wollen. Einmal abgesehen davon, daß es nach wie vor zuwenig Kinderbetreuungseinrichtungen gibt, hat sich auch die Nachfrage nach Arbeitskräften inzwischen nicht so belebt, daß es ein entsprechendes Stellenangebot gibt. Natürlich blieb den Frauen ihr Arbeitsplatz reserviert, allerdings läuft der Kündigungsschutz vier Wochen nach Ende des Karenzurlaubes aus. Und manches Unternehmen ist überhaupt während des Karenzurlaubes von der Bildfläche verschwunden. Außerdem waren viele Frauen vor dem Karenzurlaub arbeitslos oder hatten nur ein befristetes Arbeitsverhältnis.

Für die Situation in Österreich sind die Ergebnisse eines internationalen Vergleiches der OECD bezeichnend. In den meisten Ländern werden Elternurlaube umso mehr in Anspruch genommen, je höher die Lohnersatzquote durch ein gewährtes Karenzgeld ist. In Österreich ist das deutlich anders. Trotz niedriger Lohnersatzquote gehen viele Frauen auf Karenzurlaub. Sowohl fehlende Kindergärten- als auch Arbeitsplätze können der Grund dafür sein. In beiden Fällen nichts, was im individuellen Entscheidungsbereich der Frauen liegt. Dennoch kreiden manche den Bezug von Sondernotstandshilfe nach dem zweiten Geburtstag des Kindes Frauen als Mißbrauch sozialer Leistungen an.

Gemessen an Arbeitskräfteangebot und Arbeitskraftreserve sind seit vielen Jahren zu wenig Arbeitsplätze geschaffen worden. Steigende Beschäftigungszahlen schienen bis vor kurzem diese Aussage zu widerlegen, das gleichzeitige Ansteigen von Nichterwerbstätigkeit sowie hohe und steigende Arbeitslosenzahlen sprachen schon lange eine andere Sprache. Die mittelfristig für Österreich prognostizierten Wachstumsraten lassen keine Umkehr dieser Entwicklung erwarten. Die optimistischeren Prognosen der EU gehen von nicht sehr realistischen höheren Wachstumsraten und einem Ansteigen der Beschäftigungsintensität des Wirtschaftswachstums aus.

Für eine solche Erhöhung der Beschäftigungsintensität wurden zwar in einem Weißbuch Pläne ausgearbeitet, es gibt aber nirgends Anzeichen, daß diese Pläne in die Tat umgesetzt werden. Alle Staaten sind für den Ausbau der europäischen Infrastruktur, aber kein einziger Staat und auch nicht die europäische Staatengemeinschaft scheint den Ausbau finanzieren zu können. Budgetdefizite im öffentlichen Bereich lassen die Bautätigkeit erlahmen und privaten Investoren dauert es offenbar zu lange, bevor sich diese Infrastrukturinvestitionen rentieren, wie sich gegenwärtig am Beispiel des Tunnels unter dem Ärmelkanal zeigt.

Sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene sprechen sich immer mehr Politiker für den Vorrang von Beschäftigungssicherung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit aus. Nach dem Abwandern von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft, gehen schon seit geraumer Zeit Arbeitsplätze im Produktionsbereich verloren. Durch die großen Produktivitätsfortschritte stellen immer weniger Arbeitskräfte die in den Industriestaaten nachgefragte Güterfülle her. Auch bisher geschützte Bereiche sind durch die fortschreitende Integration der Weltmärkte und den dadurch verstärkten Wettbewerb zu Rationalisierungen gezwungen, was Arbeitsplatzverluste auch im Dienstleistungsbereich bedeutet. Ersatzarbeitsplätze sind deswegen rar, weil die oft beschriebenen, sinnvollen neuen Tätigkeiten nur selten vermarktbar sind und im öffentlichen Bereich finanziert werden müßten. Eine aktive Rolle des Staates bei der direkten oder indirekten Schaffung von Arbeitsplätzen ist aber mit dem vielfach geforderten Rückzug des Staates unvereinbar.

Die Leitlinien für erfolgreiches unternehmerisches Handeln haben sich ebenso geändert wie die vorherrschende Meinung über den zweckmäßigen Umfang staatlicher Aktivitäten. Schlanke Produktion (*lean production*) bedeutet nicht nur höhere Wettbewerbsfähigkeit, sondern auch ein Reduzieren von Belegschaften. Die Prinzipien der schlanken Produktion verschärften den Leistungsdruck für alle Beschäftigten. Mit Leerläufen werden Erholungszeiten beseitigt, mit dem Wegfall von Arbeitsplätzen mit geringerer Produktivität gehen Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitnehmer mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen verloren. Das Leitbild des leistungsstarken und voll belastbaren Arbeitnehmers unterstellt zum einen die exakte Meßbarkeit von Leistung und Belastung und ist zum anderen zutiefst inhuman, weil es für einen wachsenden Teil des Arbeitskräftepotentials eine Erwerbstätigkeit zur Existenzsicherung ausschließt.

Werden Berufsbildungs- und Weiterbildungsaktivitäten als nicht unmittelbar produktiv eingeschränkt, so kann aus kurzfristigen Kostenvorteilen sehr leicht ein zu geringes Qualifikationsniveau in Zukunft entstehen. Es wird zwar schon seit einiger Zeit immer mehr berufliche Qualifikation in den schulischen Bereich ausgelagert, aber letztlich wird eine erfolgreiche Eingliederung in den Arbeitsprozeß durch die Vermittlung von betriebs- und arbeitsplatzspezifischen Qualifikationen wesentlich erleichtert.

Durch die Privatisierung oder Ausgliederung von Bahn, Post, Gas-, Wasser- und Elektrizitätsversorgung, mit dem Ziel der kostengünstigeren Erstellung der entsprechenden Leistungen, werden in allen Ländern Arbeitskräfte überflüssig.

Kostensenkung und Produktivitätssteigerung durch Rationalisierung ist die positive privatwirtschaftliche Seite dieser Entwicklung. Gesamtwirtschaftlich gesehen resultiert daraus solange kein Vorteil, als zusätzliche Arbeitsplätze nicht in Sicht sind und kein ungedeckter Bedarf an Arbeitskräften in anderen Bereichen besteht.

Längerfristig gesehen bestehen durchaus Chancen auf zusätzliche Arbeitsplätze, sei es in der Telekommunikation, im Umweltschutz oder im Pflegebereich, um nur einige Beispiele anzuführen. Allen diesen Arbeitsplätzen ist aber gemeinsam, daß sie nicht durch das ausschließliche Wirken von Marktkräften entstehen werden, sondern von der fördernden Mithilfe des Staates abhängen. Ein schon bestehendes, ausbaufähiges Instrument dazu ist die aktive Arbeitsmarktpolitik. Weitere Instrumente müssen im europäischen Gleichklang entwickelt werden.

Mittelfristige Arbeitsmarktprognozen lassen zwar Veränderungen der Beschäftigtenstruktur, bis zur Jahrtausendwende aber keine nennenswerte Zunahme der Beschäftigung erwarten. Benötigt man zusätzliche Arbeitsplätze, damit ältere Arbeitskräfte länger erwerbstätig sein können, so muß das vorhandene Arbeitsvolumen auf mehr Köpfe verteilt werden, wozu die Ausarbeitung neuer Modelle zur Verteilung der Lebensarbeitszeit ein Weg sein kann. Ebenso sind besondere Anstrengungen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze erforderlich. Als erster Schritt sollten die Beschäftigungseffekte geplanter wirtschafts- und sozialpolitischer Maßnahmen deutlich gemacht und der Beschäftigungsausweitung absoluter Vorrang eingeräumt werden. Nur eine hohe Erwerbsbeteiligung und eine sinkende Arbeitslosigkeit können die materielle Existenz und soziale Sicherheit für alle Österreicher und Österreicherinnen auch in Zukunft gewährleisten.