

Editorial

Beschäftigungspolitik: ein offensives Maßnahmenpaket ist notwendig

Von 2007, dem Jahr vor Ausbruch der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise, bis 2011 erhöhte sich in Österreich zwar die Zahl der unselbstständigen Beschäftigungsverhältnisse deutlich, aber die Zahl der unselbstständig beschäftigten Personen mit einem Normalarbeitsverhältnis ging zurück. Die Arbeitslosigkeit, gemessen anhand der Zahl der beim AMS registrierten Arbeitslosen, übertraf 2011 den Stand von 2007 um rund ein Zehntel, und für 2012 und 2013 wird ein weiterer Anstieg der nationalen Arbeitslosenquote prognostiziert, sodass der Anteil der Arbeitslosen im kommenden Jahr über jenem in der stärksten Nachkriegsrezession 2009 und auch über jenem im Jahr 2005, als der bisherige Höchststand (7,3%) verzeichnet wurde, liegen dürfte.

I. Arbeitsmarktentwicklungen seit Ausbruch der Wirtschaftskrise

Zwischen 2007, dem letzten Vorkrisenjahr, und 2011 stieg die durchschnittliche Zahl der unselbstständigen Beschäftigungsverhältnisse gemäß Statistik des Hauptverbands der Sozialversicherungsträger um 95.900 bzw. 2,9%. Zu beachten ist, dass die obige Grundgesamtheit (sog. „unselbstständig aktiv Beschäftigte“) KindergeldempfängerInnen, Präsenz- und Zivildienstler sowie geringfügig Beschäftigte (das sind solche mit einem Monatseinkommen unter der Geringfügigkeitsgrenze, 2011 bspw. € 374) nicht einschließt.

2008, im Jahr des Ausbruchs der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise, erhöhte sich die Zahl der unselbstständig aktiv Beschäftigten trotz des sich bereits verlangsamenden Wirtschaftswachstums (reales BIP +1,4%) noch um 1,7%. Im folgenden Jahr, gekennzeichnet durch die schwerste Rezession in der Zweiten Republik (BIP –3,8%), verringerte sich die unselbstständige Beschäftigung um 1,5%. Während der konjunkturellen Erholung 2010/11 nahm die Zahl der unselbstständig aktiv Beschäftigten mit einer gewissen Verzögerung gegenüber der realen Wirtschaftsaktivität wieder deutlich zu: 2010 um 0,8% bzw. 25.500, 2011 sogar um 1,9% bzw. 63.300.

Diese Daten sagen freilich nichts über das Arbeitszeitvolumen und die Beschäftigungsformen der zusätzlichen Beschäftigungsverhältnisse aus, also darüber, ob es sich um Vollzeit- oder Teilzeitarbeit bzw. um

Normalarbeitsverhältnisse oder Formen atypischer Beschäftigung (Leih- und Zeitarbeit, befristete Beschäftigungsverhältnisse, Freie Dienstverträge, Teilzeitarbeit inkl. geringfügige Beschäftigung) handelt.

Die Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung erfasst im Gegensatz zur Beschäftigungsstatistik des Hauptverbands Beschäftigte (in ihrer Haupttätigkeit) und nicht Beschäftigungsverhältnisse. Eine kürzlich (Statistische Nachrichten 7/2012) von Statistik Austria veröffentlichte Untersuchung zeigt, dass die Zahl der unselbstständig Beschäftigten mit einem Normalarbeitsverhältnis, also einer unbefristeten Anstellung auf Vollzeitbasis (36 oder mehr Arbeitsstunden pro Woche), bei der es sich nicht um Leih- oder Zeitarbeit handelt, 2011, im zweiten Jahr der konjunkturellen Erholung, noch unter jener des letzten Vorkrisenjahres lag: 2007 arbeiteten 2.494.800 unselbstständig Beschäftigte in einem Normalarbeitsverhältnis. Im Ausbruchsjahr der Krise erhöhte sich diese Zahl auf 2,53 Mio., um in den beiden folgenden Jahren auf 2,49 und 2,46 Mio. zu fallen. Erst 2011 nahm die Zahl der Personen mit Normalarbeitsverhältnis wieder zu, nämlich auf 2.477.400. Das waren aber immer noch um 17.400 bzw. 0,7% weniger Beschäftigte in einem Normalarbeitsverhältnis als vor Einsetzen der Krise. Eine deutliche Zunahme verzeichnete hingegen die Zahl der Teilzeitbeschäftigten mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von mehr als 12 Stunden und unter 36 Stunden. (Im Mikrozensus wird die geringfügige Beschäftigung näherungsweise erfasst über eine Wochenarbeitszeit zwischen 1 und 12 Stunden.)

Alles in allem erfolgte in den Jahren der Wirtschaftskrise bis 2011 eine gewisse Verschiebung in der Struktur der unselbstständigen Beschäftigung von Vollzeitarbeit zu Teilzeitarbeit und von Normalarbeitsverhältnissen zu Formen atypischer Beschäftigung, genauer gesagt zu Leiharbeit, befristeten Arbeitsverhältnissen, Teilzeitarbeit und geringfügiger Arbeit (als Teilmenge der Teilzeitarbeit), nicht aber zu Freien Dienstverträgen (deren soziale Absicherung mit 1.1.2008 erheblich ausgeweitet wurde).

Der Anteil der Arbeitslosen (Personen, die nicht erwerbstätig waren, aber aktiv Arbeit suchten) an der Gesamtzahl der Erwerbspersonen (Selbstständige, unselbstständig Erwerbstätige [d. h. solche, die zumindest 1 Stunde pro Woche gegen Bezahlung arbeiten] plus Arbeitslose) hatte sich laut Eurostat 2007 auf 4,4% belaufen. Im folgenden Jahr sank diese Arbeitslosenquote deutlich auf 3,8%, um in der Rezession 2009 auf 4,8% zu steigen. In der Phase der konjunkturellen Erholung 2010/11 ging diese Arbeitslosenrate erneut zurück, und zwar auf 4,4% und 4,2%. Nach dieser bei EU-Vergleichen herangezogenen Maßzahl, welche die Arbeitslosen in Beziehung zur Gesamtzahl der Erwerbspersonen setzt, war die Arbeitslosenquote also 2011 um 0,2 Prozentpunkte geringer als im letzten Vorkrisenjahr.

Die nationale Arbeitslosenquote misst hingegen den Anteil der vom Arbeitsmarktservice registrierten Arbeitslosen an der Gesamtzahl der unselbstständigen Erwerbspersonen (unselbstständig Erwerbstätige plus Arbeitslose). 2007 waren 222.200 Arbeitslose beim AMS vorge­merkt gewesen, was einer Quote von 6,2% entsprochen hatte. Aufgrund der Verzögerung von Arbeitsmarktentwicklungen gegenüber den Produktionsveränderungen sank die Arbeitslosenzahl im Jahr des Krisenausbruchs noch leicht auf 212.300 (ALQ 5,9%). In der schweren Rezession stieg die Arbeitslosigkeit trotz sozialpartnerschaftlich vereinbarter Kurzarbeit und beschäftigungspolitischer Maßnahmen der öffentlichen Hände sprunghaft auf 260.300 Personen (ALQ 7,2%). Im Zuge der konjunkturellen Erholung nahm zwar die Beschäftigung, wie wir gesehen haben, deutlich zu, die registrierte Arbeitslosenzahl verringerte sich aber nur schwach, und zwar auf 250.800 bzw. 246.700 im Jahresdurchschnitt 2010 bzw. 2011. Damit lag das Niveau der registrierten Arbeitslosigkeit 2011 erheblich, nämlich um 24.500 Personen bzw. 11%, über jenem von 2007 und entsprach fast jenem von 2005, als die Arbeitslosigkeit mit 252.700 Personen einen Vorkrisen-Höchststand erreicht hatte. Die nationale Arbeitslosenquote sank auf 6,9% (2010) und 6,7% (2011), womit sie jene des letzten Vorkrisenjahres um 0,5 Prozentpunkte übertraf. Für 2012 und 2013 prognostizierte das WIFO zuletzt (im September 2012) einen Anstieg der jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenrate auf 7,0% und 7,4%. Damit dürfte der Anteil der vorgemerkten Arbeitslosen an der Gesamtheit der unselbstständigen Erwerbspersonen im kommenden Jahr über jenem im Rezessionsjahr 2009 und auch über jenem im Jahre 2005 liegen, als mit 7,3% der bisherige Höchststand gemessen wurde.

II. Aktuelle Entwicklungen und konjunkturelle Aussichten

Da die Arbeitsmarktdaten inzwischen bis einschließlich Oktober vorliegen, lässt sich das Jahr 2012 bereits recht gut abschätzen. Die Zahl der unselbstständig aktiv Beschäftigten (über der Geringfügigkeitsgrenze) wird gegenüber dem Vorjahr um 1,5% bzw. 50.000 steigen. Bei einem BIP-Wachstum von voraussichtlich lediglich 0,6% lässt sich eine so hohe Beschäftigungszunahme nur durch einen anhaltenden Trend von Vollzeit- zu Teilzeitbeschäftigungen erklären. Es wird auch diskutiert, dass der Prozess der Legalisierung von de facto bereits länger bestehenden Beschäftigungsverhältnissen nach dem Auslaufen der Übergangsbestimmungen mit den 2004 der EU beigetretenen Ländern langsamer verlaufen ist, als man ursprünglich angenommen hatte, und somit auch 2012 noch andauert.

Die Beschäftigungszunahme reicht allerdings nicht aus, um alle Er-

werbsinteressierten im Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen wird voraussichtlich von durchschnittlich 246.700 im Jahre 2011 um 14.000 auf 260.700 2012 steigen. Hinzu kommen 2.500 zusätzliche Personen in Schulungsmaßnahmen. Die Arbeitslosenquote nach nationaler Berechnung dürfte, wie bereits erwähnt, um 0,3 Prozentpunkte auf 7% steigen.

In der zweiten Jahreshälfte 2012 ist das Beschäftigungswachstum bereits deutlich geringer als zu Jahresbeginn. Und diese Tendenz dürfte sich im kommenden Jahr fortsetzen. Der Beschäftigungszuwachs für 2013 wird, trotz geringfügig höherem Wirtschaftswachstum (Prognose: 1%), auf lediglich 0,5% bzw. +18.000 unselbstständig aktiv Beschäftigte geschätzt. Durch den anhaltenden Zuwachs bei den Erwerbspersonen wird die Zahl der registrierten Arbeitslosen voraussichtlich um 17.000 steigen, die Gesamtzahl der Arbeitslosen (Vorgemerkte plus Personen in Schulungsmaßnahmen) sogar um etwa 20.000. Die nationale Arbeitslosenquote dürfte, wie schon angeführt, auf 7,4% steigen. Da die Konjunkturprognosen auch ein Abwärtsrisiko haben und die Zuwanderungsannahmen mit Unsicherheiten behaftet sind, könnte der tatsächliche Anstieg bei den Arbeitslosenzahlen nächstes Jahr durchaus auch höher ausfallen.

Trotz steigender Arbeitslosigkeit, die 2013 eine seit der unmittelbaren Nachkriegszeit nicht mehr gehabte Höhe erreichen dürfte, sieht das Bundesbudget für eben dieses Jahr keine zusätzlichen Mittel für kurzfristig wirksame beschäftigungspolitische Maßnahmen vor. Wofür zusätzliche finanzielle Ressourcen im Staatshaushalt bereitgestellt werden, sind sog. „Offensivmaßnahmen“, die freilich lediglich mittel- und längerfristig positive Beschäftigungseffekte zeitigen könnten (und hoffentlich auch werden), nämlich Forschungsförderung (+25 Mio. €) und die „Gründeroffensive des Bundes“ (+30 Mio. €), deren Zweck die Bereitstellung von Risikokapital für neu gegründete Unternehmen ist.

III. Ansatzpunkte für ein offensives Beschäftigungsprogramm

Die ungünstigen Aussichten für die Konjunktur und vor allem die hohe und weiter steigende Zahl an Arbeitslosen erfordern aber ein offensives, auch kurzfristig wirksames Beschäftigungsprogramm. Angesichts der Belastung des öffentlichen Haushalts durch die hohen Kosten der Bankenrettung ist der Spielraum für expansive Maßnahmen allerdings relativ gering. Deshalb müssen vor allem jene Maßnahmen forciert werden, die in Relation zum eingesetzten Steuereuro besonders hohe beschäftigungsschaffende bzw. -stabilisierende Effekte mit sich bringen.

Ausweitung öffentlicher Investitionen und sozialer Dienste

Eine Ausweitung öffentlicher Investitionen muss sich angesichts des engen Budgetspielraums auf Bereiche mit rasch realisierbarer Doppeldividende beschränken: auf den sozialen Wohnbau und die Infrastruktur für die Bereitstellung von essenziellen sozialen Dienstleistungen wie Kinderbetreuung und Pflege alter Menschen.

Die Nachfrage nach Wohnraum ist wegen des anhaltenden Bevölkerungswachstums sehr hoch. Demgegenüber werden derzeit zu wenige geförderte Wohnungen gebaut. Der zunehmende Mangel an Wohnungsangebot kommt in steigenden Mieten zum Ausdruck. Die Ausweitung der Verfügbarkeit leistbaren Wohnraumes ist deshalb dringend. Sie würde vor allem die Haushaltsbudgets junger, einkommensschwacher Haushalte entlasten. Ein höheres Wohnungsangebot stellt zudem ein griffiges Instrument zur Verhinderung einer Preisblase auf den Immobilienmärkten der Ballungsräume dar. Hinzu kommt, dass die Finanzierung von Wohnbauinvestitionen derzeit angesichts des Tiefstandes der Zinssätze für langfristige Anleihen so günstig ist wie nie zuvor. So kann jetzt günstig in bleibende Werte investiert werden. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass durch eine Wohnbauoffensive direkt zusätzliche Beschäftigung entsteht.

Die Sanierung öffentlicher Gebäude in Bezug auf Energieeffizienz und behindertengerechte Infrastruktur sollte mit Mitteln aus dem Klima- und Energiefonds vorangetrieben werden.

Der Ausbau der sozialen Dienstleistungen vor allem in den Bereichen Kindergärten und Pflege ist angesichts des hohen Bedarfs vordringlich. Zudem ist die Ausweitung des Angebots an sozialen Dienstleistungen das beste Instrument, die Chancen und Lebensumstände von Frauen zu verbessern, vor allem weil sie ihnen den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert. Der Ausbau sozialer Dienstleistungen stellt aber auch ein besonders effizientes Instrument der direkten Schaffung von Arbeitsplätzen dar.

Zusätzliche Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik

Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, insbesondere gezielt eingesetzte Trainings- und Qualifizierungsaktivitäten, sind sehr gut geeignet, die durch einen temporären Konjunkturabschwung entstehenden Probleme auf dem Arbeitsmarkt abzufedern. Allerdings sollte sich die Qualifizierungspolitik angesichts zunehmender struktureller Probleme stärker als in der Vergangenheit auch auf die Prävention für Menschen, die noch in Beschäftigung stehen, und auf höherwertige Qualifizierungsmaßnahmen konzentrieren. Im Mittelpunkt sollte die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit von neu auf dem Arbeitsmarkt auftretenden

Personen stehen: Jugendausbildungs- und -beschäftigungsgarantien bedürfen ausreichender finanzieller Dotierung. Ein weiterer Schwerpunkt sollte auf Maßnahmen zugunsten von Personen mit geringem Qualifikationsniveau und Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen gelegt werden. Außerdem müssen gezielte Maßnahmen zur Verhinderung krisenbedingten Personalabbaus gesetzt werden. In der Rezession 2008/09 war zu beobachten, dass trotz Kurzarbeit auch gut qualifizierte Fachkräfte arbeitslos wurden. In Hinkunft könnten in derartigen Fällen die Betroffenen die Phase der Arbeitslosigkeit zu einer Aktualisierung ihrer Qualifikation nutzen. Sie benötigen hierfür ein Angebot an hochwertigen Fachkursen.

Der zu erwartende deutliche Anstieg der Arbeitslosigkeit und die notwendige qualitative Aufwertung der Schulungsmaßnahmen erfordern also die rechtzeitige Verwendung der vorhandenen Rücklagen und eine deutliche Ausweitung des Budgets für aktive Arbeitsmarktpolitik.

Vor allem folgende Maßnahmen stellen besonders sinnvolle, rasch einsetzbare, effiziente und effektive Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik dar, die helfen können, einen konjunkturbedingten Anstieg der Arbeitslosigkeit zu vermeiden:

- das anlässlich der letzten Krise adaptierte Modell der Kurzarbeit hat sich für temporäre Auftragsausfälle gut bewährt;
- Weiterentwicklung bzw. Nutzbarmachung der Kurzarbeit als Anschubfinanzierung für Einstieg in branchenweise Arbeitszeitverkürzung;
- Bildungskarenzen, mit besonderem Augenmerk auf Personen aus dem nicht geschützten Sektor mit fehlenden Bildungsabschlüssen (Nachholen Hauptschulabschluss oder Lehrabschlüsse etc.), aber auch FacharbeiterInnen in von der Krise betroffenen Betrieben zur Aktualisierung der Qualifikation (eine Evaluierung hat gerade für diese Gruppe sehr gute Wirkung nachgewiesen);
- ergänzend sollte eine Weiterbildungsförderung für Teilzeitbeschäftigte mit Anspruch auf aliquotes Weiterbildungsgeld geschaffen werden;
- Höherqualifizierungen von Beschäftigten und Arbeitsuchenden mit dem Ziel, erworbene, aber nicht bescheinigte Kompetenzen zu zertifizieren;
- gezielte Förderung von Berufsaus- und -umstiegen bei gesundheitlich belastenden Tätigkeiten als Präventionsmaßnahme;
- Anhebung des Pflichtschulalters auf 16 Jahre, v. a. um Jugendlichen mit fehlender Grundausbildung ein zusätzliches Bildungsangebot zu machen.

Stabilisierung der Erwartungen

Stabile Erwartungen der privaten Haushalte und aktive Beschäftigungspolitik dämpfen das konjunkturell so gefährliche „Angstsparen“. Deshalb müssen alle sachlich nicht gerechtfertigten Signale der Verunsicherung etwa in Bezug auf die Finanzierbarkeit der gesetzlichen Altersvorsorge vermieden werden.

Zudem gilt es bei konjunkturell bedingt nachlassender Zugkraft des Exports, die Expansion der Binnennachfrage zu gewährleisten. Vor allem die stetige Ausweitung der realen Masseneinkommen sichert die Stabilität der Konsumnachfrage. Dabei ist zudem der enge Zusammenhang zwischen Niveau und Verteilung der verfügbaren Einkommen einerseits und Konsumnachfrage andererseits zu berücksichtigen: Von einem Zusatzeinkommen in der Höhe von 100 € gibt das untere Einkommensdrittel sofort 80 € wieder aus, das obere Einkommensdrittel nur 40 €. Eine Ausweitung der verfügbaren Einkommen im unteren Einkommensbereich schafft in besonders hohem Ausmaß Konsumnachfrage und damit Beschäftigung.

Kurswechsel in der europäischen Fiskalpolitik

Die Misserfolge der europäischen Politik bremsen auch die Konjunktur in Österreich. Der Rückfall der Eurozone nach zwei Jahren matter Erholung in eine Rezession ist auch ein Ergebnis einer falschen, weil zu harten Konsolidierungspolitik, zu der die Krisenländer gezwungen werden. Diese verstärkt dort den Abschwung, erhöht die Arbeitslosigkeit und erzielt nicht die erwarteten Konsolidierungserfolge, da ein erheblicher Teil der Staatsausgabenkürzungen durch den konjunkturell bedingten Rückgang der Steuereinnahmen kompensiert wird. In seiner neuesten Prognose musste der Internationale Währungsfonds eingestehen, dass die Ausgabenmultiplikatoren in der Krise 0,9 bis 1,7 betragen haben dürften, während man ursprünglich von einer Schätzung von etwa 0,5 ausgegangen ist.

In Europa ist ein wirtschaftspolitischer Kurswechsel notwendig. Soll die Konsolidierungspolitik erfolgreich sein, dann braucht sie einen längeren Zeithorizont und muss die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen berücksichtigen. Deshalb muss unmittelbar von zusätzlichen Austeritätsprogrammen in den Krisenländern abgesehen werden. Spielräume zur steuerlichen Beteiligung von Vermögenden und der Finanzbranche sollten ausgeschöpft werden, um finanzielle Mittel für offensive Ausbildungs- und Beschäftigungsprogramme zu gewinnen.

Finanzierung des Beschäftigungsprogramms

Die EU-Verpflichtungen und die „Schuldenbremse“ bedeuten, dass kein Spielraum für Einnahmensenkungen besteht und zusätzliche expansive Maßnahmen in Österreich (ebenso wie in den anderen EU-Ländern) einer Gegenfinanzierung bedürfen. Die Ausweitung des sozialen Wohnbaus, des Angebots an Kinderbetreuung und Altenpflege sowie der aktiven Arbeitsmarktpolitik haben positive gesamtwirtschaftliche Effekte, nicht zuletzt weil sie Beschäftigung schaffen, Arbeitslosigkeit unmittelbar verringern und Hysteresiseffekte dämpfen. Sie finanzieren sich deshalb zu einem Teil selbst. Einnahmenseitige Maßnahmen wie die Erhöhung der Grundsteuer, verbunden mit einer Zweckwidmung des Aufkommens für den Ausbau sozialer Dienstleistungen auf Gemeindeebene, und die Wiedereinführung der Erbschafts- und Schenkungssteuer sollen zur Finanzierung des offensiven Beschäftigungsprogramms herangezogen werden.