

blog.arbeit-wirtschaft.at

HOW TO MAKE IT WORK

Strategische Ansätze
für eine Politik,
die Arbeit schafft

Arbeit & Wirtschaft

Herausgegeben von AK und ÖGB

www.arbeit-wirtschaft.at

Vorwort 5**KAPITEL 1:
Top-Priority: Arbeitsplätze schaffen****Herausforderungen 2015** 6

Markus Marterbauer

Teilzeitarbeit und Langzeitarbeitslosigkeit als Trends 13

Ilse Leidl-Krapfenbauer

Arbeitslosigkeit ist stark segmentiert 17

Rainer Eppel & Helmut Mahringer

Mythen der Arbeitswelt 23

Doris Lutz

Quotenmodell zur Älterenbeschäftigung 31

Wolfgang Panhölzl

**Was sind die Ursachen der Arbeitslosigkeit
im Euroraum?** 35

Philipp Heimberger

Aktuelle EU-Politik verfehlt ihre eigentlichen Ziele 42

Christa Schlager

**KAPITEL 2:
So What? Strategische Ansätze für eine Politik,
die Arbeit schafft****Maßnahmen zur Senkung der Rekordarbeitslosigkeit** 47

Dennis Tamesberger

Zeit für neue Arbeitszeiten 53

Susanne Haslinger

| | |
|--|----|
| Österreich und Deutschland: Angebot an Arbeitskräften prägt Arbeitslosenquote | 57 |
| Markus Marterbauer | |
| Jugendarbeitslosigkeit: Was wirkt dagegen? | 62 |
| Dennis Tamesberger | |
| Stichwort Jugendarbeitslosigkeit | 67 |
| Walter Gagawczuk | |
| Mehr Beschäftigung durch höhere öffentliche Ausgaben? | 72 |
| Sebastian Gechert | |
| Öffentliche Investitionen europaweit stärken | 77 |
| Georg Feigl | |
| Mit öffentlichen Investitionen die Europa-2020-Ziele erreichen | 83 |
| Norbert Templ | |
| Wo Lohnsubventionen für Unternehmen an ihre Grenzen gelangen | 87 |
| Silvia Hofbauer & Ilse Leidl-Krapfenbauer | |
| Kinderbetreuung als Beschäftigungsmotor | 91 |
| Sybille Pirklbauer | |
| KAPITEL 3: Neue Brennpunkte am Arbeitsmarkt | |
| Atypische Beschäftigung als weibliche Norm | 94 |
| Christa Schlager | |
| Gering Qualifizierte | 97 |
| Manfred Krenn | |

| | |
|---|-----|
| Interview Benner: Crowdwork | 101 |
| AutorInneninformation | 106 |
| Über blog.arbeit-wirtschaft.at | 109 |

Vorwort

Was der dramatisch hohen Arbeitslosigkeit im Euroraum entgegenhalten? Die Suche nach Antwort auf diese aktuell vielleicht drängendste politische Frage treibt die Menschen in ganz Europa um. Die Autorinnen und Autoren des vorliegenden e-books bearbeiten in ihren Analysen die unterschiedlichen Aspekte des Problems und wollen so Anstoß zum Weiterdenken, vor allem aber auch zum konkreten Handeln geben. Sie forschen nach den Ursachen der prekären Arbeitsmarktlage und leuchten strategische Ansätze für eine Politik aus, die dem etwas entgegenstellt. Außerdem wird Ausschau gehalten nach neuen Trends und alten Brennpunkten der Arbeitswelt, die strategische Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik mitbedenken muss.

Das Besondere daran: Das vorliegende Werk wurde aus Blog-Artikeln geboren. Das heißt, alle Beiträge dieses e-books sind ursprünglich auf **blog.arbeitswirtschaft.at** erschienen. Dort leuchten Autorinnen und Autoren aus Wissenschaft, interessierter Öffentlichkeit und ArbeitnehmerInnenvertretung täglich Hintergründe zu aktuellen Debatten aus und halten dem Mainstream kurze Analysen und klare Argumente entgegen.

Insofern sind die Beiträge des Buches auch Spiegel der unterschiedlichen Facetten der arbeits- und wirtschaftspolitischen Debatte rund um das Thema Arbeitsplätze. Wie immer beziehen unsere Autorinnen und Autoren dabei klar Position: aufseiten der arbeitenden Menschen.

Herausforderungen 2015: Sparpolitik beenden, Arbeitslosigkeit senken

Markus Marterbauer

Die ungünstigeren Konjunkturaussichten könnten in der fatalen Logik der EU-Fiskalregeln eine neue Runde an Sparpaketen auslösen. Diese in Österreich zu verhindern und für die neuen Regierungen in Griechenland und möglicherweise in Spanien eine Option jenseits der gescheiterten EU-Politik zu schaffen, stünde am Beginn eines grundlegenden wirtschaftspolitischen Kurswechsels. Seine Prioritäten müssen in der Verringerung der Massenarbeitslosigkeit und der Ungleichheit in der Verteilung des Wohlstandes liegen.

Gegen Jahresende 2014 wurde eine neue Runde der Revision der Konjunkturprognosen nach unten eingeläutet. Das **WIFO erwartet für die österreichische Wirtschaft 2015¹** nur noch ein Wachstum von real 0,5 Prozent. Die Konjunktur leidet in ganz Europa unter den Sparbemühungen der öffentlichen Hand und dem anhaltend labilen Finanzsystem, was sich in schwacher Konsum- und Investitionsnachfrage äußert. Sie droht in eine gefährliche Deflationsspirale zu rutschen. Kurzfristig stützen der niedrige Erdölpreis, der schwache Euro und die Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes in Deutschland die Konjunktur. Doch das reicht nicht. Unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen ist ein nachhaltiger Aufschwung nicht denkbar, und die Arbeitslosigkeit steigt weiter.

Konjunkturverschärfende Fiskalregeln der EU

Die schwächeren Wachstumsaussichten drohen sich sogar selbst zu erfüllen, weil unter den geltenden Budgetregeln der EU die Wirtschaftspolitik systematisch zum falschen Handeln gedrängt wird: Sinkt das Wirtschaftswachstum, so führt die von der Europäischen Kommission gewählte Rechenmethode statistisch zu einem Absinken des Potenzialwachstums, also des „normalen“ Wirt-

schaftswachstums. Auf dieser Basis wird dasselbe Budgetdefizit zu einem größeren Teil als strukturell und nicht konjunkturabhängig eingestuft.

Dies gerät in Konflikt mit der Selbstverpflichtung der Mitgliedsländer, das strukturelle Budgetdefizit rasch auf höchstens 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu reduzieren. Dieses Problem hat mittlerweile auch die Europäische Kommission erkannt. Diese Woche wurde eine leichte Flexibilisierung der Fiskalregeln angekündigt: Mitgliedsländer mit schlechter Konjunktur müssen zwar weiter sparen, allerdings nicht mehr so rasch.

Am grundlegenden Problem prozyklischer Budgetvorgaben ändert sich allerdings nichts: Die Revision des Wirtschaftswachstums löst früher oder später neue Sparpakete aus. Werden dabei die Staatsausgaben gesenkt oder Massensteuern erhöht, so führt dies direkt zu einer Verringerung der verfügbaren Einkommen, der Konsumnachfrage und der Produktion, also des Wirtschaftswachstums und der Beschäftigung.

Konsolidierungsforderungen der Europäischen Kommission zurückweisen

Die EU-Budgetregeln wirken prozyklisch², verstärken die Wirtschafts- und Beschäftigungskrise und müssen noch weiter geändert werden. Erstens darf die österreichische Bundesregierung in den nächsten Monaten nicht den Fehler begehen, wegen der Abwärtsrevision der Prognose ein neues Sparpaket zu schnüren. Dies würde die Konjunktur zusätzlich bremsen und zu einem weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit führen. Sofern die Regierung Sparpotenziale bei manchen Ausgaben ortet, dann soll sie diese selbstverständlich heben und die entstehenden Einsparungen zu Mehrausgaben in anderen Bereichen – vor allem dem dringenden Ausbau von Kindergärten, Schulen, Integration und Pflegeleistungen – nutzen. Der Forderung einer weiteren Verringerung des Budgetdefizits darf aber aus beschäftigungspolitischen Gründen nicht nachgegeben werden. Mögliche Sanktionen würden erst Ende 2016 drohen und bestünden ohnehin nur in der Hinterlegung eines verzinnten „Sparbuchs“ in Brüssel.

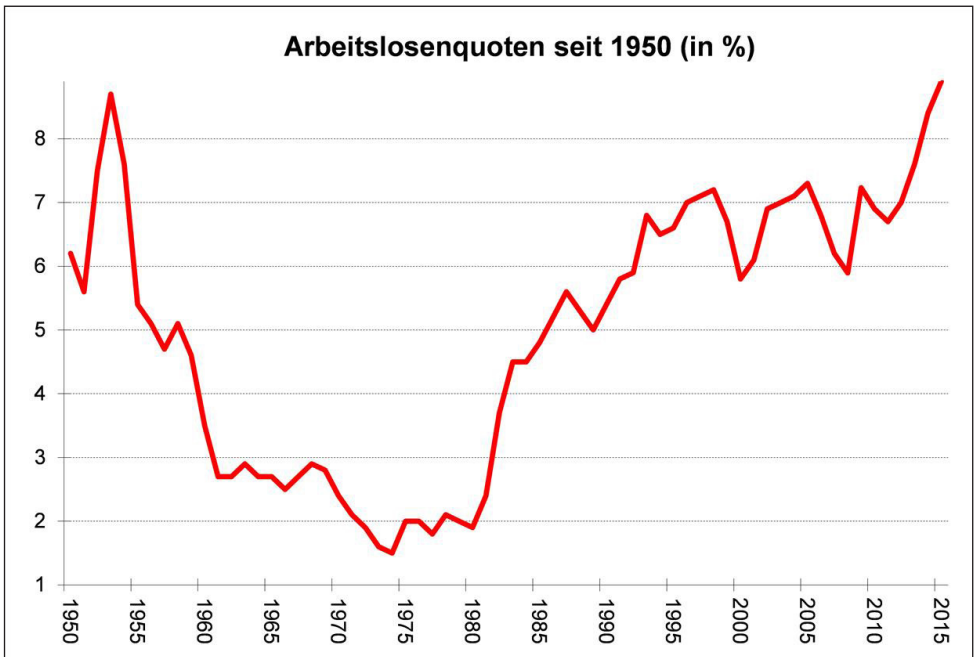
Zweitens soll Österreich endlich eine Kehrtwende in seiner Position im Rat der FinanzministerInnen vollziehen: Die Regierung unterstützt bislang alle harten Sparauflagen für Länder mit zu hohem Budgetdefizit und Massenarbeitslosigkeit. Die im Jänner 2015 seitens der Kommission angekündigte vorsichtige Neuinterpretation der Fiskalregeln hat neue Spielräume geschaffen, diese müssen jetzt konsequent weiterentwickelt werden. Nun gilt es besonders jenen Ländern beizustehen, denen wegen der schlechteren Wirtschaftslage verschärfter Spardruck der Kommission droht. Das gilt unmittelbar für Frankreich und Italien, wo die Arbeitslosigkeit auch unter Jugendlichen Rekordniveaus³ erreicht hat.

Von besonderer Bedeutung ist aber die Positionierung Österreichs, wenn Griechenland und vielleicht demnächst auch Spanien auf Basis eines klaren WählerInnenauftrages dem oktroyierten Austeritätspolitik entgegenreten. Diese Position ist inhaltlich völlig gerechtfertigt. Selbst der Internationale Währungsfonds hat jüngst das Scheitern der Austeritätspolitik⁴ festgestellt: Sie hat zu massiven Einschnitten im Sozialwesen, einem drastischen Anstieg der Arbeitslosigkeit und enormer Zunahme der Ungleichheit geführt, ohne die Staatsschulden zu senken – im Gegenteil, diese sind weiter gestiegen. Die österreichische Regierung muss ihrer europäischen und sozialen Verantwortung gerecht werden und dazu beitragen, beide Länder in der Währungsunion zu halten und gleichzeitig die sozial und wirtschaftlich schädlichen Kürzungen zu beenden.

Der liberale belgische Ökonom Paul De Grauwe hat dem notwendigen Politikwechsel einen Namen gegeben: „Strukturreformen beenden, öffentliche Investitionen starten.“⁵ Aufgabe der europäischen Budgetpolitik muss es angesichts der gegenwärtigen Konjunktur- und Arbeitsmarktsituation sein, die effektive Nachfrage zu stärken. Darauf hat auch das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in seiner jüngsten Lagebeurteilung⁶ nachdrücklich hingewiesen. Diesem Anspruch wird auch die von der Kommission angekündigte flexiblere Handhabung der Fiskalregeln bei Weitem nicht gerecht.

Arbeitslosigkeit bekämpfen

Die wichtigste unmittelbare wirtschaftliche und soziale Herausforderung bildet auch bei uns die Rekordarbeitslosigkeit. Österreich wird heuer laut Prognose des WIFO mit 8,9 Prozent der unselbstständigen Erwerbspersonen die höchste seit 1950 gemessene Arbeitslosenquote nach traditioneller Berechnungsmethode aufweisen. Die Zahl der Arbeitslosen wäre dann um 150.000 höher als vor der Finanzkrise. Statt der Lösung dieses Problems höchste Priorität beizumessen, sonnt sich die österreichische Regierung zu oft im Licht der (zweit-)niedrigsten Arbeitslosenquote der EU.



Quelle: WIFO, nationale Berechnung laut AMS und HV.

Die Kosten der Massenarbeitslosigkeit sind horrend: für die Betroffenen und ihre Familien, die nicht nur erhebliche Einkommensverluste erleiden, sondern auch von sozialen Abstiegsängsten bedroht sind; für die Konsumnachfrage, die

durch fehlendes verfügbares Einkommen gedrückt wird; für das Budget, dem allein aufgrund des Anstiegs der Arbeitslosigkeit in der Finanzkrise und den damit verbundenen Einnahmefällen und höheren Ausgaben bis zu 4 Mrd. Euro pro Jahr fehlen; für die soziale Lage, weil Arbeitslosigkeit eine der zentralen Quellen von Ungleichheit ist; für Gesellschaft und Demokratie, deren Stabilität durch Armut und soziale Ausgrenzung bedroht ist.

Sofortprogramm gegen Arbeitslosigkeit: Bildung, Investitionen, Arbeitszeitverkürzung

Die Herausforderung der Massenarbeitslosigkeit ist nicht leicht zu bewältigen. Doch die wichtigsten Ansatzpunkte für ein Sofortprogramm für Beschäftigung liegen auf der Hand:

- » **Ausbildung:** Zusätzliche Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen für Jugendliche sind dringend nötig, vor allem bei den 19- bis 24-Jährigen ist die Arbeitslosigkeit markant gestiegen. Bei den 15- bis 19-Jährigen macht sich die Ausbildungsgarantie bezahlt. Fehlen Jobs für Jugendliche, dann ist eine zusätzliche Ausbildung oder eine kommunale Beschäftigung die beste Alternative. Österreich muss auf EU-Ebene darauf drängen, dass die Jugendgarantie endlich mit Leben erfüllt wird, etwa indem die Finanzierung vollständig auf das EU-Budget verlagert wird und deutlich mehr Finanzmittel bereitgestellt werden.
- » **Soziale Dienstleistungen:** Umschichtung in den öffentlichen Haushalten zugunsten der besonders beschäftigungsintensiven Dienstleistungen in den Bereichen Bildung, Pflege und Sozialarbeit. Für die Finanzierbarkeit des Sozialstaates und seiner positiven verteilungs- und beschäftigungspolitischen Wirkungen muss der Ruf der Konservativen nach einer Senkung der Abgabenquote zurückgewiesen werden.⁷ **Investitionen:** Erhöhung der öffentlichen Investitionen in den Bereichen sozialer Wohnbau, öffentlicher Verkehr, Breitband- und Energienetze und ökologischer Umbau der Wirtschaft, um der Konjunktur den dringend notwendigen Impuls zu geben. In allen Bereichen ist der Bedarf aufgrund der lange anhaltenden Investitionszurückhaltung

und des raschen Bevölkerungswachstums hoch, die Finanzierungsbedingungen sind günstig wie nie. Nur die falschen EU-Regeln verhinderten bisher die notwendigen Initiativen. Deshalb muss EU-weit ein Konjunktur- und Beschäftigungspaket vereinbart und eine goldene Investitionsregel eingeführt⁸ werden, die die Kreditfinanzierung langfristig ausgerichteter Infrastrukturinvestitionen ermöglicht. Ersten, viel zu vorsichtigen Schritten der Ausweitung der Investitionsspielräume⁹ durch die Kommission muss rasch ein großer Investitionssprung nach vorne folgen.

- » **Arbeitszeitverkürzung:** Angesichts schwachen Wirtschafts- und Beschäftigungswachstums bei gleichzeitig merklicher Zunahme des Angebots an Arbeitskräften kann ohne eine Verkürzung der Arbeitszeit in Österreich kein Rückgang der Arbeitslosigkeit gelingen.¹⁰ Deshalb gilt es, die Anreize für Überstunden zu verringern, Bildungskarenzen und andere Auszeiten gezielt auszuweiten und generell alle Initiativen zu fördern, die eine Verkürzung der geleisteten Arbeitszeit zum Ziel haben. Die Gewerkschaften haben sich mit dem Modell der Freizeioption¹¹ gerade auf diesem Feld als besonders innovativ erwiesen.

Verteilungsfrage stellen

Wirtschaftskrise und Rekordarbeitslosigkeit verschärfen in ganz Europa die Ungleichheit und damit die sozialen Auseinandersetzungen. Wächst der Kuchen langsamer, dann wird der Streit um seine Verteilung heftiger. Die Finanzkrise hat offengelegt, wie sehr Finanzmarktakteure und Vermögende über unsere Verhältnisse gelebt haben. Nur das Zurückdrängen ihrer Ansprüche an das Sozialprodukt schafft Raum für sozialen Fortschritt. Deshalb müssen die Besteuerung großer Vermögen und Erbschaften, die Verkleinerung des hypertrophen Finanzsektors und die konsequente Bekämpfung der Steuerhinterziehung einen prominenten Platz auf der politischen Agenda haben.

Mit der Steuerreform 2015/16 ist eine umfangreiche Entlastung der Arbeits-einkommen gelungen, die unter anderem durch eine Verschärfung der Betrugsbekämpfung und höhere Steuern auf Kapitalerträge finanziert wird. Die not-

wendige Einführung einer Vermögens- und Erbschaftssteuer konnte noch nicht erreicht werden. **Allein die Millionärshaushalte verfügen über ein Vermögen von etwa 730 Milliarden Euro**¹², mit dem sie stärker zur Finanzierung des Sozialstaates beitragen könnten. Der heftige Widerstand zeigt: Bei den **Vermögenssteuern geht es nicht nur um eine faire Verteilung der Abgabenbelastung**.¹³ Mit diesem Thema wird auch die Machtfrage gestellt. Und genau das ist zu tun.

-
- ¹ Presseerklärung des WIFO: Prognose für 2014 bis 2016. Leichte, aber unsichere Erholung. http://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=50880&mime_type=application/pdf (25. Februar 2015).
 - ² Marterbauer, Markus/Feigl, Georg: Strukturelles Defizit. Funktionsweise – Reglementierung – Problematik. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/wp-content/uploads/2014/05/2014-04-25-Hintergrundinfo-strukturelles-Defizit.pdf> (25. April 2014).
 - ³ Pressemitteilung von Eurostat: Arbeitslosenquote des Euroraums bei 11,5 %. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6454663/3-07012015-AP-DE.pdf/df418db0-7648-4a0c-a0e4-44c9cfc171e9> (7. Jänner 2015).
 - ⁴ Heimberger, Philipp: Austeritätspolitik als folgenschwerer Fehler. Bemerkenswertes Eingeständnis des Internationalen Währungsfonds. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/iwf-austeritaetsfehler-eingestaendnis/> (20. November 2014).
 - ⁵ Tower, Ivory: Stop structural reforms, start public investments. http://escorialaan.blogspot.de/2014/09/stop-structural-reforms-start-public_16.html (16. September 2014).
 - ⁶ IMK: Wirtschaftspolitische Herausforderungen 2015. http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_102_2015.pdf (Jänner 2015).
 - ⁷ Marterbauer, Markus: Vermögen für Sozialstaat. In: Arbeit und Wirtschaft. 10/2014. S 28 ff.
 - ⁸ Marterbauer, Markus: Öffentliche Investitionen ermöglichen. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/oeffentliche-investitionen-ermoeglichen/> (27. Februar 2014).
 - ⁹ Europäische Kommission: COM (2015). Making the best Use of the Flexibility within the existing Rules of the Stability and Growth Pact. http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/2015-01-13_communication_sgp_flexibility_guidelines_en.pdf (13. Jänner 2015).
 - ¹⁰ Schwendinger, Michael: Arbeitszeitverkürzung als Instrument der Wirtschaftspolitik. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/arbeitszeitverkuerzung-als-instrument-der-wirtschaftspolitik> (16. Oktober 2014).
 - ¹¹ Marterbauer, Markus: Bemerkenswerte Innovation. Die Freizeitoption im Kollektivvertrag. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/bemerkenswerte-innovation-die-freizeitoption-im-kollektivvertrag> (8. Jänner 2014).
 - ¹² Eckerstorfer, Hala/Kapeller, Jakob u. a.: Vermögen in Österreich. In: Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft. <http://media.arbeiterkammer.at/PDF/Materialien/WuG126.pdf>. (25. Februar 2015).
 - ¹³ Piketty, Thomas: Warum eine globale Vermögenssteuer hilft, die Ungleichheit zu verringern. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/piketty-warum-eine-globale-vermoegenssteuer-hilft-die-ungleichheit-zu-verringern> (3. Juli 2014).

Teilzeitarbeit und Langzeitarbeitslosigkeit als Trends

Ilse Leidl-Krapfenbauer

Die Analyse „**Arbeitsmarkt im Fokus**“¹ der Arbeiterkammer Wien macht zwei wesentliche Entwicklungen am österreichischen Arbeitsmarkt deutlich. Erstens sind atypische Beschäftigungsformen auf dem Vormarsch. Zweitens sind heute mehr Menschen länger arbeitslos, und diese haben sehr oft mit zunehmenden finanziellen Problemen zu kämpfen.

Beschäftigung steigt, aber weiterhin über Teilzeit

Die unselbstständige Beschäftigung steigt weiterhin, aber verhalten. Die Steigerung im 2. Halbjahr 2014 gegenüber 2013 betrug +0,5 Prozent auf österreichweit 3,53 Mio. unselbstständige Beschäftigungsverhältnisse. Auffallend ist, dass die atypischen Beschäftigungsformen auf dem Vormarsch sind und stärker zunehmen als die Standardbeschäftigung. Der Anstieg ist hier vor allem auf die Zunahme der geringfügigen Beschäftigung zurückzuführen: Speziell bei den Männern ist diese stark angestiegen (+3,7 Prozent).

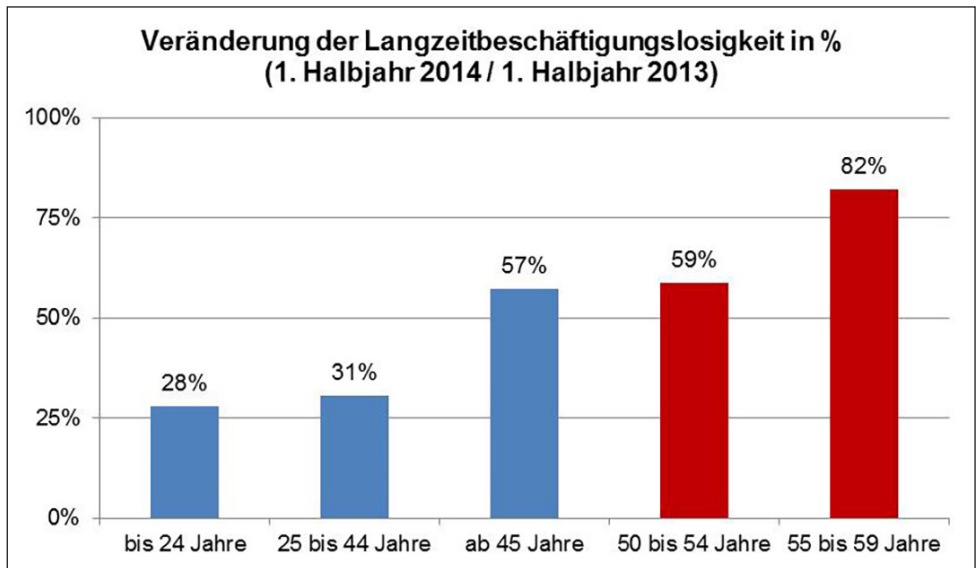
Ein Blick auf die Teilzeitquoten bei der Beschäftigung macht deutlich, dass es erstens mehr Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse gibt (das Wachstum bei der Beschäftigung ist auf den Anstieg der Teilzeitbeschäftigung zurückzuführen) und zweitens Teilzeit überwiegend weiblich ist. Die Teilzeitquote der Frauen liegt bei 46,2 Prozent – also beinahe jede zweite Frau ist teilzeitbeschäftigt. Bei den Männern liegt die Teilzeitquote deutlich darunter (bei 8,7 Prozent).

Die Langzeitbeschäftigungslosigkeit steigt stark an ...

Aufgrund der Ausweitung des Arbeitskräftepotenzials bei gleichzeitig verhaltener wirtschaftlicher Entwicklung steigt die Arbeitslosigkeit weiter an und lag

im 2. Halbjahr 2014 bei durchschnittlich 388.000 Personen (inkl. SchulungsteilnehmerInnen). Die Arbeitslosenquote lag bei 8,3 Prozent.

Insbesondere die Langzeitbeschäftigungslosigkeit (d. h. die Arbeitslosigkeit von über einem Jahr) nimmt relativ stark zu, so ist diese insgesamt um 42 Prozent im Vergleich zum 2. Halbjahr des Vorjahres angestiegen. Folgende Grafik veranschaulicht die Entwicklung des durchschnittlichen Bestandes an langzeitbeschäftigungslosen Personen nach Altersgruppen. Die Altersgruppe ab 45 Jahren ist nicht nur in absoluten Zahlen die größte Gruppe (ca. 37.700 Personen), sondern verzeichnet den größten Anstieg bei der Langzeitbeschäftigungslosigkeit: +57 Prozent im Vergleich zum ersten Halbjahr des Vorjahres.



Quelle: Arbeitsmarktdatenbank (amb_pst_07-lfd), eigene Darstellung.

Die Gruppe der 55- bis 59-Jährigen hat es besonders schwer: Unter anderem sind in dieser Gruppe auch viele gut qualifizierte Personen darunter, die nur aufgrund des Alters ihre Beschäftigung verloren haben. Eine neue Chance bekommt kaum eine/r von ihnen. Die Zahl der langzeitbeschäftigungslosen

Personen in dieser Altersgruppe ist um +71 Prozent auf knapp 13.500 Personen angestiegen.

... damit auch die Zahl der Notstandshilfe-BezieherInnen

Die durchschnittlich längere Dauer der Arbeitslosigkeit spiegelt sich auch im deutlichen Anstieg der Zahl der Notstandshilfe-BezieherInnen wider. Während die Zahl der Arbeitslosengeld-BezieherInnen um 5,2 Prozent gestiegen ist, waren 17,1 Prozent mehr Menschen im Notstandshilfe-Bezug.

Für diese Menschen bedeutet das, dass sie mit relativ wenig Einkommen auskommen müssen. Während eines Notstandshilfe-Bezuges hatten im Jahr 2013 Männer durchschnittlich 741 € und Frauen rund 624 € pro Monat zur Verfügung, das liegt deutlich unter der Armutsgefährdungsschwelle von 1.090 € pro Person (lt. EU-SILC 2012).

Dazu kommt, dass rund 16.200 Personen aufgrund der **PartnerInnen-Einkommensanrechnung**² gar keine Leistung mehr erhalten. Die Anrechnung des PartnerInnen-Einkommens bei der Notstandshilfe trifft vor allem Frauen: Im Jahr 2013 waren 81 Prozent der Personen, die keine Leistung aufgrund „mangelnder Notlage“ erhalten haben, Frauen. Sobald das PartnerInnen-Einkommen abzüglich eines Freibetrags höher als die Notstandshilfe ist, wird diese nicht ausbezahlt. Oft reicht schon ein PartnerInnen-Einkommen ab ca. 1.200 €, dass die Notstandshilfe ersatzlos gestrichen wird, und das trotz oft jahrelanger Beitragszahlungen in die Arbeitslosenversicherung.

Arbeitslosigkeit bedeutet oft, finanzielle Probleme zu haben, die mit der Dauer der Arbeitslosigkeit zunehmen

Rund drei Viertel der Betroffenen haben ein finanzielles Problem. Zudem ist die Arbeitslosigkeit zumeist unfreiwillig, nur in 10 Prozent der Fälle ging der Arbeitslosigkeit eine **ArbeitnehmerInnen-Kündigung voraus**.³ Mit der Dauer der Arbeitslosigkeit wachsen natürlich auch die finanziellen Probleme der Men-

schen. Oft reichen in weiterer Folge die Mittel zur Abdeckung der Lebenskosten nicht mehr aus, 12 Prozent der Befragten gaben an, häufig bzw. manchmal bei der Bezahlung der Miete in Verzug zu geraten. Besonders davon betroffen sind hier AlleinerzieherInnen.

¹ AK Wien: Arbeitsmarkt im Fokus – Arbeitsmarktanalyse des 2. Halbjahres 2014. <http://wien.arbeiterkammer.at/service/zeitschriften/arbeitsmarktinfokus/index.html> (Februar 2015).

² Leidl, Ilse: Notstandshilfe – ist die Anrechnung des Partner/inneneinkommens gerecht? <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/notstandshilfe-ist-die-anrechnung-des-partnerinneneinkommens-gerecht/> (17. April 2013).

³ Hacker, Evelyn/Schönherr, Daniel/Michenthaler, Georg: Individuelle Strategien der Existenzsicherung in der Arbeitslosigkeit. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/individuelle-strategien-der-existenzsicherung-in-der-arbeitslosigkeit/> (30. April 2014).

Arbeitslosigkeit ist stark segmentiert

Rainer Eppel & Helmut Mahringer

Arbeitslosigkeit ist, wie auch der Arbeitsmarkt insgesamt, stark segmentiert. Ein Teil der Arbeitslosen ist nur kurz und vorübergehend von Arbeitslosigkeit betroffen, während andere lange und häufig arbeitslos sind. Zudem ist in Österreich die Gruppe von kurz, aber häufig wiederkehrend Arbeitslosen bedeutend. Traditionelle Indikatoren zur Messung der Dauer und Häufigkeit von Arbeitslosigkeit – wie etwa der Langzeitarbeitslosigkeit – sind nicht ausreichend in der Lage, diese Segmentierung innerhalb der Arbeitslosigkeit zu erfassen. Eine neu entwickelte Typologie von Arbeitslosen macht es möglich, verschiedene Formen und Ausmaße der Betroffenheit von Arbeitslosigkeit zu unterscheiden und zu quantifizieren. Sie zeigt auch, dass längerfristige und wiederkehrende Arbeitslosigkeit in den Jahren seit der Finanzkrise deutlich zugenommen haben.

Die Situation am Arbeitsmarkt bleibt schwierig

Die Arbeitslosigkeit hat in den Jahren seit der Finanzkrise 2009 deutlich – und mit Ausnahme einer kurzen Erholung im Jahr 2010 – stetig zugenommen. Neben dem schwachen Wirtschaftswachstum ist dafür vor allem das steigende Arbeitskräfteangebot verantwortlich, das aufgrund des längeren Verbleibs älterer Arbeitskräfte im Erwerbsleben und des Zustroms ausländischer Arbeitskräfte in den letzten Jahren markant zugenommen hat. Eine derartige Entwicklung erschwert die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, da die Konkurrenz um relativ wenige Arbeitsstellen zunimmt, und es steigt die Gefahr dauerhafter Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt.

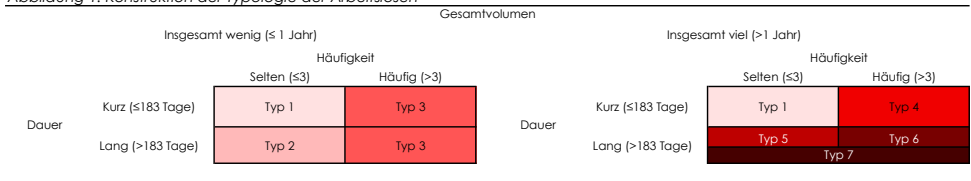
Eine aktuelle Studie von WIFO und AMS („**Eine Typologie Arbeitsloser nach Dauer und Häufigkeit ihrer Arbeitslosigkeit 2010–2013**“⁴¹) zeigt auf,

dass sich hinter der großen Zahl der von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen sehr unterschiedliche Erwerbssituationen und Problemlagen verbergen. Während gängige Arbeitsmarktindikatoren oftmals auf kurze Zeitfenster fokussieren, werden für dieses Segmentierungsraster fünfjährige Erwerbshistorien betrachtet, um die unterschiedlichen Muster der Arbeitslosigkeit und insbesondere längerfristige Probleme bei der Arbeitsmarktintegration besser aufspüren und quantifizieren zu können.

Gruppierung Arbeitsloser anhand von Dauer, Häufigkeit und Gesamtausmaß der Arbeitslosigkeit

Herzstück der Studie ist eine Typologie der Arbeitslosen der Jahre 2010 bis 2013: Dabei wurden sieben Gruppen von Arbeitslosen gebildet, die sich hinsichtlich der Dauer und Häufigkeit von Arbeitslosigkeitsphasen sowie der Gesamtsumme der in Arbeitslosigkeit verbrachten Zeit innerhalb der jeweils betrachteten Fünfjahreszeiträume unterscheiden.

Abbildung 1: Konstruktion der Typologie der Arbeitslosen



Quelle: AMS-Bericht, WIFO.

Die Auswertung entsprechend dieser Typologie beschreibt die Struktur der Arbeitslosen, die im Laufe eines Jahres mindestens einen Tag beim AMS vorge-merkt oder in Schulung waren. Nach dem in der Studie umgesetzten (breiten) Konzept von Arbeitslosigkeit waren dies im Jahr 2013 959.360 Personen im Alter zwischen 16 und 65 Jahren. Dies entspricht einem Anteil von 19,6 Prozent von insgesamt 4.887.680 Erwerbspersonen.

Die im Jahr 2013 16- bis 65-jährigen, von Arbeitslosigkeit Betroffenen verteilen sich wie folgt auf die sieben unterschiedenen Typen:

| | |
|--|--|
| Typ 1 (insgesamt wenig – i. d. R., kurz, selten) | 290.169 Personen (30,3 %) waren im Fünfjahreszeitraum (mit wenigen Ausnahmen) in Summe höchstens ein Jahr (≤365 Tage) arbeitslos, nicht häufiger als dreimal und wenn, dann nie länger als 183 Tage. |
| Typ 2 (insgesamt wenig, lang, selten) | 85.171 Personen (8,9 %) waren insgesamt wenig, zumindest einmal lang, aber selten (nicht häufiger als dreimal) arbeitslos. |
| Typ 3 (insgesamt wenig, kurz – i. d. R., häufig) | 114.577 Personen (11,9 %) waren in Summe nicht mehr als ein Jahr (≤365 Tage) arbeitslos, in der Regel (mit wenigen Ausnahmen) nie länger als 183 Tage, aber häufiger wiederkehrend (mehr als dreimal). |
| Typ 4 (insgesamt viel, kurz, häufig) | 88.368 Personen (9,2 %) waren in Summe mehr als ein Jahr (>365 Tage) arbeitslos, nie länger als 183 Tage, aber häufiger als dreimal. |
| Typ 5 (insgesamt viel – 1–2,5 Jahre, lang, selten) | 103.592 Personen (10,8 %) waren in Summe mehr als ein Jahr und bis zu 2,5 Jahre (366–914 Tage) arbeitslos, nicht häufiger als dreimal, davon aber zumindest einmal länger als 183 Tage. |
| Typ 6 (insgesamt viel – 1–2,5 Jahre, lang, häufig) | 105.642 Personen (11,0 %) waren in Summe mehr als ein Jahr und bis zu 2,5 Jahre (366–914 Tage) arbeitslos, häufiger als dreimal und zumindest einmal länger als 183 Tage. |
| Typ 7 (insgesamt sehr viel – >2,5 Jahre, lang, –) | 171.841 Personen (17,9 %) waren im Fünfjahreszeitraum in Summe mehr als 2,5 Jahre (>914 Tage) arbeitslos und zumindest einmal länger als 183 Tage. |

Grob zusammengefasst, waren im Jahr 2013:

- » 39 Prozent selten und insgesamt wenig arbeitslos (Typen 1 und 2).
- » Insgesamt 21 Prozent zählten zu den „Drehtürarbeitslosen“ mit kurzer, aber häufig wiederkehrender Arbeitslosigkeit (Typen 3 und 4). Davon waren 12 Prozent insgesamt wenig und 9 Prozent insgesamt viel arbeitslos.
- » 40 Prozent der von Arbeitslosigkeit Betroffenen waren (zumindest einmal) lang und insgesamt viel arbeitslos (Typen 5, 6 und 7), knapp die Hälfte davon (18 Prozent) sogar mehr als 2,5 Jahre im Zeitraum von fünf Jahren.

Wiederkehrende Arbeitslosigkeit – ein „österreichisches Phänomen“

Mit einem guten Fünftel nimmt kurze, wiederkehrende Arbeitslosigkeit (Drehtürarbeitslosigkeit, Typen 3 und 4) einen erheblichen Anteil an den von Arbeitslosigkeit Betroffenen ein. Dieses Phänomen steht in Zusammenhang mit dem hohen Arbeitskräfteumschlag am österreichischen Arbeitsmarkt, der durch einen relativ lockeren Kündigungsschutz und die große Bedeutung saison- und witterungsabhängiger Branchen, insbesondere Tourismus und Bau-

wirtschaft, begünstigt wird. Damit einher geht die weit verbreitete betriebliche Praxis, sich in Zeiten geringer Auslastung vorübergehend von Arbeitskräften zu trennen, um sie anschließend bei verbesserter Auftragslage wieder einzustellen („Recalls“). Viele dieser Arbeitskräfte sind in den auslastungsschwächeren Zeiten arbeitslos.

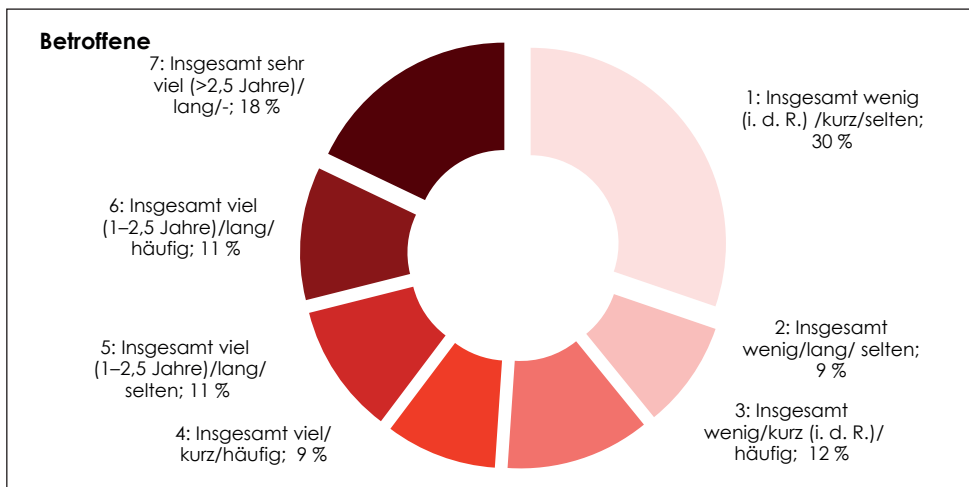
Die Typologie deckt weiters auf, dass starke Ausgrenzung am Arbeitsmarkt über die Zeit an Bedeutung gewonnen hat

Der Anteil von Arbeitslosen mit sehr viel und langer Arbeitslosigkeit (Typ 7) ist – trotz überlappender Beobachtungszeiträume in den betrachteten Fünfjahreszeiträumen – um knapp ein Viertel von 15,1 Prozent im Jahr 2010 auf 17,9 Prozent im Jahr 2013 gestiegen (die Zahl der insgesamt von Arbeitslosigkeit Betroffenen hat im selben Zeitraum nur um 3,9 Prozent zugenommen). Dieses Ergebnis weist deutlich auf zunehmende Ausgrenzungsprobleme im Gefolge der Finanzkrise 2009 und der seit 2011 zunehmenden Arbeitslosigkeit hin.

Wiederholt und dauerhaft Arbeitslose dominieren im Durchschnittsbestand der Arbeitslosen

Die Darstellung Arbeitsloser nach Typen folgt bisher einer Betroffenheitssicht, stellt also alle in einem Jahr – eventuell auch nur kurz – beim AMS auftretenden Personen dar. Dieser Betroffenheitsbetrachtung lässt sich eine Bestandssicht gegenüberstellen, welche die beim AMS registrierten Personen an einem durchschnittlichen Tag erfasst. In dieser Perspektive, die mit den regelmäßig vom AMS veröffentlichten Arbeitslosenzahlen zu Stichtagen am Monatsende vergleichbar ist, kommt die nach Arbeitslosen-Typen unterschiedliche Dauer der Arbeitslosigkeit im Auswertungsjahr zum Tragen.

Typologie der Arbeitslosen, Betroffene versus Bestand, 16–65 Jahre, 2013



Quelle: AMS-Bericht, WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO.

Im Jahr 2013 gehörte ein Drittel der an einem durchschnittlichen Kalendertag erfassten arbeitslosen Personen (33,6 Prozent) dem Arbeitslosentyp 7 an, in dem Personen mit mehr als 2,5 Jahren Arbeitslosigkeit innerhalb von fünf Jahren zusammengefasst sind. Mehr als zwei Drittel des durchschnittlichen Arbeitslosenbestands waren in einem Fünfjahreszeitraum in Summe mehr als ein Jahr lang arbeitslos (Typen 4 bis 7).

Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung

Analysen von Übergangsmustern belegen ein hohes Maß an Persistenz in der Segmentierung der Arbeitslosigkeit. Dies gilt in besonderem Maß für Drehtürarbeitslose mit wiederkehrender Kurzarbeitslosigkeit. Sie schaffen zwar häufiger als alle anderen Typen Arbeitsloser einen Übergang zurück in Beschäftigung. Ihre Erwerbslaufbahn ist aber sehr oft dauerhaft durch ein hohes Maß an Instabilität geprägt.

Erwartungsgemäß sind die Reintegrationschancen für ältere Arbeitskräfte und vor allem für gesundheitlich eingeschränkte Personen vergleichsweise niedrig und für höher Qualifizierte relativ günstig.

Personen mit viel Arbeitslosigkeit in der Vergangenheit haben ein vergleichsweise hohes Risiko, auch in Zukunft arbeitslos zu sein. Dennoch zeigt sich, selbst für Personen mit langer Arbeitslosigkeit, dass realistische Chancen auf Wiederbeschäftigung und auch eine stabile Reintegration in den Erwerbsprozess bestehen. Immerhin schaffen es 11,5 Prozent der Personen, die in den letzten fünf Jahren mehr als die Hälfte der Zeit arbeitslos waren, zurück in mindestens ein Jahr durchgängig stabile Beschäftigung; unter allen von Arbeitslosigkeit Betroffenen sind es knapp 30 Prozent.

Fazit

Arbeitsmarktpolitik steht vor der Herausforderung, Arbeitslose mit sehr heterogenen Erwerbssituationen und Problemlagen dauerhaft in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die dargestellten Analysen zeigen einerseits, wie groß die Segmente der Arbeitslosigkeit sind, in denen langfristige Integrationsprobleme in den Arbeitsmarkt bestehen. Andererseits weisen sie, auch mit Blick auf gerade diese Segmente, darauf hin, dass auch Langzeitarbeitslose eine durchaus realistische Chance auf eine dauerhafte Rückkehr in Beschäftigung haben. Arbeitsmarktpolitik kann also trotz Verfestigungstendenzen in der Arbeitslosigkeit in allen dargestellten Segmenten die Reintegrationsperspektiven verbessern; ein ermutigendes Zeichen in Zeiten einer angespannten Arbeitsmarktsituation.

¹ Eppel, Rainer/Horvath, Thomas/Mahringer, Helmuth: Spezialteil „Dauerhafte und wiederkehrende Arbeitslosigkeit in Österreich. Eine Typologie der Arbeitslosen“. In: Arbeitsmarkt im Fokus. (Hrsg). AK Wien. http://media.arbeiterkammer.at/wien/arbeitsmarktinfokus/Arbeitsmark_tim_Fokus_2014_2.pdf (2. Halbjahr 2014).

Mythen der Arbeitswelt

Wie sich der Arbeitsmarkt tatsächlich entwickelt und was das für Anforderungen an die Politik stellt.

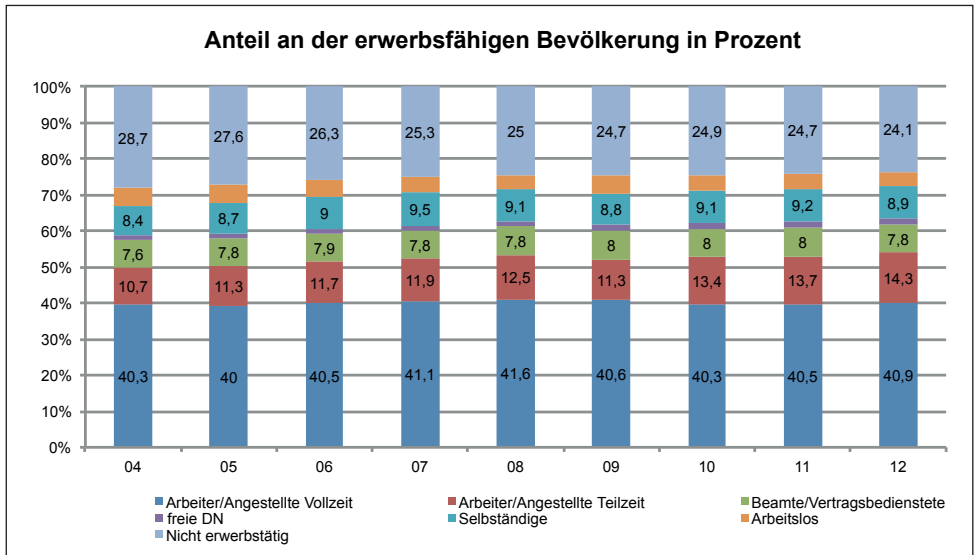
Doris Lutz

Im Diskurs um arbeitsmarktpolitische Fragestellungen begegnet man immer wieder Denk- und Argumentationsmustern, die sich bei genauerer Betrachtung als falsch herausstellen. Will man aber auf die konkreten Anforderungen der arbeitsmarktpolitischen Realität richtig reagieren und verhindern, dass wichtige Entwicklungen ignoriert werden, die im Nachhinein nur mehr schwer korrigierbar sind, bedarf es eines vorurteilsfreien Blicks. Der folgende Beitrag stellt deshalb gängige Mythen über den Zustand des Arbeitsmarktes den aktuellen statistischen Realitäten gegenüber.

Mythos 1: Der Anteil der Vollzeitarbeit ist stabil

Die Zunahme atypischer Beschäftigungsformen wird oft kleingeredet unter Verweis auf die Tatsache, dass die überwiegende Anzahl von Arbeitsverhältnissen noch relativ „normal“ ist: 2012 hatten 40,9 Prozent der Menschen im Erwerbsalter von 15 bis 64 Jahren ein Vollzeitbeschäftigungsverhältnis als Angestellte oder ArbeiterInnen, 7,8 Prozent waren Beamte oder Beamtinnen bzw. Vertragsbedienstete. Wie die folgende Grafik zeigt, blieben diese Werte seit 2004 ziemlich konstant.

Ein Irrtum wäre es allerdings, daraus abzuleiten, dass die Arbeitswelt stabil ist und sich auch keine besonderen Gefahren abzeichnen. Allein schon die hohen Arbeitslosenzahlen signalisieren, dass z. B. die oft zu hörende These „Wer arbeiten will, findet auch Arbeit“ für sehr viele Menschen blanker Zynismus ist. Dazu kommt, dass die folgende Grafik nichts über die Entwicklung der Arbeits-einkommen – und damit über Probleme wie „working poor“ etc. – aussagt.



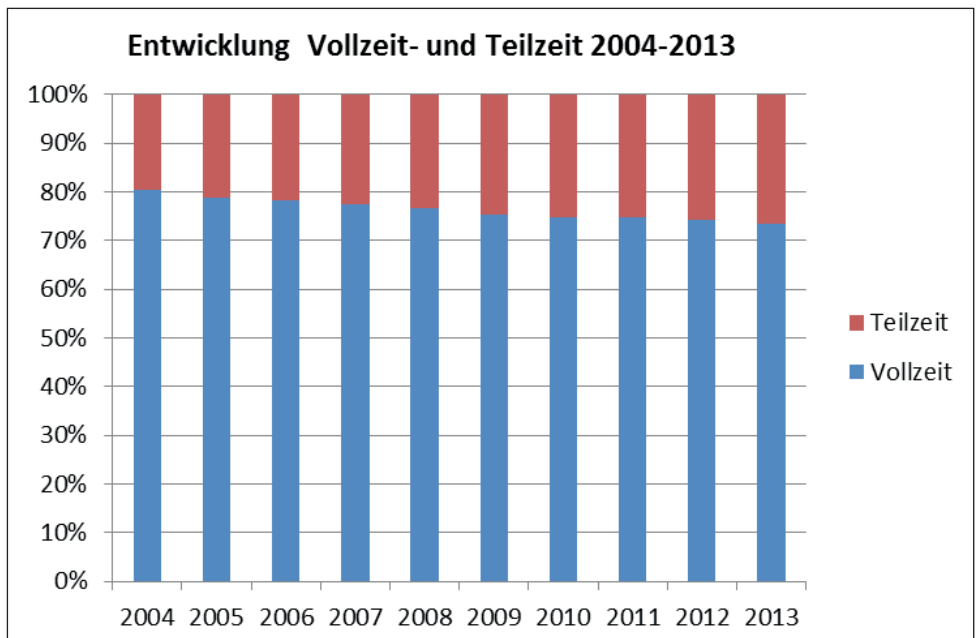
Quelle: Arbeitskräfteerhebung Statistik Austria

Eher verdeckt als erhellt wird in der Grafik rechts die Dynamik der anteiligen Verschiebung zwischen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung. Zwischen 2004 und 2013 ist der Anteil der Vollzeitarbeit von ca. 80 auf 73 Prozent zurückgegangen und parallel dazu der Anteil der Teilzeitarbeit von ca. 20 auf ca. 27 Prozent gestiegen¹ (vgl. dazu: http://www.statistik.at/web_de/dynamic/presse/072738 und http://wko.at/statistik/wgraf/2013_21_Teilzeit_Vollzeit_2012.pdf).

Exkurs 1: Geht uns die Arbeit aus?

Arbeit war und ist immer ausreichend vorhanden. Frauen haben die längste Zeit einen großen Anteil davon unbezahlt bewältigt. In der Regel haben sie Kindererziehung und Pflegetherbeit geleistet, und nur ein finanziell privilegierter Teil der Frauen waren „Hausfrauen“. Durch die Erhöhung des Anteils der Frauenerwerbstätigkeit sind nicht „Untätige“ für den Arbeitsmarkt gewonnen worden und arbeiten endlich, sondern unbezahlte Arbeit wird zunehmend sichtbar, weil sie nicht mehr unbezahlt geleistet wird, bzw. Frauen sind Doppelbelastungen

ausgesetzt. Viele Freiwillige arbeiten ohne Entgelt – da, wo sie die Notwendigkeit erkennen und die Arbeit trotz gesellschaftlicher Sinnhaftigkeit nicht getan wird. Auch Non-Profit-Organisationen greifen notwendige Arbeiten auf, die von der Gesellschaft bzw. öffentlichen Hand mangelhaft abgedeckt werden – zumeist unterbezahlt. Die Frage lautete also immer schon, ob die bezahlte Arbeit oder sog. „Erwerbsarbeit“ ausgeht, ob jene Arbeitsform als historisch überholt angesehen werden kann, die existenzsichernd und lebens(er)füllend ist (Manfred Füllsack, Arbeit, facultas wuv, 2009, 85). Und wenn diese Form der Arbeit nicht mehr in ausreichendem Ausmaß zur Verfügung steht, nach welchen neuen Kriterien die verbleibende Erwerbsarbeit und der daraus entstehende Wohlstand fair verteilt werden kann.



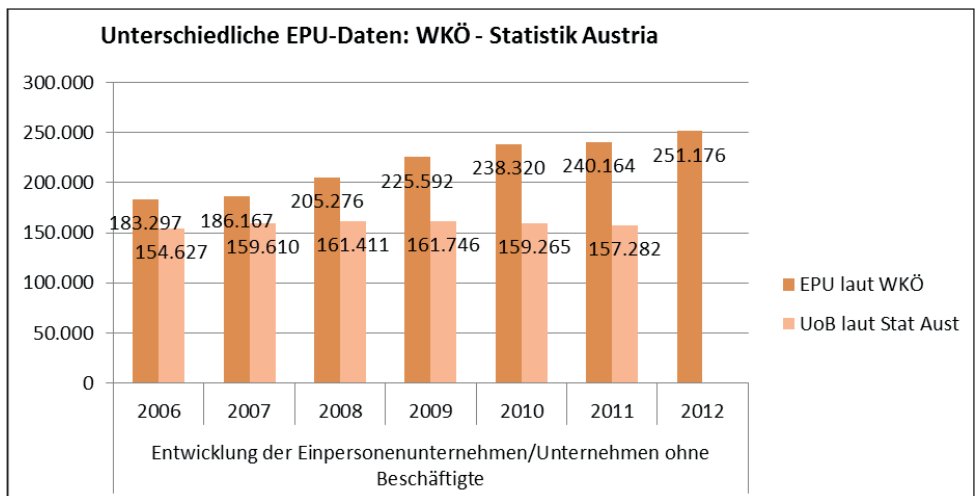
Quelle: AKE Statistik Austria

WIFO-Chef Karl Aiginger² setzte sich in seiner Rede in Alpbach sehr kritisch mit derartigen Hypothesen auseinander. Er prognostizierte zwar, dass trotz technologischer Entwicklungen, Konsumer-müdigungen („Sättigungsthese“), Glo-

balisierung, Qualifikationsmangel bzw. mangelnder Passung (Mismatch) oder Mangel an Zukunftsinvestitionen die Arbeitsnachfrage langfristig gesehen nicht geringer sein werde als das Arbeitsangebot, allerdings – und das scheint mir zentral – nur, wenn die zur Verfügung stehenden Gegenstrategien, um Ausgleich herzustellen, auch ergriffen werden. Als Faktor, der Arbeitsnachfrage, Einkommenszuwachs und den weiteren Wohlstandsanstieg am stärksten bedrohe, identifiziert er die beschränkte Steuerungsfähigkeit unserer Gesellschaft durch Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik.

Exkurs 2: Statistik und deren Interpretation

Statistische Daten erfassen Ausschnitte der Wirklichkeit. Die Interpretation dieser Daten ist aber nicht unabhängig von der politischen Ausrichtung des Interpretierenden. Was z. B. überhaupt nicht thematisiert wird, ist die Wertschöpfung, die durch unbezahlte Arbeit erbracht wird.³ Die Aussagekraft von Statistiken stößt rasch an ihre Grenzen, wenn die Datenlage schlecht oder konfus ist, wie das z. B. bei der Verschiebung von der unselbstständigen hin zur selbstständigen Beschäftigung bzw. bei der Ausbreitung des Phänomens „neue Selbstständigkeit“ der Fall ist.



Laut Aussagen der WKÖ nimmt die Anzahl der Einpersonener Unternehmen (EPU) stark zu. Laut dem jährlich erscheinenden Publikationsorgan der WKÖ „EPU Fact-Sheets“ wuchs der EPU-Mitgliedschaftsstand von 2006–2012 von 183.297 auf 251.176. Da alle Mitgliedschaften zur WKÖ gezählt werden, gibt es **Doppelzählungen (regional und fachlich)**.⁴ **Statistik Austria**⁵ weist demgegenüber ein im Wesentlichen stagnierendes „Wachstum“ der Unternehmen ohne Beschäftigte aus (von 154.627 auf 157.282 im Zeitraum 2006–2011). Bei dieser Zählung werden allerdings Unternehmen, deren Jahresumsatz weniger als € 10.000,- beträgt, nicht berücksichtigt. Es ist davon auszugehen, dass ca. die Hälfte der EPU-Zuwächse in den Jahren 2010 und 2011 selbstständige PersonenbetreuerInnen ausmachen.

Mythos 2: Atypische Arbeitsformen erleichtern die Integration in den Arbeitsmarkt

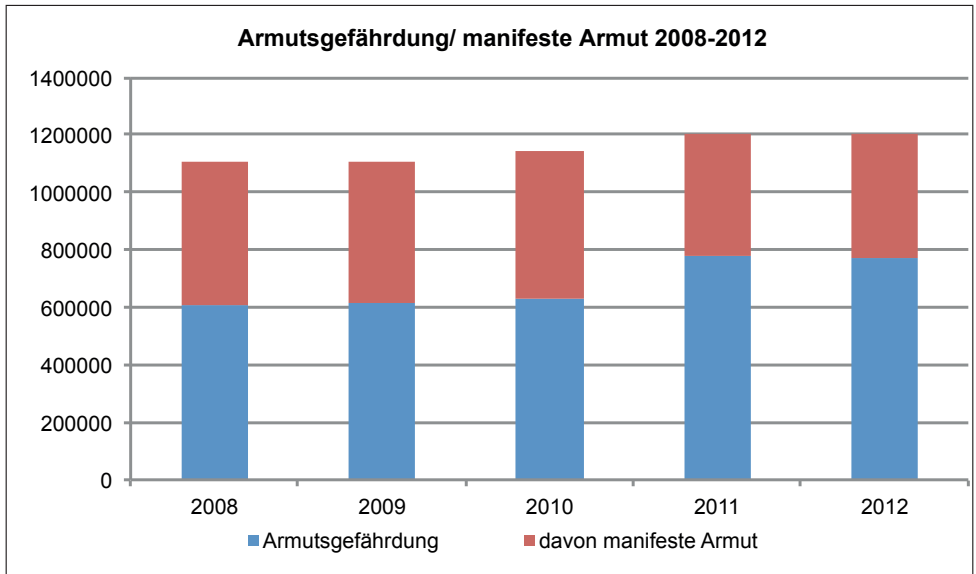
Fakt ist:

- » Unter den unselbstständigen Beschäftigungsverhältnissen sind bereits **31 Prozent als atypisch**⁶ (befristet, geringfügig, Teilzeit, Leiharbeit) einzustufen, um 5 Prozent mehr als noch 2004.
- » Unter den unselbstständig beschäftigten Frauen macht der Anteil der atypischen Beschäftigungen bereits mehr als 50 Prozent aus.
- » Der **Beschäftigungszuwachs zwischen 2004 und 2013**⁷ ist bei den Frauen nur zu 21 Prozent auf Vollzeitstellen, aber zu 79 Prozent auf Teilzeitstellen (inkl. geringfügige Beschäftigung) zurückzuführen; bei den Männern zu 40 Prozent auf Vollzeitstellen und zu 60 Prozent auf Teilzeit (inkl. geringfügige Beschäftigung).
- » Gut **37 Prozent aller teilzeitbeschäftigten Frauen**⁸ arbeiten aufgrund der Betreuung von Kindern nicht Vollzeit.

Wäre die These richtig, dass atypische Beschäftigungsformen integrierende Wirkung haben, dann müsste die (massiv) steigende Zahl vor allem der Teilzeitbeschäftigten in einem entsprechenden Anstieg der Zahl der Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse Niederschlag finden, was aber nicht der Fall ist.

Mythos 3: Erwerbsarbeit ist Garant gegen Armut

Die folgende Grafik zeigt die wachsende Anzahl armutsgefährdeter Personen in Österreich. Im Jahr 2012 wurden 1,2 Mio. Menschen als armutsgefährdet eingestuft, davon 426.000 Personen in manifester Armut.



Quelle: Norman Wagner, AK-Wien

Manifeste Armut liegt vor, wenn Einkommensarmut (geringes Einkommen) und Deprivation (soziale Ausgrenzung) zusammentreffen. Laut Armutskonferenz sind vor allem Migrantinnen und Migranten und Alleinerziehende betroffen. Viele sind erwerbslos, andere haben Jobs, von denen sie nicht leben können. Frauen sind stärker betroffen als Männer. Ein Viertel der Armutsbetroffenen sind Kinder.

Studien⁹ zeigen, dass selbst sog. Normalarbeitsverhältnisse unter den strukturellen und wirtschaftlich veränderten Rahmenbedingungen in vielen Fällen nur ein Leben in Armut ermöglichen. VerliererInnen des strukturellen Wandels sind u. a. Beschäftigte in personenbezogenen Dienstleistungen und ArbeitnehmerInnen in Kleinbetrieben. Laut EU SILC 2012 sind in Österreich 299.000

erwerbstätige Personen (mindestens 6 Monate Voll- oder Teilzeitarbeit) im Erwerbsalter (18–64 Jahre) armutsgefährdet. Das sind 8 Prozent der Erwerbstätigen.

Besonders gefährdet sind Personen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen (inklusive diverser – zumeist nicht freiwillig gewählter – Formen der „neuen Selbstständigkeit“). Von **Tamara Geisberger und Käthe Knittler**¹⁰ wurde aufgezeigt, dass das Einkommen von 27 Prozent der atypisch Beschäftigten unterhalb der Niedriglohnschwelle liegt, während von den Beschäftigten mit einem Normalarbeitsverhältnis nur 8,7 Prozent weniger als 7,65 € brutto pro Stunde verdienen. Ähnliches zeigt eine **jüngst gemachte Umfrage**¹¹ für die Gruppe der Einpersonenernehmen. Hier wurde deutlich, dass sich auch in jenem Segment, das gemeinhin mit „Freiheit“ assoziiert wird – nämlich der „neuen Selbstständigkeit“ in Form der Einpersonenernehmen –, die Gesamtsituation in einer nicht vernachlässigbaren Größenordnung als ziemlich problematisch darstellt. Bei 29 Prozent der befragten Solo-Selbstständigen wurde konstatiert, dass überdurchschnittlichen Belastungen eine unterdurchschnittliche Ressourcenausstattung gegenübersteht.

Evident ist, dass derartige Entwicklungen auch aus Sicht der öffentlichen Haushalte und des Sozialstaats sehr beunruhigend sind (sinkende Realeinkommen bewirken sinkende Einnahmen; nicht existenzsichernde Arbeitseinkommen erhöhen den Transferbedarf etc.). Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, dass das Anwachsen der Zahl atypischer Beschäftigungsformen und unfreiwilliger Selbstständigkeit nicht ohne Einfluss auf die sog. „normalen“ Arbeitsverhältnisse bleibt: Die Sicherheit des Arbeitsplatzes hat deutlich abgenommen (ETUI Benchmarking Working Europe 2014, 87) und die psychischen Belastungen steigen (nach den Daten des Arbeitsgesundheitsmonitors der AK OÖ waren 2012 30 Prozent der AN psychisch belastet).

-
- ¹ Vgl. dazu: Statistik Austria: Pressemitteilung 2. Quartal 2013. Weniger Erwerbstätige in Vollzeit, schwächerer Zuwachs bei Teilzeit; etwas höhere Arbeitslosigkeit als im 2. Quartal 2012. http://www.statistik.at/web_de/dynamic/presse/072738 (12. September 2013) und WKÖ: Vollzeit- und Teilzeitkräfte im Zeitverlauf 2004–2012. http://wko.at/statistik/wgraf/2013_21_Teilzeit_Vollzeit_2012.pdf (April 2013)
 - ² Aiginger, Karl: Geht uns die Arbeit aus? http://karl.aiginger.wifo.ac.at/fileadmin/files_aiginger/publications/2010/Alpbach_2010.pdf (23. August 2010).
 - ³ Gubitzer, Luise: Modell fünf Sektoren der Gesamtwirtschaft. http://www.arbeit-wirtschaft.at/servlet/ContentServer?pagename=X03/Page/Index&cn=X03_1.a_2009_02.a&cid=1233605923168 (15. Mai 2014).
 - ⁴ WKÖ: Erläuterungen zur EPU-Auswertung. http://wko.at/statistik/epu/Erlaeuterungen_Internet.pdf (Dezember 2013).
 - ⁵ Statistik Austria: Methodik der Statistik zur Unternehmensdemografie. http://www.statistik.at/web_de/statistiken/unternehmen_arbeitsstaetten/unternehmensdemografie_insgesamt/034659.html#index1 (25. Februar 2015).
 - ⁶ Statistik Austria: Pressemitteilung: 10.314-167/12. http://www.statistik.at/web_de/presse/066117 (8. August 2012).
 - ⁷ Statistik Austria: Pressemitteilung: 10.746-055/14. http://www.statistik.gv.at/web_de/dynamic/statistiken/arbeitsmarkt/arbeitsmarktpolitik/076125 (20. März 2014).
 - ⁸ Statistik Austria: Pressemitteilung: 10.735-44/14. http://www.statistik.at/web_de/presse/075955, (5. März 2014).
 - ⁹ Verwiebe, Roland/Fritsch, Nina-Sophie: Working poor: Trotz Einkommen kein Auskommen – Trend- und Strukturanalysen für Österreich im europäischen Kontext. Heft 1/2011. S. 5–23.
 - ¹⁰ Geisberger, Tamara/Knittler, Käthe: Niedriglöhne und atypische Beschäftigung in Österreich. https://www.statistik.at/web_de/static/niedrigloehne_und_atypische_beschaeftigung_in_oesterreich_statistische_nac_049416.pdf. (Mai 2014).
 - ¹¹ Lukawetz, Gerhard/Ebner, Katharina: Erfolgsfaktor Gesundheit in Wiener Ein-Personen-Unternehmen. https://www.wko.at/Content.Node/Plattform-Gesundheitswirtschaft/Presse/GAVA_Endbericht_Februar_2014.pdf (15. Mai 2014).

Quotenmodell zur Älterenbeschäftigung

Wolfgang Panhölzl

Die beschlossenen Pensionsreformen und die demografischen Veränderungen verschärfen in den kommenden Jahren die Situation der Älteren am Arbeitsmarkt und stellen eine beträchtliche Herausforderung für die sozialen Systeme dar. Der Politikwechsel „Arbeitsmarkt statt Pension“ ist ab 2014 in einem beachtlichen Ausmaß angelegt, das durch die Demografie eine zusätzliche Steigerung erfährt. Doch der Wechsel erfasst nur eine Seite der MarktteilnehmerInnen. Das heißt im Klartext, der Druck auf ältere, auf arbeitslose und auf gesundheitlich beeinträchtigte ArbeitnehmerInnen wird erhöht. Sie werden an Maßnahmen der beruflichen und medizinischen Rehabilitation, an Case-Management-, an Beratungs- und sonstigen Integrationsprozessen mitwirken müssen. Kurz, es sind alle Anstrengungen zu unternehmen, alle Möglichkeiten auszuschöpfen und alle Chancen zu wahren, um in Beschäftigung oder am Arbeitsmarkt zu bleiben. Wobei die Grenzen des Zumutbaren weit gesteckt sind; Hüft- oder Knieoperationen, psychiatrische Behandlungen zur Erhaltung oder Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit, sind – bei sonstigem Leistungsverlust – jedenfalls zumutbar (wenn kein besonderes Risiko mit ihnen verbunden ist).

Nach aktuellen Einschätzungen wird die Zahl der Erwerbspersonen in der Altersgruppe 55+ bis zum Jahr 2020 aufgrund der Maßnahmen im Pensionsbereich und bei Berücksichtigung der Demografie um ca. 220.000 Personen ansteigen. Etwa die Hälfte davon sind Frauen, für die vorzeitige Pensionsmöglichkeiten weitgehend abgeschafft wurden. Hinzu kommen bis zum Jahr 2020 rund 40.000 Menschen in der Altersgruppe bis 55, die aufgrund der Invaliditätspensionsreform (Abschaffung der befristeten Invaliditätspension, Rehab vor Pension etc.) am Arbeitsmarkt bleiben und bestmöglicher Rahmenbedingungen bedürften, um sie möglichst dauerhaft wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Doch von bestmöglichen Rahmenbedingungen sind wir weit entfernt. Im Gegenteil, die Situation der Älteren und gesundheitlich Beeinträchtigten ist laut **Arbeitsmarkt im Fokus**¹ jetzt schon äußerst schwierig.

Unternehmen beschäftigen zu wenige Ältere

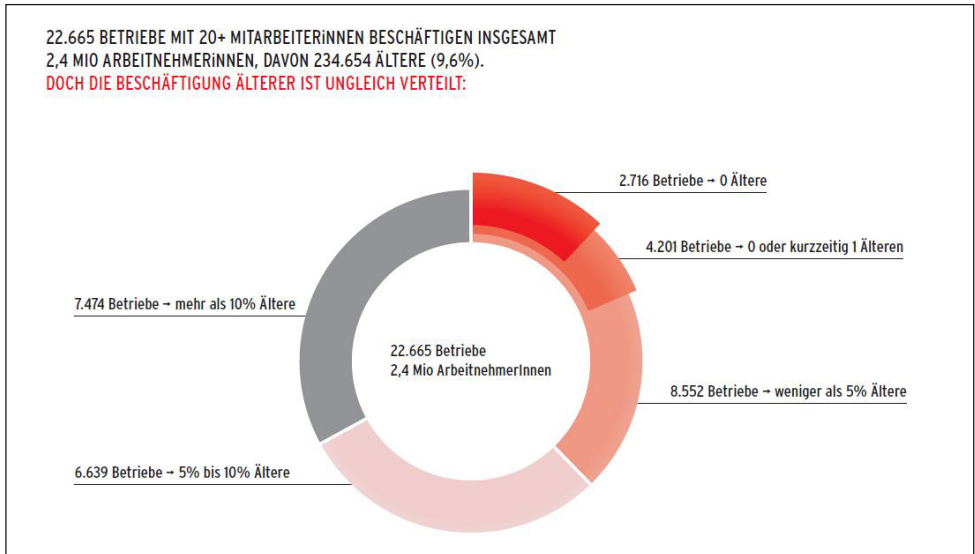
Wiewohl die Arbeitgeberseite nicht müde wird, den Policy Change „Arbeitsmarkt statt Pension“ einzufordern, sind die Unternehmen bislang außer Obligo. Vergleichbare Mitwirkungspflichten, wie sie den ArbeitnehmerInnen verordnet wurden, sind auf Arbeitgeberseite nicht zu finden, obwohl gerade die Unternehmen gefordert sind, ihr Einstellungs- und Beschäftigungsverhalten zu ändern.

Eine aktuelle Studie der Arbeiterkammer zeigt extreme Unterschiede bei der Älterenbeschäftigung. Von den 290.000 Betrieben, die in Österreich ArbeitnehmerInnen beschäftigen, sind nur 90.000 auf dem Arbeitsmarkt der über 55-Jährigen aktiv. 200.000 Betriebe beschäftigen keine Älteren. Diese Aussage ist jedoch durch den Einwand zu relativieren, dass von Kleinbetrieben mit wenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nicht erwartet werden kann, dass sie eine Älterquote erfüllen. Die Studie hat daher den Fokus auf Betriebe eingeschränkt, die 20 und mehr ArbeitnehmerInnen beschäftigen. Das sind österreichweit rund 22.600 Betriebe (8 Prozent aller Betriebe), die allerdings in Summe 2,4 Millionen ArbeitnehmerInnen beschäftigen. In diesen 8 Prozent der Firmen arbeiten damit 75 Prozent aller unselbstständig Beschäftigten.

Auch die Betrachtung dieser 22.600 Betriebe zeigt dieselben Extreme bei der Älterenbeschäftigung. 4.200 Betriebe (jeder fünfte Betrieb mit mehr als 20 Arbeitnehmern) beschäftigen keinen oder nur kurzzeitig einen Älteren. Bei lediglich 1/3 der Betriebe ist der Anteil der Älteren an der Gesamtbelegschaft größer als 10 Prozent (siehe Grafik, Credit Gerhard Jordan).

Eher unerwartet hat die Analyse ergeben, dass auch (Betriebe in) Branchen, deren Arbeitsplätze häufig mit starken körperlichen Belastungen verbunden sind, einen überdurchschnittlichen Anteil älterer ArbeitnehmerInnen beschäftigen:

z. B. Bau von Straßen (11,4 Prozent), Rohrleitungsbau, Brunnenbau, Kläranlagenbau (12,4 Prozent), Herstellung von Frischbeton (12,3 Prozent), Herstellung von Bier (13,2 Prozent). Als Gesamtergebnis der Analysen kann zusammengefasst werden, dass der Anteil älterer ArbeitnehmerInnen an der Belegschaft weitgehend unabhängig von Betriebsgröße und Branche, aber im Wesentlichen „betriebsabhängig“ ist.



Quelle: Hauptverbandsdaten 2010, Arbeitsmarktdatenbank, Eigenauswertung AK

Kündigungsschutz oder Älterenquote?

Es ist daher geboten, die Beschäftigung älterer ArbeitnehmerInnen Regeln zu unterwerfen, die geeignet sind, den Anteil der Älteren gerade in jenen Betrieben zu erhöhen, die ihrer sozialpolitischen Verantwortung derzeit nicht gerecht werden.

Ein klassisches Bonus-Malus-System, das auf Kündigungen älterer ArbeitnehmerInnen abstellt, muss diesen Lenkungseffekt zwangsläufig verfehlen. Denn Unternehmen, die keine Älteren beschäftigen, können solche auch schwerlich kündigen. Im Gegenteil werden durch einen kündigungsbezogenen Ansatz vor allem jene Unternehmen erfasst, die ohnehin aktiv am Arbeitsmarkt der Älteren teilnehmen und daher auch immer wieder Arbeitsverhältnisse Älterer auflösen.

Eine effektive Erhöhung der Älterenbeschäftigung kann nur mit einem Modell gelingen, das vor allem auf das Verhalten jener Unternehmen Einfluss nimmt, die keine oder kaum Ältere beschäftigen. Das ist zum einen mit einem strengen Kündigungsschutz vorstellbar und zum anderen mit einer Älterenquote. Das auch für die Wirtschaft flexiblere Instrument ist im Quotenmodell zu sehen. Auflösungen von Beschäftigungsverhältnissen sind wie bisher möglich. Die Autonomie des Unternehmens wird nur insoweit eingeschränkt, als eine Wahlmöglichkeit eröffnet wird. Unternehmen, die sich gegen die Erfüllung der Quote entscheiden, haben eine Ausgleichszahlung zu leisten. Diese Ausgleichszahlungen fließen in einen Finanzierungstopf, aus dem Fördermaßnahmen (Einstellbonus, Betriebsmaßnahmen etc.) finanziert werden.

Ziel ist, die Beschäftigungsquoten der 55- bis 64-Jährigen von derzeit 10 Prozent bis 2016 auf 13 Prozent und bis 2020 auf 16 Prozent zu erhöhen. Damit könnten die Mindestanforderungen der EU-Erwerbsziele 2020 entscheidend unterstützt werden. Würden alle Unternehmen mit mehr als 20 ArbeitnehmerInnen die Quote von 13 Prozent erfüllen, wären um ca. 60.000 Ältere mehr beschäftigt. Selbst wenn nur die Hälfte des Zieles erreicht wird, also 30.000 Ältere mehr in Beschäftigung stehen, hätte dies beachtliche volkswirtschaftliche Effekte. Gesamtfiskalisch ergeben sich für die öffentliche Hand auch ohne die Maluseinnahmen aufgrund steigender Beschäftigung und der dadurch induzierten zusätzlichen Steuer- und SV-Abgaben deutliche Mehreinnahmen. Gleichzeitig entfallen Ausgaben für Arbeitslosigkeit. In Summe des ersten Jahres betragen diese Effekte rund € 170 Mio. und nach 5 Jahren bereits knapp € 1 Mrd.

Anmerkung: Seit der ersten Veröffentlichung des Artikels gibt es mittlerweile noch aktuellere Zahlen. Die Aussagen haben allerdings nicht an Aktualität verloren. Im Gegenteil: Die neuesten Zahlen zeigen eine Fortschreibung der beschriebenen Entwicklung.

¹ AK Wien (Hrsg.): Arbeitsmarkt im Fokus. Arbeitsmarktanalyse des 1. Halbjahres 2013. http://media.arbeiterkammer.at/PDF/Arbeitsmarkt_im_Fokus_1_2013.pdf (abgerufen 15. März 2015).

Was sind die Ursachen der Arbeitslosigkeit in der Eurozone?

Philipp Heimberger

Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise stieg die Arbeitslosenrate in der Eurozone zwischen 2008 und 2013 von 7,6 Prozent auf 12 Prozent an und verharrte 2014 bei 11,7 Prozent auf sehr hohem Niveau. Was sind die Ursachen für diesen drastischen Anstieg der Arbeitslosigkeit, der im Besonderen durch die verheerende Arbeitsmarktentwicklung in den südeuropäischen Ländern Spanien, Griechenland, Portugal und Italien getrieben wird? Wenn es nach der Europäischen Kommission geht, ist er nicht in erster Linie auf den wirtschaftlichen Einbruch der letzten Jahre zurückzuführen, sondern auf strukturelle Arbeitsmarktverschlechterungen – die nur durch sogenannte „Strukturreformen“ beseitigt werden könnten. Dieser Fehlschluss ist u. a. auf die überzogene Schätzung der strukturellen Arbeitslosenrate zurückzuführen. Dies hat wichtige wirtschaftspolitische Implikationen, weil konjunkturelle Arbeitslosigkeit durch beschäftigungsfördernde wirtschaftspolitische Maßnahmen gezielt bekämpft werden kann und sollte.

Konjunkturelle oder strukturelle Arbeitslosigkeit?

Resultiert die hohe Arbeitslosigkeit in der Eurozone aus der Wirtschaftskrise? Führende wirtschaftspolitische EntscheidungsträgerInnen auf europäischer Ebene sehen das anders, sie betonen die Bedeutung von strukturellen Faktoren: Die Arbeitslosigkeit sei hoch, weil die Krise dazu geführt habe, dass die Arbeit(nehm)erInnen nicht die notwendigen Skills für neue Jobs hätten. Zudem befänden sich die Arbeitslosen oftmals einfach geografisch am falschen Ort. Kurzum: Hohe Arbeitslosigkeit sei auf eine hohe strukturelle Arbeitslosenrate zurückzuführen. Expansive wirtschaftspolitische Maßnahmen – bspw. die Schaffung von Beschäftigung durch staatliche Infrastrukturprojekte – könnten dieses Problem

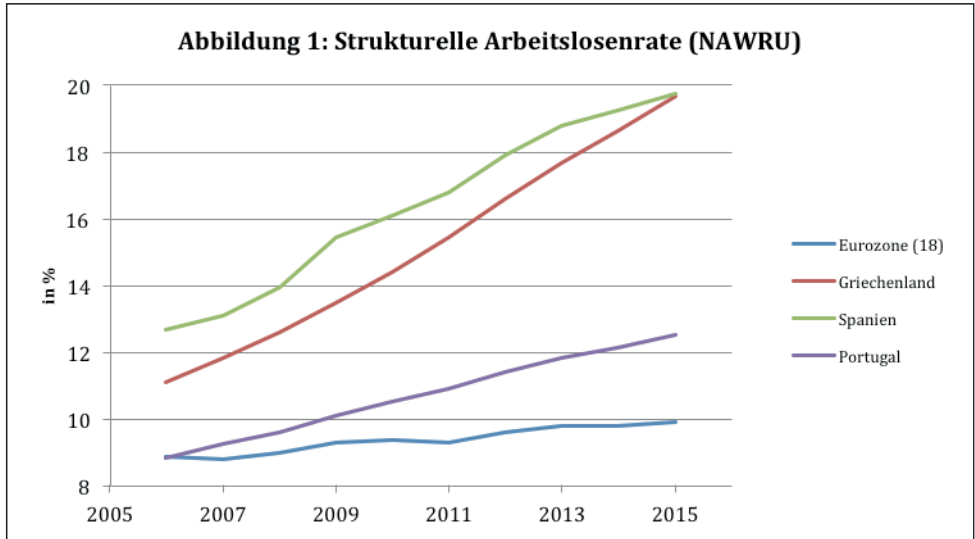
nicht beheben; **für einen Abbau der Arbeitslosigkeit seien vielmehr „strukturelle und institutionelle Maßnahmen“ notwendig.**¹

Sogenannte „Strukturreformen der Arbeitsmärkte“ **bedeuten in der wirtschaftspolitischen Praxis massiven Sozialabbau**²: Die Europäische Kommission erwartet sich, dass Maßnahmen wie die Kürzung von Arbeitslosenunterstützung, der Abbau von Arbeitsschutzbestimmungen und die Dezentralisierung des Lohnverhandlungssystems – das heißt die Schwächung der Gewerkschaften – „Arbeitsmarktrigiditäten“ beseitigen werden, **die derzeit einem Abbau der Arbeitslosigkeit entgegenstünden.**³ Erstens besteht der Glaube darin, dass dadurch der Anreiz für die Arbeitslosen steigen wird, dorthin zu ziehen, wo sie mit ihren Skills neue Jobs annehmen könnten. Zweitens wirkt sich der Sozialabbau in der angebotsseitigen Modellwelt der Europäischen Kommission expansiv auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung aus, **weil die Produktionskosten der Unternehmen sinken.**⁴

Die Sichtweise, dass das Beschäftigungsproblem im Euroraum in erster Linie strukturell bedingt sei, wird durch aktuelle Schätzungen der Europäischen Kommission zur strukturellen Arbeitslosigkeit gestützt. Die Kommission berechnet die strukturelle Arbeitslosenrate als jene Arbeitslosenrate, bei der kein Preisdruck auf die Löhne entsteht – wo die Inflation also konstant bleibt. Der Berechnung liegt das Konzept der sogenannten **NAWRU**⁵ („non-accelerating wage rate of unemployment“) zugrunde, welches von der Vorstellung ausgeht, dass volkswirtschaftliche Überhitzung eintreten wird, wenn höhere, zu steigender Inflation beitragende Löhne durchsetzbar sind.

Abbildung 1 zeigt, dass laut Kommission die mittels der NAWRU berechnete strukturelle Arbeitslosenrate in der Eurozone zwischen 2008 und 2014 von 9,0 Prozent auf 9,8 Prozent kontinuierlich angestiegen ist und sich 2015 weiter erhöhen wird (blaue Linie). Für die Krisenländer Griechenland, Spanien und Portugal wird ein besonders starker Anstieg der strukturellen Arbeitslosenrate geschätzt; für Griechenland (rote Linie) und Spanien (grüne Linie) beträgt dieser zwischen 2007 und 2014 jeweils mehr als 6 Prozentpunkte. Die nach der Kommissionsmethode berechnete Entwicklung der strukturellen Arbeitslosen-

rate suggeriert, dass der Anstieg der Arbeitslosigkeit dauerhaft sei, was die Rückführung der Arbeitslosenrate durch beschäftigungsfördernde Wirtschaftspolitik erheblich erschweren würde.

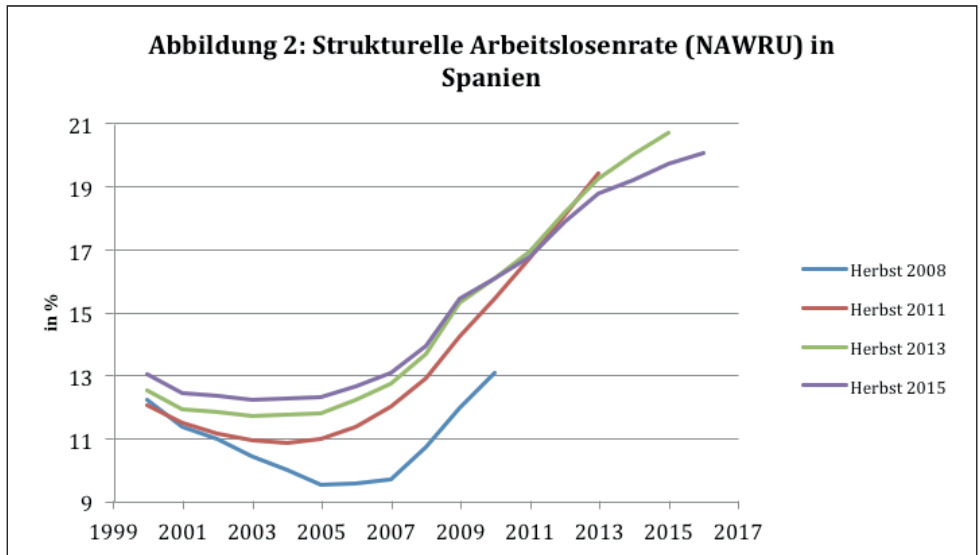


Daten: AMECO-Datenbank der Europäischen Kommission (Stand: 5.2.2015)

Überzogene Schätzungen aufgrund von methodischen Problemen

Was sollte jedoch derart starke strukturelle Arbeitsmarktverschlechterungen innerhalb weniger Jahre rechtfertigen? Erstens wird argumentiert, dass in der Krise offenkundig geworden sei, dass viele Arbeitslose aufgrund von mangelnden Skills und anderen Defiziten effektiv nicht für andere Jobs infrage kämen. Zweitens sei der hohe Grad an „Arbeitsmarktrigiditäten“ verstärkt hervorgetreten. Der Anstieg der strukturellen Arbeitslosigkeit werde über die Angebotsseite bestimmt: Strukturelle Arbeitsmarktcharakteristika – wie Arbeitslosenunterstützung, Gewerkschaftsdichte, Ausmaß von Arbeitsschutzbestimmungen etc. – würden auf die Notwendigkeit umfassender Strukturreformen aufgrund von bestehenden Rigiditäten hindeuten.

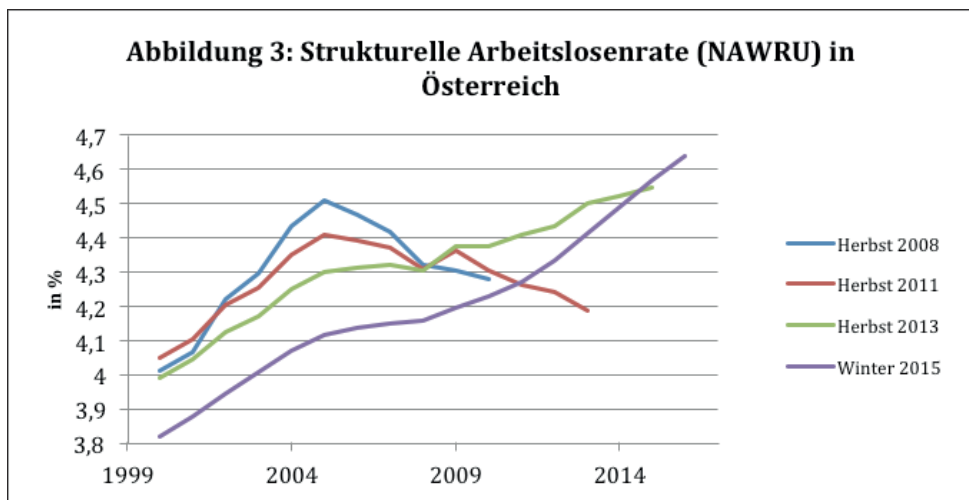
Die empirische Evidenz für diese Behauptungen **ist und bleibt dünn**.⁶ Die Entwicklung der strukturellen Arbeitslosenrate kann nicht auf plötzliche Veränderungen in strukturellen Arbeitsmarktfaktoren oder bei den Skills der Arbeit(nehm)erInnen **zurückgeführt werden**.⁷ Der Großteil des Anstiegs in der Arbeitslosenrate ist vielmehr **eine Folge der verheerenden wirtschaftlichen Entwicklung in den betroffenen Ländern**.⁸ Der Hintergrund für die **überzogenen Schätzungen der strukturellen Arbeitslosigkeit sind methodische Probleme**⁹: Der statistische Filter, der zur Berechnung verwendet wird, ist nicht dazu in der Lage, die konjunkturelle und die strukturelle Komponente der Arbeitslosenrate sauber voneinander zu trennen. In wirtschaftlichen Krisenzeiten treten übertriebene Schätzungen struktureller Arbeitsmarktverschlechterungen auf, weil die Krisenwerte zu stark in die Berechnung des strukturellen Trends eingehen.



Daten: Prognosen der Europäischen Kommission

Die Schätzungen für Spanien zeigen anhand von Abbildung 2 exemplarisch, dass die strukturelle Arbeitslosenrate in den letzten Jahren im Zuge der fortgesetzt schlechten wirtschaftlichen Entwicklung in den Krisenländern von Prognose zu Prognose nach oben revidiert wurde. In den Herbstprognosen der Kom-

mission der Jahre 2008 (blaue Linie) und 2011 (rote Linie) waren noch deutlich niedrigere Werte für die strukturelle Arbeitslosenrate geschätzt worden als im Rahmen der Herbstprognose 2013 (grüne Linie). Aufgrund von Kritik an den überzogenen Schätzungen **nahm die Europäische Kommission jedoch eine Veränderung bei der Berechnung vor**¹⁰, die in der aktuellen Winterprognose 2015 zu Abwärtsrevisionen führt. Die strukturelle Arbeitslosenrate Spaniens für das Jahr 2014 wird nunmehr auf 19,2 Prozent geschätzt. Die kleine Veränderung bei der Berechnung ändert jedoch nichts am zugrunde liegenden Problem, dass die Kommission die strukturelle Arbeitslosenrate überschätzt, weil diese **primär von der Entwicklung der tatsächlichen Arbeitslosigkeit bestimmt wird**.¹¹



Daten: Prognosen der Europäischen Kommission

Für Österreich lässt sich die Revisionsanfälligkeit der Schätzungen struktureller Arbeitslosenraten mittels der NAWRU noch einmal verdeutlichen (Abbildung 3). Während in den Prognosen vom Herbst 2008 (blaue Linie) und Herbst 2011 (rote Linie) eine fallende NAWRU in den Jahren nach 2006 berechnet worden war, zeigen die mit späteren Prognoseveröffentlichungen erfolgten Schätzungen plötzlich einen anderen, durchgehend steigenden Verlauf der strukturellen Arbeitslosenrate. Im Winter 2015 (violette Linie) prognostizierte die Kom-

mission zuletzt, dass die strukturelle Arbeitslosenrate in Österreich von etwa 4,5 Prozent im Jahr 2014 bis 2016 weiter ansteigen wird. All diese Zahlen machen augenscheinlich, dass bezüglich der Berechnung der NAWRU erhebliche Unsicherheiten bestehen.

Kritik der Berechnungsmethode

Das konsequente Infragestellen der Kommissionswerte hat nicht nur für die politische Debatte über den Abbau der Arbeitslosigkeit hohe wirtschaftspolitische Relevanz. Entscheidend sind die NAWRU-Berechnungen auch, weil diese eine wichtige Rolle für die **Berechnung des sogenannten strukturellen Defizits**¹² spielen, eines zentralen budgetpolitischen Indikators auf europäischer Ebene. Wenn die strukturelle Arbeitslosenrate geringer geschätzt wird, ist nämlich auch das strukturelle Defizit niedriger, sodass folglich auch **deutlich weniger gespart werden muss**.¹³

Führende politische Vertreter auf europäischer Ebene machen sich weiterhin für die Einhaltung strikter Budgetkonsolidierungsvorgaben im Zusammenspiel mit Strukturreformen der Arbeitsmärkte, die auf einen Abbau des Sozialstaates und eine Schwächung der Gewerkschaften abzielen, stark. Die Berechnungsmethode der Kommission muss deshalb grundsätzlich infrage gestellt werden. Es ist nicht akzeptabel, dass die hohen Arbeitslosenraten in den Krisenländern Südeuropas durch fragwürdige Schätzungen einfach als hauptsächlich strukturell bedingt abgestempelt werden. Dies stellt lediglich eine willkommene Gelegenheit für bestimmte wirtschaftspolitische EntscheidungsträgerInnen dar, sich zurücklehnen, auf die „strukturellen Ursachen“ der Probleme ausreden und eine Agenda des Sozialabbaus vorantreiben zu können.

Vielmehr besteht nämlich die akute Gefahr, dass sich die konjunkturelle Arbeitslosigkeit aufgrund des **verfehlten wirtschaftspolitischen Zugangs der Europäischen Kommission**¹⁴ bzw. der Troika mit der Zeit immer weiter verfestigen wird. Ökonominen und Ökonomen sprechen in diesem Zusammenhang von sogenannten Hysterese-Effekten: Durch den Anstieg und die Verlängerung

der Langzeitarbeitslosigkeit verlieren immer mehr Menschen an Skills oder finden endgültig keinen Zugang mehr zum Arbeitsmarkt. Dies ist jedoch gerade kein Argument für wirtschaftspolitische Zurückhaltung oder gar weitere Sparmaßnahmen, ganz im Gegenteil: Es wäre geboten, durch beschäftigungsfördernde Wirtschaftspolitik unerwünschte Hysterese-Effekte zu minimieren und einen Anstieg der strukturellen Arbeitslosigkeit zu unterbinden.

-
- ¹ Wält, Andrew: Cyclical unless proved structural. <http://www.socialeurope.eu/2010/10/cyclical-unless-proved-structural/> (19. Oktober 2010).
 - ² Schulten, Thorsten/Müller, Torsten: Ein neuer europäischer Interventionismus? Die Auswirkungen des neuen Systems der europäischen Economic Governance auf Löhne und Tarifpolitik. In: *Wirtschaft und Gesellschaft*. 39. Jahrgang (2013), Heft 3. http://wug.akwien.at/WUG_Archiv/2013_39_3/2013_39_3_0291.pdf (abgerufen 12. März 2015).
 - ³ Arestis, Philip/Sawyer, Malcolm: „Structural Reforms“ and Unemployment. <http://triplecrisis.com/structural-reforms-and-unemployment/> (16. Jänner 2014).
 - ⁴ Europäische Kommission: Internal devaluation and external imbalances: A model-based analysis. In: *Quarterly Report on the Euro Area*. Volume 10 (2011). Issue 3. S. 22–27. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/qr_euro_area/2011/pdf/qrea3_section_1_en.pdf
 - ⁵ Orlandi, Fabrice: Structural unemployment and its determinants in the EU countries. In: (Hrsg.) Europäische Kommission: *Economic Papers 455* (May 2012). S: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/cep_455_en.pdf. (abgerufen 17. März 2015).
 - ⁶ Wält, Andrew: EU in the dark about unemployment. <http://www.socialeurope.eu/2011/02/eu-in-the-dark-about-unemployment> (15. Februar 2015).
 - ⁷ Stockhammer, Engelbert/Guschanski, Alexander/Köhler, Karsten: Unemployment, capital accumulation and labour market institutions in the Great Recession. In: Post Keynesian Economics Study Group. Working Paper 1406. <http://www.postkeynesian.net/downloads/wpaper/PKWP1406.pdf>. (21. Mai 2014).
 - ⁸ Chen, Jinzhu/Kannan, Prakash/Loungan, Prakash/Treha, Bhara: New Evidence on Cyclical and Structural Sources of Unemployment. In: IMF Working Paper: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp111106.pdf> (Mai 2011).
 - ⁹ Heimberger, Philipp: Das strukturelle Defizit: Methodische Probleme und politische Implikationen. In: *Momentum Quarterly*. No 3. 2014. S. 125–187. <http://www.momentum-quarterly.org/index.php/momentum/article/view/83>.
 - ¹⁰ Europäische Kommission: Special topics on the euro area economy . In: *Quarterly Report on the Euro Area*. Volume 13, No 1. S. 21–26. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/qr_euro_area/2014/pdf/qrea1_section_2_en.pdf.
 - ¹¹ Gechert, Sebastian/Rietzler, Katja/Tober, Silke: The European Commission's New NAIRU: Does it Deliver?. In: *IMK Working Paper*. http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_wp_142_2014.pdf (Dezember 2014).
 - ¹² Feigl, Georg/Marterbauer, Markus: Strukturelles Defizit. Funktionsweise – Reglementierung – Problematik. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/wp-content/uploads/2014/05/2014-04-25-Hintergrundinfo-strukturelles-Defizit.pdf>. (25. April 2014).
 - ¹³ Sator, Andreas: Spanien muss künftig weniger einsparen. <http://derstandard.at/1395364986742/Spanien-muss-kuenftig-weniger-einsparen> (11. April 2014).
 - ¹⁴ Heimberger, Philipp: Verfehlte Annahmen, verheerende Ergebnisse: Zur Politik der Europäischen Kommission. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/verfehlte-annahmen-verheerende-ergebnisse-zur-politik-der-europaeischen-kommission> (23. Jänner 2014).

Aktuelle EU-Politik verfehlt ihre eigentlichen Ziele

Christa Schlager

Der Anfang 2014 erschienene Bericht der Generaldirektion Beschäftigung und Soziales über die „**Entwicklung der Beschäftigung und der sozialen Situation in der EU**“¹ legt die enormen sozialen Probleme der europäischen Institutionen schonungslos offen. Es gebe Anzeichen, schreibt die Kommission, dass das eigentliche Ziel der EU, wonach alle Menschen in der EU von der Union profitieren und sich deren Lebensbedingungen verbessern sollten, verfehlt wird. Aufgrund der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit steigen die sozialen Probleme. Es braucht dringend Gegenstrategien.

Soziale Situation in Europa verschärft sich

Die Arbeitslosigkeit lag in der EU-28² im Mai bei 10,3 Prozent. Damit waren mehr als 25 Millionen Personen ohne Arbeit. Am höchsten ist die Arbeitslosigkeit dabei nach wie vor in Griechenland und Spanien mit über 25 Prozent. Dazu kommt noch die verdeckte bzw. versteckte Arbeitslosigkeit: wenn Menschen beispielsweise mehr Stunden arbeiten wollen, als sie tatsächlich beschäftigt sind (unfreiwillige Teilzeit); oder wenn potenzielle Arbeitskräfte nicht in den Arbeitslosenstatistiken aufscheinen, obwohl sie durchaus Arbeit suchen (stille Reserve). Werden diese Faktoren inkludiert, so ist die Arbeitslosigkeit laut EU-Kommission noch um 40 Prozent höher. Die Jugendarbeitslosigkeit ist nach wie vor exorbitant hoch. Ausgehend von 15 Prozent vor dem Finanzcrash, ist sie in der EU-28 seit geraumer Zeit auf über 23 Prozent angestiegen. In einzelnen Staaten liegt sie über 50 Prozent.

Die Massenarbeitslosigkeit in der EU führt zu weiteren sozialen Problemen. Aufgrund des dadurch verursachten Lohndrucks wächst auch die Zahl der Wor-

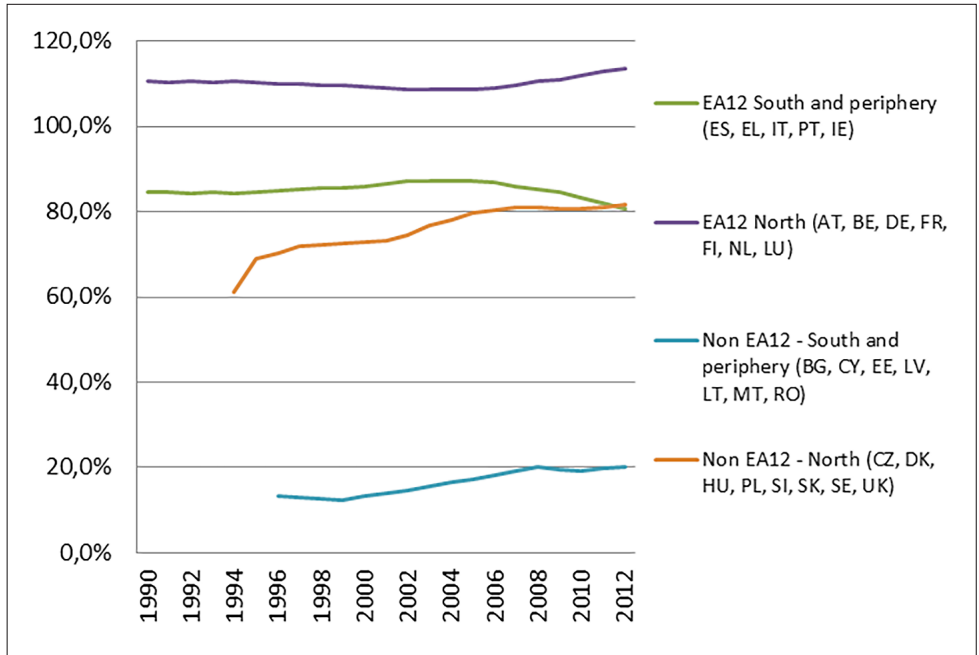
king Poor, also jener Menschen, die von ihrem Einkommen nicht leben können. Die Europäische Kommission beziffert die Gruppe bereits mit 9,3 Prozent aller Beschäftigten Ende 2012. Auch steigt mit Dauer der Krise die Langzeitarbeitslosigkeit, die mit 5 Prozent schon fast die Hälfte der Arbeitslosenrate ausmacht und mit steigenden Armutsraten einhergeht. Die Armutsgefährdungsrate beträgt in der EU-28 25 Prozent, was nichts anderes bedeutet, als dass innerhalb der Europäischen Union über 125 Millionen Menschen unter Einkommensarmut leiden, was auch ihre gesellschaftliche Teilhabe einschränkt. Und das, obwohl eines der Hauptziele der EU-2020-Strategie, der politischen Agenda der EU, die Reduktion der Armut zum Ziel hat. Dieses Ziel wird verfehlt, die Armut steigt, doch darüber wird wenig gesprochen und geschrieben.

Insgesamt haben die Krise und auch die Krisenbewältigungsstrategien dazu geführt, dass die sozial Schwächeren stärker unter der Krise zu leiden hatten. Besonders verschlechtert haben sich die Lebensbedingungen in Estland, Italien, Griechenland, Irland und Spanien, allesamt in der Eurozone. Auch hat sich in Griechenland, Irland und Spanien die Anzahl der Haushalte verdoppelt, **die ganz ohne Einkommen sind.**³

Ungleichheit zwischen den Mitgliedstaaten wächst

Aber die Ungleichheit wächst nicht nur innerhalb der Gesellschaften, auch die ökonomischen Unterschiede zwischen den reicheren und ärmeren EU-Staaten sind größer geworden, besonders in der Eurozone.

BIP pro Kopf (Eurozone-12 = 100 %) in reicheren und ärmeren EU-Regionen



Quelle: EU-Kommission

Wie die Grafik zeigt, ist auch das BIP pro Kopf in den einzelnen Staaten sehr unterschiedlich. Einige nördliche Eurozonenstaaten (EA12 North) haben ein überdurchschnittliches Wohlstandsniveau. Diese reichen Staaten wachsen größtenteils weiter, während besonders die südlichen Eurozonenstaaten (EA12 South) einen starken Einbruch hinnehmen mussten. Dieser Trend hält seit dem Ausbruch der Krise an. Obwohl die Krise in allen Ländern spürbar war, sind also die einzelnen Volkswirtschaften ganz unterschiedlich davon betroffen. Es gibt innerhalb der EU-28 auch Staaten, die wirtschaftlich noch sehr schwach entwickelt und auch nicht Mitglied der Eurozone sind (Non EA12), die sehr wohl eine (leicht) positive Entwicklung ihres BIP pro Kopf haben, deren Wohlstandsniveau aber im Vergleich noch extrem niedrig ist. In diesen Staaten wurde der Aufholprozess durch die Krise stark gebremst.

Insgesamt hat sich der Konvergenzprozess, also die Annäherung der Wirtschaftskraft der einzelnen Länder, im Zuge der Krise in einen Divergenzprozess gewandelt. Die Wirtschaftskraft zwischen den Staaten nähert sich nicht mehr an, sondern es sind verschiedene divergierende Trends zu beobachten. Dies ist problematisch vor dem Hintergrund, dass die Kohäsionspolitik, also das Zusammenwachsen der Europäischen Union, einer der zentralen Grundpfeiler der EU ist. Divergierende ökonomische Entwicklungen bringen nicht nur die gemeinsame Währung unter Druck, sondern auch die Legitimation des vereinten Europas. Warum sollten Menschen an einer gemeinsamen Zukunft in Europa festhalten, wenn sie im Gegensatz zu anderen Staaten davon nicht profitieren können?

Alarmglocken für europäische Politik

Angesichts der genannten Entwicklungen müssten eigentlich die Alarmglocken in der europäischen Politik schrillen. Es ist unbegreiflich, warum offizielle Dokumente, die das Verfehlen wesentlicher Ziele der EU klar und offen darlegen, nicht zu einem Umdenken und einem Politikwechsel führen. Die Austeritätspolitik ist jedenfalls nicht die geeignete Maßnahme, um jene Ziele zu erreichen, auf welche die EU sich nicht nur politisch, sondern auch **vertraglich** verpflichtet⁴ hat: Wohlergehen aller, Gerechtigkeit und sozialer Fortschritt.

Anhaltende bzw. ansteigende Unterschiede können leicht dazu führen, dass die Zustimmung zum europäischen Projekt schwächer wird, nachdem das Versprechen eines gemeinsamen Europas in Wohlstand nicht eingelöst wird. Je schneller die neu gewählten PolitikerInnen die sozialen Probleme in der EU angehen und einen Kurswechsel in der Wirtschaftspolitik vornehmen, desto größer ist die Chance, dem erodierenden Vertrauen der Menschen in der Union entgegenwirken zu können und Europa zu einem Einigungsprojekt zu machen. Es ist an der Zeit, endlich die richtigen Prioritäten zu setzen. Eine Möglichkeit dazu ist, die von der AK **vorgeschlagenen Einstiegsprojekte** in ein soziales, ökologisches und demokratisches Europa engagiert in Angriff zu nehmen.⁵

-
- ¹ EC: Employment and Social Developments in Europe 2013. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7684>. (21. Jänner 2014). Wenn nicht anders angegeben, beziehen sich alle genannten Fakten auf diesen Report.
 - ² Eurostat: Euro-Indikatoren, April 2014. Arbeitslosenquote des Euroraums bei 11,7%, EU-28 bei 10,4%. <http://ec.europa.eu/eurostat/help/new-eurostat-website> (abgerufen 31. November 2014)
 - ³ OECD: Society at a Glance 2014: OECD Social Indicators, OECD Publishing, Paris. http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/society-at-a-glance-2014_soc_glance-2014-en (18. März 2014)
 - ⁴ Europäische Union: Vertrag über die Europäische Union. <http://dejure.org/gesetze/EU/3.html> (abgerufen 27. Februar 2015).
 - ⁵ Wedl, Valentin: Europa in unsere Hände nehmen! <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/europa-in-unsere-haende-nehmen/> (20. Mai 2014).

Maßnahmen zur Senkung der Rekordarbeitslosigkeit

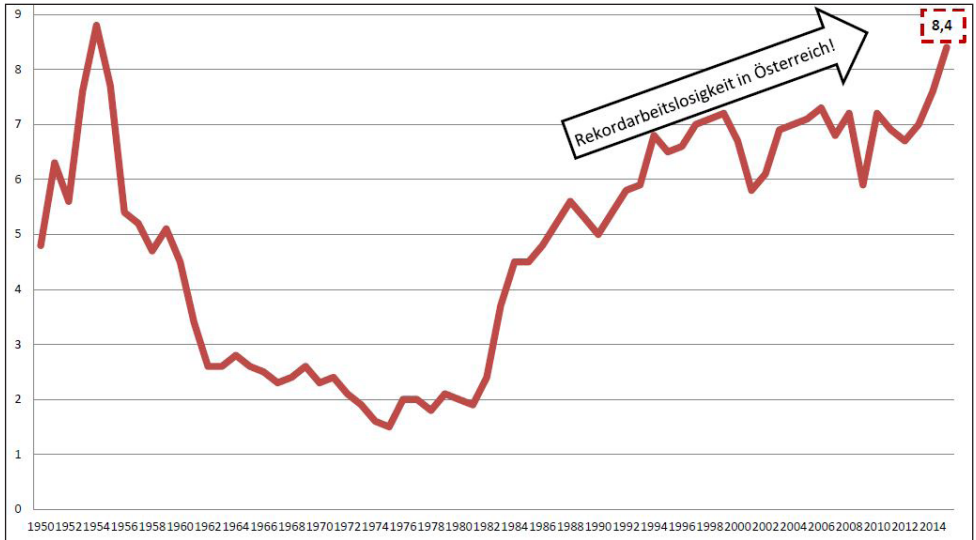
Dennis Tamesberger

Die im internationalen Vergleich günstigen Kennzahlen des österreichischen Arbeitsmarktes täuschen über die angespannte Situation in Österreich hinweg. Dadurch bleibt – trotz historischer Rekordarbeitslosigkeit – eine öffentliche Debatte aus, und umfassende Gegenstrategien werden nicht ergriffen. In der aktuellen Arbeitsmarktanalyse der AK **Oberösterreich**¹ wird das aktuelle Problemausmaß beschrieben und ein Maßnahmenbündel zur Senkung der Arbeitslosigkeit vorgeschlagen.

Rekordarbeitslosigkeit in Österreich

Seit Anfang 2012 steigt die Zahl der Arbeitslosen in Österreich kontinuierlich an. Im Jänner 2015 waren in Österreich 472.539 Personen entweder arbeitslos oder in Schulung. Hinzu kommen noch 6.011 Lehrstellensuchende. Im Vergleich zum Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise im Dezember 2008 stieg die Anzahl an Menschen ohne Beschäftigung (Arbeitslose und SchulungsteilnehmerInnen) um 151.926 Personen bzw. um 47,2 Prozent. Damit erreicht Österreich ein historisches Hoch bzw. einen negativen Rekordwert. Noch nie waren so viele Menschen ohne Beschäftigung. Dieser Umstand wird auch bei einer längerfristigen Betrachtung der Arbeitslosenquote offensichtlich. Im Jahr 2014 betrug die Arbeitslosenquote 8,4 Prozent. Lediglich im kriegsgeschädigten Österreich der Jahre 1953/54 war die Arbeitslosenquote höher als derzeit. Während die beträchtlichen Zuwächse bei der Arbeitslosigkeit im Jahr 2009 noch zu kräftigen gegensteuernden Impulsen der heimischen Wirtschaftspolitik führten, so besteht aktuell wenig Sensibilität und Bereitschaft, massiv gegen die Rekordarbeitslosigkeit anzukämpfen. Das geringe Problembewusstsein hängt zum einen mit dem gleichzeitigen Anstieg von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung zusam-

Entwicklung der Arbeitslosenquote in Österreich



(nationale Berechnungsmethode)

Vollbeschäftigung durch keynesianische Langfristperspektive

Um sich dem zentralen wirtschaftspolitischen Ziel der Vollbeschäftigung wieder anzunähern, erscheint neben einer aktiven Fiskal- und Konjunkturpolitik vor allem die Langfristperspektive von John Maynard Keynes (Beitrag **Carmen Janko**³) als hilfreich. Der bedeutende Ökonom prognostizierte für entwickelte Länder langfristig eine stagnative Wirtschaftsphase, in der durch Wirtschaftswachstum allein Vollbeschäftigung nicht mehr erreicht werden kann. Um dennoch langfristig Vollbeschäftigung zu ermöglichen, empfiehlt er drei wirtschaftspolitische Strategien. Erstens eine gleichmäßigere Einkommensverteilung. Dies würde den (sinnvollen) Konsum von unteren Einkommensgruppen fördern und gleichzeitig das Spar- bzw. Spekulationspotenzial der oberen Einkommensgruppen einschränken. Zweitens eine Ausdehnung der Staatsstätigkeit zulasten des Privatsektors. Damit verbunden sind auch höhere Steuer- und Abgabenquoten. Drittens eine schrittweise Verminderung der Arbeitszeit. Für John Maynard Keynes sind alle drei Strategien notwendig, um langfristig Vollbeschäftigung zu garantieren.

Maßnahmen zur Senkung der Rekordarbeitslosigkeit

Angesichts des Problemausmaßes und der keynesianischen Langfristprognose wird es ein Bündel an Maßnahmen brauchen, um die Arbeitslosigkeit signifikant zu senken. Sich nur auf einzelne Zielgruppen (z. B. jene mit dem höchsten Arbeitslosenanstieg) zu konzentrieren würde deutlich zu kurz greifen. Denn damit wird die Last der Arbeitslosigkeit lediglich von einer Gruppe auf eine andere verlagert, das generelle Problem der Arbeitsplatzknappheit wird damit aber nicht behoben. Zu empfehlen ist daher ein Offensivpaket, das sowohl wirtschafts- und arbeitsmarkt- als auch verteilungspolitische Maßnahmen umfasst. Die Eckpfeiler sind somit:

» Konjunkturbelebung

Zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit braucht Österreich ein Konjunkturbelebungsprogramm zur Ankurbelung der Wirtschaft und Beschäftigung sowie zur Genesung der öffentlichen Finanzen. Investitionen in den Sozialstaat haben vielfältige positive Auswirkungen und rechnen sich auch fiskalisch.⁴ **Arbeit fair teilen – kürzere Vollzeit**

Eine ausgewogenere Verteilung von Arbeit und Arbeitszeit ermöglicht eine beträchtliche Senkung der Rekordarbeitslosigkeit. Notwendig ist eine Reduktion der (Voll-)Arbeitszeit ohne Arbeitsverdichtung. Dies hat nicht nur positive Beschäftigungseffekte, sondern verbessert auch die Lebensbedingungen der ArbeitnehmerInnen und steigert gleichzeitig die Produktivität. Ein erster Schritt in diese Richtung wären die korrekte Abgeltung und der Abbau von Über- und Mehrarbeitsstunden durch Einführung einer Abgabe pro geleisteter Über- bzw. Mehrarbeitsstunde in Höhe von 1 Euro für die Betriebe sowie die sechste Urlaubswoche für alle.

» Kaufkraftstärkung durch Lohn- und Steuerpolitik

Ein höherer Mindestlohn ist ein taugliches Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Daher sollten die Mindestlöhne und -gehälter flächendeckend in allen Branchen bei den nächsten KV-Runden auf mindestens 1.500 Euro ange-

hoben werden, um die Massenkaufkraft zu stärken. Eine durch angemessene Beiträge der Reichen finanzierte Steuerentlastung für kleine und mittlere Einkommen ist sozial gerecht und auch wirtschaftlich sinnvoll.

» Verbesserungen bei sozialer Absicherung

Die Anhebung der Nettoersatzrate beim Arbeitslosengeld von 55 auf 75 Prozent sowie die Streichung der Partnereinkommensanrechnung bei der Notstandshilfe sind entscheidende Maßnahmen, damit die Geldleistungen aus der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung ihre existenzsichernde Funktion erfüllen. Ein höheres Arbeitslosengeld wirkt nicht nur armutsvermeidend für die Betroffenen, sondern hat auch positive Wirkungen auf den Konsum und somit für die Beschäftigung.

» Aktive Arbeitsmarktpolitik

Höherqualifizierung von Arbeitslosen muss einen höheren Stellenwert als kurzfristige Vermittlung auf Hilfs- oder Anlernjobs bekommen. Dazu sind die personellen Ressourcen des AMS und die finanziellen Mittel für die Qualifizierungsangebote aufzustocken. Niederschwellige Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem 2. Arbeitsmarkt sind auszubauen.

» Bonus-Malus-System

Das im Regierungsprogramm verankerte Bonus-Malus-Modell zur Förderung der Beschäftigung Älterer ist rasch zu implementieren. Entscheidend für den Erfolg ist, dass die Zielvorgaben ambitioniert und die finanziellen Anreize groß genug sind, damit die Betriebe tatsächlich mehr Ältere einstellen und ältere MitarbeiterInnen länger (bis zur Pension) beschäftigen.

» Mehr Einnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit

Für die Umsetzung der angeführten Maßnahmen sind mehr Finanzmittel erforderlich. Die Frage, wie die finanziellen Mittel für die Investitionen in die soziale Infrastruktur, in den Ausbau der Arbeitsmarktpolitik und die Stärkung der Kaufkraft aufgebracht werden können, ist mit der Einführung einer Finanztrans-

aktions-, einer Vermögenssteuer für Vermögensmillionäre und einer reformierten Erbschafts- und Schenkungssteuer mit einem hohen Freibetrag zu beantworten. Die Einführung einer Vermögenssteuer ab einer Million Euro netto in Österreich würde laut einer Studie der Universität Linz (JKU-Studie⁵) je nach Modell Einnahmen von zwei bis mehr als fünf Milliarden Euro erzielen. Betroffen davon sind nur die reichsten fünf bis acht Prozent der Haushalte.

Weiterführende Literatur:

Zinn, K.G. (2008): Die Keynesche Alternative. Beiträge zur Keyneschen Stagnationstheorie, zur Geschichtsvergessenheit der Ökonomik und zur Frage einer linken Wirtschaftsethik. Hamburg: VSA.

-
- ¹ AK OÖ: Der oberösterreichische Arbeitsmarkt im 4. Quartal 2013. Quartalsanalyse der AK Oberösterreich / Februar 2014. Schwerpunkt: Rekordarbeitslosigkeit in Österreich. http://media.arbeiterkammer.at/ooe/publikationen/arbeitsmarkt/quartal/B_2013_AM_Quartalsanalyse_4.pdf.
 - ² Wagner, Norman: Die Atypisierung der Arbeitswelt und ihre Folgen. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/die-atypisierung-der-arbeitswelt-und-ihre-folgen/> (16. September 2013).
 - ³ Janko, Carmen: Wachstum hat Grenzen. http://www.arbeit-wirtschaft.at/servlet/ContentServer?pagename=X03/Page/Index&n=X03_1.a_2010_06.a&cid=1276689753841 (abgerufen 11. März 2015).
 - ⁴ Pirklbauer, Sybille: Kinderbetreuung als Beschäftigungsmotor: Warum Investitionen auch aus wirtschaftlicher Sicht Sinn machen. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/kinderbetreuung-als-beschaeftigungsmotor-warum-investitionen-auch-aus-wirtschaftlicher-sicht-sinn-machen/> (7. März 2013).
 - ⁵ Presseunterlage der AK OÖ: Vermögen in Österreich (Teil 2)1: Aufkommenspotenzial einer Vermögenssteuer. http://media.arbeiterkammer.at/PDF/AK_Studie_Vermögenssteuer_1_2014.pdf (29. Jänner 2014).

Zeit für neue Arbeitszeiten

Susanne Haslinger

Die OECD hat in ihrer Studie „**Employment Outlook 2014**“¹ erstmals auch die Qualität der Arbeit in 32 OECD-Ländern untersucht und stellt Österreich gerade einmal die Note „mittelgut“ aus. Während wir mit einem vergleichsweise hohen Grad an Arbeitsplatzsicherheit und sozialer Absicherung punkten können, bedrohen lange Arbeitszeiten und hoher Zeitdruck zunehmend die psychische und physische Gesundheit.

270 Mio. Überstunden waren es, die Österreichs Beschäftigte 2013 leisteten. Hier müssen wir uns nicht mit „mittelgut“ begnügen, Österreich steht, laut **European Union Labour Force Survey 2011**², mit 41,8 Stunden durchschnittlicher Arbeitszeit pro Woche nahezu an der EU-Spitze, lediglich im Vereinigten Königreich wird mehr gearbeitet. EU-weit sind es nur 40,4 Stunden. Die OECD warnt vor erhöhten Burn-out-Raten, Depressionen und anderen stressbedingten Erkrankungen.

Gleichzeitig zeigen **aktuelle Berichte**³, dass bei der vorsichtigen Zunahme an Beschäftigten vor allem prekäre (und) Teilzeit-Arbeitsverhältnisse auf dem Vormarsch sind. Während also Druck, Flexibilitätsanforderungen und Gesundheitsbelastung für die einen steigen, arbeiten andere in einem Teilzeitjob, der die Existenz nicht sichern kann, oder sind gar arbeitslos.

Zwar ist das Risiko, in Österreich arbeitslos zu werden, nach wie vor weniger vehement als in anderen EU-Staaten. Insbesondere hat Österreich es noch am besten geschafft, durch die Krise zu kommen. Monat für Monat erreichen uns jedoch neue „Rekord“-Meldungen hinsichtlich der österreichischen Arbeitslosenquote. Zuletzt waren laut **AMS**⁴ im August 292.321 Personen arbeitslos gemeldet, Tendenz weiterhin steigend. Die Tatsache, dass Österreich nach wie vor

die niedrigste Arbeitslosigkeit in der EU hat, kann nicht länger darüber hinwegtäuschen, dass wir es nicht mehr schaffen, Arbeitslosigkeit (nur) mit herkömmlichen Mitteln und (realistischem) Wirtschaftswachstum zu bekämpfen.

Arbeit fair teilen

Moderne Arbeitszeit- und Arbeitsmarktpolitik muss sich an den Bedürfnissen der Menschen orientieren und zum einen jene, die arbeitsbedingt unter stetig steigendem Druck stehen, entlasten und andererseits durch eine faire Verteilung von Arbeit neue Arbeitsplätze schaffen.

Eine kluge Verkürzung der Vollarbeitszeit mit entsprechendem Lohnausgleich hat eine Reihe positiver Effekte:

- » eine gerechtere Verteilung von Erwerbsarbeit und somit weniger Arbeitslosigkeit
- » Arbeitsverhältnisse, die für die Beschäftigten gesünder sind, und damit auch eine Reduktion der Krankenstände aufgrund psychischer Belastungen
- » eine gerechtere Verteilung der bezahlten und unbezahlten (Care-)Arbeit unter den Geschlechtern und damit eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf
- » eine bessere Work-Life-Balance durch mehr Freizeit
- » die Berücksichtigung ökologischer und sozialer Ziele.

Zunächst gilt es, die geleisteten Überstunden auf Ausnahmefälle zu reduzieren. Ein Instrument hierfür wäre der von ÖGB und AK geforderte „Strafeuro“, der von Arbeitgebern pro Überstunde abgeführt werden muss, und eine Zweckwidmung dieser Einnahmen z. B. für arbeitsmedizinische Maßnahmen. Rein rechnerisch stecken bereits in den 270 Mio. geleisteten Überstunden über 150.000 Vollzeit Arbeitsplätze. Expertinnen und Experten gehen davon aus, dass mindestens ein Drittel davon auch konkret beschäftigungswirksam wäre, indem entweder neue Jobs geschaffen werden oder bestehende erhalten bleiben. Je nach betrieblichen Gegebenheiten kann dieser Anteil jedoch auch deutliche höher sein (z. B. in Schichtbetrieben).

In einem zweiten Schritt gilt es, die generelle wöchentliche Normalarbeitszeit (schrittweise) auf 35 Wochenstunden zu reduzieren, was je nach Modell mindestens (äußerst konservativ gerechnet) weitere 50.000 Arbeitsplätze schaffen kann⁵.

Der tatsächliche Beschäftigungseffekt einer Arbeitszeitverkürzung ist von verschiedenen Faktoren abhängig, wie z. B. der Höhe des Lohnausgleiches, dem Ausmaß der weiterhin geleisteten Überstunden und der Teilzeitquote, der Produktivitätsentwicklung und begleitenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (wie bspw. Schulungen, um ein entsprechendes Arbeitskräfteangebot sicherzustellen).

Mit einem klugen Modell der Arbeitszeitverkürzung, das auf branchenspezifische Erfordernisse Rücksicht nimmt, kann ein sinnvoller Lohnausgleich verbunden werden und können gleichzeitig Maßnahmen gegen eine zu befürchtende Arbeitsverdichtung geschaffen werden.

Krisenbekämpfung durch Arbeitszeitverkürzung – ein Erfolgsmodell

Einen nicht zu unterschätzenden Anteil am österreichischen Weg durch die Krise hatte eine vorübergehende Arbeitszeitverkürzung, v. a. in der Industrie: Was politisch als No-Go erscheint, ist über Kurzarbeit und das Solidaritätsprämienmodell jedoch nicht nur gängige Praxis, sondern sogar Erfolgsmodell. Hier erfolgt die Finanzierung in unterschiedlichem Ausmaß sowohl Arbeitgeber- und ArbeitnehmerInnen-seitig sowie durch die öffentliche Hand.

Mit ähnlichen Modellen kann eine Anschubfinanzierung für VorreiterInnen, die in ihrem Unternehmen eine Arbeitszeitverkürzung ermöglichen, bereitgestellt werden. Mit entsprechender Förderung eines Teils des Lohnausgleichs kann eine Teilhabe über Branchen und Betriebsgrößen hinweg sichergestellt werden und sowohl die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen als auch die Kaufkraft der ArbeitnehmerInnen sichergestellt werden.

Ein Teil eines derartigen Lohnausgleichs kann bereits dadurch finanziert werden, dass sich Krankenkassen und AMS enorme Kosten ersparen.

Flexibilität? Ja, aber im Sinne aller

Faire, moderne Arbeitszeiten haben viele Ansatzpunkte. Eine generelle Arbeitszeitverkürzung ist nur einer davon. Je nach Lebensphase und individueller Situation haben ArbeitnehmerInnen ganz unterschiedliche Bedürfnisse, denen das geltende Arbeitszeitregime nur selten Rechnung trägt.

Neben einer Reduktion der wöchentlichen Arbeitszeit gilt es, auch diesen Bedürfnissen durch Möglichkeiten zu Individualisierung der Arbeitszeit und Berücksichtigung der „Lebens(phasen)arbeitszeit“ als neue (zusätzliche) Dimension Rechnung zu tragen. Möglich ist dies z. B. über Ausweitung des Jahresurlaubs und Schaffung eines Rechtsanspruchs auf persönlich gestaltbare Auszeiten, z. B. über Sabbaticals oder die Möglichkeit – sofern betrieblich zumutbar –, einseitig zu reduzieren oder zu erhöhen. Besonders dringend gilt es auch, einen Ausgleich für besonders belastende Arbeit(szeiten) zu schaffen (z. B. Schichtarbeit, Nacht- und Wochenendarbeit, Tätigkeiten in der Pflege etc.).

In diesem Zusammenhang sind die Kollektivverträge als wesentliches Instrument, brancheneinheitlich und spezifisch Vorreiterrolle einzunehmen, zu nennen. Als prominentestes Beispiel sei hier der Vorstoß der Elektro- und Elektronikindustrie sowie der Stahlindustrie und des Bergbaus genannt, die 2013 die Möglichkeit geschaffen haben, unter gewissen Voraussetzungen – wie dem Abschluss einer Betriebsvereinbarung – anstelle der kollektivvertraglichen Ist-Lohn-Gehaltserhöhung **einen Freizeitanspruch im selben Ausmaß zu erwerben**⁶.

¹ OECD: OECD Beschäftigungsausblick 2014. <http://www.oecd.org/berlin/publikationen/employment-outlook-2014-AT.pdf> (abgerufen 3. März 2015).

² European Union Labour Force Survey 2011.

³ Wagner, Norman: Arbeitszeitverkürzung – ohne Lohnausgleich. http://blog.arbeit-wirtschaft.at/arbeitszeitverkuerzung_ohne_lohnausgleich (1. September 2014).

⁴ AMS: Monatsbericht 08/2014. <http://www.ams.at/ueber-ams/medien/arbeitsmarktdaten/berichte-auswertungen>

⁵ Vgl. Ausführliche Berechnungen bei Baumgartner, Joseff/Huber, Peter/Marterbauer, Markus/Seiler, Frederike/Walterskirchen, Erwald/Zwiener, Rudolf (2001): Beschäftigungswirkungen und ökonomische Effekte von Arbeitszeitverkürzungen. WIFO, Wien 2001. Überlegungen hierzu unter den geänderten Rahmenbedingungen im Jahre 2011 finden sich z. B. bei Marterbauer, Markus (2011): Zahlen bitte! Die Kosten der Krise tragen wir alle. Wien 2011.

⁶ Mehr dazu: Marterbauer, Markus: Bemerkenswerte Innovation: Die Freizeitoption im Kollektivvertrag. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/bemerkenswerte-innovation-die-freizeitoption-im-kollektivvertrag> (8. Jänner 2014).

Österreich und Deutschland: Angebot an Arbeitskräften prägt Arbeitslosenquote

Markus Marterbauer

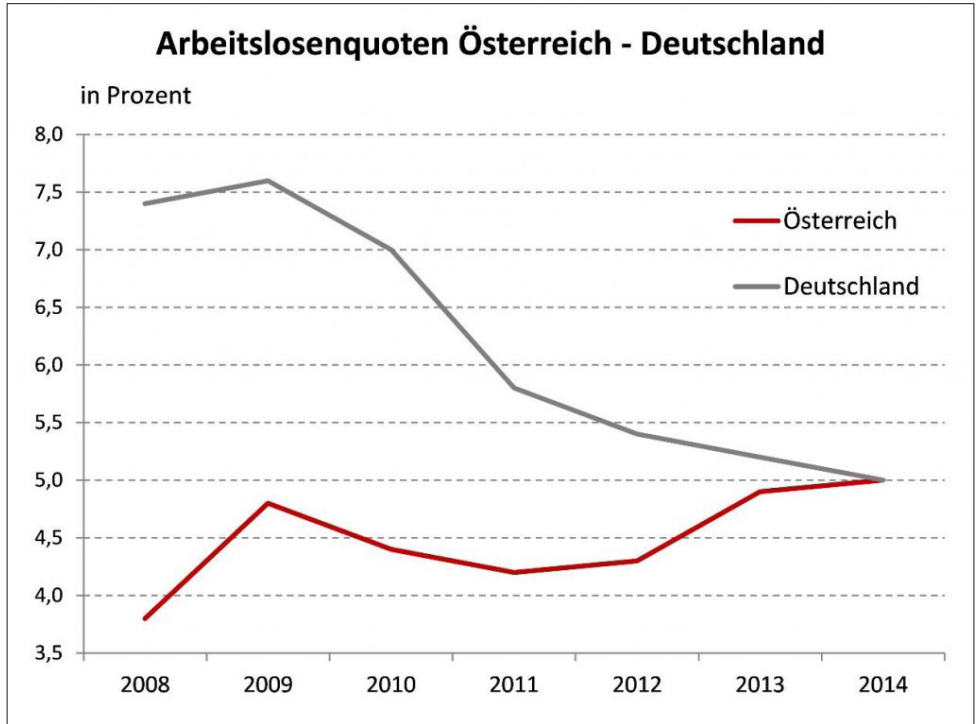
Österreich und Deutschland weisen Ende 2014 die niedrigsten Arbeitslosenquoten in der EU auf. Doch während bei uns die Arbeitslosigkeit steigt, fällt sie beim Nachbarn. Die üblichen Erklärungen über Arbeitsmarktreformen und wirtschaftlichen Erfolg greifen nicht. Vielmehr ist es die Entwicklung des Arbeitskräfteangebots, die den Unterschied ausmacht. Die Schlussfolgerungen liegen auf der Hand: Ohne Verkürzung der Arbeitszeit rückt Vollbeschäftigung in Österreich in weite Ferne.

Arbeitslosenquoten-Europameister: Österreich oder Deutschland?

Deutschland hat Österreich als das Land mit der niedrigsten Arbeitslosenquote der Europäischen Union abgelöst: **Zuletzt lag die EU-Arbeitslosenquote¹** in beiden Ländern bei knapp unter 5 Prozent der Erwerbspersonen, weit unter dem Durchschnitt der Eurozone von 11,4 Prozent. Allerdings näherten sich die beiden Länder diesem Niveau von unterschiedlicher Seite: Während die Arbeitslosigkeit in Österreich stetig von 3,8 Prozent im Jahr 2008 anstieg, ging jene Deutschlands von 7,5 Prozent zurück.

Die Standardökonomie ist in der Erklärung dieser Entwicklung rasch mit Antworten bei der Hand und beeinflusst öffentliche Meinung und politischen Diskurs entscheidend: Die niedrige und sinkende Arbeitslosigkeit wird in Deutschland mit wirtschaftlichem Erfolg und solider makroökonomischer Performance begründet, die auf hoher Wettbewerbsfähigkeit und erfolgreichen Arbeitsmarktreformen beruhe. So zuletzt im Jahresgutachten des **Sachverständigenrates²**, dessen Arbeitsmarktkapitel den Titel „Reformen des Arbeitsmarktes – ein wichtiger

Erfolgsbaustein“ trug. In Österreich wird die steigende Arbeitslosigkeit **von der WKÖ**³ mit schwacher gesamtwirtschaftlicher Entwicklung, fehlender Attraktivität des Wirtschaftsstandortes und Reformunwilligkeit begründet.



Quelle: Europäische Kommission (AMECO-Datenbank 12.2.2015).

Im Wesentlichen beruht diese Erklärung auf Unterschieden in der Arbeitskräftenachfrage: Hohes Wirtschaftswachstum und Arbeitsmarktderegulierung haben zu hoher Nachfrage nach Arbeitskräften in Deutschland und deshalb zu einem Rückgang der Arbeitslosigkeit geführt, Österreich weise die gegenteilige Entwicklung auf.

Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum ähnlich

Doch wie so oft stehen die empirischen Daten im Gegensatz zu orthodoxen ökonomischen Erklärungsmustern. Die deutsche und die österreichische Wirtschaft sind von 2007 bis 2013 etwa gleich rasch gewachsen (kumuliert Ö um real 3,7 Prozent und D um 3,3 Prozent), beide weit stärker als jene der Eurozone (-2 Prozent). Auf Basis der Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ist die Beschäftigung in Deutschland in diesem Zeitraum um 4,9 Prozent gestiegen, jene in Österreich um 6,1 Prozent (Eurozone -2,8 Prozent). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Beschäftigungsentwicklung laut VGR für Deutschland und die Eurozone weitgehend jener laut Labour Force Survey (LFS) entspricht; hingegen ist für Österreich der Anstieg um 1 ½ Prozentpunkte stärker, weil die VGR gegenüber dem LFS auch PendlerInnen aus Nachbarländern berücksichtigt.

Obwohl sich das Bruttoinlandsprodukt und die Zahl der Beschäftigten in Österreich ähnlich entwickelt haben wie in Deutschland, stieg die Zahl der registrierten Arbeitslosen in Österreich um ein Drittel, während sie in Deutschland um ein Viertel zurückging. Damit bricht die Erklärung auf Basis der erfolgreichen Arbeitsmarktreformen Deutschlands, die Gesamtwirtschaft und Arbeitsmarkt auf die Überholspur brachten, in sich zusammen. Denn die Arbeitskräftenachfrage war nicht die entscheidende Determinante der Entwicklung der Arbeitslosigkeit.

Bevölkerung: Deutschland schrumpft, Österreich wächst

Demgegenüber wird eine Erklärung, die die hohe Bedeutung des Arbeitskräfteangebots hervorhebt, durch die Daten gestützt. In Deutschland ist das Arbeitskräfteangebot zurückgegangen: Entscheidend war dabei die Entwicklung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, die von 2000 bis 2008 um 1 ½ Millionen Menschen (-2,7 Prozent) zurückging und seitdem konstant blieb (-140.000). Demgegenüber hat die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in Österreich von 2000 bis 2008 um 200.000 Menschen (+4 Prozent) zugenommen und seither um weitere 100.000.

Das ist primär das Ergebnis völlig unterschiedlicher Dynamik von Migration und grenzüberschreitendem Arbeiten. In Deutschland war die Immigration gering und hat erst zuletzt, vor allem aus den Krisenländern, etwas zugenommen. Der österreichische Arbeitsmarkt ist von starker Zuwanderung geprägt, vor allem aus Osteuropa, aber auch aus Deutschland. Deutsche stellen sogar die Nation mit dem stärksten Zuwachs in der Ausländerbeschäftigung in Österreich dar. Die Ursachen des starken Zustroms aus Deutschland auf den österreichischen Arbeitsmarkt dürften in höheren Mindestlöhnen, freiem Hochschulzugang und der Attraktivität Österreichs – und **vor allem Wiens**⁴ – als Wohn- und Arbeitsort liegen.

Die günstige Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland und Österreich in Relation zu jener der Eurozone während der Finanzkrise ist ohne Zweifel das Ergebnis einer stabileren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Der bemerkenswerte Rückgang der Arbeitslosigkeit in Deutschland, bei gleichzeitigem Anstieg in Österreich, ist allerdings das Ergebnis eines ungeplanten Rückgangs im Angebot an Arbeitskräften.

Ohne Arbeitszeitverkürzung kein Rückgang der Arbeitslosigkeit

Die wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen aus diesen Daten sind klar: Eine stabile gesamtwirtschaftliche Entwicklung ist eine notwendige Voraussetzung für sinkende Arbeitslosigkeit, hinreichend ist sie hingegen nicht. Bei kräftigem Anstieg des Angebots an Arbeitskräften kann steigende Beschäftigung mit steigender Arbeitslosigkeit einhergehen. Das Problem wird verschärft, wenn wie in Österreich seit Beginn der Finanzkrise die Beschäftigung mäßig wächst, das Arbeitskräfteangebot allerdings kräftig steigt.

Unter diesen Rahmenbedingungen hilft nur eine **Reduktion des Arbeitskräfteangebots durch eine Verkürzung der geleisteten Arbeitszeit**⁵. Diese ist ohnehin aus Gründen der Lebensqualität, Gesundheit und Vereinbarkeit **notwendig**⁶, erweist sich aber auch als taugliches Instrument der Sicherung von Beschäftigung und Verringerung der Arbeitslosigkeit. Die Gewerkschaften haben

jüngst soziale Innovationskraft bewiesen, indem sie in einigen Branchen **kollektivvertragliche Möglichkeiten der Arbeitszeitverkürzung im Weg der Freizeitoption**⁷ umgesetzt haben. Weitere Impulse sind notwendig, etwa durch die Ausweitung der Bildungskarenzen und des gesetzlichen Urlaubsanspruchs oder die Verteuerung der Überstunden. Eine gezielte Verkürzung der Arbeitszeit stellt ein wirkungsvolles und unverzichtbares Instrument auf dem Weg zur Vollbeschäftigung dar.

¹ Eurostat: Pressemitteilung: Arbeitslosenquote des Euroraums bei 11,4 %. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6581672/3-30012015-AP-DE.pdf/3894cb84-b8b5-4733-965c-9020541999e6> (30. Jänner 2015).

² Sachverständigenrat: <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/273.html> (16. Februar 2015).

³ Pressemitteilung der WKÖ: Wachstums- und Beschäftigungsimpulse, nicht Strafen für Betriebe sind Voraussetzung für Trendwende am Arbeitsmarkt. http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20141201_OTS0178/wkoe-wachstums-und-beschaeftigungsimpulse-nicht-strafen-fuer-betriebe-sind-voraussetzung-fuer-trendwende-am-arbeitsmarkt (1. Dezember 2014).

⁴ Himpele, Klemens: Wachsende Stadt in Zeiten des Sparens. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/wachsende-stadt-in-zeiten-des-sparens/> (11. Februar 2014).

⁵ Kainrath, Verena: Mehr Jobs durch kürzere Arbeitszeit. <http://derstandard.at/2000011239174/Arbeitslose-Mehr-Jobs-durch-kuerzere-Arbeitszeit> (4. Februar 2015).

⁶ Haslinger, Susanne: Zeit für neue Arbeitszeiten. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/zeit-fuer-neue-arbeitszeiten/> (25. September 2014).

⁷ Marterbauer, Markus: Bemerkenswerte Innovation: Freizeitoption im Kollektivvertrag. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/bemerkenswerte-innovation-die-freizeitoption-im-kollektivvertrag/> (8. Jänner 2014).

Jugendarbeitslosigkeit: Was wirkt dagegen?

Dennis Tamesberger

Die jüngsten Arbeitslosenzahlen der europäischen Statistikbehörde Eurostat lassen wieder aufhorchen, zumindest kurzfristig. Wieder ist die Zahl der Arbeitslosen gestiegen. Wieder sind es die Jugendlichen, die besonders betroffen sind. Und wieder wird nichts getan.

Hingegen entsteht ein allgemeines Gewöhnen an das hohe Arbeitslosenniveau und eine Gleichgültigkeit gegenüber den Schicksalen, die sich hinter den Zahlen verbergen. Es ist eine grausame Gleichgültigkeit, die unsere Demokratie gefährden kann, wie uns die Geschichte lehrt. Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit oder – positiv formuliert – Kampf für Vollbeschäftigung als wirtschaftspolitisches Ziel scheint verschwunden zu sein. Ein Fehler. John Maynard Keynes (2009 [1936]: 314) formulierte es so: „Die hervorstechenden Fehler der Wirtschaftsgesellschaft, in der wir leben, sind ihr Versagen, für Vollbeschäftigung zu sorgen, und ihre willkürliche und ungerechte Verteilung des Reichtums und der Einkommen.“ Mit dieser Diagnose wirft er zwei gesellschaftliche Krankheiten auf, deren Ursache und Heilung wechselseitig miteinander verbunden sind.

Zeit zum Handeln: Arbeitslosigkeit auf historischem Hoch

Im Jahr 2014 waren 5,144 Millionen Jugendliche in der Europäischen Union arbeitslos. Dies ist einer der höchsten Werte, seit es Aufzeichnungen für die EU-28 von Eurostat gibt (seit dem Jahr 2000). Im Vergleich zum Vorkrisenniveau im Jahr 2008 sind derzeit um rund 900 Millionen mehr Jugendliche arbeitslos. Besonders problematisch ist die Dauerhaftigkeit der Arbeitslosigkeit. Die letzten **verfügbaren Daten**¹ (2013) zeigen, dass 34,2 Prozent der arbeitslosen Jugendlichen bereits zwölf Monate oder länger arbeitslos sind. Hochgerechnet sind dies

rund 1,8 Millionen Jugendliche, die bereits ein Jahr oder länger arbeitslos sind. Im Hinblick auf die Langzeitarbeitslosigkeit treten deutliche Unterschiede in den Mitgliedstaaten auf. So weist die Slowakei mit 61,3 Prozent den höchsten Anteil an langzeitarbeitslosen Jugendlichen auf, gefolgt von Italien (53,3 Prozent), Griechenland (52 Prozent) und Kroatien (50,7 Prozent). Die niedrigsten Anteile an langzeitarbeitslosen Jugendlichen verzeichnen die Länder Finnland (5,3 Prozent), Schweden (6,9 Prozent) und Dänemark (10,1 Prozent). In Österreich liegt der Anteil bei 14,8 Prozent. Auffallend ist, dass die skandinavischen Länder deutlich höhere Jugendarbeitslosenquoten als Österreich oder Holland haben, es ihnen aber gelingt, Jugendliche wieder relativ schnell in den Arbeitsmarkt oder ins Bildungssystem zu integrieren. Bei all den Daten sind Jugendliche in Schulungen oder Jugendliche, die aufgrund der Aussichtslosigkeit am Arbeitsmarkt nicht mehr nach Arbeit suchen, nicht berücksichtigt. Sie fallen aus der internationalen Definition von Arbeitslosigkeit heraus, da sie entweder keine Arbeit suchen oder in den nächsten zwei Wochen keine Arbeit aufnehmen können.

Als Ergänzung zu den traditionellen Arbeitsmarktindikatoren erhebt Eurostat neuerdings die Anzahl bzw. den Anteil an **NEET-Jugendlichen (not in employment, education or training)**². Sie sind zum Befragungszeitpunkt weder in Beschäftigung noch in (Aus-)Bildung oder in einer Trainingsmaßnahme. Der Indikator verweist nicht nur auf arbeitslose Jugendliche, sondern auch auf erwerbslose Personen, die aus verschiedensten Gründen, z. B. aufgrund von Krankheit, Betreuungspflichten, Perspektivenlosigkeit etc., derzeit keine Arbeit suchen und/oder nicht verfügbar sind.

Im Jahr 2013 lag die NEET-Rate in der Europäischen Union bei 13 Prozent und es waren hochgerechnet rund 7,6 Millionen Jugendliche zwischen 15 und 24 Jahren weder im Beschäftigungs- noch im (Aus-)Bildungssystem integriert. Im Vergleich zum Vorkrisenniveau (im Jahr 2008) ist die NEET-Rate in der Europäischen Union um 2,2 Prozentpunkte angestiegen. Österreich hatte im Jahr 2013 mit 7,1 die fünftniedrigste NEET-Rate in der Europäischen Union. Die höchsten NEET-Raten hatten Italien (22,2 Prozent), Bulgarien (21,6 Prozent), und Griechenland (20,4 Prozent) (Quelle: **Eurostat**³).

Folgen von Jugendarbeitslosigkeit

Arbeitslosigkeit generell, aber insbesondere in jungen Jahren, hat weitreichende negative Folgen für die Betroffenen. Die Jugendphase ist ein sensibler Lebensabschnitt, geprägt von Sozialisation und Identitätsfindung. Erwerbstätigkeit und (Aus-)Bildung können hier eine wesentliche Rolle spielen. Auf der anderen Seite können längerfristige Arbeitslosigkeitserfahrungen bei Jugendlichen im späteren Leben noch zu einer geringeren Lebens- und Arbeitszufriedenheit, zu einem schlechteren Gesundheitszustand, zu geringeren Einkommenschancen und zu einem erhöhten Arbeitslosigkeitsrisiko führen. Handlungsbedarf ist aber nicht nur aufgrund der individuellen Schicksale und der volkswirtschaftlichen Kosten, sondern vor allem aufgrund der politischen und sozialen Risiken, die mit einer anhaltend hohen Jugendarbeitslosigkeit verbunden sind, angezeigt. Junge Menschen, die keinen Platz in der Gesellschaft haben und deren Probleme vom politischen System nicht gelöst werden, werden sich von diesem System abwenden.

Soziale Stabilität gefährdet

Im aktuellen World of Work Report 2013 verweist die ILO (**International Labour Organisation**)⁴ erneut auf einen Anstieg an sozialer Instabilität. Sie misst dies anhand des Social Unrest Index, wo die Zufriedenheit der Bevölkerung regelmäßig abgefragt wird. Berücksichtigt werden hier das Vertrauen in nationale Regierungen, der Arbeitsmarkt, Lebensstandards und die Freiheit zu einem selbstbestimmten Leben sowie der Zugang zum Internet. Je höher der Index, desto geringer ist die Zufriedenheit der Bevölkerung. Im Vergleich zum Vorkrisenniveau (2006/2007) war mit zwölf Prozentpunkten weltweit der höchste Anstieg in der Europäischen Union. In geringerem Ausmaß stieg der Index im Mittleren Osten, Nordafrika und Südasiens. Hingegen nahm der Index in Lateinamerika und der Karibik, der Sub-Sahara-Afrika und in Süd- bzw. Südostasien ab. Den starken Anstieg in der Europäischen Union führt die ILO auf die Kürzungs- und Sparpolitik und deren Auswirkungen auf die Lebenszufriedenheit der Bevölkerung zurück.

Beschäftigungsinitiative für junge Menschen

Nach fast fünf Jahren Wirtschaftskrise und anhaltend hoher Jugendarbeitslosigkeit schlägt die Europäische Kommission eine Beschäftigungsinitiative für junge Menschen vor. Hierfür sind im Zeitraum 2014–2020 Mittel in Höhe von 6 Mrd. Euro bereitgestellt. Nach dem österreichischen Vorbild sollen Jugendgarantien in den Mitgliedstaaten eingeführt werden, damit arbeitslose junge Menschen innerhalb von vier Monaten ein Angebot auf eine Arbeitsstelle, eine Ausbildung oder ein Praktikum erhalten. Auch wenn diese Initiative zu begrüßen ist, erscheint die Finanzierung fragwürdig. Die Gesamtkosten der Jugendgarantie werden von der ILO⁵ allein für die Eurozone auf 21 Mrd. Euro geschätzt. Dass jene Länder, die die höchsten Jugendarbeitslosenraten aufweisen, die Kosten nicht allein tragen können, ist offensichtlich.

Vollbeschäftigung muss das Ziel sein

Auf die Frage, wie Jugendarbeitslosigkeit bekämpft werden kann, gibt es eine einfache Antwort. Es braucht mehr Jobs. Hierfür ist es notwendig, in der europäischen Wirtschaftspolitik Vollbeschäftigung wieder als Ziel oder noch besser als vorrangiges Ziel zu verankern. Im Hinblick auf die Jugendarbeitslosigkeit sollte die Halbierung das Ziel für die Europäische Union sein. Wenn sich die EU-Wirtschaftspolitik nur am Ziel der Budgetkonsolidierung orientiert, bleiben keine Handlungsspielräume zur Bekämpfung der (Jugend-)Arbeitslosigkeit. Denn in einer Rezession sind wachsende öffentliche Schuldenstände „eine notwendige und wünschenswerte Begleiterscheinung einer beschäftigungsorientierten Politik“ (Rothschild 1990: 160). Bei dem aktuellen Problemausmaß darf auch nicht mehr gekleckert werden. Es braucht umfassende Investitionsprogramme zu Ankurbelung der Konjunktur und zur Schaffung von Beschäftigung. Notwendig sind in vielen Mitgliedstaaten öffentliche Investitionen in den Ausbau der sozialen und ökologischen Infrastruktur. Für Österreich zeigen beispielsweise **Buxbaum/Pirklbauer**⁶, dass durch einen Ausbau der Kinderbetreuungsplätze sich nicht nur die Betreuungssituation verbessert und neue Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen, sondern auch, dass die Investitionskosten innerhalb

von vier Jahren wieder ins Budget zurückfließen. Letztendlich wird es zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit auch eine verstärkte Umverteilung von Einkommen und Vermögen benötigen. Dies ist nicht nur ein Solidaritätsakt, sondern ist vor allem zur Stimulierung der Wirtschaftsnachfrage notwendig.

Weiterführende Literatur:

Forrester, Vivane (1997): Der Terror der Ökonomie. Wien: Paul Zsolnay Verlag.

Rothschild, Kurt W. (1990): Arbeitslose: Gibt es die? Ausgewählte Beiträge zu den ökonomischen und gesellschaftspolitischen Aspekten der Arbeitslosigkeit. Marburg: Metropolis.

¹ Eurostat: Langzeitarbeitslose (12 Monate und länger) als Prozentsatz der gesamten Arbeitslosigkeit, nach Geschlecht, Alter und Staatsangehörigkeit (%). http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_upgan&clang=de (Aktualisierung: 4. März 2015).

² Tamesberger, Dennis: Was sagt uns der NEET-Indikator? <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/was-sagt-uns-der-neet-indikator/> (22. Oktober 2013).

³ Eurostat: Nichterwerbstätige Jugendliche, die weder an Bildung noch an Weiterbildung teilnehmen, nach Geschlecht und Alter (NEET Rate). http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=edat_lfse_20&clang=de (Aktualisierung: 7. Jänner 2015).

⁴ ILO: ILO World of Work Report 2013: EU Snapshot. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_209607.pdf (abgerufen 11. März 2015).

⁵ Europäische Kommission. Memo: Youth employment: Commission proposes package of measures – frequently asked questions. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-938_en.htm (5. Dezember 2012).

⁶ Pirklbauer, Sybille: Kinderbetreuung als Beschäftigungsmotor. Warum Investitionen auch aus wirtschaftlicher Sicht Sinn machen. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/kinderbetreuung-als-beschaeftigungsmotor-warum-investitionen-auch-aus-wirtschaftlicher-sicht-sinn-machen/> (7. März 2013).

Stichwort Jugendarbeitslosigkeit

Wie öffentliche Auftragsvergabe beitragen kann, eines der drängendsten europäischen Probleme zu lösen

Walter Gagawczuk

Der kürzlich ins Leben gerufenen europäischen Jugendgarantie, mit der jungen Menschen ein Ausbildungsplatz gesichert werden soll, fehlen konkrete Maßnahmen und das institutionelle Umfeld, um sie tatsächlich wirksam zu machen. Dabei gäbe es sehr wohl Möglichkeiten, den guten Absichten auch konkrete Taten folgen zu lassen. Ein Vorschlag: Man sollte eine öffentliche Auftragsvergabe davon abhängig machen, dass das Unternehmen eine bestimmte Anzahl von Ausbildungsplätzen anbietet. Mit relativ geringem Einsatz öffentlicher Ressourcen könnten so große Effekte am Arbeitsmarkt für junge Menschen erreicht werden.

Die Ausgangssituation:

Die Situation der Jugendarbeitslosigkeit in den europäischen Krisenländern ist überaus besorgniserregend. Die aktuellsten Zahlen dazu (November 2014) sind 49,8 Prozent in Griechenland, 53,5 Prozent in Spanien und 34,5 Prozent in Portugal. In den Regionen Ceuta (Spanien) und Dytiki Makedonia (Griechenland) liegt die Jugendarbeitslosigkeit (Zahlen von 2013) sogar bei über 70 Prozent.

Die negativen Folgen für die Betroffenen, die Gesellschaft, die Wirtschaft und vor allem für die Zukunft sind evident. Rasches und wirksames Handeln ist notwendig.

Im Dezember 2012 hat die Europäische Kommission eine Mitteilung mit dem Titel „Junge Menschen in Beschäftigung bringen“ veröffentlicht. Herzstück dieser Mitteilung ist eine sogenannte Jugendgarantie: Junge Menschen sollen binnen vier Monaten nach ihrem Abgang von der Schule oder nach einem Ar-

beitsplatzverlust ein gutes Angebot für einen Arbeitsplatz, eine Weiterbildung oder eine Ausbildungs- bzw Praktikumsstelle erhalten. So begrüßenswert diese Jugendgarantie an sich auch ist, es fehlt – um beim Bild mit dem Herz zu bleiben – das Blut (konkrete Maßnahmen), und auch der Körper (das institutionelle Umfeld) muss erst entsprechend angepasst werden. An Maßnahmen enthält die Mitteilung leider nur wenig, und den institutionellen Rahmen überlässt sie *expressis verbis* den Mitgliedstaaten.

Beim Gipfel Ende Juni 2013 wurde die Jugendgarantie durch eine Jugendbeschäftigungsinitiative ergänzt. 6 Mrd. Euro sollen in den Jahren 2014 und 2015 in den Regionen mit einer Jugendarbeitslosigkeit mit mehr als 25 Prozent eingesetzt werden. Anfang Juli wurde dieser Betrag noch um 2 Mrd. Euro aufgestockt. Ob 6 oder 8 Mrd. Euro – der Betrag wird von vielen als unzureichend bzw. als Tropfen auf den heißen Stein beurteilt. Von der ILO werden die Kosten für eine vollständige Umsetzung der Jugendgarantie in der Eurozone mit 21 Mrd. geschätzt.

Die öffentliche Auftragsvergabe als sozialpolitisches Instrument:

Die Idee, öffentliche Aufträge davon abhängig zu machen, dass die Unternehmen Lehrstellen bzw. Ausbildungsplätze für Jugendliche zur Verfügung stellen, ist nicht neu. Bereits in einer **Mitteilung der Kommission**¹ aus dem Jahre 2001 wird angeführt, dass der Auftraggeber über eine breite Palette von Möglichkeiten verfügt, um Vertragsklauseln im sozialen Bereich festzulegen. Als Beispiel werden dabei u. a. Schulungsmaßnahmen für Jugendliche genannt. Auch im Leitfaden für die Berücksichtigung sozialer Belange² im öffentlichen Beschaffungswesen aus dem Jahre 2010 wird die Förderung der Jugendbeschäftigung angeführt.

Wann, wenn nicht jetzt?

Den Zuschlag eines öffentlichen Auftrags davon abhängig zu machen, dass das Unternehmen eine bestimmte Anzahl von Ausbildungsplätzen zur Verfü-

gung stellt, ist prinzipiell auch jetzt schon möglich. Trotzdem passiert das nicht. **Die Gemeinde Wien**³, die bei öffentlichen Aufträgen verstärkt Lehrbetriebe bei Direktvergaben berücksichtigt, dürfte da eine Ausnahme sein. Es genügt daher offenkundig nicht, dass die öffentlichen Auftraggeber den Zuschlag von der Bereitstellung von Ausbildungsplätzen berücksichtigen können. Ein „Können“ reicht nicht.

Aber was spricht eigentlich dagegen, aus der bloßen Möglichkeit eine Verpflichtung zu machen? Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat bereits 2009 in einer **Stellungnahme**⁴ angemerkt, dass öffentliche Auftragsvergaben ein soziales Gesicht bekommen würden, „wenn die Berücksichtigung bestimmter sozialer Gesichtspunkte nicht bloß ermöglicht, sondern darüber hinaus verbindlich vorgeschrieben wird“. Wann wäre also der richtige Zeitpunkt, wenn nicht jetzt?

Was könnten nun Eckpunkte einer derartigen Verpflichtung sein?

In einem ersten Schritt sollten alle Mitgliedstaaten bzw. Regionen mit einer Jugendarbeitslosigkeit von mehr als 25 Prozent erfasst werden⁵. In weiterer Folge könnte dann der Prozentsatz schrittweise reduziert werden.

Pro 50 Beschäftigte im Unternehmen sollte dann zumindest ein Ausbildungsplatz bestehen. Ist dies nicht der Fall, dann kann das Unternehmen keinen öffentlichen Auftrag erhalten. Zum Einschleifen der Regelung könnte in der Anfangsphase, also etwa in den ersten beiden Jahren, eine Bevorzugung der ausbildenden Unternehmen statt eines Ausschlusses der nicht ausbildenden im Vergabeverfahren erfolgen.

Die Ausbildungsplätze müssten natürlich bestimmte qualitative Kriterien erfüllen. Hier wäre es sinnvoll, dass die europäische Ebene grobe Kriterien vorgibt und die Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der jeweiligen nationalen Rahmenbedingungen diese Kriterien verfeinern. Keinesfalls sollen über diesen Weg schlechte und nicht nachhaltige Jobs gefördert werden.

Effekt und Vorteile

Der Hebel, der damit in Gang gesetzt werden würde, wäre nicht zu unterschätzen. Öffentliche Aufträge entsprechen etwa 12–15 Prozent des Bruttosozialproduktes. Pi mal Daumen geschätzt würde ich behaupten, dass ca. jedes dritte Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten damit spekuliert, sich irgendwann an einer öffentlichen Ausschreibung zu beteiligen, und jedes zehnte mittelständige Unternehmen (50 bis 250 Beschäftigte). Keine Ausbildungsplätze anzubieten wäre daher für sehr viele Unternehmen ein potenzieller Wettbewerbsnachteil. Würde man die Regelung auch auf öffentliche Förderungen ausweiten, dann wäre die Wirkung noch wesentlich größer.

Bei den Vorteilen wäre vorrangig anzuführen, dass sich die Kosten der öffentlichen Hand in Grenzen halten. Natürlich wären gewisse Begleitmaßnahmen, wie etwa Aufbau der entsprechenden Institutionen, Eingliederungsbeihilfen für bestimmte Fälle etc. erforderlich. Möglicherweise würden sich die Anforderungen auch geringfügig beim Preis des öffentlichen Auftrags auswirken. Im Vergleich zu rein staatlich getragenen Maßnahmen wären die Kosten aber weitaus geringer.

Die Maßnahme könne wesentlich dazu beitragen, ein duales Ausbildungssystem aufzubauen. Ein duales Ausbildungssystem im Sinne einer Ausbildung als Lehrling im Betrieb und in der Berufsschule gibt es bekanntlich in der EU nur in Deutschland und Österreich. Deutschland und Österreich sind auch die Länder in Europa mit der geringsten Jugendarbeitslosigkeit. Es gibt daher Bemühungen, das System der dualen Ausbildung als Erfolgsmodell in andere europäische Länder zu exportieren. Die Verpflichtung, bei öffentlichen Aufträgen auch Ausbildungsplätze anzubieten, würde sich gut mit dem Aufbau eines dualen Ausbildungssystems verbinden lassen. Dass dies nicht innerhalb weniger Monate möglich ist und auch nicht 1:1 von Österreich oder Deutschland übernommen werden kann, liegt auf der Hand.

Es ist davon auszugehen, dass ein Teil der Jugendlichen im Unternehmen, wo sie ausgebildet werden, auch nach der Ausbildung als Arbeitnehmerin oder Ar-

beitnehmer weiterbeschäftigt werden. Die Suche nach einem Arbeitsplatz nach erfolgter Ausbildung erübrigt sich also für diese.

Abschließend nochmals, weil wesentlich: Die Erfahrung zeigt, dass es nicht genügt, wenn die Berücksichtigung bestimmter sozialer Gesichtspunkte bei der öffentlichen Auftragsvergabe bloß ermöglicht wird. Es wird sich erst dann etwas ändern, wenn dies verpflichtend ist. Dann jedoch kann diese Maßnahme ein wichtiger Beitrag zur Bekämpfung der erschreckend hohen Jugendarbeitslosigkeit in Europa sein.

-
- ¹ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften: Interpretierende Mitteilung der Kommission über die Auslegung des gemeinschaftlichen Vergaberechts und die Möglichkeiten zur Berücksichtigung sozialer Belange bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0566:FIN:DE:PDF> (28. November 2001).
 - ² Europäische Kommission: Sozialorientierte Beschaffung. Ein Leitfaden für die Berücksichtigung sozialer Belange im öffentlichen Beschaffungswesen. (Oktober 2010).
 - ³ Presseaussendung des SPÖ-Klubs Wien: Lehrbetriebe auch bei Auftragsvergaben auf EU-Ebene berücksichtigen! http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20130531_OTS0068/sp-peschek-lehrbetriebe-auch-bei-auftragsvergaben-auf-eu-ebene-beruecksichtigen (4. Juni 2013).
 - ⁴ Amtsblatt der Europäischen Union. Eine erneuerte Sozialagenda: Chancen, Zugangsmöglichkeiten und Solidarität im Europa des 21. Jahrhunderts. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:182:0065:0070:DE:PDF> (4. August 2009).
 - ⁵ Anmerkung: Das würde derzeit Spanien, Griechenland, Kroatien, Italien, Zypern, Portugal, die Slowakei und Frankreich bzw. 111 Regionen in Europa betreffen.

Mehr Beschäftigung durch höhere öffentliche Ausgaben?

Sebastian Gechert

Während der Finanz- und Wirtschaftskrise haben weltweit Staaten Konjunkturpakete aufgelegt, um die tiefe Rezession abzumildern, ehe sie zur Sparpolitik übergegangen sind. Beides führte zu lebhaften Diskussionen über die Wachstums- und Beschäftigungswirkungen aktiver Budgetpolitik. Diese Diskussion ist zu begrüßen, denn sie hat auch zu einer Vielzahl ernsthafter akademischer Studien geführt, die die Wirkung öffentlicher Ausgaben- und Einnahmenänderungen untersuchten. Überwiegend kommen sie zum Ergebnis, dass Ausgabenkürzungen (bzw. Konjunkturpakete) einen wesentlichen negativen (bzw. positiven) Einfluss auf Wachstum und Beschäftigung haben – insbesondere wenn sie Investitionen betreffen.

Multiplikatoreffekte entscheidend für Effektivität der Budgetpolitik

Zentrales Maß bei der Untersuchung der Wirkung von Konjunktur- oder Sparpaketen ist der sogenannte Multiplikatoreffekt der Fiskalpolitik auf das Wirtschaftswachstum. Der Multiplikator gibt an, um wie viel Euro sich das Bruttoinlandsprodukt ändert, wenn der Staat seine Ausgaben- oder Einnahmenpolitik um einen Euro verändert. Er misst also die Effektivität eines fiskalischen Stimulus bzw. die Schädlichkeit einer Konsolidierungsmaßnahme. Ein Multiplikator von 1,5 bedeutet z. B., dass bei einer zusätzlich investierten Milliarde für öffentliche Infrastruktur das BIP um 1,5 Mrd. Euro steigt.

Die Bandbreite der Ergebnisse in der Literatur ist dabei recht groß. Am unteren Ende finden vereinzelte Studien negative Multiplikatoren, die einen

Schrumpfungseffekt durch expansive Maßnahmen bzw. einen Wachstumseffekt durch Sparmaßnahmen bedeuten. Am oberen Ende findet man sehr hohe positive Multiplikatoren, die implizieren, dass Konjunkturpakete sich über ihre Beschäftigungs- und Wachstumswirkung – und dementsprechend steigende Steuereinnahmen – größtenteils selbst finanzieren; das bedeutet auch: Sparversuche scheitern bei hohen Multiplikatoren an der selbst verursachten Wachstumsverlangsamung, während sie gleichzeitig mit hohen sozialen Kosten verbunden sind.

Breiter Studienvergleich statt selektiver Auswahl

Grund genug, die Vielzahl der Ergebnisse systematisch auszuwerten und wenn möglich daraus stilisierte Fakten abzuleiten, anstatt sich selektiv einzelne herauszupicken. Dabei stellt sich natürlich zentral die Frage, welche Maßnahmen auf der Einnahmen- und Ausgabeseite des staatlichen Budgets am stärksten wirken.

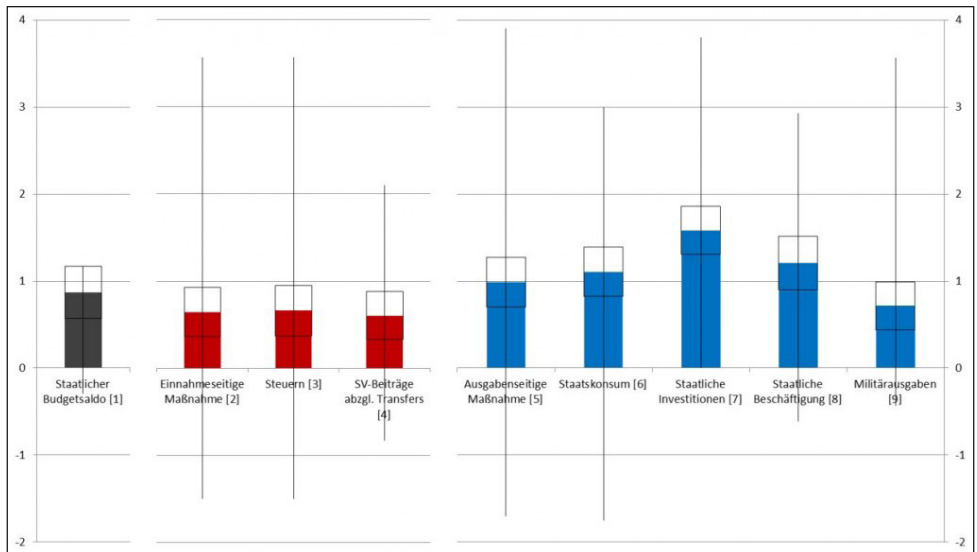
Eine sogenannte Meta-Regressions-Analyse kann hier Licht ins Dickicht bringen. Dabei werden die Ergebnisse und Eigenschaften einer Vielzahl von Studien zu diesem Thema gesammelt und mithilfe statistischer Methoden systematisch ausgewertet. Am Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) haben wir im Rahmen einer solchen Analyse 104 Studien ausgewertet, die zum überwiegenden Teil in internationalen Fachzeitschriften erschienen sind und nicht weniger als 1.069 Multiplikatorwerte umfassen (**Gechert 2013¹, Horn et al. 2014²**).

Die in den Studien berichteten Multiplikatoreffekte werden auf verschiedene Einflussgrößen, wie z. B. die Art des fiskalischen Impulses (also z. B. Investitionskürzung, Steuersenkung, Militärausgabensenkung) und weitere Kontrollgrößen (Eigenschaften der Stichprobe, wie untersuchte Region oder abgedeckter Zeitraum; verwendete Methoden, die Art der Berechnung des Multiplikators etc.), zurückgeführt. So können die Wirkungen verschiedener fiskalpolitischer Maßnahmen, bereinigt von anderen überlagernden Einflüssen, miteinander verglichen werden.

Welche Impulse wirken am stärksten?

Folgende Abbildung fasst unsere Ergebnisse grafisch zusammen, wobei die farbigen Balken den Durchschnittswert der jeweiligen Multiplikatoren angeben (die umrahmten Rechtecke stellen die zentrierte Standardabweichung um diesen Durchschnitt dar, die vertikalen Linien zeigen die Spannweite der beobachteten Werte).

Multiplikatoren für verschiedene fiskalische Impulse



Quelle: Eigene Berechnungen.

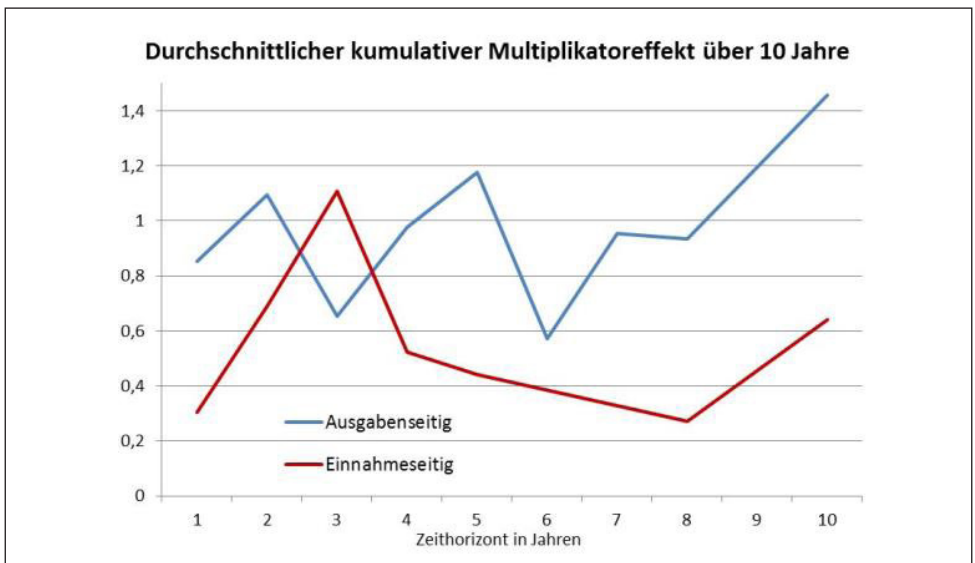
Folgende Schlussfolgerungen lassen sich ziehen:

- » Erhöht der Staat seine allgemeinen Ausgaben um 1 Euro, dann steigt die Wirtschaftsaktivität im Durchschnitt in etwa um denselben Betrag. Der Multiplikatoreffekt bei Staatsausgaben liegt also nahe eins. Im Umkehrschluss bremsen Ausgabenkürzungen das Bruttoinlandsprodukt auch in etwa im Verhältnis 1:1.
- » Von den ausgabenseitigen Maßnahmen haben Investitionen die stärksten Effekte. Ein zusätzlicher Euro öffentlicher Investitionen bewirkt ein Wirtschaftswachstum von 1,30 bis 1,80 Euro. Hier kommt es demnach zu einem deut-

lichen sogenannten Crowding-in-Effekt, also einer Ankurbelung der privaten Wirtschaftsaktivität über die Ausgabenerhöhung hinaus.

- » Ausgabenseitige Maßnahmen haben signifikant höhere Wachstumseffekte als solche auf der Einnahmenseite. Dort liegen die Multiplikatoren in etwa um 0,3 bis 0,4 Punkte darunter. Steuersenkungen haben also einen weniger starken Effekt auf das Wirtschaftswachstum bzw. schädigen Steuererhöhungen die wirtschaftliche Aktivität weniger als weithin angenommen. Zusammen genommen folgt daraus, dass steuerfinanzierte Ausgabenerhöhungen einen positiven Nettoeffekt haben. Obendrein entfalten einmal beschlossene ausgabenseitige Maßnahmen ihre Wirkung schneller und lang anhaltender als jene auf der Einnahmenseite.

Zusammengenommen folgt daraus, dass steuerfinanzierte Ausgabenerhöhungen einen positiven Nettoeffekt haben, sprich die Wirtschaftsaktivität steigern können (auch Haavelmo-Effekt genannt, benannt nach dem norwegischen Nobelpreisträger). Obendrein entfalten einmal beschlossene ausgabenseitige Maßnahmen ihre Wirkung schneller und lang anhaltender als jene auf der Einnahmenseite, wie die folgende Grafik zeigt.



Fazit: Höhere Staatsausgaben können Beschäftigung und Wachstum wesentlich erhöhen

Es bleibt festzuhalten, dass Staatsausgaben einen wesentlichen Einfluss auf Beschäftigung und Wachstum haben. Konsolidierungsmaßnahmen, die im Euroraum wesentlich **zulasten der öffentlichen Investitionen**³ gehen, wirken kontraktiv und sind daher kein Mittel, um eine Wirtschaft in der Rezession zu stabilisieren – ganz im Gegenteil.



Sparen sollte der Staat dann, wenn es der Privatsektor am besten verträgt, nämlich im Aufschwung. Die europäische Wirtschaftspolitik sollte angesichts der immer noch anhaltenden Rezession und der gewaltigen Arbeitslosigkeit in den Krisenländern ihre Strategie überdenken. Der einseitige Sparkurs verursacht hohe Kosten und bringt wenig.

¹ Gechert, Sebastian: What fiscal policy is most effective? A meta regression analysis. http://www.boeckler.de/imk_5279.htm?produkt=HBS-005632&chunk=2&jahr= (8. September 2013).

² Horn, Gustav A./Gechert, Sebastian/Rietzler, Katja/Schmid, Kai: Streitfall Fiskalpolitik. http://www.boeckler.de/imk_5269.htm?produkt=HBS-005790&chunk=1&jahr= (April 2014).

³ Marterbauer, Markus: Öffentliche Investitionen ermöglichen. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/oeffentliche-investitionen-ermoenlichen/> (27. Februar 2014).

Öffentliche Investitionen europaweit stärken

Georg Feigl

Die Europäische Kommission setzte in den letzten Monaten mit einem neuen Investitionsfonds sowie einer minimalen Lockerung der europäischen Fiskalregeln zwei Initiativen zur Stärkung von Investitionen und Beschäftigung. Diese Initiativen bleiben jedoch halbherzig, da die Notwendigkeit für eine substantielle Ausweitung des Spielraums für öffentliche Investitionen nach wie vor geleugnet wird. Eine von der AK beauftragte **Studie zeigt auf, wie eine goldene Investitionsregel in Europa umgesetzt werden könnte**¹.

Auch 2014 kam die Eurozone aus der schlechten wirtschaftlichen Lage nicht heraus. Gemäß aktueller **Prognose der EU-Kommission**² (die jedoch in den letzten Jahren stets zu optimistisch waren) wird die Arbeitslosenrate 2016 immer noch über zehn Prozent betragen und das Inflationsziel verfehlt – trotz Investitionsoffensive, exportfreundlichem Eurokurs und dem Ankauf von Staatsanleihen durch die EZB. Die Notwendigkeit für einen expansiven Impuls liegt damit auf der Hand.

Europäischer Investitionsfonds als Placebo?

Der Verordnungsentwurf zum neuen Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI, in der Debatte oft auch als Juncker-Plan bezeichnet) Mitte Jänner lässt vermuten, dass diese Maßnahme unzureichend bleibt. Nach wie vor bleibt offen, wie praktisch ohne neue öffentliche Mittel zusätzliche Investitionen von über 300 Mrd. Euro ausgelöst werden sollen. Die veröffentlichte Liste an möglichen Projekten deutet vielmehr darauf hin, dass in erster Linie Investitionen getätigt werden, die auch ohne EFSI realisiert werden würden.

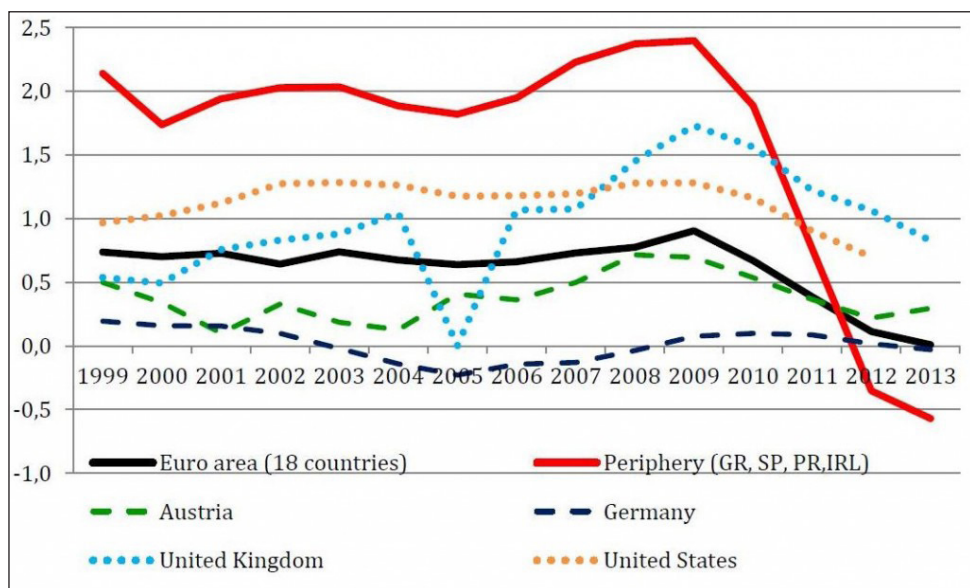
Die entscheidende Frage lautet: Warum ist das derzeitige Investitionsniveau so niedrig? Die EFSI-Initiative geht von Finanzierungsproblemen der Unternehmen bzw. bürokratischen und sonstigen Hemmnissen aus. Naheliegender ist jedoch, dass die fehlenden Investitionen auf die anhaltende Nachfrageschwäche zurückzuführen sind, denn selbst in Österreich und Deutschland sind die Investitionen trotz extrem niedrigen Zinsniveaus gering. Es dürften also vor allem schlechte Absatzerwartungen hinter der schwachen privaten Investitionsentwicklung stehen. Somit hilft aber nur zusätzliche Nachfrage. Von den Löhnen als wichtigste europäische Nachfragekomponente ist angesichts hoher Arbeitslosigkeit und anhaltendem politischen Druck der EU-Kommission wenig zu erwarten. Bleibt die öffentliche Hand, die allerdings durch die europäischen Fiskalregeln blockiert ist.

Der EFSI-Vorschlag ändert daran wenig. Verwiesen wird in erster Linie auf Public-private-Partnership-Modelle, Outsourcing, kostendeckende Gebühren und innovative private Finanzinstrumente bzw. -modelle. Es ist wohl kein Zufall, dass nun in Deutschland die Autobahn-Investitionen von privaten InvestorInnen und Investoren getätigt werden sollen – mit entsprechendem Gewinnaufschlag zulasten der NutzerInnen, versteht sich. „**Privatisierung für Allianz & Co**“³, titelte Harald Schumann im Tagesspiegel. Dass Ähnliches bald auch in anderen Ländern Europas zu lesen sein wird, dürfte mit dem EFSI durchaus intendiert sein.

Öffentliche Investitionen als Alternative

Der zentrale Lösungsansatz, um die Investitions- und damit Wachstumsschwäche in Europa nachhaltig zu beheben, besteht in einem expansiven Impuls durch öffentliche Investitionen. Bleibt ein solcher aus oder wird von Ausgabenkürzungen an anderer Stelle wieder zunichte gemacht, wird die Arbeitslosigkeit in der Eurozone wohl auch noch Ende des Jahrzehnts über dem Vorkrisenniveau liegen.

Nettoinvestitionen (in % des BIP)



Quelle: Truger (2015).

Die **Flexibilisierung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes**⁴, den die EU-Kommission parallel zum EFSI-Entwurf veröffentlicht hat, greift hierfür jedoch viel zu kurz. Zwar wird die Investitionsklausel insofern erweitert, dass EFSI-kofinanzierte öffentliche Investitionen von den Europäischen Fiskalregeln ausgenommen werden könnten. Doch sind die Bedingungen zur Aktivierung dieser Klausel so rigide, dass sie kaum einem Mitgliedstaat Spielräume tatsächlich eröffnen: In Österreich ist die wirtschaftliche Lage nicht schlecht genug. Griechenland, Spanien oder Frankreich könnten sich erst nach Beendigung des laufenden Defizitprogramms qualifizieren. In Italien ist unklar, ob die EU-Kommission die Aktivierung nicht **abermals verweigert**⁵. Und selbst wenn die Bedingungen erfüllt wären, führt die spezifische Konstruktion der Ausnahmeklausel dazu, dass in den Folgejahren neue Konsolidierungsschritte zur Kompensation der Investitionen zu setzen wären.

Der EFSI und noch mehr die Investitionsklausel greifen folglich viel zu kurz, um einen tatsächlichen Investitionsimpuls auszulösen. Achim Truger, Professor für Makroökonomie und Wirtschaftspolitik an der HWR Berlin, kommt in **seiner neuen Studie**⁶ zu dem Schluss, dass die Einführung einer goldenen Investitionsregel auf europäischer Ebene – flankiert von kurzfristigen Maßnahmen – die beste Antwort auf die aktuelle Investitionsschwäche ist. Besonders die Entwicklung in der europäischen Peripherie, wo die öffentlichen Investitionen im Zuge der Sparpakete drastisch reduziert wurden, spräche für ein koordiniertes Vorgehen auf europäischer Ebene.

Element einer goldenen Investitionsregel

Insgesamt zeigt Truger zehn Möglichkeiten, wie Investitionen angekurbelt werden können, um kurzfristig Arbeitslosigkeit abzubauen und langfristig für höheren Wohlstand zu sorgen.

Zentral ist die (im Falle von Deutschland und Großbritannien Wieder-)Einführung der goldenen Investitionsregel als Investitionsprotokoll, das zum einen per vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren rechtswirksam würde und zum anderen eine politische Vereinbarung umfassen könnte, in denen sich die nationale Regierung zu höheren öffentlichen Investitionen verpflichten. Eine solche Investitionsregel würde vorsehen, dass die für die europäischen Fiskalregeln relevanten Defizitwerte exklusiven öffentlichen Nettoinvestitionen (abzüglich Rüstungsinvestitionen und zuzüglich Investitionsförderungen) berechnet werden. Will man an der – ökonomisch nicht begründbaren – politischen langfristigen Obergrenze für die Staatsschuldenobergrenze von 60 Prozent des BIP festhalten, könnten die abzugsfähigen öffentlichen Nettoinvestitionen auf 1,5 Prozent des BIP begrenzt werden.

Dies ist aber nicht der einzige Weg zum Ziel. Naheliegender wäre, die bereits bestehende Investitionsklausel tatsächlich nutzbar zu machen, indem die Kommission auf die restriktiven Bedingungen (besonders schlechte ökonomische Situation, kein laufendes Defizitverfahren, mittelfristige Kompensation etc.) verzichtet. Auch eine Wiederholung eines temporären öffentlichen Impulses ähn-

lich zum „European Economic Recovery Plan“ in den Jahren 2009/2010 ist als ein Element einer Offensivstrategie vorstellbar.

Table 3: 10 opportunities to strengthen investment and facilitate an expansionary overall fiscal policy stance in Europe

| goals | measures |
|--|---|
| short term (use interpretational leeway within present framework to come close to the golden rule of public investment) | |
| strengthening investment + expansionary overall fiscal policy stance | (1) more active use of the 'investment clause' |
| | (2) allow for temporary investment programmes (analogous to EFSI) |
| | (3) interpret temporary investment programmes as structural reforms |
| | (4) incorporate realistic investment multiplier in budgetary analysis ex ante |
| | (5) use leeway in economically bad times |
| | (6) implement better methods of cyclical adjustment |
| | (7) temporarily higher spending with a view to Europe 2020 goals |
| | (8) use exception for severe downturn in EU or Euro area |
| medium term (solid implementation of the golden rule of public investment) | |
| EU implementation | (9) 'investment protocol' as annex to the Treaty (simplified revisions procedure Art.48) |
| national implementation | (10) change national legislation to allow deduction of net public investment from deficit where necessary |

Welcher Weg auch immer gewählt wird, er wird zu besseren Ergebnissen führen als die bisherige Spar- und Wettbewerbsorientierung und der Hoffnung auf die Investitionstätigkeit Privater durch Finanzierungsanreize.

-
- ¹ Truger, Achim: Implementing the golden Rule for Public Investment in Europe. http://wien.arbeiterkammer.at/service/studien/Materialien-zuWirtschaftundGesellschaft/Materialien_WuG_138.html (März 2015).
 - ² Europäische Kommission: Winter Economic Forecast: Winter 2015. http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2015_winter_forecast_en.htm (Jänner 2015).
 - ³ Schuman, Harald: Privatisierung für Allianz & Co. <http://www.tagesspiegel.de/politik/oeffentliche-infrastruktur-privatisierung-fuer-allianz-und-co/11430914.html> (26. Februar 2015).
 - ⁴ Europäische Kommission: Making the best Use of the Flexibility within the existing Rules of the Stability and Growth Pact. http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/2015-01-13_communication_sgp_flexibility_guidelines_en.pdf (13. Jänner 2015).
 - ⁵ Europäische Kommission: Memo: Herbstrunde der Haushaltsüberwachung: Häufig gestellte Fragen. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-995_de.htm (15. November 2014).
 - ⁶ Truger, Achim: Implementing the golden Rule for Public Investment in Europe. http://wien.arbeiterkammer.at/service/studien/Materialien-zuWirtschaftundGesellschaft/Materialien_WuG_138.html (März 2015).

Mit öffentlichen Investitionen die Europa-2020-Ziele erreichen

Norbert Templ

Die 2010 vom Europäischen Rat beschlossene Europa-2020-Strategie hätte das Potenzial, den politischen Rahmen für eine stärkere Ausrichtung der Wirtschaft auf Nachhaltigkeit, Vollbeschäftigung und Armutsbekämpfung zu bilden. Aber die Strategie ist nicht auf Kurs, wie die EU-Kommission Anfang März 2014 in einer sehr ernüchternden **Bestandsaufnahme**¹ eingestanden hat. Wichtige Kernziele wie das Beschäftigungs- oder das Armutsbekämpfungsziel werden nicht erreicht. Es braucht daher ein Umdenken: Löhne sind nicht primär als Kostenfaktor, sondern als Kernelement der Wirtschafts- und Sozialpolitik neu zu bewerten; und es braucht neben schönen Worten vor allem auch öffentliche Finanzanstrengungen zur Erreichung der Ziele.

Die Europa-2020-Strategie ist eine auf zehn Jahre angelegte Wirtschaftsstrategie der Europäischen Union, die die Grundlagen für eine andere Art von Wachstum schaffen soll – ein Wachstum, das intelligenter, nachhaltiger und integrativer ist. Ihre fünf Kernziele in den Bereichen Beschäftigung, Forschung und Entwicklung, Bildung, Energie und Klimawandel sowie Armutsbekämpfung stehen für dieses Europa der Bürger, das in vielen Reden beschworen wird. Derzeit läuft eine öffentliche Konsultation, danach will die Kommission im Jänner 2015 Vorschläge für die künftige Ausgestaltung der Strategie vorlegen. Eine Konsultation macht Sinn, allerdings sind die Defizite der Strategie offensichtlich und sollten angesichts der sozialen Krise schon jetzt behoben werden.

Was ist falsch an der Strategie?

Die Kernziele der Strategie weisen grundsätzlich in die richtige Richtung, aber bei der konkreten Ausgestaltung zur Erreichung der Ziele kommen zu einem

guten Teil neoliberale Ideen zum Tragen, in deren Fokus eine angebotsseitige Betrachtung mit starker Betonung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit steht. Erfolgreich kann die Strategie aber nur sein, wenn die Nachfrageseite endlich in den Fokus europäischer Politikgestaltung rückt. Die Förderung der Binnennachfrage ist der Schlüssel zur Erreichung der Ziele. Das erfordert eine Korrektur der Verteilungsschiefelage – etwa durch höhere Steuern auf hohe Einkommen und Vermögen auf der einen und Entlastung der unteren und mittleren Einkommen auf der anderen Seite. Der Privatkonsum kann durch eine an der Produktivität und Zielinflation orientierte Lohnpolitik, die die Bedeutung der Löhne als zentralen Nachfragefaktor anerkennt, stabilisiert und ausgeweitet werden. Und es erfordert eine massive Ausweitung der privaten wie öffentlichen Investitionen in Europa als wichtiges Element der Binnennachfrage.

Golden Rule für Europa 2020

Am raschesten umsetzbar wäre die Ausweitung der Investitionen. Gerade in Zeiten einer schweren Wirtschaftskrise sind öffentliche Investitionen die wirksamste Waffe zur Belebung der Konjunktur. Sie können auch helfen, ein Abrutschen des gesamten Euroraums in eine Deflation zu verhindern. Jeder Euro, den der Staat zusätzlich investiert, steigert die Wirtschaftsleistung **um 1,30 bis 1,80 Euro²**.

Stattdessen reduziert die europaweite Sparpolitik das Wachstumspotenzial und erhöht damit gleichzeitig die Schuldenquoten. Dieser Zusammenhang muss endlich in den Fokus der EU-Krisenpolitik rücken. Gerade die Kernziele der Europa-2020-Strategie bieten genügend Raum für sinnvolle öffentliche Investitionen. Wichtig sind vor allem auch Investitionen in die soziale Infrastruktur (Bildung, Kinderbetreuung, Pflege etc.). **Modellrechnungen der AK³** zeigen, dass ein investiver Sozialstaat neben beträchtlichen Beschäftigungseffekten auch deutliche Mehreinnahmen für die öffentliche Hand ermöglicht.

Dieser Weg ist Europa jedoch aufgrund der restriktiven EU-Fiskalregeln versperrt. Mit dramatischen Auswirkungen: 2013 lagen die **öffentlichen Investitionen der Euro-Staaten⁴** erstmals niedriger als die Abschreibungen. Europas

Staaten zehren also von der Substanz und vergeben damit die beste Chance, aus der Krise herauszuwachsen.

Wie kommen wir aus dieser Sackgasse der EU-Fiskalregeln heraus?

Der wichtigste Schritt wäre, die Economic Governance auf die Europa-2020-Strategie auszurichten, da eine Strategie ohne bzw. sogar mit einer gegenläufigen Steuerung nicht funktionieren kann. Mittelfristig muss die wirtschaftspolitische Steuerung in der EU daher neu adjustiert werden. Diese Notwendigkeit wird von der Kommission in ihrer Bestandsaufnahme völlig ausgeklammert. Die zuletzt in Gang gekommene Debatte über eine Reform des Stabilitätspakts muss engagiert und zielorientiert geführt werden, wobei die Flexibilität im Stabilitätspakt möglichst umfassend ausgenutzt und erweitert werden sollte. Auch im Rahmen der neuen Haushaltsvorschriften des Stabilitäts- und Wachstumspakts haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, durch einnahmenseitige Maßnahmen Mehrausgaben für öffentliche Investitionen zu finanzieren. Damit ist direkt die Verteilungsfrage angesprochen. Eine koordinierte Vorgangsweise bei Steuern auf Vermögen, Spitzeneinkommen, Kapitalerträge und Unternehmensgewinne, die rasche Einführung der geplanten Finanztransaktionssteuer sowie wirksame Maßnahmen gegen Steuerdumping, Steuerbetrug, Steuerhinterziehung und aggressive Steuerplanung verschaffen den Mitgliedstaaten notwendige finanzielle Ressourcen für eine massive Ausweitung der öffentlichen Investitionen.

Darüber hinaus muss die sogenannte „Goldene Regel der Finanzpolitik“ („Golden Rule“) ermöglicht werden, d. h. die Neuverschuldung für wertschaffende öffentliche Investitionen darf von den Fiskalregeln nicht verhindert werden. Da sinnvolle Investitionen den zukünftigen Wohlstand stärker steigern, als die zusätzlichen – derzeit besonders niedrigen – Zinskosten ihn einschränken, ist eine Fremdfinanzierung dieser Investitionen auch unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit angemessen. Die Kernziele der Europa-2020-Strategie bieten dazu einen wertvollen Orientierungsrahmen.

Diese Maßnahme hätte unmittelbare positive Auswirkungen bis hinunter zu den Kommunen. Ohne Ausnahme für Investitionen ergibt sich für die weiterhin wachsenden europäischen **Ballungsräume ein spezielles Problem**⁵: Sie müssen für Millionen neuer BürgerInnen ein hohes Niveau öffentlicher Infrastruktur sicherstellen, dürfen diese allerdings gemäß Fiskalregeln nicht von diesen mitfinanzieren lassen (ginge nur durch Kreditaufnahme, die dann auch von den zukünftigen BürgerInnen finanziert werden). Wollen sie weder das Niveau öffentlicher Leistungen senken noch ihre derzeitige Bevölkerung übergebührlich belasten und wird der Aufwand nicht sonst wie ausgeglichen (EU-Investitions-hilfen, aufgabenorientierter Finanzausgleich), bleibt als schlechte Alternative nur die teure Auslagerung der Finanzierung über Leasing- bzw. PPP-Modelle zu gunsten privater Finanzinvestorinnen und -investoren.

Wenn die Europa-2020-Strategie ein Erfolg werden soll, muss jetzt gehandelt werden. Millionen arbeitslose und arme EuropäerInnen erwarten mit Recht, dass die Staats- und Regierungschefs ihre selbst gesteckten Ziele ernst nehmen. Hier geht es auch um die Glaubwürdigkeit europäischer Politik.

-
- ¹ Europäische Kommission: Bestandsaufnahme der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. (5. März 2014).
 - ² Gecher, Sebastian: Mehr Beschäftigung durch höhere öffentliche Ausgaben? <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/mehr-beschaeftigung-durch-hoehere-oeffentliche-ausgaben> (6. Juni 2014).
 - ³ Arbeiterkammer: Vernetzung sozialer Dienstleistungen. http://wien.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/frauen/Soziale_Dienstleistungen_vernetzen.html (abgerufen 25. Februar 2015).
 - ⁴ Pressemitteilung des IMK: Investitionsstau bedroht Wachstum. Netto-Investitionen der Euro-Staaten 2013 erstmals im Minus. http://www.boeckler.de/45171_47283.htm (22. Mai 2014).
 - ⁵ Himperle, Klemens: Wachsende Stadt in Zeiten des Sparens. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/wachsende-stadt-in-zeiten-des-sparens/> (11. Februar 2014).

Wo Lohnsubventionen für Unternehmen an ihre Grenzen gelangen

Silvia Hofbauer & Ilse Leidl-Krapfenbauer

Jeden Monat gibt es neue Hiobsbotschaften vom Arbeitsmarkt betreffend die Situation arbeitsloser Personen ab 50. Ihre Arbeitsmarktlage ist schwierig, viele finden schlichtweg aufgrund des Alters keine neue Beschäftigung. Kommen noch gesundheitliche Beeinträchtigungen dazu, sind die Menschen besonders von Arbeitslosigkeit betroffen. Die Politik hat zu Beginn des Jahres 2014 zusätzliche finanzielle Mittel für die Integration von Personen ab 50 reserviert, die überwiegend Unternehmen zugutekommen. Doch: Die Mittel werden bei Weitem nicht abgeholt.

Die Arbeitsmarktsituation von Menschen über 50

Im Oktober 2014 waren rund 80.000 Menschen dieser Altersgruppe arbeitslos vorgemerkt, das ist ein Plus von 15 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Im selben Zeitraum ist die Beschäftigung in dieser Altersgruppe um nur 5 Prozent gestiegen. Somit waren 835.000 Personen über 50 unselbstständig beschäftigt. Allerdings beschäftigen rund 20 Prozent der Unternehmen mit mehr als 25 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern keinen einzigen Älteren ab 55 Jahren.

Dass Ältere schwieriger eine Beschäftigung finden, zeigt sich an der längeren Dauer der Arbeitslosigkeit und den geringeren Beschäftigungsaufnahmen im Vergleich zu anderen Altersgruppen: Im Oktober 2014 haben insgesamt rund 10 Prozent der arbeitslosen Personen aller Altersgruppen eine Beschäftigung aufgenommen, allerdings nur rund 5 Prozent der über 50-Jährigen Vorgemerkten (rund 4.100 Beschäftigungsaufnahmen).

Ergebnisse aus Fokusgruppen mit Wiener Arbeitsuchenden haben gezeigt, dass „ältere“ Arbeitsuchende von Unternehmen oft diskriminiert werden. Denn

selbst wenn die Menschen dazu bereit sind, Zugeständnisse in Bezug auf ihr Gehalt oder die Tätigkeit zu machen, bekommen sie oft dennoch keine Chance.

Die Eingliederungsbeihilfe als Lohnsubvention – beträchtliche Mittelausweitung, aber viel Geld bleibt liegen

Zusätzlich zu dem bereits existierenden Förderinstrument – der sogenannten „Eingliederungsbeihilfe“ – kann das Arbeitsmarktservice seit Anfang 2014 eine **spezielle Lohnsubvention für Menschen ab 50¹** vergeben, die zumindest sechs Monate arbeitslos sind. Somit wird die Förderung der Einstellung von Menschen, die eine gewisse Altersgrenze überschritten haben, deutlich ausgeweitet.

Möglich gemacht wurde dies durch eine grundsätzlich zu begrüßende politische Einigung, dass mehr Mittel für diese Zielgruppe zur Verfügung gestellt werden müssen, damit deren Beschäftigungschancen erhöht werden. Massiv kritisiert werden muss allerdings, dass die Festlegung, für welche arbeitsmarktpolitische Maßnahme diese Mittel ausgegeben werden, bereits im Gesetz getroffen wurde und nicht wie üblich und sinnvoll die Mittelzuteilung bedarfsgerecht durch das AMS unter Mitwirkung der Sozialpartner erfolgte.

Die Verwendung der zusätzlichen Mittel auch für andere erfolgreiche und im individuellen Fall vielleicht sinnvollere Angebote, wie beispielsweise ein Coaching oder eine fachliche Ausbildung, ist daher nicht möglich. Das führt dazu, dass beispielsweise in Wien ein nicht unwesentlicher Teil der Mittel, der für die Eingliederungsbeihilfe „50+“ reserviert ist, nicht abgeholt werden kann (obwohl die Förderung relativ hoch wäre), und für Bereiche eingesetzt werden könnte, wo es einen tatsächlichen Bedarf gibt.

Mehr Fördervolumen – mehr Mitnahmeeffekte?

Die Eingliederungsbeihilfe, zielgerichtet eingesetzt, kann natürlich ein wirkungsvolles Instrument zur Beschäftigungsförderung darstellen. Sie ist insbe-

sondere dann sinnvoll, wenn es einen „deutlichen Motivationsschub“ für ein Unternehmen braucht, eine bestimmte Person einzustellen. Gerade für ältere Arbeitsuchende kann das im individuellen Fall ein hilfreiches Angebot sein.

Es stellt sich aber die Frage, ob mit einem derartig extensiven Ansatz entsprechend viele neue Arbeitsplätze geschaffen werden können, oder werden dadurch nicht überwiegend die Mitnahmeeffekte erhöht? Von Mitnahmeeffekten spricht man, wenn das konkrete Arbeitsverhältnis auch ohne Förderung zustande gekommen wäre. Bereits vor der deutlichen Ausweitung dieser Förderung hat das WIFO in einer **Evaluierung**² die Mitnahmeeffekte der Eingliederungsbeihilfe in den Altersgruppen über 45 bzw. über 55 Jahre auf 40 Prozent bzw. 57 Prozent geschätzt. Das heißt, dass jedes zweite Arbeitsverhältnis auch ohne die Förderung zustande gekommen wäre.

Fazit

Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von Älteren ist eine zentrale Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik, und es ist wichtig, dass dafür ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden. Über die Verwendung des AMS-Budgets in den AMS-Gremien zu entscheiden ist eine seit vielen Jahren bewährte Vorgehensweise. Diese darf nicht durch gesetzliche Vorgaben eingeschränkt werden. Es ist sinnvoll, dass das AMS eine gewisse Autonomie bei dem Einsatz der Mittel hat, um passgenaue Angebote und Strategien zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (das können durchaus Lohnsubventionen sein oder aber auch eine individuell passende Aus- oder Weiterbildung) einsetzen zu können. Mittel, die bereitgestellt, aber effektiv nicht abgeholt werden können, sind Unterstützungen, die nicht bei den Menschen ankommen!

Die Erfahrungen mit der aktuellen Ausweitung der Lohnsubventionen für Ältere sind auch im Hinblick auf die andauernde Diskussion über die Einführung eines **Bonus-Malus-Systems**³ relevant. Die Wirtschaft ruft permanent nach noch mehr Förderungen, ist aber nicht bereit, das Einstellungs-

verhalten in Bezug auf Ältere zu ändern. Es muss daher einen Malus für Unternehmen geben, die keine oder zu wenige ältere ArbeitnehmerInnen beschäftigen.

¹ AMS: Beschäftigungsprogramm „50+“. http://www.ams.at/_docs/900_beschaeftigungsprogramm_50_plus.pdf (12.2014).

² Eppel, Rainer/Mahringer, Helmut/Weber, Andrea/Zulehner, Christine: Evaluierung der Eingliederungsbeihilfe. http://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=42771&mime_type=application/pdf (10.2011).

³ Panhölzl, Wolfgang: Quotenmodell zur Älterenbeschäftigung. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/quotenmodell-zur-aelterenbeschaeftigung> (13. November 2013).

Kinderbetreuung als Beschäftigungsmotor.

Warum Investitionen auch aus wirtschaftlicher Sicht Sinn machen

Sybille Pirklbauer

Über 400.000 Menschen suchen hierzulande derzeit eine Beschäftigung – ein Rekordwert. Dabei ist Österreich mit 4,9 Prozent Arbeitslosenquote im EU-Vergleich noch das Vorzeigeland. In Spanien und Griechenland sind weit mehr als ein Viertel der Erwerbstätigen ohne Beschäftigung. Das ist sozial- und wirtschaftspolitisch höchst problematisch. Es braucht also mehr als dringend wirksame Maßnahmen für mehr Beschäftigung. Die Studie „**Investiver Sozialstaat**“ der AK¹ zeigt am Beispiel der Kinderbetreuung, dass der Ausbau sozialer Dienstleistungen genau das bieten kann.

Die Studie zeigt, dass bei Beseitigung der ärgsten Defizite bei Angebot und Qualität zwischen 30.000 und rund 45.000 Menschen – je nach wirtschaftlicher Gesamtentwicklung – in Österreich zusätzlich in Beschäftigung kommen könnten. Die Berechnung weist außerdem nach, dass solche Investitionen auch im Sinne der Budgetkonsolidierung nachhaltig sind, denn mittelfristig übersteigen die Rückflüsse an die öffentliche Hand die Kosten.

Dabei hat der Ausbau von Kinderbetreuung und Elementarbildung noch weit darüber hinausgehende positive Wirkungen: nämlich deutlich bessere Bildungs- und Erwerbsverläufe im späteren Leben der so geförderten Kinder. Das ist ein unverzichtbarer Beitrag zur Chancengleichheit unabhängig von der sozialen Herkunft.

Mehr Beschäftigung und Chancengleichheit durch bessere Kinderbetreuung

Durch den schrittweisen Ausbau des Kinderbetreuungsangebots sollen bis zum Jahr 2017 35.000 zusätzliche Betreuungsplätze für Kleinkinder geschaffen bzw.

die Öffnungszeiten bei 70.000 bestehenden Plätzen verlängert werden. Darüber hinaus soll bei Gruppen für Kleinkinder mehr Personal für eine intensivere Betreuung ermöglicht werden. Damit wären die größten Mängel in diesem Bereich behoben.

Für den notwendigen Ausbau sollen vom Bund in den nächsten vier Jahren jährlich durchschnittlich rund 100 Mio. im Jahr geleistet werden. Entsprechend der bereits laufenden 15a-Vereinbarung zum Ausbau der Kinderbetreuung ist von den Ländern eine Zuzahlung in gleicher Höhe zu leisten. Die laufenden Kosten sind aufgrund ihrer Zuständigkeit von den Ländern und Gemeinden zu tragen.

Mit den oben dargestellten Investitionen entstehen in der Kinderbetreuung selbst rund 14.000 zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse. Darüber hinaus werden durch die Bauinvestitionen und die zusätzlich erzielten Einkommen der Kindergartenpädagoginnen und -pädagogen und BetreuerInnen dauerhaft mehr als 2.300 Arbeitsplätze in anderen Branchen geschaffen.

Zusätzlich würden selbst bei einem sehr moderaten Wirtschaftswachstum 14.000 Menschen – vor allem Frauen – mit Betreuungspflichten Beschäftigung finden, bei besserer konjunktureller Entwicklung sogar bis zu 28.000. Das Potenzial dafür wäre jedenfalls vorhanden: In einer aktuellen Befragung gaben mehr als 140.000 Eltern an, aufgrund fehlender Kinderbetreuungsplätze nicht oder nur in Teilzeit berufstätig zu sein.

Aus den Steuern und Abgaben dieser Beschäftigung sowie den Einsparungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung entstehen Einnahmen für die öffentliche Hand, die ab dem fünften Jahr die zusätzlichen Kosten für die Kinderbetreuung übersteigen. Abhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung würde dieser Überschuss zwischen +14 Mio. und +168 Mio. Euro jährlich betragen.

Dabei sind die langfristigen positiven Effekte vor allem hinsichtlich der Frühförderung der Kinder, wie stabilere Bildungs- und Erwerbskarrieren, noch gar nicht enthalten. Eine **Schweizer Studie**², die diese Wirkungen ebenfalls berück-

sichtigt hat, kommt zu dem Ergebnis, dass der volkswirtschaftliche Nutzen von Kinderbetreuung und Elementarbildung langfristig noch deutlich höher liegt, als in dem vorliegenden Artikel gezeigt wird.

Insgesamt wird durch die Realisierung dieser Investitionen der Wirtschaftsstandort attraktiver, die Beschäftigungsquote insbesondere von Frauen und die entsprechenden Lohnabgaben gesteigert und es werden die strukturellen Mängel in der Kinderbetreuung und Elementarbildung abgebaut. Damit würden derzeit drängende Probleme gelöst, Beschäftigung geschaffen und zusätzliche Einnahmen für die öffentliche Hand lukriert werden.

¹ Buxbaum, Adi/Pirklbauer, Sybille: Investiver Sozialstaat. Wachstum, Beschäftigung und finanzielle Nachhaltigkeit. Volkswirtschaftliche und fiskalische Effekte des Ausbaus der Kinderbetreuung in Österreich. http://media.arbeiterkammer.at/PDF/Studie_Investiver_Sozialstaat.pdf (Jänner 2013).

² Sozialpartner der Stadt Zürich: Kindertagesstätten zahlen sich aus. Edition Sozialpolitik. Nr. 5a. 2001. <http://www.buerobass.ch/pdf/2001/Kindertagesst.pdf> (abgerufen 11. März 2015).

Atypische Beschäftigung als weibliche Norm

Christa Schlager

Wie weit ist die Atypisierung von Beschäftigungsverhältnissen in Österreich fortgeschritten und welche Konsequenzen hat das auf die Einkommen der Menschen? Dieser Frage geht der **Einkommensbericht des Rechnungshofs 2014**¹ nach. Die Antwort ist überraschend: Für die Mehrheit der Frauen ist im Jahr 2014 die sogenannte „atypische“ Arbeit die Norm.

Unter atypischer Beschäftigung werden alle Erwerbsverhältnisse verstanden, die eines der folgenden vier Kriterien erfüllen: Teilzeit, geringfügige Beschäftigung, Befristung, Leih- und Zeitarbeit. Auf 41 Prozent aller unselbstständig Beschäftigten traf mindestens ein genanntes Charakteristikum zu. 60 Prozent der Frauen und 23 Prozent der Männer sind in solchen Beschäftigungsverhältnissen tätig. Für Frauen ist es also „normal“, kein Normalarbeitsverhältnis zu haben.

Mehrheit der Frauen arbeitet Teilzeit

Die dominante Form der sog. Atypisierung für Frauen ist die Teilzeit, 53 Prozent aller Frauen gehen dieser Beschäftigungsform nach. Umstritten ist, inwieweit Teilzeitbeschäftigung als atypische Beschäftigung zu zählen ist, denn es stellt sich ja die Frage, ob und inwieweit Atypisierung mit Nachteilen verbunden ist. Eine teilzeitbeschäftigte Frau verdiente im Jahr 2013 im Mittel rund 16.000 Euro brutto im Jahr, das sind monatlich rund 990 Euro netto. Die Armutsgefährdungsschwelle für einen Einpersonenhaushalt lag in diesem Jahr bei 950 Euro monatlich (14x jährlich). Ein „normales“ Fraueneinkommen reicht also gerade aus, über die Runden zu kommen, falls frau nicht im Familienverband lebt, was der überwiegende Teil tut, oder Unterstützung vom Staat bekommt.

Wenn Männer atypisch arbeiten, ist dies allerdings auch in den allerwenigsten Fällen existenzsichernd. Männliche Teilzeitkräfte verdienen sogar im Schnitt noch ein Drittel weniger als Frauen. Allerdings sind Männer vor allem während der Ausbildung bzw. beim Berufsein- oder -ausstieg in Teilzeit, Frauen jedoch im Haupterwerbsalter. Schließt man die ausschließlich Teilzeitbeschäftigten (950.000 Menschen) aus, gibt es noch rund 700.000 Personen (ca. je 50 Prozent Männer und Frauen), die einer atypischen Beschäftigung nachgehen. Mit Ausnahme männlicher Leih- und Zeitarbeitskräfte liegt deren Einkommen deutlich unter einem Einkommen, mit dem man auskommen kann. Bei mehrfach atypischer Beschäftigung gab es auch kaum Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen.

77 Prozent der männlichen Beschäftigten arbeiten im Normalarbeitsverhältnis, mit einem deutlich höheren Einkommen, während bei Frauen nur eine Minderheit von 40 Prozent vollzeitbeschäftigt ist. Während Frauen in Normalarbeitsverhältnissen 82 Prozent der Einkommen der Männer erreichen, erhöht sich der Unterschied, wenn alle Beschäftigten miteinander verglichen werden. Die stärkere Atypisierung der weiblichen Beschäftigung erhöht den Unterschied auf 40 Prozent.

Gesellschaftliche Arbeitsteilung und weibliches Prekariat

Dies zeigt, dass weibliche Beschäftigung noch zu einem hohen Teil ökonomischer Prekarität aufgrund der gesellschaftlichen Arbeitsteilung unterliegt. Solange Frauen noch den überwiegenden Teil der unbezahlt geleisteten Arbeit leisten und damit Zeitrestriktionen unterliegen und auch die Segregation am Arbeitsmarkt weiterbesteht, sind sie auf weniger attraktive Jobs verwiesen. Die zunehmende Flexibilisierung des Arbeitsmarktes führt dazu, dass sich generell schlechte Bezahlung oder nicht existenzsichernde Einkommen verbreiten und nicht Beschäftigungsverhältnisse, die die Basis einer guten Work-Life-Balance bilden.

In der Finanz- und Wirtschaftskrise wurde in vielen Krisenstaaten eine Angleichung der männlichen Beschäftigungsverhältnisse nach „unten“, also in Rich-

tung schlechtere Bedingungen beobachtet. Dies wurde auch fälschlicherweise als „Feminisierung“ der Arbeitsverhältnisse bezeichnet. Das Ziel kann jedoch nicht sein, dass weder Frauen noch Männer von ihrem Einkommen leben können. Der Anspruch an die gesellschaftliche Arbeitsteilung ist aus gleichstellungspolitischer Sicht ganz ein ganz anderer: Erwerbsarbeit, von der Frau und Mann „gut leben“ kann, und eine gleichere Verteilung der unbezahlten Haus-, Betreuungs- und Pflegearbeiten.

¹ Rechnungshof: Einkommensbericht 2014/1. <http://www.rechnungshof.gv.at/berichte/ansicht/detail/einkommensbericht-20141.html> (22. Dezember 2014).

Gering Qualifizierte

Die Parias der Wissensgesellschaft und die Schutzfunktion des öffentlichen Dienstes

Manfred Krenn

Gering Qualifizierten als einer der sozial verwundbarsten Gruppen unserer Gesellschaft wird höchste Exklusionsgefahr attestiert und individuelle Qualifizierung als Selbstrettung à la Münchhausen empfohlen. Damit entledigt sich die Gesellschaft der sozialen Verantwortung für ihre gefährdetsten Teile. In einer Situation, in der sie am dringendsten benötigt wird, füllt der abgemagerte Staat bzw. der neu gemanagte öffentliche Dienst seine strategische Inklusionsfunktion für diese Gruppen immer weniger aus.

Gering Qualifizierte – die Parias der Wissensgesellschaft

Gering Qualifizierte sind die Problemgruppe schlechthin in unserer Gesellschaft. Den noch im Erwerbssystem Befindlichen prophezeit man das Verschwinden ihrer Arbeitsplätze, die schon jetzt drastisch an Wert eingebüßt haben und deren Arbeitsbedingungen sich deutlich verschlechtern. Den schon Aussortierten bescheinigt man wiederum im Verbund mit den Älteren die höchste Verweildauer in der Arbeitslosigkeit und das höchste Risiko dauerhaften Erwerbsarbeitsausschlusses. In den öffentlichen Diskursen kandidieren sie für den Titel „exklusionsgefährdetste Gruppe“ in einer heraufbeschworenen Wissensgesellschaft. Und als Lösungsansatz wird ihnen von allen Seiten individuelle Qualifizierung als Allheilmittel angetragen, ganz so, als ob sich damit zusätzliche Arbeitsplätze für ihre Reintegration in den Arbeitsmarkt schaffen ließen!

Neben der Gefahr der Entkoppelung durch Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt sind auch die verbliebenen Beschäftigungssegmente einem verstärkten Druck ausgesetzt. Einfache Tätigkeiten, wie etwa Reinigung, wurden im großen Stil aus den Unternehmen ausgelagert und ins Gewerbe zu deutlich niedrigeren Ein-

kommen transferiert und in nicht unwesentlichem Ausmaß in prekäre Beschäftigungsverhältnisse verwandelt.

Die strategische Funktion des öffentlichen Dienstes

Der öffentliche Dienst spielte und spielt gerade für gering Qualifizierte eine besondere Rolle. Zum einen stellt er ein nicht unwesentliches Reservoir für die Beschäftigung von gering Qualifizierten dar. Einfache Dienstleistungen bilden einen integralen Bestandteil der Bereitstellung von öffentlichen Infrastrukturleistungen wie etwa Müllabfuhr, Reinigung des öffentlichen Raums, Postdienstleistungen, aber auch administrative Teile der öffentlichen Verwaltung (AktenträgerInnen). Zudem übt die mit der Beschäftigung im öffentlichen Dienst verbundene Arbeitsplatzsicherheit, die sich in der Praxis häufig auch auf die nicht verbeamteten Vertragsbediensteten bezieht, für gering Qualifizierte eine besonders hohe Anziehungskraft aus. Dies v. a. auch dadurch, da sie für ihre in hohem Maße den Unwägbarkeiten konjunktureller Schwankungen ausgesetzte und dadurch empfindlich beeinträchtigte Lebensplanung eine strategische Funktion einnimmt.

Der öffentliche Dienst bildete daher für gering Qualifizierte eine realistische Chance, ihre durch das Bildungssystem erlittene soziale Benachteiligung zumindest insofern teilweise zu kompensieren, als er ihnen erweiterte Möglichkeiten sozialer Teilhabe offerierte.

Auslagerung und New Public Management

Allerdings bleibt der öffentliche Dienst selbst nicht von diesen Prozessen der Vermarktlichung verschont. Diese hat mittlerweile längst auch den öffentlichen Dienst erfasst. Vollständige Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen bzw. die Auslagerungen von Tätigkeitsbereichen sind – nicht zuletzt massiv verstärkt durch entsprechenden Marktliberalisierungsdruck durch diverse EU-Direktiven – integraler Bestandteil nationaler Politikmuster. Gleichzeitig findet durch die Implementierung von New Public Management auch in den verbliebenen Be-

reichen des öffentlichen Dienstes eine Anpassung an privatwirtschaftliche Organisations- und Managementformen statt.

Am Beispiel der österreichischen Post lässt sich nachvollziehen, wie eine sukzessive Umwandlung des öffentlichen Dienstes durch Teilprivatisierung und Börsengang eine umfassende Demontage der beruflichen Rolle des Briefträgers/der Briefträgerin, als einem mit Amtsscharisma ausgestatteten beruflichen sozialen Status, zum „Zusteller, der das Klump bringt“, wie es ein Postler im Interview ausdrückte, nach sich zieht. In diesem Prozess werden gering qualifizierte Beschäftigte aus einem in beruflicher, aber auch den gesamten Lebenszusammenhang berührender Hinsicht gesicherten Hafen der Konkurrenz auf Niedriglohnmärkten, in denen der Wettbewerb hauptsächlich über Lohndumping und prekäre Beschäftigung geführt wird, ausgesetzt.

Aufrechterhaltung der sozialinklusiven Funktion unter schwierigen Bedingungen

Wir haben aber am Beispiel der kommunalen Müllabfuhr auch die Aufrechterhaltung dieser strategischen Inklusionsfunktion des öffentlichen Dienstes für gering Qualifizierte gerade auch unter den sich verschärfenden Bedingungen zunehmender Ökonomisierung und Vermarktlichung gefunden. Auch darin nimmt die Beschäftigungsstabilität eine herausragende Rolle als zentraler Schutzmechanismus zur Reduzierung der sozialen Verletzlichkeit gering Qualifizierter, wozu unter anderem auch ihre physische Exponiertheit und die damit zusammenhängenden gesundheitlichen Gefährdungslagen zählen, ein.

Gerade dieses Beispiel hebt die strategische Funktion des öffentlichen Dienstes als Schutzschirm gegen soziale Ausschlussgefährdung für sozial vulnerable Gruppen wie gering Qualifizierte in einer finanzmarktgetriebenen Vermarktlichung der Gesellschaft hervor. Der öffentliche Dienst ist nicht in der Lage, die von diesen Prozessen ausgehende zunehmende Exklusionsgefahr gering Qualifizierter in seiner Gesamtheit zu lösen. Aber er nimmt diesbezüglich doch

eine zentrale Funktion ein, die durch entsprechende politische Initiativen gestärkt werden kann. Zum einen kann durch eine gezielte öffentliche Beschäftigungspolitik eine Ausweitung sozialintegrativer Beschäftigungsmöglichkeiten für gering Qualifizierte real ermöglicht werden, anstatt diese durch (Teil-)Privatisierung und Auslagerungen sowie New Public Management weiter zu beschränken.

Wenn auf diese Weise auch längst nicht Beschäftigungsmöglichkeiten für alle gefährdeten gering Qualifizierten geschaffen werden können, so hätte dies aber zum anderen auch eine eminent wichtige symbolische und normative Funktion: als symbolischer Eckpfeiler gegen die umfassende Entwertung der Leistungspotenziale gering Qualifizierter und gegen eine gerade in den Segmenten einfacher Tätigkeiten sehr weitgehende Prekarisierung von Arbeit, die sich in armutsnaher Entlohnung, prekären Beschäftigungsverhältnissen und ungünstigen Arbeitsbedingungen niederschlägt. Das Zur-Verfügung-Stellen von sozialintegrativen Arbeitsmöglichkeiten für gering Qualifizierte im öffentlichen Dienst kann damit nicht nur reale Ausschlussgefährdung reduzieren, sondern auch die gesellschaftliche Anerkennung einfacher Arbeit erhöhen – was ebenfalls einen wichtigen Aspekt in Bezug auf die Verwirklichungschancen zu sozialer Teilhabe für gering Qualifizierte darstellt.

Die Ergebnisse der PISA-Studien belegen gerade für Deutschland und Österreich, dass gering Qualifizierte keineswegs eine durch die Bildungsexpansion quantitativ marginalisierte Gruppe darstellen, die auf „ältere“ BildungsverliererInnen beschränkt ist. Auch aktuell verlässt ein nicht unbeträchtlicher Teil das Bildungssystem mit geringen Ausbildungs- und Qualifikationslevels. Darüber hinaus werden auch Teile der Qualifizierten durch die zunehmende Prekarisierung von Arbeit und die gestiegene Konkurrenz am Arbeitsmarkt nach unten in die Niedriglohnbereiche angelernter Tätigkeiten gedrückt. Die daraus resultierenden Probleme für soziale Teilhabe haben daher durchaus das Potenzial, die soziale Kohäsion der Gesellschaft insgesamt zu gefährden. Dem öffentlichen Dienst kommt in diesem Zusammenhang jedenfalls eine zentrale Funktion zu, nicht zuletzt wenn man die Schaffung von sozialen Teilhabemöglichkeiten für sozial vulnerable Gruppen als wichtiges öffentliches Gut versteht.

Crowdwork – Wie eine neue digitale Arbeitsweise die Arbeitswelt radikal verändert

Ein Interview mit Christiane Benner

Die Herausgeberin des eben erschienenen Buches „Crowdwork – zurück in die Zukunft?“, Christiane Benner, erzählt im Interview über Chancen, Risiken und Nebenwirkungen eines neuen Phänomens digitaler Arbeitsweise, bei der Unternehmen Aufträge mittels webbasierter Plattformen an eine große Menge von Menschen ausschreiben. Wie wirkt diese neue Form der Arbeitsorganisation auf Arbeitsbedingungen, Vergütung und Mitbestimmungsrechte der Beschäftigten? Und wie kann gewerkschaftliche Organisation im rein virtuellen Raum stattfinden?

blog.arbeit-wirtschaft.at: Ihr Buch „Crowdwork“ befasst sich mit einem neuen Phänomen digitaler Arbeitsweise. Große Konzerne wie Amazon oder IBM arbeiten bereits damit und es spricht vieles dafür, dass ihnen weitere folgen. Was kommt da auf uns zu? Wie funktioniert „Crowdworking“ in der Praxis?

Benner: In der Tat gibt es in zahlreichen unserer Unternehmen Suchbewegungen nach neuen Formen der Arbeitsorganisation, die agiler und effektiver als Linienorganisationen sind. Der Hintergrund sind steigender Wettbewerbsdruck, kürzere Innovations- und Entwicklungszyklen und geänderte Kundenanforderungen. Crowdsourcing ist eine dieser Strategien, die in einigen unserer Unternehmen bereits umgesetzt wird. Crowdworking nennen wir diese neue Form aus Sicht der Auftragnehmer.

Crowdworking funktioniert folgendermaßen: Aufträge werden mittels webbasierter Plattformen an eine mehr oder weniger definierte Menge von Menschen (Crowd) durch Einzelpersonen, Institutionen oder Unternehmen vergeben.

Literatur und betriebliche Praxis zeigen, dass sehr viele Aufgaben aus der Wertschöpfungskette zu Crowdsourcing-Projekten werden können. Komplexe Aufgaben werden oftmals in kleine Teilaufgaben zerlegt, bevor sie ausgeschrieben werden. Auf diese Weise können das Know-how zur Erledigung der Aufgaben und die Bezahlung gesenkt werden. Dadurch sind auch qualifizierte Tätigkeiten wie Software-Entwicklung vor Crowdsourcing nicht gefeit.

Was bedeutet Crowdworking für die Arbeitsbedingungen und Mitbestimmungsrechte der Beschäftigten?

Grundsätzlich kann Crowdworking nicht nur für Unternehmen, sondern auch für Beschäftigte Chancen beinhalten. Zum Beispiel einen leichteren Zugang zu Arbeit für Menschen, die auf dem „normalen“ Arbeitsmarkt – aus welchen Gründen auch immer – nicht ankommen. Selbstbestimmung durch Zeitsouveränität und Jobauswahl sowie mehr Freiräume für kreative Tätigkeiten: Diese Chancen wollen wir fördern.

Die Risiken für die Einzelnen: geringe Einkommen, mangelnder Gesundheitsschutz, fehlende soziale Absicherung, Entgrenzung von Arbeit – um nur einige zu nennen.

Darüber hinaus ist die rechtliche Basis dieser Arbeitsbeziehungen aktuell allein durch die Allgemeinen Geschäftsbeziehungen (AGB) der Plattform geregelt. Das heißt: Standards, die wir durch die Mitbestimmung in den Betrieben, Tarifverträge und das Arbeitsrecht haben, sind außer Kraft gesetzt.

Auf vielen Plattformen gibt es wie bei eBay Bewertungssysteme, die die Arbeitsleistung der Auftragnehmer (Crowdsources) bewerten, womit auch definiert wird, an welche Jobs sie über das Netz kommen. Während die Auftragnehmer zu gläsernen Akteuren werden, ist das Bewertungssystem der Plattform gänzlich intransparent, die eigentlichen Auftraggeber (Arbeitgeber) sind unsichtbar.

Eine starke Auswirkung hat diese Form der Arbeitsorganisation auch auf die Bezahlung. Wie wird die Vergütung in diesen Systemen geregelt? Welche Herausforderungen stellen sich, um mittelfristig faire Bezahlung zu gewährleisten?

Die Vergütungsmodelle sind abhängig von den Plattformen und den ausgedescribten Tätigkeiten und entsprechend sehr unterschiedlich. Studien zufolge, die sich auf den nordamerikanischen Markt beziehen, arbeitet ein Gros der Crowdworker unterhalb des amerikanischen Mindestlohns. Nach Aussagen des Deutschen Crowdsourcing Verbandes differieren die Verdienstmöglichkeiten stark: In Wettbewerben werden Preisgelder bis zu 10.000 Euro ausgelobt, für kleine Aufgaben (Mikrotasks) betragen die Stundenlöhne zwischen 5 und 40 Euro.

Die Plattform Amazon Mechanical Turk (AMT) bietet meist schlecht vergütete Mikroaufgaben an, mit monotonen Arbeitsabläufen, deren Erledigung wenig kognitive Anstrengung erfordert. Das durchschnittliche Stundeneinkommen beträgt hier 1,25 US Dollar.

Es ist ein Unterschied, ob mit Crowdworking der gesamte Lebensunterhalt verdient werden muss oder ob es eher ein Freizeitjob ist, mit dem man nebenher ein paar Euro dazuverdient.

Wir als Gewerkschaft wollen natürlich, dass jede Arbeit fair bezahlt wird. Vor allem aber, dass es mit einem Hauptjob möglich ist, ein existenzsicherndes Einkommen zu erzielen.

Neben fairer Entlohnung wollen wir – gemeinsam mit den Crowdworkern – faire Standards setzen. Wir sind davon überzeugt, dass das auch in der digitalen Arbeitswelt möglich sein muss und kann.

Nicht die Crowdworker, sondern die Plattformen müssen transparent werden – anhand von Kriterien wie Entgelt, Zahlungsmoral oder realistischen Aufgabenstellungen. Unser Ziel ist, ein entsprechendes Reputationssystem auf den Plattformen zu programmieren und zu etablieren.

Es scheint schwierig, dass im rein virtuellen Raum überhaupt so etwas wie gewerkschaftliche Solidarität und Organisation entstehen kann. Sehen Sie Möglichkeiten?

Dass das Netz durchaus Potenziale für Solidarität und der Einleitung demokratischer Prozesse bietet, zeigen politische Ereignisse der jüngsten Geschichte und der Gegenwart. Auch wir wollen das Internet zur Selbstorganisation der Crowdworker nutzen. Gemeinsam mit ihnen ein Netzwerk aufbauen, das den Austausch, Information und Beratung möglich macht. Das ist für uns auch eine Herausforderung, da hier unsere bewährten Organisations- und Kommunikationsformen nicht 1:1 greifen. Deshalb ist es uns auch wichtig, das gemeinsam mit den Crowdworkern anzugehen.

Wir wollen nicht vorschnell urteilen und ungefragt wissen, was ihre Bedürfnisse sind. Deshalb treten wir in den Dialog mit ihnen. Und wir bedienen uns wissenschaftlicher und empirischer Analysen, um ein für uns noch relativ junges und wenig entdecktes Feld und die darin handelnden Akteure besser zu verstehen.

Und sicher werden uns unsere Erfahrungen und die Durchsetzungsstärke, die wir in der analogen Arbeitswelt erreicht haben, von Nutzen sein.

Noch scheint Crowdsourcing die Mehrheit der Menschen nicht zu betreffen. Warum finden Sie es trotzdem wichtig, sich jetzt mit dem Thema zu beschäftigen?

Viele gesellschaftlich relevante Themen haben sich von den Rändern ins Zentrum gearbeitet. Wir haben als jüngstes Beispiel Leiharbeit und Werkverträge. Auch diese Formen veränderter Wertschöpfungsketten haben klein begonnen und sind dann – begünstigt durch gesetzliche Grundlagen – sehr schnell angewachsen.

Die Entwicklungen sind nicht einheitlich in den unterschiedlichen Betrieben und Branchen. Allerdings: Die technischen Möglichkeiten, die neben der Glo-

balisierung Voraussetzung und Treiber der Umbrüche in der Arbeitswelt sind, verändern sich schnell. Das heißt, Veränderungen, die wir noch in weiter Ferne sehen, können viel rascher prägend werden, als wir es bisher gewohnt sind. Als Gewerkschaften ist es unser Anspruch, zumindest bezogen auf die Arbeitswelt, Seismograf für zukünftige Trends zu sein, um (mit)gestaltend eingreifen zu können. Und nicht durch Entwicklungen überrascht und getrieben zu sein.

AutorInneninformation

Eppel Rainer

Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Wirtschaftsforschungsinstituts (WIFO) für Arbeitsmarkt, Einkommen und soziale Sicherheit.

Feigl Georg

Referent für öffentliche Haushalte und europäische Wirtschaftspolitik in der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der AK Wien; Mitglied im Vorstand des BEIGEWUM.

Gagawczuk Walter

Jurist, arbeitet in Wien als Arbeitsrechtsexperte der Bundesarbeitskammer.

Gechert Sebastian

Wissenschaftlicher Mitarbeiter für Steuer- und Finanzpolitik am Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in Düsseldorf.

Haslinger Susanne

Ist Juristin und in der Rechtsabteilung sowie Grundlagenabteilung der Gewerkschaft PRO-GE tätig.

Heimberger Philipp

PhD-Student der Volkswirtschaftslehre an der WU.

Hofbauer Silvia

Referentin für Arbeitsmarktpolitik in der AK Wien.

Krenn Manfred

Mitarbeiter der Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA) in Wien. Arbeitsschwerpunkte: personenbezogene Dienstleistungsarbeit (Pflege), Erfahrungswissen, ältere ArbeitnehmerInnen, Arbeitsorganisation, Arbeitsbeziehungen.

Sylvia Kuba

Medienwissenschaftlerin, leitet die Redaktion von blog.arbeit-wirtschaft.at.

Leidl-Krapfenbauer Ilse

Referentin für Arbeitsmarktpolitik in der Abteilung Arbeitsmarkt und Integration der AK Wien.

Lutz Doris

Juristin, arbeitet in der AK Wien in der Abteilung Sozialpolitik mit den Themenschwerpunkten IAO und Arbeiten im Grenzbereich zwischen selbstständiger und unselbstständiger Beschäftigung.

Mahringer Helmut

Experte des Wirtschaftsforschungsinstituts (WIFO) für Arbeitsmarkt, Einkommen und soziale Sicherheit.

Marterbauer Markus

Leiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Arbeiterkammer Wien.

Panhözl Wolfgang

Referent für Organisation und Finanzierung der Sozialversicherung und Pensionsrecht in der Abteilung Sozialversicherung der AK Wien.

Sybille Pirklbauer

Referentin für soziale und wirtschaftliche Aspekte von Gendergerechtigkeit und Familienförderung.

Schlager Christa

Referentin für öffentliche Haushalte und Verteilung in der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der AK Wien; Redaktion der Zeitschrift „Kurswechsel“.

Tamesberger Dennis

Referent für Arbeitsmarktpolitik der Abteilung Wirtschafts-, Sozial- und Gesellschaftspolitik der Arbeiterkammer Oberösterreich.

Templ Norbert

Referent in der Abteilung EU und Internationales der AK Wien.

Über blog.arbeit-wirtschaft.at

blog.arbeit-wirtschaft.at leuchtet Hintergründe aus, stößt Debatten an und hält mit Fakten dem Mainstream kritisch gegen. Dabei beziehen wir klar Position: aufseiten der arbeitenden Menschen. Dazu bringen engagierte Leute aus Wissenschaft, interessierter Öffentlichkeit und ArbeitnehmerInnenvertretung kurze Analysen und klare Argumente auf den Blog.

Wir richten uns an Menschen, die an Perspektiven für eine Gestaltung von Arbeit und Wirtschaft im Interesse der arbeitenden Menschen interessiert sind. Dazu setzen wir Diskussionsimpulse und liefern aktuelle Analysen an der Schnittstelle zwischen Politik, Wissenschaft, Vertretung der arbeitenden Menschen und interessierter Öffentlichkeit.

Wer bei uns bloggt

Von namhaften internationalen WissenschaftlerInnen, Personen aus der Arbeiterkammer, ÖGB, Gewerkschaften oder Studierenden – der Kreis unserer AutorInnen ist groß. Wir bemühen uns um Vielfältigkeit der Disziplinen und Ansätze und die Meinung unserer AutorInnen muss sich nicht zwangsläufig mit den Positionen der Organisationen decken. Vielmehr soll durch interessengeleitete Expertise der AutorInnen ein Beitrag für die Bearbeitung aktueller sozial- und wirtschaftspolitischer Probleme geleistet werden.

Zur Erfüllung dieser Aufgabe braucht es aber nicht nur Expertise, sondern auch eine gemeinsame Orientierung, die nur in kritischer Reflexion von praktischer Erfahrung und theoretischem Wissen erarbeitet werden kann. Wir glauben, dass ein gemeinsam von AK und ÖGB organisierter Blog in einer zunehmend digitalen Welt ein Baustein hierfür sein kann.

Der Name ist Programm

Inhaltlich ist der Name Programm: Die Beiträge kreisen um die Themenfelder Arbeit und Wirtschaft in einem umfassenderen Sinn, sodass auch Aspekte wie Qualität der Arbeit, ökologische Nachhaltigkeit oder Konsum berücksichtigt werden. Weitere Schwerpunkte bilden Fragen der Verteilungsgerechtigkeit und des sozialen Zusammenhalts, der auch horizontale Aspekte wie Gerechtigkeit, Bildungschancen, Ausschlussmechanismen aufgrund der Herkunft oder zwischen den Generationen umfasst. Angesichts der Tatsache, dass all diese Bereiche in zunehmendem Maße von Entwicklungen auf europäischer und globaler Ebene beeinflusst werden, beschränken sich die Beiträge nicht auf den nationalen Rahmen.

IMPRESSUM:

Die Inhalte in diesem Buch sind von den AutorInnen und vom Verlag sorgfältig erwogen und geprüft, dennoch kann eine Garantie nicht übernommen werden. Eine Haftung der AutorInnen bzw. des Verlages und seiner Beauftragten für Personen-, Sach- und Vermögensschäden ist ausgeschlossen.

Herausgeber: Bundesarbeitskammer, 1040 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20–22, und Österreichischer Gewerkschaftsbund, 1020 Wien, Johann-Böhm-Platz 1

Medieninhaber: Verlag des ÖGB GmbH, Wien, Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes GmbH 1020 Wien, Johann-Böhm-Platz 1, Tel.-Nr.: 01/662 32 96-0, Fax-Nr.: 01/662 32 96-39793, E-Mail: office@oegbverlag.at, Web: www.oegbverlag.at

Redaktionell verantwortlich: Sylvia Kuba

Layout/Umschlaggestaltung: Natalia Nowakowska, ÖGB-Verlag

Satz/Layout: Dietmar Kreuzberger, ÖGB-Verlag

Lektorat: Karin Flunger, ÖGB-Verlag

Hersteller: Verlag des ÖGB GmbH, Wien – Verlags- und Herstellungsort: Wien

© 2015 by Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes GmbH Wien

ISBN 978-3-99046-154-9

blog.arbeit-wirtschaft.at

Was der dramatisch hohen Arbeitslosigkeit im Euroraum entgegenhalten? Die Suche nach Antwort auf diese aktuell vielleicht drängendste politische Frage treibt die Menschen in ganz Europa um. Die Autorinnen und Autoren des vorliegenden e-books bearbeiten die unterschiedlichen Aspekte des Problems und wollen so Anstoß zum Weiterdenken, aber auch zum konkreten Handeln geben. Sie forschen nach den Ursachen der prekären Arbeitsmarktlage und leuchten strategische Ansätze für eine Politik aus, die dem etwas entgegenstellt. Außerdem wird Ausschau gehalten nach neuen Trends und alten Brennpunkten der Arbeitswelt, die strategische Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik mitbedenken muss.

Das Besondere daran: Das vorliegende Werk wurde als Blog-Artikel geboren. Alle Beiträge sind ursprünglich auf blog.arbeit-wirtschaft.at erschienen. Dort werden täglich Hintergründe zu aktuellen Debatten ausgeleuchtet. Das Buch ist also Spiegel und Anstoß zur aktuellen arbeits- und wirtschaftspolitischen Debatte zugleich.“



9 783990 461549

Arbeit & Wirtschaft

Herausgegeben von AK und ÖGB

www.arbeit-wirtschaft.at