

Österreichische Arbeitsmarktpolitik vor dem Hintergrund von COVID-19-Pandemie und Teuerung: Neue Probleme, alte Lösungen?

Marcel Fink

Zusammenfassung

Wirtschaftliche und soziale Krisen gehen mit neuen Herausforderungen für tradierte arbeitsmarkt- und sozialpolitische Systeme einher. Diesen kann mit konzeptionell unterschiedlichen Reaktionsweisen begegnet werden. In Österreich wurden im Bereich der Arbeitsmarktpolitik vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie und des starken Anstiegs der Verbraucherpreise vor allem zeitlich begrenzte diskretionäre Maßnahmen beschlossen. Zugleich kam es nicht zu strukturellen Reformen mit dem Ziel der nachhaltigen Reduktion einer Dualisierung der sozialen Chancen und Risiken von Arbeitsmarkt-Insidern und -Outsidern.

I. Einleitung

Wirtschaftliche und soziale Krisen gehen mit neuen Herausforderungen für tradierte arbeitsmarkt- und sozialpolitische Systeme einher. Diesen Herausforderungen kann, je nachdem wie die jeweilige Krise interpretiert wird, mit unterschiedlichen Reaktionsweisen begegnet werden (zum Folgenden Clasen et al. 2012). Wenn eine Krise vor allem mit Fokus auf einen möglichen Nachfrageschock interpretiert wird, werden im Bereich der Arbeitsmarktpolitik (AMP) Maßnahmen überwiegen, die primär das Gros der Beschäftigten inklusive der Stammebelegschaften adressieren. Damit assoziierte Maßnahmen sind Kurzarbeitsmodelle, eine temporäre Erhöhung von Sozialtransfers im Fall von Arbeitslosigkeit und eine generelle Expansion aktiver AMP. Eine zweite idealtypische Interpretation fokussiert v.a. unmittelbar auf negative Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte. In diesem Fall würden Ausgaben der aktiven AMP gekürzt, die Generosität von Sozialtransfers reduziert und Konditionalitäten zum Leistungsbezug verschärft werden. Ein dritter möglicher Zugang ist die Perzeption der Krise im Sinne einer „strukturellen“ Herausforderung. In den Blick genommen würden dabei verstärkt sogenannte „Problemgruppen“ des Arbeitsmarktes inklusive peripherer Belegschaften und die u.U. weiter zunehmende Differenzierung von Chancen und Risiken am Arbeitsmarkt. Naheliegende Maßnahmen wären bei einer solchen Problemwahrnehmung eine strukturelle Expansion bzw. Adaption von Arbeitsmarktprogrammen und Sozialtransfers im Sinne der Interessen von sogenannten „Outsidern“ am Arbeitsmarkt, verbunden mit umfassenden und disruptiven einschlägigen Reformen.

Diese Differenzierung ist idealtypischer Natur, und empirisch können diese Problemwahrnehmungen und daraus abgeleitete Maßnahmen in unterschiedlichen Mischungsverhältnissen auftreten. Welcher Reformpfad eingeschlagen wird bzw. wie weitreichend die jeweiligen Reformen sind, hängt erwartbar von unterschiedlichen Erklärungsfaktoren ab. Adressiert werden in der einschlägigen Literatur neben anderem vor allem

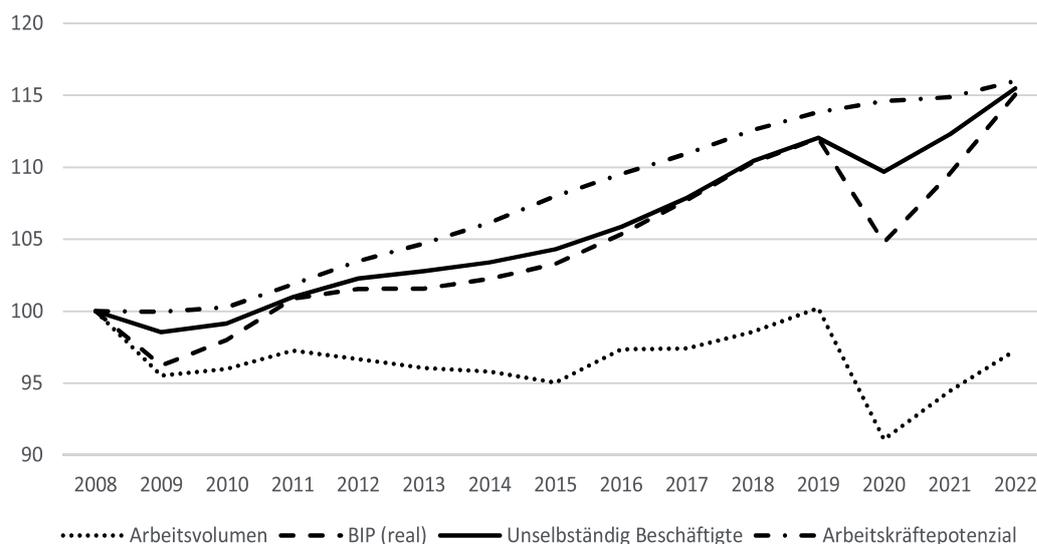
die Tiefe und Dauer der Krise sowie die Funktionsfähigkeit der bereits etablierten sozial- und arbeitsmarktpolitischen Systeme, die jeweilige Regierungszusammensetzung, die institutionalisierte Ausgestaltung tradierter Systeme sowie die fiskalpolitischen Spielräume der jeweiligen Regierung (zusammenfassend Shahidi 2015; zu arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Reaktionsweisen auf die COVID-19-Pandemie im internationalen Vergleich z.B. Béland et al. 2021; Natili et al. 2022).

Der vorliegende Beitrag analysiert vor diesem Hintergrund *erstens* zentrale Kennzeichen der Arbeitsmarktentwicklung in Österreich während der letzten Jahre. *Zweitens* wird der Frage nachgegangen, wie in den Politikfeldern der aktiven und der passiven AMP auf die rezenten Krisen reagiert wurde. Der Beitrag schließt mit einer analytischen Einordnung und einem Ausblick.

2. Arbeitsmarktentwicklung

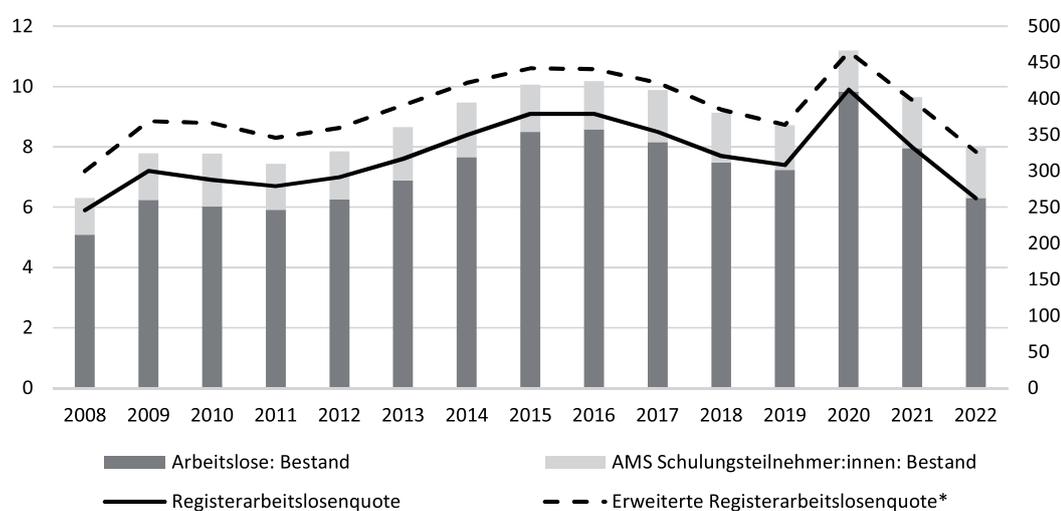
Zentrale Indikatoren zum österreichischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssystem zeigen in den letzten Jahren einen erheblichen Grad der Volatilität. Diese Entwicklung vollzog sich vor dem Hintergrund der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie sowie der nachfolgenden raschen wirtschaftlichen Erholung. Im Jahr 2020 ging die Zahl der unselbstständig Beschäftigten¹ im Vergleich zu 2019 um ca. 80.000 oder 2,1 % zurück. In den Folgejahren erfolgte jedoch ein starker Beschäftigungsanstieg mit einem Plus von ca. 88.000 im Jahr 2021 (+2,4 %) und von ca. 108.500 im Jahr 2022 (+2,9 %) (siehe Abbildung 1). Im Jahresdurchschnitt 2022 lag die Zahl der unselbstständig Beschäftigten in Österreich bei 3,91 Millionen und war damit höher als je zuvor.

Abbildung 1: Arbeitsvolumen, reales BIP, unselbstständige Beschäftigung und Arbeitskräftepotenzial in Österreich (Basisjahr 2008 = 100)



Quellen: Arbeitsvolumen: Statistik Austria, Mikrozensus Arbeitskräfteerhebung; BIP: Statistik Austria, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen; unselbstständig Beschäftigte und Arbeitskräftepotenzial: BMAW, AMIS Datenbank; Dachverband der Sozialversicherungsträger (DVS), Arbeitsmarktservice Österreich (AMS); eigene Darstellung.

Abbildung 2: (Erweiterte) Registerarbeitslosenquote (linke Skala in %) und Arbeitslose bzw. AMS Schulungsteilnehmer:innen (rechte Skala in Tausend)



* Erweiterte Registerarbeitslosenquote: inklusive Schulungsteilnehmer:innen.

Quelle: BMAW, AMIS Datenbank; Dachverband der Sozialversicherungsträger (DVS), Arbeitsmarktservice Österreich (AMS); eigene Darstellung.

Die Registerarbeitslosenquote (ohne Schulungsteilnehmer:innen) war nach 2008 (5,9 %) immer höher als in diesem Jahr, mit den höchsten Werten in den Jahren 2015 und 2016 (jeweils 9,1 %) sowie 2020 (9,9 %) (siehe Abbildung 2).² Im Jahr 2019 lag die Zahl der registrierten Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt bei ca. 301.000 Personen, 2020 bei etwa 410.000 Personen. Danach erfolgte ein Rückgang auf ca. 263.000 im Jahr 2022, wobei sich die Registerarbeitslosenquote auf 6,3 % reduzierte. Inklusive Schulungsteilnehmer:innen belief sich die Zahl der Arbeitslosen 2022 auf ca. 333.000 und die erweiterte Registerarbeitslosenquote auf 7,8 % (nach einem historischen Höchststand 2020 von 11,2 %). Diese Entwicklungen vollzogen sich vor dem Hintergrund eines steigenden Arbeitskräfteangebots. Nach einem starken Zuwachs in der vorangegangenen Dekade (plus 453.000 oder 12,6 % zwischen 2009 und 2019) erhöhte sich das Arbeitskräftepotenzial³ zwischen 2019 und 2022 weiter, mit einem Anstieg um 78.000 oder 1,9 %. Zugleich blieb das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen⁴, das heißt die Summe aller gearbeiteten Arbeitsstunden, niedriger als in den Jahren 2008 bzw. 2019 (Fink 2023).

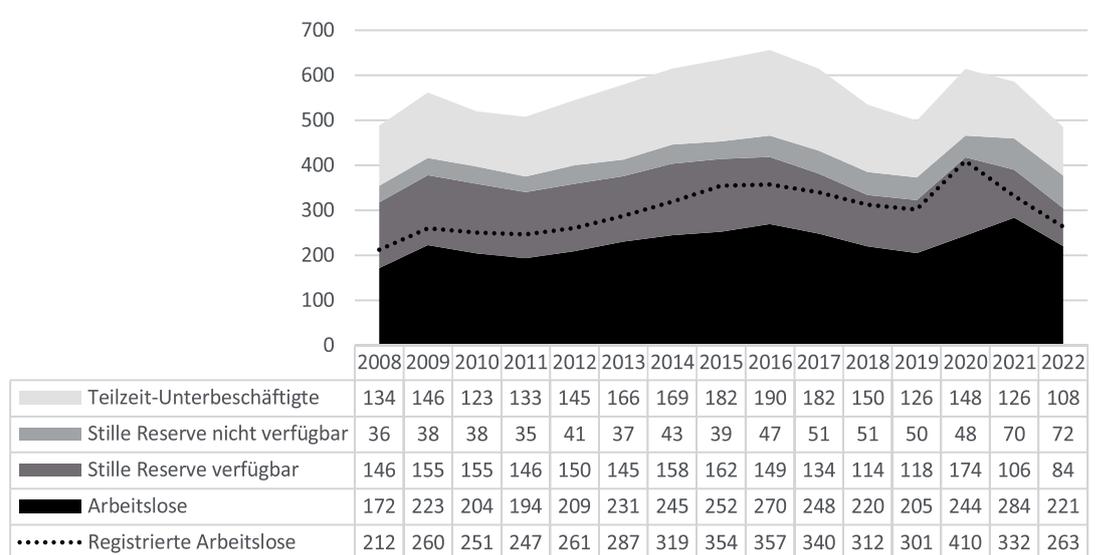
Aus einer arbeitsmarkt- wie auch sozialpolitischen Perspektive ist zentral, dass Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf tendenziell eine zunehmende Konzentration auf bestimmte Personengruppen bzw. eine zunehmende Verfestigung zeigt. Ein Indikator dafür ist die sogenannte Langzeitbeschäftigungslosigkeit (LZBL).⁵ Der Bestand der von LZBL Betroffenen erhöhte sich zwischen 2008 und 2016 von ca. 54.500 auf über 162.000, reduzierte sich dann bis 2019 auf 135.000 und erreichte 2021 mit 175.000 einen historischen Höchststand.⁶ 2022 kam es angesichts der insgesamt günstigeren Arbeitsmarktsituation wieder zu einer Reduktion auf ca. 130.500. Obwohl die erweiterte Registerarbeitslosenquote (d.h. inklusive Schulungsteilnehmer:innen) 2022 mit 7,8 % nicht sehr viel höher war als 2008 (7,2 %), entfällt 2022 mit 39 % ein wesentlich höherer Anteil der Arbeitslosen inkl. Schulungsteilnehmer:innen auf Langzeitbeschäftigungslose als

im Jahr 2008 mit 21 %. Ein im Vergleich zum Gesamtdurchschnitt höherer Anteil zeigt sich dabei vor allem bei Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss, bei Älteren und bei Personen mit einer gesundheitlichen Vermittlungsbeschränkung (AMS 2021a; Gregoritsch 2021).

Ein sehr niedriger formaler Bildungsabschluss ist zugleich aus längerfristiger Perspektive insgesamt ein zunehmend wichtiger Prädiktor für ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko (z.B. auch Horvath et al. 2021).⁷ Die Registerarbeitslosenquote von Personen mit maximal Pflichtschulabschluss war 2008 mit 14,1 % in etwa 2,4-mal so hoch wie im Gesamtdurchschnitt (5,8 %). Im Jahr 2022 betrug die Registerarbeitslosenquote im Gesamtdurchschnitt 6,3 % und bei maximal Pflichtschulabschluss 19,4 %. Das entspricht einem Verhältnis von 1:3,1. 44,6 % des Arbeitslosenbestandes entfielen 2022 auf Personen mit maximal Pflichtschulabschluss.

Neben Arbeitslosigkeit können auch sogenannte arbeitszeitbezogene „Unterbeschäftigung“ und das Ausmaß der „stillen Reserve“ als Indikatoren für das ungenutzte Arbeitskräftepotenzial herangezogen werden (Fasching 2019). Dazu sind Befragungsdaten aus der Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung (AKE) verfügbar. Abbildung 3 zeigt die Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen laut internationaler Definition (AKE)⁸, der verfügbaren und der nicht verfügbaren stillen Reserve⁹ und der Teilzeitbeschäftigten mit dem Wunsch nach einer längeren Arbeitszeit (sogenannte Teilzeit-Unterbeschäftigte)¹⁰ sowie – als Vergleichswert – der Registerarbeitslosen laut AMS (zu den Abgrenzungen und Schnittmengen zwischen diesen Messkonzepten Knittler 2017).

Abbildung 3: Arbeitslose, stille Reserve und Teilzeit-Unterbeschäftigte (in Tausend)



Quellen: Arbeitslose, stille Reserve, Teilzeit-Unterbeschäftigte: Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung (AKE), Eurostat Datenbank Indikator LFSA_SUP_AGE; registrierte Arbeitslose: Arbeitsmarktservice Österreich (AMS); eigene Darstellung.

Insgesamt fällt die Zahl der Registerarbeitslosen durchgängig höher aus als die Zahl der Arbeitslosen laut AKE. Werden jedoch die verfügbare und die nicht verfügbare stille Reserve zu den Arbeitslosen nach AKE hinzugerechnet, so ergibt sich ein Wert, der die Registerarbeitslosigkeit übersteigt. Zudem ist augenscheinlich, dass auch die Größe der verfügbaren stillen Reserve sowie die Zahl der Teilzeitbeschäftigten mit dem Wunsch nach einer längeren Arbeitszeit konjunkturabhängig sind. Die Summe des nicht beschäftigten Arbeitsmarktangebots (gebildet aus Arbeitslosen, stiller Reserve und Teilzeit-Unterbeschäftigung) lag 2022 mit 485.000 nur leicht unter dem Niveau von 2019 mit 499.000.

Insgesamt deuten die hier dargestellten Arbeitsmarktindikatoren in die Richtung, dass die COVID-19-Pandemie mit starken Verwerfungen am Arbeitsmarkt einherging. Danach folgte insgesamt eine rasche Erholung. Bestehen blieb allerdings das schon vorher evidente Problem der hohen Langzeitbeschäftigungslosigkeit sowie der starken Betroffenheit bestimmter Personengruppen (u.a. Personen mit niedriger formaler Qualifikation und/oder gesundheitlichen Einschränkungen). Wie sich der Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine, die starke Preisinflation und damit einhergehende konjunkturelle Effekte mittelfristig auf den Arbeitsmarkt auswirken werden, ist aktuell nur schwer einzuschätzen. Die aktuelle Konjunkturprognose des Instituts für Höhere Studien (IHS) geht davon aus, dass die Registerarbeitslosenquote 2023 (6,3 %) und 2024 (6,2 %) im Vergleich zum Jahr 2022 (6,3 %) weitgehend konstant bleiben wird (IHS 2023).

3. Arbeitsmarktpolitik: Ausgestaltung und Entwicklung

Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt stellen für Regierungen in mehrerer Hinsicht eine Herausforderung dar. Dies gilt sowohl für Situationen, in denen das Arbeitskräfteangebot die -nachfrage übersteigt und damit Arbeitslosigkeit bzw. Unterbeschäftigung existiert, wie auch für solche eines generellen oder qualifikationsspezifischen Arbeitskräftemangels (z.B. Armingeon 2003). Darüber hinaus kann argumentiert werden, dass ein möglichst hoher Beschäftigungsstand aus unterschiedlichen (u.a. budget- und sozialpolitischen) Gründen allgemein dem Regierungsinteresse entspricht (z.B. Kenworthy 2010). Beschäftigungspolitik, verstanden als AMP „im weiteren Sinn“, reguliert auf gesamtwirtschaftlicher Ebene Arbeitskräfteangebot und -nachfrage mittels Finanz-, Geld-, Lohn-, Struktur-, Bildungs- und Migrationspolitik. AMP „im engeren Sinn“ reguliert das Angebot von und die Nachfrage nach Arbeit in selektiver Weise (z.B. bezüglich bestimmter Personengruppen) und besteht aus der sogenannten „aktiven“ bzw. „passiven“ AMP. Diese können auf die Angebots- oder die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes gerichtet sein, mit positiven oder negativen Sanktionen arbeiten und das Ziel der Eingliederung in Erwerbsarbeit verfolgen oder eine (u.U. zwischenzeitliche) Ausgliederung („Dekommodifizierung“; vgl. Esping-Andersen 1990) aus dieser ermöglichen (für konzeptionelle Differenzierungen der Maßnahmen z.B. Clasen et al. 2012; Offe/Hinrichs 1984: 80 ff.). Die folgenden Abschnitte skizzieren, ob bzw. gegebenenfalls welche Veränderungen sich dabei in den letzten Jahren in Österreich ausmachen lassen.

3.1 Aktive Arbeitsmarktpolitik

Maßnahmen aktiver AMP wurden in Österreich insbesondere seit den 1990er Jahren sukzessive zu einem differenzierten System ausgebaut. Die Ausgaben für Programme der aktiven AMP erhöhten sich zwischen der ersten Hälfte der 1990er Jahre und 2009 von ca. 0,3 % auf 0,8 % des BIP und verblieben bis 2019 – mit einigen Schwankungen – immer auf einer Höhe von oder über 0,7 %.¹¹ Österreich erreichte dabei gemessen an der Arbeitslosenquote im Jahr 2019 das fünfthöchste Ausgabenniveau aller EU-Mitgliedsstaaten.¹²

Die augenscheinlichste Entwicklung in den letzten Jahren ist in diesem Politikfeld das Programm der Corona-Kurzarbeit (BMAW 2022: 62 ff.), die einen wesentlichen positiven Einfluss auf die Stabilisierung der Beschäftigtenzahlen während der COVID-19-Pandemie hatte (AMS 2021b). Dabei wurde ein – auch im internationalen Vergleich – vergleichsweise generöses System mit hoher faktischer Reichweite implementiert (Ebbinghaus/Lehner 2022). Nachdem das tradierte Kurzarbeitsprogramm im Jahr 2019 mit ca. 1.200 neu genehmigten geförderten Personen nur von geringer Bedeutung war, erhöhte sich die Zahl der im Rahmen der Corona-Kurzarbeit neu genehmigten geförderten Personen im Jahr 2020 auf ca. 1,25 Millionen. Danach ging ihre Zahl 2021 auf ca. 322.000 und 2022 auf ca. 43.000 zurück.¹³

Geringere zahlenmäßige Veränderungen zeigen sich bei anderen zentralen Fördermaßnahmen des AMS. Bei unterschiedlichen Programmen der Maßnahmenart „Qualifizierung“ kam es 2020 vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie und damit einhergehender Lockdowns etc. im Vergleich zu den Vorjahren zu einer Reduktion der Zahl neu geförderter Personen, danach aber wieder zu einem Anstieg. So ging z.B. die Zahl neu geförderter Personen in Bildungsmaßnahmen von ca. 131.000 im Jahr 2019 auf ca. 115.000 im Jahr 2020 zurück, um danach wieder auf ca. 151.500 im Jahr 2021 anzusteigen. Der neuerliche Ausbau von unterschiedlichen Maßnahmen im Bereich „Qualifizierung“ wurde dabei zum Teil aus einer mit ca. 700 Mio. Euro gesondert budgetierten „Corona-Joboffensive“ finanziert (BMAW 2022: 328, 343). Eine ähnliche zahlenmäßige Entwicklung zeigt sich bei in sozialökonomischen Betrieben neu geförderten Personen (Maßnahmenart „Beschäftigung“) sowie bei Personen, die im Rahmen von betrieblichen Eingliederungsbeihilfen neu gefördert wurden. Letztere Expansion geht u.a. auf das Programm „Sprungbrett“ für Langzeitbeschäftigungslose mit einem Budget von rund 510 Mio. Euro (verteilt über drei Budgetjahre) und die sogenannte „Beschäftigungsinitiative 50+“ (mit Fokus auf ältere Arbeitslose) zurück (BMAW 2022: 313 ff.).

Die Ausgaben für aktive AMP inklusive Corona-Kurzarbeit entwickelten sich in Österreich in den letzten Jahren wie folgt (in Mrd. Euro): 2019: 1,557; 2020: 7,039; 2021: 5,580; 2022: 2,677.¹⁴ Die besonders hohen Aufwendungen in den Jahren 2020 und 2021 gehen insbesondere auf die Corona-Kurzarbeit zurück. Ohne Aufwendungen für Kurzarbeit betragen die Ausgaben für aktive AMP im Jahr 2019 1,687 Mrd. Euro, im Jahr 2020 1,55 Mrd. Euro, im Jahr 2021 1,878 Mrd. Euro und im Jahr 2022 2,051 Mrd. Euro. Insgesamt ist hier bis in die jüngste Vergangenheit also ein expansiver Budgetpfad ersichtlich. Dies spiegelt sich in einer steigenden Zahl von Personen, für die Maßnahmen der aktiven AMP gefördert wurden. Ohne Kurzarbeit entwickelte sich die Zahl von Personen, die durch aktive AMP-Maßnahmen neu gefördert wurden, wie folgt: 2019: 315.600; 2020: 265.400; 2021: 366.700; 2022: 386.700 Personen. Die „Pseudo-Deckungsrate“ aktiver AMP-Maßnah-

men, berechnet als Summe der Personen mit aktiver Förderung (ohne Kurzarbeit) bezogen auf die Summe der von Arbeitslosigkeit Betroffenen reduzierte sich zuerst von 35 % 2019 auf 26 % 2020 und erhöhte sich dann auf 40 % 2021 und 45 % 2022.¹⁵ Im Rahmen des Budgets 2023 wurde eine Reduktion der Mittel für aktive AMP (im engen Sinne)¹⁶ angekündigt, nämlich von 1,46 Mrd. Euro auf 1,25 Mrd. Euro. Dies resultiert u.a. aus dem Auslaufen der „Corona-Joboffensive“ (inkl. Bildungsbonus) (BMF 2022: 136 f.).

Die Verteilung der Fördermaßnahmen der aktiven AMP (ohne Kurzarbeit) auf unterschiedliche Niveaus der Formalqualifikation der Klient:innen zeigt in der jüngsten Vergangenheit kaum Schwankungen. Im Jahr 2019 adressierten 52 % der Förderungsfälle Personen mit höchstens Pflichtschulausbildung, im Jahr 2022 54 %. 21 % der Förderungsfälle entfielen 2022 auf Personen mit Lehrausbildung (2019: 23 %), jeweils 5 % sowohl 2019 wie auch 2022 auf Personen mit mittlerer Ausbildung und 12 % auf Personen mit höherer Ausbildung. 9 % der Förderungsfälle adressierten 2022 Klient:innen mit akademischer Ausbildung (2019: 8 %).¹⁷ Überproportional viele Förderungsfälle im Vergleich zu den jeweiligen Anteilen am Arbeitslosenbestand (Jahresdurchschnittsbestand) entfallen damit auf Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss (Anteil 2022: 44,6 %), unterproportional viele auf Personen mit höchstens Lehrabschluss (Anteil 2022: 26,6 %). Bei den anderen Qualifikationsgruppen entspricht der jeweilige Anteil an den Förderungsmaßnahmen weitgehend dem jeweiligen Anteil an den Arbeitslosen¹⁸. Diese Daten deuten in die Richtung, dass durch aktive AMP in Österreich nicht primär „Insider“ gefördert werden, sondern dass auch ein Schwerpunkt auf Personen mit besonders niedriger Formalqualifikation existiert, was grundsätzlich einer „Dualisierung“ von Chancen und Risiken am Arbeitsmarkt entgegenwirken kann (Rathgeb 2018: 58 ff.). Stärker strukturell ausgerichtete progressive Reformen der aktiven AMP, wie die breitere Ausrollung einer „Arbeitsplatzgarantie“ entsprechend dem Modellprojekt MAGMA¹⁹ des AMS Niederösterreich, wurden seitens des zuständigen Ministers Martin Kocher aber bereits im Ansatz abgelehnt.²⁰

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang die noch auf die frühere ÖVP-FPÖ Regierung zurückgehende geplante Implementierung eines AMS-Algorithmus, wodurch der Zugang zu Fördermaßnahmen entlang von unterschiedlichen Personengruppen bzw. -eigenschaften (zum Teil) automatisiert administriert werden sollte (für eine kritische Diskussion z.B. Allhutter et al. 2020).²¹ Erklärtes Ziel war eine „effizientere“ aktive AMP, verbunden mit einer Einsparung finanzieller Mittel. Die Zuteilung zu unterschiedlichen Maßnahmen hätte dabei – entlang soziodemografischer Merkmale der Arbeitslosen – nach (bisherigen statistischen) Erfolgswahrscheinlichkeiten erfolgen sollen. Augenscheinlich ist mit einem solchen Instrument die Gefahr verbunden, dass z.B. existierende Diskriminierungspraxen am Arbeitsmarkt reproduziert werden und damit dessen Dualisierung entlang von Insidern und Outsidern weiter vorangetrieben wird (z.B. auch Berner/Schüll 2020). Die schließlich für Anfang 2021 geplante Einführung des AMS-Algorithmus wurde zuerst im Sommer 2020 (wegen fehlender gesetzlicher Grundlagen) seitens der Datenschutzbehörde gestoppt. Seither ist der Fall über unterschiedliche Instanzen gerichtsanhängig, und aktuell steht eine höchstgerichtliche Entscheidung noch aus. Das Projekt AMS-Algorithmus wurde also nicht erst durch die veränderte politische Konstellation einer Bundesregierung aus ÖVP und Grünen (vorerst) gestoppt. Dabei ist das Projekt ein (seltenes) Beispiel dafür, dass im Bereich der aktiven AMP stärkere Differenzierungen in den Positionen unterschiedlicher relevanter

politischer Akteur:innen existieren, da die Arbeitnehmer:innenseite gegenüber dem AMS-Algorithmus eher kritisch eingestellt war (Müller 2022).

In der Regel besteht jedoch bei allen relevanten Akteur:innen und dabei insbesondere auch aufseiten der Sozialpartnerorganisationen eine starke Zustimmung zu einem breit ausgebauten System aktiver AMP. Interessengeleitete Differenzen betreffen vor allem die Frage, welche konkreten Maßnahmen in welchem Ausmaß finanziert werden sollen, wobei in der Regel Kompromisse zwischen den in den AMS-Gremien vertretenen Repräsentant:innen der Arbeitgeber:innen- und der Arbeitnehmer:innenseite gefunden werden. Wesentlich größer Unterschiede bestehen in den Positionen zur passiven AMP, auf die im folgenden Abschnitt eingegangen wird.

3.2 Soziale Transfers im Fall von Arbeitslosigkeit (*passive Arbeitsmarktpolitik*)

Arbeitslosigkeit geht in Österreich – besonders bei längerer Dauer – mit augenscheinlichen Problemen der materiellen und sozialen Teilhabe einher. Dies spiegelt sich zum Beispiel in den für Arbeitslose überdurchschnittlich hohen Quoten finanzieller Armutsgefährdung²² und einer bei längerer Arbeitslosigkeit substantiell ansteigenden materiellen und sozialen Deprivation²³ (Fink 2023). Modellierungen für das Haushaltseinkommen bei Arbeitslosigkeit bei einem vorausgegangenem durchschnittlichen Bruttoerwerbseinkommen (von Frauen bzw. Männern) für unterschiedliche Haushaltskonstellationen zeigen, dass dieses auch unter Berücksichtigung von Sozialhilfe- bzw. Mindestsicherungsleistungen in vielen Fällen unter der Armutsgefährdungsschwelle zu liegen kommt (Titelbach/Fink 2022). Dies gilt in praktisch allen Fällen dann, wenn im Haushalt kein zweites Einkommen (bspw. aus Erwerbsarbeit) verfügbar ist.

Obwohl die aktuelle Bundesregierung in ihrem Regierungsprogramm eine „Weiterentwicklung des Arbeitslosengeldes“ ankündigt hatte (Bundeskanzleramt Österreich 2020), kam es im Zuge der COVID-19-Pandemie und der ab Ende 2021 einsetzenden starken Preisinflation zu keiner strukturellen Reform der Arbeitslosenversicherungsleistungen. Wiewohl u.a. Interessenvertretungen der Arbeitnehmer:innen wiederholt eine generelle und substantielle Erhöhung der Lohnersatzrate der Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung forderten²⁴, beschränkten sich Maßnahmen der Bundesregierung in diesem Bereich vorerst auf eine zeitlich begrenzte Erhöhung der Notstandshilfe auf das Niveau des Arbeitslosengeldes (zwischen April 2020 und September 2021) und wiederholte zusätzliche Einmalzahlungen (für Details Budgetdienst 2022).

Explizit auf die Agenda gesetzt wurde eine mögliche strukturelle Reform der Arbeitslosenversicherung von der Bundesregierung erst ab dem Herbst 2021. Vonseiten der Regierung wurde vor allem eine „degressive“ Gestaltung der Lohnersatzrate diskutiert, d.h. eine höhere Lohnersatzrate zu Beginn der Arbeitslosigkeit verbunden mit einem schrittweisen Absenken bei länger andauernder Arbeitslosigkeit. Andere Diskussionspunkte waren eine Streichung oder restriktive Modifikation von Zuverdienstmöglichkeiten im Rahmen geringfügiger Beschäftigung und die Einführung einer „Karenzzeit“ in der Form, dass für die ersten sieben bis 14 Tage ohne Beschäftigung generell kein Arbeitslosengeld ausgezahlt wird.²⁵ Im Endeffekt konnten sich die Regierungsparteien nicht auf eine Reform einigen, und diese wurde im Dezember 2022 nach mehrmaligen Verschiebungen ad acta gelegt. Konfliktpunkte waren dabei vor allem die Frage der Zuverdienstmöglichkeiten und der „Karenzzeit“ (inklusive der Möglichkeit

einer partiellen „Lohnfortzahlung“ durch die Arbeitgeber:innen während der „Karenzzeit“), wobei nur wenige Details zu den konkreten Positionen der beiden Regierungsparteien an die Öffentlichkeit drangen.

Beim gegenständlichen Leistungssystem kam es also zu keinen strukturellen Veränderungen. Darüber blieben Leistungen der Arbeitslosenversicherung auch von dem im sogenannten „Teuerungs-Entlastungspaket III“²⁶ beschlossenen Prinzip der Preisindexierung praktisch aller (bisher nicht regelmäßig valorisierten) Sozialleistungen ausgenommen, was wiederum von Oppositionsparteien und Interessenvertretungen der Arbeitnehmer:innen kritisiert wurde.²⁷ Ähnlich wie in einer Reihe anderer Länder blieb eine im Kontext der COVID-19-Pandemie erfolgte Aufwertung der Rolle Letzterer auch in Österreich weitgehend auf Policy-making-Prozesse der Produktionssphäre beschränkt (Maerdi/Tassinari 2022), während Sozial- und Arbeitsmarktpolitik im umfassenderen Sinn eine weitgehende Regierungsdominanz zeigten.

4. Diskussion und Ausblick

Österreich gehört zu den Ländern, die auf die wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen der COVID-19-Pandemie mit einer Art „emergency Keynesianism“ (Béland et al. 2021) reagiert haben. Im Bereich der AMP wird dies vor allem durch das sehr kostenintensive und mit hoher Reichweite ausgestattete Instrument der Corona-Kurzarbeit sichtbar. Diese Maßnahme adressierte primär Arbeitsmarkt-Insider und verfolgte das Ziel der Erhaltung eines möglichst hohen Beschäftigungsstandes, der Einkommenssicherheit und damit der Konsummöglichkeiten dieser Gruppe. Programme der aktiven AMP, die stärker Arbeitsmarkt-Outsider adressieren, wurden bis Ende 2022 graduell ausgebaut, jedoch ohne strukturelle Innovationen bei den zum Einsatz kommenden Instrumenten. Auch im Bereich der Einkommenssicherung von Arbeitslosen kam es zu keinen umfassenderen strukturellen Reformen. Maßnahmen beschränkten sich hier auf eine zeitlich begrenzte Erhöhung der Notstandshilfe und wiederholte Einmalzahlungen.

Diese Entwicklungen manifestierten sich vor dem Hintergrund folgender Rahmenbedingungen, Interpretationsweisen und Prozesse der Entscheidungsfindung: Die COVID-19-Pandemie und ihre Implikationen für das Wirtschafts- und Beschäftigungssystem wurden als externer Schock begriffen, dem vor allem mit (raschen) diskretionären Maßnahmen zu begegnen sei. Dabei wurde eine sehr hohe zusätzliche – zeitlich befristete – Belastung der öffentlichen Haushalte in Kauf genommen. Sonst vielfach adressierte „Notwendigkeiten“ budgetpolitischer Nachhaltigkeit wurden vor allem betreffend die Corona-Kurzarbeit und diverser Unternehmensbeihilfen vorübergehend quasi außer Kraft gesetzt. Obwohl strukturelle Probleme der AMP, erkennbar u. a. an einem hohen Anteil langzeitbeschäftigungsloser Personen und nicht existenzsichernder Leistungen der Arbeitslosenversicherung, im Rahmend der COVID-19-Pandemie verstärkt sichtbar wurden, wurde darauf nicht mit umfassenderen strukturellen Maßnahmen reagiert. Dies kann einerseits damit erklärt werden, dass sich die allgemeine Arbeitsmarktsituation ab 2021 rasch verbesserte und sich damit der gegenständliche Problemdruck reduzierte. Auf der anderen Seite ist evident, dass im Rahmen der existierenden Regierungskonstellation die ÖVP Reformoptionen blockierte, die im Bereich der passiven (aber auch aktiven) AMP mit einer strukturellen Besserstellung von sogenannten

Arbeitsmarkt-Outsidern einhergegangen wären. Aber auch die Grünen als Koalitionspartner platzierten diesen Themenkomplex nicht als zentrales öffentlich sichtbares Anliegen.

Dies änderte sich auch nicht vor dem Hintergrund der ab Ende 2021 einsetzenden starken Steigerung der Verbraucherpreise. Die angedachte degressive Gestaltung des Arbeitslosengeldes hätte dabei – je nach konkreter Ausgestaltung – den Interessen von sogenannten Arbeitsmarkt-Insidern, die allenfalls kurzfristig von Arbeitslosigkeit betroffen sind, entsprochen. Diese Option wurde, wie oben skizziert, vor dem Hintergrund unterschiedlicher Standpunkte der Regierungsparteien nicht umgesetzt. Dass es in der aktiven AMP bisher nicht zu einer Implementierung des AMS-Algorithmus kam, der potenziell den Zugang zu Förderungen für Personen mit sogenannten „multiplen Vermittlungshindernissen“ einschränken würde, geht hingegen auf rechtliche Bedenken und die lange Dauer der diesbezüglichen gerichtlichen Verfahren zurück, die hier quasi als (zeitlich befristeter) Vetopunkt wirken.

Österreich gehört damit nicht zu den Ländern, in denen die COVID-19-Pandemie zum Anlass dafür genommen wurden, einer (schon länger existierenden) Dualisierung der sozialen Chancen und Risiken von Arbeitsmarkt-Insidern und -Outsidern durch strukturelle Reformen der AMP entgegen zu wirken. Umgekehrt kam es aber auch nicht zu strukturellen Maßnahmen, die per se eine verstärkte Dualisierung impliziert hätten.

Ob und inwiefern der seit Anfang 2022 anhaltende starke Anstieg der Verbraucherpreise doch noch dazu beiträgt, dass Interessen von Arbeitsmarkt-Outsidern wie bspw. Arbeitslosen oder prekär Beschäftigten mittelfristig verstärkt und strukturell auf die politische Agenda gesetzt werden, dürfte von einer Reihe unterschiedlicher Faktoren abhängen. Dazu gehören die zukünftige Entwicklung der Teuerung, der Arbeitsmarktlage und der inhaltlichen Ausrichtung und Strategie von Oppositionsparteien und Interessensvertretungen der Arbeitnehmer:innen. Weitergehende strukturelle Reformen durch die gegenwärtige Regierung erscheinen hingegen in der aktuellen Legislaturperiode vor dem Hintergrund der Erfahrungen der letzten Jahre sehr unwahrscheinlich.

Anmerkungen

- 1 Quelle: BMAW, AMIS Datenbank: Dachverband der Sozialversicherungsträger (DVS); unselbstständige Beschäftigungsverhältnisse inklusive freier Dienstverträge sowie Kinderbetreuungsgeldbezieher:innen und Präsenz- bzw. Zivildienstleistende mit aufrechtem Dienstverhältnis, exklusive geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse. De facto wird nicht die Zahl der Beschäftigten abgebildet, sondern jene der Beschäftigungsverhältnisse. Diese Definition wird im kommenden Abschnitt durchgängig verwendet.
- 2 Quelle: BMAW, AMIS Datenbank: Arbeitsmarktservice (AMS) und Dachverband der Sozialversicherungsträger (DVS). Berechnung: Anteil Bestand arbeitsloser Personen (ohne Schulungsteilnehmer:innen) am Arbeitskräftepotenzial (Arbeitslose plus unselbstständig Beschäftigte laut Dachverband der Sozialversicherungsträger).
- 3 Das Arbeitskräftepotenzial wird hier definiert als die Summe aus Arbeitslosenbestand und unselbstständig beschäftigten Personen laut Dachverband der Sozialversicherungsträger. Quelle: BMAW (2023), AMIS Datenbank: Dachverband der Sozialversicherungsträger (DVS) und Arbeitsmarktservice (AMS).
- 4 Quelle: Statistik Austria, Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung, Jahressumme über alle Wochen.
- 5 Hierfür werden sechs verschiedene AMS-Vormerkstatus, darunter Arbeitslosigkeit und Schulung, zu einem „Geschäftsfall“ zusammengefasst. Die Tage dieser einzelnen Episoden innerhalb des Geschäftsfalls werden addiert, Tage der Unterbrechung nicht mitgerechnet (Nettogeschäftsdauer). Beendet wird ein Geschäftsfall, wenn er mehr als 62 Tage unterbrochen ist. Als langzeitbeschäftigungslos gilt eine Person, wenn sie zum Stichtag eine Nettogeschäftsdauer von mehr als 365 Tage aufweist (AMS 2021a).

- 6 Quelle: Arbeitsmarktservice Österreich (AMS).
- 7 Grundlage der im Folgenden dargestellten Daten: AMS & Statistik Austria Mikrozensus Arbeitskräfteerhebung; Quelle: AMS Publikationsreihe „Arbeitsmarkt und Bildung“; Online verfügbar unter <https://www.ams.at/arbeitsmarktdaten-und-medien/arbeitsmarkt-daten-und-arbeitsmarkt-forschung/berichte-und-auswertungen>, 11.06.2023.
- 8 Als erwerbstätig gilt im Rahmen der zur Anwendung kommenden ILO-Definition eine Person ab einer Stunde bezahlter Arbeit in der Referenzwoche. Für weitere Details siehe <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Unemployment>, 11.06.2023.
- 9 Die „verfügbare“ stille Reserve umfasst Nicht-Erwerbspersonen, die aktuell nicht nach einer Arbeit suchen (dies ist der zentrale Unterschied zu Arbeitslosen gemäß der „internationalen“ ILO-Definition), jedoch den Wunsch haben, zu arbeiten, und innerhalb von zwei Wochen verfügbar wären. Zur „nicht verfügbaren“ stillen Reserve zählen Nicht-Erwerbspersonen, die aktuell nach einer Arbeit suchen, jedoch (im Unterschied zu Arbeitslosen gemäß ILO-Definition) nicht innerhalb von zwei Wochen verfügbar sind, sowie Nicht-Erwerbspersonen, die bereits eine Arbeitsstelle gefunden haben, jedoch (im Unterschied zu Arbeitslosen gemäß ILO-Definition) nicht innerhalb der nächsten zwei Wochen verfügbar sind oder bei denen (wiederum im Unterschied zu Arbeitslosen gemäß ILO-Definition) der Arbeitsantritt auf der bereits gefundenen Stelle nicht in den nächsten drei Monaten stattfinden wird.
- 10 Teilzeit-Unterbeschäftigung adressiert Erwerbspersonen im Alter zwischen 15 und 74 Jahren, die nach ihrer Selbstzuordnung teilzeitbeschäftigt sind, den Wunsch nach einer höheren Arbeitszeit haben und dafür innerhalb von zwei Wochen verfügbar wären.
- 11 Quelle: OECD; OECD-Stat: Public expenditure and participant stocks on LMP.
- 12 Quelle: OECD; OECD-Stat: Public expenditure and participant stocks on LMP und eigene Berechnungen. Siehe auch BMAW (2022: 7).
- 13 Quelle: AMS, Arbeitsmarktdatenonline, Tabelle FW510.
- 14 Quelle: BMAW, Amis Datenbank und eigene Berechnungen.
- 15 Quelle: AMS, Arbeitsmarktdatenonline, Tabelle FW510 und eigene Berechnungen.
- 16 UG 20 des Bundesbudgets.
- 17 Quelle: AMS, Arbeitsmarktdatenonline, Tabelle FF520 und eigene Berechnungen.
- 18 Quelle Anteil an den Arbeitslosen: AMS (2023).
- 19 „Modellprojekt Arbeitsplatzgarantie Marienthal“; <https://www.ams.at/regionen/niederoesterreich/news/2022/12/das-weltweit-erste-experiment-einer-universellen-arbeitsplatzgar>, 11.06.2023 sowie Kasy/Lehner (2022).
- 20 Z.B. <https://www.derstandard.at/story/2000143180118/arbeitsminister-kocher-gegen-bundesweite-jobgarantie-fuer-langzeitarbeitslose>, 11.06.2023.
- 21 Vorarbeiten des AMS dazu gehen bis in die Mitte der 2000er Jahre zurück, wurden aber ab 2016 unter sozialdemokratischer ministerieller Verantwortlichkeit vorerst gestoppt (Müller 2022).
- 22 Armutsgefährdungsschwelle: 60% des Medians des auf Haushaltsebene gewichteten Jahresäquivalenzeinkommens; siehe zu den gegenständlichen Werten gemäß EU-SILC 2021: Statistik Austria (2022: 12).
- 23 Vgl. zu diesem Konzept und zu den ggst. Deprivations-Items Statistik Austria (2022: 20).
- 24 Z.B. https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20200401_OTS0095/oegeb-katzian-arbeitslosengeld-jetzt-auf-70-prozent-nettoersatzrate-erhoehen, https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20230201_OTS0055/ak-anderl-teuerungswelle-trifft-viele-endlich-rauf-mit-dem-arbeitslosengeld, 11.06.2023.
- 25 Z.B. <https://www.derstandard.at/story/2000141439332/koalition-uneins-reform-der-arbeitslosenversicherung-gescheitert>, 11.06.2023.
- 26 <https://www.parlament.gv.at/gegenstand/XXVII/I/1663>, 11.06.2023.
- 27 Z.B. https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20221202_OTS0106/fpoe-belakowitsch-kocher-ist-als-arbeitsminister-endgueltig-gescheitert, https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20221202_OTS0129/ak-anderl-arbeitssuchende-muessen-entlastet-werden-arbeitsmarkt-braucht-reformen, 11.06.2023.

Literatur

- Allhutter, Doris/Cech, Florian/Fischer, Fabian/Grill, Gabriel/Mager, Astrid (2020): Algorithmic Profiling of Job Seekers in Austria: How Austerity Politics Are Made Effective. In: *Front. Big Data* 3(5), 1–17.
- AMS (2021a): Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitbeschäftigungslosigkeit. Spezialthema zum Arbeitsmarkt, Oktober 2021. Wien: AMS.

- AMS (2021b): Kurzarbeit sichert seit März 2020 die Arbeitsplätze von Fachkräften in österreichischen Unternehmen. Spezialthema zum Arbeitsmarkt, Juni 2021. Wien: AMS.
- AMS (2023): Arbeitsmarktdaten im Kontext von Bildungsabschlüssen 2002. Wien: AMS.
- Armingeon, Klaus (2003). Die Politische Ökonomie der Arbeitslosigkeit. In: Obinger, Herbert/Wagschal, Uwe/Kittel, Bernhard (Hg.): Politische Ökonomie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 151–174.
- Béland, Daniel/Cantillon, Bea/Hick, Rod/Moreira, Amílcar (2021): Social policy in the face of a global pandemic: Policy responses to the COVID-19 crisis. In: Soc Policy Adm. 55(2), 249–260.
- Berner, Heiko/Schüll, Elmar (2020): Bildung nach Maß. Die Auswirkungen des AMS-Algorithmus auf Chancengerechtigkeit, Bildungszugang und Weiterbildungsförderung. In: Magazin erwachsenenbildung.at 40, 12 S.
- BMAW (2022): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 2014 bis 2022. Dokumentation. Wien: Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft.
- BMF (2022): Erläuterungen zum Budget 2023. Wien: Bundesministerium für Finanzen.
- Budgetdienst (2022): Einmalzahlungen während der COVID-19- und der Teuerungskrise. Anfragebeantwortung des Budgetdienstes. Wien: Parlamentsdirektion.
- Bundeskanzleramt Österreich (2020): Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020–2024. Wien: Bundeskanzleramt Österreich.
- Clasen, Jochen/Clegg, Daniel/Kvist, Jon (2012): European labour market policies in (the) crisis. ETUI Working Paper 2012.12. Brussels: ETUI.
- Ebbinghaus, Bernhard/Lehner, Lukas (2022): Cui bono – business or labour? Job retention policies during the COVID-19 pandemic in Europe. In: Transfer: European Review of Labour and Research Volume 28(1), 47–64.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Fink, Marcel (2023): Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und Arbeitsmarktpolitik. In: Buxbaum, Adi/Filipič, Ursula/Pirklbauer, Sybille/Soukup, Nikolai/Wagner, Norman (Hg.): Soziale Lage und Sozialpolitik in Österreich 2023. Wien: AK Wien, 25–39.
- Gregoritsch, Petra (2021): Die Entwicklung der Langzeitbeschäftigungslosigkeit in der Corona-Krise. Wien: Bundesministerium für Arbeit.
- Horvath, Thomas/Huemer, Ulrike/Hyll, Walter/Mahringer, Helmut (2021): Erwerbs- und Einkommensverläufe in Österreich. Ein Vergleich der Entwicklung von vier Geburtsjahrgängen seit den 1970er-Jahren. Wien: WIFO.
- IHS (2023): Frühlings-Prognose der österreichischen Wirtschaft 2023–2024. Wien: IHS.
- Kasy, Maximilian/Lehner, Lukas (2022): Employing the unemployed of Marienthal: Evaluation of a guaranteed job program. Department of Economics, Discussion Paper Series Number 989. Oxford: University of Oxford.
- Kenworthy, Lane (2010): Labour Market Activation. In: Castles, Francis G./Leibfried, Stephan/Lewis, Jane/Obinger, Herbert/Pierson, Christopher (Hg.): The Oxford Handbook of the Welfare State. Oxford: Oxford University Press, 435–447.
- Knittler, Käthe (2017): Die Definition macht die Zahl. Arbeitslosigkeit nach nationaler und internationaler Definition im Vergleich. In: Statistische Nachrichten 3/2017, 180–191.
- Meardi, Guglielmo/Tassinari, Arianna (2022): Crisis corporatism 2.0? The role of social dialogue in the pandemic crisis in Europe. In: Transfer: European Review of Labour and Research 28(1), 83–100.
- Müller, Edard (2022): Digitalisierung in der Arbeitsmarktverwaltung – Der „AMS-Algorithmus“ als Bewährungsprobe für die Arbeitnehmer*innenvertretung. In: Pernicka, Susanne (Hg.): Sozialpartnerschaftliche Handlungsfelder: Kontinuitäten, Brüche und Perspektiven. Wiesbaden: Springer VS, 129–141.
- Natili, Marcello/Negri, Fedra/Ronchi, Stefano (2022): Widening double dualisation? Labour market inequalities and national social policy responses in Western Europe during the first wave of the COVID-19 pandemic. In: Soc Policy Adm. 57(3), 416–432.
- Offe, Claus/Hinrichs, Karls (1984): Sozioökonomie des Arbeitsmarktes: primäres und sekundäres Machtgefälle. In: Offe, Claus (Hg.): „Arbeitsgesellschaft“. Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven. Frankfurt am Main/New York: Campus, 87–117.
- Rathgeb, Philip (2018): Strong Governments, Precarious Workers. Labor Market Policy in the Era of Liberalization. Ithaka/London: Cornell University Press.
- Statistik Austria (2022): Tabellenband EU-SILC 2021 und Bundesländertabellen mit Dreijahresdurchschnitt EU-SILC 2019 bis 2021. Einkommen, Armut und Lebensbedingungen. Wien: Statistik Austria.
- Shahidi, Faraz Vahid (2015): Welfare Capitalism in Crisis: A Qualitative Comparative Analysis of Labour Market Policy Responses to the Great Recession. In: Jnl Soc. Pol. 44(4), 659–686.
- Titelbach, Gerlinde/Fink, Marcel (2022): Einkommenssicherung im System der österreichischen Arbeitslosenversicherung. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit. Wien: IHS.