

WISO

WIRTSCHAFTS- UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Schwerpunkt: FOLGEN DER CORONA-KRISE

Manfred Krenn: Corona-Krise und (Langzeit-)Arbeitslosigkeit: Ein neuer New Deal • *Christian Korunka, Eva Straus:* Die Arbeit im Homeoffice – Die Covid-19-Krise als Chance? • *Susanne Schwab, Katharina-Theresa Lindner:* Schulschließungen, Homeschooling und Bildungsungleichheit • *Hanna Lichtenberger, Judith Ranftler:* Kinderarmut und Corona-Krise • *Daniel Schönherr, Martina Zandonella:* Beschäftigte in systemrelevanten Berufen • *Peter Biwald, Karoline Mitterer:* Beitrag der Gemeinden zur Bewältigung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktkrise

Corona-Krise und (Langzeit-)Arbeitslosigkeit: Ein neuer New Deal – Öffentliche Beschäftigungspolitik und die Stärkung sozialer Infrastrukturen

1. Einleitung	14
2. Eine Arbeitsmarktkrise ungeahnten Ausmaßes	14
3. Die Produktion von „Problemgruppen am Arbeitsmarkt“	17
4. Die Grenzen reiner Arbeitsmarktpolitik	18
5. Öffentliche Beschäftigungspolitik – neue Wege zur Bewältigung des Problems hoher (Langzeit-)Arbeits- losigkeit	20
5.1 Öffentliche Beschäftigung und gesellschaftlicher Bedarf an Arbeitsplätzen	22
5.2 Beschäftigungsgarantie und sozialökologische Transformation	24
6. Fazit: Ein neuer New Deal	25

Manfred Krenn

*Arbeitssoziologe,
langjähriger Senior
Researcher bei FORBA
und z. Z. wissenschaft-
licher Referent bei
Diskurs. Das Wissen-
schaftsnetz*

1. Einleitung

Die Corona-Krise hat (nicht nur) Österreich erschüttert und eine Vielzahl an neuen Problemen verursacht bzw. bestehende verschärft. Zwei davon sind von besonderer gesellschaftlicher Relevanz: die zentrale Bedeutung robuster öffentlicher und v.a. sozialer Infrastrukturen zur Bewältigung von Krisen auf der einen und der dramatische Anstieg der Arbeitslosigkeit auf der anderen Seite. Damit sind zwei zentrale Herausforderungen angesprochen, von deren Bewältigung die weitere Entwicklung der Gesellschaft in entscheidendem Maße abhängt. Eine anhaltend hohe Langzeitarbeitslosigkeit verursacht tiefe soziale Spaltungen in der Gesellschaft, die ihre Stabilität auf Dauer gefährden können. Unter vorgeblichem Kostendruck reduzierte öffentliche Infrastrukturen können schon im Normalbetrieb ihre Aufgaben der Daseinsvorsorge nur ungenügend erfüllen, sind im Krisenfall schnell überfordert und erschweren dessen Bewältigung. Ein Ausbau erscheint daher unerlässlich. Nicht zuletzt, weil die von hochrangigen Wissenschaftler*innen (Intergovernmental Platform of Biodiversity and Ecosystems Services, IPBES) zusammengetragene Evidenz deutlich macht, dass aufgrund der massiven menschlichen Eingriffe in die Ökologie sowie nicht nachhaltiger Konsummuster Covid-19 nicht die letzte Pandemie gewesen sein wird (IPBES 2020). Ansätze zur Lösung dieser beiden Problembereiche sind von strategischer Bedeutung, nicht nur, um die Auswirkungen der aktuellen Krise abzufedern, sondern auch, um die Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft zu sichern. Mit einer mutigen öffentlichen Beschäftigungspolitik zur Schaffung von Arbeitsplätzen in zentralen Bereichen der öffentlichen und sozialen Infrastruktur sowie einer Beschäftigungsgarantie für Langzeitarbeitslose kann auf beide Problemlagen zugleich reagiert werden.

zwei zentrale Herausforderungen: Langzeitarbeitslosigkeit und robuste soziale Infrastrukturen

2. Eine Arbeitsmarktkrise ungeahnten Ausmaßes

Die Covid-19-Pandemie mit ihren weltweiten Lockdowns hat in ökonomischer und sozialer Hinsicht bestehende Probleme extrem zugespitzt und verschärft und ökonomisch zur tiefsten Rezession seit den 1930er Jahren geführt. Wie schlägt sich dies auf dem Arbeitsmarkt nieder? Zunächst einmal ein Blick auf die nackten Zahlen.

Der erste *Lockdown* im März/April dieses Jahres hat die Arbeitslosenzahlen in Österreich pulverisiert: von 330.000 davor auf den Höchst-

stand von 504.000 Mitte April (Hofer et al. 2020). Der Rückgang im dritten Quartal ist nur von kurzer Dauer und wird durch den zweiten Lockdown und die winterbedingte Saisonarbeitslosigkeit weitgehend zunichte gemacht. Die meisten Ökonom*innen gehen davon aus, dass im Winter die Arbeitslosigkeit wieder auf über eine halbe Million Menschen steigt. Die aktuelle, den zweiten *Lockdown light* inkludierende WIFO-Prognose geht von einem weitaus geringerem BIP-Wachstum von 2,8 Prozent für 2021 aus, nach einem massiven Einbruch von minus 7,7 Prozent im Jahr 2020. Bedingt durch geringere Einkommenszuwächse (Dämpfung des privaten Konsums), Anstieg der Unsicherheit in Bezug auf Investitionen und Exporte und durch eine weitere Beschleunigung von Struktureffekten in der Industrie. Die durch die Krise stark angestiegene Arbeitslosenrate von 9,9 Prozent (AMS-Definition) wird 2021 nur leicht auf 9,7 Prozent zurückgehen (Baumgartner et al. 2020).

*Corona:
tiefste Rezession
seit den 1930er
Jahren*

Dazu kommt, dass eine WIFO-Studie für 2021 krisenbedingt mit einer Welle von 5.500 bis 5.800 neuen Insolvenzen mit 29.144 Betroffenen rechnet, die bisher durch die Corona-Hilfspakete der Regierung verzögert wurde (Standard v. 20.10.2020), woraus wiederum eine Zunahme der Langzeitarbeitslosigkeit geschlossen wird (Standard v. 29.10.2020). Eine kurze Überschlagsrechnung aus zugänglichen Pressemeldungen zu Kündigungen in der österreichischen Industrie (mit MAN-Steyr und Swarovski als prominenteste Beispiele) ergibt einen Verlust von in etwa 5.400 Arbeitsplätzen. Der Umstand, dass es sich pandemiebedingt um eine weltweite Rezession handelt, trifft die stark exportorientierte österreichische Industrie besonders hart. Anders als 2009 kommt es in der aktuellen Krise zu einem starken Rückgang der Neueinstellungsdynamik, was nach allen bisherigen Erfahrungen die Gefahr einer Verfestigung von Arbeitslosigkeit erhöht. Diese Befunde deuten darauf hin, dass die derzeitige Krise am Arbeitsmarkt nicht wie in der Wirtschafts- und Finanzkrise 2009 von einem raschen Aufholprozess beendet wird. Und es ist zu erwarten, dass sich die Beschäftigungschancen von ohnehin schon benachteiligten Gruppen (wie Ältere, Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen, gering Qualifizierte, ...) weiter verschlechtern werden, nicht zuletzt durch die wachsende Konkurrenz aufgrund der gestiegenen Arbeitslosigkeit (Hofer et al. 2020).

Die Corona-Krise trifft zudem auf einen Arbeitsmarkt, in dem die Verletzlichkeit von bestimmten Teilen der Beschäftigung in den

letzten Jahrzehnten zugenommen hat. So ist der Anteil von prekär Beschäftigten in den von der Corona-Krise besonders betroffenen Branchen (Hotel- und Gastgewerbe, Kultur- und Unterhaltungsindustrie, Groß- und Einzelhandel) überproportional hoch. Die OECD weist für die europäischen Länder einen durchschnittlichen Anteil von 40 Prozent an atypisch Beschäftigten in diesen Branchen aus (OECD 2020). Außerdem ist es in den letzten Jahrzehnten zu einer Zunahme von Alleinselbstständigen (EPU) und Kleinbetrieben gekommen. Aber gerade sie können solche Krisen aufgrund geringer Rücklagen nur schwer überstehen. In Deutschland entfallen etwa über die Hälfte aller Entlassungen aufgrund der Corona-Krise auf Betriebe mit weniger als 10 Beschäftigten (Anger et al. 2020: 4/5). Und Analysen des IAB-Betriebspanels deuten darauf hin, dass die Soforthilfen der deutschen Regierung die Betriebskosten nur bei einem geringen Teil der Kleinstbetriebe vollständig abdecken (Dummert et al. 2020).

Die Corona-Krise hat bereits bestehende Problemlagen entscheidend verschärft. So hat Ende Oktober 2020 die Zahl der Langzeitarbeitslosen gegenüber dem Vorjahr um 51,3 Prozent zugenommen, jene der

*strukturelle Langzeitarbeitslosigkeit
hat sich unabhängig von
Konjunkturzyklen etabliert*

Langzeitbeschäftigungslosen um 30,7 Prozent (AMS 2020: 2).¹ Aber Langzeitarbeitslosigkeit ist bereits seit längerem zu einem strukturellen Arbeitsmarktproblem geworden, das sich unabhängig von konjunkturellen

Zyklen etabliert hat, wie mittlerweile auch die OECD feststellt (OECD 2013). In einer Langzeitbetrachtung werden diese beiden Prozesse – Anstieg und Verfestigung von Arbeitslosigkeit – deutlich: Betrug die Arbeitslosenrate 1980 in Österreich noch 1,9 Prozent, so lag sie 2019 in einer Hochkonjunkturphase bereits bei 7,4 Prozent (Quelle: AMS-Datenbank). Außerdem verdreifachte sich die Anzahl der Langzeitbeschäftigungslosen zwischen 2008 und 2017 von 53.000 auf 153.000, sodass 2017 bereits mehr als ein Drittel (37%) der beim AMS vorgemerkten Arbeitslosen oder Personen in Schulung langzeitbeschäftigungslos waren (Eppel et al. 2018: 11f.). Man könnte in diesem Zusammenhang durchaus von einem viralen Effekt am Arbeitsmarkt sprechen. In der Hochkonjunkturphase ist dieser Anteil zwar zurückgegangen, aber 2019 mit einem knappen Drittel immer noch sehr hoch (AMS 2020: 25).

Es sind vor allem Ältere, gering Qualifizierte, Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen und Behinderte, ethnische Minderheiten und Alleinerzieher*innen, die in überproportionalem Ausmaß von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind. Aber auch für Jugendliche haben sich die Berufseinstiegschancen schon im Gefolge der Finanzkrise 2009 und des schwachen Wirtschaftswachstums danach dauerhaft verschlechtert. Für diese schon davor gefährdeten Gruppen, hat die Corona-Krise zu einer weiteren Verschärfung ihrer Situation auf dem Arbeitsmarkt geführt.

3. Die Produktion von „Problemgruppen am Arbeitsmarkt“

Im Folgenden werde ich kurz der Frage nachgehen, warum es sich bei den sog. Problemgruppen am Arbeitsmarkt um solche handelt und was genau ihre Reintegration in Beschäftigung erschwert.

Zunächst muss angemerkt werden, dass die schon seit Jahrzehnten andauernde Phase langsamen und geringen Wachstums in den kapitalistischen Zentren zu einem intensivierten und verschärften Wettbewerb auf stagnierenden Märkten geführt hat. Innerhalb von Unternehmen schlägt sich dieser Umstand in Form von permanenter Restrukturierung, Intensivierung und Flexibilisierung von Arbeit, verschärften Leistungspolitiken, schlanken Belegschaften, und dem Outsourcing von Teilen der Produktion und auch von Dienstleistungen nieder. Diese Umorientierung in der Unternehmenssteuerung und -politik fand auch ihren Niederschlag in entsprechenden Human-Ressource-Konzepten mit Fokus auf sog. *high performance works systems* (also Hochleistungssystemen), Fehlzeitenreduktion und Flexibilisierung von Arbeitseinsatz und Beschäftigungsverhältnissen. D. h., es erfolgte eine Verengung von HRM-Perspektiven auf Output-Kennzahlen wie Produktivität, *shareholder value* und Innovation (vgl. Borghouts/Freese 2017), also auf die als „Hard HRM“ bezeichneten Praktiken (Thompson 2011). Es handelt sich dabei um einen generellen Trend der Unternehmenssteuerung, der mit *downsizing*, Beschäftigungsabbau und Abflachung von Hierarchien verbunden ist, um über Kostenreduzierungen eine bessere finanzielle Performance zu erreichen und den Gewinn zu maximieren.

veränderte Unternehmenssteuerung produziert „Problemgruppen“ am Arbeitsmarkt

Gleichzeitig eröffnete der über die Digitalisierung ermöglichte rasante technologische Wandel bis dahin unbekanntes Rationalisierungspotentiale. Diese Entwicklungen produzieren einerseits eine wachsende Zahl von „überflüssigen“ Arbeitskräften, die den Kernbestand

die Ökonomisierung des Sozialstaates unterstützt Ausschlussprozesse am Arbeitsmarkt

struktureller Arbeitslosigkeit bilden und erhöhen andererseits die körperlichen, psychischen, und sozialen Anforderungen an die in Beschäftigung verbliebenen Arbeitskräfte.

Auf der anderen Seite wurde und wird dieser Strukturwandel von Arbeitsmärkten und die damit einhergehenden Exklusionsprozesse aber auch von einem Umbau des Sozialstaates im Sinne einer Ökonomisierung begleitet (Lessenich 2008), der ebenfalls für die hier zu behandelnde Problemstellung von zentraler Bedeutung ist. Die der tiefen Weltwirtschaftskrise von 2008/2009 folgende Austeritätspolitik hat die Situation zusätzlich verschärft. Zum einen bestand dieser Umbau des Sozialstaates darin, dass der Zwang zur Erwerbsarbeit auf Gruppen ausgedehnt wurde, die davor davon ausgenommen waren. In den meisten europäischen Ländern wurde der Zugang zu Berufsunfähigkeits- und Invalidenrenten erschwert und damit Menschen mit beträchtlichen gesundheitlichen Einschränkungen zur Verwertung ihrer verbliebenen (amtlich festgestellten) Restarbeitsfähigkeit auf einem zunehmend selektiven „Arbeitsmarkt der Wählerischen“ (H.G. Zilian) gezwungen². Zum anderen konzipierte die aktivierungspolitische Wende in der Arbeitsmarktpolitik Arbeitslosigkeit als Problem individueller Arbeitswilligkeit der Betroffenen.

Sogenannte Problemgruppen am Arbeitsmarkt zeichnen sich demnach nicht so sehr durch eine Reihe von beschreibbaren, den Individuen zurechenbaren Merkmalen aus. Man muss vielmehr davon ausgehen, dass gewissermaßen in einer Art Zangenbewegung zwischen verschärften Arbeitsbedingungen, deregulierten Arbeitsmärkten und restriktivem Sozialstaat jene Gruppen der sog. „schwer Vermittelbaren“ erst als solche erzeugt wurden und werden. Ihre Reintegration in Beschäftigung wurde und wird einem Arsenal an neu entwickelten (wenig effektiven) aktivierenden arbeitsmarktpolitischen Programmen und Maßnahmen überantwortet, deren relative Erfolglosigkeit von einer ebensolchen Vielzahl an Evaluierungen regelmäßig bescheinigt wird (Ingold/Valizade 2015, Bredgaard 2017, Ingold/Stuart 2015, Clayton et al. 2012), sich aber auch an den Zahlen zur zunehmenden Verfestigung von Arbeitslosigkeit ablesen lässt.

4. Die Grenzen reiner Arbeitsmarktpolitik

An der seit Jahren hohen Langzeitarbeitslosigkeit zeigt sich auch, dass reine Arbeitsmarktpolitik, also die Vermittlung und auch Qua-

lifizierung von Arbeitslosen, an ihre Grenzen stößt. Denn Langzeitarbeitslosigkeit ist größtenteils kein Mismatch-Problem, also dass offene Stellen aufgrund fehlender Qualifikation oder regionaler Arbeitskraft-Engpässe nicht besetzt werden können. Es gibt einfach nicht genug Arbeitsplätze.

Dies verweist grundlegend auf die prinzipiellen Begrenzungen von aktiver/aktivierender Arbeitsmarktpolitik, da sie primär angebotsorientiert und auf eine kurative Unterstützung von Arbeitslosen ausgerichtet ist (Eppel et al. 2017: 501). Deren Wirksamkeit wird (auch darauf verweist die OECD) jedoch zuvorderst durch den konkreten Arbeitskräftebedarf von Unternehmen bestimmt, der im Kapitalismus nicht nur von konjunkturellen Schwankungen abhängt. Dazu kommen auch Faktoren wie ein intensivierter und verschärfter Wettbewerb auf stagnierenden Märkten, technologiebasierte Rationalisierung durch Digitalisierung sowie Formen der Unternehmenssteuerung, die mit permanenter Restrukturierung, Intensivierung und Flexibilisierung von Arbeit, verschärften Leistungspolitiken, schlanken Belegschaften, und dem Outsourcing von Teilen der Produktion aber auch von Dienstleistungen versuchen, ihren Gewinn zu maximieren.

Arbeitsmarktpolitik ist angebotsorientiert und kurativ, sie schafft keine Arbeitsplätze

Wo aber Arbeitsprozesse intensiviert, verschlankt und ausgelagert werden, wo die Etablierung von *high performance work systems* und eine aggressive Fehlzeiten-Reduzierung die Management-Politik bestimmen, existiert wenig Spielraum für die Rekrutierung von Gruppen, die gerade deshalb als vulnerabel bezeichnet werden müssen, weil sie diesen zunehmend restriktiven (Leistungs-)Anforderungen nicht (mehr) entsprechen können.

Wie können in einem ökonomischen System, das (Langzeit-)Arbeitslosigkeit und prekäre Beschäftigung systematisch erzeugt und dessen Logiken mittlerweile auf den Sozialstaat übergreifen haben, Lösungen für eben dieses Problem gefunden werden? Dies ist das zentrale Spannungsfeld, in dem adäquate Ansatzpunkte und Maßnahmen zur Integration von vulnerablen Gruppen auf dem Arbeitsmarkt entwickelt werden müssen.

Einzelne Maßnahmen können über Design und Ausrichtung (Nachfrageorientierung, kombinierter Ansatz) kleine Schritte zur Verbesserung der Situation einzelner Individuen aus diesen Gruppen erreichen. Größere Schritte in diese Richtung erfordern jedoch eine kohärente

neue Politik-Agenda notwendig für nachhaltige Beschäftigung von vulnerablen Gruppen am Arbeitsmarkt

und komplexe Strategie, in der unterschiedliche Elemente miteinander kombiniert werden müssen. Die Veränderung von Einstellungen und Handlungen von Unternehmen sind nur eine Bedingung für eine erfolgreiche Integration von benachteiligten Gruppen in Beschäftigung. Staatliche Politiken spielen ebenso eine große Rolle. Insofern ist nichts weniger als eine neue Politik-Agenda notwendig, um eine nachhaltige Beschäftigung für vulnerable Gruppen am Arbeitsmarkt zu erreichen. Denn wichtige Barrieren für einen Zugang zu sozialer Inklusion über die Integration in Beschäftigung bilden strukturelle Faktoren des Arbeitsmarktes, die weder über eine Aktivierung der Betroffenen noch über eine Aktivierung von Unternehmen (so notwendig diese auch ist) zu verändern sind, sondern nur über politische Regulierungen. Die Suche nach adäquaten Angeboten und Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik muss daher immer auch mit Initiativen zu einer neuen Beschäftigungspolitik verbunden werden.

5. Öffentliche Beschäftigungspolitik – neue Wege zur Bewältigung des Problems hoher (Langzeit-)Arbeitslosigkeit

Verfestigung von Arbeitslosigkeit: klassisches (Arbeits-) Marktversagen

Der über Jahrzehnte erfolgte kontinuierliche Anstieg und die Verfestigung großer Teile von Arbeitslosigkeit weisen darauf hin, dass hier klassisches Marktversagen vorliegt. Der Arbeitsmarkt mit seinem in den ökonomischen Mainstream-Theorien verankerten Mantra des Gleichgewichts von Angebot und Nachfrage ist schon lange nicht mehr in der Lage, das schwerwiegende soziale Problem lang andauernder Arbeitslosigkeit zu lösen. Daran kann auch aktive Arbeitsmarktpolitik nichts Wesentliches ändern. Die Corona-Krise wird diese Situation noch verschärfen. Dieser relativ eindeutige Befund eines Scheiterns herkömmlicher Strategien legt nahe, dass neue Wege zur Lösung dieses Problems beschritten werden müssen.

Dazu kommt, dass wir uns in einer historischen Situation befinden, in der ein gewaltiger Problemdruck auf den Gesellschaften, v. a. des globalen Nordens, lastet, der ebenfalls rasches, konsequentes und entschiedenes Handeln erfordert. Alle wissenschaftlichen Befunde gehen davon aus, dass wir unsere Ökonomien und Gesellschaften bis 2050 (also in 30 Jahren) dekarbonisieren müssen, wenn ein Überschreiten der Erderhitzung von 2 Grad Celsius und damit gravierende Klimafolgen verhindert werden sollen. Das geht nur mit einem radikalen Umbau der auf fossilen Brennstoffen basierenden Wirtschaft und der Veränderung unseres ressourcenintensiven Lebensstils

sowie dem Abgehen vom (beiden inhärenten) Wachstumsimperativ. Die Covid-19-Pandemie ist Ausdruck und Folge dieses Umgangs mit der Natur, der, auch da ist sich die Wissenschaft weitgehend einig, weitere folgen werden (IPBES 2020). Deshalb ist der Ausbau und die Sicherung kritischer und sozialer Infrastrukturen zur Bewältigung dieser Gefahren ein Gebot der Stunde. Beides hat Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und beide Herausforderungen sind über Marktmechanismen allein nicht zu bewältigen. Vielmehr kommt staatlichem Handeln dabei eine entscheidende Rolle zu.

enormer Problemdruck (Klimakrise, Sicherung sozialer Infrastrukturen) nicht mit Marktmechanismen zu bewältigen

Die Einsicht in die Notwendigkeit solch grundlegender Reformen hat durch die Pandemie einen neuerlichen Schub erhalten. Mittlerweile spricht sogar der Gründer des Weltwirtschaftsforums von Davos, Klaus Schwab, angesichts der Pandemie davon, dass es Zeit ist für einen *reset of capitalism*, einen Neustart, der fairere Marktergebnisse, Investitionen in Gleichheit und Nachhaltigkeit sowie die Nutzung der vierten industriellen Revolution für die Förderung öffentlicher Güter, im Besonderen Gesundheit und Soziales, beinhalten soll. Neustart meint, dass inkrementelle Veränderungen nicht ausreichen, um die aktuellen Herausforderungen zu bewältigen (Schwab 2020). Die Harvard-Ökonom*innen Rodrik und Stantcheva (2020) fordern einen postpandemischen Gesellschaftsvertrag (*post-pandemic social contract*), in dessen Zentrum nichts weniger als die Neuorganisation der Produktion und die Schaffung von *Good Jobs* (relativ stabile, gut bezahlte, sozial abgesicherte Beschäftigung mit sicheren Arbeitsbedingungen und Möglichkeiten der beruflichen Entwicklung) stehen. Was dies für den Arbeitsmarkt und die drängende Frage des Abbaus von Langzeitarbeitslosigkeit bedeutet, dazu sollen im Folgenden einige Vorschläge und Ansatzpunkte entwickelt werden.

Reset of capitalism und postpandemischer Gesellschaftsvertrag

Ich konzentriere mich dabei im Kern auf die aus meiner Sicht vielversprechenden Ansätze einer an gesellschaftlichen Bedarfen ausgerichteten öffentlichen Beschäftigungspolitik und (in Kombination dazu) auf Konzepte einer Beschäftigungsgarantie. Beide gehen über herkömmliche Maßnahmen hinaus und haben das Potential³, die oben analysierten Arbeitsmarktprobleme, v. a. jenes der Langzeitarbeitslosigkeit zu lösen. Gemeinsam haben diese miteinander kombinierbaren Ansätze, dass sie Vollbeschäftigung, die der (Arbeits-)Markt seit Jahrzehnten

Kombination von öffentlicher Beschäftigungspolitik und Beschäftigungsgarantien

offensichtlich nicht herstellen kann, über staatliche Interventionen und Regulierungen wieder auf die politische Tagesordnung setzen.

5.1 Öffentliche Beschäftigung und gesellschaftlicher Bedarf an Arbeitsplätzen

Die Reintegration von benachteiligten Gruppen am Arbeitsmarkt, die den Kernbestand von Langzeitarbeitslosigkeit bilden (vgl. AMS 2020, Tamesberger, Theurl 2019), ist demnach eher eine Frage der Quantität von verfügbaren Arbeitsplätzen, aber auch ihrer Qualität. Die Corona-Krise hat dieses Problem noch weiter verschärft. Da der (Arbeits-)Markt nicht in der Lage ist, die notwendigen Arbeitsplätze zu schaffen, braucht es eine groß angelegte politische Initiative zur Schaffung von Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst.

*Beschäftigungs-
politik: Deckung
gesellschaftlicher
Bedarfe statt
„Beschäftigungs-
therapie“*

Dabei geht es nicht um eine Art „Beschäftigungstherapie“, also die bloße Umwandlung von offizieller in eine Art versteckter Arbeitslosigkeit in Form von Unterbeschäftigung durch Aufblähung des öffentlichen Dienstes. Es geht vielmehr darum, dringend notwendige Personalinvestitionen in wichtigen Bereichen der Daseinsvorsorge zu tätigen, die einen gesellschaftlichen Bedarf decken. Dieser gesellschaftliche Bedarf lässt sich auch wissenschaftlich belegen.

Im Pflegebereich geht eine Studie der Gesundheit Österreich bis 2030 von einem Zusatzbedarf von 26.500 Arbeitsplätzen (Vollzeitäquivalente) und einem Ersatzbedarf (Pensionierungen) von ca. 33.000 Arbeitsplätzen aus (Rappold/Juraszovich 2019). Im Schulbereich fordern Bildungswissenschaftler*innen seit Jahren eine Aufstockung des Personals. Bedarfsschätzungen für zusätzliches Personal an Schulen zum Ausgleich sozialer Benachteiligungen auf Basis des sog. Sozialindex gehen davon aus, dass der Zusatzbedarf an (unterstützendem) Personal in Schulen (Schulsozialarbeit, Schulpsychologie, zusätzliche Lehrkräfte, Sozial-/Freizeitpädagog*innen, ...) von mindestens 10.000 zusätzlichen Vollzeitäquivalenten aus, also von einem Mehrbedarf von mindestens 10 %.

Eine Berechnung der Arbeiterkammer für den Kinderbetreuungsbe-
reich (Pirklbauer 2018) sieht einen Zusatzbedarf von 21.000 Vollzei-
täquivalenten (Erhöhung der Betreuungsplätze für unter Dreijährige
auf 40 % bundesweit, Ausweitung der Öffnungszeiten auf Vollzeit,
2. kostenloses Kindergartenjahr, zusätzliche pädagogische Fach-

kraft). Allein in diesen drei wichtigen Bereichen der sozialen Infrastruktur wären das insgesamt 94.000 Arbeitsplätze in Vollzeitäquivalenten, die durch eine mutige öffentliche Beschäftigungspolitik geschaffen werden könnten. Auch der aufgrund der Erderhitzung dringend notwendige Ausbau des öffentlichen Verkehrs erfordert einen höheren Personalbedarf. Mit der Deckung dieses, wie auch die Forschung zeigt, beträchtlichen Personalbedarfs in den öffentlichen und sozialen Infrastrukturen könnte die Arbeitslosigkeit in Verbindung mit gezielten Umschulungen für diese Stellen entscheidend gesenkt und gleichzeitig die Stabilität und Robustheit der Gesellschaft insgesamt gestärkt werden.

94.000 Arbeitsplätze in drei wichtigen Bereichen der sozialen Infrastruktur

Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass es sich bei diesen Umschulungs- und Qualifizierungsmaßnahmen nicht um Kurzausbildungen handelt, die die Qualitätsstandards in den genannten Bereichen senken. Aber gerade im Rahmen einer öffentlichen Beschäftigungspolitik können sowohl Qualitätsnivellierungen als auch Lohnsenkungen in höherem Maße vermieden werden als in privaten Unternehmen. In der Pflege besteht allerdings, sowohl was die Arbeitsbedingungen als auch was die Lohnhöhe betrifft, ein dringender flächendeckender Verbesserungsbedarf. Dies belegen Studien seit Jahren (vgl. bspw. Dammayr 2019, Bauer et al. 2018) und dies macht die Corona-Krise und die damit einhergehenden extremen Belastungen für das Gesundheits- und Pflegepersonal noch einmal in zugespitzter Form deutlich.

Erfahrungen zeigen zudem, dass solche Umschulungsprogramme eine erhöhte Erfolgswahrscheinlichkeit aufweisen, wenn am Ende der Bildungsmaßnahmen (mehr oder minder) gesicherte und stabile Beschäftigungsmöglichkeiten in Aussicht stehen. D. h. damit greifen aktive Arbeitsmarktpolitik und öffentliche Beschäftigungspolitik wie Zahnräder ineinander. Denn Qualifizierungs- und Umschulungsprogramme sind gerade bei gering Qualifizierten mit dem Problem erheblicher Motivationsbarrieren konfrontiert. Diese ergeben sich aus deren biografisch vermittelten Distanz zum Lernen sowie v. a. aus simplen Kosten-Nutzen-Analysen. Bei gering Qualifizierten nimmt der erwartete Nutzen für die Verbesserung ihrer Arbeitsmarktchancen einen zentralen Stellenwert für die Teilnahmemotivation ein (vgl. Krenn 2010, Dornmayer 2002), die in vielen Kursangeboten des AMS nicht erkannt wird. Winken jedoch am Ende der Qualifizierung bzw. Umschulung fixe Beschäf-

erhöhte Erfolgswahrscheinlichkeit von Umschulungen durch konkrete Beschäftigungsangebote

tigungsmöglichkeiten, steigen auch die Teilnahmemotivation und damit die Erfolgswahrscheinlichkeit.

Und diese Arbeitsplätze sind tatsächlich (krisen)sicher, attraktiv, nachhaltig (emissionsarm) und gesellschaftlich relevant. Eine solcherart ausgerichtete öffentliche Beschäftigungspolitik würde also Arbeitsplätze in Bereichen schaffen, in denen ein gesellschaftlicher Bedarf existiert und gleichzeitig die sozialökologische Transformation voranbringen (Klimaschutz etc.).

5.2 Beschäftigungsgarantie und sozialökologische Transformation

Kombinieren lässt sich eine öffentliche Beschäftigungspolitik mit Konzepten einer Beschäftigungsgarantie. Letztere gehen davon aus, dass die (staatliche) Finanzierung von Beschäftigung einen höheren gesellschaftlichen Benefit generiert als die Finanzierung von Arbeitslosigkeit und ein in der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ enthaltenes „Recht auf Arbeit“ auch tatsächlich finanzierbar ist. Nachdem in den achtziger und neunziger Jahren entwickelte Konzepte, wie etwa jenes des *employer of the last resort* (Wray 1998), also des Staates als letzte Beschäftigungsinstanz, durch die Dominanz marktgetriebener Ansätze fast vollständig verdrängt wurden, wird die Idee staatlicher Arbeitsbeschaffung angesichts konstant hoher Langzeitarbeitslosigkeitsraten wieder zunehmend aufgegriffen (Tcherneva 2018, Picek 2019, Tamesberger/Theurl 2019).

Die Kernidee besteht darin, dass bspw. (Langzeit-)Arbeitslose, die auf dem Arbeitsmarkt keine Beschäftigung finden, eine solche vom Staat bzw. staatlich gefördert angeboten wird. Die höheren Kosten für solche staatlichen Beschäftigungsprogramme halten sich dabei durch die Einsparungen bei Arbeitslosengeld und Notstandshilfe sowie durch Rückflüsse aus den höheren Einkommen durch erhöhte Konsumausgaben und Sozialversicherungsbeiträge in (durchaus finanzierbaren) Grenzen. In Piceks Vorschlag schlagen dafür bei einem Bezieherkreis von 150.000 Langzeitarbeitslosen je nach Bruttogehalt zwischen 0,68 und 1,34 Mrd. Euro zu Buche (Picek 2019: 15). Ein anderer Vorschlag schränkt den Bezieherkreis auf ältere Langzeitarbeitslose (2 Jahre) über 45 Jahren ein, was bei 40.000 betroffenen Personen auf Grundlage der Aktiv-Passiv-Transfer Berechnungen einen zusätzlichen Finanzierungsaufwand von 271 Mio. Euro pro Jahr ergibt. Aufgrund einer degressiven Ausgestaltung (100 % Zuschuss

*Finanzierung von
Beschäftigung
statt Finanzierung
von Arbeitslosigkeit*

*Aktiv-Passiv-
Transfer senkt
den zusätzlichen
Finanzierungs-
bedarf*

für die ersten zwei Jahre, danach jährlich minus 10 %) sinken diese Kosten jedoch kontinuierlich (Tamesberger/Theurl 2019: 485/486).

Dieser Ansatz könnte bspw. auch bei den aktuell getätigten bzw. angekündigten Entlassungen und Werkschließungen zum Einsatz kommen. Damit könnte man bspw. den ohnehin notwendigen Konversionsprozess der Automobilproduktion im von Schließung bedrohten MAN-Werk in Steyr auf ökologisch verträgliche und nachhaltige Industrieprodukte in die Wege leiten und damit einen aktiven Beitrag zur unumgänglichen sozialökologischen Transformation leisten. Solche Strategien würden auch dem Umstand Rechnung tragen, dass man realistischere Weise nur einen Teil der Beschäftigten, die ihren Arbeitsplatz in der Industrie verlieren, durch Umschulung in jene Sektoren der erziehenden, bildenden, pflegenden und sorgenden Tätigen umschulen kann, in denen, wie oben ausgeführt, ein hoher gesellschaftlicher (Arbeitskräfte-)Bedarf besteht. Außerdem ist auch einer aufgrund der Erderhitzung dringend notwendigen sozialökologischen Transformation ein eminent hoher gesellschaftlicher Bedarf zu attestieren.

6. Fazit: Ein neuer New Deal

Die Corona-Krise hat bestehende Problemlagen dramatisch verschärft und neue geschaffen. Eine außerordentliche Situation, wie die jetzige, erfordert daher auch außerordentliche und mutige Maßnahmen. Dazu gehört auch das Durchbrechen von im gesellschaftlichen Diskurs etablierten Tabus.

So neuartig wie der Virus, der uns in diese Situation gebracht hat, sollten auch die Lösungswege sein. Und es gibt dafür historische Vorbilder, aus deren Erfahrungen durchaus Anregungen für heute gewonnen werden können. Denn Roosevelts in den dreißiger Jahren des 20. Jahrhunderts in den USA auf den Weg gebrachter *New Deal* stellt geradezu ein Paradebeispiel dafür dar, wie das mutige und ehrgeizige Beschreiten neuer Wege Auswege aus extremen Situationen ermöglichen kann. Wer hätte sich damals, nach dreijähriger tiefster wirtschaftlicher (und auch sozialer) Depression und Massenarbeitslosigkeit, vorstellen können, dass über staatliche Beschäftigungsprogramme innerhalb

*Lernen von historischen Vorbildern:
Es braucht einen neuen New Deal*

von nur vier Jahren (1933–1937) die Beschäftigung um acht Millionen gesteigert werden kann.

Ein genauerer Blick auf die tiefgreifenden Reformprozesse des rooseveltschen New Deal fördert eine Reihe von Erfolgskriterien zutage, die auch als Anregungen zur Lösung des enormen Problemdrucks, vor dem unsere Gesellschaften aktuell stehen, dienen können. Die Reformpolitik des *New Deal* war demnach gekennzeichnet durch:

tabufreie Suche nach Lösungen: Ausbau der öffentlichen Infrastruktur und Finanzierung über mutige Steuer- und Schuldenpolitik

- eine undogmatische und tabufreie Suche nach Lösungen, die nach ihren konkreten Auswirkungen auf das Leben der Menschen bewertet wurden,
- ein entschlossenes und überzeugendes Regieren (demokratische Führungsstärke),
- Schaffung von identitätsstiftenden Institutionen und Reformprojekten mit Symbolkraft als Voraussetzung für die Reformdynamik,
- einen Ausbau der öffentlichen Infrastruktur und dessen entschlossene Finanzierung über eine mutige Steuer- und undogmatische Schuldenpolitik
- eine wechselseitige Verstärkung von Regierungspolitik und zivilgesellschaftlichen Initiativen
- eine hohe Konfliktbereitschaft der Regierung (vgl. Lehndorff 2020: S.82ff.)

der Staat als potentester Akteur für Weichenstellung in Richtung sozialökologisch nachhaltiger Entwicklung

In der Corona-Krise hat der davor jahrzehntelang vielgeschmähte Staat plötzlich wieder an Konturen gewonnen. Er hat sich als handlungsfähiger Hauptakteur und als Garant der Krisenbewältigung erwiesen. Diese eindruckliche Erfahrung sollte nicht auf die jetzige Krisensituation beschränkt bleiben. Der Staat ist (in Verbindung mit Wissenschaft und Zivilgesellschaft) auch der wichtigste und potenteste Akteur, um die Weichen in Richtung einer sozial und ökologisch zukunftsfähigen und nachhaltigen gesellschaftlichen Entwicklung zu stellen und dadurch auch aus der jetzigen tiefen Wirtschaftskrise zu kommen. Er ist prädestiniert dafür, diese großen Reformen in Angriff zu nehmen und die notwendigen Investitionen zu ermöglichen.

Klar ist aber auch, dass dies mit einem durch strikte Austeritätspolitik finanziell eingeschränkten Staatshaushalt nicht möglich ist. Eine Änderung der Steuerpolitik in Richtung höherer Vermögenssteuern (übrigens eine der Reset-Forderungen von Klaus Schwab) und eine undogmatische Schuldenpolitik in Niedrigzinszeiten (siehe Punkt

vier der rooseveltschen Erfolgskriterien) lassen eine Finanzierung durchaus realistisch erscheinen. Mit einer mutigen öffentlichen Beschäftigungspolitik zur Abdeckung dringend notwendiger gesellschaftlicher Bedarfe in Kombination mit einer Beschäftigungsgarantie für Langzeitarbeitslose kann der Staat eine Schlüsselrolle spielen: sowohl bei der Bewältigung der mittel- bis langfristigen Konsequenzen der größten (weltweiten) Wirtschaftskrise seit der Großen Depression als auch im Aufnehmen neuer, bislang im Mainstream tabuisierter Gestaltungsoptionen zur Lösung dringlicher gesellschaftlicher Probleme. Er könnte damit entscheidende Beiträge zur Realisierung gleich mehrerer gesellschaftlich wünschenswerter Ziele leisten: die Krisensicherheit der Gesellschaft dauerhaft zu erhöhen; die Arbeitslosigkeit entscheidend zu senken; die Qualität der sozialen Infrastrukturen langfristig zu stärken; und den dringend notwendigen Übergang zu einer nachhaltigen sozialökologischen Transformation unserer Gesellschaft in Angriff zu nehmen.

*neuer New Deal:
Arbeitslosigkeit
senken, Qualität
der sozialen Infra-
strukturen stärken,
sozialökologische
Transformation
einleiten*

Anmerkungen

1. *Langzeitarbeitslosigkeit: länger als 12 Monate arbeitslos gemeldet; Langzeitbeschäftigungslosigkeit: länger als 12 Monate beim AMS vorgemerkt (arbeitslos, in Schulung, auf Lehrstellensuche)*
2. *Für Österreich analysieren das Eppel u. a. (2018) als einen Faktor für die gestiegene Verfestigung von Arbeitslosigkeit.*
3. *Ein solches Potential beinhalten auch verschiedene Formen von Arbeitszeitverkürzung, auf die ich jedoch im Rahmen dieses Beitrags nicht eingehen kann.*

Literatur

- » *AMS 2020: Übersicht über den Arbeitsmarkt. Oktober 2020. https://www.ams.at/content/dam/download/arbeitsmarktdaten/%C3%B6sterreich/berichte-auswertungen/001_uebersicht_aktuell_1020.pdf (aufgerufen am 18.11.2020)*
- » *AMS-Datenbank: Zeitreihen: Arbeitsmarktlage seit 1946. <https://www.ams.at/arbeitsmarktdaten-und-medien/arbeitsmarkt-daten-und-arbeitsmarkt-forschung/berichte-und-auswertungen#zeitreihen> (aufgerufen am 13.11.2020)*
- » *Anger, Silke et al. (2020): Befunde der IAB-Forschung zur Corona-Krise – Zwischenbilanz und Ausblick. http://doku.iab.de/grauepap/2020/IAB_Befunde_COVID-19.pdf (aufgerufen am 11.11.2020)*
- » *Bauer, Gudrun / Rodrigues, Ricardo / Leichsenring, Kai (2018): Arbeitsbedingungen in der Langzeitpflege aus Sicht der Beschäftigten in Österreich. Eine Untersuchung auf Basis der internationalen NORDCARE-Befragung. EURO. CENTRE.REPORT. Wien: European Centre/Arbeiterkammer Wien. <https://www.euro.centre.org/publications/detail/3289> (aufgerufen am 13.11.2020)*
- » *Borghouts -van der Pas, Irmgard./Freese, Charissa (2017): Inclusive HRM and employment security for disabled people: An interdisciplinary approach, in: *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, 6(1), S.9–33 ht-*

- [tps://research.tilburguniversity.edu/en/publications/inclusive-hrm-and-employment-security-for-disabled-people-an-inte](https://research.tilburguniversity.edu/en/publications/inclusive-hrm-and-employment-security-for-disabled-people-an-inte) (aufgerufen am 13.11.2020)
- » Bredgaard, Thomas (2017). 'Employers and Active Labour Market Policies: Typologies and Evidence', *Social Policy and Society*, 1–13. doi:10.1017/S147474641700015X
 - » Clayton, Stephen; Barr, Ben; Nylén, Lotta; Burstro, Bo; Thielen, Karsten; Diderichsen, Finn; Dahl, Espen; Whitehead, Margaret (2012): Effectiveness of return-to-work interventions for disabled people: a systematic review of government initiatives focused on changing the behaviour of employers. In: *European Journal of Public Health*, Vol. 22, No. 3, 434–439
 - » Dammayr, Maria (2019): *Legitime Leistungspolitik? Leistung, Gerechtigkeit und Kritik in der Altenpflege*. Weinheim, Basel
 - » *Der Standard*, 20.10.2020: Arbeitsmarkt. Krisenbedingte Arbeitslosigkeit ging leicht zurück, absolute Zahlen sind gestiegen, <https://www.derstandard.at/story/2000121559852/experten-sagen-fuer-2021-eine-pleitewelle-voraus> (aufgerufen am 13.11.2020)
 - » *Der Standard*, 29.10.2020: Covid-Killer. Zweiter Lockdown schlecht für Jobs und Wohlstand. <https://www.derstandard.at/story/2000121285379/zweiter-lockdown-schlecht-fuer-jobs-und-wohlstand> (aufgerufen am 13.11.2020)
 - » Dornmayr, Helmut (2002): *Weiterbildung für „Bildungsferne“ ArbeitnehmerInnen*. Endbericht. Linz
 - » Dummert, Sandra; Grunau, Philipp; Müller, Dana; Vom Berge, Philipp (2020): *Wirtschaftsförderung in Zeiten von Corona: Potenzielle Nutzung und Nutzen der staatlichen Soforthilfe*, in: IAB-Forum, <https://www.iab-forum.de/wirtschaftsfoerderung-in-zeiten-von-corona-potenzielle-nutzung-und-nutzen-der-staatlichen-soforthilfe/> (aufgerufen am 13.11.2020)
 - » Eppel, Rainer / Famira-Mühlberger, Ulrike / Horvath, Thomas / Huemer, Ulrike / Mahringer, Helmut (2018): *Anstieg und Verfestigung der Arbeitslosigkeit seit der Wirtschaftskrise Entwicklung Ursachen und Handlungsansätze* https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=62227&mime_type=application/pdf (aufgerufen am 13.11.2020)
 - » Hofer Helmut / Titelbach, Gerlinde / Fink Marcel (2020): *Die österreichische Arbeitsmarktpolitik vor dem Hintergrund der Covid-19-Krise* <https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/5388/7/ihs-report-2020-hofer-titelbach-fink-oesterreich-arbeitsmarktpolitik-covid-19.pdf> (aufgerufen am 13.11.2020)
 - » Ingold, Jo / Stuart, Mark (2015): *The demand-side of active labour market policies: a regional study of employer engagement in the Work Programme*, in: *Journal of Social Policy*, 44, S. 443–462
 - » Ingold, Jo / Valzade, Danat (2017): *Employers' recruitment of disadvantaged groups: exploring the effect of active labour market programme agencies as labour market intermediaries*, in: *Human Resource Management Journal*, Vol 27, Nr. 4, S. 530–547
 - » Krenn, Manfred (2010): *Gering qualifiziert in der „Wissengesellschaft“ – Lebenslanges Lernen als Chance oder Zumutung? FORBA-Forschungsbericht 2/2010*

- » *Lehndorff, Steffen (2020): New Deal heißt Mut zum Konflikt. Was wir von Roosevelts Reformpolitik der 1930er Jahre heute lernen können. Eine Flugschrift. Hamburg*
- » *Lessenich, Stefan (2008): Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus. Bielefeld.*
- » *OECD (2013): Tackling Long-Term Unemployment Amongst Vulnerable Groups. https://www.oecd.org/cfe/leed/Tackling%20Long_Term%20unemployment_%20WP_covers.pdf (aufgerufen am 11.11.2020)*
- » *OECD (2015): OECD Employment Outlook 2015, Paris: OECD.*
- » *OECD (2020): Distributional risks associated with non-standard work: Stylised facts and policy considerations, OECD Publishing, Paris, 12. June 2020 <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/distributional-risks-associated-with-non-standard-work-stylised-facts-and-policy-considerations-68fa7d61/> (aufgerufen am 13.11.2020)*
- » *Picek, Oliver (2019): Eine Jobgarantie für Österreichs Langzeitarbeitslose (Wien 2019); online: <http://oliverpicek.com/wp-content/uploads/2019/01/ELRAustria.pdf> (aufgerufen am 13.11.2020).*
- » *Pirklbauer, Sybille (2018): Kluge Familienpolitik: Kinderbildung statt Steuerbonus <https://awblog.at/kluge-familienpolitik/> (aufgerufen am 13.11.2020)*
- » *Rappold, Elisabeth / Juraszovich, Brigitte (2019): Pflegepersonal-Bedarfsprognose für Österreich, hrsg. v. Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (BMASGK). https://jasmin.goeg.at/1080/1/Pflegepersonalprognose%202030_bf.pdf (aufgerufen am 11.11.2020)*
- » *Rodrik, Dani / Stantcheva, Stefanie (2020): The Post-Pandemic Social Contract <https://www.project-syndicate.org/commentary/new-social-contract-must-target-good-job-creation-by-dani-rodrik-and-stefanie-stantcheva-2020-06?barrier=accesspaylog> (aufgerufen am 11.11.2020)*
- » *Schwab, Klaus (2020): Now is the time for a 'great reset' <https://www.weforum.org/agenda/2020/06/now-is-the-time-for-a-great-reset/> (aufgerufen am 11.11.2020)*
- » *Tamesberger, Dennis / Theurl Simon (2019): Vorschlag für eine Jobgarantie für Langzeitarbeitslose in Österreich. *Wirtschaft und Gesellschaft* 5. Jahrgang (2019), Heft 4, S. 472–495*
- » *Tcherneva, Pavlina. R. (2018): The Job Guarantee: Design, Jobs, and Implementation (= Working Paper No. 902, Levy Economics Institute http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_902.pdf (aufgerufen am 11.11.2020)*
- » *Thompson, Paul (2011): The trouble with HRM, in: *Human Resource Management Journal*, Vol 21, Nr. 4, 2011, S. 355–367*