

Emmerich Tálos/Marcel Fink (Wien)

Arbeitslosigkeit: eine Geißel, die nicht verschwindet

1. Einstieg

Galten die 1960er/1970er Jahre als das „goldene Zeitalter“ des österreichischen Arbeitsmarktes der Zweiten Republik, so prägt Arbeitslosigkeit, besser Erwerbslosigkeit, bereits seit geraumer Zeit die gesellschaftliche Entwicklung auch unseres Landes. Trotz jüngst wieder etwas günstigerer Arbeitsmarktdaten ist ein Ende dieser Problemlage mit all ihren sozioökonomischen Auswirkungen (noch) nicht in Sicht. Dem Erschrecken über das Wiederauftauchen der „Geißel“ der Arbeitslosigkeit im Lauf der 1970er Jahre hat mittlerweile ein Gewöhnungsprozess, politisch wie sozial, Platz gemacht. Dieses Erschrecken fundierte auf den sozial und politisch negativen Erfahrungen mit dem Phänomen der Erwerbslosigkeit in der Zwischenkriegszeit. Diese war damit nicht nur ein Dauerproblem, „etwas tagtäglich Erlebtes“ (Fassmann 2005, 22), sondern hinterließ in Gesellschaft und Politik tiefe Spuren.

1. Erwerbslosigkeit in der Zwischenkriegszeit

Erste Republik

Im Problem der Erwerbslosigkeit fand die prekäre wirtschaftliche Situation der Ersten Republik eine ihrer Ausprägungen. Der Entwicklungsverlauf war vorerst ein wellenartiger. Mit dem Ende des Krieges und dem Auseinanderbrechen der Monarchie – vor allem auch als Wirtschaftsraum – ging ein beträchtlicher Anstieg der Zahl von Arbeitslosen einher. Dies galt im Besonderen für das erste Halbjahr 1919, insgesamt waren in diesem Jahr über 400.000 Menschen betroffen, was einer Arbeitslosenrate von über 18% entsprach (siehe Stiefel 1979, Fassmann 1995). Die angesichts dieser Problemlage im November 1918 als Provisorium eingeführte Arbeitslosenunterstützung wurde 1920 durch das Definitivum der Arbeitslosenversicherung abgelöst. Dieses erfuhr in der Folgezeit diverse Veränderungen.

Nach einem kurzfristigen Rückgang der Arbeitslosigkeit ließ die erste große Wirtschaftsrezession die Arbeitslosenzahlen ab 1922 erneut und mit einem rasanten Tempo in die Höhe schnellen. Wie aus der folgenden Tabelle ersichtlich, verblieb Erwerbslosigkeit in der Folgezeit bis zum „Anschluss“ Österreichs auf einem hohen Niveau. Eine drastische Zuspitzung von Arbeitsmarktproblemen war Folge der Wirtschaftskrise, teils auch ausbleibender politischer Maßnahmen.

Tabelle: Arbeitslosigkeit 1919 bis 1937

	1	2	3	4
	Gesamtzahl der Arbeitslosen	Zahl der unterstützten Arbeitslosen	Arbeitslosenrate Arbeitslose in % der ArbeitnehmerInnen	Anteil der Unterstützten an der Gesamtzahl der Arbeitslosen
1919	355 000	147 196	18,4 %	44 %
1920	79 000	32 217	4,2 %	41 %
1921	28 000	11 671	1,4 %	42 %
1922	103 000	49 434	4,8 %	48 %
1923	212 000	109 786	9,1 %	53 %
1924	188 000	95 225	8,4 %	48 %
1925	220 000	149 980	9,9 %	68 %
1926	244 000	176 536	11,0 %	72 %
1927	217 000	172 478	9,8 %	80 %
1928	183 000	156 185	8,3 %	85 %
1929	192 000	164 477	8,8 %	86 %
1930	243 000	208 389	11,2 %	86 %
1931	334 000	253 367	15,4 %	76 %
1932	468 000	309 968	21,7 %	66 %
1933	557 000	328 844	26,0 %	60 %
1934	545 000	278 527	25,5 %	53 %
1935	515 000	261 768	24,1 %	51 %
1936	515 000	259 187	24,1 %	50 %
1937	464 000	231 320	21,7 %	50 %

Quelle: Stiefel 1979, S. 29

Die Problematik bestand nicht nur darin, dass ab 1932 über 20% der ArbeitnehmerInnen erwerbslos waren. Gleichzeitig schwand für einen wachsenden Teil der Betroffenen die Möglichkeit von Arbeitslosengeldleistungen. Vor dem Hintergrund der prekären Budget- und Finanzierungssituation der Sozialversicherung unternahm Regierung und Regierungsparteien wiederholt Vorstöße zu weit reichenden Einschnitten in das Leistungssystem der Arbeitslosenversicherung. Diese gelangten unter demokratischen Bedingungen zwar nur teilweise - ablesbar an Kürzungen der Leistungen, an Restriktionen der Zugangsbedingungen, an der Forcierung der Bedürftigkeitsprüfung und des Subsidiaritätsprinzips. Allerdings verschlechterten sie merkbar die soziale Lage vieler Arbeitsloser. Es kam zu Protestversammlungen und so genannten Hungermärschen. Einem diesbezüglichen Bericht stellte der niederösterreichische Landeshauptmann Buresch Ende 1932 folgende Einschätzung voran: „Die Arbeitslosenbewegung nimmt in den letzten Wochen im Lande Niederösterreich Formen an, dass sie auch vom Sicherheits- bzw. staatspolizeilichen Standpunkt besondere Aufmerksamkeit erfordert. Aus allen Teilen des Landes langen Berichte ein, in welchen auf die große Not unter den Arbeitslosen und auf die Möglichkeit eines eruptiven Ausbruchs ihrer jetzt nur kaum noch verhaltenen Missstimmung mit allem Nachdruck hingewiesen wird“ (Archiv der Republik, SA13, Karton 392, ZI 98.572). Das politische Problem wurde vor allem darin gesehen, dass sich die Kommunisten dieser Bewegung angenommen hatten. An Aktivitäten wurden konstatiert: Arbeitslosenversammlungen, Agitation und Demonstrationzüge. Die daraus

gezogenen Konsequenzen bestanden beispielsweise darin, dass mit den Richtlinien für die Notstandsauhilfen verbundene Härten während des Winters abgeschwächt wurden.

Arbeitslosigkeit im Austrofaschismus

Am Höhepunkt der Erwerbslosigkeit in den Jahren 1933/34 war laut den offiziellen Statistiken mehr als jede/r vierte unselbständig Erwerbstätige arbeitslos, im letzten Jahr austrofaschistischer Herrschaft noch immer jede/r fünfte. Betroffen davon waren vor allem auch Jugendliche. Der Frauenanteil an den Beschäftigten fiel von annähernd 30,6% (1934) auf ca. 27% (1937). Der Rückgang der Beschäftigten im öffentlichen Dienst (1930: 195.000, 1933: 169.000) wurde in den folgenden Jahren durch personelle Ausweitung bei Militär und Polizei zum Teil wettgemacht. Die Reduktion der Frauenbeschäftigung wurde auch durch politische Maßnahmen wie die Verordnung über den Abbau verheirateter weiblicher Personen im Bundesdienst erreicht.

Arbeitslosigkeit bedeutete schon für Anspruchsberechtigte einer Arbeitslosenunterstützung eine beträchtliche Einbuße: Insgesamt machte die Arbeitslosenunterstützung je nach Lage des Betroffenen etwa die Hälfte bis ein Drittel seines Einkommens aus. Prekärer noch war die materielle Lage jener Arbeitslosen, die überhaupt keine Arbeitslosenunterstützung bezogen und damit auf das vollends unzulängliche soziale Netz der Armenfürsorge angewiesen waren. Hand in Hand damit ist ein Anstieg der Obdachlosenziffern zu konstatieren.

Arbeitslosigkeit und Senkung der Löhne zeitigten für die Betroffenen beträchtlich negative Auswirkungen auf den materiellen Lebensstandard. So zeigt beispielsweise eine Auflistung in der Studie über Marienthal, dass von 41 Familien, die eine Woche hindurch Essverzeichnisse führten, 15% keine, 54% eine Fleischmahlzeit hatten. Von den 56 Fleischmahlzeiten bestanden 34 aus Pferdefleisch, 18 aus Kaninchenbraten, zwei aus Rindfleisch, je eine aus „Faschiertem“ und aus Schweinefleisch (siehe Jahoda u.a. 1978, 45).

Die prekäre materielle und soziale Situation großer Teile der Arbeiterschaft, insbesondere der Arbeitslosen, war zum einen Konsequenz der Wirtschaftskrise und deren Folgewirkungen. Zum anderen resultierte diese Situation wesentlich auch aus der ab 1933 verfolgten Politik. Der Austrofaschismus schränkte nicht bloß den Handlungsspielraum unselbständig Erwerbstätiger und ihrer Interessenorganisationen einschneidend ein. Die Politik des Austrofaschismus lief auf eine beachtliche inhaltliche Schiefelage zu Lasten der Arbeiterschaft und der Arbeitslosen hinaus.

Die Zuspitzung und Fortdauer sozialer und materieller Probleme während der austrofaschistischen Herrschaft blieb nicht ohne Rückwirkungen auf die Widerstandskraft gegen den Sog des Nationalsozialismus. Angesichts des sozialen Desasters des Austrofaschismus wirkte die Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik des Nationalsozialismus auf viele attraktiver.

Arbeitslosigkeit und Nationalsozialismus

Im Kontext der Massenarbeitslosigkeit und der damit verbundenen sozialen Verelendung in Österreich war es für die nationalsozialistische Propaganda vor 1938 nicht schwer, mit Losungen wie „Brot und Arbeit“ Erwartungen nach Verbesserung der Lebensbedingungen durch einen „Anschluss“ zu wecken. Zu einer Zeit, als es in Deutschland in Folge der

Ankurbelung der Rüstungs- und rüstungsrelevanten Produktion bereits einen Arbeitskräftemangel gab, zählte Österreich 1937 im Jahresdurchschnitt 464.000 registrierte Arbeitslose. Nur noch die Hälfte der Arbeitslosen bezog eine Unterstützung.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und die Aufnahme von ausgesteuerten Arbeitslosen in die Arbeitslosenunterstützung zählten zu jenen Programmpunkten, die unmittelbar nach dem „Anschluss“ ventiliert wurden. Wirtschaftliche Maßnahmen wie zum Beispiel Investitionen in Aufrüstung, Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, die Erschließung von Rohstoffen, Produktionsausweitung und die Vermittlung von Arbeitslosen nach Deutschland (1938 ca. 100.000) trugen zum Abbau der Arbeitslosigkeit in Österreich bei. Die Zahl der Arbeitslosen sank von insgesamt 276.000 im Jahresdurchschnitt 1938 auf 66.000 im Jahr 1939 und 22.000 im Jahr 1940. Dieser Entwicklungsprozess am Beispiel Wiens aufgezeigt: Im April 1938 waren 204.306 Arbeitslose registriert, Ende Jänner 1939 waren es 84.027, Ende Jänner 1940 27.502, Ende Jänner 1941 4.291 und Ende Jänner 1942 599 Arbeitslose. Die Beschäftigungsausweitung stand mit dem Bemühen um die Nutzbarmachung brach liegender Arbeitskräftereserven für die Kriegs- und Rüstungspolitik in engstem Zusammenhang. Zudem: „Brot und Arbeit“ bedeutete auch Militarisierung der Arbeit, Arbeitszwang, intensivierete Ausbeutung „deutscher ArbeiterInnen“, mehr noch von ausländischen Arbeitskräften und Kriegsgefangenen.

Wenn nach 1945 die „guten Seiten“ des Nationalsozialismus erinnert wurden, so spielten dabei insbesondere sozial- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen aus dem Jahr 1938, wie die Integration von Arbeitslosen, die Ausweitung der Beschäftigung und Gratisausweisungen eine Rolle. Die Rede von der „ordentlichen Beschäftigungspolitik“ (so Jörg Haider am 13. Juni 1991 im Kärntner Landtag) steht für die spezifische Form des selektiven Erinnerns an den Nationalsozialismus. Selektiv insofern, als diese Aktivitäten vor dem Hintergrund des sozialen Desasters des Austrofaschismus exceptionellen Charakter hatten und nicht für die gesamte Zeit nationalsozialistischer Herrschaft in Österreich verallgemeinerbar sind.

2. Erwerbslosigkeit in der Zweiten Republik

1945-1975: Wiederaufbau, „Wirtschaftswunder“ und Arbeitskräftemangel

Die Arbeitsmarktentwicklung in den unmittelbaren Nachkriegsjahren war durch einen „explodierende Nachfrage“ (Butschek 1992, 119ff.) gekennzeichnet. Wesentlich für den raschen Aufschwung der österreichischen Wirtschaft waren insbesondere Mittel aus den ERP-Fonds und anderen Instrumenten der Auslandshilfe. Gemessen an der Bevölkerung erhielt Österreich dabei, zusammen mit Portugal und Großbritannien, die höchsten Förderungen aus ERP-Fonds (136,6 US\$/Kopf in Österreich; verglichen zu z.B. 18,6 US\$/Kopf in Deutschland). Der rasche wirtschaftliche Aufschwung, der insbesondere von Industrie und Bauwirtschaft getragen war, spiegelte sich in einem Anstieg der unselbständigen Beschäftigung von 1.760.000 im Jahr 1946 auf ca. 1.950.000 im Jahr 1950. Zugleich blieb die Arbeitslosenquote in dieser Phase durchgängig unter 5%.¹

¹ Gemeldete Arbeitslose in % der Summe aus unselbständig Beschäftigten und Arbeitslosen. Vergleiche für Zeitreihen grundlegender Arbeitsmarktdaten nach 1945 die statistischen Informationen auf <http://ams.or.at>

Die so genannte „Stabilisierungskrise“ 1952, die aus dem Einsatz restriktiver wirtschaftspolitischer Maßnahmen mit dem Ziel der Inflationskontrolle resultierte, brachte einen kurzzeitigen Rückgang des Beschäftigungsstandes und ein Ansteigen der Zahl der registrierten Arbeitslosen von knapp 100.000 im Jahr 1949 auf ca. 185.000 im Jahr 1953. Zugleich reduzierte sich die Zahl der offenen Stellen von ca. 36.000 auf ca. 12.500. Die Quote der Arbeitslosenquote stieg auf 8,7% - bis heute, bezogen auf die Zeit nach 1945, ein historischer Höchststand.

Die Regierung schwenkte jedoch sehr rasch wieder auf einen expansiven makroökonomischen Kurs um (vgl. Butschek 1992, 140ff.; Lauber/Pesendorfer 2006, 611) und es folgte, zwischen 1953 und 1962, die Phase des österreichischen „Wirtschaftswunders“. In dieser Zeitspanne wuchs das österreichische Bruttoinlandsprodukt real um ca. 75%, also um ca. 6,3% pro Jahr. Im internationalen Vergleich wurde – bezogen auf die OECD-Staaten – nur in Deutschland eine ähnlich hohe Wachstumsrate erreicht. Die Zahl der unselbständig Beschäftigten erhöhte sich bis 1962 auf ca. 2.350.000, die Arbeitslosenquote verringerte sich auf ca. 2,5%. Damit war praktisch Vollbeschäftigung erreicht – eine Situation, die sich erst ab 1982, dann aber nachhaltig, ändern sollte.

Dies bedeutet freilich nicht, dass die Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung in Österreich zwischen Anfang der 1960er und Anfang der 1980er ohne Friktionen war.

Die Phase zwischen 1962 und 1968 wird in der einschlägigen Literatur wiederholt als „Strukturkrise“ bezeichnet. Dabei gingen mit der Modernisierung der österreichischen Industrie und der zunehmenden Etablierung des Dienstleistungssektors vorerst vergleichsweise geringere wirtschaftliche Wachstumsimpulse einher. Dies war jedoch nicht mit einem neuerlichen Anwachsen der Arbeitslosigkeit verbunden, weil a) das Arbeitsangebot grundsätzlich vor dem Hintergrund der demographischen Struktur weitgehend stagnierte, b) unter anderem längere Ausbildungszeiten die Erwerbsquote absenkten (Reduktion von 70,3% 1961 auf 66,8% 1971) und c) der Generalkollektivvertrag von 1959 eine Reduktion der Arbeitszeit von wöchentlich 48 auf 45 Stunden umfasste sowie 1965 die dritte Urlaubswoche eingeführt wurde (womit das Arbeitsangebot zusätzlich verringert wurde).

Der Effekt aus diesen (und anderen) Zusammenhängen (vgl. Butschek 1992, 180ff.; Biffl 1986) war ein während der 1960er Jahre zunehmender *Arbeitskräftemangel*. Dem wurde insbesondere mit zwei Strategien begegnet. Die erste besteht in der zunehmenden Anwerbung von so genannten Gastarbeitern/innen ab Mitte der 1960er Jahre, die durch die Fachorganisationen der Wirtschaftskammer und in Absprache mit dem ÖGB organisiert wurde (vgl. Fink 1996; Wimmer 1986). Eine zweite Strategie bestand in der Etablierung erster Elemente der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Arbeitsmarktförderungsgesetz von 1969). Mittels aktiver Arbeitsmarktpolitik sollte einerseits das Arbeitskräfteangebot grundsätzlich erhöht werden (Eröffnung von Arbeitsmarktchancen für im Sinne von Erwerbstätigkeit „inaktive“ Teile der Bevölkerung – insbesondere Frauen); zweitens sollte das Humankapital des bestehenden Arbeitsangebotes – im Sinne des Zieles weiterer volkswirtschaftlicher Produktivitätsfortschritte – grundsätzlich erhöht werden. Im Vergleich zur späteren Entwicklung lag das vordringliche Ziel der aktiven Arbeitsmarktpolitik ursprünglich also nicht in einer Reduktion der Arbeitslosigkeit, sondern in einer Ausweitung und generell qualifikatorischen Optimierung des existierenden Arbeitsangebotes.

Zwischen 1968 und Herbst 1974 entwickelte sich die österreichische Wirtschaft, insbesondere auch im internationalen Vergleich, besonders günstig. Der Durchschnittsbestand an registrierten Arbeitslosen reduzierte sich von knapp über 60.000 im Jahr 1968 auf ca. 36.000 im Jahr 1974. Zugleich erhöhte sich die Zahl gemeldeter offener Stellen von ca. 28.000 (Jahresdurchschnitt 1968) auf ca. 57.500 (1974) und die Arbeitslosenquote lag im Zeitraum 1970 bis 1974 durchgängig (und zum Teil deutlich) unter 2%. Es gelang dabei in Österreich sogar, die internationale Rezession von 1971/72 zu „überspringen“, wobei das andauernde Wachstum de facto wiederum insbesondere von der Industrie getragen wurde - quasi als nachholende Entwicklung nach der so genannten „Strukturkrise“ bis 1968 (vgl. Butschek 1992, 154ff.).

1975-1985: Das Ende der Vollbeschäftigung

Nach der sprunghaften Erhöhung der Erdölpreise im Jahr 1973 ging die Ära der Vollbeschäftigung in vielen westlichen Ländern bereits Mitte der 1970er Jahre zu Ende. Dies gilt jedoch nicht für Österreich, wo der Abkühlung der internationalen Konjunktur mit einem eigenen – von der Strategie vieler anderer Länder abweichenden – Policy-Mix begegnet wurde. Diese als „Austrokeynesianismus“ titulierte Strategie beinhaltet insbesondere folgende Elemente: a) budgetfinanzierte öffentliche Investitionen und Ausweitung sozialpolitischer Maßnahmen zur Nachfragestimulierung, b) eine sozialpartnerschaftlich akkordierte zurückhaltende Lohnpolitik zur Abbremsung des Preisauftriebes und c) – entgegen klassisch keynesianischer Ansätze – eine Fortführung des bisherigen Hartwährungskurses. Anders als in vielen anderen Ländern wurden zudem 1976, bei gegebenen Anzeichen einer leichten wirtschaftlichen Erholung, nicht der Weg der Budgetkonsolidierung beschritten. Vielmehr wurden zusätzliche budgetpolitisch expansive Maßnahmen beschlossen. Insbesondere an diesem Punkt werden die Prioritäten der damaligen Politik deutlich: „An der Spitze der Skala ihrer Ziele stand Vollbeschäftigung“ (Butschek 1992, 288; vgl. weiterführend z. B. auch Tálos 1987).

Beschäftigungspolitisch war diese Strategie tatsächlich durchaus erfolgreich. Die Zahl der unselbständig Beschäftigten stieg zwischen 1975 und 1981 von ca. 2,65 Mio. auf ca. 2,8 Mio. und die offiziellen Arbeitslosenquoten blieben mit ca. 2% (2,4% im Jahr 1981) niedrig. Offensichtlich wird die dennoch stärker angespannte wirtschaftliche Situation aber erstens in einer Halbierung der registrierten offenen Stellen zwischen 1974 und 1981 (auf ca. 25.000 im Jahr 1981). Zweitens ist zentral, dass Arbeitslosigkeit im Rahmen der österreichischen Ausländerbeschäftigungsstrategie in großem Rahmen quasi „exportiert“ wurde. Die Zahl der so genannten Gastarbeiter/innen wurde in Österreich zwischen 1974 und 1976 um 55.000 oder 24% reduziert. Ohne diese Maßnahme hätte die Arbeitslosenquote in Österreich im Jahr 1976 (und den Folgejahren) nicht ca. 2% sondern ca. 4% betragen (vgl. Fink 1996, 61f.; Biffel 1986, 79f.). Entlastet wurde der Arbeitsmarkt in dieser Phase auch durch eine weitere Reduktion der wöchentlichen Höchstarbeitszeiten (von 42 auf 40 Stunden 1975) und eine „Hortung“ von Arbeitskräften in der verstaatlichten Industrie.

Endgültig zu Ende ging die Phase der „Vollbeschäftigung“ (im Sinne sehr niedriger ausgewiesener offizieller Arbeitslosenquoten) ab 1982/83 im Gefolge der zweiten Ölpreiskrise. Wie auch in anderen hoch entwickelten westlichen Ländern führte dabei die neuerlich verschlechterte internationale Lage auch in Österreich zu einem substantiellen Anstieg der Arbeitslosigkeit: Von 1,9% im Jahr 1980 auf 4,5% in den Jahren 1983/84 und auf über 5% im Jahr 1985 und den Folgejahren. Auch wenn Vollbeschäftigung weiterhin das erklärte Ziel

staatlicher Politik blieb, unterschied sich die politische Reaktion erstens in einem ersten zentralen Punkt von jener in den 1970er Jahren: Vor dem Hintergrund eines zunehmend evidenten staatlichen Budgetdefizits fielen Maßnahmen zur öffentlichen Nachfragestimulierung nun wesentlich schwächer aus (vgl. Tálos 1987, 125f.). In anderen Worten: Es existierte ein „Zielkonflikt“ (Tálos 1987, 119) zwischen expansiver Nachfragepolitik zur Erhaltung der Vollbeschäftigung und einer angestrebten Konsolidierung der budgetären Situation. Dabei trat das Ziel budgetärer Konsolidierung zunehmend mehr in den Vordergrund. Zweitens setzte die damalige Regierung Maßnahmen zu einer partiellen Reduktion des Arbeitskräfteangebotes. Wesentliche Elemente waren wiederum eine Reduktion ausländischer Arbeitskräfte (um knapp 35.000 zwischen 1981 und 1984) und die Eröffnung von Möglichkeiten frühzeitiger Alterspension. Ohne erstere Maßnahme hätte die Arbeitslosenquote im Jahr 1984 nicht 4,5% sondern über 5,5% betragen (vgl. Fink 1996, 61f.). Wie bereits zu Mitte der 1970er Jahre wurde also auch nun Arbeitslosigkeit wieder in beträchtlichem Ausmaß „exportiert“. Zu einer generellen Verkürzung der Arbeitszeit kam es nicht, obwohl solche Maßnahmen (Stichwort „35-Stunden-Woche“) diskutiert wurden (vgl. Tálos 1987, 128). Ein drittes wesentliches Element der damaligen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Strategien war ein gradueller Ausbau aktiver Arbeitsmarktpolitik, damals zum Teil auch titulierte als „experimentelle Arbeitsmarktpolitik“. Erklärtes Ziel war nunmehr nicht wie zu Beginn der 1970er Jahre eine Ausweitung des Arbeitskräfteangebotes, sondern die Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit von Personen in Erwerbstätigkeit (durch Aus- und Weiterbildung, Umschulungen etc.) und die Erhöhung von Beschäftigungschancen von so genannten „Problemgruppen“ am Arbeitsmarkt, vorerst mit einem besonderen Fokus auf Jugendliche (vgl. a.a.O. 129f.). Diese Maßnahmen bewirkten jedoch nur eine Reduktion des Anstieges der Arbeitslosigkeit, das Ziel neuerlicher Vollbeschäftigung wurde nicht erreicht (vgl. Butschek 1992, 333ff.).

Ab 1985: Verstetigte Massenarbeitslosigkeit und veränderte politische Deutungen des Phänomens Erwerbslosigkeit

Ab Mitte der 1980er Jahre ist evident, dass das Phänomen der Erwerbslosigkeit einen „neuen“ Charakter bekommen hat. Es handelt sich nunmehr um ein Phänomen, das in Form von Massenarbeitslosigkeit auch über den Konjunkturzyklus hinweg erhalten bleibt. In diesem Zusammenhang wird von „resistenter Arbeitslosigkeit“ gesprochen (vgl. a.a.O.). In Zahlen stieg die Zahl registrierter Arbeitsloser von ca. 140.000 zu Mitte der 1980er Jahre auf ca. 165.000 im Jahr 1990, dann weiter auf 215.000 1995, worauf bis zum Jahr 2000 vor dem Hintergrund eher günstiger internationaler Konjunktur eine leichte Reduktion folgte (2000: 194.000). Diese Erholung war jedoch nur von kurzer Dauer – nach einem durchgängigen Anstieg ab 2001 wurde für das Jahr 2005 ein historischer Höchststand von im Schnitt über 250.000 registrierten Arbeitslosen ausgewiesen. Seither ist die Zahl wieder leicht zurückgegangen (ca. 222.000 im Jahresdurchschnitt 2007). Im Zuge der Erhöhung der Zahl der registrierten Arbeitslosen ist auch ein Anstieg der Arbeitslosenquoten zu verzeichnen: von 4,5% zu Mitte der 1980er Jahre auf 5,4% im Jahr 1990 und weiter auf einen ersten Höchststand von nicht weniger als 7,2% im Jahr 1998. Die nachfolgende Reduktion (5,8% im Jahr 2000) war nur von kurzer Dauer und im Jahr 2005 lag die Arbeitslosenquote wieder bei 7,3%.

Den Hintergrund für diese Entwicklung bildet erstens ein – im Vergleich zu den 1950er, 1960er und 1970er Jahren - über den Konjunkturzyklus hinweg deutlich verlangsamtes wirtschaftliches Wachstum. Zweitens war, verglichen mit den vorherigen Dekaden (insbesondere in den 1990ern) ein beträchtlicher Anstieg des Arbeitskräfteangebotes zu verzeichnen. Letzteres geht

zurück auf vergleichsweise stärkere Geburtenjahrgänge, eine stärkere Erwerbsorientierung der Frauen und – ab Mitte der 1990er Jahre – zunehmend eingeschränkte Möglichkeiten des Antritts einer vorzeitigen Alterspension. Daneben fand zwischen Ende der 1980er Jahre und Mitte der 1990er Jahre eine weitgehende Entkoppelung der Zahl der beschäftigten Ausländer von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung statt (zwischen 1988 und 1995 stieg die Zahl der beschäftigten Ausländer um ca. 150.000 oder 50%; vgl. für eine Diskussion dieses Phänomens Fink 1996, 63ff.; Parnreiter 1994, 189ff.).

Betreffend politische Maßnahmen zur Steuerung des Arbeitslosigkeitsproblems wurde – dem internationalen Trend folgend – vermehrt auf monetaristisch/neoklassisch inspirierte Maßnahmen gesetzt. Themen wie „Flexibilisierung“ und „Deregulierung“ bzw. generell der „Optimierung“ der Verwertungs- und Standortbedingungen für privatwirtschaftliches Kapital rückten zunehmend auf die wirtschaftspolitische Agenda. Die zunehmende Privatisierung der verstaatlichten Industrie brachte es mit sich, dass diese nicht mehr als Instrument zur „Hortung von Arbeitskräften“ zur Verfügung stand. In der Budgetpolitik überwog das Ziel der Konsolidierung (vgl. Lauber/Pesendorfer 2006, 614ff.) und häufig wurden von dieser Seite keine explizit antizyklischen Signale gesetzt (vgl. Fink 2002, 121ff.).

Im Zuge der schrittweisen Etablierung einer so genannten „Europäischen Beschäftigungsstrategie“ nach dem Gipfel von Essen 1994 kam es nach dem EU-Beitritt Österreichs begleitend dazu zu einem graduellen Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich (unter anderem finanziert aus ESF-Mitteln) (vgl. z. B. Graf 2002). Zugleich wurde jedoch die Option der Etablierung eines „Eurokeynesianismus“ (wie von einer Gruppe in der Europäischen Sozialdemokratie um Oskar Lafontaine vorgeschlagen) nicht aufgegriffen (vgl. Aust 2000). Im Wesentlichen wurde damit – auch vermittelt über die gesamteuropäische Ebene – ein angebotsseitig-wettbewerbsorientierten Kurs beibehalten bzw. mittelfristig „zementiert“.

Freilich geht eine solche Situation andauernder Arbeitslosigkeit – neben den materiellen und sozialen Problemlagen der unmittelbar Betroffenen (vgl. unten) – auch für das politische System mit beträchtlichen Herausforderungen einher. Neben den direkten und indirekten finanziellen Kosten sind hier insbesondere Legitimationsprobleme zu nennen (vgl. Armingeon 2003). In diesem Zusammenhang ist für die letzten Jahre eine Tendenz dahingehend ablesbar, dass Arbeitslosigkeit zunehmend mehr (auch) zu einem „individuell“ verursachten Problem „uminterpretiert“ wird (vgl. Fink 2006). Ausdruck davon sind Konzepte zur „Aktivierung“ von Arbeitslosigkeit (was zu einem gewissen Grad ihre Passivität unterstellt) oder Schritte zur Verschärfung der Bezugsbedingungen von monetären Ersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit bzw. Leistungskürzungen in solchen Systemen. Dies wurde unter anderem mit dem Argument begründet, so die „Anreizkompatibilität“ der Systemausgestaltung der Arbeitslosenversicherung mit Erwerbsarbeit sicher zu stellen) (vgl. Fink 2006; Obinger/Tálos 2006, 124ff.)

3. Ausblick

Mit dem Auftauchen der Massenarbeitslosigkeit ab Beginn der 1980er Jahre mehrten sich in der sozialwissenschaftlichen Literatur Befunde, die von einem „Ende der Arbeitsgesellschaft“ sprachen (vgl. z. B. Offe 1984; Beck 1986). Dieser Befund erscheint voreilig, weil das „Erwerbsleben nach wie vor der zentrale Ort (ist), wo die Ungleichheitsverteilung von Lebenschancen verankert ist“ (Kreckel 1992, 153).

Letzteres wird insbesondere auch dann deutlich, wenn die materiellen und sozialen Problemlagen der durch Arbeitslosigkeit Betroffenen berücksichtigt werden. Die Armutsgefährdungsrate für Arbeitslose lag nach Ergebnissen aus EU-SILC 2005 nach allen Sozialleistungen bei 34%, die Armutslücke (durchschnittlicher Abstand der verfügbaren Einkommen von der Armutsgefährdungsgrenze) belief sich insgesamt auf nicht weniger als 25%. Beide Werte fallen im Vergleich zur Gesamtpopulation weit überdurchschnittlich aus (Armutsgefährdungsquote: 12%; Armutslücke 15%). Noch ungünstiger ist die Situation für Langzeitarbeitslose (vgl. Fink 2008). Nur graduell entschärft wird diese Situation hinkünftig durch die für 2009 geplante „bedarfsorientierte Mindestsicherung“ (vgl. Tálos 2008).

Dass insbesondere Arbeitslose mit beträchtlichen materiellen und sozialen Problemlagen konfrontiert sind, soll jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass solche auch bei bestehender Arbeitsmarktintegration existieren können. Die ab Beginn der 1980er Jahre zunehmende Ausdifferenzierung der Arbeitsmärkte brachte es mit sich, dass Erwerbstätigkeit in vielen Fällen nicht vor Armut(sgefährdung) schützt: Zuletzt waren knapp 50% der Armutsgefährdeten in Österreich im Erwerbsfähigen Alter (20-64 Jahre) zugleich erwerbstätig (zwei Drittel davon im Rahmen einer Vollzeitbeschäftigung) (vgl. weiter führend Fink 2008).

Zusammen genommen bedeuten diese Fakten aktuell und auch absehbar beträchtliche Herausforderungen für die staatliche Beschäftigungs-, Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Sozialpolitik.

Verwendete Literatur

- Armingeon, Klaus: Die politische Ökonomie der Arbeitslosigkeit, in: Herbert Obinger et al. (Hg.): Politische Ökonomie, Opladen 2003, 151-174.
- Aust, Andreas: "Dritter Weg" oder "Eurokeynesianismus"? Zur Entwicklung der Europäischen Beschäftigungspolitik seit dem Amsterdamer Vertrag, in: OeZP, 3/2000, 269-283.
- Beck, Ulrich: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt/M 1986.
- Biffi, Gudrun: Der Strukturwandel der Ausländerbeschäftigung in Österreich, in: Hannes Wimmer (Hg.): Ausländische Arbeitskräfte in Österreich, Frankfurt/M. et al. 1986, 33-88.
- Butschek, Felix: Der österreichische Arbeitsmarkt – von der Industrialisierung bis zur Gegenwart, Wien 1992.
- Fassmann, Heinz: Der Wandel der Bevölkerungs- und Sozialstruktur in der Ersten Republik, in: Emmerich Tálos u.a. (Hg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. Erste Republik 1918 – 1933, Wien 1005 , 11-22.
- Fink, Marcel: Arbeitmarktsegmentierung von „Ausländern“ in Österreich in politikwissenschaftlicher Sichtweise, Diplomarbeit, Wien 1996.
- Fink, Marcel: Dezentrale Politik im Problemfeld Arbeitslosigkeit, Dissertation, Wien 2002.
- Fink, Marcel: Zwischen „Beschäftigungsrekord“ und „Rekordarbeitslosigkeit“: Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik unter Schwarz-Blau/Orange, in: Emmerich Tálos (Hg.): Schwarz-Blau. Eine Bilanz des „Neu Regierens“, Wien et al. 2006, 170-187.
- Fink, Marcel: Arbeitsmarkt. Erwerbslosigkeit, Prekarität (Working Poor) und soziale Ungleichheit/Armut, in: Nikolaus Dimmel/Karin Heizmann et al. (Hg.): Handbuch Armut in Österreich, Innsbruck 2008, im Erscheinen.
- Graf, Nikolaus: Arbeitsmarktförderungen im Kontext strukturierter Arbeitslosigkeit, Diplomarbeit, Wien 2002.

- Kreckel Reinhard. Politische Soziologie der sozialen Ungleichheit, Frankfurt/M. et al. 1992.
- Lauber, Volkmar/Dieter Pesendorfer: Wirtschafts- und Finanzpolitik, in: Herbert Dachs et al. (Hg.): Politik in Österreich. Das Handbuch, Wien 2006, 607-623.
- Mattl, Siegfried: Die Finanzdiktatur, in: Emmerich Tálos/Wolfgang Neugebauer (Hg.), Austrofaschismus. Politik – Ökonomie - Kultur 1933-1938, Wien 2005, 202-220.
- Melinz, Gerhard: Das „zweite soziale Netz“ – Kehrseiten staatlicher Sozialpolitik, in: Emmerich Tálos u.a. (Hg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. Erste Republik 1918 – 1933, Wien 1995, 587-601.
- Offe, Claus: Arbeit als soziologische Schlüsselkategorie, in: Claus Offe (Hg.): „Arbeitsgesellschaft“. Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven, Frankfurt/M. 1984, 13-43.
- Parnreiter, Christoph: Migration und Arbeitsteilung. Ausländerbeschäftigung in der Weltwirtschaftskrise, Wien 1994.
- Senft, Gerhard: Anpassung durch Kontraktion, in: Emmerich Tálos/Wolfgang Neugebauer (Hg.), Austrofaschismus. Politik – Ökonomie - Kultur 1933-1938, Wien 2005, 182-199.
- Stiefel, Dieter: Arbeitslosigkeit: soziale, politische und wirtschaftliche Auswirkungen. Am Beispiel Österreichs 1918 – 1938, Berlin 1979.
- Tálos, Emmerich: Staatliche Sozialpolitik in Österreich, Wien 1981.
- Tálos, Emmerich: Arbeitslosigkeit und beschäftigungspolitische Steuerung: Problemwahrnehmung/Problemartikulation, Zielsetzungen, Strategien und Maßnahmen in Österreich seit Mitte der siebziger Jahre, in: Emmerich Tálos/Margit Wiederschwingler (Hg.): Arbeitslosigkeit, Österreichs Vollbeschäftigungspolitik am Ende, Wien 1987, 91-166.
- Tálos, Emmerich: Sozialpolitik in der Ersten Republik, in: Emmerich Tálos et al. (Hg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. Erste Republik 1918 – 1933, Wien 1995, 570-586.
- Tálos, Emmerich: Sozialpolitik in der „Ostmark“. Angleichungen und Konsequenzen, in: Emmerich Tálos u.a. (Hg.): NS-Herrschaft in Österreich. Ein Handbuch, Wien 2000, 376-408.
- Tálos, Emmerich: Arbeiterschaft und Austrofaschismus, in: Arbeiterbewegung – NS-Herrschaft – Rechtsextremismus, hg. vom Dokumentationsarchiv des österreichischen Widerstandes, Wien 2004, 27-42.
- Talos, Emmerich: Armutspolitik am Beispiel Österreichs. Bedarfsorientierte Mindestsicherung, in: WSI-Mitteilungen, 3/2008, 159-163.
- Weber, Fritz: Zwischen abhängiger Modernisierung und Zerstörung. Österreichs Wirtschaft 1938 – 1945, in: Emmerich Tálos u.a. (Hg.): NS-Herrschaft in Österreich. Ein Handbuch, Wien 2000, 326-347.
- Wimmer, Hannes: Zur Ausländerbeschäftigungspolitik in Österreich, in: Hannes Wimmer (Hg.): Ausländische Arbeitskräfte in Österreich, Frankfurt/M. et al. 1986, 5-32.