

Policy Paper Serie „Wachstum im Wandel“

INITIATIVE
WACHSTUM
WANDEL



Wachstum und Arbeit

Welche Spielräume hat Beschäftigungspolitik unter den Bedingungen unsicherer Wachstumsprognosen und wie kann Beschäftigungspolitik zu mehr Nachhaltigkeit in Wirtschaft und Gesellschaft beitragen?

Friedrich Hinterberger, Elke Pirgmaier, Andrea Stocker, Christine Ax



August 2012

Eine Initiative von



lebensministerium.at



Inhalt

Executive Summary	3
1 Wachstum im Wandel	9
1.1 Hintergrund	9
1.2 Policy-Science Stakeholder-Dialog.....	9
2 Fokus und Ziel dieses Policy Papers.....	11
3 Wie wirkt Wirtschaftswachstum auf Beschäftigung?.....	12
4 Welche Lösungsansätze könnten bei stagnierendem Wirtschaftswachstum die Beschäftigung erhalten oder sogar steigern?	14
4.1 Flexicurity	14
4.2 Steuerliche Entlastung des Faktors Arbeit.....	15
4.3 Arbeitsproduktivität	16
4.4 Arbeits“fair“verteilung	18
4.5 Erhöhung der Qualität der Arbeit und Erweiterung des Arbeitsbegriffs.....	21
4.6 Abgeleitete Maßnahmenvorschläge für eine nachhaltige Beschäftigungspolitik.....	23
5 Offene Forschungsfragen.....	24
6 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	24
7 Referenzen	26

Executive Summary

Beschäftigung ist eines der zentralen Themen im Zusammenhang mit Wirtschaftswachstum. Dass Wirtschaftswachstum Arbeitsplätze schafft und die Arbeitslosigkeit senkt, ist eine weit verbreitete Meinung, die sich in der Vergangenheit für viele Staaten auch empirisch belegen ließ und sich daher auch in vielen politischen Strategien wiederfindet. Ob diese These auch in Zukunft die beschäftigungspolitische Diskussion beherrschen sollte, ist eine wesentliche Fragestellung dieses Policy Papers „Wachstum und Arbeit“. Unbestritten ist, dass sich bei anhaltender Wachstumsschwäche Strategien eingehend mit der Sicherung von Arbeitsplätzen bzw. der Verringerung von Arbeitslosigkeit befassen müssen. Wie mögliche Lösungsansätze aussehen könnten, ist daher ebenfalls Gegenstand der Ausführungen.

Die dargestellten Ergebnisse stützen sich sowohl auf eine umfassende Literaturrecherche als auch auf Diskussionen mit Stakeholdern und ExpertInnen. Außerdem fließen die Erkenntnisse des „Ökonomischen Wachstumsdialogs“ 2010-2012, sowie die Ergebnisse des Policy Papers „Wachstum und Verteilung“, welches sich mit den verteilungspolitischen Optionen in einer wachstumsschwachen Wirtschaft befasst, in das Paper ein.

Wie wirkt Wirtschaftswachstum auf Beschäftigung und welche Herausforderungen ergeben sich bei geringem, stagnierendem oder sinkendem Wachstum?

In den Wirtschaftswissenschaften wird der Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Wirtschaftswachstum als Okun'sches Gesetz bezeichnet. Es besagt, dass die Arbeitslosigkeit sinkt, wenn die Produktion (der Output) schneller wächst als die Produktivität. Dieser empirisch festgestellte Zusammenhang (der im Unterschied zu seiner Bezeichnung kein ökonomisches Gesetz darstellt) ist relativ stabil und wurde in vielen Studien für verschiedene Volkswirtschaften nachgewiesen. Laut Okun'schem Gesetz führt eine Erhöhung des realen BIP um ca. 2% dazu, dass die Arbeitslosigkeit um etwa 1% sinkt (Samuelson and Nordhaus, 2001). In Österreich trat der negative Zusammenhang in den letzten 50 Jahren zu, auch wenn der postulierte Zusammenhang schwächer als erwartet auftrat.

Arbeitslosigkeit ist aber kein rein wirtschaftliches Phänomen. Das Arbeitsangebot hängt auch von sozialen (z.B. Frauenbeschäftigungsgrad) und demografischen Faktoren (z.B. Alterung der Gesellschaft, Migration) sowie von institutionellen Rahmenbedingungen (regulierte Arbeitsmärkte) ab. Der Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit ist somit nicht-linear und sehr komplex. In der jüngeren Vergangenheit gibt es in Europa sowohl Beispiele für Wirtschaftswachstum mit und ohne Beschäftigungszuwachs als auch für den Rückgang von Arbeitslosigkeit bei relativ niedrigem Wirtschaftswachstum.

Daher wird bezweifelt, dass der im Okun'schen Gesetz unterstellte Zusammenhang unter den heute veränderten Wachstumsraten sowie ökonomischen Strukturen und Institutionen noch gilt. Das Produktivitätswachstum der Vergangenheit kann heute nicht mehr als gegeben betrachtet werden (z.B. aufgrund struktureller Veränderung der Wirtschaft hin zu einer stärkeren Dienstleistungsorientierung). Es kann auch nicht ohne weiteres auf eine Wachstumsschwäche übertragen werden. Es ist eher davon auszugehen, dass eine Verlangsamung des Wirtschaftswachstums zu einer Schwächung der Produktivitätsdynamik führt. Dies könnte die negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt zumindest etwas dämpfen.

Marterbauer (2010) weist darauf hin, dass „die Arbeitslosigkeit bei schwachem Wirtschaftswachstum und hohem Arbeitskräftepotential durch eine Anhebung der Elastizität der Arbeitskräftenachfrage reduziert werden kann. [Die Elastizität] nimmt mit dem Strukturwandel von der Sachgütererzeugung zum Dienstleistungssektor und der Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung tendenziell zu. Das könnte durch den gezielten Einsatz staatlicher Maßnahmen noch verstärkt werden“.

Welche Lösungsansätze könnten bei stagnierendem Wirtschaftswachstum die Beschäftigung erhalten oder sogar steigern?

Da in Österreich – anders als z.B. in Japan - bisher keine Erfahrungen mit einer lang anhaltenden Wachstumsschwäche vorliegen, wurde auch die Suche nach geeigneten Lösungsansätzen bislang nicht aktiv verfolgt. Wir greifen einige wichtige Themen auf, die in diesem Zusammenhang diskutiert werden, auch wenn diese nicht unumstritten sind:

- Flexicurity (Flexibilisierung von Arbeitsverhältnissen bei garantierter sozialer Sicherheit),
- steuerliche Entlastung des Faktors Arbeit,
- differenzierte Betrachtung der Arbeitsproduktivität,
- Arbeits“fair“teilung (bessere Verteilung der Lebensarbeitszeit im weitesten Sinne),
- Erhöhung der Qualität der Arbeit und Erweiterung des Arbeitsbegriffs.

Diese Themen sind vor allem dann relevant, wenn die Arbeits(markt)problematik nicht über die Erhöhung von (quantitativem) Wachstum geführt wird, sondern über die Erhöhung von Wohlstand, der über das BIP-Wachstum hinausgeht (Brand, 2012).

„Flexicurity“

„Flexicurity“ verbindet die Flexibilität der Beschäftigung mit den sozialen Errungenschaften permanenter Beschäftigung unter Vermeidung prekärer Arbeitsverhältnisse (Auer, 2006). Dieses Konzept verbindet (idealerweise) flexible Arbeitszeiten mit einer Neuausrichtung wohlfahrtsstaatlicher Funktionen, die von den SozialpartnerInnen gemeinsam getragen werden. Erfahrungen aus den Niederlanden und Dänemark zeigen, dass Arbeitslosigkeit über Flexicurity auch dann reduziert werden kann, wenn die Wirtschaft nicht stark wächst.

Steuerliche Entlastung des Faktors Arbeit

Eine **öko-soziale-Fiskalreform** kann den Faktor Arbeit verbilligen, somit mehr Beschäftigung generieren und darüber hinaus einen positiven Umwelteffekt erzielen. Sie senkt die steuerliche Belastung von Arbeit (z.B. durch eine Senkung der Lohnnebenkosten) und besteuert im Gegenzug den Ressourcen- und Energieverbrauch. Außerdem könnten umweltkontraproduktive Subventionen reduziert werden. Eine Studie im Auftrag des Lebensministeriums, des Wissenschaftsministeriums und des Sozialministeriums (Stocker et al., 2011) zeigt, dass diese Maßnahmen helfen können, die negativen Effekte auf die Beschäftigung in wachstumsschwachen Zeiten einzudämmen.

Arbeitsproduktivität

Eine **differenzierte Betrachtung der Arbeitsproduktivität** könnte ebenfalls Spielräume schaffen, um die Beschäftigung in wachstumsschwachen Zeiten zu erhöhen.

Je nachdem, welche Branche betrachtet wird, gibt es hier unterschiedliche Ansichten:

- Es ist erstrebenswert, die Arbeitsproduktivität weiter zu erhöhen und so die Qualität des Wirtschaftsstandorts zu verbessern (z.B. im produzierenden Gewerbe).
- Es ist erstrebenswert, die Arbeitsproduktivität zu senken, um die Arbeitslosigkeit zu entschärfen (z.B. bei arbeitsintensiven Dienstleistungen) und die Qualität der Arbeit zu verbessern.

Die Produktivitätsdebatte lässt die Qualität der Produkte und der Arbeit (und die Wechselwirkungen) oft ebenso außer Acht wie die Folgekosten, die Produktivitätszuwächse dort erzeugen, wo der Produktivitätszuwachs auf Kosten der Beschäftigten und auf Kosten der Qualität der Produkte erzielt wird.

Das Problem der „**divergierenden Produktivität**“, besteht darin, dass sich viele personennahe Dienstleistungen (insbesondere jene im Bereich der Care-Ökonomie) nicht in gleicher Weise rationalisieren lassen, wie dies für den Bereich der Produktion von Gütern oder in den IKT-intensiven Dienstleistungsindustrien (Banken, Versicherungen, Kommunikationsdienstleister) der Fall ist: das Wickeln von Kleinkindern, die Pflege von Senioren, der Arztbesuch, Orchestermusik, Unterricht in Schulen können weder durch Technik noch durch Standardisierung dauerhaft immer produktiver werden.

In dem Maße, in dem der Strukturwandel und der gesellschaftliche Wandel zu einem steigenden Anteil an persönlichen Dienstleistungen oder personalisierten Produkten und Dienstleistungen bzw. einem Wachstum der „creative industries“ führt, ist davon auszugehen, dass die Arbeitsproduktivität weniger stark wächst, stagniert oder auch rückläufig sein kann. Dies kann zu mehr Lebensqualität führen, wenn diese Entwicklung mit extensiverem Arbeiten und besseren Produkten einhergeht.

Dem Zuwachs an Arbeitsproduktivität sind nach Meinung einiger ÖkonomInnen noch weitere Grenzen gesetzt. Begrenzende Faktoren können der demographische Wandel, fehlende Qualifikationen und die sozialen Kosten (Stress, Krankheit, sinkende Motivation) sein, die mit einer immer weiter steigenden Arbeitsproduktivität verbunden sind. Diesen Trends kann gezielt mit mehr Instandhaltung und Reparatur begegnet werden und indem generell arbeitsintensivere Sektoren (z.B. im Pflege- und Bildungsbereich) gefördert werden.

Weiterhin können Konjunkturpakete „nachhaltiger“ gestaltet werden, indem öffentliche Ausgaben verstärkt in solche Bereiche fließen, in denen die stärksten positiven Effekte auf die Beschäftigung zu erwarten sind (z.B. im Sozialbereich oder in der Bahninfrastruktur statt etwa im Straßenbau).

Um die negativen externen Effekte der Intensivierung der Arbeit (z.B. stressbedingte Erkrankungen durch Arbeitsintensivierung) und ihre negativen Begleiterscheinungen zu reduzieren, sind Begleitmaßnahmen und neue Formen der Arbeitszeitverkürzung (siehe unten), etwa Auszeiten oder Bildungsteilzeit, erforderlich.

Arbeits“fair“teilung

Betrachtet man die verschiedenen Komponenten der Arbeitsproduktivität genauer, so lassen sich Anknüpfungspunkte für eine Reduktion der Arbeitslosigkeit erkennen, die auf einer besseren Verteilung der Arbeit beruhen. Die gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität ist das Produkt aus Arbeitsstundenproduktivität und den Arbeitsstunden, die pro Kopf geleistet werden. Sie erhöht sich mit steigender Arbeitsproduktivität pro Stunde und sinkt wenn die gearbeiteten Stunden sinken (Spangenberg

et al., 2002). Aus diesem Zusammenhang wird deutlich, dass **kürzere Arbeitszeiten** (z.B. über Verkürzung der Normalarbeitszeit, Teilzeitarbeit, verlängerte arbeitsfreie Zeiten, wie Urlaub und Karenz oder Abbau von Überstunden) bei gleicher Produktionsleistung die Zahl der Arbeitsplätze stabilisieren oder erhöhen können (wie in den 60er und 70er Jahren geschehen). Der positive Beschäftigungseffekt könnte jedoch durch eine gesteigerte Arbeitsproduktivität wieder etwas abgeschwächt werden (Baumgartner et al., 2001).

Bei der Arbeitszeitverkürzung können verschiedene Denkmodelle unterschieden werden (voller oder teilweiser Lohnausgleich, ohne Lohnausgleich oder Lohnausgleich im Ausmaß der Produktivitätssteigerung). Wenn die Reduzierung der Arbeitszeit **ohne Lohnausgleich** (d.h. bei gleichbleibendem Stundenlohn) erfolgt, ergeben sich die größten Beschäftigungszuwächse, da die Kosten nicht steigen. Diese Variante stellt vor allem für Personen mit hoher Qualifikation im oberen Einkommensbereich eine geeignete Alternative dar. Gleichzeitig benötigen aber auch BezieherInnen von Niedrigeinkommen kürzere Arbeitszeiten, u.a. um Beruf und Familie besser miteinander in Einklang bringen zu können. Hier müsste die Arbeitszeitverkürzung mit der Einführung von Mindestlöhnen verbunden werden.

Neben positiven Wirkungen auf die Beschäftigung könnte eine Verkürzung der Erwerbsarbeitszeiten auch mehr Zeit für soziales Engagement und Versorgungsarbeit bieten und die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie begünstigen (siehe auch „Qualität der Arbeit“) und damit langfristig die demografischen Risiken minimieren.

Es gibt allerdings auch eine Reihe von Gründen, die gegen eine Umverteilung der Arbeitszeit sprechen, wie z.B.:

- geringe politische Akzeptanz,
- Finanzierungsprobleme der Staatsfinanzen,
- Gefahr der Arbeitsintensivierung, da bisherige Arbeitszeitverkürzungen immer mit höherer Produktivität einhergingen,
- Verzicht auf Einkommen, was bei den schwachen Lohn- und Gehaltszuwächsen der letzten 10 bis 20 Jahre nicht einfach zu verkraften wäre.

Erhöhung der Qualität der Arbeit und Erweiterung des Arbeitsbegriffs

Der Arbeitsbegriff wird zumeist mit Erwerbsarbeit gleichgesetzt. Dabei wird der Bereich der individuellen und sozialen Reproduktion, die gesellschaftlich notwendigen und freiwillig geleisteten Arbeitsstunden und Tätigkeiten, wie z.B. Familienarbeit, Erziehungsarbeit, Hobbys, Pflege von Angehörigen, ehrenamtliche Tätigkeiten und bürgerschaftliches Engagement, nicht berücksichtigt. Diese unbezahlten Arbeitsformen stellen ebenfalls eine wichtige Grundlage unseres Wirtschaftens dar und tragen wesentlich zum Funktionieren unserer Gesellschaft (Sozialkapital) und zur Lebensqualität bei.

Diese Aspekte sollten daher in jeder progressiven und zukunftsweisenden Arbeitsdebatte berücksichtigt werden. Dadurch ergibt sich auch eine andere Sichtweise, wobei unter guter Arbeit nicht nur Erwerbsarbeit verstanden wird, sondern auch das Ziel verfolgt wird, Wohlstand zu produzieren und unter der Bedingung der Nachhaltigkeit ein gutes Leben für alle zu ermöglichen. Gute Arbeit umfasst auch Tätigkeiten, die um ihrer selbst willen gerne getan werden. Damit wird auch die Debatte um eine Arbeitszeitverkürzung in einen breiteren Kontext gestellt (Ax, 2009; Brand, 2012).

Aus der Perspektive des „Bruttosozialglücks“ betrachtet, kann es auch nicht alleine darum gehen, Menschen „zu beschäftigen“ – ganz entscheidend ist auch, warum und womit Menschen beschäftigt

werden oder sich beschäftigen. Viele "Arbeitslose" sind sehr wohl tätig und sind durchaus in der Lage, sich sinnvoll zu beschäftigen und einen gesellschaftlichen Nutzen zu stiften (Ax, 2009).

Der Lohn der Arbeit liegt für viele Menschen nicht nur in der Bezahlung, sondern auch in den Dimensionen "Sinn", gesellschaftliche Teilhabe, Integration – manchmal aber auch wortwörtlich "in der Arbeit selber" (Ax, 2009). Die Soziologie liefert uns immer mehr Belege dafür, dass die Arbeitswelt selber immer mehr Entfremdungserfahrungen erzeugt und die sich hieraus ergebenden Folgekosten externalisiert (Schultheiß et al., 2010). Für die Effizienzsteigerungen, den wachsenden Kostendruck und die Privatisierung öffentlicher Güter zahlen die Beschäftigten einen hohen Preis: Den Verlust an Lebensfreude, Freude an der Arbeit und Gesundheit.

Dagegen werden Konzepte von guter, menschenwürdiger Arbeit ("gute Arbeit", „decent work“¹) entwickelt, bei denen nicht die Erwerbsarbeit an sich, sondern die Qualität der Arbeit im Vordergrund stehen. Berücksichtigt werden in diesem Zusammenhang Themen wie Arbeits(platz)sicherheit, Einkommen und Sozialleistungen, Arbeitszeit und Work-Life-Balance, Geschlechtergerechtigkeit, Qualifikation und Arbeitszufriedenheit; (Ax, 2009; Brand, 2012). Diese Konzepte sollten auch in einer sich im Wandel begriffenen Gesellschaft stärker aufgegriffen werden, um die Qualität der Arbeit zu erhöhen bzw. zu sichern, zumal diese sehr eng mit der Qualität der Arbeitsergebnisse verbunden ist (Ax, 2009).

Auch Suffizienzstrategien (freiwilliger Verzicht auf Konsum) sind in diesem Zusammenhang wichtig, sie versprechen im Sinne der „Wachstum im Wandel“-Diskussion eine doppelte Rendite: Was nicht zu einem marktfähigen Gut wird, weil die Produktion oder Dienstleistung (wieder) im privaten Bereich erfolgt, reduziert den Wachstumszwang, verbraucht weniger Energie und Rohstoffe und erhöht die Lebensqualität.

Konsum- und Lebensstilfragen hängen indirekt auch mit (Erwerbs-)Arbeit zusammen, da sich Ansätze zur (wohlstandserhöhenden) Arbeitszeitverkürzung nur verwirklichen lassen, wenn es auch zu einer Änderung des Konsum- und Lebensstils kommt (Ax, 2009; Brand, 2012).

Ein wesentlicher Aspekt in der Debatte um einen neuen Arbeitsbegriff ist auch jener der **Einkommenssicherung und -umverteilung**. Sozial-ökologischer Wohlstand erfordert eine institutionelle Absicherung der informellen, unbezahlten Arbeiten, was in Form einer allgemeinen Grundsicherung umgesetzt werden könnte (Ax, 2009; Brandl, Hildebrandt, 2002), allerdings deutliche Veränderungen des gesamten Sozialsystems nach sich ziehen würde.

Offene Forschungsfragen

In Bezug auf die Wirkungen von geringem, ausbleibendem oder negativem Wirtschaftswachstum auf die Beschäftigung und die diskutierten Lösungsansätze gibt es noch eine Reihe von Fragen, die näher zu erforschen sind, wie z.B.:

- Wie hängen Arbeitszeitverkürzung und Reduktion des Ressourcenverbrauchs zusammen? (Unternehmen produzieren aufgrund einer Arbeitszeitverkürzung nicht automatisch weniger.)
- Wie hängen Produktivitätswachstum und Wachstum zusammen? (Was ist der Unterschied zwischen Produktivitätszuwachs und Produktivitätswachstum?)
- Würde automatisch Beschäftigung entstehen, wenn das Wachstum ökologisch und sozial

¹ Die ILO hat bereits 1998 einen Bericht zu menschenwürdiger Arbeit veröffentlicht, indem gute bzw. menschenwürdige Arbeit wie folgt definiert ist: *"Decent work is the converging focus of the four strategic objectives, namely rights at work, employment, social protection and social dialogue"*. Siehe <http://www.ilo.org/public/english/standards/reIm/ilc/ilc87/rep-i.htm>.

„nachhaltiger“ wäre?

- Welche Folgen haben steigende Rohstoff- und Energiepreise auf den Arbeitsmarkt? In welchen Märkten kann davon ausgegangen werden, dass Rohstoffe und Energie durch Arbeit substituiert werden?
- Wie können die sozialen Sicherungssysteme vom Wachstum entkoppelt werden?
- Wo liegen die Grenzen für eine Steigerung der Arbeitsproduktivität in den großen Dienstleistungssektoren?

Fazit

Ein Standardargument für Wirtschaftswachstum ist in der Annahme begründet, dass Wachstum für ein hohes Beschäftigungsniveau notwendig sei. Die Empirie kann diese Aussage jedoch nicht verlässlich unterstützen, wie im Abschnitt zu den Wirkungen des Wirtschaftswachstums auf die Beschäftigung dargelegt wurde. Somit muss sich auch die Beschäftigungsstrategie in wachstumsschwachen Zeiten nicht auf Wirtschaftswachstum um jeden Preis stützen. In diesem Zusammenhang wurden daher als mögliche Lösungsansätze für die Arbeits(markt)problematik in einem sich wandelnden Wirtschaftssystem auch solche gewählt, die darauf abzielen, den Wohlstand zu erhöhen.

Wie aus der Diskussion ersichtlich, gibt es beim hoch komplexen Thema Arbeit eine Reihe von Bereichen, bei denen Maßnahmen ansetzen können, die auch in wachstumsschwachen Zeiten eine erfolgreiche Beschäftigungspolitik unterstützen können. Es hat sich gezeigt, dass es für eine nachhaltige Entwicklung auf allen Ebenen ein breites Spektrum an Maßnahmen bedarf, wobei immer auch die qualitativen Aspekte der Arbeit sowie die Arbeit jenseits der Erwerbsarbeit unter dem Gesichtspunkt der Lebensqualität mitgedacht werden sollten. Außerdem wurde offenkundig, dass noch viele offene Forschungsfragen bestehen, die genauer analysiert werden müssen.

1 Wachstum im Wandel

1.1 Hintergrund

Die Initiative „Wachstum im Wandel“ (WiW) geht von der Beobachtung aus, dass die Förderung und Förderung von Wirtschaftswachstum die bevorzugte Antwort der Politik auf Probleme wie Arbeitslosigkeit und Armut war und ist.

Die AutorInnen gehen davon aus, dass sich das Wirtschaftswachstum in den nächsten Jahren nicht wesentlich „ankurbeln“ lassen wird. Dennoch bleibt festzuhalten, dass Wachstumsraten keine exogene Größe sind. Sowohl die Arbeitsmarktpolitik als auch andere wirtschaftspolitische Maßnahmen nehmen Einfluss auf das Wirtschaftswachstum.

In der Nachhaltigkeitsforschung ist man sich zunehmend darüber einig, dass die bisherigen Wachstumsmuster mit einer nachhaltigen Entwicklung nicht kompatibel sind (siehe z.B. Victor, 2008; Jackson, 2009). Sie haben weder notwendigerweise Vollbeschäftigung, eine gerechtere Verteilung und erhöhtes Wohlbefinden geschaffen (Adger, 2006), noch haben sie zu einer Reduktion unseres Ressourcenverbrauchs (Dittrich et al., 2012) und damit der Umweltbelastung geführt (Millenium Ecosystem Assessment, 2005; Rockström et al., 2009).

Vielmehr ist heute sogar deutlich zu erkennen, dass nicht alles, was in der Vergangenheit gewachsen ist oder heute noch wächst, den BürgerInnen tatsächlich mehr Wohlstand bzw. Lebensqualität bringt oder ein gutes Leben ermöglicht. Der Wachstumspfad industrialisierter Länder wie Österreich war und ist neben positiven sozialen und ökologischen Auswirkungen auch mit ökologischen Kosten verbunden, die nicht ignoriert werden sollten. Es ist daher notwendig Wohlstand im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung neu zu definieren. Die Arbeitsmarktpolitik spielt in diesem Zusammenhang eine zentrale Rolle.

1.2 Policy-Science Stakeholder-Dialog

Der Policy-Science Stakeholder Dialog „Wachstum im Wandel“ thematisiert, wie das österreichische Wirtschaftssystem vor dem Hintergrund des globalen Wandels (wie z.B. Ressourcenknappheit, Klimawandel, demographischer Wandel, etc.) dauerhaft stabilisiert werden kann. Langfristige Vision sind eine widerstandsfähige Wirtschaft und Gesellschaft, die sich am Gemeinwohl orientieren.

Im Rahmen der Initiative „Wachstum im Wandel“ werden seit etwa zwei Jahren spezifische wachstumsrelevante Themenbereiche in Form von Policy-Science Stakeholder Dialogen inhaltlich vertieft. Unter der Fragestellung „Wachstum und ...“ haben dabei über 100 ExpertInnen und Stakeholder zu den Themen „Arbeit“, „Staatsausgaben“, „Lebensqualität“, „Resilienz“, „Leadership“, „Energie“, „Ökosystemleistungen“ und „Geld“ diskutiert. Auch sollen zukünftig weitere Themen (wie Verteilungspolitik, Pensionspolitik, Entwicklungsländer, Innovation & Technologie, etc.) behandelt werden, um die Wechselwirkungen zwischen einem geänderten Wachstumsbegriff und wichtigen politischen Agenden der nächsten Jahre umfassend zu beleuchten. Das dabei entstandene Wissen wird in Form von „Policy Papers“, die auch konkrete Empfehlungen für Maßnahmen beinhalten, zusammengefasst.

Auch das Policy Paper „Wachstum und Arbeit“ ist eingebettet in den Policy-Science Stakeholder Dialog „Wachstum im Wandel“. Seine Erstellung wurde von einem halbtägigen Workshop am 13. Jänner 2012 begleitet, an dem eine Reihe von ExpertInnen zur Arbeitsmarktpolitik teilgenommen haben. Außerdem fließen Inputs des „Ökonomischen Wachstumsdialogs“ 2010-2012 in das Paper ein.

Wie bei allen mitwirkenden ExpertInnen möchten sich die AutorInnen auch herzlich beim



Lebensministerium als Auftraggeber für ihre wertvollen Inputs und Kommentare bedanken.

Wir möchten außerdem darauf hinweisen, dass sich die in diesem Policy Paper zusammengefassten Diskussionen und Inhalte nicht mit der Meinung des Auftraggebers decken müssen.

Es handelt sich bei diesem Policy Paper weder um einen wissenschaftlichen Artikel noch um ein Konsenspapier aller beteiligten Akteure, sondern um eine bestmögliche Abbildung der Stakeholderdiskussionen. Oftmals wurden in den Debatten Themen angesprochen, die auch in anderen Policy Papers (z.B. Wachstum und Verteilung) diskutiert wurden. Darauf wird an entsprechender Stelle hingewiesen.

2 Fokus und Ziel dieses Policy Papers

Unter der Annahme, dass „Wachstum-as-Usual“ nicht auf Dauer aufrecht zu erhalten ist, befasst sich dieses Policy Paper damit, welche Herausforderungen und Fragen sich für die Beschäftigungspolitik im Lichte eines Wachstums im Wandel stellen und welche konkreten Ansatzpunkte und Empfehlungen sich daraus ableiten lassen. Mit den in diesem Papier wieder gegebenen Aussagen wird nicht das Wirtschaftswachstum per se in Frage gestellt. Es bewegt uns aber die Frage, was passiert und was zu tun ist, wenn Wachstum, wie wir es kennen, in Zukunft ausbleibt.

Beschäftigung ist eines der zentralen Themen im Zusammenhang mit Wirtschaftswachstum. Dass Wirtschaftswachstum Arbeitsplätze schafft und die Arbeitslosigkeit senkt, ist eine weit verbreitete Meinung, die sich in der Vergangenheit für viele Staaten empirisch belegen ließ und sich daher auch in vielen politischen Strategien wiederfindet. Ob diese These jedoch auch in Zukunft die beschäftigungspolitische Debatte dominieren sollte, ist eine der Fragen auf die dieses Policy Paper eingeht. Unbestritten ist, dass sich Politik und Gesellschaft bei anhaltender Wachstumsschwäche eingehend mit der Sicherung von Arbeitsplätzen bzw. der Verringerung von Arbeitslosigkeit befassen müssen. Welche Lösungsansätze in Frage kommen könnten, wird daher nachfolgend ebenfalls thematisiert.

Vor diesem Hintergrund fragen wir zunächst, wie sich Wirtschaftswachstum auf Beschäftigung auswirkt und welche Folgen geringes, stagnierendes oder sinkendes Wachstum auf den Arbeitsmarkt hat. Danach untersuchen wir, wie Beschäftigungspolitik in wachstumsschwachen Zeiten erfolgreich sein kann

3 Wie wirkt Wirtschaftswachstum auf Beschäftigung?

Ein Standardargument für Wirtschaftswachstum ist die These, dass Wachstum für ein hohes Beschäftigungsniveau notwendig sei. Dies hat mit der Beobachtung zu tun, dass industrialisierte Volkswirtschaften in der Vergangenheit pro Arbeitsstunde immer mehr produzieren konnten (Produktivitätsfortschritt aufgrund verbesserter Technologie und Organisation) und folglich das BIP mit immer weniger Arbeitskräften herstellten. Nur wenn das BIP schneller als die Produktivität wuchs, war es möglich, das Beschäftigungsniveau zu halten oder zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen.

In den Wirtschaftswissenschaften wird der Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Beschäftigung anhand der „Beschäftigungsschwelle“ beschrieben. Die Beschäftigungsschwelle, die auf dem Gesetz von Verdoorn² beruht, gibt an, wie schnell das BIP wachsen muss, damit die Beschäftigung wächst.

Die „Arbeitslosigkeitsschwelle“ wiederum definiert das Wirtschaftswachstum, bei dem die Arbeitslosigkeit zu sinken beginnt. Der negative Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit wird als Okun'sches Gesetz (Okun's Law) bezeichnet. Es besagt, dass die Arbeitslosigkeit sinkt, wenn die Produktion (der Output) schneller wächst als die Produktivität. Dieser empirisch festgestellte Zusammenhang (der im Unterschied zu seiner Bezeichnung kein ökonomisches Gesetz darstellt) ist relativ stabil und wurde in vielen Studien für verschiedene Volkswirtschaften nachgewiesen. Laut Okun'schen Gesetz führt eine Erhöhung des realen BIP um ca. 2% dazu, dass die Arbeitslosigkeit um etwa 1% sinkt (Samuelson and Nordhaus, 2001).

Marterbauer (2010) führt an, dass die empirisch fundierten „Faustregeln“ für Österreich folgende Zusammenhänge feststellen: Die Beschäftigungsschwelle liegt zwischen 1 ½ % und 2%, die Arbeitslosigkeitsschwelle liegt bei 2 ¼ % bis 2 ¾ %. Eine Beschleunigung des Wirtschaftswachstums um einen Prozentpunkt führt zu einem Anstieg der Beschäftigung um gut ½ und zu einem Rückgang der Arbeitslosenquote um knapp ¼ Prozentpunkt.

Aktuelle Analysen und Prognosen (vgl. Synthesis 2007) gehen davon aus, dass sich die Arbeitslosigkeitsschwelle erhöht haben dürfte. Ein wirklich spürbarer Abbau der Arbeitslosigkeit sei erst ab 3% Wachstum zu erwarten. Ein solches Wachstum ist aber - wie einleitend bereits angedeutet - in Zukunft voraussichtlich nicht zu erwarten.

Das Okun'sche Gesetz bezieht sich ausschließlich auf den (linearen) Zusammenhang zwischen Produktivität und Arbeitslosigkeit, der kurzfristig zwar stabil, langfristig allerdings Veränderungen unterworfen ist.

So wirkt sich der Konjunkturverlauf auf den Zusammenhang zwischen Produktionswachstum und Arbeitslosigkeit aus. Er ist in Phasen der Kontraktion stärker; das bedeutet es braucht eine lange Phase der Expansion, damit die Arbeitslosenrate auf ein Vorkrisenniveau zurückgeht. Dieser Umstand kann auch die momentan zu beobachtende jobless recovery in Europa erklären (siehe z.B. Jardin and Stephan, 2011).

Auch die Wirtschaftsstruktur hat Einfluss auf die Beschäftigung und die Arbeitslosigkeit. Einhergehend mit dem Strukturwandel hin zu mehr Dienstleistungen werden mehr Arbeitskräfte nachgefragt, da Dienstleistungen (v.a. wissensbasierte Bereiche, F&E) als tendenziell beschäftigungsintensiver angesehen werden (siehe z.B. Fretschner et al., 2002). In vielen Ländern sind auch ein langfristig abnehmendes Produktivitätswachstum und verbunden damit eine Ausweitung des Dienstleistungssektors,

² Das Verdoorn-Gesetz bezeichnet den linearen Zusammenhang zwischen dem Wachstum der Arbeitsproduktivität als der abhängigen Variablen und dem Wachstum der Produktion (siehe z.B. Schäfer, 2005)

der vergleichsweise arbeitsintensiv ist, zu beobachten.

Die Arbeitslosigkeit ist weiters kein rein wirtschaftliches Phänomen. Der Nachfrage nach Arbeit durch die Wirtschaft steht beispielsweise ein Arbeitsangebot durch die Bevölkerung gegenüber. Dieses entwickelt sich durch **soziale** (z.B. Frauenbeschäftigungsgrad) und **demographische Faktoren** abgekoppelt von der Wirtschaftsentwicklung.

Außerdem spielen die institutionellen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes (z.B. Kündigungsschutz) eine wichtige Rolle. Generell gehen Ökonomen davon aus, dass der Zusammenhang in Ländern mit stärker regulierten Arbeitsmärkten geringer ist (d.h. dass dort die Beschäftigung nicht sehr sensitiv auf Veränderungen der Produktion reagiert). So hat z.B. die Ausdehnung von Kurzarbeit in Österreich und Deutschland 2009 einen Anstieg der Arbeitslosigkeit massiv gebremst. Dafür ist in diesen Ländern aber auch die Persistenz der Arbeitslosigkeit höher (siehe z.B. Sögner and Stiasny, 2000).

Tatsächlich beeinflussen die genannten Größen längerfristig die Parameter des Okun'schen Gesetzes deutlich, so dass der Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit weder linear noch einfach ist. In der jüngeren Vergangenheit gibt es in Europa sowohl Beispiele für Wirtschaftswachstum mit und ohne Beschäftigungszuwachs und den Rückgang von Arbeitslosigkeit bei relativ niedrigem Wirtschaftswachstum. Daraus folgt: Der Zusammenhang von BIP-Wachstum und Beschäftigung/Arbeitslosigkeit ist im Vergleich zwischen den Ländern und über die Zeit äußerst instabil/variabel. Es lässt sich kein eindeutiges Erklärungsmuster erkennen.

Dies hat dazu geführt, dass immer öfter bezweifelt wird, dass der im Okun'schen Gesetz unterstellte Zusammenhang unter den heute grundlegend veränderten Wachstumsraten und ökonomischen Strukturen und Institutionen noch gilt. Das Produktivitätswachstum der Vergangenheit kann heute nicht mehr als gegeben betrachtet werden (z.B. aufgrund struktureller Veränderung der Wirtschaft hin zu mehr Dienstleistungsorientierung). Und es scheint, als ob auch der Anstieg der Produktivität niedriger ist, wenn das Wachstum schwächelt. Grundsätzlich ist der Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität positiv mit dem Wirtschaftswachstum korreliert: er ist hoch, wenn sich das Wirtschaftswachstum gut entwickelt und verringert sich bei einer abgeschwächten wirtschaftlichen Entwicklung (siehe beispielsweise Biffi, 2001). Eine Verlangsamung des Wirtschaftswachstums um einen Prozentpunkt führt nach Rowher (1982) zu einer Abschwächung der Produktivität um 0,36%.

Die historische Entwicklung der Arbeitsproduktivität kann daher nicht ohne weiteres auf eine zukünftige Wachstumsschwäche übertragen werden. In den 1960er und frühen 1970er Jahren wiesen die Wachstumsraten der Stundenproduktivität und der Produktivität je Erwerbstätigen noch Spitzenwerte auf. Bis in die frühen 1990er Jahre unterlagen die Produktivitätsfortschritte einem sinkenden Trend, erholten sich daraufhin jedoch wieder (Biffi, 2001). Im Zeitraum zwischen 1999 und 2004 schwächelte die Entwicklung der Arbeitsproduktivität vor allem im internationalen Vergleich. Auf eine Erholung ab dem Jahr 2004 folgte im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise ein starker Einbruch der Wachstumsraten, was im Zeitraum 2008/09 sogar zu negativem Produktivitätsfortschritt führte. Seitdem kam es zwar zu einer Erholung, die Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität bewegen sich jedoch auf einem deutlich niedrigeren Niveau verglichen mit früheren Jahrzehnten (WKO, 2011).

Marterbauer (2010) weist darauf hin, dass „die Arbeitslosigkeit bei schwachem Wirtschaftswachstum und hohem Arbeitskräftepotential durch eine Anhebung der Elastizität der Arbeitskräftenachfrage reduziert werden kann. [Die Elastizität] nimmt mit dem Strukturwandel von der Sachgütererzeugung zum Dienstleistungssektor und der Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung tendenziell zu. Das könnte durch den gezielten Einsatz staatlicher Maßnahmen noch verstärkt werden. Diese weisen hohe Unterschiede in ihren Beschäftigungswirkungen auf. Die Zahl der Jobs pro eingesetzter Milliarde Euro ist bei

Einkommensteuersenkungen wegen der hohen marginalen Sparneigung relativ gering, bei der Ausweitung von Sozialtransfers etwas und [bei] der Erhöhung öffentlicher Investitionen deutlich höher und erreicht bei direkter öffentlicher Beschäftigung (etwa im Bereich sozialer Dienstleistungen) einen Wert, der mindestens fünf Mal so hoch ist wie jener bei einer Einkommensteuersenkung.“

4 Welche Lösungsansätze könnten bei stagnierendem Wirtschaftswachstum die Beschäftigung erhalten oder sogar steigern?

Arbeitsmarktpolitik hat einen entscheidenden Einfluss auf alle Parameter des Arbeitsmarktes. Das fängt beim Lohnniveau an, geht über die Arbeitszeit, über das Thema „Employability“ (Bildung und Weiterbildung) bis hin zur Absicherung der Beschäftigten über Arbeitslosengeld und die ganze Bandbreite an Grundsicherungsmodellen.

Viele der neuen Arbeitsplätze in den USA, Deutschland und Österreich sind allerdings schlecht bezahlt und/oder Teilzeitstellen. Neu ist auch das Phänomen einer wachsenden Zahl von „working poor“ sowie der hohe Anteil an prekären Arbeitsverhältnissen („Generation Praktikum“).

Daher wird zunehmend hinterfragt, wie weit die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte „im Namen von Wachstum, Vollbeschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit“ noch gehen darf. Die aktuelle Arbeitsmarktpolitik scheint nicht in der Lage zu sein, eine nachhaltige Entwicklung zu gewährleisten, wenn die Wirtschaft nicht in „gewohnter Form“ wächst.

Da in Österreich – anders als z.B. in Japan - bisher keine Erfahrungen mit einer lang anhaltenden Wachstumsschwäche vorliegen, wurde auch die Suche nach geeigneten Lösungsansätzen bislang nicht aktiv verfolgt. Wir greifen in diesem Kapitel einige wichtige Themen auf, die in diesem Zusammenhang diskutiert werden, auch wenn diese nicht unumstritten sind:

- Flexicurity (also, die Flexibilisierung von Arbeitsverhältnissen bei garantierter sozialer Sicherheit),
- steuerliche Entlastung des Faktors Arbeit,
- Arbeitsproduktivität,
- Arbeits“fair“verteilung,
- Erhöhung der Qualität der Arbeit und Erweiterung des Arbeitsbegriffs.

Diese Themen sind vor allem dann relevant, wenn die Diskussion der Arbeits(markt)problematik nicht über die Erhöhung von (quantitativem) Wachstum geführt wird, sondern über die **Erhöhung von Wohlstand**, die über das BIP-Wachstum hinausgeht. Wachstumsfragen würden sich dadurch anders stellen, nämlich als Mittel und nicht als Ziel an sich (Brand, 2012).

4.1 Flexicurity

„Flexicurity“ bedeutet die Flexibilität der Beschäftigten mit den sozialen Errungenschaften permanenter Beschäftigung zu verbinden und prekäre Arbeitsverhältnisse zu vermeiden (Auer, 2006). Das Konzept der Flexicurity verbindet (idealerweise) flexible Arbeitszeiten mit erweiterten Möglichkeiten zur Eltern-, Pflege- und Ausbildungskarenz mit einer Neuausrichtung wohlfahrtsstaatlicher Funktionen, die von den Sozialpartnern gemeinsam getragen werden. Flexicurity zielt einerseits darauf ab, die Flexibilität des

Arbeitsmarktes, der Arbeitsorganisation und der Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu erhöhen und andererseits Beschäftigungs- und Einkommenssicherheit zu schaffen.

Dabei sind die folgenden Komponenten wichtig (Röpke, 2007)

- Flexible vertragliche Vereinbarungen durch Gesetze, Kollektivverträge und die Arbeitsorganisation.
- Umfassende Strategien des lebenslangen Lernens, um die Anpassungsfähigkeit der ArbeitnehmerInnen zu gewährleisten.
- Aktive und wirksame Arbeitsmarktpolitik, um Arbeitslosigkeit zu verkürzen und Übergänge in neue Arbeitsverhältnisse zu erleichtern.
- Moderne Systeme der sozialen Sicherheit, die Einkommenssicherung bieten, Beschäftigung fördern und Mobilität erleichtern.
- Sozialer Dialog zwischen den Sozialpartnern.

Erfahrungen aus den Niederlanden zeigen, dass Arbeitslosigkeit nicht nur strukturell verursacht und eng mit BIP-Wachstum verknüpft ist, sondern durch staatliche Interventionen und Regulierungen à la Flexicurity, oft in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern, beeinflussbar ist. Die Niederlande vermochten in den letzten Jahren trotz wechselhafter Wachstumserfolge die Arbeitslosigkeit deutlich zu reduzieren (Auer, 2000). Trotz abgeschwächter Wachstumsraten (und teilweise Nullwachstum) verringerten die Niederlande ihre Arbeitslosigkeit seit 1980 um grob die Hälfte auf heute 4% (Euro Raum: 10%). Dies wurde allerdings mit einem Absenken des Mindestlohns um ca. 15% erkaufte, außerdem wurden teilweise Sozialversicherungsansprüche gekürzt. Ihre Arbeitsmarktpolitik zielte auf einen Zuwachs an Teilzeitarbeit ab. Dies half mehr Frauen in den Arbeitsmarkt einzubinden. Die große Akzeptanz der Teilzeitarbeit lässt den Schluss zu, dass diese Entwicklung auch den Bedürfnissen der ArbeitnehmerInnen entspricht.

Dänemark, als zweites Beispiel, hat seine Jugendarbeitslosigkeit stark reduziert, indem die Rechte und Pflichten der Arbeitssuchenden (Fördern und Fordern) neu formuliert wurden. Arbeitslose erhalten individuell auf ihre Interessen und Fähigkeiten zugeschnittene Hilfestellungen. Sie sind im Gegenzug verpflichtet, an Aktivierungs- und Wiedereingliederungsmaßnahmen teilzunehmen. Die dänische Politik war außerdem charakterisiert von einer expansiven Fiskalpolitik in der Rezession zur Belebung des Arbeitsmarktes und fiskalischen Konsolidierungsphasen im Aufschwung. Dieser Politikmix wird in jedem ökonomischen Lehrbuch erörtert. Umgesetzt wurde er in anderen Ländern bisher jedoch selten.

4.2 Steuerliche Entlastung des Faktors Arbeit

Um den Faktor Arbeit zu verbilligen und somit mehr Beschäftigung zu generieren und darüber hinaus einen positiven Umwelteffekt zu erzielen, kann auch eine **öko-soziale Steuerreform** helfen. Eine Reduktion der steuerlichen Belastung von Arbeit (z.B. durch eine Senkung der Lohnnebenkosten) bei gleichzeitiger Verteuerung des Ressourcen- und Energieverbrauchs, könnte dazu beitragen, den gegenwärtigen Trend der steigenden Arbeitslosigkeit und der Ressourcenverschwendung zu senken (siehe u.a. Speck, 1999; Ekins, 2009). Durch die verstärkte Umweltbesteuerung soll ein Anreiz geschaffen werden, Ressourcen einzusparen und negative Umwelteinflüsse zu verringern. Bei entsprechender Ausgestaltung lassen sich durch eine Steuerumschichtung von Arbeit zu Ressourcen auch positive Beschäftigungseffekte erwarten. Durch das zusätzliche Steueraufkommen kann der Faktor Arbeit verbilligt werden, indem beispielsweise die Lohnnebenkosten (v.a. Sozialversicherungsbeiträge) gesenkt werden (Buzko, 2010).

Eine öko-soziale Steuerreform könnte demnach dazu beitragen, der derzeit relativ hohen Besteuerung auf

Arbeit bei gleichzeitig niedriger Belastung des Ressourcen- und Energieverbrauchs entgegenzuwirken. Eine Entlastung des Faktors Arbeit könnte durch dessen Vergünstigung unter Umständen zu einer stärkeren Arbeitsnachfrage und dadurch zu einer Ausweitung von Arbeitsplätzen führen.

Außerdem könnten umweltkontraproduktive Subventionen reduziert werden. Eine sozial verträgliche Gestaltung einer öko-sozialen Steuerreform ist jedoch von besonderer Bedeutung, um eine ausgewogene ökonomische, ökologische und soziale Entwicklung zu gewährleisten und positive Beschäftigungseffekte zu bewirken.

Eine Studie im Auftrag des Lebensministeriums, des Wissenschaftsministeriums und des Sozialministeriums (Stocker et al., 2011) zeigt, dass diese Maßnahmen helfen können, die negativen Effekte in wachstumsschwachen Zeiten einzudämmen.

Angesichts der derzeit sehr moderaten Vermögensbesteuerung in Österreich wäre es aus sozialen Gesichtspunkten zudem sinnvoll, diese zu erhöhen (z.B. über die Wiedereinführung der Erbschaftsteuer oder durch eine Vermögenszuwachssteuer). Mit der steigenden Besteuerung der Arbeit ist gleichzeitig die Lohnquote (Anteil der Löhne und Gehälter am gesamten Volkseinkommen) gesunken – von ca. 78 % im Jahr 1978 auf 67 % im Jahr 2008 (BMASK, 2010). Aus dieser Entwicklung wird deutlich, dass Gewinn- und Besitzeinkommen zunehmend an Bedeutung gewonnen haben. Während sie sich von 2000 bis 2008 um 60% erhöhten, stiegen die Lohneinkommen nur halb so stark. Die gewinn- und vermögensbezogenen Steuern (wie Einkommensteuer, Körperschaftsteuer oder Kapitalertragsteuer) sind seit 1990 sogar leicht gefallen. Umgekehrt wuchs die Lohnsteuer (Einkommenssteuer auf Löhne, Gehälter und Pensionen) deutlich stärker als die Löhne aller unselbständig Beschäftigten (AK Wien, 2009³). Das Steuersystem wurde an diese Verschiebungen nicht angepasst.

Eine Ökologische Steuerreform könnte den fiskalpolitischen Spielraum eröffnen, die Lohnzusatzkosten zu senken. Ressourcen würden teurer und damit auch effizienter genutzt als bisher. Der Trend zu mehr "Green Jobs" würde so verstärkt.

Derzeit sind in Österreich rund 185.000 (Statistik Austria; 2010⁴) Personen im Umweltbereich tätig – in etwa so viele wie im Bereich Gastronomie und Beherbergung. Davon fallen die meisten Jobs – ca. 50.000 – in den Bereich erneuerbare Energieträger und Energieeffizienz. Jeweils 37.000 Beschäftigte sind in der Abfall- und Abwasserbehandlung sowie im Boden- und Grundwasserschutz tätig. Der Sektor erneuerbare Energieträger / Energieeffizienz weist dabei wohl das größte Wachstumspotential bei Jobs und Umsatz auf. Selbst bei Nullwachstum dürfte dieser Trend anhalten, da längerfristig mit einem starken Anstieg der Energiepreise zu rechnen ist, wodurch sich der Umstieg auf Erneuerbare und die Erhöhung der Energieeffizienz wirtschaftlich zunehmend mehr rechnen. Mangels durchgerechneter Szenarien kann derzeit leider noch nichts darüber gesagt werden, wie sich deutliche Preisverschiebungen zwischen den Faktorkosten Energie/Rohstoffe und Arbeit auf die Nachfrage nach Arbeit auswirken und in welchem Umfang u.a. die Nachfrage nach Instandhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten zunehmen könnten.

4.3 Arbeitsproduktivität

Eine **differenzierte Betrachtung der Arbeitsproduktivität** könnte ebenfalls Spielräume schaffen, um die Beschäftigung in wachstumsschwachen Zeiten zu erhöhen. In einigen Bereichen (z.B. im produzierenden Gewerbe) ist es durchaus erstrebenswert, die Arbeitsproduktivität weiter zu erhöhen und so die Qualität

³ AK Wien, 2009. Verteilungsgerechtigkeit – Österreich auf dem Prüfstand. Schwerpunktreihe Ausgabe NR. 2, AKTUELL, Das Info-Service der AK 7/09.

⁴ http://www.statistik.at/web_de/presse/043896

des Wirtschaftsstandorts zu verbessern. Bei arbeitsintensiven personennahen Dienstleistungen (insbesondere jene im Bereich der Care-Ökonomie) hingegen, erscheint es zielführender, die Arbeitsproduktivität zu senken, um die Arbeitslosigkeit zu entschärfen und die Qualität der Arbeit zu verbessern.

Diese Dienstleistungen lassen sich nicht derart rationalisieren, wie dies für den Bereich der Produktion von Gütern oder in den IKT-intensiven Dienstleistungsindustrien (Banken, Versicherungen, Kommunikationsdienstleister) der Fall ist: das Wickeln von Kleinkindern, die Pflege von Senioren, der Arztbesuch, Orchestermusik, Unterricht in Schulen, können weder durch Technik noch durch Standardisierung dauerhaft immer produktiver werden.

Der Vorschlag, die Arbeitsproduktivität differenzierter zu sehen, wird manchmal auch in einen positiven Zusammenhang mit einer wachsenden Ressourcenproduktivität gesetzt. In wachstumsschwachen Zeiten gewinnt in der politischen Diskussion das Schlagwort Wettbewerbsfähigkeit an Bedeutung. Geringere Preise und/oder bessere Qualität können über eine **Erhöhung der Arbeitsproduktivität** (BIP pro gearbeiteter Stunde) oder über eine **Erhöhung der Ressourcenproduktivität** (BIP pro konsumiertem Material/Verhältnis von BIP zu eingesetzten Ressourcen) erreicht werden. Bisher war die Politik hauptsächlich auf die Erhöhung der Arbeitsproduktivität ausgerichtet. Mit der steigenden Ressourcenknappheit und der zunehmenden Umweltbelastung wird aber auch der sparsame Einsatz von Ressourcen immer wichtiger. Somit sollten Wirtschaft und Politik verstärkt die Ressourcenproduktivität forcieren, um in wachstumsschwachen Zeiten nicht an Wettbewerbsfähigkeit einbüßen zu müssen (Hinterberger et al., 2012).

Ein steigender Arbeitsanteil an einem deutlich verlängerten Lebenszyklus von Produkten z.B. durch einen Zuwachs an Tätigkeiten in den Bereichen Reparatur, Wartung, Recycling bedürfte eines anderen Verständnisses von "Produktivität".

Hier soll aber nicht der Eindruck erweckt werden, dass die Steigerung der Ressourcenproduktivität an die Stelle der Arbeitsproduktivitätserhöhung treten solle. Die Erhöhung der Arbeitsproduktivität ist vor allem auch dann unverzichtbar, wenn eine gerechte Verteilung angestrebt werden soll, da erst sie die Möglichkeit für Arbeitszeitverkürzung schaffe (siehe auch Policy Paper „Wachstum und Verteilung“). Im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung ist es dabei entscheidend, einen ressourcensparenden, technologischen Wandel zu begünstigen, der auch Arbeitsproduktivitätsgewinne erlaubt. In dem Maße, in dem der Strukturwandel und der gesellschaftliche Wandel zu einem steigenden Anteil an persönlichen Dienstleistungen oder personalisierten Produkten und Dienstleistungen bzw. einem Wachstum der „creative industries“ führt, ist davon auszugehen, dass die Arbeitsproduktivität weniger wächst, stagniert oder auch rückläufig sein kann. Dies kann zu mehr Lebensqualität führen, wenn dieser Wandel mit extensiverem Arbeiten und besseren Produkten einhergeht.

Außerdem ist heute festzustellen, dass die Versuche die Arbeitsproduktivität in den „Dienstleistungsindustrien“ immer weiter zu erhöhen, eine Arbeitsverdichtung bewirkt haben, die inzwischen negative Rückwirkungen auf die **Kosten des Sozialsystems** haben (Krankenkassenbeiträge, Frühpensionierung) und als Lohnzusatzkosten den Faktor Arbeit belasten. Das gleiche gilt für die Branchen mit einem hohen Anteil an ungelerten oder persönlichen Dienstleistungen oder den Einzelhandel, die von geringen Produktivitätszuwächsen charakterisiert sind und deren relativ niedrige Produktivität durch sinkende Löhne ausgeglichen wird. Auch dies ist ein Trend, der nicht nachhaltig ist und in anderen Politikbereichen für steigende Kosten sorgt.

Dem Zuwachs an Arbeitsproduktivität sind nach Meinung einiger Ökonomen Grenzen gesetzt. Begrenzende Faktoren können der demographische Wandel, fehlende Qualifikationen und die sozialen

Kosten (Stress, Krankheit, sinkende Motivation) sein, die mit einer immer weiter steigenden Arbeitsproduktivität verbunden sind. Die Arbeitsproduktivität kann in bestimmten Bereichen gezielt weiter reduziert werden, indem beispielsweise mehr Gewicht auf Instandhaltung und Reparatur gelegt wird und generell arbeitsintensivere Sektoren (z.B. im Pflege- und Bildungsbereich) gestärkt werden.

Eine weitere Maßnahme wäre, Konjunkturpakete „nachhaltiger“ auszurichten, das heißt Ausgaben dort zu tätigen, wo die stärksten Wirkungen auf die Beschäftigung resultieren (z.B. im Sozialbereich oder in der Bahninfrastruktur statt im Straßenbau).

Es gibt deutliche Hinweise, dass weitere Produktivitätssteigerungen in manchen der Dienstleistungsbereiche kontraproduktive Ergebnisse erzeugen und es nicht nur zu einer Externalisierung der Kosten kommt (innere Kündigung, Krankenstand, Burn-Out-Syndrom, Depressionen) sondern sogar das Gegenteil erzielt wird: Die Qualität der Dienstleistungen und der Output sinken.

Um die Intensivierung der Arbeit und ihre negativen Begleiterscheinungen abzumildern, sind Begleitmaßnahmen und neue Formen der Arbeitszeitverkürzung (siehe unten), etwa Auszeiten oder Bildungsteilzeit, nötig.

4.4 Arbeits“fair“verteilung

Im Unterschied zu vielen anderen Ländern stieg die Arbeitslosigkeit infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise in Österreich relativ verhalten an, was auch über die staatlich geförderte Kurzarbeit zu erklären ist (Marterbauer, 2010). Daher stellt sich die Frage, ob Arbeitszeitverkürzung auch bei einem anhaltend schwachen Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum in Zukunft eine geeignete Möglichkeit wäre, die Arbeitslosigkeit zu reduzieren.

Betrachtet man die Komponenten der Arbeitsproduktivität genauer, so lassen sich daraus Anknüpfungspunkte zur Reduktion der Arbeitslosigkeit erkennen. Die gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität ergibt sich als Produkt der Arbeitsstundenproduktivität und der durchschnittlichen Arbeitsstunden pro Kopf. Sie erhöht sich mit steigender Arbeitsproduktivität pro Stunde und reduziert sich durch verringerte Arbeitszeiten (Spangenberg et al., 2002). Aus diesem Zusammenhang wird deutlich, dass kürzere Arbeitszeiten (z.B. über Arbeitszeitverkürzung, Teilzeitarbeit, verlängerte arbeitsfreie Zeiten (Urlaub, Fortbildung) oder Abbau von Überstunden) bei gleicher Produktionsleistung die Zahl der Arbeitsplätze stabilisieren oder erhöhen können (wie in den 60er und 70er Jahren geschehen).

Der positive Beschäftigungseffekt könnte jedoch durch eine gesteigerte Arbeitsproduktivität wieder etwas abgeschwächt werden. Eine Studie des WIFO geht beispielsweise davon aus, dass ein Anteil von 40% der Arbeitszeitreduktion beschäftigungswirksam wird, wenn eine Reduktion der Arbeitszeit um 10% vorgenommen wird (Baumgartner et al., 2001). Arbeitszeitverkürzung wäre demnach eine gut geeignete Möglichkeit, bei schwachem Wirtschaftswachstum und hohem Arbeitskräfteangebot einen Rückgang der Arbeitslosenquote zu erreichen (Marterbauer, 2010).

Bei der Arbeitszeitverkürzung können verschiedene Denkmodelle unterschieden werden (voller oder teilweiser Lohnausgleich, ohne Lohnausgleich oder Lohnausgleich im Ausmaß der Produktivitätssteigerung).

Wenn die Reduzierung der Arbeitszeit **ohne Lohnausgleich** (d.h. bei gleichbleibendem Stundenlohn) erfolgt, ergeben sich die größten Beschäftigungszuwächse, da die Kosten je Arbeitsstunde gleich bleiben (wenn sich keine Erhöhung der Arbeitsproduktivität ergibt) bzw. sinken (wenn die Arbeitsproduktivität steigt). Diese Variante der Arbeitszeitverkürzung stellt vor allem für Personen mit hoher Qualifikation im oberen Einkommensbereich eine geeignete Alternative dar. Gleichzeitig brauchen aber auch

BezieherInnen von Niedrigeinkommen verkürzte Arbeitszeiten, um u.a. Beruf und Familie besser miteinander in Einklang bringen zu können. Hier müsste die Arbeitszeitverkürzung mit der Einführung entsprechender Mindestlöhne verbunden werden. Auch ist ein **voller oder teilweiser Lohnausgleich** denkbar, der allerdings die Kosten je Arbeitsstunde erhöht, wenn (bei gegebenem Beschäftigungsstand) Produktivitätserhöhungen die höheren Kosten nicht decken. Eine Option mit vollem Lohnausgleich stellt daher kein langfristig zukunftsfähiges – weil nicht finanzierbares – Modell dar.

Erfolgt der **Lohnausgleich im Ausmaß der Produktivitätssteigerung (d.h. kostenneutral)**, könnten zusätzliche Arbeitskräfte eingestellt werden, da die Lohnstückkosten unverändert bleiben.

Die Ergebnisse von Befragungen (vgl. z.B. European Foundation, 2003; Zellmann und Mayrhofer, 2009; Hofinger et al., 2009) zeigen, dass viele Menschen kürzere Erwerbsarbeitszeiten bevorzugen würden, auch wenn sie mit Einkommenseinbußen verbunden wären.

Bei der Umsetzung einer allgemeinen Arbeitszeitverkürzung wären folgende Faktoren entscheidend:

- eine gesetzliche Reduktion der Normalarbeitszeit;
- gesteigerte Flexibilität für Beschäftigte in der Wahl ihrer Arbeitszeiten
- begleitende politische Maßnahmen, die Barrieren beseitigen.

In diesem Zusammenhang sei auf den Vorschlag der new economics foundation verwiesen, die eine 21-Stunden-Woche und 30 konkrete politische Maßnahmen für deren Umsetzung vorschlägt (nef, 2010). Entscheidend dabei ist es, ein **fares Mindestgehalt für einkommensschwächere Gruppen** zu gewährleisten, das heißt begleitende verteilungspolitische Maßnahmen zu setzen.

Außerdem wäre denkbar, dass z.B. die Abgeltung des künftigen Produktivitätswachstums in jährlicher Arbeitszeitverkürzung statt in Lohnsteigerung oder die „Auszahlung“ des 14. Monatsgehaltes in Urlaubszeit (wie in Deutschland bereits im öffentlichen Dienst möglich) erfolgt. Letztere Maßnahme könnte jedenfalls zu einer Verwaltungsreform beitragen, die tatsächlich Kosten senkt (was bislang kaum der Fall war).

Aber auch die Möglichkeit zur Bildungskarenz wäre geeignet, kurzfristig das Arbeitsangebot an die Nachfrage anzupassen – evtl. auch als intelligentere Form einer „Hacklerregelung“: Mehr Freizeit über das Arbeitsleben verteilt bei gleichzeitig späterem Pensionsantritt – evtl. verbunden mit gewissen Job-Garantien (wie heute schon im Fall der Erziehungs- und Bildungskarenz) sowie sozialer Absicherung im Fall von Arbeitslosigkeit (Stichwort: Flexicurity). Denn heute sind es nicht nur die ArbeitgeberInnen, die Teilzeitarbeit nur im Niedriglohnbereich goutieren. Es sind auch viele Regelungen des Sozialrechts, die freiwillige Arbeitszeitverkürzungen unattraktiv machen: wer aus der Teilzeit in Arbeitslosigkeit geht, rutscht schnell unter die Armutsgrenze.

Zu flexibleren Arbeitsmodellen zu Gunsten der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer gehören auch Maßnahmen, die Lebensarbeitszeit anders zu verteilen. Von „Intelligenter Arbeitszeitverkürzung“ spricht WIFO-Chef Karl Aiginger in diesem Zusammenhang: Überstunden könnten abgebaut und auch längere Pausen eingelegt werden: etwa zur Kindererziehung oder zur Pflege von Angehörigen. „Rush-hour des Lebens“ nennt man die Zeit zwischen 40 und 50, in der oft beides zusammen kommt, während gerade gut Verdienende im Job „dank“ All-in-Verträgen zeitlich alles abverlangt wird. Der Wunsch, etwa auch über Sabbaticals kürzer zu treten, bleibt meist versagt. Erhöhte Krankenstände – bis hin zum Burnout sind oft die Folge.

Stärkere **Differenzierungen der Arbeitszeit** nach Berufsgruppen und Arbeitsbelastung und nach Bedarf der Lebenssituation (z.B. Alter, Krankheit, Kinderbetreuung, Pflege) können ebenfalls zur Verkürzung der

Arbeitszeit beitragen⁵. Die Differenzierung der Arbeitszeit kann bei unterschiedlichen Wochenarbeitszeiten, unterschiedlicher Urlaubsdauer oder unterschiedlichen Bedingungen für Auszeiten ansetzen. Sie kann sowohl die Umverteilung von Arbeit begünstigen als auch die Arbeitsfähigkeit aufrechterhalten.

Vor allem Berufsgruppen, die hohen Arbeitsbelastungen ausgesetzt sind, könnten kürzere Arbeitszeiten und leistbare Berufsunterbrechungen helfen, ihre Arbeitsbedingungen zu verbessern. Wird beispielsweise eine Stunde Nachtarbeit als 75 Minuten Arbeit gewertet (wie dies in Norwegen der Fall ist), ließen sich die gesundheitlichen Risiken der Nachtarbeit über eine Arbeitszeitverkürzung zumindest reduzieren. In Österreich sind solche Differenzierungsmöglichkeiten bisher erst in einzelnen Kollektivverträgen vorgesehen, z.B. in der Papierindustrie, welche die Wochenarbeitszeit bei Nacht- und Schichtarbeit auf 36 Stunden reduzierte, oder in der Metallindustrie, die Zeitzuschläge für Sonntagsarbeit vorsieht (Flecker et al., 2010).

Einige Beispiele aus EU-Ländern, die eine Differenzierung der Arbeitszeit für Personen in bestimmten Berufen vorsehen, ließen sich auch in Österreich umsetzen und könnten neben der Umverteilung der Arbeit auch anderen politischen Zielsetzungen dienen (wie Gesundheitsprävention, altersgerechte Arbeitsgestaltung und bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie) (siehe Flecker et al., 2010).

Neben positiven Wirkungen auf die Beschäftigung könnte eine Verkürzung der Erwerbsarbeitszeiten auch mehr Zeit für soziales Engagement und Versorgungsarbeit bieten und die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie begünstigen (siehe auch Kapitel zur „Qualität der Arbeit“).

Davon abgesehen wäre auch eine **Umverteilung von bezahlter und unbezahlter informeller Arbeit** wünschenswert (Stocker und Hinterberger, 2010). Letztere trägt entscheidend zur Aufrechterhaltung unseres derzeitigen Wirtschafts- und Gesellschaftssystems bei, weshalb es wichtig wäre, die gesellschaftliche Anerkennung von informeller Arbeit zu erhöhen. Dies könnte beispielsweise durch bewussteinbildende Maßnahmen und finanzielle Anreize (z.B. Väterkarenz) gefördert werden. Auch das Konzept der **Mischarbeit**, welches neben der Erwerbsarbeit auch Eigen-, Versorgungs- und Gemeinschaftsarbeit explizit berücksichtigt und anerkennt, könnte einen wesentlichen Beitrag zur Aufwertung unbezahlter Arbeit leisten (Brandl und Hildebrandt, 2002).

Durch die **Formalisierung von unbezahlter Arbeit** wäre es zudem möglich, den hohen Anteil an unbezahlter Arbeit zu verringern sowie eine bessere soziale Absicherung der betroffenen Personen zu erreichen (z.B. durch Unfall-, Krankenversicherung, eigenständige Pension, etc.). Durch eine gleichmäßigere Verteilung informeller Arbeit zwischen Männern und Frauen könnte zudem die **Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern** gefördert werden. In diesem Kontext sind auch Maßnahmen wie Quotenregelungen, ein verstärktes Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen oder Gender Budgeting zu nennen, welche wesentlich zu einer Verminderung von Einkommensunterschieden beitragen könnten.

Die meisten der genannten Maßnahmen zur Umverteilung von Arbeit wären auch geeignet, mittel- bis langfristig die Arbeitsproduktivität weiter zu erhöhen und so die Qualität des Wirtschaftsstandorts zu verbessern.

Es gibt allerdings auch eine Reihe von Gründen, die gegen eine Umverteilung der Arbeitszeit sprechen:

- Zwei Drittel der bisherigen Arbeitszeitverkürzungen führten zu höherer Produktivität, was auch bedeutet, dass der Stress in der verbleibenden Arbeitszeit immer mehr zunimmt.

⁵ wie in Stocker et al. 2010, basierend auf Flecker et al. 2010 dargelegt wurde und hier erneut festgestellt wird

- Bei den schwachen Lohn- und Gehaltszuwächsen der letzten 10 bis 20 Jahre können viele reduzierte Einkommen nicht hinnehmen.
- Solange die Pensionshöhen an Versicherungszeiten gebunden sind, führt jede Einkommensreduktion bzw. –unterbrechung zu geringeren Pensionshöhen in der Zukunft.
- Durch Arbeitszeitverkürzungen erhöht sich auch der Anreiz für Menschen, sich stärker in schattenwirtschaftlichen Aktivitäten zu engagieren. Durch eine steuerliche Entlastung des Faktors Arbeit könnte dieser Gefahr jedoch entgegengewirkt werden.
- In Österreich wurden seit den 1950er Jahren einige Schritte hin zur Arbeitszeitverkürzung gesetzt (zwei Wochen Urlaub, 48 Stunden-Woche, späterer Pensionszugang), dies passierte aber in Zeiten von höherem Wachstum von Löhnen und Gehältern. Eine These lautet, dass durch die derzeit niedrigeren Lohnzuwächse weitere Schritte der Arbeitszeitverkürzung nicht finanziert werden können. Die von vielen als ungerecht gesehene Einkommens- und Vermögensverteilung tritt also mehrfach als Problem auf.
- Starke Ungleichheiten in der Einkommens- und Vermögensverteilung erhöhen das Bedürfnis von Menschen, sich durch den Konsum statusrelevanter Produkte und Dienstleistungen von anderen Schichten abzugrenzen. Um statusorientierten Konsum zu vermindern und den Wunsch nach kürzeren Arbeitszeiten zu verstärken, müsste zunächst eine gleichere Einkommens- und Vermögensverteilung angestrebt werden.

Soll beim Umstieg auf ein qualitativeres/nachhaltigeres Wirtschaftsmodell die Arbeitszeitverkürzung eine Rolle spielen, so müsste zuvor die Frage der Verteilung behandelt werden (siehe auch Policy Paper „Wachstum und Verteilung“). Außerdem machen viele Regelungen des Sozialrechts derzeit freiwillige Arbeitszeitverkürzungen unattraktiv und müssten reformiert werden.

Eine Barriere für die Umsetzung ist beispielsweise auch, dass das österreichische Sozialsystem hauptsächlich durch Lohnnebenkosten finanziert wird. Hier besteht ebenfalls Reformbedarf.

4.5 Erhöhung der Qualität der Arbeit und Erweiterung des Arbeitsbegriffs

Der Arbeitsbegriff wird zumeist mit Erwerbsarbeit gleichgesetzt. Dabei werden die Bereiche der individuellen und sozialen Reproduktion, die gesellschaftlich notwendigen und freiwillig geleisteten Arbeitsstunden und Tätigkeiten, wie z.B. Familienarbeit, Erziehungsarbeit, Hobbys, Pflege von Angehörigen, ehrenamtliche Tätigkeiten und bürgerschaftliches Engagement, nicht berücksichtigt. Diese unbezahlten Arbeitsformen stellen ebenfalls eine wichtige Grundlage unseres Wirtschaftens dar und tragen wesentlich zum Funktionieren unserer Gesellschaft (Sozialkapital) und zur Lebensqualität bei.

Sie sollten daher in jeder progressiven und zukunftsweisenden Arbeitsdebatte beachtet werden. Damit wird auch eine andere Sichtweise möglich. Gute Arbeit nicht nur um der Erwerbsarbeit willen, sondern auch um Wohlstand zu produzieren und unter der Bedingung der Nachhaltigkeit ein gutes Leben für alle zu ermöglichen. Gute Arbeit - Tätigkeiten, die um ihrer selbst willen gerne getan werden. Damit wird auch die Debatte um eine Arbeitszeitverkürzung in einen breiteren Kontext gestellt (Ax 2009, Brand, 2012).

Die Fragen nach der Qualität der Arbeit und nach der Bedeutung von Arbeit für Menschen sind eng verbunden mit der Problematik, dass das BIP als Wohlstandsindikator immer weniger aussagekräftig ist, da z.B. nicht-marktförmige Leistungen wie Sorgearbeit, freiwilliges Engagement oder auch die Qualität der Arbeit zwar wichtig für Wohlstand sind, sich jedoch nicht im BIP widerspiegeln.

Aus der Perspektive des „Bruttosozialglücks“ betrachtet, kann es nicht alleine darum gehen, Menschen

“zu beschäftigen” – ganz entscheidend ist auch, warum und womit Menschen beschäftigt werden oder sich beschäftigen. Viele "Arbeitslose" sind sehr wohl tätig und sind durchaus in der Lage, sich sinnvoll zu beschäftigen und einen gesellschaftlichen Nutzen zu stiften (Ax, 2009).

Vor dem Hintergrund der “Wachstum im Wandel” -Debatte ist das Umdenken in Bezug auf den Themenkomplex und die Bedeutung der Arbeit ein Schlüssel sowohl für das Konzept des “guten Lebens” als auch für jedes Transformationsszenario von Wirtschaft und Gesellschaft in einem nachhaltigen Sinne. Zumal die Legitimation von Politik und viele Wachstumszwänge eng mit dem Thema Beschäftigung und der Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme verbunden sind.

Gute Arbeit sind Tätigkeiten, die ihren Lohn auch in sich selber tragen, die Menschen gut tun und dazu beitragen, dass sie gesund bleiben. Schlechte Arbeit und schlechte Arbeitsbedingungen haben zur Folge, dass Menschen an ihrer Arbeit leiden, öfter krank werden und früh in Rente gehen. Mit hohen Folgekosten für die Gesellschaft und die sozialen Sicherungssysteme (Ax, 2009).

Der Lohn der Arbeit liegt für viele Menschen nicht nur in der Bezahlung sondern auch in den Dimensionen “Sinn”, gesellschaftliche Teilhabe, Integration – manchmal aber auch wortwörtlich “in der Arbeit selber” (Ax, 2009).

In der Vergangenheit wurde der Weg einer “Ökonomisierung” der Lebenswelt beschritten. Das Wachstum, das so erzeugt wurde, hat zwar neue Jobs geschaffen, aber es darf bezweifelt werden, ob es tatsächlich auch immer mit einem Zuwachs an Lebensqualität verbunden war. Dies gilt insbesondere für alle Bereiche der Reproduktion (Kinderziehung, Pflege, Ernährung, Gesundheit u.a.). Es gibt deutliche Belege dafür, dass die Arbeitswelt selber immer mehr Entfremdungserfahrungen erzeugt und die sich hieraus ergebenden Folgekosten externalisiert (Schultheiß et al., 2010). Für die Effizienzsteigerungen, den wachsenden Kostendruck und die Privatisierung öffentlicher Güter zahlen die Beschäftigten einen hohen Preis: den Verlust der Freude an der Arbeit und den daraus resultierenden Konsequenzen für Lebensqualität und Gesundheit.

Basierend auf den Arbeiten der ILO (International Labour Organisation)⁶ werden dagegen Konzepte von guter, menschenwürdiger Arbeit (“gute Arbeit”, „decent work“) entwickelt, bei denen nicht die Erwerbsarbeit an sich, sondern die Qualität der Arbeit im Vordergrund steht. Berücksichtigt werden in diesem Zusammenhang Themen wie Arbeits(platz)sicherheit, Einkommen und Sozialleistungen, Arbeitszeit und work-life-balance, Geschlechtergerechtigkeit, Qualifikation und Arbeitszufriedenheit; (Ax, 2009, Brand, 2012). Diese Konzepte sind auch in einer im Wandel begriffenen Gesellschaft stärker aufzugreifen, um die Qualität der Arbeit zu erhöhen und zu sichern. Zumal die Qualität der Arbeit und die Qualität der Arbeitsergebnisse sehr eng mit einander verbunden sind (Ax, 2009).

Auch Suffizienzstrategien (freiwilliger Verzicht auf Konsum) sind in diesem Zusammenhang wichtig, sie versprechen im Sinne der „Wachstum im Wandel“-Diskussion eine doppelte Rendite: Was nicht zu einem marktfähigen Gut wird, weil die Produktion oder Dienstleistung (wieder) im privaten Bereich erfolgt, reduziert den Wachstumszwang, verbraucht weniger Energie und Rohstoffe und erhöht die Lebensqualität.

Konsum- und Lebensstilfragen hängen indirekt auch mit (Erwerbs-)Arbeit zusammen, da sich Ansätze zur (wohlstandserhöhenden) Arbeitszeitverkürzung nur verwirklichen lassen, wenn es auch zu einer Änderung des Konsum- und Lebensstils kommt (Ax, 2009; Brand, 2012).

⁶ Die ILO hat bereits 1998 einen Bericht zu menschenwürdiger Arbeit veröffentlicht, indem gute bzw. menschenwürdige Arbeit wie folgt definiert ist: “*Decent work is the converging focus of the four strategic objectives, namely rights at work, employment, social protection and social dialogue*“. Siehe <http://www.ilo.org/public/english/standards/reIm/ilc/ilc87/rep-i.htm>.

Ein wesentlicher Aspekt in der Debatte um einen neuen Arbeitsbegriff ist auch jener der **Einkommenssicherung und -umverteilung**. Sozial-ökologischer Wohlstand erfordert eine institutionelle Absicherung der informellen, unbezahlten Arbeiten, die in Form einer allgemeinen Grundsicherung passieren kann (vgl. Brandl, Hildebrandt, 2002), was allerdings deutliche Veränderungen des gesamten Sozialsystems nach sich ziehen würde. Durch eine Grundsicherung beispielsweise in Form einer negativen Einkommenssteuer⁷ können neue Ansätze für Arbeit in heute unterversorgten gemeinwohlorientierten Bereichen initiiert, realisiert und finanziert werden - wenn auch nur auf vergleichsweise bescheidenem Niveau (Ziegler, 2005).

Vor allem in Bezug auf die notwendige Umgestaltung bzw. Weiterentwicklung der sozialen Sicherungssysteme (und ihre Entkopplung vom Wirtschaftswachstum) bestehen allerdings in Wissenschaft und Politik noch viele offene Fragen und noch wenig Konsens.

4.6 Abgeleitete Maßnahmenvorschläge für eine nachhaltige Beschäftigungspolitik

Für die fünf diskutierten Themenbereiche lassen sich unter anderem folgende Maßnahmenvorschläge und Ansatzpunkte ableiten:

- Stärkere Umsetzung von Flexicurity über:
 - Flexible vertragliche Vereinbarungen durch Gesetze, Kollektivverträge und die Arbeitsorganisation.
 - Umfassende Strategien des lebenslangen Lernens, um die Anpassungsfähigkeit der ArbeitnehmerInnen zu gewährleisten.
 - Aktive und wirksame Arbeitsmarktpolitik, um Arbeitslosigkeit zu verkürzen und Übergänge in neue Arbeitsverhältnisse zu erleichtern.
 - Moderne Systeme der sozialen Sicherheit, die Einkommenssicherung bieten, Beschäftigung fördern und Mobilität erleichtern.
 - Sozialen Dialog zwischen den Sozialpartnern.
- Umsetzung einer öko-sozialen Steuerreform (beispielsweise über Senkung der Lohnnebenkosten und Erhöhung von Energiesteuern, z.B. Mineralölsteuer)
- Mehr Gewicht auf Instandhaltung und Reparatur und generell arbeitsintensivere Sektoren (z.B. im Pflege- und Bildungsbereich) und damit verbunden
- Informationen über nachhaltigere Lebens-, Konsum- und Arbeitsstile (siehe auch Policy Paper „Wachstum und Lebensqualität“).
- Forcierung von Zukunftsinvestitionen (Bildung, Forschung und Entwicklung, Wissenschaft), um die Qualität und Ausbildung der Beschäftigten zu erhöhen.
- Vermeidung von Arbeitsintensivierung, u.a. über Karenzzeiten, um Folgekosten für das Gesundheitssystem zu sparen.
- Umsetzung von Arbeitszeitverkürzungen über (Teile der) folgenden Maßnahmen:
 - gesetzliche Reduktion der Normalarbeitszeit
 - gesteigerte Flexibilität für Beschäftigte in der Wahl ihrer Arbeitszeiten

⁷ Bei der negativen Einkommenssteuer werden, abhängig vom Einkommen, von den BürgerInnen entweder positive Steuerbeträge erhoben oder negative Steuerbeträge ausbezahlt. Mit steigendem Einkommen verringert sich zuerst die gezahlte Transfer sukzessive, um dann in einer Transfergrenze in eine zu zahlende Steuer umzuschlagen.

- andere Verteilung der Lebensarbeitszeit (über Arbeitszeitkonten)
 - strengere Regelungen bei All-Inclusive Verträgen
 - Abbau von Überstunden
 - begleitende politische Maßnahmen, die Barrieren beseitigen.
 - stärkere Differenzierungen der Arbeitszeit nach Berufsgruppen und Arbeitsbelastung und nach Bedarf der Lebenssituation (z.B. Alter, Krankheit, Kinderbetreuung, Pflege)
- Faire Mindestlöhne für Niedrigeinkommen, bessere soziale Absicherung von prekären Arbeitsverhältnissen.
 - Weitere Forcierung von Konzepten der guten, menschenwürdigen Arbeit zur Erhöhung der Qualität der Arbeit.
 - Förderung der Geschlechtergerechtigkeit u.a. über verbessertes Angebot an Kinderbetreuung.
 - Erarbeitung von Reformen zur Finanzierung des Sozialsystems und des Sozialrechts.
 - Weitere Forcierung der Diskussionen über Grundsicherung und Grundeinkommen.
 - Weitere Debatte über die Aufwertung der unbezahlten Arbeit.

5 Offene Forschungsfragen

In Bezug auf die Wirkungen von geringem, ausbleibendem oder negativem Wirtschaftswachstum auf die Beschäftigung und die diskutierten Lösungsansätze gibt es noch eine Reihe von Fragen, die näher zu erforschen sind, wie z.B.:

- Wie hängen Arbeitszeitverkürzung und Reduktion des Ressourcenverbrauchs zusammen? Unternehmen produzieren aufgrund einer Arbeitszeitverkürzung nicht automatisch weniger.
- Wie hängen Produktivitätswachstum und Wachstum zusammen? (Was ist der Unterschied zwischen Produktivitätszuwachs und Produktivitätswachstum?)
- Würde automatisch Beschäftigung entstehen, wenn das Wachstum sozial und ökologisch „nachhaltiger“ wäre?
- Welche Folgen haben steigende Rohstoff- und Energiepreise auf den Arbeitsmarkt? In welchen Märkten kann davon ausgegangen werden, dass Rohstoffe und Energie durch Arbeit substituiert werden?
- Wie können die sozialen Sicherungssysteme vom Wachstum entkoppelt werden?
- Wo liegen die Grenzen für eine Steigerung der Arbeitsproduktivität in den großen Dienstleistungssektoren?

6 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Ein Standardargument für Wirtschaftswachstum ist in der Annahme begründet, dass Wachstum für ein hohes Beschäftigungsniveau notwendig sei. Die Empirie kann diese Aussage jedoch nicht verlässlich unterstützen, wie im Abschnitt zu den Wirkungen des Wirtschaftswachstums auf die Beschäftigung dargelegt wurde. Somit muss sich auch die Beschäftigungsstrategie in wachstumsschwachen Zeiten nicht auf Wirtschaftswachstum um jeden Preis stützen. In diesem Zusammenhang wurden daher als mögliche Lösungsansätze für die Arbeits(markt)problematik in einem sich wandelnden Wirtschaftssystem auch solche gewählt, die darauf abzielen, den Wohlstand zu erhöhen.

Wie aus der Diskussion ersichtlich, gibt es beim hoch komplexen Thema Arbeit eine Reihe von Bereichen, bei denen Maßnahmen ansetzen können, die auch in wachstumsschwachen Zeiten eine erfolgreiche



Beschäftigungspolitik unterstützen können. Es hat sich gezeigt, dass es für eine nachhaltige Entwicklung auf allen Ebenen ein breites Spektrum an Maßnahmen bedarf, wobei immer auch die qualitativen Aspekte der Arbeit sowie die Arbeit jenseits der Erwerbsarbeit unter dem Gesichtspunkt der Lebensqualität mitgedacht werden sollten.

Außerdem wurde offenkundig, dass noch viele offene Forschungsfragen bestehen, die genauer analysiert werden müssen.

7 Referenzen

- AK Wien, 2009. Verteilungsgerechtigkeit – Österreich auf dem Prüfstand. Schwerpunktreihe Ausgabe NR. 2, AKTUELL, Das Info-Service der AK 7/09.
- Auer, P. (2006). Labour market flexibility and labour market security: Complementarity or trade-off? Brussels, European Commission.
- Ax, Ch. (2009). Die Könnensgesellschaft. Mit guter Arbeit aus der Krise. Rhombos.
- Ax, Ch., Hinterberger, F. (forthcoming 2013). Wachstumswahn. Was uns in die Krise führt und wie wir wieder heraus kommen. München: Ludwig Verlag.
- Berka, C., Humer, S., Moser, M. (2009): Verteilungswirkungen der staatlichen Einnahmenseite am Beispiel des österreichischen Sozialversicherungs- & Lohnsteuersystems. Simulation von Reformvorschlägen auf Basis einer 1% Stichprobe der Lohnsteuerstatistik 2006.
- Biffel, G. (2001). Die Entwicklung des Arbeitsvolumens und der Arbeitsproduktivität nach Branchen. WIFO Monatsberichte 1/2001.
- BMASK (2010). Sozialbericht 2009-2010. Daten aus 2004. Österreichische Nationalbank. In Sozialbericht des Sozialministeriums (2008).
- Brand, U. (2012). Wohlstand, gute Arbeit und gutes Leben jenseits von Wirtschaftswachstum? Thesen beim BMASK-Workshop „Qualitatives Wachstum und mehr/bessere Arbeitsplätze: Vereinbar oder ein Widerspruch?, Mai 2012.
- Brandl, Sebastian und Eckart Hildebrandt (2002): Zukunft der Arbeit und soziale Nachhaltigkeit – Zur Transformation der Arbeitsgesellschaft vor dem Hintergrund der Nachhaltigkeitsdebatte, Leske + Budrich: Opladen.
- Buczko, Ch., Giljum, St., Hickersberger, M. Hinterberger, F., Picek, O., Pirgmaier, E., Riegler, K., Schratzenstaller, M., Stocker, A., Thoman, J. (2010): Ökosoziale Marktwirtschaft für eine zukunftsfähige Gesellschaftsordnung. Wissenschaftliches Hintergrundpapier. Wien.
- Ekins, P., 2009. Resource Productivity, Environmental Tax Reform and Sustainable Growth in Europe. London: Anglo-German Foundation.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2003). Working-time Preferences and Work-Life Balance in the EU: Some Policy Considerations for Enhancing the Quality of Life, Dublin.
- Fretschner, R., Hennicke, P., Hilbert, J. (2002). Ökoeffiziente Teriarisierung. Konzeptionelle Überlegungen und Schritte zu ihrer Realisierung. In: Bosch, G., Hennike, P., Hilbert, J., Kristof, K., Scherhorn, G. (Hg.)(2002). Die Zukunft von Dienstleistungen: ihre Auswirkung auf Arbeit, Umwelt und Lebensqualität, Campus Verlag.
- Hinterberger, F., Giljum, S., Oman, I., Polsterer, N., Stocker, A., Burrell, L., Campregher, C., Fuchs, D. und Hartwig, F. (2012): Green growth. From Labour to Resource Productivity. Best Practice Examples, Initiatives and Policy Options.
- Guger, A., Agwi, M., Buxbaum, A., Festl, E., Knittler K., Haslmayer, V., Pitlik, H., Sturn, S., Wüger, M., (2009). Umverteilung durch den Staat in Österreich. WIFO, Wien.
- Hofinger, Ch., Kien, Ch., Putz, I. (2009). Entgrenzte Arbeitszeit. Die Gestaltung der Arbeitszeit und ihre Vergütung bei unselbständig Beschäftigten in Österreich. SORA.
- Jardin, M., Stephan, G. (2011). How Okun's law is non-linear in Europe: A semi-parametric approach. University of Rennes 1 – CREM. (Kaldor, N., Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom, Cambridge 1966).

- Marterbauer, M. (2010). Budgetpolitik im Zeitalter verminderter Erwartungen. WIFO Working Papers, Nr. 366, http://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=38981&mime_type=application/pdf
- nef (2010): 21 hours. Why a shorter working week can help us all to flourish in the 21st century, www.neweconomics.org/publications/21-hours.
- Ritt, Th. (1994): Verteilungswirkungen von Energiesteuern, eine empirische Betrachtung, Informationen zur Umweltpolitik Nr. 99, Arbeiterkammer, Wien.
- Rohwer, Bernd (1982): Beschäftigungspolitik bei anhaltend geringem Wirtschaftswachstum. Eine Analyse der Beschäftigungswirkungen längerfristig niedriger Wachstumsraten und möglicher wirtschaftspolitischer Kompensationsstrategien. Volkswirtschaftliche Schriften Heft 317, Berlin.
- Röpke, O. (2007). Flexicurity - ein politisches Konzept erobert Europa. In: Arbeit und Wirtschaft, AK und ÖGB. http://www.arbeit-wirtschaft.at/servlet/ContentServer?pagename=X03/Page/Index&n=X03_1.a_2007_09_10.a&cid=1192029237433
- Samuelson, P.A., Nordhaus, W.D. (2001). Economics. McGraw-Hill, New York.
- Schäfer, H. (2005): Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitsschwellen – Interpretation und internationaler Vergleich. IW-Trends, 32. Jahrgang, Heft 2/2005.
- Schatzenstaller, M. et al. (2007). Perspektiven der Erbschafts- und Schenkungssteuer in Österreich, Wien.
- Schultheiß, F. Vogel, B., Gemperle, M. (2010) Ein halbes Leben, Biografische Zeugnisse aus einer Arbeitswelt im Umbruch.
- Sögner, L., Stiassny, A. (2000). A cross-country study on Okun's law. Working Papers Series: Growth and Employment in Europe: Sustainability and Competitiveness, Working Paper No. 13, September, 2000.
- Spangenberg, J. H., Omann, I., Hinterberger, F., 2002. Sustainable growth criteria. Minimum benchmarks and scenarios for employment and the environment. In: Ecological Economics 42, 2002, S. 429–443.
- Speck, S. (1999): Energy and carbon taxes and their distributional implications. Energy Policy 27, 659-667.
- Stocker, A., Hinterberger, F. (2010). Arbeit im Spannungsfeld zwischen Einkommenssicherung und individueller Verwirklichung, in: Fuchs, A., Kiser, A.(Hg.) Der Ausbruch aus dem Hamsterrad. Werkzeuge zur harmonischen und befriedigenden Verbindung von Leben und Arbeit. Böhlau Verlag, Wien, Köln, Weimar.
- Stocker, A., Großmann, A., Wolter, M.I., Pirgmaier, E., Hinterberger, F. (2011). Auswirkungen einer anhaltenden Wachstumsschwäche. Eine Szenarienanalyse. Im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung, Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. Wien, 2011.
- Synthesis Forschung (2007), Rückgang der Arbeitslosigkeit kommt zum Stillstand, Wien. Zellmann, P., Mayrhofer, S. (2009). Neues Arbeitszeit/Gehaltsmodell? Weniger Verdienst für mehr Freizeit für viele eine Alternative, IFT Institut für Freizeit- und Tourismusforschung.
- WKO (2011): Arbeit in Österreich. Kosten, Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Vergleich. Dossier Wirtschaftspolitik 2011/10, Stabsabteilung Wirtschaftspolitik.



Ziegler, R. (2005): Die negative Einkommenssteuer nEST als Beispiel einer sozialen Grundsicherung, in:
Spangenberg, J. (Hg.) (2005). Vision 2020. Arbeit, Umwelt, Gerechtigkeit: Strategien und Konzepte
für ein zukunftsfähiges Deutschland), München, 187-202.



Dieses Policy Paper wurde vom Lebensministerium finanziert und vom Sustainable Europe Research Institute (SERI) inhaltlich erarbeitet.