

BESTIMMUNGSGRÜNDE DES ANSTIEGS DER ARBEITSLOSIGKEIT IN ÖSTERREICH

Ein relativ niedriges Wirtschaftswachstum und kräftige Produktivitätssteigerungen bilden wichtige Ursachen für die ungünstige Entwicklung des Arbeitsmarktes in den neunziger Jahren. 1997/98 stieg allerdings die Arbeitslosigkeit trotz guter Konjunktur. Dies ist weniger durch eine generelle Verschlechterung der Arbeitsmarktlage bedingt als durch die Erschwerung des Zugangs zur vorzeitigen Alterspension, die Kürzung der Bezugsdauer des Karenzurlaubsgeldes und Personaleinsparungen im öffentlichen Dienst im Rahmen der Budgetkonsolidierung. Dazu kommt, daß die neugeschaffenen Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich meist Teilzeitarbeit betreffen, während die Arbeitslosen Vollzeitbeschäftigung suchen.

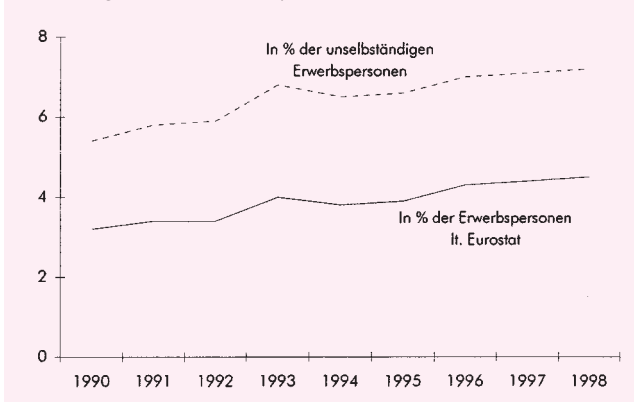
In Österreich begann die Arbeitslosigkeit Anfang der achtziger Jahre zu steigen – im Unterschied zur EU, wo bereits in der Rezession Mitte der siebziger Jahre ein erster Schub an Arbeitslosigkeit auftrat. In den letzten zwei Jahrzehnten hat sich die Arbeitslosenquote in Österreich in drei Phasen von 2% auf rund 7% der unselbständigen Erwerbspersonen (laut traditioneller österreichischer Berechnung) erhöht:

- In einer ersten Welle stieg die Arbeitslosenquote zwischen 1980 und 1987 von 1,9% auf 5,6%. Die wichtigsten Ursachen waren die Auswirkungen des zweiten Erdölpreisschocks, des Übergangs zur Hochzinspolitik und die Krise der Grundstoffindustrie.
- Anfang der neunziger Jahre (1990/1992) nahm die Arbeitslosenquote trotz kräftigen Wirtschafts- und Beschäftigungswachstums weiter auf 5,9% zu, insbesondere durch die Erhöhung des Arbeitskräfteangebotes infolge der temporären Liberalisierung des Ausländerzuströms.
- In der Rezession von 1993 war ein weiterer Anstieg der Arbeitslosenquote auf rund 7% zu verzeichnen – ein Niveau, das seither aufgrund des relativ schwachen Wirtschaftswachstums kaum unterschritten werden konnte.

Die neunziger Jahre erwiesen sich in Österreich – wie auch in der Mehrzahl der EU-Länder – auf dem Arbeitsmarkt als schwierige Phase. Selbst die letzten Jahre

Die Autoren danken Norbert Geldner und Alois Guger für wertvolle Anregungen und Hinweise. Aufbereitung und Analyse der Daten erfolgten mit Unterstützung von Waltraud Popp und Martha Steiner.

Abbildung 1: Arbeitslosenquote



brachten aber in Österreich – im Gegensatz zu anderen kleinen EU-Ländern mit ähnlicher Wirtschafts- und Sozialstruktur wie z. B. den Niederlanden und Dänemark – keinen Rückgang der Erwerbslosigkeit. Die österreichische Arbeitslosenquote gehört dennoch nach wie vor zu den niedrigsten in Europa.

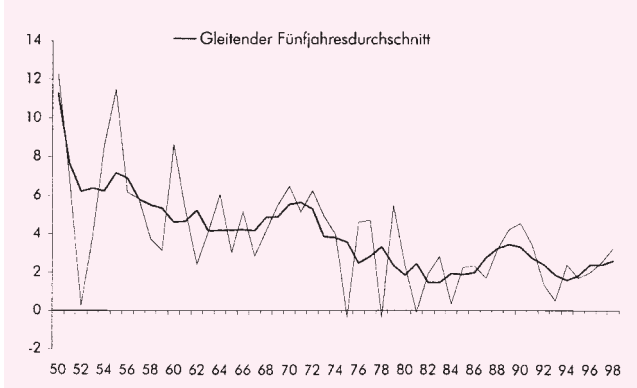
Die Ursachen dieser Entwicklung sind vielfältig, weil der Arbeitsmarkt ein Spiegelbild der Entwicklung auf Güter-, Dienstleistungs- und Finanzmärkten, der demographisch und institutionell bedingten Veränderungen des Arbeitskräfteangebotes und wirtschafts- und sozialpolitischer Entscheidungen ist. Als wichtigste Determinanten des negativen Resümees, das für die Entwicklung des österreichischen Arbeitsmarktes in den neunziger Jahren gezogen werden muß, erweisen sich die folgenden Faktoren:

Das Wirtschaftswachstum war in den neunziger Jahren zu schwach, um der Nachfrage nach Beschäftigten Impulse zu geben. Vor allem in der Rezession 1993 verschlechterte sich die Arbeitsmarktlage deutlich. Das Produktivitätswachstum hat sich in den letzten Jahren merklich erhöht, die neuen Konkurrenzbedingungen durch die West- und Ostintegration der österreichischen Wirtschaft trugen dazu wesentlich bei. In einigen Branchen – wie etwa Handel oder Tourismus – hat die Ausweitung der Beschäftigung nicht den gewünschten Effekt auf die Arbeitslosigkeit. Dafür spielen Faktoren im Bereich des Arbeitskräfteangebotes eine wichtige Rolle: Viele, die bislang dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung standen, nehmen neu entstehende Teilzeitarbeitsplätze an, die Verkürzung der Bezugsdauer des Karenzurlaubsgeldes und die rückläufige Zahl der vorzeitigen Alterspensionen erhöhen das Angebot an Arbeitskräften.

Im vorliegenden Beitrag werden die traditionellen Arbeitslosenzahlen (laut Arbeitsmarktservice) verwendet, weil nur diese in detaillierter Untergliederung nach Branchen, Regionen, Altersgruppen und Geschlecht verfügbar sind. Die Arbeitslosenquote nach EU-Konzept ist um rund 2½ Prozentpunkte niedriger als die „traditionelle“ österreichische Quote, paßt sich aber in der zeitlichen Entwicklung völlig an diese an (einen Vergleich der ver-

Abbildung 2: Bruttoinlandsprodukt, real

Veränderung gegen das Vorjahr in %



schiedenen Erfassungsformen der Arbeitslosigkeit und der jeweiligen Vor- und Nachteile der einzelnen Konzepte bietet Biffel, 1997).

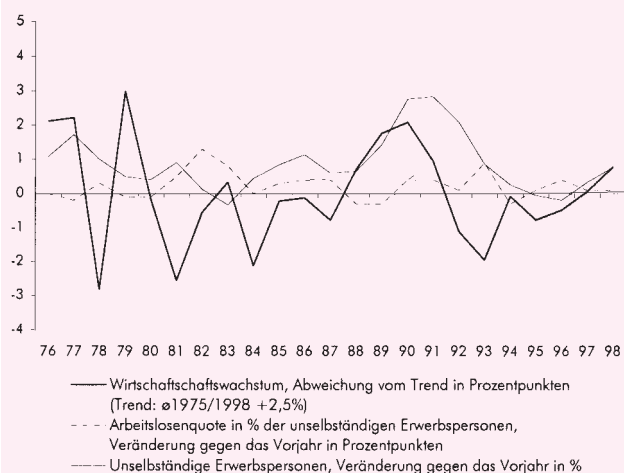
WACHSTUMSABSCHWÄCHUNG WICHTIGE URSACHE DER ARBEITSMARKT-PROBLEME

Die in den neunziger Jahren ungünstige Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt ist in Österreich und in der EU durch das schwache Wirtschaftswachstum mitbestimmt: Der Zusammenhang zwischen der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen einerseits und jener nach Arbeitskräften andererseits ist immer noch sehr eng. Die gute Konjunktur 1998 hatte eine merkliche Ausweitung der Beschäftigung zur Folge.

Das Ausmaß des Wirtschaftswachstums ist einer der wichtigsten Bestimmungsgründe für die Entwicklung der Beschäftigung: Der Zusammenhang zwischen den beiden Größen war in Österreich – wie auch in den anderen europäischen Industrieländern – in den letzten Jahrzehnten relativ eng und stabil. Steigende Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen bewirkt auch eine steigende Nachfrage nach Arbeitskräften. Die Beschäftigungsintensität des Wirtschaftswachstums hat sich längerfristig (mit Ausnahme der letzten Jahre) – aufgrund des Strukturwandels hin zum Dienstleistungsbereich, dessen Produktivität schwächer steigt – sogar etwas erhöht. Das Wirtschaftswachstum selbst verlangsamte sich allerdings in den siebziger Jahren merklich gegenüber den Raten des „goldenen Zeitalters“ der fünfziger und sechziger Jahre nach dem abrupten Wandel der weltwirtschaftlichen Regulierungsbedingungen.

Die neunziger Jahre erwiesen sich in der EU als relativ wachstumsschwache Dekade. Durchschnittlich expan-

Abbildung 3: Wirtschaftswachstum und Arbeitsmarkt



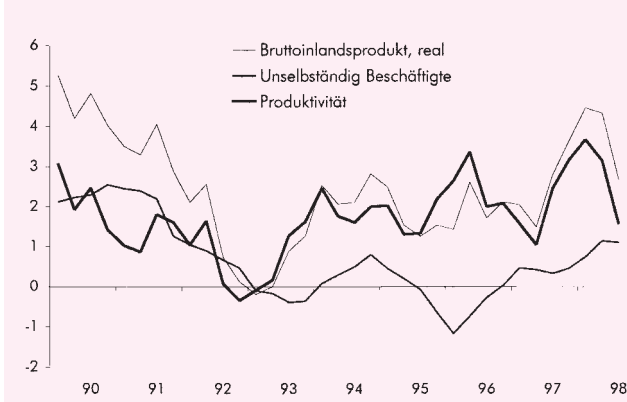
dierte das BIP zwischen 1990 und 1998 real um nur 1,8% – um $\frac{1}{2}$ Prozentpunkt pro Jahr langsamer als im Jahrzehnt zuvor. Auch in Österreich blieb das Wirtschaftswachstum mit durchschnittlich 2,1% um 0,2 Prozentpunkte unter dem Wert der achtziger Jahre. Die Rezession 1992/93 brachte in Europa einen erheblichen Rückgang der Beschäftigung und einen ausgeprägten Anstieg der Arbeitslosigkeit. In Österreich fielen beide Effekte aufgrund der geringeren Konjunkturschwankungen, der prozyklischen Entwicklung der Produktivität und des Arbeitskräfteangebotes schwächer aus als im EU-Durchschnitt. Zusätzlich wirkten in der ersten Hälfte der neunziger Jahre die Effekte der markanten Höherbewertung des Schillings während der Wechselkurskrisen im Europäischen Währungssystem als spürbare Wachstumsbremse. Die Arbeitslosigkeit ging nur 1994 zurück. In diesem Jahr erholte sich die Wirtschaft aus der Rezession, der damit verbundene Anstieg der Beschäftigung wurde fast zur Hälfte aus sinkender Arbeitslosigkeit gespeist. In den Jahren 1996 und 1997 wurde die Inlandsnachfrage durch die Effekte der Budgetkonsolidierung zur Erreichung der „Maastricht-Kriterien“ gedämpft. Das gesamtwirtschaftliche Wachstum blieb in der Periode restriktiver Fiskalpolitik zurückhaltend und ging nahezu vollständig auf den Export zurück (Marterbauer – Walterskirchen, 1999).

Erst in der zweiten Jahreshälfte 1997 setzte ein merklicher Wirtschaftsaufschwung ein, der seinen Höhepunkt allerdings bereits im Jahr 1998 erreichte – überraschend früh. Die relativ schwache Entwicklung der Wirtschaft zwischen 1994 und 1997 (im Durchschnitt expandierte das BIP real um 2%) ließ die Zahl der Arbeitsplätze stagnieren (-3.000). Die Dynamik der Konjunktur im Jahr 1998 (BIP etwa +3 $\frac{1}{4}$ %) zeigte hingegen auch auf dem Arbeitsmarkt die erwarteten positiven Effekte (+30.000 Arbeitsplätze bzw. +1%).

Auf den engen Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum einerseits und Entwicklung von Beschäftigung

Abbildung 4: Produktivitätsentwicklung in den neunziger Jahren

Veränderung gegen das Vorjahr in %



und Arbeitslosigkeit andererseits weist auch Abbildung 3 hin. Wenn das BIP stärker als im Durchschnitt 1975/1998 (+2 $\frac{1}{2}$ %) wächst, beschleunigt sich – mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung – auch die Beschäftigungsausweitung, und die Arbeitslosigkeit geht zurück. Wie stark ein andauernder Wirtschaftsaufschwung den Arbeitsmarkt entlasten kann, zeigt die Phase 1987/1990: Die Beschäftigung stieg in der EU in diesem Zeitraum um 2% pro Jahr, die Arbeitslosenquote ging um 2 Prozentpunkte zurück. In Österreich betrug der Beschäftigungsanstieg 1,3% pro Jahr. Der enge Zusammenhang zwischen makroökonomischer Entwicklung und Arbeitslosigkeit wird in nur zwei Perioden lose: Zwischen 1984 und 1986 stieg die Beschäftigung trotz unterdurchschnittlichen Wirtschaftswachstums; zwischen 1989 und 1991 bewirkte eine dynamische gesamtwirtschaftliche Expansion zwar einen kräftigen Anstieg der Beschäftigung, aber keinen Rückgang der Arbeitslosigkeit – dies hängt eng mit der starken Ausweitung der Ausländerbeschäftigung in dieser Phase zusammen.

ÜBERDURCHSCHNITTLICHE PRODUKTIVITÄTSSTEIGERUNG

Nahezu parallel mit dem Wirtschaftswachstum schwächte sich in den letzten Jahrzehnten das Produktivitätswachstum ab – es entwickelt sich prozyklisch. Der enge Zusammenhang zwischen den beiden Größen ist ein bekanntes Faktum der ökonomischen Theorie („Verdoornsches Gesetz“), er ergibt sich aus Skalenerträgen in der Produktion, der Wachstumsabhängigkeit des Strukturwandels und aus dem geringeren Druck auf den technischen Fortschritt in Phasen schwachen Nachfrage- und Investitionswachstums.

Zu Beginn der neunziger Jahre wurde die Produktivitätssteigerung in Österreich zunächst infolge der starken Beschäftigungszunahme im Zusammenhang mit dem Anstieg der Ausländerbeschäftigung 1990/91 nach der Li-

beralisierung der Zugangsbestimmungen merklich gedämpft. Die Verfügbarkeit „billigen“ Arbeitskräfteangebotes milderte den Druck zum Strukturwandel in den Branchen mit niedrigem Lohnniveau und schwacher Wertschöpfung pro Kopf merklich. Die Aufwertung des Schillings und die rasche Verschärfung des Konkurrenzdrucks im Zuge der Ost- und Westintegration der österreichischen Wirtschaft riefen in den folgenden Jahren aber überdurchschnittliche Produktivitätssteigerungen hervor. Weniger produktive Unternehmen – zum Teil aus ehemals geschützten Bereichen – mußten schließen, umfangreiche Rationalisierungsprogramme vornehmen oder verlegten ihre Produktion ins Ausland.

Das Produktivitätswachstum hat sich in Österreich in den letzten Jahren merklich beschleunigt. Der erhebliche Anpassungsdruck im Zuge der Integration in den EU-Binnenmarkt und die Auswirkungen der Ostöffnung spielten dafür eine wesentliche Rolle. Vor allem in der Sachgütererzeugung war die Restrukturierung der österreichischen Wirtschaft mit einem erheblichen Beschäftigungsabbau verbunden.

Zwischen 1995 und 1998 lag der Anstieg der Beschäftigtenproduktivität mit 2,3% pro Jahr merklich über dem Durchschnitt der neunziger Jahre. Ohne öffentlichen Sektor, in dem Produktivitätsveränderungen definitorisch bestimmt und sehr niedrig sind, beschleunigte sich das Produktivitätswachstum in den letzten Jahren noch stärker. Der hohe Restrukturierungsdruck im Zuge der fortschreitenden Integration Europas dürfte noch nicht abgeklungen sein. Die bevorstehende Osterweiterung der EU bringt – vor allem für den Dienstleistungssektor – weitere Anpassungsnotwendigkeiten mit sich (Mayerhofer, 1998).

Auch in der Sachgütererzeugung ergibt sich ein relativ stabiler Zusammenhang zwischen Outputentwicklung und Beschäftigung. Walterskirchen (1994) und Hahn – Thury (1994) schätzten für die Industrie ein langfristiges durchschnittliches Produktivitätswachstum von 3% bis 4% bis Anfang der neunziger Jahre. In den Jahren nach den zitierten Untersuchungen lag der Produktivitätsanstieg in der gesamten Sachgütererzeugung (Industrie und Großgewerbe) deutlich über dem langjährigen Trend der Industrie. Er betrug zwischen 1995 und 1998 durchschnittlich 5¼% pro Jahr. Aufgrund der hohen Produktivitätsdynamik reichten auch überdurchschnittliche Raten des Produktionswachstums in den letzten Jahren nicht aus, um die Beschäftigung in der Sachgütererzeugung zu stabilisieren. Die starken Frühpensionierungswellen in der Industrie dürften dazu beigetragen haben.

Die Beschleunigung des Wachstums der Beschäftigtenproduktivität in der Gesamtwirtschaft unterschätzt die tatsächliche Entwicklung sogar noch, weil die Teilzeitbeschäftigung besonders rasch zunahm. Die Ergebnisse des Mikrozensus lassen vermuten, daß die Beschäftigungszunahme 1998 zum überwiegenden Teil auf zusätzliche Teilzeitarbeitsplätze im Dienstleistungsbereich zurückzuführen ist. Der Anteil der Teilzeitbeschäftigung liegt mit 15% (1997) nur knapp unter dem europäischen Durchschnitt, allerdings deutlich niedriger als in den Niederlanden. In Österreich steht Teilzeitarbeit nach wie vor hauptsächlich für Frauen und für den unteren Qualifikations- und Einkommensbereich zur Verfügung. In einzelnen Branchen erreichte der Anteil der Teilzeitbeschäftigten (ohne geringfügig Beschäftigte, die zusätzlich etwa 6% der unselbständig Beschäftigten ausmachen) aber bereits ein Viertel aller Beschäftigten. Dazu zählen die wirtschaftsnahen Dienstleistungen, der Handel sowie der Gesundheits- und Sozialbereich.

ARBEITSLOSIGKEIT STEIGT 1996 BIS 1998 TROTZ KRÄFTIGEN BESCHÄFTIGUNGSWACHSTUMS

In der Sachgüterproduktion und der Bauwirtschaft entwickeln sich Beschäftigung und Arbeitslosigkeit wie erwartet gegenläufig. Hingegen bewirken Angebotseffekte und die Struktur der neugeschaffenen Arbeitsplätze im Bereich der privaten Dienstleistungen einen parallelen Anstieg von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit.

Trotz stagnierender Gesamtbeschäftigung ergab sich zwischen 1995 und 1997 eine merkliche Veränderung der Beschäftigtenstruktur. Ein starker Rückgang des Beschäftigtenstandes in der Sachgütererzeugung (-28.000, -4½%) wurde durch Zuwächse im Bereich der wirtschaftsnahen Dienstleistungen (+18.000, +10%) – dazu zählen u. a. die Bereiche Leiharbeit und Realitätenwesen (einschließlich Gebäudereinigung, Software) – und im öffentlichen Sektor i. w. S. (+16.000, +2%; vor allem im Gesundheitswesen: 6.000) ausgeglichen.

1998 wurde die Beschäftigung neben den wirtschaftsnahen Dienstleistungen (+13.000) und dem öffentlichen Sektor i. w. S. (+12.000) auch im Handel (+4.000), im Gaststättenwesen (+2.000) und in der Nachrichtenübermittlung (+2.000) merklich ausgeweitet. In der Sachgütererzeugung expandierte die Produktion so stark, daß – bei weiterhin kräftigem Produktivitätsanstieg – die Beschäftigung gehalten werden konnte (+600).

Ein deutlich negativer Zusammenhang zwischen der Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit ist

Übersicht 1: Arbeitsmarktentwicklung nach Branchen

	Unselbständig Beschäftigte ¹⁾				Arbeitslose	
	Sachgütererzeugung	Bauwesen	Private Dienstleistungen ²⁾	Sachgütererzeugung	Bauwesen	Private Dienstleistungen ²⁾
	Personen					
Ø 1997	615.981	266.708	1.157.620	45.514	38.463	105.143
Ø 1998	616.580	264.567	1.178.253	45.150	40.088	108.854
	Veränderung gegen das Vorjahr					
1997, Ø I. Quartal	-12.429	+10.667	+10.655			
Ø II. Quartal	-10.104	+ 2.328	+ 9.533			
Ø III. Quartal	- 6.615	- 1.330	+ 7.409			
Ø IV. Quartal	- 6.179	- 4.412	+14.357			
1998, Ø I. Quartal	- 960	- 195	+12.604	- 329	+ 58	+ 5.844
Ø II. Quartal	+ 2.319	+ 700	+21.175	- 27	+ 2.446	+ 4.244
Ø III. Quartal	+ 1.197	- 1.818	+22.423	- 610	+ 2.047	+ 3.927
Ø IV. Quartal	- 159	- 7.252	+26.328	- 491	+ 1.948	+ 832
Ø 1997	- 8.832	+ 1.813	+10.489			
Ø 1998	+ 599	- 2.141	+20.633	- 364	+ 1.625	+ 3.712

Q: Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der Sozialversicherungsträger. – ¹⁾ Ohne Präsenzdienster und Bezieher von Karenzurlaubsgeld. – ²⁾ Handel, Beherbergungs- und Gaststättenwesen, Verkehr und Nachrichtenübermittlung, Kredit- und Versicherungswesen, Realitätenwesen, Erbringung von unternehmensbezogenen Dienstleistungen.

in den letzten Jahren vor allem in der Sachgütererzeugung und der Bauwirtschaft zu beobachten. Konjunkturfaktoren, aber auch witterungsbedingte Produktionsschwankungen wirken sich unmittelbar auf das Angebot an Arbeitsplätzen aus, sie werden jedoch auch relativ rasch in den Arbeitslosenzahlen sichtbar. Gleichzeitig spielen in den genannten Wirtschaftsbereichen aufgrund der stark männlich dominierten Beschäftigtenstruktur Angebotseffekte – etwa aus der Reduktion der Bezugsdauer des Karenzurlaubsgeldes – keine Rolle.

Im Bereich der privaten Dienstleistungen hingegen ist der Zusammenhang zwischen den beiden Größen deutlich weniger ausgeprägt. Starke Beschäftigungsausweitungen sind hier von steigender Arbeitslosigkeit begleitet. Im Handel ging vor allem 1998 ein merklicher Zuwachs der Beschäftigung mit einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit (+2.000 im Jahresdurchschnitt) einher. Hier dürfte einerseits der Karenzeffekt überproportional wirken. Andererseits suchen viele Frauen Vollzeitstellen, angeboten wird aber nur niedrigbezahlte Teilzeitarbeit, die zudem oft mit Betreuungspflichten nicht in Einklang zu bringen ist. Im Tourismus stiegen zwischen 1995 und 1998 im Jahresdurchschnitt sowohl die Beschäftigung als auch die Arbeitslosigkeit. Vor allem im Dezember 1998, als – begünstigt durch die Witterung – Nüchternheitszahlen und Beschäftigung deutlich expandierten (+11.000), verringerte sich die Arbeitslosigkeit nicht entsprechend (-500). Auch im Bereich der wirtschaftsnahen Dienstleistungen, der durch eine große Vielfalt an Berufen gekennzeichnet ist, waren die starken Beschäftigungszuwächse mit keinem Rückgang der Arbeitslosigkeit verbunden.

Die Entwicklung im Jahr 1998 erscheint paradox: Die Zahl der beim Arbeitsmarktservice vorgemerkten Arbeitslosen stieg leicht um 4.400 auf 237.800, obwohl das Bruttoinlandsprodukt und die Beschäftigung die höchsten Wachstumsraten seit Anfang der neunziger

Jahre aufwies. Das überraschende Auseinanderklaffen von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit erfordert eine eingehende Analyse. Die Erklärung der Diskrepanz durch eine besonders starke Konjunkturreaktion des Arbeitskräfteangebotes greift zu kurz: Der kräftige Zuwachs des Angebotes an Arbeitskräften kann umgekehrt damit erklärt werden, daß neben der Beschäftigung auch die Arbeitslosigkeit zunahm.

Die Beschäftigungslage hat sich deutlich gebessert. Bis zum Jänner 1999 (+34.000 bzw. +1,2% gegenüber dem Vorjahr) vergrößerte sich der Zuwachs an Arbeitsplätzen kontinuierlich. Im Jahr 1998 zählte Österreich zu den EU-Staaten mit den höchsten Beschäftigungssteigerungen, nur Spanien und die Niederlande schnitten noch besser ab. Es ist also sicher einfacher geworden, einen Arbeitsplatz zu finden. Die günstigere Arbeitsmarktlage schlug sich nicht nur in der Beschäftigtenzahl, sondern auch in der Zahl der offenen Stellen (+4.000) nieder. Zugleich ging die Arbeitslosigkeit der unter 50jährigen zwischen 1996 und 1998 zurück.

Aufgrund einer Regressionsgleichung¹⁾, welche die Veränderung der Arbeitslosigkeit aus Beschäftigungs- und demographischen Veränderungen erklärt, hätte die Arbeitslosigkeit 1998 um 4.900 sinken (statt um 4.400 steigen) sollen. Die tatsächliche Entwicklung muß demnach auf den Einfluß von Sonderfaktoren zurückzuführen sein.

Zur Erklärung der parallelen Zunahme von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit wird im folgenden die Entwicklung der Arbeitslosigkeit nach Alter, Geschlecht und Regionen untersucht.

¹⁾ $AL = 5.800 - 0,47 B + 0,26 AA$,
 $R^2 = 0,77$ (Periode 1980/1998),

AL . . . absolute Vorjahresveränderung der Arbeitslosigkeit, B . . . absolute Vorjahresveränderung der Beschäftigung, AA . . . absolute Vorjahresveränderung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter.

Übersicht 2: Arbeitslosigkeit nach Altersgruppen

Altersgruppen	Insgesamt		Männer		Frauen	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998
	Veränderung gegen das Vorjahr					
15 bis 49 Jahre	+ 300	-1.200	- 900	-2.700	+1.200	+1.500
50 Jahre und älter	+2.600	+5.700	+1.400	+3.600	+1.100	+2.100
Insgesamt	+2.800	+4.400	+ 600	+ 800	+2.300	+3.600

Q: AMS.

ANSTIEG DER ARBEITSLOSIGKEIT IN DEN OBEREN ALTERSGRUPPEN

Demographische Faktoren und die Auswirkungen der Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung bilden die wichtigsten Ursachen für den Anstieg der Arbeitslosigkeit der über 50jährigen. Personen, deren Lebensunterhalt früher über die Pensionsversicherung finanziert wurde, scheinen nunmehr in der Arbeitslosenstatistik auf.

Die Zunahme der Arbeitslosigkeit in den oberen Altersgruppen war in den letzten zwei Jahren entscheidend für die steigenden Arbeitslosenzahlen. Während die Arbeitslosigkeit der über 50jährigen zwischen 1994 und 1996 trotz schwacher Konjunktur um rund 4.000 zurückging, nahm sie in der Periode 1996/1998 um 8.000 zu.

Hier spielen offenbar politische und zum Teil demographische Faktoren die entscheidende Rolle. Bis zum Inkrafttreten des „Strukturanpassungsgesetzes 1996“ war ein Anstieg der Arbeitslosigkeit teilweise durch einen verstärkten Zustrom zu vorzeitigen Alterspensionen, Invaliditätspensionen und Sonderunterstützungen (nicht in der Arbeitslosenstatistik erfaßt) verhindert worden. Mit der Verwirklichung der Sparpolitik wurden diese Möglichkeiten eingeschränkt, die Arbeitslosigkeit zeigt sich nun „unverhüllt“. Der Lebensunterhalt von Randgruppen des Arbeitsmarktes wird nun nicht mehr aus der Pensionsversicherung, sondern aus einer anderen Quelle, der Arbeitslosenversicherung, finanziert. Mit dem Auslaufen der Sonderunterstützungen (für Pensionsanwärter) wiederum scheinen diese Pensionsanwärter nun zu einem beträchtlichen Teil in der Arbeitslosenstatistik auf: Die Zahl der Bezieher von Sonderunterstützungen sank von 14.000 (1995) auf 2.000 im letzten Jahr.

Die stark steigende Altersarbeitslosigkeit geht also nicht zuletzt auf die Abschaffung der allgemeinen Sonderunterstützung und auf die 1996 beschlossenen Maßnahmen zur Anhebung des Pensionsalters zurück (Wörister, 1998). Die altersbedingten Pensionsneuzugänge (Übersicht 2) waren 1997 um ein Drittel (-14.200) geringer als im Vorjahr, 1998 blieben sie etwa auf diesem Niveau.

Übersicht 3: Pensionsneuzugänge und Bezieher von Sonderunterstützung

	Pensionsneuzugänge wegen			Bezieher von Sonderunterstützung	
	Insgesamt ¹⁾	Alter	Invalidität	Personen	Veränderung gegen das Vorjahr
		Vorzeitige Alterspensionen ²⁾			
		Anzahl			
1994	41.200	16.900	17.200	14.000	+2.900
1995	43.600	19.600	15.400	14.200	+ 200
1996	41.200	21.600	14.100	9.100	-5.200
1997	27.000	12.600	14.400	3.700	-5.300
1998	26.200	12.500	15.500	2.100	-1.600

Q: AMS, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger. – ¹⁾ Ohne Witwen-, Witwen- und Waisenspensionen. – ²⁾ Wegen geminderter Arbeitsfähigkeit.

Die Zahl der von Arbeitslosigkeit Betroffenen veränderte sich 1998 wenig, die Verschiebung von jüngeren zu älteren Arbeitslosen erhöhte aber die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit. Die Dauer der Arbeitslosigkeit liegt für die über 50jährigen um ein Vielfaches über dem Durchschnitt.

Die Auswirkungen der Reformen zeigen sich vor allem im starken Rückgang der Zahl vorzeitiger Alterspensionen wegen geminderter Erwerbsfähigkeit. (Die Altersgrenze wurde für Männer von 55 auf 57 Jahre angehoben.) Der zum Teil daraus resultierende Anstieg der Altersarbeitslosigkeit kommt überwiegend einer „Umetikettierung“ gleich und kann nicht als Verschlechterung der Arbeitsmarktlage interpretiert werden.

Die Zahl jüngerer Arbeitsloser ging zwischen 1996 und 1998 ebenso wie jene der Lehrstellensuchenden (die nicht in der Arbeitslosenstatistik erfaßt sind) zurück. Ende 1998 waren um 2.700 Lehrstellensuchende weniger registriert als Ende 1996. Der in den neunziger Jahren stark sinkende Trend der Zahl der Lehrstellen konnte durch die Lehrlingsoffensive 1997 gebrochen werden.

ZUNEHMENDE ARBEITSLOSIGKEIT VON FRAUEN

Der Anstieg der Frauenarbeitslosigkeit hängt teils mit der Kürzung der Bezugsdauer von Karenzurlaubsgeld zusammen. Gleichzeitig sind Frauen aber auch von den restriktiveren Bestimmungen bezüglich der Frühpension betroffen.

Der Anstieg der Arbeitslosigkeit zwischen 1996 und 1998 betraf überwiegend Frauen, 1998 sogar zu vier Fünfteln. Das hängt zum Teil mit der seit Juli 1996 wirksamen Verkürzung des Karenzurlaubsgeldanspruchs auf 1½ Jahre zusammen, der das Arbeitskräfteangebot von Frauen deutlich erhöhte. Die Zahl der Bezieher von Karenzurlaubsgeld mit aufrechtem Beschäftigungsverhältnis sank 1998 um 8.000, einschließlich der Arbeitslosen sogar um 23.000.

Übersicht 4: Arbeitslosigkeit nach dem Geschlecht

	Insgesamt	Männer Personen	Frauen
1996	230.500	128.000	102.500
1997	233.300	128.600	104.800
1998	237.800	129.400	108.400

Q: AMS.

Die Aufgliederung der Arbeitslosigkeit nach Geschlecht und Altersgruppen macht deutlich, daß die neue Regelung für das Karenzurlaubsgeld zum Anstieg der Arbeitslosigkeit betrug, insbesondere durch Verdrängung älterer Arbeitskräfte. Die Arbeitslosigkeit von Frauen ging 1998 in der Altersgruppe der 20- bis 30jährigen zurück, hier wurde der Effekt der neuen Karenzgeldregelung offenbar durch positive Konjunkturwirkungen überkompensiert. In der Altersgruppe der 30- bis 40jährigen nahm sie um 1.500 zu, was mit der Karenzgeldregelung in Zusammenhang gebracht werden kann. Das stark steigende Arbeitskräfteangebot von Frauen trug aber auch dazu bei, daß ältere Frauen verstärkt in die Arbeitslosigkeit gedrängt wurden.

Gleichzeitig erhöhte sich die Zahl der schwervermittelbaren Frauen mit Mobilitätseinschränkungen 1998 stark. Die Hälfte der Frauen in der Altersgruppe der 25- bis 39jährigen ist schwer vermittelbar. Die Verkürzung des Anspruchs auf Karenzurlaubsgeld bewirkte auch eine Zunahme der Zahl der Bezieher von Sondernotstandshilfe (+2.700).

Der Anstieg der Frauenarbeitslosigkeit hängt neben der neuen Karenzgeldregelung offenbar auch mit den restriktiveren Bestimmungen für Frühpensionen (vor allem für 55- bis 59jährige) zusammen. Zwischen 1996 und 1997 erhöhte sich die Arbeitslosenquote der 55- bis 59jährigen Frauen von 6,2% auf 7,6%. Das kann zumindest teilweise auf den erschwerten Zugang zur Alterspension wegen Arbeitslosigkeit zurückgeführt werden, die eher von Frauen in Anspruch genommen wird (frühpensionierte Männer beziehen überwiegend eine Invaliditätspension). Im Jahr 1998 erhöhte sich die Arbeitslosenquote der Frauen in dieser Altersgruppe weiter auf 8,9%.

STEIGERUNG DER ARBEITSLOSIGKEIT AUF WIEN KONZENTRIERT

Wien war vom Anstieg der Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren besonders betroffen. Die große Bedeutung des öffentlichen und privaten Dienstleistungssektors spielt hier die wichtigste Rolle.

Während der Anstieg der Arbeitslosigkeit in Österreich in der ersten Hälfte der neunziger Jahre zu nur einem Viertel auf Wien zurückgeführt werden konnte, war er in

Übersicht 5: Bezieher von Karenzurlaubsgeld

	Insgesamt	In aufrechtem Beschäftigungsverhältnis Personen	Arbeitslose	Insgesamt	In aufrechtem Beschäftigungsverhältnis	Arbeitslose
				Veränderung gegen das Vorjahr		
1994	115.900	85.400	30.500			
1995	115.600	83.000	32.600	- 300	- 2.400	+ 2.100
1996	113.200	78.900	34.300	- 2.400	- 4.100	+ 1.700
1997	111.300	75.100	36.200	- 1.900	- 3.800	+ 1.900
1998	88.500	67.200	21.300	-22.800	- 7.900	-14.900

Q: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger.

den letzten Jahren in hohem Maße auf Wien konzentriert. In den Jahren 1996 bis 1998 beschränkte sich die Zunahme der Arbeitslosigkeit auf Wien, Niederösterreich, Salzburg, Tirol und das Burgenland. In Wien erhöhte sich die Zahl der Arbeitslosen in diesem Zeitraum um 8.400, im Durchschnitt der anderen Bundesländer ging sie um 1.200 zurück.

Der Anstieg der Arbeitslosigkeit in Wien hat mehrere Gründe:

- Die Entwicklung der Wiener Wirtschaft (und damit auch die Beschäftigungsentwicklung) bleibt hinter dem österreichischen Durchschnitt zurück.
- Wien verzeichnet eine Abwanderung der Industrie an den Stadtrand und die Auslagerung von Headquarterfunktionen im Dienstleistungsbereich.
- Der Aufnahmestopp im öffentlichen Dienst betraf Wien in besonderem Maße.
- Der private Dienstleistungssektor hat in Wien ein hohes Gewicht. Gerade in diesem Bereich reagiert die Arbeitslosigkeit jedoch kaum auf eine Beschäftigungsteigerung, wie zuvor gezeigt wurde. Zum Teil läßt sich das darauf zurückführen, daß in diesem Sektor die Teilzeitbeschäftigung stark zunahm, die Arbeitslosen jedoch gewöhnlich Vollzeitarbeit suchen.
- Das „stream-lining“ von Dienstleistungen im Gefolge des EU-Beitritts betraf vor allem die Zentralen, die wiederum meist in Wien ansässig sind. Die Zentralen von Banken, Versicherungen, Großhandels- und Verkehrsbetrieben bauten Arbeitskräfte ab.
- In Wien haben wenige Arbeitsmarktservicestellen mit begrenzter Mitarbeiterzahl eine große und wachsende Zahl von Arbeitslosen zu betreuen. Die dringliche weitere Dezentralisierung des Arbeitsmarktservice in Wien wurde im Jänner 1999 beschlossen, um eine intensive Betreuung und Vermittlung der Arbeitslosen (besonders im Angestelltenbereich) zu ermöglichen.

EINFLUSS DER SPARMASSNAHMEN

Die Wirtschaftsentwicklung wurde in Österreich von der Budgetkonsolidierungspolitik weniger gedämpft als er-

Übersicht 6: Arbeitslosigkeit nach Bundesländern

	Arbeitslose			Arbeitslosenquote	
	1998 Personen	1997 Veränderung gegen das Vorjahr	1998 Veränderung gegen das Vorjahr	1997 In % der unselbständigen Erwerbspersonen	1998
Wien	73.300	+3.900	+4.500	8,3	8,7
Niederösterreich	37.800	+ 200	+ 600	6,8	6,9
Steiermark	37.000	-1.100	+ 500	8,1	8,1
Burgenland	7.700	+ 400	+ 100	9,0	9,0
Tirol	16.900	+ 500	+ 100	6,3	6,3
Salzburg	10.900	+ 600	+ 100	4,9	4,9
Vorarlberg	8.000	+ 300	- 300	6,1	5,8
Kärnten	18.300	- 800	- 400	9,0	8,8
Oberösterreich	27.900	-1.200	- 800	5,3	5,1
Österreich	237.800	+2.800	+4.400	7,1	7,2

Q: AMS.

Übersicht 7: Beschäftigung im öffentlichen Sektor

	Unselbständig Beschäftigte ¹⁾ im öffentlichen Sektor			
	Österreich		Wien	
	Personen	Veränderung gegen das Vorjahr	Personen	Veränderung gegen das Vorjahr
1990	717.600	.	221.300	.
1991	737.900	+20.300	227.400	+6.100
1992	755.800	+17.900	233.200	+5.700
1993	782.100	+26.300	241.400	+8.300
1994	804.600	+22.500	246.400	+5.000
1995	832.100		246.000	
1996	838.600	+ 6.500	247.500	+1.400
1997	848.400	+ 9.800	248.000	+ 600
1998	860.600	+12.200	248.100	+ 100

Q: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger. – ¹⁾ Öffentliche Verwaltung, Unterrichtswesen, Gesundheits- und Sozialwesen, sonstige öffentliche persönliche Dienstleistungen; ab 1995 geänderte statistische Abgrenzung.

wartet, weil die günstige internationale Konjunktur und der Rückgang der Sparquote den restriktiven Maßnahmen entgegenwirkten²⁾.

Die Ausweitung der Beschäftigung im öffentlichen Bereich trug in der ersten Hälfte der neunziger Jahre wesentlich zur Verbesserung der Arbeitsmarktlage bei. Im Zuge der Konsolidierungsbemühungen verhängte die Bundesregierung dann einen Aufnahmestopp, der auch weitgehend eingehalten wurde. Dadurch wurde die Beschäftigungsentwicklung in den Jahren 1996 und 1997 gebremst, besonders in Wien. Gemessen am Anstieg in den Vorjahren fielen rund 10.000 bis 15.000 Arbeitsplätze pro Jahr aus.

Die Sparmaßnahmen der Bundesregierung waren zweifellos unerlässlich und auch erfolgreich, wie die Budgetentwicklung zeigt. Sie hatten jedoch Nebenwirkungen, die Einschnitte bzw. Umschichtungen der sozialen Leistungen bedeuteten. Vor allem jene, die am Übergang des Erwerbslebens zu Pension oder Haushalt stehen, sind von den Neuregelungen betroffen: Der frühzeitige Übergang in die Pension wurde erschwert, die Sonderunterstützungen für Pensionsanwärter abgeschafft und der Anspruch auf Karenzurlaubsgeld verkürzt.

Ältere Arbeitskräfte, die gekündigt werden, erhalten nunmehr ihren Lebensunterhalt nicht aus Leistungen der Pensionsversicherung, sondern verstärkt aus der Arbeitslosenversicherung. Die Zahl der beim Arbeitsmarktservice gemeldeten Arbeitslosen steigt dadurch und damit auch das statistisch erfaßte Arbeitskräfteangebot. 1997 wurden viel weniger neue Frühpensionen zuerkannt, und 1998 sank die Zahl der Karenzurlaubsgeldbezieher (mit aufrechtem Beschäftigungsverhältnis) um rund 8.000. Darüber hinaus ging die Zahl der in Schulung stehenden Arbeitslosen 1998 zurück, weil Mittel der aktiven Arbeitsmarktpolitik verstärkt zugunsten der Lehrlingsoffensive umgeschichtet wurden.

²⁾ Eine Analyse der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Budgetkonsolidierungspolitik in Europa wird im Heft 4/1999 der WIFO-Monatsberichte publiziert.

ZUSAMMENFASSUNG

Für die ungünstige Entwicklung des österreichischen Arbeitsmarktes in den neunziger Jahren spielen gesamtwirtschaftliche Faktoren eine wichtige Rolle. Im Anstieg der Arbeitslosigkeit spiegeln sich das relativ niedrige durchschnittliche Wirtschaftswachstum und die Rezession 1993. Die Zunahme der Beschäftigungsproduktivität beschleunigte sich im Zuge der West- und Ostintegration der österreichischen Wirtschaft merklich. Dennoch nahm die Arbeitslosigkeit auch bei relativ guter Konjunktur 1997/98 nicht ab. Die wesentlichsten Ursachen dieser Entwicklung sind:

- Ausweitung des Arbeitskräfteangebotes durch Verkürzung der Bezugsdauer des Karenzurlaubsgeldes und Erschwerung des Zugangs in die vorzeitige Alterspension,
- keine merkliche Reaktion der Arbeitslosigkeit auf hohe Beschäftigungssteigerungen im Dienstleistungssektor, weil Arbeitszeit- und Einkommensvorstellungen der Arbeitslosen nicht mit der Qualität der neuen Arbeitsplätze in Einklang stehen (vor allem im Handel und in anderen Dienstleistungsbereichen wurden viele Teilzeitarbeitsplätze geschaffen, der Großteil der Arbeitslosen sucht jedoch Vollzeitarbeit);
- hartnäckige Arbeitslosigkeit in Wien, das von Personaleinsparungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor, Restrukturierung großer Industrie- und Dienstleistungsbetriebe verbunden mit Abwanderung und durch einen hohen Anteil des privaten Dienstleistungssektors besonders betroffen war.

Der Anstieg der Arbeitslosigkeit zwischen 1996 und 1998 konzentrierte sich auf drei Bereiche: Ältere, Frauen und Wien. Er hat keineswegs mit einer generellen Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation zu tun: 1998 wurde es sicher einfacher, einen Arbeitsplatz zu finden. Das beweist nicht nur die Beschäftigungsentwicklung, sondern auch die Zahl der offenen Stellen.

Die Arbeitslosigkeit erhöhte sich vor allem durch institutionelle Faktoren. Die Abschaffung der Sonderunterstüt-

Übersicht 8: Schulungen und Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik

	In Schulung Stehende	Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik Mrd. S
1995	15.500	5,4
1996	18.000	5,6
1997	22.200	6,9
1998	20.900	7,1

Q: AMS.

zungen und der erschwerte Zugang zur Frühpension hatten zur Folge, daß Ältere verstärkt im Arbeitslosenregister verblieben, statt in die Pension überzuwechseln (Wörister, 1998). Der zweite wichtige Grund war die Verkürzung der Bezugsdauer des Karenzurlaubsgeldes – sie erhöhte die Zahl der arbeitssuchenden Frauen kräftig. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit in den Jahren 1997 und 1998 geht also vor allem darauf zurück, daß Bezieher von Sozialleistungen, die dem Arbeitsmarkt nicht oder

nur sehr eingeschränkt zur Verfügung stehen, seit dem Inkrafttreten des „Sparpakets“ ihren Lebensunterhalt in höherem Maße von der Arbeitslosenversicherung erhalten. Dies ist somit überwiegend ein statistischer Einfluß auf die Arbeitslosigkeit: eine „Umetikettierung“.

LITERATURHINWEISE

- Biffl, G., „Erfassung der ‚wahren‘ Arbeitslosigkeit in Österreich“, WIFO-Monatsberichte, 1997, 70(1).
- Hahn, F. R., Thury, G., „Beschäftigung-Output-Gleichung für die österreichische und westdeutsche Industrie“, WIFO-Monatsberichte, 1994, 67(9).
- Marterbauer, M., Walterskirchen, E., Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Konsolidierungspolitik in der EU, Studie des WIFO im Auftrag der Bundesarbeitskammer, Wien, 1999.
- Mayerhofer, P., „Regimewechsel im Dienstleistungshandel mit den MOEL“, WIFO-Monatsberichte, 1998, 71(11).
- Walterskirchen, E., „Wachstum und Arbeitslosigkeit“, WIFO-Monatsberichte, 1994, 67(5).
- Wörister, K., Statistische Informationen der AK-Wien, Wien, 1998.

Factors Accounting for the Rise of Unemployment in Austria – Summary

The unfavourable development of the Austrian labour market in the 1990s is attributable to a number of macro-economic factors. The rise of unemployment is a reflection of the relatively low average rate of economic growth and the 1993 recession. The productivity of labour increased at an accelerated pace in the course of Austria's growing integration with the economies of Western and Eastern Europe. Unemployment failed to decline even during the period of relative boom in 1997-98. This development is due, above all, to the following causes:

- increased supply of labour as a result of the shortened period of entitlement to parental leave allowance, and a more restrictive policy with regard to early retirement;
- the rate of unemployment has not reacted noticeably to high employment growth in the service sector, because the quality of the new jobs created fails to meet the expectations of the unemployed in terms of working hours and wages. (Many part-time jobs have been created in retail trade and other service sectors, but the majority of job-seekers are looking for full-time employment.)
- A persistently high rate of unemployment in Vienna, a region particularly affected by staff cuts in the public sector, restructuring measures taken by major industrial and service enterprises and subsequent re-

location, and a high share of private-sector service enterprises.

The rise of unemployment between 1996 and 1998 was most pronounced in three areas: higher age groups, women, and Vienna. It should not, however, be taken as an indication of a general deterioration of the labour-market situation: finding a job was certainly easier in 1998 than before, as is indicated not only by the development of employment, but also by the number of vacant jobs.

The rise of unemployment was due, above all, to institutional factors. Cuts of special support measures and a more restrictive policy with regard to early retirement meant that older job-seekers remained on record as unemployed, instead of retiring from working life. At the same time, the shortened period of entitlement to parental leave allowance resulted in a strong increase in the number of women wanting to re-enter the labour market. Hence, the rise of unemployment in 1997 and 1998 is primarily attributable to the fact that beneficiaries of social services, whose availability to the labour market is very limited or non-existent, have become more highly dependent on unemployment benefits for their subsistence since the adoption of the „austerity package“. The impact on unemployment figures has been largely statistical in nature and can therefore be qualified as a form of „re-labelling“.