

Die Arbeitsmarktprognose zeichnet daher weiterhin kein günstiges Bild der Arbeitsmarktentwicklung. Sowohl gesamtwirtschaftliche wie auch sektorale Produktivitätsentwicklung lassen erwarten, daß sich der Beschäftigungsabbau im weiteren Jahresverlauf zwar abschwächen könnte, aber insgesamt bis weit ins Jahr 1997 andauern wird. Die Arbeitslosenquote erreichte 1996 die 7%-Marke (nach nationaler Definition) und dürfte heuer weiter auf etwa 7½% ansteigen. Nach EU-Definition entspricht dies Werten von 4,1% (1996) und 4,2% (1997). Wenngleich die Arbeitslosigkeit in Österreich daher im internationalen Vergleich relativ günstig liegt, besteht dennoch auch in Österreich Handlungsbedarf.

3. Die zyklische Sensitivität der Arbeitsmarktentwicklung

Österreich konnte im letzten Konjunkturzyklus einen hohen Beschäftigungszuwachs verzeichnen (+238.502 im Zeitraum 1986-1994). Dennoch muß auch in Österreich eine spezifische konjunkturelle Reagibilität der Arbeitslosigkeit festgestellt werden. Diese kann – in einem mechanischen Sinn – auf das Zusammenwirken mehrerer Faktoren zurückgeführt werden: das Ausmaß der zyklischen Schwankungen der Produktion, die Reaktion der Beschäftigungsnachfrage auf Output-Schwankungen und, nicht zuletzt, die zyklische Variabilität des Arbeitskräfteangebots. Schließlich wirkt auch die konjunkturelle Reagibilität der Reallöhne dämpfend auf die Schwankungen von Produktion und Beschäftigung.

Hinsichtlich der Intensität zyklischer Output-Schwankungen findet sich Österreich im unteren Mittelfeld der OECD-Länder, in etwa gleichauf mit Deutschland und den Niederlanden. In Österreich schlagen sich indes konjunkturelle Produktionsschwankungen kurzfristig im Schnitt nur zu etwa einem Drittel in Änderungen der Beschäftigungsnachfrage nieder; Österreich zählt damit zu den Ländern mit relativ stark ausgeprägten prozyklischen Produktivitätsschwankungen. Dieser Umstand ist indes nicht unmittelbar mit dem Phänomen der Arbeitskräftehortung im Konjunkturabschwung, Kurzarbeit und sonstigen Arbeitszeitreaktionen gleichzusetzen; die relativ hohe Flexibilität der Reallöhne im allgemeinen und die weniger konjunkturanfällige Beschäftigungsexpansion in den privaten und öffentlichen Dienstleistungen im speziellen haben ebenfalls in beträchtlichem Maße zur zyklischen Stabilisierung der Beschäftigung beigetragen.

Das bemerkenswerteste Ergebnis ist aber zweifellos, daß Österreich (gemeinsam mit der Schweiz) von allen OECD-Ländern die höchste Reagibilität des Arbeitskräfteangebots auf zyklische Beschäftigungsschwankungen aufweist. Das hohe Ausmaß prozyklischer Arbeitskräfteangebotsreaktionen dämpft damit im Konjunkturabschwung den Anstieg der Arbeitslosigkeit, allerdings kommt es aber auch im Konjunkturaufschwung zu keinem deutlichen Abbau der Arbeitslosigkeit.

Die überaus stark ausgeprägten zyklischen Schwankungen des Arbeitskräfteangebots bewirken in konjunkturell schlechten Zeiten eine zumindest temporäre Entlastung bei der Arbeitslosigkeit; langfristig gesehen geht von derart-

gen Reduktionen des Arbeitsangebots, selbst wenn sie, wie etwa im Fall von Frühpensionierungen, auf der individuellen Ebene als irreversibel angesehen werden können, aber vermutlich kein dauerhafter Entlastungseffekt für die Arbeitslosigkeit aus, da stets neue bzw. wiedereintretende Arbeitsanbieter aktiviert werden (müssen).

Tabelle 2

Konjunkturelle Reagibilität der Beschäftigung¹⁾

	1970/1993	1970/1984	1984/1993
Österreich	0,34	0,41	0,23
Finnland	0,64	0,49	0,74
Schweden	0,94	0,51	1,75

¹⁾ Beschäftigungsreaktion auf eine 1prozentige Abweichung vom Trendwachstum des BIP.

Tabelle 3

Konjunkturelle Reagibilität des Arbeitsangebots¹⁾

	1970/1993	1970/1984	1984/1993
Österreich	1,02	0,98	1,13
Finnland	0,31	0,59	0,16
Schweden	0,64	0,66	0,64

¹⁾ Arbeitsangebotsreaktion auf eine 1prozentige Abweichung vom Trendwachstum der Beschäftigung.

3.1. Exkurs: Die Rolle der ausländischen Arbeitskräfte

Die Schwankungen im Arbeitskräfteangebot sind in starkem Maße auch durch Veränderungen in der Zahl ausländischer Arbeitskräfte determiniert worden. Dies trifft z. B. sowohl für die deutlichen Reduktionen im Gefolge der Rezession zu Anfang der achtziger Jahre zu, wie auch für die massive Ausweitung des ausländischen Arbeitskräfteangebots 1989/1991.

Die rasante Erhöhung des Angebots an ausländischen Arbeitskräften zu Beginn der neunziger Jahre hat allerdings auch aufgezeigt, welche Spannungen und Verteilungskonsequenzen eine derart sprunghafte Angebotszunahme nach sich zieht: Nach einer Periode relativ schwachen Wachstums in den Jahren 1986/87 verzeichnete die österreichische Wirtschaft ab 1988 einen stürmischen Konjunkturaufschwung. Das reale Wirtschaftswachstum lag in der Periode 1988 bis 1990 bei rund 4% und 1991 immer noch bei fast 3%. Damit verbunden waren hohe Beschäftigungszuwächse. Die Zahl der unselbständig Beschäftigten erhöhte sich im Jahre 1989 um 1,8%, und in den Jahren 1990 sowie 1991 um jeweils 2,3%. Dabei wurde die Beschäftigungsexpansion in wesentlichem Maße von einer überproportionalen Steigerung der Ausländerbe-

schäftigung getragen. Dabei ist zu vermuten, daß sich gleichzeitig auch der Anteil der illegal beschäftigten Ausländer in Österreich erhöht hat.

Innerhalb dieser drei Jahre erhöhte sich der Anteil der ausländischen Arbeitskräfte an der Gesamtbeschäftigung von rund 5% auf 8,6%. Ungeachtet der kräftigen Expansion der Beschäftigung stieg allerdings auch die Anzahl der Arbeitslosen in den Jahren 1990 und 1991 um jeweils rund 11% an. Die Arbeitslosenquote (nach der in Österreich lange Zeit gebräuchlichen Definition) erhöhte sich von 5,0% (1989) auf 5,8% im Jahr 1991. Die Arbeitslosenquote der Ausländer lag mit 7,8% (1990) bzw. 7,1% (1991) deutlich über jener der Inländer (5,2% bzw. 5,7%). Unter den inländischen Erwerbstätigen war vor allem die Altersgruppe der über 50jährigen vermehrt von Arbeitslosigkeit betroffen. Die durchschnittliche Zahl der vorgemerkten Arbeitslosen im Alter von über 50 Jahren (Inländer und Ausländer) stieg von 20.149 (1989) auf 32.204 (1991).

Rein saldenmechanisch gesehen war eben die Ausweitung des Arbeitskräfteangebots, und zwar vorwiegend in Form eines starken Zustroms ausländischer Arbeitsanbieter, rascher vor sich gegangen als die Zunahme der Beschäftigungsmöglichkeiten. Der Arbeitskräftezustrom war indes nicht in erster Linie eine unmittelbare Folge der Ostöffnung; mehr als zwei Drittel der zusätzlichen Arbeitskräfte kamen aus den traditionellen Herkunftsländern von Gastarbeitern in Österreich, nämlich aus dem ehemaligen Jugoslawien und aus der Türkei; Arbeitsmigranten aus Tschechien, der Slowakei, Ungarn und Polen stellten hingegen nur rund ein Zehntel der zusätzlichen ausländischen Arbeitskräfte.

Tabelle 4

Beschäftigung und Arbeitslosigkeit 1988 bis 1996 (in 1.000)

	Unselbständig Beschäftigte		Arbeitslose	
	Inländer	Ausländer ¹⁾	Inländer	Ausländer ¹⁾
1988	2.659,6	150,9	148,6	10,0
1989	2.694,9	167,4	138,6	10,6
1990	2.711,1	217,6	147,4	18,4
1991	2.730,9	266,5	164,6	20,5
1992	2.781,9	273,9	171,1	22,0
1993	2.777,4	277,5	195,1	27,1
1994	2.779,7	291,0	189,5	25,4
1995	2.767,9	300,3	190,8	24,9
1996	2.746,9	300,4	202,9	27,6

¹⁾ inkl. EWR-Ausländer.
Quelle: Hauptverband

Die simultane Steigerung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit läßt zunächst vermuten, daß die massive Zunahme des Arbeitskräfteangebots nicht friktionslos in Form ausschließlich komplementärer Beschäftigungschancen absorbiert werden konnte, sondern auch relativ starke Substitutionsprozesse am Arbeitsmarkt zwischen verschiedenen Gruppen von Beschäftigten ausge-

löst hat. Unter dem Gesichtspunkt der Qualifikationsstruktur liegt dabei die Hypothese nahe, daß insbesondere ältere und weniger qualifizierte inländische bzw. integrierte ausländische Arbeitskräfte unter steigenden Konkurrenzdruck von seiten neu eingereister, „billigerer“ und meist jüngerer ausländischer Arbeitsanbieter geraten sind. Die dadurch ausgelöste Minderung individueller Erwerbchancen kann sowohl auf der Preis- wie auch auf der Mengenseite spezifischer Arbeitsmarktsegmente zum Ausdruck kommen und sich letztlich in erhöhter Arbeitslosigkeit niederschlagen.

Die Überprüfung der empirischen Relevanz derartiger Verdrängungsmechanismen am österreichischen Arbeitsmarkt kann mit Hilfe makroökonomischer Simulationsstudien, durch relativ hochaggregierte Gegenüberstellungen von Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitsdynamik bzw. durch Mikrodatenstudien vorgenommen werden. Die vorliegenden Modellsimulationen von IHS und WIFO erbringen quantitativ gestützte Befunde zu den gesamtwirtschaftlichen Absorptionsmechanismen des Arbeitskräfteangebotsschocks 1990/91. Diese zeigen, daß eine simultane Steigerung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit unter Bedingungen einer rapiden Ausweitung des Arbeitskräfteangebots keine Ausnahme darstellt, sondern eine Ausdrucksform gesamtwirtschaftlicher Anpassungsvorgänge bildet, die sich auch auf Lohnentwicklung, Produktivitätsniveau und die Einkommensverteilung erstrecken. Althaler et al. zeigen ergänzend, daß sich die Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung im Gefolge des Arbeitskräfteangebotsschocks in den einzelnen Wirtschaftsklassen recht unterschiedlich darstellte. Ihrer Studie zufolge führte die Beschäftigungsausweitung von ausländischen Arbeitskräften im exponierten Segment des Arbeitsmarktes zu einem Abbau von inländischen Arbeitskräften, der größte Beschäftigungszuwachs wurde hingegen im Dienstleistungssektor verzeichnet. Da es sich bei ersterem nach Auffassung der Autoren aufgrund von hohen Qualifikationsanforderungen bzw. eingeschränkten Zugangsmöglichkeiten eher um ein geschlossenes Arbeitsmarktsegment handelt, fanden substitutive Prozesse in der Beschäftigtenstruktur nach dieser Analyse hauptsächlich zwischen Inländern statt. Winter – Ebmer und Zweimüller übertragen amerikanische Untersuchungen auf Österreich und finden keinen generell negativen Einfluß des Ausländeranteils auf die Entlohnung von jungen österreichischen Arbeitern. Die Entwicklung der Einkommen in Zusammenhang mit der erhöhten Ausländerbeschäftigung hängt hingegen von der Mobilität der jungen einheimischen Arbeiter ab. Während für Arbeitskräfte ohne Betriebswechsel geringere Lohnzuwächse festgestellt wurden, gehen nach ihrer Analyse für Jobwechsler – unter der Voraussetzung eines entsprechenden Arbeitsangebots – keine bzw. sogar positive Effekte von der Erhöhung des ausländischen Beschäftigungsanteils aus.

Jede rein saldenmechanische Gegenüberstellung von Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitsentwicklung erlaubt indes keine präzisen Schlußfolgerungen hinsichtlich der zugrundeliegenden Fluktuationsprozesse auf betrieblicher Ebene, da sie letztlich nur eine Art „Endergebnis“ der dynamischen Reallokation von Arbeitsplätzen und Arbeitskräften beschreiben und interpretieren kann. Eine IHS-Studie untersuchte daher diese Fluktuationsprozesse auf einem weit disaggregierteren Niveau, nämlich auf der Ebene individueller Betriebe.

Die empirischen Resultate liefern in der Tat einige Evidenz für partielle Ersetzungsprozesse im Beschäftigungssystem in diesem Zeitraum, von denen in erster Linie schon länger ansässige Gastarbeiter, in geringerem Umfang aber auch – in der Regel gering qualifizierte – Inländer betroffen gewesen sind. So waren z. B. rund 14% der Beschäftigten der Stichprobenpopulation im Untersuchungszeitraum 1989/1991 in Firmen tätig, in denen bei steigender Ausländerbeschäftigung die Inländerbeschäftigung reduziert wurde. Die Studie demonstriert indes auch klar, wie sehr diese Substitutionsprozesse in die generell hohe Fluktuationsdynamik am Arbeitsmarkt eingebettet sind, was eine eindeutige Identifikation von direkten Verdrängungsprozessen nahezu unmöglich macht. Eine grobe Hochrechnung der Befunde auf Firmenebene ließe jedenfalls vermuten, daß die zusätzliche Ausländerbeschäftigung in der Periode 1989/1991 zu etwa 25% mit zumindest temporären Substitutionsprozessen verknüpft war. Aus den geschilderten Befunden läßt sich daher die Schlußfolgerung ziehen, daß eine mittelfristige Verstetigung in der Entwicklung des ausländischen Arbeitskräfteangebots angestrebt werden sollte, um kurzfristig schmerzhaftige Anpassungsreaktionen am Arbeitsmarkt zu minimieren.

3.2. Auswirkungen der Integration auf den Arbeitsmarkt

3.2.1. Ostöffnung

Der Rückgang der Industriebeschäftigung und der Anstieg der Arbeitslosigkeit werden in der öffentlichen Diskussion oft mit der weltwirtschaftlichen Integration und der Liberalisierung in Zusammenhang gebracht. An einer Reihe von Einzelbeispielen wird erhärtet, daß Produktionsstätten aus Kostengründen nach Osteuropa oder in andere Länder verlagert werden. Dabei werden die Gefahren der Ostöffnung für die Arbeitsplätze in Österreich meist übertrieben, weil die Gesamtheit des wirtschaftlichen Prozesses vernachlässigt wird.

Die Ostöffnung hat der österreichischen Wirtschaft bisher per Saldo eindeutig Vorteile gebracht. Die Handelsbilanz Österreichs mit den Oststaaten hat sich seit der Ostöffnung spürbar verbessert (um mehr als 10 Mrd. S), woraus sich positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte ableiten lassen. Die Beschäftigung in Österreich hat sich dadurch erhöht, selbst wenn überwiegend arbeitsintensive Produktionen verlagert wurden.

Aufgrund des Preisdruckes haben sich allerdings auch nicht meßbare strukturelle Arbeitsmarktprobleme verfestigt. Zusätzlich ergibt sich für Österreich, ob seiner geographischen Nähe, auch das Problem des Kaufkraftabflusses, welches ebenfalls negative Auswirkungen auch auf die Beschäftigung insbesondere im grenznahen Bereich mit sich bringt. Der Gesamteffekt der Ostöffnung auf die Beschäftigung in Österreich ist daher nicht exakt zu quantifizieren, aber weniger negativ als in der Öffentlichkeit meist gesehen.

In der Phase der Liberalisierung des Handels mit sensiblen Produkten – im Rahmen der Europaabkommen – wird der Arbeitsmarkt vor zunehmende strukturelle Probleme gestellt. Gesamtwirtschaftlich gesehen stehen dem jedoch positive Auswirkungen gegenüber, die aus dem durch die Liberalisierung

begünstigten Wirtschaftsaufschwung in Osteuropa resultieren. Diese Vorteile werden freilich eher den qualifizierteren österreichischen Arbeitskräften zugute kommen, die unqualifizierten sind die (zumindest relativen) Verlierer der Ost-West-Integration, wie sich auch derzeit bereits im Zuge der zunehmenden Auslagerungen zeigt.

Ein möglicher EU-Beitritt einiger östlicher Nachbarstaaten würde – neben allgemein positiven wirtschaftlichen Effekten – vor allem Auswirkungen in folgenden Bereichen haben: höhere Nettozahlungen an die EU (für GAP und Strukturfonds), Probleme für die heimische Landwirtschaft und verstärkter Ausländerzustrom aus Osteuropa (insbesondere in Form von Pendlern und Dienstleistungserbringung über die Grenze). Ein EU-Beitritt östlicher Nachbarstaaten würde damit das Problem einer freien Zuwanderung aus Osteuropa aufwerfen. Ein völlig freier Arbeitsmarkt (Pendlerströme und Personenverkehr) würde vor allem jene Regionen nahe der Ostgrenze treffen, die jetzt schon unter hoher Arbeitslosigkeit leiden. Ähnliches gilt für den Bereich der grenzüberschreitenden Dienstleistungen. Die Sozialpartner betonen daher die Notwendigkeit für eine nur schrittweise Realisierung der Freizügigkeit mit relativ langen Übergangsfristen und allfällige Schutzklauseln im Falle des Beitritts der MOEL vor allem im Sinne der „nicht qualifizierbaren Unqualifizierten“. Unter den derzeitigen Bedingungen erscheint jedenfalls in absehbarer Zeit der freie Zugang zum österreichischen Arbeits- und Dienstleistungsmarkt durch Bürger der MOEL nicht realisierbar.

3.2.2. *Wirtschafts- und Währungsunion*

Die zeitgerechte Verwirklichung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion hat für Österreich hohe Priorität. Der Wegfall der Wechselkurschwankungen in Europa verringert nicht nur die Unsicherheiten für Investoren, sondern schützt Österreich auch vor weiteren Abwertungen wichtiger europäischer Handelspartner, die sich auch nachteilig auf die Beschäftigungssituation in Österreich auswirken (insbes. Industrie, Fremdenverkehr). Allerdings ist auch im Zuge der nicht zuletzt zur Verwirklichung der WWU europaweit notwendigen Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung auf Beschäftigungseffekte und soziale Verträglichkeit zu achten. Im Sinne gesamtwirtschaftlicher Überlegungen und des gesellschaftlichen Zusammenhalts muß deshalb bei der Realisierung der WWU ein ausgewogenes Verhältnis zwischen monetären und realen Zielen (Wachstum, Beschäftigung) hergestellt werden.

Für die Wettbewerbsposition innerhalb Europas spielen die Lohnstückkosten gemeinsam mit den Wechselkursen eine entscheidende Rolle. Die durch die Abwertungen wichtiger Handelspartner verursachte Verschlechterung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit kann vor allem dadurch wieder wettgemacht werden, daß die Produktivität rascher und die Arbeitskosten schwächer als in den Abwertungsländern steigen. Die nationale Einkommens- und Lohnpolitik muß daher auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit Rücksicht nehmen, wobei die Bedeutung der Lohnpolitik im Zuge der zunehmenden internationalen Verflechtung und des Wegfalles des Instrumentes der Wechselkurspolitik

innerhalb der WWU zunimmt. Es ist zu erwarten, daß Österreich hier seine Vorteile aus der Konsenspolitik der Sozialpartner und den Erfahrungen als Hartwährungsland weiter ausspielen kann.

Die Übergangsphase nach der Verwirklichung der WWU wird jedoch auch erhebliche Umstellungsschwierigkeiten verursachen. Zum einen fallen die Kosten der Umstellung von Schilling auf Euro an, zum anderen wird ein beträchtlicher Teil der Bankangestellten, die bisher mit dem Devisengeschäft beschäftigt sind, keine Beschäftigung mehr finden.

4. Arbeitsmarktdynamik und die Heterogenität der Arbeitslosigkeit

Die bislang geschilderten Befunde zur zyklischen Sensitivität des Arbeitsmarktgeschehens geben allerdings nur ein unvollständiges Bild der dahinterliegenden Arbeitsmarktdynamik. Denn die Brutto-Reallokation sowohl von Arbeitsplätzen als auch von Arbeitskräften ist weit höher, als es in den jeweiligen Bestandsveränderungen zum Ausdruck kommt. Nach Schätzungen des Instituts für Höhere Studien gehen selbst bei per Saldo unveränderter Gesamtbeschäftigung pro Jahr mehr als 100.000 Arbeitsplätze in schrumpfenden Betrieben bzw. durch Stilllegungen verloren. Das Schwergewicht der Arbeitsplatz-Reallokation entfällt dabei übrigens auf Bewegungen innerhalb der einzelnen Wirtschaftsklassen, während Verschiebungen der sektoralen Beschäftigungsstruktur nur für etwa ein Drittel des jährlichen Arbeitsplatz-Umschlag verantwortlich zeichnen.

Weit höher noch als das Ausmaß des Arbeitsplatz-Umschlags ist klarerweise jenes des Beschäftigungsumschlags, da sich die Arbeitskräfte ja vorwiegend zwischen bestehenden Arbeitsplätzen bewegen. Unter Einrechnung kurzfristiger An- und Abmeldungen, saisonaler Fluktuationen, Ferialjobs usw. werden in Österreich gegenwärtig pro Jahr vermutlich jeweils etwa 1 Mill. Beschäftigungsverhältnisse aufgelöst bzw. neu eingegangen. Erst vor diesem Hintergrund wird auch die enorme Zugangs- und Abgangsdynamik im österreichischen Arbeitslosenbestand verständlich, wie sie sich in einer Zahl von über 650.000 Personen, die im Jahr 1994 von Arbeitslosigkeit betroffen waren, manifestiert.

Bemerkenswert ist allerdings die parallele Entwicklung von Zugangs- und Abgangsraten im Konjunkturverlauf. Während die antizyklische Bewegung der Zugänge in die Arbeitslosigkeit a priori Erwartungen entspricht, mag es doch überraschend erscheinen, daß auch die Abgangsraten aus der Arbeitslosigkeit im Konjunkturabschwung ansteigen. Dies deutet darauf hin, daß die höhere Arbeitslosigkeit in konjunkturell ungünstigen Zeiten auch mit verstärkten Ersetzungsprozessen im Beschäftigungssystem einhergeht. Dieser Mechanismus verschärft damit die zunehmende Strukturierung des Arbeitslosenbestandes in Richtung steigender Anteile von Personen mit relativ geringen Wiederbeschäftigungschancen.

Die Struktur der Arbeitslosigkeit zeigt insgesamt ein recht heterogenes Bild, so daß sich einfache monokausale Erklärungsmuster und eindimensionale Problembekämpfungsstrategien eindeutig als unzulänglich erweisen. Folgt