
Arbeitsmarkt: Angebotsschock oder Nachfragesog?

Bestimmungsgründe der Dynamik des österreichischen Arbeitsmarktes¹

**Karl Althaler
Wilfried Altzinger
Ernst Fehr
Thomas Grandner
Markus Marterbauer**

Der österreichische Arbeitsmarkt ist in den letzten Jahren durch eine ungewohnte und für vielfältige politische Aufregung sorgende Entwicklung gekennzeichnet: Hohe Raten des Wirtschafts- und Beschäftigungswachstums gehen mit steigender Arbeitslosigkeit einher. Die breite Öffentlichkeit hat dafür schnell eine einfache Erklärung präsentiert bekommen: Der durch die „Ostöffnung“ bedingte Arbeitsangebotsschock sei für dieses Phänomen verantwortlich.

Österreich hat sich hinsichtlich des Vollbeschäftigungsziels mehr als ein Jahrzehnt lang erfolgreich von der internationalen Entwicklung abkoppeln können. Wer das in den letzten Jahren auch hierzulande wieder in den Vordergrund tretende Problem der Arbeitslosigkeit bekämpfen will, kann sich aber nicht mit einfachen Erklärungsmustern zufrieden geben, sondern muß nach tieferliegenden Ursachen und Zusammenhängen suchen.

Der vorliegende Beitrag versucht, die spezifischen Relationen zwischen überdurchschnittlichem Wirtschaftswachstum, hohen Beschäftigungssteigerungen, steigender Arbeitslosigkeit und rascher Zunahme der Ausländerbeschäftigung in theoretischer und empirischer Hinsicht für den österreichischen Arbeitsmarkt der Jahre 1990/1991 zu durchleuchten.

1. Die Arbeitsmarkteffekte von Angebots- und Nachfrageschocks

In diesem Abschnitt diskutieren wir die Auswirkungen von realen Angebots- und Nachfrageschocks auf Reallöhne und Beschäftigung (Arbeitslosigkeit) im Rahmen der derzeit vorherrschenden Arbeitsmarktmodelle. Der von uns unterstellte prototypische Angebotschock ist die Erhöhung des Arbeitsangebotes. Der Nachfrageschock sei stets eine Erhöhung der realen (Export)Güternachfrage; diese erhöht die im Ausland erzielbaren Preise für inländische Produkte und geht mit einer Rechtsverschiebung der Arbeitsnachfragekurve einher.

1.1 Schocks bei Modellen mit Anreizlöhnen

Es gibt verschiedene Varianten der Theorie der Anreizlöhne. Aus Platzgründen und weil sie am bekanntesten ist, gehen wir hier nur auf die Arbeitsleistungsvariante (Fehr 1984, 1986, Shapiro und Stiglitz 1984) ein. In dieser Variante verwenden die Unternehmen den Lohnsatz w dazu, die Arbeiter zu einer höheren Arbeitsleistung anzuspornen. Die Firmen sind unvollkommen über die Quantität und Qualität der Arbeitsleistung informiert, wodurch für die Arbeiter ein Anreiz entsteht, die Quantität und Qualität unangenehmer Arbeiten zu senken. Indem die Firmen einen Lohnsatz bezahlen, der über dem *erwarteten* Einkommensniveau *im Falle einer Kündigung* (= Alternativeinkommensniveau) liegt, entsteht dem Arbeiter bei einer Kündigung ein Einkommensverlust. Um das Risiko einer Kündigung zu verringern, wird er seine Arbeitsleistung erhöhen. Löhne über dem Alternativeinkommensniveau sind aber nicht kompatibel mit Markträumung, d. h. es herrscht Arbeitslosigkeit.

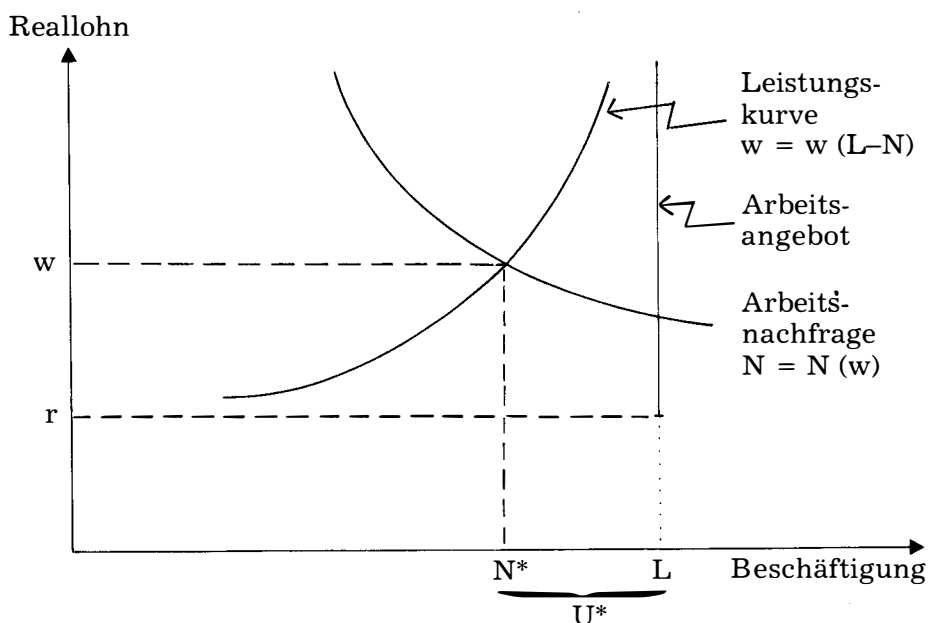
In der einfachsten Variante dieses Modells haben die Arbeiter bloß die diskrete Wahl zwischen einer Arbeitsleistung (e) von Null und $e > 0$. In diesem von Shapiro und Stiglitz (1984) behandelten Fall (für Modelle mit e als einer kontinuierlichen Variablen siehe Fehr 1984, 1986) läßt sich das Arbeitsmarktgleichgewicht besonders einfach darstellen. Es existiert eine sogenannte Leistungskurve $w = w(U)$ (U = Arbeitslosigkeit) mit $w' < 0$, die den Lohnsatz w als steigende Funktion des aggregierten Beschäftigungsniveaus N bzw. als fallende Funktion des Niveaus der Arbeitslosigkeit $U = L - N$ abbildet (L = Angebot an Arbeitskräften = konstant; siehe Abbildung 1)².

Oberhalb und auf der Kurve ist e positiv, unterhalb der Kurve ist e Null. Arbeitsmarktgleichgewichte mit positiver Beschäftigung existieren daher nur auf oder oberhalb dieser Kurve. Warum steigt w mit N ? Weil bei steigendem N die Arbeitslosigkeit sinkt und ein gekündigter Arbeiter im Schnitt weniger lang arbeitslos sein wird. Dadurch steigt das Alternativeinkommensniveau, und die Firmen sind gezwungen, um eine positive Arbeitsleistung zu generieren, höhere Löhne zu bezahlen.

Das Arbeitsmarktgleichgewicht ist durch den Schnittpunkt der Leistungskurve $w = w(U)$ und der Arbeitsnachfragekurve $N = N(w)$ gege-

Abbildung 1

Gleichgewicht im Anreizlohnmodell



ben. Es herrscht Arbeitslosigkeit im Ausmaß von $U = L - N$. Was passiert nun, wenn das Arbeitsangebot (z. B. durch ausländische Arbeitskräfte) ansteigt? Die L -Vertikale und die Leistungskurve verschieben sich nach rechts. Durch das zusätzliche Angebot steigt die Anzahl der Arbeitslosen zunächst, wodurch die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit eines gekündigten Arbeiter zu- und sein Alternativeinkommensniveau abnimmt. Er ist somit bereit, auch zu einem niedrigeren w eine positive Leistung zu erbringen. Dies verschiebt die Leistungskurve nach unten. Die Firmen sind in der Lage, die Löhne zu senken, wodurch der anfängliche Anstieg der Arbeitslosigkeit gedämpft wird. Im neuen Gleichgewicht herrschen somit niedrigere Löhne, eine höhere Beschäftigung und eine höhere Arbeitslosigkeit vor, da nicht alle zusätzlich in den Markt eintretenden Arbeiter eine Stelle erhalten.

Wenn die reale Güternachfrage zunimmt, fragen die Unternehmen zu jedem gegebenen Reallohn eine höhere Beschäftigungsmenge nach, d. h. die Arbeitsnachfragekurve verschiebt sich nach rechts. Die Leistungskurve bleibt hingegen in ihrer alten Lage. Dadurch steigen w und N , während die Arbeitslosigkeit sinkt.

1.2 Schocks bei betrieblichen Lohnverhandlungen

Modelle mit betrieblichen Lohnverhandlungen wurden u. a. von Fehr (1989 und 1990) und Layard und Nickell (1990) entwickelt. An die Stel-

le der Leistungskurve tritt in diesen Modellen die Kurve der durchsetzbaren Reallöhne. Wie bei der Leistungskurve steigt entlang der Kurve der durchsetzbaren Reallöhne der Reallohn w mit steigendem N bzw. sinkt mit steigendem $U = L - N$: $w = w(U)$, $w' < 0$. Darin kommt die Tatsache zum Ausdruck, daß die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer und mithin der durchsetzbare Lohnsatz in betrieblichen Lohnverhandlungen umso kleiner ist, je größer das Ausmaß der Arbeitslosigkeit. Mit steigender Arbeitslosigkeit ist der Einkommensverlust im Falle einer Kündigung größer, die Angst um den Arbeitsplatz nimmt zu und die Bereitschaft, Lohnkonflikte einzugehen, sinkt.

Graphisch läßt sich die Bestimmung des Gleichgewichts wie im Modell mit Anreizlöhnen darstellen. Man muß nur die Kurve $w = w(N)$ uminterpretieren. Eine Erhöhung des Arbeitsangebots hat dieselbe qualitative Wirkung wie im Anreizlohnmodell. Die L-Vertikale verschiebt sich nach rechts; die anfängliche Zunahme der Arbeitslosigkeit schwächt die Verhandlungsmacht der Arbeiter und erlaubt bei jedem gegebenen Beschäftigungsniveau nur mehr die Durchsetzung eines geringen Lohnsatzes: die Kurve der durchsetzbaren Löhne verschiebt sich nach unten. Als Folge davon sinken die Reallöhne, steigt die Beschäftigung und wird der anfängliche Anstieg der Arbeitslosigkeit teilweise wieder abgebaut. Ein Anstieg der realen Güternachfrage hat ebenfalls dieselbe qualitative Wirkung wie im Anreizlohnmodell. Die Rechtsverschiebung der Arbeitsnachfragekurve (bei gegebener Lage der Kurve der durchsetzbaren Reallöhne) bewirkt eine Erhöhung von Reallohn und Beschäftigung und senkt die Arbeitslosigkeit.

1.3 Schocks bei zentralen Branchenverhandlungen (mit Lohndiskriminierung)

Es gehört zu den "stylized facts" der Arbeitsmarktforschung, daß Gewerkschaften realloohnerhöhend wirken. Die empirischen Daten sprechen in dieser Hinsicht eine eindeutige Sprache. Bei gegebener Arbeitsnachfragekurve wirkt eine Realloohnerhöhung stets beschäftigungssenkend. Deshalb wird den Gewerkschaften oft vorgeworfen, nur die Interessen der beschäftigten Arbeitnehmer, nicht aber die Interessen der Arbeitslosen zu vertreten. Diese Kritik übersieht jedoch, daß es auch empirische Indizien dafür gibt (Freeman und Medoff 1984), daß Gewerkschaften, gerade weil sie die (nichtmonetären) Interessen der Arbeitnehmer im Produktionsprozeß vertreten, zu einem Anstieg der Arbeitsproduktivität beitragen. Dies läßt sich damit begründen, daß die Gewerkschaften zu einer Erhöhung der Arbeitszufriedenheit beitragen und dadurch sowohl die individuelle Produktivität steigt als auch die Fluktuationsrate der Arbeitnehmer sinkt. Durch letzteres sinken im weiteren auch die Anlern- und Ausbildungskosten, sodaß die Nettoproduktivität zunimmt. Dies resultiert – im Vergleich zu einer Situation ohne Gewerkschaften – in einer Rechtsverschiebung der Arbeitsnachfragekurve und

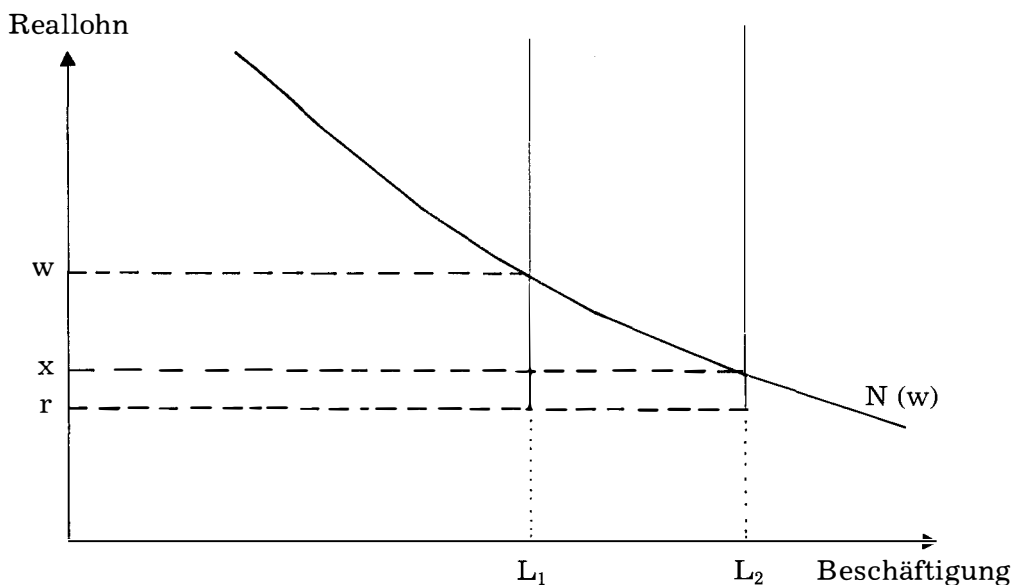
impliziert, daß die Existenz von Gewerkschaften sowohl höhere Löhne als auch eine höhere Beschäftigung hervorrufen kann.

In diesem Abschnitt gehen wir davon aus, daß der Istlohn in zentralen Branchenverhandlungen und nicht durch Betriebsvereinbarungen festgelegt wird. In diesem Fall wirkt die Arbeitsmarktlage nicht unmittelbar auf die Macht der Gewerkschaften im Lohnverhandlungsprozeß ein. Es ist ja gerade ein Ziel der Gewerkschaftsbewegung, den Einfluß der Arbeitsmarktlage durch die Bildung von überbetrieblichen Gewerkschaften auszuschalten. Es existiert deshalb auch keine Kurve der durchsetzbaren Reallöhne, bei der ja die Abhängigkeit der Gewerkschaftsmacht von der Arbeitsmarktlage zum Ausdruck kommt.

Wir betrachten nun folgendes Gedankenexperiment. Im Ausgangsgleichgewicht herrsche beim ausgehandelten Lohnsatz w Vollbeschäftigung bei einem Arbeitsangebot von L_1 . Nach dem Lohnabschluß erhöht sich das Arbeitsangebot auf L_2 (Die L -Vertikale verschiebt sich nach rechts in Abb. 2). Wenn die Firmen den zusätzlichen Arbeitnehmern den ausgehandelten Lohnsatz w bezahlen müssen, kommt es zu keinen Neueinstellungen. Wenn die Gewerkschaften jedoch eine Diskriminierung von Arbeitnehmern zulassen, d. h. wenn es den Firmen erlaubt ist, zusätzliche Arbeiter zu einem niedrigeren Lohn einzustellen (z. B. zum markträumenden Lohn x in Abb. 2), finden die Neuen eine Stelle. Lohndiskriminierung dieser Art beschwört zwar die Gefahr herauf, daß teure Arbeitskräfte letztlich durch billige ersetzt werden, doch ob es auch tatsächlich zu diesem Substitutionsprozeß kommt, hängt von der Stärke der Gewerkschaften ab.

Abbildung 2

Gleichgewicht mit Lohndiskriminierung



Ob derartige Diskriminierungsprozesse gewerkschaftsintern legitimiert werden können, hängt davon ab, ob es sich bei den neuen Arbeitsanbietern um kulturell bereits diskriminierte Gruppen (z. B. Frauen oder ausländische Arbeitskräfte) handelt. Außerdem stellt sich die Frage, wie die Ausschaltung der Substitutionskonkurrenz zwischen alten und neuen Arbeitern auf der Betriebs- bzw. Unternehmensebene konkret durchgesetzt und überwacht wird. Dazu bedarf es sicherlich der Einbindung der Betriebsräte in diese gewerkschaftliche Strategie.

Klarerweise wird eine Erhöhung der realen Güternachfrage (und damit eine Rechtsverschiebung der Arbeitsnachfragekurve) lediglich die Reallöhne in die Höhe treiben, wenn im Ausgangszustand bereits Vollbeschäftigung herrscht. Sie erzeugt aber gleichzeitig bei den Unternehmen den starken Anreiz, höhere Gastarbeiterkontingente zu erhalten, um die gestiegene Arbeitsnachfrage zu befriedigen.

1.4 Schocks auf einem Konkurrenzarbeitsmarkt

Die Auswirkungen von Schocks auf einen Konkurrenzarbeitsmarkt sind bestens bekannt. Das Arbeitsmarktgleichgewicht befindet sich auf einem Konkurrenzmarkt beim Schnittpunkt von Nachfrage- und Angebotskurve. Zusätzliche Arbeitsanbieter finden immer einen Arbeitsplatz, da die Firmen die gestiegene Konkurrenz um knappe Arbeitsplätze zu Lohnsenkungen benützen können. Alle Arbeitnehmer erhalten im neuen Gleichgewicht einen geringeren Lohnsatz. Erhöhungen der Güternachfrage machen hingegen das knappe Gut Arbeitskraft begehrter und erzeugen Reallohnsteigerungen.

1.5 Schocks am Arbeitsmarkt – Ergebnisse der Theorie

Das Vertrauen in die Aussagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre ist umso begründeter, je stärker die Prognosen konkurrierender theoretischer Ansätze übereinstimmen. Bei der Analyse der Auswirkungen von realen Güternachfrageschocks weisen alle diskutierten theoretischen Modelle in dieselbe Richtung: Die Reallöhne steigen und, sofern es unfreiwillig arbeitslose Arbeiter gibt, steigt auch die Beschäftigung. Im Hinblick auf eine Zunahme des Arbeitsangebots ist das Bild nicht ganz so einheitlich. Wenn keine Lohndiskriminierung möglich ist, kommt es – mit Ausnahme des Modells mit zentralen Branchenverhandlungen – zu Reallohnsenkungen für alle Arbeitnehmer desjenigen Marktsegments, in das die zusätzlichen Arbeitsanbieter einströmen. Dadurch steigt die Beschäftigung in diesem Segment. Sofern die Istlöhne durch zentrale Branchenverhandlungen bestimmt werden, ist allerdings mit keiner Lohn- und Beschäftigungsreaktion zu rechnen. Die Existenz von starken Gewerkschaften (Betriebsräten) und von kulturell diskriminierten Gruppen eröffnet hingegen die Möglichkeit von Lohndiskriminierungen. Neue – kulturell bereits diskriminierte – Arbeitsanbieter können zu einem geringeren Lohnsatz beschäftigt werden, ohne daß dadurch eine Substitutionskonkurrenz mit den „alten“ Arbeitskräften ausgelöst wird.

2. Gesamtwirtschaftliche Entwicklung und ihre Entsprechungen am Arbeitsmarkt

In diesem Abschnitt diskutieren wir die konjunkturellen Rahmenbedingungen und die Entwicklungen am Arbeitsmarkt in den Jahren 1990 und 1991. Neben einer ausgesprochen günstigen Konjunktur ist besonders das kräftige Wachstum des Arbeitskräfteangebots bemerkenswert. Mit Hilfe der theoretischen Aussagen aus Abschnitt 2 versuchen wir nun, die aktuellen Entwicklungen zu analysieren.

2.1 Hochkonjunktur und Lohnentwicklung

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung verlief 1990 äußerst positiv. Mit einem realen Wirtschaftswachstum von 4,5 Prozent konnte der Wachstumsvorsprung gegenüber Westeuropa auf 1,5 Prozentpunkte ausgebaut werden. Ermöglicht wurden die hohen Produktionssteigerungen durch einen deutlich gestiegenen Angebotsspielraum in Folge der regen Investitionstätigkeit (die Industrieinvestitionen stiegen gegenüber 1989 um 18 Prozent) und durch das Ansteigen des Arbeitskräftepotentials (das Wachstum der Zahl der unselbständig Erwerbstätigen betrug gegenüber 1989 2,3 Prozent).

In der Industrie stieg die Produktion 1990 um 8,5 Prozent, wobei die Vorleistungen für die Nahrungs- und Genußmittelbranchen und für die Technische Verarbeitung, sowie die Ausrüstungsinvestitionen und die langlebigen Konsumgüter überdurchschnittliche Wachstumssteigerungen aufweisen konnten (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1

Wirtschaftliche Entwicklung

	1988	1989	1990	90/I	90/II	90/III	90/IV	91/I
INDUSTRIE								
Produktion	+6,0	+6,5	+8,5	+10,2	+9,7	+7,8	+7,3	+2,3
Unselbst. Beschäftigte	-2,0	+0,7	+1,6	+1,8	+1,9	+1,7	+0,9	+0,2
BAUWIRTSCHAFT								
Prod.-Wert (nom.)	+6,7	+3,6	+9,9	+5,5	+10,1	+12,1	+10,0	+1,3
Unselbst. Beschäftigte	+1,8	+1,8	+3,8	+2,9	+2,7	+3,6	+5,8	+2,8
HANDEL								
Einzelhandelsumsatz real	+3,8	+3,2	+4,5	+5,4	+4,9	+4,0	+3,9	+6,1
Großhandelsumsatz real	+10,0	+7,2	+2,2	+1,6	+2,6	+3,2	+1,5	+8,8
EXPORT								
nominell	+11,9	+12,0	+8,9	+11,2	+6,9	+6,5	+9,9	+1,2
BRD/Deutschland bis 90/I ab 90/II	+11,7	+10,0	+13,4	+14,2	+10,6	+11,7	+19,0	+9,7

Quelle: Wifo-Datenbank

Besonders hohe Zuwachsraten in den Produktionswerten kann die Bauwirtschaft verbuchen. Sie befindet sich seit dem Frühjahr 1990 in einer absoluten Hochkonjunktur. Das hohe Wachstum des Jahres 1990 von nominell 9,9 Prozent setzt sich auch im Jahr 1991 fort. Das Produktionswachstum schlägt sich hier auch deutlich in den laufend steigenden Beschäftigungszahlen nieder (1990 +3,8 Prozent; 1990/IV +5,8 Prozent; 1991/I +2,8 Prozent). Gerade im Baugewerbe läßt sich ohne Zweifel feststellen, daß das reichliche Angebot an ausländischen, unqualifizierten Arbeitskräften die Produktionsausweitungen erst ermöglicht, Engpässe vermieden und zum raschen Wachstum beigetragen hat.

Das Wirksamwerden der Steuerreform 1989 und die zum Teil deutlichen realen Lohnerhöhungen ließen auch die Einzelhandelsumsätze relativ stark ansteigen, das reale Wachstum lag 1990 bei 4,5 Prozent, wobei vom Wachstum dauerhafter Konsumgüter besonders starke Impulse ausgingen. Etwas geringer ist das Wachstum der Großhandelsumsätze.

Das Hauptelement der deutlichen Nachfragesteigerungen war für 1990 die enorm wachsende Exportnachfrage aus Deutschland. Betrug das nominelle Wachstum der Gesamtexporte 1990 8,9 Prozent, so stiegen die Exporte in das vereinigte Deutschland um 13,4 Prozent, wobei die Zuwächse gegen Jahresende überproportional waren (90/IV+19,0 Prozent). Das Wachstum der Exporte in alle anderen Länder betrug im 4. Quartal ca. 5 Prozent, worin sich die deutliche Konjunkturabschwächung in Großbritannien, der Schweiz und in den skandinavischen Ländern niederschlägt. Für 1991 wird mit einer Abschwächung der Hochkonjunktur gerechnet, das reale Wachstum bleibt aber immer noch auf relativ hohem Niveau und wird sich infolge des Nachfragerückgangs in Deutschland (ausgelöst durch das hohe Zinsniveau und die Steuererhöhungen) mehr auf den privaten Konsum und die nach wie vor boomende Bauwirtschaft verlegen.

Aufgrund der in Abschnitt 2 angestellten theoretischen Überlegungen würde man erwarten, daß ein derartig starker Anstieg des Wachstums und der Exportnachfrage auch zu höheren Nominal- und Reallöhnen führt. Die steigende Nachfrage und die damit verbundene höhere Nachfrage nach Beschäftigten schlägt sich auch deutlich in der Tariflohnentwicklung nieder, allerdings mit einer – erwartbaren – Verzögerung. Die Tariflöhne erhöhten sich 1990 um 5,6 Prozent gegenüber 3,9 Prozent 1989. Dabei fällt auf, daß das Wachstum der Kollektivvertragserhöhungen über die Monate hinweg deutlich zunimmt. Betrug die Tariflohnindexsteigerung im Jänner 1990 gegenüber Jänner 1989 noch +4,4 Prozent, so beträgt der Vergleichswert im Juli +5,9 Prozent und im Jänner 1991 mit dem Inkrafttreten neuer Kollektivverträge gar +7,2 Prozent. Das ist die höchste Tariflohnsteigerung seit 1982. In den folgenden Monaten ergibt sich eine Stabilisierung auf hohem Niveau (Mai 1991 +6,7 Prozent).

Die durchschnittlichen Steigerungen des Tariflohnindex unterscheiden sich dabei relativ stark zwischen den Wirtschaftsklassen (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2**Entwicklung des Tariflohnindex nach Wirtschaftsklassen
(jeweils % Veränderung des Jahresdurchschnitts)**

	1989	1990
Energieversorgung	5,2%	6,8%
Bergbau, Steine- und Erdengewinnung, Stein- und Glasindustrie, Chemikalien	4,6%	6,7%
Nahrungs- und Genußmittelerzeugung	3,4%	5,1%
Textil- und Bekleidungserzeugung	3,3%	4,8%
Erzeugung und Verarbeitung von Metallen und Bauwesen	4,3%	6,9%
Beherbergungs- und Gaststättenwesen	3,6%	5,9%
Reinigung	3,8%	5,3%
Handel, Verkehr und Nachrichtenübermittlung	3,8%	5,4%
Geld- und Kreditwesen, Privatversicherung	3,6%	6,0%
Realitätenwesen, Rechts- und Wirtschaftsdienste	3,6%	3,9%
Kunst, Unterhaltung, Sport	2,6%	3,8%
Gesundheitswesen	2,8%	4,1%
Gebietskörperschaften, SV-Träger, Interessenvertretungen	3,9%	4,5%
Generalindex	3,9%	5,6%

Quelle: Österreichisches Statistisches Zentralamt

Besonders hohe Steigerungen gab es in den drei Bereichen Energieversorgung; Bergbau, Steine- und Erdengewinnung, Stein- und Glasindustrie, Chemikalien; Metalle, Bauwirtschaft. Vermutlich handelt es sich hierbei um Branchen mit großer Steigerung der Güternachfrage. Stark unterdurchschnittlich stiegen hingegen die Kollektivvertragslöhne in den Wirtschaftsklassen Realitätenwesen, Rechts- und Wirtschaftsdienste; Kunst, Unterhaltung, Sport; Gesundheitswesen, wobei diese Branchen vermutlich durch eine geringe Erhöhung der Nachfrage gekennzeichnet sind.

Die zum Teil sehr großen gewerkschaftlichen Erfolge in der Erhöhung der Kollektivvertragslöhne fanden allerdings nicht den vollen Niederschlag bei den Effektivlöhnen. Im Unterschied zu den Vorjahren lag 1990 zum ersten Mal wieder eine knapp negative Lohndrift vor.

Tabelle 3**Lohndrift**

	BAUWIRTSCHAFT		INDUSTRIE		GESAMTWIRTSCHAFT
	brutto	netto	brutto	netto	
1Q89	-2,7	-3,1	-0,4	0,3	0,1
2Q89	-0,3	-1,1	0,2	0,5	1,7
3Q89	-1,4	-1,4	0,3	0,8	1,3
4Q89	-1,3	-1,1	0,6	0,8	0,5
1Q90	1,4	1,3	2,4	0,8	0,7
2Q90	-1,2	-1,8	1,5	0,6	-0,8
3Q90	-1,5	-2,2	0,4	-0,6	0,5
4Q90	-1,2	-2,6	-0,5	-0,9	-0,3
1Q91	-1,2	-2,6	-2,0	-0,8	-0,1

Quelle: Wifo-Datenbank

Besonders deutlich und im Verlauf des Jahres zunehmend ist die negative Lohndrift im Bereich der Bauwirtschaft. Hier hat der Boom zu einer drastischen Erhöhung des Angebots an unqualifizierten ausländischen Arbeitskräften geführt, gleichzeitig wurden aber dadurch auch die Lohnzuwächse kräftig gedrückt.

Dieses Bild dürfte auch für die Gesamtwirtschaft von der Tendenz her typisch sein: Die hohen Produktionssteigerungen, die ihren Absatz vor allem aufgrund der deutschen Sonderkonjunktur und der dadurch ausgelösten Effekte im Inland fanden, bewirkten eine kräftige Erhöhung des Arbeitskräftepotentials. Gleichzeitig schlug sich dieser Boom zwar deutlich in den Tariflohnsteigerungen nieder, fand aber unterdurchschnittlichen Widerhall bei der Steigerung der Effektivverdienste. In dieses Bild paßt auch die relativ schwache Produktivitätsentwicklung, die durch den gemilderten Rationalisierungsdruck, infolge der Möglichkeit, billiges Personal einzustellen, erklärt werden könnte.

2.2 Die Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

In diesem Abschnitt gehen wir der Frage nach, wie sich der Zuwachs des in- und ausländischen Arbeitskräfteangebots in den einzelnen Bundesländern und Wirtschaftsklassen niedergeschlagen hat³.

2.2.1 Die Arbeitsmarktlage in den Bundesländern

Im Jahr 1990 stieg die Beschäftigung in Österreich um 2,3 Prozent an, gleichzeitig konnte jedoch die Arbeitslosigkeit nicht abgebaut werden, im Gegenteil, die Arbeitslosenrate wuchs in diesem Jahr erneut. Es

konnte also – wie im theoretischen Teil vorhergesagt – nur ein Teil des neuen Arbeitskräfteangebots beschäftigt werden.

Die inländischen Männer bilden die einzige Gruppe, bei der das Arbeitsangebot konstant blieb, während es bei den inländischen Frauen um 2 Prozent, bei den ausländischen Männern um 40 Prozent und bei den ausländischen Frauen um 21 Prozent anstieg.

Der Beschäftigungszuwachs erfolgte recht gleichmäßig über die Bundesländer verteilt. Nur das Burgenland wies ein etwas stärkeres Wachstum als der Bundesdurchschnitt auf, Kärnten und Wien blieben etwas zurück.

Die Bundesländer unterscheiden sich aber doch beachtlich bei der Zusammensetzung dieser neuen Beschäftigung.

Tabelle 4

**Quellen der Beschäftigungsveränderung
nach Bundesländern 1989/90 in Prozent**

	Veränderung der Beschäftigung		Quellen der Beschäftigungsveränderung			
	abs.	rel.	Angebot Inland	AL Inland	AL Ausland	Angebot Ausland
Burgenland	2.379	3,59%	42,2%	– 8,7%	–14,0%	80,5%
Kärnten	2.792	1,55%	47,2%	–10,0%	– 6,1%	68,9%
Niederösterreich	12.883	2,86%	48,7%	–14,6%	–16,0%	81,8%
Oberösterreich	13.455	2,80%	32,6%	–15,8%	–10,7%	93,9%
Salzburg	4.584	2,36%	29,2%	– 5,0%	– 3,9%	79,6%
Steiermark	8.925	2,29%	62,7%	– 6,6%	–14,5%	58,3%
Tirol	4.847	2,10%	30,9%	–10,8%	– 7,0%	86,9%
Vorarlberg	3.433	2,82%	30,1%	–11,9%	– 7,8%	89,6%
Wien	13.075	1,74%	19,3%	–19,8%	–13,1%	113,6%
Österreich	66.373	2,32%	37,6%	–13,3%	–11,7%	87,4%
Männer: Österreich	36.756	2,19%	2,8%	– 6,3%	–15,6%	119,0%
Frauen: Österreich	29.617	2,51%	80,8%	–22,0%	– 7,0%	48,2%

Quelle: BMAS

In Tabelle 4 wird die Bedeutung der Veränderung des Arbeitskräfteangebots und der Veränderung der Arbeitslosigkeit – getrennt nach In- und Ausländern – für die Beschäftigungsausweitung dargestellt. Die letzten vier Spalten bezeichnen das Arbeitskräfteangebot und die Arbeitslosigkeit der Inländer bzw. der Ausländer.

In der Zeile „Österreich“ sind die Ergebnisse für das gesamte Bundesgebiet dargestellt. Konkret zeigt sich dabei, daß sich die Beschäftigungs-

zunahme von 66.373 Personen zu etwa 38 Prozent aus einer Erhöhung des inländischen Arbeitsangebots und zu etwa 87 Prozent aus der Erhöhung des ausländischen Arbeitsangebots zusammensetzt, und daß gleichzeitig auch die inländische und ausländische Arbeitslosigkeit im Ausmaße von etwa 13 Prozent bzw. 12 Prozent, bezogen auf die Beschäftigungsausweitung, angestiegen ist. (Ein negatives Vorzeichen in den Spalten Arbeitslosigkeit bedeutet einen Anstieg der Arbeitslosigkeit).

Der (Netto-)Beschäftigungseffekt entfällt daher zu etwa einem Viertel auf Inländer und zu etwa drei Viertel auf Ausländer⁴. Die in Tabelle 4 angeführten Prozentzahlen stellen somit die jeweiligen Anteilswerte an der gesamten Beschäftigungsveränderung dar und müssen in Summe (pro Zeile) jeweils 100 Prozent ergeben.

Das Arbeitskräfteangebot stieg deutlich stärker als die Beschäftigung, nämlich um 82.991 Personen, das sind 125 Prozent des Beschäftigungszuwachses ($37,6 + 87,4$ Prozent). Damit ist aber auch die Arbeitslosigkeit gestiegen.

In der Steiermark, in Niederösterreich, in Kärnten und im Burgenland stieg das inländische Arbeitskräfteangebot, bezogen auf die Beschäftigungsausweitung, stärker als im österreichischen Durchschnitt. Gleichzeitig blieb in diesen Ländern (mit Ausnahme von Niederösterreich) die Arbeitslosigkeit inländischer Arbeitskräfte, wieder bezogen auf die Zahl der neu Beschäftigten, zurück. Besonders auffällig entwickelte sich dabei der Arbeitsmarkt in der Steiermark, wo nicht das ausländische, sondern das inländische Angebot den größten Beitrag zur Beschäftigungserhöhung beisteuerte. In den anderen Bundesländern bildet das inländische Angebot zu weniger als einem Drittel die Grundlage für die zusätzliche Beschäftigung. Auch in Wien gestaltete sich der Arbeitsmarkt bemerkenswert. Die Arbeitslosigkeit ist, wieder bezogen auf das Beschäftigungswachstum, relativ stark gestiegen. Das Wachstum der Gesamtbeschäftigung blieb zurück, das inländische Angebot wuchs beinahe nicht, und die inländische Beschäftigung nahm sogar ab. Die Beschäftigungsausweitung wurde hier ausschließlich aus dem ausländischen Angebot gespeist. Bei der Interpretation dieser Daten muß aber betont werden, daß die real ablaufenden Austauschprozesse nicht dargelegt und nur Saldenbetrachtungen durchgeführt werden können.

In den Bundesländern Salzburg, Tirol und Vorarlberg deutet der geringe Anstieg des inländischen Arbeitsangebots sowie der gleichzeitig relativ geringe Anstieg der Arbeitslosigkeit eher auf eine Austrocknung des inländischen Arbeitsmarktes hin, das heißt, daß man hier bei den inländischen Arbeitskräften bereits an die Kapazitätsgrenzen gestoßen sein könnte.

Betrachtet man die Arbeitsmarktentwicklung getrennt nach dem Geschlecht, so fällt auf, daß einerseits das Beschäftigungswachstum bei den Frauen größer als bei den Männern war und andererseits auch die Arbeitslosigkeit bei den Frauen stärker als bei den Männern gestiegen ist (12,6 Prozent bei den Frauen, 9,9 Prozent bei den Männern). Dabei muß erwähnt werden, daß nur für Inländer gilt, daß Frauen ein höheres Beschäftigungswachstum als Männer aufweisen. Auch die Arbeitslosig-

keit wuchs nur bei den weiblichen inländischen Arbeitskräften stärker als bei ihren männlichen inländischen Kollegen. Genau entgegengesetzt entwickelte sich der Arbeitsmarkt für die ausländischen Arbeitskräfte, wo sowohl die Beschäftigung als auch die Arbeitslosigkeit bei den Männern stärker als bei den Frauen gestiegen ist. Ein großer Teil der zusätzlichen Frauenbeschäftigung kann auf die Ausweitung des inländischen Angebots zurückgeführt werden, wobei ein nicht unbeträchtlicher Teil von den in den Arbeitsmarkt strömenden Frauen entweder arbeitslos blieb oder andere inländische Arbeitskräfte in die Arbeitslosigkeit drängte. Im Gegensatz dazu ist bei den Männern die Beschäftigungsausweitung beinahe ausschließlich aus der Erhöhung des Angebots an ausländischen Arbeitskräften gespeist worden. Das Arbeitsangebot der inländischen Männer ist nahezu gleichgeblieben.

2.2.2 Veränderung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nach Wirtschaftsklassen

Der Vergleich der Veränderung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nach Wirtschaftsklassen wird für Juli 1989/90 sowie für Juni 1990/91 vorgenommen⁹. Insgesamt standen Daten für 25 verschiedene Wirtschaftsklassen zur Verfügung. In der vorliegenden Arbeit werden jene 13 Wirtschaftsklassen untersucht, welche für die konkrete Fragestellung von besonderem Interesse sind. Als Auswahlkriterium wurde dabei eines (oder mehrere) der folgenden Merkmale herangezogen: hoher Anteil ausländischer Arbeitskräfte, starke Beschäftigungsveränderung, hoher Anteil an der Gesamtbeschäftigung.

Die gewählten 13 Wirtschaftsklassen lassen sich wiederum in zwei große Gruppen mit völlig unterschiedlichen Entwicklungsmustern unterteilen. In der ersten Gruppe wurden jene Wirtschaftsklassen zusammengefaßt, welche einen hohen Anteil ausländischer Arbeitskräfte aufweisen. Neben dem Bauwesen, der Gastronomie und der Erzeugung von Metallen gehören dazu auch der Nahrungsmittel-, Textil-, Bekleidungs- und Reinigungssektor. Mit den Ausnahmen Gastronomie und Reinigungssektor können diese Wirtschaftsklassen alle dem Industrie- und Gewerbesektor zugeordnet werden. In diesen sieben Wirtschaftsklassen arbeiteten mehr als 60 Prozent aller ausländischen Arbeitskräfte. Der Anteil von ausländischen Arbeitskräften innerhalb dieser Sektoren lag im Juni 1991 mit 16,1 Prozent knapp doppelt so hoch wie im Durchschnitt (8,4 Prozent).

Die zweite hier unterschiedene Gruppe ist gekennzeichnet durch einen niedrigen Anteil ausländischer Arbeitskräfte und durch hohe Beschäftigungszuwächse. Diese Wirtschaftsklassen gehören ausschließlich dem privaten und öffentlichen Dienstleistungsbereich an. Neben dem Handel gehören hierzu der Verkehrs-, Geld- und Versicherungsbereich, die Rechts- und Wirtschaftsdienste, der Gesundheits- und Fürsorgebereich sowie die öffentlichen Gebietskörperschaften.

Tabelle 5

**Beschäftigte und Anteil der ausländischen Arbeitskräfte im Juni 1991,
Veränderung gegenüber dem Vorjahresmonat**

	Besch. absolut	Ausländer Anteil	Gesamt	Veränderung			
				Inland	Ausland	Männer	Frauen
Gruppe 1	992.484	16,1%	20.168	-10.130	30.298	18.190	1.978
Gruppe 2	1.442.537	3,5%	48.456	37.637	10.819	21.125	27.331
Gesamt	3.008.649	8,4%	74.694	30.700	44.994	40.242	34.452

**Beschäftigte und Anteil der ausländischen Arbeitskräfte im Juli 1990,
Veränderung gegenüber dem Vorjahresmonat**

	Besch. absolut	Ausländer Anteil	Gesamt	Veränderung			
				Inland	Ausland	Männer	Frauen
Gruppe 1	1.004.431	13,4%	20.516	-11.676	32.192	14.783	5.733
Gruppe 2	1.414.512	2,9%	39.455	34.570	4.885	16.377	23.078
Gesamt	2.996.450	7,2%	64.618	21.962	42.656	34.417	30.679

Zunächst zeigt sich, daß der gesamte (Netto-)Beschäftigungseffekt in beiden Jahren in der zweiten Gruppe zweieinhalbmals (bzw. doppelt) so hoch ausfiel wie jener in der ersten, obwohl das Niveau der Gesamtbeschäftigung in der zweiten Gruppe nur um rund 40 Prozent größer ist. Der Gesamtbeschäftigungszuwachs ist somit in der zweiten Gruppe absolut und relativ wesentlich stärker gewesen. Der Beschäftigungszuwachs entfiel hier 1990/91 zu 78 Prozent (1989/90 zu 88 Prozent) auf Inländer, wobei vor allem Frauen partizipierten.

In der ersten Gruppe hingegen war der (Netto-)Beschäftigungszuwachs in beiden Jahren von einem Beschäftigungsabbau bei inländischen Arbeitskräften begleitet. Während die Beschäftigungszuwächse in der Gruppe 1 nahezu ausschließlich auf Männer entfielen, kam der Großteil des Beschäftigungszuwachses in der Gruppe 2 Frauen zugute. In Tabelle 6 werden wieder die Quellen, aus denen sich die Beschäftigungszunahme zusammensetzt, dargestellt⁷. Es wird unterschieden zwischen Angebotserhöhung und Veränderung der Arbeitslosigkeit, getrennt nach In- und Ausländern. In den letzten Zeilen von Tabelle 6 sind die entsprechenden Ergebnisse für ganz Österreich dargestellt. Die Beschäftigungszunahme von rund 65.000 Personen resultierte aus einer Erhöhung des inländischen Arbeitsangebotes um rund 34.000 Personen so-

Tabelle 6

**Quellen der Veränderung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit
Juli 1989/90***

	Veränderung	Gesamt Angebot Inland	AL Inland	AL Ausland	Angebot Ausland
Gesamt					
Gruppe 1	20.516	-28,5%	-28,4%	- 8,9%	165,8%
Gruppe 2	39.455	100,1%	-12,5%	- 0,9%	13,3%
Gesamt	64.618	53,1%	-19,1%	-13,4%	79,4%
Gesamt ohne Sonstige		52,6%	-18,6%	- 4,2%	70,2%
Männer					
Gruppe 1	14.783	-55,6%	-15,3%	- 8,8%	179,7%
Gruppe 2	16.377	83,9%	- 8,6%	- 1,4%	26,1%
Gesamt	34.417	10,0%	-12,8%	-18,4%	121,3%
Gesamt ohne Sonstige		9,5%	-12,4%	- 5,6%	108,4%
Frauen					
Gruppe 1	5.733	41,6%	-62,4%	- 9,1%	130,0%
Gruppe 2	23.078	111,6%	-15,3%	- 0,5%	4,1%
Gesamt	30.679	102,3%	-25,9%	- 7,5%	31,2%
Gesamt ohne Sonstige		101,6%	-25,3%	- 2,5%	26,2%

wie aus einer Erhöhung des ausländischen Arbeitsangebots um rund 45.500 Personen. Gleichzeitig ist auch die inländische Arbeitslosigkeit um 12.050 sowie die ausländische um 2.700 angestiegen ist. Der (Netto-) Beschäftigungseffekt entfällt daher zu 34,0% auf Inländer und zu 66,0% auf Ausländer.

In den Wirtschaftsklassen der Gruppe 1 zeigt sich, daß die Beschäftigungszunahme von + 20.516 zu 166% auf eine Erhöhung des ausländischen Arbeitsangebots (+ 34.015) zurückgeht. Gleichzeitig kam es zu einer Reduktion des inländischen Arbeitsangebots (- 5.841) und zu einem Anstieg sowohl der inländischen (5.835) als auch ausländischen Arbeitslosigkeit (1.826). Ganz anders war die Entwicklung in der zweiten Gruppe: Hier entfiel der Beschäftigungszuwachs zu 87,6% auf Inländer, während die ausländischen Arbeitskräfte nur zu 12,4% partizipierten. Gleichzeitig stieg in diesen Wirtschaftsklassen aber auch die inländische Arbeitslosigkeit, jene der Ausländer blieb nahezu unverändert.

Betrachtet man die geschlechtsspezifische Verteilung des Zuwachses von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in den hier unterschiedenen Gruppen, so zeigt sich ein sehr deutlicher Unterschied. In der Gruppe 1 entfällt der Beschäftigungszuwachs zu rund $\frac{3}{4}$ auf Männer und zu $\frac{1}{4}$ auf Frauen, in der Gruppe 2 zu rund $\frac{2}{5}$ auf Männer und zu $\frac{3}{5}$ auf Frauen. In der Gruppe 1 kam es bei den inländischen Männern, trotz eines Rückganges des Arbeitsangebots, zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit; auch bei den ausländischen Männern stieg die Arbeitslosigkeit. Bei den Frauen entfiel der Beschäftigungszuwachs in der Gruppe 1 zwar ebenfalls ausschließlich (zu 121 Prozent) auf Ausländerinnen, doch war diese Entwicklung auch bei den Inländerinnen mit einer Ausweitung des Arbeitsangebots begleitet. Die Arbeitslosigkeit bei den Inländerinnen stieg in dieser Gruppe beträchtlich stärker als bei den Ausländerinnen. Somit zeigen sich in dieser Gruppe Verdrängungseffekte bei inländischen Frauen sowohl durch in- als auch ausländische Frauen.

In der Gruppe 2 ist der geschlechtsspezifische Unterschied nicht so deutlich. Sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen geht hier die Beschäftigungszunahme mit einer Erhöhung des inländischen Arbeitsangebots in nahezu dem gleichen Umfang einher. Sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen stieg dabei die Arbeitslosigkeit, wobei aber bei den Frauen die Verdrängungsprozesse ausgeprägter waren.

Diese Daten zeigen recht klar, daß der österreichische Arbeitsmarkt stark segmentiert ist. Während der Beschäftigungszugang im Dienstleistungssektor den ausländischen Arbeitskräften weitgehend verschlossen blieb, konzentrierten sich deren Erwerbsmöglichkeiten auf wenige Bereiche des Industrie- und Gewerbesektors sowie des Fremdenverkehrs. Es wurde bereits in mehreren anderen Studien darauf hingewiesen, daß sich die Ausländerbeschäftigung nicht nur in bestimmten Wirtschaftsklassen stark konzentriert, sondern vor allem, daß diese Arbeitsplätze durch besonders schlechte Arbeitsbedingungen (häufig Schicht- und Nachtarbeit, unqualifizierte Tätigkeiten mit nur geringen Höherqualifizierungschancen, häufig Überstunden, starke gesundheitliche Belastungen, etc.) gekennzeichnet sind⁶.

Auch die Statistiken über das Anforderungsprofil der offenen Stellen, welche von den Unternehmen gefordert werden, zeigen bei den beiden Gruppen deutliche Unterschiede. In der Gruppe 1 befinden sich ausnahmslos Wirtschaftsklassen ohne höhere Qualifikationsanforderungen. Während 1990 für 7,9 Prozent aller offenen Stellen eine höhere Qualifikation als ein Pflichtschul- oder Lehrabschluß gefordert wurde, betrug dieser Anteil bei der Gruppe 1 nur noch 2,5 Prozent, während in der Gruppe 2 bei mehr als 25 Prozent alle Stellenangebote eine höhere Qualifikation angefordert wurde.

Die hier vorgestellten Daten machen deutlich, wie stark sich die Veränderungen von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in den beiden Gruppen unterscheiden. Während sich auf Arbeitsmärkten, welche eher die Charakteristika eines Wettbewerbsmarktes aufweisen, entsprechende Verdrängungsprozesse sowie – wie weiter oben gezeigt wurde – auch entsprechende Effekte in der Lohnentwicklung relativ rasch manifestie-

ren, so zeigen sich auf Märkten, welche aufgrund von eingeschränkten Zugangsmöglichkeiten und/oder aufgrund von hohen Qualifikationsanforderungen eher als „geschlossene“ Arbeitsmarktsegmente betrachtet werden können, nur wenig Konsequenzen für die dort Beschäftigten. Verdrängungsprozesse finden in dieser Gruppe eher zwischen inländischen Arbeitskräften statt.

2.2.3 Herkunftsländer der beschäftigten Ausländer

Da die Diskussion um die Ausländerbeschäftigung stark von der sogenannten „Ostöffnung“ geprägt ist, soll hier abschließend noch die Entwicklung der Ausländerbeschäftigung nach Herkunftsländern untersucht werden.

Der Großteil des Zuwachses von ausländischen Arbeitskräften in den Jahren 1990/91 stammt weiterhin aus den traditionellen Gastarbeiterländern. Beinahe $\frac{2}{3}$ der neu beschäftigten Ausländer stammen aus Jugoslawien und der Türkei. Dies dürfte vor allem auf die Integration der sogenannten „zweiten Generation“ zurückzuführen sein. Das Wachstum der Beschäftigten aus anderen Ländern ist zwar besonders stark, deren Anteil an der Gesamtausländerbeschäftigung machte 1991 aber nur rund 25 Prozent aus, wobei $\frac{3}{5}$ davon aus den ehemaligen Ostblockstaaten stammen.

Tabelle 7

Beschäftigte Ausländer nach Herkunftsland

	1989	1990	Dez. '90	März '91	Juni '91
BRD	7,4%	6,0%	5,0%	5,3%	5,0%
Jugoslawien	54,3%	50,8%	48,7%	48,2%	48,6%
Türkei	23,4%	23,2%	21,6%	21,8%	21,7%
Sonstige	14,9%	20,0%	24,7%	24,7%	24,7%

Seit Dezember 1990 werden ausländische Beschäftigte, welche bisher unter der Rubrik „Sonstige“ erfaßt wurden, getrennt nach Herkunftsländern ausgewiesen. Diese Erhebung wird nunmehr vierteljährlich vom BMfAS durchgeführt. Im Juni 1991 waren mit 39.515 Personen insgesamt 15,0 Prozent aller ausländischen Arbeitskräfte aus den ehemaligen Ostblockländern (Dezember 1990: 35.016 bzw. 13,4 Prozent). Der größte Anteil mit rund 11.300 Arbeitskräften entfällt auf Polen. Ungarn, die ČSFR und Rumänien stellen mit je 8.500 bis 9.000 Arbeitskräften in etwa gleich große Kontingente.

3. Entwicklungen am Arbeitsmarkt und wirtschaftspolitische Handlungserfordernisse

Die Entwicklung am Arbeitsmarkt wird stark von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bestimmt. Diese war in den letzten Jahren außerordentlich günstig. Die Wachstumsraten, die in den beiden letzten Jahren über dem OECD-Durchschnitt lagen, wurden sowohl durch eine starke Inlandsnachfrage im Konsum- und Investitionsbereich als auch durch einen kräftigen Exportanstieg (v. a. nach Deutschland) geprägt. Der damit verbundene tragende Aufschwung bei den Investitionen hat auch die Modernisierung des Produktionsapparates und damit den wirtschaftlichen Strukturwandel beschleunigt. Dies hat weitergehende Auswirkungen auf Beschäftigung und Arbeitsmarkt, die im Kontext der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gesehen werden müssen. Die durch die günstige Konjunktur ausgelöste Sogwirkung auf das (v. a. weibliche und ausländische) Arbeitskräfteangebot führte nicht nur zu einer weiteren Dynamisierung von Wachstum und Beschäftigung, sondern auch zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit. Die deutlichere Strukturierung des Arbeitslosenstandes auf der einen Seite und die Verhaltensänderungen der Unternehmer (die eher wenige, aber gut qualifizierte, praxiserfahrene, junge usw. Arbeitskräfte nachgefragt haben) hat zu Matching-Problemen am Arbeitsmarkt geführt.

In der Untersuchung der empirischen Fakten im Rahmen dieser Arbeit zeigte sich, daß die aktuelle Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in den einzelnen Wirtschaftsklassen recht unterschiedlich verläuft bzw. verlaufen ist. Während in einem Sektor mit hohem Anteil von ausländischen Arbeitskräften der Beschäftigungszuwachs mit einem Abbau von inländischen Arbeitskräften einherging, fand der wesentlich größere Zuwachs der Gesamtbeschäftigung im Dienstleistungssektor statt, wobei dieser Beschäftigungszuwachs v. a. von inländischen Frauen abgedeckt wurde. Gleichzeitig stieg aber auch deren Arbeitslosigkeit, was auf Verdrängungsprozesse auch in diesem Bereich hinweist. Obwohl sich die Veränderungen der Tariflohnindizes 1990 zwischen den beiden hier unterschiedenen Gruppen von Wirtschaftsklassen kaum unterscheiden, so dürfte doch die negative Lohndrift in der Gesamtwirtschaft und ganz besonders in der Bauwirtschaft mit der Entwicklung des steigenden Arbeitsangebotes in Verbindung stehen.

3.1. Entwicklungen im Beschäftigungssystem

Insgesamt ist die Entwicklung des Beschäftigungssystems durch mehrere, überlappende, zum Teil sogar gegensätzliche Tendenzen gekennzeichnet.

- Trotz eines langandauernden Wirtschaftsaufschwungs sind – gemessen an der Zahl der Arbeitssuchenden – Arbeitsplätze nur in unzureichendem Ausmaß geschaffen worden. Die vor allem exportbedingte Nachfragesteigerung der Unternehmen am Arbeitsmarkt in den letz-

ten beiden Jahren hat wegen der damit verbundenen Angebotssteigerungen zu keiner Entlastung am Arbeitsmarkt geführt.

- Es existiert eine ausgeprägte und trotz konjunkturell steigender Beschäftigung in der Industrie ungebrochene Tendenz zur Beschäftigungsverlagerung hin zum Dienstleistungssektor. Dieser „shift“ ist nicht ausschließlich unmittelbare Job-creation, sondern geht auf Tendenzen am Arbeitsmarkt zurück, aus Kosten- und Flexibilitätsgründen Tätigkeiten, die im industriellen Bereich stattgefunden haben, in einen Bereich „industrienaher“ Dienstleistungen auszulagern (vgl. Standing 1989, S. 72). In jenem Bereich werden zunehmend (für in der Hauptsache Inländerinnen) Jobs geschaffen, die sowohl hinsichtlich Einkommensniveau als auch hinsichtlich Arbeitsbedingungen eine Benachteiligung gegenüber sonst üblichen Bedingungen auf industriellen (männlich besetzten) „Normalarbeitsplätzen“ darstellen.
- In der österreichischen Volkswirtschaft besteht ein noch großer Bereich „traditioneller“ Dienstleistungen, welcher aufgrund wirtschaftlicher Charakteristika viele Merkmale eines sekundären Arbeitsmarktes aufweist (hohe Fluktuationsraten, geringe Qualifikationserfordernisse, niedriges Lohnniveau, etc.).
- Der dargestellte Strukturwandel im Beschäftigungssystem hat die Konsequenz einer Schwächung der Verhandlungsposition der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Dies resultiert aus einer Abwanderung der Beschäftigung aus den gewerkschaftlich gut organisierten traditionellen Industrien hin zum schlechter organisierbaren Dienstleistungsbereich. Die damit einhergehende Schwächung der Gewerkschaften hat Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Einsetzbarkeit der Lohn- und Arbeitszeitpolitik.
- Die österreichische Wirtschaft befindet sich in einem Strukturwandel, der in den 80er Jahren begonnen hat und in den 90ern noch um die Dimension „Internationalisierung“ bereichert wird. Daraus entstehen nicht bloß qualitativ andere Anforderungen an das Arbeitskräftepotential, sondern auch Unsicherheiten über die weitere Entwicklung von Produktion und Beschäftigung, die sich zum Teil in der steigenden Nachfrage nach kurzfristig und billig angeworbenen Arbeitskräften äußert.

3.2 Mögliche Szenarien der Arbeitsmarktentwicklung

Wir haben sowohl im theoretischen als auch im empirischen Teil dieses Beitrags dargestellt, daß die deutliche Steigerung des Arbeitskräfteangebots vor allem durch eine enorme Nachfragesteigerung auf den Gütermärkten bedingt ist, wobei auch strukturelle Verschiebungen in der Arbeitskräftenachfrage eine nicht unwesentliche Rolle spielen.

In der österreichischen Diskussion werden die aktuelle Problematik steigenden Arbeitskräfteangebots und deren Ursachen meist sehr verkürzt dargestellt, wobei die vorgeschlagenen Politikeralternativen gegenüber dem ausländischen Arbeitskräfteangebot sich an den Extrema (absolute Abschottungsstrategie oder völlige Öffnung) orientieren.

Wir halten aus gesellschaftspolitischen und ökonomischen Gründen eine Zugangsregulierung auf dem Arbeitsmarkt für unumgänglich, wobei auf Grund theoretischer Überlegungen grundsätzlich zwei Szenarien möglich erscheinen:

- *Zugangsregulierung mit Niveauangleichung*: Diese impliziert eine vollständige arbeits- und sozialrechtliche Integration der ausländischen Arbeitskräfte, womit u. a. auch eine Aufhebung der betrieblichen und regionalen Mobilitätseinschränkungen verbunden wäre. Somit würden auch die ökonomischen Anreize für eine Substitution von bereits Beschäftigten durch neue Anbieter entfallen. Diese Strategie würde – wenngleich auch in reguliertem Umfang – eine erhöhte Beschäftigung sowie Auswirkungen auf das allgemeine Lohnniveau mit sich bringen.
- *Zugangsregulierung mit Lohndiskriminierung*: Eine derartige Strategie impliziert eine Lohndiskriminierung von Ausländern, ohne daß dabei Lohnhöhe und Beschäftigung von inländischen Arbeitskräften beeinträchtigt würden. Diese Strategie erfordert starke Gewerkschaften, die eine derartige Segmentierung gewährleisten können. Hierbei gibt es ebenfalls keine Substitution, da die Gewerkschaften dies verhindern können. Auch hier ergibt sich eine höhere Beschäftigung, allerdings mit unterschiedlichem Lohnniveau für In- und Ausländer.

Die Empirie der Arbeitsmarktentwicklung in Österreich scheint zu belegen, daß sich eher das zweite Szenario durchsetzen dürfte. Segmentierungen des Arbeitsmarktes in dieser Hinsicht sind zweifellos bereits vorhanden. Wesentlich ist es, zu verhindern, daß das zusätzliche ausländische und inländische Arbeitskräfteangebot vor allem in jene Bereiche strömt, die bereits durch Marktungleichgewichte und schlechte strukturelle Bedingungen gekennzeichnet sind, wie dies gegenwärtig zum Teil der Fall ist. Weiters sollte vermieden werden, daß ausländische Arbeitskräfte, die bereits in Österreich sind, auf Randbereiche des Arbeitsmarktes oder in die Arbeitslosigkeit abgedrängt werden.

Wenn das Problem zumindest nicht ausschließlich in einem „zu großen Arbeitsangebot“ besteht, sondern darin, daß die Wirtschaft auf einen (exportseitigen) Nachfrageschock reagiert, indem sie Billigangebote von Arbeitskräften attrahiert, dann scheint ein Ansatzpunkt für die Wirtschaftspolitik darin zu liegen, die Wirtschaft zur Schaffung von besseren Arbeitsplätzen zu bewegen. Dies ist durch eine Beschleunigung des Strukturwandels zu erreichen, der, wie sich gezeigt hat, auch eine arbeitsmarktpolitische Entsprechung haben muß.

3.3 Notwendigkeit eines Zusammenspiels von Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik

Die konjunkturbedingte Erhöhung des Arbeitskräfteangebots wird vor allem von (inländischen) Frauen und von (überwiegend männlichen) Ausländern gestellt. Das zusätzliche ausländische Arbeitskräfteangebot stammt dabei vor allem aus den traditionellen Herkunftsländern Türkei

und Jugoslawien, was auch darauf hinweisen dürfte, daß sowohl die zweite Generation ausländischer Arbeitskräfte als auch die Migrationskette eine wichtige Rolle spielen. Gleichzeitig etabliert sich in zunehmendem Ausmaß ein Schwarzmarkt, der quantitativ kaum abschätzbar erscheint. Hier dürfte die Quelle des Arbeitskräfteangebots eher der Ostöffnung zuzuschreiben sein. Zunehmend ergibt sich daraus ein Verdrängungswettbewerb zwischen schon seit längerer Zeit beschäftigten „teureren“ ausländischen Arbeitskräften und neu auf dem österreichischen Arbeitsmarkt auftretenden „billigeren“ Ausländerinnen und Ausländern.

Dies hat eminente lohn- und strukturpolitische Auswirkungen. Zum einen entstehen die neuen Arbeitsplätze, die vor allem mit Frauen und ausländischen Arbeitskräften besetzt werden, vorwiegend in strukturschwachen Niedriglohnbereichen. Zum anderen gelingt es auch in der Industrie, trotz deutlicher Erhöhung der Tariflöhne, nicht, die gute Konjunktursituation voll in die Entwicklung der Effektivlöhne umzusetzen. Die 1990 erstmals wieder negative Lohndrift, die sich in bestimmten Problembranchen, wie etwa der Bauwirtschaft, deutlich manifestiert, zeigt mit dem relativ geringen Wachstum der Produktivität die strukturpolitische Problematik dieser Entwicklung auf. Der traditionelle Schwachpunkt der österreichischen Wirtschaftssituation, nämlich der infolge extrem hoher Lohndifferentiale und eines ausgebauten Subventionssystems gespaltene Strukturwandel, wird durch die dargestellte Entwicklung am Arbeitsmarkt noch betont. Konnten bisher hohe Raten des Wirtschaftswachstums meist für Strukturverbesserungen genutzt werden und brachte sie eine Machtverschiebung zugunsten der Arbeitnehmerseite, so ist die spezifische Kombination von Nachfrage- und Angebotsschocks zwar durch eine weitere Dynamisierung von Wachstums- und Beschäftigungssteigerungen gekennzeichnet, zum anderen aber durch eine Schwächung der Gewerkschaften und einen geringeren Druck zum Strukturwandel. Die lohnpolitische Strategie einer, auch allokationspolitisch orientierten, raschen Erhöhung der Mindestlöhne bleibt aber dennoch von zentraler mittelfristiger gesamtwirtschaftlicher Bedeutung. Voraussetzung für die erfolgreiche Implementation einer derartigen Strategie werden aber verschärfte Kontrollen lohnpolitischer und arbeitsrechtlicher Standards sein, ebenso wie sie wohl auch ein Instrument für eine Politik gegenüber dem derzeitigen Hauptproblem des Arbeitsmarktes, dem raschen Entstehen von Schwarzmärkten, sein müssen. Diese Schwarzmärkte müssen, sowohl im Interesse der inländischen und ausländischen legal beschäftigten Arbeitnehmer als auch wegen der unhaltbaren sozialen Situation für die illegal beschäftigten Arbeitnehmer, bekämpft werden.

Unsere Analyse hat gezeigt, daß das zusätzliche ausländische Arbeitsangebot die hohen Wachstumsraten in der österreichischen Export- und Wachstumsentwicklung erst ermöglicht hat, zum anderen aber auch Allokations- und Verteilungsprobleme verschärft hat. Wichtig ist für uns aber auch klarzustellen, daß Regulierungserfordernisse am Arbeitsmarkt nicht von Entwicklungen gesamtwirtschaftlicher und gesamtge-

sellschaftlicher Natur getrennt werden können und dürfen. Das heißt, daß die unmittelbar erforderlichen Politikmaßnahmen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik durch weitergehende Integrationsmaßnahmen der Sozial-, Bildungs- und Wohnpolitik ergänzt werden müssen.

Anmerkungen

- 1 Eine Langfassung dieses Beitrags wurde von einer Arbeitsgruppe des Beirats für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen (Beigewum) im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien erstellt. Wir möchten uns für die Zur-Verfügung-Stellung der Datengrundlagen bei den Kolleginnen und Kollegen vom Wirtschaftsforschungsinstitut und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales bedanken. Für wichtige inhaltliche Diskussionsbeiträge sind wir Karl Pichelmann zu Dank verpflichtet. Allfällige Fehler und Ungenauigkeiten verbleiben im Verantwortungsbereich der Autoren.
- 2 Bei allen folgenden Überlegungen gehen wir davon aus, daß das potentielle aggregierte Angebot an Arbeitskräften konstant und die Normalarbeitszeit exogen gegeben ist. Oberhalb des Reservationslohnes r wollen alle L potentiellen Anbieter eine Arbeitsstelle annehmen, wenn $w < r$ gilt, ziehen sie die Arbeitslosigkeit vor. r ist natürlich mindestens so hoch wie die Arbeitslosenunterstützung.
- 3 Die hier untersuchten Daten zur Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit können aus statistischen Gründen nicht für ein und dieselbe Periode erstellt werden. Während der Vergleich nach Bundesländern aufgrund der Jahresdurchschnittswerte von 1989/90 erfolgt, werden die Veränderungen nach Wirtschaftsklassen für den Zeitraum Juli 1989 – Juli 1990 – Juni 1991 erstellt und untersucht. Die jeweiligen Bundesdurchschnittswerte stimmen daher nicht überein.
- 4 Das ergibt sich aus den jeweiligen Spalten Angebot und Arbeitslosigkeit sowohl für Inländer als auch für Ausländer ($24,3\% = 37,6\% - 13,3\%$ und $75,7\% = 87,4\% - 11,7\%$).
- 5 Da eine Beschäftigungserhebung für ausländische Arbeitskräfte nur zweimal jährlich (Jänner, Juli) erfolgt, können keine Jahresdurchschnittswerte herangezogen werden. Zudem wurde 1991 der Erhebungsstichtag von Ende Juli auf Ende Juni vorverlegt. Da sich jedoch im Juli 1990 die Beschäftigung um 62.495 Personen erhöht hatte, ist ein Juli 90/Juni 91-Vergleich nicht zielführend. Es wurden daher die aktuellen Beschäftigungswerte vom Juni 1990 herangezogen und die Ausländerbeschäftigungsanteile vom Juli 1990 für den Juni 1990 als Annäherungswerte genommen. Dadurch können aber auch die hier ausgewiesenen Beschäftigungsveränderungen dieser beiden Jahre nicht addiert werden, da ansonsten die Veränderungen vom Juli 1990 zweimal gezählt werden.
- 6 Um eine Verzerrung durch die seit Beginn des Jahres 1990 in der Arbeitslosenstatistik miterfaßten Asylanten zu vermeiden, ist es sinnvoll, diese Berechnungen ohne die Arbeitslosen der Wirtschaftsklasse „Sonstige“ vorzunehmen. Der Anstieg der ausländischen Arbeitskräfte in dieser Wirtschaftsklasse macht mit + 5.943 Personen knapp 70 Prozent des Gesamtanstieges der ausländischen Arbeitslosigkeit aus. Als 1991 die Asylanten nicht mehr in der Arbeitslosenstatistik erfaßt wurden, ging der Bestand an ausländischen Arbeitslosen in der Wirtschaftsklasse „Sonstige“ wieder um 4.752 Personen zurück.
- 7 Diese Aufgliederung kann nur für die Periode Juli 1989/90 vorgenommen werden. Siehe dazu auch Fußnote 5.
- 8 Vgl. u. a. Bartunek, E. (1985); Bari, A./Bucek, J./Mayer, W. (1990); Wimmer, H. (1986).

Literatur

- Bari, Ahmad und Bucek, Josef F. und Mayer, Waltraud (1990); „Fremdenangst und Ausländerfeindlichkeit – Gegenargumente“, Dr.-Karl-Renner-Institut, Wien
- Bartunek, Ewald (1985); „Arbeitsbedingungen von Ausländern“, Ergebnisse des Mikrozensus, September 1985, in: Statistische Nachrichten 1987, Heft 12
- Beigewum (1990); „Herausforderungen für die Politik. Gestaltungsvorschläge zu Wirtschaft, Umwelt, Arbeit und Soziales“, Wien
- Fehr, Ernst (1984); „Unfreiwillige Arbeitslosigkeit, Macht und asymmetrische Mobilitätskosten“, Quartalhefte der Girozentrale, Jahrgang 19, 67–82
- Fehr, Ernst (1986); „A Theory of Involuntary Equilibrium Unemployment“, Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 142, No. 2, 405–430
- Fehr, Ernst (1989); „A Theory of Short- and Long-Run Equilibrium Unemployment“, Journal of Economics, Vol. 50, No. 3, 201–222
- Fehr, Ernst (1990); „Die Auswirkungen der Gewerkschaften auf die Allokationseffizienz im Lichte einiger Besonderheiten des Arbeitsmarktes“, WSI-Mitteilungen, 43. Jahrgang, No. 6, 385–391
- Fehr, Ernst (1991); „Fiscal Incentives in a Model of Equilibrium Unemployment“, Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 146, No. 4, 617–639
- Fehr, E. and Hof F. X. (1989); „The Effects of Union Power on the Multipliers of a Small Open Economy with Centralized Bargaining“, discussion paper, University of Technology Vienna
- Freeman, R. B. and Medoff, J. L. (1979); „The two faces of unionism“, Public Interest, No. 3, 69–93
- Freeman, R. B. and Medoff, J. L. (1984); „What do unions do?“, Basic Books, New York
- Guger, Alois (1990); „Verteilungspolitik als Strukturpolitik. Die fehlende Dimension des Austrokeynesianismus“, in: Beigewum/Memorandumgruppe (Hrsg.); „Steuerungsprobleme der Wirtschaftspolitik“, Wien/Bremen, 127–157
- Layard, Richard and Nickell, Stephen (1988); „Is Unemployment Lower if Unions Bargain Over Employment?“, Discussion Paper No. 308, Centre of Labour Economics, London School of Economics, June 1988
- Marterbauer, Markus (1991); „Lohnpolitik und Einkommensverteilung in Österreich – Zur Notwendigkeit verteilungspolitischer Neuorientierung“, WSI-Mitteilungen, 44. Jahrgang, Nr. 1/91, 10–18
- Müller Karl H., Pichelmann, Karl (1990); „Modell zur Analyse des österreichischen Beschäftigungssystems“, Projektbericht IHS, Wien
- Shapiro, Carl and Stiglitz, Josef E. (1984); „Equilibrium Unemployment as a Workers Discipline Device“, American Economic Review, Vol. 74, No. 3, 433–444
- Standing, Guy (1989); „Arbeitslosigkeit, Unsicherheit und Flexibilität in Europa – „News from somewhere““, in: Vobruba, G. (Hg.): Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, Berlin, S. 65 ff
- Stiglitz, Josef E. (1987); „The Causes and Consequences of the Dependence of Quality on Prices“, Journal of Economic Literature, Vol. 25, No. 1, 1–48
- Walterskirchen, E. (1991); „Günstige Konjunkturdaten, aber weniger optimistische Produktionserwartungen“, Wifo-Monatsberichte 3/1991
- Wimmer, Hannes (1986) (Hrsg.); „Untersuchung über die ausländischen Arbeitskräfte in Österreich“, Wien