

Julia Bock-Schappelwein

Entwicklung und Formen der Arbeitslosigkeit in Österreich seit 1990

Der Anstieg der Arbeitslosigkeit in den neunziger Jahren ist Ausdruck einer Zunahme der Beschäftigungsfluktuation und einer Verfestigung der Arbeitslosigkeit. Zugleich verstärkt sich die Destandardisierung von Arbeitsplätzen, die Zahl atypischer Beschäftigungsformen steigt. Dies stellt die sozialen Sicherungsmechanismen von Markt, Staat und Gesellschaft vor eine neue Herausforderung.

Der vorliegende Beitrag basiert auf einer Studie des WIFO im Rahmen der EQUAL-Entwicklungspartnerschaft "Erweiterter Arbeitsmarkt – Integration durch Arbeit", die mit finanzieller Unterstützung des Europäischen Sozialfonds und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit durchgeführt wurde (Juli 2004, 71 Seiten, 20,00 €, Download kostenlos: http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=25162). • Begutachtung: Gudrun Biffi, Andrea Pöschl • Wissenschaftliche Assistenz: Julia Hudritsch • E-Mail-Adressen: Julia.Bock-Schappelwein@wifo.ac.at, Julia.Hudritsch@wifo.ac.at

Seit Mitte der neunziger Jahre verstärkt sich die Fluktuation in und aus dem Arbeitsmarkt, traditionelle Arbeits- und Familienstrukturen brechen auf. Vor diesem Hintergrund stoßen die etablierten sozialen Sicherungsmechanismen an ihre Grenzen. Mit der Ausweitung der Zahl der Arbeitsverhältnisse, die sozialversicherungsrechtlich nicht vollständig abgedeckt sind (Werkvertrag, freier Dienstvertrag), sind von Arbeitslosigkeit zunehmend auch Personen betroffen, die nicht sozialversichert sind. Aufgrund der erhöhten Heterogenität von Arbeitslosigkeit und Lohnstrukturen gewinnt die offene Sozialhilfe an Bedeutung.

Der Strukturwandel – Tertiärisierung, Globalisierung und Technologisierung – zog insbesondere in den neunziger Jahren Beschäftigungsverluste im sekundären Sektor¹⁾ nach sich, die aber insgesamt durch die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor mehr als kompensiert wurden. Die Folgen waren ein überdurchschnittlicher Anstieg der Arbeitslosenquote von Personen, die zuvor im sekundären Sektor beschäftigt gewesen waren (vorwiegend Männer), und eine Verfestigung dieser Arbeitslosigkeit im sekundären Sektor. Im Anschluss an die Erholungsphase in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre erhöhte sich die Arbeitslosenquote im sekundären Sektor ab 2000 abermals überproportional (+1,7 Prozentpunkte von 7,3% 2000 auf 9% 2004; Gesamtwirtschaft +1,2 Prozentpunkte von 5,8% auf 7,1%).

Ab 2000 verlangsamte sich das Beschäftigungswachstum im tertiären Sektor gegenüber den neunziger Jahren merklich (2000/2004 kumuliert +3,1% bzw. +65.200, nach 1995/2000 +7% bzw. +138.900). Gleichzeitig ging die Beschäftigung im sekundären Sektor weiter zurück; sein Anteil an der Gesamtbeschäftigung verringerte sich von 34,7% im Jahr 1990 auf mittlerweile 28% (2004).

Mit dem Strukturwandel war eine Dynamisierung und Fragmentierung der Beschäftigung verbunden. Am Höhepunkt der Entwicklung 1996/97 wuchsen die Zugänge in die Beschäftigung um 12,1% gegenüber dem Vorjahr, die Abgänge um 12,2% gegenüber dem Vorjahr. Die Entwicklung stabilisierte sich bis 2003, als eine Erleichterung des Zugangs zum österreichischen Arbeitsmarkt für langansässige Drittstaatsangehörigen erneut zur Belebung der Beschäftigungsdynamik beitrug. 2004 wurden 3.200.500 unselbständige Beschäftigungsverhältnisse gezählt (einschließlich Präsenzdienst und Bezug von Kinderbetreuungsgeld; +0,5% oder +15.700 gegenüber 2003),

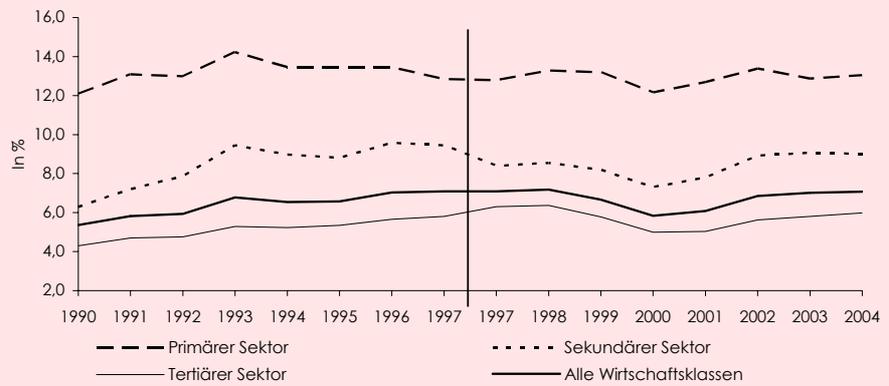
Fluktuierende Beschäftigung und verfestigte Arbeitslosigkeit

Die Dynamisierung und Fragmentierung der Beschäftigung spiegelt sich in einer Steigerung der Ströme in und aus der Beschäftigung sowie des Anteils der Teilzeitbeschäftigung an der Gesamtbeschäftigung.

¹⁾ Sachgütererzeugung, Bergbau, Energie- und Wasserversorgung, Bauwesen.

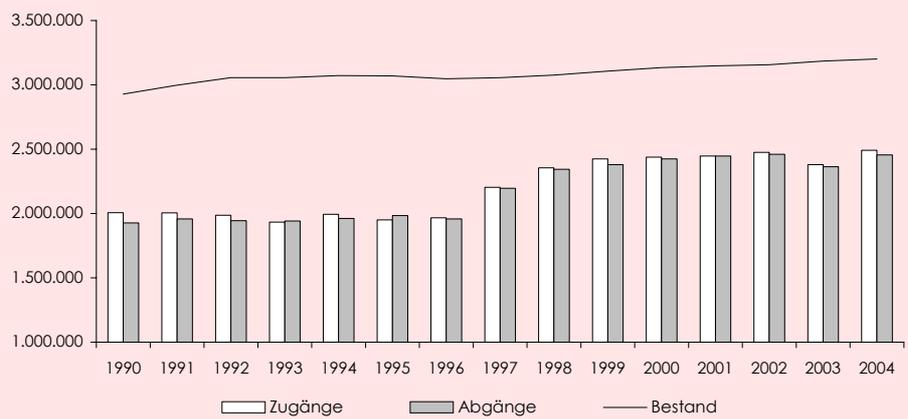
die Zahl der Aktivbeschäftigten betrug 3,078.500 (+21.100 oder +0,7% gegenüber 2003).

Abbildung 1: Die Arbeitslosenquote (herkömmliche Definition) nach Wirtschaftssektoren



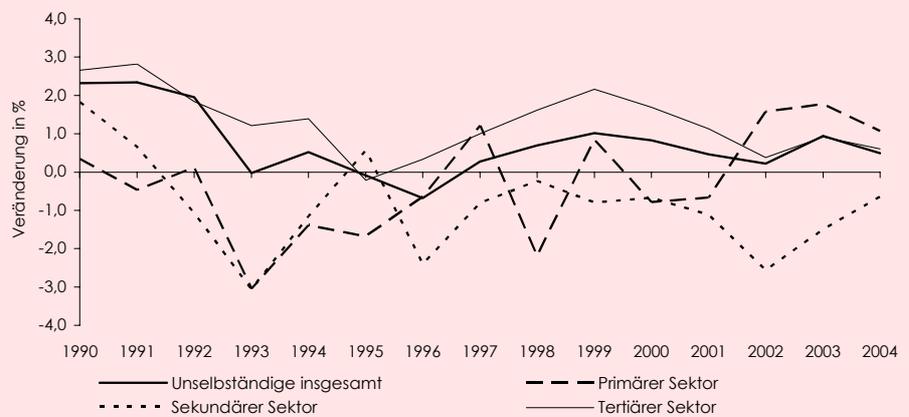
Q: AMS, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, WIFO-Berechnungen.

Abbildung 2: Unselbständige – Bestand und Ströme



Q: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger.

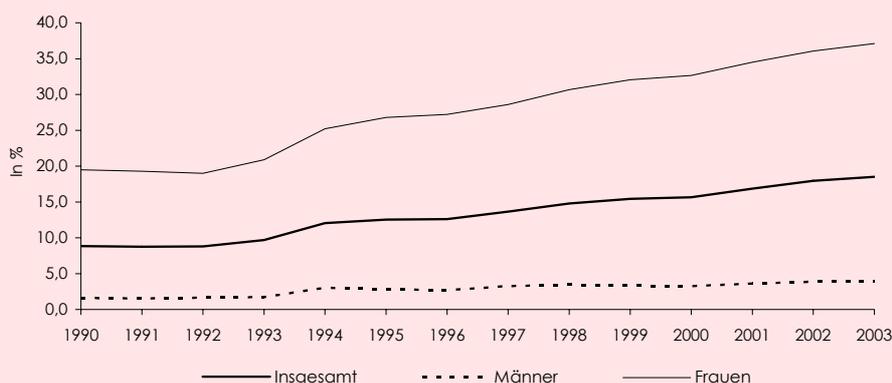
Abbildung 3: Entwicklung der Beschäftigung nach Wirtschaftssektoren



Q: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, WIFO-Berechnungen.

Das Aufbrechen traditioneller Beschäftigungsstrukturen (Tálos, 1999) zeigt sich darüber hinaus einem Bedeutungsgewinn der Teilzeitbeschäftigung gemäß Labour-Force-Konzept²⁾: Waren im Jahresdurchschnitt 1990 8,8% aller Beschäftigten Teilzeitarbeitskräfte gewesen (Frauen 19,5%, Männer 1,6%), so erhöhte sich der Anteil auf 18,5% im Jahr 2003 (Frauen 37,1%, Männer 3,9%). Im Zusammenhang mit den Beschäftigungszuwächsen im Dienstleistungssektor stieg der Anteil der teilzeitbeschäftigten Frauen kontinuierlich, nicht aber der der Männer. Die Zunahme der Teilzeitbeschäftigung von Männern steht eher in einem (negativen) Zusammenhang mit dem Konjunkturverlauf.

Abbildung 4: Teilzeitanteil an der Beschäftigung



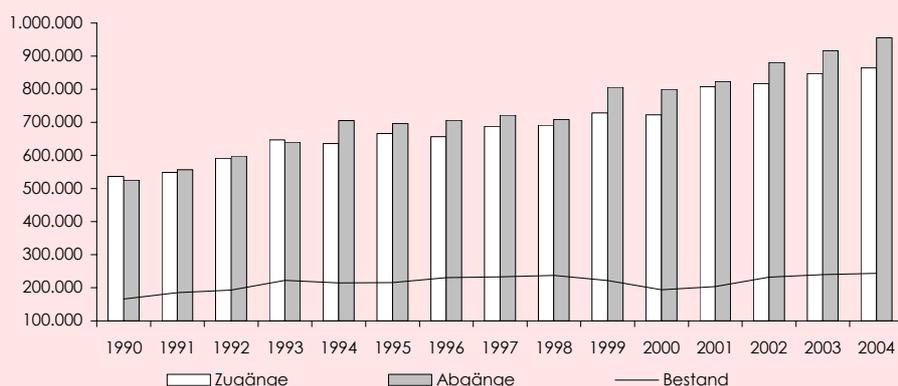
Q: Mikrozensus, WIFO-Berechnungen; ab 1995 Labour-Force-Konzept.

Infolge der Strukturprobleme und der damit verbundenen Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt erhöhte sich die Arbeitslosigkeit in den frühen neunziger Jahren markant. 1990 waren im Jahresdurchschnitt 165.800 Personen arbeitslos gemeldet (5,4% des Arbeitskräfteangebotes der Unselbständigen), 1998 aber bereits 237.800 Personen (7,2%). Nach einer Erholungsphase in den folgenden Jahren erreichte die Arbeitslosenzahl im Jahr 2004 einen Höchststand von 243.900. Weil zugleich die Beschäftigung ausgeweitet wurde, war die Arbeitslosenquote nicht höher als 1997.

Zugänge und Abgänge aus der Arbeitslosigkeit divergieren

Der Anstieg der Arbeitslosigkeit betrifft besonders jüngere und ältere Arbeitskräfte.

Abbildung 5: Arbeitslosigkeit – Bestand und Ströme



Q: AMS.

Die Ströme in und aus der Arbeitslosigkeit nahmen dabei zu: Heute ist die Zahl der Zugänge (2004: 864.200) um knapp zwei Drittel und die Zahl der Abgänge (2004: 955.900) um knapp vier Fünftel höher als Anfang der neunziger Jahre. Ab Mitte der neunziger Jahre liefen Zugänge und Abgänge stärker auseinander. Obwohl ab 1994 die Abgänge größer waren als die Zugänge, nahm die Arbeitslosigkeit zu (mit Aus-

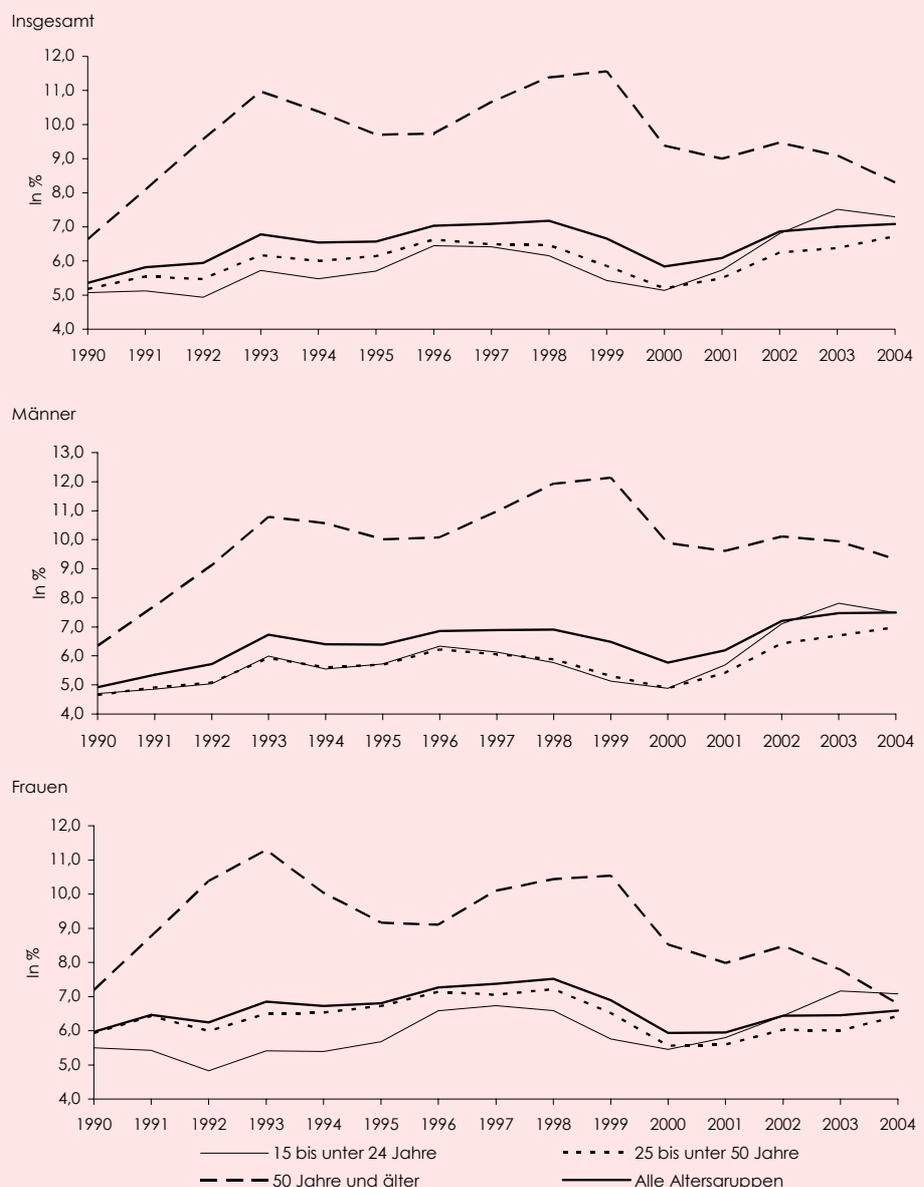
²⁾ Als erwerbstätig gelten Personen, die bezahlte Tätigkeiten im Ausmaß von mindestens einer Stunde pro Woche ausüben.

nahme der Jahre 1999 und 2000). Diese Entwicklung lässt auf eine Verfestigung der Arbeitslosigkeit schließen.

Seit Ende der achtziger Jahre verstärkte sich die Polarisierung der altersspezifischen Arbeitslosigkeit (Biffi, 1996), als die "Babyboom-Generation" das Haupterwerbsalter erreichte und in ähnlichen Branchen Beschäftigung suchte wie ältere Arbeitskräfte, die so zunehmend vom Arbeitsmarkt verdrängt wurden. In der Folge wuchs die Altersarbeitslosigkeit. Weil Angebots- und Nachfragefaktoren sowie institutionelle Reformen im Pensionsbereich zusammenwirkten, blieb die Altersarbeitslosigkeit bis Ende der neunziger Jahre hoch.

Der Abbau von Arbeitskräften mit mittlerer Qualifikation im sekundären Bereich betraf in den neunziger Jahren verstärkt ältere Arbeitskräfte, seit 2003 aber auch Jugendliche. Die Jugendarbeitslosigkeit nimmt zu, weil häufig die Brücke aus der Ausbildung in die Beschäftigung, d. h. die Eintrittspforte in den Arbeitsmarkt fehlen dürfte (Arbeitslosenquote Jugendliche zwischen 15 und 24 Jahren 2000 5,1%, 2004 7,3%, über 50-Jährigen 2004 8,3%, alle Altersgruppen 2004 7,1%).

Abbildung 6: Die Arbeitslosenquote (herkömmliche Definition) nach Alter und Geschlecht

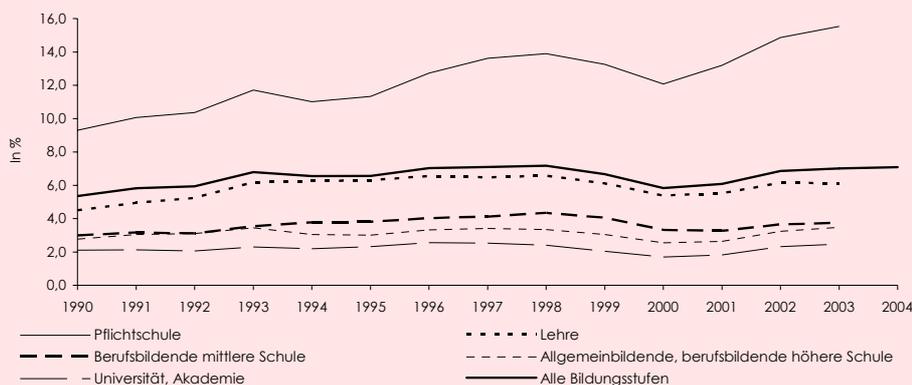


Q: AMS, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, WIFO-Berechnungen.

Aufgrund des verstärkten Strukturwandels und Wettbewerbsdrucks in der ersten Hälfte der neunziger Jahre stieg die "strukturelle" Arbeitslosigkeit von Personen mit geringer oder mittlerer Qualifikation (Lehrabschluss) überdurchschnittlich. Ab 2000 erfasste die Arbeitslosigkeit mit dem Nachlassen der Beschäftigungsdynamik im tertiären Sektor alle Qualifikationsgruppen, insbesondere auch Maturanten und Akademiker (Biffi, 2000). Zwischen 2000 und 2003 nahm die Arbeitslosenquote³⁾ insgesamt um 1,2 Prozentpunkte zu, die der Geringqualifizierten um 3,5 Prozentpunkte und die der Höherqualifizierten um knapp 1 Prozentpunkt.

Die Arbeitslosigkeit konzentrierte sich bis 2000 auf Personen mit geringer und mittlerer Qualifikation. Seither sind alle Qualifikationsebenen von zunehmendem Wettbewerbsdruck betroffen, weil die Beschäftigung im tertiären Sektor schwächer ausgeweitet wird.

Abbildung 7: Arbeitslosenquote (herkömmliche Definition) nach der höchsten abgeschlossenen Ausbildung



Q: AMS, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Die Höhe der Arbeitslosenquote wird wesentlich davon bestimmt, wie häufig die einzelnen Personen von Arbeitslosigkeit betroffen sind und wie lange die Arbeitslosigkeitsepisoden dauern. Die Zusammensetzung der Arbeitslosenzahl nach Leistungsarten gibt einen guten Einblick in die Bandbreite der Dauer von Arbeitslosigkeitsepisoden.

Die Zahl der Arbeitslosen mit Arbeitslosengeldbezug als Teilmenge der registrierten Arbeitslosigkeit ist ein aussagekräftiger Indikator zur Messung kurzfristiger Arbeitslosigkeit, da Arbeitslosengeld⁴⁾ in den ersten Wochen einer Arbeitslosigkeitsepisode ausbezahlt wird. Sie spiegelt damit einerseits Angebots- und Nachfragelage und andererseits die zunehmende Dynamik auf dem Arbeitsmarkt wider. Der starke Anstieg in den frühen neunziger Jahren war insbesondere die Folge von Strukturveränderungen. Hatten 1990 97.900 Arbeitslose Arbeitslosengeld bezogen (3,2% des Angebotes unselbständiger Arbeitskräfte⁵⁾), so waren es 2004 bereits 125.700 oder 3,8%. Ab 1992 war die Quote der Frauen mit Arbeitslosengeld niedriger als die der Männer. In diesen Zahlen spiegeln sich die unterschiedlichen Chancen von Männern und Frauen zur Integration in den Arbeitsmarkt. Der Anstieg der gesamten Arbeitslosenquote bis 1993 fällt mit der Ostöffnung und der Vorbereitung auf Österreichs EU-Beitritt zusammen. Der Anteil der Personen mit Arbeitslosengeldbezug an allen registrierten Arbeitslosen verringerte sich zwischen 1990 und 2004 von 59,1% auf 51,6%.

Aufspaltung der registrierten Arbeitslosigkeit nach Leistungsarten

Die Zahl der Personen mit Arbeitslosengeldbezug eignet sich als Indikator für kurzfristige Arbeitslosigkeit, die der Bezieher von Notstandshilfe als Kennzahl der längerfristigen Arbeitslosigkeit.

³⁾ Registrierte Arbeitslose in Prozent des Arbeitskräfteangebotes der Unselbständigen nach höchster abgeschlossener Ausbildung (Unselbständige laut Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger mit Ausbildungsstruktur laut Mikrozensus).

⁴⁾ Ein Antragsteller hat dann Anspruch auf Arbeitslosengeld, wenn er innerhalb der letzten 24 Monate insgesamt 52 Wochen beschäftigt war, wenn er schon einmal Arbeitslosengeld bezogen hat und innerhalb der letzten 12 Monate insgesamt 28 Wochen beschäftigt war oder wenn er jünger als 25 Jahre ist und innerhalb der letzten 12 Monate insgesamt 26 Wochen beschäftigt war (<http://www.help.gv.at>). Die Ersatzleistung erstreckt sich über 20 Wochen. Die Leistungsdauer erhöht sich auf 30 Wochen, wenn die Person in den letzten fünf Jahren mindestens 3 Jahre beschäftigt war und Arbeitslosenversicherungsbeiträge gezahlt hat. Arbeitskräfte ab 40 Jahren, die in den letzten 10 Jahren mindestens 6 Jahre beschäftigt waren, können 39 Wochen lang Arbeitslosengeld beziehen, Arbeitslose ab 50 Jahren erhalten, wenn sie in den letzten 15 Jahren mindestens 9 Jahre beschäftigt waren, bis zu 52 Wochen lang Arbeitslosengeld.

⁵⁾ Bezieher von Arbeitslosengeld und unselbständig Beschäftigte.

Sozialhilfe in Österreich

Die Sozialhilfe soll jenen Menschen helfen, ihre Grundbedürfnisse zu stillen, die dazu der Hilfe der Gemeinschaft bedürfen. Sie ist in finanziellen Notlagen zu gewähren, wenn Bedürftige ohne Unterstützung von Familie oder Sozialversicherung sind. In den meisten Fällen wird als Gegenleistung Arbeitswilligkeit vorausgesetzt (Pfeil, 2001).

Das österreichische Sozialhilferecht ist sowohl in der Gesetzgebung als auch in der Vollziehung im Wesentlichen im selbständigen Wirkungsbereich der Länder angesiedelt (Art. 15 Abs. 6 B-VG). Als Geldleistung, Sachleistung oder persönliche Hilfe umfasst offene Sozialhilfe die Hilfe zur Sicherung des Lebensunterhalts, die Hilfe in besonderen Lebenslagen und den Bereich sozialer Dienste.

Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfs

Diese öffentliche Leistung umfasst Mittel für Lebensunterhalt, Pflege und Krankenhilfe, die Hilfe für werdende Mütter und Wöchnerinnen und die Hilfe zur Erziehung und Erwerbsbefähigung. Auf diese Leistungen besteht durchwegs Rechtsanspruch. Sie können in Form von Geld-, Sachleistungen oder persönlicher Hilfe in Anspruch genommen werden.

Sicherung des Lebensunterhalts

Der Lebensunterhalt umfasst den Bedarf an Unterkunft, Nahrung, Bekleidung, Beheizung, Körperpflege, Pflege der Beziehungen zur Umwelt und Teilhabe am kulturellen Leben.

Die Höhe der Geldleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts hängt von den Richtsätzen für Allein-, Haupt- oder Mitunterstützte (mit und ohne Familienbeihilfe) ab. Erhöhte Richtsätze gelten bei längerfristigem Bedarf ausschließlich für Erwerbsunfähige.

In allen Bundesländern haben Arbeitslose ohne Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe zusätzlich zum jeweiligen Richtsatz Anspruch auf Leistungen zur Deckung des Wohnbedarfs. Darüber hinaus bewilligen die Bundesländer (zum Teil) zweckgebundene Sonderzahlungen¹⁾ (z. B. Bekleidung, Beheizung). Nicht gedeckter Bedarf im Rahmen des Lebensunterhalts wird mit Ausnahme von Tirol in Form von Geld- oder Sachleistungen über "Auffangtatbestände" abgedeckt (d. h. anlassbezogene, einmalige Leistungen). In den meisten Bundesländern sind die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts durch eine Obergrenze für die Summe der gewährten Leistungen gedeckelt.

Hilfe in besonderen Lebenslagen

Darunter fallen Geld- oder Sachleistungen zum Aufbau und zur Sicherung der wirtschaftlichen Lebensgrundlage, die wirtschaftliche und personelle Hilfe zur Überbrückung außergewöhnlicher Notstände, die Hilfe zur Behebung oder Linderung eines körperlichen, geistigen oder psychischen Notstands und die Hilfe zur Beschaffung oder Erhaltung von Wohnraum. Diese Leistungen erbringen das Land oder die Gemeinden als Träger von Privatrechten; auf sie besteht kein Rechtsanspruch. Die Hilfe in besonderen Lebenslagen kann unabhängig von der Hilfe zur Sicherung des Lebensunterhalts gewährt werden.

Soziale Dienste

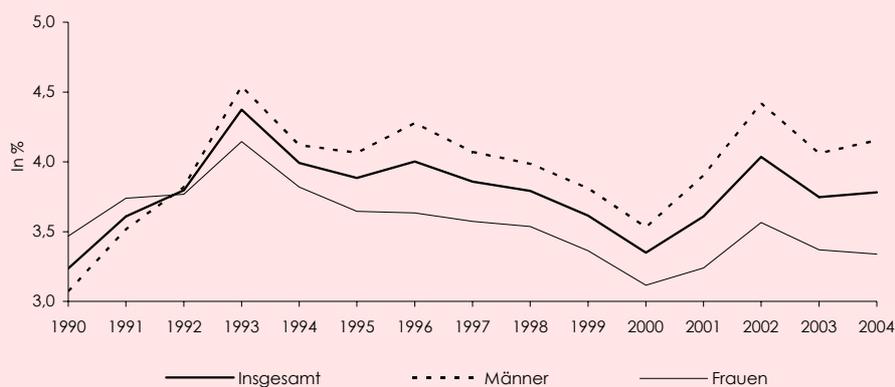
Soziale Dienste stehen grundsätzlich (ohne Rechtsanspruch) der gesamten Bevölkerung zur Verfügung und helfen bei der Bewältigung von sozialen Problemlagen, die nicht allein mit materieller Hilfe abgedeckt werden können. Dazu gehören das Angebot von Alters- und Pflegeheimen, Essen auf Rädern, Hauskrankenpflege, Familienhilfe, die Einrichtung von Beratungsdiensten, Förderung geselliger Kontakte und der Teilnahme am kulturellen Leben. Auch diese Leistungen erbringen das Land oder die Gemeinden als Träger von Privatrechten.

¹⁾ Zusätzlich zu den monatlichen Geldleistungen zur Sicherung des Lebensbedarfes gewährt Salzburg im März, Juni, September und Dezember je eine Sonderzahlung in Höhe des halben Richtsatzes für Bekleidung und Beheizung; Wien zahlt im Mai und Oktober einen Zuschlag zum Richtsatz aus. Die Steiermark sieht im Juni und November je eine Sonderzahlung in doppelter Höhe des Richtsatzes vor

Aufgrund der Strukturprobleme auf dem Arbeitsmarkt verschärft sich die Situation der Arbeitslosen, die Arbeitslosigkeit verfestigt sich zunehmend, wie der Anstieg der Zahl der Notstandshilfebezieher zeigt⁶⁾. Seit den frühen neunziger Jahren erhöhte sie sich von 44.100 Personen (1990) oder 1,5% des Arbeitskräfteangebotes an Unselbständigen und Notstandshilfebeziehern auf insgesamt 94.500 Personen im Jahresdurchschnitt 1998. In den folgenden drei Jahren verringerte sich die Zahl der Notstandshilfebezieher rasch – auch eine Folge verstärkter Aktivierungsmaßnahmen des AMS für Langzeitarbeitslose im Rahmen des Nationalen Aktionsplans für Beschäftigung. 2004 stieg sie aber wieder auf 95.000 oder 2,9% des Arbeitskräfteangebotes der Unselbständigen und Notstandshilfebezieher (Frauen 2,6%, Männer 3,1%). Der Anteil der Notstandshilfebezieher an den registrierten Arbeitslosen insgesamt erhöhte sich von 26,6% (1990) auf 39% (2004).

Abbildung 8: Arbeitslosengeldbezieher

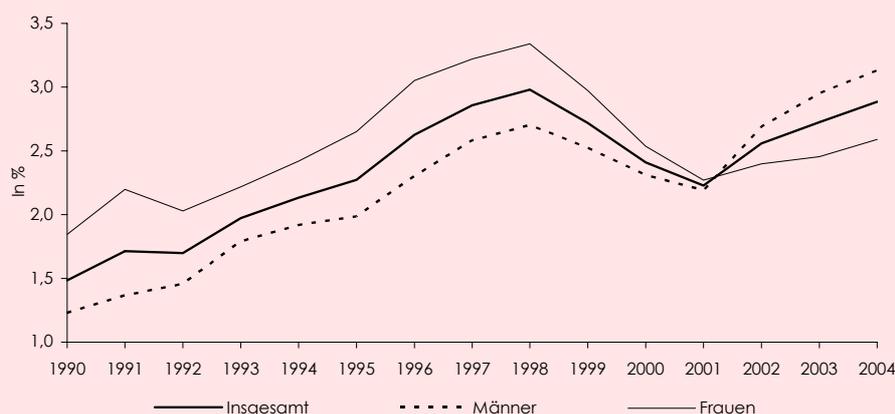
In % der Arbeitslosengeldbezieher und unselbständig Beschäftigten



Q: AMS, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, WIFO-Berechnungen.

Abbildung 9: Notstandshilfebezieher

In % der Notstandshilfebezieher und unselbständig Beschäftigten



Q: AMS, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, WIFO-Berechnungen.

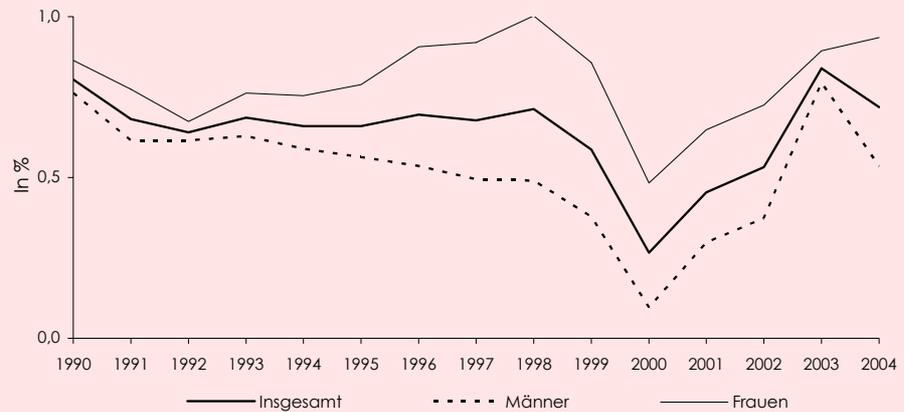
Neben den Beziehern von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe zählen zu den registrierten Arbeitslosen auch jene Arbeitssuchenden, die beim AMS vorgemerkt sind, aber keinen Anspruch auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung haben. Ihr Anteil liegt bei rund 10% der Arbeitslosen (Durchschnitt 1990/2004 rund 20.000 Personen, 2004 23.200) bzw. stets weniger als 1% des Arbeitskräfteangebotes der Unselbständigen und Arbeitssuchenden ohne Leistungsanspruch. Insbesondere Frauen melden sich auch ohne Anspruch auf Notstandshilfe weiterhin beim AMS als arbeits-

⁶⁾ Nachdem der Anspruch auf Arbeitslosengeld erloschen ist, erhalten bedürftige Arbeitslose Notstandshilfe.

los, um Zugang zu aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu haben. Auch die Bezieher von offener Sozialhilfe (siehe Kasten "Sozialhilfe in Österreich") gelten als registrierte Arbeitslose ohne Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung. Offene Sozialhilfe erhält nur, wer bereit ist, eine vermittelte Stelle anzunehmen. Diese Kategorie umfasst auch Schüler und Studenten nach Abschluss der Ausbildung und zuvor atypisch Beschäftigte ohne Arbeitslosenversicherung.

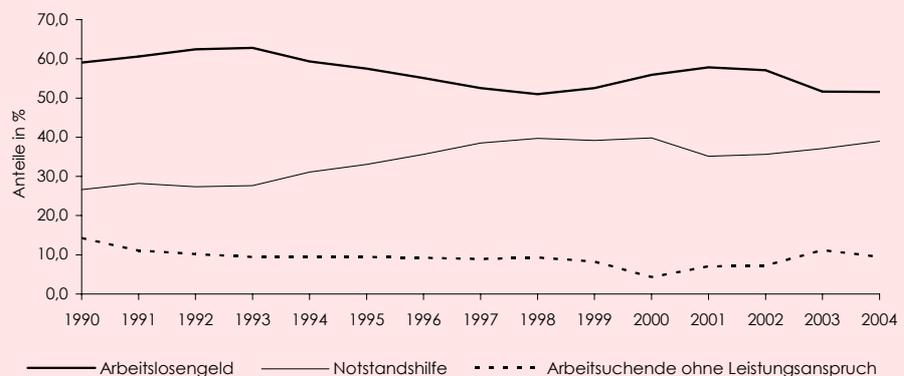
Abbildung 10: Arbeitsuchende ohne Leistungsanspruch

In % der Arbeitsuchenden ohne Leistungsanspruch und der unselbständig Beschäftigten



Q: AMS, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, WIFO-Berechnungen. 2000: statistischer Bruch.

Abbildung 11: Aufspaltung der registrierten Arbeitslosigkeit



Q: AMS, Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Alternative Indikatoren der Arbeitslosigkeit

Alternative Indikatoren der Arbeitslosigkeit erweitern den traditionellen Begriff von Arbeitslosigkeit um die Zahl der entmutigten und marginalisierten Personen, die aus den unterschiedlichsten Gründen nicht mehr aktiv nach Arbeit suchen.

Die Zahl der registrierten Arbeitslosen bildet häufig nicht die wahre Arbeitsmarktlage ab, weil die Registrierung nicht alle Personen umfasst, die Arbeit suchen (versteckte Arbeitslosigkeit; Butschek, 1981, 1982). Laut Arbeitsmarktförderungsgesetz (AMFG) kann sich beim AMS nur registrieren lassen, wer arbeitslos, arbeitsfähig und arbeitswillig ist. Pensionsvorschussbezieher, Schulungsteilnehmer, vorgemerkte Lehrstellensuchende, Personen, denen der Leistungsbezug aus den unterschiedlichsten Gründen gestrichen wurde, und registrierte Arbeitslose, die länger als drei Tage krank gemeldet sind, fallen so aus der Arbeitslosenstatistik heraus. Einschließlich der Pensionsvorschussbezieher, Schulungsteilnehmer und sofort verfügbaren Lehrstellensuchenden hätte die Zahl der Arbeitslosen im Jahr 2004 318.100 betragen gegenüber 243.900 laut offizieller Statistik. 2004 wäre diese erweiterte Arbeitslosenquote bei 9% gelegen (nach traditioneller Berechnungsmethode 7,1%).

Anders als die administrativen Daten des Arbeitsmarktservice definiert die Arbeitskräfteerhebung (Labour Force Survey) als Stichprobenerhebung Arbeitslosigkeit

nach dem Labour-Force-Konzept der International Labour Organisation (ILO; Biffi, 1999). Demnach gelten als arbeitslos alle nicht erwerbstätigen Personen (Personen, die in der Erhebungswoche weniger als eine Stunde gearbeitet haben), die auf irgendeine Weise aktiv Arbeit suchen und innerhalb von zwei Wochen für eine Arbeitsaufnahme verfügbar sind. Gemäß dieser Definition waren im März 2003 in Österreich 182.600 Personen arbeitslos⁷⁾.

Übersicht 1: Erweiterte Arbeitslosenquote

	Arbeitslosenquote (herkömmliche Definition)	Erweiterte Arbeitslosenquote
	In %	In % des erweiterten Arbeitskräfteangebotes der Unselbständigen
	Insgesamt	Insgesamt
1990	5,4	6,0
1991	5,8	6,5
1992	5,9	6,6
1993	6,8	7,5
1994	6,5	7,5
1995	6,6	7,5
1996	7,0	8,1
1997	7,1	8,2
1998	7,2	8,2
1999	6,7	7,8
2000	5,8	7,2
2001	6,1	7,5
2002	6,9	8,4
2003	7,0	8,9
2004	7,1	9,0

Q: AMS, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, WIFO-Berechnungen. Erweitertes Arbeitskräfteangebot: einschließlich Pensionsvorschussbezieher, Schulungsteilnehmer und sofort verfügbare Lehrstellensuchende.

Laut Arbeitskräfteerhebung waren im März 2003 in Österreich 182.600 Personen oder 4,7% des Arbeitskräfteangebotes ohne Arbeit (Labour-Force-Konzept). 15.000 entmutigte Personen hatten sich deshalb aus dem Erwerbsleben zurückgezogen, weil sie keine geeignete Arbeit finden konnten (U4). Unter Berücksichtigung der 174.200 marginalisierten Personen (U5) war die Arbeitslosenquote um 4,1 Prozentpunkte höher (8,8%). Einschließlich der 78.300 Personen, die unfreiwillig Teilzeit arbeiten (U6), ergibt sich eine alternative Arbeitslosenquote von 10,5%. Seit 1998 ist die Arbeitslosenquote laut U5 und U6 rückläufig. Das gilt insbesondere für jene der Frauen, sie ist allerdings weiterhin höher als die der Männer.

Übersicht 2: Alternative Indikatoren der Arbeitslosigkeit

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	In %						
U1 Langzeitarbeitslose (über 3 Monate) in % der Erwerbspersonen	3,1	3,2	2,8	2,8	2,2	2,5	2,7
U2 Arbeitslose nach Kündigung in % der Erwerbspersonen	4,0	4,3	3,8	3,8	3,3	4,2	4,0
U3 Arbeitslose in % der Erwerbspersonen (herkömmliche Definition)	5,1	5,2	4,7	4,7	4,0	4,9	4,7
U4 Arbeitslose und Entmutigte in % der Erwerbspersonen und Entmutigten	5,4	5,5	4,9	5,0	4,3	5,2	5,1
U5 Arbeitslose und Marginalisierte in % der Erwerbspersonen und Marginalisierten	12,0	12,7	11,9	10,7	10,3	9,9	8,8
U6 Arbeitslose Marginalisierte und Teilzeitarbeitslose in % der Erwerbspersonen, Marginalisierten und Teilzeitarbeitslosen	13,4	14,9	13,8	12,5	11,9	11,6	10,5

Q: Arbeitskräfteerhebung (jeweils im März), Statistik Austria.

⁷⁾ Aufgrund der unterschiedlichen Abgrenzung weicht die Arbeitslosenzahl nach dem Labour-Force-Konzept merklich von jener laut AMS ab, ebenso die Arbeitslosenquote. Nach dem Labour-Force-Konzept wird die Arbeitslosenquote gemessen an der Gesamtzahl der Unselbständigen, Selbständigen und Mithelfenden einschließlich der geringfügig Beschäftigten und Arbeitslosen im Nenner. Sie ist so deutlich niedriger als die Arbeitslosenquote laut AMS (mit der Summe der Unselbständigen laut Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger plus registrierte Arbeitslose im Nenner).

Alternative Indikatoren der Arbeitslosigkeit

Die alternativen Indikatoren der Arbeitslosigkeit, wie sie in den siebziger Jahren von *Shiskin* (1976) am Bureau of Labour Statistics in den USA entwickelt wurden, bauen auf den Daten aus der Arbeitskräfteerhebung auf und tragen der Tatsache Rechnung, dass die Zahl der Arbeitslosen potentiell höher ist als nach dieser Abgrenzung. Daraus werden sechs Indikatoren abgeleitet (*Bregger – Haugen, 1995*).

U1 und U2 fokussieren auf Teilbereiche der Arbeitslosigkeit:

- U1 steht für die Langzeitarbeitslosenquote,
- U2 für die Arbeitslosenquote von Personen, die ihren Arbeitsplatz verloren haben bzw. deren zeitlich begrenzter Arbeitsvertrag ausgelaufen ist.
- U3 entspricht der herkömmlichen Definition der Arbeitslosenquote – Zahl der Arbeitslosen bezogen auf die Zahl der Erwerbspersonen.

U4 bis U6 fassen den Begriff weiter, indem sie auch die versteckte Arbeitslosigkeit quantifizieren.

- U4 umfasst die herkömmliche Arbeitslosenquote einschließlich der entmutigten Personen ("discouraged persons") im Zähler und Nenner (*Castillo, 1998*). Entmutigte sind nicht erwerbstätig, wollen aber arbeiten, sind für den Arbeitsmarkt verfügbar und haben im letzten Jahr eine Stelle gesucht; sie suchen zum Zeitpunkt der Befragung nicht aktiv Arbeit, weil sie glauben, keinen geeigneten Arbeitsplatz zu finden. Diese Personengruppe dürfte, wenn die Nachfrage nach Arbeitskräften steigt bzw. die Arbeitslosenquote sinkt, wieder auf den Arbeitsmarkt zurückzukehren.
- U5 ergänzt U4 um alle anderen marginal zum Arbeitskräfteangebot zählenden Nichterwerbspersonen ("marginally attached persons") im Zähler und Nenner. Diese Messung umfasst alle Arbeitslosen und überdies jene, die arbeiten wollen und können und zeitweise auch einen Arbeitsplatz gesucht haben, unabhängig von den Gründen, warum sie derzeit keinen Arbeitsplatz suchen. Die Gruppe ist weiter vom Arbeitsmarkt entfernt als die Teilgruppe der Entmutigten. Dennoch zählen auch sie zum potentiellen Arbeitskräfte-reservoir, weil sie (gelegentlich) Arbeit suchen und unter bestimmten Voraussetzungen wieder in den Arbeitsmarkt zurückkehren würden (etwa Frauen mit Kinderbetreuungspflichten).
- Der umfassendste alternative Arbeitslosigkeitsindikator ist U6. Er berücksichtigt über die in U5 abgebildete Arbeitslosigkeit hinaus alle Personen, die unfreiwillig Teilzeit arbeiten (*Yamagami, 2002*). Dazu zählen Vollzeitarbeitskräfte, die zum Zeitpunkt der Untersuchung aus wirtschaftlichen Gründen Teilzeit arbeiten, Teilzeitarbeitskräfte, die aus wirtschaftlichen Umständen weniger als ihre normale Teilzeit arbeiten oder keine Vollzeitstelle finden (*OECD, 1999, Sorrentino, 1993, 1995*).

Offene Sozialhilfe gewinnt an Bedeutung

Weil sich die ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen verändern und eine soziale Absicherung gegen Arbeitslosigkeit für prekäre und niedrig entlohnte Beschäftigungsformen fehlt, weitet sich der Kreis der Bezieher offener Sozialhilfe laufend aus.

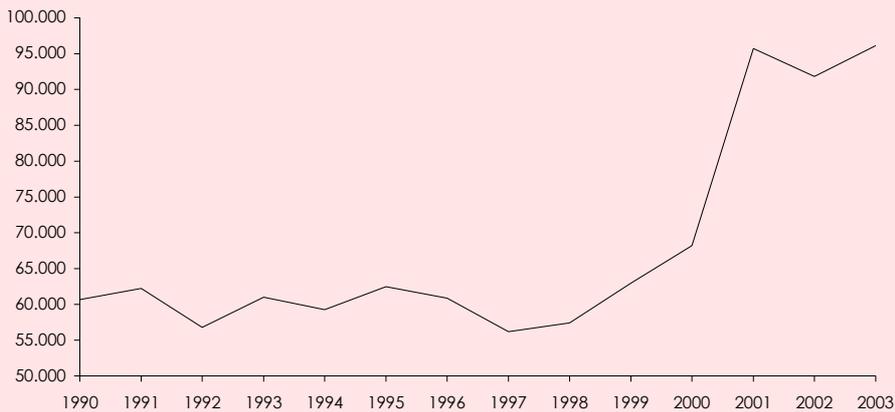
Mit dem Aufbrechen traditioneller Beschäftigungsformen und der Zunahme der Arbeitslosigkeit gewinnt die offene Sozialhilfe, die in den siebziger Jahren als residuales Versorgungssystem konzipiert wurde, zunehmend an Bedeutung. Sie richtet sich heute nicht mehr nur an Randgruppen, sondern auch an weite Teile der unteren Mittelschicht, die mit Verschuldung, Scheidung, Arbeitslosigkeit, Niedriglöhnen und Wohnungsnot konfrontiert sind (*Dimmel, 2003*), sowie an Arbeitslose ohne hinreichende sozialversicherungsrechtliche Absicherung. Das sind etwa Personen, die in ihrer letzten Beschäftigung keinen Anspruch auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung erworben haben oder deren Leistungsanspruch so niedrig ist, dass sie offene Sozialhilfe ergänzend zum AMS-Bezug erhalten.

Aufgrund der ursprünglichen Ausrichtung der offenen Sozialhilfe als residuales Netz, das nur in Ausnahmefällen aktiviert wird, sind Zugang, Verbleib und Ausstieg mit Verpflichtungen und Restriktionen verbunden. Dem Prinzip der Subsidiarität folgend erhalten Bedürftige in finanzieller Notlage dann Leistungen, wenn keine Absicherung durch Familie oder Sozialversicherung gewährleistet ist. Gleichzeitig müssen sie ihre Arbeitswilligkeit bekunden. Bei Antritt einer bezahlten Stelle wird ab einer bestimmten Einkommenshöhe die geleistete Sozialhilfe in Raten zurückgefordert (Regress).

Zwischen 1983 und 1998 bezogen durchschnittlich 59.300 Personen jährlich Leistungen aus der offenen Sozialhilfe⁸⁾. Der markante Anstieg von 2000 auf 2001 um 40,3% von 68.200 auf 95.700 ist ausschließlich auf die Situation in Wien zurückzuführen, und hier insbesondere auf die Zunahme der Zahl der Arbeitslosen mit Richtsatzergänzung (+82,6% bzw. +28.700 auf 63.400). Im Jahr 2003 lag die Zahl der Sozialhilfebezieher bei 96.100 (+4,7% gegenüber 2002); insgesamt wurden unter diesem Titel 460,7 Mio. € an öffentlichen Mitteln ausgegeben.

⁸⁾ Zur allgemeinen Datenproblematik siehe *Bock-Schappelwein (2004)*.

Abbildung 12: Beziehher offener Sozialhilfe



Q: Statistik Austria.

Seit Anfang der neunziger Jahre steigt die Arbeitslosigkeit in Österreich kontinuierlich. Dies hat vielschichtige Gründe (Deregulierung, Strukturwandel, Ausweitung des Arbeitskräfteangebotes). Vor diesem Hintergrund nehmen die Fluktuationen auf dem Arbeitsmarkt, in und aus der Arbeitslosigkeit sowie in die Nichterwerbstätigkeit zu, und gleichzeitig werden die Anforderungen der Unternehmen an die Arbeitskräfte komplexer. Über die formale Qualifikation hinaus gewinnen informelle und soziale Kompetenz an Bedeutung.

Die Flexibilisierung auf dem Arbeitsmarkt wirkt sich auch auf die Arbeitszeit und die Arbeitsformen aus. Die neuen Beschäftigungsformen gehen häufig mit vergleichsweise geringer sozialer Absicherung (etwa gegen Arbeitslosigkeit) und niedrigen Löhnen einher. Wenn diese atypischen Beschäftigungsformen nicht nur als Brücke in reguläre Beschäftigungsformen genutzt werden, steigt die Wahrscheinlichkeit der sozialen Ausgrenzung von Arbeitslosen.

Bedürftige Arbeitslose ohne soziale Absicherung oder Unterstützung durch die Familie sind häufig auf die offene Sozialhilfe angewiesen. Dieses in den siebziger Jahren konzipierte residuale System für Randgruppen in vorübergehender Notlage wendet sich heute an weite Teile der unteren Mittelschicht mit ihren verfestigten, multidimensionalen Problemlagen und an Arbeitslose ohne ausreichenden Sozialschutz. Seine Konstruktion sollte deshalb diesen neuen Anforderungen angepasst werden; etwa sollten zur Verbesserung der Reintegrationschancen die in den Landessozialhilfegesetzen verankerten Regresszahlungen bei Aufnahme einer Beschäftigung überdacht werden.

Biffi, G., "Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit in Österreich und Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung", WIFO-Monatsberichte, 1996, 69(1), S. 69-82.

Biffi, G., Arbeitsmarktindikatoren. Definition und Erhebung nach nationaler und EU-Methode, Studie des WIFO im Rahmen der Arbeitsmarktvorschau 1999 im Auftrag des AMS Österreich, Wien, 1999.

Biffi, G., "Der Arbeitsmarkt der Akademiker in Österreich im Wandel. Implikationen für das Finanzierungssystem der Universitätsausbildung", WIFO-Monatsberichte, 2000, 73(2), S. 137-149, http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=13651.

Bock-Schappelwein, J., Arbeitslosigkeit und offene Sozialhilfe in Österreich. Eine quantitative Analyse, WIFO, Wien, 2004, http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=25162.

Bregger, J. E., Haugen, S. E., "BLS Introduces New Range of Alternative Unemployment Measures", Monthly Labour Review, 1995, S. 19-26.

Butschek, F., "Versteckte Arbeitslosigkeit in Österreich", WIFO-Monatsberichte, 1981, 54(7).

Butschek, F., "Versteckte Arbeitslosigkeit von Frauen und Jugendlichen", WIFO-Monatsberichte, 1982, 55(11), S. 666-674.

Castillo, M. D., "Persons Outside the Labour Force Who Want a Job", Monthly Labour Review, 1998, S. 34-42.

Schlussfolgerung

Literaturhinweise

Dimmel, N., "Gestaltungschancen der Sozialhilfe", in Oberösterreichisches Armutsnetzwerk in Zusammenarbeit mit der Sozialabteilung des Landes Oberösterreich, Armut als tägliche Herausforderung: Praxishandbuch zum OÖ. Sozialhilfegesetz, Linz, 2003.

OECD, Implementing the OECD Jobs Strategy: Assessing Performance and Policy, Paris, 1999.

Pfeil, W., Vergleich der Sozialhilfesysteme der österreichischen Bundesländer, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Soziale Sicherheit und Generationen, Wien, 2001.

Shiskin, J., "Employment and Unemployment: the Doughnut or the Hole?", Monthly Labour Review, 1976, S. 3-10.

Sorrentino, C., "International Comparisons of Unemployment Indicators", Monthly Labour Review, 1993, S. 3-24.

Sorrentino, C., "International Unemployment Indicators, 1983-93", Monthly Labour Review, 1995, S. 31-50.

Tálos, E., Atypische Beschäftigung, Manz, Wien, 1999.

Yamagami, T., "Utilization of Labour Resources in Japan and the United States", Monthly Labour Review, 2002, S. 25-43.

Unemployment in Austria: Its Shape and Development Since 1990 – Summary

In the 1990s, accelerating structural change went hand in hand with an ever brisker pace of employment dynamics and an increasing deterioration of traditional employment structures. Expressing this structural change, the rise in unemployment is specifically affecting those individuals who are at the beginning or end of their employment career, i.e., the young and the old, as well as individuals of low or medium qualifications. As a consequence, long-term unemployment is on the increase. Types of fragmented employment (mostly) excluded from the social protection schemes against unemployment pose new challenges for social assistance schemes.