

Helmut Mahringer

Der Arbeitsmarkt in der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise

Die Finanz- und Wirtschaftskrise trifft seit Ende 2008 zunehmend den Arbeitsmarkt. Erhebliche Arbeitsplatzverluste und eine massive Zunahme der Arbeitslosigkeit sind die Folge. Im Konjunkturverlauf können als Reaktion darauf unterschiedliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sinnvoll eingesetzt werden. Eine deutliche Ausweitung des Mitteleinsatzes und eine Anpassung einer Reihe von Instrumenten können die Beschäftigungseinbußen mildern, den Anstieg der Arbeitslosigkeit dämpfen und die Bewältigung des Strukturwandels auf dem Arbeitsmarkt unterstützen.

Begutachtung: Peter Huber, Gunther Tichy • Wissenschaftliche Assistenz: Stefan Fuchs • E-Mail-Adresse: Helmut.Mahringer@wifo.ac.at

Die aktuelle Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise zog den stärksten weltweiten Einbruch der Realwirtschaft seit 50 Jahren nach sich. Ende 2008 verschärfte sich der Konjunkturabschwung deutlich und erfasste alle Wirtschaftsräume. Bereits 2008 verlor die Wirtschaft in Österreich immer mehr an Dynamik. Im IV. Quartal 2008 trat auch Österreich in eine Rezession ein, und erst im III. Quartal 2009 konnte (saisonbereinigt) wieder ein leichtes Wachstum des BIP gegenüber dem Vorquartal registriert werden. Aufgrund des Einbruchs der Auslandsnachfrage war die exportorientierte Sachgütererzeugung am unmittelbarsten von der Krise betroffen.

Der Arbeitsmarkt reagiert auf die Wirtschaftskrise mit einem Beschäftigungsrückgang und einer markanten Zunahme der Arbeitslosigkeit, die voraussichtlich auch im Jahr 2010 anhalten werden.

Österreich verzeichnete in den Jahren 2006 bis 2008 eine Phase deutlicher Beschäftigungsexpansion, in der die Zahl der aktiven Beschäftigten um durchschnittlich mehr als 2% pro Jahr wuchs. Wegen des Exportbooms, der bis Mitte 2008 anhielt, entstand die außergewöhnliche Situation eines zeitweise beträchtlichen Arbeitsplatzzuwachses in der Sachgütererzeugung.

Die Zahl der unselbständig aktiv Beschäftigten erhöhte sich im 1. Halbjahr 2008 aufgrund der verzögerten Auswirkungen der guten Konjunkturlage des 2. Halbjahres 2007 und der günstigen Wintersaison noch außergewöhnlich stark (+2,9% gegenüber dem 1. Halbjahr 2007; Männer +2,5%, Frauen +3,4%)¹⁾. In der zweiten Jahreshälfte verflachte der Beschäftigungsanstieg allerdings infolge der Konjunkturuntrübung. Im Jahresdurchschnitt 2008 war die aktive unselbständige Beschäftigung mit 3,304.100 noch um 2,4% höher als 2007. Weil sich der Konjunkturunbruch auf den männerdominierten produzierenden Bereich konzentrierte, entwickelte sich die Männerbeschäftigung ab Mitte 2008 viel weniger dynamisch als die Frauenbeschäftigung. Im Dezember 2008 ging sie erstmals seit März 2004 im Vorjahresvergleich zurück. Im Jahresdurchschnitt 2008 war die Zahl der aktiv unselbständig beschäftigten Männer um 1,8% höher als 2007, die Frauenbeschäftigung noch um 3%.

Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation

Deutliche Beschäftigungsverluste nach Jahren der Hochkonjunktur

¹⁾ Zusätzlich verstärkt wurde die Zunahme durch das Inkrafttreten der Regelung, wonach ein neues Beschäftigungsverhältnis vor Arbeitsantritt beim Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger gemeldet werden muss.

Abbildung 1: Aktiv unselbständig Beschäftigte
Veränderung des Bestands gegen das Vorjahr in %



Q: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, WIFO-Berechnungen.

Abbildung 2: Entwicklung der Beschäftigung in der Sachgütererzeugung
Veränderung gegen das Vorjahr in %



Q: Arbeitsmarktdatenbank (DWH Betriebsmonitoring), Stand 27. November 2009, letzter verfügbarer Monat Juni 2009. ÖNACE 2008, Abschnitt C: "Herstellung von Waren". Werte vor 2008 von ÖNACE 2003 auf ÖNACE 2008 umgeschlüsselt.

Ab Februar 2009 waren – gemessen an der aktiven unselbständigen Beschäftigung – bereits Beschäftigungsverluste zu verzeichnen; im Jahresdurchschnitt 2009 dürften sie etwa –1,3% betragen. Während die Beschäftigung der Männer bereits seit Dezember 2008 rückläufig war, sinkt jene der Frauen erst seit Mai 2009. Dies belegt die überdurchschnittliche Konjunkturreaktibilität der Beschäftigung von Männern (siehe Kasten): Männer sind mit rund 75% der aktiv unselbständig Beschäftigten in der

Sachgütererzeugung deutlich stärker und unmittelbarer von einem exportbedingten Konjunkturerinbruch betroffen als Frauen (Abbildung 1).

Die Beschäftigung sank in der Sachgütererzeugung 2009 durchwegs und liegt seit der Jahresmitte um mehr als 7% unter dem Vorjahresniveau. Die Zuwächse aus der Hochkonjunktur seit 2006 gingen damit wieder verloren. Noch drastischer fiel der Einbruch in der Arbeitskräfteüberlassung aus (seit Anfang 2009 über -15%, im Mai sogar -25%)²⁾. Offenbar gehören Leiharbeitskräfte in der Regel Randbelegschaften an, die bei einer Personalreduktion besonders rasch die Beschäftigung verlieren (Abbildungen 2 und 3).

Abbildung 3: Entwicklung der Arbeitskräfteüberlassung

Veränderung gegen das Vorjahr in %



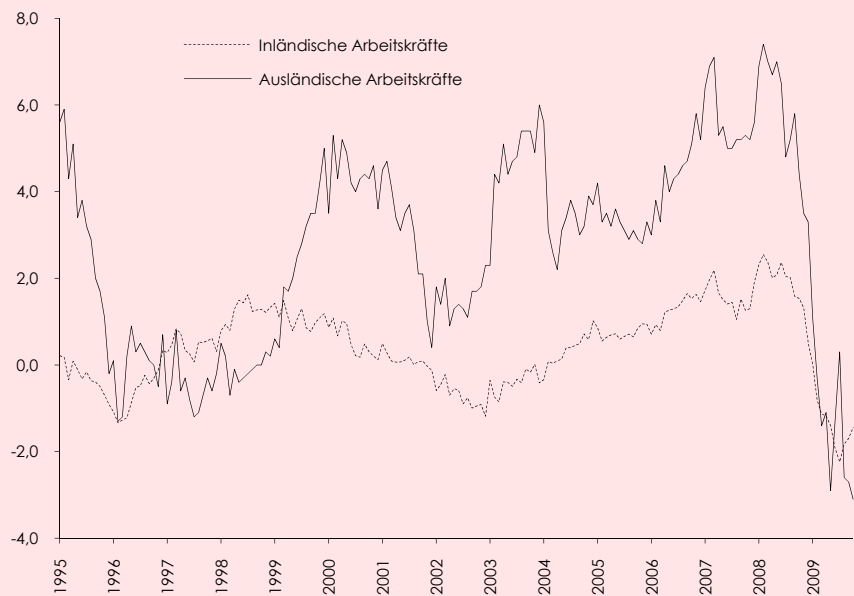
Q: Arbeitsmarktdatenbank (DWH Betriebsmonitoring), Stand 27. November 2009, letzter verfügbarer Monat Juni 2009. ÖNACE 2008, Abteilung N78: "Vermittlung und Überlassung von Arbeitskräften". Werte vor 2008 von ÖNACE 2003 auf ÖNACE 2008 umgeschlüsselt.

Auch die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte reagiert deutlich auf Konjunkturschwankungen. Nach rund 10% Mitte bis Ende der 1990er-Jahre stieg der Anteil der ausländischen Arbeitskräfte an der Beschäftigung in Österreich kontinuierlich auf knapp über 13% im Jahr 2008. Seit Ende 2008 lässt die Zunahme jedoch merklich nach. Im 2. Halbjahr 2009 schrumpfte die Ausländerbeschäftigung sogar überdurchschnittlich (Oktober -3,1%, Inländerbeschäftigung -1,4%), sodass der Beschäftigungsanteil ausländischer Arbeitskräfte leicht sank (Abbildung 4).

Sehr konjunkturabhängig ist auch die Arbeitsmarktsituation von Jugendlichen. Die Beschäftigung der 15- bis 24-Jährigen verringert sich bereits seit Dezember 2008 überdurchschnittlich (Jänner bis Oktober 2009 -3,7%), und zwar sowohl für Männer (-4,5%) als auch für Frauen (-2,8%; Abbildung 5). Insgesamt nahm die aktive unselbstständige Beschäftigung in diesem Zeitraum um 1,4% ab (Männer -2,5%, Frauen -0,1%).

²⁾ Die Arbeitskräfteüberlassung zählt zu den unternehmensbezogenen Dienstleistungen, die verliehenen Arbeitskräfte sind jedoch überwiegend in der Sachgütererzeugung tätig.

Abbildung 4: Aktive unselbständig Beschäftigte nach Staatsbürgerschaft
Veränderung gegen das Vorjahr in %



Q: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, WIFO-Berechnungen.

Abbildung 5: 15- bis 24-jährige unselbständig Beschäftigte
Veränderung gegen das Vorjahr in %



Q: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, WIFO-Berechnungen.

Massiver Anstieg der Arbeitslosigkeit

Mit dem Beschäftigungsanstieg erhöhte sich 2008 auch das Angebot an Arbeitskräften deutlich (+1,9%). Die Arbeitslosenquote wurde deshalb nur wenig gesenkt (-0,4 Prozentpunkte) und lag nach traditioneller österreichischer Definition bei 5,8%. Die durchschnittliche Zahl der Arbeitslosen betrug 212.300 (-10.000 oder -4,5% gegenüber 2007), zusätzlich nahmen 50.500 Arbeitslose an Schulungen teil (-4,1% gegenüber 2007). Damit überstieg die Zahl der Arbeitslosen im Konjunkturrückgangsjahr 2008 jene im Konjunkturrückgangsjahr 2000 um 17.900, einschließlich Schulungen sogar

um 39.900. Trotz kräftigen Wachstums und dynamischer Beschäftigungsentwicklung von 2006 bis 2008 konnte die Arbeitslosigkeit nicht auf das Niveau des Jahres 2000 zurückgeführt werden.

Nachdem die Arbeitslosigkeit bis Mitte 2008 gegenüber dem Vorjahr noch beträchtlich gesunken war, nahm sie im IV. Quartal bereits zu. Der Anstieg beschleunigte sich im Laufe des Jahres 2009 von +12,2% im Jänner auf +33% im Juni und ging dann langsam auf +14,3% (einschließlich Schulungen +19,9%) im November zurück. Auch saisonbereinigt ergab sich damit im November 2009 eine weitere, wenn auch wesentlich verlangsamte Zunahme. Die Arbeitslosenquote wird 2009 vermutlich 7,1% erreichen (nach österreichischer Berechnungsmethode; +1,3 Prozentpunkte gegenüber 2008).

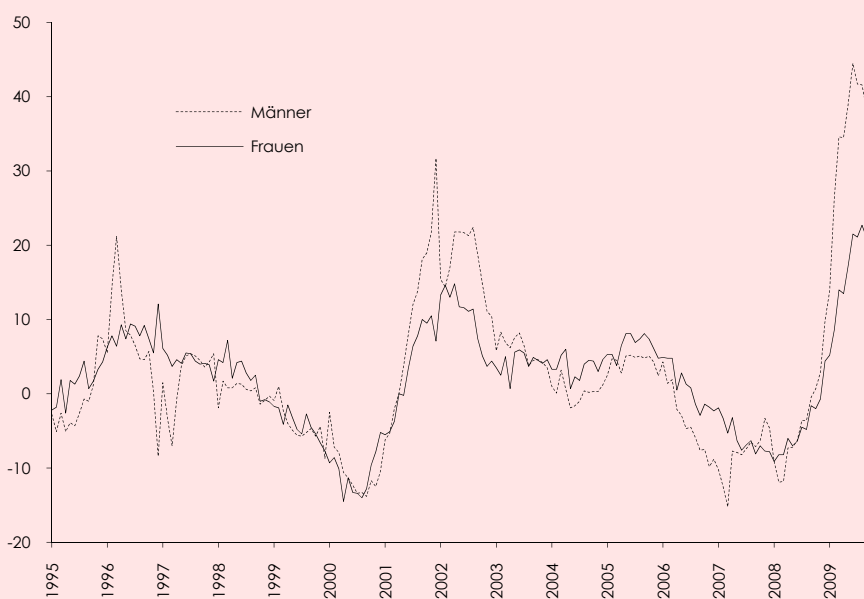
Am stärksten erhöhte sich die Arbeitslosenquote im Durchschnitt der Monate Dezember 2008 bis November 2009 in Kärnten (+2,2 Prozentpunkte) vor den Industriebundesländern Vorarlberg und Steiermark (jeweils +1,7 Prozentpunkte) sowie Oberösterreich und Niederösterreich (+1,4 Prozentpunkte). In Salzburg und Tirol (+1,2 Prozentpunkte) sowie dem Burgenland (+1,1 Prozentpunkte) fiel der Anstieg geringer aus, im dienstleistungsorientierten Wien mit +0,7 Prozentpunkten am niedrigsten. Damit ist die Arbeitslosenquote in Kärnten mit 9,3% (Durchschnitt Dezember 2008 bis November 2009) weitaus am höchsten vor Wien und dem Burgenland (8,5%). Am niedrigsten ist die Quote in Oberösterreich und Salzburg mit 4,8% bzw. 5,1%.

Bereits im Oktober 2008 wurde die Arbeitsmarktlage in der Sachgütererzeugung immer schwieriger, die Arbeitslosigkeit von Männern begann zu steigen. Der Anstieg hält seither an und erreichte im Juni 2009 mit +45,6% einen Höchstwert, obwohl nicht nur die Schulungstätigkeit des Arbeitsmarktservice (AMS) ausgeweitet wurde, sondern auch beschäftigungssichernde betriebliche Maßnahmen verstärkt eingesetzt wurden (insbesondere Kurzarbeit und Bildungskarenz).

Etwas verzögert zog ab Dezember 2008 auch die Arbeitslosigkeit von Frauen merklich an (Juni bis September 2009 rund +20%; Abbildung 6), weil der Konjunkturbruch zunehmend auch Dienstleistungsbereiche erfasste. Einschließlich der Personen in Schulung lag der Anstieg der Arbeitslosigkeit von Frauen im November 2009 mit +15,8% wesentlich näher bei jenem der Männer (+23,7%) als im Sommer (Juni Männer +44,5%, Frauen +21,5%).

Abbildung 6: Arbeitslose und Personen in Schulung

Bestand, Veränderung gegen das Vorjahr in %



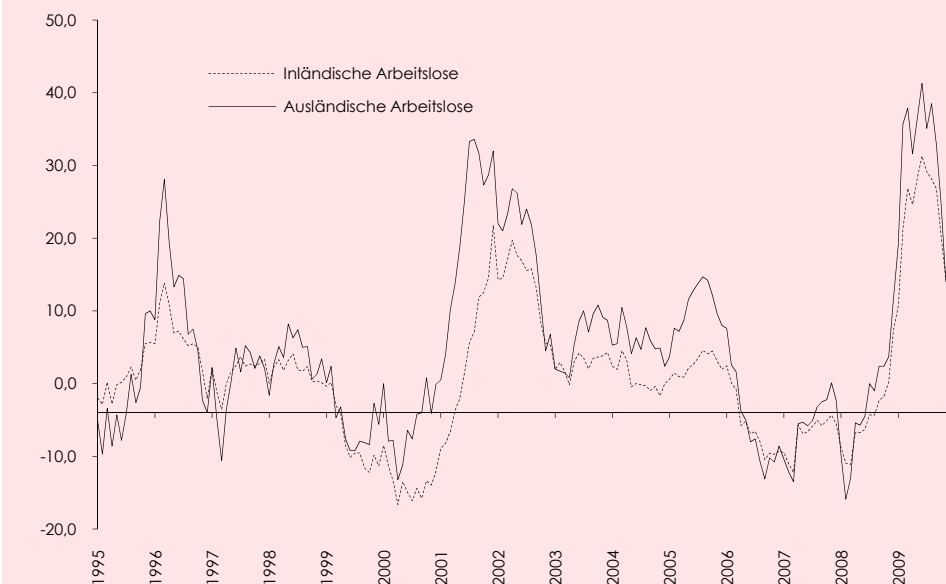
Q: Arbeitsmarktservice, WIFO-Berechnungen.

Unter den Wirtschaftsbereichen konzentrierte sich die Zunahme der Arbeitslosigkeit auf die Sachgütererzeugung (Mai bis Juli 2009 mehr als +80%). Betroffen waren besonders die Bereiche Metallerzeugung und -verarbeitung sowie Maschinen- und Fahrzeugbau. Mehr als ein Viertel des Anstiegs der Arbeitslosigkeit von Dezember 2008 bis November 2009 entfiel auf vormalig in der Sachgütererzeugung beschäftigte Arbeitskräfte, weitere 19% auf die "Erbringung sonstiger wirtschaftlicher Dienstleistungen" und hier zum größeren Teil auf die Leiharbeit, die überwiegend Arbeitskräfte für die Sachgütererzeugung bereitstellt. Auch in der Bauwirtschaft (im Vorjahresvergleich ungünstigere Wintersaison), im Handel sowie im Beherbergungs- und Gaststättenwesen nahm die Arbeitslosigkeit im Verlauf der Krise deutlich zu.

Deutlicher und etwas früher als die Arbeitslosigkeit von inländischen Arbeitskräften stieg jene der Ausländerinnen und Ausländer: Seit September 2008 liegt der Zuwachs durchwegs und zumeist deutlich über jenem der Inländerarbeitslosigkeit; am höchsten war er im Juni 2009 mit +41,3% gegenüber dem Vorjahr; Abbildung 7).

Abbildung 7: Arbeitslose nach Staatsbürgerschaft

Veränderung gegen das Vorjahr in %



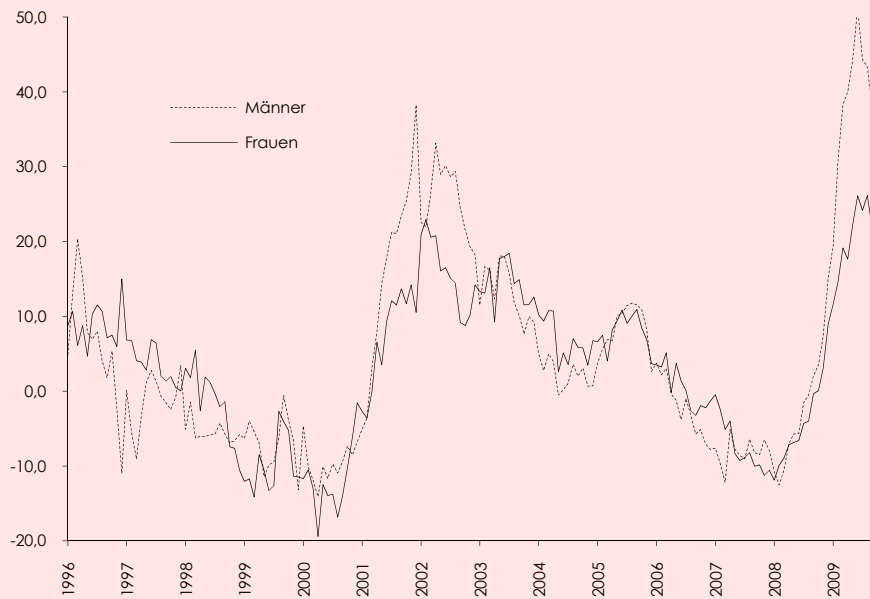
Q: Arbeitsmarktservice, WIFO-Berechnungen.

Vom Anstieg der Arbeitslosigkeit wie auch vom Beschäftigungsrückgang waren Jugendliche (15- bis 24-Jährige) unmittelbar und überdurchschnittlich betroffen. Die Zahl der arbeitslosen Jugendlichen nimmt bereits seit September 2008 zu (Dezember 2008 bis November 2009 +28,2%, Arbeitslosigkeit insgesamt +23,7%; Abbildung 8). Die Arbeitsmarktpolitik ergriff deshalb verstärkt Maßnahmen gegen die Jugendarbeitslosigkeit, sodass der Anstieg der im November auf 10,2% gedrückt werden konnte (Februar bis Juli 2009 zum Teil deutlich über +30%); einschließlich der Schulungsteilnahmen waren im November zwar um 21,2% mehr Jugendliche auf Arbeitssuche als im Vorjahr, die Zunahme lag aber nur mehr leicht über dem Durchschnitt (einschließlich Schulungen insgesamt +19,9%).

Auch bezüglich der Jugendarbeitslosigkeit verschlechterte sich die Situation für Männer früher und stärker als für Frauen: Einschließlich der Schulungsteilnahmen erreichte der Anstieg für Burschen im Juni 2009 mit +51,2% einen Höchstwert, für Mädchen im August mit +26,1%. Insgesamt erhöhte sich die Arbeitslosigkeit jugendlicher Männer von Dezember 2008 bis November 2009 um 37,5%, jene der Frauen unter 25 Jahren um 17,4%.

Abbildung 8: 15- bis 24-jährige Arbeitslose und Personen in Schulung

Veränderung gegen das Vorjahr in %



Q: Arbeitsmarktservice, WIFO-Berechnungen.

Die Situation auf dem Lehrstellenmarkt verschlechterte sich durch die Wirtschaftskrise, da betriebliche Ausbildungsplätze wegfielen. Im Jahresverlauf 2009 sank die Zahl der offenen Lehrstellen im Vorjahresvergleich, seit Oktober 2009 nimmt sie aber wieder leicht zu. Die Zahl der Lehrstellensuchenden erhöhte sich vor allem über die Sommermonate 2009 kräftig, seit September ist aber ebenfalls eine Entspannung festzustellen. Hier dürfte sich die Ausbildungsgarantie für Lehrstellensuchende auswirken, in deren Rahmen eine erhöhte Zahl überbetrieblicher Ausbildungsplätze zur Verfügung gestellt wird.

Eine Wirtschaftskrise beschleunigt in der Regel den Strukturwandel, weil exponierte Produktionsbereiche und Betriebe einer schärferen Auslese unterliegen und gezwungen sind, Produktivitäts- und Innovationspotentiale zu nutzen. Zusätzlich zur Abnahme der Arbeitskräftenachfrage steigen somit für die Arbeitskräfte das Arbeitslosigkeitsrisiko und zugleich der Bedarf, sich an geänderte Produktionsbedingungen anzupassen.

In jeder der drei typischen Phasen eines Konjunkturabschwungs – Konjunkturreinbruch, schwaches Wachstum und beginnender Aufschwung – können unterschiedliche Prioritäten für die Arbeitsmarktpolitik abgeleitet werden. Wie die Arbeitsmarktreaktion der vergangenen Monate und die empirische Analyse vergangener Konjunkturzyklen zeigen (siehe Kasten "Reaktion des Arbeitsmarktes auf Konjunkturschwankungen"), unterscheiden sich diese Phasen hinsichtlich der primär von Arbeitslosigkeit betroffenen Zielgruppe und der Arbeitsmarktperspektiven für die Arbeitssuchenden.

So verzeichnen in der Phase des beginnenden Abschwungs, die häufig von einer Verschlechterung der internationalen Konjunkturlage ausgeht, vor allem die exportorientierten Wirtschaftszweige der Sachgütererzeugung Nachfrageeinbußen. Weil in diesen Branchen überproportional viele Männer arbeiten, verschlechtert sich die Beschäftigungssituation von Männern unmittelbar stärker als jene der Frauen. Jugendliche und Randbelegschaften sind stärker betroffen als die Kernbelegschaft im Haupterwerbssalter, weil die Betriebe auf Produktionseinbußen oft mit Aufnahmestopps reagieren, sodass Jugendlichen der Eintritt oder Verbleib im Arbeitsmarkt erschwert wird. Personalabbau setzt zudem oft zuerst bei Randbelegschaften an (z. B.

Reaktion der Arbeitsmarktpolitik

Konjunkturverlauf und aktive Arbeitsmarktpolitik

Leiharbeitskräfte oder auch ausländische Arbeitskräfte, Jüngere mit wenig innerbetrieblicher Erfahrung und eventuell Ältere).

Reaktion des Arbeitsmarktes auf Konjunkturschwankungen

Der Arbeitsmarkt reagiert auf die gegenwärtige Krise entsprechend einem typischen Muster, wie es auch in der Vergangenheit während eines Konjunkturerinbruchs zu beobachten war, wenn auch mit geringeren Ausschlägen. Typischerweise sind Männer und Jugendliche rascher von Konjunkturausschlägen betroffen als Frauen und Personen im Haupterwerbsalter. Für Männer ist diese Entwicklung insbesondere mit dem hohen Beschäftigungsanteil des produzierenden, exportorientierten Sektors der Wirtschaft zu erklären. Jugendliche stehen erst kurz im Erwerbsprozess oder überhaupt erst vor dem Eintritt in den Arbeitsmarkt; zudem wechseln sie im Durchschnitt häufiger den Arbeitsplatz. Beide Faktoren wirken sich im Konjunkturerinbruch in einer stärkeren Betroffenheit von Beschäftigungsproblemen aus: Die geringere Zahl offener Stellen schränkt die Chancen für die Aufnahme und den Wechsel des Arbeitsplatzes ein. Zudem versuchen Betriebe trotz Personalabbaus ihre erfahrene Stammbesetzung zu halten, zu der Jugendliche mit geringer Berufserfahrung seltener zählen.

Diese Reaktionsmuster im Konjunkturverlauf sind empirisch belegt. *Huber (2008)*¹⁾ ermittelt für Oberösterreich die Lead- und Lag-Strukturen der zyklischen Schwankungen von Arbeitslosen- und Beschäftigungszeitreihen relativ zur Referenzreihe des BIP; in gleicher Weise wird dies für Österreich auf Basis von Quartalszeitreihen von 1998 bis 2008 untersucht. Dabei wird die Konjunkturkomponente der Zeitreihen mittels Baxter-King-Filter identifiziert. Für jede Arbeitsmarktzeitreihe Z_t wird dann berechnet, mit welcher zeitlichen Verzögerung (welchem Lag i) die Korrelation mit dem BIP (BIP_t) am größten ist:

$$\text{Korrelation} [BIP_t, Z_{t-i}]$$

Demnach erreicht die Reaktion der Arbeitslosigkeit Jugendlicher bereits im selben Quartal einen Höchstwert, in dem der Konjunkturimpuls erfolgt, während die Arbeitslosigkeit im Haupterwerbsalter mit einer Verzögerung von einem Quartal am deutlichsten reagiert, jene der 55- bis 59-Jährigen sogar mit einer Verzögerung von drei Quartalen.

Die Arbeitslosigkeit von inländischen Arbeitskräften reagiert mit einer Verzögerung von einem Quartal auf den Konjunkturimpuls am deutlichsten, während die Reaktion der ausländischen Arbeitskräfte ohne wesentliche Verzögerung erfolgt. Die Korrelation der Arbeitslosigkeit von Männern mit dem BIP zeigt nach einem Quartal einen Höchstwert, jene für Frauen nach zwei Quartalen. Die Arbeitslosigkeit geringqualifizierter reagiert unmittelbar auf Konjunkturschwankungen, jene der Höherqualifizierten dagegen um ein Quartal verzögert.

Nach Geschlecht sehr unterschiedlich reagiert auch die unselbständige Beschäftigung auf Konjunkturschwankungen: Während die Beschäftigung der Männer bereits im Quartal des Konjunkturimpulses die stärkste Reaktion aufweist, ergibt sich der Höchstwert für die Frauenbeschäftigung um 3 Quartale später. Gegenüber der – unmittelbaren – Beschäftigungsreaktion von ausländischen Arbeitskräften ist die der inländischen Arbeitskräfte um zwei Quartale verzögert.

¹⁾ Huber, P., Konjunkturabschwung und Arbeitsmarktpolitik: Herausforderungen für die regionale Arbeitsmarktpolitik in Oberösterreich, Studie des WIFO im Auftrag des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung, Wien, 2009.

Die Phase des Konjunkturerinbruchs ist weiters durch hohe Unsicherheit sowohl auf einzelbetrieblicher (weitere Entwicklung der Auftragslage) als auch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene (Ausmaß des Abschwungs) gekennzeichnet. Manche Unternehmen werden deshalb mehr Arbeitsplätze abbauen als notwendig.

Die Arbeitsmarktpolitik sollte daher in einem starken Abschwung in erster Linie unnötig hohe Arbeitsplatzverluste verhindern und gleichzeitig eine flexible Anpassung des Arbeitskräfteangebotes erlauben, etwa durch temporäre Kurzarbeitsmodelle oder andere Formen der betrieblichen Arbeitszeitanpassung, die Kündigungen vermeiden und gleichzeitig die betrieblichen Humanressourcen erhalten und durch Wei-

terbildung verbessern. Zudem stellt sich das Problem zunehmender Jugendarbeitslosigkeit, und im dualen Ausbildungssystem fehlen betriebliche Ausbildungsplätze. Auch für Angehörige von Randbelegschaften sowie Beschäftigte der konjunktur reagiblen Branchen (typischerweise Männer in der Sachgütererzeugung und Bauwirtschaft) erhöht sich das Arbeitslosigkeitsrisiko erheblich. Hier können Maßnahmen längerfristiger Reorientierung und Qualifizierung den Strukturwandel unterstützen. Absehbare Kündigungswellen in größeren Betrieben oder in Branchen können durch Stiftungsmaßnahmen abgefangen werden.

Übersicht 1: Verzögerte Reaktion des Arbeitsmarktes auf Konjunkturimpulse

	Bei $i = 0$	Höchstwert	Verzögerung i bei maximaler Korrelation
<i>Beschäftigung</i>			
Insgesamt	0,585	0,620	0
<i>Geschlecht</i>			
Männer	0,773	0,773	0
Frauen	0,177	0,412	3
<i>Nationalität</i>			
Ausländische Arbeitskräfte	0,424	0,424	0
Inländische Arbeitskräfte	0,428	0,542	2
<i>Arbeitslosigkeit</i>			
<i>Geschlecht</i>			
Männer	- 0,775	- 0,806	1
Frauen	- 0,700	- 0,772	2
<i>Nationalität</i>			
Ausländische Arbeitskräfte	- 0,757	- 0,757	0
Inländische Arbeitskräfte	- 0,753	- 0,813	1
<i>Alter</i>			
15 bis 19 Jahre	- 0,788	- 0,788	0
20 bis 24 Jahre	- 0,686	- 0,686	0
25 bis 29 Jahre	- 0,602	- 0,639	1
30 bis 34 Jahre	- 0,689	- 0,724	1
35 bis 39 Jahre	- 0,725	- 0,758	1
40 bis 44 Jahre	- 0,654	- 0,687	1
45 bis 49 Jahre	- 0,751	- 0,761	1
50 bis 54 Jahre	- 0,239	- 0,247	1
55 bis 59 Jahre	- 0,154	- 0,383	3
<i>Ausbildungsniveau (höchster Abschluss)</i>			
Pflichtschule	- 0,836	- 0,836	0
Lehre	- 0,880	- 0,880	0
Mittlere Schule	- 0,908	- 0,908	0
Höhere Schule	- 0,620	- 0,690	1
Universität	- 0,697	- 0,728	1

Q: WIFO-Berechnungen. Höchstmögliche Korrelation zwischen den Konjunkturkomponenten der BIP-Zeitreihe und der jeweiligen Zeitreihe zur Beschäftigung bzw. Arbeitslosigkeit zum Zeitpunkt $t - i$, I. Quartal 1988 bis IV. Quartal 2008.

In der darauf folgenden Phase schwachen Wachstums ändert sich die Struktur der von Arbeitslosigkeit Betroffenen. Mit der Verbreiterung des Abschwungs betrifft der Anstieg der Arbeitslosigkeit zunehmend auch den Dienstleistungssektor und damit auch Frauen und teilweise Höherqualifizierte. In dieser Phase sollte die Arbeitsmarktpolitik den Schwerpunkt auf Erhalt und Verbesserung der Qualifikation der freigesetzten Arbeitskräfte legen. Dies erfordert zum einen frühzeitige Interventionen zur Qualifizierung von Arbeitslosen, eine Intensivierung der Schulungsmaßnahmen, um Qualifikationen nachfrageadäquat anzupassen, aber auch eine rasche Vermittlung der bereits nachfrageadäquat qualifizierten Arbeitslosen.

Im Gegensatz zur Phase des Konjunktur einbruchs liegen in dieser Phase aber mehr Informationen über die zu erwartende Wirtschaftsentwicklung vor. Deshalb sollten nun die defensiven Maßnahmen zur Verhinderung von Beschäftigungsverlusten wieder eingeschränkt werden, um Mitnahmeeffekte zu verhindern. Eine systematische Qualifikationsbedarfsvorschau gewinnt für die Orientierung der Qualifizierungsmaßnahmen an Bedeutung.

In der Phase des beginnenden Aufschwungs mit Beschäftigungsexpansion sinkt die Arbeitslosigkeit allmählich. Dementsprechend rücken die Akquisition offener Stellen

Krisenbedingte Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik

und die Unterstützung der Arbeitssuchenden bei der Stellensuche ebenso in den Mittelpunkt der Arbeitsmarktpolitik wie der Abbau sich abzeichnender Qualifikationsengpässe. Zusätzlich sollten in dieser Phase verstärkt Maßnahmen zur Hebung der Erwerbsbeteiligung (z. B. von Älteren und Frauen) gesetzt werden. Zentrales Ziel der Arbeitsmarktpolitik ist es, einer Verfestigung der Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken. Da gut qualifizierte Arbeitslose wieder leichter eine Beschäftigung finden und in der Krise aufgebaute Arbeitskräfte reserven wieder auf den Arbeitsmarkt zu drängen beginnen, sollte hier speziell die Aktivierung und Vermittlung von Langzeitarbeitslosen im Mittelpunkt stehen (z. B. auch mit Lohnkostensubventionen).

Die massiven und raschen Auswirkungen der aktuellen Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise auf Schlüsselbereiche der österreichischen Wirtschaft und auf den Arbeitsmarkt zogen deutliche Reaktionen der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik nach sich. Zusätzlich zu den Konjunkturpaketen wurden bislang im Rahmen zweier Arbeitsmarktpakete und weiterer Maßnahmen Initiativen für den Arbeitsmarkt gesetzt, ein drittes Arbeitsmarktpaket wird derzeit vorbereitet. Der Mitteleinsatz für die aktive Arbeitsmarktpolitik (einschließlich Kurzarbeitsbeihilfe; ohne Lehrlingsausbildungsprämie und Beihilfen nach § 19 BAG) wird dadurch 2009 gegenüber dem Vorjahr voraussichtlich um 44% auf 1,312 Mrd. € erhöht (vgl. Österreichisches Reformprogramm für Wachstum und Beschäftigung, Implementierungsbericht 2009).

Bereits in der ersten Phase des Konjunkturerinbruchs halfen eine Reihe von Maßnahmen, das Arbeitskräfteangebot in den Betrieben zu verringern, aber gleichzeitig die Beschäftigung aufrecht zu erhalten (Kurzarbeit, Bildungskarenz, Solidaritätsprämienmodell). Dabei wurden zum Teil explizite Anreize zur Weiterbildung gesetzt (Bildungskarenz, Kurzarbeit mit Qualifizierung). Das seit Jahren bestehende, doch bis Ende 2008 kaum genutzte Instrument der Kurzarbeitsbeihilfe wurde bereits im Februar 2009 flexibler gestaltet und die mögliche Nutzungsdauer auf 18 Monate verlängert. Zudem wurde die Möglichkeit einer geförderten Kombination von Kurzarbeit mit betrieblicher Weiterbildung geschaffen. Die Inanspruchnahme der Kurzarbeit entwickelte sich daraufhin sehr dynamisch: Im April 2009 wurde mit rund 56.700 zur Kurzarbeit angemeldeten Personen ein Höchststand erreicht; allerdings wurde im 1. Halbjahr 2009 für höchstens 65% dieser geplanten Fälle tatsächlich Kurzarbeitsbeihilfe abgerechnet³⁾. Seither sank die Zahl der zur Kurzarbeit Angemeldeten wieder. Am 1. Dezember 2009 waren noch rund 33.500 Arbeitskräfte in 253 Betrieben zur Kurzarbeit angemeldet. Mit Juli 2009 wurde ein zweites Arbeitsmarktpaket verabschiedet, in dem die Kurzarbeit nochmals attraktiver gestaltet wurde (Möglichkeit der Verlängerung bis zu 2 Jahre, ab dem 7. Monat befristete Übernahme der vom Dienstnehmer zu tragenden Sozialversicherungsbeiträge für die Kurzarbeit-Ausfallstunden).

Wesentlich erleichtert wurde auch die Inanspruchnahme der Bildungskarenz (temporäre Karenzierung zu Weiterbildungszwecken mit Existenzsicherungsleistungen des AMS) oder des Solidaritätsprämienmodells (Verkürzung der betrieblichen Arbeitszeit bei Einstellung einer arbeitslosen Ersatzkraft, nunmehr auch bei Übernahme eines Lehrlings aus der überbetrieblichen Lehrausbildung).

Weiters wurden Initiativen zur Nutzung zusätzlicher Beschäftigungspotentiale gesetzt: Im Rahmen des kommunalen Beschäftigungsprogramms "Aktion 4000" können in kommunalen, kirchlichen und karitativen Einrichtungen Arbeitsplätze geschaffen werden. Zudem wurde eine Förderung des ersten Beschäftigungsverhältnisses in Einpersonenernehmen beschlossen und ein neues stark zielgruppenorientiertes Kombilohnmodell entwickelt.

Die Maßnahmen zur intensiven Qualifizierung und Reorientierung wurden ausgeweitet: Dazu zählen Stiftungen, die auch für neue Zielgruppen (Jugendliche, Leiharbeitskräfte) verankert wurden. Zudem wird die Facharbeitskräfteausbildung weiter-

³⁾ Für die nicht abgerechneten Arbeitskräfte wurde Kurzarbeit zwar beantragt, aber nicht umgesetzt, möglicherweise weil sich die Auftragslage dann weniger ungünstig entwickelte als erwartet.

geführt. Für Lehrstellensuchende werden im Rahmen der Ausbildungsgarantie überbetriebliche Ausbildungsplätze zur Verfügung gestellt⁴⁾.

Die generelle Ausrichtung der Maßnahmen auf Beschäftigungssicherung, Ausschöpfen von Beschäftigungspotentialen auch unter Nutzung der Arbeitgeberfunktion der öffentlichen Hand sowie Reorientierung, intensive Qualifizierung und Ausbildungssicherung entspricht den oben diskutierten Anforderungen an die Arbeitsmarktpolitik in der Phase eines starken Konjunkturerinbruchs. Mit der raschen Umsetzung der Kurzarbeit und der Bildungskarenz konnte die Beschäftigung schon in der Abschwungphase stabilisiert werden. Geht man von 43.000 angemeldeten Kurzarbeitenden im Jahresdurchschnitt 2009 aus, und nimmt man an, dass etwa 65% von ihnen tatsächlich abgerechnet werden und ihr Arbeitsvolumen um 30% reduziert haben sowie Mitnahmeeffekte keine Rolle spielen, so konnte der Einsatz von Kurzarbeit knapp 8.400 Arbeitsplätze zumindest vorübergehend sichern und den Anstieg der Arbeitslosigkeit dämpfen. Für die Bildungskarenz ergibt sich ein Jahresdurchschnitt 2009 von rund 4.900 Arbeitskräften, um etwa 3.300 mehr als im Jahr zuvor. Sofern Mitnahmeeffekte keine Rolle spielen, entspricht die Entlastungswirkung für den Arbeitsmarkt diesen Zahlen⁵⁾.

Labour Market Development During the Financial and Economic Crisis – Summary

The ongoing financial market and economic crisis has caused the producing economy to experience its deepest slump in 50 years. The Austrian labour market has been responding by a decrease in employment and a substantial increase in unemployment, both of which are expected to continue well into 2010. A phase of pronounced employment expansion from 2006 to 2008, when the job count on average rose by more than 2 percent a year, was followed by an equally clear-cut collapse in employment (–1.3 percent) and a dramatically increasing unemployment rate (by 1.3 percentage points to 7.1 percent; or if training courses are included by 1.6 percentage points to 8.8 percent).

The impact of the economic downturn on the labour market has been particularly felt by the young and the mostly male workers in the export-oriented manufacturing sectors (including temps). Over the course of the crisis unemployment continues to be on the rise and is spreading to women and the services sector.

Already at the onset of the crisis, when companies were still very uncertain about its scope and their perspectives for production, clear-cut labour market initiatives were launched at the political level. The reform of short-time work schemes in February 2009 prepared a previously rarely deployed tool for much broader use, helping to stabilise employment and to attenuate the rise of unemployment. Some 8,400 jobs appear to have been secured by this tool in 2009. Similarly, educational leave schemes were made easier to enter and widely used to temporarily reduce labour supply while preserving individuals' jobs. Additionally, this instrument contributes to workers' further education and training (some 4,900 cases as an average of 2009). Furthermore, a priority was set on measures targeted at youths and non-company-based apprenticeship training compensated for the decreasing supply of apprenticeship training positions in companies.

In the further course of the crisis and with better perception of its consequences, attention is being devoted to measures accompanying the structural change accelerated by the crises and the resulting demands to be met by the work force: greater emphasis on upskilling, both at the company level and of the unemployed, and measures to help individuals reorient in the labour market, e.g., through labour foundations. For some target groups (such as youths or long-term unemployed), it is possible for the state to create (temporary) jobs (e.g., in socio-economic enterprises) or to use its employer's function for the targeted improvement of the employment situation. Short-time work schemes, on the other hand, should increasingly phase-out or, if reduced demand for workers is expected to continue in the longer term, be changed into permanent working-hours models agreed at company level.

⁴⁾ Zudem wurden im Bereich der Existenzsicherung (z. B. Aufwertung von Beitragsgrundlagen, Verlängerung der Regelungen zum Übergangsgeld) und der Beitragsgestaltung einige Anpassungen vorgenommen.

⁵⁾ Andere Maßnahmen, wie etwa die "Aktion 4000", haben noch nicht ihren vollen Umsetzungsstand erreicht und wirken damit für das Jahr 2009 quantitativ noch nicht sehr stark. Die Verringerung des Arbeitskräfteangebotes in der Krise kann jedoch auch den Rückgang der Arbeitslosigkeit verlangsamen. Der Anstieg der Arbeitskräftenachfrage wird im Aufschwung nicht nur aus der Arbeitslosigkeit bedient. Wie die derzeit schwache Entwicklung des Arbeitskräfteangebotes nahelegt, ist bei besserer Arbeitsmarktsituation mit einem Zustrom von Arbeitskräften auch aus anderen Quellen zu rechnen: Dazu dürften die Verlängerung der geleisteten Arbeitszeit, die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren, der verstärkte Zustrom Jugendlicher nach (eventuell krisenbedingt verlängerten) Ausbildungsphasen und die Ausländerbeschäftigung zählen.

Die Zahl der Personen in arbeitsmarktpolitischen Schulungsmaßnahmen dürfte im Jahresdurchschnitt 2009 rund 64.000 erreichen und mit etwa +27% sogar etwas stärker zugenommen haben als die Arbeitslosigkeit (etwa +23%). Der Anteil der hochwertigen Schulungen (besonders im Bereich der Stiftungen und der Fachkräftequalifizierung) nahm dabei deutlich zu.

Maßnahmen zur Ausweitung der Altersteilzeit in geblockter Variante leisten dagegen in der derzeitigen Konjunkturphase wenig gezielten Beitrag zur Bewältigung der arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen. Zudem wirken Umgehungsvarianten der Kurzarbeit (z. B. "Aussetzverträge": Teile der Belegschaft werden mit Wiedereinstellungszusage temporär in die Arbeitslosigkeit geschickt) den Zielen der Vermeidung von Arbeitslosigkeit entgegen.

Mit dem Übergang in die Phase geringen Wirtschaftswachstums ist nun auch eine Verlagerung der Prioritäten der Arbeitsmarktpolitik auf Intensivausbildungen festzustellen. Gleichzeitig verlieren die kurzfristig arbeitsplatzsichernden Maßnahmen (Kurzarbeit) deutlich an Bedeutung. Damit werden die Vermeidung hoher Mitnahmeeffekte und die Anpassung an den Strukturwandel unterstützt⁶⁾.

Die Wirkung der Maßnahmen sollte umfassend evaluiert werden – nicht zuletzt weil viele der Instrumente bislang kaum oder nicht in dieser Form angewandt wurden. Nähere Aufschlüsse über ihre Wirkungsweise können helfen, das Repertoire der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu erweitern.

⁶⁾ An zusätzlichen Maßnahmen werden nun die Ausweitung des Qualifizierungsbonus (Zuschlag zur Arbeitslosenunterstützung während Qualifizierungsmaßnahmen), Intensivausbildungen für Fachkräfte sowie im Gesundheits- und Sozialbereich und Integrationsmaßnahmen für ausländische Arbeitskräfte überlegt (vgl. z. B. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/9/5/2/CH0016/CMS1259931613670/091204_presseunterlage.pdf).