ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Haas, Erich

Article

Was ist zeitgemäße Beschäftigungspolitik?

Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)

Provided in Cooperation with:
Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Suggested Citation: Haas, Erich (1982) : Was ist zeitgemäße Beschäftigungspolitik?, Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), ISSN 0378-5130, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, Vol. 8, Iss. 2, pp. 283-288

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/332074

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Was ist zeitgemäße Beschäftigungspolitik?

Erich Haas

Die jüngste Beschäftigungsentwicklung in Österreich läßt befürchten, daß wir nahe daran sind, unser wichtigstes wirtschaftspolitisches Ziel, die Erhaltung der Vollbeschäftigung, zu verfehlen. Aus den Erfahrungen anderer Länder, daß eine einmal verlorene Vollbeschäftigung nicht so leicht wieder zurückgenommen werden kann, ist eine gewisse Angst vor dieser Situation verständlich. Doch die daraus resultierende intensive beschäftigungspolitische Diskussion leidet gelegentlich an Fehleinschätzungen über die Wirksamkeit von Maßnahmen, über die Machbarkeit der Wirtschaftspolitik. Ziel dieser Arbeit ist es, den unrealistischen Gehalt einiger Vorstellungen aufzuzeigen, um einer möglichst rationalen Beschäftigungspolitik den Boden zu bereiten. Denn nichts wäre für eine Beschäftigungspolitik schlimmer, als sich auf Maßnahmen zu verlassen, deren Untauglichkeit sich dann schmerzhaft herausstellt.

Dabei soll vor allem die These entwickelt werden, daß eine klassisch-keynesianische Konjunkturpolitik heute nicht mehr möglich ist. Die vereinfachte Version dieser Konjunkturpolitik lautet: in Zeiten schwacher privater Nachfrage springt der Staat in die Bresche. Er erhöht seine Beschäftigung, er steigert seine Nachfrage, er vermehrt sein Investitionsvolumen, und auf diese Weise gelingt es ihm, die Konjunktur wieder in Schwung zu bringen.

Diese Ansicht taugt aus verschiedenen Gründen nicht zur Konjunkturankurbelung.

Erstens: die Nachfrage des Staates geht nur in relativ wenige Wirtschaftsbereiche. Zwei Drittel der Mittel (1982 insgesamt 74 Mrd. S) fließen in die Bauwirtschaft, nur 12 Prozent oder knapp 9 Mrd. S in die Fahrzeug-, Elektro- und Maschinenindustrie inkl. Geräte und Apparatebau. Alle übrigen Sektoren rangieren unter „ferner liefen". A priori

kann daher gar nicht gesagt werden, ob der Staat überhaupt den besonders gefährdeten Branchen durch direkte Nachfragesteigerung helfen kann. Aber gesetzt den Fall es wäre so, so ist damit noch nicht gesagt, daß es auch genügend Schubladenprojekte gibt, die so fix und fertig vorhanden sind, daß der Auftrag sofort hinausgegeben und beschäftigungswirksam werden kann. Planung ist oft relativ teuer; besonders Bereiche mit großem technischen Fortschritt würden im Falle permanenter Schubladenprogrammierung teure Planungskosten verschlingen. Im übrigen drängt sich die Frage auf, inwieweit klassische Schubladenprojekte nicht überhaupt einer vergangenen Epoche der Mangelerscheinungen angehören. Im Wien der Zwischenkriegszeit konnte man noch leicht die Höhenstraße und die Reichsbrücke bauen. Je dichter das Straßennetz ist, je mehr Schulen errichtet worden sind, je moderner der Fuhrpark von Post und Bahn (und je kostenintensiver eine Produktion) ist, desto schwieriger scheint das Vorhaben einer antizyklischen Politik zu sein. Daraus folgt die

Erste These: Die Interventionskanäle des Staates sind gering; Der Staat ist nur für wenige Wirtschaftszweige ein ins Gewicht fallender Nachfrager, wobei die Möglichkeit einer Konjunkturpolitik mit zunehmender Sättigung des öffentlichen Bedarfes abnimmt. Erst recht abgenommen hat die Möglichkeit zur Schubladisierung von Projekten, die man im geeigneten Moment wie das Kaninchen aus dem Zylinder zieht.

Dazu kommen die bekannten Verzögerungseffekte. Es dauert, bis die Wirtschaftsforscher oder die Interessenvertretungen einen Konjunktureinbruch erkennen und beurteilen können. Es dauert, bis diese Tatsache den Politikern bekanntgemacht worden ist. Wenn nun kein konkretes Konjunkturprogramm auf Lager liegt, dauert die Ausarbeitung eines solchen Programmes und seine legistische Umsetzung ebenfalls Zeit. Und schließlich dauert es, bis das Programm soweit zu seinen potentiellen Akteuren durchgesickert ist, daß sie darauf ihre Entscheidungen abstellen. Diese lags, im übrigen allen Studenten der Ökonomie bekannt, summieren sich zu einer beachtlichen Länge. Daraus folgt die

Zweite These: Aufgrund der im wirtschaftspolitischen Informations- und Entscheidungsprozeß unvermeidlichen lags ist wohl nur in Ausnahmefällen das sofortige zufriedenstellende Funktionieren eines Konjunkturprogramms zu erwarten. In der Regel dürften die Verzögerungen mehr als ein halbes Jahr betragen. Das bedeutet, daß in besonders schwierigen Zeiten, etwa während der Wintermonate, ein Konjunkturprogramm nur dann wirken kann, wenn es lange vorher zu einer Zeit entwickelt wurde, wo möglicherweise ein Konjunktureinbruch noch gar nicht absehbar ist.

Ein weiteres Phänomen behindert das rasche Wirksamwerden eines Konjunkturprogrammes. Der Sozialstaat ist nicht zuletzt dadurch gekennzeichnet, daß die Unternehmen die Zahl der Arbeitskräfte nicht sofort und unmittelbar einer sich abschwächenden Nachfrage anpassen. Gibt es über einen gewissen Zeitraum nicht ausgelastete Kapazitäten und wird zur Konjunkturbelebung ein Beschäftigungsprogramm ausgearbeitet, so besteht also die Gefahr, daß die Unternehmen zuerst

auf Vollauslastung ihrer Arbeitskräfte, ja sogar auf Überauslastung (Überstunden) hinarbeiten, bevor sie die gestiegene Nachfrage nach Gütern in Form erhöhter Nachfrage nach Arbeitskräften „weitergeben". Was im Abschwung beschäftigungsstabilisierend wirkt, wirkt im Aufschwung genau in die Gegenrichtung.

Wenn es also auf direktem Wege schwierig ist – welche indirekten Möglichkeiten bestehen eigentlich, etwa durch Steuersenkung und/oder verstärkte Förderung privater Investitionen?

Gegen eine solche Politik sprechen heute mehrere Gründe:

Zum ersten gilt – im übrigen natürlich auch für eine direkte staatliche Beschäftigungspolitik – die budget- und leistungsbilanzmäßige Beschränkung.

Zwar ist der Anteil des Budgetdefizits gemessen am BIP seit 1975 ständig zurückgegangen, und auch für den (ökonomisch bedeutenderen) Anteil des inlandswirksamen Defizits am Produktionspotential gilt ähnliches. Diese Entwicklung ändert jedoch an zwei Dingen nichts: daß erstens angesichts der restriktiver werdenden Kapitalmärkte das Bruttodefizit zumindest eine Zeitlang eine größere Rolle spielt als das Nettodefizit. Und zweitens nimmt der Aufwand für Zinsen und Tilgungen der Finanzschuld laufend zu. Er bildet heute bereits rund 15 Prozent der Budgetausgaben und 18 Prozent der Einnahmen bei steigender Tendenz. Selbst wenn man nur den Zinsendienst rechnet, kommt man mit ungefähr den halben Werten auf beachtliche Größenordnungen.

Die wahrscheinlich wichtigere Einschränkung konjunkturpolitischer Möglichkeiten liegt jedoch in der starken weltwirtschaftlichen Verflechtung Österreichs, verschärft durch die zur Genüge bekannten Schwachstellen unserer Leistungsbilanz.

Daraus folgt die

Dritte These: Aufgrund der Schwächen, die Österreich teilweise wegen seiner Kleinheit, teilweise wegen einer unserem Entwicklungsstand nicht entsprechenden Produktionsstruktur aufweist, und angesichts der sich aus den aufgehäuften Budgetdefiziten ergebenden budgetären Belastung ist eine massive Konjunkturpolitik derzeit nur beschränkt möglich.

Abgesehen davon kann auch keineswegs als gesichert gelten, daß eine Erhöhung der privaten Kaufkraft auch tatsächlich in erhöhte Nachfrage umgesetzt wird. Wenn laufend Meldungen über die verschiedenen Krisenerscheinungen der Weltwirtschaft via elektronische und Printmedien direkt in die Haushalte geliefert werden, so bleibt dies nicht ohne Auswirkungen. Ein großer Teil des ohnehin geringen Kaufkraftzuwachses wandert unter diesen Umständen in der einen oder anderen Form als Krisensicherung in den Sparstrumpf. Und eine Erhöhung der Investitionsgüternachfrage durch Investitionserleichterungen ist wohl auch nur zu erwarten, wenn ausreichende Chancen bestehen, die damit erzeugbaren Produkte auch absetzen zu können.

Als Fazit bleibt insgesamt festzuhalten: Möglichkeiten einer kurzfristigen Beschäftigungspolitik bestehen derzeit nur marginal. Wenn die Abschwächung der weltwirtschaftlichen Entwicklung und Dynamik

weiter anhält, also eher als Struktur- denn als Konjunkturschwäche interpretiert werden muß, so kann man dieser Entwicklung kaum durch traditionelle Ankurbelungsmaßnahmen gegensteuern. Bevor darauf näher eingegangen wird, soll noch die österreichische Praxis der letzten Jahre untersucht werden. Seit dem Jahre 1975 hält sich unverrückbar die Ansicht, daß Österreich durch den massiven Einsatz des Bundeshaushaltes, bei gleichzeitiger Anwendung eines policy mix, bestehend aus Hartwährungs-, Einkommens- und Strukturpolitik, die Arbeitslosigkeit bisher abwehren konnte. Ich halte diese Ansicht für einen Wunschtraum, dem die Realität der österreichischen Wirtschaftspolitik nicht entspricht.

Das einzige wirklich eingesetzte und durchgezogene konjunkturpolitische Instrument sind die sogenannten automatischen Stabilisatoren. Das heißt, konjunkturbedingte Mindereinnahmen bei den Steuern und den Bundesbetrieben wurden nicht durch eine Senkung der Ausgaben des Budgets, Mehrausgaben für Pensions- und Arbeitslosenversicherung nicht durch höhere Steuern korrigiert. Dies sei deswegen hervorgehoben, weil das nicht immer eine Selbstverständlichkeit war. Nicht nur in der Zwischenkriegszeit wurde eine andere Politik betrieben, auch in der Nachkriegszeit galt lange Zeit der strikte Grundsatz der jährlichen Deckung der Ausgaben durch die Einnahmen. Damit erschöpft sich jedoch im wesentlichen die Budgetpolitik. Denn die Freigabe des Konjunkturhaushaltes 1975 und teilweise auch 1976 scheint eher problematisch gewesen zu sein. Zwar gibt es noch keine wissenschaftlichen Untersuchungen darüber, doch kann vermutet werden, daß die Wirksamkeit dieser Maßnahme schon so verspätet war, daß dadurch eher der Aufschwung 1976 unterstützt wurde. (Möglicherweise hat die bloße Tatsache der Ankündigung der Freigabe geholfen, die Auftriebskräfte zu stimulieren, was zu einer positiveren Beurteilung führen müßte). Die weiteren Maßnahmen bis 1981 haben kaum noch konjunkturpolitischen Charakter. In Wirklichkeit hat ein sukzessiver Übergang zu einer angebotsorientierten Politik stattgefunden, der in zunehmendem Ausmaß durch eine Politik der Erhaltung gefährdeter Arbeitsplätze unterstützt wurde. Die hohen Budgetdefizite resultieren weniger aus unmittelbar beschäftigungssichernden Maßnahmen, sondern aus dem stark steigenden Finanzbedarf für Sozialversicherung, Bundesbahnen und Finanzschuldenaufwand.

Dennoch wurde über den ganzen Zeitraum die Vollbeschäftigung erhalten, und dies, obwohl jährlich einige zehntausend neue Arbeitskräfte auf den Arbeitsmarkt eingeströmt sind. Die Gründe dafür dürften vielfältig sein: das sozialpartnerschaftliche Klima läßt die Unternehmer mit Kündigungen nicht so scharf verfahren wie anderswo; ein gewisser Nachholbedarf im Dienstleistungssektor, vor allem in den Bereichen Gesundheits- und Geldwesen sowie im öffentlichen Dienst, hat zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen; die öffentlichen Förderungsmaßnahmen lassen die Last überflüssiger Arbeitskräfte leichter ertragen usw.

Man könnte einwenden, daß es doch im Prinzip gleichgültig und

nebensächlich sei, durch welche konkreten Maßnahmen die Vollbeschäftigung erhalten worden ist. Diese Ansicht scheint mir eher gefährlich zu sein. Denn sie wiegt die Wirtschaftspolitik bzw. ihre Träger in dem falschen Glauben, daß man ohnehin die geeigneten Instrumente bei der Hand habe, um allen Widrigkeiten der wirtschaftlichen Entwicklung effektvoll begegnen zu können. Ich neige eher der Auffassung zu, daß kein geeignetes Instrumentarium dieser Art besteht.

Es wäre aber verfehlt, aufgrund dieser und/oder ähnlicher Überlegungen in den totalen Pessimismus zu verfallen. Wichtig sind vielmehr zwei Erkenntnisse: daß erstens staatliche Maßnahmen in aller Regel nicht mehr kurzfristig wirken, sondern über einen längeren Zeitraum betrachtet werden müssen. Daher sollte nicht länger die Erarbeitung kurzfristiger Maßnahmen im Mittelpunkt stehen, sondern die mittel- und längerfristige Orientierung einer als staatlicher Aufgabe verstandenen Beschäftigungspolitik. Die zweite Erkenntnis sollte sein, daß bei längerdauernden Rezessionstendenzen, die wir bisher nicht gehabt und gekannt haben, die alten, bisher erfolgreichen Rezepte nicht mehr ausreichen.

Wenn sich alle Industrieländer für einen längeren Zeitraum auf niedrige oder gar keine Wachstumsraten einstellen müssen, so erzwingt dies eine Änderung des Basiskonsenses in Wirtschaft und Gesellschaft. In Teilbereichen ist dies bereits erfolgt. Seit einigen Jahren betreiben die Gewerkschaften eine Einkommenspolitik, die auf die Erfordernisse der Konkurrenzfähigkeit in Verbindung mit der Hartwährungspolitik genau abgestimmt ist. Ein weiterer wichtiger Bereich wäre Strukturpolitik, insbesondere Forschungs- und Technologiepolitik. Hier sind zwar erste Ansätze vorhanden, eine exakte Zieldefinition und ein Konsens über geeignete Mittel zur Erreichung des Zieles fehlen aber bisher.

Im Zeitalter der weltwirtschaftlichen Integration ist es jedoch für ein einzelnes Land – auch für ein großes – nicht möglich, beschäftigungspolitisch einen Alleingang durchzustehen, d. h. sich gegenüber der internationalen Wirtschaftsentwicklung vollständig abzuschotten. Eine wirtschaftspolitische Neuordnung hat daher in einem internationalen Rahmen zu erfolgen. Zinspolitik, Arbeitszeitpolitik, die Haltung gegenüber der Dritten Welt, Umweltpolitik – all das erfordert einen internationalen, wenn auch nicht unbedingt weltweiten Konsens. Da ein solcher kaum über Nacht entstehen kann und sich auch bisher nicht abzeichnet, ist hier mit einer langen Ausreifungszeit zu rechnen.

Das Generalthema dieses Bandes lautet Expansion, Stagnation und Demokratie. Über Demokratie habe ich bisher nicht gesprochen, obwohl sie die Grundvoraussetzung für den Erfolg dieser Politik ist. Sowohl auf nationaler Ebene als auch auf internationaler Ebene bedarf es eines neuen auf demokratischer Grundlage stehenden Basiskonsenses, wobei sich die konkrete Ausformung der Demokratie den geänderten Umständen anpassen muß. Die österreichische Sozialpartnerschaft mit ihrer bewiesenen immensen Lernfähigkeit ist sicher ein erster Schritt in diese Richtung. Sie wird sicher weiterhin lernen müssen, etwa wie „heiße Eisen", die aufgrund des verringerten Finanzierungs-

spielraumes nicht mehr länger beiseite geschoben werden können, „angepackt" werden. Sie wird lernen müssen, auch bisher vernachlässigte Bereiche (etwa den „autonomen Sektor" im Matznerschen Sinn) in ihre Politik miteinzubeziehen. Und schließlich wird der wichtigste Lernschritt über die österreichischen Grenzen hinausführen müssen: nämlich in Richtung einer Koordinierung der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik mit den wichtigsten Handelspartnern. Wenn dies nicht gelingt, ist ein Deflationswettlauf wie in den dreißiger Jahren zu befürchten.