ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Walterskirchen, Ewald

Working Paper

Beschäftigungspolitik in Österreich

Schriftenreihe des Promotionsschwerpunkts Makroökonomische Diagnosen und Therapien der Arbeitslosigkeit, No. 7/1999

Provided in Cooperation with:
PhD program "Globalization and Employment", University of Hohenheim, Carl von Ossietzky University Oldenburg, Evangelisches Studienwerk

Suggested Citation: Walterskirchen, Ewald (1999) : Beschäftigungspolitik in Österreich, Schriftenreihe des Promotionsschwerpunkts Makroökonomische Diagnosen und Therapien der Arbeitslosigkeit, No. 7/1999, Universität Hohenheim, Stuttgart, https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:100-opus-4641

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/30356

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

Evangelisches Studienwerk e.V.

Schriftenreihe des Promotionsschwerpunkts
Makroökonomische Diagnosen und Therapien der Arbeitslosigkeit

Nr. 7/1999

Beschäftigungspolitik in Österreich

von

Ewald Walterskirchen

Stuttgart-Hohenheim
ISSN 1436 - 1655

Beschäftigungspolitik in Österreich

von

Ewald Walterskirchen

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung*
A-1103 Wien

Inhaltsverzeichnis:

1. Einleitung 1
2. Theoretische Vorstellungen des „Austro-Keynesianismus“ 1
3. Gute Arbeitsmarkt-Performance Österreichs 3
4. Wie hat Österreich seine Arbeitslosenquote niedrig gehalten? 6
5. Unterschiede zwischen österreichischer und schwedischer Politik 8
6. Theoretische Überlegungen 9
7. Politische Schlußfolgerungen 12
   7.1 Förderung des Wirtschaftswachstums 13
   7.2 Senkung der Lohnkosten? 15
   7.3 Intelligente Formen der Verkürzung der Arbeitszeit 16
8. Hoffnung für die ferne Zukunft 17

Literatur 19

Überarbeitete Fassung eines am 17.06.1998
an der Universität Hohenheim gehaltenen Vortrags

---

* Das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) gilt als „Think Tank“ (Economist) der österreichischen Regierung. Vor dem Krieg war es von den Liberalen Hayek, Mises, Machlup und Haberler dominiert, nach dem Krieg von den Keynesianern Rothschild, Steindl und Seidel.

1 Einleitung

Zweimal in diesem Jahrhundert geriet die europäische Wirtschaft in eine Phase längerer chronischer Arbeitslosigkeit. Die Antwort der orthodoxen Ökonomie war in beiden Fällen, daß rigide Arbeitsmärkte - zu hohe Löhne und Sozialleistungen – daran schuld seien.

Österreich entzog sich lange Zeit dem neoliberalen Gedankengut und ging einen eigenen Weg, der unter dem Schlagwort "Austro-Keynesianismus" Aufmerksamkeit erregte. Über Jahrzehnte gelang es Österreich damit, die Arbeitslosigkeit weit niedriger und die sozialen Standards höher zu halten als im europäischen Durchschnitt.

Heute bleibt dies jedoch international weitgehend unbeachtet, weil die österreichische Politik nicht dem neoliberalen Mainstream entspricht. Als arbeitsmarktpolitische Leitbilder gelten nunmehr die flexiblen Arbeitsmärkte der Vereinigten Staaten, Großbritanniens und der Niederlande. Österreich kann sich mit diesen Ländern jedoch bezüglich seiner Arbeitsmarkt-Performance durchaus messen.

2 Theoretische Vorstellungen des "Austro-Keynesianismus"

Der Austro-Keynesianismus[1], der die österreichische Wirtschaftspolitik vor allem in der Kreisky-Ära dominierte, beruht im wesentlichen auf drei Säulen: Sozialpartnerschaft, Fiskalpolitik zur Rezessionsbekämpfung und Hartwährungspolitik gegen die Inflation.

Die Sozialpartnerschaft war die große Errungenschaft Österreichs in der Nachkriegszeit, der entscheidende Lernerfolg nach dem Bürgerkrieg in den dreißiger Jahren. Das zentrale Instrument dieser Konsenspolitik ist die informelle Kooperation von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden bei allen wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen. Die Lohnpolitik ist in Österreich Sache der Fachgewerkschaften, der zentrale Gewerkschaftsbund (ÖGB) nimmt keinen Einfluß darauf.

---

[1] Siehe dazu z.B. den Artikel von Hans Seidel in den "Wirtschaftspolitischen Blättern", Jahrgang 1982. Hans Seidel war langjähriger Leiter des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung und danach Staatssekretär im Finanzministerium.

In den siebziger und achtziger Jahren wurde die Sozialpartnerschaft in Österreich als Mutter des wirtschaftlichen Erfolgs gepriesen. In der schwierigen Aufwertungsphase der neunziger Jahre wurde hingegen von internationalen Organisationen der Verlust an Wettbewerbsfähigkeit der "versteinernden" Wirkung der Sozialpartnerschaft zugeschrieben – nicht etwa der restriktiven Bundesbankpolitik. Heute nach dem Mißerfolg der Marktwirtschaft in Rußland, die ohne adäquates Institutionen- und Rechtssystem agierte, erscheint die Sozialpartnerschaft auch international wieder in neuem Licht.

Antizyklische Budgetpolitik ist im Austro-Keynesianismus die zentrale Strategie, um Rezession und Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Besondere Bedeutung wird dabei den Infrastrukturinvestitionen und dem Wirken der automatischen Stabilisatoren beigemessen. Oft wird in Österreich der Ausspruch des ehemaligen Bundeskanzlers Kreisky zitiert: "Ein Arbeitsloser bereitet mir mehr schlaflose Nächte als eine Milliarde Schilling Schulden."[2] Trotz der zunehmenden Beschränkungen einer solchen antizyklischen Budgetpolitik wurde auch noch in den neunziger Jahren (1993) das Budget zur Milderung der Rezessionsfolgen eingesetzt.

Die Hartwährungspolitik, zunächst heftig umstritten, hat sich bewährt als ein Instrument, das die importierte Inflation und die davon ausgehenden Überwälzungsprozesse niedrig hält. Sie konnte nur funktionieren, weil sie von den Gewerkschaften mitgetragen wurde. In Phasen starker DM-Aufwertung kam die österreichische Exportwirtschaft zwar durch die Bindung des Schilling an die D-Mark immer in Bedrängnis, langfristig ist der Hartwährungsblock jedoch nicht schlechter gefahren als die Weichwährungsländer. Heute bietet der starke Schilling eine gute Startposition für die Teilnahme Österreichs an der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion.

---

[2] Siehe dazu den Bericht der Kreisky-Kommission (1990), insbesondere die Einleitung von Bruno Kreisky.

3 Gute Arbeitsmarkt-Performance Österreichs

Auch der österreichische Arbeitsmarkt ist in den letzten Jahrzehnten von mehreren Seiten her unter Druck geraten, die Probleme wurden aber besser gemeistert als in den meisten anderen europäischen Ländern.

Das langfristige Wirtschaftswachstum halbierte sich seit den siebziger Jahren, die Nachfrage der Unternehmen nach Arbeitskräften schwächte sich entsprechend ab. Die Großunternehmen haben verstärkt rationalisiert, und das Angebot an Arbeitskräften stieg kräftig.

Obschon die Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation auch in Österreich in den achtziger und neunziger Jahren unübersehbar war, blieb die Situation im internationalen Vergleich relativ günstig.

Österreich weist heute mit 4,5% die niedrigste Arbeitslosenquote in der EU (außer Luxemburg) auf (Tabelle 1). Gleichzeitig zählt die Beschäftigungsquote mit 70% zu den höchsten in der EU. In Vollzeitäquivalenten ausgedrückt ist die Quote mit 65% Prozentpunkten höher als in Schweden und weit höher als in den Niederlanden (Tabelle 2).

Tabelle 1: Arbeitslosenquoten ausgewählter EU-Länder

	Arbeitslosenquote 1996	
	Insgesamt	Jugendliche (15-24)
Österreich	4,3%	6,0%
Deutschland	8,9 %	9,6%
Großbritannien	8,2%	15,5%
Irland	11,6%	18,1%
Niederlande	6,3%	11,5%
EU	10,9%	21,8%

Quelle: EU-Kommission (1997)

Tabelle 2: Beschäftigungsquoten ausgewählter EU-Länder

	Beschäftigungsquote	
	Insgesamt	Vollzeitäquivalent
	in % der Bevölkerung im Erw.Alter	
Österreich	69,8	65,0
Deutschland	62,6	56,9
Großbritannien	69,8	59,3
Niederlande	65,1	51,5
Dänemark	75,5	67,1
Schweden	70,3	63,2
EU	60,3	55,0

Quelle: EU-Kommission (1997)

Auch die gravierendsten Formen der Arbeitslosigkeit - die Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit - konnten in Österreich relativ gut bewältigt werden (Tabelle 1). Die Jugendarbeitslosigkeit wurde – ähnlich wie in Deutschland - vor allem dank dem dualen Ausbildungssystem relativ niedrig gehalten. Junge Menschen auf der Straße, ohne berufliche Zukunft, sind nicht das zentrale Problem. Der Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit ist ebenfalls weit geringer als in der EU, ein beträchtlicher Teil davon ist bedingt vermittlungsgeeignet (Tabelle 3).

Die Saisonarbeitslosigkeit macht dagegen rund ein Viertel der Gesamtarbeitslosigkeit aus, sie stellt eine Art Subventionierung von Tourismus und Bauwirtschaft dar.

Tabelle 3: Langzeitarbeitslosigkeit

	Langzeitarbeitslosigkeit in % der Arbeitslosen
Österreich	25,7
Deutschland	47,8
Großbritannien	39,8
Niederlande	49,0
EU	48,2

Quelle: EU-Kommission (1997)

Als Hauptgrund für die gute Arbeitsmarkt-Performance Österreichs kann wohl gesehen werden, daß für alle politischen Parteien die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ein vorrangiges politisches Ziel darstellt.

Die Flexibilität des Arbeitsmarktes spielte in der politischen Diskussion eine geringere Rolle als in vielen anderen europäischen Ländern. Dabei ist die Dynamik des österreichischen Arbeitsmarktes größer als vielfach angenommen wird. Die Zugänge bzw. Abgänge an Arbeitslosen betragen rund 700.000 pro Jahr, das ist mehr als 20% des Arbeitskräftepotentials. Kündigungen von Arbeitskräften sind in Österreich relativ leicht möglich, aber durch Abfindungen (in Österreich: "Abfertigungen") und Kündigungsfristen für die Unternehmen ziemlich teuer.[3]

Die Reallohnflexibilität ist in Österreich, international gesehen, nach OECD-Berechnungen hoch. Die Gewerkschaften reagieren auf eine Verschlechterung der Arbeitslosigkeit typischerweise mit geringeren Lohnforderungen. Was die Flexibilität der Arbeitszeit betrifft, ist Österreich Schlußlicht in Europa. Diese geringe Flexibilität war jedoch offenbar kein Hindernis für die günstige Arbeitsmarktentwicklung. Nacht- und Sonntagsarbeit werden aus sozialpolitischen Gründen auf das notwendige Minimum beschränkt. Die Ladenöffnungszeiten wurden in Österreich erst spät, Mitte der neunziger Jahre, liberalisiert. Bei der Teilzeitarbeit steht Österreich noch ein Aufholprozeß bevor (Tabelle 4).

Tabelle 4: Teilzeitbeschäftigung in ausgewählten EU-Ländern

	Teilzeitbeschäftigung		
	Insgesamt	Frauen	Männer
	in % der unselbständig Beschäftigten		
Österreich	14,9	28,8	4,2
Deutschland	16,5	33,6	3,8
Großbritannien	24,6	44,8	8,1
Niederlande	38,1	68,5	17,0
EU	16,4	31,6	5,5

Quelle: EU-Kommission (1997)

[3] Mehr Details bietet das ILO-Buch zur Arbeitsmarktflexibilität in Österreich: Walterskirchen (1990).

4 Wie hat Österreich seine Arbeitslosenquote niedrig gehalten?

Die drei wichtigsten Strategien zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit waren Frühpensionierungen, antizyklische Fiskalpolitik und de facto auch die Ausweitung der öffentlichen Beschäftigung[4].

Frühpensionierungen waren die wichtigste Einzelstrategie, um das Entstehen von Arbeitslosigkeit, besonders in der Industrie, zu verhindern. Zunächst wurden ältere Arbeitnehmer in Krisenbetrieben in Frühpension geschickt, meist konform mit den Wünschen von Unternehmern und Gewerkschaften. Durch Sonderunterstützungen und erleichterten Zugang zu Invaliditätspensionen wurde der Eintritt in die Rente immer weiter vorgezogen: bis auf ein Durchschnittsalter von 57 Jahren (1997).

Die Erwerbsquote (Tabelle 5) der über 50-jährigen ist damit weit niedriger als in anderen EU-Ländern. Das gesetzliche Rentenanfallsalter liegt zwar bei 60 Jahren für Frauen und 65 Jahren für Männer, die finanziellen Einbußen bei früherem Pensionsantritt sind jedoch relativ gering. Aus fiskalischen Gründen war dieser frühe Übergang in die Pension nicht mehr zu halten. Im letzten Sparpaket wurden deshalb Gegenmaßnahmen gesetzt, um das effektive Pensionsanfallsalter längerfristig anzuheben.

Tabelle 5: Erwerbsquoten älterer Personen

	Erwerbsquoten älterer Personen in Österreich (in %)			
	Männer		Frauen	
	1975	1995	1975	1995
55 – 59	98	62	47	23
60 - 64	38	10	13	6

Quelle: WIFO

[4] Vgl. Walterskirchen E., Employment Strategies in Austria, Meidner-Lecture, Stockholm 1997.

Die Frühpensionierungen stellten natürlich eine defensive Maßnahme dar, sie waren jedoch sozial weit verträglicher als die Arbeitslosigkeit jüngerer Menschen. Die Frühpensionisten waren nach einem langen Arbeitsleben meist relativ zufrieden mit ihrem Schicksal. Eine solche Strategie eines katholischen Landes – calvinistischer Gesinnung natürlich völlig fremd – sollte in einer Phase allgemeinen Arbeitskräfteüberschusses nicht von vornherein abgelehnt werden. Die Arbeitslosigkeit wird auf jene abgewälzt, die sie, von der Last der Arbeit gezeichnet, nicht ungern tragen. Die Strategie führte sich jedoch ad absurdum, als die Zielgruppe immer mehr erweitert wurde, bis schließlich die Bediensteten der Gemeinde Wien mit durchschnittlich 52 Jahren in den Ruhestand gingen.

Ein wichtige stabilisierende Rolle spielte auch die Beschäftigung im öffentlichen und halb-öffentlichen Bereich. Der Beschäftigungszuwachs von rund 120.000 Personen in den Jahren 1990-97 ging zu drei Viertel auf das Bildungs- und Gesundheitswesen sowie die öffentliche Verwaltung zurück (Tabelle 6). Aus politischen und budgetären Gründen (EU-Stabilitätspakt) wird auch dieses Instrument in den nächsten Jahren kaum mehr greifen können.

Tabelle 6 : Öffentliche und private Beschäftigung

	1990-97
Arbeitsplätze insgesamt	+ 124.000
Öffentliche Beschäftigung[1]	+ 95.000
Private Beschäftigung	+ 29.000

[1] Beschäftigte im öffentlichen Dienst, Gesundheits- und Bildungswesen

Quelle: WIFO

In Rezessionsphasen besann sich die österreichische Budgetpolitik auch noch 1993 auf eine keynesianische antizyklische Strategie. Während in der gesamten EU die Arbeitslosigkeit in jedem Konjunkturabschwung stark anstieg, konnte dieser Zuwachs der Sockelarbeitslosigkeit in Österreich in Grenzen gehalten werden. Die Erfahrung hat gezeigt, daß sich diese Sockelarbeitslosigkeit in Europa im Konjunkturaufschwung nur sehr schwer wieder abbauen ließ. In Zukunft wird eine budgetäre Gegensteuerung durch die Einhaltung fixer Kriterien im Rahmen des EU-Stabilitätspakts erschwert werden.

Die drei wichtigsten Methoden zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Österreich werden also in Zukunft nicht mehr oder nur in sehr begrenztem Ausmaß zur Verfügung stehen. Wenn die österreichische Politik in den nächsten Jahren nicht nur auf eine gute Konjunktur vertrauen will, wird sie zusätzliche Instrumente zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit einsetzen müssen: insbesondere Technologie- und Innovationspolitik sowie aktive Arbeitsmarktpolitik.

5 Unterschiede zwischen österreichischer und schwedischer Politik

Aus politischen Gründen wird Österreich gerne mit Schweden in einem Atemzug genannt. Denn für beide Länder waren Wohlfahrtstaat und Vollbeschäftigung lange Zeit jene politischen Ziele, für die nicht bloß Lippenbekenntnisse abgelegt wurden.

Von der ökonomischen Theorie her sollten wir in kleinen offenen Volkswirtschaften ähnliche wirtschaftspolitische Strategien erwarten, die von der starken Exportorientierung erzwungen werden. Tatsächlich bestehen jedoch trotz ähnlicher Zielsetzungen große Unterschiede zwischen der Politik Schwedens und Österreichs.

Besonders auffallend ist der Unterschied in der Währungspolitik: Österreich band den Schilling an die harte D-Mark, Schweden wollte dagegen auf das Wechselkursinstrument nicht verzichten. Die unterschiedliche Haltung der österreichischen und schwedischen Regierung zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion ist eine Konsequenz dieser Politik.

Die Industriepolitik trug in Österreich stärker interventionistische Züge, in Schweden war sie eher liberal. Österreich hatte lange Zeit einen großen verstaatlichten Sektor und eine hohe Subventionsquote.

Auch in der Lohnpolitik könnten die Unterschiede kaum größer sein: In Schweden sind die Lohndifferentiale sehr gering, in Österreich - vor allem zwischen den Branchen – relativ hoch. Hier wurde im Gegensatz zu Schweden versucht, die Beschäftigung in schwachen Branchen durch niedrigere Lohnsteigerungen zu sichern.

Während Schweden stark auf aktive Arbeitsmarktpolitik setzte, forcierte Österreich die Frühpensionierungen. In Österreich spielt die aktive Arbeitsmarktpolitik bisher eine eher untergeordnete Rolle. Es werden nur etwa 7 Mrd.S bzw. 0,3% des BIP dafür ausgegeben. Im Rahmen des Nationalen Aktionsplans (NAP) werden jedoch Programme für die verwundbarsten Gruppen auf dem Arbeitsmarkt in den nächsten Jahren eine größere Bedeutung erhalten, um den Anstieg der Arbeitslosigkeit in Grenzen zu halten.[5]

6 Theoretische Überlegungen

Drei Hauptgründe sind für den langfristigen Anstieg der Arbeitslosigkeit in Österreich ebenso wie in Europa verantwortlich:

1. Das Wirtschaftswachstum ist zu niedrig.
2. Rationalisierungswellen und Mergers dezimieren vor allem die Belegschaft der Großbetriebe.
3. Das Angebot an Arbeitskräften wächst relativ rasch.

Entgegen einer weitverbreiteten Meinung hat sich der Arbeitsmarkt nicht vom Wirtschaftswachstum abgekoppelt. Es besteht sogar eine enge Beziehung zwischen Beschäftigung und Wirtschaftsentwicklung, wie dies von Verdoorn und Kaldor besonders hervorgehoben wurde. Der Zusammenhang zwischen Wachstum und Beschäftigung wird jedoch durch zunehmende Teilzeitarbeit und prekäre Jobs – die Hauptfolgen der Flexibilisierung der Arbeitsmärkte – verwischt.

Bei niedrigem Wirtschaftswachstum wird oft der Anschein einer Entkoppelung des Arbeitsmarktes erweckt. Denn die Wirtschaft muß um mindestens 2% jährlich wachsen, damit die Arbeitsplätze erhalten bleiben - weil den Menschen immer wieder technische und organisatorische Neuerungen einfallen, welche die Produktivität steigern. In der Industrie ist der Rationalisierungsdruck besonders groß: Hier muß die Produktion um 4% bis 5% pro Jahr gesteigert werden, damit die Arbeitsplätze gehalten werden können.

---

[5] Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, das Expertengremium der Sozialpartner, verfaßte 1997 eine Studie über die Möglichkeiten der Beschäftigungspolitik in Österreich.

Ein Wirtschaftswachstum von 2% reicht auf Dauer aber keinesfalls aus, um die Arbeitslosigkeit zu senken. Denn das Angebot an Arbeitskräften steigt in Europa mittelfristig um rund 0,5% pro Jahr. Die Wirtschaft muß also um etwa 2,5% wachsen, damit die Arbeitslosenquote konstant bleibt. Das entspricht etwa den mittelfristigen Wachstumsprognosen. Eine Verringerung der Arbeitslosigkeit ist unter diesen Bedingungen nicht zu erwarten.

Mit dem Hinweis auf die angebliche Entkoppelung von Wachstum und Arbeitsmarkt wird heute gern argumentiert, daß Programme zur Konjunkturbelebung nichts nützen würden. Arbeitslosigkeit sei ein reines Strukturproblem, das auf zu hohe Löhne und Sozialleistungen zurückgehe.

Die monetaristische Argumentation, daß man nichts gegen eine Rezession unternehmen müsse, weil sie – im Gegensatz zur Inflation - von selbst wieder verschwinde, ist nicht haltbar. Je länger und schwerer die Rezession ist, umso mehr schwillt die Arbeitslosigkeit an. Die Erfahrung zeigt, daß die Inflation weit eher wieder verschwindet als die Arbeitslosigkeit.

Während die enge Relation zwischen Wachstum und Beschäftigung nach wie vor gültig ist, hat sich jedoch der Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Arbeitslosenquote (Okun's Law) gelockert. Denn neue Arbeitsplätze werden oft nicht mit Arbeitslosen, sondern mit Arbeitskräften aus der stillen Reserve oder mit Ausländern besetzt, die nicht das Stigma der Arbeitslosigkeit an sich tragen. Das Angebot an Arbeitskräften reagiert somit stark auf konjunkturelle Schwankungen.

Die statistisch gemessene Arbeitslosigkeit wird überdies durch institutionelle Faktoren bzw. politische Maßnahmen stark beeinflußt: z.B. Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, Regelungen für Frühpensionisten und Jugendliche (duale Ausbildung) usw.

Neben dem schwachen Wirtschaftswachstum sind die hohen rationalisierungsbedingten Produktivitätssteigerungen ein entscheidender Grund für die ungünstige Arbeitsmarktentwicklung in Europa. Sie haben sich in den letzten Jahren in Österreich ebenso wie in Deutschland, vor allem gemessen an Vollzeit-Arbeitsplätzen, beschleunigt. In Österreich stieg die Produktivität des privaten

Sektors 1980-93 um etwa 2% pro Jahr, 1993-97 um rund 3%. Dabei wird der Anstieg in den letzten Jahren durch die zunehmende Teilzeitbeschäftigung noch unterschätzt.

Die Hauptursache der Rationalisierungswellen sind neue Formen der Arbeitsorganisation, die unter der Bezeichung "*re-engineering*" und "*lean management*" in der betriebswirtschaftlichen Literatur Eingang gefunden haben. Die Arbeitsorganisation wird "gestrafft". Mit dem Hinweis auf die Globalisierung verabschieden sich die Unternehmer von der sozialen Verantwortung, die sie in den Nachkriegsjahrzehnten auszeichnete. Insbesondere ältere Arbeitskräfte, die kaum Chancen auf einen neuen Arbeitsplatz haben, werden gekündigt. Gewinnmaximierung ("*shareholder value*") tritt an die Stelle der lange Zeit vorherrschenden Umsatzmaximierung. Provisionen orientieren sich heute z.B. überwiegend am Beitrag zum Gewinn, nicht mehr am Umsatz.

Kalecki (1971) hat zwischen variablen und fixen Arbeitskräften unterschieden. Die Arbeiter zählte er zur variablen Arbeit, die mit der Auftragslage schwankt. Die Angestellten dagegen seien quasi-fixe Arbeitskräfte, die auch bei ungünstiger Konjunktur gehalten werden. Sie würden deshalb den bürgerlichen bzw. Unternehmerparteien ideologisch näherstehen.

Heute werden offenbar im Zuge des "*lean management*" auch viele quasi-fixe Arbeitskräfte gekündigt. Mittleres Management und qualifizierte Angestellte können sich ihres Arbeitsplatzes nicht mehr sicher sein, oft fallen sie der Rationalisierung zum Opfer. Dies könnte jedoch dazu beitragen, daß sich diese Gruppen stärker den sog. "Arbeiterparteien" (Sozialdemokratie) zuwenden, die immer schon den Kampf gegen die Arbeitslosigkeit auf ihre Fahnen geschrieben haben.

7 Politische Schlußfolgerungen

Die Kreisky-Kommission (1980) hat vor 10 Jahren ein Programm zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung in Europa erstellt. Es trug den Titel: "20 Millionen suchen Arbeit". Wesentliche Punkte dieses Berichts waren:

- Arbeitslosigkeit ist ein Problem der Wirtschaft, nicht bloß des Arbeitsmarktes bzw. der Löhne.
- Wir brauchen Regierungen, die ernstlich um die Arbeitslosigkeit besorgt sind und dagegen ankämpfen, vor allem in Rezessionsjahren. Bruno Kreisky pflegte zu sagen: “Wir müssen die Arbeitslosigkeit bekämpfen, ehe sie entsteht.”
- Wir brauchen eine wettbewerbsfähige europäische Wirtschaft. Das ist vor allem eine Frage der Qualität - Ausbildung, Infrastruktur, Produktions- und Informationstechnologien, Design, Marketing - nicht so sehr eine Frage der Kosten.
- Verstärkte Investitionen in die Infrastruktur (einschl. Technologie und Ausbildung) waren das Kernanliegen des Berichts der Kreisky-Kommission – ebenso wie des EU-Weißbuchs von J. Delors zur Beschäftigung.[6]

Alle Punkte der Kreisky-Kommission sind noch heute gültig, aber im neoliberalen Europa ist seither wenig geschehen. Europa hat sich zu sehr auf die segensreichen Wirkungen der Flexibilisierung des Arbeitsmarkts und der Verringerung der Staatsquote verlassen. Die von der OECD[7] so vehement geforderte Flexibilisierung der Arbeitsmärkte hat zwar die Unternehmensgewinne gesteigert, aber die Arbeitslosigkeit unberührt gelassen. Das gleiche gilt für die Steuersenkungen, die von parallelen Kürzungen der Sozialleistungen begleitet waren.

Die bisherigen Strategien Europas brachten in den letzten zwei Jahrzehnten wenig Fortschritt auf dem Arbeitsmarkt: Die Reallohnsteigerungen sind wie gefordert deutlich hinter dem Produktivitätszuwachs zurückgeblieben, und ein beträchtli-

---

[6] Im Beschäftigungs-Weißbuch der EU-Kommission (1993) spielten wirtschaftspolitische Maßnahmen bzw. Infrastrukturinvestitionen noch eine zentrale Rolle bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Einige Jahre später blieben in den 5 Essener Punkten und in den Richtlinen für die Nationalen Aktionspläne nur rein arbeitsmarktpolitische Maßnahmen übrig.

[7] Siehe dazu vor allem die Jobs Study der OECD (1994).

cher Teil der Arbeitnehmer arbeitet bereits am Wochenende, in der Nacht, in prekären und Teilzeitjobs. Dennoch ist die Arbeitslosigkeit immer weiter gestiegen.

Die Erleichterung von Kündigungen hat die Langzeit-Arbeitslosigkeit älterer Personen eher erhöht. Die Betriebe ersparen sich dadurch weniger, als der Staat zusätzlich an Arbeitslosengeldern aufbringen muß. Die Schaffung von Teilzeit-Jobs hat die Zahl der Arbeitslosen kaum gesenkt, da diese in der Regel Vollzeitjobs suchen.

7.1 Förderung des Wirtschaftswachstums

Über die schwache wirtschaftliche Performance Europas ist bereits viel geschrieben worden, ebenso über Mittel und Wege zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums - von Steuersenkungen und Investitionen in die Infrastruktur bis zu niedrigeren Zinssätzen.

Heute wird besonders viel über den Standort Europa mit seinen hohen Löhnen und Sozialleistungen diskutiert. Gleichzeitig leistete sich Europa jedoch im Großteil der neunziger Jahren den Luxus, seine Wettbewerbsfähigkeit durch relativ hohe Zinssätze und Wechselkurse (verglichen mit den USA) zu gefährden.

Niedrigere Zinssätze und in der Folge ein schwächerer Aufwertungsdruck von D-Mark bzw. Euro würden Wachstum und Beschäftigung in Europa fördern. Gleichzeitig könnten niedrigere Zinssätze die Zinsenlast für die Staatsschuld weiter verringern und damit mehr Spielraum für Infrastrukturprogramme schaffen. Europa zieht es jedoch vor, in einer Art religiösem Eifer auch dann vorrangig die Inflation zu bekämpfen, wenn Arbeitslosigkeit offenkundig das Problem Nummer Eins ist.

In den USA ist es der Federal Reserve in den neunziger Jahren gelungen, durch ihre expansivere Geldpolitik die wirtschaftliche Dynamik zu beflügeln, ohne inflationäre Spannungen hervorzurufen. In Deutschland blieb die Geldpolitik dagegen über Jahre auf restriktivem Kurs, wie an der inversen Zinsstruktur bis 1994 abgelesen werden kann. Auf internationaler politischer Ebene bedeutet Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Budgetdefizite auch Kampf gegen hohe Realzinssätze.

Die Wirtschafts- und Währungsunion bietet eine neue große Chance für eine expansive keynesianische Politik. Die Eurozone weist eine sehr hohe Inlandsnachfrage auf (fast 90% der Gesamtnachfrage). Heute verpuffen expansive Maßnahmen eines einzelnen Landes wegen der hohen Importsteigerungen, in der Eurozone werden sie dagegen wieder einen hohen Multiplikatoreffekt haben. Durch die WWU wird also der beschäftigungspolitische Spielraum zurückgewonnen, der auf nationaler Ebene durch die hohe Außenhandelsverflechtung verlorenging. Bei den vorherrschenden Denkströmungen bleibt allerdings fraglich, ob diese Chance auch politisch genutzt wird.

Ein weiterer Grund für die Wachstumsschwäche Europas liegt darin, daß Innovationen und Informationstechnologien zu lange vernachlässigt wurden. Man hat hier zu sehr auf die Marktmechanismen vertraut, während die Vereinigten Staaten wirtschaftspolitisch aktiver waren. Selbst wenn sich heute eine Wende abzeichnet, wird es Jahre dauern, bis sie Früchte tragen wird.

Die langfristige Strategie hochentwickelter Industrieländer kann nicht in defensivem Lohn- und Sozialabbau liegen, sie muß sich offensiv auf die Stärkung der komparativen Vorteile konzentrieren. Die Zukunftschancen werden bestimmt vom Humankapital, von der technologischen Innovationskraft, von Infrastruktur, Marketing und Design sowie von der Konkurrenzfähigkeit der Bildungssysteme.

Im Zuge der internationalen Arbeitsteilung müssen hochentwickelte Industrieländer immer rascher neue Produkte und Techniken erfinden, die von den Niedriglohnländern erst allmählich imitiert werden können. Eine massive Verstärkung der Förderung von Forschung und Entwicklung ist notwendig, um die Abwanderung von Niedriglohnindustrien langfristig durch technologieintensive Produkte ausgleichen zu können.

7.2 Senkung der Lohnkosten?

Der Mainstream der Ökonomen hat eine einfache Lösung parat. Sie sagen heute wie in den dreißiger Jahren, daß Arbeitslosigkeit nur ein Ausdruck zu hoher Lohnkosten sei. Vor allem in Deutschland ist diese Vorstellung weit verbreitet. Die Löhne bzw. Lohnnebenkosten müßten so weit gesenkt werden, bis die Arbeitslosigkeit verschwindet. Solange es Arbeitslosigkeit gibt, seien die Lohnkosten eben nicht niedrig genug und die Arbeitslosenunterstützungen zu hoch.

Nun spielen die Lohnkosten zweifellos eine entscheidende Rolle im internationalen Wettbewerb der Industriestaaten. Nur wird ihre Entwicklung ganz eindeutig durch die Wechselkurse dominiert. In den neunziger Jahren stiegen die Lohnkosten in Österreich (in einheitlicher Währung) völlig parallel zum Wechselkurs und verschlechterten damit die Wettbewerbs- und Wachstumschancen. Es dauert in der Regel viele Jahre, bis eine massive Aufwertung durch mäßigere Lohnsteigerungen kompensiert werden kann. Der Euro wird diesen ständigen Wechselkursturbulenzen innerhalb der WWU endlich ein Ende setzen.

So wichtig die Lohnkosten im internationalen Wettbewerb sind, so fragwürdig ist ihr Einfluß im geschützten nationalen Bereich. Im Gewerbe und in vielen Dienstleistungen führen geringere Lohnsteigerungen - bei konstanten Gewinnaufschlägen - nur zu niedrigeren Inflationsraten, nicht zu mehr Beschäftigung. Die Erfahrungen des letzten Jahrzehnts haben diese keynesianische Einsicht bestätigt.

Die Substitution von Arbeit durch Kapital ist ein langandauernder Streitpunkt unter den Ökonomen. Sie ist primär durch technische Neuerungen bestimmt, relative Kosten von Arbeit und Kapital dürften nur auf lange Sicht eine Rolle spielen.

Ein beschäftigungspolitisch wichtiger Aspekt einer Lohnkostensenkung liegt freilich darin, ein unterstes Lohnsegment zu öffnen. Damit kann wenig produktive Arbeit, die sich heute für private Unternehmen nicht lohnt, rentabel gemacht werden.

Die Imitation des amerikanische Wegs der “working poor” läßt jedoch neben der sozialen Problematik auch eine Frage offen: Was machen wir mit unseren arbeitslosen Maturanten, Drop-outs, Lehrlingen, Ärzten, Lehrern und Juristen?

7.3 Intelligente Formen der Verkürzung der Arbeitszeit

In den letzten 25 Jahren, die durch mäßiges Wirtschaftswachstum geprägt waren, wurde die Lebensarbeitszeit auf vielfältige Art verringert: Frühpensionierungen, Invaliditätspensionen, Teilzeitbeschäftigung, Verlängerung des Karenz-urlaubs, etc.

Solche Formen der Verkürzung der Lebensarbeitszeit können – ebenso wie kürzere Wochenarbeitszeiten - als defensive Maßnahmen kritisiert werden, die nur den Arbeitsplatzmangel umverteilen. Aber sie sind sicher sozial verträglicher als offene Arbeitslosigkeit.

Der Abbau von Überstunden ist bisher in Europa wenig vorangekommen. Die Überstunden machen etwa 4% bis 5% der Arbeitszeit aus. Hier bestünde ein beträchtliches Potential zur Beschäftigungssteigerung.

Als rein defensive Maßnahme zur Verhinderung von Kündigungen sollten auch betriebliche Arbeitszeitverkürzungen (VW-Modell) nicht unterschätzt werden. Solche Kurzarbeit trägt zur Sicherung der Beschäftigung bei, verlangt jedoch von allen im Betrieb Beschäftigten ein ”Solidaritätsopfer”. Die Umverteilung des Arbeitsplatzmangels ist hier besonders offenkundig.

Angesichts der anhaltenden Arbeitslosigkeit in Europa ist die generelle Einführung der 35-Stunden-Woche in den letzten Jahren wieder hoffähig geworden. Die italienische und die französische Regierung haben die Einführung der 35-Stunden-Woche beschlossen.

Oft wird die Meinung vertreten, daß eine Arbeitszeitverkürzung die Wettbewerbsfähigkeit zerstöre. Aber bei VW wird 28 Stunden gearbeitet, bei BMW 33-34 Stunden. Beide Unternehmen sind sehr konkurrenzstark. Weiters hat Holland die 36-Stunden-Woche eingeführt und dennoch an internationaler Wettbewerbsfähigkeit gewonnen.

Arbeitszeitverkürzungen haben Auswirkungen auf Produktivität und Beschäftigung. Wettbewerbsneutral ist eine Arbeitszeitverkürzung dann, wenn die Unternehmer den Produktivitätseffekt und die Arbeitnehmer den Beschäftigungseffekt der Arbeitszeitverkürzung tragen.

Abschließend läßt sich resümieren, daß das Wirtschaftswachstum und die Möglichkeiten zur Lohnkostendämpfung auch im nächsten Jahrzehnt nicht ausreichen werden, um die Arbeitslosigkeit spürbar zu verringern. Deshalb müssen alle Möglichkeiten zur Verkürzung der Lebensarbeitszeit ausgelotet werden, um den Arbeitsplatzmangel sozial gerechter zu verteilen.

Schließlich sei auch an Marx' Statement erinnert, daß die Verkürzung der Arbeitszeit die Grundbedingung für den Übergang vom Reich der Notwendigkeit ins Reich der Freiheit ist. Obwohl das Arbeitsleid im letzten Jahrhundert in vielen Berufszweigen stark verringert wurde, bleibt unbenommen, daß das Reich der Freiheit für viele erst da beginnt, wo das Reich der Arbeit endet.

8 Hoffnung für die ferne Zukunft

Langfristig zeigt sich vor allem ein Hoffnungsschimmer für den Arbeitsmarkt in Österreich sowie in ganz Europa. Die demographische Entwicklung verspricht, daß die Arbeitslosigkeit nach 2015 kein gravierendes Problem mehr darstellen sollte (Tabelle 7). In Österreich wird das Angebot an Arbeitskräften zwischen 2015 und 2030 aus demographischen Gründen um rund 400.000 Personen zurückgehen und damit hinreichend Spielraum für die Wiedereingliederung der rund 230.000 Arbeitslosen bieten.

Da Prognosen der erwerbsfähigen Bevölkerung sehr zuverlässig sind, könnte nur eine extreme Wachstumsschwäche oder eine außerordentlich hohe Immigration (im Zuge der EU-Osterweiterung) den zu erwartenden Rückgang der Arbeitslosigkeit nach 2015 gefährden. Bis dahin ist jedoch ein weiter Weg zurückzulegen, auf dem noch viele Regierungen durch steigende Arbeitslosigkeit verschlissen werden könnten.

Tabelle 7: Bevölkerungsprognose

	Bevölkerung 15 bis unter 65Jahre		Angebot an Arbeitskräften	
Jahr	Personen	Veränderungen p.a. in Personen	Personen	Veränderungen p.a. in Personen
2000	5.082.940		3.709.880	

2005	5.084.822	+ 376	3.757.154	+ 9.455
2010	5.108.684	+ 4.772	3.792.745	+ 7.118
2015	5.080.552	- 5.626	3.787.151	- 1.119
2020	4.937.814	- 28.548	3.698.375	- 17.755
2025	4.687.460	- 50.071	3.521.452	- 35385
2030	4.445.639	- 48.364	3.368.214	- 30648

Quelle: Österreichisches Statistisches Zentralamt

Literatur

Beirat für Wirtschaft- und Sozialfragen (1997), Beschäftigungspolitik, Wien.

Europäische Kommission (1993), Weißbuch zur Arbeitslosigkeit: Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung, Brüssel.

Europäische Kommission (1997), Beschäftigung in Europa, Brüssel.

Hagemann, H. (1997), Die gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungswirkungen von Lohnsenkungen, in D. Sadowski und M. Schneider (Hrsg.), Vorschläge zu einer neuen Lohnpolitik, Frankfurt/Main: Campus.

Kalecki M. (1971), Selected Essays on the Dynamics of the Capitalist Economy, Cambridge: University Press.

Kreisky-Kommission (1990), 20 Millionen suchen Arbeit, Wien: Passagen-Verlag.

Layard R. (1986), How to beat Unemployment? Oxford: University Press.

OECD (1994), Jobs Study, Paris.

Steindl J. (1990), Economic Papers 1941-88, London-Basingstoke: MacMillan.

Walterskirchen E. (1990), Unemployment and Labour Market Flexibility: Austria, Geneva: ILO-Publications.

Walterskirchen E. (1997), Austria's Road to Full Employment, Meidner-Lecture 1996, Stockholm.

SCHRIFTENREIHE DES
PROMOTIONSSCHWERPUNKTS
MAKROÖKONOMISCHE DIAGNOSEN UND THERAPIEN
DER ARBEITSLOSIGKEIT

Nr. 1/1998 Bernhard Holwegler und Hans-Michael Trautwein, *Beschäftigungswirkungen der Internationalisierung, eine Studie aus- und einfließender Direktinvestitionen der Metall- und Elektroindustrie im Raum Stuttgart*

Nr. 2/1998 Heinz-Peter Spahn, *Heterogeneous Labour, the Unemployment Equlibrium, and the Natural Rate*

Nr. 3/1998 Philip Arestis, Iris Biefang-Frisancho Mariscal and Harald Hagemann, *Capital Shortage Unemployment in Germany and the UK*

Nr. 4/1999 Theo Schewe, *Full Employment in the Age of Globalisation? Political-Economic Analysis of Effective Employment Policies in the Nineties. The Case of Norway.*

Nr. 5/1999 Hagen Krämer, *Dienstleistungen: Motor für Wachstum und Beschäftigung in Deutschland?*

Nr. 6/1999 Jürgen Kromphardt, *Lohnbildung und Beschäftigung*

Nr. 7/1999 Ewald Walterskirchen, *Beschäftigungspolitik in Österreich*