
Das Problem der langandauernden hohen Arbeitslosigkeit.

Ursachen und Lösungsansätze

Gunther Tichy

1. Einleitung

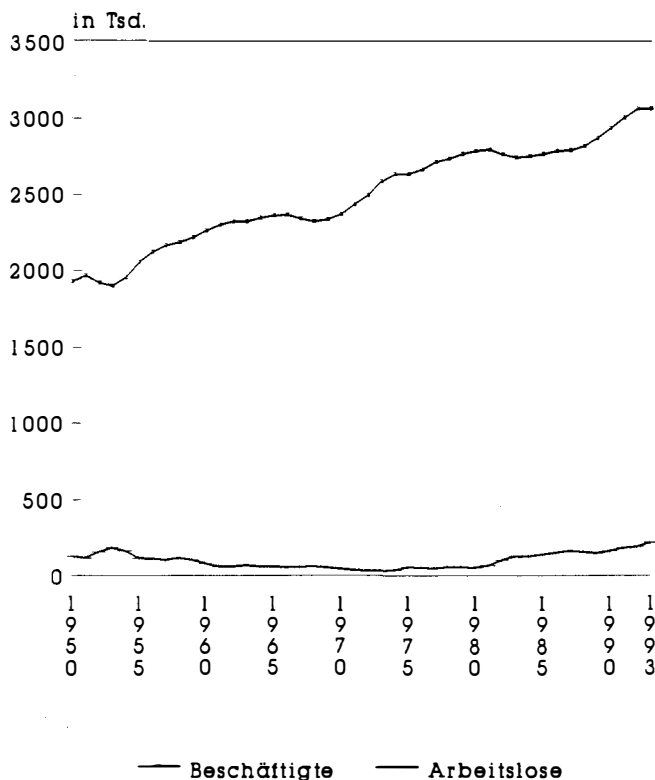
Die Entwicklung des Arbeitsmarktes gibt Anlaß zu großer Besorgnis: Nicht bloß in der BRD wird immer wieder betont, daß die Arbeitslosigkeit zwar in jedem Abschwung zunimmt, im Aufschwung jedoch nicht wieder abnimmt, daß sie in jedem Konjunkturtiefpunkt somit höher wäre als im jeweils vorhergehenden (1); Rezessionen führten zu dramatischen Freisetzungen, Aufschwünge brächten bestenfalls ein Wachstum ohne Beschäftigtenzunahme, das berüchtigte „jobless growth“. Kein Wunder, daß daraus das Trauma von der menschenlosen Fabrik und von der Arbeitsgesellschaft entsteht, der die Arbeit ausgeht. Wenn diese Befürchtungen richtig sind, könnte Arbeitslosigkeit tatsächlich unser Schicksal sein. Wieso aber geht der Arbeitsgesellschaft gerade seit der Mitte der siebziger Jahre die Arbeit aus? Vorher ist die Arbeitslosigkeit von Jahr zu Jahr gesunken, seither steigt sie von Jahr zu Jahr; hat die Erdölkrise die Welt so drastisch verändert? Oder ist es die vielzitierte Strukturkrise? Hält vielleicht die Eurosklerose weiter an?

2. Erwerbstätigenzuwachs als Hauptursache der Arbeitslosigkeit

Ein Blick auf Abbildung 1 zeigt, daß die Öffentlichkeit – wie so oft – bloß die eine Hälfte der Wahrheit sieht: Die Arbeitslosigkeit steigt tatsächlich seit der Mitte der siebziger Jahre, zugleich steigt aber auch die Erwerbstätigkeit, und zwar noch stärker. Zwischen 1973 und 1993 hat die Zahl der Arbeitslosen um 191 Tsd. zugenommen, die Zahl der unselbständig Beschäftigten jedoch um 473 Tsd. und die Zahl der Erwerbstätigen insgesamt um 308 Tsd (2). Es nimmt somit die Zahl der Beschäf-

Abbildung 1:

Beschäftigte und Arbeitslose



tigten wie die der Arbeitslosen zu, und das erfordert wohl eine differenziertere Erklärung als das Schlagwort von der Arbeitsgesellschaft ohne Arbeit. Das scheinbare Paradoxon der gleichzeitigen Zunahme von Beschäftigten und Arbeitslosen ist jedoch leicht aufzulösen: Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter sank bis in die siebziger Jahre hinein kontinuierlich, seither nimmt sie jedoch kräftig zu. Das Arbeitskräfteangebot wird auch in den nächsten Jahren, bis zum Jahr 2000, noch weiter (um etwa 10 Tsd. pro Jahr) zunehmen; seit die demografische Komponente abnimmt, steigt die Erwerbsquote und zum Teil auch die Ausländerkomponente. Alles das zusammen bewirkte in den letzten zwei Jahrzehnten eine Zunahme der Zahl der Erwerbspersonen um 470 Tsd. Da in dieser Periode jedoch bloß 280 Tsd. zusätzliche Arbeitsplätze bereitgestellt werden konnten, erhöhte sich zwangsläufig die Zahl der Arbeitslosen und die Dauer der Arbeitslosigkeit. Daß nicht genügend Arbeitsplätze geschaffen werden konnten, ist bedauerlich; aber eine solche Situation ist zweifellos ganz anders zu beurteilen als die einer Arbeitsgesellschaft ohne Arbeit, vor allem in einer Periode normalisierten Wachstums (3).

Das „Paradoxon“ eines gleichzeitigen Steigens von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit trat, etwas schwächer als in Österreich, auch in den meisten anderen europäischen Staaten auf: Zwischen 1960 und 1993 stieg die Beschäftigung in der EG um 10%, zugleich stieg auch die Arbeitslosenquote um 10 Prozentpunkte; in der EFTA waren es 14% und 6 Prozentpunkte; in den USA konnte ein sehr viel stärkeres Beschäftigtenwachstum (82%) in dieser Periode ein nennenswertes Ansteigen der Arbeitslosenquote zwar verhindern, die Arbeitslosenquote jedoch nicht verringern (4).

Tabelle 1:

Determinanten der Arbeitsmarktentwicklung
in Tausend pro Periode (pro Jahr)

	1953/69	1969/75	1975/83	1983/87	1987/92
Erwerbspersonen	- 54 (- 3)	+ 135 (+ 22)	+ 99 (+ 12)	+ 59 (+ 15)	+ 273 (+ 55)
Arbeitslose	- 128 (- 8)	+ 0 (+ 0)	+ 72 (+ 9)	+ 37 (+ 9)	+ 29 (+ 6)
Erwerbstätige	+ 74 (+ 5)	+ 135 (+ 22)	+ 27 (+ 3)	+ 22 (+ 6)	+ 245 (+ 49)
Selbständige	360 (- 22)	- 160 (- 27)	78 (- 10)	- 28 (- 7)	- 26 (- 5)
Unselbständige	+ 434 (+ 27)	+ 276 (+ 49)	+ 105 (+ 13)	+ 51 (+ 13)	+ 269 (+ 54)
davon Industrie	·	+ 25 (+ 4)	- 74 (- 9)	- 22 (- 6)	- 23 (- 5)
Sonstige	·	+ 271 (+ 45)	+ 179 (+ 22)	+ 73 (+ 18)	+ 292 (+ 58)

Das Schreckensbild einer drohenden „Arbeitsgesellschaft ohne Arbeit“ hat sich offenbar vor allem deswegen festgesetzt, weil die selektive Wahrnehmung der Öffentlichkeit zwar die Freisetzung von Arbeitskräften in Großunternehmen und in der Industrie generell peinlich genau registriert, nicht jedoch die Schaffung von Arbeitsplätzen in den Dienstleistungsbereichen, weder in den konsumnahen noch in den produktionsnahen. Betrachtet man wiederum die letzten zwei Jahrzehnte (1973/92), so hat die Zahl der Industriebeschäftigten zwar um 156 Tsd. (30%) abgenommen, die der sonstigen unselbständig Beschäftigten hingegen um 630 Tsd. zugenommen. An und für sich ist diese Umschichtung

eine ganz normale Entwicklung: Mit wachsendem Wohlstand verschiebt sich die Nachfrage von Gütern zu Dienstleistungen, und zwar nominell noch stärker als real, weil die Möglichkeiten der Automatisierung der Güterproduktion zwar Arbeitsplätze verschwinden lassen, die Güter aber auch relativ billiger machen. Bei Dienstleistungen hingegen zahlt der Konsument freiwillig mehr dafür, daß nicht rationalisiert wird, sofern das überhaupt möglich ist: Der Konsument *zahlt dafür*, daß der Kellner, der Discjockey, der Entertainer, der Arzt, der Lehrer oder die Krankenschwester nicht wegrationalisiert werden. Demgemäß steigt die Produktivität in der Warenproduktion kräftig und die Zahl der Arbeitsplätze sinkt, wogegen im Dienstleistungsgewerbe zwar die Produktivität stagniert, doch die, trotz steigender Preise, steigende Nachfrage neue Arbeitsplätze entstehen läßt.

Die Tatsache, daß die Beschäftigung steigt und nicht sinkt, impliziert zugleich, daß die gegenwärtige Arbeitslosigkeit *nicht primär technologisch*, durch rascheren technischen Fortschritt, erklärt werden kann. Eine solche Erklärung würde nicht bloß ein Schrumpfen der Beschäftigung voraussetzen, sondern auch ein deutlich rascheres Steigen der Arbeitsproduktivität seit den siebziger Jahren, was jedoch keineswegs festzustellen ist (5).

3. Einige Gegenargumente

Wenn die Analyse von Abschnitt 2 richtig ist, daß die gegenwärtige Arbeitslosigkeit überwiegend durch die kräftige Zunahme der Zahl der Erwerbspersonen zu erklären ist, dann wären als Abhilfe überwiegend angebotsseitige Maßnahmen zu ergreifen. Denn wenn die Zahl der Erwerbstätigen bei stagnierender oder schrumpfender Bevölkerung steigt, kann die Beschäftigung bloß durch Exportüberschüsse oder durch eine Änderung der Faktorintensität der Produktionsprozesse gesteigert werden, somit durch eine Verringerung der Kapitalintensität. Das ist grundsätzlich nicht unmöglich, setzt aber eine Änderung der Faktorentlohnung und Zeit zur Anpassung voraus. Tatsächlich gibt es jedoch einige Argumente, die eine ausschließlich durch Zunahme der Erwerbspersonen verursachte Steigerung der Arbeitslosigkeit in Frage stellen.

Zunächst sind, auf kurze Sicht, also aus der Perspektive der Jahre 1993 und 1994, *konjunkturelle Faktoren* zu nennen, die vielleicht einen Prozentpunkt zur Steigerung der Arbeitslosenquote beigetragen haben und zu deren Bekämpfung nachfrageseitige Maßnahmen erforderlich wären; infolge der Offenheit der Volkswirtschaften kommen dafür allerdings überwiegend Maßnahmen auf gesamt(west)europäischer Ebene in Frage. Die konjunkturelle Argumentation ist jedoch unproblematisch, weil sie die demografische Argumentation ergänzt, nicht bestreitet.

Ernster und wirtschaftspolitisch relevanter ist der Einwand, daß eine Zunahme der Bevölkerung nicht bloß das Arbeitskräfteangebot, sondern

auch die Nachfrage nach Gütern und damit auch die *Nachfrage nach Arbeitskräften* steigern mußte. Tatsächlich hat jedoch die Gesamtbevölkerung Österreichs seit 1970 bloß um 460 Tsd. Personen zugenommen, die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter jedoch um 780 Tsd., also fast doppelt so stark. Die kaufkräftige Nachfrage wächst jedoch bloß mit der Zunahme der Beschäftigten; erfolgt der Übertritt der Jugendlichen statt in die Beschäftigung in die Arbeitslosigkeit, bleibt die Kaufkraft wohl unverändert.

3.1. Phillips-Kurve und NAIRU

Sehr ernst ist hingegen der dritte Einwand, den vor allem neoklassisch und monetaristisch orientierte Volkswirte vorbringen: Die Vergrößerung des Arbeitsangebotes müßte *Löhne und Preise senken*, die Phillips-Kurve müßte sich in einer solchen Situation somit nach links verschieben.

Tatsächlich hat sich die österreichische Phillips-Kurve, wie Abbildung 2 zeigt, zu Beginn der achtziger Jahre nicht nach links, sondern nach *rechts* verschoben, und es ist nicht auszuschließen, daß 1993 abermals eine Rechtsverschiebung stattgefunden hat. Rechtsverschiebungen der Phillips-Kurve werden üblicherweise als Erwartung steigender In-

Abbildung 2:

Phillips-Kurve

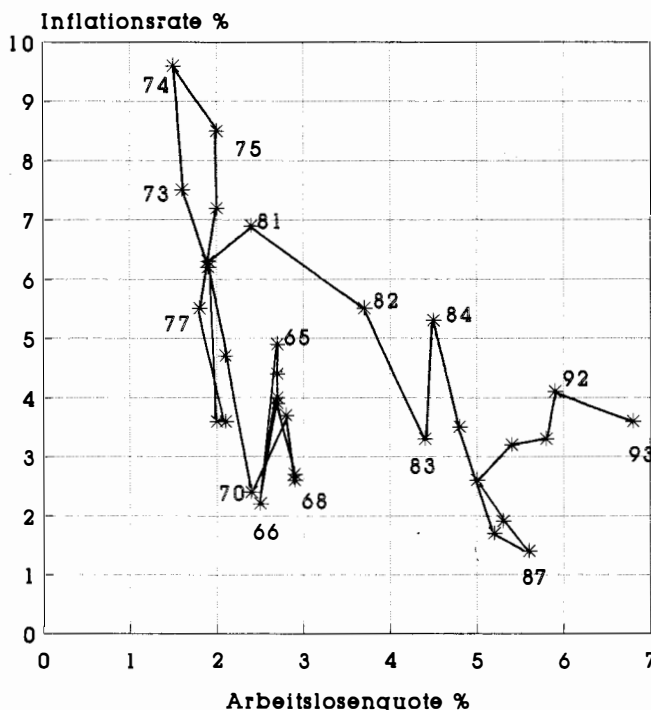
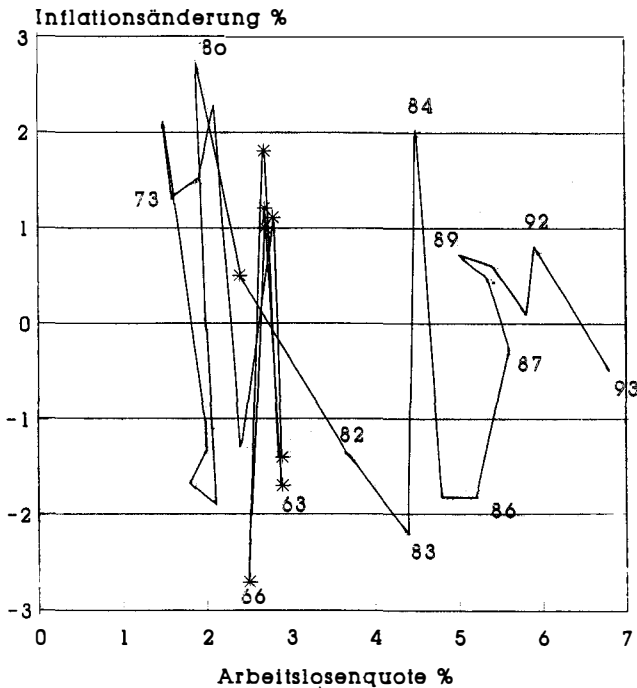


Abbildung 3:

NAIRU

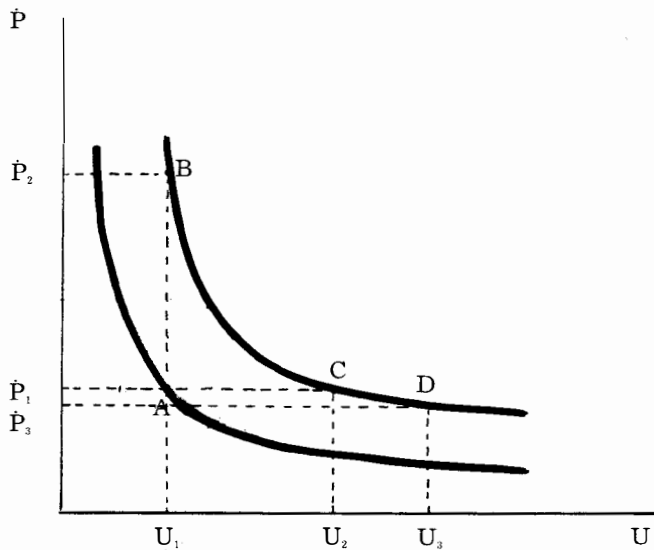


flation interpretiert; die NAIRU, die mit einer stabilen (sich nicht beschleunigenden) Inflationsrate konsistente Arbeitslosenquote, wäre gestiegen. Eine Verringerung der Arbeitslosigkeit wäre in diesem Fall bloß um den Preis dauerhaft höherer Inflation möglich. Tatsächlich läßt Abbildung 3, die die Veränderung der Inflationsrate den jeweiligen Arbeitslosenquoten gegenüberstellt, vermuten, daß die inflationsstabile Arbeitslosenquote (NAIRU) (6) zwar in den frühen siebziger Jahren gesunken, in den achtziger und neunziger Jahren jedoch gestiegen sein dürfte: In den sechziger Jahren dürfte sie bei 2½% gelegen sein, in den siebziger Jahren auf 1½% gesunken sein und im Durchschnitt der folgenden Jahre 5% – und zwar mit steigender Tendenz – erreicht haben. Gemäß dieser Interpretation wäre die Arbeitslosigkeit primär durch Senkung der Inflationsrate, d. h. durch eine Senkung der Lohnsteigerungsraten (aus monetaristischer Sicht bewirkt durch eine Senkung des Geldmengenwachstums) und damit durch eine Zurückverschiebung der Phillips-Kurve nach links zu verringern.

Gegen eine solche Interpretation gibt es jedoch ernste Einwände: Die Phillips-Kurve geht von einem *konstanten Arbeitskräfteangebot* aus; mit einer steigenden Zahl von Erwerbspersonen kommt sie ebenso wenig zu recht (7) wie die NAIRU. Der Phillips-Zusammenhang gilt entweder

Abbildung 4:

Phillips-Kurven-Verschiebung



kurzfristig bei konstanter Erwerbsbevölkerung, oder er gilt sehr langfristig, wenn alle Anpassungsprozesse in Richtung Gleichgewichtsallokation abgeschlossen sind. Der neoklassisch-monetaristischen Hypothese I, derzufolge sich die Phillips-Kurve nach rechts verschoben hat, weil höhere Inflationserwartungen der Bevölkerung höhere Arbeitslosigkeit als Lohnbremse erfordern, kann somit Hypothese II entgegengestellt werden: Die Phillips-Kurve hätte sich deswegen nach rechts verschoben, weil die rasch wachsende Zahl der Erwerbspersonen bei sehr viel langsamer wachsender Gesamtbevölkerung bloß zum Teil zu steigender Erwerbstätigkeit geführt hat, und Lohn- und Preissteigerungen nicht rasch genug niedriger geworden sind (sticky wages) (8); mit anderen Worten, die Faktorpreise hätten sich der geänderten Faktorverfügbarkeit noch nicht angepaßt. Grafisch versucht das Abbildung 4 zu verdeutlichen: Hypothese I bedeutet, daß die Arbeitslosenquote U_1 wegen der höheren Inflationserwartungen AB nicht mehr mit der Inflationsrate $\dot{P}_1$, sondern nur noch mit der höheren $\dot{P}_2$ vereinbar ist. Nach Hypothese II hat die bloß teilweise Beschäftigungsmöglichkeit der zusätzlichen Erwerbspersonen die Arbeitslosenquote von U_1 auf U_2 oder U_3 steigen lassen; die neue Phillips-Kurve spiegelt nicht höhere Inflationserwartungen, sondern ein größeres Arbeitsangebot.

3.2. „Beschäftigungs“-Phillips-Kurve

Empirisch ist zwischen den beiden Hypothesen nicht leicht zu diskriminieren. Als ein grober Versuch soll Abbildung 5 dienen, die als Indikator für die Anspannung am Arbeitsmarkt den Erwerbstätigenzuwachs statt der Arbeitslosenquote verwendet und untersucht, ob der Erwerbstätigenzuwachs mit steigenden oder sinkenden Inflationsraten verbunden war: Ist der Beschäftigtenzuwachs mit steigenden Inflationsraten (bzw. Lohnsteigerungsraten) verbunden, spricht das für Übernachfrage oder Erwartung steigender Inflation – in diesem Fall ist die Rechtsverschiebung der Phillips-Kurve tatsächlich neoklassisch-monetaristisch zu interpretieren. Ist der Beschäftigtenzuwachs hingegen mit sinkenden Inflationsraten (Lohnsteigerungsraten) verbunden, entspricht das offenbar der Hypothese II – die Rechtsverschiebung ist demografisch (angebots-)bedingt.

Abbildung 5:

„Beschäftigungs“-Phillips-Kurve

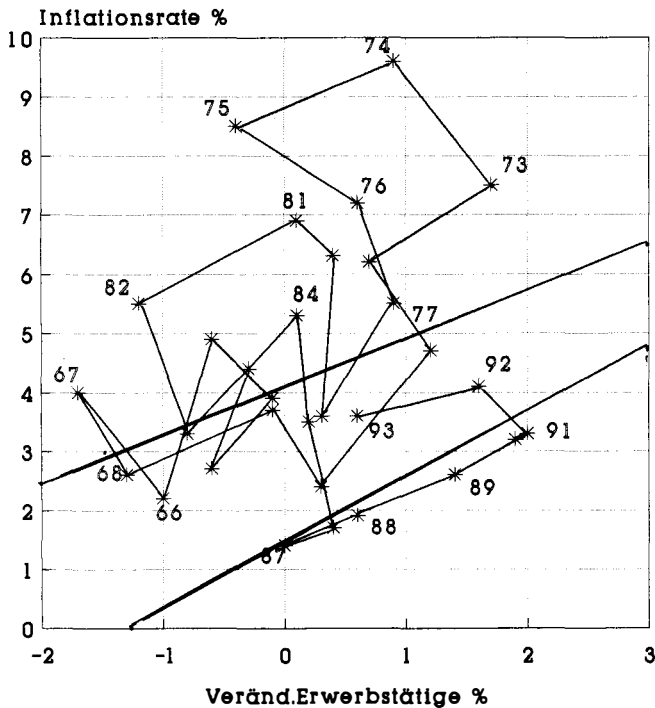


Abbildung 5 zeigt zwei typische Ausreißer, 1974 und 1975 (Ölkrise) sowie eine Kette 1986-92, die deutlich tiefer liegt. Für die übrigen Jahre, also 1962 bis 1985 (ohne 1974 und 1975), ergibt sich

$$P = 4.57 + 0.98 E \quad r^2 = 0.27.$$

Der Zusammenhang in diesem Zeitabschnitt ist somit schwach positiv, entspricht also den neoklassischen Erwartungen: Jahre mit höherem Erwerbstätigenzuwachs sind Jahre höherer Inflation. Das dürfte primär den konjunkturellen Zusammenhang spiegeln: Jahre guter gesamtwirtschaftlicher Kapazitätsauslastung (gemessen am PO-Gap), etwa 1965, 1972 oder 1980 liegen relativ weit oben, Jahre schlechter Kapazitätsauslastung wie 1963, 1968, 1969, 1978 oder 1983 relativ weit unten. Da sich bei rein demografisch bedingter Erwerbstätigenentwicklung ein negativer Zusammenhang zeigen müßte, hat das Arbeitskräfteangebot in der Vergangenheit offenbar recht elastisch auf die Nachfrage reagiert; Gastarbeiter, Schwankungen der (Frauen-)Erwerbsquote und variables Pensionsalter könnten dafür maßgebend gewesen sein. Für die Überlegungen dieser Arbeit relevanter sind jedoch die mittelfristigen Verschiebungen der Regressionsgeraden: In den siebziger Jahren hat sie sich nach oben verschoben und ist dort bis 1982 geblieben; dann begann eine Verschiebung nach unten. Seit 1986 läßt sich der Zusammenhang mit

$$P = 1.34 - 1.11 E \quad r^2 = 0.79$$

schätzen. Die geringe Zahl von Beobachtungen erlaubt natürlich bloß vage Schlußfolgerungen; es scheint jedoch, daß dieselbe Rate des Erwerbstätigenzuwachses jetzt mit weniger (vielleicht halb soviel) Inflation verbunden ist, die Inflationserwartungen somit sogar *abgenommen* – und *nicht zugenommen* – haben. Der grundsätzlich positive, offenbar konjunkturelle, Zusammenhang zwischen Beschäftigtenwachstum und Inflation blieb erhalten, aber er spielte sich zuletzt auf erheblich niedrigerem (Inflations-)Niveau ab. Daraus läßt sich mit aller Vorsicht ableiten, daß ein 1%iger Beschäftigtenzuwachs jetzt mit 2½% statt früher mit 5 bis 6% Inflation verbunden war, bzw. umgekehrt, daß 4% Inflation früher mit einem Beschäftigtenwachstum von ½%, jetzt hingegen von 2% vereinbar ist.

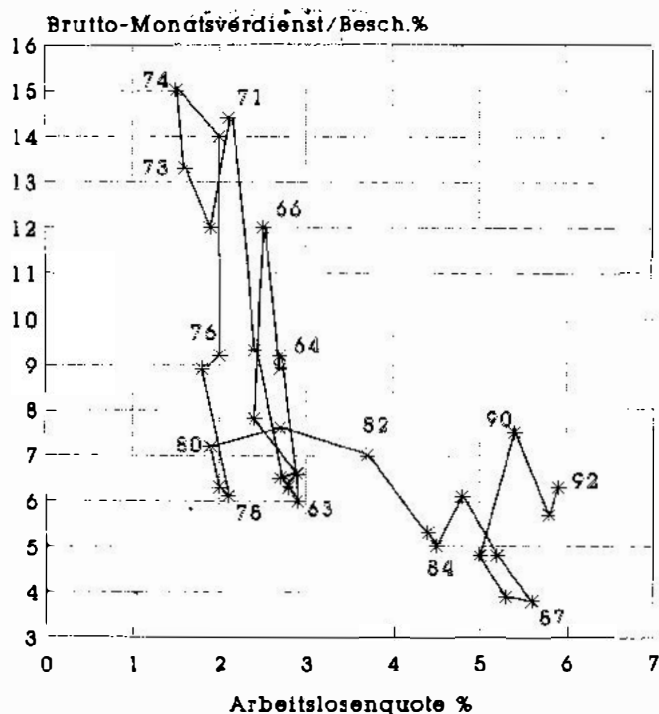
3.3. Lohn-Phillips-Kurve

Als zweiter Versuch einer Antwort auf die Frage, ob sich die Phillips-Kurve wegen steigender Inflationserwartungen oder wegen steigenden Arbeitsangebots bei wenig flexiblen Löhnen verschoben hat, wurde die (ursprüngliche) Lohn-Phillipskurve untersucht (Abbildung 6). Sie zeigt bestenfalls eine geringe Verschiebung, eher einen sehr flachen Verlauf für Arbeitslosenquoten über 4 %. Sollte diese Evidenz einer genaueren Überprüfung standhalten, dann ist sie insofern von entscheidender Bedeutung, als es dann nicht dauerhaft höherer Arbeitslosigkeit bedürfte, um die Inflation unter Kontrolle zu halten (9), wohl aber geringerer Lohnsteigerungsraten (oder einer anderweitigen Entlastung der Arbeitskosten).

Abbildung 6:

Lohn-Phillips-Kurve

Brutto-Monatsverdienst/Besch., Steigerung in %

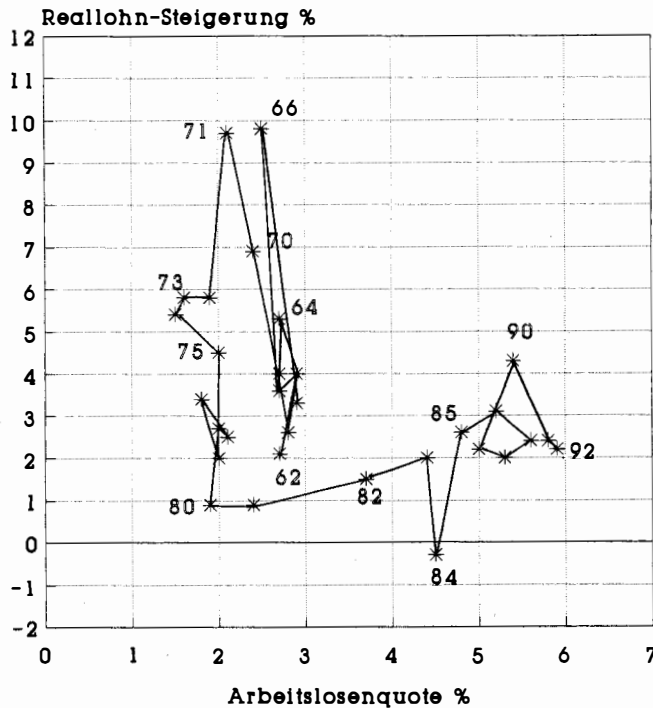


Dafür, daß die Lohnsteigerungsraten der achtziger und vor allem der neunziger Jahre der Arbeitsmarktsituation kräftig steigender Erwerbstätigenexpansion nicht entsprochen haben, spricht auch Abbildung 7, die die Reallohnsteigerungen der Arbeitsmarktlage gegenüberstellt. Eine solche Entwicklung ist jedoch keineswegs ungewöhnlich: Die Inflationserwartungen bilden sich üblicherweise langsamer zurück als die tatsächliche Inflation, und die bewährte Lohnformel der österreichischen Sozialpartner, Inflationsrate plus Produktivitätssteigerung, bewährt sich zwar in Perioden unveränderter relativer Faktorausstattung, kann aber relativ steigendes Arbeitsangebot und demgemäß zwangsläufig sinkende *relative* Löhne nicht berücksichtigen.

Schließlich soll als dritte Evidenz zugunsten der Hypothese II angeführt werden, daß die Jahre, in denen sich die (Preis-)Phillips-Kurve offensichtlich nach rechts verschob, keineswegs Jahre waren, in denen es besondere Evidenz für steigende Inflationserwartungen gibt, sehr wohl jedoch Jahre außergewöhnlicher Arbeitsmarktphänomene: 1981 begann die forcierte Rationalisierung und Freisetzung von Arbeitskräften in der Verstaatlichten Industrie, 1990 und 1991 nahm das Angebot an ausländischen Arbeitskräften besonders kräftig zu.

Abbildung 7:

Reallohn-Phillips-Kurve



3.4. Folgen der Zunahme der Erwerbsbevölkerung

Die Verschiebung der Phillips-Kurve nach rechts ist demgemäß offenbar nicht mit steigender Inflationserwartung und auch nicht primär mit rascherem technischen Fortschritt (forciertem Rationalisierungsschub in der Industrie) zu erklären, sondern vor allem mit der Zunahme der Erwerbsbevölkerung. Versucht man entsprechend der NAIRU, der inflationsstabilen Arbeitslosenquote, eine „NAIRE“, eine inflationsstabile Rate des Erwerbstätigen- (oder Beschäftigten-)wachstums zu konstruieren, so hat sich diese nach *unten* und nicht nach oben verschoben; das ist ein starkes Argument dafür, daß auch die NAIRU nicht gestiegen ist, die Arbeitslosenquote also *angebotsbedingt* zugenommen hat, ohne daß das auf die Lohnsteigerungen durchgeschlagen hätte. Wie kann das erklärt werden? Dem einfachen Marktmodell zufolge hätte das steigende Angebot am Arbeitsmarkt zu sinkenden Löhnen und damit zu einer sinkenden Inflationsrate bei gleichzeitigem Beschäftigtenzuwachs führen müssen. Dafür, daß das nicht geschehen ist, sind offenbar mehrere Ursachen maßgebend:

- Erstens das altbekannte und empirisch vielfach bestätigte Phänomen, daß sich Löhne und Preise mit zum Teil langer Verzögerung anpassen.

Zahlreiche empirische Studien haben weiters gezeigt, daß die Gewerkschaften die Interessen der Beschäftigten bei Lohnverhandlungen stärker berücksichtigen als die der Arbeitslosen. Im österreichischen System der Lohnverhandlungen könnte sich die Zuwachsraten-Starrheit überdies – wie erwähnt – aus der Standardformel der Produktivitätszuwachs- und Inflationsabgeltung ergeben (10).

- Zweitens die Starrheit der Allokation – der Kapitalbestand einer Volkswirtschaft hat eine relativ lange Lebensdauer und kann daher bloß allmählich an eine andere Faktorausstattung, in unserem Fall in Richtung stärker arbeitsintensiver und weniger kapitalintensiver Prozesse, umgestellt werden.
- Drittens würden die meisten Unternehmer sicherlich auch dann zögern, auf arbeitsintensivere Produktionsverfahren umzusteigen, wenn sie den Kapitalstock rasch und ohne größere Kosten anpassen könnten. Denn trotz allen Geredes (nicht-unternehmerischer Gruppen) über die Arbeitsgesellschaft ohne Arbeit sind die Unternehmer (möglicherweise nicht ganz zu Unrecht) davon überzeugt, daß Arbeit langfristig relativ (zu Kapital) teurer wird und das gegenwärtige Überangebot bloß temporär ist. Ihre Planung und ihre Daumenregeln gehen daher nach wie vor davon aus, daß Rationalisierung und Kosteneinsparung gleichbedeutend sind mit der Einsparung von Arbeitskräften. Diese Einschätzung wäre selbst dann für die tatsächliche Entwicklung maßgebend, wenn sie als Daumenregel nicht richtig wäre. DeMeuse (11) zeigte jedoch, daß sie nicht einmal als Daumenregel richtig ist: Die wenigsten Firmen konnten ihre finanziellen Probleme durch Entlassungen nennenswert entschärfen. In dieselbe Richtung deutet auch eine Untersuchung von 531 Unternehmungen durch die Wyatt-Unternehmensberatung: Drei Viertel von ihnen hatten im Zuge von Rationalisierungsmaßnahmen die Zahl ihrer Beschäftigten reduziert, aber bloß bei der Hälfte steigerte das den Gewinn, bloß bei einem Drittel die Produktivität; bei der Hälfte der Firmen waren die meisten der wegrationalisierten Arbeitsplätze nach einem Jahr wieder neu geschaffen worden.
- Viertens zögern die Unternehmungen mit Neueinstellungen, weil sie in den letzten Jahren erfahren haben, wie langwierig und teuer Kündigungen größeren Ausmaßes kommen; sie ziehen als Alternative Überstunden, Investitionen in Niedriglohnländern oder Verzicht auf steigende Marktanteile vor.
- Fünftens schließlich ist auch das Verhalten der Arbeitnehmer nicht unbedingt auf Niedriglöhne und höhere Arbeitsintensität der Produktionsprozesse gerichtet; auf maschinelle Unterstützung zur Erleichterung der Arbeit wird nicht gerne verzichtet, und Niedriglohnarbeitsplätze sind wenig beliebt. Sofern daher die Unternehmer tatsächlich weniger kapitalintensiv produzieren, tätigen sie die entsprechenden Investitionen lieber in Niedriglohnländern, die in der näheren Umgebung inzwischen reichlich vorhanden sind.

4. Die Folgen der Arbeitslosigkeit

Die Analyse führt somit zu dem Schluß, daß der Anstieg der österreichischen Arbeitslosenquote um 3 bis 4 Prozentpunkte in den achtziger Jahren im Ausmaß von 1 bis 1½ Prozentpunkten auf rein konjunkturelle Ursachen, der Rest überwiegend auf die steigende Zahl der Erwerbspersonen und die ungenügend rasche Anpassung an die geänderten Knappheitsverhältnisse auf den Faktormärkten zurückzuführen sein dürfte. Das zeigt, daß wir nicht auf eine rasche Besserung der Lage hoffen dürfen, wenn auch auf eine gewisse Erleichterung: Der konjunkturelle Tiefpunkt dürfte zwar überschritten sein, und die Zahl der Erwerbspersonen wird in den nächsten Jahren zunehmend langsamer wachsen, aber sie wird – infolge des wohl anhaltenden Anstiegs der Erwerbsquote – noch bis zur Jahrtausendwende zunehmen. Dazu kommen die Hystereseprobleme, die Erfahrung, daß sich Arbeitslosenquoten verfestigen und erheblich langsamer abnehmen als sie zugenommen haben; die Unternehmer stellen Langzeitarbeitslose nicht gerne ein, weil die Langzeitarbeitslosen Qualifikation und Motivation eingebüßt haben (mögen) und das ganze Produktionssystem auf eine bestimmte Beschäftigtenzahl abgestellt ist.

Eine solche Perspektive noch länger anhaltender hoher Arbeitslosigkeit ist sehr unerfreulich, weil langanhaltende Perioden hoher Arbeitslosigkeit unangenehme Folgen haben (können):

- für den einzelnen neben Einkommensverlusten, die durch Transfers wenigstens in Grenzen gehalten werden können, vor allem Verluste an Qualifikation und Selbstwertgefühl. Es ist schwierig, Langzeitarbeitslose und vor allem arbeitslose Jugendliche, die lange nach dem Schulabschluß erstmals in das Erwerbsleben treten, in den üblichen Arbeitsprozeß zu integrieren.
- Für die Wirtschaft – wobei darunter nicht nur die Unternehmer, sondern im Sinne des Slogans „Wirtschaft sind wir alle“ Arbeitgeber wie Arbeitnehmer verstanden werden sollen – Verlust von Kaufkraft und damit von Produktions- und Beschäftigungsmöglichkeiten sowie die zusätzliche Belastung durch Transfers zur Unterstützung der Arbeitslosen. Dabei ist es irrelevant, ob die von der Erwerbstätigkeit Ausgeschlossenen frühpensioniert werden, arbeitslos werden oder in Schulungen der Arbeitsmarktverwaltung oder des offiziellen Bildungssystems „abgeschoben“ werden (12); in allen Fällen müssen sie von der Gruppe der Arbeitenden erhalten werden, wobei aus gesellschaftlicher Sicht Frühpensionierungen oder Schulungen, insbesondere der jugendlichen Arbeitslosen, selbst dann vorzuziehen sind, wenn sie etwas teurer kommen.
- Für die Gesellschaft ergeben sich negative Folgen aus der Konzentration der Arbeitslosigkeit auf bestimmte Gruppen von Jugendlichen, Älteren oder wenig Qualifizierten bzw. weniger Motivierten. Daraus können sich bei länger anhaltender Arbeitslosigkeit leicht Tendenzen in Richtung einer Klassengesellschaft ergeben, da die Kinder dieser

langzeitarbeitslosen Randgruppen wohl noch schwerer in die übliche Arbeitsgesellschaft zu integrieren sein werden als ihre Eltern.

- Für das politische System können Gefahren aus dem revolutionären Potential der Langzeitarbeitslosen entstehen, die – nicht ganz ohne Grund – das gesellschaftliche und politische System für ihre Außen-seiterrolle verantwortlich machen. Ohne den (gewaltigen) Dimensionsunterschied zu übersehen, sei dennoch auf die fundamentalistischen Bewegungen in den Entwicklungsländern verwiesen, die überwiegend von arbeitslosen Mittelschul- und Universitätsabsolventen getragen werden, sowie auf die weitreichende Akzeptanz des nationalsozialistischen Systems im Gefolge der großen Arbeitslosigkeit nach der Weltwirtschaftskrise.

5. Was kann die Wirtschaftspolitik zur Verringerung der Arbeitslosigkeit beitragen?

An erster Stelle ist ein *europäisches Konjunkturbelebungsprogramm* zu nennen, wie es Präsident Delors bereits vor einiger Zeit vorgeschlagen hat, aber leider nicht durchsetzen konnte: Investitionen in europäische Infrastrukturprogramme, von Hochgeschwindigkeits-Verkehrssystemen bis zu Informationssystemen, würden nicht bloß die Nachfrage anregen und die Wettbewerbskraft Europas längerfristig steigern, sondern auch angebotspolitisch die richtigen Impulse setzen. Optimal wäre es, ein solches Programm mittelfristig zu konzipieren, und dann, je nach Konjunkturlage, beschleunigt oder verzögert durchzuführen.

Zweitens muß Politikern, Unternehmern und der Öffentlichkeit klargemacht werden, daß Arbeit auf mittlere Sicht kein knapper Produktionsfaktor mehr sein wird, sondern ein reichlich verfügbarer. Die USA haben daraus schon seit längerem eine Konsequenz gezogen: Die Löhne sind nicht bloß generell kaum gestiegen, sondern die niedrigsten Löhne sind darüber hinaus real sogar gesunken. Dadurch wurden tatsächlich sehr viele Niedriglohn-Arbeitsplätze geschaffen, allerdings um den Preis des Entstehens einer relativ großen Gruppe von „*working poor*“, Beschäftigten, die von ihrem Einkommen de facto nicht leben können. Für Österreich erscheint eine solche Strategie wenig attraktiv, aber damit stellt sich die Frage nach gangbaren Alternativen. Denn es führt kein Weg daran vorbei, daß Arbeit (jedenfalls auf mittlere Sicht, möglicherweise auch länger) von einem knappen zu einem reichlich verfügbaren Produktionsfaktor geworden ist, und Kapital dadurch – zwangsläufig – zu einem relativ knapperen (13).

Ein solches Programm wird sich zweifellos auf eine größere Zahl von Instrumenten stützen und längerfristig konzipiert sein müssen. Ein erstes Maßnahmenpaket sollte bewirken, daß die Wirtschaftspolitik

- jene *Investitionsförderungen aufgibt*, die der *Verbilligung des Produktionsfaktors Kapital* und damit der *Kapitalintensivierung* dienen;

- Steuern und abgabenmäßige *Belastungen des Produktionsfaktors Arbeit tendenziell reduziert* (in erster Linie durch Umschichtung der Besteuerung zu lasten der Energie) und
- *Lohnsteigerungen* jedenfalls dort *gering* (das heißt unter der Summe aus Inflationsrate und Produktivitätsteigerung) zu halten versucht, wo die dadurch eingesparten Mittel auch tatsächlich zur *Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze* verwendet werden.
- Weiters gilt es, die Änderungen der Knappheitsverhältnisse im Bereich der Faktorausstattung den Produzenten und Arbeitnehmern klar zu machen, und das wäre wohl am ehesten dadurch zu erreichen, daß neben anderen Schritten zur Flexibilisierung der Arbeitszeit ein *Verbot der Bezahlung von Überstunden* und deren ausschließliche *Abgeltung in Freizeit* erzwungen wird (14).

Das alles sind Maßnahmen, die zwar – grundsätzlich – relativ rasch ergriffen werden, aber bloß in begrenztem Ausmaß eingesetzt werden können, weil sie neben den gewünschten auch zahlreiche unerwünschte Nebenwirkungen haben. Grundsätzlich kann der Änderung der Knappheitsverhältnisse auf den Faktormärkten am sozialverträglichsten durch *Verkürzung der Wochenarbeitszeit* und Übergang zu Zwei- oder Dreischichtbetrieb Rechnung getragen werden; dann können mit *unverändertem Kapitalbestand mehr Arbeitskräfte* beschäftigt werden. Insofern sind das berühmte VW-Modell und das weniger berühmte, aber ältere und nicht als Rettungsaktion konzipierte BMW-Modell richtungsweisend.

Daß ein solches Modell nicht mit *raschem* Erfolg eingesetzt werden kann, hat zwei Ursachen. Erstens muß die *Nachfrage genügend hoch* sein, um auch die zweite Schicht auszulasten (15), und das erfordert nicht bloß ein kohärentes Programm von Begleitmaßnahmen zur Nachfragebelebung, sondern auch eine nicht ganz schlechte Konjunkturlage zur Zeit der Einführung. Zweitens bedarf es der *Akzeptanz durch die Arbeitnehmer*. Daß solche Modelle erst seit kurzem diskutiert werden, ist kein Zufall, sondern hat offenbar gleichfalls mit dem Erwerbstätigenschub zu tun: Die Interessen der vorhergehenden Generation der Erwerbstätigen waren offenbar überwiegend auf höhere Löhne ausgerichtet (aus ihrer Lebenssituation heraus wohl auch zu Recht), und die zu ihrer Zeit diskutierte Verkürzung der *Tagesarbeitszeit* war bestenfalls für berufstätige Frauen attraktiv. Die neu ins Erwerbsleben tretende Generation kann mit sehr viel höheren Anfangseinkommen rechnen als die vorhergehende, überdies sind meist beide Ehepartner berufstätig, eine umfangreiche Freizeitkultur lockt und ist vielfach auch erschwinglich geworden. Verkürzungen der *wöchentlichen Arbeitszeit* auf Viereinhalb- oder Viertagewoche werden damit im Vergleich zu Lohnerhöhungen durchaus attraktiv. Die Diskussion um die Arbeitszeitverkürzung hat damit eine neue Dimension gewonnen: Es geht nicht mehr darum, ob eine gegebene Arbeitsmenge aus *Solidarität* auf mehr Personen verteilt werden soll; aus der Perspektive des einzelnen Arbeitnehmers geht es darum, aus durchaus *egoistischen Nutzenmaximierungsüberlegungen*

einen Tag Freizeit oder Kinderbetreuung gegen ein etwas niedrigeres Einkommen einzutauschen, aus der Perspektive der Gesamtwirtschaft darum, Faktorpreise und Faktornachfrage den geänderten Knappheitsverhältnissen auf den Faktormärkten anzupassen (16).

Versucht man die einzelnen Maßnahmen nach ihrer quantitativen Bedeutung für eine Verringerung der Arbeitslosigkeit zu gewichten, so kommt zweifellos den *neuen Arbeitszeitmodellen* – Verkürzung der bezahlten Wochenarbeitszeit bei gleichzeitigem Übergang zum Mehrschichtbetrieb – die größte Bedeutung zu; in einem Konjunkturaufschwung, an dessen Beginn wir derzeit stehen, müßte ein solches Konzept auch in breiterem Maße durchsetzbar sein.

An zweiter Stelle in bezug auf quantitative Auswirkungen wäre eine *Entlastung des Produktionsfaktors Arbeit* von Steuern und Abgaben zu setzen; das wurde schon breit diskutiert, und es ist weithin unbestritten, daß eine solche Entlastung der Arbeit zu Lasten von Energie auch umweltpolitisch äußerst vorteilhaft wäre. Erst an dritter Stelle wären *geringere Lohnzuwachsrate*n zu setzen, und das muß deswegen so sehr betont werden, weil die deutsche Diskussion die Prioritäten vielfach genau umgekehrt setzt. Dennoch sind sie unverzichtbar: Die volle Abgeltung von Produktivitätssteigerung und Inflationsrate war eine faire Lösung bei ausgeglichenem Arbeitsmarkt; bei Überangebot von Arbeitskräften, also Arbeitslosigkeit, muß die Lohnpolitik jedoch nicht bloß auf die Beschäftigten, sondern auch auf die Arbeitslosen Rücksicht nehmen. Die Entwicklung neuer, fairer Modelle der Tarifpolitik ist eine große Herausforderung für die österreichischen Sozialpartner: Denn selbstverständlich kann es nicht genügen, die Löhne weniger zu erhöhen als nach der bisher üblichen Formel, und dann zu hoffen, daß die höheren Gewinne zu arbeitsplatzschaffenden Investitionen verwendet werden. Sicherlich ist so ein neues Modell nicht leicht zu entwickeln, doch auch das alte Modell – maßvolle Lohnforderungen unter der Bedingung darauffolgender maßvoller Preiserhöhungen – mußte erst in mühsamer jahrelanger Detailarbeit entwickelt werden (17).

Den Stein der Weisen hat bisher noch kein Land gefunden; die steigende Arbeitslosigkeit in Europa und die *working poor* in den USA sind das Resultat der Anwendung alter Regeln auf eine geänderte Situation. Bemühen wir uns – innovativ –, neue Regeln für die neue Situation zu finden.

Anmerkungen

- (1) Siehe u. a. Siebert (1994) 13.
- (2) Zum Vergleich sei erwähnt, daß in den zwei Jahrzehnten vorher (1953/73) die Zahl der Erwerbstätigen um 194 Tsd. stieg und die Zahl der Arbeitslosen um 152 Tsd. sank.
- (3) Nach dem durch Wiederaufbau- und Nachholprozesse temporär höheren Wachstum der fünfziger und sechziger Jahre.
- (4) OECD (1994) 10, 17.

- (5) Daß das Produktivitätswachstum eher langsamer als rascher wird, zeigt vor allem die US-amerikanische Entwicklung der letzten Jahrzehnte (Gordon 1993).
- (6) Die NAIRU ist diejenige Arbeitslosenrate, bei der die Veränderung der Inflationsrate Null ist:

$$(P_t - P_{t-1})/P_{t-1} = 0.$$
- (7) Der Zeithorizont der Phillips-Kurve ist unklar; Phillips selbst betrachtete die Beziehung als langfristig, die moderne Interpretation ist eher kurzfristig.
- (8) Streng genommen: durch Gewöhnungseffekte starre Lohnzuwachsrate (etwa nach der Daumenregel: Produktivitätszuwachs + Inflationsrate).
- (9) Wie das im Fall einer Rechtsverschiebung der (Preis-)Phillips-Kurve infolge steigender Inflationserwartungen der Fall wäre.
- (10) Das bedeutet keineswegs, daß die Sozialpartnerschaft versagt hätte, ganz im Gegenteil: Die österreichischen Arbeitskosten entwickelten sich günstiger als im Ausland. Allerdings haben sich auch die österreichischen Sozialpartner noch nicht auf die „relativ neue“ Situation des langanhaltenden Überschußangebotes auf dem Arbeitsmarkt eingestellt.
- (11) Zitiert nach Reich, R. B., Backen statt schlachten, in: Die Zeit (4.2.1994) 24.
- (12) Die die Arbeitslosigkeit verringernde Wirkung von Schulungen ist unbestritten, sofern ein Überangebot an Unqualifizierten und ein Mangel an Qualifizierten besteht. Bei generellem Überangebot an Arbeitskräften bewirken Schulungen primär, daß die geschulten Arbeitskräfte andere, nicht geschulte verdrängen; Schulungen sind in diesem Fall kein Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Dennoch sind sie auch in diesem Fall nicht abzulehnen: Erstens erleichtert das bessere Humankapital die Strukturanpassung und zweitens sind Schulungen als „Beschäftigungstherapie“ eine günstigere Voraussetzung zur Reintegration in den Arbeitsmarkt (und letztlich auch kaum teurer) als Langzeitarbeitslosigkeit.
- (13) Das gilt auch dann, wenn sich Österreich tatsächlich von der Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte völlig abschotten würde, was vermutlich weder möglich noch sinnvoll ist.
- (14) Die Einhaltung einer solchen Vorschrift könnte einerseits stichprobenartig durch die Arbeitsinspektorate erfolgen, andererseits durch die Steuerbehörden. Es kommt vor allem darauf an, die dauernde Überschreitung der Normalarbeitszeit zu verhindern.
- (15) Auch bei Verkürzung der Arbeitszeit sind die beiden Schichten zusammen natürlich länger – und damit ist auch die Produktion höher – als bei bloß einer.
- (16) Es sei noch einmal betont, daß diese Ausführungen nicht als billiges Plädoyer zugunsten eines Sozialabbaus verstanden werden dürfen; mit den Niedriglohnländern im Süden und Osten kann und soll Österreich nicht konkurrieren. Es geht um eine möglichst sozialverträgliche Anpassung der Faktorpreise an die geänderte Faktorausstattung durch steuerliche Entlastung der Arbeit, Verringerung der Lohnzuwachsrate (kein Lohnabbau!) sowie vor allem – bessere Nutzung des Kapitalbestands durch Arbeitszeitverkürzung mit Mehrschichtbetrieb und dadurch automatisch arbeitsintensivere Produktion.
- (17) Ein Ansatzpunkt für eine solche Neuentwicklung könnte folgender Gedankengang sein: Für jede Branche wird eine niedrigere Lohnsteigerungsrate für den Fall einer entsprechenden Beschäftigungssteigerung ausverhandelt, und eine höhere für den Fall, daß es nicht dazu kommt. Zunächst werden die Löhne gemäß der niedrigen Steigerungsrate ausbezahlt, unterbleibt die Beschäftigungssteigerung, ist eine entsprechende Nachzahlung fällig.

Literatur

- Gordon, R. J., The Jobless Recovery: Does It Signal a New Era of Productivity-led Growth? in: Brookings Papers on Economic Activity 1 (1993) 271–316.
 OECD, Beschäftigungsstudie. Fakten, Analysen, Strategien. Arbeitslosigkeit im OECD-Raum 1950 – 1995 (Paris 1994).
 Reich, R. B., Backen statt schlachten, in: Die Zeit (4.2.1994) 24.
 Siebert, H., Falsche Fährten am Arbeitsmarkt, in: FAZ (23.4.1994) 13.