

---

# Vom magischen Vieleck zum Teufelskreis?

**Irene Geldner**

---

Die Situation auf dem österreichischen Arbeitsmarkt gibt auf den ersten Blick zu keiner Besorgnis Anlaß, ein Vergleich mit anderen westlichen Industrieländern macht den Erfolg einer eigenständigen österreichischen Beschäftigungspolitik offenkundig. Die Fakten scheinen eine eindeutige Sprache zu sprechen. Selbst am Tiefpunkt der wirtschaftlichen Entwicklung lag die globale Arbeitslosenrate nur unwesentlich über 3 Prozent (Jahresdurchschnitt 1975 2,0 Prozent). Aber schon bei der Interpretation der 1976 von Monat zu Monat steigenden Beschäftigtenzahlen sind gewisse zusätzliche Anmerkungen notwendig, um ein unverzerrtes Bild zu erhalten und damit zu einer fundierten Aussage zu kommen. Es wird davon ausgegangen, daß zwar negative Auswirkungen des wirtschaftlichen Rückschlages auf die Beschäftigung weitgehend vermieden werden konnten, daß aber möglicherweise schon jetzt die Weichen für unerfreuliche Tendenzen in der Zukunft gestellt sind und die Erhaltung der Vollbeschäftigung große Anstrengungen notwendig machen wird.

Das Instrumentarium der Beschäftigungspolitik wird geänderten Anforderungen angepaßt werden müssen, wobei Veränderungen in Richtung Integration von Vollbeschäftigungspolitik und aktiver Arbeitsmarktpolitik am meisten Erfolg versprechen. Die in Österreich 1975 gesetzten Maßnahmen haben sicherlich diesem Konzept entsprochen. International war allerdings in wichtigen Industriestaaten eine Hinwendung zum Monetarismus beziehungsweise eine Rückkehr zur Neoklassik zu verzeichnen. Arbeitslosigkeit wird daher häufig durch ein zu hohes Lohn(erwartungs)niveau erklärt. Aber auch das Stagnieren oder Absinken der Reallöhne und der Anstieg der Gewinnquote hat in diesen Ländern bisher nicht zu einer nennenswerten Verringerung der Arbeitslosigkeit geführt.<sup>1</sup>

Die aus gewissen Wertvorstellungen resultierenden wirtschaftspolitischen Zielsetzungen für die künftige Beschäftigungspolitik, die Einschät-



zung einer konkreten Beschäftigungssituation, letztlich auch die Arbeitsmarktprognosen durch die ihnen jeweils zugrunde gelegten Annahmen, lassen sich — vereinfachend — auf folgende Faktoren zurückführen:

1. Die kurzfristige konjunkturelle Entwicklung.
2. Strukturelle Gegebenheiten und deren Veränderung.
3. Gänzlich neue zukünftige Entwicklungen, die durch das Schlagwort Tendenzwende charakterisiert werden.

Die angeführten Faktoren sind bei einer Interpretation der Wirklichkeit oder für eine Prognose nicht säuberlich zu trennen, sie können aber die Analyse erleichtern oder für die Glaubwürdigkeit von Annahmen ins Treffen geführt werden beziehungsweise gegen gewisse Schlußfolgerungen sprechen.

Der wirtschaftliche Rückschlag 1974/75 hat in den meisten westlichen Industrieländern zu einer deutlichen Verschlechterung der Beschäftigungssituation geführt, in einigen Ländern (zum Beispiel USA) bestand aber schon vorher ein Sockel struktureller Arbeitslosigkeit. Das ist der Ausgangspunkt der Befürchtungen, daß eine generell steigende, technologisch bedingte Arbeitslosigkeit oder eine große Jugendarbeitslosigkeit mit gewisser zeitlicher Verzögerung auch in Österreich zum Problem werden können. Das wachsende Angebot an jungen Arbeitskräften in den nächsten Jahren verstärkt die Furcht vor einer möglichen Jugendarbeitslosigkeit nach amerikanischem oder deutschem Vorbild. Chancen der Expansion und Umschichtung des Arbeitskräftepotentials werden hingegen völlig außer acht gelassen.

Die von einigen unserer Handelspartner betriebene restriktive Wirtschaftspolitik in den vergangenen Jahren hat natürlich über rückläufige oder stagnierende Exportmöglichkeiten Auswirkungen auf die wirtschaftliche Tätigkeit in Österreich. Von einem Restriktionskurs großer Industriestaaten sind durch die Abhängigkeit von der internationalen Wirtschaftsentwicklung auch negative Auswirkungen auf die Beschäftigung in Österreich zu erwarten. Die Verschlechterung unserer terms of trade gegenüber den erdölexportierenden Ländern bedeutet, daß wir mehr Industriegüter als früher für die gleiche Menge Erdöl liefern müssen, was neue Arbeitsplätze in der österreichischen Wirtschaft bedeuten kann. Allerdings nur in dem Ausmaß, in dem die Erdölländer ihre Exporterlöse tatsächlich zum Ankauf von Erzeugnissen der Industrieländer verwenden.

### **Einige Aspekte des österreichischen Arbeitsmarktes**

Ausgangspunkt der Überlegungen ist die quantitative Veränderung des Arbeitskräftepotentials beziehungsweise einzelner seiner Komponenten und die Beziehungen, die sich zwischen diesen Veränderungen und den realen Wachstumsraten des BNP herstellen lassen. Impliziert wird damit eine Wachstumserklärung nach dem Wachstumsmodell bei unbegrenztem Angebot an Arbeitskräften von Lewis, welches besonders gut das Wachstum einiger Industrieländer in Europa in den fünfziger Jahren erklärt.<sup>2</sup> Allerdings wird nur die Fortdauer eines schon in Gang gekommenen Wachstumsprozesses bewirkt.<sup>3</sup>



Die folgende Tabelle bringt einen Vergleich von Beschäftigtenzahlen und realen Wachstumsraten, wobei für die Periode 1968 bis 1973 sicherlich der im Lewis-Modell angenommene Zusammenhang gegeben ist.

Tabelle 1

	Beschäftigte in Tausend	Veränderung in Prozent	davon Ausländer* in Tausend	Veränderung in Prozent	reale Wach- tumsrate des BNP in Prozent
1966	2.386		47		+5,0
1967	2.360	-1,1	61	+29,9	+2,4
1968	2.339	-0,9	63	+ 2,6	+4,4
1969	2.358	+0,8	82	+31,8	+5,9
1970	2.389	+1,3	109	+32,5	+7,8
1971	2.455	+2,8	149	+36,1	+5,3
1972	2.513	+2,4	186	+25,5	+6,4
1973	2.608	+3,8	226	+21,4	+5,8
1974	2.657	+1,9	218	- 3,6	+4,4
1975	2.656	-0,0	185	-15,2	-2,0
1976	2.686	+1,1	174	- 5,9	+4,5**

Quelle: Sozialministerium, WIFO-Institut.

\* Bis einschließlich 1971 geschätzte Daten.

\*\* Prognose.

Nachdem 1955 erstmals mehr als 2 Millionen unselbständig Beschäftigte in Österreich arbeiteten, erreichte die Beschäftigung 1966 einen vorläufigen Höhepunkt, wozu schon ausländische Arbeitskräfte beitrugen, denn während der sechziger Jahre stagnierte das österreichische Arbeitskräfteangebot. Nach dem Erreichen der Vollbeschäftigung, etwa ab 1960, wurde der Arbeitskräftemangel gegen die Mitte des Jahrzehnts als immer stärkeres Wachstumshemmnis empfunden. Der Ausgleich wurde in einer zunächst langsam, dann immer schneller wachsenden Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte gefunden.

In seiner Untersuchung »Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes ausländischer Arbeitskräfte« kommt der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen zu dem Ergebnis, daß gerade das elastische Angebot an Arbeitskräften notwendig für den Konjunkturaufschwung 1968 bis 1973 war und daß der Einsatz ausländischer Arbeitskräfte zu einer Verlängerung dieses Konjunkturaufschwunges geführt hat.<sup>4</sup>

Aber schon seit 1969 steigt das inländische Arbeitskräftepotential<sup>5</sup> wieder an und wird bis 1985 durch den Eintritt stärkerer Geburtsjahrgänge ins Berufsleben jährlich bis zu 40.000 Personen wachsen.



Tabelle 2

	inländisches Arbeitskräfte- potential in Tausend	Veränderung		Zunahme der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter*
1969	2.276		1977	+48
1970	2.280	+ 4	1978	+51
1971	2.306	+26	1979	+47
1972	2.327	+21	1980	+38
1973	2.382	+55	1981	+35
1974	2.439	+57	1982	+35
1975	2.471	+32	1983	+35
1976	2.512	+41	1984	+28
			1985	+16

\* Quelle: Vorausschätzung des Institutes für Versicherungsmathematik, Technische Hochschule Wien (umgeschätzt auf Jahresdurchschnitte).

Das Wachstum des inländischen Arbeitskräftepotentials ist aber nur einer der drei wesentlichen Bestimmungsgründe der gegenwärtigen Beschäftigungspolitik. Zwei Ereignisse in der Vergangenheit wirken fort. Einmal — alles überschattend — der konjunkturelle Rückschlag mit seiner Bedrohung der Vollbeschäftigung, zum zweiten die geänderte Einstellung zur Ausländerbeschäftigung in Österreich.

1974 stammt der Zuwachs an unselbständig Beschäftigten ausschließlich aus dem inländischen Erwerbspotential<sup>6</sup> (Selbständige, Hausfrauen, Zunahme der Personen in erwerbsfähigem Alter). 1975, am Konjunkturtiefpunkt, kommt es sowohl zu einer Reduktion der Zahl der beschäftigten Ausländer um 33.000 als auch zu einer Zunahme der Arbeitslosen um 14.000 (davon 3.500 Ausländer).

Schon 1974 war von der Arbeitsmarktverwaltung aus gesellschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Überlegungen eine Höchstgrenze für die Beschäftigung von Ausländern festgelegt worden. Dieses Limit von 250.000 wurde infolge der Ende 1974 einsetzenden konjunkturellen Abschwächung nie erreicht, die Reduktion der Ausländerbeschäftigung wurde sowohl 1975 als auch 1976 für notwendig angesehen und über die erschwerte Erteilung von Beschäftigungsbewilligungen angestrebt.

Ob letztlich diese Bemühungen oder die in der Rezession geringere Attraktivität österreichischer Arbeitsplätze für Ausländer die aus den Zahlen ersichtliche Reduktion bewirkt haben, ist kaum zu entscheiden. Wahrscheinlich sollte man die Ausländerzahlen als fundierte Schätzungen<sup>7</sup> betrachten und nicht versuchen, aus den Veränderungen zuviel herauszulesen. Was auf jeden Fall dokumentiert wird, ist die von der Arbeitsmarktverwaltung im Einvernehmen mit den Sozialpartnern verfolgte Strategie, die Beschäftigung von inländischen Arbeitskräften zu sichern, besonders im Hinblick auf das Anwachsen des inländischen Arbeitskräftepotentials in den nächsten Jahren.



Die skizzierte Entwicklung und die Erfahrungen der Vergangenheit erklären nicht ganz die heute vielfach geäußerte Skepsis über die Möglichkeit, auch in den nächsten Jahren die Vollbeschäftigung zu erhalten. Dieser Skepsis liegt zumeist stillschweigend die Annahme zugrunde, daß sich wirtschaftliche Verhaltensweisen wie die Nachfrage der privaten Haushalte oder die Investitionstätigkeit der Unternehmer so verändert haben, daß mit dem traditionellen Instrumentarium der Nachfragesteuerung keine ausreichende und nachhaltige Konjunkturbelebung erreicht werden kann. Hohe Inflationsraten und steigende Staatsverschuldung erweisen sich als kaum überwindbare Hindernisse.

Auch hat sich die Meinung darüber, in welchem Ausmaß ein wachsendes Arbeitskräftepotential zum Wirtschaftswachstum beiträgt, in Österreich in den letzten Jahren grundlegend geändert. Man sieht in dem, durch den Eintritt junger Arbeitskräfte ins Erwerbsleben wachsenden, inländischen Arbeitskräftepotential vor allem eine Bedrohung der Vollbeschäftigung und keineswegs eine Wachstumschance, die es zu nutzen gilt!<sup>8</sup>

Wie schon erwähnt, ist die gegenwärtige Beschäftigungsentwicklung sehr günstig. Bemerkenswert ist vor allem die rasche Zunahme der Zahl der unselbständig Beschäftigten im Jahre 1976. In der Arbeitsmarktvorschau 1976 wurde noch ein Rückgang der Beschäftigung um 25.000 angenommen und eine Reduktion der Ausländerbeschäftigung um etwa 40.000 angepeilt. Weiters befürchtete man ein Ansteigen der Zahl der Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt auf 72.000. Allerdings ging diese Prognose von einem Wirtschaftswachstum von 1½ Prozent real aus, realisiert wurden hingegen etwa 4½ Prozent.

**Tabelle 3**

	Beschäftigte insgesamt	Männer (in Tausend)	Frauen	
1975	2.656	1.624	1.032	
1976	2.686	1.633	1.053	
Veränderung 1975/1976	+ 30	+ 9	+ 21	
	Ausländer insgesamt	Arbeitslose Männer (in Tausend)		Frauen
1975	185	55,5	25,4	30,1
1976	174	55,3	26,5	28,7
Veränderung 1975/1976	-11	-0,2	+ 1,1	-1,3

Die Beschäftigungssituation hat sich 1976 von Monat zu Monat kontinuierlich und in beträchtlichem Ausmaß verbessert. Waren im Jänner 1976 noch um 13.000 Arbeitnehmer weniger beschäftigt als ein Jahr zuvor, so waren es im Dezember mit einer Gesamtbeschäftigung von 2,701.509 um 54.000 mehr.



Davon ausgehend, daß 1975 durch massive Förderungsmaßnahmen (zum Beispiel Auffangschulungen) der Arbeitsmarktverwaltung die Freisetzung einer größeren Zahl von Arbeitskräften verhindert wurde (gesamtwirtschaftliche Produktivität —1,2 Prozent, Industrieproduktivität —2,5 Prozent), wäre selbst bei der eingetretenen Belegung der wirtschaftlichen Tätigkeit kein so rascher Beschäftigungsanstieg zu erwarten gewesen. Erst nach Vorliegen zusätzlicher Informationen (Arbeitszeit-, Produktivitätsentwicklung) wird man die genauen Gründe dafür kennen.

Die Bedingungen für einzelne Personengruppen am Arbeitsmarkt sollen in der Folge mit einigen Angaben charakterisiert werden.

Fragt man sich, wie es um die Beschäftigungsmöglichkeiten für junge, neu in den Arbeitsprozeß eintretende Arbeitskräfte bestellt ist, so gibt die Entwicklung der Lehrstellensuchenden erste Anhaltspunkte.<sup>9</sup> Im Juni jedes Jahres gibt es durch das Ende des Schuljahres die jeweils größte Zahl an Lehrstellensuchenden.

Tabelle 4  
Lehrstellensuchende

	1973		1974		1975		1976	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
insgesamt	39.291	25,2	43.239	13,7	45.940	10,4	43.964	9,9
männlich	25.528	24,1	28.446	13,3	29.355	9,0	27.535	8,3
weiblich	13.763	27,3	14.793	14,7	16.585	12,9	16.429	12,7

Quelle: Sozialministerium.

(1) Zahl der Lehrstellensuchenden im Juni.

(2) Septemberbestand an Lehrstellensuchenden (Juni = 100).

Die Relation der Lehrstellensuchenden im Juni und im September läßt auf die Geschwindigkeit schließen, mit der die Schulabsolventen in den Arbeitsprozeß eintreten. Hier ist in den letzten Jahren eine deutliche Beschleunigung zu verzeichnen. Haben in der Hochkonjunktur die Schulabsolventen in größerer Zahl Ferien gemacht, bevor sie sich eine Lehrstelle suchten, so verzichtet man offenbar jetzt darauf, um die Lehrstelle zu sichern. Die Unterschiede zwischen weiblichen und männlichen Lehrstellensuchenden habe sich vergrößert, was eine Bestätigung der relativ größeren Schwierigkeiten der Mädchen ist, eine Lehrstelle zu finden.

Die Zahl der Lehrstellensuchenden ist in allen angeführten Jahren zu Jahresende unbedeutend;<sup>10</sup> alle jungen Arbeitskräfte, die eine Berufslehre anstrebten, fanden eine Lehrstelle. Allerdings geht aus den Zahlen der angebotenen Lehrstellen hervor, daß der Überhang an offenen Lehrstellen aus der Hochkonjunktur schon sehr reduziert ist.



Tabelle 5

Stand am Jahresende	1973	1974	1975	1976
Lehrstellensuchende	657	831	1.432	866
offene Lehrstellen	16.056	10.306	5.439	4.865

Eine Aufgliederung der Arbeitslosen nach ihrem Alter im Vergleich der Jahre 1973 bis 1976 zeigt gewisse Verschiebungen:

Tabelle 6

**Der Anteil bestimmter Altersgruppen an den bis zu 59jährigen Arbeitslosen (= 100)\***

	bis 17	18—19	20—29 (in Prozent)	30—39	40—49	50—59
1973	1,1	3,9	46,7	23,3	13,2	11,8
1974	1,4	3,4	36,0	25,5	17,2	16,4
1975	2,7	5,2	29,2	24,2	20,9	17,8
1976	3,3	5,6	28,1	23,4	19,0	20,5

Quelle: Berechnet aus Angaben des Sozialministeriums.

\* Ende August.

Diese Verschiebungen sind wohl Ausdruck eines geringeren freiwilligen Arbeitsplatzwechsels infolge der konjunkturellen Entspannung des Arbeitsmarktes. Hier haben sicher die mittleren Jahrgänge (20—39) eine größere Entscheidungsfreiheit, während die jüngeren und älteren Arbeitnehmer stärker durch Arbeitslosigkeit bedroht sind. Allerdings wird fast zwangsläufig mit der Zahl der jungen Arbeitskräfte die Zahl der jungen Arbeitslosen zunehmen und damit der Anteil der Arbeitslosen unter 20. Für die konjunkturelle Erklärung spricht eine Aufgliederung nach der Dauer der Arbeitslosigkeit, wobei 1975 die relative Zunahme von Arbeitslosigkeit mit kürzerer Dauer eine Verstärkung der konjunkturellen Komponente signalisiert.

Tabelle 7

**Dauer der Arbeitslosigkeit**

	1973	1974	1975	1976
	in Prozent			
bis zu einem Monat	16,4	15,6	19,2	19,7
1 bis 6 Monate	62,9	59,2	61,7	56,9
6 bis 12 Monate	13,3	16,8	13,2	13,4
über 12 Monate	7,4	8,4	6,0	10,1

Quelle: Berechnet aus Angaben des Sozialministeriums.



Wie erwähnt, ist auch 1976 die Eingliederung der jungen, neu ins Berufsleben eintretenden Arbeitskräfte ohne größere Reibungen vonstatten gegangen.

Zu befürchten ist allerdings, daß durch das große Angebot an Lehrlingen viele Jugendliche eine Ausbildung in einem Beruf erhalten, den sie im weiteren Berufsleben nicht ausüben können oder wollen. Das wäre ein weiterer Grund für eine umfangreiche Vermittlung vielseitig verwertbarer Kenntnisse und Fähigkeiten, um einen etwa notwendigen Berufswechsel leichter vollziehen zu können. Und natürlich muß nicht nur dafür Sorge getragen werden, daß Lehrstellen in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen, sondern es muß auch die Beschäftigung der dann in größerer Zahl ausgebildeten Facharbeiter gewährleistet werden.

Im internationalen Vergleich kann die konkrete Beschäftigungssituation von jungen Arbeitskräften schwer abgeschätzt werden, da Daten in einer vergleichbaren Altersgliederung (bis 25 Jahre) nicht verfügbar sind. Die Jugendarbeitslosigkeit hat in den USA eine lange, unglückliche Tradition,<sup>11</sup> im Bereich der Europäischen Gemeinschaften gab es im Frühjahr 1976 1,5 Millionen Arbeitslose unter 25 Jahren. In der BRD stieg die Zahl der jugendlichen Arbeitslosen (unter 20 Jahren) im Jänner 1977 auf 110.000 an. Allerdings lag die Arbeitslosenrate dieser Personengruppe mit 5 Prozent unter der globalen Arbeitslosenrate von 5,5 Prozent (im Dezember 1976 betragen die entsprechenden Raten 4,6 gegenüber 4,8 Prozent).

Schwierig zu beurteilen ist, wie sich der konjunkturelle Rückschlag auf die Frauenbeschäftigung ausgewirkt hat. Die Arbeitslosenrate der Frauen liegt über der der Männer, allerdings mit sehr unterschiedlichen Verände-

**Tabelle 8**  
**Arbeitslosenrate**

	Männer			Frauen		
	Prozent	1968 =100	1973 =100	Prozent	1968 =100	1973 =100
1968	2,1	100		4,3	100	
1969	2,0	95		4,0	93	
1970	1,6	76		3,8	88	
1971	1,1	52		3,7	86	
1972	0,9	43		3,5	81	
1973	0,6	29	100	3,0	70	100
1974	0,8	38	133	2,7	63	90
1975	1,5	71	250	2,8	65	93
1976	1,6	76	267	2,7	63	90

Quelle: Wirtschafts- und Sozialstatistisches Handbuch 1975, S. 226.

rungen im Zeitablauf. Bei den Männern wurde diese Rate seit 1968 wesentlich stärker reduziert als bei den Frauen, stieg aber seit 1973 wieder an, während der konjunkturelle Rückschlag in der Arbeitslosenrate der Frauen erwartungsgemäß überhaupt nicht zum Ausdruck kommt.



Einen Hinweis auf den stattgefundenen Strukturwandel gibt der Vergleich von Gesamtbeschäftigung und Beschäftigung in der Industrie. 1975 nahm die Beschäftigung bei den Männern um 0,8 Prozent ab, bei den Frauen um 1,2 Prozent zu. Die Zahl der in der Industrie beschäftigten Männer verringerte sich um 3,7 Prozent, die der Frauen um 8,7 Prozent (jeweils Stand vom 1. Juli). Auch 1976 war der Rückgang bei den Frauen (-1,7 Prozent) größer als bei den Männern (-1,1 Prozent).

Nach einer OECD-Untersuchung<sup>12</sup> bedeutet die Kombination von zwei Trends, nämlich gleichbleibende Gesamtbeschäftigung bei Verlust von Arbeitsplätzen in der Industrie, daß in der Rezession der Anreiz zur Beschäftigungsaufnahme in der Industrie für Frauen stark reduziert wurde. Damit erlitten alle jene Bemühungen einen Rückschlag, die den Frauen Beschäftigungsmöglichkeiten über den traditionellen Bereich hinaus und an besser bezahlten Arbeitsplätzen eröffnen wollen.

Zusammenfassend kann man sagen, daß in Österreich während der vergangenen zwei Jahre eine sehr befriedigende Beschäftigungssituation fortbestanden hat, daß die Gründe dafür sich aber noch keineswegs klar erkennen lassen. Sicherlich, 1975 war es das vorrangige Ziel der Regierung, die Vollbeschäftigung zu erhalten. Aber das erklärt zwar die relativ geringe (im Vergleich zum Produktionsrückgang) Freisetzung von Arbeitskräften in der Sachgüterproduktion, jedoch nur teilweise den Anstieg im Dienstleistungsbereich, da von einem Zuwachs von 44.000 Beschäftigten 19.000 dem nichtöffentlichen Bereich zuzuzählen sind.<sup>13</sup>

Was kann nun den Beschäftigtenzuwachs 1976 bewirkt haben? Eine — sicherlich sehr optimistische — Erklärung wäre: Nach Überwindung der Rezession rechnet die Wirtschaft mit einem kräftigen Wirtschaftswachstum und stellt dafür Arbeitskräfte ein. Weiters wäre natürlich möglich, daß zusätzliche Arbeitskräfte eingestellt wurden, um die 1975 reduzierte Arbeitszeit auszugleichen oder um Überstunden abzubauen. Sosehr auch diese Vorgangsweise gesamtwirtschaftlichen Überlegungen entsprechen würde, müssen doch neue Strukturdaten und Angaben über Verdienst- und Arbeitszeitentwicklung abgewartet werden, bevor man solche Schlüsse ziehen kann.

Das wichtigste Problem am österreichischen Arbeitsmarkt besteht in den nächsten Jahren in der Schaffung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen für junge Arbeitskräfte. Da anzunehmen ist, daß durch die geburtenschwachen Jahrgänge, die in der Hochkonjunktur ins Berufsleben getreten sind, in vielen Betrieben weniger Lehrlinge ausgebildet (beschäftigt) wurden als gewünscht, kann man einerseits ein gewisses Reservoir an Lehrstellen annehmen, muß andererseits aber damit rechnen, daß Betriebe gelernt haben, ohne Lehrlinge auszukommen. Zwei Fragen sind in diesem Zusammenhang zu stellen:

1. Ist das Angebot an Lehrstellen auf längere Sicht ausreichend, besonders dann, wenn man hohe Anforderungen an die Qualität der Berufsausbildung stellt?

2. Kann der reibungslose Übertritt der ausgebildeten Lehrlinge ins weitere Berufsleben sichergestellt werden?

Wahrscheinlich ist das in der zweiten Frage berührte Problem schwie-



riger zu lösen. Aber auch die Sicherung einer entsprechenden Zahl von Lehrstellen wird in den nächsten Jahren eine wichtige Aufgabe der Arbeitsmarktverwaltung sein, zu deren Erfüllung neue Formen der Berufsausbildung, wie zum Beispiel die Errichtung von staatlichen Lehrwerkstätten, beitragen können.

### Arbeitslosigkeit in westlichen Industrieländern

Die nachfolgende Übersicht bringt die Arbeitslosenrate 1975 für ausgewählte OECD-Länder. Durch unterschiedliche Konzepte, Definitionen und Erhebungsmethoden in den einzelnen Ländern handelt es sich keineswegs um völlig vergleichbare Daten. Selbst mit dieser Einschränkung

Tabelle 9

	Arbeitslosenrate 1975 in Prozent
USA	8,5
Kanada	7,1
Belgien	4,8
BRD	4,7
Frankreich	4,0
Großbritannien	4,0
Italien	3,3
Finnland	2,2
Österreich	2,0
Schweden	1,6
Norwegen	1,1

Quelle: OECD, *Main Economic Indicators*, September 1976.

lassen sich 3 Ländergruppen unterscheiden: die nordamerikanischen OECD-Länder mit ihren hohen Arbeitslosenraten, wobei 1976 in den USA Arbeitslosigkeit abgebaut werden konnte, die großen Industrieländer Europas, wo 1976 die Arbeitslosigkeit nicht nur nicht reduziert wurde, sondern noch anstieg, und die skandinavischen Länder (mit Ausnahme von Dänemark) und Österreich, wo selbst 1975 die Vollbeschäftigung gesichert werden konnte. Auch wenn man vom bisherigen Erfolg auf die Effizienz der Vollbeschäftigungspolitik dieser Länder schließen kann, so ist es klar, daß sich eine autonome Beschäftigungspolitik von kleinen Ländern infolge ihrer weltwirtschaftlichen Verflechtung nicht unbegrenzt durchhalten läßt. Erstens hat jede Beschäftigungspolitik, die die Beschäftigung sichert ohne die Produktion halten zu können, über die Produktivitätsentwicklung Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit. Zweitens sind kleine Länder durch den begrenzten Binnenmarkt auf Exporte angewiesen, was eine günstige Wirtschaftsentwicklung bei ihren Handelspartnern voraussetzt.



Man sollte nicht übersehen, daß es schon vor der Krise 1974/75 in einigen Ländern Zweifel gab, ob es möglich sein werde, die Vollbeschäftigung auch in Zukunft zu erhalten. Mitbestimmend für die kritische Betrachtung wirtschaftlicher Entwicklungstendenzen war das Aufzeigen von generellen Wachstumsgrenzen durch den Club of Rome zu jenem Zeitpunkt, aber natürlich auch Überlegungen struktureller Art.

So zitiert Michel Bosquet eine Prognose<sup>14</sup> für Frankreich, nach der die französische Wirtschaft strukturell unfähig sei, alle Arbeitswilligen zu beschäftigen. Selbst bei einem sechsprozentigen jährlichen Wirtschaftswachstum müsse man 1980 mit 700.000 Arbeitslosen rechnen. Die Rezession sei nicht der Grund der Arbeitslosigkeit, sondern nur ein verstärkender Faktor.

Für Deutschland gibt Leminsky<sup>15</sup> an, daß nach früheren Prognosen bei einem jährlichen Wirtschaftswachstum von 4,5 Prozent bis 1985 mit einer inländischen Potentiallücke von 3 Millionen zu rechnen gewesen sei, ein bis zu dreiprozentiges Wachstum hingegen erhebliche Arbeitslosigkeit zur Folge gehabt hätte. Zu Beginn 1977 wird diese Aussage von Lutz Reyher vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, dahingehend modifiziert,<sup>16</sup> daß nur bei einem kräftigen jährlichen Wirtschaftswachstum von sechs Prozent bis 1980 wieder annähernd Vollbeschäftigung zu erreichen wäre.

Vielleicht kann man es so formulieren: Die in den Arbeitsmarktprognosen der frühen siebziger Jahre zum Ausdruck gekommenen Zweifel an der Möglichkeit, längerfristig Vollbeschäftigung aufrechtzuerhalten, wurden durch die Energiekrise und die Rezession 1974/75 verstärkt, was gegenwärtig dazu führt, daß Besorgnis aus fast allen theoretisch möglichen Gründen geäußert wird. Natürlich können die jeweils befürchteten Entwicklungen nicht alle gleichzeitig eintreten, allerdings ist es noch nicht möglich, verbindlich zu sagen, was wieder als überholter Schrecken vergessen werden kann.

### **Internationale Vorschläge zur Beschäftigungspolitik**

Das OECD-Arbeitskräftekomitee hat im vergangenen November seine Arbeitsgruppe »Beschäftigung« einberufen. Ihre Aufgabe war es, die gegenwärtige Beschäftigungssituation darzustellen, zu diskutieren und geeignete Maßnahmen zu beraten, vor allem die Rolle der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik (manpower and employment policies) im Rahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik.<sup>17</sup>

Besondere Bedeutung wurde dem Zusammenhang zwischen genereller Nachfragesteuerung (demand management) und der Schaffung von Arbeitsplätzen durch aktive Arbeitsmarktpolitik (job creation through selective manpower and employment policies) beigemessen, wobei großes Interesse der Frage gilt, ob durch den stärkeren Einsatz aktiver Arbeitsmarktpolitik der Spielraum für inflationsfreies Wachstum erhöht werden kann.

Als erster Schritt zur Formulierung einer gemeinsamen Beschäftigungspolitik wird eine Übereinstimmung in der Beurteilung der gegenwärtigen Arbeitsmarktsituation und der wichtigsten Entwicklungstrends angestrebt.



Das Fernziel sind international kompatible Arbeitsmarktprognosen auf Grund der neuen Gegebenheiten, wobei nicht zu erwarten ist, daß Einigung über die anzuwendende Wirtschaftspolitik erzielt werden kann. Dafür sind die Unterschiede in den nationalen Zielsetzungen zu groß.

Von der OECD wird befürchtet, daß in ihren Ländern in der zweiten Hälfte des Jahres 1977 wieder die 15 Millionen Arbeitslosen des Herbstes 1975 erreicht werden. Es wird vom Arbeitskräftekomitee daher eine expansive Wirtschaftspolitik befürwortet, welche allerdings vom wirtschaftspolitischen Komitee formuliert werden müßte. Welche wirtschaftspolitischen Zielsetzungen der in der OECD vertretenen Länder sich letztlich durchsetzen werden, bleibt abzuwarten, wobei das Ergebnis der amerikanischen Präsidentschaftswahlen den Wunsch des amerikanischen Volkes nach Veränderung — sicherlich auch der Wirtschaftspolitik — signalisiert.

Man muß davon ausgehen, daß die Wiederherstellung und Erhaltung der Vollbeschäftigung derzeit in vielen Ländern nicht jene vorrangige wirtschaftspolitische Zielsetzung wie in Österreich ist. Wichtige Industrieländer verfolgen eine ausgeprägte Stabilitätspolitik und sind dafür bereit, ein höheres Maß an Arbeitslosigkeit in Kauf zu nehmen.

Die in den westlichen Industrieländern — mit nationalen Akzentverschiebungen — angewandte Globalsteuerung der Nachfrage spiegelt die in diesen Ländern vorherrschende Auffassung vom »richtigen« Wirtschaftsablauf wider, die davon ausgeht, daß der Staat den Unternehmern Investitionsanreize bieten soll, die aber außer »immer mehr Investitionsanreize« keine Antwort weiß, wenn die Unternehmer trotzdem nicht investieren. Die Schwierigkeiten verstärken sich in dem Umfang, in dem die Haushalte infolge einer besseren Ausstattung mit langlebigen Konsumgütern Neuschaffungen in Zeiten ungünstiger Zukunftserwartungen hinauszögern können, ohne unmittelbar ihren Lebensstandard zu beeinträchtigen. Die Verstärkung der dritten Stütze der Konjunktur, der öffentlichen Nachfrage, stößt auf großen politischen und ideologischen Widerstand, auch ergibt sich über die aus der Finanzierung zusätzlicher Staatsausgaben resultierende Umverteilung sicherlich eine höchst ungleiche Verteilung der Kosten einer Vollbeschäftigungspolitik.

Auf jeden Fall wird die Gefahr immer größer, mit dem traditionellen konjunkturpolitischen Instrumentarium in einem Teufelskreis ohne Ausweg zu landen: Reduziert man die Gesamtnachfrage, um den Preisauftrieb zu dämpfen, so gefährdet man die Beschäftigung, kurbelt man die Wirtschaft an, werden die Preise wieder stärker steigen, mit einem Wort, man landet bei einer »Stop and Go«-Politik, wie sie ja schon in einigen Ländern mit eindeutigem Mißerfolg praktiziert wurde und wird. So offenkundig — zumindest uns — der Ausweg aus diesem Dilemma erscheint, nämlich Bekämpfung der zugrunde liegenden Strukturschwächen und Lösung der impliziten Verteilungsproblematik durch neu zu konzipierende wirtschaftspolitische Maßnahmen, so schwer ist es, über solche, die altbefahrenen Gleise verlassenden Lösungsvorschläge, Einigung zu erzielen und sie in der Realität durchzusetzen. Was eigentlich verblüffend ist angesichts der in vielen Ländern zu verzeichnenden hohen, scheinbar nicht zu senkenden Arbeitslosenraten als augenscheinlicher Demonstration des Mißerfolges



der angewandten Beschäftigungspolitik sowie der häufig geäußerten Meinung, daß sich viele Voraussetzungen der wirtschaftlichen Tätigkeit geändert haben oder in naher Zukunft ändern werden (Rohstoff- und Energieversorgung, Belastbarkeit der Umwelt und so weiter).

Es werden jene Stimmen immer lauter, die in neoklassischer Tradition die Mindestlöhne oder Arbeitslosenunterstützung, das Lohnniveau beziehungsweise die Starrheit der Löhne nach unten für die Arbeitslosigkeit verantwortlich machen. Sehr gut charakterisiert wird diese Ansicht durch den Versuch der Autoren Nehring und Soltwedel, in einer Fußnote<sup>18</sup> eines Artikels Arbeitslosigkeit neu zu definieren: »Freiwillig arbeitslos sind erwerbsfähige Personen, die wegen zu hoher persönlicher Erwartungen (Divergenzen zwischen Qualifikation, Gehalts- und Mobilitätsvorstellungen) und/oder institutioneller Hemmnisse (zum Beispiel tarifliche Mindestlöhne), die sie selbst ausräumen könnten, entweder keine oder zumindest keine hinreichende Beschäftigung finden. Unfreiwillig arbeitslos sind hier nach alle übrigen Arbeitswilligen.«

Von der Aussage: »Arbeitslos bleibt, wer nicht bereit ist, sich den — angeblich unvermeidbaren — ökonomischen Zwängen zu fügen und auf ein bestimmtes Einkommensniveau beharrt« ist kein weiter Weg zur Meinung: »Wer arbeitslos wird oder bleibt, ist auf irgendeine Weise selber schuld.« In diese Richtung gehen zum Teil auch Aussagen, die zwischen der Einführung oder Erhöhung einer Arbeitslosenunterstützung und dem Ausmaß der Arbeitslosigkeit einen Kausalzusammenhang herstellen und die durch die finanzielle Unterstützung sicherlich größere Entscheidungsfreiheit bei der Annahme eines angebotenen Arbeitsplatzes als Absinken der Arbeitsmoral beklagen. Die Befreiung von unzumutbaren materiellen Zwängen und die Schaffung von Anreizen, bestimmte Arbeitsplätze anzunehmen, können konkurrierende öffentliche Zielsetzungen sein. Natürlich ist Einkommenserzielung als wichtiger Grund für die Arbeitsaufnahme ein materieller Zwang, und die Entscheidung darüber, wann dieser Zwang unzumutbar wird, ist häufig Gegenstand sozialer Auseinandersetzungen, es sei nur an die Zeitungsmeldungen zum Thema »Deutsche Arbeitslose auf Urlaub in Österreich oder Italien« erinnert.<sup>19</sup>

Wird Arbeitslosigkeit als persönliches Versagen diffamiert, dann ist es nur logisch, wie es auch eine Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung<sup>20</sup> ergab, daß bei langfristig Arbeitslosen (ein Jahr und länger) nicht die finanziellen Einbußen am schwersten wiegen, sondern die psychischen und sozialen Belastungen. Neben leeren Kassen und strapazierten Nerven bedrückt vor allem das Gefühl, überflüssig zu sein.

Bei hoher Arbeitslosigkeit wird häufig versucht, die Arbeitslosenrate durch Ausschaltung »unechter« Arbeitsloser zu reduzieren. Oder nur die Arbeitslosenrate für eine bestimmte Personengruppe als die ökonomisch relevante anzusehen, zum Beispiel die Arbeitslosenrate erwachsener, weißer Männer in den USA, was nichts anderes bedeutet, als Personengruppen mit besonderen Beschäftigungsproblemen als nicht wirklich arbeitslos zu bezeichnen. Richtig ist, daß den einzelnen Gruppen von Arbeitslosen nur durch sehr unterschiedliche und gezielte Maßnahmen geholfen werden kann.



Aus den angeführten Überlegungen lassen sich aus der internationalen Entwicklung für die Vollbeschäftigung in Österreich zwei mögliche Gefährdungen ableiten:

1. Die Verfolgung einer eher stabilitätsorientierten, nicht expansiven Wirtschaftspolitik in den großen Industriestaaten.

2. Der Mißerfolg einer traditionellen Expansionspolitik in diesen Ländern.

Eine Verzögerung des internationalen Wirtschaftsaufschwunges, ein neuerlicher Rückschlag müßte auf die Beschäftigungssituation in Österreich eine ungleich stärkere Auswirkung haben als die letzte Rezession, schon in Anbetracht der Schwierigkeiten in der Finanzierung einer Expansionspolitik.

### **Ansatzpunkte für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und konkrete Lösungsvorschläge**

Es soll hier nicht versucht werden, alle möglichen Ansatzpunkte vollständig aufzuzählen, ein Unterfangen, das in dem Ausmaß scheitern müßte, als man sich von der traditionellen Vollbeschäftigungspolitik ab- und einer strukturellen Beschäftigungspolitik zuwendet. Auch werden vorwiegend ausländische Beispiele zitiert, da Österreich mit vielen negativen Erscheinungen am Arbeitsmarkt derzeit (noch) nicht konfrontiert ist. Ziel ist es natürlich, aus Aussagen mit einem größeren Geltungsbereich — der Anspruch auf Allgemeingültigkeit wird nicht gestellt — speziell für Österreich relevante Angaben abzuleiten.

Die Unterscheidung in konjunkturelle und strukturelle Arbeitslosigkeit, wobei zur Bekämpfung ersterer die globale Nachfragesteuerung eingesetzt wird und gegen Strukturschwächen das Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik, kann nicht streng durchgehalten werden, wenn man die Beschäftigungsprobleme einzelner Arbeitnehmergruppen (Jugendliche, Frauen, Akademiker) oder bestimmte Erscheinungen wie Produktivität, Wirtschaftsstruktur und Arbeitszeit in ihrem Einfluß auf die Vollbeschäftigung in den Vordergrund der Überlegungen stellt.

Wie stehen nun die Chancen, daß mit dem konjunkturellen Aufschwung die Arbeitslosigkeit in den großen europäischen Industriestaaten wieder auf das Vollbeschäftigungsniveau reduziert wird? So eindeutig die Antwort »schlecht« ist, so vielschichtig sind die Erklärungen dafür. Eli Ginzberg, der arbeitsmarktpolitische Berater von sieben amerikanischen Präsidenten, vertritt die Meinung,<sup>21</sup> daß die europäische Beschäftigungssituation Ende der siebziger Jahre der amerikanischen sehr ähnlich sein wird, was er hauptsächlich damit begründet, daß in Europa jetzt ebenfalls starke Geburtsjahrgänge ins Erwerbsleben treten, eine Entwicklung, die in den USA schon vor Jahren eingesetzt hat. Weiters vertritt er die Meinung, daß Vollbeschäftigung bei Tarifautonomie ohne Inflation nicht erreichbar ist.

Das in vielen Ländern verbreitete Unbehagen mit der Industriestruktur hat einen sehr realen Grund in der zunehmenden Konkurrenz auf den Weltmärkten durch die Installierung zusätzlicher Produktionskapazitäten für Standardprodukte und dem daraus resultierenden Zwang zur Ver-



änderung der Produktionsstruktur in den Industrieländern. Daneben spielen — nicht unumstrittene — Überlegungen in Richtung Investitions- und Innovationsmüdigkeit eine Rolle.

In engem Zusammenhang mit der Wirtschaftsstruktur steht die Frage der Produktivitätsentwicklung. Die sehr komplexe Frage der Auswirkungen des Produktivitätsfortschrittes scheint sich in bezug auf die Beschäftigung auf drei Alternativen reduzieren zu lassen: Entweder die in einem Bereich freigesetzten Arbeitskräfte werden in anderen Bereichen, vorwiegend im öffentlichen Bereich, zur Erfüllung gesellschaftlich akzeptierter Aufgaben herangezogen und finden auf diese Weise neue Arbeitsplätze. Das hat selbstverständlich steigende öffentliche Ausgaben zur Folge. Oder aber die freigesetzten Arbeitskräfte finden keine neuen Arbeitsplätze, dann kommt es durch den Produktivitätsfortschritt zwar zu einer Kostensenkung für den Einzelbetrieb, über die öffentliche Einkommenssicherung (Arbeitslosenunterstützung) aber zu einem Anstieg der sozialen Kosten. Die letzte Alternative wäre eine positive Auswirkung des Produktivitätsfortschrittes wie in der Vergangenheit. Es wurden ja vielfach durch die Freisetzung von Arbeitskräften (zum Beispiel aus der Landwirtschaft) die Voraussetzungen dafür geschaffen, eine stark steigende Nachfrage nach nichtlandwirtschaftlichen Gütern und Dienstleistungen befriedigen zu können. Aber gerade die Fortsetzung dieses Trends in der Zukunft wird von allen jenen bezweifelt, die eine generelle Innovations- und Investitionsmüdigkeit ins Treffen führen.

Nun ist die angedeutete Gefahr einer technologischen Arbeitslosigkeit keine in jüngster Zeit entstandene Bedrohung der Vollbeschäftigung durch die technische Entwicklung. Was in letzter Zeit immer deutlicher wird, sind Zweifel in die Fähigkeit und Bereitschaft von Menschen und Regierungen, den technischen Fortschritt zum Wohle aller Beteiligten zu organisieren und die Lasten nicht einseitig zu verteilen. Die hier angestellten Überlegungen haben auch Bedeutung, wenn man annimmt, daß das Wirtschaftswachstum in Zukunft nicht ausreichen wird, um das wachsende Arbeitskräftepotential zu beschäftigen. Der häufig vorgeschlagene Ausweg, den Personalangel im öffentlichen Bereich zu beseitigen, setzt natürlich die Bereitschaft voraus, den öffentlichen Bereich auszuweiten, den öffentlichen Konsum stärker als den privaten ansteigen zu lassen.

In eine völlig andere Richtung gehen jene Bestrebungen, die den Staat als Arbeitgeber eigener Art installieren wollen. Ausgangspunkt solcher Überlegungen in den USA ist ein Gesetzentwurf (Humphrey-Hawkins Bill<sup>22</sup>), nach dem jedem arbeitsfähigen und arbeitswilligen erwachsenen Amerikaner ein Rechtsanspruch auf einen Arbeitsplatz mit angemessener Entlohnung eingeräumt werden soll. Gibt es keine anderen Arbeitsplätze, so soll der amerikanische Präsident die Verpflichtung haben, durch Beschäftigungsprojekte öffentlicher und privater, nicht auf Gewinn gerichteter Institutionen, die fehlenden Arbeitsplätze zu schaffen. Die Entlohnung an diesen Arbeitsplätzen soll zum Mindestlohnsatz erfolgen, es gibt aber auch Vorschläge, festgelegte Mindestlohnsätze für solche Arbeiten zu unterschreiten, damit sichergestellt ist, daß der Staat nur als »Grenzarbeitgeber« fungieren kann. Doch selbst mit diesen Einschränkungen bedeutet



die ins Auge gefaßte Vorgangsweise eine Umkehr so mancher in den USA bisher hochgehaltener Grundsätze!

Aus einem etwas anderen Blickwinkel betrachtet, wie schon erwähnt, die OECD direkte Arbeitsbeschaffungsprogramme. Der Spielraum für einen nicht inflationären Nachfragezuwachs soll vergrößert werden, öffentliche Mittel sollten für solche Programme umgewidmet werden.

Sehr viele Vorschläge zur Vermeidung oder Bekämpfung von Arbeitslosigkeit zielen auf eine Reduktion der Arbeitszeit ab oder regen eine Veränderung und größere Flexibilität im zeitlichen Ablauf von Berufsausbildung, Berufsausübung und Berufsbildung an. Hier müssen langfristige Entwicklungen in Gang gebracht werden, und es ist ein besonderer Glücksfall, daß in Österreich die letzte Etappe der Arbeitszeitverkürzung 1975 und die Erhöhung des Mindesturlaubes 1977, gerade im richtigen konjunkturellen Zeitpunkt erfolgte.

Es gibt Berechnungen,<sup>23</sup> welche zusätzlichen Beschäftigungsmöglichkeiten durch einzelne Formen der Arbeitszeitverkürzung (zum Beispiel Reduktion der Tages- oder Wochenarbeitszeit, Verlängerung des Jahresurlaubes, Sonderurlaubsregelungen, Verlängerung der Schulausbildung, Herabsetzung des Pensionsalters) eröffnet werden. Diese errechneten Größen können dann unter plausiblen Annahmen zu einer Gewichtung der einzelnen Maßnahmen nach ihrem Beschäftigungseffekt führen.

Überstunden werden beim Weiterbestehen von Arbeitslosigkeit zum Ansatzpunkt der Kritik. Manche fordern sogar das gesetzliche Verbot von Überstunden. Die amerikanischen Automobilarbeiter hatten eine kräftige Erhöhung der Überstundenzuschläge bei den jüngsten Tarifverhandlungen auf ihrem Forderungsprogramm. Sie konnten aber diese Forderung, ebenso wie eine kräftige Ausweitung des Jahresurlaubes, noch nicht erreichen. Auf jeden Fall scheint sich die Meinung durchzusetzen, daß die vorhandenen Beschäftigungsmöglichkeiten gleichmäßig allen Arbeitskräften zugänglich gemacht werden sollen und eine geringere individuelle Arbeitszeit — im Idealfall nach persönlichen und familiären Bedürfnissen — ein Weg in diese Richtung ist. Auf jeden Fall ist Arbeitslosigkeit die am wenigsten wünschenswerte Form der Arbeitszeitverkürzung.

Die Beschäftigungsprobleme bestimmter Personengruppen sollen hier nur erwähnt werden. Eine aktive Arbeitsmarktpolitik sieht ihre Aufgabe im Anbieten individueller oder gruppenspezifischer Hilfestellungen. Es soll nicht verschwiegen werden, daß jede »positive Diskriminierung« einer Gruppe von Arbeitnehmern sowohl Rückwirkungen auf deren Beschäftigung als auch auf die Situation anderer Arbeitnehmer haben kann. In den USA wird von einigen Autoren ein Gegensatz zwischen Seniorität (Sicherung von Rechten nach der Dauer der Betriebszugehörigkeit) und gleichen Beschäftigungschancen für alle Arbeitnehmer gesehen. Nehrung und Soltwedel sprechen in diesem Zusammenhang von Verminderung der Beschäftigungschancen durch institutionelle Regelungen, wenn zum Beispiel durch die Tarifpartner allokatonsverzerrende Daten gesetzt werden.

Das Sekretariat des Arbeitskräftekomitees der OECD geht davon aus, daß in den nächsten Monaten die registrierte Arbeitslosigkeit im OECD-Bereich nicht wesentlich reduziert werden kann. Neben der Frage der



Finanzierung von Programmen zur Einkommenssicherung wird der möglichst gerechten Verteilung der Last der Arbeitslosigkeit und einem besseren zeitlichen Ausgleich zwischen Arbeit und Nichtarbeit (Erziehung und Berufsausbildung) besondere Bedeutung beigemessen. Die ins Auge gefaßte Beschäftigungspolitik soll eine zweckmäßige Kombination aus globaler Nachfragesteuerung und aktiver Arbeitsmarktpolitik (selective manpower policies) sein. Ohne auf einzelne Maßnahmen einzugehen, sind das im großen und ganzen auch die Charakteristika der von Österreich verfolgten Beschäftigungspolitik, wobei sicherlich den sich wandelnden Anforderungen laufend Rechnung getragen werden muß und im Detail Verbesserungen möglich sind.

### **Spezielle Gründe für die günstige Arbeitsmarktsituation in Österreich**

Eine Frage bleibt zu klären: Warum mußte und muß die BRD mit einem dem österreichischen durchaus vergleichbaren Instrumentarium der Arbeitsmarktförderung eine relativ hohe Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit in beträchtlichem Ausmaß in Kauf nehmen?

Der schwerwiegendste Grund sind die nationalen Unterschiede in der wirtschaftspolitischen Zielsetzung. In Deutschland wurde der Währungsstabilität eine wesentlich höhere Priorität eingeräumt, ja durch die Restriktionspolitik die Arbeitslosigkeit herbeigeführt. Wobei es bis heute nicht möglich war, die Geister, die man rief, wieder loszuwerden.

Eine wichtige Rolle spielte aber in Österreich auch die verstaatlichte Industrie. Hier konnte der österreichische Staat als Eigentümer seinen Willen zur Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung durch die Weiterbeschäftigung nicht voll ausgelasteter Arbeitskräfte direkt durchsetzen, natürlich mit nicht unbeträchtlichen Kosten in den Unternehmungen. Für eine Beurteilung der Zweckmäßigkeit solcher Maßnahmen kann aber die betriebliche Kostenentwicklung allein nicht ausschlaggebend sein. Hier müssen volkswirtschaftliche Kosten und Erträge, auch in Relation zu alternativen Maßnahmen, verglichen werden.

In diesem Zusammenhang muß die besondere Art der Zusammenarbeit der Wirtschaftspartner in Österreich erwähnt werden, die auch in schwierigen Situationen imstande ist, das Aufbrechen schroffer Interessengegensätze zu vermeiden.

Ein weiterer Grund liegt in den in Österreich in größerem Ausmaß praktizierten Auffangschulungen, die als gezielte Beschäftigungssubventionen mit möglichen positiven Auswirkungen auf die Weiterbildung der betroffenen Arbeitnehmer gesehen werden müssen und sicherlich ein ausbaufähiges Instrument sind. In Deutschland hat man in vergleichbaren Fällen Kurzarbeit eingeführt.

Eine für Österreich sehr unangenehme Erklärung wäre, daß die in der BRD wirksamen Einflüsse mit einer zeitlichen Verzögerung auch bei uns eine höhere Arbeitslosenrate herbeiführen werden. Womit wir wieder bei einem Ausgangspunkt unserer Überlegungen gelandet sind: Wie lange kann Österreich autonom seine Vollbeschäftigung erhalten? Für den österreichischen Beobachter hatte die jüngste Wirtschaftsvorausschau der OECD



einen fast zynischen Beigeschmack. In dem Bestreben, Strategien für ein inflationsfreies Wachstum zu entwickeln, tröstet man sich mit der Hoffnung, daß damit auch auf mittlere Sicht (wahrscheinlich) Vollbeschäftigung erreicht werden kann, nimmt aber für 1977 einen weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit in Kauf. Zweifelsohne kann Österreich durch besondere Anstrengungen seine Vollbeschäftigung auch erhalten, wenn andere Staaten bereit sind, steigende Arbeitslosigkeit zu tolerieren. Allerdings werden die Kosten einer Vollbeschäftigungspolitik unter solchen Bedingungen stark ansteigen, und restriktive Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit sind kaum zu vermeiden, höchstens auszugleichen. Womit letztlich — ohne diese Frage eingehend diskutieren zu wollen — der Spielraum für eine Anhebung des allgemeinen Lebensstandards geringer wird. Aber die Alternativen lauten ja nicht höherer oder niedrigerer Lebensstandard, sondern Vollbeschäftigung oder steigender Lebensstandard bei jenen, die Arbeit haben, und eine ganz wesentliche Beeinträchtigung der Lebensverhältnisse und Absenkung der materiellen Versorgung für alle jene, die das Pech haben, arbeitslos zu werden.

Die allgemeine Diskussion von speziell österreichischen, aber auch internationalen Arbeitsmarktproblemen und wahrscheinlichen Entwicklungstendenzen des Arbeitsmarktes kennzeichnet gegenwärtig ein großer Pessimismus. Von mehreren möglichen Ergebnissen wird das Eintreffen des für die Vollbeschäftigung jeweils ungünstigsten befürchtet, auch wenn die Entwicklung in der Vergangenheit nur wenig Anlaß zu solchen Befürchtungen gibt und die Wahrscheinlichkeit bestimmter Ereignisse für die Zukunft noch nicht abgeschätzt werden kann. Dieser Pessimismus hat — sicherlich nicht unberechtigt — einen Ausgangspunkt in der konkreten Arbeitsmarktsituation der großen westlichen Industrieländer. Die notorisch hohen Arbeitslosenraten in den USA und die dramatische Verschlechterung der Beschäftigung in der BRD sprechen eine deutliche Sprache. Daraus resultiert auch das Gefühl, an einem Wendepunkt angelangt zu sein, der möglicherweise das Ende der guten Jahre signalisiert, den Blick auf den Weg in die Zukunft aber noch nicht freigibt. Es nimmt jedoch die Zahl derjenigen zu, die in diesem Wendepunkt jenen Punkt sehen, an dem die freie Marktwirtschaft ihre Existenzberechtigung glaubhaft nachweisen muß.



## ANMERKUNGEN

- 1 So stellt G. Goeseke in seiner Untersuchung *Beschäftigung und Arbeitnehmereinkommen in der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1975*, in: »DIW, Vierteljahreshefte«, 4/1976, S. 209 ff., zwar fest, daß der Abbau der Arbeitslosigkeit 1976 hinter den Erwartungen zurückblieb, seine Schlußfolgerung ist aber dennoch: »Mit dem im Verlauf der Lohnrunde 1976 getroffenen Tarifvereinbarungen — Erhöhung von 5 bis 6 Prozent — ist der Weg für eine spürbare Kostenentlastung der Wirtschaft vorgezeichnet worden. Die Entwicklung der Lohnsätze, bei der eine nennenswerte Temposteigerung bisher nicht zu registrieren war, begünstigte die weitere Erholung am Arbeitsmarkt: Die Stabilisierung der Lohnstückkosten förderte die Verbesserung der Unternehmenserträge und damit auch die private Investitionsneigung.«
- 2 Gerade für Österreich trifft diese Erklärung für den Untersuchungszeitraum nicht zu, da eher ein Arbeitskräftemangel herrschte. Ch. P. Kindleberger, *Europe's Postwar Growth*, Cambridge, Massachusetts 1967, Harvard University Press.
- 3 Ebenda, S. 5.
- 4 Beiratsstudie, S. 22.
- 5 Die Zuwächse 1973 und 1974 sind aus institutionellen Gründen (Anmeldung von mithelfenden Ehefrauen von Selbständigen als unselbständige Erwerbstätige in der Sozialversicherung) unvergleichbar hoch.
- 6 Monatsbericht 3/1975 des Wifo-Instituts, S. 110 ff.
- 7 Wie erwähnt, gibt es erst ab 1972 eine Erfassung der beschäftigten Ausländer über die erteilten Beschäftigungsbewilligungen. Als die rasch steigende Ausländerbeschäftigung in das Kreuzfeuer der öffentlichen Kritik kam, wurde versucht, Doppelzählungen (z. B. mehrere Bewilligungen für eine Person) auszuschalten, was natürlich Auswirkungen auf den zeitlichen Vergleich haben muß. Generell ist zu den Beschäftigten- und Arbeitslosenstatistiken — soweit sie nicht vom Statistischen Zentralamt erhoben werden, sondern im Rahmen der Arbeitsmarktverwaltung oder der Sozialversicherung anfallen — zu sagen, daß sie natürlich neben Vorgängen auf dem Arbeitsmarkt ebenso durch Gesetze und Verwaltungspraxis bedingte Veränderungen in der Zahl der erfaßten (berechtigten) Personen widerspiegeln, die für eine ökonomische Interpretation ausgeschaltet werden müssen. Um das Bild abzurunden, sei angemerkt, daß häufig dann, wenn ein bestimmtes Arbeitsmarktproblem aktuell wird, auch seine statistische Erfassung kritisch durchleuchtet und in vielen Fällen verbessert, damit geändert, wird. Dadurch wird die in der Folge dokumentierte zeitliche Entwicklung aber äußerst schwer zu interpretieren.
- 8 Diese Ansicht war auch der Grundtenor einer Enquete »Neue Arbeitsplätze für Oberösterreich« der Arbeiterkammer Oberösterreich im September 1976. Hier befreit neben dem Anwachsen des Arbeitskräftepotentials zusätzlich die starke Konzentration der neugeschaffenen Arbeitsplätze im Raum Linz Sorge.
- 9 Ab Juni 1975 werden sowohl offene Lehrstellen als auch Lehrstellensuchende wieder jedes Monat ausgewiesen, zwischen 1970 und 1975 gibt es nur Quartalswerte. Es wird von der Annahme ausgegangen, daß die Septemberdaten in den einzelnen Jahren voll vergleichbar sind.
- 10 Dazu schreibt das Sozialministerium: »Bei den Vorgemerkten handelt es sich vorwiegend um Lehrstellenwechsler oder um Jugendliche, die wegen zu geringem Lernerfolg den Weiterbesuch einer berufs- oder allgemeinbildenden Schule aufgeben mußten.« *Die Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage in Österreich im 4. Quartal 1976*, S. 39.
- 11 Bei einer globalen Arbeitslosenrate von 7,5 Prozent beträgt die Jugendarbeitslosigkeit 25 Prozent, für schwarze Jugendliche 50 Prozent.
- 12 Nach dem Bericht im »OECD Observer«, Sept./Oct. 1976, *How Women Fared During the Recession*, S. 28 ff.
- 13 Diese Strukturdaten beziehen sich auf Mitte Juli. Für 1976 entfallen von den zusätzlich 29.000 Beschäftigten im Dienstleistungsbereich 14.000 auf den öffentlichen Sektor.
- 14 M. Bosquet, *Les mensonges sur le chômage*, in: »Nouvel Observateur«, 20. Oktober 1975, S. 40.



- 15 G. Leminsky, *Schwerpunkt einer arbeitsorientierten Beschäftigungspolitik*, in: »WSI-Mitteilungen«, Nr. 2/1975, S. 54 ff.
- 16 »Wirtschaftswoche«, Nr. 3, 7. Jänner 1977.
- 17 OECD Working Party on Employment, *The Present Employment Situation and The Appropriate Policy Responses: Issues for Discussion*.
- 18 S. Nehring u. R. Soltwedel, *Probleme der Beschäftigungspolitik*, in: »Konjunkturpolitik«, Nr. 4/76, S. 214.
- 19 Bezogen auf amerikanische Verhältnisse ist diese Auseinandersetzung im Rahmen der Armutsbekämpfung durch Zuschüsse, Steuerabzugsbeträge (die ausgezahlt werden, wenn keine Einkommensteuer zu zahlen ist) und Gutscheine für Nahrungsmittel (food stamps) dargestellt in Brock Adams, *Welfare, Poverty and Jobs: A Practical Approach*, »Challenge«, Sept./Oct. 1976, S. 6 ff.
- 20 Zitiert in »Die Zeit«, Nr. 3, 7. Jänner 1977, S. 38.
- 21 *Manpower and Economic Policy*, in: »Challenge«, Sept./Oct. 1976, S. 24 ff.
- 22 *Full Employment and Growth Act*.
- 23 So führt Hartmut Seifert in *Alternative Instrumente zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit*, in: »WSI-Mitteilungen«, Nr. 2/1976, S. 67 ff., unter anderem für Deutschland an:
1. Die Reduktion der wöchentlichen Arbeitszeit um eine Stunde führt zu einem Zusatzbedarf von 650.000 Arbeitskräften.
  2. Ein zusätzlicher Urlaubstag pro Jahr bedeutet 100.000 neue Arbeitskräfte, eine zusätzliche Urlaubswoche reduziert somit die Zahl der Arbeitslosen auf die Hälfte.
  3. Ein vierzehntägiger Bildungsurlaub, der von einem Zehntel der Arbeitnehmer in Anspruch genommen wird, erfordert 100.000 neue Arbeitskräfte.

# ÖZS

2/3 1976

Österreichische Zeitschrift für Soziologie

Herausgegeben von der Österreichischen Gesellschaft für Soziologie

David E. Morrison	Paul Lazarsfeld 1901—1976: A Tribute
Max Freitag	Wer humanisiert wen wodurch?
Ralph Grossmann	Humanisierung des Arbeitslebens
Peter Weinberger	Arbeitskonflikte in Österreich
Helmut Wintersberger	Arbeitswissenschaften in Italien
Bernhard Schwarz	Verfassung der Arbeit
Wilhelm Filla/ Josef Weidenholzer	Zur Theorie und Praxis der betrieblichen Mitbestimmung
Josef Krammer/ Günter Scheer	Die Arbeits- und Lebenssituation der Bauern in Österreich
Peter Kowalski	Qualifikation und Prestige der Facharbeit
Wolfgang Holzinger/ Paul Kellermann	Geschichte als Sozialwissenschaft
	Forschungsnotizen
	Berichte vom Deutschen Soziologentag 1976
	GLOSSE

# ÖZS

Österreichische Zeitschrift für Soziologie

- berichtet über Forschungsergebnisse
- diskutiert gesellschaftliche Fragen
- bringt Glossen und Buchbesprechungen
- erscheint 4mal jährlich

Themen im 1. Jahrgang 1976/77:

1. Antisemitismus ohne Antisemiten
  - Alkoholismus
  - Wechselwähler
  - Schülersexualität in Österreich
- 2/3. Welt der Arbeit
4. Wohnen und Großstadt

Preise: Abonnement: Für Mitglieder der ÖGS S 180,-; für Studenten S 200,-; Inland: S 250,-; Ausland: S 300,-. Einzelheft: S 75,-; Doppelnummer S 150,-.

Bestellungen an: Compress Roman Tschirk Verlagsgesellschaft m. b. H., Neubaugasse 11, A-1070 Wien.