
DER ÖSTERREICHISCHE ARBEITSMARKT

Rezension von: Felix Butschek, *Der österreichische Arbeitsmarkt – von der Industrialisierung bis zur Gegenwart*. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung/Gustav-Fischer-Verlag, Stuttgart 1992, 528 Seiten, öS 350,-.

Generell werden in einem marktwirtschaftlichen System nach der Art des gehandelten Gutes drei Arten von Märkten unterschieden: der Gütermarkt, der Kapitalmarkt und der Arbeitsmarkt. Die makroökonomische Theorie hat zu einem erheblichen Teil die Frage zum Gegenstand, wie sich durch die Interaktion dieser drei Märkte ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht herstellt bzw. ob und warum es zu Ungleichgewichten kommen kann. Bei der Definition des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts spielt das Gleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt eine zentrale Rolle, und die Möglichkeit oder Unmöglichkeit der Erreichung eines Vollbeschäftigungsgleichgewichtes ist trotz aller gegenteiligen Versuche das Schlüsselproblem der Makroökonomie, seit es diese überhaupt gibt. Seiner Bedeutung durchaus entsprechend gibt es über den Arbeitsmarkt auch in Österreich eine Vielzahl von Untersuchungen und Studien, die jedoch meist einem speziellen Aspekt gewidmet sind. Eine zusammenfassende Darstellung des österreichischen Arbeitsmarktes gab es bisher nicht. Felix Butschek hat sich in dem vorliegenden Band dieser Aufgabe unterzogen. Das Buch stellt die Entwicklung des österreichischen Arbeitsmarktes in den letzten zwei Jahrhunderten dar. Es handelt sich dabei jedoch nur für die ersten drei

Viertel des Gesamtzeitraumes um eine wirtschaftshistorische Arbeit im engeren Sinn. Für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, deren Behandlung umgekehrt proportional etwa drei Viertel des Textes (ohne die Anhänge gerechnet) einnimmt, ist die Arbeit eine empirische Untersuchung im Stil des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, wobei der Autor auf zahlreiche eigene Arbeiten sowie solche aus dem eigenen Institut zurückgreift, sodaß das Buch auch als Zusammenfassung der Inhalte und Ergebnisse der Institutsstudien über diesen Bereich aus fast fünf Jahrzehnten von großem Nutzen ist und zudem einen hohen Grad von Aktualität besitzt.

Der Datensituation entsprechend summarisch verfährt Butschek in seiner Darstellung der Entstehung eines Arbeitsmarktes im modernen Sinn: Bis 1769 gibt es nur Schätzungen über die Bevölkerungszahl, und Daten über die Berufstätigkeit enthalten die Volkszählungen erst ab 1869. Immerhin zeigen sie für das 18. und für das 19. Jahrhundert jeweils eine Zunahme des Bevölkerungswachstums, welche die Deckung des Arbeitskräftebedarfes des rasch expandierenden Sektors der industriellen Unternehmungen erst ermöglichte. Die Allmählichkeit des Industrialisierungsprozesses tritt in der Arbeitsmarktentwicklung besonders deutlich zutage: 1869 – also siebzig Jahre nach Einsetzen der Industrialisierung – waren auf dem Gebiet der heutigen Republik Österreich noch fast 54 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung in der Landwirtschaft tätig, und erst in den neunziger Jahren erlangte der gewerblich-industrielle Sektor, in dem sich der moderne Arbeitsmarkt entwickelte, quantitativ das Übergewicht. 1910 waren bereits 60,5 Prozent der Erwerbstätigen in der Sachgüterproduktion oder in den Dienstleistungen beschäftigt. Butscheks Feststellung, daß „sich im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts ... ein

Arbeitsmarkt herausgebildet hatte, der den Anforderungen einer Industriewirtschaft schon weitgehend entsprach“ (S. 46), deckt sich mit den Ergebnissen der wirtschaftshistorischen Forschung der letzten zwei Jahrzehnte, welche zu einer Revision der Beurteilung dieser früher gern als „Große Depression“ bezeichneten Periode geführt hat. Bemerkenswert ist, daß die dynamische Entwicklung der österreichischen Wirtschaft vom Beginn dieses Jahrhunderts bis zum Ersten Weltkrieg die Beschäftigung ziemlich kontinuierlich ansteigen ließ und Butschek die Arbeitslosenrate vor dem Krieg auf 3,1 Prozent schätzt. Was man damals als Arbeitsmarktgleichgewicht bezeichnete, ist allerdings angesichts eines immer noch fast vierzigprozentigen Agraranteils, der ja zu beträchtlichen Teilen ein unausgeschöpftes Arbeitskräftereservoir darstellte, nach heutigen Maßstäben vorsichtiger zu beurteilen.

Was den Preis der Arbeitskraft betrifft, den Reallohn, geht Butschek der These der „Verelendung“ nach, d. h. er überprüft, ob der Reallohn im 19. Jahrhundert gesunken ist. Dabei kommt er zu dem Ergebnis, daß mit Ausnahme der beiden ersten Jahrzehnte des 19. Jahrhunderts die vorhandenen Daten eher darauf hindeuten, daß der Reallohn – allerdings sehr langsam und kurzfristig nicht ohne weiteres erkennbar – eine steigende Tendenz hatte. Die Ursachen der sozialen Frage sieht Butschek eher im institutionellen Bereich, nämlich darin, „daß die industrielle Revolution den tiefgreifendsten und raschesten Wandel der Geschichte repräsentiert. Es kann daher nicht erstaunen, daß diese Veränderungen eine Fülle von Friktionen hervorriefen, welche in erster Linie die neu entstehende soziale Gruppe betrafen.“ (S. 414) Die Arbeiter partizipierten sehr wohl am Produktivitätsfortschritt der Gesamtwirtschaft, aber eher doch nur in unterdurchschnittlichem Ausmaß (S. 51).

Dem sollte die sich ab 1890 kraftvoll organisierende Gewerkschafts- und Arbeiterbewegung entgegenwirken. Zweifellos bahnte sich hier eine ökonomische und politische Kraftprobe mit dem Unternehmertum an, doch wurde diese Entwicklung – nicht nur in der österreichisch-ungarischen Monarchie – durch den Ersten Weltkrieg unterbrochen.

Das grundlegende Schema der Arbeitsmarktanalyse in Butscheks Darstellung könnte man vom Ansatz her als keynesianisch bezeichnen: Als erstes wird in der jeweiligen Periode die Nachfrage nach Arbeitskräften untersucht. Es werden also in geraffter Form die wirtschaftliche Wachstumsdynamik der einzelnen Zeitabschnitte und ihre Bestimmungsgründe dargestellt. Daran anschließend erfolgt eine Behandlung der Angebotsentwicklung, die natürlich so, wie sie empirisch manifest wird, von Nachfragefaktoren nicht unabhängig ist; wie umgekehrt auch eine Beeinflussung der Wachstumsdynamik durch das Arbeitskräfteangebot a priori keinesfalls ausgeschlossen werden kann und in den sechziger Jahren auch zum Tragen gekommen sein dürfte. Ansonsten bot sich jedoch bei einer Verknappung des Arbeitskräfteangebots – z. B. vor dem Ersten Weltkrieg und vor 1973 –, die das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht störte und damit das Halten des Wachstumspfadcs gefährdete, immer wieder die Zuwanderung aus ländlichen Gebieten oder aus dem Ausland als Lösung des Problems an. Im Österreich der Zweiten Republik wurden jedoch solche Effekte durch die sozialpartnerschaftliche Lohn- und Preispolitik sowie später durch die Hartwährungspolitik im Vergleich zu anderen Ländern in engen Grenzen gehalten (S. 420 f.).

Es folgen jeweils Abschnitte über die „Bilanz“ der Arbeitsmarktentwicklung, über die Bestimmungsgründe von Voll- oder Unterbeschäftigung; über Strukturen der Erwerbstätigkeit

(Branchen, Berufe, Männer/Frauen, Selbständige/Unselbständige u. a.); über die Entwicklung der Löhne im Durchschnitt sowie der Verteilung von Löhnen und Gehältern und die lohnpolitischen Strategien der Gewerkschaften; über andere institutionelle Aspekte, insbesondere die Arbeitsmarktpolitik.

Überblickt man den Gesamtzeitraum des 20. Jahrhunderts, so zeigt sich, daß die Perioden der Vollbeschäftigung den kleineren Teil dieser 93 Jahre ausmachen. Wenn wir Vollbeschäftigung nicht allzu ambitioniert durch eine Arbeitslosenrate von 4 Prozent definieren, so fällt der längste zusammenhängende Zeitraum, in dem dieser Wert nicht überschritten wurde, in die Jahre 1960 bis 1982. Die zweitlängste Periode fällt in die Zeit vor dem Ersten Weltkrieg von 1908 bis 1914. Krigs- und unmittelbare Nachkriegszeiten sollten aus der Betrachtung ausgeschlossen werden. Die längste Phase mit gravierender Unterbeschäftigung – die Arbeitslosenraten lagen zwischen 8,1 Prozent und 27,2 Prozent – fällt in die Zwischenkriegszeit (1923 bis 1938). In Summe herrschte demnach nur in 31 von 75 „regulären“ Jahren Vollbeschäftigung, in 44 hingegen (das sind 59 Prozent) gab es eine teils mehr, teils weniger gravierende Unterbeschäftigung. Seit dem Ende der längsten Vollbeschäftigungsperiode sind bereits wieder elf Jahre vergangen. Dennoch wäre es falsch, die Arbeitsmarktlage der letzten elf Jahre als fundamentales Ungleichgewicht („Massenarbeitslosigkeit“) zu charakterisieren. Beunruhigend bleibt jedoch der schleichende Anstieg der Arbeitslosenrate, insbesondere im Hinblick darauf, daß dieser Anstieg im letzten, durchaus kräftigen Konjunkturaufschwung 1987/91 nur vorübergehend unterbrochen wurde (1988/89). Butschek beschäftigt sich im dritten Abschnitt seines Buches eingehend mit diesem aus der Sicht der vorangehenden Jahrzehnte eini-

germaßen paradoxen Phänomen. Das Auseinanderlaufen der Ergebnisse der zwei alternativen Methoden der Erhebung der Arbeitslosigkeit, nämlich des Mikrozensus und der Arbeitsamtsstatistik, ab 1984 deutet er als eine Art „Neue Unübersichtlichkeit“ auf dem österreichischen Arbeitsmarkt. Diese kommt zuletzt auch darin zum Ausdruck, daß amtlicherseits vom zuständigen Ministerium zwei Arbeitslosenraten – eine nach dem auch international üblichen Konzept der durch Mikrozensus *erhobenen* Arbeitslosigkeit zusätzlich zur traditionellen, von den Arbeitsämtern *registrierten* Arbeitslosigkeit, veröffentlicht werden. Für die Erklärung der Persistenz hoher Arbeitslosenzahlen auch in Zeiten stark steigender Beschäftigung muß nach Butscheks Ansicht auch die im Vergleich zu früheren Perioden, also etwa zur Zeit der fünfziger Jahre, bessere soziale Lage der von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen als einer unter mehreren Faktoren mit herangezogen werden (siehe S. 351 ff. und v. a. S. 272 ff.). Diese ermöglicht z. B. ein längeres Suchen nach einem neuen Arbeitsplatz, dadurch erhöht sich die Dauer der Arbeitslosigkeit. Unter dieser Bedingung erscheint „Vollbeschäftigung“ im Verständnis der sechziger und siebziger Jahre, als die Arbeitslosenrate bei 2 Prozent bis 3 Prozent lag, wahrscheinlich kaum mehr als realistisches Ziel. Andererseits wäre es jedoch verfehlt, sich mit den 4 Prozent Arbeitslosigkeit, die sich bei Anwendung des neuen Meßkonzeptes derzeit ergeben, einfach abzufinden. Auch die vorschnelle Liberalisierung der Zulassung von Ausländern auf dem österreichischen Arbeitsmarkt durch das Abgehen von einem gut 25 Jahre lang praktizierten Genehmigungsverfahren, das einen beträchtlichen „Import“ von Arbeitslosigkeit als Folge der rasch expandierenden Ausländerbeschäftigung zur Folge hatte, sieht Butschek als ein Indiz für den neuen Umgang mit dem Phänomen.

Gerade in einer Rezession, wie wir sie gegenwärtig erleben, wird immer wieder der technische Fortschritt, genauer gesagt seine Beschleunigung, als Ursache der Arbeitslosigkeit angegeben. Butschek geht dieser Frage nicht nach, doch zeigt seine Darstellung ziemlich klar, daß das Gegenteil zutrifft. Das Wachstum der Arbeitsproduktivität ist die einzige Methode, mit der sich das „Tempo“ des technischen Fortschritts angeben läßt. So stieg die Produktivität in der Zeit der höchsten Arbeitslosigkeit – der Zwischenkriegszeit – nur um 0,7 Prozent p. a. (1913/29) bzw. sank sogar um 0,4 Prozent p. a. (1929/37). Hingegen stieg die Produktivität mit fast 4 Prozent p. a. in der Phase der Vollbeschäftigung von 1960/1982. In den achtziger Jahren war das Produktivitätswachstum mit ca. 2 Prozent wieder deutlich geringer – bei steigender Arbeitslosigkeit. Auch der letzte Konjunkturaufschwung in Österreich und entsprechende internationale Vergleiche zeigen, daß es bei einer Beschleunigung des Wirtschaftswachstums sehr rasch zu einer fühlbaren Steigerung der Beschäftigung kommt. Demnach ist nicht ein beschleunigter technischer Fortschritt, sondern ein unzureichendes Produktionswachstum der Grund für die hohe Arbeitslosigkeit.

Bemerkenswert ist die langfristige Tendenz der Erwerbsquote. Diese lag nämlich 1990 mit 45,8 Prozent um 17 Prozentpunkte unter dem Wert von 1869: damals betrug sie 62,8 Prozent. Diese Entwicklung resultiert einerseits

aus einem kontinuierlichen Sinken der Erwerbsquote der Männer von 68,3 Prozent 1869 auf 56,5 Prozent 1990, andererseits aus einem Sinken der Frauenerwerbsquote bis 1971 und einem seither wieder zu registrierenden Anstieg von 30,4 Prozent auf 36 Prozent (siehe S. 44). Die ausführlichen Analysen und Überlegungen des Autors zur Entwicklung der Erwerbsquoten können hier nicht resümiert werden. Die längerfristige Zukunftsperspektive einer zunehmenden Alterung der Bevölkerung mit entsprechenden Konsequenzen auf die Finanzierung von Pensionen und Krankenversicherung lassen es jedoch als wahrscheinlich erscheinen, daß der säkulare Trend sinkender Erwerbsquoten sich in nächster Zeit umkehren wird.

Zuletzt wurden einige der „stylized facts“, welche in einer langfristigen, umfassenden Darstellung der Arbeitsmarktentwicklung hervortreten, herausgegriffen. Das Buch Felix Butscheks enthält natürlich weit mehr davon, dazu eine Vielzahl von Einzelproblemanalysen und einen großen Reichtum an statistischem Material und Fakten. Die im Vorwort ausgesprochene Absicht des Autors, „die Informationen möglichst umfassend in der Tradition der österreichischen Wirtschaftsforschung für einen Leserkreis zu vermitteln, der vom akademischen Experten bis zum wirtschaftspolitisch informierten Interessenvertreter und Administrator reicht“, kann als voll gelungen bezeichnet werden.

Günther Chaloupek