

Editorial

Beschäftigungspolitische Perspektiven

I

Was in den letzten Jahren wiederholt angesagt und auch prognostiziert worden war, ist im Laufe des Jahres 1981 – diesmal allerdings von vielen nicht ganz so erwartet – eingetreten: die Beschäftigungslage hat sich in Österreich verschlechtert. Die Arbeitslosenrate ist von 1,9 Prozent 1980 auf 2,4 Prozent im Vorjahr gestiegen und wird heuer vermutlich die 3-Prozent-Grenze überschreiten. Nach der letztverfügbaren Prognose ist für heuer im Jahresdurchschnitt mit 94.000 Arbeitslosen zu rechnen, nach 69.000 im Vorjahr und 53.000 im Jahre 1980.

Konfrontiert man ausländische Ökonomen mit der jüngsten Entwicklung, so wird einem achselzuckend entgegengehalten: „Was wollt ihr eigentlich, das ist doch immer noch Vollbeschäftigung!“ Tatsächlich wären die meisten Länder froh, wenn die Lage auf ihrem Arbeitsmarkt auch nur halbwegs jener in Österreich nahekäme. Manche inländischen Stimmen hingegen erwecken eher den Eindruck, eine „Götterdämmerung“ der österreichischen Vollbeschäftigung sei nun angebrochen. Welcher der beiden Einschätzungen man recht zu geben geneigt ist, hängt davon ab, welche Bedeutung der Entwicklung des letzten Jahres in mittelfristiger Sicht zukommt. Dazu im folgenden einige Überlegungen.

II

Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen hat in seiner Anfang 1980 abgeschlossenen Studie „Längerfristige Arbeitsmarktentwicklung“ drei Varianten näher betrachtet. Bei einer mittelfristigen Rate des Wirtschaftswachstums von 3,5 Prozent bis 1986 („optimistische Variante“) wurden keinerlei Beschäftigungsprobleme erwartet. Bei 2,5 Prozent Wachstum (pessimistische Variante) wurden für 1981 2,4 Prozent und für 1986 5,4 Prozent Arbeitslose prognostiziert. Eine „mittlere Variante“ (3 Prozent Wachstum) ergab ein langsames Ansteigen der Arbeitslosenrate auf 4,1 Prozent 1986. Diese Werte sind nicht als Punktprognosen, sondern als Trendprognosen zu verstehen. Unterstellt man einmal die Gültigkeit dieser Perspektiven, so ergibt sich die Frage, auf welchem Wachstumstrend wir uns befinden. Man sollte sich

darüber klar sein, daß jede „Schätzung“ eines mittelfristigen Wachstumstrends in beträchtlichem Maße die jeweilige Lage und Stimmung zum Zeitpunkt, in dem diese Schätzung gemacht wird, widerspiegelt. Diese ist derzeit zumindest nach bisherigen Maßstäben sehr ungünstig. Die Jahre 1979 bis 1982 erbringen im Durchschnitt ein Wachstum von bestenfalls 2,5 Prozent, wobei 1981 und 1982 mit optimistischen Werten – den letztverfügbaren Schätzungen bzw. Prognosen – eingesetzt sind. Von den nach wie vor düsteren kurzfristigen Konjunkturaussichten wäre eher der Schluß abzuleiten, daß 2 Prozent Wachstum bis 1986 keine allzu pessimistische Annahme bildet. Das würde bedeuten, daß wir uns mittelfristig unter jenem Wachstumspfad befinden, den der Beirat vor zwei Jahren noch als untere Grenze gewählt und als weniger wahrscheinlich angesehen hat. Verschiedene Erfahrungen sprechen dafür, bei Überlegungen zu einer gesamtwirtschaftlichen Strategie von einer vorsichtigen Wachstumsannahme auszugehen, wenn man „auf der sicheren Seite“ liegen will. Der jetzige Präsident der Deutschen Bundesbank und damalige Staatssekretär Pöhl hatte 1977 in einem Interview vor übertriebenem Arbeitsmarktpessimismus gewarnt und von der Möglichkeit gesprochen, daß sehr schnell wieder eine völlige Umkehr der Lage, d. h. Knappheit an Arbeitskräften, eintreten könne, wenn der Aufschwung da sei¹. Seit 1975 hatten wir durchaus Aufschwünge, ohne daß die Arbeitslosigkeit insgesamt fühlbar zurückgegangen wäre. Wie leichtfertig oder berechtigt derartige Aussagen waren, man sollte sich daher bis auf weiteres abgewöhnen, auf „den“ Aufschwung als rettendes Ereignis zu spekulieren. Die Wahrscheinlichkeit, daß der Aufschwung zu schwach ausfallen wird, ist zu groß, als daß man Versäumnisse im Nachhinein mit einer unerwartet schlechten Konjunkturentwicklung wird begründen können. Wichtig im Rahmen einer mittelfristigen Betrachtung ist ferner der demographisch bedingte Umstand, daß der Druck von der Angebotsseite, der eine gravierende Verschärfung des Beschäftigungsproblems mit sich bringt, in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre nachlassen wird. Von 1981 bis 1986 steigt das Arbeitskräfteangebot (Erwerbstätige insgesamt) um 100.000 von 1986 bis 1991 nur noch um etwa 40.000. Aus den demographischen Prognosen sollte natürlich nicht der Schluß gezogen werden, daß sich exakt jener Punkt bezeichnen ließe, auf dem man „über den Berg“ ist. Aber für das Durchstehen einer schwierigen Lage ist es jedenfalls von Vorteil, vor Augen zu haben, daß und wann ungefähr das Ende des starken Anwachsens des Arbeitskräfteangebots absehbar ist.

Wenn wir diese Perspektiven als Rahmenbedingungen akzeptieren, was sind die wirtschaftspolitischen Optionen?

Die jüngste Entwicklung hat die Grenzen der Möglichkeit einer Vollbeschäftigungspolitik „im Alleingang“ aufgezeigt. Sieben Jahre lang – von 1975 bis 1981 – ist es gelungen, in Österreich Vollbeschäftigung zu erhalten, während gleichzeitig das Niveau der Arbeitslosigkeit im OECD-Raum von 15 auf über 28 Millionen 1981 gestiegen ist. Die Hoffnungen, daß die internationale Wachstumsabschwächung sich als vorübergehend erweisen werde, sind in zunehmendem Maße enttäuscht worden. Momentan deuten auf internationaler Ebene mehr Anzeichen auf eine weitere Abflachung des mittelfristigen Wachstumstrends hin als auf eine Beschleunigung. In einer solchen Situation gibt es für ein Land wie Österreich nicht die Möglichkeit einer weitgehenden Abkopplung. Einigermaßen berechnete Aussichten bestehen auf ein wie in der Vergangenheit etwas über dem internationalen Durchschnitt liegendes Wirtschaftswachstum in Österreich. Jedoch ist ein kleines Land nicht in der Lage – wahrscheinlich auch ein großes nicht –, aus autonomen Kräften sein Wachstum so weit zu steigern, daß die Beschäftigung in ähnlichem Maße zunimmt, wie in Österreich von 1975 bis 1981. Im Bereich der Arbeitszeit besteht wohl ein gewisser autonomer Spielraum, der aber derzeit nicht ausreichen dürfte, um negative Auswirkungen der internationalen Wirtschaftsentwicklung auf die Beschäftigung voll abzufangen.

Dies bedeutet allerdings keineswegs, daß auf lange Sicht alle beschäftigungspolitischen Bemühungen vergeblich sind, wie manche resignative Stimmen glauben machen wollen. Diese propagieren als neue Strategie eine „angebotsorientierte“ Wirtschaftspolitik, die kurzfristig gewisse Opfer erfordert, aber längerfristig angeblich die einzige Möglichkeit darstellen soll, die Schwierigkeiten zu überwinden: Abbau der öffentlichen Defizite, Senkung der Steuerbelastung, Stärkung der Ertragskraft der Unternehmungen, „Gürtel enger schnallen“ im Konsum und dergleichen mehr sind die inzwischen schon „erprobten“ Hauptkomponenten einer solchen Politik.

Die Erfahrungen jener Länder, deren Regierungen auf diese Konzepte vertrauten, liefern die stärksten Argumente gegen einen derartigen Kurswechsel. Darauf und auf die innere Konsistenz solcher „Alternativstrategien“ soll in diesem Editorial nicht näher eingegangen werden². Kaum leugnen läßt sich, daß trotz des Fehlschlagens der „Bildbuchexperimente“ in Großbritannien und in den USA auch in vielen anderen Ländern die Regierungen zumindest zunehmend Geschmack an einer „angebotsorientierten“ Politik finden. Dies ist kaum einer wachsenden Überzeugungskraft

der Argumente zuzuschreiben, sondern dürfte damit zusammenhängen, daß die Arbeitsmarktentwicklung in vielen Staaten in den letzten Jahren sich drastisch verschlechtert hat. Dies gilt nicht nur für Großbritannien und USA, die Länder mit monetaristischer Wirtschaftspolitik, sondern z. B. auch für Frankreich, die Niederlande und sogar die Bundesrepublik Deutschland.

Wenn die konventionellen konjunkturpolitischen Mittel sich als unzureichend erweisen und die Arbeitslosenrate anscheinend unaufhaltsam 6, 7, 8 Prozent oder gar höhere Schwellen übersteigt, schwindet die Aussicht, „Vollbeschäftigung“ – das heißt bei reduzierten Ansprüchen vielleicht 3 bis 4 Prozent Arbeitslose – in absehbarer Zeit wieder zu erreichen. In einer solchen Situation ist das Umschwenken von früher vollbeschäftigungsorientierten Ländern auf eine „angebotsorientierte“ Strategie psychologisch und politisch zumindest verständlich (wenngleich damit nicht auch schon gerechtfertigt), verschleiert sie doch das Eingeständnis der Resignation, der Aufgabe früherer Ansprüche.

In Österreich sind wir von einer solchen Lage einigermaßen weit entfernt. Dies ist sicherlich kein hinreichender, aber ein wichtiger Grund dafür, ein möglichst hohes Beschäftigungsniveau mit allen verfügbaren Mitteln zu verteidigen. Bei 7 oder 8 Prozent Arbeitslosigkeit mag es politisch wenig lohnend erscheinen, mit großem Kraftaufwand ein Beschäftigungsprogramm auf die Beine zu stellen, das die Arbeitslosenrate um $\frac{1}{4}$ oder $\frac{1}{2}$ Prozent senkt. Bei 3 Prozent Arbeitslosigkeit hingegen steht es *auch* politisch dafür, um jedes Zehntel Beschäftigte mehr mit großem Einsatz zu kämpfen. Und wenn wir dies auch in Zukunft tun, dann haben wir berechtigte Aussicht, die Arbeitslosigkeit weiterhin in Grenzen zu halten.

Dies wird kurzfristig höhere Anstrengungen erfordern als man noch vor wenigen Monaten geglaubt hat, als noch allgemein mit einem früheren Einsetzen des Konjunkturaufschwunges gerechnet wurde. Das im Jänner beschlossene Konjunkturprogramm der Bundesregierung geht noch von dieser Perspektive aus, doch deutet gegenwärtig wenig darauf hin, daß die beschlossene Vorziehung von Ausgaben ins erste Halbjahr zur Konjunkturstützung ausreicht. Die Freigabe des Konjunkturausgleichsbudgets von insgesamt mehr als 5 Mrd. Schilling wird nach jetzigem Ermessen unumgänglich sein. Eine derartige Konjunkturspritze verhindert Arbeitslosigkeit im Ausmaß von ca. 18.000. Eine Zunahme der Arbeitslosigkeit in diesem Ausmaß würde das Budget allein aus dem Titel der Arbeitslosenversicherung mit zusätzlich etwa 1,5 Mrd. Schilling belasten. Ferner wäre zu überprüfen, ob nicht auch von seiten der Währungspolitik gewisse

positive Impulse auf die Konjunktur ausgehen könnten³.

Daß „angebotsorientierte“ Maßnahmen nicht unbedingt den doktrinären Gegensatz zur Nachfragestützung bilden müssen, zeigen Beispiele wie das kürzlich beschlossene Beteiligungsfondsgesetz, von dem mittel- und längerfristig positive Effekte auf die Investitionsneigung erwartet werden dürfen; und die Aufstockung der Förderungsmittel für Forschung und Entwicklung im industriell-gewerblichen Bereich.

Mittel- und längerfristig wird es aus der Sicht der Beschäftigungspolitik darauf ankommen, vorhandene Spielräume in den Bereichen der Arbeitszeit – unter Berücksichtigung einkommenspolitischer Konsequenzen –, der Zinspolitik und der industriellen Strukturpolitik zu nutzen bzw. zu erweitern.

Anmerkungen:

- 1 Siehe Die Zeit vom 5. Februar 1982, Dossier „Zukunft ohne Arbeit“, S. 9.
- 2 Siehe dazu vor allem Heft Nr. 3/1981 dieser Zeitschrift.
- 3 Es ist wohl richtig, daß der effektive Wechselkurs des Schillings real 1981 gesunken ist. Dies ist sozusagen passiert als Folge der Verschiebung der Relation DM/Dollar. Die Härte der Währungspolitik wird jedoch erst deutlich am Verhältnis Schilling/DM: im Jahresdurchschnitt 1981 7,05 gegenüber noch 7,12 1980; im Jänner 1982 7,01 gegenüber noch 7,08 im ersten Quartal 1981. Es ist also durchaus unzutreffend zu behaupten, daß Österreich mit der Deutschen Bundesbank mitziehe. Vielmehr hat der Schilling gegenüber der DM seit Anfang 1980 um fast 3 Prozent aufgewertet, seit Anfang 1981 um 1 Prozent.