
ERFOLGREICHE BESCHÄFTIGUNGSPOLITIK

Rezension von: F. Butschek,
„Vollbeschäftigung in der Krise“,
Wirtschaftsverlag Dr. Anton Orac,
Wien 1981

Die wirtschaftliche Entwicklung Österreichs in den siebziger Jahren hat international starke Beachtung und Anerkennung gefunden. Herausragendes Merkmal dieser Entwicklung war dabei zweifelsohne die Tatsache, daß es in Österreich im Gegensatz zu fast allen übrigen OECD-Staaten trotz der internationalen Rezession 1974/75 im vergangenen Jahrzehnt stets gelungen war, die Vollbeschäftigung aufrechtzuerhalten. Trotz steigendem Arbeitskräfteangebot überstieg die Rate der Arbeitslosigkeit nie den Wert von 2,1 Prozent. Im Durchschnitt der übrigen OECD-Staaten stieg dagegen die Arbeitslosenrate bei häufig stagnierender oder sogar rückläufiger Beschäftigung bis Ende der siebziger Jahre auf über 5 Prozent an.

Welches sind nun die Ursachen dieser außergewöhnlichen Entwicklung des österreichischen Arbeitsmarktes, oft auch als das „österreichische Beschäftigungswunder“ bezeichnet? Diese Frage stellt der stellvertretende Leiter des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, F. Butschek, an den Ausgangspunkt seiner hier zu besprechenden Studie, deren Ziel eine umfassende Analyse sämtlicher Einflußfaktoren der österreichischen Arbeitsmarktentwicklung seit dem Konjunkturéinbruch 1975 ist.

Eine überblicksartige Beantwortung dieser Frage nimmt Butschek bereits auf den ersten Seiten seines Buches vorweg. Danach resultiert die

exzeptionelle Situation auf dem österreichischen Arbeitsmarkt „aus dem Zusammentreffen diskretionärer wirtschaftspolitischer Maßnahmen mit autonomen Entwicklungen, welche die wirtschaftspolitischen Aktivitäten unterstützen. Die Nachfragewirkungen der keynesianischen Wirtschaftspolitik wurden durch umfangreiche Arbeitszeitverkürzungen unterstützt, welche allerdings aus rein sozialpolitischen Überlegungen zu einer Zeit beschlossen worden waren, als noch Arbeitskräfteknappheit das Problem war. Die Wirksamkeit dieser Instrumente wurde noch durch beschäftigungssichernde Maßnahmen der Arbeitsmarktbehörden unterstützt. Auf der anderen Seite reduzierte eine Senkung der Zahl ausländischer Arbeitskräfte das Angebot an Unselbstständigen. Wesentlich für die stabile Beschäftigungslage war jedoch die Entwicklung im Dienstleistungssektor“ (Seite 26/27).

Im folgenden werden die hier genannten Einflußfaktoren näher analysiert und deren Beschäftigungseffekte versucht – zumindest größenordnungsmäßig – zu erfassen. Die einzelnen Aussagen werden dabei mit umfangreichen und informativen Statistiken untermauert.

Zunächst zählt Butschek jene Maßnahmen bzw. Entwicklungen auf, die zu einer Expansion der Arbeitskräfte-nachfrage in den Krisenjahren beigetragen haben. Er nennt an dieser Stelle die Fiskalpolitik, die Maßnahmen der Arbeitsmarktförderung und das konjunkturunabhängige Wachstum des Dienstleistungssektors.

Eine Ausweitung des Budgetdefizits zur Stabilisierung des Arbeitsmarktes ist bereits in den fünfziger sowie auch in den sechziger Jahren feststellbar, die Defizitauseitung im Rezessionsjahr 1975 erfolgte jedoch in weitaus größerem Ausmaß als je zuvor. Die Beschäftigungseffekte dieser fiskalpolitischen Maßnahmen sind mangels Statistiken nur annäherungsweise zu berechnen, Butschek nennt

jedoch Größenordnungen von bis zu 1½ Prozent der Beschäftigten. Wobei diese Beschäftigungswerte nur Untergrenzen darstellen, da in den Berechnungen nur der „Erstrundeneffekt“ des Budgetdefizits eingeht und keine Aussagen über die Multiplikatorwirkungen enthalten sind.

Im weiteren untersucht der Autor die Beschäftigungseffekte der Arbeitsmarktförderung und bescheinigt deren Instrumenten – Ausbildungs- und Schulungsbeihilfen, Kurzarbeiterunterstützung und insbesondere die Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung – eine außergewöhnliche Effizienz. Obwohl sich bisher die Ausgaben für Arbeitsmarktförderung in relativ engen Grenzen hielten – sie blieben in allen untersuchten Jahren unter 0,1 Prozent des Brutto-Inlandsprodukts und auch ihr Anteil am Bundesbudget erreichte kaum 0,3 Prozent – ist es durch den Einsatz dieser Instrumente gelungen „einen relevanten Beitrag zur Stabilisierung des Arbeitsmarktes zu leisten. 1975 konnten auf diese Weise mindestens ⅓ Prozent der Arbeitsplätze erhalten werden“ (Seite 43).

Unterstützt und erleichtert wurden die genannten diskretionären wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zur Sicherung der Vollbeschäftigung durch eine Reihe von autonomen Entwicklungen. Große Bedeutung für den österreichischen Arbeitsmarkt gewann dabei in der kritischen Periode die Entwicklung des Dienstleistungssektors, die ab Mitte der siebziger Jahre völlig anders als die des industriell-gewerblichen Sektors verlief. Während die Beschäftigung im sekundären Sektor in den Konjunkturjahren zum Teil sehr drastisch zurückging – im Jahr 1975 reduzierte sich die Beschäftigtenzahl um 40.400 bzw. um 3,2 Prozent – setzte sich die Beschäftigungsexpansion im tertiären Sektor auch in diesen Jahren kontinuierlich und in einem in anderen westeuropäischen Staaten, wie etwa der BRD, nicht feststellbarem Aus-

maß fort. Als Ursachen für das stetige Beschäftigungswachstum des Dienstleistungssektors nennt Butschek zunächst die wachsende Leistung, die seit Anfang der sechziger Jahre von der öffentlichen Hand insbesondere durch Ausbau des Unterrichts-, Bildungs- und Gesundheitswesens erbracht wurde, wobei er auch darauf hinweist, daß bestimmte politische Entscheidungen zum Ausbau von öffentlichen Diensten in Österreich etwas später als in der BRD gefallen sind und daher auch die Expansion dieser Bereiche erst später erfolgte. Aber auch die günstige Geschäftsentwicklung im Handel, im Geld- und Kreditwesen sowie in der Rechts- und Wirtschaftsberatung haben einen positiven Beitrag geleistet.

Die vergleichsweise günstige Lage auf dem österreichischen Arbeitsmarkt ab 1975 wurde jedoch nicht nur durch Entwicklungen auf der Nachfrageseite bestimmt, in diesen kritischen Jahren „erleichterte auch eine Angebotsreduktion die Herstellung des Gleichgewichts“ (Seite 67). Butschek behandelt daher im weiteren eingehend jene Maßnahmen, die zu einer angebotsseitigen Entlastung des Arbeitsmarktes beigetragen haben und untersucht zunächst die Auswirkungen der Beschäftigungspolitik hinsichtlich ausländischer Arbeitskräfte. Deren Zahl ist, vor allem unter Ausnützung der jährlichen Fluktuation, von 1973 bis 1979 um 24,8 Prozent reduziert werden. Die dadurch erfolgte Entlastung des österreichischen Arbeitsmarktes beziffert der Autor mit 2 Prozent, gemessen an den unselbständig Beschäftigten des Jahres 1979. Er warnt jedoch davor, die Substitutionsmöglichkeiten ausländischer durch inländische Arbeitskräfte zu überschätzen, mit Ausnahme der Wirtschaftsbranchen Bauwesen und Metallerzeugung und -verarbeitung dürfte sich nämlich diese Substitution in engen Grenzen gehalten haben.

Als letzte Maßnahme, die das Arbeitskräfteangebot in den untersuch-

ten Jahren eingeschränkt und damit zur Sicherung der Vollbeschäftigung beigetragen hat, behandelt Butschek die Arbeitszeitverkürzungen der siebziger Jahre und deren Beschäftigungseffekte. Angesichts der derzeit in Österreich entbrannten Auseinandersetzung über die geplante Urlaubsverlängerung – einer Auseinandersetzung, die über weite Strecken, insbesondere von den Gegnern dieser Maßnahme, mehr im Stile eines Glaubenskrieges denn einer sachlichen Auseinandersetzung geführt wird – kommt den in dieser Studie veröffentlichten Analysen über die Auswirkungen, insbesondere die Beschäftigungseffekte, der vergangenen Arbeitszeitverkürzungen besondere Aktualität zu. Der Autor kommt zu dem Ergebnis, daß die in der Vergangenheit durchgeführten Arbeitszeitverkürzungen weitgehend durch Beschäftigungsausweitungen kompensiert wurden, wobei diese Kompensation meist über mehrere Jahre hinweg erfolgte. Die Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit von 42 auf 40 Stunden im Jahre 1975 und die Urlaubsverlängerung 1977 wurden von den Unternehmern jedoch sofort und zur Gänze weitergegeben. Weiters blieben bei der Arbeitszeitverkürzung des Jahres 1975 auch „die möglichen kompensatorischen Entwicklungen aus, denn die Stundenproduktivität stieg in diesem und auch dem folgenden Jahr nicht schneller“ (Seite 81). Der Autor zieht daraus den vorsichtig formulierten Schluß, daß „eine starke Evidenz dafür (besteht), daß die Arbeitszeitverkürzungen von 1975 bis 1979 in erheblichem Ausmaß die Beschäftigungslage auf dem österreichischen Arbeitsmarkt beeinflußt haben“ (Seite 81).

Etwas stiefmütterlich wird die Bedeutung der Beschäftigungspolitik der verstaatlichten Industrie im Rahmen der österreichischen Beschäftigungspolitik in den Krisenjahren behandelt. Butschek erwähnt zwar beiläufig, daß die Erhaltung des Beschäftigtenstandes ein hochrangiges Unter-

nehmensziel in der verstaatlichten Industrie darstellt, sieht dies jedoch als besonders ausgeprägte Verhaltensweise des Unternehmers österreichischer Prägung, der „in der sozialpartnerschaftlich geprägten österreichischen Atmosphäre“ zögere, „überflüssige Arbeitskräfte sofort freizusetzen“ (Seite 85).

Diese Aussage ist, zumindest im Hinblick auf die Beschäftigungsentwicklung in der österreichischen Industrie, zu relativieren. So sieht Nowotny einen deutlichen Unterschied im Beschäftigungsverhalten des ÖIAG-Bereiches zur übrigen österreichischen Industrie¹. Obwohl sich der Konjunkturreinbruch 1975 für die in der ÖIAG zusammengeschlossenen Unternehmungen deutlicher auswirkte als für die Gesamtindustrie, blieb die Beschäftigung im ÖIAG-Bereich in diesem Jahr praktisch unverändert (+ 0,9 Prozent), während die Gesamtindustrie, in deren Zahlen auch der ÖIAG-Bereich enthalten ist, auf den Produktionsrückgang mit erheblichen Beschäftigungsrückgängen (– 5,1 Prozent) reagierte. Damit unterschieden sich die privaten Industriebetriebe in Österreich hinsichtlich ihrer Beschäftigungspolitik nicht wesentlich von den deutschen Industriebetrieben, die im Rezessionsjahr 1975 ihre Beschäftigtenzahl um 6,5 Prozent verringerten.

Welche Schlußfolgerungen lassen sich aus der vorliegenden Studie ziehen? Geringe Wachstumsraten bei weiter zunehmendem Arbeitskräfteangebot werden die Fortsetzung der Vollbeschäftigungspolitik in der ersten Hälfte der achtziger Jahre vor große Probleme stellen. Gleichzeitig setzen die Finanzierungsschwierigkeiten des Staatshaushaltes den seit 1975 erfolgreich eingesetzten wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Zukunft enge Grenzen. Daher wird es in Zukunft verstärkt notwendig sein – dies wird auch vom Autor dieser Studie explizit empfohlen – auf die Arbeitszeitverkürzung als Instru-

ment der Beschäftigungspolitik zurückzugreifen – die positiven Erfahrungen der vergangenen Jahre sprechen jedenfalls dafür.

Helmuth Preslmaier

- 1 Vgl. Nowotny, E., Verstaatlichte und private Industrie in der Rezession – Gemeinsamkeiten und Unterschiede in: WISO, Wirtschafts- und sozialpolitische Zeitschrift des Instituts für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften der AK und des BFI für Oberösterreich, Nr. 3, Linz 1979, S. 71–95, insbesondere S. 76 ff.