

Zeitgemäße Instrumente der Beschäftigungspolitik

I. Die Arbeitsmarktlage erinnert derzeit an die Ruhe vor dem Sturm eines Gewitters: Der Himmel ist schon von schwarzen Wolken verdunkelt, in der Ferne hört man Donnerrollen, aber es scheint fast, als verziehe sich das Unwetter, zumindest beginnt es noch nicht zu regnen. Mit Spannung werden jeden Monat die neuesten Arbeitsmarktdaten erwartet, um erleichtert feststellen zu können, daß die befürchtete Wendung zum Schlechteren nicht eingetreten ist. Das Ausbleiben der schon längst erwarteten Belebung der internationalen Konjunktur ist mit ein Grund für die laufende Reduzierung der für 1975 erwarteten realen Wachstumsrate. Die Wachstumsverlangsamung hat in Österreich bis jetzt — im Gegensatz zu anderen Industrieländern — noch nicht in einer dramatischen Erhöhung von Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit ihren Niederschlag gefunden. Diese — im internationalen Vergleich — günstige Position soll jedoch nicht über die mögliche Gefährdung der Vollbeschäftigung hinwegtäuschen. Gerade weil in Österreich in der Vergangenheit der Vollbeschäftigung Vorrang eingeräumt wurde und dadurch eine sehr günstige Beschäftigungslage erreicht werden konnte, wird auch in Zukunft ein strenger Maßstab an die Erfolge der Vollbeschäftigungspolitik gelegt werden.

Nach Erreichen der Vollbeschäftigung zu Beginn der sechziger Jahre wirkten sich die konjunkturellen Schwankungen kaum mehr auf dem Arbeitsmarkt aus, das Arbeitskräftepotential stagniert aus demographischen Gründen, und die Beurteilung lautete ziemlich unveränderlich: Stark angespannter Arbeitsmarkt, besonderer Mangel an Facharbeitern. Die globale Arbeitslosenrate sank stetig, zur Bekämpfung regionaler und branchenmäßiger Schwierigkeiten sowie für die Probleme einzelner Beschäftigungsgruppen wurden Maßnahmen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik konzipiert.

Ende der sechziger Jahre wurde der Arbeitskräftemangel in zunehmendem Maße als Engpaß für die wirtschaftliche Entwicklung empfunden. Diese Situation änderte sich mit der verstärkten Zulassung von ausländischen Arbeitskräften; nun konnte die Wirtschaft ihren Arbeitskräftebedarf mühelos decken. Durch die geringe Zahl an ausländischen Facharbeitern bestand aber ein Mangel in dieser Qualifikationsgruppe fort.

II. Die Beschäftigung von Ausländern führte — wie in anderen Ländern — zu einer »Spaltung des Arbeitsmarktes«. Ausländische Arbeitskräfte wurden (und werden) für sozial nicht gefragte Tätigkeiten eingesetzt, ihnen wurden vorwiegend schwere, schmutzige, gefährliche, unangenehme und schlecht bezahlte Arbeiten übertragen. Durch das große Angebot an ausländischen Arbeitskräften konnten Arbeitsplätze bestehen bleiben, die von Österreichern überhaupt nicht mehr akzeptiert werden, an denen es schon länger in Österreich lebende Ausländer nur kurze Zeit aushalten, die daher nur mit jeweils neu angeworbenen Ausländern besetzt werden konnten.

Diesem Problem wurde in der Vergangenheit nicht genügend Augenmerk zugewendet, es wurde wohl stillschweigend vorausgesetzt, daß bei ständigem Zustrom ausländischer Arbeitskräfte die Struktur der Arbeitsplätze erhalten bleiben könne. Verwiesen hat man auch auf den Vorteil einer solchen Spaltung des Arbeitsmarktes, auf verbesserte Karrieremöglichkeiten für Österreicher, denen die attraktiveren Arbeitsplätze verblieben. Abgesehen von der moralischen Fragwürdigkeit einer solchen Argumentation wurde bereits damals übersehen, daß der größere Teil dieser schlechteren Arbeitsplätze noch immer von Österreichern besetzt war.

In Anbetracht des nunmehr stärker wachsenden inländischen Arbeitskräfteangebotes bei ungünstiger Wirtschaftsentwicklung wird die Kurzsichtigkeit solcher Überlegungen offenbar, die unangenehmen Folgen eines daraus resultierenden Verhaltens werden österreichische Arbeitskräfte zu tragen haben. Gerade jetzt ist es daher eine der wichtigsten gewerkschaftlichen Forderungen, Substandardarbeitsplätze mit oft inhumanen Arbeitsbedingungen schleunigst zu verbessern, um die Spaltung des Arbeitsmarktes aufzuheben.

Die mit der rasch wachsenden Ausländerbeschäftigung verbundenen sozialen und gesellschaftlichen Mißstände führten auf dem Höhepunkt der Ausländerbeschäftigung Mitte 1973 zu einem Überdenken und einer Revision der Gastarbeiterpolitik. Die Ausländerbeschäftigung sollte durch Beschränkung der Zuwanderung auf dem erreichten Stand stabilisiert beziehungsweise durch die natürliche Rückwanderung sogar reduziert werden, um unverhältnismäßig hohe soziale Folgekosten zu vermeiden.

III. Die gegenwärtige Situation auf dem Arbeitsmarkt läßt sich kurz wie folgt charakterisieren: Mit einer Arbeitslosenrate von 1,3 Prozent (August 1975, saisonbereinigt 2,1 Prozent) herrscht in Österreich noch immer Vollbeschäftigung. Bei einer fast unveränderten Gesamtbeschäf-

tigung waren im August um 36.000 ausländische Arbeitskräfte weniger beschäftigt als noch vor einem Jahr; infolge der stagnierenden Nachfrage nach Arbeitskräften wurde das steigende Angebot an inländischen Arbeitskräften durch die Freisetzung ausländischer Arbeitskräfte kompensiert. Seit November 1973 bleibt die Zahl der offenen Stellen hinter dem Vorjahresstand zurück, wobei sich diese Abnahme des Stellenangebotes im Jahresvergleich in den letzten Monaten beschleunigt hat.

Zu Besorgnis geben die Zahl der Arbeitslosen, der Kurzarbeiter (1600 im August) und die Arbeitslosenrate zurzeit keinen Anlaß. Aus mehreren Gründen muß jedoch als reale Möglichkeit in Rechnung gestellt werden, daß die immer noch sehr günstige Beschäftigungssituation sich in den nächsten Monaten verschlechtern wird.

Zunächst ist der Umstand zu berücksichtigen, daß die Arbeitsmarktzahlen »lagging indicators« der Konjunktur sind, also Produktionseinschränkungen erst mit einer gewissen Verzögerung eine Einschränkung der Beschäftigung nach sich ziehen. Die Länge dieses lags ist möglicherweise unterschätzt worden; für die meisten Beobachter war es eigentlich erstaunlich, daß die schon im Herbst 1974 erfolgte Abschwächung der Konjunktur sich im Verlauf eines ganzen Jahres nur sehr schwach sichtbar auf dem Arbeitsmarkt ausgewirkt hat. Nahezu ein Paradox ergibt sich insofern, als das Ausmaß der Abschwächung erheblich größer ist als angenommen worden war, die Arbeitslosigkeit jedoch eher geringer als prognostiziert. Da der Rückgang der gewerblich-industriellen Produktion sich bis Jahresmitte beschleunigt hat, kämen Auswirkungen auf die Beschäftigung im Herbst 1975 beziehungsweise im ersten Halbjahr 1976 kaum überraschend.

Dazu kommt noch, daß die gegenwärtige Rezession länger dauert als die von 1967/68 und die Aussichten auf einen internationalen Konjunkturaufschwung, der die österreichische Wirtschaft wieder auf den Expansionspfad zurückführen würde, nach wie vor recht unsicher sind. Die gegenwärtige Rezession unterscheidet sich von denen der sechziger Jahre darin, daß der »Langfristoptimismus«, das Vertrauen in die Wachstumsdynamik westlicher Wirtschaftssysteme, die Rezessionen in der Vergangenheit als eher harmloses Zwischenspiel erscheinen läßt, infolge inflationsbedingter Instabilität und fühlbar gewordener »Grenzen des Wachstums« diesmal deutlich schwächer ist. Sowohl kurz- wie auch längerfristig ergeben sich daraus Momente der Gefährdung des Vollbeschäftigungszieles, die an die Problemlösungskapazität des (wirtschafts-)politisch-administrativen Systems in dieser Hinsicht wahrscheinlich

größere Anforderungen stellen werden als in den sechziger Jahren.

IV. Wenn die hier vorgenommene kurz- und mittelfristige Einschätzung der Konjunkturlage zutrifft, so ergeben sich daraus die folgenden Konsequenzen für die Wirtschaftspolitik.

Hauptstütze des Beschäftigungsvolumens kann nur eine an den keynesianischen Prinzipien des deficit spending orientierte Fiskalpolitik zur Sicherung einer möglichst hohen effektiven Nachfrage sein. Dieser Einsicht wurde durch die Budgeterstellung für 1975 beziehungsweise durch die Freigabe des gesamten Konjunkturausgleichsbudgets Rechnung getragen. Ohne Zweifel geht von den Staatsausgaben eine erhebliche beschäftigungsstabilisierende Wirkung aus.

Als wichtiges Instrument zur Erhaltung eines möglichst hohen Nachfragevolumens dient weiters die Einkommenssicherung im Falle von Arbeitslosigkeit. In diesem Zusammenhang bedarf das System der Arbeitslosenversicherung einer eingehenderen Diskussion.

Die ökonomische Funktion dieses Instruments im Rahmen einer keynesianischen Wirtschaftspolitik gerät oft in einen Konflikt mit dem heute noch vorwiegend geltenden Versicherungsprinzip. Die Höhe der Arbeitslosenunterstützung, die Länge der Bezugsdauer, aber auch die Anspruchsvoraussetzungen sollten nach den Erfordernissen der Konjunkturpolitik ausgerichtet werden und nicht von den bezahlten Beiträgen des Versicherten abhängig sein. Beispiele dafür, daß dieser Konflikt im Sinne der Konjunkturpolitik gelöst werden kann, gibt es in einigen westlichen Industriestaaten. So wird in den USA der Unterstützungszeitraum verlängert, wenn die nationale oder lokale Arbeitslosenrate einen bestimmten Wert überschreitet. In Kanada ist die Verdoppelung der normalen Unterstützungsdauer von 26 Wochen vorgesehen, wenn die Arbeitslosenrate über 4 Prozent liegt, was seit 1967 der Fall ist. In der BRD wurde zu Beginn dieses Jahres Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe erhöht.

Ein Vergleich der Arbeitslosenversicherungssysteme in den einzelnen Ländern ist wegen der großen Unterschiede äußerst schwierig. Der Vergleich einzelner — aus dem Zusammenhang gerissener — Regelungen gibt oft zu Mißverständnissen Anlaß. So wurden in Frankreich durch ein Zusatzprogramm bei konjunktureller Arbeitslosigkeit, in der Industrie Arbeitslosenunterstützungen bis zu 90 Prozent des Bruttoeinkommens möglich. Im allgemeinen beträgt die Arbeitslosenunterstützung hingegen 40 Prozent des Bruttoeinkommens, wobei nur 60 Prozent aller Beschäftigten gegen Arbeitslosigkeit versichert sind. Die beste

Einkommenssicherung besteht nach einer OECD-Studie mit 60 bis 80 Prozent in Kanada, der BRD und Japan. In den USA werden schätzungsweise — bei großen Unterschieden zwischen den einzelnen Bundesstaaten — 50 Prozent des Einkommensausfalles ersetzt. In Italien und Großbritannien werden einkommensunabhängige Unterstützungen für einen begrenzten Zeitraum oder für einzelne Wirtschaftsbereiche durch einkommensabhängige Ergänzungsbeträge aufgestockt.

Im Vergleich dazu werden in Österreich 40 bis 50 Prozent des Bruttoeinkommens bis zu einer Begrenzung von 7.200 Schilling monatlich ersetzt. Dazu kommen Familienzuschläge. Der Schwerpunkt der arbeitsmarktpolitischen Bemühungen liegt auf der Arbeitsvermittlung, auf der Bereitstellung von Arbeitsplätzen und auf der Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit, weniger auf der Einkommenssicherung durch Arbeitslosenunterstützung. So ist die Höchstbeitragsgrundlage in der Arbeitslosenversicherung mit derzeit 7.200 Schilling monatlich wesentlich niedriger als die Höchstbeitragsgrundlage in der Unfall- oder Pensionsversicherung (11.700 Schilling). Bei Arbeitslosigkeit tritt jedenfalls eine erhebliche Einkommensminderung ein, wenn man sich vergegenwärtigt, daß der Brutto-Durchschnittsverdienst eines österreichischen Arbeitnehmers im ersten Quartal 1975 8.892 Schilling erreichte. Im Falle eines Anstiegs der Arbeitslosigkeit wäre der Ausfall an effektiver Nachfrage trotz Arbeitslosenunterstützung verhältnismäßig groß. Eine Erhöhung sowohl der Höchstbeitragsgrundlage als auch des Arbeitslosengeldes erscheint daher nicht nur aus sozialen, sondern auch aus konjunkturpolitischen Gründen erforderlich.

V. Beschäftigungspolitik durch Erhöhung der effektiven Nachfrage hat eine Verstärkung des inflationären Prozesses zur Folge; dies insbesondere dann, wenn sich Preis- und Lohnstrategien an einer staatlichen Vollbeschäftigungsgarantie orientieren. Überlegungen über beschäftigungspolitische Maßnahmen nicht traditionell-keynesianischer Art, welche die Globalsteuerung keineswegs ersetzen, sondern ergänzen sollen, wären notwendig. Eine das keynesianische Instrumentarium ergänzende Strategie der Arbeitsmarktpolitik besteht darin, das Arbeitsvolumen auf eine möglichst große Zahl von Beschäftigten zu verteilen. So ist auch durch Abbau von Überstunden das Arbeitsvolumen in der Industrie in der ersten Hälfte des heurigen Jahres weit aus stärker gesunken als der letzten Etappe der Arbeitszeitverkürzung entsprochen hätte. In der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweiz wurde in zahlreichen Unternehmen Kurzarbeit eingeführt, in Österreich wird

dieses Instrument eher zurückhaltend verwendet. In einigen Fällen wurden Produktionsstillstände, die durch Nachfrageelücken verursacht worden waren, zur Weiterbildung der Arbeitnehmer in den betreffenden Betrieben genutzt.

Bei Andauern der weltwirtschaftlichen Rezession sollte eine allgemeine Verkürzung der Arbeitszeit — etwa durch Verlängerungen des gesetzlichen Mindesturlaubs — durchgeführt werden, für die jedoch im Gegensatz zu den bisherigen Etappen der Arbeitszeitverkürzung kein voller Lohnausgleich erwartet werden kann.

In der längerfristigen Beurteilung der Beschäftigungssituation stehen sich im wesentlichen zwei Auffassungen gegenüber, die sich allerdings in einer eher pessimistischen Beurteilung der Wachstumsmöglichkeiten einig sind. Die einen glauben aus der — demographisch bedingten — Erhöhung des Arbeitskräftepotentials (hohe Geburtenzahl jener Jahrgänge, die bis 1985 ins Berufsleben treten werden) und verringerter Wachstumsraten auf eine sich öffnende Schere zwischen der Zahl von Arbeitswilligen und Arbeitsplätzen schließen zu können. Die anderen sind demgegenüber der Auffassung, daß der wichtigste Faktor, der zur Verlangsamung des längerfristigen Wirtschaftswachstums führt, die Verringerung des Produktivitätsfortschritts ist. Die weitgehende Umschichtung der Beschäftigung von der Industrie zum Sektor privater und öffentlicher Dienstleistungen, steigende Investitionen in den Umweltschutz, in die Verbesserung der Arbeitsplätze usw. werden für diese Verringerung zukünftiger Produktivitätssteigerungen verantwortlich gemacht. Unter diesen realistisch erscheinenden Annahmen kann also Wachstumsverlangsamung — in gewissen Grenzen — mit Erhöhung der Beschäftigung in Einklang gebracht werden.

So besteht z. B. im Bildungsbereich nicht nur ein steigender Bedarf an Lehrern, bei Verwirklichung eines Systems permanenter berufsbegleitender Ausbildung (»recurrent education«) würde darüber hinaus ein flexibles Instrument zur Beeinflussung der Beschäftigung zur Verfügung stehen. Auch der Ausbau anderer öffentlicher Dienstleistungen wie etwa des Sozial- und Gesundheitssystems wird mit starken Beschäftigungseffekten verbunden sein. Im weiteren Sinn gilt dies auch für Investitionen in den Umweltschutz oder in Systeme des öffentlichen Verkehrs.

Diese Beispiele zeigen, daß eine Strategie des »qualitativen Wachstums« nicht in Widerspruch zum traditionellen Ziel der Vollbeschäftigung steht, sondern gerade erst durch den Einsatz solcher neuer wirtschaftspolitischer Instrumente ein hohes Beschäftigungsniveau aufrecht erhalten werden kann.

— redaktionell —