

Editorial

Vollbeschäftigung – was ist das?

Als Zielsetzung und Aufgabenstellung für die Wirtschaftspolitik hatte die Vollbeschäftigung vor allem in den Jahren nach dem Wachstumsknick von 1975 einen hohen Stellenwert. Besonders in der ersten Phase der heute von gewissen Kreisen als „Schuldenpolitik“ schlechtgeredeten Vollbeschäftigungspolitik der Ära Kreisky konnte die Zunahme der Arbeitslosigkeit hierzulande im Vergleich zum europäischen Durchschnitt zunächst in engen Grenzen gehalten werden.

Danach kam es jedoch zu einer allmählichen Gewöhnung an das Ansteigen der Arbeitslosigkeit, und das Thema Wiedererreichen der Vollbeschäftigung verlagerte sich weg von der tatsächlichen Politikgestaltung hin in die Sonntags- und Festreden. Stattdessen wurde mehr über die im internationalen Vergleich günstige Arbeitsmarktlage in Österreich geredet. Zu Beginn der Neunzigerjahre – 1992 – betrug die Arbeitslosenrate nach der Eurostat-Definition in Österreich 3,4%, im EU-Durchschnitt hingegen fast 9%. Besonders nach dem Antritt der „Wenderegierung“ 2000, als die keynesianische Wirtschaftspolitik offiziell verabschiedet wurde, näherte sich die Arbeitsmarktlage in Österreich dem EU-Durchschnitt immer mehr an. 2005 betrug die österreichische Arbeitslosenrate 5,2% und der EU-Durchschnitt 7,9%. Der Abstand war also schon stark zusammengeschmolzen – ein Ergebnis der angeblich „hervorragenden“ Wirtschaftsentwicklung in unserem Land, die von den Wählern allerdings nicht honoriert wurde.

Erfreulicherweise hat die im Jänner 2007 angetretene neue Bundesregierung die Wiedererreichung der Vollbeschäftigung zu ihrem wichtigsten Ziel erklärt, und sie möchte dies möglichst noch bis zum regulären Ende der Legislaturperiode 2010 verwirklichen. Im Zuge des derzeitigen Konjunkturaufschwungs in Europa und Österreich, welcher noch vor einem Jahr in dieser Stärke und Beständigkeit von niemandem erwartet wurde, ist die Beschäftigung stark gestiegen, und auch die relative und absolute Arbeitslosigkeit sinkt.

Wenn die Bad Ischler Deklaration der Sozialpartner vom Oktober 2006 die Erreichung der Vollbeschäftigung noch als Ziel bis 2016 definierte, so scheint sie aus heutiger Sicht – September 2007 – manchen Politikern schon zum Greifen nahe zu sein oder jedenfalls innerhalb eines kürzeren Zeitraums realisierbar. Spätestens an dieser Stelle stellt sich allerdings die Frage, unter welchen Bedingungen man legitimerweise von Vollbeschäftigung sprechen könnte und wie hoch die Arbeitslosenrate dann sein müsste. Besonders die Unternehmerseite hat es eilig mit Feststellungen, dass „der Arbeitsmarkt leer gefegt sei“,

oder damit, einen „Mangel an Facharbeitern“ zu beklagen. Aussagen des Wirtschaftsministers und des Sozialministers lassen die Absicht erkennen, die Vollbeschäftigung bei einer Arbeitslosenrate von unter 4% nach Eurostat anzusetzen und die Erreichung des Zieles zu proklamieren, sobald bei der Arbeitslosenrate eine Drei vor dem Komma steht. Als wichtigstes Argument wird der europäische Vergleich angeführt, in dem Österreich seit seinem EU-Beitritt in der Rangliste der Arbeitslosenraten immer weit oben rangiert hat.

Ein Staat wie Österreich, der aufgrund der guten institutionellen Voraussetzungen am Arbeitsmarkt stets geringere Arbeitslosenraten als der EU-Durchschnitt hatte, muss ein deutlich ambitionierteres Vollbeschäftigungsziel verfolgen als Staaten mit weniger günstigen Voraussetzungen. Auch wenn der Einäugige unter den Blinden König sein mag, kann eine stetig fortschreitende Sehschwäche nicht zur Neudefinition von Blindheit führen.

Dazu kommt noch, dass das Vollbeschäftigungsniveau nicht in allen EU-Mitgliedsländern beim selben Wert der Arbeitslosenrate liegt, sondern aus wirtschaftlichen, sozialen und politischen Gründen hier sicher Unterschiede zwischen den Ländern anzunehmen sind.

Die langfristige Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Österreich

Einen wichtigen Anhaltspunkt dafür, wie niedrig die Arbeitslosenrate sein kann bzw. wie hoch sie war, als in Österreich ein Zustand der Vollbeschäftigung herrschte, kann ein historischer Rückblick liefern. Dafür existiert keine Datenreihe nach den Definitionen von Eurostat, sondern nur für die in Österreich immer noch verwendete Definition der sog. „Registerarbeitslosigkeit“, also Arbeitslosigkeit in Prozent der unselbstständig Erwerbstätigen nach den Meldungen beim Arbeitsmarktservice (früher Arbeitsamt).

Die Arbeitslosenquote allein ist überdies nur eingeschränkt geeignet, das Problem unzureichender Beschäftigungsmöglichkeiten zu erfassen – vom Problem der Qualität der angebotenen Arbeitsplätze ganz zu schweigen. Neben der Arbeitslosenquote nach Eurostat ist in Österreich auch noch die so genannte nationale Quote gebräuchlich, welche im Jahr 2006 mit 6,8% erheblich über der Eurostat-Quote von 4,8% lag. Abgesehen von unterschiedlichen Begriffsdefinitionen sowie Erhebungs- und Berechnungsmethoden unterscheiden sich diese beiden Quoten vor allem in einem für dieses Thema wichtigen Punkt: Ab einer Stunde Arbeit in der Erhebungswoche gelten die Menschen nach der Eurostat-Methode jedenfalls als beschäftigt, während bei der nationalen Quote geringfügige oder gelegentliche Arbeiten den Status der Arbeitslosigkeit unberührt lassen. Für die Eurostat-Quote wird somit

die Beschäftigung äußerst großzügig und die Arbeitslosigkeit sehr restriktiv ausgelegt. Es ist jedenfalls unmittelbar einsichtig, dass bei solch einer Berechnung der Quote selbst bei einer sehr niedrigen Arbeitslosenrate viele Formen von Unterbeschäftigung sowie prekäre Erwerbsverhältnisse, welche mit der Vorstellung von Vollbeschäftigung unvereinbar sind, existieren können.

In der Zeit, wo Vollbeschäftigung und Wirtschaftswachstum unbestritten die obersten Zielsetzungen der Wirtschaftspolitik waren, nämlich in den drei Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg, herrschte nach einer Faustregel des englischen Ökonomen Beveridge Vollbeschäftigung, sobald die Arbeitslosigkeit 3% unterschritt. Dies deshalb, weil auch bei guter Wirtschaftsentwicklung Veränderungen in der Branchen-, Regional-, Berufs- und Qualifikationsstruktur nicht ganz ohne vorübergehende Arbeitslosigkeit ablaufen und bei Arbeitsplatzwechsel auch aus anderen Gründen eine geringe Sucharbeitslosigkeit in Kauf genommen werden muss. In diesem Sinne waren in einem mehr als hundertjährigen Zeitraum etwa ein Viertel der Jahre solche der Vollbeschäftigung im Sinne von Beveridge, der Großteil davon im „Goldenen Zeitalter“ der Wirtschaftsgeschichte Österreichs von etwa 1960 bis in die frühen 1980er Jahre.

Daraus kann man einerseits den Schluss ziehen, dass ein gewisses, mehr oder weniger großes Ausmaß der Unterbeschäftigung in einer Marktwirtschaft „normal“ ist; andererseits aber auch, dass unter bestimmten Bedingungen ein Beschäftigungsniveau nachhaltig erreichbar ist, bei dem die Arbeitslosigkeit deutlich unter dem derzeitigen liegt. Was vor 25 Jahren möglich war, sollte wirtschaftspolitisch auch heute nicht völlig außer Reichweite liegen. Auch wenn die Registerarbeitslosenrate in den nächsten Jahren unter 6% sinken sollte, wird Österreich damit noch lange nicht einen Zustand der Vollbeschäftigung erreicht haben.

Leichter zu realisieren wäre das 3-Prozent-Ziel nach der Eurostat-Definition. Die Relation der beiden Arbeitslosenraten ist im Zeitverlauf nicht stabil, 1986 und 1989 entsprach einer Eurostat-Arbeitslosenrate von jeweils 3,1% eine Registerarbeitslosenrate von ca. 5% – Letzteres liegt erheblich über dem Vollbeschäftigungswert der Sechziger- und Siebzigerjahre. 3% würden gegenüber derzeit 4,3% (Prognose 2007) eine fühlbare Verbesserung der Arbeitsmarktsituation anzeigen, aber keine Vollbeschäftigung – und daher erst recht nicht 3,9%.

Strukturelle Aspekte der Vollbeschäftigung

Nach etwa zehn Jahren mit für österreichische Verhältnisse hoher Arbeitslosigkeit stellt sich die Frage, inwieweit Veränderungen in der

Wirtschaftsstruktur, in den Verhaltensweisen von Unternehmungen und Arbeitnehmern, in den Beschäftigungsformen, in der Qualifikationsstruktur der Arbeitskräfte etc. neue Tatsachen geschaffen haben, die für die zahlenmäßige Festlegung des Vollbeschäftigungszieles relevant sind. Immer wieder wird argumentiert, dass die Unternehmungen heute die Beschäftigung viel rascher an kurzfristige Schwankungen der Auftragslage anpassen als vor zwanzig oder dreißig Jahren, dass dafür auch Formen des Arbeitsverhältnisses zur Anwendung kommen, die früher keine Rolle gespielt haben (z. B. die Leiharbeit oder die sog. „freien Dienstverträge“), dass die Gestaltung der Arbeitszeiten wesentlich flexibler geworden sind und dass insgesamt aus diesen Änderungen im Durchschnitt ein höheres Maß an friktioneller Arbeitslosigkeit resultiert und dies auch in Zeiten guter Konjunktur zu einer höheren Arbeitslosenrate führt als wir bis in die frühen Achtzigerjahre, als zuletzt Vollbeschäftigung herrschte, gewohnt waren. Das erhöhte Ausmaß an Fluktuation kommt etwa in dem starken Anstieg der Zahl der jährlichen An- und Abmeldungen von Beschäftigungsverhältnissen oder der Zahl der von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen im Verhältnis zum Beschäftigtenstand (2006: 802.500 oder 25,4%, im Vergleich zu 627.000 oder 21,2% 1992 – für frühere Jahre gibt es diese Zahlen gar nicht).

Zum Teil ist diese höhere Fluktuation sicherlich eine Konsequenz der gestiegenen bzw. nun schon längere Zeit andauernden hohen Arbeitslosigkeit. Denn solange die Arbeitslosigkeit hoch ist, gehen die Unternehmungen ein verhältnismäßig geringes Risiko ein, dass sie einen zusätzlichen Arbeitskräftebedarf nicht durch Neuaufnahmen rasch decken können. Umgekehrt ist bei zunehmender Knappheit von Arbeitskräften das Risiko größer, dass bei steigender Auftragslage die zusätzlichen Arbeitskräfte nicht oder nur unter hohen Kosten auf dem Arbeitsmarkt zu bekommen sind – unter solchen Bedingungen werden Unternehmungen daher weniger dazu geneigt sein, bei jedem Auftragsrückgang gleich auch die Beschäftigung zu reduzieren, weil sie diese Arbeitskräfte möglicherweise bei Bedarf nicht wiederbekommen. Ein sinkendes Niveau der Arbeitslosigkeit in einem längeren Konjunkturaufschwung hat als Sekundäreffekt auch eine Reduktion der fluktuationsbedingten Arbeitslosigkeit zur Folge. Es ist daher nicht von vornherein einleuchtend, dass die Gewerkschaften sich damit begnügen sollen, ihr Vollbeschäftigungsziel bescheidener zu definieren.

Gewandelt hat sich ohne Zweifel auch das Meinungsklima. Markus Marterbauer hat kürzlich sehr treffend festgestellt, dass früher Arbeitskräfteknappheit (=Vollbeschäftigung) als etwas sehr Positives galt, während heute schon bei bescheidenen Rückgängen der Arbeitslosenraten in den Medien sofort laut über Facharbeitermangel und

Arbeitskräfteengpässe lamentiert wird. Als Konsequenz fordern die Unternehmer und ihre politischen Vertreter dann eine Erleichterung des Zuganges für Ausländer zum österreichischen Arbeitsmarkt, um diesen Mangel zu beheben. Die Wahrnehmung und Widerspiegelung der – aus Arbeitnehmersicht erfreulichen – Zunahme der Arbeitskräfteknappheit spielt für die politischen Entscheidungen in dieser Frage eine bedeutende Rolle.

Wie die Erfahrungen aus der jüngsten Diskussion über Facharbeitermangel in der Metallindustrie zeigen, bringt die Bewilligung zusätzlicher Kontingente für die Beschäftigung von Arbeitskräften nicht unbedingt eine rasche Lösung in jenen Bereichen, wo tatsächlich punktuell Mangel an gut qualifizierten Arbeitskräften herrscht. Nur durch vermehrte Anstrengungen bei Aus- und Weiterbildung kann dort i. d. R. das zusätzliche Angebot bereitgestellt werden.

Der wichtigste Grund dafür, warum heute die Vollbeschäftigung schwieriger zu erreichen ist als in den frühen Achtzigerjahren, ist der Umstand, dass die Migration seit Ende der Achtzigerjahre Dimensionen angenommen hat, die das Arbeitskräfteangebot jedes Jahr um ca. ½ Prozent zunehmen lassen. In den letzten Jahren kam der stärkste Zustrom aus Deutschland – eine Entwicklung, die beim EU-Beitritt Österreichs überhaupt nicht vorstellbar war. Zusammen mit zunehmenden Erwerbsquoten der inländischen Erwerbsbevölkerung führt dies zu einer Gesamtsteigerung des Arbeitskräfteangebots, deren Absorption bereits ein BIP-Wachstum von 2,5% pro Jahr erforderte. Im Unterschied zu früheren Perioden ist nur noch ein geringer Teil der Zuwanderung kontrollierbar, und ab 2011 wird auch den Arbeitskräften aus den Beitrittsländern (für solche aus Rumänien und Bulgarien erst 2014) der ungehinderte Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt offenstehen. Bis dahin sollten jedenfalls Beschränkungen aufrecht bleiben – auch wenn die Arbeitslosenrate unter 4% nach Eurostat sinken sollte, denn dies bedeutet – wie oben ausgeführt – noch lange keine Vollbeschäftigung.

Bis auf Weiteres bleibt das Ziel der Vollbeschäftigung sehr ambitioniert. Eine Reduktion der Arbeitslosenrate nach Eurostat-Definition von derzeit 4,3% auf 3% würde zweifellos Österreich diesem Ziel schon recht nahe bringen. Inwieweit dies tatsächlich gelingt, wird unter den gegebenen Bedingungen vom Wirtschaftswachstum abhängen, bzw. vom Erfolg der Wirtschaftspolitik, dieses zu stimulieren.

„Durch Wachstum zu mehr Beschäftigung“

– so lautet die grundlegende Leitvorstellung der Wirtschaftspolitik im Programm der seit Jahresbeginn amtierenden Bundesregierung. In

diesem Zusammenhang wird immer wieder eingewendet, dass Wachstum nicht mehr genügend Beschäftigung schaffe. Es handelt sich bei dieser Behauptung allerdings um ein grobes Missverständnis. Tatsächlich war die Zunahme der Beschäftigung zuletzt auch bei relativ geringen Wachstumsraten erstaunlich groß – 2005 bei 2% BIP-Wachstum stieg die Beschäftigung um 1%, 2006 bei 3,1% BIP-Wachstum um 1,7%. Bei den derzeit gegebenen Zuwachsraten des Arbeitskräfteangebots sinkt die Arbeitslosenrate allerdings erst dann merklich, wenn das Wachstum über 3% liegt. Eine fühlbare weitere Reduktion der Arbeitslosenrate würde daher eine Fortsetzung des gegenwärtigen Aufschwungs über mehrere Jahre – wie zuletzt 1988 bis 1992 – erfordern. Um den gegenwärtigen Aufschwung zu verlängern, bedarf es nicht nur auf nationalstaatlicher, sondern vor allem auf europäischer Ebene einer expansiven Wirtschaftspolitik, die auf der Angebots- wie auf der Nachfrageseite das Wachstum fördert.

Auch wenn es bis zum Ende dieses Jahrzehnts vielleicht nicht gelingen wird, die Arbeitslosenrate auf 3% herunterzudrücken, sollte das Ziel der Vollbeschäftigung deswegen nicht aufgegeben werden. Bei Knappheit an Arbeitskräften lebt es sich für die meisten Menschen besser, als wenn sie mit der ständigen Sorge um die Sicherheit ihres Arbeitsplatzes belastet sind.