

## BESCHÄFTIGUNGSWUNDER? Rahmenbedingungen, Theorie und Politik

**Rainer Bartel**

Dozent für  
Volkswirtschaft an  
der Universität Linz

1. Wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen .....	42
2. Konträre Theorien in der Ökonomie .....	47
3. Wirtschaftspolitiken und ihre Beschäfti- gungseffekte .....	54
4. Schlussbetrachtungen .....	64

**Auszug aus WISO 1/2000**

**isw**

**Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften**

Weingartshofstraße 10

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43(0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: [wiso@ak-ooe.at](mailto:wiso@ak-ooe.at)

Internet: [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at)

*„Wird nur die Inflation wirksam bekämpft, so ergeben sich Wachstum und Beschäftigung von selbst.“* Hans Tietmeyer

## 1. Wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen

### 1.1. Technischer Fortschritt, Wachstum, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

<i>Wachstums- jahrhundert</i>	Das 20. Jahrhundert ist das erste, in dem es anhaltendes, nennenswertes Wachstum von Produktion und Einkommen gegeben hat (Blanchard 1997, Kap. 22). Der Wohlstand – gemessen als reales Bruttoinlandsprodukt pro Kopf – ist dadurch exponentiell gestiegen. Die Hauptursache dafür war technischer Fortschritt. Er wird in Sachkapital verkörpert und durch Anlageninvestitionen eingeführt. Investitionen können nicht nur die Kapazität, sondern auch die Produktivität steigern. So wird Arbeitskraft durch Sachkapital ersetzt. Es entsteht die „Kompensationsproblematik“ des technischen Fortschritts: Werden die Arbeitskräfte, die auf Grund der technischen Neuerung wegrationalisiert werden, durch die Arbeitskräfte, die in den technologischen Fortschrittsbranchen zusätzlich Beschäftigung finden, unvollständig, vollständig oder mehr als zur Gänze aufgewogen?
<i>Vor- und Nachteil des technischen Fortschritts</i>	
<i>Verfahrens- und Produktfortschritt</i>	Grundsätzlich ist dafür entscheidend, ob die mit den neuen Verfahren erzeugten Güter bzw. ob die neu entwickelten Güter ausreichend nachgefragt werden, damit die Produktion, die Einkommen und wiederum die Nachfrage ausreichend wachsen, um – netto – zusätzliche Beschäftigung herbeizuführen. Produktfortschritt ist für die Beschäftigung häufig günstiger als Verfahrensfortschritt, weil die neuen Produkte die alten nicht nur ersetzen, sondern auf Grund ihrer höheren Nützlichkeit oder Wertschätzung in der Regel mehr Nachfrage auf sich ziehen als die alten: Die zusätzliche Nachfrage geht auf Kosten auch der Ersparnis und nicht nur anderer, alter
<i>Nachfrage entscheidet über Beschäftigungs- effekt</i>	

Produkte. Andererseits ist bei Verfahrensneuerungen die Chance auf mehr Beschäftigung umso größer, je eher es sich um Verfahren handelt, mit denen stark wachsend nachgefragte Güter produziert werden (Blanchard 1997, Kap. 25).

Allerdings können selbst auf längere Sicht fortschrittsbedingte zusätzliche Arbeitsnachfrage seitens der Unternehmen und produktivitätsbedingte Arbeitslosigkeit parallel auftreten. Das ist ein Phänomen des Strukturwandels. Denn der Arbeitsmarkt kann weit nicht so rasch reagieren wie etwa Finanzmärkte: Es benötigt eben viel Zeit, bis die überkommenen Qualifikationen der Arbeitslosen den neuartigen Qualifikationserfordernissen an die gesuchten Arbeitskräfte angepasst sind – falls dies überhaupt möglich bzw. zumutbar ist. Strukturelle Arbeitslosigkeit entsteht.

*Strukturwandel  
und strukturelle  
Arbeitslosigkeit*

Strukturelle Arbeitslosigkeit tritt – unabhängig von konjunkturellen Einflüssen – im Gefolge von Strukturwandel in der Wirtschaft auf, und zwar sowohl bei Nachfrageverschiebungen zwischen bestehenden Produkten als auch bei Nachfrageverlagerungen auf neue Produkte. Verstärkt wird die Problematik der strukturellen Arbeitslosigkeit, indem bei Fluktuation der Nachfrage von Produkt zu Produkt jeweils ein Teil des Sachkapital-Stocks für die Produktion unrentabel wird: Es entstehen „versunkene Kosten“ (Investitionskosten, die nicht mehr in Gewinn bringender Höhe durch Verkäufe der durch sie hergestellten Güter hereingebracht werden können). Und rote Zahlen gefährden den Bestand von Arbeitsplätzen.

*Nachfrage-  
verschiebungen,  
versunkene  
"Kosten" und  
strukturelle  
Arbeitslosigkeit*

Auf lange Sicht (über Jahrzehnte) kann man feststellen, dass die Investitionen, die technischen Fortschritt anwenden und einführen, ein Steigen der Beschäftigung zumindest erlaubt haben (Blanchard 1997, Kap. 23). Allerdings gab es auch merkliche Arbeitszeit-Verkürzungen (AZV): gesetzlich verordnete Freizeit und vom Markt diktierte Arbeitslosigkeit. Gesetzliche AZV verteilen die Arbeitsmenge gleichmäßiger und dämpfen die produktivitätsbedingten Arbeitsplatzverluste,

*technischer  
Fortschritt,  
Arbeitszeitver-  
kürzung und  
Beschäftigungs-  
wachstum*

die nichts anderes sind als ungleich verteilte, vom Markt nicht bezahlte AZV.

*Verschiebung der  
Beschäftigung  
zwischen  
Primär-,  
Sekundär- und  
Tertiärsektor*

Beschäftigungsverluste in Folge von technischem Fortschritt und Produktivitätswachstum gibt es am markantesten im primären Sektor der Wirtschaft; v.a. in der Landwirtschaft werden die Beschäftigungsverluste allerdings durch hohe Produzentenbeihilfen politisch hintangehalten. Im sekundären Sektor der Wirtschaft, dem Waren erzeugenden Sektor, ist die Kompensationsproblematik des technischen Fortschritts ebenfalls akut; nur in ausgeprägten Hochphasen kann die Beschäftigung gehalten oder leicht gesteigert werden. Bloß werden seit dem Wiedererstarken des Wirtschaftsliberalismus diese Hochphasen aus Inflationsängsten geldpolitisch (Marterbauer 1998) abgewürgt.

*Rationalisierung,  
Dienstleistungen,  
Industrie und  
industrienahe  
Dienstleistungen*

Der Hoffnungsträger für die Beschäftigung ist daher auf den ersten Blick der überproportional zur Gesamtwirtschaft wachsende Dienstleistungsbereich (tertiärer Sektor), der ohnehin schon längst die Wirtschaft dominiert. Doch selbst dort erfolgen kräftige Rationalisierungsschritte, denken wir bloß an den EDV-Einsatz im Bürobetrieb. Immerhin gibt es – im Unterschied zu den sogenannten ungebundenen Dienstleistungen – auch die gebundenen Dienstleistungen; sie sind an Personen gebunden, die sie erbringen (Klodt 1995). Gebundene Dienstleistungen können also kaum durch Kapital ersetzt werden (z.B. Psychotherapie, Altenpflege, Unternehmensberatung). Allerdings wäre es zu einfach, den Dienstleistungssektor unabhängig vom Sachgüter-Industriesektor zu betrachten (Bartel 1994): Die Verbindungen sind dazu viel zu eng. Denn für Sachgüterproduktion ist zunehmend auch der Einsatz von industrienahen Dienstleistungen (Engineering, Monitoring, Marketing, Finance, Counselling, Just-in-Time-Delivery, Insurance etc.) wichtig.

## 1.2. Zeit der Wunder und Zeiten des Wunders

Technischer Fortschritt hat zwar in der Nachkriegszeit unser historisch einmaliges Wohlstandswachstum bewirkt, aber auch Beschäftigungswunder ganz objektiv schwieriger gemacht. Allerdings ist die Zeit der Beschäftigungswunder – die Periode von Anfang der 60er- bis in die frühen 80er-Jahre – die historische Ausnahmesituation (Rothschild 1983). Die Begründung für das Beschäftigungswunder zwischen Abschluss des Wiederaufbaus und Erstarken monetaristischer Geldpolitik kann ganz allgemein formuliert werden: Nutzung günstiger Rahmenbedingungen und Vermeidung (welt-)wirtschaftspolitischer Fehler. Nach der Zeit der Wunder kamen die Zeiten des Wunders, als sich die Arbeitslosenquoten vervielfachten (in Österreich „nur“ etwa verdreifachten) und hartnäckig auf dem erhöhten Niveau blieben. Nüchtern betrachtet: kein Wunder, kehrten sich die günstigen Faktoren alle um:

*Zeit der  
Beschäftigungs-  
wunder*

*Zeit des  
Wunders  
über hohe  
Arbeitslosigkeit*

Die Interessen der Finanzkapitalbesitzer erlangten zuerst in der nationalen und nun auch in der supranationalen (EU) Geld- und Kapitalverkehrspolitik wesentlich größeren Stellenwert und bewirkten hohe Zinsen und internationale Kapitalmobilität. Dies erfolgte wegen des Primats der absoluten Geldwertstabilität (= Nullinflation) im Gegensatz zu einer produktions-, sachinvestitions- und beschäftigungsfreundlichen Geldpolitik. Auch dadurch wurde das Wechselkursystem wesentlich instabiler, aber die Außenhandelsungleichgewichte wurden entgegen den Hoffungen in flexible Wechselkurse nicht geringer. Sogar Abwertungspolitik zwecks Einkommenserzielung auf Kosten anderer Länder („beggarthy-neighbour policy“) wurde wieder angewandt (Großbritannien, Italien). Und über den zunehmenden Verbund der internationalen Finanzmärkte und die Auswirkung monetärer Krisen auf Produktion, Einkommen und Beschäftigung verbreiten sich Konjunkturkrisen rascher und synchronisieren die Konjunkturverläufe weltweit immer stärker.

*Monetarismus*

*Abwertungs-  
wettbewerb*

<p><i>Lohnkonkurrenz, Verteilungs- ungleichheit, Liberalismus und Nachfrage- dämpfung</i></p>	<p>Die Entwicklungsländer werden zum Teil zunehmend zu Schwellenländern und neuen Industrieländern und als solche zu Konkurrenten für die alten Industriegebiete, welche mit relativ hohen Lohnkosten internationale Wettbewerbsnachteile aufweisen. Bei ungefähr konstanter bzw. manchenorts sogar deutlich ungleicher werdender Einkommens- und Vermögensverteilung trat eine partielle Sättigung der Güternachfrage auf, wodurch diese stärker zwischen den einzelnen (alten und auch neuen) Wirtschaftsbereichen und Gütern fluktuiert. Steuersenkungen als Anreiz für mehr Arbeitsangebot, Ersparnis, Finanzinvestitionen und ausländische Direktinvestitionen brachten keinen Beschäftigungserfolg. Die Politik des tendenziellen Budgetausgleichs im Geist des EU-Stabilitätspakts – noch dazu erschwert durch die steuersenkungsbedingten Budgetlöcher – schwächt die Güter- und Arbeitsnachfrage auch insgesamt. Und die fortschreitende Ablöse der beschäftigungsorientierten Unternehmensphilosophie durch die Mentalität des „shareholder value“ lässt den Unternehmenserfolg tendenziell eher in der Reduktion der Beschäftigung und/oder der Arbeitskosten gesehen werden als in der Stabilisierung und Weiterentwicklung von betriebspezifischem Humankapital (Bartel 2000). Umgekehrt kann die restriktive Immigrationspolitik über teilweise Engpässe den reibungslosen Ablauf am Arbeitsmarkt einschränken und zu Produktions- und Einkommenseinbußen führen.</p>
<p><i>"shareholder value" und Wohlfahrts- festungen</i></p>	
<p><i>Arbeitsmarkt- segmentierung und Ungleich- heiten</i></p>	<p>Die fortschreitende Segmentierung des Arbeitsmarktes in einen Primärsektor mit in jeder Hinsicht guten Erwerbsbedingungen und einen sekundären Sektor mit nach allen Kriterien schlechten Arbeitsbedingungen (Appelbaum 1979) lässt die Verteilung der bezahlten und unbezahlten, gut und schlecht bezahlten, viel oder wenig Arbeitsstunden umfassenden, regelmäßigen und unregelmäßigen Arbeitsverhältnisse zwischen Personengruppen immer ungleicher werden (z.B. Überstunden gegenüber geringfügiger Beschäftigung) und die Problematik im Sekundärsektor des Arbeitsmarktes ausufern. Gesellschaftlicher Fortschritt in Form zunehmender Emanzipation von Frauen erhöht die Erwerbsbeteiligung der</p>

Frauen und stellt den Arbeitsmarkt vor die Herausforderung, dieses zusätzliche Arbeitsangebot durch zusätzliche Arbeitsplätze zu befriedigen; allerdings tut er dies leider überwiegend im Sekundärsektor.

*Frauen-emanzipation und -partizipation im Sekundärsektor*

## 2. Konträre Theorien in der Ökonomie

Die kurzfristigen Heilmittel, die gegen Arbeitslosigkeit empfohlen werden, lassen sich grob in zwei diametral unterschiedliche Gruppen unterteilen, denen jeweils ein arteigenes theoretisches Erklärungsmuster zu Grunde liegt: Einerseits wird der Kostencharakter der Löhne und ihr preislicher Wettbewerbsaspekt betont, andererseits der Einkommenscharakter der Löhne und ihr kaufkräftiger Nachfrageaspekt (Bartel 1996).

*Löhne: Kosten- gegen Nachfrageaspekt*

### 2.1. Neoklassik: Senkung der Löhne und der Arbeitslosenunterstützung

Auf der einen Seite findet sich das neoklassische Erklärungsmodell. Es repräsentiert bis heute – besonders aber seit dem Wiederaufschwung des Wirtschaftsliberalismus – den Mainstream (die Orthodoxie), also das, was die dominante Lehrmeinung ist. Das orthodoxe Arbeitsmarktmodell ist ein Modell der Optimierung der Haushalts- und Unternehmenspläne, das besonders für die Erklärung des Einsatzes der Produktionsfaktoren (also auch von Arbeit) unter Voraussetzung der Vollauslastung aller Ressourcen (so auch Vollbeschäftigung) ist (Landmann 1975, Rothschild 1981, Kap. 1, Gordon 1993, Kap. 6,7). Dadurch bekommt die Differenz zwischen dem Arbeitskräftepotential (= Beschäftigungsmaximum) und der gleichgewichtigen Beschäftigung (Arbeitsangebot = Arbeitsnachfrage) den Charakter von freiwilliger Arbeitslosigkeit:

*Dominanz der Neoklassik*

*Nutzenmaximierung bei Vollauslastung und freiwillige Arbeitslosigkeit*

Arbeit wird als Leid angesehen, das von Arbeitsstunde zu Arbeitsstunde zunimmt. Rationale Arbeitnehmer (= Arbeitsanbieter), die ihren Nutzen exakt kalkulieren, entscheiden daher

*mehr Arbeits-  
angebot nur bei  
höherem Lohn?*

autonom, wie viele Arbeitsstunden sie anbieten, um ihren Nutzen zu maximieren. Nur wenn der Reallohn-Satz – das ist der in Kaufkräfteinheiten gemessene Stundenlohn – steigt, ist der Arbeitnehmer bereit, mehr Arbeit anzubieten, weil ihm dadurch die erhöhte Mühe der jeweils zusätzlichen Arbeitsstunde genau abgegolten wird. Aus dieser Sicht ist das neoklassische Modell eher geeignet zu erklären, ob und wie viele Überstunden ein Beschäftigter bei angespannter Arbeitsmarktsituation anzubieten bereit ist.

*mehr Arbeits-  
nachfrage nur bei  
niedrigerem  
Lohn?*

Auf Seiten der Arbeitgeber (= Arbeitsnachfrager) wird die Beschäftigungsentscheidung von bestimmten technischen Produktionsbedingungen – der Produktionsfunktion – vorgegeben, und zwar in einer Weise, die einer Werkstattfertigung am ehesten entspricht: Ein fix vorgegebener Kapitalstock (= Maschinenbestand) wird durch mehr oder weniger Arbeits-einsatz mehr oder weniger stark ausgelastet. Je größer die Auslastung ist, desto weniger produktiv ist der Arbeitseinsatz und somit die Produktion. Damit ist aber auch die Produktion der zuletzt produzierten Einheit am teuersten und am wenigsten rentabel. Das Gewinnmaximum erzielt die Unternehmung dann, wenn der Preis der zuletzt eingesetzten Arbeitseinheit (das ist der vom Markt vorgegebene Reallohn-Satz) genau dem realen Produktionswert entspricht, der von der zuletzt eingesetzten Arbeitsstunde geschaffen wurde. Daraus ergibt sich, dass eine Unternehmung nur dann mehr Arbeit nachfragt, wenn der Reallohn-Satz sinkt, weil bei Ausweitung der Produktion auch der von der zusätzlichen Arbeitsstunde erzeugte reale Produktionswert abnimmt.

Das neoklassische Arbeitsmarktmodell besagt somit, dass bei steigendem Reallohn-Satz das Arbeitsangebot ausgedehnt und die Arbeitsnachfrage eingeschränkt wird (und umgekehrt). Arbeitslosigkeit (= die Differenz zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage) kann daher nur dann auftreten, wenn der Reallohn-Satz überhöht ist, also über dem gleichgewichtigen Reallohn-Satz liegt. In einer Marktwirtschaft kann daran nur die Gewerkschaft die Schuld tragen, indem sie den



Wettbewerb der Arbeitskräfte um die Arbeitsplätze durch Kollektivvertrags-Verhandlungen einschränkt und den Reallohn-Satz durch ihre Monopolmacht auf dem Arbeitsmarkt hochhält. Wenn andererseits infolge von Arbeitslosigkeit die Löhne nur tief genug fallen, werden in dem sich einstellenden Gleichgewicht alle, die zu diesem – dem gleichgewichtigen, markträumenden – Reallohn-Satz arbeiten wollen, ihr nutzenmaximales Arbeitsangebot realisieren können und gar nicht mehr Arbeit anbieten wollen.

*Gewerkschaft  
Schuld an  
Arbeitslosigkeit*

Analog dazu wäre die Arbeitslosigkeit rasch reduziert, wenn die Arbeitslosenunterstützung gesenkt wird und der materielle Druck zur Arbeit unter jeglichen Bedingungen zwingt. Dies widerspricht allerdings der Überlegung, dass die Arbeitslosen ausreichend materielle Unterstützung erhalten sollten, um den für sie besten Arbeitsplatz zu finden. Nur so haben sie genug Suchzeit zur Verfügung, um schließlich den produktivsten Beitrag zur Leistungsfähigkeit der Gesamtwirtschaft leisten zu können, statt aus Not den erstbesten Job annehmen zu müssen.

*Senkung der  
Arbeitslosen-  
unterstützung*

So unrealistisch das orthodoxe Modell in manchen Augen erscheinen mag, so zutreffend ist es, dass die heutigen Forderungen nach Reallohnsenkung zur Überwindung von Arbeitslosigkeit und die Behauptung der Existenz ausschließlich freiwilliger Arbeitslosigkeit letztlich auf dieses einfache Grundmodell und seine strikten Voraussetzungen zurückzuführen ist. Aus dieser kosten- und nicht nachfrageorientierten Sicht ist gesetzliche Arbeitszeit-Verkürzung zur Reduktion des Arbeitsangebots nur ohne Lohnausgleich zu befürworten.

*Modell zu  
einfach,  
Folgerungen zu  
schwach?*

## **2.2. Keynesianismus: unfreiwillige Arbeitslosigkeit und Nachfragestützung**

Dem orthodoxen steht das heterodoxe Grundmodell in der Tradition von John Maynard Keynes gegenüber (Landmann 1975, Appelbaum 1979), wo unfreiwillige Arbeitslosigkeit die Regelsituation ist.

*Tradition von  
Keynes*

<i>Arbeit als Notwendigkeit</i>	Arbeit kann, aber muss nicht als Leid angesehen, sie kann auch als Entwicklung der persönlichen Fähigkeiten oder der Selbstverwirklichung verstanden werden. Jedenfalls ist Arbeit aus keynesianischer Sicht für die meisten Menschen eine Notwendigkeit zur Bestreitung ihres Lebensunterhaltes und zur Sicherung eines möglichst guten materiellen Standards. Daher wird – je nach Arbeitsnachfrage der Unternehmen – von den Haushalten zumindest bis zur Normalarbeitszeit jede beliebige Arbeitsmenge angeboten, ohne dass für die Ausdehnung des Arbeitsangebots eine Erhöhung des Geldlohnsatzes (des ausgehandelten Stundenlohns) erforderlich wäre. Umgekehrt wird ein einmal durchgesetztes Lohnniveau selbst bei sinkender Beschäftigung kaum mehr aufgegeben. Auch wird unterstellt, dass sich das Arbeitsangebot kaum ändert, selbst wenn der Reallohn-Satz in Folge einer Preisniveau-Steigerung bei unverändertem Geldlohn-Satz sinkt (und daher mit dem Geldlohn-Satz weniger Güter gekauft werden können als zuvor). Aus diesen Argumenten ergibt sich, dass das Arbeitsangebot – im Gegensatz zur neoklassischen Theorie – <b>n i c h t</b> vom Reallohn-Satz abhängt.
<i>Normalarbeitszeit – Lohn ziemlich stabil</i>	
<i>Arbeitsangebot nicht lohnabhängig</i>	
<i>industrielle Fertigung</i>	Auf der Unternehmensseite geht man bei der Produktionstechnik (= Produktionsfunktion) von typischen industriellen Massenfertigungs-Prozessen aus. Das keynesianische Modell unterstellt, dass in der Produktion ein fixes Einsatzverhältnis von Kapital und Arbeit (Maschinen und Maschinenbesetzung) gegeben ist. Durch Zuschaltung bzw. Stilllegung von Maschinen, gepaart mit der Einstellung bzw. Entlassung von ArbeiterInnen, wird die Produktion variiert. Arbeitskosten sind dadurch wie Materialkosten für jede Produktionsmenge gleich hoch, denn die Produktivität nimmt mit der Produktionsmenge nicht ab, weil Kapital und Arbeit stets proportional sind.
	Den Produktpreis muss die Unternehmung nicht vom Markt akzeptieren, sondern setzt ihn – mittels eines Preisaufschlags auf die Material- und Arbeitskosten – selbst fest: Je unvollkommener der Wettbewerb, je größer also die Marktmacht ist, desto höher wird der Preisaufschlag sein. Bei konstanten

Material- und Arbeitskosten sowie unverändertem Preisaufschlag auf diese Kosten bleibt auch der Produktpreis unverändert; er ist also von der Produktionsmenge unabhängig (Gordon 1993, Kap. 8).

*Preise bestimmt  
und stabil*

Bei der Produktion gibt es aber auch Fixkosten, die rechnerisch auf die produzierte Stückzahl umgelegt werden. Die gesamten (variablen und fixen) Stückkosten der Produktion werden mit zunehmender Produktionsmenge geringer. Der Größenvorteil der Produktion kommt eben darin zum Ausdruck, dass die Fixkosten auf möglichst viele produzierte Stück umgelegt werden können. Aus diesen Argumenten ergibt sich, dass bei konstantem Preis und sinkenden Stückkosten der Gewinn dann maximal ist, wenn so viel Stück produziert werden, wie verkauft werden können. Das bedeutet, dass die Arbeitsnachfrage der Unternehmen von der Güternachfrage abhängt, aber **n i c h t** vom Reallohn-Satz (Appelbaum 1979).

*Arbeitsnachfrage  
nicht unmittelbar  
lohnabhängig*

Reallohn-Senkungen würden die Beschäftigung nicht unmittelbar beeinflussen – höchstens mittelbar, und dann aber negativ, weil sinkende Masseneinkommen die Güternachfrage reduzieren. Hohe Löhne können der Beschäftigung nicht schaden – im Gegenteil: sie könnten sie über das Kaufkraftargument mittelbar sogar fördern.

*Löhne stärken  
die Nachfrage*

Außerdem sind nicht nur die Arbeitnehmer an hohen Löhnen interessiert. Gemäß der sogenannten Effizienzlohn-Theorie besteht ein günstiger Einfluss der Lohnhöhe auf die Arbeitsproduktivität: Wenn ein Unternehmen die Löhne senkt, um höhere Gewinne zu machen, fühlen sich die Arbeitskräfte dadurch gegenüber in ähnlichen Verwendungen tätigen ArbeitnehmerInnen anderer Unternehmen benachteiligt und reagieren mit weniger produktivem Arbeitsverhalten. Die daraus folgende Produktivitätsverschlechterung senkt dann den Gewinn, wenn zuvor der optimale Lohn (= der Effizienzlohn) oder ein darunter liegender Lohn bezahlt wurde. Aus Schwierigkeiten der Koordinierung der Lohnsenkungen zwischen

*auch Arbeitgeber  
gegen  
Lohnsenkungen?*

den zahlreichen Unternehmen werden Unternehmen, die sich des Effizienzlohns bewusst sind, in Rezessionen Lohnsenkungen ablehnen, um ihren Gewinn zu maximieren (Gordon 1993, Kap. 8).

*Arbeitslosigkeit  
ist keine  
Individualschuld,  
sondern Politik-  
angelegenheit*

Schließlich ist die einzelne Arbeitskraft nicht an ihrer Arbeitslosigkeit schuld, weil sie die gesamte Güternachfrage nicht merklich beeinflussen kann. Was zur Bekämpfung der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit erforderlich ist, ist staatliche Nachfragestützung mittels Budget- und Geldpolitik. Eine angebotsseitige arbeitsmarktpolitische Maßnahme wäre aus keynesianischer Makroperspektive eine Arbeitszeit-Verkürzung, aus nachfragepolitischen Erwägungen immerhin mit Lohnausgleich.

*langfristige  
Nachfragepolitik  
wirkt auch gegen  
strukturelle  
Arbeitslosigkeit*

Aus neoklassischem Blickwinkel sind nachfragepolitische Maßnahmen für die Lösung struktureller und lohnkostenbedingter Beschäftigungsprobleme (wie mangelnde Qualifikation, Kündigungsschutz, Mindestlöhne, Abfertigungsansprüche) ungeeignet. Dem widerspricht allerdings die keynesianische Hysterese-Theorie (Gordon 1993, Kap. 11). Sie besagt, dass nach einer mehrjährigen Dauer ausreichend starker Güternachfrage die Unternehmen zuversichtlicher geworden sind und selbst bei strengem Kündigungsschutz wieder mehr Arbeitskräfte einstellen, die ihre durch Arbeitslosigkeit verlernten Fähigkeiten wieder einüben. Selbst die zuvor entmutigten Langzeitarbeitslosen würden wieder Zuversicht schöpfen, sich womöglich weiterbilden, jedenfalls aber wieder aktiv Arbeit suchen und finden.

*Rezessionen  
vermeiden!*

Umgekehrt folgern Keynesianer, dass längere schwere Rezessionen unbedingt nachfragepolitisch vermieden werden sollen, bevor die Krise beginnt, strukturelle Konsequenzen nach sich zu ziehen (Dequalifikation, soziale Ächtung, Entmutigung, Massenentlassungen, massive Einkommensrückgänge, Vertrauensverluste der Investoren in die Wirtschaft etc.), bevor also die Arbeitslosigkeit langfristig wird und unter hohen Kosten über lange Zeit bekämpft werden muss. Denn es „zeigt

uns unsere ganze Erfahrung, dass die Motive, die das Verhalten des Arbeitsmarktes regieren, nicht genau dieselben sind wie die, die den Markt regieren, wenn eine Fischfang-Flotte zum Hafen zurückkommt und den Fang am Dock versteigert“ (Solow 1990). In diesem Sinn werden den relativ kurz dauernden, aber sehr restriktiven geldpolitischen Maßnahmen der monetaristisch ausgerichteten US-Zentralbank und der Deutschen Bundesbank die verheerenden längerfristigen Beschäftigungsentwicklungen in den 80er- und 90er-Jahren angelastet (Marterbauer 1998). Inzwischen ist es längst evident, dass die hartnäckig hohe Arbeitslosigkeit nur dann gesenkt werden kann, wenn die verschiedensten Mittel eingesetzt werden – und zwar je nachdem, wo die Hauptursache für die jeweils betroffene Problemgruppe auf dem Arbeitsmarkt liegen dürfte und notfalls – wie jüngst in Dänemark (Marterbauer 1998) – worin die Problematik für die einzelne arbeitslose Person liegt.

Jedenfalls ist zu folgern, dass angesichts der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen im „global village“ die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit im Regelfall nicht durch die „billige“ Variante einer Lohnsenkung zu bewerkstelligen ist. Vielmehr ist eine umfassende, aktive Beschäftigungspolitik notwendig, die jedoch erfahrungsgemäß eine „teure“ Variante ist. Andererseits sind ihre – absolut gesehen – hohen Kosten aber auch zu rechtfertigen, weil sie doch *r e l a t i v* niedrig sind im Vergleich zu den hohen gesellschaftlichen Kosten der Arbeitslosigkeit: Produktionseinbußen und Einkommensverluste, Ausgaben für Arbeitslosenunterstützungen, soziale Brandmarkung und Ausschließung, psychische Belastung, Behandlungskosten psychosomatischer Erkrankungen, erhöhte Kriminalität, verstärkte politische Radikalisierung und sozialer Unfriede, der die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft ebenso beeinträchtigt wie letztlich die gesellschaftliche Wohlfahrt.

*Arbeitsmarkt ist keine Auktion*

*Monetaristen erzeugen Arbeitslosigkeit*

*alle Mittel gegen Arbeitslosigkeit einsetzen!*

*Vollbeschäftigung ist nicht billig, aber Arbeitslosigkeit ist noch viel teurer für die Gesellschaft*

### 3. Wirtschaftspolitiken und ihre Beschäftigungseffekte

<i>Instrumenten- einsatz umstritten</i>	Die verschiedenen Theorien treffen eine eigene Zuordnung der Mittel zu den Zielen: Für Neoklassiker (Neoliberale, Monetaristen, Neue klassische Makroökonomien) dient Geldpolitik zur Inflationsbekämpfung; Vollbeschäftigung ergibt sich aus der Relation der Löhne zu den Preisen. Im Keynesianismus werden Geld- und Fiskalpolitik zur Beschäftigungsförderung eingesetzt, während Lohn- und Preispolitik der Inflationsbekämpfung dienen (Inflation wird als Ergebnis des Verteilungskampfes zwischen Löhnen und Gewinnen um Volkseinkommens-Anteile angesehen). Rüdiger Dornbusch vom renommierten M.I.T. hält die Bundesbank für den einzigen Hauptverantwortlichen für den Anstieg der Arbeitslosigkeit in Europa („the single most responsible party for the rise in unemployment in Europe“, Marterbauer 1998).
<i>Bundesbank wird attackiert</i>	
<i>Arbeitsmarktdaten international schwer vergleichbar (Definitions- unterschiede)</i>	Bei internationalen Vergleichen von Beschäftigung, Arbeitslosen, Arbeitskräfte-Potenzial, Arbeitslosenquote etc. ist Vorsicht geboten, weil die nationalen Berechnungsmethoden (besonders zwischen Österreich und den USA) völlig unterschiedlich sind und selbst die internationalen Berechnungsmethoden (OECD, EU) einander nicht exakt entsprechen. Die Unterschiede ergeben sich auf Grund der unterschiedlichen Definition der Messgrößen. Im einen Extremfall werden alle zu den Arbeitslosen gezählt, die sich als arbeitslos melden, und im anderen Extremfall nur jene, die in der Vorwoche keine einzige Stunde gegen Bezahlung gearbeitet haben, jedoch in der vergangenen Woche zumindest eine Suchaktivität nachweisen können sowie arbeitsfähig und zur sofortigen Arbeitsaufnahme bereit sind. Weiters kann als Bezugsgröße für die Arbeitslosenzahl (d.h. als Nenner bei der Berechnung der Arbeitslosenquote) die Zahl der unselbstständig Beschäftigten oder aber diese Zahl plus die Zahl der Arbeitslosen (= das Arbeitskräftepotenzial = in Österreich: die „Erwerbspersonen“) herangezogen werden (Biffel 1997).

Allein schon der Vergleich der Zeitreihen für die Arbeitslosenquoten Österreichs einerseits nach der österreichischen und andererseits nach der EU-europäischen Berechnungsmethode zeigt wesentliche Unterschiede. Erstens wird die originär-österreichische Arbeitslosenquote monatlich erhoben und nicht von saisonalen Einflüssen bereinigt, schwankt also übers Jahr (Sommertief und Winterhoch). Zweitens ist der mittelfristige Wert (Trendwert) nach der österreichischen Erhebung mit ca. 7 % um etwa 3 Prozentpunkte niedriger als der österreichische Trendwert nach EU-Berechnung von nur knapp über 4 %. Außerdem sind nationale Arbeitslosenquoten natürlich nur ein statistischer Durchschnittswert, hinter dem sich beträchtliche regionale Unterschiede zwischen strukturschwachen und -starken Wirtschaftsräumen verbergen. So ist die oberösterreichische Arbeitslosenquote – berechnet nach der traditionell österreichischen Methode – stets um andert-halb bis 2 Prozentpunkte unter dem Österreichdurchschnitt.

*österreichische  
ist nicht EU-  
Berechnungs-  
methode*

### 3.1. Die „US Job Machine“ und ihre sozialen Effekte

Die US-amerikanische Wirtschaft wird neuerdings als „job machine“ apostrophiert und das US-Arbeitsmarktsystem selbst für Österreich als nachahmenswertes Vorbild angepriesen. Doch der Vergleich mit vergleichbaren Arbeitslosenquoten zeigt, dass nur im Jahr 1998 die USA eine geringfügig niedrigere Arbeitslosigkeit als Österreich aufwiesen. Zuvor hatte sich eine große Schere geöffnet, die sich von 1992 bis 1998 schloss, aber – den Prognosen für 1999 und 2000 nach – wieder zu Gunsten Österreichs öffnen wird. Auf rund zwei Jahrzehnte zurück gesehen, lag der Trendwert der US-Arbeitslosenquote sogar etwas über 6 %, während die österreichische Quote nur etwa 3,5 % ausmachte. Allerdings stieg die österreichische Arbeitslosenquote von 1990 bis 1998 leicht, aber kontinuierlich an, wobei gehofft wird, dass inzwischen ein Trendbruch in Richtung einer geringeren Arbeitslosenquote eingetreten ist.

*Arbeitslosigkeit  
war gar nicht  
so niedrig*

<i>grobe soziale Schönheitsfehler</i>	Die USA weisen neben den gegenüber früher schlechten, nun verbesserten Arbeitslosenquoten immerhin einige unschöne soziale Phänomene auf, die dem US-Arbeitsmarkt und seinen sozialen Auswirkungen viel an Reiz nehmen: Eine ganz außergewöhnlich ungleiche und heutzutage immer noch ungleicher werdende Einkommensverteilung ist zu verzeichnen, 1991 reflektiert durch den hohen Gini-Koeffizienten von 0,343 (= ein Maß für die Ungleichheit der Einkommensverteilung), wobei diese Ungleichheit mit Modellen der Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand reduziert werden soll – Modellen also, die in Europa in den 60er-Jahren diskutiert und von den Gewerkschaften verworfen worden waren.
<i>Ungleichheit</i>	
<i>auch Nachtarbeit</i>	„Moonlighting“ beschreibt die Notwendigkeit, mehrere geringfügige, schlecht bezahlte Jobs anzunehmen und sich deshalb auf diese Weise die halbe Nacht um die Ohren schlagen zu müssen. Im benachteiligten Sekundärsektor des Arbeitsmarktes müssen über viele Jahre sinkende Reallöhne in Kauf genommen werden; die Lohnspreizung nimmt zu.
<i>schlechte Jobs</i>	„Working poors“ sind Leute, die trotz Beschäftigung und auf Grund der niedrigen Entlohnung in Armut – und viele von ihnen sogar ohne Wohnsitz – leben müssen. Die geschaffenen Arbeitsplätze sind – langfristig gesehen – fast ausschließlich schlechte Arbeitsplätze im sekundären Sektor des Arbeitsmarktes („Mac jobs“).
<i>lange Nachfragestützung bringt auch gute Jobs</i>	Die erst zirka seit Mitte der 90er-Jahre in erhöhtem Maß (etwa in Höhe eines Drittels der neuen Jobs) geschaffenen attraktiven Arbeitsplätze im Primärsektor des Arbeitsmarktes können allerdings auch mit Hilfe der Hysterese-Theorie der Arbeitslosigkeit bzw. Beschäftigung erklärt werden: nach ca. 15 Jahren expansiver – faktisch keynesianischer, aber nicht so genannter – Nachfragestützung durch die hohen Budgetdefizite und nach 12 Jahren vorsichtigerer, die Liquiditätsnachfrage der Wirtschaft eher stützender als würgender Geldpolitik hat die Nachfragepolitik das Vertrauen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer in die Wirtschaft wieder gefestigt, sodass die Wirtschaftsentwicklung heutzutage endlich wieder



selbsttragend geworden ist – selbst bei Budgetüberschüssen und gelegentlichen moderaten Zinserhöhungen.

### 3.2. Das Ausscheren Großbritanniens aus dem Wechselkursregime

Großbritannien wird für seine Beschäftigungspolitik zuweilen ebenfalls bewundert. Auf der Datenbasis der 90er-Jahre betrachtet, ist besonders die schwere Beschäftigungskrise 1991–96 mit ihrem Höhepunkt 1993 auffällig (über 10 % Arbeitslosenquote). Der Wachstumsaufschwung nach dem Negativwachstum 1991 endete 1997. Die Verbesserung der Arbeitsmarktsituation hinkte jeweils ein Jahr hinterher und fand somit ebenfalls ihr Ende. Danach blieb die Beschäftigungssituation nur relativ zur Wachstumslage gut; die Arbeitslosigkeit setzt sich auf einem Niveau von rund 7 % fort.

*hohe  
Arbeitslosigkeit*

Jedenfalls lag Großbritannien aber schon Mitte der 80er-Jahre mit einem Gini-Koeffizienten von 0,308 und einer Armutsquote von 14 % jeweils in der oberen (= schlechteren) Ländergruppe der EU (gemeinsam mit Frankreich, Spanien und Irland). Dagegen wies Österreich 1982 einen Gini-Koeffizienten von nur 0,228 auf. Bis 1994 verschlechterte sich die Armutsquote in Großbritannien – allerdings in der Tiefe der Konjunkturkrise gemessen – auf 22 Prozent, während im selben Jahr die Armutsgefährdung in Österreich (ebenfalls im Konjunkturtal) nur mit 11 % beziffert werden musste und im EU-Durchschnitt nicht höher als 17 % war.

*Ungleichheit und  
Verarmung*

Der Wirtschafts- und Beschäftigungsaufschwung in den mittleren und späten 90er-Jahren hatte eine Hauptursache: das Ausscheren aus dem Europäischen Wechselkurssystem und eine dadurch ermöglichte massive Abwertung des Britischen Pfund, nämlich um insgesamt 30 %. Angesichts dessen muss man von einer hauptsächlich nachfragepolitischen Überwindung der Krise sprechen und viel weniger von einem Erfolg der Arbeitsmarktpolitik (Marterbauer 1998).

*Aufschwung auf  
Kosten des  
Auslands*

*Gefahr weltwirtschaftlicher Depression*

Allerdings kann Großbritannien nicht als keynesianisches Vorbild für makroökonomische Beschäftigungspolitik empfohlen werden. Denn der abwertungsbedingten Zunahme der Nettoexporte (Außenhandelsüberschüsse) und des britischen Einkommens steht eine spiegelbildliche Zunahme der Nettoimporte und Abnahme der Einkommen der Handelspartner-Länder Großbritanniens notwendigerweise gegenüber. Hätten sich die anderen Länder infolge der massiven britischen Abwertung an einem allgemeinen Abwertungswettlauf beteiligt, so hätte niemand für längere Zeit die Nase nachfragepolitisch vorne. Es wäre durch die „beggar-thy-neighbour policy“ Großbritanniens aber eine Deflationsspirale in Richtung Depression ausgelöst worden, die zu einer Abnahme des Welthandels und Welteinkommens geführt hätte. Da aber die anderen Staaten währungspolitische Disziplin zeigten und auch die Vorbereitung auf die Währungsunion nicht gefährden wollten, half dieses „Schwarzfahrerverhalten“ der britischen Wirtschaft aus der Krise.

*langfristiger Beschäftigungsrückgang*

Obendrein zeigt ein Langfristvergleich seit der Regierungsübernahme Thatchers (1980–97), dass Großbritannien beim Wirtschaftswachstum einen kleinen Vorsprung hat (GB 46 %, Ö 44 %), Österreich aber unselbstständig Beschäftigte dazu gewann (+5 %) und im Jahresdurchschnitt eine Arbeitslosenquote von 3,6 % aufwies, während Großbritannien 1 % an unselbstständig Beschäftigten verlor und eine durchschnittliche Arbeitslosigkeit von 9,3 % verzeichnen musste (Marterbauer 1998).

### 3.3. Das irische „Wunder“

*starke Senkung der Arbeitslosigkeit durch hohes Wachstum*

Als besonders betrachtenswerter Einzelfall ist Irland zu nennen, weil es sich vom Problemland zum Wunderland entwickelte, was die Arbeitslosenquote betrifft. Ausgehend von einem Niveau von 15 % (1989–94) wird Irland im Jahr 2000 die österreichische Arbeitslosenquote erreichen. Dazu trug offenbar die extrem hohe Wachstumsrate der Wirtschaft von 8 bis 9 % real zwischen 1994 und 2000 bei. Alle anderen hier

betrachteten EU-Länder mit höherer bzw. niedrigerer Arbeitslosenquote wiesen in derselben Periode ein reales Wachstum von immerhin nur 2 bzw. 3 % auf.

Irland mit seiner überaus beeindruckenden Steigerung des Wachstums und Senkung der Arbeitslosenquote ist jedoch ebenfalls kein repräsentatives Beispiel und auch kein allgemein nachahmbares Vorbild. Der irische Erfolg beruht nämlich auf seiner extrem vorteilhaften Position als großer Nettoempfänger von EU-Beihilfen, die im Schnitt immerhin knapp 5 % des irischen Bruttoinlandsprodukts ausmachen (das wären, auf das aktuelle österreichische BIP umgelegt, Nettoeinnahmen von rund 125 Mrd. ATS). Es zeigt sich immerhin, dass außergewöhnlich hohe Wachstumsraten in einigen aufeinander folgenden Jahren die Arbeitslosenquote deutlich und nachhaltig senken können (Marterbauer 1998). Bleibt noch zu hoffen, dass die gute irische Wirtschaftsentwicklung bereits weitgehend selbsttragend ist, wird doch die EU-Beihilfenreform im Rahmen der „Agenda 2000“ zu einer empfindlichen Senkung der supranationalen Fördermittel und nationalen Förderbewilligungen führen.

*Erfolg durch  
hohe EU-  
Beihilfen*

*gute Aussichten?*

### 3.4. Der Mythos der Niederlande

Die ebenfalls als Wunderland der Beschäftigungspolitik geltenden Niederlande unterbieten die Arbeitslosenquote Österreichs seit 1998, sogar in leicht zunehmendem Maß (der Vergleich wird daher im Weiteren davon abhängen, ob es in Österreich eine Trendwende gegeben hat oder nur eine kurzfristige Reduktion der Arbeitslosenquote gibt). Die Niederlande waren 1989 noch auf dem damaligen Trendniveau der USA von etwas über 6 % gestartet und haben – mit einer Krise zwischendurch – innerhalb eines Jahrzehnts immerhin eine Senkung der Arbeitslosenquote auf fast die Hälfte erreichen können. Dabei wiesen die Niederlande auf Grund ihrer prononcierten Sozialpolitik schon 1991, als die Arbeitslosenquote noch relativ hoch war, immerhin eine Armutsquote von nur 7 % auf.

*erst neuestens  
besser als  
Österreich*

*starke  
Sozialpolitik*

*konservative  
Makropolitik,  
starke Lohn-  
zurückhaltung*

Die Niederlande verfolgen einerseits einen restriktiven makroökonomischen Politikmix neoklassischer Ausrichtung: geld- und budgetpolitische Zurückhaltung, Hartwährungspolitik als Mittel zur Abwehr von importierter Inflation sowie extreme lohnpolitische Mäßigung. Die prozentuellen Reallohn-Zuwächse (= Geldlohn-Zuwachsrate minus Inflationsrate) blieben sowohl unter dem EU-Durchschnitt als auch hinter dem Wachstum der Arbeitsproduktivität zurück. Die Nichtausnützung des Produktivitätsfortschritts für Lohnerhöhungen hat natürlich Verteilungskonsequenzen und führte zu einem markanten Rückgang der Lohnquote am Volkseinkommen.

*nominelle  
Aufwertung,  
reale Abwertung*

Auf Grund dieser restriktiven Lohnpolitik und der dadurch relativ zum Ausland sinkenden Exportpreise erzielten die Niederlande trotz nomineller Aufwertung des Gulden (Hartwährungspolitik) eine reale Abwertung des Gulden um insgesamt 20 %. Infolgedessen entwickelten sich die Niederlande von einer ausgeglichenen Handelsbilanz zu einem Handelsüberschuss-Land. Dieser positive Außenbeitrag zum Inlandsprodukt überkompensiert die wegen restriktiver Nachfrage- und Lohnpolitik fehlende Binnennachfrage und sorgt für ein Wachstum im EU-Durchschnitt. Der Wachstumserfolg basiert jedoch – ähnlich wie die britische Entwicklung – auf einer „beggar-thy-neighbour policy“, die allerdings auf Lohnsenkung statt auf Währungsabwertung beruht. Die Lohnzurückhaltungspolitik bietet allerdings für die Unternehmen, die sich relativ niedriger Lohnkosten erfreuen, vergleichsweise wenig Anreiz zu investieren und damit Innovationen einzuführen. Eine dadurch begründete Kapitalstockveralterung kann merklich negative Konsequenzen für die langfristige Entwicklung haben (Marterbauer 1998).

*Niedrigpreis-  
politik, wenig  
Investitionsanreiz*

Auf der anderen Seite betrieb man in den Niederlanden eine Arbeitsmarktpolitik, die das Arbeitsangebot reduzierte. „Die eindrucksvollen Beschäftigungszuwächse in den Niederlanden sind weniger durch die Gewinn-, Investitions- und Wachstumseffekte der Lohnzurückhaltung erreicht worden, sondern durch eine massive Senkung der Arbeitszeiten“

*starke  
Arbeitszeit-  
verkürzung auf  
allen Ebenen*

(Marterbauer 1998, S. 7). Die Arbeitszeit-Verkürzungen wurden zum einen auf der Basis der General- und Sektoral-Tarifverträge und zum anderen auf betrieblicher und individueller Ebene vorgenommen. Besonders im öffentlichen Dienst, im Gesundheitswesen und in privaten Dienstleistungsbereichen wurde Teilzeitbeschäftigung forciert. So stieg der Anteil der Teilzeitbeschäftigten innerhalb von 22 Jahren von 15 % (1975) auf heute 38 %. Zum Vergleich sei festgehalten, dass die durchschnittliche Jahresarbeitszeit in den USA 1900 Stunden, in der EU 1700, in den Niederlanden jedoch nur 1400 Stunden beträgt. Gleichzeitig wurden die Früh- und Invaliditätspensionen ausgeweitet und auf diese Weise das Arbeitskräftepotenzial deutlich reduziert. So beträgt die Beschäftigungsquote unter den 55- bis 65-Jährigen nur mehr ein Viertel (Marterbauer 1998).

*Freizeitweltmeister*

Die durch die Arbeitsangebotsverknappung frei werdenden Arbeitsplätze kamen jedoch hauptsächlich den zusätzlich auf den Arbeitsmarkt strömenden Frauen zugute und weniger den Arbeitslosen; daraus ergibt sich allein schon rechnerisch eine wegen des steigenden Arbeitskräftepotenzials sinkende Arbeitslosenquote. Immerhin stieg die Frauenerwerbsquote in den vergangenen 15 Jahren von 40 auf 55 %. Allerdings sind zwei Drittel der beschäftigten Frauen nur Teilzeit beschäftigt. Unter dem Motto „a chance for everyone“ werden Problemgruppen des Arbeitsmarktes – Jugendliche, Langzeitarbeitslose, Sozialhilfeempfänger – mittels Steueranreizen für die Unternehmen wieder in den Arbeitsprozess eingegliedert. Diese Steuervorteile entsprechen Subventionen von etwa 10 % der Lohnkosten, können aber bei Langzeitarbeitslosen auf bis zu 23 % ansteigen. Im Verlauf der 90er-Jahre wurden die Transferzahlungen in den Niederlanden eingeschränkt, dennoch sind die Sozialleistungen im internationalen Vergleich noch relativ hoch (Marterbauer 1998).

*mehr  
Frauenjobs, aber  
Teilzeit*

*Politik problem-  
gruppenorientiert*

*Lohnsubventionen*

### 3.5. Der stille Erfolg Dänemarks

<p><i>auf das österreichische Niveau verbessert</i></p>	<p>Relativ unbeachtet ist in der öffentlichen Diskussion Dänemark geblieben. Ausgehend von mittelprächtigen 7 % zu Anfang dieses Jahrzehnts, hat die dänische Arbeitslosenquote am Tiefpunkt der Rezession die 10-%-Marke erreicht, jedoch 1998 immerhin den österreichischen Wert eingestellt.</p>
<p><i>mustergültige Arbeitsmarktpolitik im sozialpartnerschaftlichen Konsens</i></p>	<p>Dänemark erweist sich letztlich als wahres Musterland einer effektiven aktiven Arbeitsmarktpolitik. Diese konnte nämlich im wirtschafts- und sozialpartnerschaftlichen Konsens erfolgen und wurde nach dem Prinzip der „dezentralen Zentralisierung“ durchgeführt: Das bedeutet, die Leitlinien der Arbeitsmarktpolitik werden zentral festgelegt, die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung wird von den regionalen Arbeitsämtern dezentral wahrgenommen. Die passive Arbeitsmarktpolitik wurde minimiert und von der aktiven ersetzt: Die Arbeitslosen werden vor die Wahl gestellt, eine Qualifizierung in Anspruch zu nehmen oder eine Arbeit im kommunalen Bereich anzunehmen. Dies ähnelt dem britischen Konzept „From Welfare to Work“, ist aber im Bereich der (subsidiären) passiven Arbeitsmarktpolitik sozial doch noch besser abgedeckt (Marterbauer 1998).</p>
<p><i>Vorrang aktiver Arbeitsmarktpolitik</i></p>	<p>Im Unterschied zum niederländischen Modell der Frühpenionierungen wurde die Lebensarbeitszeit-Verkürzung flexibler gestaltet und kann so an die Arbeitsnachfrage der Unternehmen angepasst werden. Zu diesem Zweck bedient man sich verschiedener Karenzierungsmodelle:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elternkarenz (13–53 Wochen bis zum 9. Lebensjahr des Kindes) mit einem Karenzgeld von zuerst 70, später 60 Prozent der Arbeitslosenunterstützung,</li> <li>- Bildungskarenz (1–52 Wochen innerhalb von 5 Jahren) mit 80 Prozent der Arbeitslosenunterstützung sowie</li> <li>- der „Sabbatical“ (13–52 Wochen innerhalb von 5 Jahren) mit nur 60 Prozent der Arbeitslosenunterstützung wegen des Urlaubscharakters.</li> </ul>

Mit Hilfe dieser Karenzierungen werden Langzeitarbeitslose zunächst einmal vorübergehend wieder ins Erwerbsleben eingeführt, damit ihnen der (Wieder-)Einstieg in ein permanentes Berufsleben erleichtert wird. Immerhin musste der Sabbatical wieder aufgehoben werden, weil sich das Arbeitsangebot bereits zu verknappen begann und Lohndruckinflation vermieden werden sollte. Im dänischen NAP 1998 wurde diesbezüglich ganz im Sinn der Flexibilität der Arbeitsmarktpolitik auch festgeschrieben, das faktische Pensionsantrittsalter anzuheben. Im Problembereich der Langzeitarbeitslosigkeit ist besonders hervorzuheben, dass je nach der Arbeitslosenbiografie individuelle Qualifizierungs- und Integrationsprogramme entworfen werden (Marterbauer 1998).

*Integration von  
Langzeit-  
arbeitslosen*

*Hebung des  
faktischen  
Pensionsantritts-  
alters*

Die Effektivität der dänischen Arbeitsmarktpolitik, die seit 1993 augenscheinlich ist, zeigt sich auch in der höchsten Arbeitsmarktpartizipation (Erwerbsbeteiligung) unter den EU-Mitgliedern (1997: in Dänemark 80 % gegenüber 71 % in Österreich und 68 % in der EU).

*höchste  
Partizipation  
der EU*

### 3.6. Gerühmtes Österreich?

Besser als Österreich schneidet – gemessen an der Arbeitslosenquote – aus dem Kreis der EU-Mitglieder in den vergangenen zehn Jahren nur Luxemburg ab, das als kleines, aber bedeutendes Verwaltungs- und Finanzzentrum sicherlich einen (der Schweiz ähnlichen) Sonderfall bildet. Langfristig betrachtet verfügt Österreich über keine so starken Gunstfaktoren wie die Schweiz, Luxemburg oder Norwegen (fossiler Brennstoffreichtum). Jedenfalls dürften die viel gerühmten und propagierten USA dem Vergleich mit Österreich ebenso wenig standhalten wie Großbritannien, selbst wenn an Österreich immer wieder kritisiert wird, dass die gemessene gegenüber der effektiven Arbeitslosigkeit mit arbeitsmarktpolitischen Tricks geschönt wird. Österreich schneidet insofern relativ gut ab, wenn man die langfristige Situation betrachtet und neben der Arbeitslosenquote auch soziale Indikatoren berücksichtigt.

*nur Sonderfall  
Luxemburg  
besser*

*"Vorzeigmodelle"  
USA und GB  
sind keine  
Vorbilder für  
Österreich*

#### 4. Schlussbetrachtungen

*Vollbeschäftigung  
in der Marktwirt-  
schaft ist ein  
Wunder und  
erfordert  
kooperative  
Lösungen*

Vollbeschäftigung – verstanden als Zustand, in dem jede Person, welche bezahlte Beschäftigung haben will, diese zu sozial zumutbaren Bedingungen bekommt – ist in einer Marktwirtschaft tatsächlich ein Wunder. Eine historisch einmalige Ausnahmesituation waren – grob gesprochen – die 60er- und 70er-Jahre unseres Jahrhunderts. Im Regelfall sind jedoch die Bedingungen für die Erreichung von Vollbeschäftigung äußerst schwierig für Wirtschaft und Politik, weil gesamt- und weltwirtschaftlich sinnvolle Lösungen auch kooperative Lösungen sein müssen (Bartel 2000) und weil der Einfluss der Mainstream Economics auf die Beschäftigungspolitik aus keynesianischer Sicht kontraproduktiv ist. Auch sind die Möglichkeiten, Geld-, Währungs- und Budgetpolitik hauptsächlich an der Beschäftigung zu orientieren, durch den EU-Stabilitätspakt und die autonome Europäische Zentralbank drastisch eingeschränkt worden. Natürlich könnte das EU-Instrumentarium zur größtmöglichen Annäherung an Vollbeschäftigung eingesetzt werden. Doch dazu braucht es den einhelligen und wahrhaften politischen Willen der Mitgliedsregierungen und einen beschäftigungsorientierten Mainstream in der Wirtschaftswissenschaft. Beides ist nicht unmittelbar in Sicht.

*Optimismus  
unangebracht*

*kein Allheilmittel,  
sondern alle  
möglichen  
Anstrengungen*

Einen Ausgangspunkt für effektive Beschäftigungspolitik bildet immerhin die Erkenntnis, dass es nicht ein Einzelinstrument quasi als Allheilmittel für Arbeitslosigkeit gibt. Ein im einen Land erfolgreiches Instrument muss unmodifiziert keinesfalls im anderen Land ebenso erfolgreich wirken; zu unterschiedlich ist die historische, soziale, institutionelle und wirtschaftliche Entwicklung. Kulturen unterscheiden einander auch durch die Wirtschafts- und Politikmentalität. Dasselbe gilt auch für die spezielle Situation einer Problemgruppe am Arbeitsmarkt und im Extremfall für die Biografie eines einzelnen Arbeitslosen. Der Arbeitsmarkt ist eben keine Börse und kein Markt für Waren, sondern eher eine Chancensammlung für Menschen. Dieses Angebot kann vom Einzelnen meist



nicht aus eigenem Vermögen nutzbar gemacht werden, sondern erfordert die Beeinflussung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen durch die Politik. Es zeigt sich, dass effektive Beschäftigungspolitik sehr teuer und nicht durch eine für den Staat kostenarme Regulierungspolitik zu ersetzen ist. Doch die sozialen Kosten hoher Arbeitslosigkeit oder extrem ungleich verteilter bezahlter Arbeitszeit wären noch viel höher anzusetzen. Außerdem finanzieren sich staatliche Investitionen in Beschäftigung, sobald die Wirtschafts- und die Beschäftigungsentwicklung mittelfristig selbsttragend geworden sind (Hysteresis-Theorie).

*ausgaben-, nicht auflagenintensive Beschäftigungspolitik*

Es hat nicht nur theoretisch, sondern auch empirisch den Anschein, dass die Arbeitszeit eine entscheidende Politikvariable zur langfristigen, makroökonomischen Lösung eines großen Teils der allgemein hohen Arbeitslosigkeit ist. Dazu kommt das Argument, dass eine gleichmäßige gesetzliche Verkürzung von bezahlter Arbeitszeit ein Anliegen der Gerechtigkeit und eine sozialpolitische Zielvorstellung an sich ist (Desai 1999). Weiters zeigt sich, dass ein Instrument wie Arbeitszeit-Verkürzung nur dann wirksam eingesetzt werden kann, wenn es darüber überwiegenden Konsens und Akzeptanz gibt, sodass die vom Staat gesetzten Maßnahmen und aufgestellten Regeln nicht durch strategisches Verhalten unterlaufen und zum Scheitern gebracht werden. Darin dürfte eine große Aufgabe der Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft auch in der Zukunft liegen.

*Arbeitszeitverkürzung eine langfristige makroökonomische Schlüsselvariable, aber nur im Konsens realisierbar*

**Literaturhinweise:**

- Appelbaum, E., The Labor Market, in: A.S.Eichner (Hrsg.), A guide to post-Keynesian economics, London und Basingstroke 1979, S. 100-119
- Bartel, R., Konjunkturprobleme – Selbstheilung oder Staatseingriffe? Was die ökonomischen Schulen dazu sagen, in: WISO, Heft 4/1994, S. 11-39
- Bartel, R., Zugänge zur Beschäftigungspolitik, in: WISO, Heft 4/1996, S. 51-75
- Bartel, R., Quo vadimus? Grundgedanken zum Verhältnis von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft, in: Kurswechsel, Heft 1/2000
- Biffi, G., (1997), A National and an International Unemployment Rate in Austria, in: Austrian Economic Quarterly, Heft 1/1997, S. 33-42
- Blanchard, O., Macroeconomics, London etc. 1997
- Desai, M., Well-Being and the Politics of Time, in: The Social Market Foundation Review, September/1999, S. 11-12
- Gordon, R.J., Macroeconomics, 6. Aufl., New York 1993
- Klodt, H., Auf dem Weg in die Dienstleistungsgesellschaft. Geht die industrielle Basis verloren?, in: WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Heft 6/1995, S. 297-301
- Landmann, O., Keynes in der heutigen Wirtschaftstheorie, in: G.Bombach u.a. (Hrsg.), Der Keynesianismus, Band I, Theorie und Praxis keynesianischer Wirtschaftspolitik: Berlin etc. 1975, S. 133-210
- Marterbauer, M., Wege zur Vollbeschäftigung. Nationalstaatliche Modelle und die europäische Dimension, in: WIFO-Vorträge, Nr. 79/1998
- Rothschild, K.W., Einführung in die Ungleichgewichtstheorie, Berlin etc. 1981
- Rothschild, K.W., Vollbeschäftigung – eine Ausnahmesituation?, in: Das Parlament, 6. August/1983, S. 25-31

*Beitrag "Braun" einfügen!*

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

# WISO

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:\* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)  
Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00  
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(\* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at))

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at).



Oberösterreich

## BESTELLSCHEIN\*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
- 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle \_\_\_\_\_ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle \_\_\_\_\_ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

\* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at)

Name \_\_\_\_\_

Institution/Firma \_\_\_\_\_

Straße \_\_\_\_\_

Plz/Ort \_\_\_\_\_

E-Mail \_\_\_\_\_

### BESTELLADRESSE:

ISW  
Weingartshofstr. 10, A-4020 Linz  
Tel. ++43/732/66 92 73-33 21  
Fax ++43/732/66 92 73-28 89  
E-Mail: [wiso@ak-ooe.at](mailto:wiso@ak-ooe.at)  
Internet: [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at)