

Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik

Brigitte Unger

LEHRPLANBEZUG

7. KLASSE:

- Die Entwicklung der unterschiedlichen Wirtschaftssysteme, Integrations- und Zerfallsprozesse (Zerfall der Habsburgermonarchie; Krisen der Zwischenkriegszeit; Wirtschaftssysteme nach 1945; usw.)



Technischer Fortschritt – wie die Erfindung der Dampfmaschine, das Fließband, die computergesteuerte Fertigungsanlage – ermöglicht es, dass immer weniger Arbeiter immer weniger arbeiten müssen. Zirka alle 20 Jahre verdoppelt sich die Produktivität. In einer Arbeitsstunde kann heute doppelt so viel hergestellt werden wie vor 20 Jahren. Das bedeutet, dass immer mehr Güter in immer weniger Arbeitsstunden hergestellt werden können. Arbeitszeitverkürzung war daher historisch ein üblicher Weg, um die Produktivitätssteigerungen abzugelten. Von der 6-Tage-Woche à 12 Stunden inklusive Kinder- und Greisenarbeit bis 1875 hin zur 40-Stunden-Woche mit Ausbildungszeit und Urlaub war ein langer, aber auch notwendiger Weg.

Geht uns die Arbeit aus?

Die Frage nach der Verteilung der Arbeit ist nicht endgültig beantwortet. Auf der einen Seite ist die Tendenz zu beobachten, dass durch den Übergang von der Industrie zur Dienstleistungsgesellschaft wieder neue und mehr Arbeitsplätze geschaffen werden. Das Spektrum reicht von einfachen Dienstleistungen bis hin zu hoch qualifizierten Tätigkeiten. Auf der anderen Seite entwickelt sich eine **New Economy**, die fast keine Ressourcen mehr benötigt und die Produktivität nochmals deutlich vorantreibt. Die New Economy braucht immer weniger Arbeit, Kapital und – etwas Positives – auch immer weniger Umweltressourcen.

Was aber soll in einer Gesellschaft mit der arbeitsfähigen Bevölkerung (den 15- bis 64-Jährigen) geschehen, wenn immer weniger Arbeit nötig ist? Die Wirtschaftspolitik muss sich den Problemen der neuen Arbeitsbedingungen und internationalen Rahmenbedingungen stellen und diese bewältigen.

Instrumente und Ziele der Wirtschaftspolitik

Wirtschaftspolitik umfasst rund sieben Bereiche: Geld- und Währungspolitik, Budgetpolitik, Industrie- und Umweltpolitik, Lohnpolitik, Arbeitsmarktpolitik und Sozialpolitik. Jeder dieser Bereiche ist mit wirtschaftspolitischen Instrumenten ausgestattet, die es erlauben, wirtschaftspolitische Ziele zu verfolgen. Instrumente sind etwa Zinspolitik, feste Wechselkurse, Budgetdefizite, Einkommenssteuer, Subventionspläne und Steuererleichterungen, Lohnabschlüsse, Arbeitszeitregelungen, Pensionsregelungen. Mit diesen Instrumenten werden wirtschaftspolitische Ziele, wie hohe Beschäftigung und niedrige Arbeitslosigkeit, mäßige Inflation, eine ausgeglichene Leistungsbilanz und eine gerechte Einkommensverteilung zu erreichen versucht. Sie werden auch magisches Viereck der Wirtschaftspolitik genannt. Das Viereck lässt sich beliebig zum magischen Fünfeck bzw. Sechseck erweitern, wenn man auch Ziele wie hohes Wachstum und eine saubere Umwelt mit einbezieht.

Das magische Vieleck der Wirtschaftspolitik



Aus: Rothschild, Kurt W.: Alternative Konzepte der Wirtschaftspolitik. In: Informationen zur Politischen Bildung, Nr. 11, 1996, S. 9

Magisch heißt das Vieleck der Wirtschaftspolitik deswegen, weil es fast an Magie grenzt, alle Ziele gleichzeitig zu erreichen. In der Regel bestehen Widersprüche zwischen den Zielen.

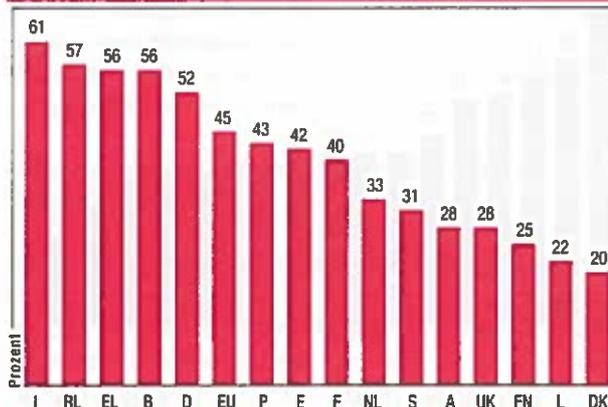
Die wichtigsten Ziele der Wirtschaftspolitik werden als magische Ziele bezeichnet, weil es sehr schwierig ist – eben fast an Magie grenzt –, alle Ziele gleichzeitig zu erreichen, da in der Regel Widersprüche zwischen den Zielen bestehen. Inflationsbekämpfung erfordert üblicherweise eine Sparpolitik. Die dafür notwendigen restriktiven Maßnahmen erhöhen aber meist die Arbeitslosigkeit und gefährden damit das Vollbeschäftigungsziel. Umgekehrt bewirken expansive Maßnahmen der Beschäftigungssteigerung (z. B. Budgetdefizite) eine Entspannung des Arbeitsmarktes, führen aber zu höheren Lohnforderungen und Inflation.

Grifik: Jugendarbeitslosigkeit 2000, internationaler Vergleich



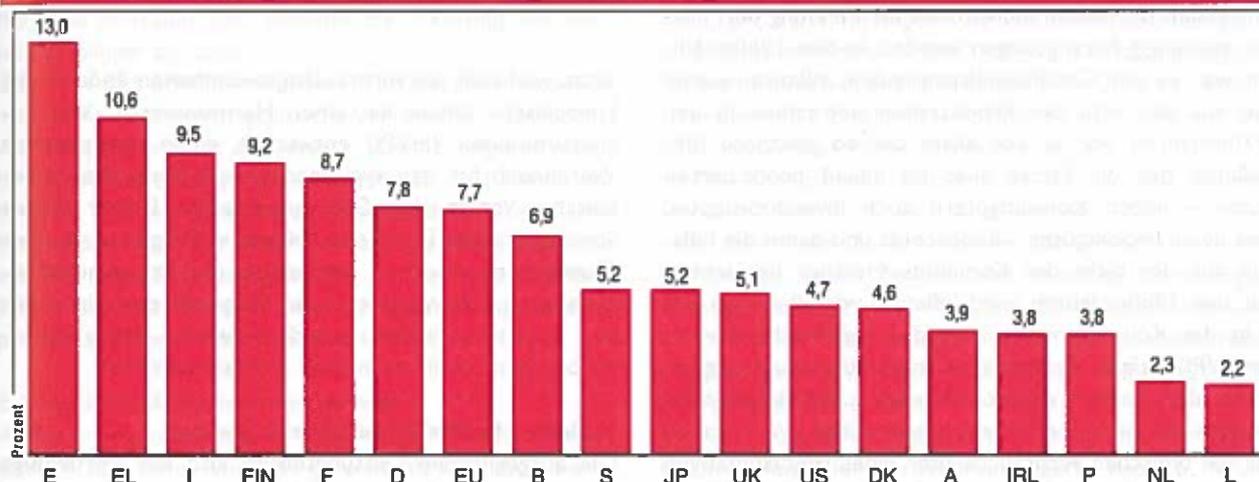
© Oetdl Manfred

Grifik: Langzeitarbeitslosigkeit 2000



© Oetdl Manfred

Grifik: Arbeitslosenquoten 2001 in der EU (EU-Definition)



Im internationalen und EU-Vergleich hat Österreich eine geringe Arbeitslosigkeit. 2001 lag sie – nach EU-Definition – bei 3,9 %. Nach internationaler Definition lag sie jedoch bei 6,1 %. Die Unterschiede resultieren aus den unterschiedlichen Erhebungsmethoden. In Österreich wird die Zahl der registrierten Arbeitslosen ins Verhältnis zum Arbeitspotenzial (=Arbeitslose plus unselbstständig Beschäftigte) gesetzt. Vom statistischen Zentralamt der EU, dem EUROSTAT, wird die Zahl der Arbeitslosen auf Grund von Umfragedaten aus dem Mikrozensus erhoben. Darüber hinaus werden auch selbstständig Erwerbstätige und geringfügig Beschäftigte zum Arbeitskräftepotenzial gezählt. © Oetdl Manfred

Hohe Beschäftigung und niedrige Arbeitslosigkeit

Hohe Beschäftigung und niedrige Arbeitslosigkeit zählen zu den wichtigen wirtschaftspolitischen Zielen. Arbeitslosigkeit gilt bei den meisten Parteien und Wirtschaftspolitikern als eine wesentliche Herausforderung. Dabei wird weniger die „normale“ Arbeitslosigkeit, die immer entstehen kann, wenn konjunkturelle Einbrüche zu beobachten sind, sondern die Langzeitarbeitslosigkeit als Problem erkannt, da Langzeitarbeitslose, Arbeitslose, die länger als sechs Monate ohne Arbeit sind, sehr schwer in den Arbeitsmarkt integrierbar sind. Ein Langzeitarbeitsloser verlernt nicht nur seine beruflichen Kenntnisse, sondern stellt auch ein gesellschaftspolitisches Problem dar. Langzeitarbeitslose neigen zur politischen Apathie oder zur politischen Radikalität. (Vgl. Jahoda/Lazarsfeld/Zeisel 1933) In Österreich wurde Langzeitarbeitslosigkeit seit dem Zweiten Weltkrieg erfolgreich verhindert. Es hatte und hat eine relativ geringe Langzeitarbeitslosigkeit innerhalb der Europäischen Union (EU) und auch die geringste Jugendarbeitslosigkeit.

Gemessen wird die Arbeitslosigkeit mittels der Arbeitslosenquote. In Österreich wird sie anders erhoben als auf EU-Ebene. Der unterschiedliche Erhebungsmodus schlägt sich auch in unterschiedlichen Ergebnissen hinsichtlich der Arbeitslosenquoten nieder.

Inflation

Niedrige Inflation zählt zum zweiten wirtschaftspolitischen Ziel. Die Auffassungen, wie hoch oder niedrig (→) Inflationsraten sein sollen, haben sich im Zeitablauf jedoch stark verändert. In den 1970er-Jahren wurden Inflationsraten von 5 % als normal erachtet. Den Spitzenwert erreichte Österreich in der Nachkriegszeit 1973 mit rund 10 % auf Grund des Erdölshocks. Gemäß den (→) Maastricht-Kriterien von 1992 darf die Inflationsrate nicht mehr als 1,5 Prozentpunkte über jener der drei preisstabilsten Länder liegen. Dieses Konvergenzkriterium hatte zur Folge, dass ein Wettbewerb um niedrige Inflationsraten einsetzte. Die Idee der Nullinflation tauchte auf, die jedoch nicht unumstritten ist.

Grafik: Inflationsraten im Jahr 2001 (in Prozent)



© Oetl Manfred

Interessant ist, welche Indikatoren zur Messung der Inflation vorrangig herangezogen werden. In den 1960er-Jahren war es der Großhandelspreisindex, Inflation wurde also aus der Sicht der Produzenten betrachtet. In den 1970er-Jahren war es vor allem der so genannte BIP-Deflator, der die Preise aller im Inland produzierten Güter – neben Konsumgütern auch Investitionsgüter, aber keine Importgüter – beobachtet und damit die Inflation aus der Sicht der Konjunkturforscher betrachtet. Seit den 1980er-Jahren wird Inflation vor allem aus der Sicht der Konsumenten, durch den Verbraucherpreisindex (VPI), erfasst. Er enthält Konsumgüter, auch importierte, aber keine Investitionsgüter wie Maschinen oder Anlagen. Er misst die Verteuerungen eines Warenkorb, der die typischen Verbrauchsgüter eines repräsentativen Haushalts umfasst. Ausgaben für Ernährung, Tabak, Miete, Heizen, Wohnungseinrichtung, Bekleidung, Körper- und Gesundheitspflege, Bildung, Freizeit und Verkehr werden unterschieden. Insgesamt gehen die Preise von rund 780 Waren und Dienstleistungen mit fixen Gewichten in die Berechnung des VPI ein.

Der Warenkorb wird alle fünf Jahre neu zusammenge-



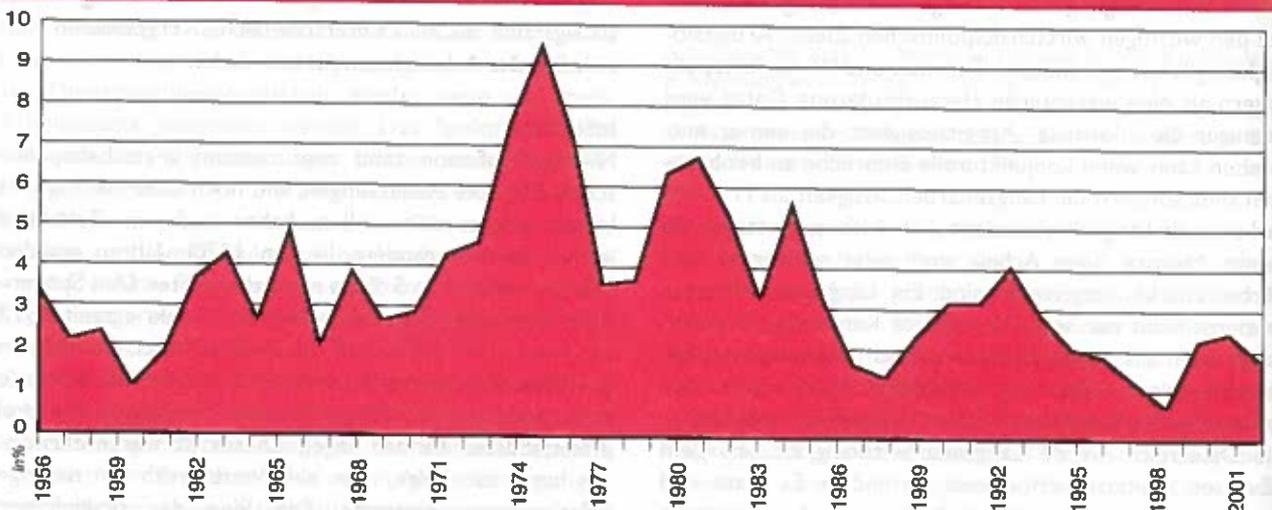
Warenkorb. Seit den 1980er-Jahren wird die Inflation vor allem aus der Sicht der KonsumentInnen erfasst, durch den so genannten Verbraucherindex (VPI). Er misst die Verteuerungen eines Warenkorb, der die typischen Verbrauchsgüter eines repräsentativen Haushalts umfasst. © Franz Xaver Jaggy, Museum für Gestaltung Zürich, Design-Sammlung

setzt, weil sich die Verbrauchsgewohnheiten ändern. Die Europäische Union hat einen Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) entwickelt, einen europäischen Warenkorb für den typischen durchschnittlichen europäischen Verbraucher. Den europäischen Bürger gibt es aber noch nicht: Der Rotweinkonsum in Spanien und der Camembertkonsum in Frankreich, der Schweinefleischkonsum in Österreich und der Spagettikonsum in Italien sind so unterschiedlich, dass die Gewichte dieses Warenkorbs eigentlich für kein Land repräsentativ sind.

Außenwirtschaftliches Gleichgewicht

Die ausgeglichene Leistungsbilanz, also die wertmäßige Äquivalenz der Exporte und Importe von Waren und Dienstleistungen, zählt zu den weiteren wirtschaftspolitischen Zielen. Exportiert ein Land mehr, als es importiert, kommt es zu einer Devisenreservenzunahme und zu einem Aufwertungsdruck. Importiert es mehr, als es exportiert, kommt es zu Devisenreservenverlusten und zu einer Abwertungsgefahr. Österreich hat ein chroni-

Grafik: Inflationsraten in Österreich 1956 - 2001



Die hohen Inflationsraten in den 1970er- und zu Beginn der 1980er-Jahre hängen mit den so genannten Ölpreisschocks zusammen. Seit Überwindung der Krisen sind die Inflationsraten in Österreich, aber auch in anderen Teilen der Welt durchwegs niedriger. Seit den beiden Weltrezessionen im Gefolge der „Ölpreisschocks“ stehen die Inflationsraten im Mittelpunkt des wirtschaftspolitischen Interesses. © Oetl Manfred

sches Defizit seiner Handelsbilanz (Waren), in der Dienstleistungsbilanz aber oft Überschüsse, was vor allem auf die Tourismuseinnahmen zurückzuführen ist. Österreich hat aber auch oft Defizite der gesamten Leistungsbilanz hingenommen.

Stabile Währung

Eine stabile Währung kann ein weiteres wirtschaftspolitisches Ziel darstellen. Eine stabile Währung bedeutet, dass der Wechselkurs einer Währung zu einer anderen unverändert bleibt. Was akzeptiert wird, ist eher die Aufwertung und weniger die Abwertung. Aufwertung gilt als positiv, eine Abwertung als negativ. Aufwertung gilt als Stärke, weil die Notenbank viele Devisenreserven angesammelt hat und viele Exportüberschüsse erzielt wurden. Kapitalanleger betrachten diese Volkswirtschaft dann als interessanten Anlageplatz. Abwertung erfolgt meist auf Grund von Leistungsbilanzdefiziten. Das Kapital verliert das Vertrauen und verkauft die Währung, die dann immer billiger zu haben ist.

Zur Zeit des Schillings wurde in Österreich Abwertung von allen wirtschaftspolitischen Akteuren abgelehnt. Abwertung bedeutet oft Inflation, denn teurere Importe bewirken Kostensteigerungen. Die Angst vor Inflation, die seit den 1920er-Jahren in den Knochen der Österreicher steckt, die Angst vor einer Abwertungs-Inflationsspirale war der Grund, warum man sich bereits in den 1970er-Jahren auf eine Hartwährungspolitik zum Haupthandelspartnerland Deutschland geeinigt hatte.

Gerechte Einkommensverteilung

Auffassungen darüber, wie groß die Einkommensunterschiede sein sollen und was gerecht ist, sind kontrovers. Gerechte Einkommensverteilung muss zuerst definiert werden. Ist es gerecht, wenn jeder dasselbe verdient? Wenn die Arbeitslosen und die Beschäftigten gleich viel verdienen? Wenn jeder nach seinen Bedürfnissen entlohnt wird? Oder ist es gerecht, wenn jeder nach seiner Leistung entlohnt wird? Der Ungebildete weniger als der Gebildete? Was gerecht ist, beschäftigt Moralphilosophen seit Jahrtausenden. Die Auffassungen unterscheiden sich entsprechend Kultur, Geschichte, politischer Auffassung, persönlichem Erleben.

Theoretisch kann die Einkommensverteilung zwischen zwei Extremen liegen: Jeder verdient gleich viel (Gleichverteilung), oder wenige verdienen sehr viel und alle anderen sehr wenig (Ungleichverteilung). Österreichs Einkommensverteilung liegt hier im Vergleich zu anderen europäischen Wohlfahrtsstaaten am unteren Ende. D. h.: In Österreich sind Einkommen ungleicher verteilt als beispielsweise in Schweden. Gerechte Einkommensverteilung war eben kein primäres Ziel der österreichischen Wirtschaftspolitik.

Beschäftigungspolitik

Beschäftigungspolitik umfasst alle Maßnahmen, die auf eine Erhöhung der Beschäftigung oder eine Verringerung der Arbeitslosigkeit abzielen. Dazu gehören makroökonomische Maßnahmen wie Geld- und Fiskalpolitik, die

die Rahmenbedingungen für eine gute Konjunkturlage setzen, aber auch Lohnpolitik, Arbeitsmarktpolitik und Teile der Sozialpolitik. In Österreich wurde über die Subvention von Betrieben der Verstaatlichten Industrie bis Mitte der 1980er-Jahre auch Industriepolitik als beschäftigungspolitisches Instrument eingesetzt.

Arbeitslosigkeit kann mit folgenden Instrumenten bekämpft werden:

Durch eine Verringerung des Arbeitskräfteangebots

➤ Die Verringerung des Arbeitskräfteangebots wird durch die Auslagerung der Arbeitslosen in die Frühpension erreicht. Damit steigt zwar nicht die Beschäftigung, die Zahl der Arbeitslosen sinkt aber, weil mehr Menschen ihre Arbeitskraft nicht mehr anbieten. Wenn erwerbsbereite Menschen in die Pensionierung wechseln, dann verringern sie das Arbeitskräfteangebot und reduzieren direkt oder indirekt die Arbeitslosigkeit. Probleme ergeben sich bei dieser (von Österreich lange favorisierten) Methode langfristig im Bereich der Finanzierung der Pensionsversicherung.

➤ Das Arbeitskräfteangebot kann aber auch durch eine forcierte Rückkehr von ausländischen Arbeitskräften oder durch ein Zurückdrängen von Frauen verringert werden. Strengere Vergabe von Arbeitsgenehmigungen, finanzielle Anreize für Frauen, die Kinderversorgung vermehrt zu übernehmen, senkt das Arbeitskräfteangebot und damit die Arbeitslosigkeit, ohne dass mehr Jobs geschaffen werden.

➤ Das Arbeitskräfteangebot kann schließlich durch längere Ausbildungszeiten verringert werden. Wenn mehr junge Menschen längere Ausbildungen zu absolvieren haben, gelangen sie später auf den Arbeitsmarkt und verringern damit ebenfalls die Zahl der erwerbsbereiten Menschen.

Durch die Vermehrung der Arbeitsplätze

➤ Die Vermehrung der Arbeitsplätze kann durch Arbeitszeitverkürzung erreicht werden. Durch Arbeitszeitverkürzung soll die gesellschaftlich notwendige Arbeit auf mehr Leute aufgeteilt werden. Diese Maßnahme hat in den letzten Jahren nur Frankreich versucht, das die 35-Stunden-Woche forcierte. Die Jahrzehnte davor waren Arbeitszeitverkürzung und Urlaubsverlängerung auch in Österreich ein gängiges Instrument der Beschäftigungspolitik.

➤ Arbeitsplätze können auch vermehrt werden, indem die Zahl der Teilzeitjobs erhöht wird. Wenn ein Arbeitsverhältnis mit Normalarbeitszeit auf zwei Teilzeitarbeitsverhältnisse aufgeteilt wird, erhöht sich die Zahl der Arbeitsplätze. Die Niederlande sind das Paradebeispiel für diese Maßnahme.

➤ Arbeitsplätze können auch von der öffentlichen Hand bereitgestellt werden. Die öffentliche Beschäftigung gleicht die Beschäftigungsdefizite des privaten Sektors aus. Österreich und Frankreich sind die beiden Länder, in denen diese Strategie akzentuiert eingesetzt wurde.

➤ Schließlich kann die Zahl der Arbeitsplätze auch durch niedrigere Löhne, vor allem im Dienstleistungssektor,

PRO & KONTRA:**Nullinflation**

Wäre es nicht am besten, überhaupt keine Inflation zu haben? Die Forderung scheint bestechend. Die Preise würden sich nicht mehr ändern, die Mieten würden nicht steigen, man könnte problemlos in die Zukunft planen, die Kaufkraft der Löhne bliebe gleich. Man wüsste auch, was man mit dem Taschengeld in drei Jahren kaufen kann, und Geschäfte müssten keine neuen Preislisten drucken.

Gegen Nullinflation spricht die Tatsache, dass Inflation ja auch einen Zweck erfüllt. Hinter Inflation steht immer ein Verteilungskampf. Es ist daher kein Zufall, dass Inflation gerade in armen Ländern, wo diese Kämpfe noch viel massiver sind als in reichen, besonders hoch ist. Hyperinflation gibt es in vielen südamerikanischen Ländern, jährliche Preissteigerungen von Tausenden Prozent lähmen die Wirtschaft. Auch Österreich erlebte eine Hyperinflation in den 1920er-Jahren nach dem Ersten Weltkrieg, als die gesamte Kriegsschuld durch Betätigung der Notenpresse beglichen wurde und die Gläubiger mit Körben voller wertloser Banknoten ausbezahlt wurden. Bei Inflation handelt es sich um Verteilungskämpfe zwischen Landbesitzern und Pächtern, zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, zwischen Produzenten und Konsumenten, zwischen Gläubigern und Schuldern. Im Verteilungskampf ist in der Regel der unterlegen, der seine Preise (auch Löhne und Zinsen) weniger schnell anpassen kann. Werden Lohnverhandlungen für ein Jahr festgelegt und steigern die Unternehmer zwischendurch die Preise, sind die Arbeitnehmer die Verlierer: Ihre Kaufkraft ist gesunken. Haben Schuldner sich zu einem festen Zinssatz verschuldet und steigen die Preise, haben die Gläubiger das Nachsehen: Das hergeborgte Geld ist zum Zeitpunkt der Rückzahlung viel weniger wert.

Inflation schafft Spielräume, den Verteilungskonflikt periodisch neu auszutragen. Eine Nullinflation erlaubt das nicht.

Wenn z. B. die Lohnkosten zu hoch sind und Unternehmer wegen der Preiseinfrierung die Preise nicht

steigern können, gibt es nur eine Möglichkeit, die realen Lohnkosten (Lohnkosten minus Preisniveau) zu senken: Gewerkschaften müssten Lohnsenkungen zustimmen.

Man stelle sich aber den Protest der Gewerkschaftsmitglieder vor, wenn ihre Vertreter mit beispielsweise -3% Lohnverhandlungsergebnissen aufwarten. Lohnsenkungen werden nicht toleriert. Viel leichter ist es, bei einer Inflationsrate von $4\% + 1\%$ Lohnsteigerungen auszuhandeln, was ebenfalls einer -3% -Reallohnsteigerung, also einer Reallohnsenkung, entspricht. Oder: Man stelle sich Banken vor, die Ihren Kunden -3% Zinsen für ihre Sparguthaben anbieten. Welcher Sparer würde sein Geld dort noch anlegen? Viel leichter ist es, bei einer Inflationsrate von $4\% + 1\%$ Zinsen anzubieten, was ebenfalls einer Realverzinsung von -3% entspricht. In den 1970er-Jahren waren die Realzinsen oft negativ, d. h. man wurde „bestraft“, wenn man sein Geld angelegt, und belohnt, wenn man es investiert hat. Inflation schafft daher Spielräume und, sofern sie nicht in einem Teufelskreis der Lohn-Preis-Spirale in Hyperinflation ausartet, Möglichkeiten, Reallöhne und Realzinsen zu korrigieren.

Eine Nullinflation ist in einer wachsenden Wirtschaft auch aus einem weiteren Grund bedenklich. In einer florierenden Wirtschaft werden immer neue Produkte und Produkte mit Wertsteigerungen produziert. Wenn die Inflationsrate null ist und wertgesteigerte Produkte im Warenkorb sind, müssten dann andere Produkte im Preis sinken. Eine Nullinflation kommt daher einer Preissenkung gleich. 1 bis 1,5 Prozentpunkte Inflation sind in der Regel auf Wertsteigerung der Produkte und nicht auf Teuerungsraten zurückzuführen.

Wichtig ist nicht Nullinflation, sondern dass die Inflationsraten stabil und vorhersehbar sind. Wenn jeder weiß, dass die Inflationsrate im nächsten Jahr 3% sein wird, kann er dies in die Planung mit einbeziehen. Sowohl Konsumenten als auch Produzenten, Gläubiger und Schuldner, Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Taschengeldbezieher und -bezahler können stabile Erwartungen über die Zukunft bilden.

geschaffen werden. Wenn die Beschäftigung wenig kostet, werden mehr Erwerbstätige eingestellt. In welchem Ausmaß damit Beschäftigung geschaffen wird und wie niedrig die Einstiegslohne sein sollen, ist jedoch umstritten. Niedrige Löhne bedeuten zwar niedrige Lohnkosten für die Betriebe, aber auch geringere Kaufkraft und daher sinkende Nachfrage nach Gütern. Die Unternehmer können damit zwar billig produzieren, die Produkte dann aber nicht absetzen. In Deutschland wird derzeit eine staatliche Subvention von Niedriglöhnen im Dienstleistungssektor gefordert. Dies soll ermöglichen, dass die Lohnkosten niedrig sind, die

Kaufkraft der Arbeitnehmer aber erhalten bleibt, allerdings zulasten des Budgets.

Durch die Schaffung eines günstigen Konjunkturklimas

➤ Mittels makroökonomischer Instrumente, wie expansiver Budget- oder Geldpolitik, kann ein Klima des wirtschaftlichen Vertrauens und der Nachfrigestimulierung geschaffen werden. Dieses Instrument ist durch zunehmende Internationalisierung und die (→) Maastricht-Kriterien 1992, die für die Teilnahme an der Währungsunion ein fast ausgeglichenes Budget forderten, sowie

den Stabilitätspakt 1997, der ein Nulldefizit für Euroland-Mitglieder verlangt, jedoch sehr geschwächt worden und kann nur noch auf europäischer Ebene eingesetzt werden, nicht aber von einzelnen Nationalstaaten. Verteidiger des Stabilitätspaktes sind der Auffassung, dass niedrige Inflation und Haushaltssparsamkeit das geeignete Klima für Investitionen und Wirtschaftsaufschwung schaffen werden. Gegner meinen, dass dieses Klima vor allem den Finanzanlegern, nicht aber den Unternehmen nützt. Diese brauchen billige Kredite und eine hohe Kaufkraft der Wirtschaft.

Was und wie viel soll der Staat tun?

Was und wie viel der Staat tun soll, war immer umstritten. Der „Vater“ der Nationalökonomie, Adam Smith, forderte 1776, dass der Staat vor allem eine Nachwachstumsfunktion übernehmen sollte, für Recht und Ordnung und die Einhaltung von Verträgen sorgen, für Landesverteidigung und den Bau von (→) Infrastruktur. Der Staat muss überwachen, dass Produzenten ihre Kunden nicht vergiften, dass Käufer Waren nicht mit gefälschtem Geld bezahlen und dass die angegebenen Mengen und Gewichte stimmen. Dass der Staat darüber hinaus auch Beschäftigungspolitik betreiben und aktiv ins Wirtschaftsgeschehen eingreifen soll, forderte erst John Maynard Keynes in den 1930er-Jahren. Die Weltwirtschaftskrise mit ihrer Massenarbeitslosigkeit hat ihn wohl dazu bewogen, Budgetdefizite zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit zu fordern. (Siehe dazu Kapitel „Wer hat die Macht in der Europäischen Union ...“, S. 62 ff.)

Im Prinzip lassen sich diese zwei theoretischen Grundpositionen auch heute noch finden: Das neoliberale Modell, worunter sämtliche monetaristische, angebotsorientierte und neoklassische Ansätze fallen, und das keynesianische Modell, worunter auch postkeynesianische Vertreter fallen. Vertreter des neoliberalen Modells sind Nobelpreisträger Milton Friedman, der wirtschaftspolitische Berater Reagans Laffer, Ökonomen des Internationalen Währungsfonds, der OECD und der Europäischen Union. Vertreter des keynesianischen Modells sind John Maynard Keynes, Nobelpreisträger und wirtschaftspolitischer Berater der Kennedys, James Tobin, Weltbankvizepräsident, und Nobelpreisträger Joseph Stiglitz sowie die Gewerkschaften.

Das neoliberale Modell des Laissez-faire will, dass der Staat nur die Rahmenbedingungen für sicheres Wirtschaften erstellt, aber keine aktive Beschäftigungspolitik betreibt. Dies ist bei einem funktionierenden Arbeitsmarkt, bei dem Angebot und Nachfrage nach Arbeit die Lohnhöhe bestimmen, nicht nötig. Der Arbeitsmarkt ist bei einem Gleichgewichtslohn im Gleichgewicht. Mit dieser Auffassung eng verbunden ist die Ansicht, dass die Nachfrage keine Rolle spielt. Jedes Angebot schafft sich seine Nachfrage. Daher kann es keine ungeplanten Lager oder Butterberge geben. Wenn die Preise nur genug sinken, lässt sich alles verkaufen. Keynes hingegen betonte, dass um etwas noch so Billiges zu kaufen, Einkommen vorhanden sein muss. Chronische Nachfrageprobleme treten auf, wenn in einer Wirtschaft zu viel gespart und

zu wenig ausgegeben wird. Wenn die Unternehmer zu wenig investieren und wenn die Konsumenten zu wenig Konsumgüter kaufen, kommt es zu einer Nachfragerücke, die der Staat ausfüllen soll.

Dem neoliberalen Modell zufolge braucht man Arbeitslosigkeit nicht zu bekämpfen, weil es sie nicht geben kann, solange die Löhne flexibel sind. Wichtiger ist es daher, stabile Erwartungen zu erzeugen, indem die (→) Inflationsrate niedrig und stabil ist und (→) Wirtschaftswachstum gefördert wird. Keynesianer hingegen sehen in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit die Hauptaufgabe der Wirtschaftspolitik. Chronische Nachfrageprobleme bewirken Dauerarbeitslosigkeit, die die Marktwirtschaft selbst nicht mehr beseitigen kann. Als Gründe für die Arbeitslosigkeit sehen Keynesianer eine zu geringe gesamtwirtschaftliche Nachfrage, entweder durch zu geringe Investitionen oder durch zu geringen Konsum. Investitionen der Unternehmer sind dann zu niedrig, wenn es schlechte Absatzerwartungen gibt, weil die Löhne zu niedrig sind, wenn die (→) Zinsen zu hoch, die Kredite daher teuer und wenn durch hohe Zinsen Finanzanlagen attraktiver als Investitionen in den Betrieb sind. Wenn es sich nicht mehr lohnt, Unternehmer zu sein, sondern es besser ist, Börsenspekulant zu sein, wird zu wenig investiert und Leute werden entlassen.

Wie die Arbeitslosigkeit bekämpft werden soll, folgt aus den Annahmen über ihre Entstehungsgründe. Im neoliberalen Modell kann Arbeitslosigkeit vorübergehend nur dann auftreten, wenn entweder die Leute nicht arbeiten wollen oder die Löhne zu hoch ausgehandelt wurden. Lohnsenkung und schärfere Arbeitsanreize, etwa durch Erschwerung des Zugangs zur Arbeitslosenversicherung oder Notstandshilfe, sollen die Arbeitslosigkeit beenden. Keynesianer sehen darin eine weitere Gefahr der Erhöhung der Arbeitslosigkeit. Wenn die Kaufkraft weiter sinkt, wenn noch mehr Arbeitsuchende auf den Arbeitsmarkt strömen, ohne dass mehr Nachfrage nach Gütern für die Unternehmen geschaffen wurde, ja, im Gegenteil, sie noch weiter gedrosselt wurde, steigt die Arbeitslosigkeit. Nur zusätzliche Nachfrage nach Investitions- und Konsumgütern – nur wenn Investieren wieder attraktiv wird und die Leute genug verdienen, um die Produkte zu kaufen und der Staat die Nachfragerücke ausfüllt – kann die Arbeitslosigkeit sinken. Keynes plädierte für Budgetdefizite und für Staatsschulden. Er wäre dagegen gewesen, Staatsschulden abzubauen, denn Staatsschulden sind ewige Schulden. Der Staat kann neue Schulden aufnehmen, um alte Schulden zurückzubezahlen. Er hat dieses Privileg, das ein Privater nicht hat, ja diesen ins Gefängnis bringen würde, deshalb, weil er der Staat ist, das Steuermonopol hat, sich jederzeit mehr Einnahmen verschaffen kann. Wenn die Zinsbelastung auf die Staatsschuld zu groß wird, hätte Keynes für Zinssenkungen plädiert, nicht für einen Abbau der Staatsschuld.

Neoliberale hingegen vertreten die Auffassung, dass die Staatsschuld zurückbezahlt werden muss. Die Bürger wüssten dies und würden schon heute damit rechnen, dass der Staat die Steuern in Zukunft erhöhen wird, um die Staatsschulden abzubauen. Deswegen sparen sie schon heute, um künftige Steuern zu bezahlen. Kostenexplosion im öffentlichen Sektor, Bürokratie sind Argumente,

die für eine Verringerung des Staatsanteils vorgebracht werden.

Als Grundübel sieht das neoliberale Modell Staats- und Gewerkschaftseingriffe, das keynesianische hingegen die Existenz der Börse und Spekulation, die vom wahren Unternehmertum abhält. Neoliberale Theorien argumentieren „langfristig“. Beispiel: Es mag ja sein, dass kurzfristig das Budget die Wirtschaft stimuliert, langfristig wirkt es nur inflationär. Daher ist es besser, sich auf langfristige Ziele wie stabile Inflation und Erwartungen zu einigen. Keynes hingegen meinte „in the long run we are all dead“, langfristig sind wir alle tot; es gilt, kurzfristige Maßnahmen, also innerhalb von ein bis zwei Jahren, zu setzen, und nicht auf „in fünf Jahren“ oder noch länger zu warten. Seine kurzfristige Perspektive wird von der Tatsache unterstützt, dass oft irreversible Wege beschritten werden. Lässt man Arbeitslosigkeit einmal zu und ansteigen, ist sie wesentlich schwieriger abzubauen, als wenn man sie von Anfang an verhindert. Die aneinander gereihten kurzfristigen Schritte ergeben oft einen unumkehrbaren Weg in Richtung Vollbeschäftigung oder Langzeitarbeitslosigkeit.

Welche Grundposition dominiert, ändert sich im Zeitablauf und ist von Land zu Land verschieden. Während Bruno Kreisky in den 1970er-Jahren noch keynesianisch argumentierte, als er meinte „ein paar Milliarden Schulden

mehr bereiten mir weniger schlaflose Nächte als ein paar hundert Arbeitslose“, argumentierte einer seiner sozialdemokratischen Nachfolger Vranitzky, bereits für eine Reduktion des Defizits und für den Abbau der Verstaatlichten Industrie und für Privatisierung. Damit leitete er, dem internationalen Trend folgend, den Übergang zum neoliberalen Modell ein.

Zusammenfassung

Wenn in Hinkunft immer weniger Arbeit benötigt wird, stellt sich die Frage, wie diese aufgeteilt wird. Entweder wird die wöchentliche Arbeitszeit gesenkt – auf 30, vielleicht auch auf 20 Wochenstunden – oder die Teilzeitarbeit nimmt zu. Immer mehr 30- und 20-Stundenwochenjobs verdrängen dann das Ganztzeitarbeitsmodell. In beiden Fällen erfolgt damit eine Arbeitszeitverkürzung. Im ersten Fall erfolgt sie transparent, für alle nachvollziehbar und mit einem klaren Verteilungsproblem: mit oder ohne vollen Lohnausgleich? Im zweiten Fall wird sie individuell und von Gewerkschaften weniger kontrollierbar verhandelt. Der Trend geht derzeit in Richtung Teilzeit und Flexibilisierung. Zu verhindern gilt es aber amerikanische Zustände von Working Poors, von Leuten, die, obwohl sie arbeiten, unter der Armutsgrenze leben müssen.

PRO & KONTRA: Wirtschaftspolitische Grundpositionen



Fragestellung	Neoliberales Modell	Keynesianisches Modell
Soll der Staat in die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik eingreifen?	Laissez-faire	Aktive Beschäftigungspolitik
Welche Rolle spielt die Nachfrage?	Jedes Angebot schafft seine Nachfrage	Chronische Nachfrageprobleme
Welches wirtschaftspolitische Ziel soll vorrangig verfolgt werden?	Inflation bekämpfen, Wachstum fördern	Vollbeschäftigung
Warum gibt es Arbeitslosigkeit?	Zu hohe Löhne	Zu geringe Nachfrage, zu hohe Zinsen, zu viel Spekulation
Wie soll Arbeitslosigkeit bekämpft werden?	Löhne und Preise flexibel lassen	Budgetpolitik und Niedrigzinspolitik
Soll sich der Staat verschulden?	Nein, Staatsschuld muss zurückgezahlt werden, höhere Steuern später	Ja, Staatsschulden sind ewige Schulden, Staat kann alte Schulden mit neuen zurückzahlen
Was ist das „Grundübel“ einer Wirtschaft?	Staat und Gewerkschaften	Börse und Finanzmärkte
Wer kann die Wirtschaft kurieren?	Der Markt selbst	Der Staat
Welcher Zeithorizont herrscht in der Theorie?	Langfristig	Kurzfristig, „in the long run we are all dead“

Europäische Entwicklung



In der heutigen Diskussion um Privatisierung, Abbau der Staatsschuld und Antiinflationpolitik zur Erfüllung der Maastricht-Kriterien ist ganz klar das neoliberale Modell dominant. Die wirtschaftspolitische Grundhaltung der EU lässt sich anhand der Tabelle über Grundpositionen der Wirtschaftspolitik relativ leicht ermitteln. Die Europäische Union will 1. ein ausgeglichenes Budget (Maastricht und Stabilitätspakt), 2. niedrige Inflationsraten, 3. Privatisierung, 4. mehr Wettbewerb und freie Märkte. Sie vertritt daher eine klare neoliberale Grundhaltung. Die Europäische Union verfolgte seit ihrer Gründung 1957 vorrangig die Wirtschaftsintegration, während die soziale Integration hintangestellt blieb. Als es 1993 in der EU 17 Millionen Arbeitslose gab und die Zahl der Arbeitslosen bis 1998 auf fast 20 Millionen anstieg, wurde das Thema „Arbeitslosigkeit“ immer aktueller. Arbeitslosigkeit, Armut und Obdachlosigkeit waren Themen der 1990er-Jahre, die einem erfolgreichen Binnenmarktkonzept und einer Wirtschafts- und Währungsunion in einem der reichsten Teile der Welt langsam unbequem wurden.

Eine Bilanz der neuen Armut ergab, dass 55 Millionen Menschen, das ist jeder siebente Haushalt in der EU, unter der EU-Armutsgrenze leben. Die Europäische Kommission unter Jacques Delors gab 1993 das Weißbuch mit dem Titel: „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ heraus, das den Ausgangspunkt für eine europäische Beschäftigungspolitik bildet. Schon im Titel zeigt sich die alte Hoffnung der EU seit ihrer Gründung, über funktionierende Märkte und mehr Wettbewerb Wachstum und Beschäftigung zu steigern. Das Weißbuch sah vor, mittelfristig, bis zur Jahrtausendwende, durch die Schaffung von 15 Millionen neuer Arbeitsplätze die Arbeitslosigkeit zu halbieren. Weitere Treffen und Vereinbarungen folgten bis zum Sondergipfel zur Beschäftigung in Luxemburg am 20. und 21. November 1997.

Hauptthema des Gipfels war die Diskussion der Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mit-

gliedstaaten. Sie enthalten vier Säulen der Beschäftigungspolitik. Die nationalen Regierungen sollen nationale Aktionspläne (NAP) vorlegen, die diesen Leitlinien entsprechen. Sie erhalten dafür EU-Gelder, wobei die Europäische Union die Erreichung des Plansolls überprüft.

Die vier Säulen der beschäftigungspolitischen Leitlinien:

Verbesserung der Vermittelbarkeit

Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit und Jugendarbeitslosigkeit, Übergang von passiven zu aktiven Maßnahmen (Erhöhung des Anteils von arbeitslosen Personen, denen eine Ausbildung angeboten wird, neue Möglichkeiten für Ausbildung und Berufserfahrung), Erleichterung des Übergangs von der Schule zum Beruf, Förderung eines Partnerschaftskonzepts (Mitwirkung der Sozialpartner, lebenslange Weiterbildung).

Entwicklung des Unternehmergeists

Leichtere Gründung von Unternehmen, Schaffung von Arbeitsplätzen in Dienstleistungsunternehmen, beschäftigungsfreundliches Steuersystem.

Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Arbeitnehmer

Modernisierung der Arbeitsorganisation, Beseitigung steuerlicher Hemmnisse, Ausschöpfung der Möglichkeiten für die Schaffung neuer Arbeitsplätze, vor allem im Dienstleistungsbereich.

Stärkung der Maßnahmen für Chancengleichheit

Bekämpfung der Diskriminierung zwischen Frauen und Männern, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Erleichterung der Rückkehr in das Arbeitsleben, Förderung der Eingliederung Behinderter.

Literatur

EUROSTAT, div. Statistiken

Jahoda, Marie/Lazarsfeld, Paul F./Zeisel, Hans: Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch, Leipzig 1933

Rothschild, Kurt W.: Alternative Konzepte der Wirtschaftspolitik.

In: Informationen zur politischen Bildung Nr. 11, 1996, hg. vom BMUK, S. 7–15

Unger, Brigitte: Beschäftigungs- und Sozialpolitik in Österreich 1970–2000. In: Zeitschrift für Sozialreform, 2001