

## Wege zur Vollbeschäftigung – Globale, europäische und österreichische Strategien

*Schriftliche Version der Vorträge vom 9.1.1997 und 21.1.1997, die im Rahmen der Veranstaltungsreihe „Wirtschaftspolitische Alternativen zur globalen Hegemonie des Neoliberalismus“ gehalten wurden.*

### 1. Zur Diagnose des Problems steigender Arbeitslosigkeit

#### 1.1 Die neoliberale Position

Die Grundthesen der neoliberalen Wirtschaftstheorie zur Arbeitslosigkeit sind die folgenden:

- Hauptgrund für Arbeitslosigkeit ist ein „zu hohes“ **Lohnniveau**: der Preis der Arbeit ist höher als jener, der Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt zum Ausgleich brächte.
- Grundlage der inversen Abhängigkeit der Arbeitsnachfrage vom Lohnsatz bildet die neo-klassische Produktionsfunktion, welche **Substitutionalität** (Austauschbarkeit) von Kapital- und Arbeitsinsatz in Abhängigkeit vom Verhältnis der Kapital- zu den Arbeitskosten unterstellt: sinken bei bestehender Arbeitslosigkeit die Löhne relativ zu den Kapitalkosten (Zins), so nimmt der Einsatz von und damit die Nachfrage nach Arbeit relativ zum Kapital zu.
- Die wichtigsten Ursachen für ein „zu hohes“ Lohnniveau bestehen in der Macht der **Gewerkschaften** (sie vertreten primär die Interessen der „Besitzer“ von Arbeitsplätzen und nicht auch der Arbeitslosen), in institutionellen „Rigiditäten“ am Arbeitsmarkt wie **Mindestlöhnen** oder **Kündigungsschutz**, sowie insbesondere in einer zu „großzügig“ bemessenen **Arbeitslosenunterstützung**, welche Arbeitslose davon abhält, zum Gleichgewichtslohn zu arbeiten.

- Jene **Arbeitslosigkeit**, welche aus friktionellen oder strukturellen Gründen auch dann verbleibt, wenn sich die Löhne auf vollständig „flexibilisierten“ Arbeitsmärkten im Gleichgewicht befinden, ist „**natürlich**“ und demzufolge durch die Wirtschaftspolitik nicht bekämpfbar.
- Eine Überwindung der Arbeitslosigkeit ist deshalb nur durch eine möglichst weitgehende „**Flexibilisierung**“ des Arbeitsmarkts und einen dadurch bewirkten Rückgang der Lohnkosten relativ zu den Kapitalkosten möglich.
- Eine „künstliche“ Stimulierung der Gesamt- und damit auch der Arbeitsnachfrage durch eine expansive **Geld- und Fiskalpolitik** ist nicht nur sinnlos, sondern auch **schädlich**, weil sie nicht das Wachstum von Produktion und Beschäftigung erhöht, sondern die Inflation.

Als wichtigsten empirischen Beleg verweisen neoliberale Ökonomen auf die günstige Beschäftigungsentwicklung in den USA im Vergleich zu Europa: weil der Arbeitsmarkt in den USA viel weniger reguliert sei als in Europa (geringerer Kündigungsschutz, niedrigere Mindestlöhne, viel geringere und zeitlich befristete Unterstützung für Arbeitslose) und weil deshalb die Löhne auf Arbeitslosigkeit flexibler reagieren als in Europa, ist die Arbeitslosenrate in den USA seit Anfang der siebziger Jahre etwa konstant geblieben, in Europa aber dramatisch gestiegen.

## 1.2 Einige Kritikpunkte an der neoliberalen Position

Der **erste Kritikpunkt** betrifft die Annahme, daß eine Verbilligung von Arbeit relativ zum Kapital in jedem Sektor eine substitutionsbedingte Zusatznachfrage nach Arbeit auslöst. Dabei bleibt unberücksichtigt, daß der relativ kontinuierliche prozeßtechnische Fortschritt eine permanente Erhöhung der Kapitalausstattung je Arbeitsplatz nach sich zieht, also der Kapitalintensität, welche grundsätzlich **irreversibel** ist: wenn eine bestimmte Produktionstechnik einmal implementiert ist, so wird eine relative Lohnsenkung keine Rückkehr zu einem früher verwendeten, relativ arbeitsintensiveren Verfahren bewirken, da dieses nunmehr technisch überholt ist.

Der **zweite Kritikpunkt** betrifft die Vernachlässigung der **Nachfrageeffekte** von Lohnkürzungen und insbesondere der unterschiedlichen Reaktionsweisen von Unternehmern und Haushalten

darauf: Arbeitnehmerhaushalte werden auf einen Einkommensrückgang mit einer Konsumeinschränkung reagieren, und zwar umso mehr und umso rascher, je schwächer ihre Einkommensposition ist (je weniger sie also in der Lage sind, ihre Sparquote zu senken). Dies dämpft die Umsätze der Unternehmen, sodaß sie jenes Potential zur Ausweitung von Produktion und Beschäftigung, welches sich aus einer Lohnsenkung theoretisch ergibt, nicht nur nicht ausschöpfen, sondern als Reaktion auf den Umsatzrückgang Beschäftigung und Produktion möglicherweise sogar einschränken (müssen).

Die langfristige Entwicklung von Kapitalkosten, Arbeitskosten und damit der funktionellen Einkommensverteilung (die Lohnquote steigt immer dann, wenn der Lohnsatz stärker zunimmt als die Arbeitsproduktivität, wenn also der „real wage gap“ steigt) sowie der **Sozialleistungen**, insbesondere für Arbeitslose, läßt die Richtigkeit der neoliberalen Diagnose zusätzlich fragwürdig erscheinen (**dritter Kritikpunkt**):

- So ist die Beschäftigung in den Industrieländern zwischen 1950 und 1975 bei **steigender Lohnquote** und **steigenden Sozialleistungen** und gleichzeitig **relativ niedrigen Kapitalkosten** (Zinssätzen) viel stärker **expandiert** als seither, umgekehrt sind in den letzten 15 Jahren die Arbeitskosten relativ zu den Kapitalkosten **gesunken** (Rückgang des „real wage gap“ bei gleichzeitigem Anstieg der Realzinsen) und gleichzeitig die staatlichen Leistungen für Arbeitslose in vielen Ländern reduziert, jedenfalls aber weniger erweitert worden als etwa in den sechziger und siebziger Jahren.
- Auch die nach Ländern unterschiedliche Entwicklung seit 1980 spricht gegen die mono-kausale Erklärung der Beschäftigungsdynamik aus der Lohnentwicklung: so ist die **Arbeitslosigkeit** gerade in jenen Ländern, nämlich in **Westeuropa**, **am stärksten gestiegen**, in denen die **Lohnquote am deutlichsten sank**, in den USA sind **Lohnquote** und **Arbeitslosenrate** etwa **konstant** geblieben, am stärksten stieg die Beschäftigung in **Japan**, wo gleichzeitig die **Lohnquote** weiter **zugenommen** hat (dies gilt jedenfalls bis zur ausgeprägten Rezession seit Beginn der neunziger Jahre).

Der **vierte Kritikpunkt** an der neoliberalen Position zur Arbeitslosigkeit betrifft die (monokausale) „Verknüpfung“ der relativ günstigen Beschäftigungsentwicklung in den USA mit der größeren Flexi-

bilität des amerikanischen Arbeitsmarkts; damit vernachlässigen neoliberale Ökonomen die wachstums- und beschäftigungsstimulierenden Effekte eines seit 10 Jahren **unterbewerteten Dollarkurses** ebenso wie die ausgeprägten Unterschiede in der **Geld- und Fiskalpolitik** zwischen den USA und (West)Europa:

- 1. Fiskalpolitik: die CLINTON-Administration konsolidierte den Bundeshaushalt primär mit einnahmenseitigen Maßnahmen: der Grenzsteuersatz wurde (inklusive der Belastung mit Sozialabgaben) von 31 Prozent auf 42 Prozent erhöht – damit wurden die Staatseinnahmen erhöht, ohne die effektive Nachfrage zu dämpfen. Im Gegensatz dazu versuchen die europäischen Regierungen, die Budgetdefizite durch eine Reduktion der Staatsausgaben, insbesondere durch **Kürzung von Sozialleistungen**, zu verringern. Da diese jedoch primär einkommensschwachen Schichten zufließen, die darauf mit einer Reduktion ihrer Konsumausgaben reagieren (müssen), haben die **europäischen Konsolidierungsversuche** das **Wirtschaftswachstum gedämpft** und die **Arbeitslosigkeit weiter steigen lassen** und damit auch das Budgetdefizit.
- 2. Geldpolitik: die amerikanische **Notenbank** reduzierte den **Diskontsatz** Anfang der neunziger Jahre auf das niedrigste, die Bundesbank erhöhte ihn hingegen auf das höchste Niveau der Nachkriegszeit. Diese Politik der Bundesbank verschärfte nicht nur die Rezession 1993 und damit den Anstieg der Arbeitslosigkeit (nicht zuletzt auch wegen der dadurch induzierten DM-Aufwertung), sondern trug damit gleichzeitig zum Zusammenbruch des Systems fester EWS-Wechselkurse entscheidend bei; die nachfolgende Spaltung Europas in einen Hart- und einen Weichwährungsblock war wiederum gemeinsam mit der parallel realisierten Sparpolitik in der EU der wichtigste Grund dafür, daß sich die europäische Konjunktur bereits im zweiten Aufschwungsjahr (1995) verschlechterte und die Arbeitslosigkeit wieder anstieg.

Der **fünfte Kritikpunkt** betrifft die neoliberale Empfehlung, die EU-Länder sollten sich den US-Arbeitsmarkt zum Vorbild nehmen. Diese Empfehlung übersieht, daß wesentliche Merkmale des amerikanischen Arbeitsmarkts wie niedrige Mindestlöhne, geringer Kündigungsschutz sowie niedrige und befristete Arbeitslosenunterstützung **in das gesamte US-Gesellschaftsmodell „eingebettet“** sind, welches auf anderen Werten und Traditionen aufbaut als das eu-

ropäische System (dies reicht vom unterschiedlichen Ausbildungssystem über die unterschiedliche räumliche Mobilität der Haushalte bis zu unterschiedlichen Haltungen zur sozialen Verantwortung des Staates). Einzelne Elemente des amerikanischen Systems nach Europa zu „verpflanzen“ wie etwa die Organisation des Arbeitsmarkts, würde lediglich die Inkohärenz des europäischen Systems erhöhen – eine komplette Übertragung des amerikanischen Gesellschaftsmodells ist wiederum wegen der unterschiedlichen sozialen und politischen Traditionen, Werten und „Weltanschauungen“ unmöglich.

Hinsichtlich der Existenz eines relativ großen Segments niedrig bezahlter Arbeitskräfte in den USA und seiner Übertragbarkeit nach Europa ist überdies Folgendes zu bedenken (**sechster Kritikpunkt**): hinsichtlich der Beschäftigungseffekte macht es einen großen Unterschied, ob ein solches Segment des Arbeitsangebots durch eine unterdurchschnittliche Lohnentwicklung über einen langen Zeitraum langsam heranwächst und schrittweise ökonomisch integriert (also verwendet) wird wie in den USA, oder ob ein solches Angebotssegment dadurch entsteht, daß man für einen bestimmten Kreis von (jugendlichen bzw. Langzeit-)Arbeitslosen relativ abrupt einen neuen Arbeitsmarkt mit niedrigeren Mindestlöhnen und Sozialstandards „aufmacht“, also einen „Substandardarbeitsmarkt“.

Der **siebente Kritikpunkt** betrifft die These der neoliberalen Theorie, wonach ein erheblicher Teil der Arbeitslosigkeit durch den Strukturwandel bedingt und deshalb „natürlich“ sei. Träfe dies zu, so müßte der Zahl der Arbeitslosen eine nennenswerte Zahl an offenen Stellen gegenüberstehen, die jedoch eine andere Qualifikation nachfragen als die Arbeitslosen anbieten können. Tatsächlich ist jedoch in den Ländern mit hoher Arbeitslosigkeit die **Zahl offener Stellen** im Vergleich zu jener der Arbeitslosen **verschwindend klein** (in vielen Fällen beträgt erstere weniger als ein Zwanzigstel von letzterer, in Österreich etwa ein Zehntel).

Der **achte Kritikpunkt** betrifft die neoliberale These, daß ein erheblicher Teil der europäischen Arbeitslosigkeit die **Folge einer Abwanderung von Arbeitsplätzen in Niedriglohnländer** im Zuge der **Globalisierung** der Märkte sei, wofür wiederum die hohen Lohn- und Sozialkosten in Europa die wichtigste Ursache darstellten. Träfe dies in erheblichem Umfang zu, so müßte dies auch in einer Verschlechterung der Handels- und Leistungsbilanz der EU gegenüber dem Rest der Welt zum Ausdruck kommen, was nicht der Fall ist (es besteht sogar ein Überschuß). Daß die Abwanderung von Produktion und Arbeitsplätzen nur eine unerhebliche Bedeutung für

das Ausmaß und den Anstieg der Arbeitslosigkeit in Europa hat, wird auch daraus ersichtlich, daß nur etwa 19% der EU-Warenexporte bzw. 18% der EU-Warenimporte auf Nicht-EU-Länder entfallen, dies sind **lediglich 7% des EU-BIP**.

Der **neunte Kritikpunkt** betrifft die neoliberalen Empfehlungen zur Verbesserung des Wirtschaftsstandorts und damit zum Verhältnis der einzelnen Volkswirtschaften zueinander: wenn diese versuchen, ihre eigene **Konkurrenzfähigkeit durch Lohnsenkungen und Sozialabbau zu verbessern** und damit indirekt auch durch eine Dämpfung ihrer Importe, so kann die Interaktion dieser Versuche, sich einen größeren Anteil am „Kuchen“ herauszuschneiden, dazu führen, daß der „Kuchen“ insgesamt schrumpft, also das Volumen von Welthandel bzw. Weltproduktion.

Der **zehnte Kritikpunkt** betrifft den neoliberalen Ansatz, fast ausschließlich solche Faktoren als Ursachen der Arbeitslosigkeit in Betracht zu ziehen, welche unmittelbar Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt (mit)bestimmen wie Lohnkosten, Sozialleistungen oder institutionelle „Rigiditäten“ – dem oberflächlichen Augenschein verborgene, „tiefer liegende“ und „längere“ Kausalzusammenhänge werden hingegen kaum berücksichtigt: daß etwa eine auch politisch motivierte Hochzinspolitik der Notenbanken (um die Gewerkschaften zu mehr „Lohndisziplin“ zu zwingen) Ende der siebziger Jahre gemeinsam mit den wachsenden Gewinnchancen spekulativer Transaktionen auf den boomenden Finanzmärkten entscheidend dazu beitrug, daß der Unternehmenssektor seine Aktivitäten von Real- zu Finanzinvestitionen verlagerte, daß sich gleichzeitig die Realinvestitionen in steigendem Ausmaß auf Rationalisierungen konzentrierten, nicht zuletzt als Folge eines steigenden internationalen Konkurrenzdrucks und daß die Interaktion dieser Entwicklungen das Wachstum der Arbeitsplätze längerfristig dämpfte und damit die Arbeitslosigkeit steigen ließ, kann ein neoliberaler Ökonom infolge der Axiome seines theoretischen „Weltbilds“ überhaupt nicht in Erwägung ziehen.

### 1.3 Eine systemanalytische Alternativposition

Der fundamentale Ansatz der neoliberalen Wirtschaftstheorie zur Analyse gesamtwirtschaftlicher Prozesse besteht in der Annahme, daß diese lediglich die „**Summe**“ individueller Verhaltensweisen darstellen. Für neoliberale Ökonomen bedeutete daher die „Anrei-

cherung“ der mikroökonomischen Theorie mit dem Konzept der „rationalen Erwartungen“ in den siebziger Jahren einen der bedeutendsten wirtschaftswissenschaftlichen Fortschritte der Nachkriegszeit, denn dadurch konnte eine makroökonomische Theorie formuliert werden („**New Classical Macroeconomics**“), deren Aussagen sich **vollständig aus dem Optimierungsverhalten der einzelnen Wirtschaftssubjekte** ableiten lassen.

Die nachfolgend skizzierte Alternativposition nimmt hingegen an, daß das Spezifische gesellschaftlicher, insbesondere **gesamtwirtschaftlicher Prozesse**, ein „Mehr“ bzw. ein „Anderes“ darstellt als die Summe individueller Verhaltensweisen, und zwar insbesondere deshalb, weil gesellschaftliche Prozesse oder Institutionen erst durch die **Interaktion von Individuen** entstehen – die Summe vereinzelter Individuen stellt keine Gesellschaft dar (den neoliberalen Makroökonom ist bei ihrem erfolgreichen Versuch, eine ausschließlich mikroökonomisch fundierte Gesamtheorie zu entwickeln, ihr ursprüngliches Ziel, nämlich die Analyse gesamtwirtschaftlicher Prozesse, gewissermaßen abhanden gekommen).

Vergleicht man die Entwicklung in der Phase **anhaltender Vollbeschäftigung** (etwa zwischen 1960 und 1973) einerseits und der **nachfolgenden Phase steigender Arbeitslosigkeit** andererseits, so zeigt sich, daß der **starke Rückgang des Wirtschaftswachstums die wichtigste Ursache für die Verschlechterung der Lage auf dem Arbeitsmarkt** war. Der **zweitwichtigste Grund** bestand darin, daß die **durchschnittliche Arbeitszeit** in den letzten 20 Jahren **in geringerem Ausmaß** reduziert wurde als in der vorangegangenen Vollbeschäftigungsperiode (die Arbeitszeit wurde gerade in jener Phase kaum mehr reduziert, in der dies zur Entlastung des Arbeitsmarktes besonders notwendig gewesen wäre). Im folgenden sollen die wichtigsten Ursachen für die Verlangsamung des Wirtschaftswachstums und damit für den Anstieg der Arbeitslosigkeit seit Anfang der siebziger Jahre durch einen Vergleich der Rahmenbedingungen des Wirtschaftssystems in der vorangegangenen Vollbeschäftigungsphase einerseits und in der nachfolgenden Phase zunehmender Arbeitslosigkeit andererseits, herausgearbeitet werden.

### 1.3.1 Die ökonomischen, sozialen und politischen Rahmenbedingungen des Weges zur Vollbeschäftigung

#### 1.3.1.1 Die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Das **Weltwährungssystem von Bretton Woods** und das in mehreren GATT-Runden liberalisierte **Welthandelssystem** stellten die **beiden bedeutendsten sozialen Innovationen für die Weltwirtschaft** dar. Sie trugen wesentlich zur relativ fraktionslosen Expansion des internationalen Güter-, Einkommens- und Finanzierungs-kreislaufs bei, die bis Anfang der siebziger Jahre anhielt: stabile Wechselkurse, aber auch Zinssätze und Rohstoffpreise, **begünstigten längerfristig orientierte Aktivitäten auf den Gütermärkten** (und damit auch die Schaffung von Arbeitsplätzen) **relativ zu kurzfristig orientierter Spekulation auf den Finanzmärkten** und förderten einen ausgeprägten Aufholprozeß gegenüber dem „leader“ USA; dieser wurde durch die Überbewertung des Dollarkurses und die amerikanische Wirtschaftshilfe für Westeuropa (Marshall-Plan als Beispiel einer kooperativen Strategie in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen) zusätzlich stimuliert.

Gleichzeitig unterminierte aber dieser Aufholprozeß langfristig das Fundament des Weltwährungssystems, die Goldkonvertibilität des Dollar: der stetige Verlust von Marktanteilen der USA und die Verschlechterung ihrer Zahlungsbilanz ließen die Zweifel an der langfristigen „Haltbarkeit“ des Weltwährungssystems anwachsen. Diese wurden durch die **Kritik neoliberaler Ökonomen** in den USA, insbesondere von MILTON FRIEDMAN, am System fester Wechselkurse verstärkt, zumal die Überbewertung des Dollar auch dem „national“-ökonomischen Interesse der USA an der Beibehaltung ihres weltwirtschaftlichen „leadership“ widersprachen.

#### 1.3.1.2 Die Rahmenbedingungen in den Industrieländern

Die Verarbeitung der Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise führte zur Entwicklung einer neuen makroökonomischen Theorie, dem **Keynesianismus**; dieser bildete das wissenschaftliche Fundament für den „großen Konsens“ in der Wirtschaftspolitik der Nachkriegszeit:

- Der **Staat** setzt die **institutionellen Rahmenbedingungen**, er verbessert die Wachstumsmöglichkeiten durch Infrastrukturinvestitionen und verhindert ausgeprägte Konjunkturschwankungen durch eine antizyklische Geld- und Fiskalpolitik.

- Die **Unternehmer** tragen die **alleinige Verantwortung für die Produktions- und Investitionsentscheidungen** auf der betrieblichen Ebene.
- Die Arbeitnehmer akzeptieren die Entscheidungskompetenz der Unternehmer und werden dafür mit **wachsender Beschäftigung** und einem etwa **gleichbleibenden Einkommensanteil** „be-lohnt“.

Das gemeinsame „Koordinatensystem“ des Keynesianismus (und damit geringe Unsicherheit), deutlich unter der Wachstumsrate liegende Zinssätze, stabile Wechselkurse und eine schrittweise Liberalisierung des Welthandels ließen Investitionen und Außenhandel in den fünfziger und sechziger Jahren dynamisch expandieren und damit auch die Beschäftigung.

#### 1.3.1.3 Das „Prosperitätssyndrom“ der ersten 25 Jahre der Nachkriegszeit und sein Zerfall

Unter diesen einander ergänzenden welt- und binnenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen („Prosperitätssyndrom“) wurde in Westeuropa bereits Anfang der sechziger Jahre **Vollbeschäftigung** erreicht, welche mehr als 10 Jahre aufrecht erhalten werden konnte. Gleichzeitig verursachte das „Prosperitätssyndrom“ allerdings eine langsame Umverteilung der ökonomischen und politischen Macht, und zwar sowohl innerhalb der Industrieländer als auch in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen, was wiederum einen wachsenden Widerstand gegen diese Systembedingungen von seiten der relativ „Benachteiligten“ hervorrief, der schließlich zum Zerfall des „Prosperitätssyndroms“ führte:

- In den Industrieländern gelang es den Gewerkschaften – nicht zuletzt durch eine Ausweitung der Streiks Mitte der sechziger Jahre – ihren Einkommensanteil, die Lohnquote, sowie ihren Einfluß auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene zu Lasten der Unternehmer zu vergrößern. Die nachfolgende Studenten- und Ökologiebewegung drängte die Unternehmerschaft weiter in eine gesellschaftspolitische Defensive.
- In den internationalen Wirtschaftsbeziehungen verschlechterte sich die Position der USA kontinuierlich zugunsten von Westeuropa und Japan, in erster Linie infolge des überbewerteten Wechselkurses des Dollar, welcher als „Ankerwährung“ des Systems von Bretton Woods nicht abgewertet werden konnte. Auch das

politische „leadership“ der USA verlor im Zuge des Vietnam-Krieges zunehmend an Glaubwürdigkeit.

Durch das Zusammenwirken der welt- und binnenwirtschaftlichen Machtverschiebungen als (endogene) Folge des „Prosperitätssyndroms“ kamen die ökonomischen und politischen Interessen der Unternehmer (des Realkapitals) und der Rentiers (des Finanzkapitals) in zunehmendem Maß „zu kurz“, insbesondere in den USA (die Interessen des Finanzkapitals wurden nicht nur durch die Regulierung der Finanzmärkte, sondern zusätzlich durch die Inflationsbeschleunigung in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre bedroht). Der **Widerstand gegen wesentliche Komponenten des „Prosperitätssyndroms“** wie die Stabilisierung bzw. Regulierung der Finanzmärkte, insbesondere das System fester Wechselkurse, die staatliche Verantwortung für die Erhaltung der Vollbeschäftigung und generell das Konzept des Wohlfahrtsstaats sowie seine theoretische Fundierung, den Keynesianismus, formierte sich daher Ende der sechziger Jahre am stärksten in konservativen Kreisen der **amerikanischen Ökonomen** und Unternehmer; damit nahm gleichzeitig ihre Bereitschaft zu, solche Theorien zu akzeptieren und zu propagieren, welche die „Schädlichkeit“ dieser Komponenten des „Prosperitätssyndroms“ für das „Gemeinwohl“ wissenschaftlich untermauerten. Unter diesen Bedingungen gewann das alte „laissez-faire“-Denken, also das Weltbild des Liberalismus, im neuen Gewand des Monetarismus in den USA rasch an Einfluß, zunächst auf akademischem Boden und dann in der wirtschaftspolitischen Praxis.

### 1.3.2 Die ökonomischen, sozialen und politischen Rahmenbedingungen des Weges zur Arbeitslosigkeit

#### 1.3.2.1 Die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Die **Aufgabe des Systems von BRETTON WOODS** aus dem national-ökonomischen Interesse der USA (1971/73) hatte **ungeahnte welt-ökonomische Konsequenzen**, da der Dollar weiterhin die Weltwährung und damit der „numeraire“ für weltwirtschaftliche „flows“ und „stocks“ blieb, insbesondere für den Handel mit Rohstoffen sowie für das Halten internationaler Schulden. Die monetaristische Geldpolitik der USA Ende der siebziger Jahre ließ den Wechselkurs des Dollar stark ansteigen, schwächte aber die Position der USA auf den Gütermärkten.

- Die Clinton-Administration verstärkte die Bemühungen, das „**leadership**“ der USA auf den Gütermärkten wieder herzustellen: der handelspolitische Druck auf die EU, insbesondere aber auf Japan, nahm zu und wurde durch ein strategisches „**talking the dollar down**“ unterstrichen.
- Der immer weiter sinkende Dollarkurs verbesserte nicht nur die Konkurrenzfähigkeit der US-Wirtschaft, sondern trieb auch innerhalb der EU einen Keil zwischen die Hart- und Weichwährungsländer und in Südostasien zwischen den (an den Dollar gebundenen) „Tigerländern“ und Japan.

#### 1.3.2.2 Die Rahmenbedingungen in den Industrieländern

Die Periode zwischen Mitte der sechziger und Ende der siebziger Jahre war eine Phase der Transformation in mehrfacher Hinsicht:

- Übergang vom Wohlfahrtsstaat zum „**laissez-faire**“-Staat.
- Übergang vom Konsens über das „relevante“ makroökonomische Modell, den Keynesianismus, zu einem wirtschaftswissenschaftlichen und -politischen **Dissens**.
- Übergang vom korporatistischen Modell der Gestaltung der „labor relations“ zu einem System mit zunehmender **Dominanz der Unternehmer**.
- Übergang von regulierten zu **deregulierten Finanzmärkten**, insbesondere:
- Übergang von stabilen zu **instabilen Wechselkursen und Zinssätzen**.

Ende der siebziger Jahre war der „Scheidungsprozeß“ zwischen Arbeit und Realkapital abgeschlossen und das neue Bündnis zwischen Realkapital und Finanzkapital besiegelt: die Unternehmervverbände in den USA und in Großbritannien begrüßten vehement den Übergang der Notenbanken zu einer monetaristischen Geldpolitik, die de facto als **Hochzinspolitik** wirksam wurde (und so die **stärkste Umverteilung der Nachkriegszeit von den Unternehmereinkommen zu den Rentiereinkommen** auslöste).

Die Entwicklungsphase seit 1980 war durch solche Rahmenbedingungen gekennzeichnet, die das Wachstum des Realkapitals, der Beschäftigung und der Produktion von Gütern und „realen“ Dienstleistungen dämpften und das Wachstum des Finanzkapitals und der Produktion solcher Finanzdienstleistungen beschleunigten, die wiederum nur der Finanzakkumulation selbst „dienen“:

- Es herrschte ein weitgehender Konsens darüber, daß sich der Staat jeder diskretionären Wirtschaftspolitik enthalten sollte; vielmehr sollte er durch **Deregulierungen** die Marktkräfte fördern und sich selbst immer mehr aus dem Wirtschaftsgeschehen zurückziehen.
- Das Ziel der **Geldwertstabilität dominierte über** das Ziel der **Vollbeschäftigung**, dadurch nahm gleichzeitig der Einfluß der Notenbanken relativ zu den Regierungen zu.
- Die große Bedeutung des Monetarismus im Bereich der Wirtschaftswissenschaft einerseits und der wachsende Einfluß der Notenbanken andererseits trugen wesentlich dazu bei, daß der **Zinssatz seit Ende der siebziger Jahre permanent über der Wachstumsrate** liegt, während er davor mittelfristig immer darunter gelegen war.
- Die Unternehmer paßten sich dem „Regimewechsel“ von einem negativen zu einem positiven Zins-Wachstums-Differential durch eine **Reduktion ihrer Realkapitalinvestitionen relativ zu ihren Finanzinvestitionen** an.
- Da die privaten Haushalte strukturelle Primärüberschüsse erzielen und der Unternehmenssektor seine Primärbilanz von einem Defizit in einen Überschuß „drehte“, konnte es dem Staat nicht gelingen, selbst Primärüberschüsse zu erzielen. Bei einem anhaltend positiven Zins-Wachstums-Differential ist daher die **öffentliche Verschuldung** seit Ende der siebziger Jahre in nahezu allen Industrieländern **rascher gestiegen als das BIP**.
- Je länger der Zinssatz die Wachstumsrate überstieg, desto mehr schränkten der Zinsaufwand und die Transferzahlungen an Arbeitslose die Gestaltungsmöglichkeiten des Staates ein; dies gilt insbesondere für wachstumsfördernde Maßnahmen wie Investitionen in die Infrastruktur oder zur Verbesserung der Umweltqualität. Verkürzt formuliert: **das Sparen der privaten Haushalte** wurde im zunehmenden Maß in Staatsanleihen transformiert statt in private und öffentliche Investitionen (und damit auch in Arbeitsplätze).
- Die starke Verteuerung des Faktors Realkapital relativ zum Faktor Arbeit (steigende Realzinsen bei sinkendem „real wage gap“) konnte die Unternehmer nicht zu einer relativ arbeitsintensiveren Produktionsweise veranlassen. Im Gegenteil: nicht zuletzt wegen der wachsenden Einsatzmöglichkeit der Mikroelektronik bei me-

chanischen Prozessen nahm die Bedeutung von **Rationalisierungsinvestitionen** immer mehr zu. Die relative Verbilligung des Faktors hat somit den Anstieg der Arbeitslosigkeit nicht bremsen können.

- Die unter dem Einfluß der „laissez-faire“-Theorien schon in den siebziger Jahren begonnene Liberalisierung der Finanzmärkte und die darauf aufbauende Entwicklung neuer Finanzinstrumente (Futures, Optionen, Optionen auf Futures etc.) schufen eine **Vielzahl neuer Formen von Spekulation**.

### 1.3.1.3 Das „Krisensyndrom“ der zweiten 25 Jahre der Nachkriegszeit

Diese einander ergänzenden welt- und binnenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen („Krisensyndrom“) waren die wichtigste Ursache für die langfristige Abschwächung des Wirtschaftswachstums und damit auch für den **Anstieg der Arbeitslosigkeit** seit Anfang der siebziger Jahre.

Der Übergang von den Systembedingungen der ersten zu jenen der zweiten 25 Jahre der Nachkriegszeit verursachte in Westeuropa einen wesentlich stärkeren „Bruch“ in der ökonomischen, sozialen und politischen Entwicklung als in den USA; denn die wesentlichsten Komponenten des „Prosperitätssyndroms“ waren in Westeuropa in der ersten Nachkriegsphase in viel höherem Maß verwirklicht worden als in den USA – dies gilt insbesondere für die korporatistische Organisation der „labor relations“, die Vollbeschäftigungspolitik und den Ausbau des Wohlfahrtsstaates. Dementsprechend war das Wachstum von Produktion und Beschäftigung in Westeuropa bis Anfang der siebziger Jahre deutlich höher als in den USA und ist seither stärker gesunken.

Anders ausgedrückt: der zunehmende Einfluß neoliberaler Doktrinen beeinträchtigte die gesellschaftliche Kohärenz in Europa viel stärker als in den USA; dies kam insbesondere in folgendem Widerspruch zum Ausdruck: Einerseits blieben die Institutionen und Regelungen des in der Nachkriegszeit ausgebauten Wohlfahrtsstaats in Kraft, dessen Finanzierbarkeit davon abhängt, daß Arbeitslosigkeit ein konjunkturelles Phänomen bleibt, andererseits wurde in zunehmendem Maß eine den Zielen der Vollbeschäftigung widersprechende, **restriktive Geld- und Fiskalpolitik** betrieben; insbesondere das hohe Realzinsniveau dämpfte die Investitionsdynamik und damit die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Arbeitslosigkeit nahm

daher in den achtziger und frühen neunziger Jahren weiter zu, obwohl die Löhne deutlich langsamer stiegen als die Arbeitsproduktivität (in den USA wurde die Hochzinspolitik durch eine expansive Fiskalpolitik gemildert, überdies gibt es in Westeuropa keinen vergleichbar bedeutenden Niedriglohnarbeitsmarkt). Die steigende Arbeitslosigkeit belastete die öffentlichen Haushalte erheblich und war gemeinsam mit dem Zinsendienst der wichtigste Grund für die stetig steigende öffentliche Verschuldung.

## 2. Zur Prognose der weiteren Entwicklung der Arbeitslosigkeit

Das Wachstum des weltwirtschaftlichen Güter- und Einkommenskreislaufes dürfte in den kommenden fünf Jahren durch folgende Merkmale geprägt sein:

- Der **Wechselkurs des Dollar wird stark unterbewertet bleiben**: ihre weiter steigende Auslandsverschuldung wird es den USA erleichtern, ihr strategisches Interesse an einem niedrigen Dollarkurs durchzusetzen.
- Die **Schwankungen von Zinssätzen, Wechselkursen und Rohstoffpreisen** werden bei fortgesetzter Expansion der Märkte für Futures und Optionen **hoch bleiben** und damit auch die Gewinnchancen kurzfristig-spekulativer Transaktionen.
- Der weitere Abbau von Handelshemmnissen wird wesentlich von der Wachstumsdynamik in den Industrieländern abhängen: steigende Arbeitslosigkeit und beschleunigte Produktionsabwanderungen würden die **protektionistischen Tendenzen** stärken, wofür „**Sozialdumping**“ und „**Umweltdumping**“ als die wichtigsten Vorwände dienen werden.
- In Anbetracht hoher Arbeitslosigkeit und steigender Staatsverschuldung wird die Wirtschaftspolitik in vielen Industrieländern versuchen, diese Probleme durch eine Verbesserung ihrer preislichen Wettbewerbsfähigkeit (Abwertungen, Null-Lohnrunden als „**nationale Kraftanstrengung**“, Senkung der Lohnnebenkosten und damit auch der Sozialleistungen) zu mildern, also **auf Kosten anderer Länder**.
- Diese Entwicklung könnte sich insbesondere innerhalb der EU dann ausbreiten, wenn das Projekt einer **Währungsunion** scheitern sollte oder nur relativ wenige Länder an ihr teilnehmen und die ausgeschlossenen bzw. freiwillig nicht-teilnehmenden Länder sich durch Abwertungen „**schadlos**“ halten.

Der Wachstumspfad der Industrieländer dürfte von folgenden Merkmalen geprägt sein:

- Der **Realzins** wird in den Industrieländern weiterhin über der Wachstumsrate liegen, doch wird die Differenz kleiner sein als in den achtziger Jahren.
- Wegen der relativ hohen Fremdkapitalkosten werden die **Investitionen** in den Industrieländern weiterhin nur mäßig expandieren, ihr Wachstum wird überdies durch fortgesetzte **Kapitalverlagerungen** in Entwicklungsländer und in die Reformländer Osteuropas gedämpft werden.
- Unter steigendem internationalem Konkurrenzdruck werden sich die Investitionen in den Industrieländern auf **Rationalisierungen** konzentrieren.
- Die **Arbeitslosigkeit**, wird unter diesen Bedingungen weiter ansteigen, insbesondere in Westeuropa.
- Wegen der angespannten Lage der **öffentlichen Finanzen** wird die Wirtschaftspolitik in Europa die Sozialausgaben, insbesondere für Arbeitslose, weiter schrittweise senken. Dadurch wird jedoch auch die **Konsumnachfrage gedämpft** und damit auch die Unternehmensumsätze, die Verringerung des Budgetdefizits durch solche Maßnahmen wird daher systematisch hinter den Erwartungen zurückbleiben.

Die Entstehung eines neuen „**Prosperitätssyndroms**“ und damit die Aufschwungsphase eines neuen langfristigen Wachstumszyklus dürften erst dann einsetzen, wenn mehrere Grundbedingungen erfüllt sind:

- Entwicklung einer **neuen, auf realitätsnahen Annahmen** aufgebauten **makroökonomischen Theorie**, welche für die beobachteten Entwicklungstendenzen der letzten 25 Jahre und die dabei „**herangewachsenen**“ Hauptprobleme einen allgemeinen Erklärungsrahmen anbietet.
- Entwicklung von theoretisch fundierten **Konzepten der Wirtschaftspolitik**, welche einen konkreten Weg zur Überwindung

der bedrückendsten Probleme aufzeigen. Besonders notwendig wird die Konzipierung einer **neuen Weltwirtschaftsordnung** sein; anders als in vergangenen Wachstumszyklen werden diese neuen „rules of the game“ nicht mehr von einer „leading nation“ vorgegeben und kontrolliert, vielmehr wird ein Konsens darüber von den Triade-Ländern gemeinsam erarbeitet werden müssen.

Bis diese Bedingungen hergestellt sind, werden noch mehrere Jahre vergehen, in denen sich die schwerwiegendsten Probleme wie Massenarbeitslosigkeit, Staatsverschuldung, Instabilität der Finanzmärkte und Unsicherheit verstärken werden, insbesondere in Westeuropa.

### 3. Zur Bewältigung des Problems steigender Arbeitslosigkeit

Während in den letzten 25 Jahren die Beziehungen sowohl zwischen den einzelnen Ländern als auch zwischen den wichtigsten Interessensgruppen innerhalb der einzelnen Volkswirtschaften durch ein „Übergewicht“ nicht-kooperativer Verhaltensweisen gekennzeichnet waren (im Sinne des neoliberalen Grundsatzes „jeder gegen jeden“), werden erfolgreiche Strategien zur Bewältigung der bedrückendsten Probleme, insbesondere der Massenarbeitslosigkeit, in relativ höherem Maß **kooperativ** gestaltet sein. Diese Strategien werden die Rahmenbedingungen wirtschaftlichen Handelns auf drei „Hauptebenen“ erneuern müssen, auf der „Ebene“ der Weltwirtschaft als geschlossenes Gesamtsystem, auf der „Ebene“ der europäischen Länder (insbesondere auch im Hinblick auf die Integration der osteuropäischen Volkswirtschaften) sowie auf der „Ebene“ der einzelnen (Industrie)Länder.

#### 3.1 Globale Beschäftigungsstrategien

Ein Vergleich der beiden unterschiedlichen Wachstumsphasen der Nachkriegszeit zeigt, daß stabile monetäre Rahmenbedingungen eine essentielle Voraussetzung für eine stetige und kräftige Expansion des Welthandels und damit auch von Produktion und Beschäftigung darstellen. Ein **neues Weltwährungssystem** sollte so gestaltet sein, daß nicht mehr die nationale Währung eines Industrielandes

gleichzeitig die Funktion der Weltwährung übernimmt, sondern daß der „numeraire“ für weltwirtschaftliche „flows“ und „stocks“ aus einem Bündel der wichtigsten nationalen Währungen besteht (ähnlich dem ECU im Rahmen des Europäischen Währungssystems).

Die Einführung einer einheitlichen EU-Währung würde in einer **Übergangsphase** bis zur Realisierung eines neuen Weltwährungssystems die Stabilisierung der wichtigsten Wechselkurse in der Weltwirtschaft deshalb erheblich erleichtern, weil nur mehr zwei Wechselkurse fixiert werden müßten, nämlich jener des Dollar gegenüber dem EURO bzw. gegenüber dem Yen. Ein Vergleich der weltwirtschaftlichen Dynamik in den ersten und zweiten 25 Jahren der Nachkriegszeit zeigt, daß eine Rückkehr zu einem System fester Wechselkurse einen essentiellen Beitrag zur Beschleunigung des Wachstums von Welthandel und Weltproduktion leisten würde und damit auch zur Reduktion der Arbeitslosigkeit. Dies gilt nicht zuletzt aus folgendem Grund: Wegen der **Dominanz destabilisierender Spekulation** auf den modernen Finanzmärkten können solche Wechselkursniveaus, welche den „fundamentalen“ Gleichgewichtswerten entsprechen, viel eher durch Maßnahmen einer theoretisch fundierten Wirtschaftspolitik realisiert werden als durch das freie Spiel der Marktkräfte.

Zur Eindämmung der nicht-kooperativen Strategie eines „Sozial- und Öko-Dumpings“ sollte eine langsame, aber stetige internationale Vereinheitlichung der **sozialrechtlichen und ökologischen Mindeststandards** auf den Arbeitsmärkten und in der Produktion in Angriff genommen werden. Die Bereitstellung erheblicher, niedrig verzinsten und nur langfristig rückzahlbarer Mittel für die Verbesserung der **Infrastruktur** sowie der **Umweltbedingungen** in den Entwicklungsländern und den ehemaligen Planwirtschaften, insbesondere den GUS-Staaten, würde die wirtschaftliche Entwicklung in diesen Ländern vorantreiben, und via Importe auch das Wachstum von Produktion und Beschäftigung in den Industrieländern stimulieren (das historische Vorbild einer solchen global-kooperativen Strategie ist der Marshall-Plan).

#### 3.2 Europäische Beschäftigungsstrategien

Ob die wirtschaftliche Entwicklung der kommenden Jahre in Europa stärker von einer expansiven **Kooperationsstrategie** geprägt wird oder ob sich die **Konkurrenz** der einzelnen Volkswirtschaften

um **Standortvorteile und Arbeitsplätze** verstärkt, wird wesentlich davon abhängen, ob es im Rahmen der EU-Regierungskonferenz gelingt, ein wirtschaftspolitisches Gesamtkonzept für Europa zu entwickeln (Österreich könnte sich gemeinsam mit anderen Ländern für die Realisierung eines solchen Konzepts einsetzen). Die wichtigste Maßnahme der EU gegen die anhaltende **Dollarschwäche** und die daraus resultierenden strategischen Vorteile der USA besteht darin, die **Realisierung der einheitlichen europäischen Währung** sicherzustellen.

- Im Hinblick auf die Erfahrungen der fünfziger und sechziger Jahre sollte eine wachstumsorientierte EU-Politik die Zinssätze auf einem solchen Niveau festsetzen, das um 1 bis 2 Prozentpunkte unter der erwarteten Wachstumsrate liegt (unter den derzeitigen Bedingungen dürften daher die Kredit- bzw. Anleihezinsen 3% nicht nennenswert übersteigen). Insbesondere das künftige EURO-Zinsniveau sollte sich an den Wachstumsmöglichkeiten und -erwartungen orientieren und nicht dem spekulativen Spiel der Finanzmärkte überlassen werden.
- Zur **Verbesserung der Produktionsbedingungen** und damit des Wachstumspotentials, aber auch der Lage auf dem Arbeitsmarkt und der Umweltqualität sollten die im „EU-Weißbuch“ entwickelten Konzepte wieder in die wirtschaftspolitische Diskussion eingebracht und schrittweise realisiert werden; dies gilt insbesondere für die Investitionen zur Verbesserung der **transeuropäischen Verkehrsnetze**.
- Zusätzlich sollte eine **EU-weite „Umweltoffensive“** initiiert werden, insbesondere zum Zweck einer systematischen Reduktion der Schadstoffemissionen von Unternehmen und Haushalten („Ökosteuern“, verbesserte Abgasreinigung in der Industrie, bei kalorischen Kraftwerken und Müllverbrennungsanlagen, Förderung des Einsatzes von Kraft-Wärme-Kupplungen sowie der Entwicklung und Verwendung sonstiger umweltverbessernder Investitionsgüter, thermische Gebäudesanierung etc.).
- Die Finanzierung sowohl der im „EU-Weißbuch“ vorgeschlagenen Maßnahmen als auch der „Umweltoffensive“ würde durch **niedrige und stabile Zinssätze** wesentlich erleichtert werden.
- Durch eine Vielzahl **neuer Arbeitszeitmodelle** sollte die Lebensarbeitszeit deutlich gesenkt und damit das gesamte Arbeitsvolumen gleichmäßiger verteilt werden. Die Bereitschaft der Unter-

nehmer, eine solche Strategie mitzutragen, würde am ehesten dann erreicht werden, wenn diese Modelle gleichzeitig eine bessere Auslastung des Realkapitals ermöglichen, also Betriebs- und Arbeitszeit entkoppeln, und zwar insbesondere in den kapitalintensiven Sektoren.

### 3.3 Österreichische Beschäftigungsstrategien

Ähnlich wie einzelne Länder in den dreißiger Jahren durch eine pragmatisch-problemorientierte Politik die schlimmsten Folgen der Weltwirtschaftskrise abwendeten, so sollte in der derzeitigen Situation ein solches **wirtschaftspolitisches Konzept für Österreich** entwickelt werden, das trotz der starken Auslandsverflechtung der österreichischen Wirtschaft eine Reduktion der Arbeitslosigkeit ermöglicht (und damit auch des Wachstums der Staatsverschuldung). Eine solche Strategie wird zwei „Hauptstoßrichtungen“ haben müssen:

1. **Erhöhung des Produktionswachstums** insbesondere dadurch, daß in einer Phase eines schwachen Wirtschaftswachstums in Westeuropa solche Projekte „vorgezogen“ werden, welche ökonomisch und sozial nützlich und langfristig in jedem Fall realisiert werden müßten und welche überdies hauptsächlich standortgebundene Arbeitsplätze schaffen.
2. **Reduktion der durchschnittlichen Lebensarbeitszeit** und damit eine Ausweitung der Zahl der beschäftigten Personen durch eine gleichmäßigere bzw. gerechtere Verteilung des gesamten Arbeitsvolumens.

Im Gegensatz zu einer traditionellen Beschäftigungspolitik erfordern die meisten der vorgeschlagenen Maßnahmen nicht eine Ausweitung der Nachfrage und damit der Ausgaben des Staates, sondern eine projektspezifische Vernetzung verschiedener staatlicher und privater Institutionen auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene und damit ein wirtschaftspolitisches Projektmanagement.

### 3.3.1 Projekte zur Reduktion der Arbeitslosigkeit durch ein höheres Wirtschaftswachstum

#### 3.3.1.1 Spezialisierung der österreichischen Wirtschaft auf umweltverbessernde Technologien

Der Weltmarkt für umweltverbessernde Investitionsgüter wird in den nächsten Jahrzehnten stark **überdurchschnittlich expandieren**, durch eine systematische und nachhaltige Spezialisierung in diesem Bereich lassen sich daher sowohl Gewinne auf diesem Markt als auch positive Struktureffekte erzielen – beide Effekte würden langfristig die österreichische Leistungsbilanz erheblich verbessern. Besonders stark wird die Nachfrage nach umweltverbessernden Technologien in Osteuropa wachsen (der Sanierungsbedarf ist dort besonders groß); da Österreich Standortvorteile in bezug auf den Export in diese Länder hat, ist auch aus diesem Grund eine Spezialisierung auf diese Technologien langfristig profitabel.

Ein solches Projekt ließe sich durch eine Kombination von aufeinander abgestimmten Maßnahmen schrittweise realisieren:

- Einführung einer **Endenergiebesteuerung** mit jährlich **steigenden Steuersätzen** und jährlich sinkenden Steuerrabatten für die energieintensivsten Produktionsbereiche. Das Steueraufkommen könnte zu je einem Drittel für die Förderung effizienterer Energienutzung, für die Förderung von Entwicklung und Produktion sonstiger Umweltinvestitionsgüter sowie für die Senkung der Lohnnebenkosten verwendet werden.
- Der durch die Energiesteuer und die begleitenden Förderungsmaßnahmen geschaffene Anreiz zu effizienterer Produktion und Nutzung der Energie wird dadurch gesteigert, daß für den von Industriebetrieben, Kleinkraftwerken und Produzenten von Sonnen- oder Windenergie erzeugten Strom Einspeisungsmöglichkeiten ins allgemeine Netz bereitgestellt werden und zwar zu marktkonformen Preisen.
- Durch diese Maßnahmen würde die Produktion einer Vielzahl österreichischer Firmen, insbesondere im Maschinen- und Anlagenbau stimuliert, welche sich teilweise schon bisher auf Umweltinvestitionsgüter spezialisiert haben. Die weitere technische Verbesserung solcher Anlagen und damit die **Steigerung ihrer internationalen Konkurrenzfähigkeit** könnte zusätzlich durch Maßnahmen der Technologieförderung unterstützt werden.

Neben dem „Eigenwert“ einer Umweltverbesserung sind diese Vorschläge dadurch motiviert, daß es ein Ziel des „**Reformprojekts**“ ist, die „**Firma Österreich**“ auf dem Weltmarkt klarer zu positionieren: ein wesentliches Element ihres „Image“ sollte in einer ausgeprägten Spezialisierung im Bereich der Umweltpolitik und der Umwelttechnologien bestehen, und zwar aus mehreren Gründen:

- Das „Image“ eines „Umweltvorbild Österreich“ würde auch seine Positionierung als Urlaubsland am internationalen Tourismusmarkt fördern.
- Wie eine Studie des WIFO zeigt wird eine klug gewählte Kombination einer **Energiesteuer** mit einer gleichzeitigen Förderung von energiesparenden Investitionen und einer Senkung der Lohnnebenkosten das **Wirtschaftswachstum stimulieren** würde ohne die internationale Konkurrenzfähigkeit Österreichs zu verschlechtern.
- Eine Spezialisierung auf die Produktion umweltverbessernder Investitionsgüter würde die Tatsache nützen, daß in diesem Bereich bereits ein erhebliches Know-how österreichischer Unternehmen besteht wie etwa bei **Filteranlagen zur Abgasreinigung** von kalorischen Kraftwerken, von Müllverbrennungsanlagen oder bei der COREX-Stahlproduktion, sonstige Investitionsgüter im Bereich der **Entsorgungstechnologien** bis hin zur Planung und Produktion kompletter Anlagen.

#### 3.3.1.2 Das Projekt einer thermischen Sanierung des Gebäudebestands in Österreich

Zur **betriebswirtschaftlichen Rentabilität** dieses Projekts: Je nach Gebäudetyp läßt sich Heizaufwand durch eine bessere Dämmung von Geschoßdecke und Außenwand um 40% bis 60% reduzieren. Vergleicht man die Investitionskosten mit der Heizkostensparnis, so ergibt sich eine „interne Verzinsung“ von etwa 10%, die Amortisationsdauer liegt bei 13 Jahren.

Zur **gesamtwirtschaftlichen Rentabilität** dieses Projekts: Berücksichtigt man den Rückgang der Schadstoffemissionen und damit der Umweltkosten, so ergibt sich eine gesamtwirtschaftliche Rentabilität von etwa 16%, die Amortisationsdauer sinkt auf 8 Jahre.

Diese Situation erfordert eine koordinierende Aktion der Wirtschaftspolitik, insbesondere auch wegen der positiven gesamtwirt-

schaftlichen Effekte eines österreichweit durchgeführten Projekts „thermische Gebäudesanierung“. Würde der technisch und wirtschaftlich sanierbare Gebäudebestand in Österreich über einen Zeitraum von fünf Jahren thermisch verbessert, das Sanierungspotential also voll genützt, so würde dies **pro Jahr** ergeben:<sup>16</sup> Investitionsvolumen brutto: plus 36 Mrd., Wertschöpfung: plus 27 Mrd., Beschäftigte: plus 44.000 (in erster Linie Bauarbeiter), Steuereinnahmen: plus 15 Mrd., vermiedener Aufwand für Arbeitslose: plus 9 Mrd. Die Leistungsbilanz würde im „Endausbau“ infolge geringerer Energieimporte um 15 bis 20 Mrd. entlastet werden.

Die gesamtwirtschaftliche Effizienz eines solchen Erneuerungsprojekts ist aus folgenden Gründen besonders groß:

- Es kommt spezifisch der **Bauwirtschaft** zugute.
- Im Gegensatz zu Großprojekten profitieren davon nicht bestimmte Unternehmenstypen und Regionen, vielmehr kann es österreichweit von **Klein-, Mittel- und Großbetrieben** realisiert werden.
- Es gibt keine (Bau)Investition mit ähnlich hoher Arbeitsintensität, ihre **Beschäftigungs-** und daher auch **Steueraufkommenseffekte** sind extrem hoch.
- Wegen der relativen Kleinheit jedes Einzelprojekts kommen ausländische Produzenten nicht in Betracht, ihre Durchführung stimuliert daher in spezifischer Weise die österreichische **Wirtschaft**.
- Die betriebswirtschaftliche Rentabilität und damit der Investitionsanreiz wird durch Einführung der geplanten Energiesteuer zusätzlich steigen, das „**Timing**“ für den Beginn eines österreichweiten Aktionsprogramms ist daher auch aus diesem Grund (und nicht nur wegen der Lage am Arbeitsmarkt und in der Bauwirtschaft) **derzeit ideal**.
- Ein solches Investitionsprojekt würde konkret unter Beweis stellen, daß Produktion und Beschäftigung einerseits und Umweltschutz andererseits nicht in einem Widerspruch zueinander stehen (müssen), sondern sich hervorragend ergänzen können.

<sup>16</sup> Die Schätzwerte für die gesamtwirtschaftlichen Effekte dieser Maximalvariante stützen sich auf folgende Studie: Hierarchische Wirtschaftlichkeitsanalyse einer verstärkten Wärmedämmung bei Gebäuden, Institut für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der TU Wien (November 1994)

### 3.3.1.3 Investitionen zur Verbesserung der Infrastruktur

In zwei Bereichen ist eine Ausweitung der öffentlichen Investitionen – nicht zuletzt aus ökologischen Gründen – vordringlich:

- Verbesserung der Infrastruktur für den **öffentlichen Nah- und Fernverkehr**.
- Verbesserung der **kommunalen Infrastruktur**, insbesondere in kleineren Gemeinden (Kanalisationssystem, Kläranlagen, Sanierung von Mülldeponien etc.).

Da diese Verbesserungen überwiegend den Charakter öffentlicher Güter haben, ist ihre Finanzierung durch zusätzliche Steuern gerechtfertigt (etwa durch eine Erhöhung der seit 1973 konstanten Einheitswerte und damit der Grundsteuer).

### 3.3.1.4 Beschäftigungsausweitung durch Integration der sozialen Dienste in den „offiziellen“ Güter- und Arbeitsmarkt

Derzeit wird die Nachfrage der privaten Haushalte nach sozialen Dienstleistungen – diese reichen von Reinigungs- und sonstigen Haushaltsarbeiten bis zur Pflege und Betreuung von Kindern, Behinderten oder alten Menschen – überwiegend durch „**Schwarzarbeit**“ oder durch – zumeist unbezahlte, jedenfalls aber nicht pensionsversicherte – Familienangehörige befriedigt. Dies bedeutet, daß tausende Personen, insbesondere Frauen, regelmäßig Arbeitsleistungen erbringen **ohne jegliche Absicherung** gegen Krankheit, Unfall und Arbeitsverlust sowie ohne eine eigene Altersversorgung.

Gleichzeitig bezahlt der Staat erhebliche Beträge an eine wachsende Zahl von **Arbeitslosen**, von denen viele solche sozialen Dienstleistungen sozialversichert erbringen könnten (ein erheblicher Teil von ihnen erbringt sie statt dessen „schwarz“).

Gleichzeitig bezahlt der Staat erhebliche Beträge an **Pflegebedürftige**, welche entweder an nicht bei der Sozialversicherung angemeldete Betreuungspersonen (einschließlich Familienangehörige) weitergegeben oder nicht für Pflegezwecke verwendet werden, also für sonstigen Konsum oder für das Sparen (sofern diese Personen nicht in einer Institution stationär betreut werden).

Durch eine Kombination von Maßnahmen, welche die verschiedenen Einzelmängel dieses „Systems“ zu beseitigen trachten, ließe sich eine Gesamtlösung finden, welche für (nahezu) alle Betroffenen Vorteile bringt:

- Der Staat erläßt Richtlinien für die Gründung und die Tätigkeiten solcher Firmen (einschließlich gemeinnütziger Vereine oder selbständig tätiger Personen, gewissermaßen als „Einzelfirmen“ – diese drei Gruppen werden im folgenden der Kürze wegen „diese Firmen“ genannt), welche sich auf die Bereitstellung von sozialen Dienstleistungen spezialisieren.
- Für die bei diesen Firmen Beschäftigten gelten sämtliche sozialrechtlichen und kollektivvertraglichen Standards (es wird also kein neuer Substandardarbeitsmarkt geschaffen).
- Aus diesem Grund finanziert der Staat einen (Groß)Teil der Lohnnebenkosten dieser Firmen (zumal er sich auch erhebliche Beträge an Arbeitslosenunterstützung erspart).
- Daher dürfen diese Firmen ihre Dienstleistungen nur für private Haushalte erbringen.
- Pflegebedürftige Personen erhalten den Großteil des Pflegegelds in Form von „Dienstleistungsschecks“, mit denen sie bei einer dieser Firmen nach ihrer freien Wahl in ein „Bündel“ verschiedener Dienste kaufen, von einfachen Haushaltsarbeiten bis zu professioneller Pflege durch diplomierte Krankenpfleger (die Stundensätze sind deshalb je nach Art der Leistung verschieden).
- Dies stellt nicht nur sicher, daß das Pflegegeld zweckentsprechend verwendet wird, sondern induziert auch eine für das Entstehen dieser Firmen nötige, erhebliche „Initialnachfrage“.

### 3.3.1.5 Systematisches „Matching“ der Angebotsqualitäten mit den Nachfrageschichten in der Tourismuspolitik

Die wohl am häufigsten genannte Strategie zur Überwindung der Tourismuskrisis in Österreich lautet: **Qualitätsverbesserung**. Dem liegt unter anderem die Beobachtung zugrunde, daß Qualitätsbetriebe in den letzten Jahren relativ besser abgeschnitten haben als einfache Unterkünfte: daraus die Devise „Qualitätsverbesserung“ abzuleiten, kommt dann einem **Trugschluß** nahe, wenn die günstigere Entwicklung in den A-Betrieben tatsächlich darauf zurückzuführen ist, daß „reichere“ Schichten, welche solche Betriebe bevorzugen (sie sich leisten können), von der Wirtschaftskrise nur wenig betroffen werden, die „ärmeren“ Schichten aber in überproportionalem Ausmaß. Trifft dies zu, so wird eine generelle Qualitätsverbesserung

und eine damit verbundene Verteuerung die Lage im österreichischen Tourismus insgesamt verschlechtern: denn auch bei den „gehobenen“ Kategorien bestehen (bezogen auf den Jahresdurchschnitt bzw. die Gesamtöffnungszeit) erhebliche Überkapazitäten, durch eine Ausweitung dieses Angebots steigt aber der Anteil der „gehobenen“ Schichten in den Herkunftsländern nicht. Gleichzeitig nimmt das Angebot für jene Einkommensgruppen, welche billigere Unterkünfte bevorzugen (müssen), ab und „vertreibt“ damit diese Nachfrageschichten.

Hauptziel einer **effizienten Tourismuspolitik** müßte es sein, die unterschiedlichen Qualitäten des Angebots abgestimmt auf die einzelnen Nachfragesegmente zu vermarkten, also die nach Einkommen, Herkunftsregion (und damit Verkehrsmittel), touristischen Hauptinteressen, Familienstand und Kinderanzahl (und damit auch nach der Flexibilität hinsichtlich der Urlaubszeit) etc., unterschiedliche Nachfrage durch systematische Qualitäts- und Preisdifferenzierung maximal auszuschöpfen. Für den Österreich-Interessenten gibt es Standard-Packages nur für bestimmte Phasen der Wintersaison wie etwa für die Jänner-Wochen. Daß gerade in Perioden, auf welche Familien mit schulpflichtigen Kindern angewiesen sind, nicht nur Hochsaisonpreise herrschen, sondern überdies keine Packages angeboten werden, schadet dem Image (und damit auch dem Sommertourismus) und ist weder betriebs- noch gesamtwirtschaftlich optimal (auch zu den absoluten Spitzenzeiten wie zu Weihnachten bestehen in Orten bzw. Unterkunfts-kategorien mit einem „wintertouristischen“, wenn auch nicht „skialpinistischen“ Angebot freie Kapazitäten).

Im Zeitalter des Internet und einer immer rationelleren Urlaubsplanung erfordert eine umsatz-, gewinn- und beschäftigungsmaximierende Marketingstrategie für Individualreisende, daß es für jeden österreichischen Urlaubsort und für jede Periode Standardpackages für Winter und Sommer angeboten werden, deren Preis nach der Unterkunftsqualität, der Aufenthaltsdauer und der Zahl der Mitreisenden differiert (einschließlich spezieller „Familienpackages“). Neben Standardpackages für eine Woche (insbesondere im Winter) und zwei Wochen (insbesondere im Sommer) sollten auch „Sparpakete“ für Langzeiturlauber in bestimmten Regionen und Perioden angeboten werden (im Prinzip könnten deutsche Pensionisten statt auf Mallorca auch einmal in einer österreichischen Region überwintern, die über eine entsprechende Infrastruktur verfügt, aber bisher nur im Sommer touristisch genutzt wurde).

Alle diese Beispiele zeigen, daß ein betriebs- und gesamtwirtschaftliches Optimum nur dann erreicht wird, wenn die Auslastung eines gegebenen Kapitalstocks (von den Hotelbetrieben bis zur touristischen Infrastruktur) maximiert wird, wenn also das qualitativ unterschiedliche Angebot in einer solchen Weise vermarktet wird, die spezifisch auf die unterschiedlichen Nachfragesegmente abgestimmt ist. Anders ausgedrückt: die miteinander „korrespondierenden“ Qualitäten von Angebot und Nachfrage müssen systematisch zusammengeführt werden, was wiederum eine Transparenz hinsichtlich der Art des Angebots und seinem Preis voraussetzt.

### *3.3.2 Projekte zur Reduktion der Arbeitslosigkeit durch eine gleichmäßigere Verteilung des gesamten Arbeitsvolumens*

Beschäftigungspolitische Maßnahmen in diesem Bereich müßten darauf abzielen, verschiedene, auch miteinander kombinierbare Modelle zu entwickeln, welche flexible Variationen der Tages-, Wochen-, und Jahresarbeitszeit unter der Nebenbedingung ermöglichen, daß die durchschnittliche Lebensarbeitszeit sinkt und so das gesamte Arbeitsvolumen auf eine größerer Zahl von Beschäftigten verteilt wird.

- Reduktion von Überstunden
- Einführung einer 4-Tages-Woche in bestimmten Sektoren
- Neustrukturierung der Schichtarbeit, insbesondere auch mit dem Ziel, besonders belastende Arbeitszeiten, etwa Nacharbeit, für die einzelnen Beschäftigten zu verringern
- „job sharing“
- Einführung einer allgemeinen Bildungskarenz (dadurch würde gleichzeitig auch die Qualifikation des Arbeitsangebots verbessert werden können).