

Brigitte Unger

Österreichs Beschäftigungspolitik seit 1970

Das österreichische Beschäftigungsmodell

Für lange Zeit war Vollbeschäftigung die erklärte wirtschaftspolitische Priorität des Landes. Die Tatsache, dass die Sozialdemokraten (SPÖ) fast 30 Jahre lang an der Regierung waren – entweder mit absoluter Mehrheit bis 1983 oder in einer großen Koalition mit der Österreichischen Volkspartei bis 1999 – unterstützte die Orientierung der Sozialpartner am Vollbeschäftigungsziel und förderte das beschäftigungspolitische Engagement des öffentlichen Sektors. Der sozialpartnerschaftliche Kompromiss bedeutete, dass die Wirtschaftspolitik angebots- und nachfrageseitige Elemente kombinierte. Seit der Gründung der paritätischen Kommission im Jahr 1957 beinhaltete die österreichische Wirtschaftspolitik so angebotsseitige Elemente – wie etwa Exportförderung, Subventionen und Steuererleichterungen für Unternehmen – als auch nachfrageseitige Elemente, wie Staatsausgaben für ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen und niedrige Zinsen als Anreiz für private Investitionsgüternachfrage. Dieses atypische Modell einer Mischung von angebots- und nachfrageseitigen Elementen wurde „Austro-Keynesianismus“ genannt.

Der Austro-Keynesianismus war vom Rehn-Meidner-Modell der schwedischen Sozialdemokraten beeinflusst und beruhte auf fünf Pfeilern:

1. Keynesianische Nachfragestimulierung über das Budget;
2. Keynesianische Geldpolitik mit niedrigen Zinssätzen, um private Investitionen anzukurbeln;
3. Hartwährungspolitik des Schillings gegenüber der D-Mark, um die Preisstabilität des Haupthandelspartnerlandes zu importieren;
4. Moderate Lohnpolitik, um Kostendruck-Inflation im Inland zu verhindern;
5. Beschäftigungspolitik der verstaatlichten Industrie, mit Horten von Arbeit in Beschäftigungskrisen.

Damit beinhaltete der „Austro-Keynesianismus“ eine breite Palette von Werkzeugen, die in der kommenden Krise variabel eingesetzt werden konnten. Die Kombination einer Vielzahl von angebots- und nachfrageseitigen Elementen machte Österreich gegenüber den internationalen Schocks relativ widerstandsfähig. Die siebziger Jahre begann das Land mit einem Budgetüberschuss, der als Puffer für künftige Herausforderungen benutzt werden konnte, ein Vorteil, den vergleichbare Länder wie Belgien zu diesem Zeitpunkt schon verspielt hatten.

Zum Österreichischen Modell der Nachkriegszeit zählte auch eine erfolgreiche Kombination von Steuer-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. In der sehr stark wachstumsorientierten Politik der Nachkriegszeit wurden Investitionen durch diverse steuerpolitische Maßnahmen, wie Steuererleichterungen und indirekte Subventionen, gefördert. Die sog. „vorzeitige Abschreibung“ wirkte als eine permanente Steuererleichterung für investitionsfreudige Unternehmen. In der Steuerpolitik zeichnete sich das Österreichische Modell zwar durch relativ hohe Steuersätze, aber auch durch zahlreiche Steuerbefreiungen aus.

Die Industriepolitik bestand schwerpunktmäßig in der auf Großprojekten fixierten Politik der Verstaatlichung. Die Idee der Sozialdemokraten war es, Großunternehmen im schwedischen Stil zu gründen. Die Arbeitsmarktpolitik war vorwiegend passiv. Absicherung der Arbeiter durch Arbeitslosenunterstützung und Stellenvermittlung waren ihre zwei wichtigsten Pfeiler. Ein weiteres Element bestand in der gezielten Arbeitszeitverkürzung. 1975 wurde die wöchentliche Arbeitszeit auf 40 Stunden pro Woche festgelegt (der Achtstunden-Arbeitstag war bereits 1920 eingeführt worden – siehe Brückmüller 1985: 462). Danach wurde die jährliche Arbeitszeit gekürzt. So wurde der gesetzliche Urlaubsanspruch 1977 von drei auf vier Wochen verlängert und für Beschäftigte mit mehr als zwanzigjähriger Beschäftigungsdauer sogar auf fünf Wochen erhöht (Hauth 1989:19).

Die Sozialpolitik der Nachkriegszeit orientierte sich vorwiegend am männlichen Brotverdiener. 95 % der Ausgaben des österreichischen Sozialversicherungssystems dienen der Absicherung gegen Arbeitsrisiken – wie Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Invalidität und Alter – beziehungsweise der Absicherung der Familie. Krankenversicherung, Pensionsversicherung, Arbeitslosenversicherung und ein System von Familienbeihilfen sind damit die tragenden Säulen des österreichischen Sozialstaats, die zum großen Teil bereits vor dem Krieg eingeführt wurden. Eine Besonderheit des österreichischen Sozialversicherungssystems liegt im hohen Ausgabenanteil für familienpolitische Zwecke (Genser und Holzmann 1997). Subventionen, ein öffentliches Ausbildungssystem, öffentliche Dienstleistungen und ein gut ausgebautes öffentliches Transportwesen ergänzen das hohe Maß sozialer Sicherung (siehe Unger 1998).

Die Lohnpolitik liegt in den Händen der Sozialpartner. 46 % der ArbeitnehmerInnen sind Mitglied der Gewerkschaft (= Organisationsgrad). Kollektivverträge regeln Löhne für 96 % der ArbeitnehmerInnen (= Deckungsgrad). Auch Österreichs ArbeitgeberInnen sind gut organisiert in der Wirtschaftskammer und in freien Verbänden (Traxler 1996). Die Lohnverhandlungen sind zwar hoch koordiniert, finden aber auf Branchenebene statt (Traxler et al. 1996). Die Einzelgewerkschaften des Österreichischen Gewerkschaftsbundes (ÖGB) verhandeln die Löhne branchenweise mit der Wirtschaftskammer Österreichs (WKÖ) als dem Arbeitgeberverband. Von Anfang an war der damalige Gewerkschaftsbund-Präsident Böhm daran interessiert, einen Lohnwettbewerb zwischen den einzelnen Gewerkschaften zu verhindern. Allmählich übernahm die Gewerkschaft der Metallarbeiter die Lohnführerschaft. Diese wichtigste Gewerkschaft eröffnet den Lohnverhandlungsprozess, gefolgt von der Gewerkschaft des metallverarbeitenden Gewerbes. Das bemerkenswerte Ergebnis der österreichischen Lohnpolitik ist, dass die Reallöhne zu den flexibelsten in Europa zählen (s. Hofer und Pichelmann 1998). Diese Tatsache verhilft dem Österrei-

schen Modell bei angespannter Lage auf dem Arbeitsmarkt zu einer hohen angebotsseitigen Verarbeitungskapazität von Schocks.

Die ökonomische Leistungsfähigkeit des Österreichischen Modells war über lange Jahre hinweg überdurchschnittlich. Durch die Kombination von angebots- und nachfrageseitigen Elementen gelang es, sowohl Arbeitslosigkeit als auch Inflation unter dem EU-Durchschnitt zu halten. Im Zeitraum von 1970 bis 1999, als die durchschnittliche Arbeitslosigkeit in Europa bei 6,4 % lag, betrug sie in Österreich nur 3,3 %. Die Inflationsrate lag bei nur 4,1 %, im Vergleich zu 6,9 % in Europa. Nicht ganz so hervorragend schneidet das Österreichische Modell ab, wenn man auch die Einkommensverteilung und das außenwirtschaftliche Gleichgewicht in die Betrachtung mit einbezieht. Die Egalisierung der Einkommensverteilung gehörte nie zu den deklarierten wirtschaftspolitischen Zielen Österreichs. Gemessen am Ginikoeffizient, ist die österreichische Einkommensverteilung deutlich ungleicher als im EU-Durchschnitt (31,6 gegenüber 28,3 – Unger 1998a). Die Leistungsbilanz zeigt ein kleines Defizit auf (-0,8 % des BIP), während sie in der EU ausgeglichen war. Insgesamt weist das Österreichische Modell allerdings zwischen 1970 und 1999 eine bessere Leistungsbilanz auf als die meisten anderen Länder. Bei der Arbeitslosigkeit rangiert Österreich hinter der Schweiz und Deutschland, die allerdings in den neunziger Jahren große Schwierigkeiten bekamen, auf Rang 3 in Europa (EU und ehemalige EFTA-Länder). Bezüglich der Erreichung aller vier großen Ziele der Wirtschaftspolitik belegt es Rang 5, hinter Deutschland, der Schweiz, Norwegen und den Niederlanden. Österreich hat eines der höchsten Pro-Kopf-Einkommen Europas, fast keine Streiks, eine der geringsten Kriminalitätsraten und sozialen Frieden. Die Frage ist nur, wie das Österreichische Modell mit den ökonomischen Herausforderungen seit den Ölkrisen der siebziger Jahre fertig geworden ist.

Der Anpassungspfad der österreichischen Wirtschaftspolitik 1970 bis 2000

Die Ölschocks der siebziger Jahre

Wie Scharpf und Schmidt (2000) zeigten, agierten die meisten Länder Anfang der siebziger Jahre fast wie geschlossene Wirtschaften. Der internationale Handel und die Finanzmobilität waren weit unter dem Niveau vor dem Ersten Weltkrieg. Devisenkontrollen, Preisregulierungen und Importrestriktionen galten als üblich. Handelsabkommen wie GATT und WTO entstanden erst allmählich, die Internationalisierung war im „goldenen Zeitalter“ nur mäßig fortgeschritten. Der erste Ölschock bereitet dieser Periode des hohen Wachstums und der Vollbeschäftigung dann ein jähes Ende.

Der Yom Kippur-Krieg (1973) zwischen Ägypten und Israel war es, der den Ölschock auslöste. Europa und die USA, die Israel im Yom Kippur-Krieg unterstützt hatten wurden von den arabischen Ländern, die sich mit Ägypten solidarisierten, mit einem fünffachen Anstieg der Ölpreise bestraft. Einige Länder, wie die Niederlande, wurden überhaupt nicht mehr beliefert.

Die enorme Steigerung des Ölpreises kam auch für Österreich völlig unerwartet. Allerdings gelang es dank der gut organisierten makroökonomischen Steuerung, den Schock zu absorbieren. Wie Ostleitner (1993: S. 106 f.) treffend feststellte, kam der Budgetpolitik bei der Überwindung des ersten Ölschocks eine entscheidende Rolle zu. Im Krisenjahr 1975 stieg das inlandswirksame Defizit des Bundes (d.h. ohne Zinszahlungen) von 1,9 % auf 4,5 % des BIP. Erstmals abweichend von der Devise eines über den Konjunkturzyklus

ausgeglichenen Budgets, wurden zwei Budgetüberschreitungsgesetze beschlossen (Scharpf 1991: 57). Die Einführung der Luxusmehrwertsteuer auf Autos sollte die Importe dämpfen und die Leistungsbilanz entlasten. Das Abkommen der Sozialpartner, die Inflation durch moderate Lohnforderungen zu bekämpfen, die Aufwertung des Schillings um 3 % sowie die Gestaltung der Zinssätze unter deutschem Niveau halfen, die Stagflation zu überwinden. Zusätzlich zu diesen makroökonomischen Instrumenten wurden die Exportsubventionen erhöht, um den Nachfrageausfall privater Firmen und die Exportprobleme infolge der Währungsaufwertung zu kompensieren. Die staatliche Industrie hortete Arbeit, die nach dem Schock sofort wieder flexibel eingesetzt werden konnte. Damit gelang es dem Österreichischen Modell, das Ansteigen der Arbeitslosigkeit durch sein breites Repertoire angebots- und nachfrageseitiger Instrumente zu verzögern.

Die Arbeitsmarktpolitik setzte auf AusländerInnen als Puffer. 1975 wurde das Ausländerbeschäftigungsgesetz der Kontrolle der Sozialpartner übertragen, und es kam zu einer drastischen Reduzierung der Zahl der Arbeitsgenehmigungen. Die Gesamtzahl ausländischer Beschäftigter ging rasch zurück, wobei die Schrumpfung um 30 % zwischen 1973 und 1978 in etwa einer Senkung des Arbeitskräfteangebots um 2 % entsprach (siehe Scharpf 1991: 58). Auch das Inkrafttreten der zuvor beschlossenen Arbeitszeitverkürzung auf 40 Wochenstunden half, das Beschäftigungsproblem zu bewältigen. Die Arbeitszeit war 1970 von 45 auf 43 Stunden, 1972 auf 42 Stunden und 1975 auf 40 Stunden verkürzt worden (s. Hauth, 1989: 19; Guger 1998).

Die Mischung der makroökonomischen Nachfragesteuerung mit angebotsseitigen Elementen, wie Exportsubventionen, moderaten Löhnen, einer Hartwährungspolitik und dem Einsetzen von Ausländern und der Verstaatlichten Industrie als Beschäftigungspuffer, ermöglichte es Österreich, den ersten Ölschock besser als andere kontinentale Wohlfahrtsstaaten, wie Belgien, zu meistern. Der zweite Ölschock 1978/79 traf das Land wesentlich härter, weil er fast parallel mit der von den USA ausgehenden Welle der Hochzinspolitik auftrat.

Der Versuch einer Wiederholung der austro-keynesianischen Strategie von 1974 mit niedrigen Zinsen und hohen Budgetdefiziten war nun zum Scheitern verurteilt. Als die Österreichische Nationalbank die Zinsen unter deutsches Niveau senkte, verlor sie fast ein Drittel ihrer Währungsreserven und war zur Verhinderung weiteren Kapitalabflusses rasch gezwungen, die Zinsen wieder auf das deutsche Niveau anzuheben. Das „Ende der aktiven Nominalzinspolitik“ (Winckler 1980) hatte seine Grundlage im Bedeutungsgewinn internationaler Finanzmärkte. Wie Scharpf (2000) betont, hat der erste Ölschock nicht nur zur Stagflation in Europa geführt, sondern auch das Wachstum großer Offshore-Finanzzentren nach sich gezogen, welche die aus Ölzahlungen Europas stammenden Petro-Dollars absorbierten. Da die traditionellen Anlegerländer nach dem Zusammenbruch des Bretton-Wood-Systems fixer Wechselkurse zu Beginn der siebziger Jahre für Investoren weniger interessant wurden, führte das Wachstum der außerhalb der Kontrolle nationaler Zentralbanken liegenden Petro-Dollar-Märkte bald zur Kapitalmarktliberalisierung in Europa. De facto mussten die Nationalbanken damit einen *Fait accompli* erfüllen, denn die Geldströme hatten sich ihrer Kontrolle entzogen.

Wieder war es ein Krieg gewesen, der die Ereignisse ausgelöst hat. Der Vietnamkrieg hatte in den Vereinigten Staaten so hohe Budgetdefizite und Leistungsbilanzdefizite bewirkt, dass das Vertrauen in die Leitwährung Dollar gesunken war. Die USA verbrauchten 10 % der Weltersparnisse! Das Nachkriegsabkommen fixer Wechselkurse von Bretton Woods 1944 brach 1971 zusammen. In Kombination mit den zu veranlagenden Massen an Petro-Dollars waren damit der Entstehung von Offshore-Märkten die Tore geöffnet. Auch die Hochzinspolitik der 1980er Jahre hat ihre Wurzeln darin, denn die USA mussten nun versuchen, Kapitalanleger durch hohe Zinsen anzulocken.

In Österreich war die Regulierung des Finanzmarktes ursprünglich sehr strikt, und Geldausfuhr benötigte die Genehmigung der Österreichischen Nationalbank. Später als in anderen Ländern, nämlich erst 1987, kam es zur Liberalisierung des Kapitalmarkts. Die Sanktionsmacht der Finanzmärkte hatte das Land schon 1980 zu spüren bekommen, als die Spekulation gegen den Schilling die österreichische Notenbank dazu gezwungen hatte, ihre Zinspolitik aufzugeben. Die Arbeitslosenquoten waren zwar immer noch vergleichsweise niedrig, diesmal aber um einen höheren Preis erkaufte: Mit einem Budgetdefizit von $-3,5\%$, einer erzwungenen Erhöhung der Zinssätze, mit massiven Verlusten von Währungsreserven und einer Abwertung des Schillings um $2,3\%$.

Die makroökonomische Wirtschaftspolitik verlor an Steuerungskapazität, und die Arbeitsmarktprobleme wurden zunehmend in die Sozialpolitik verschoben, die mit Frühpensionierungen und Unterstützungsleistungen für ältere ArbeitnehmerInnen reagierte. Da die Beschäftigungsprobleme nun dem Budget und der Pensionsversicherung überantwortet waren, wurden Strukturreformen auf dem Arbeitsmarkt erst einmal verschoben. Dem zweiten Ölschock war mit wirtschaftspolitischen Mitteln begegnet worden, deren Wirksamkeit angesichts der zunehmenden Globalisierung abnahm. Die Arbeitsmarktpolitik bestand, wenn man von der Arbeitszeitverkürzung absieht, vorwiegend aus passiver Arbeitsmarktpolitik. Mit diesem Instrumentarium gelang es Österreich in den siebziger Jahren noch weit besser als anderen kontinentalen Wohlfahrtsstaaten, die Arbeitslosigkeit im Zaum zu halten.

Heimische und monetäre Schocks der 80er Jahre

Das markanteste Merkmal der wirtschaftspolitischen Entwicklung in den 80er Jahren war der Zusammenbruch der Verstaatlichten Industrie. 1985 war immer noch rund ein Fünftel der österreichischen Industrie im Besitz der öffentlichen Hand, wobei der Stahlsektor allein ein Drittel der Staatsbetriebe ausmachte. Die Verstaatlichte Industrie beschäftigte mehr als 100.000 ArbeiterInnen, d.h. $18,4\%$ der Beschäftigten der Gesamtindustrie. Sie erzielte $31,6\%$ des Umsatzes, $21,5\%$ der Exporte und $19,2\%$ der Investitionen der Gesamtindustrie (siehe Aiginger 1986: 495).

Die stark subventionierte Verstaatlichte Stahlindustrie sah sich nun einem internationalen Trend zu massivem Personalabbau gegenüber. In Belgien hatte sich die Beschäftigtenzahl in der Stahlbranche bereits bis 1990 halbiert, in Deutschland war sie um 34% gesunken (Aiginger 1986: 494). Österreich versuchte wiederum, die Beschäftigten länger als in anderen Ländern zu halten, und begann mit der Umstrukturierung der Verstaatlichten Industrie erst wesentlich später. Die Stahlindustrie, die nach der Fusionierung der 1970er Jahre aus zwei großen Konzernen, der Voest-Alpine und der VEW, bestand, hatte zwischen 1981 und 1985 25 Mrd. ATS an Subventionen erhalten. 1985 meldete die Voest den Bedarf von weiteren 16 Mrd. ATS an sowie den geplanten Abbau der Beschäftigtenzahl von 34.500 auf 25.000 bis 1990. Nach einem Spekulationsskandal der Voest Intertrading 1986 und der Benötigung weiterer Finanzspritzen war die Sozialistische Partei (SPÖ) aber nicht mehr willens, die Staatsbetriebe weiter zu subventionieren. Erstmals in Österreich wurden Privatisierungsprogramme ausgearbeitet, und 1986 avancierte die Privatisierung zum Wahlkampfthema. Der Privatisierungsplan der neuen Koalitionsregierung sah für 1987 auf Wunsch der SPÖ den Kompromiss einer Teilprivatisierung der Staatsbetriebe bis zu maximal 49% des Stammkapitals vor. Nach der Privatisierung der Länderbank im September 1987 folgten im November 1987 die ÖMV, dann die Verbundgesellschaft, die Austrian Airlines und die Creditanstalt (s. Feuchtmüller, 1987). Die Gewerkschaften waren dem neuen Trend zwar nur zögernd gefolgt, da die Verstaatlichte Industrie für den ÖGB eine Hochburg der bestorganisierten und bestverdienenden ArbeitnehmerInnen war, aber der Druck des privaten Sektors, in dem immer

weniger Bereitschaft herrschte, die wachsenden Defizite der Verstaatlichten Industrie mit zu finanzieren, war zu stark geworden.

Die SPÖ trat mit Zustimmung des ÖGB für eine schrittweise und langsame Privatisierung ein. Auch die den Privatisierungen sehr zugetane Wirtschaftskammer warnte vor einer allzu schnellen Übernahme neoliberaler Grundsätze. „Bremsen lockern, statt Gas geben“ war der Spruch ihres Generalsekretärs Kehrer beim Marktwirtschaftskongress der Bundeswirtschaftskammer 1986 (s. Teufelsbauer, 1986), auf dem vor einer überstürzten Deregulierung der Wirtschaft gewarnt wurde. Die Schrumpfung der Verstaatlichten Industrie, die traditionell die gewerkschaftlich bestorganisierten Betriebe und die stabilsten WählerInnen der SPÖ beheimatete, zog eine Schwächung sowohl des ÖGB als auch der SPÖ nach sich. Die von Entlassungen oder der Bedrohung ihrer Stellen frustrierten ArbeiterInnen wurden nun zur idealen Klientel für die rechtspopulistische Freiheitliche Partei Österreichs unter Jörg Haider.

Die makroökonomische Politik nahm nun einen Schwenk von der Vollbeschäftigung hin zu „Budgetkonsolidierung“ als zentralem Ziel. Die hohen Zinssätze der frühen 80er Jahre hatten das Budget belastet. Die Staatsschuld wuchs vor allem, weil die Zinszahlungen und diese in Kombination mit den niedrigeren Wachstumsraten bewirkte, dass die Staatsschuld schneller wuchs als das BIP. Folglich mussten wachsende Budgetanteile dem Schuldendienst geopfert werden, zumal die hohen Zinssätze der USA langsam auch auf Europa übergingen. Statt der für die keynesianische Wirtschaftspolitik typischen Kombination niedriger Zinsen und hoher Budgetdefizite galten nun hohe Zinsen und niedrigere Budgetdefizite als Devise der makroökonomischen Steuerung. Angebotsseitige Elemente wurden verstärkt. Die Steuerreform von 1988 stand im Zeichen des Ziels, das österreichische Steuersystem durch die Erweiterung der Steuerbasis und Senkung der Steuersätze auf internationalen Standard zu bringen. Im Zentrum der „Modernisierungs- und Effizienzbestrebungen“ stand der Abbau von Steuerbefreiungen und -vergünstigungen. So wurden z. B. die Sparförderung weitgehend abgeschafft, und die Verlustabschreibungsmöglichkeiten der Unternehmungen wurden reduziert (s. Inderst/Mooslechner/Unger 1990). Auf der anderen Seite kam es zu einer deutlichen Senkung der Steuersätze. Wie Farny (1996) treffend feststellte, wurde Österreich ab 1988 allmählich zu einem Steuerparadies. Die Steuerreform 1993 schaffte die Gewerbesteuer, die Erbschaftsteuer und die Spezialbankensteuer vollständig ab (Farny 1996, S. 61 und 72). Mit Bezug auf die Vermögenssteuern rangierte Österreich nun innerhalb der OECD an letzter Stelle hinter der Türkei und weit unter dem EU-Durchschnitt (Farny 1996, S. 74). Die Budgetkonsolidierung avancierte also zum zentralen Ziel der Wirtschaftspolitik, das zunächst durch den Verkauf verstaatlichter Unternehmen, später durch Steuerreformen und bewussten Steuerwettbewerb verfolgt wurde.

Die Beschäftigungsprobleme versuchte man zunächst weiterhin durch Frühpensionen und passive Arbeitsmarktpolitik zu lösen. Darüber hinaus wurde 1986 der Mindesturlaubsanspruch auf volle 5 Wochen erhöht (1977 war er noch bei drei Wochen gelegen und dann schrittweise erhöht worden, Hauth 1989: 19). Zwischen 1975 und 1985 ging die Zahl älterer ArbeiterInnen drastisch zurück. Zählten 1975 noch 97,6 % der Männer (und 47 % der Frauen) zwischen 55 und 59 Jahren zur Erwerbsbevölkerung, so standen 1985 nur noch 70,1 % der Männer (und 29,6 % der Frauen) dem Arbeitsmarkt zur Verfügung. Die Beschäftigungsquote der Männer im Alter von 60 – 64 Jahren fiel von 37,5 % auf 17,7 %, die der Frauen sank von 12,9 % auf 7,6 % (Walterskirchen 1997). Die wachsende Zahl der Pensionierungen verschärfte zusammen mit dem demographischen Trend einer längeren Lebenserwartung jedoch zunehmend die Finanzierungsprobleme der Pensionsversicherung. Die achtziger und neunziger Jahre sahen die allmähliche Transformation des österreichischen Wohlfahrtsstaats in einen „Pensionisten-

staat". 1993 wurden 2,2-mal mehr Transfers für alte Leute als für junge ausgegeben. Nur Italien kann Österreich in diesem Aspekt noch überbieten (3,5-mal mehr). Die Niederlande und die skandinavischen Länder geben mehr für Jung als für Alt aus (0,7), Deutschland liegt bei diesem Vergleich in der Mitte (1,7) (vgl. Esping-Andersen 1996: 4).

Unter dem Druck zunehmender Finanzierungsprobleme erfolgte 1985 eine Pensionsreform. Sie beinhaltete erste Kürzungen bei den Auszahlungen, die allerdings zur Konsolidierung der Finanzen nicht ausreichten. Schon 1987 folgte eine weitere Reform, die den für die Pensionsbemessung relevanten Durchrechnungszeitraum von 10 auf 15 Beitragsjahre erhöhte, während die Anerkennung von Schul- und Universitätsjahren als Beitragszahlungsäquivalente entfiel.

Am Ausgang der achtziger Jahre mussten Sozialpolitik und Lohnpolitik allein die Last der steigenden Internationalisierung bewältigen. Frühpensionierungen und eine moderate Lohnpolitik waren nun die Pfeiler der Beschäftigungspolitik. Makroökonomische Instrumente der Arbeitsmarktsteuerung durch Geld- und Budgetpolitik waren aufgegeben worden, und auch die Industriepolitik des Hortens von Arbeit war nicht mehr vorhanden.

Politische und ökonomische Schocks der 90er Jahre

Die neunziger Jahre begannen mit einer staatlichen Schuldenquote von 58,3 % (brutto) und einem Nettodefizit von 2,2 % des BIP (Genser und Holzmann, 1997: 255). Die Arbeitslosenquote war von 1,9 % im Jahr 1980 über 4,8 % 1985 auf 5,4 % zu Beginn der neunziger Jahre angestiegen und zeigte weiterhin steigende Tendenz (vgl. Kubin und Rosner, 1997: 93). 1997 lag sie gemäß der nationalen Definition bei 7,1 %. Die Umstellung auf die EU-Statistik – die sich im Gegensatz zur bisherigen österreichischen Erhebungsmethode nicht auf die registrierten Arbeitslosen stützt, sondern auf Umfrageerhebungen beruht und die Selbständigen im Nenner dazuzählt – bewirkte dann eine rein statistisch bedingte Reduktion der offiziellen Arbeitslosenquote auf rund 4,5 % (s. Unger 1998).

Die Herausforderungen der neunziger Jahre resultierten vor allem aus den politischen und ökonomischen Veränderungen in Europa. 1990 und 1991 erlitt der österreichische Arbeitsmarkt einen Angebotsschock, als das Land die Massenzuwanderung aus den traditionellen Immigrationsländern Jugoslawien und Türkei zu absorbieren hatte. Die Krise im früheren Jugoslawien traf den österreichischen Arbeitsmarkt dabei noch stärker als das Öffnen der Grenzen nach Zentral- und Osteuropa (nur ein Viertel der neuen Immigranten kamen von dort – Hofer und Pichelmann, 1998). Überraschenderweise war der österreichische Arbeitsmarkt in der Lage, das Anwachsen der Erwerbsbevölkerung um 7 % binnen eines Jahres zu absorbieren. Die Gesamtbeschäftigung stieg zwischen 1987 und 1996 um 7 %, wovon rund drei Viertel zusätzliche ausländische ArbeiterInnen waren. Wieder war es die öffentliche Beschäftigung, die als wichtiges Instrument zur Bewältigung der neuen Problemlage fungierte. Der öffentliche Sektor (inkl. Bildung und Gesundheitsdienstleistungen) sorgte für eine beträchtliche Entspannung des Arbeitsmarktes, indem er 140.000 zusätzliche Stellen für ÖsterreicherInnen bereit stellte. Rund zwei Drittel des Anstiegs der Gesamtbeschäftigung ging auf den öffentlichen Sektor zurück (s. Walterskirchen 1997: 7). Arbeitsplätze für Zuwanderer fanden sich im Privatsektor vor allem in der Bauwirtschaft, im Handel und im Hotel- und Gastgewerbe.

Waren die Krise und die Privatisierung der Staatsbetriebe die Großereignisse der achtziger Jahre, so wurden die neunziger Jahre von der Europäisierung Österreichs dominiert. Wichtige Etappen waren die EU-Volksabstimmung 1994, die EU-Mitgliedschaft 1995 sowie der Beitritt zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion 1999. Wie-

der einmal zeigte sich das traditionelle Muster österreichischer Kompromissbildung insofern, als alle Sozialpartner gemeinsam den Weg nach Europa einschlugen. 1992 trafen die Sozialpartner eine Vereinbarung, die ihre „Internationalität“ kodifizierte, indem sie den Unterausschuss für Internationale Fragen gründeten und den Unterausschuss für Preisfragen in den Unterausschuss für Preis- und Wettbewerbsfragen umwandelten (Nowotny 1998). Nachdem die Grundausrichtung entschieden war, gab es keine weitere Auseinandersetzung. Ein öffentlicher Diskurs, wie ihn etwa die norwegischen Gewerkschaften gegen die EU-Mitgliedschaft führten, fand in Österreich nicht statt. Die Volksabstimmung resultierte mit einer eindrucksvollen Zwei-Drittel-Mehrheit der EU-BefürworterInnen, die sich dabei allerdings wohl nicht bewusst waren, dass erneute Budgetkürzungen schon vor der Tür standen.

Österreich wurde am 1. Jänner 1995 Mitglied der Europäischen Union und im Jahr 1999 auch Mitglied der Europäischen Währungsunion. Insbesondere der zweite Beitritt brachte für die beschäftigungsorientierte makroökonomische Politik weitere Restriktionen mit sich. Die Maastrichtkriterien machten die Budgetkonsolidierung zur Voraussetzung des Beitritts zur Währungsunion. Bekanntlich durfte die Neuverschuldungsquote 3 % des BIP nicht übersteigen. Für Länder, die der Eurozone bereits angehören, gelten die noch strengeren Budgetkriterien des Stabilitätspakts. Dieser in Dublin 1997 geschlossene Pakt verlangt ein über den Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichenes Budget. Das bedeutet, dass eine keynesianische Beschäftigungspolitik mittels Kreditfinanzierung nicht einmal mehr mittelfristig möglich ist. Die Geldpolitik wurde an die Europäische Zentralbank delegiert, und Steuerreformen dienten nun vor allem dem internationalen Wettbewerbsziel. Angebotsseitige Elemente gewannen in der Wirtschaftspolitik damit deutlich an Bedeutung. Die neoliberale Wende hatte nun auch Österreich erfasst, wenngleich mit einer zehn- bis fünfzehnjährigen Verzögerung. Die Industriepolitik zielte nun auf weitere Privatisierungen sowie auf die Anlockung ausländischer Unternehmen. „Standortsicherung“ wurde zum beherrschenden Slogan der neuen Industriepolitik, und als Mittel der Beschäftigungspolitik hatten die Makroökonomie und Industriepolitik Mitte der neunziger Jahre ausgedient.

Beschäftigungspolitik seit 2000

Im April 2000 wurde die neue Koalitionsregierung zwischen Österreichischer Volkspartei und Freiheitlicher Partei Österreichs gebildet. Beschäftigungspolitisch erfolgte diese Koalition zu einem sehr günstigen Zeitpunkt: seit 1998 weisen die Arbeitslosenquoten wieder eine sinkende Tendenz auf. Sie betragen 2001 4 %. Der Konjunkturaufschwung in Europa zeigte sich damit auch in Österreichs Konjunkturindikatoren. Schwerpunkte der neuen konservativen Regierung sind in einer stärker angebotsseitigen Politik und Schwächung der Interessen der ArbeitnehmerInnen zu sehen.

1. Durch Budgetkonsolidierung sollen die EU-Stabilitätspaktanforderungen erfüllt werden. Das Budget wird vor allem durch Kürzungen der Ausgaben konsolidiert. Dies vor allem im Bereich Bildung und Soziales. Gleichzeitig werden Ausgaben für Technologieförderung und Unternehmensförderung erhöht. Beschäftigungsstimulierende Wirkungen sind davon kurzfristig nicht zu erwarten. Gemäß der neoliberalen Überzeugung soll dies allerdings langfristiges Wachstum bewirken.

2. Durch Privatisierung einer großen Anzahl von Betrieben soll der staatliche Einfluss auf die Wirtschaft reduziert werden. Damit ist eine öffentliche Beschäftigungspolitik in Hinkunft noch weniger möglich. Da die Einnahmen aus dem einmaligen Verkauf von Staatsbetrieben nicht als Einnahmen für die Budgetberechnung des Stabilitätspakts zählen dürfen und in Hinkunft Gewinneinnahmen des Staates aus diesen Betrieben entfallen werden,

ist eine Sanierung des Budgetdefizits davon nicht zu erwarten. Gemäß der neoliberalen Überzeugung soll der Staat allerdings sich nur bei Marktversagen in die Wirtschaft einmischen und nicht Beschäftigungspolitik über Budget oder Verstaatlichte Unternehmen betreiben. Denn der Markt regelt durch Angebot und Nachfrage und flexible Löhne dieses Problem von selbst, durch „eine unsichtbare Hand“, die die Löhne so lange senkt, bis Unternehmen bereit sind, die arbeitssuchenden Leute einzustellen. (Diese Eigenschaft des Marktes war historisch übrigens der Grund, warum Gewerkschaften entstanden sind).

3. Das Treffsicherheitspaket der Regierung von 2001 zielt auf ein Abschlanken der Sozialpolitik. Reformen im Pensions-, Gesundheits- und Bildungsbereich weisen auf den Wunsch eines geringeren Staatseinflusses hin. Im Bereich Arbeitsmarkt gehen die Tendenzen in Richtung „mehr Arbeitsanreize“, strenger kontrollierten Zugang zu Arbeitslosenversicherung und Notstandshilfe, Vervielfachung der Sanktionen bei Versicherungsmissbrauch, Erhöhung des Frühpensionsalters.

4. Durch organisatorische Veränderungen sollen die Interessen der ArbeitgeberInnen verstärkt werden. So wurden etwa die Angelegenheiten des Arbeitsrechts, des Arbeitnehmerschutzes und des Arbeitsmarktes aus dem Sozialministerium genommen und in das Wirtschaftsministerium verlagert. Dass der Arbeitsinspektor, der die Betriebe überprüfen soll, im selben Ministerium angesiedelt ist wie die Wirtschaft, hat für internationale Überraschung gesorgt. Organisatorische Veränderungen zielen auch auf eine Schwächung der Sozialpartner hin, die ja traditionell die FPÖ nicht einbezogen hatten. Dies belegen etwa die Konflikte im Hauptverband der Sozialversicherung oder die personellen Umstrukturierungen in der ÖIAG (Österreichische Industrieholding AG).

Im internationalen Vergleich waren die Reformen bisher in Österreich langsam, graduell und von der Bevölkerung und den politischen Akteuren stark akzeptiert. (s. Unger 2001). Ein zu hohes Reformtempo könnte Österreichs Wohlfahrtsstaat und damit den internationalen Wettbewerbsvorteil des guten sozialen Klimas gefährden.

Zusammenfassung

Der internationale Trend steigender Arbeitslosigkeit seit den 1970er Jahren erfasste auch Österreich, das länger als andere Länder versuchte, keynesianische Nachfragesteuerung fortzusetzen und damit den ersten Ölschock erfolgreich meistern konnte. Das österreichische Modell enthielt neben nachfrageseitigen Elementen wie z.B. Staatsausgaben und niedrigen Zinsen für Investitionsanreize allerdings auch angebotsseitige Elemente wie Exportförderungen und Investitionsanreize sowie eine starke Verstaatlichte Industrie, die eine flexiblere als eine rein nachfrageseitige Steuerung ermöglichten. Die Sanktion einer Politik niedriger Zinsen durch internationale Finanzmärkte und der Zusammenbruch der Verstaatlichten Industrie in den 1980er Jahren führten zu steigenden Arbeitsmarktproblemen. Diese wurden durch Frühpensionen und öffentliche Beschäftigung reduziert, was jedoch das Budget und die Pensionsversicherung belastete. Der kontinentale Wohlfahrtsstaat kam in Probleme. Reformen wurden aufgeschoben und tröpfchenweise gemeistert. Massivere Reformen stehen noch aus. Österreich ist ein Nachzügler und mit seiner „Entdeckung der Langsamkeit“ im internationalen Vergleich erfolgreich gewesen, weil es eine hohe institutionelle Reformkapazität hat. Die wohlfahrtsstaatlichen Einrichtungen und sozialpartnerschaftlichen Institutionen sind bis dato nicht zerschlagen worden, obgleich eine konservativere Ausrichtung festzustellen ist.

Literatur

- Aiginger, Karl, 1986: Ursachen und Perspektiven der Stahlkrise. In: *Wirtschaftspolitische Blätter* 5:493-515. Wien: Bundeswirtschaftskammer.
- Bruckmüller, Ernst, 1985: *Sozialgeschichte Österreichs*. Wien: Herold publishing house.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1996: *Welfare States at the End of the Century: The Impact of Labour Market, Family and Demographic Change*. OECD Working Party on Social Policy, 11.-12. July, 1996. Revidierte Fassung in: OECD, *Social Policy Studies No. 21, Family, Market and Community. Equity and Efficiency in Social Policy*, Paris 1997, 63-80.
- Farny, Otto, 1996: *Analyse des Gewinnsteueraufkommens 1988-96*. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 22, 1: 61-85. Wien: Arbeiterkammer.
- Feuchtmüller, Wolfgang, 1987: *Der österreichische Kapitalmarkt und die Privatisierung*. In: *Wirtschaftspolitische Blätter* 5-6; 564-574. Wien: Bundeswirtschaftskammer.
- Genser, Bernd; Holzmann, Robert, 1997: *Öffentlicher Sektor: Finanz- und Sozialpolitik*. In: Nowotny, Ewald; Winckler, Georg (Hrsg.), *Grundzüge der österreichischen Wirtschaftspolitik*, 2. Auflage. Wien: Manz Verlag, 214-261.
- Guger, Alois, 1998: *Economic Policy and Social Democracy: The Austrian Experience*. In: *Oxford Review of Economic Policy* 14, 1:18-26
- Hauth, Anton, 1989: *Die Arbeitszeit der österreichischen Wirtschaft*. In: *Wirtschaftspolitische Blätter* 1: 18-29. Wien: Bundeswirtschaftskammer.
- Hofer, Helmut; Pichelmann, Karl, 1998: *ILO Country Employment Policy Review Austria*, Juli 1998, Manuskript.
- Inderst, Georg; Mooslechner, Peter; Unger, Brigitte, 1990: *Die Effizienz des österreichischen Sparförderungssystems*. Heidelberg: Springer-Verlag.
- Kubin, Ingrid; Rosner, Peter, 1997: *Arbeitsmarktpolitik: Theoretische Grundlagen und österreichische Institutionen*. In: Nowotny, Ewald; Winckler, Georg (Hrsg.), *Grundzüge der österreichischen Wirtschaftspolitik*, 2. Auflage. Wien: Manz Verlag, 88-126.
- Nowotny, Ewald, 1998: *Privatization, Deregulation, Reregulation – Experiences and Policy Issues in Austria*, lecture held in Slovenia, mimeo.
- Ostleitner, Herbert, 1993: *Die Budgetpolitik des Austro-Keynesianismus*. In: Weber, Fritz; Venus, Theodor (Hrsg.), *Austro-Keynesianismus in Theorie und Praxis*; Stiftung Bruno Kreisky Archiv, Vol.1. Wien: Dachs-Verlag, 105-112.
- Scharpf, Fritz W.; Schmidt, Vivien A. (Hrsg.), 2000: *Welfare and work in the open economy*. Oxford: Oxford University Press, 2 Bände.
- Scharpf, Fritz, 1987 und 1991: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Frankfurt: Campus 1987. Englische Fassung 1991.
- Teufelsbauer, Werner, 1986: *Bremsen lockern statt Gas geben! – Ein Plädoyer für eine seriöse Regulierungsdiskussion in Österreich*. In: *Wirtschaftspolitische Blätter* 6, 708-720. Wien: Bundeswirtschaftskammer.
- Traxler, Franz; Kittel, Bernhard; Lengauer, Stephan, 1996: *Globalization, Collective Bargaining and Performance*, Paper presented at the 8th International Conference of Sociöconomics (SASE) in Genf, Juli 1996.
- Traxler, Franz, 1996: *Collective Bargaining and Industrial Change: A Case of Disorganization? A Comparative Analysis of Eighteen OECD Countries*. In: *European Sociological Review* 12, 3:271-287.
- Walterskirchen, Ewald, 1997: *Austria's Road to Full Employment*, WIFO Working Papers No 89. Wien: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Winckler, Georg, 1980: *Das Ende der aktiven Nominalzinspolitik in Österreich*. In: *Wirtschaftsanalysen* 4:1-18.
- Unger, Brigitte 1998a: *Room for Manoeuvre. Choices Left for National Economic Policy*, Habilitationsschrift der Wirtschaftsuniversität, Wien 1998.
- Unger, Brigitte, 1998b: *Europäische Beschäftigungspolitik*. In: *EU wird Europa? Erweiterung – Vertiefung – Verfestigung*, hg. v. Forum Politische Bildung, Wien 1998 (Informationen zur Politischen Bildung Nr. 15), S. 19-30.
- Unger, Brigitte (2001), *Austria's Silent Labour Market Reforms*, Projekt des Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori, Rom und des Robert Schumann Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florenz, "Welfare Systems and Management of the Economic Risk of Unemployment", Dezember 2001 (in italienischer und englischer Sprache).

Der Beitrag ist eine gekürzte und von der Autorin aktualisierte Fassung des Artikels „Österreichs Beschäftigungs- und Sozialpolitik von 1970 bis 2000, erschienen in: *Zeitschrift für Sozialreform*, Heft 4, 47. Jg., Wiesbaden 2001, S. 340-361.